

السكوت الملبس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم وضمانات الحماية القانونية والإدارية

إعداد
إبراهيم نجيب إبراهيم^١
إشراف
أ.د. جميلة الشرجي^٢

الملخص

يُعَدُّ القرار الإداري الضمني شكلاً من أشكال القرارات الإدارية، والذي يترتب بناءً على سكوت الإدارة خلال فترة زمنية معينة عن الرد على الطلبات المقدمة إليها، وهو ذو طبيعة الخاصة بوصفه قراراً يفترضه المشرع بموجب نصّ قانوني، لا وجود مادي له في الواقع. ومن الممكن أن يشكل هذا القرار انتقاصاً وضياعاً لحقوق الموظف العام المحددة قانوناً، فضلاً عن إمكانية عدم مشروعيته، لذلك لا بُدَّ من أن تكون هناك وسائل حماية للموظف العام إزاء سلطة الإدارة في إصدار هذا النوع من القرارات، وإزاء القرار الضمني بحد ذاته والذي قد يكون معاب بإحدى عيوب عدم المشروعية، وتتمثل هذه الوسائل بالوسائل القانونية المحددة بموجب نصوص قانونية، والوسائل الإدارية التي تعتبر وسيلة للإدارة من أجل تصحيح أخطاءها في إصدار القرار الإداري الضمني، ونظراً لأهمية هذه الوسائل في ضمان حماية حقوق الموظف العام فقد اخترناها موضوعاً لبحثنا هذا.

^١ طالب دكتوراه في العلوم الإدارية والمالية – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

ibrahim.ibrahim@damascusuniversity.edu.sy

^٢ أستاذ في قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

الكلمات المفتاحية: السكوت الملبس، الموظف العام، القرار الإداري ضمني، الإلغاء الإداري، سحب القرارات الإدارية.

The administration's ambiguous silence regarding public employee requests between the concept and guarantees of legal and administrative protection

Abstract

The implicit administrative decision is a form of administrative decision, which results from the administration's silence during a certain period of time in responding to the requests submitted to it. It is of a special nature as a decision assumed by the legislator pursuant to a legal text, which has no material existence in reality. This decision may constitute a violation and loss of the rights of the public employee as defined by law, in addition to the possibility of its illegitimacy, Therefore, there must be means of protection for the public employee against the authority of the administration to issue this type of decision, and against the implicit decision itself, which may be flawed by one of the defects of illegality, These means are represented by legal means specified by legal texts, and administrative means that are considered a means for the administration to correct its errors in issuing the implicit administrative decision, Given the importance of these methods in ensuring the protection of the rights of public employees, we have chosen them as the subject of this research.

Keywords: The ambiguous silence, Implicit administrative decision, public employee, administrative cancellation, withdrawal of administrative decisions.

مقدمة:

تمثل القرارات الإدارية المظهر الرئيسي والأداة الأساسية للإدارة في ممارسة نشاطها، والتي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة والملزمة، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تقيداً باعتبارها المشروعية للحد من تعسفها وضمان حماية المخاطبين بها.

إن تعبير الإدارة عن إرادتها لا ينحصر بنمط معين، فقد يكون على نحو صريح، أو على نحو ضمني، فالتزام الإدارة بالسكوت حيال الطلبات المقدمة إليها فترة محددة قانوناً دون الرد عليها، يتولد عنه قرار إداري ضمني بالرفض أو بالقبول وفقاً لما هو محدد قانوناً.

إن تعبير الإدارة عن إرادتها ضمناً، من شأنه إلحاق الضرر بمصالح مقدمو الطلبات، لذلك رتب المشرع على هذا التعبير الضمني آثار وأصبغ عليها صفة القرار الإداري تحت مسمى القرار الإداري الضمني.

من خلال ذلك فقد يواجه الموظف العام سكوت من جانب الإدارة إزاء طلباته المقدمة إليها، مما يؤثر سلباً على استفادته من حقوقه التي نصّ عليها القانون، غير أن ذلك القرار الإداري الضمني قد يعاب بإحدى عيوب المشروعية، مما يشكل خطراً عليه وانتقاصاً من حقوقه، لذلك كان لا بدّ من وجود ضوابط لسلطة الإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية الضمنية،

انطلاقاً من ذلك، وحيث أنّه من المعلوم أن القانون الإداري يعاني نقصاً في أغلب نصوصه، فإن مسألة الحماية القانونية والإدارية للموظف العام تعدّ أمراً هاماً لأن الإدارة تملك امتيازات كثيرة في مواجهة الموظف لديها، لذلك وقع اختيارنا لموضوع البحث والذي ستقتصر دراستنا من خلاله على الضمانات القانونية والإدارية لحماية الموظف العام إزاء القرارات الإدارية الضمنية، للحد من سلطة الإدارة في استخدام هذا التعبير عن إرادتها بشكل

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

يتنافى مع مقتضيات المصلحة العامة، وضمان حماية حقوق الموظف العام، وهو الهدف الذي يحرص المشرع على التأكيد عليه في العديد من الدول وفي مقدمتها الجمهورية العربية السورية.

إشكالية البحث:

يثير موضوع القرار الإداري الضمني إشكاليات عديدة، لذلك تتمحور الإشكالية التي يتصدى لها البحث في الآتي: ما هي ماهية القرار الإداري الضمني؟ وما هو موقف التشريع والقضاء الإداري من القرار الإداري الضمني؟ وما هي الوسائل الإدارية لحماية الموظف العام من القرار الإداري الضمني؟

أهمية البحث:

تبرز أهمية هذا البحث في محاولته تسليط الضوء على ماهية القرار الإداري الضمني وطبيعته وخصائصه وفقاً للتشريعات، وبيان الضوابط والوسائل القانونية والإدارية لإصداره، والتي يمكن من خلالها الحد من تعسف الإدارة في استخدام سلطتها في هذا الشأن، وضمان الحماية للموظف العام، وفي المحصلة تحقيق المصلحة العامة.

منهجية البحث:

في سبيل التصدي لإشكالية البحث، سيعتمد الباحث على المنهج الوصفي، من خلال جمع وصف المفاهيم وتحديد الإطار العام لموضوع البحث، بالإضافة إلى استخدام المنهج التحليلي والاستقرائي والمقارن، من خلال الاطلاع على التشريعات السورية والأحكام القضائية التي عالجت موضوع القرار الإداري الضمني واستقراء هذه النصوص وتحليلها، لبيان الوسائل القانونية والإدارية لحماية الموظف العام إزاء هذه القرارات، ومقارنتها مع تشريعات الدول الأخرى.

مخطط البحث:

سيتم معالجة موضوع البحث وفقاً للمخطط الآتي:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري الضمني

الفرع الأول: ماهية القرار الإداري الضمني

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري الضمني

المطلب الثاني: وسائل حماية الموظف من القرارات الإدارية الضمنية

الفرع الأول: الوسائل القانونية

الفرع الثاني: الوسائل الإدارية

المطلب الأول_ مفهوم القرار الإداري الضمني

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بإصدار قرارها الإداري بشكلٍ معين مالم ينص القانون على خلاف ذلك، ولكن لما كانت الإدارة تهدف من خلال عملها القانوني ذلك إلى إحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، فإن ذلك يقتضي أن يتجسد ذلك القرار الإداري بمظهر خارجي لكي يعلم به ذوي الشأن ويكيفوا تصرفاتهم وفق ذلك.

غير أن الإدارة قد تتعمد عدم الإفصاح عن قراراتها الإدارية إزاء طلبات مقدمة إليها وتلتزم الصمت، فهذا يكون قرارها _ وفقاً لما ينص عليه القانون _ ضمناً سواء بالإيجاب أو بالرفض، مما يشكل إهداراً لحقوق ذوي الشأن.

وانطلاقاً من ذلك سنتناول من خلال هذا المطلب بيان ماهية القرار الإداري الضمني (الفرع الأول)، وتمييز القرار الإداري الضمني عن غيره من القرارات الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول_ ماهية القرار الإداري الضمني

لبيان ماهية القرار الإداري الضمني لا بُد من بيان تعريفه، وخصائصه (أولاً)،
وطبيعته القانونية (ثانياً).

أولاً: تعريف القرار الإداري الضمني

استقر القضاء الإداري والفقه على تعريف القرار الإداري بأنه: " إفصاح الإدارة في
الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين،
واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً، وجائزاً قانوناً، وكان
الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".^١

ويُعدّ القرار الإداري الضمني أحد أنواع القرارات الإدارية من حيث الشكل، ويتّسم
بخصائص وسمات تميزه عن القرار الإداري الصريح _ سنتطرق إليها لاحقاً في موضوع
آخر من البحث _، وقد اختلف الفقهاء في تعريفه، فقد ذهب البعض منهم^٢ إلى تعريفه، من
خلال التمييز بين سلطة الإدارة المقيدة وبين سلطتها التقديرية في إصدار القرار الإداري،
محاولة منهم لتمييزه عن القرار السلبي، على أنّه: " سكوت الإدارة عن التصريح عن موقفها،
تجاه مسألة معينة، شريطة أن لا يلزمها القانون باتخاذ موقف معين".

في حين ذهب البعض الآخر منهم^٣، إلى الخلط بينه وبين القرار السلبي، حيث
عرّف بأنه: " القرار الذي يستخلص في معظم الأحيان، من سكوت الإدارة، أو امتناعها،
عن إعلان رأيها، في ظروف معينة".

^١ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١٩٧٩/١/٢٧، قضية (٤٣٢) لسنة ٢٣ق، مجموعة سنة
١٥، ص ٧٥. وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٣٢٢/ في الطعن رقم ١٨٩٧/ لسنة ١٩٩٥م،
مجموعة المبادئ لسنة ١٩٩٥م، ص ٨٦، ص ٤٠٣. وانظر:

د. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٩١م، ص ٦٣٩.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٣م،
ص ٤٦٨.

-Forge.J.M. **Droit administrative**,P.U.F.Paris,1991.p23.

^٢ محمود عبد العزيز محمد، **القرار الإداري في هيئة الشرطة**، دار الكتب القانونية، مصر، عام ٢٠٠٧م، ص ١١٦.

^٣ محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري المصري والمقارن**، مطبعة نصر، مصر، عام ١٩٥٨، ص ٥٤٠.

ويُعرّفه آخر^١، بأنّه: " القرار الذي لا تفصح فيه الإدارة عن إرادتها، بشكل علني وصريح، سواء بالقبول، أو بالرفض، وذلك عن طريق التزامها جانب الصمت، أو السكوت، إزاء موقف، أو طلب معين".

بينما يرى البعض^٢، بأنّه: " العمل القانوني، الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، ويستخلص من صمتها في ظروف معينة، ويترتب عليه إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء، مركز قانوني".

وبالتالي يمكن تعريف القرار الإداري الضمني، بأنّه: عمل قانوني، يصدر عن سلطة إدارية مختصة، بإرادتها المنفردة، والملزمة، من خلال سكوتها، عن الرد، مدة زمنية، محددة قانوناً، على طلب، أو تظلم، مقدم إليها، سواء بالرفض، أو بالقبول.

نتيجة لما تقدم، نجد أن القرار الإداري الضمني يتمتع بعدد من الخصائص، تتمثل في الآتي:

١. القرار الإداري الضمني عمل قانوني^٣.
٢. يصدر عن سلطة إدارية مختصة، وإذا لم يصدر عن سلطة غير مختصة وفي هذه الحالة يجب إحالته إلى السلطة المختصة.
٣. يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة.
٤. يصدر من خلال سكوت الإدارة.

ثانياً: الطبيعة القانونية للقرار الإداري الضمني

١. جورج شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٢م، ص ٢١.

٢. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٦م، ص ١٠.

٣. بالتالي يكون محلاً لدعوى الإلغاء، ولدعوى التعويض، على السواء.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

إن تحديد الطبيعة القانونية للقرار الإداري الضمني كانت محل خلاف فقهي، وقضائي، لذلك سنوضح هذه الطبيعة القانونية، وفق الآتي:

١. موقف الفقه:

اتجه الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للقرار الإداري الضمني في اتجاهين،
أثنين، هما:

أ- الاتجاه الأول _ اعتبر القرار الإداري الضمني بمثابة افتراض قانوني:

اتجه بعض الفقهاء الفرنسيين^١، والعرب^٢، إلى اعتبار القرار الإداري الضمني ليس قراراً حقيقياً، وإنما افتراض قانوني، يتحقق بناءً على نص تشريعي، يحول هذا الافتراض القانوني إلى قرار حقيقي، أي أنه لا يترتب على سكوت السلطة الإدارية قراراً إدارياً، إلا في حال نص المشرع على ذلك صراحةً.

ونتيجة لذلك، فقد أطلق البعض^٣، على هذه القرارات مسمى " القرارات الإدارية بحكم القانون"، استناداً إلى كونها ليست قرارات إدارية صادرة بإرادة الإدارة، وإنما هي قرارات مفترضة.

ب- الاتجاه الثاني _ اعتبر القرار الإداري الضمني قرينة قانونية:

^١ ومنهم الفقيهين (Auby و Drago)، أشار إلى ذلك: د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، بدون مكان نشر، عام ١٩٩٥م، ص ٢١ و ٢٢. د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري - دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٩م، ص ١٢٢.

^٢ أشار إلى ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، عام ١٩٩٤م، ص ٥٠١.

^٣ د. ماهر صلاح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة، بغداد، العراق، عام ١٩٩١م، ص ١١٧.

ذهب جانب من الفقه^١، إلى اعتبار القرار الإداري الضمني قرينة قانونية، حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن سكوت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم إليها، إنما هو قرينة بالرفض، ولا تستطيع _ أي الإدارة _ إثبات عكسها.

ونتيجة لما تقدم، نجد أن الخلاف حول الطبيعة القانونية للقرار الإداري الضمني، باعتباره افتراض قانوني، أم قرينة قانونية، وهو خلاف غير منتج لأي أثر قانوني، أو عملي، لأن سكوت الإدارة يحتمل الوجهين، ويمكن اعتبار هذا السكوت افتراض قانوني، وقرينة قانونية، في ذات الوقت، فالنص القانوني هو الذي يحدد نتيجة السكوت، بالرفض أو القبول، وتتطابق أو تختلف موقف الإدارة من الطلب من خلال الالتزام بالسكوت، مع النتيجة التي يحددها القانون ابتداءً على ذلك السكوت، يتوقف على نية الإدارة إزاء ذلك، وهو أمر لا أهمية قانونية له، بوجود نص قانوني يعالج هذا السكوت.

٢. موقف القضاء:

لقد نصّ القانون الفرنسي منذ عام ١٨٦٤م، على قاعدة عامة تعالج موقف الإدارة بالسكوت عن الرد على الطلبات المقدمة إليها، وهو رفض الإدارة للطلب، ولم ينشأ خلاف في القضاء الفرنسي بشأن القرار الإداري الضمني، بل كان الخلاف حول الأساس القانوني للقرار الضمني^٢.

فقد عدّ المجلس الدستوري الفرنسي، أن القرار الإداري الضمني لا يتقرر إلا بنص تشريعي، فالقانون هو الوحيد الذي يستمد منه القرار الإداري وجوده القانوني، وبالتالي فإنه

^١ انظر: - د. عصام نعمة إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٣.

-M,Stassionpowlos, **traité des actes administratifs**, Athènes, 1954, p83.

^٢ د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

ـ أي القرار الإداري الضمني_ لا يتحقق بمرسوم، أو لائحة، تصدر عن السلطة التنفيذية،
فذلك من اختصاص السلطة التشريعية^١.

أما مجلس الدولة الفرنسي، فقد ذهب في قضائه، إلى أن القرار الإداري يمكن أن
يتقرر بنص لائح، على أساس أن النص القانوني إنما يعتبر قاعدة إجرائية يمكن للإدارة
مخالفتها بالنص في المرسوم أو اللائحة، باعتبار السكوت مدة معينة بمثابة قرار إداري
ضمني بالقبول^٢.

إلا أنَّ المشرع الفرنسي حسم ذلك الخلاف، وأكد ما ذهب إليه المجلس الدستوري،
بإقراره من خلال مرسوم بتاريخ ٢٨ نوفمبر عام ١٩٨٣م، مبدأ عام في القانون الفرنسي،
وهو أن سكوت جهة الإدارة لمدة معينة يولد قراراً إدارياً ضمناً بالرفض.

أما القضاء الإداري المصري، فقد ذهب في أحكامه^٣، إلى أن القرار الإداري يعتبر
قراراً إدارياً ضمناً، في حال اعتبر المشرع بنص خاص، أن سكوت الإدارة هو رفضاً أو
موافقة للطلب إذا مضت مدة معينة من الوقت.

أما بالنسبة للقضاء الإداري السوري، لم يكن له دوراً مباشراً في بيان القرار الإداري
الضمني، إلا أنه أشار إليه في العديد من أحكامه^٤، و نلاحظ أنه بيّن فقط القرار الإداري
الضمني بالرفض (التظلم الإداري)، وهو المنصوص عليه في المادة (٢١) من قانون مجلس

^١ د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٥م، ص ٨٥.

^٢ د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

^٣ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في ٢٢/٦/٢٠٠٣م، في الدعوى رقم (١٠٠٨١) لسنة ٤٦، ص ٤٨،
ص ٨٩٨. أشار إليه: د. عبد الناصر أبو سمهانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات
القانونية، القاهرة، عام ٢٠١٢م، ص ٣٤.

^٤ انظر: حكم المحكمة الإدارية بدمشق، القرار رقم (١/١٩٤)، في القضية ذات الرقم (١/٤٨٠) لسنة ٢٠١٥م،
المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ج ١، عام ٢٠١٧م، ص ٢٦٧. و حكم
المحكمة الإدارية بدمشق، القرار رقم (١/٧١١)، في القضية ذات الرقم (١٥٩٩) لسنة ٢٠١٥م، المجموعة السابقة،
ص ٤٩٩.

الدولة السوري رقم (٣٢) لعام ٢٠١٩م، ولم يبين الحالات الأخرى التي يترتب على السكوت من جانب الإدارة على الطلب المقدم إليها، القبول.

الفرع الثاني- تمييز القرار الإداري الضمني

لقد ذكرنا سابقاً بأن القرار الإداري، هو تعبير الإدارة عن إرادتها، والقرار الإداري الضمني هو أحد أنواع القرارات الإدارية، ولكن بسبب طبيعته الخاصة، ثمة نقاط تشابه، واختلاف تميّزه عن بقية القرارات الإدارية الصريحة منها (أولاً)، والقرارات الإدارية السلبية (ثانياً).

أولاً: تمييزه عن القرار الإداري الصريح:

سبق القول أن القرار الإداري وهو إفصاح عن إرادة الإدارة، إلا أنّ تعبيرها عن إرادتها في القرار الإداري الصريح، يكون من خلال سلوك إيجابي بصورة صريحة دون لبس أو غموض، أما في القرار الإداري الضمني فإن التعبير عن إرادتها يكون من خلال واقعة السكوت، إلا أنه _ أي عنصر التعبير _ يتحقق بإرادة المشرع، فهو الذي يعطي للقرار الإداري الضمني حيز الوجود الخارجي، من خلال تحديده لمعنى السكوت الذي ألزمته الإدارة بقبول، أو رفض، الطلب، أو التظلم المقدم إليها.

ومن ناحية أخرى، يختلف القرار الإداري الضمني، عن القرار الإداري الصريح، من حيث بدء ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث أن هذا الميعاد يبدأ بالنسبة لهذا الأخير من تاريخ تبليغه، أو نشره، أو تحقق العلم اليقيني به^١، بينما يبدأ هذا الميعاد بالنسبة للطعن بالقرار الإداري الضمني من تاريخ انتهاء المدة الممنوحة للإدارة للرد على الطلب، أو التظلم المقدم إليها^٢.

^١ د. علي محمد بدير، وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، د.ت، ص ٤٥٤ و٤٥٥.

^٢ د. بركات أحمد، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، عام ٢٠١٤م، ص ١٦٦.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

بالإضافة إلى ما تقدم، نجد أن القرارات الإدارية الصريحة تصدر عن الإدارة عندما تمارس سلطتها الإدارية المقيدة، والتقديرية على السواء، في حين نجد أن القرارات الإدارية الضمنية لا تظهر إلا في الحالات التي تمارس فيها الإدارة سلطتها التقديرية، وتلتزم السكوت خلالها، فيظهر وفقاً لذلك، القرار الإداري الضمني، كما حدده القانون .

ثانياً: تمييزه عن القرار الإداري السلبي:

تبني المشرعين السوري، والمصري فكرة القرارات الإدارية السلبية، حيث أشارا إليها من خلال النص في قانون مجلس الدولة^١، على أنه: " يُعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة".

ويُعرف القرار الإداري السلبي، بأنه: رفض السلطة الإدارية، أو امتناعها، عن اتخاذ قرار، كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين، والأنظمة النافذة^٢.

ومن هنا نجد، أنَّ القرار الإداري السلبي ينشأ عن موقف رفض، أو امتناع من جانب الإدارة عن اتخاذ قرار، كان واجب عليها قانوناً اتخاذه، بينما يستند القرار الإداري الضمني إلى واقعة صمت، أو حالة سكوت تلتزمها الإدارة.

ومن ناحية أخرى، ينتج القرار الإداري الضمني عندما تمارس الإدارة سلطتها التقديرية، بينما ينتج القرار الإداري السلبي عن سلطة إدارية مقيدة، إذ أنَّ القانون يلزم الإدارة باتخاذ الإجراء أو القرار، فترفض، أو تمتنع عن ذلك الواجب^٣.

^١ انظر: المادة رقم (٨) فقرة (٣)، من قانون مجلس الدولة السوري، رقم (٣٢) لعام ٢٠١٩م. و المادة (١٠)، من قانون مجلس الدولة المصري، رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢م.

^٢ انظر: د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الميسرة، عمان، عام ١٩٩٧م، ص ١١٣. و صلاح محمد الغويري، القرارات الإدارية السلبية وتطبيقاتها في القانون الأردني، مجلة المجد العلمية المتطورة، جامعة آل البيت، الأردن، مج ٢، ع ٢، عام ٢٠٢٣م، ص ٤ وما بعدها.

^٣ د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، عام ٢٠٠٩م، ص ٢٨٦ و ٢٨٧.

بالإضافة إلى ذلك، نجد أنّ القرار الإداري الضمني قد يمثل موقفاً سلبياً بالفرض، أو موقفاً إيجابياً بالقبول، بحسب ما ينص عليه القانون، بينما يتخذ القرار السلبي بشكلٍ دائم، موقفاً سلبياً من قبل الإدارة.

ومن جانب آخر، إنّ القرار الإداري الضمني هو أمر مشروع، يجيزه القانون، ويعطي للإدارة هذا الحق بالتزام الصمت إزاء الطلب المقدم إليها، في حين يكون موقف الإدارة في القرار الإداري السلبي، أمر غير مشروع وغير مجاز قانوناً^١.

وحيث أنّ القرار الإداري الضمني، هو قرار وقتي^٢، فإن الطعن فيه أمام القضاء بالإلغاء، مقيد كسائر القرارات الإدارية الأخرى، بميعاد رفع دعوى الإلغاء، في حين نجد أنّ القرار الإداري السلبي من القرارات الإدارية المستمرة، وبالتالي فإن ميعاد الطعن فيه بالإلغاء يبقى مفتوحاً، طالما أنّ حالة الرفض، أو الامتناع قائمة^٣.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية، في أحكامها^٤، على أنّ: "إنّ القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين.. يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين..".

كما تبنت المحكمة الإدارية العليا السورية، هذا المفهوم للقرارات الإدارية السلبية، من خلال أحكامها^٥، حيث أشارت إلى: "عدم خضوع الطعن بالقرار السلبي لمواعيد الطعن

1 Glele, v, *Les recours contre une decision administrative negative*, A.J.D.A, 1970, p 18.

^٢ يقصد بذلك: أي أنّه يصبح نافذاً عند انتهاء المدة التي يحددها القانون للبت بالطلب من قبل الإدارة.

^٣ د. سعيد الشتيوي العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، ع ١، عام ٢٠١٠م، ص ٢٥٨.

^٤ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الدعوى رقم 13/409ق، في ٨/ ١٢/ ١٩٥٩م. أشار إلى ذلك: د. محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، المنشورات الحقوقية مكتبة صادر، لبنان، عام ١٩٩٨م، ص ١٤٩.

^٥ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم (٧٢)، في الطعن (١٣٦)، لسنة ١٩٧٠م، مجموعة المبادئ لسنة ١٩٧٠م، ص ٢٧٥. وحكمها رقم (٤٦)، في الطعن (٢٩٤)، لسنة ١٩٧٦م، مجموعة المبادئ لسنة ١٩٧٦م، ص ١٢، ص ٣٤. وحكمها رقم (٢١)، في الطعن (٧١)، لسنة ١٩٧٩م، المهاني، ج ٣، ص ٥٢٣. وحكمها رقم (٢١٢٦٠)، في الطعن (٤٦٨/١)، لسنة ١٩٩٨م، المهاني، ج ٣، ص ٥٢٣.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

بالإلغاء، طالما كانت حالة الامتناع مستمرة وقت رفع الدعوى، طالما كانت الإرادة لازالت ماثلة بين صاحب الحق وحقه..".

بهذا نكون قد انتهينا من بيان ماهية القرار الإداري الضمني بعد أن تطرقنا إلى تعريفه، وخصائصه، وطبيعته القانونية، وتمييزه عن القرارات الإدارية الصريحة، وعن القرارات الإدارية السلبية، لننتقل بعدها من خلال المطلب الثاني إلى بيان الوسائل القانونية والإدارية لحماية الموظف العام من هذا القرار، والتي تشكل بدورها وسائل للحد من سلطة الإدارة التقديرية في إصداره، والتي تحقق في المحصلة تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني: وسائل حماية الموظف من القرارات الإدارية الضمنية

إنَّ الإدارة ملزمة في تصرفاتها ولا سيما في قراراتها الإدارية، باحترام مبدأ المشروعية، الذي يفرض عليها الخضوع لحكم القانون وعدم مخالفتها له سواء بقرار صريح أو بقرار ضمني، وذلك حماية لصاحب الشأن، والذي يمكن أن يكون موظف عام يواجه سكوت الإدارة، الذي قد تتجاهل _أي الإدارة_ الرد على طلبه الذي قدمه لها للاستفادة من حقوقه التي نص عليها القانون.

لذلك من الطبيعي أن تكون هنالك وسائل لحماية للموظف العام إزاء القرار الإداري الضمني غير المشروع، وتتمثل هذه الوسائل بالوسائل القانونية المحددة بموجب نصوص قانونية (فرع أول)، والوسائل الإدارية التي تمارسها الإدارة من أجل تصحيح الخطأ الذي ارتكبه عند إصدارها للقرار الإداري الضمني (فرع ثاني).

الفرع الأول_ الوسائل القانونية

يُعد القانون الأداة الرئيسية في تنظيم الحياة الوظيفية في كافة صورها، لما يحتويه من عنصر الإلزام للإدارة والموظفين على حد سواء، بالتالي يؤدي القانون دوراً رئيسياً وهاماً في حماية الموظف العام من تصرفات الإدارة، ولا سيما في مواجهة قراراتها الإدارية الضمنية، وتتمثل هذه الوسائل القانونية بتحديد حالات وجود القرار الإداري الضمني

بنصوص قانونية صريحة، بالإضافة إلى إلزام الإدارة بشكليات محددة كتسبيب القرار الإداري الضمني وتبليغه.

أولاً: التحديد القانوني للقرار الإداري الضمني:

يُعد سكوت الإدارة عن الرد على الطلبات المقدمة إليها من قبل الموظف العام، عقبة أمام هذا الأخير، وضياعاً لحقوقه، الأمر الذي يستلزم قيام المشرع بتحديد حالات وجود القرار الإداري الضمني من خلال نصوص قانونية صريحة، إلا أن ذلك يتطلب أيضاً تحديد آثار سكوت الإدارة، من خلال بيان الظروف المرافقة لموقف الإدارة والتزامها الصمت، فقد يتم تحديد هذه الآثار مسبقاً وفقاً لنص القانون، ويسمى هذا بالسكوت الموصوف، أو تكون غير محددة مسبقاً، بحيث يترك أمر بيان دلالتها إلى القضاء فيما بعد، وهذا ما يسمى بالسكوت الملبس.

إذ إن السكوت الموصوف يعبر عن إرادة جهة الإدارة، من خلال تحديد القانون له دلالة معينة في حالة خاصة محددة، وهذه الدلالة قد تحتل القبول، أو الرفض.^١

مثال ذلك ما أورده المادة (٢١)^٢ من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٣٢) لعام ٢٠١٩م بخصوص التظلم الإداري، لذلك فإن دلالة سكوت الإدارة تبنى على إرادة المشرع من جهة، وعلى إرادة الجهة الإدارية المفترضة من جهة أخرى.

أما السكوت الملبس فيرتكز على وجود وقائع وظروف وقرائن يستنتج من خلالها القضاء دلالة سكوت الجهة الإدارية، وبالتالي يتحقق السكوت الملبس في الحالات التي يغفل فيها المشرع عن تحديد دلالة هذا السكوت، ومثال ذلك ما أورده المادة (١٣٣)/فقرة

^١ د. رفعت عيد سيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٦م، ص ٩٦.

^٢ نصت المادة (٢١) على أن: "ميعاد اقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم... ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً... وبعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له...".

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

ب) من القانون السوري رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤م المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة بخصوص طلب الاستقالة، فقد نصّت على أنّ: " ... ب_ يجب البت في طلب الاستقالة اما بالقبول أو الرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه".

وفي هذه الحالة لا توجد نصوص قانونية تعبر عن إرادة الإدارة الصريحة، بل تعبر عن إرادة ضمنية للإدارة، يستتبطها القضاء من الوقائع والظروف والقرائن المرافقة لموقف الإدارة.^١

نجد أن المشرع الفرنسي قد عالج السكوت الملايس للإدارة إزاء الطلبات المقدمة إليها، من خلال اتخاذه موقفاً صريحاً وعماماً، فقد نصّ في قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة رقم (٢٠٠٠-٣٢١)^٢ المؤرخ ١٢ أبريل عام ٢٠٠٠م، على قاعدة عامة^٣ تحكم سكوت الإدارة بخصوص هذا الشأن، والتي مفادها اعتبار سكوت الإدارة لمدة تزيد عن شهرين عن الرد على الطلب المقدم إليها بمثابة قرار بالرفض، إلا ما استثنى منها بنصٍ خاص.

وقد صدر القانون رقم (١٠٠٥) تاريخ ١٢ تشرين الثاني عام ٢٠١٣ معدلاً للقانون رقم (٢٠٠٠-٣٢١)، والذي جعل من سكوت الإدارة بمثابة قبول، مع وضع بعض الاستثناءات على ذلك.^٤

^١ المرجع السابق، ص ٩٧.

^٢ Loi n° 2000-321 du 12/04/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

^٣ انظر المادة (٢١) من القانون الفرنسي رقم (٢٠٠٠-٣٢١):

<< Le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet >>

" يشكل الصمت الذي تلتزم به السلطة الإدارية لمدة تزيد عن شهرين على الطلب قراراً بالرفض"

^٤ للمزيد أنظر: طارق محمد علي النحاس، التطورات التشريعية والقضائية بخصوص القرار الإداري الضمني _دراسة مقارنة، مجلة جامعة البعث، سلسلة العلوم القانونية، مج ٤٥، ع ١٢، عام ٢٠٢٠، ص ١٢٩.

أما المشرعين المصري والسوري لم يتخذوا موقفاً واضحاً عاماً للسكوت الملابس للإدارة إزاء الطلبات المقدمة إليها من قبل الموظفين، ففي بعض الأحيان حدد الإرادة الضمنية للإدارة في حالة عدم إفصاحها عن إرادتها، وفي البعض الآخر لم يحدد ذلك، وهذا ما يشكل ضياعاً لحقوق الموظف العام.

وبحق إن معالجة أوجه النقص و القصور في القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة والموظفين العاميين، من شأنه حماية الموظف العام من القرار الضمني غير المشروع، بالإضافة إلى حماية المصلحة العامة، من خلال سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وبالتالي يتوجب على المشرعين المصري والسوري معالجة النقص في القوانين ذات الشأن، وحذوهما حذو المشرع الفرنسي بوضع قاعدة عامة دقيقة وواضحة تحكم القرارات الإدارية الضمنية الناتجة عن سكوت الإدارة، وإيراد الاستثناءات على ذلك بنصوص واضحة وصريحة.

نستنتج أنّ القرار الإداري الضمني يستمد وجوده المادي عند توافر شروط معينة، وإن تحديده من خلال قاعدة عامة، أو تحديد حالاته بنصوص صريحة واضحة، يحقق الحماية للفرد بشكل عام، والموظف بشكل خاص، من خلال وجود هذا النص القانوني الذي يحدد المدة القانونية لإجابة الإدارة للطلب المقدم إليها سواء بالرفض أو بالقبول، ويعطي للقرار الإداري الضمني وجوده القانوني، وبالتالي عدم ضياع حقوق صاحب الشأن.

ثانياً: تسبب القرار الإداري الضمني وتبليغه:

إن التزام الإدارة بقواعد الشكل في القرار الإداري، يمثل ضماناً مهمة لحماية المصلحة العامة و مصلحة المخاطبين بالقرار الإداري، لذلك لابدّ من وجود ضوابط شكلية

السكوت المُلبس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

للقرار الإداري الضمني، تشكل ضمانات هامة لحماية الموظف العام منها، وهذه الشكليات هي:

أ- تسبب القرار الإداري الضمني:

لم تنصّ التشريعات المطبقة في سورية ومصر، على تعريف محدد لتسبب القرار الإداري، وذلك على خلاف التشريع الفرنسي الذي وضع نصاً خاصاً لهذا المبدأ فيقانون العلاقة بين الجمهور والإدارة رقم (٢٠٠٠-٣٢١).

وقد عُرف^١ تسبب القرار الإداري، على أنّه: "هو الإفصاح عن العناصر القانونية، والواقعية، التي استند إليها القرار، سواء كان الإفصاح واجباً قانوناً، أو إلزاماً قضائياً، أو تلقائياً من الإدارة".

كما عرّفه الفقيهان (vedel و dévolve)^٢، بأنّه: "التزام قانوني، تُفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرارها".

والقاعدة العامة في كلّ من التشريعات الفرنسية، والسورية، والمصرية، أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم ينص القانون على وجوب التسبب^٣.

وحيث إنّ القرار الإداري يصدر في الحالات المحددة قانوناً للقرارات الإدارية الضمنية، كقرار إداري صريح إذا أفصحت الإدارة عنه صراحةً، وهنا يتوجب عليها تسبب قرارها إذا كانت ملزمة قانوناً بذلك، إلا إنّ المشرع الفرنسي قد أعطى الموظف العام في حالة التزام الإدارة بالسكوت في الحالات القانونية للقرارات الإدارية الضمنية إزاء طلباته المقدمة إليها، الحق في تقديم طلب إلى الإدارة للطلاع على أسباب القرار الإداري الضمني

1 E.Eisenberg, l'audition du citoyen et motivation des décisions administrative individuels, harmattan, 2000, p41.

2 G.vedel, P.dévolve, Droit administrative, tome1, 12édition, 1993, p296

٣ د. جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٦م، ص ١٦٨.

التي استندت إليها، ويتعين على الإدارة الرد على الطلب خلال شهر من تقديمه^١، وهذا يؤدي إلى تحقيق ذات الأهداف التي يحققها التسبب الوجوبي^٢، وبشكل ضمانة هامة للموظف في مواجهة القرار الإداري الضمني، أما المشرع في سورية ومصر، لم ينص على مثل ذلك.

وتُعد ضمانة التسبب، من الضمانات القانونية المهمة للموظف العام، فهو أول المستفيدين منه، لأنه يرغب دائماً بمعرفة الأسباب التي استندت إليها الإدارة عند اتخاذها قرارها، فالتسبب يعطي للموظف القناعة بأن الإدارة تتصرف في نطاق المشروعية، ويحد من سلطة الإدارة التعسفية والتحكمية^٣، وإذا كان كافياً ومنتجاً في فهم الواقع والقانون، يساعد الموظف العام على تفهم مركزه القانوني، ويعطيه فرصة الدفاع عن حقوقه في حال عدم مشروعية الأسباب التي بني عليها القرار الإداري^٤.

لذلك يمكن القول: لا بُدّ من وجود نصوص تشريعية تلزم الإدارة في حال كان الافتراض القانوني لسكوته عن الرد على الطلب المقدم إليها بمثابة رفض له، بتقديم بيان بأسباب قرارها الإداري الضمني بالرفض وذلك خلال مدة معينة، أو على الأقل إعطاء الموظف العام الحق في تقديم طلب إليها للاطلاع على تلك الأسباب التي استندت إليها في قرارها الإداري الضمني.

ب_ تبليغ القرار الإداري الضمني

.. 1275/13MAO a3,4-11-2014, formation CCA de marseille, 8 éme chamber ' للمزيد أنظر: <https://www.legifrance.gouv.fr>

٢ د. أشرف عبد الفتاح ابو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دون دار نشر، القاهرة، عام ٢٠٠٦م، ص ٢٠٣.

٣ د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام ٢٠١٢م، ص ٣٤٠.

٤ د. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠١٦م، ص ٢٠٢.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

الأصل إن القرارات الإدارية تكون نافذة منذ تاريخ صدورها، إلا أنه لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة المخاطبين بها، إلا من تاريخ علمهم بها بإحدى وسائل العلم (النشر، التبليغ، العلم اليقيني)، وقد استقر القضاء على اتباع وسيلة النشر للإعلام بالقرارات الإدارية التنظيمية^١، أما التبليغ (الإعلان) والعلم اليقيني تتبعان للإعلام بالقرارات الإدارية الفردية.

يُقصد بالنشر^٢ إعلام الجمهور بمحتويات القرارات التي تصدر عن الإدارة حتى يكونوا على بينة منها، والأصل أن للإدارة الحرية في اختيار وسيلة النشر مالم يحدد لها القانون وسيلة معينة، إلا أن القانون^٣ قد حدد الوسيلة التي يعتد بها في نشر القرارات التنظيمية، وهي النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح.

ويُقصد بالتبليغ (الإعلان)^٤، قيام جهة الإدارة بإعلام الأفراد بالقرار الإداري بالطريقة التي تراها مناسبة، حيث لا تتقيد باتباع شكل معين، سواء أكان من خلال تسليم القرار مباشرة إلى صاحب الشأن، أو عن طريق البريد، أو من خلال المحضر، أو بصلقه على لوحة الإعلانات، مالم يحدد القانون لها شكل معين للتبليغ، إلا أن ذلك لا ينفي ضرورة احتوائه على جميع عناصره التي تتمثل في ذكر مضمون القرار وأسبابه والجهة المصدرة له.

والإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للتبليغ فقد يكون مكتوباً وقد يكون شفهيّاً، إلا أن الإدارة تسعى دائماً إلى أن يكون تبليغها كتابة حتى تتجنب مخاطر التبليغ لأن من

^١ د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، عام ٢٠١١م، ص ٦٩.

^٢ د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، ط٢، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠١٧م، ص ٢٣٣ و ٢٣٤.

^٣ انظر المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٣٢) لعام ٢٠١٩م.

^٤ د. سعيد نحيلي و د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، عام ٢٠٢١م، ص ٢٧٥.

السهل عليها إثبات التبليغ الكتابي، وإذا ما حدث نزاع بشأن ذلك وقع عبء الإثبات على الإدارة مصدرة القرار.^١

أما العلم اليقيني فيُقصد به^٢، علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علماً يقيناً، لا ظنياً، ولا افتراضياً، نافياً للجهالة، وشاملاً لجميع عناصر القرار ومحتوياته، وثبت ذلك في تاريخ معلوم.

ويمكن أن يستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله، ولل قضاء الإداري أن يتحقق من قيامها أو من عدمها، وهل هي كافية للعلم أم لا، ولا تسري مدة الطعن إلا من يوم ثبوت هذا العلم. ويقع على عاتق الإدارة مصدرة القرار عبء اثبات حصول العلم اليقيني وتاريخه، ولا تكون ملزمة باتباع أية وسيلة في هذا الإثبات^٣.

إلا أنه من الصعب تطبيق هذه الوسيلة وإثباتها في نطاق القرارات الإدارية الضمنية في الحالة التي لا يحدد فيها القانون نتيجة السكوت الذي تلتزمه الإدارة دون الرد على الطلب المقدم إليها.

وبالتالي نجد أنه من الأفضل اعتماد وسيلتي النشر والتبليغ فقط، لإثبات علم الموظف العام، بالقرارات الإدارية الضمنية، وإلزام الإدارة عند انقضاء المدة المحددة لسكوتها، بإعلام الموظف العام بالقرار الإداري المفترض قانوناً، بنشره أو تبليغه، مما يحد من سلطة الإدارة التحكيمية، ويحقق حماية هامة للموظف العام وحفاظاً على حقوقه، وفي المحصلة تحقيق المصلحة العامة.

^١ د. حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، مج ١، ع ٤، عام ٢٠١٨م، ص ١٦٨.

^٢ المرجع السابق، ص ٢٧٦. وانظر أيضاً: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دون دار ومكان نشر، عام ٢٠٠٩م، ص ٣٧٩.

^٣ د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام ٢٠٠٧م، ص ٦٧.

الفرع الثاني_ الوسائل الإدارية

تُعد الوسائل الإدارية من الضمانات المهمة أيضاً والتي توفر الحماية للموظف العام إزاء القرارات الإدارية الضمنية غير المشروعة، والتي قد ينص عليها القانون، أو تستخلص من المبادئ القانونية العامة، أو من أحكام القضاء الإداري.

إنّ القرارات الإدارية الضمنية غير المشروعة قد تزول بإرادة الإدارة، بإفصاحها عن إرادتها في إنهاء القرار الضمني غير المشروع وإزالة آثاره، بالنسبة للمستقبل فقط وهذا ما يسمى بالإلغاء الإداري، أو بالنسبة للمستقبل والماضي معاً، وتسمى بسحب القرار الإداري.^١

أولاً: الإلغاء الإداري

يُقصد بإلغاء القرار الإداري، تجريده من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط، مع بقاء آثاره القانونية بالنسبة للماضي، في الفترة الممتدة ما بين صدوره، وما بين إلغائه.^٢

ويحدد البعض^٣ هذا المفهوم، بأنه: "حق الإدارة الولائية أو الرئاسية، في إعدام قرارها الإداري، وإلغائه بالنسبة للمستقبل فقط، بحيث تظل آثاره بالنسبة لمرحلة التنفيذ و قبل الإلغاء سليمة فلا يشملها الإلغاء".

فإلغاء القرار الإداري هو عمل قانوني ينبثق عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة، بقصد إنهاء آثار قرار إداري بالنسبة للمستقبل، دون المساس بالآثار التي تمت قبل ذلك، وهذا ما يميزه عن عملية سحب القرار الإداري، وحتى عن الإلغاء القضائي.^٤

^١ د. مهند نوح، القانون الإداري^٢، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، عام ٢٠١٨م، ص ١٣٠.

^٢ د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية- الجزء الأول القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠١٢م، ص ٧٥٨.

^٣ د.عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، عام ٢٠٠٧م، ص ٢٤٨.

^٤ د.عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، ط ٥، الجزائر، عام ٢٠٠٩م، ص ١٦٩.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الإلغاء الإداري قد يتم من قبل الإدارة التي أصدرت القرار، أو من قبل السلطة الرئاسية والتي لها من حق التعقيب على قراراتها، أو من قبل الإدارة الخاضعة لوصايتها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك^١.

وقد يكون الإلغاء الإداري صريحاً عندما يتضمن القرار نصاً بإلغاء القرار الإداري السابق، وقد يكون ضمناً بموجب قرار جديد يحل محل القرار السابق^٢.

إنّ الحديث عن سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية، يؤدي بنا إلى التمييز بين سلطاتها في إلغاء قراراتها المشروعة، وبين سلطاتها في إلغاء قراراتها غير المشروعة:

وهنا لا بُدّ لنا من التمييز بين القرارات اللاتحجية وبين القرارات الفردية، فالنسبة للقرارات اللاتحجية^٣، يجوز دائماً إلغاؤها كونها تتضمن قواعد قانونية تنظيمية عامة ومجردة، ولا ترتب حقوقاً مكتسبة لأحد، بل من الواجب على الإدارة تعديلها أو إلغاؤها وفقاً لمقتضيات سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، وقابليتها للتغيير والتبديل، وهذا ما يجعل هذه القرارات قابلة للإلغاء في أي وقت ودون التقيد بمدة معينة.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية فهي على خلاف القرارات اللاتحجية، لا تنطوي على قواعد عامة مجردة، ولا تنشئ مراكز قانونية عامة، وإنما تتعلق بمراكز قانونية فردية أو ذاتية^٤.

إن إلغاء القرارات الفردية المشروعة يخضع لقاعدة عامة، وهي عدم جواز إلغاؤها إذا صدرت طبقاً للقانون، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وذلك ضماناً لاستقرار

١. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٢.

٢. د. سليم سليمان، خلاصة القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٩م، ص ٢٢٩.

٣. د. سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٦.

٤. انظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ط٦، عام ١٩٩١م، ص ٣٠٠.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

المعاملات، ولعدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد، فاحترام المراكز القانونية والمحافظة على استقرار المعاملات من الأسس التي تقوم عليها دولة القانون.

إلا أن هناك قرارات فردية لا ترتب حقوقاً للأفراد، يمكن للإدارة إلغاؤها بالنسبة للمستقبل وفي أي وقت، ومثال هذه القرارات^١، القرارات الوقتية (قرار ندب الموظف العام)، القرارات الولائية (قرار منح الموظف العام إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتملها القانون)، القرارات غير التنفيذية^٢ (قرار إحالة الموظف إلى مجلس تأديبي).

وبالتالي نجد إن القرارات والمراكز الفردية، لا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في مجال المساس بها إلا عن طريق قرار فردي مضاد يصدر وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون، فالقرار السليم الصادر بتعيين موظف لا يمكن للإدارة أن تلغيه متى أرادت ذلك، ولكنها تستطيع فصل الموظف بإجراء مضاد للتعيين، سواء عن طريق الفصل التأديبي أو عن طريق قبول استقالة الموظف، أو إلغاء الوظيفة.^٣

أما بالنسبة إلى القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة، الأصل فيها أنها قابلة للإلغاء، والإلغاء لها هو جزء لعدم مشروعيتها^٤، ويكون للإدارة أن تقوم بهذا الإلغاء حينما يصاب القرار بإحدى عيوب عدم المشروعية، وبالتالي فإن مدة الطعن القضائي والتي يجوز للإدارة خلالها إلغاء القرار الإداري، تحتسب منذ هذه الإصابة وليس منذ تاريخ نفاذ القرار الإداري^٥. ومدة هذا الميعاد في التشريع الفرنسي هي شهرين، أما بالنسبة للتشريعين السوري والمصري فهي ستون يوماً.

^١ د. مازن ليلو راضي، *الوجيز في القانون الإداري*، ط٣، بلا مكان نشر، عام ٢٠١٨م، ص ٢٠٩.

^٢ وهي القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار ما.

^٣ د. سعيد نحيلي و د. عيسى الحسن، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٧.

^٤ د. سليمان محمد الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة*، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٤.

^٥ انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، تاريخ ١/٥ / ١٩٥٠م، في القضية رقم (١٤٥)، سنة ٣ ق، ص ١٥٧.

بالرغم من أن القرار الإداري الضمني يُعد من أنواع القرارات الإدارية الفردية، إلا إنَّ كل نوع من القرارات الضمنية ينطبق عليه حكم من أحكام الإلغاء الإداري، وفقاً للآتي:

أ- القرارات الإدارية الضمنية الصادرة بالرفض:

لا بُدَّ هنا من التمييز بين حالتين:

_ الحالة الأولى: إذا لم ترتب القرارات الإدارية الضمنية، أيّة حقوق أو مزايا للموظف العام، فالقاعدة العامة هنا يجوز للإدارة إلغاؤها، سواء كانت سليمة أو معيبة، ودون التقيد بميعاد معين،.

_ الحالة الثانية: إذا رتبت القرارات الإدارية الضمنية، حقوق أو مزايا للموظف العام، هنا يجوز للإدارة إلغاؤها إذا كانت معيبة وذلك خلال مدة الطعن القضائي بها، أما إذا كانت سليمة فلا يجوز للإدارة إلغاؤها.

ب- القرارات الإدارية الضمنية الصادرة بالقبول:

تُرتب هذه القرارات حكماً، حقوقاً ومزايا للموظف العام، وبالتالي لا يمكن للإدارة إلغاؤها إذا كانت مشروعة^١، أما إذا كانت غير مشروعة فإنّه يجوز لها إلغاؤها خلال مدة الطعن القضائي التي تحتسب منذ إصابة القرار بإحدى عيوب عدم المشروعية.

ثانياً: سحب القرارات الإدارية الضمنية

أ- ماهية سحب القرارات الإدارية

تُعرف عملية سحب القرار الإداري وفقاً لرأي الفقيه (Forget)^٢، بأنها: طريقة خاصة لإنهاء القرار الإداري بأثر رجعي، بإرادة الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو سلطتها الرئاسية، بالشروط المحددة قانوناً.

^١ د. فؤاد محمد موسى، مرجع سبق ذكره، ص ٩٧.

^٢ Forget-Jean pierre, *Le régime Juridique et Administratif du Permis de Construire*, J.dalmas, Paris, 1977, p11.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

يرى الفقيه (Bounard)^١، بأنَّ سحب القرار الإداري: هو العمل الذي ينهي القرار من قبل جهة الإدارة التي أصدرته، واعتباره كأن لم يكن.

في حين يُعرفه البعض^٢، على أنَّه: هو تجريد للقرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية، بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معاً، بحيث يصبح القرار كأن لم يكن، ويمثل استثناءً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. ويرى آخرون^٣، بأنَّ سحب القرار الإداري، هو: إلغاء بأثر رجعي للقرار الإداري.

وبالتالي فإنَّ سحب القرار الإداري، ينطوي على جانبين، الأول هو الإلغاء، بإنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار، والثاني إنهاء آثار القرار بالنسبة للمستقبل والماضي معاً، وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدوره.

ب_ أحكام سحب القرارات الإدارية الضمنية:

استقر الفقه والقضاء على قاعدة عامة بعدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة، سواء أكانت فردية أو تنظيمية، وذلك حماية لمبدأ المشروعية، وضماناً لحقوق الأفراد، واستقرار الأوضاع القانونية، وتطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر^٤، أجاز لاعتبارات تتعلق بالعدالة سحب القرارات المتعلقة بفصل الموظفين حتى ولو صدرت صحيحة وطبقاً للقانون، بشرط عدم التأثير على حقوق الغير المكتسبة^٥.

1 Bounard-Rouger , **Precis de Droit Administratif** , Librairie générale de droit , Paris, 1943,p257.

٢ د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سبق ذكره، ص ٧٧٢.

٣ انظر: - د. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص ٥٧٦.

- د. حسني درويش عبد الحميد، **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء**، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٨١م، ص ٢٩٤.

٤ د. مازن ليلو راضي، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٠.

٥ كأن يتم تعيين موظف آخر في الوظيفة التي فصل منها الموظف، فيولد ذلك حقاً مكتسباً له يجب مراعاته.

بالنسبة للقرارات الإدارية الضمنية غير المشروعة، لا بُدّ من التمييز بين القرارات الضمنية الصادرة بالقبول، وبين تلك الصادرة بالرفض، على النحو الآتي:

١- القرارات الإدارية الضمنية بالقبول غير المشروعة:

في هذه الحالة يفرق مجلس الدولة الفرنسي فيما إذا كان القرار الضمني بالقبول قابل للإعلان أم لا، فالأصل أنّه غير قابل للإعلان فهنا يتمتع على الإدارة سحبه سواء كان سليماً أو معيباً، أما إذا كان مما يتوجب قانوناً إعلانه، فإن للإدارة الحق في سحبه، في حال كان غير مشروع، وذلك خلال ميعاد الطعن بالإلغاء^١.

كذلك أيضاً، أجاز القضاء الإداري المصري^٢ لإدارة سحب القرار الإداري الضمني بالقبول إذا كان غير مشروعاً، خلال سنتين يوماً من صدور القرار.

أما بالنسبة للقضاء الإداري السوري، فإنّه لم يشير بشكل صريح إلى سحب القرارات الإدارية الضمنية، بل اكتفى في أحكامه^٣، إلى إمكانية سحب الإدارة قراراتها الإدارية بشكل عام، خلال ميعاد الطعن وهو ستون يوماً من تاريخ نفاذ القرار.

قد ذهب المشرع الفرنسي، إلى وضع نص قانوني^٤، يجيز للإدارة سحب قراراتها الإدارية الضمنية بالقبول غير المشروعة، خلال ميعاد الطعن القضائي ما دامت لم تراعى

١ انظر: د. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، بلا دار ومكان نشر، عام ٢٠٠٠م، ص ٢٠٢. و د. رفعت عيد سيد، مرجع سبق ذكره، ص ١٦١.

٢ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٩٧٧ لسنة ٥ق، جلسة ١٣ / ١ / ١٩٦٣م. أشار إليه: د. رحيم سليمان الكبيسي، المرجع السابق، ص ٢١٠.

٣ انظر: حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق، القرار رقم (١/٢٠٢) لعام ٢٠١٤م، في القضية ذات الرقم (١/٥٧٥) لسنة ٢٠١٤م، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ج ١، عام ٢٠١٧م، ص ٦٦. وأيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم (٣٦٥)، في الطعن ١٨١٧ لسنة ١٩٩٢م، مجموعة المبادئ لعام ١٩٩٢م، ص ٥٧٢.

٤ انظر: المادة (٢٣) من القانون الفرنسي الذي ينظم علاقة الجمهور مع الإدارة رقم (٣٢١-٢٠٠٠):

" Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

إجراءات الإعلان والنشر خلال مدة شهرين من صدور هذه القرارات. وقد ميّز بين ثلاث حالات من سحب القرارات الإدارية الضمنية بالقبول غير المشروعة:

- ١- يحق للغير مطالبة الإدارة بسحب قرارها الضمني بالقبول غير المشروع خلال مدة الطعن القضائي، في حال تم الإخطار بهذا القرار وفقاً للقانون.
- ٢- يحق للإدارة سحب قراراتها الضمنية بالقبول غير المشروعة خلال ميعاد شهرين من تاريخ صدورها، ودون التقيد بميعاد في حال طلب ذوي الشأن بشرط إخطارهم بهذه القرارات.
- ٣- يحق للإدارة سحب قرارها الضمني غير المشروع في أثناء سير الدعوى المرفوعة ضد هذا القرار.

مما تقدم نجد، أنّه في حال قيام المشرعين السوري والمصري، بإتباع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي بتقنين أحكام سحب القرارات الإدارية الضمنية بالقبول غير المشروعة بنصّ قانوني، يشكل بحق ضمانات هامة لحماية الموظف العام إزاء هذه القرارات غير المشروعة، فضلاً عن المحافظة على انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطرداء، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

_ القرارات الإدارية الضمنية بالرفض غير المشروعة:

ذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أنّ القرارات الإدارية الضمنية بالرفض كأصل عام لا تولد حقوق لذوي الشأن، وبالتالي يجوز للإدارة أن تسحبها، دون أن تتقيد بمدة الطعن

1- Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en oeuvre .

2- Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en oeuvre .

3- Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé. "

القضائي، إلا أنه إذا تولد عن هذه القرارات حقوق، تكون سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المعيبة مقيدة بمدة الطعن القضائي^١.

وبالتالي نجد أن هذا الاستثناء تطبيقاً لمبدأ استقرار المراكز القانونية وانتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وأيضاً تطبيقاً لمبدأ أن كل قرار إداري قد ينشئ أو يعدل مركز قانونياً فردياً، ينشئ حقاً سواء للمخاطب به بشكل مباشر أو لصالح الغير ممن قد يتأثرون بذلك القرار.

استقر الفقه والقضاء الإداري المصري، على أنه يجوز للإدارة سحب قراراتها الإدارية الضمنية بالرفض غير المشروعة، دون التقيد بميعاد معين إذا لم يترتب عليها حقوقاً أو مزايا للغير، أما إذا تترتب عليها حقوقاً أو مزايا للغير في حالة يجوز لها سحبها خلال مدة الطعن القضائي^٢.

سبق وذكرنا بأن القضاء الإداري السوري، لم يشير بشكل صريح إلى سحب القرارات الإدارية الضمنية سواء الصادرة بالقبول أم بالرفض، بل اكتفى في العديد من أحكامه، إلى إمكانية الإدارة سحب قراراتها الإدارية بشكل عام، خلال ميعاد الطعن وهو ستون يوماً من تاريخ نفاذ القرار.

الخاتمة:

حاولنا من خلال الدراسة السابقة تسليط الضوء على ماهية القرار الإداري الضمني وطبيعته وخصائصه وتمييزه عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى وفقاً للتشريعات، وبيان الضوابط والوسائل القانونية والإدارية لإصداره، والتي يمكن من خلالها الحد من تعسف

١ د. جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، كليك للنشر، المحمدية، الجزائر، عام ٢٠١٤م، ص ١١٢.

٢ د. فؤاد محمد موسى، مرجع سبق ذكره، ص ٩٧ ومابعداها.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

الإدارة في استخدام سلطتها في هذا الشأن، وضمان الحماية للموظف العام، وفي المحصلة تحقيق المصلحة العامة، وتوصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات:

أولاً- النتائج:

١. لم يكن للقضاء الإداري السوي دوراً مباشراً في بيان القرار الإداري الضمني، إلا أنه بيّن فقط القرار الإداري الضمني بالرفض (التظلم الإداري)، وهو المنصوص عليه في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٣٢) لعام ٢٠١٩م، ولم يبين الحالات الأخرى التي يترتب على السكوت القبول.
٢. وضع التشريع الفرنسي قاعدة عامة تحكم سكوت الإدارة، على خلاف التشريعين السوري والمصري اللذين لم يقررا مثل تلك القاعدة، وهذا يُعد قصوراً في هذان التشريعين، مما يؤدي إلى عدم معرفة الموظف العام مصير طلباته المقدمة إلى الإدارة.
٣. لم يتخذ المشرعين المصري والسوري موقفاً واضحاً عاماً للسكوت الملبس للإدارة إزاء الطلبات المقدمة إليها من قبل الموظفين، ففي بعض الأحيان حدد الإرادة الضمنية للإدارة في حالة عدم إفصاحها عن إرادتها، وفي البعض الآخر لم يحدد ذلك، وهذا ما يشكل ضياعاً لحقوق الموظف العام.
٤. إنّ تحديد وجوده القرار الإداري الضمني من خلال قاعدة عامة، أو تحديد حالاته بنصوص صريحة واضحة، يحقق الحماية للفرد بشكل عام، والموظف بشكل خاص، ويعطي للقرار الإداري الضمني وجوده القانوني، وبالتالي عدم ضياع حقوق صاحب الشأن.
٥. يُعد تسبیب القرار الإداري الضمني، من الضمانات القانونية المهمة للموظف العام، ويعطيه القناعة بأن الإدارة تتصرف في نطاق المشروعية، ويحد من سلطة الإدارة التعسفية والتحكمية، وقد ألزم المشرع الفرنسي الإدارة بتسبیب قراراتها الضمنية بناء على طلب صاحب الشأن خلال شهر من تاريخ تقديمه الطلب، وذلك على خلاف المشرعين السوري والمصري اللذين لم يشيرا إلى تسبیب القرارات الإدارية الضمنية.

٦. لم يشير القضاء الإداري السوري، بشكل صريح إلى وسيلتي الإلغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية الضمنية سواء الصادرة بالقبول أم بالرفض، بل اكتفى بالإشارة إلى ذلك بالنسبة للقرارات الإدارية بشكل عام، حيث تُعد هاتين الوسيلتين مهمتان للإدارة لتصحيح قراراتها الضمنية غير المشروعة.

ثانياً- التوصيات:

١. يتوجب على المشرعين السوري والمصري معالجة النقص في القوانين التي تحكم الوظيفة العامة، وحذوهما حذو المشرع الفرنسي بوضع قاعدة عامة دقيقة وواضحة تحكم القرارات الإدارية الضمنية الناتجة عن سكوت الإدارة، وإبراد الاستثناءات على ذلك بنصوص واضحة وصريحة.
٢. ندعو المشرعين السوري والمصري إلى وضع نص تشريعي يلزم الإدارة في حال كان الافتراض القانوني لسكوتها عن الرد على الطلب المقدم إليها بمثابة رفض له، بتقديم بيان بأسباب قرارها الإداري الضمني بالرفض وذلك خلال مدة معينة، أو على الأقل إعطاء الموظف العام الحق في تقديم طلب إليها للاطلاع على تلك الأسباب التي استندت إليها في قرارها الإداري الضمني.
٣. ندعو المشرعين السوري والمصري إلى تنقيح أحكام الإلغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية الضمنية غير المشروعة بنصوص قانونية، حيث يشكل ذلك ضماناً هامة لحماية الموظف العام إزاء هذه القرارات غير المشروعة، والمحافظة على انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم
و ضمانات الحماية القانونية والإدارية

٤. ندعو المشرع السوري إلى اجراء تعديل في القانون رقم /٥٠/ المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة، وذلك في المادة (١٣٣ فقرة ب) منه، بالنص على أن سكوت الإدارة دون البت في طلب الاستقالة مدة ستين يوماً من تاريخ تقديمه، يعتبر قبولاً ضمناً لها.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أولاً- الكتب والمؤلفات:

١. د. أشرف عبد الفتاح ابو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دون دار نشر، القاهرة، عام ٢٠٠٦م.
٢. د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٥م.
٣. د. جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، كليك للنشر، المحمدية، الجزائر، عام ٢٠١٤م.
٤. د. جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٦م.
٥. د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، ط٣، بلا مكان نشر، عام ٢٠١٨م.
٦. د. مهدي نوح، القانون الإداري ٢، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، عام ٢٠١٨م.
٧. د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية- الجزء الأول القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠١٢م.
٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام ٢٠٠٧م.
٩. د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتب القانونية، مصر، عام ٢٠٠٧م.
١٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٣م.
١١. د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، بدون مكان نشر، عام ١٩٩٥م.
١٢. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، عام ٢٠٠٩م.

**السكوت المُلابس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم
و ضمانات الحماية القانونية والإدارية**

١٣. د. سعيد نحيلي و د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، عام ٢٠٢١م.
١٤. د. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠١٦.
١٥. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٩١م.
١٦. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ط ٦، عام ١٩٩١م.
١٧. د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، ط ٢، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠١٧م.
١٨. د. عبد الناصر أبو سمهدانه، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، عام ٢٠١٢م.
١٩. د. عمار عابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، ط ٥، الجزائر، عام ٢٠٠٩م.
٢٠. د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري - دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٩م.
٢١. د. عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، عام ٢٠٠٧م.
٢٢. د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٦م.
٢٣. د. رحيم سليمان الكبسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، بلا دار ومكان نشر، عام ٢٠٠٠م.
٢٤. د. رفعت عيد سيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٦م.

٢٥. د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، عام ٢٠١١م.

ثانياً- الرسائل العلمية:

د. بركات أحمد، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، عام ٢٠١٤م.

ثالثاً- الأبحاث العلمية:

١. صلاح محمد الغوييري، القرارات الإدارية السلبية وتطبيقاتها في القانون الأردني، مجلة المجد العلمية المتطورة، جامعة آل البيت، الأردن، مج ٢، ع ٢، عام ٢٠٢٣م.
٢. طارق محمد علي النحاس، التطورات التشريعية والقضائية بخصوص القرار الإداري الضمني _دراسة مقارنة، مجلة جامعة البعث، سلسلة العلوم القانونية، مج ٤٥، ع ١٢، جامعة البعث، سورية، عام ٢٠٢٠، ص ١٢٩.
٣. د. حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، مج ١، ع ٤، عام ٢٠١٨م.
٤. د. سعيد الشتيوي العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، ع ١، عام ٢٠١٠م.

رابعاً- القوانين والأحكام القضائية:

٥. القوانين النازمة للوظيفة العامة في سورية ومصر وفرنسا.
٦. أحكام القضاء الإداري في سورية ومصر وفرنسا.

المراجع باللغة الأجنبية:

- 1 Bounard-Rouger , **Precis de Droit Administratif** , Librairie générale de droit , Paris, 1943.
- 2 CCA de marseille, 8 éme chamber – formation a3,4-11-2014, no13MAO1275 . <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- 3 E.Eisenberg, l'audition du citoyen et motivation des décisions administrative individuels, harmattan, 2000.
- 4 Forge.J.M. **Droit administrative**,P.U.F, 1991. Paris.
- 5 Forget-Jean pierre, **Le régime Juridique et Administratif du Permis de Construire**, J.dalmas, Paris, 1977.
- 6 G.vedel, P.dévolue, Droit administrative, tome1, 12édition, 1993.
- 7 Glele, v, **Les recours contre une decision administrative negative**, A.J.D.A, 1970.
- 8 Loi n° 2000-321 du 12/04/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- 9 M,Stassionpowlos, **traité des actes administratifs**, Athènes, 1954.