

# الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية في سوريا

إعداد الطالبة:

ضحى رامح معروف

إشراف الدكتور:

طارق محمد علي النحاس

## ملخص

تثير طبيعة اللوائح الإدارية المختلطة عدة إشكاليات، فهي بحسب المعيار الشكلي قرارات إدارية كونها تصدر عن السلطة الإدارية، كما أنها تعتبر قوانين من الناحية الموضوعية، على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة ومجربة تستهدف التنظيم المستقبل، وتحاطب عدداً غير محدود من الأفراد، وذلك بحسب المعيار الموضوعي.

الأمر الذي يخلق صعوبة في تحديد الجهة المختصة بالرقابة على مشروعيتها، لا سيما وأن المشرع في كل من سوريا ومصر قد أخضعها لرقابة المحكمة الدستورية العليا مثلها مثل القوانين هذا لجهة الرقابة على دستوريتها، أما بالنسبة للرقابة على اللوائح فقد جعل المشرع القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في الرقابة على مشروعيتها، ولكن موقف القضاء الإداري في الدول محل المقارنة كان متبايناً تجاه الطعن ابتداء بها، فقبله تارة ورفضه تارة أخرى.

**الكلمات المفتاحية:** اللوائح- المشروعية الإدارية- الإلغاء- المصلحة.

## Judicial oversight of the legality of the regulations

### Abstract

The nature of the mixed administrative regulations raises several problems. According to the formal standard, it is considered administrative decisions, given that they are issued by the administrative authority. Individuals, according to the objective standard. This makes it difficult to determine the authority concerned with oversight of its legitimacy, especially since the legislator in both Syria and Egypt has subjected it to the oversight of the Supreme Constitutional Court, like the laws. The general mandate in oversight of its legality, but the position of the administrative judiciary in the countries under comparison was different regarding its appeal, so it was accepted and sometimes rejected. This makes it difficult to determine the authority concerned with oversight of its legitimacy, especially since the legislator in both Syria and Egypt has subjected it to the oversight of the Supreme Constitutional Court, like the laws. The general mandate in oversight of its legality, but the position of the administrative judiciary in the countries under comparison was different regarding its appeal, so it was accepted and sometimes rejected.

**Keywords:** Regulations– Administrative Legitimacy– Cancellation–interest.

## المقدمة:

تبعد أهمية القرار الإداري بشكل عام من خلال كونه العصب الحساس لنشاط الإدارة، فهو العجلة التي يدور عليها هذا النشاط، حيث يعُد القرار الإداري أهم مظاهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة والتي تستمدّها من القانون العام، إذ تستطيع الإدارة من خلاله وبإرادتها المنفردة –على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص- أن تتشَّى الحقوق وتفرض الالتزامات وذلك لقيام بممارسة مهامها في تسخير المرافق العامة وسدّ متطلبات الحياة الإدارية.

وإذا كان القرار الإداري الفردي يؤثّر في المراكز القانونية لفرد أو مجموعة من الأفراد (إنشاءً أو إلغاءً أو تعديلاً)، فإنّ القرار التنظيمي (اللائحة) يؤثّر في المراكز القانونية لعدد غير محدود من الأفراد، كونه يتضمّن بطبيعته قواعد عامة ومجردة، تهدف إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم، الأمر الذي دفع بالمشروع إلى السماح للأفراد أو الجهات المختصة بممارسة الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية، وذلك من خلال اللجوء إلى القضاء للحصول على الحماية القانونية فيما إذا تعسّفت الإدارة في استعمال هذه الصلاحيات الخطيرة.

وتتنوع الرقابة على اللوائح (القرارات التنظيمية) بين رقابة دستورية ورقابة مشروعية، فإذا ما أُريد الطعن في هذه اللوائح لمخالفتها للدستور فإنّ هذا يدخل ضمن الرقابة الدستورية وينعقد الاختصاص في ذلك للمحكمة الدستورية العليا. أما

إذا كان الطعن مبنياً على أساس مخالفتها للقانون فهذا يدخل ضمن رقابة المشروعية التي يملكها القضاء الإداري وهو ما سنتناوله في بحثنا.

### **مشكلة البحث:**

يهدف المشرع في القانون الإداري إلى تحقيق التوازن بين ضرورة ممارسة الإدراة لصلاحياتها الالزمة لتسخير المرافق العامة بما يخدم المصلحة العامة، وبين حقوق وحريات الأفراد التي ستقيدها الإدراة بما تصدره من قرارات إدارية. وهذه السلطة الواسعة تستلزم رقابة حقيقة وفعالة تكبح جماحها وتوقف تعسفها وتعيدها إلى جادة المشروعية فيما إذا حادت عنها، لذلك كان العمل الأسمى للقضاء هو تحقيق الموازنة بين الصالح العام والصالح الخاص فيما إذا نشأ تعارض بينهما. وذلك بما يملكه من حياد موضوعي وخبرة واستقلال، لذلك يثير هذا البحث التساؤل حول الجهة القضائية الأنسب لممارسة الرقابة على اللوائح، بحيث تختلف هذه الجهة بحسب المعيار الذي سينظر به إلى اللوائح، فاعتماد المعيار الموضوعي سيجعلها أقرب إلى طبيعة القوانين على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة ومجردة، وبالتالي تدخل الرقابة عليها ضمن اختصاص المحكمة الدستورية العليا. أما إذا اعتمدنا المعيار الشكلي فإنها ستغدو قرارات إدارية نظراً لصدورها عن الجهات الإدارية، وبالتالي سينعد الاختصاص بالرقابة عليها للقضاء الإداري.

### **أهمية البحث:**

تتجسد أهمية هذا البحث في اتصاله بعدد من المبادئ القانونية كمبدأ المشروعية ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة ومبدأ استمرارية تسخير المرفق العام ومبدأ فصل السلطات. وكذلك تتجسد أهمية هذا البحث في أنه يسلط الضوء على أخطر امتيازات الإدراة ألا وهو صلاحية إصدار اللوائح الإدارية التي تقترب في طبيعتها

من عمل المشرع باحتواها على قواعد عامة ومجربة قابلة للتطبيق على عدد غير محدود من الأفراد، وأخيراً لأنه يسلط الضوء على الرقابة القضائية على اللوائح والتي تعتبر الضمانة الحقيقية والفعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد.

**أهداف البحث:** يهدف البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1- توضيح مفهوم المشروعية الإدارية وتحديد مصادرها.
- 2- توضيح مفهوم اللوائح الإدارية وأنواعها.
- 3- تحديد مفهوم دعوى الإلغاء.
- 4- تحديد عيوب اللوائح الإدارية وأسباب الطعن فيها.
- 5- تحديد الجهة المختصة بالرقابة على مشروعية اللوائح.

**منهج البحث:**

لتحقيق الأهداف المرجوة من هذا البحث سيتبع الباحث المنهج التحليلي الاستباطي لتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية في سوريا والمتعلقة بالبحث، واستباط السياسة القضائية التي اتبعها القضاء الإداري في الجمهورية العربية السورية في مجال الرقابة على اللوائح الإدارية. مع الركون إلى المنهج المقارن للوقوف على المنهج الذي اتبعه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسوريا تجاه اللوائح الإدارية.

**خطة البحث:**

المطلب الأول: مشروعية اللوائح الإدارية.

الفرع الأول: تعريف اللوائح الإدارية وأنواعها.

الفرع الثاني: مبدأ المشروعية الإدارية.

المطلب الثاني: مفهوم دعوى الإلغاء

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء وشروطها.

الفرع الثاني: أوجه الإلغاء.

## **المطلب الأول**

### **مشروعية اللوائح الإدارية**

يراقب القاضي الإداري مشروعية اللوائح من خلال دعوى الإلغاء، التي تعتبر الوسيلة الناجعة لحماية مبدأ المشروعية، فهي دعوى القانون العام التي تستهدف الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية الفردية منها والتنظيمية، وبغض النظر عن السلطة التي أصدرتها أو حتى عن قوتها القانونية، وقبل التطرق للحديث عن دعوى الإلغاء لا بد من التعريف باللوائح الإدارية وأنواعها (الفرع الأول). ومن ثم الحديث عن مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية (الفرع الثاني).

## **الفرع الأول**

### **مفهوم اللوائح الإدارية وأنواعها**

تتضمن القرارات الإدارية التنظيمية قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد بأوصافهم لا بذواتهم، فهي تختلف عن القرارات الفردية من حيث الطبيعة حيث إنها بمثابة تشريع يصدر عن السلطة الإدارية، ومن ناحية أخرى فإن تطبيق القاعدة العامة المجردة لا يستنفد موضوعها، بل تظل قابلة

للتطبيق في المستقبل، وعلى ذلك فإن الأحكام القانونية للوائح تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تطبق على القرارات الفردية.

### **أولاً - تعريف القرارات التنظيمية (اللوائح):**

الأصل أن السلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات هي صاحبة الاختصاص بإصدار القوانين، إلا أن التطبيق العملي اقتضى التخفيف من هذا المبدأ بمنح السلطة التنفيذية صلاحية وضع قواعد عامة مجردة وموضوعية وملزمة تسرى على جميع الأفراد الذين تتواجد بهم الشروط الازمة لتطبيق هذه القواعد، وتسمى هذه القواعد بالأنظمة أو اللوائح أو القرارات التنظيمية أو التشريعات الفرعية، لكن من الأفضل استخدام مصطلح اللوائح كونه أدق هذه المصطلحات وأوسعها، بالإضافة إلى أنه المصطلح الذي استخدمه المشرع في الدستور النافذ في الجمهورية العربية السورية<sup>(1)</sup>. وهذه الأنظمة تعتبر مصدراً من مصادر المشروعية المكتوبة، وتأتي في المرتبة الثالثة من حيث التدرج التشريعي بعد الدستور والقانون العادي، ولذلك فإن على واضعي هذه الأنظمة التقيد من حيث إجراءات وضعها ومضمونها بأحكام القواعد القانونية التي تعلوها مرتبة، فإذا خالفتها غدت غير مشروعية لخروجها على مبدأ المشروعية، وتصبح محلأً للطعن فيها أمام المحاكم المختصة.

وقد عرّفها الفقه العربي بأنها: القواعد العامة والمجردة الموضوعية والملزمة المنوحة للسلطة التنفيذية، والتي تسرى على جميع الأفراد الذين تتواجد بهم الشروط الازمة لتطبيق هذه القواعد<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

<sup>(2)</sup> د. سليمان الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧م، الطبعة الأولى، ص 311.

كما عرفها آخرون<sup>(3)</sup> بأنها أعمال إدارية منفردة الطرف تنشأ عنها قاعدة عامة وغير شخصية توجه إلى شخص واحد أو إلى عدة أشخاص على نحو مجرد من دون أي تحديد بالاسم. فالقرار الذي يحدد مدة الدراسة في الجامعة وشروطها يوجه إلى كل طلاب هذه الجامعة. وفي بعض الأحيان قد تطال اللائحة شخصاً واحداً، كالقرار الذي يحدد صلاحيات المحافظ على سبيل المثال.

ويتبين من هذه التعريفات أنها تجمع على أن اللوائح تتضمن قواعد عامة ملزمة ومجردة قابلة للتطبيق على عدد غير محدد من الأفراد بصفاتهم لا بأشخاصهم، تصدر عن سلطة إدارية بهدف إحداث مركز قانوني معين، وكل ذلك لا يجب أن يجيز عن الهدف الذي شرعت لأجله هذه الأنظمة ألا وهو تحقيق المصلحة العامة.

وتتجدر الإشارة هنا إلى أن أغلب الإدارات في سوريا اتجهت إلى الخلط بين التعليمات الإدارية (التعاميم) التي تخرج عن إطار القرارات الإدارية وتدخل في نطاق إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة، أي إنها تدخل في نطاق الأعمال المادية للإدارة التي لا تحدث أي أثر قانوني وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري. وبين اللوائح التي تتضمن قواعد قانونية عامة تصدر عن الإدارة بهدف إحداث أثر قانوني وت تخضع وبالتالي لرقابة القضاء الإداري<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> د. فوزت فرجات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، (د:ن)، بيروت، 2004، (د: ط)، ص 392.

<sup>(4)</sup> محمد جميل حاج أحمد، الرقابة القضائية على اللوائح الإدارية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة حلب، كلية الحقوق، 2022.

## ثانياً - أنواع اللوائح:

يمكن تقسيم اللوائح بحسب ظروف إصدارها فهناك لوائح تصدرها الإدارة في الظروف العادية وأخرى تصدرها في الظروف الاستثنائية. في حالة الظروف العادية لا تحتاج الإدارة إلى أكثر من إصدار اللوائح التي تتطلبها طبيعة النشاط الإداري للسلطة التنفيذية من تنفيذ القوانين والحفاظ على النظام العام، فقد منحت معظم الدساتير السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة. لكن عندما تستجد ظروف لا يمكن مواجهتها بالنظام السابق، فيكون لا بد للإدارة عندئذ من استخدام سلطاتها الاستثنائية لمواجهتها وتمثل هذه السلطات في نوعين من اللوائح وهما: لوائح الضرورة واللوائح التقويضية<sup>(5)</sup>. ويمكن للباحث إيجازها وفق الآتي:

### 1) -اللوائح التي تصدر في الظروف العادية:

أ- **اللوائح التنفيذية:** وهي اللوائح التي تضع القانون موضع التنفيذ، حيث تتضمن القواعد التفصيلية للقانون، الذي يضع غالباً المبادئ والأحكام العامة للموضوعات المراد تنظيمها ويترك المسائل التفصيلية للسلطة التنفيذية لما يتتوفر لها من دراية فنية بحكم احتكاكها بالواقع وسرعة البت في الأمور بحكم طبيعتها<sup>(6)</sup>. ويتبين من طبيعة هذه اللوائح أنها تتبع القانون الذي صدرت لبيان كيفية تفزيذ أحكامه، فتدور معه وجوداً وعدماً، بحيث إذا ما ألغى هذا القانون اعتبرت ملغاة تبعاً له، على

<sup>(5)</sup> د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 344 وما بعدها.

<sup>(6)</sup> د. طارق علي النحاس، اتجاهات القضاء الإداري بشأن قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، "دراسة مقارنة في القوانين المصري والفرنسي والسوسي"، رسالة دكتوراه، (د: ن)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، (د: ت)، ص 248.

اعتبار أنها تستمد وجودها القانوني وقوتها منه. وفي سوريا يصدرها رئيس الجمهورية بحسب الدستور النافذ<sup>(7)</sup> أو رئاسة مجلس الوزراء<sup>(8)</sup>، وفي حالات أخرى قد يحدد القانون الجهة التي تصدر لائحته التنفيذية<sup>(9)</sup>.

**ب- اللوائح المستقلة:** وهي اللوائح التي تستقل السلطة التنفيذية في إصدارها دون الاستناد إلى قانون قائم، على عكس ما هو عليه الحال في اللوائح التنفيذية، حيث تتولى السلطة التنفيذية التشريع بصفة مبدأة وذلك في موضوعات معينة، لذلك يميّز هذه اللوائح باللوائح المستقلة. وتقسم هذه اللوائح إلى نوعين:

- **لوائح المرافق العامة:** وهي تلك التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد إنشاء وتنظيم المرفق العام. وقد أعطى الدستور النافذ في سوريا لرئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح تنظيم المرفق العام<sup>(10)</sup>. أما بالنسبة للوائح إنشاء المرافق العامة فلم يحدّد الدستور الجهة المختصة بإصدارها ليتولى القانون تحديدها<sup>(11)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> حيث نصت المادة (101) منه على: "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين".

<sup>(8)</sup> نصت المادة (128) من الدستور على: "يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية:...8- متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها وحماية حريات وحقوق المواطنين. 9- إصدار القرارات وفق القوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها".

<sup>(9)</sup> فعلى سبيل المثال نص قانون تنظيم الكهرباء رقم لعام 2001 في مادته السابعة على: "يصدر الوزير التعليمات التنفيذية لأحكام هذا القانون...".

<sup>(10)</sup> حيث نصت المادة (96) منه على: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة".

<sup>(11)</sup> حيث نصت المادة (2) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 على: "أ- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون. ب- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم".

• **لوائح الضبط (البوليس):** وهي اللوائح التي تصدر بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وتعد السلطة التنفيذية صاحبة الحق في إصدارها دون الاستناد إلى قانون، ومن أمثلتها لوائح المرور ولوائح تنظيم بيع الأغذية والمشروبات<sup>(12)</sup>. وعلى الرغم من أهمية وخطورة هذه اللوائح على حرية الأفراد فإن المشرع الدستوري لم يحدد بشكل قاطع الجهة المختصة بإصدارها، بحيث يتولى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير والمحافظ سلطة إصدارها.

## 2) -اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية:

**أ- لوائح الضرورة:** وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية والحفاظ على النظام العام، وقد نص الدستور الفرنسي عليها وحدد

---

(12) د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، القانون الإداري "النشاط الإداري"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 2007، ص 248

شروطها الموضوعية والشكلية<sup>(13)</sup>. وكذلك الدستور المصري<sup>(14)</sup> والصوري<sup>(15)</sup> على مجموعة من **القيود الموضوعية** حتى تتمكن السلطة التنفيذية من إصدارها، تتمثل في:

- وجود خطر جسيم وحال يهدد الأمن: حيث يشترط أن يكون هذا الخطر على قدر من الجسامه، وأن يكون عاماً أي يصيب مجموعة من الناس، وأخيراً أن يكون الخطر حالاً أي أنه قد وقع فعلاً ولم ينته بعد، أو أن هناك دلائل قوية تدل على أنه وشيك الوقوع.
- أن يكون القرار الصادر هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر.

---

(13) حيث نصت المادة (16) من دستور فرنسا عام 1958 وتعديلاته عام 2008، على أنه: "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم وفي حال توافت السلطة العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقضي بها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيس المجلسين وكذلك المجلس الدستوري، ويخبر الأمة بذلك خطاب يوجهه إليها...".

(14) فقد نصت المادة (156) من الدستور النافذ في مصر على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقশتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتبت عليها من آثار".

(15) فقد نصت المادة (114) من الدستور النافذ على: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامه واستقلال أرض الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقضي بها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

- تعطيل مؤسسات الدولة عن القيام بمهامها: فوجود خطر جسيم وحال يعتبر من أهم الشروط التي تسمم بوجود حالة الضرورة، لكن هذا لا يكفي لوحده، بل لابد أن ينجم عن هذا الخطر تعطل في سير عمل مؤسسات الدولة<sup>(16)</sup>.

ونظراً لخطورة هذه اللوائح على الحقوق والحريات، ومنعاً من تعسف الإدارة في استخدامها، فقد وضع المشرع في كل من فرنسا ومصر مجموعة من القيود الشكلية لإصدار لوائح الضرورة، تتمثل في مجموعة من الإجراءات القانونية لجهة أخذ موافقة جهات معينة حدّتهم المواد آنفة الذكر، أما في سوريا فيلاحظ أن المشرع الدستوري لم يورد أية قيود شكلية على سلطة رئيس الجمهورية قبل اتخاذ التدابير اللائحة لمواجهة حالة الضرورة.

وعلى الرغم من أن المشرع أعطى لوائح الضرورة قوة إلزامية تعادل قوة القانون، إلا أنه لم يعتبرها قوانين من حيث طبيعتها القانونية، بل إنها تظل عملاً إدارياً حتى لو تدخلت السلطة التأسيسية ووافقت عليها من خلال استفتاء شعبي، أو تدخلت السلطة التشريعية وأقرتها بالتصديق عليها، ففي كل الأحوال تبقى اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية أعمالاً إدارية، وتخضع بهذه المثابة لرقابة القضاء الإداري على مشروعيتها بصفته الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات المتصلة بالقرارات الإدارية، بغض النظر عن قوتها الإلزامية وما إذا كانت لها قوة العمل الإداري أو قوة القانون، بحيث إذا تبين مخالفة هذه القرارات لما يعلوها من

---

(16) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس كلية الحقوق، القاهرة، 2005-2006، ص 931، هامش رقم (1).

أعمال قانونية ذات مرتبة إلزامية أعلى، قضى بإلغاء القرارات المخالفة إما لبطلانها أو لانعدامها<sup>(17)</sup>.

ويرى الدكتور عبد الله طلبة أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تخوله سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب وأثناء انعقادها، إذا لم تحظَ بموافقة السلطة التشريعية تعتبر قرارات إدارية ويمكن أن تدخل في نطاق دعوى الإلغاء<sup>(18)</sup>. أما إذا أفرتها تصبح تشريعياً عادياً.

ويختلف إلغاؤها عندئذ بحسب نوعها، فإذا كانت من لوائح الضرورة الغيت بأثر رجعي، أما إذا كانت لوائح تفويضية فيكون إلغاؤها بأثر مباشر ومستقبلي<sup>(19)</sup>.

**ب- اللوائح التفويضية:** كما في حالة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في غيبة الهيئة التشريعية، حيث رتب المشرع المصري على زوال الظروف الاستثنائية وعدم اتباع الإجراءات أو اتباعها ورفض جهة التصديق لها، زوال هذه القرارات بأثر مباشر<sup>(20)</sup>. والتي تصدر وفقاً للمادة (38) من الدستور الفرنسي.

---

(17) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، (د: ن)، القاهرة، 1993، ص 108.

(18) د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٢-٢٠١٢م، بدون رقم الطبعة، ص 199.

(19) د. محمود حمدي عباس عطيه، أثر تغير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه "دراسة تحليلية مقارنة في النظمتين الفرنسية والمصرية"، رسالة دكتوراه، (د: ن)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠١١، ص 205.

(20) فقد نصت المادة (154) من دستور مصر النافذ على: "يعلن رئيس الجمهورية، بعدأخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال يجب

أما بالنسبة للوائح الضرورة، فقد رتب المشرع على زوال الظروف الاستثنائية زوال القرارات المتخذة استناداً إليها بأثر رجعي.

ولكن في كل الأحوال يراقب القاضي الإداري كل التدابير التي تتخذها الإدارة في ظل نظرية الظروف الاستثنائية؛ فيراقب في البداية الوجود الفعلي لهذه الظروف التي يجب أن تكون على درجة من الخطورة، وأن تكون غير متوقعة (ونذلك ما يميزها عن حالة الاستعجال)، وأن تستمر هذه الظروف إلى غاية اتخاذ الإجراء، كما يتتأكد القاضي من أنه كان يستحيل على الإدارة أن تتخذ ذلك الإجراء بكيفية نظامية، وأخيراً يراقب القاضي الإداري بأن القرارات قد اتُّخذت من أجل النفع العام وخصوصاً من أجل استمرارية الدولة<sup>(21)</sup>.

فهذه الصلاحيات الاستثنائية مقرونة بوجود الظروف الاستثنائية، فإذا ما تبين للقاضي الإداري أن الإدارة لم تكن مجبرة فيما اتَّخذته من قرارات قضى

موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمرة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.  
أما في سوريا فقد نصت المادة (113) من دستور الجمهورية العربية السورية على: "1- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً. 2- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. 3- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديليها بقانون، وذلك بأكثريَّة ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألا تقل عن أكثريَّة أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها عدت مقرة حكماً".

(21) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 جوان 1918، قضية السيد هيريات Heyriès منشور في مجموعة الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي.

بإلغائها. وفي ذلك قررت محكمة القضاء الإداري في سوريا: "استقر اجتهاد القضاء الإداري على أن السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة العرفية إنما تبررها الضرورة ابتعاد الحفاظ على سلامة الدولة وأمنها القومي، وأن للقضاء الإداري حق الرقابة على قيام مسوغات تدخل الإدارة العرفية في شأن من الشؤون أو عدم قيمتها. فإذا كشفت الأوراق أن التدخل لم يكن له ما يسوغه، وأنه ليس لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام العام، كان القرار باطلأً"<sup>(22)</sup>.

## **الفرع الثاني**

### **مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية**

يقصد بمشروعية القرار الإداري صدوره بصورة مطابقة للقانون، وهذا يعني أن القرار الإداري المشروع يجب أن تتوافر فيه العناصر أو الأركان التي تجعله مشروعأً، فإذا تخلف أي ركن من هذه الأركان أصبح القرار معيباً وقابلًا للإبطال. على أن العيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال ركن أو أكثر من أركانها يتفاوت بين اليسر والجسامنة بحسب الأحوال، فقد يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إذا ما كان يسيراً، وقد يؤدي إلى انعدامه كلياً إذا ما كان بالغ الجسامنة<sup>(23)</sup>.

وحتى يكون القرار الإداري سليماً يجب أن تتحقق فيه شروط معينة، يتعلق البعض منها بناحية الاختصاص وينصب مباشرة على السلطة المختصة بإصداره، والبعض منها يختص بالأصول والإجراءات الواجب التقيد بها والواردة في القوانين والأنظمة المختلفة النافذة، والبعض منها يتتناول الناحية الموضوعية والتي تشمل

<sup>(22)</sup> قرارها في القضية أساس (1303) لعام 1997، القرار رقم (1/284) لعام 1997، بتاريخ 1997/4/29، منشور في مجلة (المحامون) من عام 1990-1997.

<sup>(23)</sup> د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤٧

سبب القرار ومحله والغاية التي أرادها المشرع منه، فإذا توافرت هذه الشروط كان القرار الإداري سليماً<sup>(24)</sup>. وبناء على ذلك فإنه يمكن تقسيم شرعية القرارات الإدارية إلى نوعين:

### أولاً - الشرعية الخارجية:

تتمثل قواعد الشرعية الخارجية بكل ما يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري دون موضوعه، فهي تشمل قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات. وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر: "القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء وضع قانوني معين ابتعاداً مصلحة عامة"<sup>(25)</sup>، وتجسد الشرعية الخارجية للقرار الإداري في الجوانب التالية:

#### 1- احترام قواعد الاختصاص:

يمكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة. والقاعدة أن تحديد قواعد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع. رئيس الجمهورية مثلاً حدد له الدستور اختصاصات لا ينبغي له الخروج عليها لأن مباشر ما أعطاه

<sup>(24)</sup> د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مطبعة الإسكان العسكرية، ١٩٨٦ - ١٩٨٧، ص ٥٢٤.

<sup>(25)</sup> القرار الصادر في ٥ شباط سنة ١٩٦٤، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة التاسعة، ص ٧٠٧.

القانون للوزير مثلاً أو رئيس مجلس الوزراء، ويسري الأمر كذلك بالنسبة لسائر أشخاص القانون العام. وتحدد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية:

- عنصر شخصي: بتحديد الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية.
- عنصر موضوعي: وذلك بتحديد القرارات التي يجوز لعضو إداري معين أن يصدرها.
- عنصر زماني: وذلك بتحديد المدى الزمني الذي يجوز خلاله إصدار القرار.
- عنصر مكاني: وذلك بتحديد الدائرة المكانية التي يحق لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها<sup>(26)</sup>.

وإن شرعية أي قرار إداري تتوقف أولاً على مدى احترام قواعد الاختصاص التي حدتها القوانين واللوائح. فعيوب الاختصاص هو أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وهو الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، وإذا كانت أوجه الإلغاء الأخرى قد استقلت عنه فإنه ما يزال العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام<sup>(27)</sup>.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في سوريا في قرارها: "...إن كل تصرف يصدر بناء على تقويض باطل يكون باطلأً أيضاً، ولا يرتب أثراً ما تأسيساً على أن مثل هذا التصرف صدر من غير مختص في إصداره. ولا يخفى أن عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر، وهو بلا شك عيب جسيم ينحدر

(26) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠١ وما بعدها.

(27) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، (د: ت)، ص ٥٩٩ وما بعدها.

بالتصرف إلى درجة العدم، فيودي به ويقضي عليه دونما حاجة إلى التقيد بمواعيد طلب الإلغاء من جانب صاحب المصلحة"<sup>(28)</sup>.

## 2-احترام قواعد الشكل والإجراءات:

الأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدرها مالم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وعندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت من يملك إصدارها، وباتباع الشكليات المحددة، وباتخاذ الإجراءات المقررة. فمن تعريف المحكمة الإدارية العليا في مصر يتبيّن لنا مدى أهمية الجزء الآخر من الشرعية الخارجية لقرارات السلطة الإدارية، فقد اشترطت في كل الأحكام الصادرة عنها -لكي يكون العمل الإداري مشروعًا- أن يكون قد صدر "في الشكل الذي يتطلبه القانون"، وهذا ليس إلا تنفيذاً للمعنى المباشر لمبدأ المشروعية الإدارية أي خضوع الإدارة للقانون<sup>(29)</sup>.

فالقرار الإداري هو تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة وهو كل عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي، بأن تعلن الإدارة عن إرادتها لأن القرارات الإدارية المختلفة إنما تصدر بقصد إلزام الأفراد بعمل أو امتلاع أو لتحقق بالنسبة إليهم أثراً قانونياً معيناً فيجب أن تتخذ تلك القرارات مظهراً خارجياً حتى يعلم بها الأفراد، ويرتبوا تصرفاتهم وفقاً لأحكامها ومقتضياتها<sup>(30)</sup>.

(28) القرار رقم (9) الصادر في الطعن ١٤٣ لسنة ١٩٧٧، منشور في مجموعة الاجتهادات الهامة للمحكمة الإدارية العليا في سورية الصادرة عن نقابة المحامين، ص ١٥-١٦.

(29) د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017-2018، ص ٣٩.

(30) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٥ وما بعدها.

غير أن المشرع في كثير من الحالات يفرض على الإدارة أن تفرغ إرادتها في شكل معين، بحيث يصبح القرار الإداري معيناً أو معدوماً إذا لم تحترم الإدارة هذا الالتزام. وهذا تماماً ما جاء في الكثير من أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر كقرارها الذي جاء فيه: "الأصل في التصرف القانوني أنه لا يولد معدوماً لعيب في الشكل، إلا إذا كان هذا الشكل معتبراً بحكم القانون ركناً لقيام هذا التصرف، والقرار الإداري هو تصرف قانوني، فإذا كان الشكل جوهرياً في القرار الإداري كان لا بد من استيفائه وفقاً لما نص عليه القانون."<sup>(31)</sup>.

### **ثانياً - الشرعية الداخلية:**

ويقصد بها تلك القواعد التي تحدد مشروعية العمل الإداري من حيث مضمونه وهدفه، فهي لا تتعلق بشكله الخارجي أو بقدرات الموظف من حيث الاختصاص، وإنما تتصل على فحوى العمل بعد أن صدر من مختص وفي الشكل الذي يطلبه القانون، ولهذا كان اسمها "المشرعية الداخلية". وتتطوّر قواعد المشروعية الداخلية أو الموضوعية على نوعين متربطين من الالتزامات التي تقع على كاهل السلطات الإدارية ويتبعن إليها احترامها عند اتخاذ القرارات الإدارية وهما:

#### **١- الالتزام باحترام القواعد العامة حرفيًا:**

ويقصد به ضرورة التزام الإدارة بعدم مخالفة القواعد القانونية المنصوص عليها، سواء كان بالتجاهل أو التعديل أو إضافة شروط جديدة غير تلك الواردة في القواعد العامة المسبقة تحت طائلة إلغاء القرار المخالف للقانون لعدم مشروعيته.

---

(31) القرار رقم (5) تاريخ ٢٢/١٠/١٩٦٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة عام ١٩٥٩-١٩٦٢، المطبعة الجديدة، دمشق، بدون تاريخ نشر، ص ١٠٦-١٠٧.

وعلى هذا الأساس فقد ألغت محكمة القضاء الإداري في مصر قراراً صادراً عن وزير المالية بحجة أن هذا الأخير قد أدخل تعديلات وقيود على مجال تطبيق المرسوم اللائحي الصادر عن مجلس الوزراء<sup>(32)</sup>. فإن إضافة شروط جديدة على الشروط الواردة في قاعدة قانونية أعلى هو إخلال بالقواعد العامة وسبب موجب للإلغاء.

## 2- الالتزام باحترام روح نصوص القواعد العامة:

حيث يشكل هذا الالتزام عبئاً أكبر على عائق السلطات الإدارية من مجرد احترام حروف القواعد العامة، إذ يمكن للجهة العامة أن تتوارى خلف ألفاظ النص العام، معتقدةً أن ما اتخذته من إجراءات فردية ينطوي تحت مدلولات هذه الألفاظ في ظاهرها وهي تقصد في الحقيقة - مأرب أخرى تتعارض وروح النص العام. لهذا ت.htm الشرعية الداخلية على الإدارة أن تراعي في تصرفاتها ألفاظ النص العام وروحه معًا، وبهذا فقط تُصان حقوق وحريات المواطنين<sup>(33)</sup>.

فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً لائحاً صادراً من العمدة بمنع مرور السيارات أمام إحدى المنازل في تلك المدينة إرضاء لمالكه، متجاهلاً في ذلك المصلحة العامة التي تمثل روح النص العام، وحاد بها إلى تحقيق مصلحة شخصية لصاحبها (مالك المنزل)<sup>(34)</sup>.

وفي ذات السياق فقد ألغى مجلس الدولة في سوريا قرار البلدية بتحويل إيجار أحد العقارات إلى استثمار وإخلاء المستأجر منه على أساس أنه يقدم منفعة

<sup>(32)</sup> القرار ١١٩١، لعام ١٩٥٢، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة ٧، ص ٤٠.

<sup>(33)</sup> د. رافت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص: ٤٤.

<sup>(34)</sup> قراره الصادر ١٩٨٤/٥/١١، في قضية Maire de Calacucciei، مشار إليه لدى

الدكتور رافت فودة، مرجع سبق ذكره، ص 469.

عامة، مستندة في ذلك إلى حرفيّة القانون (١٠٦) متّجاهلة روحه وتوجه المشرع إلى التمييز بين العقارات التي تحمل صفة النفع العام منذ إنشائها والعقارات التي أسبغت عليها هذه الصفة لاحقاً، حيث جاء فيه: "إن البلدية قد انطلقت في تدبيرها بإخلاء عقار المدعى من مقوله تجسّد فيها الوهم المؤدي إلى الخطأ الذي تراءى لها فيه أنها تستطيع أن تسبّغ على العقار موضوع القرار المطعون فيه لبوس القيام بخدمة لها صفة النفع العام، وإن لم يكن يتصف في الأصل منذ إشادته بهذا الوصف القانوني الممحض". بينما الروح المتمثل في القانون (١٠٦) يوحّي بغير هذا، فهو يفترض في العقار لكي يسوغ إخلاءه من مستأجره أن يكون في الأصل قد أنشأ للقيام بالخدمة العامة. الأمر الذي لم يتوفّر في عقار البلدية الذي إنما تمارس عليه نوعاً من الملكية الخاصة فمن ثم كان قرارها بتحويل الإيجار إلى استثمار وإخلاء العقار مشوباً بعيوب إساءة استعمال السلطة ومؤدياً لنشوء حق الطاعن بالتعويض"<sup>(35)</sup>.

ويرى الباحث مما تقدّم ذكره أن رقابة القضاء الإداري على مدى التزام الإدارة بروح النص تشكّل الميدان الأخطر في عمله، والاختبار الأجدى لقدرته على التقاط روح النص وغاية المشرع المتوارية بين سطوره. لا سيما وأنّ ألفاظ النصوص العامة غالباً ما تكون واسعة ومرنة وتحتمل عدة أوجه في التفسير والتأنّيل من جانب الإدارة، التي قد تجد في هذا الغموض فرصة لتعسّفها أو انحرافها في استعمال سلطتها عن الغاية الأساسية التي يجب أن تتشدّها في كل تصرفاتها القانونية منها والمادية.

---

<sup>(35)</sup> القرار ٣٠١، في الطعن ٣٢٩، لسنة ١٩٧٧، المجموعة الهامة من اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في سوريا الصادرة عن نقابة المحامين، مرجع سبق ذكره، ص ٦.

وخلال القول إن مشروعية القرار الإداري تنقسم إلى قسمين: مشروعية داخلية وخارجية، وأنه باجتماع عناصر هذه المشروعية الداخلية والخارجية تكون بصدده قرار إداري مشروع ومحقق لمبدأ المشروعية الإدارية، أي التزام الإدارة بالقانون بمعناه الواسع نصاً وروحاً.

## المطلب الثاني

### مفهوم دعوى الإلغاء

يقوم مبدأ المشروعية على خضوع الإدارة للقواعد القانونية أياً كان مصدرها، وقد ميز القضاة بين عيب عدم المشروعية وعيوب عدم الدستورية، فعيوب عدم الدستورية يعني أن تخالف القوانين أو اللوائح نصاً دستورياً قائماً، وينعدم الاختصاص بذلك للقضاء الدستوري باعتباره صاحب الاختصاص بالرقابة على الدستورية. بينما يقوم عيب عدم المشروعية على مخالفة القرارات الإدارية الفردية واللائحة للقانون بمفهومه الواسع، وينعدم الاختصاص بذلك للقضاء الإداري، باعتباره قاضي المشروعية<sup>(36)</sup>.

ويراقب القاضي الإداري مشروعية اللوائح من خلال دعوى الإلغاء، التي تعتبر دعوى القانون العام التي تهدف إلى مراقبة مشروعية القرار الإداري بنوعيه القرار الفردي واللوائح، ولتوسيع مفهوم دعوى الإلغاء سيقسم الباحث هذا المطلب وفق التالي:

تعريف دعوى الإلغاء وشروطها (الفرع الأول).

(36) د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على اللوائح الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان (1-2)، السنة (48) عام 1978، مطبعة جامعة القاهرة، ص 136.

أوجه الطعن بالإلغاء (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### تعريف دعوى الإلغاء وشروطها

#### أولاً - تعريف دعوى الإلغاء:

إن معظم التشريعات لم تعرف دعوى الإلغاء، واكتفت ببيان الجهة المسئولة عن نظر هذه الدعوى وهي القضاء الإداري، كما بينت أنها تنصب على قرار إداري فردي أو لائحي معيب بأحد عيوب المشروعية، لذلك يكون للقضاء الإداري القول الفصل في إلغائه أو تعديله.

لذلك تصدّى الفقه لهذا الموضوع، حيث عرف بعضهم قضاة الإلغاء بأنه القضاة الذي يكون بموجبه للقاضي الإداري أن يفحص القرار الإداري الفردي واللائحي، فإذا ما تبين له مخالفة القرار للقانون حكم بإلغائه دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبداله بغيره<sup>(37)</sup>.

ومن المسلم به أن دعوى الإلغاء ليست موجهة إلى الإدارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب، فالخصومة في دعوى الإلغاء خصومة عينية محلها طلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع<sup>(38)</sup>. فهي كما يقول الفقهاء: "ليست دعوى بين خصوم، ولكنها دعوى ضد قرار"، وعليه فإن ادعاء رافع الدعوى ينحصر في

(37) محمد جميل حاج أحمد، مرجع سابق ذكره، ص 45.

(38) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم 1435، لسنة 31 ق، جلسة 1990/1/6، ص 35، مشار إليه لدى المستشار حمدي ياسين عكاشه، موسوعة المراجعات الإدارية والإثباتات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص 32.

أن قراراً إدارياً فردياً كان أو تنظيمياً، قد صدر مشوباً بعيوب من عيوب عدم المشروعية المعروفة.

وعليه يرى الباحث أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يرفعها كل من تضرر من القرار الإداري سواء كان فردياً أم تنظيمياً، مستنداً فيها إلى أن عيباً من عيوب المشروعية (الداخلية أو الخارجية) قد شاب هذا القرار، وطالباً إلغاءه وتعويضه عن الضرر الذي لحق به من هذا القرار المعيوب إذا كان ذلك ممكناً.

### **ثانياً - الجهة المختصة بالرقابة على (مشروعية) اللوائح:**

نظراً للطبيعة المختلطة للوائح (بصدرها من جهة إدارية واحتواها على قواعد عامة ومجردة) فإنه يصعب تحديد الجهة المختصة بممارسة الرقابة عليها وذلك بحسب المعيار الذي سينظر به إليها، ففي فرنسا أخذ القضاء الإداري زمناً طويلاً بالمعايير الموضوعي، حيث اطردت أحكامه على رفض طعون الإلغاء ضد القرارات التنظيمية، بحجة أنها تقوم بحسب الأصل - بإنشاء المراكز القانونية العامة غير الشخصية وتعديلها وإنهائها، فاعتبرها بناء على المعيار الموضوعي من الأعمال التشريعية التي تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء. لكنه ما لبث أن غالب المعيار الشكلي لتمييز العمل الإداري عن غيره من الأعمال، وذلك تحقيقاً لمصلحة جهة الإدارة بإقامة قضاة متخصص بها، يتولى الفصل في جميع المنازعات المتعلقة بأعمالها أيًّا كان موضوعها أو مضمونها تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات، ومؤدى هذا المعيار أن يُنظر إلى العمل من حيث السلطة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره، دون الأخذ بعين الاعتبار موضوع هذا العمل ومضمونه، فإذا كان صادراً من السلطة التشريعية عدّ عملاً تشريعياً، أما إذا صدر عن السلطة القضائية فهو عمل قضائي، والعمل الذي يصدر عن السلطة الإدارية يعد عملاً إدارياً. عليه فقد قرر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بجميع القرارات الإدارية

الفردية منها والتنظيمية<sup>(39)</sup>. وذلك حين أجاز في المادة (9) من قانون المجلس الصادر في سنة 1872، ثم في المادة (32) من قانونه الصادر في سنة 1945 توجيه طعون مجاوزة السلطة إلى كل الأعمال الصادرة من مختلف السلطات الإدارية.

فالقرار يكون إدارياً، ومن ثم يصلح محلاً للطعن به بواسطة دعوى تجاوز السلطة إذا كان صادراً عن إحدى السلطات الإدارية<sup>(40)</sup>. وبذلك يتتأكد أن المشرع الفرنسي قد تبنى صراحة المعيار الشكلي لتحديد اختصاصات مجلس الدولة، حيث انتهى أخيراً ومنذ عام 1907 إلى إخضاع جميع أنواع اللوائح للطعن بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية<sup>(41)</sup>.

أما في مصر فقد اختلفت جهتا القضاء الإداري والعادي بالنسبة للمعيار الذي تتبعه كل جهة منهما في تحديد اختصاصها، فقد التزمت جهة القضاء الإداري متمثلة في مجلس الدولة المعيار الشكلي في تحديد القرارات الإدارية التي تختص بـإلغائها والتغويض عنها، وبالتالي أدرجت في دائرة ولايتها جميع القرارات التنظيمية العامة أيًّا كان نوعها، باعتبارها من القرارات الإدارية من حيث الشكل، وهو ما أدى بهذا القضاء إلى اعتبار الأعمال الصادرة من السلطة التشريعية قانوناً، ولو لم تتطوِّر على قواعد عامة ومجردة، واعتبار الأعمال الصادرة عن

---

د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص (195-215).

Darcy(G) et Paillet (M), contentieux administration, (40)

-Armand colin, 2000.

-CHapus (R), Droit du contentieux administration, 10eme (41)

édit

السلطة التنفيذية قرارات إدارية، وإن كانت في حقيقتها قواعد عامة ومجردة، وبالتالي قرر عدم اختصاصه بالأولى، ومدّ اختصاصه إلى الثانية<sup>(42)</sup>.

وفي تأكيد هذا الاتجاه جاء في قرار محكمة القضاء الإداري في مصر: "...ما من شك في أن قضاء هذه المحكمة قد جرى باطّرداد على الأخذ بالمعيار الشكلي، فصدور قرار من السلطة التنفيذية أيًّا كانت طبيعته يجعله قابلاً للطعن بالإلغاء كأي قرار إداري"<sup>(43)</sup>. وانطلاقاً من هذا الاتجاه فقد قبل بدعوى الإلغاء لكل القرارات الإدارية الفردية منها والتنظيمية.

ويؤيد الباحث ما اتجه إليه القضاء الإداري في مصر من الاعتماد على المعيار الشكلي لتحديد محل دعوى الإلغاء، مما يؤدي إلى إخضاع اللوائح للطعن بالإلغاء، ولو كان لها قوة القانون، وإخراج أعمال السلطة التشريعية من نطاق رقابة القضاء الإداري.

أما القضاء العادي في مصر (وعلى رأسه محكمة النقض) فلم يساير قضاء مجلس الدولة في اعتناق المعيار الشكلي، فقد حظر المشرع -في قوانين تنظيم السلطة القضائية المتتالية- على المحاكم العادية تأويل الأوامر الإدارية أو تعطيلها أو إلغاءها أو وقف تفديها، وعلى ضوء هذا الحظر، رأى القضاء العادي أن تحديد لهذا الأوامر بمراعاة المعيار الشكلي سيؤدي إلى اعتبار جميع اللوائح التي تصدرها الإدارة من الأعمال الإدارية، وإلى إخراجها وبالتالي من دائرة اختصاص المحاكم العادية، التي تلتزم عندئذ بالامتثال عن مراقبة مشروعيتها، وضمان مطابقتها للدستور والقانون، ومن ثم اعتقاد القضاء العادي المعيار

(42) د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية، القضاء الدستوري في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988، ص 104-105.

(43) الفاعدة 886، مجموعة أحكام مجلس الدولة لمحكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، ص 1825.

الموضوعي، وبمقتضاه خرجت من نطاق اختصاصه القرارات الإدارية الفردية، أما القرارات التنظيمية العامة فقد دخلت في اختصاص هذا القضاء بالنظر إلى مضمونها لا إلى جهة إصدارها، مما سمح لمحاكم العادلة بمراقبة مشروعية اللوائح والامتناع عن تطبيقها عند تعارضها مع ما يعلوها رتبة من القواعد القانونية<sup>(44)</sup>. حيث جاء في قرار محكمة النقض في مصر المتذكرة في جلسة 10/3/1955: لا شبهة على المحاكم قبل أن تطبق لائحة من اللوائح أن تستوثق من مشروعيتها ومطابقتها للقانون، فإن بدا لها ما يعيدها في هذا الخصوص، كان عليها أن تمنع عن تطبيقها<sup>(45)</sup>.

أما في سوريا فيبدو أن المشرع حذا حذو مثيله المصري في اعتماد المعيار الشكلي، حيث إن قانون مجلس الدولة في سوريا جعل القضاء الإداري كل القرارات الإدارية (بدون تحديد) محلًا لدعوى الإلغاء<sup>(46)</sup>، وحيث إن المطلق يجري على إطلاقه، فهذا يعني أن جميع القرارات النهائية الصادرة عن الإدارة (تنظيمية أو فردية) تصلح لأن تكون محلًا لدعوى مبتدأة بالإلغاء، وما يهمنا في هذا البحث هو اللوائح، فحسب النص المذكور فإنه من اللازم أن تخضع جميع اللوائح أياً كان نوعها -حتى ولو كان لها قوة القانون- للطعن بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية، وباعتبار أن القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة في الرقابة على القرارات الإدارية، ولكن ورغم وضوح النص القانوني، فإن الطعن باللوائح ابتداءً يكاد يكون معدوماً في الواقع، فقد استقر الاجتهاد في سوريا لدرج من الزمن على عدم قبول الطعن بالإلغاء لائحة تنظيمية، حتى أصبح هذا الاجتهاد عرفاً إدارياً مستقراً، ويعتقد

(44) د. عادل عمر شريف، مرجع سابق ذكره، ص 106.

(45) المبدأ 15، مجموعة مبادئ محكمة النقض في خمسة وعشرين عاماً، ص 34.

(46) حيث نصت المادة (8) من قانون مجلس الدولة السوري على: "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية".

الباحث أن مرد هذا التوجه هو إعمال المعيار الموضوعي بالنسبة للوائح ومساواتها بالقوانين، أو ربما لصعوبة توفر شرط المصلحة (الذي سيتم الحديث عنه لاحقاً) في مثل هذه الدعوى، ولعل السبب الأساسي هو نفور الإدارة من دعوى الإلغاء حديثة العهد في القضاء الإداري السوري.

فعلى سبيل المثال قررت الإدارية العليا في سوريا: "إن اجتهاد هذه المحكمة قد استقر على عدم قبول الطعن بالقرارات التنظيمية العامة ومنها القرارات الصادرة بإصدار أو تعديل المخططات التنظيمية، حيث إن المشرع جعل لهذه القرارات مراجع محددة للنظر في الاعتراضات، ولا يغير من هذه الاجتهادات أن تتصدى المحكمة لإلغاء قرار تنظيمي جزئياً بالنسبة لرافع الدعوى أو بالنسبة لعقار معين، لأن القرار التنظيمي لا يقبل التجزئة كما لا يقبل التخصيص".<sup>(47)</sup>

حيث يتبيّن من هذا القرار أن اجتهاد مجلس الدولة مستقر على أنه غير مختص بالنظر في الطعن الموجه ضد القرار التنظيمي، متذرعاً بأن القرار التنظيمي يتضمن قواعد قانونية عامة ومجربة لا تستهدف فرداً تضر بمصلحته، وبأن القانون حدد المراجع المختصة بالاعتراض على القرارات التي تتضمن مخططات تنظيمية، كما يتبيّن من هذا القرار أنه قبلَ الطعن بالقرارات الفردية الصادرة بناء على لائحة غير مشروعة، وذلك عندما قال: "... لا يغير من هذه الاجتهادات أن تتصدى المحكمة لإلغاء قرار تنظيمي جزئياً بالنسبة لرافع الدعوى أو بالنسبة لعقار معين".

ويختلف الباحث مع هذا الرأي بحسبان أنه من غير المنطقى الإبقاء على لائحة غير مشروعة وإلغاء قرار فردي غير مشروع استند إليها. كما يرى أن هذا

<sup>(47)</sup> قرارها رقم (ع/ 48 - 705/1) لعام 1998 مشار إليه لدى مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري، دمشق، 2005، الجزء الثالث ص 514.

النهج لمجلس الدولة السوري متعارض مع نص المادة (8) من قانون مجلس الدولة التي لم تُخرج أي قرار إداري من نطاق دعوى الإلغاء<sup>(48)</sup>، كما أنه متعارض مع المادة (22) من ذات القانون التي حددت مدة الطعن بـإلغاء القرارات الإدارية بستين يوماً، تبدأ من تاريخ نشر القرار أو تبليغه، ومن المعلوم أن النشر يكون للقرار الإداري التنظيمي. وهذا يمثل ثغرة تشريعية يجب تداركها، فدعوى الإلغاء هي دعوى المشروعية، وهي الطريق القضائي لمراقبة مشروعية القرارات الإدارية التنفيذية، وهي الوسيلة الناجعة لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون من قبل الحاكم والمحكوم على حد سواء، وإن رفض المجلس قبول دعوى الإلغاء الموجهة لقرار تنظيمي -يشكل مخالفة للدستور الذي لم يحصن أي قرار إداري من الطعن<sup>(49)</sup>- مما يجعل هذا النوع من القرارات الإدارية خارج دائرة الرقابة، فلا يبقى أمام المتضرر من هذه اللائحة المعيبة إلا طريق الطعن غير المباشر أو ما يسمى بالدفع الفرعى، حيث يستطيع أن يثير مسألة عدم مشروعية تلك اللائحة في معرض النظر بطلب إلغاء قرار إداري فردي صدر تطبيقاً لها، وللقارضي عندئذ أن يستبعد اللائحة المعيبة من التطبيق أو أن يحيطها -إذا كان مبني الطعن هو عدم الدستورية، وكان هذا الأمر لازماً للفصل في النزاع المعروض أمامه- إلى المحكمة الدستورية العليا كونها صاحبة الاختصاص بنص القانون، مع العلم أن مراجعة أحكام المحكمة الدستورية العليا في سورية تبين أنه من النادر جداً أن تتم إحالة من المحكمة الإدارية العليا إلى المحكمة الدستورية لفحص مدى دستورية لائحة من اللوائح.

(48) حيث نصت المادة (8) من قانون مجلس الدولة على: "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها ذوو شأن بـإلغاء القرارات الإدارية النهائية".

(49) فقد نصت المادة (51) الفقرة (4) من الدستور السوري النافذ على: "...يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

لكن هذا الموقف من مجلس الدولة السوري (في عدم قبول الدعوى المباشرة لطلب إلغاء لائحة معيبة، وقبول الطعن بالقرار الفردي المستند إليها) لم يبق ثابتاً، ففي قرار آخر له ناقض هذا الموقف، ولم يقبل الطعن بقرار منح رخصة بناء الذي أصدرته الإدارة بناء على قرار المجلس البلدي، واعتبر أن التصرف السليم هو الطعن بالقرار الأصلي (اللائحة) وتبعاً لهذا الطعن ستسقط كل الإجراءات التي صدرت مستندة إليه. حيث جاء في القرار: "1- إن قرار المجلس البلدي بتطبيق عامل الاستثمار على أحد العقارات هو القرار الرئيسي الذي يجب أن يوجه إليه الطعن. 2- أما قرار منح الرخصة بالبناء على هذا العقار وفق الارتفاع الناتج عن تطبيق عامل الاستثمار مما هو إلا إجراء تابع له، فلا موجب للطعن فيه، بل يكفي الطعن بالقرار الأصلي ليتمدد ويشمل جميع الإجراءات التي تصدر عن الإدارة تنفيذاً لمضمونه"<sup>(50)</sup>.

وبينما أن مجلس الدولة السوري قد رسمَ هذا التوجيه لاحقاً في عدة قرارات قبل فيها توجيه الطعن إلى القرار اللائي<sup>(51)</sup>. ويؤيد الباحث هذا الموقف لأن القرار اللائي يتمتع بكافة خصائص القرار الفردي، وبالتالي لا مبرر لاستثنائه من الطعن بإلغاء، بالإضافة إلى أنه إذا كان القرار الفردي غير المشروع يضر بمصلحة فرد أو أكثر مما يبرر اعتباره مللاً لدعوى إلغاء، فإن القرار اللائي غير المشروع الذي سيطبق على عدد غير محدود، سيلحق الضرر بالمصالح الفردية لعدد غير محدود من الأفراد، مما يجعله أولى من القرار الفردي بالطعن.

<sup>(50)</sup> القرار رقم (133/107) لعام 1973، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لعام 1973، ص 83، مشار إليه لدى مصباح نور المهايني، مرجع سبق ذكره، الجزء الثالث، ص 511.

<sup>(51)</sup> انظر على سبيل المثال القرارات (397/687 لعام 1980) و(44/2 لعام 1960)، مشار إليها في المرجع السابق، ص 238-240.

ويبدو التزبد جلياً في أحكام مجلس الدولة السوري فنراه تارة يقبل الطعن باللوائح ابتداء وتارة يرفضه، ففي دعوى حديثة تتلخص وقائعها بأنه بتاريخ 2021/12/19 صدر عن محافظ دمشق التعميم رقم (6007/ص 13 ن) المتضمن إلزام كافة المواطنين في محافظة دمشق والعاملين في كافة المديريات المحلية والمركزية والمؤسسات والشركات العامة وفروعها ومديريات القطاع البلدي والأمانة العامة في محافظة دمشق بضرورةأخذ لقاح كوفيد (19)، بحيث لن يتمكن أي من العاملين والمواطنين بالدخول إلى الجهات العامة كافة دون إبراز وثيقة أخذ اللقاح. ونظراً لقناعة الجهة المدعية بعدم مشروعية القرار السابق فقد تقدمت بدعواها الماثلة طالبة أولاً وقف تفريذه، ومن ثم الحكم بإلغائه. وقد أنسست دعواها على أن القرار المذكور لم يراع الظروف الصحية للمراجعين التي قد لا تسمح لهم بأخذ اللقاح بسبب إصابتهم بأمراض مزمنة، بالإضافة إلى أن الدراسات الطبية العالمية أكدت عدم جدوى اللقاح بل على العكس أكدت أن له آثاراً سلبية مستقبلية، وبالتالي فإن تطبيق هذا القرار (اللائحة) سيحرم المواطنين من ممارسة حقوقهم التي منحهم إليها الدستور والقانون بمتابعة مصالحهم المتمثلة بمراجعة كافة المراكز التي ذكرها القرار المطلوب إلغاؤه، بالإضافة إلى أن القرار المذكور قد صدر بشكل فردي عن محافظ دمشق ولم يصدر عن الفريق الحكومي المعنى بالتصدي لوباء كوفيد (19) خلافاً للأحكام المتعلقة بحالات الطوارئ والكوارث، وكان يكفي - بحسب الجهة المدعية- التأكيد على ضرورة اتخاذ قواعد الحيطة والحذر المتمثلة بالقرارات الصادرة عن الفريق الحكومي المعنى بالتصدي لوباء كوفيد (19) من خلال إلزام المراجعين بالتباعد وعدم المصافحة ووضع الكمامة بدلاً من منعهم من الدخول إلى المرافق العامة الخدمية. أما الإدارة المدعى عليها فقد طالبت برد الدعوى لعدم توفر الصفة والمصلحة واستناداً إلى أن القرار المذكور قد صدر لفترة زمنية محدودة، ليطبق على حالات طارئة عامة، وأنه لا يعد من قبيل القرارات

الإدارية التي يمكن أن تكون محلًا لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري. وفعلاً حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى مسببةً قرارها بأن القرار محل الدعوى إنما يدخل في إطار القرارات التنظيمية العامة التي تستقل بها الإدارة، والتي تقوم على التقدير والتصور الذي أوكله المشرع للجهات الإدارية، وأنه صدر بغية تحقيق الصالح العام المتمثل بالحرص على الصحة والسلامة العامة، وذلك وفقاً لتصور الإدارة وخططها في إطار الصالحيات والمهام التي خولها إليها القانون، والتي يعود إليها وحدها تقدير ملائمتها بحسب السلطة التقديرية المنوحة لها ووفقاً لوظيفتها المنوطة بها قانوناً، وأن القرار المطلوب إلغاؤه لا يعتبر من قبل القرارات الإدارية النهائية على النحو المقصود في المادة (8) من قانون مجلس الدولة، وعلى ذلك تكون الدعوى حرية بعدم القبول<sup>(52)</sup>.

وكما ذكر الباحث آنفًا فإنه لا يتفق وهذا التوجه لمجلس الدولة، فقراره في هذه الدعوى يجافي المنطق لا بل يجافي الدستور والقوانين، فقد حرم المواطنين من ممارسة حقوقهم التي منحهم إليها الدستور والقانون بمتابعة مصالحهم المتمثلة بمراجعة كافة المراكز التي ذكرها القرار المطلوب إلغاؤه، وكان الأسلم والحال هذه إلغاء قرار الإدارة اللائحي والإكتفاء بإلزام المراجعين بالتبعاد وعدم المصافحة ووضع الكمامات بدلاً من منعهم من الدخول إلى المرافق العامة الخدمية وتسيير أعمالهم.

### ثالثاً - شروط دعوى الإلغاء:

ويقصد بها الشروط التي لا بد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء، فعند رفع دعوى الإلغاء يتصدى مجلس الدولة لفحص هذه الشروط قبل أن

(52) قرار محكمة القضاء الإداري في دمشق رقم (1/431) الصادر بتاريخ 25/5/2021، غير منشور.

يفحص موضوع المخالفة المدعاة، ولا ينتقل إلى فحص الموضوع إلا بعد أن يتتأكد من توافر شروط القبول، وإلا حكم بعدم قبول الدعوى دون التغلغل في موضوعها<sup>(53)</sup>.

وتتناول هذه الشروط وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي أربعة أمور، وهي كالتالي:

**1-الشروط المتعلقة بالقرار المطلوب إلغاؤه:** لا توجه دعوى الإلغاء إلا إلى القرار الإداري التنفيذي، أو ما جرى الاصطلاح التشريعي في مصر وسوريا على وصف هذه القرارات "بالنهائية". ويعيد الباحث المصطلح الأول لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة إلى جهة معينة لكنه ليس قابلاً للتنفيذ، فشرط المصلحة لا يتتوفر إلا إذا كان القرار قابلاً للتنفيذ، أي أنه يحدث أثراً قانونياً معيناً.

فمحل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية، أي الأفعال القانونية الصادرة عن الإدارة بالإرادة المنفردة، وبالتالي تستبعد العقود الإدارية والأعمال المادية من الطعن بالإلغاء. ومن المعلوم أن القضاء الإداري في سوريا ومصر أخذ بالمعايير الشكلي، وبالتالي أخضع لرقابته كل القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وباعتبار أن اللوائح هي إحدى أنواع القرارات الإدارية، حيث

---

<sup>(53)</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ 25/3/1962، مجموعة أبو شادي، ص 1102، مشار إليه لدى الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاة الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص 285.

إن النصوص القانونية في كل من مصر وسوريا لم تفرق بين نوعي القرارات الإدارية<sup>(54)</sup>.

فدعوى الإلغاء الموجهة ضد اللائحة تتطلب أولاً وجود لائحة غير مشروعة صادرة عن إحدى الجهات الإدارية. كما أنه يشترط أن تكون هذه اللائحة نهائية، ويثير هنا التساؤل عن معنى الصفة النهائية في القرار الإداري.

لا تكون القرارات الإدارية نهائية إلا إذا توافر فيها شرطان: الأول أن تصدر من جهة إدارية تملك إصدارها دون تعقيب عليها من أي جهة إدارية أعلى، بمعنى أن تستند جميع مراحل التدرج الإداري الازمة لوجودها القانوني. والشرط الثاني أن يصدر القرار الإداري اللائحي على نحو يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين بالنسبة إلى الطاعن<sup>(55)</sup>.

وبناء على ما تقدم فإن دعوى الإلغاء لا تقبل ضد الإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري اللائحي، كما أنها لا تقبل ضد الإجراءات والتصورات المستقبلية كالمخططات التنظيمية التي تضع تصوراً عاماً لا يرتب أي أثر. وهذا ما أكدته الإدارية العليا في سوريا بقولها: "إن الكتاب الصادر من مديرية الشؤون الإدارية في المصرف المركزي وإن تضمن أن الولادة في عام 1911 هو الذي سيؤخذ بعين الاعتبار لخدمات الموظف لدى المصرف، إلا أن الكتاب المذكور لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي المبحوث عنه في البند الخامس

<sup>(54)</sup> انظر المادة (10) من قانون مجلس الدولة في مصر، وكذلك المادة (8) من قانون مجلس الدولة في سوريا، حيث جاء النص فيها مطلقاً بقبول الطعن بالإلغاء الموجه للقرارات الإدارية النهائية.

<sup>(55)</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن (234) لسنة (9) قضائية، جلسة 20/11/1966، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً، الجزء الرابع 2383، مشار إليه لدى محمد جميل حاج أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 64.

من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة، وهو لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تحضيري أو تمهيدي توطئة لتحديد مركز الموظف عند بلوغه سن الإحالة على المعاش<sup>(56)</sup>.

**2- الشروط المتعلقة برفع الدعوى:** تتمثل الشروط المتعلقة برفع الدعوى في أهلية التقاضي وفي المصلحة. بالنسبة لأهلية التقاضي فيجب أن يكون المدعي أهلاً للتقاضي والمثول أمام المحاكم. أما بالنسبة لشرط المصلحة فمن المعلوم أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى، وهذا ما اشترطه دستور الجمهورية العربية السورية النافذ<sup>(57)</sup>. وما أقرته المادة (12) من قانون مجلس الدولة في سوريا، والتي تمنع قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية، وبما أن دعوى الإلغاء تنتهي إلى القضاء الموضوعي الذي يدور النزاع فيه حول مشروعية القرار الإداري، وحيث إنه من الثابت تشريعياً وقضائياً أن دعوى الإلغاء أبعد من أن تكون "دعوى حسبة"<sup>(58)</sup>. وفي هذا الميدان لا يتمتع الأفراد بحقوق شخصية على الغالب، بل لهم مجرد مصلحة لا ترقى إلى درجة الحق، ولهذا فإن القضاة يكتفي بهذه المصلحة لقبول دعوى الإلغاء<sup>(59)</sup>.

وبناء على ما تقدم فإذا كان لا بد من توافر شرط المصلحة في طالب الإلغاء، فالأمر بالنسبة للقرارات الفردية متيسر إلى حد ما، خاصة فيما إذا كان هذا القرار قد ألغى مركزاً قانونياً ما، فصاحب دعوى الإلغاء عنده هو من تضررت

<sup>(56)</sup> قرارها رقم (84) لسنة 1970، المجموعة لعام 1970، ص 11.

<sup>(57)</sup> حيث نصت المادة (12) منه على: "لا تقبل طلبات الإلغاء المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية".

<sup>(58)</sup> للتوضيع أكثر انظر د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص 430 وما بعدها.

<sup>(59)</sup> د. عبد الله طلبة، مرجع سبق ذكره، ص 221.

حققه من القرار بشكل مباشر، وقد يكون هذا الضرر غير مباشر كالقرار الصادر بترقية موظف بشكل مخالف للقانون، فإن آثاره ستمتد إلى زملائه في الوظيفة لأنها سينتشر بعضهم، وسيصبح منافساً للآخرين. لكن بشكل عام يبقى تحديد المصالح وأصحابها متيسراً في القرارات الفردية - ولو بصعوبة - مقارنة بالقرارات التنظيمية التي تتضمن بطبيعتها قواعد عامة ومجردة، ولا يمكن أن يترتب عليها حقوقاً ذاتية لأحد، فكيف يمكن إذن أن تكون ملائمة للطعن بالإلغاء؟ وكيف يمكن إعدام لائحة مخالفة للقانون، ما دامت لم ترتب حقاً فردياً يسمح لأحد من الأفراد باستعمال دعوى الإلغاء أو مباشرتها؟

فالمصلحة في طلب إلغاء القرارات التنظيمية تكون عادة بمن تطبق عليهم هذه اللوائح، والغالب في العمل أن يكون الطعن في القرارات التنظيمية بطريق غير مباشر، أي عن طريق الطعن في القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً لها<sup>(60)</sup>.

ويرى الباحث من خلال مراجعة الكثير من أحكام مجلس الدولة في سورية أن اللوائح لا يمكن أن تكون ملائمة للطعن ابتداءً وبشكل مباشر أمام القضاء، وذلك بحكم طبيعتها، فحيث لا حق مترتب ولا مصلحة معتدىٌ عليها فلا دعوى. أما عندما تطبق هذه اللائحة (المعيبة) تطبيقاً فردياً، فيصبح عندئذ لهذا الفرد مصلحة شخصية قد أضر بها تطبيق هذه اللائحة، فله عندئذ أن يطعن في القرار الفردي الصادر تطبيقاً لها، وللناجي أن يتمتع عن تطبيق هذه اللائحة عندما يتبين عدم مشروعيتها. ويعتبر هذا طعناً غير مباشر باللائحة، وهذا شبيه جداً بحالة الطعن غير المباشر بعدم دستورية القوانين عن طريق ما يسمى بالدفع الفرعي، وهذا التشابه يبرره تشابه مضمون القوانين مع اللوائح، فكلاهما يتضمن قواعد عامة ومجردة، ولا يرتب حقوقاً فردية، ما لم يطبق تطبيقاً فردياً.

<sup>(60)</sup> د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ذكره، ص 452.

وهذا تماماً ما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا في سوريا: "إن القرار المتضمن قاعدة عامة لتسهلي بها الإدارة عند حساب تعويضات الموظفين المكلفين بمهمة، إذا لم يطبق بصورة فردية على أصحاب الاستحقاق فلا يولد حقاً مكتسباً للموظف الذي أنجز مهمته، وإذا ألغى بقرار لاحق حُسب تعويض المهمة وفق القرار الجديد"<sup>(61)</sup>.

وجاء في قرار آخر لها: "إن المخططات التنظيمية لا تخضع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لأنها تعتبر بمثابة قرارات تنظيمية عامة، تقوم على التقدير والتصور، وللمتضرر من المخطط أو من تعديله الاعتراض عليه خلال المهل المنصوص عليها في القانون"<sup>(62)</sup>.

حيث تناولت الواقع بأن المدعي يملك عقاراً في منطقة قارة التابعة لمحافظة ريف دمشق، وقد أقام على هذا العقار منزلاً منذ أكثر من عشرين عاماً، وأن المجلس البلدي لبلدة قارة أعلن المخطط التنظيمي للبلدة، فقام المدعي بالاعتراض عليه ضمن المدة القانونية، ولكن تم تصديق المخطط، ولدى قيامه بتقديم طلب إلى مجلس البلدية للحصول على ترخيص لبناء طابق ثان علم أن اعتراضه على المخطط التنظيمي لم يلق القبول، فبادر إلى إقامة دعوى أمام محكمة القضاء الإداري طالباً فيها إعلان انعدام المخطط التنظيمي جزئياً وذلك فيما يخص عقاره موضوع الدعوى وإلزام الجهة المدعي عليها (بلدة قارة) بمنحه الترخيص اللازم لبناء طابق ثان في عقاره. وقد أسس دعواه على القول بأن عقاره

<sup>(61)</sup> القرار رقم (43) في الطعن 68 لسنة 1968، منشور في مجموعة اجتهادات المحكمة الإدارية العليا الصادرة عن نقابة المحامين، مرجع سبق ذكره، ص 2.

<sup>(62)</sup> القرار رقم (1/84) في الطعن 1204 لعام 2004، جلسة 15/3/2004، منشور في مجموعة المبادي القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 718.

يقع بجانب حديقة ومطل على شارع عريض أمامه وشارع عريض خلفه، وبالتالي فلا حاجة للحديقة في موقع العقار، كما أنه لا يصلح أن يكون حديقة عامة بالمعنى المقصود في تنظيم البلديات نظراً لمساحتها الصغيرة، وعليه يكون المخطط التنظيمي مشوباً بعيوب عدم المشروعية. وأصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها المطعون فيه والمتضمن من حيث النتيجة إلزام الإدارة المدعى عليها برفع إشارة حديقة عامة الموضوعة على العقار موضوع الدعوى وعلى المخطط التنظيمي للبلدة، ومنحه الترخيص اللازم بالبناء على عقاره المذكور وفقاً للقوانين وأنظمة البناء في منطقة العقار. وقد جاء في تسبيب قرارها: "إنه لا يكفي لتجميد ملكية المدعى في عقاره موضوع الدعوى مجرد ملاحظة على المخطط التنظيمي تقييد تخصيصه لإقامة حديقة عامة عليه، بل لا بد إذا ما أرادت جهة الإدارة أن تتخذ من عقار دخل في التنظيم مكاناً لحديقة من أن تسارع إلى استصدار الصك اللازم للاستملك سواء قبل المباشرة بالتنظيم أو بعده، وبدون ذلك لا تملك الإدارة إغلاق الباب دون المالك في الإفادة من حق ملكيته، وإن القول بغير ذلك معناه تجريد المالك من ملكه بأداة غير قانونية ومن قبل سلطة غير مختصة، وهو أمر لا يتحقق مع قواعد القانون العام. وإنبقاء مشروع التنظيم مدة تقارب خمسة وثلاثين عاماً دون أن يؤؤل إلى التنفيذ أو يخطو خطوة واحدة بهذا الاتجاه يجعل تصرف الإدارة مخالفًا لأحكام القانون والدستور الذي صان الملكية الفردية وحماها".

ولكن المحكمة الإدارية العليا فسحت هذا القرار بعد أن طعنت به الإدارة، مؤسسة قرارها على القول: "إن المشرع عندما فوّض الإدارة بإصدار قرارات تنظيمية من هذا النوع، قد توحّى من ذلك غاية مفادها إفساح المجال أمامها لمعالجة تفاصيل هذا التنظيم بالدقة الالزمه، وقد أبقى المشرع للأفراد المتضررين الطعن بالقرارات الفردية التي لها صفة تنفيذية للقرار التنظيمي. ومن حيث إن المدعى في هذه الدعوى لم يثبت أن قراراً إدارياً فردياً صدر ماساً بمصلحته لكي يمكن تكيف

دعواه على أساس أنها طعن بقرار إداري، فالقضاء الإداري إنما ينظر في نوعين من المنازعات، الأولى تلك الدائرة حول إلغاء القرارات الإدارية، والثانية هي تلك التي ترتدى لبوس القضاء الكامل، وليس من الممكن إدراج طلب المدعى في عداد واحد من هذين النوعين، لذلك فإن النظر في طلبه المتضمن إعلان انعدام المخطط التنظيمي يغدو جديراً بالرفض. أما لجهة طلبه بإلغاء قرار الإدارة السلبي بعدم منحه رخصة بناء طابق ثان على عقاره فإنه وبعد أن تبين عدم أحقيته المدعى في الطعن بالمخطط التنظيمي الذي لحظ عقاره حديقة عامة، فإن قرار الإدارة الضمني بالامتناع عن منحه الترخيص يغدو في محله القانوني السليم مادامت الصفة المذكورة لازالت قائمة".

ويرى الباحث أن القرار الأسلم في هذه الدعوى هو قرار محكمة القضاء الإداري، إذ راعى قدسيّة الملكية الخاصة ومنع تجميدها من قبل الإدارة لكل هذه المدة الزمنية الطويلة دون استملاكها والبدء بتنفيذ المخطط ومنح المالك التعويض المناسب وفق القوانين والأنظمة. ولكن ما يهمنا من هذه الدعوى وفي هذا المقام هو أن القرارات التنظيمية ليست محلاً للطعن بإلغاء أمام مجلس الدولة كما في القرارات الفردية، فالمشرع في سوريا لم يترك للمتضررين منها سوى الطعن بالقرارات الفردية التي لها صفة تنفيذية لهذا القرار التنظيمي.

وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا في سوريا بصدق طعن أحد الموظفين بقرار الإدارة القاضي بحرمانه من تعويض المسؤولية كونه استند إلى قرار تنظيمي معيب، حيث جاء في القرار: "إن القرار الوزاري رقم (1933) تاريخ 19/9/1961، المتضمن تحديد تعويض المسؤولية للموظفين الماليين بلديات الدرجة الأولى والثانية، إنما صدر في صيغة قواعد تنظيمية عامة في مجال النشاط الوظيفي للبلديات. 2- إذا تكشف عدم سلامة القواعد التنظيمية وليس أمام الإدارة

سوى إلغاء هذه القواعد أو تعديلها بما ينسجم مع التطبيق القانوني السليم. 3 - ما صرُف خالل الوجود القانوني للقرار السابق الملغي يدخل في نطاق الحقوق المكتسبة لأصحاب العلاقة<sup>(63)</sup>.

ويتبين للباحث أن الموظف قد استحق تعويض المسؤولية بناء على القرار التنظيمي المتضمن تحديد تعويض المسؤولية للموظفين الماليين لبلديات الدرجة الأولى والثانية، ولكن الإدارة حرمته من هذا التعويض على أساس أن القرار التنظيمي المذكور قد تم إلغاؤه، لكن المحكمة الإدارية أقرت لهذا الموظف باستحقاقه للمبالغ التي صرفت في ظل اللائحة السابقة -على الرغم من عدم سلامتها. وأوضحت أن من واجب الإدارة والحال هذه التدخل فوراً لإلغاء هذه اللائحة أو تعديلها بما ينسجم مع التطبيق القانوني السليم، مع الاحتفاظ بالحقوق المكتسبة التي ترتبت للأفراد جراء تطبيقها. ويفيد الباحث ما ذهبت إليه المحكمة من صون للحقوق المترتبة على هذه اللائحة على الرغم من اتسامها بعدم المشروعية، وقيام الإدارة بـإلغائها.

وفي قرار آخر للمحكمة الإدارية العليا في سوريا بمناسبة طعن شخص كان مرشحاً لمنصب مفتى الجمهورية بنتائج الانتخابات، حيث جاء فيه: "1- إن المصلحة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية تتتوفر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً ويجعل له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغائه. 2- إن الشخص الذي نال أصواتاً في

<sup>(63)</sup> القرار رقم 275 في الطعن رقم 104، لسنة 1984، منشور في مجموعة اجتهادات المحكمة الإدارية العليا، الصادرة عن نقابة المحامين، ص 125.

الانتخاب يعتبر ذا مصلحة شخصية مباشرة تجعل دعوه ضد مرسوم إعلان نتائج الانتخاب مقبولة.....<sup>(64)</sup>.

**3-الشروط المتعلقة بالميعاد:** الأصل في دعوى الإلغاء أنها تهدف إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية، ولما كان المنطق الحقوقي يقضي بـ لا يستمر التصرف غير المشروع، فهذا يستتبع من الناحية النظرية عدم ضرورة تقييد دعوى الإلغاء بفترة زمنية معينة، ولكن الواقع يغاير ذلك، حيث إنه لا يمكن أن يعرض الإدارة للاضطراب وعدم الاستقرار نتيجة إبقاء القرارات والأعمال الإدارية مشكوكاً في أمرها ومهددة بالإلغاء في كل لحظة<sup>(65)</sup>.

ولهذا فقد حرص المشرع على أن تقييد دعوى الإلغاء بنطاق ضيق فيما يتعلق بالأجل الذي حدد المشرع لإقامتها أمام القضاء، وهذا ما ذهب إليه قانون مجلس الدولة في سوريا<sup>(66)</sup> وفي مصر<sup>(67)</sup> في تحديد مدة (60) يوماً تبدأ من اليوم التالي لنشر القرار اللاتحي المطعون فيه.

ويترتب على عدم تقديم الدعوى خلال هذه المدة سقوط الحق في إقامتها، ويصبح القرار الإداري محصناً ضد الطعن بالإلغاء، فهذا الميعاد يعد ميعاد سقوط، والسقوط كجزاء إجرائي مترب على عدم مراعاة الميعاد لرفع الدعوى الإدارية هو عدم قبولها بعد انتهاء الميعاد ورفضها شكلاً<sup>(68)</sup>.

<sup>(64)</sup> القرار رقم (7) في الطعن 40 لسنة 1967، منشور في مجموعة اجتهادات المحكمة الإدارية العليا الصادرة عن نقابة المحامين، مرجع سابق، ص.8.

<sup>(65)</sup> د. عبد الله طلبة، مرجع سبق ذكره، ص 233.

<sup>(66)</sup> انظر المادة (21) من قانون مجلس الدولة في سوريا رقم (32) لعام 2019.

<sup>(67)</sup> انظر المادة (24) من قانون مجلس الدولة في مصر رقم (47) لعام 1972.

<sup>(68)</sup> د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص 521-522.

**مصير اللوائح المعيبة بعد انقضاء ميعاد الطعن فيها:**

فعلى الرغم أنه من أن اللائحة تستقر بمرور مدة الطعن، ولكن مجلس الدولة الفرنسي قبل دعوى الإلغاء ضد اللائحة بعد انقضاء المدة القانونية في عدة حالات، واعتبرها من وسائل إحياء مدة الطعن بالنسبة إليها من جديد، وطرقًا غير مباشرة تؤدي إلى شل آثارها عملاً، وذلك ليوازن حق الإدارة في تعديل هذه اللوائح وإلغائها في أي وقت تشاء، دون تقيد بمدة معينة، ومن تلك الوسائل:

- صدور تشريع لاحق على اللائحة يجعل وجودها غير مشروع: فاللائحة تعتبر بمثابة القانون من الناحية الموضوعية، فلذلك يجب أن تكون باستمرار منسجمة مع التشريع القائم. فالقاعدة العامة بشأن القرارات التنظيمية –على خلاف القرارات الفردية– مؤداها أن مشروعية القرارات التنظيمية تقدر ليس فقط في ضوء القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها، ولكن أيضًا في ظل القواعد والظروف الجديدة، ومرد هذا الاختلاف إلى أن القاعدة التنظيمية عبارة عن تصرف دائم لا يولد حقًا، وهي تستهدف التنظيم بالنسبة للمستقبل، ولهذا كان من المفترض أن توافق وتتلاءم مع الظروف الجديدة، حتى لا تصاب بالجمود<sup>(69)</sup>.
- تغير الظروف المادية التي أدت إلى إصدار اللائحة: فاللائحة كأي قرار إداري تقوم على سبب يبرر إصدارها، ومشروعية اللائحة لا تقاس على التشريع القائم وحده، ولكن بمراعاة الظروف والأسباب التي تبرر استمرارها، فإذا ما زالت هذه الظروف كان لكل ذي مصلحة أن يتقدم إلى الإدارة طالباً منها تصحيح الوضع وإلا لجأ إلى القضاء<sup>(70)</sup>.

<sup>(69)</sup> د. حسني عبد الحميد درويش، مرجع سبق ذكره، ص 99.

<sup>(70)</sup> المرجع السابق. ص 564.

- تغير القضاء: فإذا كانت اللائحة قد صدرت سليمة وفقاً لتفسير معين يعتنقه القضاء الإداري، ثم تغير هذا القضاء، فإن مجلس الدولة الفرنسي يخول ذا المصلحة أن يتقدم إلى الإدارة بطلب تصحيح الوضع كما في حالة صدور تشريع جديد تماماً، وذلك لأن المجلس يقدر أن الذي منع الفرد من طلب إلغاء اللائحة عند صدورها، علمه بأن المجلس لن يجده إلى طلبه على الراجح، وفقاً للقضاء الذي يسير عليه، ولهذا يكون من العدل أن يستفيد الأفراد إذا ما غير المجلس من قضايه<sup>(71)</sup>.

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن الدفع بعدم مشروعية القرارات التنظيمية ممكن بعد انقضاء مدد الطعن الاعتيادية، أما بالنسبة لقرارات الفردية فإن الطعن لا يكون إلا خلال فترة محددة. فلو مرت مدة الطعن المحددة دون أن يطعن به أحد، تكون الإدارة قد اتخذت أو ستتخذ قرارات وإجراءات لتطبيق القرار التنظيمي، وسيكون بإمكان من يريد الطعن بالقرار الأول أن يطعن بالقرار الثاني (قرار التطبيق)، وبإمكانه بمناسبة هذا الطعن أن يثير عدم مشروعية القرار التنظيمي الأصل، رغم عدم إمكانية مهاجمته بشكل مباشر بدعوى مستقلة لانقضاء مدة الطعن به. مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يجوز الطعن بالقرار التنظيمي إذا كان القرار المطعون به لم يتضمن سوى الإشارة إلى القرار الأول، أي أنه لا يدخل ضمن قرارات تنفيذه<sup>(72)</sup>.

(71) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 3/2/1932 في قضية (Abbé Lahur) المجموعة، ص 153، مشار إليه لدى الدكتور سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 567. وكذلك لدى المستشار حمدي ياسين عكاشه، الكتاب الثاني، مرجع سبق ذكره، ص 1156.

(72) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، (د، ن)، بغداد، 2009، ص 196.

فإذا كانت القاعدة بالنسبة للقرارات الإدارية هي أنها تحصن بمضي مدة الطعن، حيث يغلق سبيل الطعن، ويصبح القرار المعيب بمنزلة القرار السليم، ولكن هذه القاعدة أصدق ما يمكن أن تكون بالنسبة للقرارات الفردية التي رتبت حقوقاً، أما اللوائح "الأنظمة المعيبة" فإن مضي مدد التقاضي فيها لا يجعلها على قدم المساواة مع اللوائح التي ولدت سليمة، بل يجوز للأفراد وعلى الرغم من انتفاء مدد التقاضي شل آثار اللوائح المعيبة بعدة وسائل:

- عن طريق الطعن في القرارات الفردية التي تصدر تطبيقاً لها، استناداً إلى ما في اللائحة من عيب. فقد استقر القضاء الإداري في مصر وسوريا على أنه يجوز للسلطة الإدارية أن تعديل اللوائح في كل وقت حسبما يقتضيه الصالح العام وحسن سير المرافق العامة، ولا يستطيع الأفراد من الجمهور أو من الموظفين أن يتمسكون بتطبيق القواعد التي تضمنتها اللائحة السابقة، ففكرة الحق المكتسب لا تتحقق في ظل المراكز القانونية العامة المجردة، ولكن إذا كانت القواعد التنظيمية قد تم تطبيقها بقرار فردي على أحد الأفراد فهنا ينشأ الحق الذاتي المكتسب والذي لا يمكن أن تمسه اللائحة الجديدة<sup>(73)</sup>. فمن السبيل التي أوجدها القضاء للنيل من آثار القرار الذي تحصن بمضي المدة الدفع بعدم المشروعية بغية التوصل إلى إلغاء القرار الذي صدر استناداً إليها، وفي الحالة التي يقضي فيها القاضي الإداري بإلغاء القرار التطبيقي الذي كان محل النزاع الأصلي استناداً إلى عدم مشروعية اللائحة التي استند إليها فإن هذه اللائحة تتطلب

<sup>(73)</sup> د. حسني عبد الحميد درويش، مرجع سابق ذكره، ص 29.

رغم تقرير عدم مشروعيتها بمنأى عن الإلغاء<sup>(74)</sup>. فإذا كانت الدعاوى تقادم فإن الدفع لا تقادم.

وقد ذهب مجلس الدولة السوري في هذا الصدد إلى أن كل قرار فردي مستند إلى قرار تنظيمي حكم بإلغائه قضائياً، يعد فاقد الوجود القانوني لأنّه مبني على أساس معادٍ، وحيث إن القرار المعادٌ لا يتحصن بفوائد ميعاد الطعن فيه، وكذلك ما يتّخذ من قرارات فردية بالاستناد إليه<sup>(75)</sup>.

- حين يخالف الفرد لائحة معيبة تتضمن جزاءً جنائياً فحينئذ له أن يدفع بعدم مشروعية اللائحة، فيمتنع القضاء عن التطبيق. وهذا يعني إلزام الإدارة بمطابقة لوائحها مع القانون، وجعلها متطابقة دائماً مع المشروعية الجديدة وتحت رقابة القاضي الإداري، وهذا يعني في حال الضرورة أن تعمل الإدارة على تعديل النظام أو إلغائه، وإن لم تفعل يعمد القاضي إلى وقف النظام عن التطبيق<sup>(76)</sup>.
- لصاحب الشأن المتضرر من قرار إداري غير مشروع تضمن اعتماده على حق مكتسب له أن يسلك سبيل التعويض بعد أن انقضى ميعاد الطعن بالإلغاء.

وما يهمنا في هذا البحث من التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية ما يتعلّق ببدء سريان أحكامها وبطلاّنها وإلغائها وسحبها والأهم من ذلك كله

<sup>(74)</sup> د. طارق محمد علي النحاس، مرجع سبق ذكره، ص 540-541.

<sup>(75)</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم (106) في الطعن (68) لعام 1970، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لعام 1970، ص 108، مذكور لدى مصباح نور المهايني، مرجع سبق ذكره، ص 510.

<sup>(76)</sup> د. أحمد اسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 36.

اختصاص المحاكم القضائية بالنسبة إلى كل منها، فالمحاكم القضائية لا تملك التصدي للقرارات الفردية بالتفسيير أو التأويل أو إيقاف التنفيذ، ولكن على العكس من ذلك كله لها أن تستوثق من مشروعية اللائحة المراد تطبيقها على النزاع المطروح ومطابقتها للقانون، وأن ترفض تطبيقها إذا ما وجدت أنها غير مشروعة.

## الفرع الثاني

### أوجه الطعن بالإلغاء

إن الطعن بالإلغاء ينبغي أن يوسع على أحد أوجه عدم المشروعية التي تعيب القرار وتجعله غير مشروع، ويقع عبء إثبات عدم مشروعية القرار على من يدعي ذلك، إذ إن القرار الإداري مصحوب بقرينة السلامة، ولما كانت هذه القرينة بسيطة وليس قطعية، فكان على من يدعي العكس إثبات ادعائه توصلًا إلى إلغاء القرار.

ومن المعلوم أن عناصر القرار الإداري تتمثل في: الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية. فإذا لحق أحد هذه العناصر الخمس عيب ما نتيجة مخالفة الإدارة للقانون، جاز الطعن في هذا القرار وطلب إلغائه لعدم المشروعية. ومن المسلم به أن القرار الذي يلحقه عيب في أي عنصر من عناصره، يكون مستحقةً للإلغاء، بمعنى أن البطلان هو الجزء المترتب على عدم مراعاة واستكمال هذه العناصر. فكل ركن من هذه الأركان السابقة عيب يتصل به، فركن الاختصاص يقابله عيب عدم الاختصاص، وركن الشكل يقابله الطعن بعيوب الشكل، وركن محل يقابله الطعن بمخالفة القانون، وركن السبب يقابله وجه الطعن بانعدام أو عدم صحة السبب، وركن الغاية يقابله الطعن بالانحراف في استعمال السلطة<sup>(77)</sup>.

(77) د. محى الدين القيسى، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، الطبعة الأولى، ص 104.

وبذلك يمكن القول أن شروط صحة أو مشروعية القرار الإداري تتمثل في ضرورة اتفاق عناصر القرار الإداري سالف الذكر مع ما قد يرد بشأنها من شروط في القوانين التي تخضع لها السلطة الإدارية، فإن لم يرد في القوانين بصدق أحد هذه العناصر أو بعضها أي شرط أو قيد، فالقاعدة أن يكون للإدارة بصدق هذه العناصر حرية في تقدير ما يتصل بها من ظروف واعتبارات<sup>(78)</sup>.

فالمشروع حد للقرار الإداري عيباً لا تطبق إلا عليه وبالتالي لا يلغى إلا لأسباب ترجع لهذه العيوب حيث تنص المادة العاشرة في فقرتها قبل الأخيرة من القانون رقم 47 لعام 1972 بشأن مجلس الدولة في مصر على أنه: "...يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

وفي ذات السياق جاء في الفقرة الثانية من المادة (8) من قانون مجلس الدولة السوري: "...أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة". فإن لم يبين رافع الدعوى توافر أحد أوجه الطعن السابقة كان مصير دعواه الرفض ويقصد مما سبق أن هذه العيوب وجوبية للنيل من القرار الإداري أمام قاضي الإلغاء على المدعي إثبات وجود أحد منها، فهي محددة سلفاً وحصراً وليس له البحث خارج نطاقها إن أراد أن يصدر له القاضي المختص حكماً بالإلغاء، وسيقوم الباحث بإيجاز هذه العيوب على الشكل التالي:

(78) د. محمود سامي جمال الدين، القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق،

.324

أولاً - عيب عدم الاختصاص في إصدار اللوائح:

يعتبر هذا العيب من أقدم عيوب القرار الإداري نشأة، وهو النتيجة الطبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يقتصر على تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث، وإنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاص ضمن السلطة الواحدة. ويتلخص في صدور القرار الإداري عن سلطة غير مختصة، أي لم يخولها القانون حق إصداره، فيكون القرار عندئذ مشوباً بعيوب عدم الاختصاص.

ويرتبط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، ومعنى ذلك أن قاضي الإلغاء يستطيع من ثقائه نفسه أن يتدخل لإثارة هذا العيب في أية مرحلة تكون عليها الدعوى ولو لم يثره رافع الدعوى كسبب للإلغاء، كما ليس من حق الإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص فتتنازل عنها لجهة أخرى إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك.

ويميز الفقه والقضاء بين صورتين من صور عيب الاختصاص: فأحياناً يكون العيب جسيماً فيطلقون عليه اصطلاح "اغتصاب السلطة" ولا يعتبر القرار حينها باطلًا فحسب وإنما معذوماً مع ما يتربّط على هذا الوضع من نتائج<sup>(79)</sup>.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري في سورية على ذلك عندما قبلت الطعن في اللائحة (النعميم) رقم (10/1328) الصادر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 1976/5/5 والموجه إلى وزارة التربية والمتضمن الطلب إليها (بالترتيب في تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا والمتعلقة بإعادة المدارس الخاصة المستولى عليها إلى اسم صاحبها وذلك حتى إشعار آخر)، حيث تم قبول الطعن في هذا القرار الالئحي أمام محكمة القضاء الإداري على الرغم من فوات ميعاد الطعن فيه، على اعتبار أنه قرار معذوم وبالتالي لا يتحصن بانقضائه الميعاد. وقد

<sup>(79)</sup> د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩٧-٦٠٧.

جاء في حيثيات الحكم: "من إن وكيل الجهة المدعية يؤسس دعواه على القول بأن الاجتهاد والقضاء الإداري استقر على أن القرار الإداري المعدوم هو القرار الذي يشوبه عيب مفرط في الجسامنة إلى حد أنه تجرد من كونه قراراً إدارياً، ونزل به إلى مرتبة العمل المادي البحث، فلا تلتحقه عندئذ أية حسانة، ولا يزيل العيب فوات ميعاد الطعن، وتطبيقاً لهذه المبادئ المكرسة في التشريع السوري فإن ما قامت به الجهة المدعى عليها يعتبر تعدياً سافراً، الأمر الذي يجعل القرار المطعون فيه معدوماً، حيث إن القضاء الإداري هو وحده صاحب الاختصاص الذي يملك إعلان انعدام القرارات الإدارية مهما كان شكلها... وإن انحراف الإدارة وتجاوزها حدود النصوص الدستورية والقانونية بإصدارها قرارات إدارية معدومة كالقرار محل الدعوى، الذي امتنعت فيه عن تنفيذ حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية، مع أن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة"<sup>(80)</sup> وعليه فقد حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً وقبولها موضوعاً في جزء منها وإلغاء التعميم رقم 10/1328 الصادر بتاريخ 1976/5/5.

ويتبين للباحث من تحليل هذا القرار أن اللائحة التي أصدرتها الإدارة (رئاسة مجلس الوزراء) مشوبة بعيوب عدم الاختصاص الجسيم وذلك بتعديها على اختصاص السلطة القضائية (إلغاء الأحكام القضائية)، الأمر الذي جعلها (اللائحة) تحدى إلى مرتبة القرار المعدوم وحرمتها وبالتالي من الحسانة الممنوعة للقرارات الإدارية بفوات الميعاد.

فقيام السلطة الإدارية بالتعدي على اختصاص سلطة أخرى هو عيب جسيم ينحدر بقرارها إلى العدم، ومثال ذلك في سوريا أيضاً اللائحة التنفيذية رقم

---

<sup>(80)</sup> قرارها في القضية رقم (1/7131) لعام 2003، مشار إليه لدى محمد جميل حاج أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 92.

(1/1643) تاريخ 2015/4/8، الصادرة استناداً للمرسوم رقم (11) بتاريخ 2015/1/28 والمتضمن تعديل رسم الإنفاق الاستهلاكي، حيث أضافت هذه اللائحة مطراً ضريبياً جديداً لم يوجد في المادة (7) من المرسوم.

وأحياناً قد يكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً فيقتصر على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية ولهذا فإنه أقل خطورة وإن كان أكثر حدوثاً من حالات اغتصاب السلطة.

### **ثانياً - عيب الشكل والإجراءات في إصدار اللوائح:**

إن الأصل هو حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصول إرادتها إلى علم الأفراد. فكما يقول مجلس الدولة المصري في أحد أحكامه: "...إن الأوامر الإدارية ليس لها أشكال ولا أنواع تحصرها، بل هي مجرد تعبير من الموظف المختص عن إرادته في التصرف على وجه معين في أمر معين ولعرض من أغراض وظيفته وفي حدود اختصاصه... ويكون للأمر الإداري قوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة وتنفيذية"<sup>(81)</sup>. غير أنه في كثير من الحالات لا يكون عيب الشكل موجوداً ما لم يفرض المشرع على الإدارة أن تفرغ إرادتها في شكل معين، بحيث يصبح القرار الإداري معيناً أو معدوماً إذا لم تتحترم الإدارة هذا الالتزام، فقواعد الشكل والإجراءات لا تعتبر من النظام العام إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، لكن في المقابل تعتبر قواعد الشكل والإجراءات ذات أهمية كبيرة في مجال القرارات الإدارية، إذ تهدف لحماية المصلحة العامة والخاصة في ذات

<sup>(81)</sup>) القرار الصادر في ١٢ كانون الأول ١٩٥٠، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الخامسة، ص ٢٤٦.

الوقت<sup>(82)</sup>.

فالقاعدة العامة هي أن كل مخالفة من جانب الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يتربّع عليها تعرّض القرار المطعون فيه للإلغاء، ولكن لا يجب الأخذ بهذه القاعدة على إطلاقها، إذ لابد من التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تعتبر ضمانة للمصلحة العامة والشكليات الثانوية، فالأولى فقط هي التي يتربّع البطلان على مخالفتها<sup>(83)</sup>.

ويقوم عيب الشكل بالنسبة للوائح عندما يحدد القانون شكلاً معيناً أو إجراءات معينة يجب اتخاذها بمناسبة إصدار اللائحة، فيكون أي خروج عن هذه القواعد هو خروج عن قواعد الشكل وبالتالي تصبح اللائحة حريّة بالإلغاء.

فبعد أن يتأنّك القاضي الإداري من توافر الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، ينطلق إلى الشروط الموضوعية المتمثلة في عيب مخالفة القانون وعيوب الانحراف في استعمال السلطة.

### **ثالثاً - عيب مخالفة القانون:**

يتعلق هذا العيب بمحل أو موضوع القرار، لذلك يعرف "عيوب المحل" ويقصد به عدم احترام القواعد القانونية بشكل عام، كأن يخالف محل القرار القواعد الدستورية أو القواعد التشريعية والتنظيمية .

(82) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (2118) لسنة (31) قضائية، تاريخ 28/5/1988، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في حسين عاماً من عام 1955 وحتى 2005، الجزء الرابع، ص 2394-2395.

(83) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (6196)، جلسة 2/4/2002، لسنة (41) قضائية، غير منشور، مشار إليه لدى محمد جميل حاج أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 100.

ويعتبر من أهم العيوب وأكثرها تطبيقاً في الواقع العملي فرقابة القاضي الإداري على اللائحة فيما يتعلق بالاختصاص والشكل هي رقابة خارجية بعيدة عن مضمون اللائحة، أما رقتبه لركن المحل فهي رقابة داخلية موضوعية، تهدف إلى مطابقة محل اللائحة (أثرها القانوني) للقانون بمعناه الواسع.

فيعيب مخالفة القانون في مجال بحثنا يتجسد في إصدار لائحة مخالفة لأحكام القانون، أو امتناعها عن إصدار لائحة كان يتوجب عليها إصدارها، كأن تصدر الإدارة لواحة ضبط تمس بحقوق وحريات المواطنين، أو أن تمنع عن إصدار لائحة تنفيذية من أجل تطبيق قانون ما<sup>(84)</sup>.

وقد عبرت الفقرة الثانية من المادة (8) من قانون مجلس الدولة في الجمهورية العربية السورية عن عيب مخالفة القانون بقولها: "...أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها"<sup>(85)</sup>. وتتجلى صور مخالفة الإدارة للقواعد القانونية في ثلاثة أشكال:

**1- المخالفة المباشرة لقاعدة القانونية:** تتمثل بتجاهل الإدارة لقواعد القانونية كلية أو جزئياً، فقد تكون هذه المخالفة إيجابية عندما يصدر المشرع قانوناً ينظم شؤون العاملين ومن ثم تصدر الإدارة لائحة مخالفة لهذا القانون. وقد تكون المخالفة سلبية عندما تمنع أو ترفض القيام بإصدار لائحة تفرضها عليها القاعدة القانونية. كما قد تتمثل مخالفة القاعدة القانونية في إحلال الإدارة أساساً قانونياً لقرارها غير الأساس الواجب الاستناد إليه.

<sup>(84)</sup> د. عبد المنعم ضوى، القرارات الإدارية وتحقيق مبدأ المشروعية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط (1)، 2018، ص 176.

<sup>(85)</sup> قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

ومن الأمثلة على اللوائح التي تم إلغاؤها في سوريا لمخالفتها المباشرة للقانون التعيم الصادر عن وزير الإدارة المحلية<sup>(86)</sup> والذي جاء فيه: "السيد المحافظ... نظراً لحاجة وحدات الإدارة المحلية إلى عاملين النظافة بشكل دائم والطلبات المتكررة على تعيين عمال نظافة سواء عن طريق الاختيار أم بموجب عقود موسمية مؤقتة، يطلب إليكم عدم نقل أو ندب عمال النظافة مهما كانت الأسباب".

حيث يتبيّن للباحث أن هذا ليس تعديماً وإنما هو قرار إداري لاتحي، كونه رتب أثراً قانونياً تجسّد بمنع نقل أو ندب العاملين بشكل مطلق، كما أنه مخالف بشكل صريح لقانون العاملين الأساسي الذي سمح بنقل وندب العاملين ضمن شروط وأوضاع معينة، وإعطاء السلطة التقديرية للإدارة برفض أو قبول نقل وندب العاملين<sup>(87)</sup>، فهذا القرار يحرم العامل من أبسط حقوقه وهو النقل أو الندب، وإن الإبقاء عليه واستمرار العمل به يشكل انتهاكاً لمبدأ المشروعية، ويدخل النظر في مشروعيته ضمن اختصاص محاكم القضاء الإداري بحسب القانون<sup>(88)</sup>.

وفي هذا السياق أصدرت محكمة النقض في مصر حكماً قضى بأن اللائحة الصادرة من وزير الحقانية في 16/1/1924 (المعدلة في 31/8/1933) تتنافيًّا لقانون التشرد رقم (25) لسنة 1923 عديمة الأثر لخروجهما عن الحدود المخولة للوزير. ذلك أن قانون التشرد المشار إليه قضى بأن لمن يوجه إليه إنذار بافتراض أنه في حالة تشرد، أن يطعن في قرار البوليس أمام النيابة خلال عشرين يوماً (المادة 3) فنص الوزير في اللائحة المشار إليها على أن هذا الطعن أمام

<sup>(86)</sup> القرار رقم 1134/ب/ت. ن تاريخ 26/4/2020، غير منشور.

<sup>(87)</sup> المواد 31 حتى 36، الباب السابع (أوضاع العاملين) من القانون رقم (50) لعام 2004.

<sup>(88)</sup> الفقرة 1/ز من المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

النيابة لا يوقف سريان مدة العشرين يوماً التي يقدم بعدها المتهم إلى القضاء، إذا لم يغير أحوال معيشته (مادة 5 من اللائحة) والقاعدة العامة أن الإنذار لا يكون نهائياً، فيبدأ سريان مدة العشرين يوماً، إلا إذا لم يطعن فيه ذو المصلحة أو إذا أيدته النيابة، فيكون حكم المادة الخامسة من اللائحة المشار إليها قد استحدث حكماً لم يرد في القانون<sup>(89)</sup>.

ويتبين الباحث من هذا القرار لمحكمة النقض أن اللائحة التنفيذية الصادرة تطبيقاً لقانون التشرد، خالفت هذا القانون بأن استحدثت حكماً لم يرد فيه، فتكون بذلك قد فقدت أساسها القانوني وأصبحت عديمة الأثر، فعلى الرغم من خروج موضوع البحث في مشروعية اللائحة من اختصاص القضاء العادي، لكنه وبعرض البحث في الطعن الموجه للإنذار الصادر بناء على هذه اللائحة المعيبة أصبح ملزماً بحكم واجبه واحتراصه في ضرورة الفصل في النزاعات المعروضة أمامه، أصبح مضطراً إلى فحص مشروعية اللائحة ومدى مطابقتها للقانون المستندة إليه. ويؤيد الباحث ما ذهبت إليه المحكمة فحل النزاعات هو صلب وظيفة القضاء، كما أن من أبسط متطلبات العدالة والمشروعية إعدام اللائحة المعيبة ومنعها من ترتيب أية آثار قانونية في المستقبل، حرصاً على حقوق الأفراد، وحماية لمبدأ المشروعية.

**2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:** وتتجلى هذه الحالة في التفسير السيء أو التطبيق السيء للقاعدة القانونية، وهذا يعني أن الإدارة تخطئ في معنى أو مفهوم النص القانوني، أي أن تعطي الإدارة للقاعدة القانونية معنى آخر غير المعنى الذي

---

(89) قرار محكمة النقض المصرية بتاريخ 6/1/1936، منشور في مجلة (المحاماة) السنة 66، ص 6، مشار إليه لدى الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 334.

أراده المشرع<sup>(90)</sup>. ومن أكثر تطبيقات هذه الصورة أن تحاول الإدارة إفحام أحكام جديدة لم ترد في القانون، فال المسلم به مثلاً أن الإدارة إذا كان من حقها أن تصدر لوائح لتنفيذ القانون فليس من حقها أن تضيف جديداً إلى أحكامه، بل تقتصر سلطتها في وضع الشروط الازمة لتنفيذ الأحكام الواردة في صلب القانون<sup>(91)</sup>.

وهذا بالضبط ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر في قرارها: "... فمن المبادئ المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التي تجيء منفذة للقانون، ألا تكون مخالفة لقواعد، وألا تضيف إليه جديداً أو تعدل في أحكامه، وإلا أصبحت معيبة، ويكون لكل ذي شأن المطالبة بإلغائها..."<sup>(92)</sup>.

**3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع:** لقد كانت رقابة قاضي الإلغاء سابقاً تحصر فقط في رقابة الناحية القانونية بحيث لا يمكنها أن تمتد إلى الواقع، لكن القضاء الإداري الذي يلغى القرارات الإدارية غير المستندة إلى قواعد قانونية صحيحة وجد نفسه مضطراً لفحص الواقع بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامته تطبيق القاعدة القانونية. لاحقاً وسع مجلس الدولة الفرنسي رقابته في هذا المجال تدريجياً إلى التحقق من حدوث الواقع المادي التي استندت إليها الإدارة، ومن ثم إلى التكييف القانوني لهذه الواقع. لأن تقوم الإدارة بتسريح موظف لأنه مصاب بمرض يمنعه من القيام بأعباء وظيفته، ثم يتبيّن نتيجة التحقيق القضائي أن مرضه غير سارٍ وبالتالي لا يصلح أن يكون سبباً قانونياً لتسريحه.

(90) عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 285 وما بعدها.

(91) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 722.

(92) قرار محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ 30/3/1954، منشور في مجموعة المبادئ، السنة الثامنة، ص 1132.

فالتكيف هو إعطاء الواقعية الثابتة لرجل الإدارة اسمًا أو عنوانًا يحدد موضوعها داخل نطاق قاعدة القانون التي يراد تطبيقها، أو بمعنى آخر التأكيد من سلامة الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على هذه الواقع (93).

وقد صدر عن المحكمة الإدارية العليا في سوريا في هذا السياق عدة قرارات منها قرارها الذي جاء فيه: "إن قرار الإدارة بإنهاء خدمة العامل بسبب ضعف الأداء دون تقديمها ما يثبت أن كفاءته قد حدثت بدرجة ضعيف ثلاثة مرات متتالية من قبل اللجنة يكون قد صدر مشوبًا بعيوب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله" (94).

#### رابعاً - عيب الانحراف في استعمال السلطة :

المفروض دائمًا أن تكون الغاية من اتخاذ أي قرار إداري هو خدمة المصلحة العامة لكن متى اتّخذ القرار لأغراض لا تمت بصلة إلى ذلك اعتبر مشوبًا بعيوب الانحراف في استعمال السلطة وغالبًا ما تكون القرارات الإدارية المتسمة بهذا العيب صحيحة في الظاهر وسليمة في عناصرها الأخرى، بحيث يصعب حتى على القاضي نفسه استجلاء ما وراءها من خلفيات سيئة.

ويعتبر هذا العيب من أحدث العيوب التي ظهرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وهو من العيوب الداخلية للقرار الإداري ويرتبط بركن الغاية فيه، ولا يعتبر من العيوب المتعلقة بالنظام العام، بحيث لا يستطيع القاضي إثارةه من تقاء نفسه إذا لم يثره الخصوم في الدعوى، وهو عيب متعلق بأهداف الإدارة إذا ما كانت

(93) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء، القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 608.

(94) قرارها رقم (37) في الطعن رقم (290) لسنة 1989، مشار إليه لدى محمد جميل حاج أحمد، مرجع سابق ذكره، ص 108.

سلطتها تقديرية، لأنه من المعلوم أننا عندما نكون بصدده اختصاص مقيد للإدارة فإن العيوب التي تلازم القرار الإداري هي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، فالهدف الإداري تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الإدارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً، وعلى العكس من ذلك فإننا نكون أمام عيب الانحراف إذا ما كنا بصدده اختصاص تقديرى<sup>(95)</sup>.

وفي تأكيد ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا في سوريا: "في مجال تقييم أداء العاملين فإن رقابة القضاء الإداري على نشاط الإدارة منوطه بثبوت عيب الانحراف في السلطة"<sup>(96)</sup>. ويتجسد هذا العيب في صورتين: البعد عن تحقيق المصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

#### **خامساً - عيب السبب:**

يمثل السبب في القرار الإداري واقعة مادية أو قانونية، إذا ما تحقق وجودها، يكون سائغاً أو مقبولاً أن تتدخل الإدارة لإصدار التصرف المناسب. فالسبب يكون دائماً سابقاً للتصرف ذاته، فهو بذلك واقعة تقع قبل التصرف، ويكون التصرف تاليًا لها، ويكون هدف القرار الإداري معالجة هذا السبب ذاته.

فانتشار وباء من الأوبئة في منطقة ما يمثل حالة واقعية تبرر إصدار لائحة تمنع الأفراد من الانتقال من هذه المنطقة وإليها، وكذلك تقديم الاستقالة من جانب أحد الموظفين يعتبر سبباً قانونياً لقرار الإدارة بقبول الاستقالة. أما عيب السبب فيقوم عند وجود عيب يصيّب ركن السبب، وذلك عندما تكون الواقعة التي

<sup>(95)</sup> د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 729-730.

<sup>(96)</sup> قرارها رقم (1119) في الطعن (1363) لسنة 1990، منشور في مجموعة الاجتهادات الهامة للمحكمة الإدارية العليا في سوريا الصادرة عن نقابة المحامين، ص 611.

يقوم عليها قرار الإدارة غير موجودة أو غير صحيحة من حيث التكيف القانوني<sup>(97)</sup>.

إن السبب ركن من أركان القرار الإداري، وبغير السبب لا وجود للقرار الإداري، فكما أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر في الكثير من أحكامها على أنه لا يجوز للإدارة أن تتدخل إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية توسيع تدخلها. هذا كله يبين أهمية وجود السبب (الواقعي أو القانوني أو كليهما معاً) لتبصير إصدار القرار الإداري، فانعدام الوجود المادي للواقع أو عدم صحة التكيف القانوني لهذه الواقع المادي (التي ثبت وجودها فعلاً) هذا كله يشكل عيباً في ركن السبب وسبباً موجباً لإلغاء هذا القرار المعيب بركن السبب.

حيث يمكن استبعاد صورتين لعيوب السبب، تتمثل الأولى في انعدام وجود الواقع التي يستند إليها القرار الإداري، لأن تصدر الإدارة قراراً بمعاقبة موظف تأديبياً بسبب غيابه دون إذن، فواقعة الغياب هنا واقعة مادية تمثل السبب الواقعي الذي دفع بالإدارة لاتخاذ قرار العقوبة التأديبية، فإذا ما ثبت أن الموظف كان موجوداً في عمله فهذا يفقد القرار سببه الواقعي، وبالتالي يجعله حقيقةً بإلغاء. أما الصورة الثانية لعيوب السبب فهي عندما يكون للسبب وجود مادي، ولكنه غير صحيح من الناحية القانونية، ففي المثال السابق يثبت أن الموظف تغيب فعلاً، وهذا الوجه المادي للسبب، ولكنه تغيب لأنه كان في إجازة مرخص له بها، فينهار

<sup>(97)</sup> د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 511.

بذلك الوصف القانوني للغياب، وأنه بغير إذن، فتحسر عن السبب مشروعيته، ومن ثم فهو سبب معيب حقيق بالإلغاء<sup>(98)</sup>.

فالرقابة الإدارية على القرار الإداري لا تشمل صحة التكيف القانوني للواقع التي استندت إليها الإدارة في قرارها، وإنما يرافق الوجود المادي لهذه الواقع، ففي إحدى القضايا قامت الإدارة بتسريح الموظف لضرورات المصلحة متذرعة بضغط النفقات الإدارية، ولكنها بعد فترة من الزمن أعلنت عن مسابقة لتعيين موظفين جدد، فطعن الموظف بقرار التسريح، وأجابت المحكمة الإدارية العليا طلبه وألغت قرار الإدارة، وجاء في قرارها: "تنقلي حجة الإدارة في هذا التسريح إذا أعلنت عقب وقوعه عن مسابقة لتعيين موظفين جدد، حيث استبان بالرجوع إلى ملف القضية أن من الواقع الثابتة إعلان الإدارة عن مسابقة لانتقاء موظفين وتتنفيذ هذه المسابقة بالفعل، فإنه ولئن لم تقرن هذه المسابقة بتعيين واحد من الفائزين بها إلا أن الإعلان عنها يعبر عن عدد من موظفيها ويقيم تناقضاً بين حجتها وواقع الحال ويدعو الأساس الذي قام عليه قرارها القاضي بتسريح المدعى، وهو الحرص على ضغط نفقات الإدارة، بحيث أضحت هذا القرار المطعون فيه فاقداً وجوده القانوني لانتقاء ركن السبب فيه وبالتالي يكون قراراً مستوجباً بالإلغاء"<sup>(99)</sup>. ويرى الباحث أن السبب الذي استندت إليه الإدارة لتسريح الموظف سبب غير حقيقي، والإعلان اللاحق عن المسابقة كشف عدم صحة ما تذرعت به

---

(98) د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، بدون دار نشر أو رقم الطبعة، تم تنزيل الكتاب من موقع مكتبة نور من خلال الرابط الإلكتروني <https://www.noor-book.com>، تمت الزيارة بتاريخ 26/3/2024، الساعة 12:30 صباحاً.

(99) القرار رقم (31) في الطعن رقم (52) لسنة 1966، منشور في مجموعة اتجاهات المحكمة الإدارية العليا الصادرة عن نقابة المحامين، مرجع سابق، ص 17.

الإدارة من ضغط النفقات الإدارية، وهذا لا يمثل تغييراً في الظروف، بل إن السبب الذي تذرعت به الإدارة كان وهمياً وهذا ما تكشف لاحقاً بإعلانها عن المسابقة.

وفي مثال عن الرقابة القضائية على صحة التكيف القانوني للواقع، قررت المحكمة الإدارية العليا قبول طعن الإدارة بقرار المحكمة المسلكية المتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق أحد العاملين في مديرية التربية بمحافظة ريف دمشق بعد مشاركته بالمتظاهرات المناهضة للدولة وقيامه بسرقة النفط الخام. حيث قررت قبول الطعن وفرض عقوبة التسريح التأديبي بحق المحال كونها تتناسب مع ما صدر عنه من أفعال. حيث جاء في تسبب قرارها: "إن ثبوت إدانة المحال بجرائم الإرهاب المنصوص عليها في القانون رقم (19) لعام 2012 المتعلق بقضايا الإرهاب يستوجب عزله وإقصاءه عن تولي الوظائف العامة"<sup>(100)</sup>.

كما جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري في سوريا: "إن تصرفات الورثة بأموال التركية التي انتقلت لهم لا تعتبر جميعها من الأعمال التجارية التي تدخلهم في عداد المكلفين بضريبة الدخل عن الأرباح، إذ أن بيع العقار الموروث على وضعه لا يعتبر من الأعمال التجارية"<sup>(101)</sup>.

حيث يتبين للباحث من هذا القرار أن المحكمة ألغت قرار الإدارة بفرض ضريبة الدخل على الأرباح في واقعة بيع الورثة لأموال التركية، على اعتبار أنها من الأعمال التجارية -حسب ما تذرعت الإدارة- لكن القضاء ألغى قرارها مصححاً

<sup>(100)</sup> القرار رقم (139/ع/2) لسنة 2020، في الطعن ذي الرقم (2094) لسنة 2020، بتاريخ 2020/3/11، منشور في المرجع السابق، ص 221 وما بعدها.

<sup>(101)</sup> القرار رقم 2/650 لعام 1997، القضية رقم (3033)، تاريخ 1997/9/21، منشور في مجلة (المحامون) لعام 1999.

العيب الذي شاب تكييفها القانوني للواقعة، فالسبب الواقعي تحقق بحدوث عملية البيع، لكن السبب القانوني تخلف، كون بيع أموال التركة لا يعتبر من قبيل الأعمال التجارية التي تصلح لتكون مهلاً لفرض ضريبة الدخل على الأرباح، مما جعل القرار معيناً في سببه ومستوجباً للإلغاء. فانعدام السبب أو الخطأ في تكييف الإدارة القانوني له يؤدي إلى إلغاء القرار.

### **النتائج:**

وأخيراً يستطيع الباحث أن يستخلص مما تقدم النتائج التالية:

- 1- إن رقابة القضاء الإداري على مشروعية اللوائح هي الطريقة الأصلية للرقابة عليها، على اعتبار أن اللوائح هي قرار إداري وأن القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة للرقابة عليها، ولكن هذه الرقابة هي رقابة مشروعية، ولا يمكن للأراضي الإداري التطرق لبحث عيوب الملاءمة.
- 2- إن القاضي الإداري لا يحكم بإلغاء اللائحة إلا إذا كانت مشوبة بأحد عيوب الإلغاء الخمسة (الخارجية والداخلية) التي سبق وذكرها الباحث، كما أنه لا يملك سوى إلغاء اللائحة المعيبة دون أن يكون له الحق بتوجيهه أوامر للإدارة والحلول محلها في إصدار اللائحة.
- 3- إن سلطة الإدارة في إلغاء أو تعديل القرارات اللائحة أكبر وأوسع منها في القرارات الفردية، حيث إنها لا تتحصن بانقضاء ميعاد الطعن، مما يعني أنه من الممكن للأفراد إثارة الدفع بعدم مشروعية اللائحة في أي وقت كان، في حين يبقى هذا الدفع مؤقتاً في القرارات الإدارية الفردية بمدة الطعن القضائي.
- 4- لم يحدد مجلس الدولة في سوريا موقفه الصريح من الطعن الموجه للوائح كما فعل نظيره في فرنسا ومصر، حيث نراه تارة يقبل هذا الطعن وينظر في مشروعية

اللائحة، وفي أحيان أكثر يرفضه بحجة أنها من أعمال السيادة أو أنها مجرد تعامل لا ترقى إلى مرتبة اللائحة- مخالفًا بذلك قانون مجلس الدولة الذي لم يستثنِ أي قرار من الطعن بالإلغاء فردياً كان أم لائحة.

5- دأب مجلس الدولة السوري في أحکام الإلغاء على ذكر عبارة (يلغى القرار لعيب مخالفة القانون) دون أن يحدد ماهية العيب الذي شاب القرار، الأمر الذي اضطر الباحث إلى دراسة متن القرار لاستنتاج هذا العيب استنتاجاً.

### التوصيات:

1- نوصي المشرع في سوريا بالتدخل بنص تشريعي صريح يلزم الإدارة بإلغاء أو تعديل قراراتها اللاحية متى ما تغيرت ظروف إصدارها تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وذلك على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة ومجردة تستهدف التنظيم المستقبلي، والسامح للأفراد بالطعن فيها دون التقيد بميعاد ريثما يسنّ المشرع النصوص اللاحمة في هذا المجال. بالإضافة إلى ضرورة إلزام الإدارة بتعويض أصحاب الشأن المتضررين من تصرفاتها في حال امتنعت عن إجابة طلباتهم بإلغاء القرار الذي أمسى غير مشروع نتيجة تغير ظروف إصداره.

2- نوصي القضاء الإداري في سوريا بقبول الطعن باللوائح على اعتبار أنه قد أخذ بالمعايير الشكلي في تحديد القرارات التي يختص بإلغائها والتعويض عنها، وعلى اعتبار أن قانون مجلس الدولة المعمول به في سوريا قد منح القضاء الإداري الولاية العامة في الرقابة على القرارات الإدارية بنوعيها، كما أنه قد جعل ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه لصاحب الشأن، ومن المعلوم أن النشر يكون للقرارات التنظيمية والتبيّغ للقرارات الفردية.

- 3- حبذا لو أن القضاء الإداري في سوريا يقبل الطعن بالتعاميم التي تتضمن أثراً قانونياً، لأنها تعتبر قرارات إدارية لاتحية وليس تعاميم، وحبذا لو أنه جعل المعيار الفاصل بينهما هو إحداث الأثر القانوني، فإن هذا الخلط (الذي قد تدفع به الإدارة هروباً من الرقابة) أخرج الكثير من اللوائح من رقابة القضاء الإداري بحجة أنها مجرد تعاميم، وهذا ما لحظه الباحث في عدد من أحكام مجلس الدولة السوري.
- 4- كما نقترح على المشرع السوري تجاوز المبدأ الذي يحظر على القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة، وذلك على غرار ما فعل المشرع الفرنسي، لما في ذلك من تفعيل دور القاضي الإداري في الرقابة الحقيقة على أعمال الإدارة وصون حريات الأفراد وحقوقهم إذا ما تعسفت الإدارة في استعمال حقها في إصدار القرارات الإدارية.
- 5- وأخيراً ونظراً لطبيعة اللوائح ولما قد تلحقه من إضرار بمصالح عدد كبير من المخاطبين بها من الأفراد مقارنةً بالقرار الفردي، فإننا نقترح على المشرع السوري اشتراط عرض اللوائح ولا سيما لوائح الضرورة على مكتب صياغة التشريعات والجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة لأخذ رأيها في مدى مشروعية اللوائح، وذلك تفعيلاً للدور المنوط بهما بموجب المادتين (73) و(75) من قانون مجلس الدولة النافذ في سوريا.

### **قائمة المصادر والمراجع**

**أولاً - الكتب العامة والمتخصصة:**

(1) - د. رافت فودة، *أصول وفلسفة قضاء الإلغاء*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018-2017.

(2) - د. زين العابدين بركات، *مبادئ القانون الإداري*، منشورات جامعة دمشق، مطبعة الإسكان العسكرية، ١٩٨٦ - ١٩٨٧.

(3) - د. سامي جمال الدين، *أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري*، (د: ن)، القاهرة، 1993.

(4) - د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، *القانون الإداري "النشاط الإداري"*، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 2007.

(5) - سليمان الطماوي، *القضاء الإداري، قضاء الإلغاء*، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، (د: ت).

(6) - سليمان الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة*، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧م، الطبعة الأولى.

(7) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء، *القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة*، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي للنشر، الإسكندرية، 2002.

(8) - عبد الله طلبة، *القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري*، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٢م - ٢٠١١م، بدون رقم الطبعة.

(9) - د. عبد المنعم ضوى، *القرارات الإدارية وتحقيق مبدأ المشروعية*، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط (1)، 2018.

- (10) - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- (11) - د. محى الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، الطبعة الأولى.
- (12) - مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري، دمشق، 2005، الجزء الثالث.

**ثانياً - الرسائل العلمية:**

- (1) - حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس كلية الحقوق، القاهرة، 2005-2006.
- (2) - عادل عمر شريف، قضاء الدستورية، القضاء الدستوري في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988.
- (3) - محمد جميل حاج أحمد، الرقابة القضائية على اللوائح الإدارية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة حلب، كلية الحقوق، 2022.
- (4) - محمود حمدي عباس عطية، أثر تغير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه "دراسة تحليلية مقارنة في النظمتين القانونيين الفرنسي والمصري"، رسالة دكتوراه، (د: ن)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠١١.

**ثالثاً - الأبحاث المنشورة في المجالات القانونية:**

(1) - د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على اللوائح الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان (1-2)، السنة (48) عام 1978، مطبعة جامعة القاهرة.

رابعاً - المقالات والدوريات:

(1) - قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 جوان 1918، قضية السيد هيريات Heyriès، منشور في مجموعة الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي.

(2) - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة التاسعة.

(3) - مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة السابعة.

(4) - مجموعة أحكام مجلس الدولة لمحكمة القضاء الإداري في مصر، السنة السابعة، ص 1825.

(5) - مجموعة مبادئ محكمة النقض المصرية في خمسة وعشرين عاماً، ص 34.

(6) - مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الخامسة.

(7) - موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسين عاماً من عام 1955 وحتى 2005، الجزء الرابع.

(8) - مجموعة مبادئ محكمة القضاء الإداري في مصر، السنة الثامنة.

(9) - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة السوري عام ١٩٥٩-١٩٦٢ ، المطبعة الجديدة، دمشق، بدون تاريخ نشر.

(10) - مجموعة الاجتهادات الهامة للمحكمة الإدارية العليا في سوريا الصادرة عن نقابة المحامين.

**خامساً – الأبحاث الالكترونية:**

د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، بدون دار نشر أو رقم الطبعة، تم تنزيل الكتاب من موقع مكتبة نور من خلال الرابط الإلكتروني  
<https://www.noor-book.com>

**سادساً – الدساتير والقوانين والأحكام القضائية:**

- (1) دستور فرنسا عام 1958 وتعديلاته عام 2008.
- (2) دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
- (3) الدستور النافذ في مصر لعام 2019.
- (4) قانون مجلس الدولة في مصر رقم (47) لعام 1972.
- (5) قانون مجلس الدولة في سوريا رقم (32) لعام 2019.
- (6) القانون الأساسي للعاملين في سوريا رقم (50) لعام 2004.
- (7) قانون تنظيم الكهرباء في سوريا، رقم لعام 2001

**سابعاً – المراجع الأجنبية:**

CHapus (R) Droit du **contentieux administration**, 10eme édit.

Darcy (G) et Paillet (M), **contentieux administration**, Armand colin, 2000.

DEBBASCHE Charle, **Contentieux administratif**, 2ed, Dalloz, paris, 1987.