الفصل الخامس: نهاية القرارات الإدارية

يقصد بنهاية القرارات الإداريـة انتهاء كل أثر قانوني لها، وقد تنتهي القرارات الإدارية نهاية طبيعية عندما ينفذ مضمونها، أو تنتهي المدة المحددة لسريانها، أو استنفاذ الغرض الذي صدر لأجله أو يستحيل تنفيذه لانعدام محله أو وفاة المستفيد منه، إلى غير ذلك من أسباب لا دخل لأي سلطة في تقريرها.

وقد تكون نهاية القرارات الإدارية نهاية غير طبيعية بأن تتدخل إحدى السلطات الثلاث لإنهائها كأن يتدخل المشرع أو القضاء لإلغاء القرار، كما قد يصدر قرار الإنهاء من الإدارة وذلك بسحب القرار أو إلغاؤه.

وسنبحث فيما يلي الصور المختلفة لنهاية القرارات الإدارية وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة.

المبحث الثاني: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة.

المبحث الأول: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة

ينتهي القرار الإداري نهاية لا دخل لـلإدارة فيها إِمَّا بنهايتها الطبيعية، أو عن طريق القضاء بحكم قضائي، ولأن الحالة الأخيرة تدخل ضمن موضوع رقابة القضاء على أعمال الإدارة فإننا سنقصر البحث في هذا الجانب من الدراسة على النهاية الطبيعية للقرار الإداري.

وتنتهي القرارات الإدارية نهاية طبيعية مهما طالت مدة سريانها في الحالات التالية:

أولاً: تنفيذ القرار الإداري: ينتهي القرار الإداري بمجرد تنفيذه أو استنفاذ الغرض منه، كتنفيذ القرار بإبعاد أجنبي، فإن القرار ينتهي بمغادرة ذلك الأجنبي البلاد، والقرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط ينتهي بهدم ذلك البيت.

وقد تستدعي طبيعة بعض القرارات استمرارها لمدة طويلة من الزمن، كالقرار

الصادر بترخيص محل، فلا ينتهي القرار بإنشاء المحل، بل يستمر مَا دَامَ المستفيد من الترخيص مزاولاً لنشاطه، إلّا إذا تدخلت الإدارة وقامت بسحب الترخيص لمقتضيات المصلحة العامة أو لمخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه.

ثانيًا: انتهاء المدة المحددة لسريان القرار: قد يحدد المشرع مدة معينة لسريان القرار الإداري يتوقف أثره بانتهائها، كما في حالة الترخيص بالإقامة لأجنبي لمدة معينة، أو قرار منح جواز سفر، ففي الحالتين ينتهي القرار بانتهاء المدة المحدد سلفًا لنفاذ الترخيص وجواز السفر.

ثالثًا: زوال الحالة الواقعية أو القانونية التي تعلق عليها استمرار نفاذ القرار الإداري: كما لو منحت الإدارة الأجنبي الترخيص بالإقامة لأنه يعمل في جهة أو مصلحة حكومية فإذا انتهت خدمته في هذه الجهة انتهى معها الترخيص له بالإقامة[1].

رابعًا: استحالة تنفيذ القرار: كالقرار الصادر بترخيص مزاولة مهنة معينة، ثُمَّ يتوفى المستفيد من الرخصة أو القرار الصادر بتعيين موظف يتوفى قبل تنفيذه لقرار التعيين.

فالأصل في هذه الأحوال أن يرتبط مصير القرار بمصير من صدر لصالحهم إلّا في بعض الحالات الاستثنائية التي تسمح بترتيب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد.

خامسًا: تحقق الشرط الفاسخ الذي يعلق عليه القرار: قد يصدر القرار معلقًا على شرط فاسخ، وهو قرار كامل وتكون آثاره نافذة، غير أن تحقق الشرط الفاسخ يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدروه وليس من تاريخ تحقق الشرط[2].

كما في قرار التعيين فهو قرار فردي مقترن بشرط فاسخ يتمثل في رفض صاحب الشأن فإذا لم يتحقق الرفض استمر القرار صحيحًا ومنتجًا لآثاره، أما إذا رفض التعيين زالت آثار القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط.

---

(١) يرجع في ذلك د. عصمت عبد الله الشيخ – المصدر السابق – ص١١٦.

(٢) يراجع في ذلك د. حسين درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – القاهرة – دار الفكر العربي – ١٩٨١ – ص٧٧.

سادسًا: اقتران القرار بأجل فاسخ: قد تقرن الإدارة القرار الإداري بأجل فاسخ، فإذا حل هذا الأجل زال القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذي تزول آثاره بأثر رجعي من تاريخ صدروه.

فالقرار في هذه الحالة يكون نافذًا ومنتجًا لآثاره حَتَّى يتحقق الأجل الفاسخ، ومن ذلك القرارات الإدارية التي تحدد علاقة الموظف بالدولة والتي تنتهي حكمًا ببلوغ الموظف سن التقاعد.

سابعًا: الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار: كما لو صدر قرار بالترخيص لأحد الأشخاص باستعمال جزء من المال العام، فينتهي القرار بهلاك هذا الجزء من المال العام، أو فقده لصفة العمومية.

ثامنًا: تغير الظروف التي دعت إلى إصدار القرار: القرار الصادر تنفيذًا لقانون معين من الطبيعي أن ينتهي بزوال أو إلغاء القانون، إلّا إذا نص على غير ذلك.

المبحث الثاني: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة

قد ينتهي القرار الإداري نتيجة لتصرف من جانب الإدارة ويتم ذلك بوسيلتين: الإلغاء والسحب.

أولًا: الإلغاء: أن سرعة تطور الحياة الإدارية وتغيرها يؤدي إلى ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغيرها في كل وقت، لتساير هذا التطور وتتجاوب مع الأوضاع المتغيرة[1].

لذلك تلجأ الإدارة في كثير من الأحيان إلى وضع حد لتطبيق قراراتها غير المناسبة، وفق ما يسمى الإلغاء.

والإلغاء بهذا المعنى هو العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمنًا إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي رتبها مُنْذُ لحظة صدوره وحَتَّى إلغاءه.

(١) د. حسني درويش – المصدر السابق – ص٥٥٦/د. عبد الفتاح حسني – دروس في القانون الإداري – ص١٤١.

والأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر من السلطة التي أصدرت القرار ألأصلي أو السلطة الرئاسية لها، مَا لَمْ ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق، ومن الضروري أيضًا أن يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل وإجراءات صدور القرار الأصلي، فإذا كان الأخير كتابيًا يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابيًا أيضًا[1].

ويختلف حق الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية باختلاف قراراتها تنظيمية أو فردية.

١- إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية: لما كانت القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة لا ذاتية، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بِها غيرها وفقًا لمقتضيات الصالح العام، وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب.

وإذا كان إلغاء القرارات التنظيمية يتم بهذه المرونة، فإن ذلك لا يعني عدم إلزامية القواعد التنظيمية، فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة بِمَا فيها السلطة التي أصدرتها، وان الخروج على أحكامها في التطبيقات الفردية غير جائز إلّا إذا تقرر ذلك في القاعدة التنظيمية ذاتها.

وعمل المشرع الفرنسي على تقنين هذه القواعد العامة التي إبتكرها القضاء في المادة (L. 243 – 1) من تقنين العلاقات بين العامة والإدارة، والتي نصها: (يمكن تعديل أو إلغاء القرارات التنظيمية وغير التنظيمية التي لا تنشئ حقوقًا، لأي سبب كان، ومن غير الالتزام بمدة...).

وفيما يخص القرارات التنظيمية غير المشروعة، فتلتزم الإدارة بإلغائها، إِذ لا بُدَّ أن تلتزم السلطة الإدارية المختصة بإلغاء القرارات التنظيمية.

ومن ناحية أخرى يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل، وأن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغي نافذة ومنتجة لآثارها.

٢- إلغاء القرارات الإدارية الفردية: تلزم التفرقة في هذا المجال بين القرارات الفردية التي

(١) ينظر في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٤ أبريل ١٩٦٥ المجموعة لسنة ١٠ ص١١١٢.

ترتب حقوقًا للأفراد وتلك التي لا تولد حقوقًا.

أ. **القرارات التي ترتب حقوقًا للأفراد:** الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص، فإن الإدارة لا تملك المساس بِها إلّا في الحالات التي يجيزها القانون.

ويقرر الفقه أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية، يعتبر مثله في ذلك مثل مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية[1].

هذا إذا كان القرار الفردي سليمًا، أما إذا كان القرار الفردي المنشئ لحقوق مكتسبة غير سليم، فإن الإدارة تملك أن تلغيه أو تعدل فيه، وإلغائها له يمثل جزاء لعدم مشروعيته.

إلّا أن الإدارة لا تستطيع أن تجري هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت، فقد استقرت أحكام القضاء سابقا على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية بفوات مدة الطعن المحددة قانونًا، على أساس انه ليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مِمَّا يتعين معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتبارًا من تاريخ صدوره. غير أن المشرع، متأثرًا بالنهج القضائي الحديث فقد خرج عن القاعدة السابقة، ووضع مبدا جديدًا ورد في المادة (L. 242 - 1) من تقنين العلاقة بين العامة والإدارة، وأجاز للإدارة إلغاء قرار إداري ينشئ حقوقًا أو سحبه، ومن تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الغير، مشترطًا أن يكون القرار المراد إلغاؤه غير مشروع من جهة أولى، وأن يَحدث الإلغاء أو السحب خلال مدة (٤) أشهر من تاريخ إتخاذه من جهة ثانية[2].

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – المصدر السابق – ص٦٠٤.

(٢) ونص المادة (١ – ٢٤٢) من تقنين العلاقة بين العامة والإدارة:
L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits)

ب . **القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقًا للأفراد:** من المستقر في فقه القضاء الإداري الفرنسي قبوله بشكل واسع لسلطة الإدارة في إلغاء قراراتها الفردية التي لا تنشئ حقوقًا، وفي أي وقت تشاء، ومن غير أن تتقيد بميعاد، سواء أكانت مشروعة أَمْ غير مشروعة، ومن اللحظة التي تتحقق فيها أسبابًا تدعو للإلغاء على أن تتعلق هذه الأسباب بالمصلحة العامة أو مصلحة المرفق، أو طالما لم يعد المستفيد من القرار مستوفيًا للشروط المطلوبة. وتضمنت المادة (L. 243 – 1)، من تقنين العلاقة بين العامة والإدارة الموقف القضائي المذكور، والذي يمكن تطبيقه في إلغاء القرارات الإدارية الفردية والتي لاتنشئ حقوقًا، وقد استقر الفقه على عدة أنواع منها:

- **القرارات الوقتية:** وهي القرارات التي لا تنشئ حقوقًا بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ولو لم ينص على سريانها لمدة معينة، ومن ذلك القرارات الصادرة بندب موظف عام أو بمنح تراخيص مؤقتة.
- **القرارات الولائية:** وهي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أي أثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتمها القانون، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حَقًا مكتسبًا وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت.
- **القرارات السلبية:** القرار السلبي هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفًا سلبيًا من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ إجراءً فيه طبقًا للقانون واللوائح، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن أرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، وهذا

---

de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision).

القرار لا يرتب حقوقًا أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة.

- **القرارات غير التنفيذية**: وهي القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين، مثل قرار الإدارة بإحالة موظف إلى مجلس تحقيقي، والقرارات التي تحتاج إلى تصديق من السلطة الرئاسية[1].

فهذه القرارات جميعًا يمكن للإدارة العدول عنها وإلغاؤها بالنسبة للمستقبل في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين.

ثانيًا: السحب: يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وكأن القرار لم يولد مطلقًا ولم يرتب أية آثار قانونية.

والسحب بهذا المعنى كالإلغاء القضائي من حَيْثُ أثره، إذ يترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية اعتبارًا من تاريخ صدورها، وإذا كان من حق القضاء إلغاء القرارات الإدارية المعيبه خلال مدة معينة هي مدة الطعن بالإلغاء، فإن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبه خلال هذه المدة، توقيًا لإجراءات التقاضي المطولة، كما إنّ سحب الإدارة قرارها المعيب أكرم لها من إلغائه قضائيًا.

وفي هذا المجال يجب التمييز بين سحب القرارات الإدارية المشروعة وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

١- سحب القرارات المشروعة: القاعدة العامة المستقرة فقهًا وقضاءً أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة، حماية لمبدأ المشروعية وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد، سواء أكانت قرارات فردية أعمالاً للاستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقًا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها، فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات

(١) د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – المصدر السابق – ص٦١.

الإدارية المشروعة في حالات معينة من ذلك:

١- القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإداري في مصر وفرنسا[١] ولاعتبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف حَتَّى ولو صدرت صحيحة ومطابقه للقانون، بشرط ألّا يؤثر قرارا السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت، كما لو تم تعيين موظف آخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بِها الموظف المفصول، ومن الجدير بالذكر ان سحب الإدارة لقرار الفصل في هذه الحالة، لايعني وجود خطأ من جانبها ومِنْ ثَمَّ لايملك الموظف المعاد ان يطالب بالتعويض عن قرار سحب قرار فصله.

٢- القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإداري، فإن الإدارة تملك أن تسحبه، ومن ذلك قرارها بسحب قراراها بتوقيع الجزاء التأديبي على أحد موظفيها لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

وهنا تظهر مسألة القرارات الإدارية التنظيمية فهي تنشئ مراكز قانونية عامة، وبالتالي لا ترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد وهذا يعنى إمكان سحب القرارات التنظيمية في أي وقت، إلّا أن هذا الحق مقيد بأن لا يرتب هذا القرار حقوقًا للأفراد ولو بطريق غير مباشر.

٢- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة: القاعدة المستقرة في القضاء الإداري أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، كجزاء لعدم مشروعيتها واحترامًا للقانون.

وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ومِنْ ثَمَّ يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل.

وعلى ذلك يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بأن يكون معيبًا

---

(١) ينظر: حكم المحكمة الإدارية بالاسكندرية في الدعوى رقم ٣٢٧ لسنة ١٧ القضائية جلسة ١٩٧١/٣/٢٢ اشار إليه د. احمد محمود جمعة – منازعات التعويض في مجال القانون العام – منشأة المعارف ٢٠٠٥ ص٥٧.

بأحد عيوب القرار الإداري، الشكل والاختصاص، ومخالفة القانون، والسبب، أو الانحراف بالسلطة.

وقد يكون سحب القرار سحبًا كليًا أو جزئيًا إذا تعلق العيب في جزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة.

والسلطة التي تملك سحب القرار هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها مَا لَمْ يمنح المشرع هذا الحق لسلطة أخرى.

المدة المحددة للسحب: في حين أن القرارات غير المشروعة يمكن للإدارة سحبها على وفق شروط معينة، فقد إشترط القضاء، لكي تستطيع الإدارة سحب قرار من قراراتها التي أنشأت حقوقًا أن يكون القرار غير مشروع، وأن يكون السحب ضمن المدة المحددة ميعادًا للطعن، فيكون الحكم قد ساوى بين المدة المحددة للأفراد لتقديم طلباتهم بإلغاء القرار الإداري إلى القاضي الإداري، وهي مدة الشهرين، والتي تبدأ من تاريخ إتمام شكلية إعلان القرار الإداري، وبين تلك التي تملكها الإدارة لأجل سحب هذا القرار.

غير أن القضاء عاد وغيّر موقفه السابق أجرى فصلاً كاملاً بين مدة الطعن القضائي وتلك المدة المحددة لسحب القرار. بحَيْثُ أصبحت أربعة أشهر تحسب من تاريخ إتخاذ القرار، وليس من تاريخ إعلانه، ولا يجوز للإدارة بعد انتهاء هذه الأشهر الأربعة أن تسحب قرارها الفردي المنشئ للحقوق وإن لم يكن مشروعًا[1].

وسار المشرع على هذا الموقف الفقهي في تقنين العلاقات بين العامة والإدارة. ونتيجة لذلك فقد طبقت القواعد الجديدة في المادة (L. 242 – 3) من قانون العلاقة بين العامة والإدارة. إذ تلتزم الإدارة بموجب نصها بسحب قراراتها المنشئة للحقوق، وبناء على طلب، شريطة أن تكون غير مشروعة وأن يجري السحب خلالمدة (٤) أشهر من تاريخ

1 Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 2001, Ternon, requête numéro 197018, publié au recueil.

إتخاذ القرار (توقيعه).

وقد أجرى الفقه والقضاء تمييزًا بين القرارات التنظيمية والقرارات غير التنظيمية.

فسحب القرارات الإدارية التنظيمية لم يكن ممكنًا إلّا إذا كانت غير مشروعة وفي المدة المحددة للطعن القضائي فقط[1].

أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير التنظيمية وغير المنشئة للحقوق، فكان من الممكن سحبها في أي لحظة بصرف النظر عن مشروعيته.

وأخيرًا جرى تعديل هذه الأحكام المعقدة بخصوص السحب في المادة (L. 243 – 3) من تقنين العلاقات بين العامة والإدارة. وصار المبدأ السائد هو ما ورد في هذه المادة والذي مفاده: لا يمكن للإدارة سحب قرار تنظيمي أو قرار غير تنظيمي، غير منشئ للحقوق، إلّا إذا كان القرار غير مشروع وأن يكون السحب ضمن مدة (٤) أشهر من تاريخ سنّه (توقيعه).

(L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édiction).

وفي جميع الاحوال أن قاعدة التقيد بميعاد سحب القرارات الإدارية المعيبه ترد عليها بعض الاستثناءات تستطيع الإدارة فيها أن تسحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة تمثل فيما يلي:

أ. القرار المنعدم: القرار الإداري المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يجرده من صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي، لا تتمتع بِمَا يتمتع بِه الأعمال الإدارية من حماية، فلا يتحصن بمضي المدة، ويجوز سحبه في أي وقت، كما يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى

1 Conseil d'Etat, SSR, 19 mars 2010, Syndicat des compagnies aériennes autonomes et autres, n 305047, publié au recueil Lebon.