

The Legal Framework for the Annulment of an Administrative Decision by the Administrative Judge and the Consequences of Such Annulment in Iraq and France

Seyyed Alireza Tabatabaei¹

(Received: 2022 December 25; Accepted: 2023 March 23)

Abstract

Given the growing number and variety of administrative lawsuits, as well as civil lawsuits, their significance has become increasingly apparent. Consequently, specialized judicial bodies have been established to address these complaints and cases. My research primarily focused on the authority of the administrative judge to annul administrative decisions. I thoroughly examined all aspects related to this matter in Iraqi laws to identify the strengths and weaknesses of each provision within this legal framework. In this regard, my aim was to highlight the distinctions between administrative decisions and other matters, as well as to accurately define the existing procedures for annulling administrative decisions. This was done in order to explore the criteria and consequences associated with the revocation of administrative decisions, which arise from the discretionary powers of the judge in both Iraqi and French law. Furthermore, we noted that, in accordance with Iraqi law, the administrative judge possesses the authority to annul administrative decisions in various circumstances, including cases where the decisions are in violation of laws or when the administrative decisions are deemed invalid. Through the annulment lawsuit, the administrative judge exercises oversight over the legality of decisions issued by various administrative bodies. If the administrative judge determines that a decision is unlawful, he declares it as such and proceeds to annul it on that basis. The claim that an annulment case concerns the legality of a decision implies that the powers of the administrative judge, as a general principle, are limited to the cancellation of unlawful decisions. The judge does not possess the authority to delve into assessing the appropriateness of the administrative decision, nor is it permissible for the judge to modify the decision that is deemed illegal, nor is he permitted to issue directives to the administration. Our objective is to identify the shortcomings in Iraqi and French laws and propose measures for their reform. For this research, we employed a descriptive and analytical approach, drawing upon Iraqi and French laws as references.

Keywords: Revocation of administrative decisions, implications of annulling administrative decisions, administrative judge, judge's authority, Iraqi administrative law, French administrative law.

1. Assistant professor, University of Judicial Sciences and Administrative Services. Email: aghighsart@yahoo.com.

الإطار القانوني لإلغاء القرار الإداري من جانب القاضي الإداري و آثار الالغاء في العراق وفرنسا

سيد علي رضا الطباطبائي^٢

[تاريخ الوصول: ١٤٠١/١٠/٠٤ هـ ش؛ تاريخ القبول: ١٤٠١/١٢/٠٧ هـ ش]

المستخلص

ونظراً لتزايد وتنوع الدعاوي الإدارية، بالإضافة إلى الدعاوي المدنية، فقد أصبحت أهميتها أكثر وضوحاً، بحيث تم إنشاء قضاء متخصص للتعامل مع هذه الشكاوي والقضايا. انصب تركيزنا في هذا البحث، على صلاحيات القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية، لذلك درسنا جميع القضايا المتعلقة بهذه القضية في قوانين العراق، من أجل تحديد نقاط القوة والضعف في هذا القانون. وفي هذا الصدد، جرت محاولة لبيان الاختلافات بين القرارات الإدارية والقضايا الأخرى، وكذلك تحديد صحيح للإجراءات القائمة لإلغاء القرارات الإدارية، للوصول إلى شروط و آثار إلغاء القرارات الإدارية الناتجة عن السلطة التقديرية للقاضي في القانون العراقي والفرنسي. كما ذكرنا، أنه بحسب ما ورد في قانون العراق، فإن للقاضي الإداري سلطة إبطال القرار الإداري في عدة قضايا، منها معارضة القوانين، وأن تكون القرارات الإدارية بدون صلاحية. يقوم القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، بمراقبة مشروعية القرارات التي تصدرها جهات الإدارة المختلفة، فإذا توصل إلى أن القرار غير مشروع، فإنه يقضي بعدم مشروعيته، ويقرر إلغاء لهذا السبب. ويترتب على أن دعوى الإلغاء، هي دعوى بحث المشروعية، أن سلطات القاضي الإداري وتعد أصلاً عاماً، تقف عند حد إلغاء القرار غير المشروع، فليس للقاضي الخوض في بحث ملاءمة القرار الإداري، كما أنه لا يجوز للقاضي تعديل القرار الذي يحكم بعدم مشروعيته، وليس له أن يصدر أوامر للإدارة. إن جهدنا، هو التعرف على عيوب القانون العراقي والفرنسي، واتخاذ الإجراءات لإصلاحها. واستخدمنا في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي بالرجوع إلى قوانين العراقي والفرنسي.

الكلمات المفتاحية: إلغاء القرارات الإدارية، آثار إلغاء القرارات الإدارية، قاضي الإداري، سلطة القاضي، القانون الإداري العراقي، القانون الإداري الفرنسي.

المقدمة

لا يخفى على الجميع، أنه يعود الفضل في إيجاد قواعد القضاء والقانون الإداريين إلى البرلمان، والذي عاش فترة صراع بينه وبين الإدارة، ولعل نشأته في أحضان الإدارة العامة، كانت هي السبب في صعوبة استقلاله. وقد كان في البداية عبارة عن فرع من فروع الإدارة، يختص بتحضير واقتراح الحلول لما ينشأ من منازعات إدارية، وكان ما يصدره، أو يقترحه لا ينسب إليه، وإنما كان باسم الإدارة، ولهذا لم تكن أعماله تتسم بطابع الأحكام، وإنما كان يطلق عليها مراسيم مجلس الدولة. ثم سميت في العهد الملكي بالأوامر، إلا أن التطور الذي عرفه مجلس الدولة، جعلته يعرف الاستقلالية شيئاً فشيئاً، إلى أن أصبح جهازاً قضائياً مستقلاً، شكلاً وموضوعاً، وذلك بصدر قانون ٢٤ لعام ١٧٨٢، الذي اعترف لمجلس الدولة بصلاحيات الفصل في المنازعات الإدارية. ولم تعد الأحكام تصدر باسم رئيس الدولة، وإنما أصبحت تصدر باسم الشعب على غرار أحكام القضاء العادي. ومنذ ذلك التاريخ، أصبح مجلس الدولة جهة قضائية علياً بآتم معنى الكلمة، وبدأ مجلس الدولة يمارس أعماله بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وتأكيدت فاعليته واستقلالته، خاصة عندما ظهرت فكرة التمييز بين قواعد القانون الإداري والقانون الخاص. إلا أن استقلال مجلس الدولة عن الإدارة، لا يعني الاستقلال التام والتباعد الكلي، وإنما أخضع هذا الاستقلال لاعتبارين أساسيين:

أولهما: محافظة القضاء على احترام مبدأ الاستقلال الوظيفي بين الإدارة والقضاء.

والثاني: هو محاولة القضاء المحافظة على حسن علاقته بالإدارة العامة، خاصة وأن الاستقلالية أدت إلى خلق حساسية بينه وبين الإدارة. هذه الحساسية التي إن توسعت، لأدت إلى هدم هذه العلاقات، ويعصف بالقضاء الإداري كله. لهذا تجلت هذه الاعتبارات في بادئ الأمر، في مجالات عديدة، أولها تحديد ما يملك القاضي الإداري إصداره من قرارات في الخصومة الإدارية، ثم بعد ذلك بيان مدى ما تمتد إليه الرقابة القضائية، وهل تشمل كل القرارات الإدارية أم أن هناك أنواع ليس للقضاء أن يسلط رقابته عليها؟ إلى غير

ذلك من المبادئ والقواعد، التي يخضع لها أثناء ممارسته لعمله القضائي. ولذلك السؤال الرئيسي في هذا المبحث، هو عن الإطار القانوني لإلغاء القرار الإداري من جانب القاضي الإداري، وآثار الإلغاء في العراق وفرنسا.

الدراسات السابقة

دراسة صعب ناجي عبود، بعنوان "الرقابة على السلطة التقديرية للقاضي الإداري"، مجلة العلوم القانونية، العدد (١٥)، ٢٠١٩. تناول الباحث في هذه الدراسة، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، وقال: تبرز أهمية الموضوع من حيث، ان الرقابة على السلطة التقديرية -في الأصل -، متعلقة بالحدود الخارجية لها ومدى توافر الضوابط أثناء ممارستها، فذلك لا يشمل بطبيعة الحال، الضوابط المتعلقة بأصل موضوع الدعوى، والا عد تقيدا صريحا لقاضي الموضوع، وبالتالي إضفاء نوع من الجمود القانوني على القاضي الإداري. وبالنتيجة، يصبح القاضي الإداري، أسير النصوص القانونية، وانتفاء الخلق والابداع، والتدخل الإيجابي السمة الطاغية للقضاء الإداري.

دراسة جمال قروف، بعنوان "رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (١٩)، ٢٠١٨. والهدف منها، حماية الأشخاص من تصرفات الإدارة ذات الطابع التعسفي، والتي تخرج من خلالها، عن مبدأ المشروعية الذي تخضع له الدولة برمتها. والتي تناول فيها الباحث، الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري. دراسة قدورة زهير احمد، بعنوان "ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة"، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام. ان الهدف من هذه الدراسة، هو بيان الآثار القانونية لتطبيق الادارة لركن الاختصاص في اصدارها للقرارات الإدارية.

منهجية البحث

ستكون دراستنا لهذا الموضوع، دراسة قانونية مفصلة، بأسلوب علمي وباعتماد على المنهج التوصيفي والتحليلي. فهي دراسة تأصيلية، ترجع نصوص القوانين المتعلقة بسلطة القاضي الإداري، الى اصولها الاولى، وتعتمد على تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع، والتقصي عنها، لاستجلاء احكامها. وكذلك تعتمد على المنهج المقارنة في قانون العراق وفرنسا.

١. المفاهيم

١-١. السلطة التقديرية

١-١-١. السلطة التقديرية لغة

عرفت السلطة التقديرية في اللغة بعدة تعاريف. ونحن نبين معنى كل جزء منها على حدة. فالسلطة من التحكم والسيطرة. التسليط تعني السيطرة واطلاق القدرة، فمن يعطى السلطة في أمر، إنما يُقدر عليه ويُمكن منه ويُحكم فيه. (الزيات وآخرون، ١٩٩٥: ج١، صص ٣٧٩-٤٤٥). ويمكن القول: إن السلطة في اللغة، تعني القدرة والسطوة. والتقدير هو من القدر. (ابن فارس، د.تا: ج٥، ص ٣٩٥) وقدر كل شيء، أي مقداره، ومقياسه. وقدر الشيء بالشيء، يعني قياسه. وايضاً التفكير والتمهل في تسوية الامر وتهيئته. (ابن منظور، ١٩٩٧: ص ٣٧)

والتقدير هو التريث في معالجة الامور وتهيئته، فهي من مصدر الفعل قدر، ويعني قاس الشيء بالشيء أي قدره وجعله على قياسه. (ابن يعقوب، د.تا: ج١، ص ١١٨) ويمكن القول بأن التقدير، يعني تسوية أمر ما، وتهيئته، أو جعل الشيء على قدر شيء آخر، ومتساوياً معه، من دون زيادة أو نقصان. (الزيات وآخرون، ١٩٩٥: ص ٣٢٥)

٢-١-١. السلطة التقديرية اصطلاحاً

عرف الفقه، السلطة التقديرية بصفة عامة، تعني ترك القدر اللازم من الحرية لكل سلطة من السلطات العامة في الدولة، بحيث تمكنها من القيام بنشاطاتها وأعمالها، أي تعني حق إعمال الإرادة، وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص. (خماس، ٢٠٠٦، ص ٣٦)

وتعرف السلطة لتقديرية للقاضي الإداري، بحرية المفاضلة وفق أسس منطقية بين بدائل تتزاحم، لغرض تقديم حلول مختلفة في الموضوع الواحد، تدور جميعها في إطار المصلحة العامة، لكي يختار من بينها الأقل تقييداً للحقوق وأعمقها اتصالاً. (المرعوض، ٢٠٠٣: ص ١٣٥)

وبناءً على ما تقدم، يمكننا القول بأن السلطة التقديرية للقاضي الإداري، تعرف بأنها الحرية التي يتمتع بها القاضي الإداري باتباع سياسة تشريعية معينة في ممارسة اختصاصه بمقتضى الدستور، لأجل إحداث أثر قانوني معين.

٢-١. تعريف القرار الإداري

عرفت محكمة القضاء الإداري في أول قضية تقام أمام مجلس الدولة، بأنه: "إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً، من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً، في حدود المجال الإداري. ويقصد منه، إحداث أثر قانوني، ويتخذ صفة تنفيذية. والقرار أو الأمر الإداري على خلاف القوانين واللوائح، يتم ويحدث أثره القانوني بمجرد صدوره، وتتوافر له القوة التنفيذية، بغير حاجة إلى إعلانه، أو النشر عنه، اللهم إلا إذا كان الإعلان أو النشر عنصراً أساسياً في كيانه ووجوده." (محكمة القضاء الإداري، ١٩٤٧: ص ٣٤)

أما على مستوى الفقه العراقي، فقد عرفه أحد القانونيين بأنه: "تعبير عن إرادة منفردة، يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني، ويترتب عليه آثار قانونية". (الحلو، ٢٠٠٩: ص ١١)

كما عرفه آخر بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء وضع قانوني قائم". (مهنا، ١٩٦٥: ص ٩٥٦)

٣-١. دعوى الإلغاء

سنحاول في هذا المطلب، بيان مفهوم دعوى الإلغاء في القرار الإداري، بتقسيمه إلى ثلاثة فروع: الأول نتكلم فيه عن تعريف دعوى الإلغاء لغة. والثاني مخصص لبيان مفهوم دعوى الإلغاء قانوناً. أما الثالث يعتني بإيضاح معنى دعوى الإلغاء من الناحية الاصطلاحية.

١-٣-١. تعريف دعوى الإلغاء لغة

الدعوى لغة تعني اسم لما يدعى، وتجمع على دعاوى (بكسر الواو وفتحها)، وتطلق على معان:

حقيقية كانت أم مجازية، تفيد معنى الطلب والتمني. (ابن منظور، ١٩٩٧: ص ٢٦)
أما الإلغاء في اللغة، فله معنيان:

أولهما: الغيت الشيء: أبطلته، ويلغى طلاق المكره، أي: يبطله. (ابن منظور، ١٩٩٧: ص ٢٥٠)
والثاني: الالتقاط والاسقاط. قال باطلاً، وبابه عداً. يقال والغي الشيء: أبطله، وألغاه من العدد. (الرازي، ١٩٩٦: ص ٣٤٤)

٢-٣-١. تعريف دعوى الإلغاء اصطلاحاً

عرف جانب من فقه القانون الإداري دعوى الإلغاء، بأنها دعوى قضائية ترفع إلى القضاء، لإعدام قرار إداري صدر بخلاف ما يقضي به القانون. (محسن، ١٩٩٨: ص ٢٩) في حين

عرفها آخر، بأنها الدعوى التي يطالب فيها الأفراد بإلغاء قرار إداري مشوب بأحد عيوب عدم المشروعية. (حداد، ١٩٨٦: ص ٤)

تعتبر دعوى الإلغاء، إحدى أهم الدعاوى الإدارية، حيث يتفق فقهاء القانون، على أنها دعوى موضوعية، هدفها البعيد -فضلاً عن حماية المركز القانوني للمدعي الذي مسه القرار محل الدعوى- هو حماية مبدأ المشروعية. (سلامي، ٢٠٠٠: ص ١٩)

٤-١. معايير تمييز العقد الإداري عن العقد المدني

يجب أن يتوفر في العقد الإداري، كأي عقد آخر، توافق الإرادتين، وأن يكون في العقد طرفان، ولكن منازعات العقود الإدارية، تخضع للقضاء الإداري في عديد من الدول، أما في الأردن فإنها تخضع للقضاء العادي.

ولعل أهم ما يفرق به بين العقد الإداري وغيره من العقود، أن الإدارة العامة تكون طرفاً بالعقد، بوصفها صاحبة سيادة وسلطان. كما أنه يتم تغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية. وعلى الرغم من وجود هذه الاختلافات، فإنه يتم التفريق بين العقد الإداري (بشار، ٢٠٠٥: ص ٢٢) وغيره من العقود بما يلي:

أ- أن يكون أحد أطراف العقد شخصاً معنوياً عاماً

ب- اتصال العقد بمرفق عام

ج- استخدام وسائل القانون العام. (عبدالعزیز، ٢٠٠٢: ص ٢١)

٢. الإطار القانوني لإلغاء القرار الإداري من جانب القاضي الإداري في العراق

٢-١. الإطار القانوني لإلغاء القرار الإداري في العراق

يبحث الفقهاء عادة، حالات متعددة متعلقة بإنهاء القرار الإداري وآثاره، تحت عنوان واحد، وهو إلغاء أو إنهاء القرار الإداري، وذلك للتعبير عن حالات انتهاء القرار الإداري،

وحالات توقف القرار عن انتاج آثار جديدة. فإذا ظهرت مثل هذه الإرادة بقانون، أو حكم قضائي، أو قرار إداري، انتهى القرار ذاته، وتبعاً لذلك تنتهي آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل، فبعض الحالات. وبالنسبة للمستقبل في حالات أخرى، تعتبر القرارات الإدارية من أهم وأدق الإجراءات الإدارية، لما لها من تأثير كبير على الحياة الشخصية. لذلك من هذا المنظور، يجب على الإداريين، توخي الحذر عند اتخاذ القرارات، لأنه في حياة الناس، والحكومة مع الأفراد، فهي كذلك. مهم جداً لتحقيق مصالحهم في إطار الشرعية والقانون، في ظل الإرادة الأحادية للحكومة السابقة. ولكن مهما كان العمل مهماً، يجب أن يكون له نهاية، لأن صيرورة الحياة لا تتوقف، واحتياجات الفرد تتغير باستمرار، ولأن كل شيء له نهاية، فقد يكون طبيعياً.

أشارت المادة رقم ٩ من قانون التنفيذ العراقي رقم (٤٥ لسنة ١٩٨٠)، على أن "تنفذ الأحكام القضائية التي تصدر من محاكم القطر وفق احكام هذا القانون"، إذ تبين للقاضي مخالفة القرار للقانون، وإذا صدر حكم الإلغاء مراعيًا القواعد السابقة، فإن تنفيذ هذه الاحكام يصبح واجباً على الإدارة. وقد تناولت موضوع الأساس القانوني، لالتزام الإدارة بتنفيذ عدد من المعايير، (شناوي، ٢٠١١: ص ٩٦٤) والتي سنحاول إيرادها كما يأتي:

إن الصلاحيات الممنوحة للقاضي الإداري في منازعات الإلغاء، تقتصر على إلغاء القرار المطعون به كلياً أو جزئياً، وعلى ذلك، لا يملك القاضي استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، أن يفصل بين سلطة الإدارة العامة، والسلطة التنفيذية، والقضاء الإداري، أي إصدار أوامر للإدارة، للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل. ولما كانت الإدارة لا تخضع للوسائل الجبرية في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وأن تنفيذها للأحكام إنما يكون طبقاً لحسن نيتها، وإن كان هناك الكثير من الحالات التي تقوم فيها الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها، فبالمقابل هناك من الحالات ما يعجز المحكوم له، الحصول على تنفيذ تام وصحيح للحكم الصادر لصالحه، إذا كان في مواجهة الإدارة وقراراتها بالإضافة الى عدم

وجود سلطة قضائية فعالة ضد الإدارة، إذا لم تنفذ الأحكام الصادرة ضدها طوعاً. وعلى أي أساس تعتبر مسؤولية عن عدم التنفيذ، هل على أساس قانون حجية الشيء المقضي به، أم هناك قوة ملزمة للحكم تلزم الإدارة بالتنفيذ. (البياتي، د.تا: ص ٥١)

إن أساس التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء، هو القانون. فالحكم عند صدوره، يحوز قرينة قانونية قاطعة على صحة ما قضى به، ولها قوة القانون، وفقاً لهذا المبدأ القانوني. وعلى الجهات المنوط بها التنفيذ، الالتزام بتنفيذ الحكم الصادر تنفيذاً تاماً وصحيحاً، احتراماً للقانون الذي ما أنزل الحكم إلا على أساسه. (أبوزيد، ١٩٥٢: ص ١٥٨)

وتجد الإدارة تجاه حكم الإلغاء الصادر ضد أحد قراراتها نفسها، ملزمة بتنفيذ الحكم، وإصدار قرارات، يمكن بها أن تحقق كل آثار الحكم، والعودة بالحال إلى ما كان عليه، قبل صدور القرار الملغي، حيث يمتد هذا الالتزام إلى تنظيم الوضع القانوني للمحكوم له، إعادة مركزه القانوني، كما لو كان القرار الملغي لم يصدر قط. وكل هذه الالتزامات التي تقع على عاتقها، إنما مصدر الالتزام فيها هو القانون. (البياتي، د.تا: ص ٥٤)

وجاء في قرار من اللجنة الوطنية العراقية الاستشارية: "عند النظر في الحكم المشرف، تبين صحته ومطابقته للقانون، لأن إخطار المدعي (المشرف) بالتقاعد، كان رغماً عنه ومخالفاً للقانون. ولأن تم إلغاء قرار التقاعد بقرار من اللجنة التأديبية العامة. واكتسب هذا القرار درجة نهائيه، باشر المدعي عمله، ويستحق راتبه خلال فترة الفصل، طالما أن فصله قائم على أساس مخالفة القرار الإداري للقانون ولم يشارك فيه، وألغى القرار بالحكم النهائي". (وزارة العدل، ٢٠١٢: ص ٢٧)

٢-٢. طرق الطعن في الحكم الصادر في العراق

إن طرق الطعن في العراق مختلفة، وذلك لعدم وجود نصوص قانونية صريحة، تنظم مسألة إلغاء تنفيذ القرارات الإدارية، لهذا نرى أنه بالإمكان الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية رقم

٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل. وذلك من أجل الاستعانة بأحكامه، بخصوص طرق الطعن بالأحكام القضائية والإدارية. واستناداً لأحكام المادة رقم ٧/ حادي عشر من قانون مجلس شورى الدولة، رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، بشأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة، فيما لم يرد به نص خاص، بالرجوع إلى نصوص المواد ١٨٣-١٩٤ من قانون المرافعات المدنية. ونلاحظ أن الاعتراض على الحكم الغيابي، وكذلك استئناف الحكم، يؤخر تنفيذه، ما لم يكن مشمول بالنفاذ المعجل، إذ أن الحكم بالغائه التنفيذ، يشترط فيه توافر الاستعجال والجدية ابتداءً، كما ذكرنا سابقاً على الحالات الخاصة بالنفاذ المعجل. ويمكننا القول: إن الطعن بالحكم الصادر بالغائه التنفيذ، لا يؤخر تنفيذه، ما لم تقرر المحكمة عند الطعن فيه والغائه. والاعتراض على الغير، الخارج عن الخصومة، هو طعن قضائي غير عادي، والذي يهدف بذلك مراجعته، وتعديل أو إلغاء الحكم، أو القرار المطعون فيه، الذي بدوره يرجع إلى إعادة النظر في موضوع النزاع، من حيث الوقائع والقانون الذي يعتبر طعن خاص لكل شخص له مصلحة، ولم يكن طرفاً، ولا ممثلاً في الحكم، أو القرار، محل، بالإضافة إلى أنه ينبغي عليه أن يثبت بأن هناك ضرراً قد أصابه أو لحق به من جراء صدور هذا الحكم أو القرار أو الأمر. (العلواني، د.تأ: ص ٩٥)

٢-٣. آثار إلغاء القرار الإداري من جانب القاضي الإداري في العراق

نتيجة لإصدار أمر الإلغاء، يتم التعامل مع القرار الإداري كما لو لم يكن موجوداً، ويتوقف تطبيقه من تاريخ صدوره، لأن أمر الإلغاء يتم تنفيذه بأثر رجعي. ولا ينشأ عن قرار الإبطال مركز قانوني، لكن أثره واضح، إذ أن الخلل الذي أبطل فيه القرار يدين القرار نفسه من تاريخ صدوره. (العاني، ٢٠١٣: ص ٢٧٢)

١. تنص المادة (١١٨٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل، على "أن الاعتراض يؤخر تنفيذ الحكم الغيابي، إلا إذا كان مشمولاً بالنفاذ المعجل، ما لم تقرر المحكمة عند نظر الاعتراض إلغاء القرار الصادر بالنفاذ المعجل". وبنفس المعنى، تنص المادة (١١٩٤) من القانون المذكور على "أن استئناف الحكم، يؤخر تنفيذه، إلا إذا كان مشمولاً بالنفاذ المعجل، فيستمر التنفيذ ما لم تقرر المحكمة عند النظر الاستئناف، إلغاء القرار الصادر بالنفاذ المعجل".

ويثير موضوع إلغاء القرار جزئياً مسألة، هل أن هذا الإلغاء يعد بمثابة تعديل للقرار الإداري الأصلي المطعون فيه، وبالتالي يصطدم بقاعدة عدم سلطة قاضي الإلغاء في أن يحكم بتعديل القرار، أو يستبدل غيره به؟

فيرى بعض الفقهاء أن الإلغاء الجزئي، لا يعد من قبيل تعديل القرارات الإدارية، وهذا ما تردده المحكمة الإدارية العليا في أحكامها: "...إن أثر حكم الإلغاء، هو إعدام القرار الملغي في الخصوص الذي حدده الحكم، بحسب ما إذا كان الإلغاء شاملاً أو جزئياً" (الحكيم، د.ت: ص ٤٠٧)، إلا أن الرأي الراجح لدى الفقه، أن إلغاء القرار الجزئي، ينطوي على تعديل للقرار، على الرغم أنه لا يتضمن إضافة عنصر جديد إلى القرار الأصلي، ولا يعدل من جوهره. (عبد اللطيف، ٢٠١: ص ٣٨٨)

وهذا، يعني أن القرار الإداري المحكوم بإلغائه، يعد كأن لم يكن. ومن ثم تزول كل الآثار القانونية والمادية التي تكون قد ترتبت عليه. لذا فالإلغاء القرار بأثر رجعي، يثير جملة من الاشكالات، فهو يفرض التزام إيجابي على الإدارة، يقتضي منها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل أن يصدر القرار، وكأنه لم يصدر إطلاقاً. وهذا بدوره يصطدم مع أن الإدارة، ربما قد تكون عمدت الى تنفيذ القرار تنفيذا مباشراً وبدون انتظار الفصل في الدعوى، وبالتالي قد يكون من غير الممكن إزالة آثار القرار القانونية والمادية. كما أن طول الفترة بين صدور القرار الإداري، وبين صدور الحكم بإلغائه من قبل القضاء، لعدم مشروعيته، مع عدم وجود الأثر الواقف لدعوى الإلغاء، ينتج عنه صدور عدد من القرارات المستندة إلى القرار الأصلي. لذلك، يمكن ذكر ثلاثة أمور على أنها الآثار الرئيسية لإلغاء القرارات الإدارية:

- الف- التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغي
- ب- التزام الإدارة بإزالة الآثار المادية للقرار الملغي
- ج- الانتباه إلى آثار الحكم بالإلغاء على القرارات الأخرى.

٣. الإطار القانوني لإلغاء القرار الإداري من جانب القاضي الإداري وآثار الإلغاء في فرنسا

٣-١. الإطار القانوني لإلغاء القرار الإداري في فرنسا

كما قد يفهم من هذه التسمية، أنه يراد تطبيق الإلغاء النسبي، الذي أخذ به القانون الفرنسي. جرى مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه على الحكم بإلغاء القرار، الإلغاء الكامل والمطلق، إلا أنه بدأ يغير من اتجاهه عام ١٩١٠ في حكمين شهيرين: قضية Aubry وقضية Butot، الصادرين في ١٩١٠/٦/١٠. وتتلخص وقائع هاتين القضيتين: أنه في ٢١ آذار ١٩٠٥، صدر في فرنسا، قانون يقضي بحجز نسبة معينة من الوظائف، يعين فيها بعض العسكريين القدماء، الذين تتوافر فيهم شروط خاصة، على أن تسجل أسماءهم، لجنة معينة، وأن يعينوا طبقاً للترتيب الوارد في كشوف اللجنة. وحدث أن خالف مدير الشرطة هذا القانون، ولم يراع الترتيب الوارد في كشف اللجنة. وقد انتهى المجلس إلى أن الإدارة، ملزمة بمراعاة ما يقدم لها من كشوف، وأنها بعدم مراعاتها قد اعتدت على الحقوق التي قررها القانون أعلاه. وبدلاً من أن يقضي المجلس بإلغاء القرار الصادر بالتعيين، الإلغاء المجرد والكامل، قضى بإلغاء تلك القرارات، فيما تضمنته من تجاوز، لترتيب كشف اللجنة. (فهمي، ٢٠٠١: ص ٧٧٥)

يمارس قاضي الإلغاء في فرنسا، رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها من ناحية وجودها وصحتها، فإذا انتفت الواقعة، أو الوقائع، أو اختلفت عن تلك التي استند إليها القرار عند اتخاذها، أصبح القرار مشوباً بعيب السبب، جديراً بالإلغاء. وقد عبر مجلس الدولة عن هذا الاتجاه في أحكام عديدة له، من أشهرها حكمه في قضية Cameno، الصادر في ١٤ يناير (كانون الثاني) ١٩١٩، التي تتلخص وقائعها في عزل الحكومة، رئيس بلدية، بتهمة عدم قيامه، بأن يفرض عليه القانون من مرا، اللياقة اللازمة لموكب جنائزي. فقضى مجلس الدولة، بإلغاء القرار، لعدم قيامه على أسباب صحيحة. وذكر في حيثيات حكمه بأنه "إذا كان لم يستطع مجلس الدولة في البحث عن ملائمة القرارات المطعون فيها

بالإلغاء، فإن له مراقبة الوقائع التي كانت سبباً لإصداره". وكذلك، حكم مجلس الدولة في قضية Trevont الصادر في ٢٠ يناير (كانون الثاني) ١٩٢٢، والتي تتلخص وقائعها بإعفاء محافظ من عمله، بناء على طلبه، إذ قضى بإلغاء قرار الإعفاء، بعد أن ظهر أن المحافظ لم يتقدم أصلاً بذلك الطلب. (العاني، ٢٠١٣: صص ٢٨٠-٢٨١)

٣-٢. طرق الطعن في الحكم الصادر في فرنسا

تنقسم طرق الطعن في القانون فرنسي إلى قسمين:

القسم الأول: طرق الطعن قبل سريان تقنين القضاء الإداري الجديد في فرنسا، حيث تتمثل هذه الحالة في طرق الطعن في أحكام القضاء، التي تتعلق في إلغاء القرار الإداري قبل سريانه، وتقنين القضاء الإداري الجديد، حيث أخذ مسارين، يمثل الأول الطعن في الاستئناف. نصت المادة رقم ٩ المرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣، المعدل المرسوم ٧ سبتمبر ١٩٨٩، والتي أصبحت المعدل ١٢٣ من تقنين المحاكم الإدارية، والمحاكم الإدارية الاستئنافية، وقد أثارت المادة ٢٣ من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٥٣، شيئاً من اللبس، عندما تطرقت فقط عن الأحكام القضائية بالإلغاء محل الاستئناف. (Mai, 1995: P261)

حيث يظن الشخص لأول مرة، أن طريق الاستئناف بالنسبة للمادة، لا يكون إلا بالنسبة للأحكام القضائية بالإلغاء، دون تلك الراضة له، وذلك بالرغم من أن المادة رقم ٩ من مرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣، قد تناولت الفرضيين بخصوص الحكم الصادر، برفض طلب الوقوف، التي دفعت الإدارة بما تناولت في المادة ٢٣ المرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٥٣، التي تطرقنا إليها. لكن مجلس الدولة الفرنسي، كان له رأي آخر، حيث رد هذا الدفع، مؤكداً على أن كافة الأحكام الصادرة في طلبات الغاء، استجابة أو رفضاً، يمكن طلب استئنافها، وذلك تأييداً

لرأي مفوض الحكومة (Fougere, 1945: P125). Louis fougere.

لهذا، كان مجلس الدولة عندما ينقض الحكم الصادر، بطل بالإلغاء، فإنه يحيله إلى المحكمة الإدارية الاستئنافية (نجوى، ٢٠١٨: ص ٣٨٠) ولا يقبل أمامه كقاضي نقض طلب الحكم بإيقاف القرار المطعون فيه. (نجوى، ٢٠١٨، ص ٣٨٠)

القسم الثاني: طرق الطعن في ظل سريان تقنين القضاء الإداري الجديد لفرنسا، بعد أن تم الأمر بسريان تقنين القضاء الإداري الجديد، من أول يناير ٢٠٠١. فقد تضمنت أحكام النظام الجديد لإلغاء القرار الذي أتى به النص، على أن الأحكام التي يصدرها قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، تعلق بطلبات إلغاء تنفيذ القرار بصفة نهائية، فالمادة ٥٢١-١ من التشريع، تتعلق بطلبات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية، والمادة ٥٢١-٤ من التشريع، تتعلق بإمكانية تعديل قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، أو إنهاء الإجراءات السابقة له في تقريرها المادة ٥٢٢-٣ تشريعي. (نجوى، ٢٠١٨: ص ٣٨٠)

تتصل بقرارات قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، برفض الطلبات غير متوافرة على صفة الاستعجال، أو الخارجة عن نطاق ولاية القضاء الإداري، أو غير مقبولة، بما أن هذه الأحكام غير مبنية على أسانيد كافية، وبما أن هذه الأحكام تصدر بصورة نهائية بهذه الحالة، تكون بصيغة الطعن بصوره النقص وأمام مجلس الدولة، باعتباره وحده صاحب الاختصاص بنظر طعون النقض، التي تكون موجهة نحو الأحكام الصادرة من جميع جهات القضاء الإداري. (نجوى، ٢٠١٨: ص ٣٨١)

ولكنه قد سمح للطاعن بالعودة، إلى المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، بالنقض في طلب الإلغاء، من أجل أن تقضي به الوقوف بعد رفضه، أو الغاية منه إنهاء الحكم، بعد أن تم حسم الموضوع من قبل القضاء، بشرط أن يكون هنالك ظروف، وعناصر جديدة تقضي بذلك حسب سلطتها في إنهاء أو التعديل في حكمها من أجل طلب إلغاء القرار، وحسب المادة ٥٢١/٤ من التقنين الفرنسي الجديد. (نجوى، ٢٠١٨: ص ٣٨١)

٣-٣. آثار إلغاء القرار الإداري من جانب القاضي الإداري في فرنسا

٣-٣-١. إعادة الحال إلى ما كان عليه

يترتب في التشريع الفرنسي على الحكم الصادر بالإلغاء، إعدام القرار الإداري من يوم صدوره، لذا فيتعين على الإدارة أن تقوم بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي، وكأنه لم يصدر أصلاً ومهما كانت النتائج. (الطماوي، د.تأ: ص ١٣١؛ غازي، د.تأ: ص ٣٢) فمثلاً إذا فصلت الإدارة موظفاً بغير وجه الحق، ثم طعن في القرار وحصل على حكم بإلغائه، فلا تلتزم الإدارة بإعادته إلى وظيفته فقط، بل عليها أن تضعه في المركز الذي كان من الممكن أن يصل إليه، لو لم يصدر قرار الفصل غير المشروع. فالأثر الرجعي لحكم الإلغاء، هو جزاء عدم المشروعية التي كان القرار مشوباً بها منذ صدوره، فإذا كان القرار المطعون فيه قد ألغى قراراً سابقاً، فإن الحكم الصادر بالإلغاء، سوف يكون من شأنه أن يجعل القرار السابق نافذ الأثر. فالإدارة ملزمة بإزالة آثار القرار الملغي من جهة، ومن جهة أخرى عليها أن تلغي الأعمال القانونية التي صدرت، استناداً إلى القرار الملغي، أي أن تزيل جميع الآثار القانونية والمادية التي ترتبت على إصداره (عبدالعزیز، ٢٠٠٢: ج ١)

٣-٣-٢. إزالة الآثار القانونية

قد يكون الحكم بالإلغاء وحده، كافياً لتحقيق الغرض منه، دون الحاجة إلى أن تقوم الإدارة باتخاذ أي إجراء، كما في حالة إلغاء القرارات التنظيمية، التي تنظم ممارسة نشاط معين، أو تحرم ممارسته، كلوائح الضبط واللوائح الاقتصادية. (بسيوني، ٢٠٠٦: ص ٧٥) إلا أنه في كثير من الأحيان، يتطلب الأمر تدخل الإدارة لاتخاذ إجراءات معينة، لتنفيذ حكم الإلغاء، فتصدر قراراً تنفيذياً بسحب القرار الملغي، تأكيداً للأثر القانوني المترتب على حكم الإلغاء. وما هذا القرار الساحب في حقيقته، إلا إجراء مادي تبرز فائدته بنقل مضمون حكم

الإلغاء من نطاق القضاء إلى المجال الإداري، فلا يترتب عليه أي أثر قانوني. فانعدام القرار يتحقق تلقائياً بمجرد صدور حكم الإلغاء. (شطناوي، ٢٠٠٤: ص ٩٦٤)^٢

٣-٣-٣. إزالة الآثار المادية

نتيجة لعدم ترتيب الأثر الواقف على دعوى الإلغاء، فإن الإدارة تملك تنفيذ القرار، لكن على مسؤوليتها ودون انتظار الفصل في الدعوى. لذا يقع على عاتقها القيام بإزالة جميع مظاهر التنفيذ المادية، التي قامت بها ومعالجتها جميعها، لا من ناحية المستقبل فحسب، بل وفي الماضي أيضاً. وهذا نتيجة طبيعية لإلغاء القرار بأثر رجعي، كأن تقوم بإخلاء العين التي استولت عليها، أو أن تفرج عن المعتقل، أو أن تزيل الحواجز التي وضعتها على أملاك الغير. (بسيوني، د.تا: ص ٧٠٥؛ شطناوي، ٢٠٠٤: ج ٢، ص ٩٦٦).

وفي جميع الأحوال التي يستحيل فيها إزالة الآثار المادية للقرار الملغي، سواء بصورة كلية أو جزئية، فإنه يتم تعويض المحكوم له نقدياً، كنتيجة لاستحالة التنفيذ العيني للحكم بالإلغاء، إلا أن هذا التعويض، لا يقوم على فكرة الخطأ، فلا حاجة لإثبات وقوع خطأ من قبل الإدارة وضرر أصاب صاحب الشأن، ووجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر. (بسيوني، د.تا: ص ٧٠٦)

٣-٤. التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغي

قد يكفي المشرع الفرنسي أحياناً، بصدور الحكم بالإلغاء لإزالة هذه الآثار، بمعنى أن إلغاء القرار المعيب، يؤدي وحده إلى تصحيح الوضع من الناحية القانونية، دون حاجة إلى عمل

٢. إلا أنه يوجد رأي مخالف يرى أنه يلزم أن يصدر قرار من الإدارة، وهو ذا فاعلية، إذ بدونه لا يستطيع المحكوم لصالحه أن يستفيد من الحكم وآثاره. (سامي، ١٩٩١: ص ٨٥٤).

آخر تقوم به الإدارة. كما في حالة إلغاء نظام أو لائحة من لوائح الضبط بالنسبة للقرارات التنظيمية، إذ بمجرد صدور حكم الإلغاء، يتحلل الأفراد من الخضوع لها، أو كقرار حل هيئة أو جمعية خيرية بالنسبة للقرارات الفردية. إلا أنه في أحوال كثيرة، يتطلب القانون، تدخل الإدارة لإزالة الآثار القانونية لحكم الإلغاء. وذلك عن طريق إصدار قرار إداري بسحب القرار الملغي، أو تدخل الإدارة لاتخاذ ما يحل محل القرار الملغي. أما بالنسبة للقرار السلبي، فيكون أثر الحكم بالإلغاء إلزام الإدارة باصدار القرار الذي رفضت اتخاذه. (العاني، د.تأ: صص ٢٧٣-٢٧٤)

٣-٥. التزام الإدارة بإزالة الآثار المادية للقرار الملغي

أما بالنسبة لإزالة الآثار المادية للقرار الإداري الملغي، جاء في المشرع الفرنسي، القاعدة أن الطعن بالقرار الإداري لا يوقف تنفيذه، مما ينجم عن تنفيذ القرار الإداري آثار مادية، يتعين على الإدارة أن تزيلها عند صدور حكم بالإلغاء، كتمكين الموظف المحكوم عليه من مباشرة عمله. وقد يستحيل على الإدارة إزالة تلك الآثار المادية، كأن يكون القرار الملغي، أمر بهدم منزل، ثم صدر الحكم بالإلغاء بعدم هدمه في هذه الحالة، لاسبيل لإصلاح الضرر غير المطالبة بالتعويض. والأصل في أحكام الإلغاء في الوظيفة العامة، أنها تعيد الموظف أو الطاعن إلى مركزه القانوني، الذي كان يشغله قبل صدور حكم الإلغاء، مع إعادة ترتيب وضع الموظف واعتبار القرار الملغي كأن لم يكن. (العاني، ٢٠١٣: ص ٢٧٥)

٣-٦. الحكم بالتعويض

ولمحكمة القضاء الإداري أن تحكم بالتعويض، بناء على طلبات المدعي، وهي بذلك تمارس ولايتها في القضاء الكامل، فهي بعد أن تقضي بإلغاء القرار غير المشروع تحكم بالتعويض، إن كان له مقتضى.

٤. أوجه الاشتراك والافتراق بين البلدين في إلغاء القرار الإداري وفي آثاره

٤-١. ماهية العقد الإداري

تعد فرنسا مهد لنشأة العقود الإدارية، على أن ذلك حدث بتدرج، حيث لم يكن في بادئ الأمر للعقود الإدارية، نظام قانوني خاص، بل حتى أن أحكامه لم تكن مستقلة، كما في العقود المدنية، بل أن المشرع الفرنسي حاول تحديد عقود معينة من اختصاص القضاء الإداري حديث النشأة، كعقد الأشغال العامة، وعقد الالتزام والامتياز. وما عدا ذلك، فإن العقود التي تبرمها الإدارة، تعد من عقود القانون الخاص آنذاك. والسبب، اعتماد المشرع على معيار التمييز بين أعمال السلطة، وأعمال الإدارة العادية، حيث لم يولد نظام خاص لتمييز العقود الإدارية، ويرجع للقانون الإداري كمعيار وقواعده القانونية. (الفياض، ١٩٧٧: ص ١٤) بعد ذلك ظهرت نظرية المرفق العام، وعمل مجلس الدولة الفرنسي على توسيع اختصاصه القضائي، ليشمل منازعات العقود الإدارية. ويعد حكم قضية الصادر عام ١٩٠٣، هو الأساس الذي قامت عليه فكرة العقود الإدارية بطبيعتها، حيث أشار هذا الحكم إلى أن اختصاص القضاء، يشمل جميع ما يتعلق بالمرافق العامة، سواء أكانت محلية أم دولية. ومهما كان تصرف الإدارة عادياً، أم باعتبارها من السلطة العامة، حيث أن هكذا نوع من العقود، يخضع للقضاء الإداري للفصل في منازعاتها، وهي أعمال إدارية بطبيعتها. (الجبوري، ٢٠٠٦: ص ١٣)

يصنف موقف القضاء الإداري في العراق، بأنه موقف متأرجح وغير واضح، خاصة في ما يخص العقود الإدارية. فالمحاكم لدينا، تطبق قواعد القانون الخاص على العقود الإدارية تارة، وتطبق قواعد القانون الخاص والعام سوية تارة أخرى، دونما حرج في ذلك. (الجبوري، ٢٠٠٦: ص ١٣) إذ أن المحاكم المدنية، هي من يتصدر للبت في مسائل القضاء الإداري. هذا منذ صدور القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥. وبالرغم من إلغاء القانون الأساسي من قبل الدساتير العراقية اللاحقة، فإنها سارت على النهج نفسه في إعطاء المحاكم المدنية الولاية العامة على أوجه النشاط الإداري، وعلى وجه الخصوص العقود الإدارية.

٤-٢. سلطة المحكمة في تعديل القرار الإداري

إن القضاء الإداري العراقي بجناحيه: "محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين"، قد استقر على تعديل القرارات الإدارية، خلافاً لمبدأ الفصل بين السلطات. ومن هذه الأحكام: قرار مجلس الانضباط العام، الذي قضى فيه بتعديل العقوبة الصادرة بحق المدعية من العزل إلى التوبيخ. (راضي، د.تا: ص ٢٧٦)

كذلك حكم مجلس الانضباط العام الذي قضى فيه: "...وحيث إن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه، وقرر إلغاء الشطر الأخير من الفقرة رقم ٤ من الأمر المطعون فيه، الخاص باسترداد المبالغ التي صرفت للمدعي". (مجلس الانضباط، ٢٠١١) وبمقتضاه، قررت المحكمة بأنه لا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً، يتضمن عقوبة تنزيل درجة المدير العام، استناداً إلى قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، ونقله إلى وظيفة أدنى، بناءً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٨٨٠ لسنة ١٩٨٨، لعدم جواز الجمع بينهما. (خميس، د.تا: ص ٢٤٩)

حكم محكمة القضاء الإداري الذي ورد فيه: "لذا قرر وبالطلب، إلغاء الفقرة الرابعة من قرار الهيئة العامة للأراضي الزراعية المرقمة ١١٨٧٨، والمؤرخ في ١٠/٩/١٩٩١..." (ضرغام، ٢٠١٧: ص ٤١)

أما القضاء الفرنسي، فقد جرى مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه، على الحكم بإلغاء القرار الإلغاء الكامل والمطلق، إلا أنه بدأ يغير من اتجاهه عام ١٩١٠ في الحكمين الشهيرين في قضيتين، الصادرين في ١٠/٦/١٩١٠، وتتلخص وقائع هاتين القضيتين أنه في ٢١ آذار ١٩٠٥، صدر في فرنسا قانون يقضي بحجز نسبة معينة من الوظائف، يعين فيها بعض العسكريين القدماء، الذين تتوافر فيهم شروط خاصة، على أن تسجل أسماءهم لجنة معينة، وأن يعينوا طبقاً للترتيب الوارد في كشوف اللجنة. وحدث أن خالف مدير

الشرطة، هذا القانون، ولم يراعِ الترتيب الوارد في كشف اللجنة. وقد انتهى المجلس إلى أن الإدارة ملزمة بمراعاة ما يقدم لها من كشوف، وأنها بعدم مراعاتها، قد اعتدت على الحقوق التي قررها القانون أعلاه، وبدلاً من أن يقضي المجلس بإلغاء القرار الصادر بالتعيين إلغاء كاملاً، قضى بإلغاء تلك القرارات فيما تضمنته، من تجاوز لترتيب كشف اللجنة" (جيزة، ١٩٧١: ص ٢٢٩)

مما تقدم، يأخذ الإلغاء الجزئي أشكال عدة، فقد يكون بإلغاء مادة من القرار التنظيمي اللائحي، أو شطر من القرار، أو أن تلغى بعض آثاره، كالأثر الرجعي، أو لعدم تضمين القرار، تلغى نصوصاً كان من الواجب توافرها فيه.

٤-٣. الأثر المستقبلي

استقر الفقه سواء في فرنسا والعراق، على أن إنهاء أثر القرارات الفردية السليمة، يكون بإلغائها بأثر يمتد للمستقبل فقط، لا بل والأكثر من ذلك، أن الفقه في فرنسا ومصر، يقران أن الإلغاء بالنسبة للقرارات المنشئة لحقوق، لا يتم استعمالاً لسلطة تقديرية، وإنما مقيدة بالحالات التي يحددها المشرع لإصدار القرار المضاد. وكذلك الفقه أكد بأن الغاء قرار تعيين موظف، يكون عن طريق اتخاذ اجراءات فصله، او إحالته الى المعاش، طبقاً للقوانين والأنظمة السائدة وقت إصدار القرار، أي عن طريق القرار المضاد. وأخيراً، عبر عن ذلك الفقيه Basset بالقول: إن للقرار المضاد وظيفة محددة، فهو يعدل ويلغي القرار للمستقبل حصراً. وإلى نفس المعنى، ذهب الفقه الفرنسي، أي أن القرار المضاد، سواء صدر بإلغاء القرار الأول صراحة أو ضمناً، فإن أثره ينصرف الى المستقبل. (الطماوي، ١٩٨٠: ص ٩٠٥) وكذلك ذهب إلى أن القاعدة المقررة بشأن القرارات الفردية، هو عدم المساس بالقوة الناشئة عنها، إلا عن طريق القرار المضاد، أي بأثر للمستقبل.

وبذات المعنى القول بأن إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية، يتم في صورة قرار إداري جديد مضاد، بمقتضاه يتم محو آثار القرار السابق كلياً أو جزئياً بالنسبة للمستقبل. (حسني، ٢٠٠١: ص ١٨٠) وأخيراً، عبر عن هذا المعنى، بأن القرار المضاد، سواء صدر بإلغاء القرار الأول صراحة أو ضمناً، فإن أثره ينصرف إلى المستقبل. (عكاشة، ٢٠٠٨: ص ٣٢٩)

أما بالنسبة للفقهاء في العراق، فنستطيع أن نقول: إنه أكد هذا المعنى بصورة عامة من خلال الاتجاه إلى إمكانية إنهاء أثر القرار الفردي السليم بأثر يمتد إلى المستقبل. (البرزنجي وآخرون، ١٩٩٣: ص ٢٤٩)

ومن القضاء الإداري العراقي، نكتفي بذكر ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها، بتاريخ ١٩٦٥، جاء فيه: "إن كل تنظيم جديد يسري بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف. (الكبيسي، ٢٠٠٠: ص ٧٥) وبالتالي، فإنّ هذا الحكم يؤكد القاعدة العامة بشأن سريان القرارات الادارية بالنسبة للمستقبل، وعدم انسحابها عن المراكز القانونية القائمة. لهذا بالنسبة لقضائنا، فلم نجد بصورة عامة، ما يشير إلى تبني فكرة القرار المضاد، ويعود ذلك إلى عدم وضوح هذه النظرية لدى القضاء الإداري العراقي.

٥. النتائج

- ١- إن الإدارة في العراق وفرنسا، عند لجوئها إلى التنفيذ المباشر للقرار الإداري، يكون تصرفها في إطار المشروعية، ولا تكون حرة بلا قيود، وإنما تخضع لرقابة السلطة القضائية.
- ٢- يعد في العراق تبرير قرار الإلغاء ضروري. وعلى القاضي الإداري أن يتابع هذه الأسباب، ودرجة التزامها بمبدأ الشرعية والمصلحة العامة. وفي فرنسا عند عرض أية دعوى، مدنية كانت أو إدارية، على قاضي، لا بد له أن يتحقق قبل الفصل فيها عن مسألتين:

الأولى: تتمثل بكونه هو المختص بالنظر فيها. والثانية: توافر مجموعة شروط فيها، لقبول هذه الدعوى. فإن تحقق من ذلك كان عليه النظر فيها من الناحية الموضوعية، أو برد الدعوى شكلاً، وامتنع عن النظر فيها.

٣- في العراق، لا يملك القاضي الإداري أن يرسم للإدارة التدابير الواجب عليها اتخاذها لتنفيذ حكم الإلغاء، ولأن يحل محلها بعد إلغاء القرار، فيتخذ القرار الصحيح بنفسه، ولأن يعدل القرار المعيب أو يستبدل به قراراً جديداً. أما في فرنسا، لا بد للقاضي الإداري من توافر شرط المصلحة لغرض قبول دعوى الإلغاء، أي يكون لرفعها مصلحة شخصية، وإلا فإن القاضي يحكم بعدم قبول الدعوى، والمصلحة في نطاق القضاء الإداري يكون لها معنى أكثر اتساعاً.

٤- لم يورد المشرع العراقي تكييفاً لإلغاء القرار الإداري. الأمر الذي جعل الفقه والقضاء يتوليان هذه المهمة، فصدرت العديد من التكييفات في الفقه الفرنسي.

٥- الأصل أو القاعدة العامة، أن الإدارة تنفذ قراراتها جبراً على الأفراد، ودون إذن سابق من القضاء، إلا أن هذا الامتياز قد يؤدي على نقض حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة. لكن له أهميته بالنسبة للإدارة في أداء مهامها من جهة أخرى.

٦- إن المشرع الفرنسي، أجاز بأن يرد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه عند تقديم الدعوى، أو بعد المباشرة في النظر فيها، لكن ليس قبل رفع دعوى الإلغاء، لكون طلب وقف التنفيذ يستند بوجوده على الدعوى الأصلية.

٧- في كثير من الحالات، يتطلب القانون، التدخل الإداري لإزالة الآثار القانونية لقرار الإبطال، إما عن طريق إصدار قرار إداري بإلغاء القرار الملغي، أو بالتدخل الإداري لاتخاذ إجراء لاستبدال القرار الملغي. أما بالنسبة للقرار السلبي، فيكون أثر الحكم بالإلغاء، إلزام الإدارة بإصدار القرار الذي رفضت اتخاذه.

٨- إذا كانت المصلحة العامة هي الهدف النهائي لأي إجراء تتخذه الإدارة، بما في ذلك القرارات الإدارية المؤثرة التي تؤدي إلى إنشاء أو تعديل أو حل وضع قانوني معين، فإن إصدار قرار إداري بإنهاء وإلغاء قرار سابق يستدعي معرفة السبب.

المصادر

القرآن الكريم

ابن منظور، محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين. (١٩٩٧). لسان العرب. بيروت: دار صادر.
أبي الحسين، ابن فارس. (د.تأ) معجم مقاييس اللغة. د.م: د.نا.

البرزنجي، عصام عبد الوهاب وآخرون. (١٩٩٣). مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر.

بسيوني، عبد الغني. (٢٠٠٦). وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.

بشار، جميل عبد الهادي. (٢٠٠٥). العقد الإداري الجوانب القانونية والإدارية والأدبية دراسة تحليلية وحلول مقترحة. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

البياتي، أسراء محمد حسين. (د.تأ). «حجية حكم الإلغاء». رسالة الماجستير. جامعة بغداد: كلية القانون.

الجبوري، محمود خلف. (١٩٨٩). العقود الإدارية. العراق: طبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

الجبوري، ماهر صالح علاوي. (٢٠٠٦). «حدود السلطة التقديرية للإدارية». بحث منشور في ندوة مبدأ

المشروعية والقضاء الإداري. تونس: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

جيزة، عبد المنعم عبد العظيم. (١٩٧١). أثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي.

د.م: دار الفكر العربي.

حداد، عبد الله. (١٩٨٦). القانون الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

القاهرة: الدار البيضاء.

- حسني، درويش. (٢٠٠١). حدود سلطة الإدارة. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- أبو زيد، حسين. (١٩٥٢): «الحكم بالإلغاء، حجيته وآثاره وتنفيذه». مجلة مجلس الدولة. السنة الثالثة، كانون الثاني ١٩٥٢.
- الحلو، ماجد راغب. (٢٠٠٩). القرارات الإدارية. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- خماس، فاروق احمد. (٢٠٠٦). الرقابة على اعمال الادارة. القاهرة: مطبعة عاطف.
- الرازي، محمد بن ابي بكر. (١٩٩٦). مختار الصحاح. القاهرة: طبعة مؤسسة المختار.
- الزيات، أحمد حسن. (١٩٩٥). المعجم الوسيط. القاهرة: مجمع اللغة العربية.
- سامي، جمال الدين. (١٩٩١). إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى الغاء. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- سلامي، عمور. (٢٠٠٠). دروس في المنازعات الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون.
- شطناوي، علي خطار. (٢٠١١). موسوعة القضاء الإداري. عمان: دار الثقافة.
- ضرغام، مكّي نوري. (٢٠١٧). «مدى سلطة قاضي الإلغاء في تعديل القرار الإداري». رسالة الماجستير. جامعة بابل: كلية القانون.
- الطماوي، سليمان. (١٩٧٨). نظرية التعسف في استعمال السلطة. مصر: مطبعة جامعة عين شمس.
- _____. (١٩٨٠). النظرية العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار الفكر العربي.
- _____. (١٩٧٥). القرارات الإدارية. مصر: المكتبة الوطنية.
- العاني، وسام صبار. (٢٠١٣): القضاء الإداري. بغداد: مكتبة السنيهوري.
- عبد العزيز، عبد المنعم خليفة. (٢٠٠٢). القرارات الإدارية. بيروت: دار المطبوعات الجامعية.
- عبد اللطيف، محمد. (٢٠٠١). قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني-دعوى الإلغاء. بغداد: بيت الحكمة.
- عكاشة، حمدي ياسين. (٢٠٠٨). القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- فهمي، مصطفى أبو زيد. (٢٠٠١). قضاء الإلغاء (شروط القبول، أوجه الإلغاء). مصر: دار المطبوعات الجامعية.
- الفياض، أبراهيم طه. (١٩٧٧). العقود الإدارية النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي المقارن. الإسكندرية: منشأة المعارف.

الكبيسي، رحيم سليمان. (٢٠٠٠). مذكرة الماستر العامة «سلطة الإدارة ضوابط ممارسة حسب القرار الإداري». الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

مهنّا، محمد فؤاد. (١٩٦٥). القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني. مصر: دار المعارف.

المرعوض. (٢٠٠٣): الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية. د.م: مركز رينيه، جان ديوي للقانون والتنمية.

نجوى، محمد مصطفى احمد. (٢٠١٨). وقف القرار الاداري دراسة مقارنة. مصر: دار الفكر الجامعي.

References

- The noble Quran.
- Abdul Aziz, Abd al-Mun'im Khalifa. 2002. Administrative decisions. Beirut: Dār al-Maṭbū'āt al-Jāmi'iyya.
- Abdul Latif, Muhammad. 2001. Administrative judicial law, book two: revocation case. Baghdad: Bayt al-Ḥikma.
- Abū l-Ḥusayn, Ibn Fāris. n.d. Mu'jam maqāyīs al-lughā. N.p.
- Abu Zayd, Hussein. 1952. "The revocation ruling, its validity, effects, and implementation." Journal of the state council, no. 3 (January): 157.
- Albarzanji, Isam Abdul Wahhab, Ali Muhammad Badir, and Yasin al-Salami. 1993. Principles and provisions of administrative law. Baghdad: Muḍiriyya Dār al-Kutub li-l-Ṭabā'a wa-l-Nashr.
- Almurr, Awd. 2003. Oversight of the constitutionality of laws in their main features. N.p.: René, Jean Dewey Center for Law and Development.
- Ani, Wassam Sabbar. 2013. Administrative judiciary. Baghdad: Maktabat al-Sunhuri.
- Bashar, Jamil Abdul Hadi. 2005. Administrative contract: legal, administrative, and literary aspects: an analytical study and proposed solutions. Jordan: Dār al-Thiqāfa li-l-Nashr wa-l-Tawzī'.

- Basyuni, Abdul Ghani. 2006. Suspending the implementation of the administrative decision in administrative court rulings. Alexandria: Munsha'at al-Ma'arif.
- Bayati, Asra' Muhammad Hussein. n.d. "Validity of the revocation ruling." MA diss., University of Baghdad.
- Dargham, Makki Nouri. 2017. "The extent of the authority of the annulment judge to amend the administrative decision." MA diss., University of Babylon.
- Fahmi, Muṣṭafa Abu Zayd. 2001. Judicial annulment (conditions for acceptance, aspects of annulment). Egypt: Dār al-Maṭbū'āt al-Jāmi'iyya.
- Fayyad, Ibrahim Taha. 1977. General theoretical administrative contracts and their applications in comparative Kuwaiti law. Alexandria: Munsha'at al-Ma'arif.
- Haddad, Abdullah. 1986. Moroccan administrative law in light of the updated law for administrative courts. Cairo: al-Dār al-Bayḍā'.
- Hassani, Darwish. 2001. Limits of administrative authority. Alexandria: Munsha'at al-Ma'arif.
- Hulw, Majid Raghīb. 2009. Administrative decisions. Alexandria: New University Campus, Alexandria.
- Ibn Manẓūr, Muḥammad b. Mukram. 1997. Lisān al-'Arab. Beirut: Dār Ṣādir.
- Jabouri, Mahir Salih Alawi. 2006. "Limits of administrative discretion." In Symposium on the principle of legality and administrative justice. Tunisia: Arab Organization for Administrative Development.
- Jabouri, Mahmud Khalaf. 1989. Administrative contracts. Iraq: Publications of the Ministry of Higher Education and Scientific Research.
- Jayza, Abdul Mun'im Abdul Azim. 1971. The implications of the annulment ruling, a comparative study in Egyptian and French law. N.p.: Dār al-Fikr al-Arabi.
- Kabisi, Rahim Suleiman. 2000. Administrative authority: controls exercised according to administrative decision. Alexandria: Dār al-Maṭbū'āt al-Jāmi'iyya.
- Khammas, Faruq Ahmad. 2006. Oversight of administrative actions. Cairo: Atif Printing House.
- Muhanna, Muhammad Fouad. 1965. Arab administrative law under the cooperative social democratic system. Egypt: Dār al-Ma'ārif.
- Najwa, Muhammad Muṣṭafa Ahmad. 2018. Suspension of administrative decision, a comparative study. Egypt: Dār al-Fikr al-Jāmi'ī.

- Okasha, Hamdy Yasin. 2008. Administrative decision in the judiciary of the council of state. Cairo: Dār al-Nahḍat al-‘Arabiyya.
- Rāzī, Muḥammad b. Abī Bakr al-. 1996. Mukhtār al-ṣiḥāḥ. Cairo: al-Mukhtar Institute.
- Salami, Amour. 2000. Lessons in administrative disputes. Algeria: Office of Academic Press, Bin Aknoun.
- Sami, Jamaluddin. 1991. Administrative dispute procedures in a revocation case. Alexandria: Munsha'at al-Ma'arif.
- Shatnawi, Ali Khitar. 2011. Encyclopedia of administrative justice. Oman: Dār al-Thiqāfa.
- Tamawi, Suleiman. 1975. Administrative decisions. Egypt: al-Maktabat al-Waṭaniyya.
- Tamawi, Suleiman. 1978. The theory of abuse of power. Egypt: Ain Shams University Press.
- Tamawi, Suleiman. 1980. The general theory of administrative decisions. Cairo: Dār al-Fikr al-‘Arabī.
- Ziyāt, Aḥmad Ḥasan al-. 1995. Al-Mu‘jam al-wasīṭ. Cairo: Majma‘ al-Lughat al-‘Arabiyya.