قاعدة توازي أو تقابل الأشكال وتطبيقاتها في الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا ومصر والأردن(*)

الدكتور/ زهير أحمد قدورة
أستاذ مساعد في القانون العام
كلية الحقوق
جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تناولت في هذا البحث قاعدة قضائية مهمة برزت في أوائل القرن العشرين من خلال قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ألا وهي (قاعدة توازي أو تقابل الأشكال)، التي قال عنها الفقهاء الإداريون بعد ظهورها: إنها من أكبر القواعد غير المكتوبة التي أقرّها القضاء الإداري، وكان هدفي من البحث أن أتناول ما هو جديد ومستحدث في النظريات القضائية المتعددة. وقسمت هذا البحث ثلاثة مباحث، تناولت في أولها مفهوم القرار الإداري وأنواعه بما في ذلك القرار الإداري المضاد، ثم التعريف بقاعدة توازي أو تقابل الأشكال وشرح شقيها، وهما تقابل الاختصاصات وتقابل الأشكال والإجراءات، وفي المبحث الثاني أوردت – بالتفصيل – موقف كل من مجلس الدولة الفرنسي والفقه الفرنسي من القاعدة، وأما المبحث الثالث فقد أوضحت فيه موقف القضاء الإداري في كل من مصر والأردن وموقف الفقه المصري من القاعدة، وكانت متفقة – إلى حد كبير – مع موقف مجلس الدولة والفقه في فرنسا، وفي نهاية البحث توصلت إلى عدة نتائج مهمة أوردتها في الخاتمة.

(*) أجيز البحث بتاريخ ١/١١/٢٠١٠م.

المقدمة:

تتنوع الأعمال التي تصدر عن السلطة الإدارية وهي في سبيل مباشرتها لوظائفها ونشاطاتها الإدارية؛ فمنها الأعمال التعاقدية ومنها القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة، وترتب عن طريقها على الأفراد الالتزامات وتنشئ لهم الحقوق.

فالإدارة تستطيع – بما تتمتع به من سلطة عامة – أن تملي عليهم إرادتها وأن تلزمهم التزامات معينة لا تتوقف على رضائهم. ثم إن أهمية القرارات الإدارية تكمن في أنها تحدث تعديلاً في النظام القانوني بأن تنشئ أو تلغي أو تعدل التزاماً أو مركزاً قانونياً.

ولا بد أن تتوافر للقرار الإداري جميع العناصر الشكلية والموضوعية لكي يصدر صحيحاً ومنتجاً لآثاره من حيث السلطة المختصة ومطابقته للقوانين والأنظمة، وأن يعتمد على سبب يسوغه ويكون مستهدفاً تحقيق الصالح العام.

وهناك أنواع عديدة من القرارات الإدارية، ومن أهمها في التطبيق العملي القرارات التنظيمية والفردية والسلبية والمستمرة والمنعدمة.

ولا بد أن يكون هناك حد لانتهاء القرار الإداري وزواله وتوقف جميع آثاره القانونية. فقد يكون انتهاؤه وزواله من جانب الإدارة وحدها إما بسحب القرار وإما بإلغائه وإما عن طريق القرار المضاد، وهو القرار الذي ينهي أو يعدل آثار قرار سابق كلياً أو جزئياً بالنسبة إلى المستقبل.

وصلاحية الإدارة في إصدار القرارات المضادة هي غالباً صلاحية تقديرية متروكة لتقدير الإدارة على وجه العموم. ويترتب على ذلك أن يكون إلغاء القرار الإداري أو تعديله بقرار إداري آخر صادر بنفس أداة القرار الأول، وباتباع الإجراءات ذاتها تطبيقاً لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال.

وسوف نجد أن القضاء الإداري كان – من خلال تطبيق القاعدة – يفرّق بين القواعد التي تحدد الجهة الإدارية المختصة والقواعد التي تبين الإجراءات والأشكال التي يصدر بمقتضاها القرار المضاد.

ونتساءل هنا: هل تكون هذه القاعدة واجبة الاتباع عند إصدار القرار المضاد لإلغاء قرار سابق أو تعديله؟ وما أهميتها وما مضمونها وما حدود نطاقها؟ وهل ترد أية استثناءات على هذه القاعدة؟ ومن أوجد هذه القاعدة؟ والجواب عن هذه التساؤلات يأتي في سياق هذا البحث.

غاية البحث وأهميته:

تكمن غاية هذا البحث في جوهرها إضافة إلى ما هو جديد ومستحدث في النظريات القضائية المتعددة، واستكمال ما هو ناقص منها، وإيجاد الضوابط التي تحقق التوازن المنشود بين الإدارة والأفراد دون الإخلال بالمصلحة العامة التي يجب أن تتوخاها الإدارة في تصرفاتها.

ولقد دفعني لتناول قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في القضاء والفقه الإداريين – على الرغم من قلة المصادر لها والمراجع فيها – أهمية هذه القاعدة التي برزت في أوائل القرن العشرين من خلال قضاء مجلس الدولة الفرنسي وسلّم بها الفقه الفرنسي فيما بعد، وحذا القضاءان الإداريان المصري والأردني بعد ذلك حذو مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق هذه القاعدة لأهميتها وباعتبارها – كما قال الفقهاء – تعد من أكبر القواعد غير المكتوبة التي أقرّها القضاء الإداري.

منهاج البحث:

لقد اتبّعت في هذا البحث الأسلوب الاستنباطي المقارن باعتباره الأسلوب الأمثل في البحوث القانونية؛ حيث قمت بالاطلاع على القرارات والأحكام التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري في كل من مصر والأردن فيما يتعلق بقاعدة توازي أو تقابل الأشكال وكيفية تطبيقها والوقوف على نطاقها والاستثناءات الواردة عليها. كما قمت بالاطلاع على آراء الفقهاء الإداريين في فرنسا ومصر بخصوص هذه القاعدة للاستفادة منها ضمن البحث؛ وذلك لتوضيح ما أضافوه من أفكار إليها، ولبيان إسهاماتهم في إبراز قاعدة توازي أو

تقابل الأشكال التي أصبحت حديثاً مصدراً مهماً من مصادر الاختصاص في القرارات الإدارية. وبعد استقراء ما اطلعت عليه وتحليله توصلت إلى بعض النتائج التي سوف أذكرها في نهاية البحث مع الخاتمة.

خطة البحث:

سأتناول موضوع قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- المبحث الأول: سأخصصه لمفهوم قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في القرار الإداري.
- المبحث الثاني: وسأعرض فيه موقف مجلس الدولة والفقه بفرنسا من القاعدة.
- المبحث الثالث: وسأبيّن فيه موقف القضاء الإداري في كل من مصر والأردن والفقه المصري من القاعدة.
- الخاتمة والنتائج.

المبحث الأول
مفهوم قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في القرار الإداري

لا بد لنا في بداية هذا المبحث من أن نتناول مفهوم القرار الإداري باعتباره الأساس الذي تقوم عليه قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في المطلب الأول. وبعد ذلك نقوم بالتعريف بالقاعدة من حيث مسوغاتها ومضمونها ونطاقها في المطلب الثاني.

المطلب الأول
مفهوم القرار الإداري

يعدّ القرار الإداري أحد الأعمال القانونية التي تأتيها الإدارة العامة بإرادتها المنفردة، وترتب عن طريقها الالتزامات وتنشئ الحقوق. فالإدارة لا تتساوى مع الأفراد وإنما تستطيع – بما تتمتع به من سلطة عامة – أن تملي عليهم إرادتها وأن تلزمهم التزامات معينة دون توقف على رضائهم؛ فالإدارة يمكنها أن تلجأ إلى الأسلوب التعاقدي مع الأفراد كما يمكنها أن تتخذ تصرفات قانونية من جانب واحد، وتسمى (القرارات الإدارية)، وتعد هذه القرارات مظهراً أساسياً من مظاهر أساليب الإدارة كثيراً ما تلجأ إليه، ونظراً لعدم وجود ما يماثلها أو يقابلها في القانون الخاص فإن القرارات الإدارية تحتل مكانة كبرى في دراسات القانون الإداري.

ثم إن النظام القانوني للقرارات الإدارية يعطي للإدارة السلطة لتحقيق الأهداف المنوط بها تحقيقها. وأما من الناحية العملية فإن القرارات الإدارية تعتبر من المجالات الرئيسية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وجاء قضاء محكمة العدل العليا الأردنية متفقاً مع قضاء مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر في تعريف القرار الإداري بأنه «إفصاح الإدارة عن إرادتها

الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة»[١].

وقد تصدر القرارات الإدارية من شخص طبيعي (رئيس الدولة، رئيس الوزراء، الوزير، المحافظ) أو من شخص معنوي من أشخاص القانون العام الإقليمية كالمجالس المحلية والمرفقية وكالمؤسسات والهيئات العامة[٢].

ولا بد أن تتوافر للقرار الإداري – باعتباره عملاً قانونياً – جميع العناصر الشكلية والموضوعية لكي يصدر صحيحاً ومنتجاً لآثاره، وهي أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره ومطابقاً للقوانين والأنظمة شكلاً وموضوعاً ومعتمداً على سبب يسوغه ومستهدفاً تحقيق الصالح العام. فهو يتمتع بقدر من الحصانة، وتفترض فيه السلامة، وعلى من ينازع في صحته أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاءه وعليه عبء إثبات الدليل على العيب الذي يعتور القرار.

ومن أهم القرارات الإدارية في التطبيق العملي: القرارات التنظيمية والفردية والسلبية والمستمرة والمنعدمة.

أ – **القرارات الإدارية التنظيمية:** وهي تنشئ مراكز قانونية عامة تنطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم ولا تستنفذ غرضها على حالة واحدة بل تظل لتطبّق على ما يستجد من حالات، وعلى الإدارة مراعاتها في التطبيق على الحالات الفردية.

ب – **القرارات الإدارية الفردية:** وتصدر بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الفرد أو الأفراد المذكورين.

ج – **القرارات الإدارية السلبية:** الأصل أن يصدر القرار الإداري بشكل إيجابي

---

(١) عدل عليا: ١٩٧٨/٦/١٥ مجلة نقابة المحامين (١٩٧٨) ص٩٧٠ وعدل عليا ١٩٨٠/٦/٣١ مجلة نقابة المحامين (١٩٨٠) ص٥٩٥.

(٢) أ. د. نواف كنعان – القانون الإداري – الكتاب الثاني – دار الثقافة – عمان ٢٠٠٣ – ص٢٣٧.

وصريح إما بالمنح وإما بالمنع، والاستثناء أن يصدر بشكل سلبي، وقد عرّفته محكمة العدل العليا الأردنية بأنه «رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة»(٣).

د – **القرارات الإدارية المستمرة**: وهي تنتج من امتناع الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد لها المشرع مدة معينة يتعيّن عليها خلالها اتخاذه.

هـ – **القرارات الإدارية المنعدمة**: وهي المشوبة بمخالفات جسيمة تفقدها صفتها الإدارية ولا ترتب أي أثر قانوني تجاه الأفراد.

ومهما طالت مدة سريان القرار الإداري ونفاذه فإن لذلك حداً ينتهي إليه القرار الإداري فيزول وتتوقف جميع آثاره القانونية.

وقد يكون زوال القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة وحدها وفقاً لأحد الأساليب التالية:

الأسلوب الأول: ويتمثل في إنهاء القرار وزوال آثاره من وقت نشأته بأثر رجعي ينسحب إلى وقت صدوره، بحيث يعتبر القرار كأن لم يصدر أبداً ويطلق على هذا الأسلوب: سحب القرار (Retrait _ RETROACTIF).

الأسلوب الثاني: وفيه تزول آثار القرار الإداري بالنسبة إلى المستقبل، ويطلق على هذا الأسلوب: إلغاء القرار (Retrait _ abrogation).

الأسلوب الثالث: ويكون بتدخل الإدارة لتنهي قراراً فردياً صدر سليماً بإصدار قرار جديد مستقل عن القرار الأول، ويخضع هذا الأسلوب لشروط دقيقة يفرضها القانون، ويعرف هذا بالقرار المضاد (L,acte _ Contraire) بوصفه أحد أهم تطبيقات القاعدة.

(٣) عدل عليا ٧٧/١٩٧٥، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العددان ١١ و ١٢، سنة ١٩٧٦.

وحيث إن القرار المضاد له علاقة وثيقة بموضوع بحثنا هذا، وهو قاعدة تقابل أو توازي الأشكال، فإننا سنقوم بالتعريف به بشيء من التفصيل على النحو التالي:

التعريف بالقرار الإداري المضاد:

ينصبّ القرار الإداري المضاد – بصفة أساسية – على القرارات الفردية السليمة، ويشترط لإعماله أن يكون ثمة قرار فردي توافرت عناصره القانونية. وأما القرارات التنظيمية فإنها لا تنشئ حقوقاً بصفة أصلية مثل القرارات الفردية؛ لأنها ليست معدّة لإنشاء حقوق أو إيجادها؛ ولذلك فهي تخرج من إطار فكرة القرار المضاد.

وقد عرّف الفقيه الفرنسي (Basset) القرار المضاد بأنه (القرار الذي ينهي أو يعدّل آثار قرار سابق كلياً كان أو جزئياً بالنسبة للمستقبل)(٤).

كما عرّفه الفقيه المصري الدكتور ثروت بدوي بأنه (إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي أنشأ حقوقاً أو مزايا لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون إلّا بقرار من نوع جديد يسمى بالقرار المضاد وفقاً للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون)(٥).

فالقرار الإداري المضاد بهذا الوصف إجراء يمس مبدأ الآثار الفردية في القرارات الإدارية بمنع القرار من أن ينتج آثاره بالنسبة إلى المستقبل.

ثم إن نطاق تطبيق فكرة القرار المضاد تقتصر على القرارات الإدارية النهائية المشروعة.

---

(٤) Basset (Michel): Le principe de L,acte contraire en droit administratif Francais. Toulouse (1967) p.7.

(٥) أ. د. ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية – (١٩٧٠) – دار النهضة العربية – القاهرة – ص١٢٢.

ومن مقارنة القرار الإداري المضاد مع القرار الإداري الملغي فإننا نجد اختلافاً من عدة نواح، أهمها: أنه يتعين أن يتضمن القرار الملغي إشارة صريحة وواضحة للقرار الأول الذي وضع حداً ونهاية له. بينما لا يستلزم أن يتضمن القرار الجديد مثل هذه الإشارة بل يكفي أن يرتب هذا القرار الثاني آثاراً مناقضة ومغايرة للقرار الأول. ثم إن صلاحية الإدارة في الإلغاء المستقبلي مستمدة من مقتضيات التنظيم الإداري، وهي صلاحية تقوم دون حاجة إلى نص صريح عليها بينما يتعيّن – بالضرورة – وجود نص قانوني صريح بمنح جهة معينة صلاحية إصدار القرارات التي تم إلغاؤها أو سحبها أو تعديلها.

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحية الإدارة في إصدار القرارات المضادة هي صلاحية تقديرية متروكة لتقدير الإدارة على وجه العموم، في حين تكون أحياناً إجبارية عندما يتعين على الإدارة إصدار القرار المضاد كما هو الحال بخصوص الإحالة على التقاعد لبلوغ الموظف السن القانونية أو العزل كعقوبة تبعية للحكم الجزائي(٦).

ومن ناحية أخرى فالإدارة ملزمة أن تراعي – عند اتخاذها قرارات فردية – القواعد العامة التي سبق لها وضعها. وهذا لا يعني أنها لا تستطيع تعديل هذه القواعد ولكن ما دامت هذه القواعد باقية لم تعدّل فإن الإدارة لا يمكنها الخروج عليها في القرارات الفردية التي تتخذها و إلّا تعتبر متجاوزة لسلطتها. ويترتب على ذلك أن يكون إلغاء القرار الإداري أو تعديله بقرار إداري آخر صادر بنفس أداة القرار الأول وبإتباع ذات الإجراءات تطبيقاً لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال التي سنركز بحثنا هذا عليها فيما بعد.

(٦) أ. د. علي خطار شطناوي – دراسات في القرارات الإدارية – منشورات الجامعة الأردنية – عام (١٩٩٨)، ص٣٨٠.

المطلب الثاني
التعريف بقاعدة توازي أو تقابل الأشكال(٧)
(Principe de Parallelisme des formes)

أولاً – التعريف بالقاعدة :

عندما يصدر القرار الإداري عموماً من السلطة نفسها التي أصدرت القرار الأول وتتّبع في إصداره الإجراءات نفسها التي اتّبعتها في إصدار القرار الأول ففي هذه الحالة تتّحذ السلطتان معاً – وهما سلطة مصدرة القرار الأول والسلطة التي تقوم بتعديله أو إلغائه أو سحبه وسلطة مصدرة القرار المضاد. وهنا تتحقق صورة القرار الجديد الذي يحكمه نص قانون أو قاعدة تنظيمية. فالقانون هنا هو الذي يحدد السلطة المختصة بإصدار القرار، ويبيّن الإجراءات الواجب اتباعها عند إصداره.

وليس من الضروري دائماً أن يصدر القرار الجديد إذا كان من السلطة نفسها التي أصدرت القرار الأول؛ وذلك لأن القانون قد ينوط إصدار القرار المضاد بسلطة أخرى مختلفة عن السلطة الأولى. وهذا ما أجمع عليه الفقه الإداري من أن القرار المضاد قد يصدر من السلطة مصدرة القرار الأول الإيجابي وقد يعهد القانون ذلك إلى سلطة أخرى.

أما ما يتعلق بالشكل والإجراءات فالقاعدة أن القرار الجديد لا يتقيد في إصداره بالإجراءات ذاتها التي اتّبعت عند إصدار القرار الأول وإنما تراعى في

---

(٧) الاصطلاح الدارج في الفقه والقضاء الفرنسيين هو المذكور أعلاه. لكن هناك البعض يطلق على هذه القاعدة اصطلاح (La regle de La Correspondance des formes). راجع رسالة الفقيه الفرنسي (Basset Michel) – ص١٨٢ وموضوعها:
(Le principe dite L,acte\en\ droit administratife) Francais, These, Toulouse, 1967.
كما ورد ذلك في كتاب القانون الإداري للفقيه الفرنسي (Valine)؛ حيث أشار إلى أهمية هذه القاعدة ووصفها بأنها مبدأ من المبادئ العامة للقانون.

إصداره الأشكال والإجراءات التي كانت قائمة عند صدوره. وإن كان في أغلب الأحوال يصدر القرار الجديد بالشكل نفسه وبالإجراءات ذاتها التي اتبعت عند إصدار القرار الأول.

وتطبق قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في حالة القرارات التي لا تولد حقوقاً والتي لا يحكمها نص في القانون، وهي الحالة التي يتطلب فيها إصدار القرار الجديد المعدل أو الملغى أو المسحوب بنفس الشكل والإجراءات التي صدر القرار الأول بموجبها.

ثانياً – سلطة القاضي في تطبيق القاعدة :

إن القاضي الإداري يتدخل على مرحلتين؛ الأولى: وتقوم على تحديد قواعد الاختصاص والشكل التي اتبعت عند إصدار القرار الأول.

والثانية: يتدخل القاضي للتحقق من وجود أو عدم وجود تغيّر في قواعد الاختصاص والشكل في الفترة ما بين صدور القرار الأول وصدور القرار الجديد، فإذا اتضح له وجود تغيّر فإنه يطبّق القواعد السائدة وقت إصدار القرار الجديد.

ولكن هذه القاعدة غير واجبة الاتباع عند إصدار قرار بإلغاء قرار سابق أو تعديله إلّا في حالة شكلت الإجراءات ضماناً للفرد أو الموظف أو في حالة تطلب القانون اتباع الإجراءات نفسها. وعلى سبيل المثال فإذا تطلب القانون أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار اللائحي فهذه الشكلية تعتبر من الشكليات الأساسية، وإن إغفالها يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري ويوجب بطلانه.

وفي تطبيق هذه القاعدة يفرّق القضاء بين أمرين؛ الأول: ويختص بالقواعد التي تحدد الجهة الإدارية المختصة. والثاني: يختص بالقواعد التي تبين الإجراءات والأشكال التي يصدر بمقتضاها القرار أو القرار الجديد.

ففيما يتعلق بالأمر الأول فإن قاعدة تقابل الأشكال تكون مطلقة وجامدة؛ حيث يستلزم القضاء أن تكون السلطة التي تلغي القرار هي السلطة نفسها المختصة بإصداره، وأن تكون السلطة المختصة بفصل موظف أو إلغاء تعيينه هي السلطة نفسها المختصة بإجراء التعيين(٨).

ويدخل في هذا الأمر الأول أيضاً حالة اشتراط أخذ رأي جهة معينة إذا كان رأيها ملزماً؛ لأن هذه الجهة تعتبر مشتركة في إصدار القرار، وهنا يعد القرار صادراً عن سلطة مركبة، ومن ثم يلزم لإلغائه أخذ رأي تلك الجهة.

كما يدخل في الأمر الأول أيضاً جميع الحالات التي يجعل فيها القانون سلطة اتخاذ القرار من اختصاص جهة إدارية معينة بناء على ترشيح أو عرض أو اقتراح من جهة إدارية أخرى؛ لأن القرار يعد صادراً في هذه الحالات من سلطة مركبة(٩).

وأما فيما يتعلق بالأمر الثاني – وهو الذي يختص بالقواعد التي تبين الإجراءات والأشكال – فهي ليست لازمة الاتباع دائماً في حالة إلغاء القرار الإداري ولكن عندما تشكل هذه الأشكال، الإجراءات ضمانات للأفراد أو للموظفين فإنه يلزم اتباعها. غير أن ذلك لا يراعى دائماً في حالة فصل الموظفين بالذات. وعلى سبيل المثال فإن تعيين الموظف قد يتطلب إجراء مسابقة ثم فترة تجربة وليس من المتصور أن تشترط الإجراءات نفسها لفصل الموظف؛ وذلك لأن الفصل يستلزم اتّباع إجراءات مختلفة عن إجراءات التعيين، ومنها التحقق من خطأ الموظف أو تقصيره أو إهماله (إجراءات التأديب)؛ أو لإثبات عدم كفايته أو عجزه بسبب إصابته بعاهة بدنية أو لأي سبب آخر.

---

(٨) C. E. 19 mai 1948, semal, R. P. 219, C. E. 17 dec. 1954 Dame samuel - Simon, R, P. 678.

(٩) أ. د. ثروت بدوي – مرجع سابق – ص١١٣.

وفيما يتعلق بالقرارات التنظيمية وصلتها بقاعدة تقابل الأشكال فإننا نتساءل: هل تلتزم الإدارة وهي بصدد إلغاء قراراتها التنظيمية أن تصدر عن السلطة نفسها وبالإجراءات ذاتها التي اتبعت عند إصدارها، وهو ما يعرف بقاعدة توازي أو تقابل الشكليات؟(١٠).

للإجابة عن هذا التساؤل لا بد أن نفرّق بين شقي القاعدة، وهما الشق المتعلق بتقابل الاختصاصات والشق المتعلق بتقابل الإجراءات والأشكال:

ففيما يتعلق بتقابل الاختصاصات فإن هذه القاعدة تبدو مطلقة في شأن إلغاء اللوائح؛ بمعنى أن يكون إلغاء اللائحة من السلطة التي أصدرت اللائحة أو من سلطة أعلى.

وقد ذهب مفوض الحكومة (Galabert)(١١) في تقريره في قضية (Federation nationale des Syndicats pharmaceutiques) إلى أن قاعدة تقابل الشكليات لا تطبق بشأن إلغاء القرارات التنظيمية، ويرجع ذلك إلى أن إلغاء القرارات يحكمها نص في القانون أو اللائحة.

إلّا أن هذه القاعدة قد تلطف في بعض الأحيان من حدة الإجراءات والشكليات عند تطبيقها على القرارات الفردية.

وأما فيما يتعلق بالشق الثاني من القاعدة وهو تقابل الإجراءات والأشكال فإنه يتعين مراعاة قواعد الشكل والإجراءات عند إلغاء اللائحة، ويرجع ذلك إلى أن القانون أو اللائحة هما اللذان يحدّدان الإجراءات الواجب اتباعها عند إلغاء اللائحة، ومثال ذلك ما أشار إليه حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Syndicat national du cadre Secretaire compatible de La Banque de France) بتاريخ ٢٤/ كانون الثاني/عام (١٩٦٨)؛ حيث قضى بأن للإدارة سلطة إلغاء اللوائح الإدارية أو تعديلها دائماً وفي أي وقت وبأداة قانونية مماثلة.

(١٠) V.C.E 19 avril 1959, Fourre _ Cormeray, Rec, p. 233, s. 1959, p.98.

(١١) (2) C. E. 28 Avril 1967. A. I. D. A. 1967. p. 401. concl. M. Galabert.

ونتساءل هنا أتنطبق قاعدة توازي أو تقابل الأشكال على قرارات السحب أم تأخذ في تطبيقها وجهاً آخر ؟

ففيما يتعلق بالشق الأول من القاعدة وهو تقابل الاختصاصات فمن المسلم به أن السلطة المختصة بسحب القرار المعيب هي السلطة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها، ولا يصدر قرار السحب من سلطة أدنى من تلك. وهذه القاعدة فيما يتعلق بقرارات السحب تبدو مطلقة، وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالقاعدة نفسها في حكمه بتاريخ ١٠ ديسمبر/ كانون الأول/ عام (١٩٤٨)[١٢] في قضية Moulimet d,hardemare؛ حيث قضى بأن يشترط لصحة قرار السحب أن يصدر من السلطة نفسها التي أصدرت القرار الأول، وإذا ما صدر القرار من سلطة أدنى فإن هذا الإجراء لا يوازي السحب السليم، ويكون قرار السحب في هذه الحالة مشوباً بعيب تجاوز الاختصاص.

وهذا أيضاً ما انتهى إليه القضاء الإداري المصري[١٣]؛ فقد جاء في حكمه بتاريخ ٢٦ إبريل/ نيسان/ عام (١٩٦٧) "إن الأصل العام هو قابلية القرار الإداري للسحب بقرار مماثل من نفس السلطة التي أصدرته، وذلك ما لم يرد في القانون ما يحرم مصدر القرار من معاودة النظر فيه أو إلغائه طالما لم يتحصّن بانقضاء المواعيد المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة".

أما فيما يتعلق بالشق الثاني وهو قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات فمن الثابت أنه ما دام لم ينص على وجوب اتباع الإجراءات ذاتها عند سحب القرار أو تعديله التي اتّبعت عند إصداره فإن جهة الإدارة تغدو غير ملزمة مراعاة الإجراءات والأشكال نفسها التي نص عليها.

---

(١٢) . (V) C. E to oct. 1948, R.D.P 1949. P390.

(١٣) راجع محكمة القضاء الإداري المصرية، س٢٤، ص١٥٨؛ حيث قضت "أنه من المسلم به أن القرارات التي تصدرها جهة الإدارة بمخالفة أحكام القانون يجوز سحبها في خلال مدة الستين يوماً التالية لصدورها بإجراء يصدر من السلطة التي تملكه سواء السلطة مصدرة القرار أو سلطة تعلوها في مراتب التدرج".

وتفريعاً لذلك فإن جهة الإدارة وهي بصدد مباشرتها سلطتها في سحب قراراتها الباطلة ليست ملزمة اتباع الإجراءات نفسها التي اتبعت عند إصدارها بل يتعين عليها اتباع الشـــكل الذي يتطلبه القانون لصحة القرار؛ بحيث لا يخالف القواعد المتعلقة بالشكل والإجراءات وإلّا كان تصرفها مشوباً بعيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات، وهذه المخالفة تؤدي إلى بطلان القرار(١٤).

(١٤) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ٤٦٩.

المبحث الثاني
موقف مجلس الدولة والفقه بفرنسا
من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال

وسوف نتناول هذا الموضوع في مطلبين:

المطلب الأول: موقف مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الثاني: موقف الفقه الفرنسي.

المطلب الأول
موقف مجلس الدولة الفرنسي
من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال

برزت قاعدة توازي أو تقابل الأشكال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر، واستقر على الأخذ بها كمصدر مهم من مصادر الاختصاص في القرارات الإدارية. و تعني هذه القاعدة في قضاء مجلس الدولة أن إلغاء القرار الإداري أو تعديله يكون بقرار إداري آخر صادر بالأداة نفسها للقرار الأول وباتباع الإجراءات نفسها[١٥].

وكانت بداية ظهور هذه القاعدة في قضية (Aeau et Dane)[١٦] بتاريخ ١٩/١٢/١٨٧٩؛ حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظفين العموميين المعينين بقرار من السلطة التنفيذية يمكن إلغاء وظائفهم عن طريق السلطة نفسها وبالإجراءات ذاتها التي اتبعّت عند التعيين.

وتواتر بعد ذلك المجلس واطرد على القاعدة ذاتها في أحكامه التي تلت؛ فعلى سبيل المثال قضى المجلس في حكمه في القضية (Fourre Cormeray)[١٧] بتاريخ ١٠ إبريل/ نيسان/١٩٥٩ بأن السلطة المختصة بإصدار قرار الفصل

(١٥) د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٦٣٦.

(١٦) C.E.19 dec 1879, Rec, Leb, P.769.

(١٧) C. E. 10 avril 1959 p 210 concl Heumann.

هي السلطة نفسها المختصة بالتعيين دون أن تكون الأولى ملزمة اتباع الإجراءات ذاتها التي اتبعتها الثانية ما لم ينص القانون صراحة على ذلك، ومن ثم فإن القرار الصادر بفصل موظف دون أخذ رأي جهة معيّنة نص القانون عليها في شأن التعيين يكون قراراً مشروعاً. وقد أجمع مجلس الدولة الفرنسي مع الفقه الفرنسي على أن قاعدة تقابل الأشكال تحوي شقين، هما:

الأول: قاعدة تقابل الاختصاصات.

الثاني: قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات.

ولكنهما اختلفا في مدى تطبيق كل منهما.

فقد صدر عن مجلس الدولة الفرنسي أحكام أوضح من خلالها أن قاعدة تقابل الاختصاصات ليست مطلقة. وينبني على ذلك أن السلطة القائمة وقت إصدار القرار قد تتغير وتحل محلها سلطة أخرى جديدة، ومن ثم يكون الاختصاص بإصدار القرار الجديد (الملغي أو المعدل) في هذه الحالة للسلطة الجديدة، ومثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضيته (La Bonne)[١٨]، وملخصها أنه صدر عام (١٩٦٠) قرار من وزارة الصحة بتعيين موظف في إحدى الوظائف الشاغرة بالوزارة وأن هذه الوزارة ألغيت في أحد التعديلات الوزارية وحلّت محلّها وزارة الشؤون الاجتماعية؛ حيث قام وزيرها بإلغاء هذه الوظيفة عام (١٩٦٨)، ومن ثم أصبح الاختصاص معقوداً لوزير الشؤون الاجتماعية. وقد أشار مجلس الدولة إلى أن ذلك لا يعدّ انتهاكاً لقاعدة تقابل الاختصاصات بل هو تطبيق سليم لتلك القاعدة.

وفي ضوء قضاء المجلس يمكننا أن نخرج بقاعدة فرعية من القاعدة الأصلية (تقابل الاختصاصات) مؤدّاها أن الاختصاص بإلغاء القرار يكون للسلطة القائمة وقت إصدار القرار الجديد وليس للسلطة التي كانت موجودة وقت إصدار القرار الأول؛ وذلك لأن السلطات قد تتغير والاختصاصات قد تتبدل

(١٨) V. C. E. 8 aout (1969) Rec, P. (737).

وفقاً لمبدأ مهم، وهو مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتبديل ومرونته بوصفه من أهم سماته.

وكذلك طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة في حكمه الصادر بتاريخ ١٥/٧/١٩٦٤ في قضية (Longuefosse)[١٩]؛ حيث قضى بأن لجهة الإدارة مصدرة ترخيص التطرق سلطة سحبه. كما طبق المجلس هذه القاعدة فيما يتعلق بسحب تراخيص البوليس (Mesures de police)[٢٠] والتراخيص الوقتية لشغل الدومين العام (occupation tempdraires des domaine public)[٢١]. وأخيراً طبقت قاعدة توازي الاختصاصات في مجال التراخيص الاقتصادية والاجتماعية فيما يتعلق بسحب الإعانات المقررة.

أما فيما يتعلق بالشكل والإجراءات المتعلقة بسحب تراخيص التطرق فتنطبق في شأنها القاعدة التي من مقتضاها أنه لا يشترط في قرار السحب أن يصدر بالإجراءات والأشكال ذاتها التي اتّبعت عند إصدار القرار الأول. وهذا يعني أنه لا ينبغي أن تتوافر في سحب تراخيص التطرق الشق الثاني من قاعدة تقابل الشكليات[٢٢]؛ لعدم الحاجة إلى ذلك أو لأنها لا تقدم ضمانة لأصحاب الشأن.

وتطبيقاً للقاعدة نفسها تقابل الأشكال أيضاً إذا تطلب القانون أخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ القرار فإن إغفال هذا الإجراء يبطل القرار بعيب مخالفة الشكل[٢٣]، أو بعيب عدم الاختصاص[٢٤] بحسب رأي تلك الجهة إذا ما كان

---

(١٩) C. V. 15 Jullet (1964) p. (423). 13 Juill (1946) Societe jetee - Promenade)

(٢٠) C. E. 17 janv (1969), Bogot, Rec, P 28, Table R. D. P. (1969) P. 727.

(٢١) C. E. 29 Nov, (1961) Ville d,agen, Rec. P. (668).

(٢٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Association touristique des chemiots) منشور المجموعة A. J. D. A عام (١٩٦٩) ص(٤٦٥).

(٢٣) . C. E. 24 \ 10 \ 1952 Sieur Carre, R, P. (464).

(٢٤) . C. E. 19\12\1956 Dame Lancrin, R, P.(607).

استشارياً أو ملزماً. ولكن إذا طلبت الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار رأي جهة أخرى قبل اتخاذ القرار دون أن تكون ملزمة ذلك فإنها تستطيع إلغاء القرار الإداري وتعديله دون الرجوع إلى تلك الجهة التي طلبت رأيها قبل اتخاذ القرار الأول.

المطلب الثاني
موقف الفقه الفرنسي
من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال

سلّم الفقه الفرنسي بقاعدة توازي أو تقابل الأشكال. وذهب إلى أن الأشكال والإجراءات التي صدر القرار الأول على أساسها توجب الأخذ بها واحترامها عند صدور القرار الجديد إما بالإلغاء أو التعديل أو بسحب القرار.

كما قام الفقه الفرنسي أيضاً بتأصيل هذه القاعدة من حيث بيان مضمونها ونطاق حدودها وتطبيقها وتحديد الحالات التي تستبعد من نطاق تطبيق هذه القاعدة.

وسوف ندرس ذلك في ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: مضمون قاعدة توازي الأشكال.

الفرع الثاني: نطاق القاعدة وحدودها.

الفرع الثالث: الحالات التي تستبعد من نطاق تطبيق هذه القاعدة.

الفرع الأول
مضمون قاعدة توازي الأشكال

أجمع الفقه الفرنسي على أن قاعدة توازي الأشكال تحوي شقين، هما:

الأول: تقابل الاختصاصات. والثاني: تقابل الأشكال والإجراءات. وإن اختلف الفقه والقضاء الفرنسيان في مدى تطبيقها.

أولاً – قاعدة تقابل أو توازي الاختصاصات :

ويشترط في تطبيق هذه القاعدة أن تكون السلطة المختصة بإصدار القرار الجديد هي السلطة نفسها المختصة بإصدار القرار الأول.

ويرى مفوض الحكومة Heumann أن هذه القاعدة مطلقة ومفترضة (Presompation)، ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها في شأن إصدار القرار(٢٥).

وذهب الفقيه الفرنسي (Laubadeare) إلى القول إن قاعدة تقابل الاختصاصات هي واحدة من أكبر القواعد غير المكتوبة أهمية، التي أقرّها القضاء(٢٦).

أما الفقيه الفرنسي (Isaac)(٢٧) فقد انتقد قاعدة تقابل الشكليات بقوله: "إن هذه القاعدة ينبغي أن تقدر بالنظر إلى طبيعة القرار وإن الأسباب التي حدت المشرع إلى النص على اتباع إجراءات معينة تبدو واجبة أيضاً عند إصدار القرار الجديد وإن قاعدة تقابل الاختصاصات لا تطبّق بصورة تلقائية؛ بمعنى أن الاختصاص لا ينعقد للسلطة التي أصدرت القرار الأول عندما تتغير وإنما ينعقد للسلطة القائمة وقت إصدار القرار الجديد". وهذا الرأي يتسق مع موقف القضاء الفرنسي السابق الذكر.

ثانياً – قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات :

يرى الفقيه الفرنسي (Auby)(٢٨) أن قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات غير واجبة الاتباع عند إصدار القرار المعدل أو الملغي. ويمثل لذلك بالمرسوم الذي يصدر بعد أخذ رأي جهة معينة (مجلس الدولة الفرنسي)؛ فإنه لا يلزم

---

(٢٥) راجع تقرير مفوض الحكومة Heumann مجموعة دالوز ٢١٠/١/١٩٥٩ – ص٢١٠.

(٢٦) De Laubadeare (Andre): Traite de drpit adm instratif 1963. p,232.

(٢٧) . ISAAC (G) La Procedure administrative non contentieuse, These Toulouse 1966, P,385.

(٢٨) راجع (Auby) مقالة بعنوان الإجراء الإداري غير القضائي، ص٢٩.

أخذ رأي تلك الجهة عند إلغائه أو تعديله إلّا إذا كانت الأشكال والإجراءات تشكل ضماناً للفرد أو للموظف ففي هذه الحالة يتعيّن اتباعها.

وأشار الفقيه (Basset)[٢٩] إلى أنه ليس ضرورياً أن يتطلب في إلغاء القرار الإداري الإجراءات ذاتها التي سبق اتخاذ القرار الأول في ضوئها. وأعطى مثلاً لذلك التعيين في الوظيفة؛ حيث يكون بناء على المسابقة وحلف اليمين أو التعيين بعد اجتياز فترة تمرين أو اختبار؛ ففي تلك الحالات لا يتطلب عند إصدار القرار الجديد اتباع الإجراءات نفسها التي سبق اتخاذها عند إصداره، والقول بعكس ذلك – كما نرى – يخالف العقل والمنطق ويتعيّن إغفاله. ويذهب الفقيه الفرنسي (Hostiou)[٣٠] إلى القول إن قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات غير واجبة التطبيق عند إصدار القرار الجديد، ويجب إعمال القواعد المتعلقة بالشكل والإجراءات وقت إصدار القرار الجديد إلّا إذا نص على خلاف ذلك.

ونرى أن قاعدة تقابل الشكليات مطلقة فيما يتعلق بتقابل الاختصاصات بمعنى أنه يتعين على جهة الإدارة الالتزام بقواعد الاختصاص وعدم جواز مخالفتها وإلّا ترتب على ذلك بطلان القرار بطلاناً مطلقاً.

كما نرى أن هذه القاعدة نسبية فيما يتعلق بتقابل الإجراءات والأشكال؛ بمعنى أنه لا يتعين عند إصدار القرار الجديد اتباع الإجراءات ذاتها التي صدر القرار الأول على أساسها وإنما يتعيّن مراعاة الأشكال والإجراءات المطبقة لحظة إصدار القرار، وهذا ما خلص إليه مفوض الحكومة Durand Prinborgne[٣١] في تقريره حول حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Vacher Desvernais؛ حيث قال: إن قاعدة تقابل الشكليات مقصورة على قاعدة تقابل الاختصاصات دون قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات.

---

(٢٩) . Basset: (Michel) Le principe dit L,acte contraire en droit administratif Francais, These, Toulouse, 1967. P.99.

(٣٠) . Hostiou: (R) Procedure et formes de L,acte administratif unilateral en droit Francais paris, 1975 p.249

(٣١) . Rolland, Cours doctrat "Fonction - Publique" 1943. P.302.

الفرع الثاني
نطاق تطبيق قاعدة تقابل الأشكال

يبرز في البداية سؤال مهم، وهو: أينحصر نطاق تطبيق قاعدة تقابل الأشكال على القرارات الفردية واللائحية (التنظيمية) معاً أم أنها مقصورة على الفردية دون اللائحية ؟

ذكر المفوض الفرنسي (Galabert)[٣٢] أن نطاق القاعدة مقصور على القرارات الفردية، ويرجع ذلك إلى أن القرارات التي لا تولد حقوقاً – ومنها القرارات التنظيمية – لا تؤدي إلى نشوء حقوق مكتسبة للأفراد؛ لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية من جهة كما أنها لا تعتبر مصدراً لإكساب أفراد بذواتهم حقوقاً شخصية من جهة ثانية؛ مما يجعل في الإمكان إلغاءها أو تعديلها في أي وقت عن طريق إنهاء آثارها القانونية بالنسبة إلى المستقبل بعد استكمال الشكليات المتطلبة عند إصدار القرار الأول. وبناء عليه، فلا يتم ذلك الإلغاء أو التعديل عن طريق القرار الجديد.

أما القرار الفردي الذي يولّد حقوقاً فإن السبيل الوحيد لإنهاء آثاره القانونية بالنسبة إلى المستقبل يكون عن طريق القرار الجديد. والسبب أن القرار الفردي المشروع ينشئ مركزاً نهائياً للفرد لا يصح أن يحرم منه بعد اكتسابه له إلّا بموجب قرار آخر جديد.

ونخلص إلى القول باستبعاد القرارات اللائحية من نطاق تطبيق فكرة قاعدة تقابل الأشكال؛ فعلى سبيل المثال نجد أنه إذا صدر قرار سليم بتعيين موظف أو ترقيته فلا يصح للإدارة فيما بعد أن تلغي هذا القرار بناء على سلطتها التقديرية وإنما عليها أن تصدر قراراً جديداً بفصل الموظف أو إحالته على

---

(٣٢) ورد ذلك في تقرير المفوض الفرنسي Galabert في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية :

(Federation national des syndicats pharmaceutiqueset autres,)

بتاريخ ٢٨/٤/١٩٦٧ منشور بمجموعة A. I. D. A.، ص٤٠٦ وما تلاها.

التقاعد أو إلغاء الوظيفة على أن يكون ذلك طبقاً للشروط التي يحددها القانون لاتخاذ مثل هذا القرار. أما في حالة عدم ورود نص يلزم اتخاذ إجراء أو شكل معين فإن إغفال الإجراء أو الشكل لا يعيب القرار.

وإننا نجد أن استبعاد تطبيق قاعدة تقابل الأشكال في حالة القرارات التنظيمية تصادفه صعوبات من الناحيتين القانونية والعملية، نشير إليها على النحو التالي:

أ – من الناحية القانونية:

تخضع القرارات التنظيمية في إصدارها لقواعد الاختصاص المحددة، وفي ضوء أشكال وإجراءات معينة. وهذا الالتزام تتقيد به السلطات المختصة بإصدار تلك القرارات.

ب – من الناحية العملية:

استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله من جانب السلطة المختصة يوجب اتباع الأشكال والإجراءات ذاتها التي صدر القرار الأول على أساسها ويتعيّن مراعاتها واحترامها.

وإن ذلك حدا الفقيه الفرنسي Basset[٣٣] لأن يقول: "إن قاعدة توازي الأشكال قاعدة مطلقة في صدور القرارات التنظيمية لا تقبل أي استثناءات، وإن نطاق تطبيق القاعدة لا يظهر إلّا في نطاق القرارات الفردية". وقد أيده في هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Hostiou بقوله: إن قاعدة تقابل الشكليات تطبق في شأن القرارات الفردية وليست في مواجهة القرارات التنظيمية، واستند في ذلك

---

(٣٣) لاحظنا أن القضاء الفرنسي كان أحياناً غير مستقر على إخراج القرارات التنظيمية من نطاق تقابل الأشكال. ففي حكمه في قضية Association de defnse des proprietaires et bocataures de fonds de commeree de transport des- cotes du nnond et autres.

في ٧ مارس/ آذار عام (١٩٦٢) ص١٥٢ قضى بأن تعديل اللائحة يخضع للإجراءات ذاتها التي اتبعت عند إصدارها.

إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لا يتطلب في تعديل المرسوم أن يصدر بالتوقيع نفسه للمرسوم الأول؛ بمعنى أنه لا يتطلب تعديله تطبيق الإجراء الموازي.

ويظهر تحديد نطاق قاعدة توازي الأشكال في عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية التي تولّد حقوقاً مكتسبة؛ وذلك لأن هدف قاعدة توازي الأشكال هو حماية مصالح الأفراد واحترامها عدا أنها تعتبر ضمانة جوهرية لهذه الحماية.

ويرى الفقيه الفرنسي (Delbez Luis)(٣٤) أن قاعدة تقابل الشكليات تهدف إلى إيجاد الحماية والضمان لأصحاب الشأن وضرورة اتباع الإجراءات والأشكال ذاتها التي اتبعت عند إصدار القرار الأول.

كما يرى الفقيه الفرنسي (Muzellec)(٣٥) أن هذه القاعدة تهدف إلى ضمان حقوق الأفراد لحظة إلغاء القرار باتباع الإجراءات ذاتها التي اتّبعت في إصداره.

ونخلص إلى القول: إن قاعدة تقابل الأشكال لا تكون إلّا قيداً حقاً بالنسبة إلى إلغاء القرارات التي لا تولّد حقوقاً؛ أي أنها لا تتطلب إلّا في حالة القرار الجديد الذي لا يوجبه نص في القانون. ثم إن هذه القاعدة تفرض ضرورة اتباع ومراعاة الإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون أو اللوائح عند إصدار القرار الجديد لإنهاء آثار قرار إداري فردي سليم، وهذا – في حد ذاته – ضمان لحقوق الأفراد، وفي حالة غياب النص فإننا نميل إلى تطبيق المبادئ العامة للقانون؛ لأن الأفراد يجدون فيها الضمان والحماية.

---

(٣٤) Delbez (Luis): La revocation des actes adminstratifs R. D. P. (1928), P, 469.

(٣٥) Muzellec (Raymond): Le principe de L,intangabilite des effets des actes administratifs, Rennes, 1971.P.455.

الفرع الثالث
الاستثناءات التي ترد على قاعدة تقابل الأشكال

استثنى القضاء الإداري الفرنسي تطبيق قاعدة تقابل الأشكال في الحالات الأربع التالية :

الأولى : إذا كان تطبيق القاعدة يؤدي إلى تحقيق نتائج غير منطقية، ومثال ذلك أن تعيين الموظف يمر في ثلاث مراحل؛ فقد يتطلب إجراء مسابقة ثم فترة تمرين وأخيراً صدور قرار التعيين. وليس من المتصوّر أن يشترط المشرع الإجراءات نفسها عند فصل الموظف؛ وذلك لأن الفصل يستلزم اتباع إجراءات تغاير إجراءات التعيين(٣٦).

الثانية : إذا كانت القاعدة لا تمثل ضماناً حقيقياً للأفراد(٣٧). ففي هذه الحالة قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه إذا كان هناك ضرورة لأخذ رأي جهة معينة عند إجراء التعيين فهذا الإجراء لا يلزم اتباعه عند الفصل، وأن هذا الإجراء لا يمثل ضمانة حقيقية للموظف؛ مما يتعيّن إغفاله.

الثالثة : إذا أدى تطبيق القاعدة إلى الإضرار بقواعد توزيع الاختصاص. وتظهر هذه الحالة إذا كانت السلطة المختصة بالتعيين لا تملك اتخاذ إجراء الفصل إلّا بناء على اقتراح من سلطة أخرى؛ فهي بذلك مقيدة بالرجوع دائماً إلى تلك السلطة.

وبالمقابل فإن السلطة الأخرى تملك حرية رفض الاقتراح. وهذا الإجراء يحرم السلطة المختصة من سلطة إصدار القرار عند تخلّف الاقتراح. ثم إن قاعدة تقابل الأشكال تختفي تماماً أمام وجود مبدأ عام ينظم التعيين في الوظائف العليا التي تحاط عادة بالسرية والكتمان(٣٨).

---

(٣٦) د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٦٣٦.

(٣٧) C.E. 28 Nov 1951, Chembre syndicat des cochers et chauffeurs de La seine, P. 553.

(٣٨) راجع الفقيه الفرنسي Basset – مرجع سابق – ص٢٢٨.

الرابعة: لا تطبّق القاعدة في حالة قيام سلطة الضبط الإداري باتخاذ الإجراءات الضرورية والعاجلة للمحافظة على الصحة بسبب انتشار وباء أو مرض معين، ومن باب أولى لا تطبّق القاعدة في حال وجود ظروف استثنائية سواء من فعل الطبيعة أو من فعل الإنسان من جهة وفي حال عدم وجود نص يلزم السلطة الإدارية اتباع إجراءات معينة من جهة ثانية، وهنا تكون العودة إلى الأصل، وهو أن القرار الإداري يمكن أن يصدر دون اتباع الأشكال والإجراءات نفسها.

المبحث الثالث
موقف القضاء الإداري في كل من مصر والأردن والفقه المصري من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال

وجدنا – من خلال هذا البحث – أن مجلس الدولة الفرنسي ومعه الفقه الفرنسي قد طبّقا قاعدة تقابل أو توازي الأشكال من خلال التمييز بين شقيها، الأول: تقابل الاختصاصات، والثاني: تقابل الأشكال والإجراءات. وكذلك من خلال تحديد نطاق تطبيقها على القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية.

والسؤال هنا: هل حذا كل من القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الأردني حذو القضاء الإداري الفرنسي في تطبيق تلك القاعدة؟

وسنجد الإجابة عندما نتناول موقف القضاء الإداري في كل من مصر والأردن من قاعدة تقابل الأشكال في المطلب الأول. وبعد ذلك نوضح موقف الفقه الإداري المصري من تلك القاعدة في المطلب الثاني.

المطلب الأول
موقف القضاء الإداري في كل من مصر والأردن من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال

أولاً – موقف القضاء الإداري المصري:

تبنّت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها موقف مجلس الدولة الفرنسي من حيث الالتزام بقاعدة تقابل الأشكال عند إصدار القرار الإداري الجديد الذي يلغي القرار الإداري الإيجابي الأول.

ومثال ذلك: جاء في حكمها الصادر في ١٩٥٦/١/١م أن القاعدة التنظيمية العامة التي تصدر بأداة من درجة معينة لا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلّا بأداة من الدرجة ذاتها أو من درجة أعلى(٣٩).

(٣٩) راجع الإدارية العليا، ق ١٤٨٧ ل، جلسة ١٩٥٦/١/١، س ٢، ص٧٨.

وجاء أيضاً في حكم لمحكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٣/٢/٢٦ ما نصه: ولا حجة فيما أثاره المدعي من أن الاستقالة لم تقبل ممن يملك قبولها قولاً منه بأنه ما دام قد عيّن بمرسوم فقد وجب أن يكون قبول استقالته بمرسوم أيضاً؛ لأنه إن صح من ناحية المبدأ أن السلطة التي تملك التعيين أو العزل هي التي تملك قبول الاستقالة فإن من المسلم أيضاً في فقه القانون أن الرئيس الإداري للموظف هو صاحب الرأي في قبول الاستقالة التي يقدمها أحد مرؤوسيه أو رفضها، وله في ذلك سلطة تقديرية مطلقة في استعمالها، وإن قراره في ذلك يكون صحيحاً وملزماً للحكومة والموظف لصدوره منه في حدود سلطته القانونية.

وقد وجدنا أن القضاء الإداري المصري شمل بتطبيقاته لقاعدة تقابل أو توازي الأشكال الشق الأول منها، وهو تقابل الاختصاصات، كما شمل الشق الثاني المتعلق بتقابل الإجراءات والأشكال، وهما على النحو التالي:

أ – الشق المتعلق بتقابل الاختصاصات:

وقد كشف عنه حكم محكمة القضاء الإداري السالف الذكر الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٢/٢٦ "إن السلطة التي تملك التعيين أو العزل هي التي تملك قبول الاستقالة"، كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها – أشرنا إليه من قبل – أنه يتعيّن لإلغاء قرار من مستوى أو درجة معينة أن يصدر قرار من ذات المستوى أو الدرجة لا بأداة من مستوى أقل.

وتوضيحاً لذلك فلا يجوز إلغاء قرار تنظيمي بقرار فردي وإنما يتعين لإلغائه صدور قرار مماثل من نفس المستوى والدرجة. وإذا قامت الإدارة بإلغاء قرار تنظيمي بقرار فردي فإن القرار الأخير يتعيّن إلغاؤه عن طريق القضاء الإداري(٤٠).

(٤٠) راجع القضاء الإداري، ق ٤٢٤، ل ٣، جلسة ١٩٥١/١/١١، س٥، ص٤٢١، الأستاذ سمير صادق /رئيس محكمة القضاء الإداري المصري سابقاً، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، سنة ١٩٥٦، ط(١) – دار الفكر العربي.

ب – الشق المتعلق بتقابل الإجراءات والأشكال :

بالرجوع إلى الأحكام القليلة التي صدرت عن القضاء الإداري المصري لم نجد ما يفصح عن موقفه من هذا الشق المتعلق بقاعدة تقابل الإجراءات.

فعلى سبيل المثال، قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٤/٤/١٩٦٥ بأنه إذا أصدر أحد الرؤساء قراراً كتابياً فإنه لا يجوز له أن يلغيه بأمر شفوي؛ لأن الأمر الإداري لا يلغيه إلّا أمر إداري آخر بنفس أداة الأمر الأول، وهي الكتابة(٤١).

وتوضيحاً لذلك فالقرار الصادر عن الوزير لا يمكن المساس به بقرار من وكيل الوزارة والقرار الصادر عن رئيس الجمهورية يجب أن يكون القرار الصادر بإنهائه في صورة قرار جمهوري أيضاً. كما استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن الجهة الإدارية إذا وضعت قاعدة تنظيمية فإن من حقها أن تلغيها أو تعدلها بقاعدة تنظيمية أخرى في سبيل المصلحة العامة على ألّا تسري هذه القاعدة الجديدة إلّا من تاريخ صدورها(٤٢)، ويتبادر إلى الذهن هنا السؤال التالي : ما حكم الخروج على هذه القاعدة ؟

وقد أجاب القضاء الإداري المصري عن هذا التساؤل بقوله : إن القواعد التنظيمية لا يجوز الخروج عليها في حالات فردية(٤٣).

ومن جانبه أيد العميد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي القضاء الإداري المصري فيما ذهب إليه بقوله : إذا كانت السلطة التي أصدرت اللائحة تملك تعديلها في كل وقت فلا يتأتى لها ذلك إلّا بإجراء عام، أما الخروج على اللائحة في التطبيقات الفردية فهو غير مشروع إلّا إذا كانت اللائحة نفسها أو القاعدة

(٤١) راجع الإدارية العليا، ق ١٢٦٧ ل، جلسة ٢٤/٤/١٩٦٥، س١٠، ص١٠٩٤.
(٤٢) القضاء الإداري المصري، ق٦٥ ل (٢)، جلسة ٢٢/١١/٤٩، س٤، ص٣١٠.
(٤٣) القضاء الإداري المصري، ق١٥٣٣ ل، جلسة ١٥/٦/١٩٥٣، س٧، ص١٥٤٤.

التنظيمية بصفة عامة أياً كان شكلها تجيز ذلك بشرط احترام الشروط المقررة في حالة الاستثناء(٤٤).

وبناء على ما تقدم فإن قاعدة تقابل الشكليات فيما يتعلق بقاعدة تقابل الاختصاصات تكون مطلقة وجامدة بالنسبة إلى القرارات اللائحية والفردية؛ بمعنى ألا يجوز لسلطة أدنى أن تلغي قراراً صادراً عن سلطة أعلى والعكس صحيح؛ فالقضاء يستلزم أن تكون السلطة المختصة بفصل موظف أو إلغاء تعيينه هي السلطة نفسها المختصة بإجراء التعيين. أما فيما يتعلق بقاعدة تقابل الإجراءات والأشكال فهي تطبق في حدودها فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية ولا تطبق بالنسبة إلى القرارات الفردية بل إن القضاء يلطف من حدة هذا الشق بالنسبة إلى هذا النوع من القرارات، ومرجع هذا الاختلاف بينهما إلى أن إلغاء القرارات التنظيمية يتم في أغلب الأحيان في ضوء قواعد وإجراءات محددة وفقاً لما يتّبع في إلغاء القوانين؛ وذلك للمماثلة بينهما من الوجهة المادية أو الموضوعية.

ثانياً – موقف التشريع والقضاء الإداريان الأردنيان :

أ – موقف التشريع الأردني :

قام التشريع الأردني بتطبيق الشق الأول من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال، وهو تقابل الاختصاصات في جميع الأنظمة التي صدرت عنه، والتي اشترطت أن تكون السلطة المختصة بإصدار القرار الإداري المعدل أو الملغي هي السلطة نفسها المختصة بإصدار القرار الأول. وعلى سبيل المثال فإن نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة ٢٠٠٧ الذي بدأ العمل به في ٢٠٠٧/٤/١ نص في المادة (٤٥) منه على أنه "يعيّن شاغلو وظائف الفئة العليا وتنهى خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق بالمجموعة الأولى وبتنسيب من الوزير المختص للمجموعة الثانية، على

(٤٤) أ. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، لسنة ١٩٧٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ص٦٧٠.

أن يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين بالإرادة الملكية السامية" كما نصت الفقرة (أ) من المادة (١٧٢) من النظام على أنه "تنهى خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي بقرار من مجلس الوزراء للموظف من الفئة العليا وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام للموظف من الفئات الأخرى، إذا أكمل الستين من عمره للموظف وخمسة وخمسين للموظفة". وكذلك نصت المادة (٥٥) من النظام في الفقرة (أ) على أنه "يتم تعيين الموظف من الفئتين الأولى والثانية وفقاً لتعليمات اختيار وتعيين الموظفين وبالدرجة والراتب الذي يحدده الديوان بموجب أحكام هذا النظام بعد التأكد من صحة إجراءات التعيين بقرار من الوزير بناء على تنسيب رئيس الديوان". وبالرجوع إلى المادة (١٦٩) من النظام في الفقرة (ب) منها "يصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب"، وكذلك ورد في المادة (١٧٠) من النظام على أنه "يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا أوقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (١٤١) من النظام". كما نصت المادة (١٠) من نظام موظفي البلديات رقم (٢٨) سنة ٢٠٠٢ على أنه "يتم تعيين الموظفين بقرار من المجلس البلدي بناء على تنسيب اللجنة"، وجاءت المادة (٣٤) من النظام نفسه لتنص على أنه "يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب"، ويفهم من هذه النصوص التي أوردناها على سبيل المثال وغيرها مما ورد في التشريع الأردني أن السلطة صاحبة الصلاحية في إنهاء خدمات الموظف هي السلطة نفسها صاحبة الصلاحية بتعيينه، ويكون التشريع الأردني بذلك قد طبق الشق الأول من قاعدة تقابل الاختصاصات بشكل مطلق.

ب – موقف القضاء الإداري الأردني :

بعد رجوعنا إلى القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا وجدنا أن تطبيقها لقاعدة تقابل أو توازي الأشكال كان قليلاً بالمقارنة مع تطبيقاتها في القضاء الإداري المصري.

ففيما يتعلق بالشق الأول من قاعدة تقابل أو توازي الأشكال وهو المتعلق بتقابل الاختصاصات الذي يشترط أن تكون السلطة المختصة بإصدار القرار الإداري المعدل أو الملغي هي السلطة نفسها المختصة بإصدار القرار الأول فإن قاعدة تقابل الأشكال تكون مطلقة. فقد جاء في قرار لمحكمة العدل العليا أن العلاقة بين الموظف والإدارة العامة هي علاقة تنظيمية تحكمها الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية استناداً إلى أحكام المادة (١٢٠) من الدستور وأحكام القوانين التي تحكم الإدارات والمؤسسات العامة، وبما أن المادة المذكورة أعلاه لم تخوّل مجلس التعليم العالي صلاحية إلغاء العلاوة التي لا بد لإلغائها من صدور نظام معدّل يخوّله صلاحية الإلغاء، ومن ثم فإنه لا يجوز إلغاء العلاوة الممنوحة بالنظام بقرار إداري دون الاستناد إلى نص في النظام يجيز إلغاءها(٤٥).

وجاء في قرار آخر لمحكمة العدل العليا أنه لا يجوز اشتراك مساعد مدير دائرة العطاءات في لجنة العطاءات المركزية مصدرة القرار بدلاً عن مدير دائرة العطاءات لوجوده خارج البلاد إذ لا نص في نظام موظفي سلطة وادي الأردن يقضي بجواز ذلك. كما أن الاجتهاد استقر على أنه إذا ناط النظام عضوية لجنة بمشغل وظيفة ما يقتضي أن يشترك مشغل هذه الوظيفة بالذات في اللجنة ما لم يرد في النظام نص يجيز حضور مساعده أو غيره عنه في حالة تغيّبه، ومن ثم يكون إلغاء القرار الصادر عن لجنة العطاءات متفقاً مع أحكام القانون(٤٦).

كما أصدرت محكمة العدل العليا قراراً مضمونه أن المشرع ناط بالأمين العام وحده صلاحية نقل موظف من الفئتين الثالثة والرابعة من وظيفة إلى

(٤٥) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٤/٨٧ المنشور ص٣١٧٠ من مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة ١٩٩٥.

(٤٦) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٤/١٤٦ المنشور صفحة ١٦٠ من مجلة نقابة المحامين الأردنية سنة (١٩٩٥)، تاريخ صدور القرار ١٩٩٤/٦/٢٩.

أخرى في الدائرة نفسها أو من مكان إلى آخر في المملكة بلا معقب عليه من أحد وذلك سنداً للمادة ٦٦/ب من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨، وعليه، فإن قرار نقل المستدعية قد صدر عن جهة لا تملك حق إصداره قانوناً وهو وزير التربية والتعليم، ومن ثم يكون القرار مستوجباً الإلغاء لمخالفته أحكام المادة المذكورة أعلاه(٤٧). وفي أحدث قرارات لمحكمة العدل العليا فيما يتعلق بتقابل الاختصاصات نورد منها على سبيل المثال ما يلي: "لا يختص أمين عام وزارة الصناعة بإصدار قرار من اختصاص الوزير إصداره ما دام أن الأمين العام مفوض بالتوقيع عن الوزير وليس مفوضاً بالسلطة، حيث كان الوزير قد وجه كتاباً إلى الأمين العام (تحقيقاً للغايات المقصودة من تبسيط الإجراءات قررت تفويضكم صلاحيات توقيع جميع الكتب الرسمية المتعلقة بالموارد البشرية والمتخذ قرار بشأنها باستثناء الصلاحيات غير المفوضة الواردة نصاً بالقوانين والأنظمة المعمول بها)"(٤٨).

وأما فيما يتعلق بالشق الثاني من قاعدة تقابل أو توازي الأشكال المتعلق بالإجراءات فقد أشارت محكمة العدل العليا من خلال قراراتها إلى أنها غير واجبة الاتباع عند إصدار القرار بإلغاء أو تعديل قرار إداري سابق إلّا في حالة أن تكون هذه الإجراءات تشكل ضماناً للموظف أو الفرد أو عندما ينص القانون على اتباع الإجراءات نفسها؛ وذلك لأن إغفالها يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري ويوجب بطلانه. فقد جاء في قرار محكمة العدل العليا "إذا كان القانون قد وضع ضمانات للأفراد فيجب على الجهة الإدارية مراعاتها حتى تكون قراراتها موافقة للقانون"(٤٩).

---

(٤٧) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٤/٤٠٦ المنشور ص٣٣٣٩ من مجلة نقابة المحامين الأردنية سنة(١٩٩٥).

(٤٨) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٢٠٠٨/١٠٩). – المنشور ص١٠٥، من مجلة نقابة المحامين الأردنيين – سنة (٢٠٠٩).

(٤٩) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨٤/٧ المنشور في العدد (٨) من مجلة نقابة المحامين الأردنية، ص(١١٩١) لسنة (١٩٨٤).

وجاء في قرار آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية "إذا كانت اللجنة التي نظرت طلب المستدعي بالترقية مشكلة من قبل رئيس الجامعة بصفته رئيس مجلس العمداء، ولم تشكل من قبل مجلس العمداء فيكون تشكيل هذه اللجنة مخالفاً لقرار مجلس العمداء في جامعة اليرموك، الذي حدد الإجراءات الواجب اتباعها عند النظر في طلبات المتقدمين للترقية من أعضاء الهيئة التدريسية، فيكون القرار بعدم ترقية المستدعي بناء على توصيات هذه اللجنة باطلاً ويتعين إلغاؤه"(٥٠).

ونص قرار آخر للمحكمة على أنه "يستفاد من المادة (٤) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعات الأردنية رقم (٤٨) لسنة (٢٠٠٣) بأنه يتم تعيين عضو الهيئة التدريسية في الجامعة وإنهاء خدمته بقرار من المجلس بناء على تنسيب من اللجنة وتوصية كل من مجلس الكلية ومجلس القسم، وعليه وحيث إن مجلس العمداء أصدر قراره المطعون فيه بإنهاء خدمات المستدعية في قسم المناهج والتدريس بكلية العلوم التربوية فوراً بناء على توصية من لجنة الترقية والتعيين دون صدور توصية من مجلس الكلية ومجلس القسم في الكلية التابعة لها المستدعية (كلية العلوم التربوية / قسم المناهج والتدريس)، فبذلك يكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفاً للنظام المذكور أعلاه وحقيقاً بالإلغاء"(٥١).

وجاء في قرار للمحكمة أيضاً ما يؤيد ذلك بقوله "يشترط لصحة قرار مجلس إدارة مؤسسة عالية بتسريح المستدعي من الوظيفة أن يكون مسبوقاً بتنسيب من لجنة شؤون الموظفين وفقاً لأحكام المادة ٧٨/أ /١ من نظام موظفي مؤسسة عالية بغض النظر عما إذا كان هذا التنسيب ملزماً أم غير ملزم، وعليه، فيكون القرار الصادر عن مجلس الإدارة دون الاستناد لتنسيب

(٥٠) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٢٠٠٨/٤٢٧) – منشور ص(١١٣٢) – من مجلة نقابة المحامين الأردنيين – لسنة (٢٠٠٩).

(٥١) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٢٠٠٨/١٩٨) المنشور ص (٥٧١) بمجلة نقابة المحامين الأردنيين – لسنة (٢٠٠٩).

اللجنة المختصة مخالفاً للقانون، وذلك وفقاً لما استقر عليه الفقه الإداري من أن القرار الإداري يجب أن يصدر وفقاً للإجراءات التي حدّدها المشرع، وفي الشكل المرسوم له حتى إذا نأى عن ذلك وخولفت قواعد الشكل والإجراءات ترتب البطلان على القرار الصادر؛ لأن ذلك من شأنه الإخلال بضمانة حرص المشرع على توفرها لصالح الموظفين"[٥٢].

ومن جهة أخرى تعرضت محكمة العدل العليا في بعض من قراراتها إلى الاستثناءات الواردة على قاعدة تقابل أو توازي الأشكال. فقد جاء – على سبيل المثال – في قرار للمحكمة أنه لم يوقف قانون استقلال القضاء نفاذ قرار الإحالة على التقاعد الصادر عن المجلس القضائي على صدور الإدارة الملكية كما هي الحال بالنسبة إلى تعيين القضاة وترفيعهم، ولا يشكل ذلك مخالفة لأحكام المادة (٩٨) من الدستور التي اشترطت صدور الإرادة الملكية في حالتي التعيين والعزل[٥٣].

المطلب الثاني
موقف الفقه الإداري المصري
من قاعدة توازي أو تقابل الأشكال

ذهب رأي قديم إلى القول إن إلغاء الوظيفة لا يتم قانوناً إلّا إذا صدر عن السلطة التي أنشأتها وفي الشكل ذاته الذي صدر به[٥٤] وهذا الرأي – كما نرى – يشوبه الإطلاق لعدم تحديده مضمون قاعدة تقابل الشكليات.

(٥٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم١١٩/ ٩٤ المنشور ص٢٠٦٤ من مجلة نقابة المحامين الأردنية سنة ١٩٩٤ بتاريخ ١٩٩٤/٤/٣٠.

(٥٣) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٤/٣١٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية – ص٦٨٥ سنة ١٩٩٦ الصادر في ١٩٩٥/٦/١٧.

(٥٤) راجع إسماعيل زكي – رسالته (ضمانات الموظفين) عام ١٩٣٩، ص(١٤٠).

وأما بالنسبة إلى موقف الفقه الإداري الحديث من قاعدة تقابل أو توازي الأشكال فيأتي في الطليعة العميد أ. د. سليمان الطماوي؛ حيث ذكر في توضيحه لقاعدة تقابل الأشكال: أنه إذا كان المشرع قد حدّد إجراء معيناً لإصدار القرار الجديد فيجب اتباعه، فإذا لم يحدد المشرع إجراءً معيناً فلا مناص من تطبيق القاعدة العامة، وهي أنه لا قيد على حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها وأن تلك الحرية ليست مطلقة بل إن تلك الحرية مقيدة بالقواعد العامة، التي من مقتضاها ألّا يمس القرار الإداري إلّا بقرار آخر في قوّته(٥٥).

وأما الفقيه أ.د. ثروت بدوي فيرى أن يكون إلغاء القرار الإداري أو تعديله بقرار إداري آخر صادر بالأداة نفسها للقرار الأول وباتباع الإجراءات ذاتها تطبيقاً لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال(٥٦) ويدلّل على ذلك بما جاءت به المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب أيضاً(٥٧). والقاعدة التنظيمية العامة التي تصدر بأداة من درجة معينة لا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلّا بأداة من الدرجة ذاتها أو من درجة أعلى(٥٨).

ويعتقد بأن قاعدة توازي الأشكال تفرضها البديهة والمنطق، ويعلل ذلك بالقول: إذ كيف يعقل أن تكون القرارات الصادرة عن سلطة معينة تحت رحمة سلطة أخرى ما لم تكن هذه الأخيرة هي الرئيس الأعلى للسلطة التي أصدرت القرار الأول. ثم إنه ليتساءل: ماذا تعني الضمانات المقررة للأفراد إذا كان يمكن إهدار الأشكال أو مخالفة الإجراءات التي صدر بمقتضاها قرار معيّن بوساطة

(٥٥) راجع أ. د. سليمان الطماوي – مبادئ القانون الإداري – (١٩٦٣) – الطبعة الخامسة – ص٦٩٧.

(٥٦) راجع أ. د. ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية – الناشر دار النهضة العربية – سنة (١٩٧٠) – ص١١٢.

(٥٧) المحكمة الإدارية العليا المصرية في ٢٤ نيسان ١٩٦٥ – قضية رقم ١٢٦٧ لسنة (٧) قضائية – مجموعة السنة العاشرة – ص١٠٩٤.

(٥٨) المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٥٦/١١/١٠ – قضية رقم ١٤٨٧ لسنة (٢) قضائية – مجموعة السنة الثانية – ص٧٨.

قرار جديد دون اتباع الأشكال والإجراءات التي اتبعها القرار الأول؟ ويجيب بقوله إنّ القضاء يفرّق في تطبيق هذه القاعدة بين أمرين، وهما: القواعد التي تحدد الجهة الإدارية المختصة والقواعد التي تبين الإجراءات والأشكال التي يصدر بمقتضاها القرار أو القرار الجديد. وبالنسبة إلى الشق الأول يرى أن قاعدة تقابل الأشكال هي مطلقة وجامدة؛ لأن القضاء الإداري يستلزم أن تكون السلطة التي تلغي القرار هي السلطة نفسها المختصة بإصداره وأن تكون السلطة المختصة بفصل موظف أو إلغاء تعيينه هي السلطة نفسها المختصة بإجراء التعيين.

وفي حالة اشتراط أخذ رأي جهة معينة إذا كان رأيها ملزماً فإن هذه الجهة تعتبر مشتركة في إصدار القرار. ونحن نؤيد ما توصّل إليه الفقيه الأستاذ الدكتور ثروت بدوي بالنسبة إلى الشق الأول المتعلق بتقابل الاختصاصات من قاعدة تقابل أو توازي الأشكال.

وأما بالنسبة إلى الشق الثاني من القاعدة المتعلق بالأشكال والإجراءات فهو يرى أنها ليست لازمة الاتباع دائماً في حالة إلغاء القرار ولكن يلزم اتباعها عندما تشكل ضمانات للأفراد. أما في حالة فصل الموظف فإنها لا تراعى؛ لأن تعيين الموظف قد يتطلب إجراء مسابقة ثم فترة تدريب وليس من المتصور أن تشترط الإجراءات نفسها لفصل الموظف. وإنما يلزم اتباع إجراءات معينة للتحقق من خطأ الموظف أو تقصيره أو إهماله.

ونرى – من جانبنا – أن قاعدة توازي الأشكال هي صحيحة ومنتجة في شقها المتعلق بالسلطة المختصة، وأما شقها المتعلق بالأشكال والإجراءات فهو لا يراعى في كل الأحوال.

الخاتمة

لقد خلصنا من هذا البحث إلى أن القرارات الإدارية تعتبر مظهراً أساسياً من مظاهر أساليب الإدارة في ممارستها لنشاطاتها وهي تأتيها بإرادتها المنفردة وترتب عن طريقها على الأفراد الالتزامات وتنشئ الحقوق. وأنواعها عديدة، من أهمها القرارات التنظيمية والفردية وتستطيع الإدارة إنهاء تلك القرارات إما بسحبها وإما بإلغائها، ويتعين في هذه الحالة أن تحترم أو تراعي قاعدة توازي أو تقابل الأشكال.

لقد برزت هذه القاعدة – كما تبين في هذا البحث – في أواخر القرن التاسع عشر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي أجمع مع الفقه الفرنسي على أنها تحوي شقين؛ الأول: تقابل الاختصاصات، والثاني: تقابل الأشكال والإجراءات. وقد صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي أحكام عديدة، فيما يتعلق بالشق الأول أوضح من خلالها أنها ليست مطلقة دائماً؛ بمعنى أن السلطة القائمة وقت إصدار القرار قد تتغيّر وتحلّ محلها سلطة جديدة، وفي هذه الحالة يصبح الاختصاص بإصدار القرار المعدل أو الملغي للسلطة الجديدة.

كما صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي أحكام عديدة فيما يتعلق بالشق الثاني وهو تقابل الإجراءات والأشكال أوضح من خلالها أنه لا يشترط في قرار السحب أن يصدر بالإجراءات والأشكال ذاتها التي اتبعت عند إصدار القرار الأول.

ووجدنا أيضاً أن القضاء الإداري الفرنسي استثنى أربع حالات من تطبيق قاعدة تقابل أو توازي الأشكال، وهي: إذا كان تطبيقها يؤدي إلى تحقيق نتائج غير منطقية أو إلى الإضرار بقواعد توزيع الاختصاص، أو عندما لا تمثل ضماناً حقيقياً للأفراد، أو في حالة اتخاذ إجراءات ضرورية وعاجلة لوجود ظروف استثنائية، وعند عدم وجود نص يلزم الإدارة باتباع إجراءات معينة.

كما لاحظنا أن القضاءين الإداريين المصري والأردني ومعهما الفقه المصري قد سارت على نهج القضاء والفقه الفرنسيين في تطبيق قاعدة توازي

أو تقابل الأشكال وإن كانت الأحكام الصادرة عن القضاءين المذكورين قليلة مقارنة بالأحكام التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي بخصوص تطبيق القاعدة المذكورة.

وفي نهاية البحث توصلت إلى النتائج التالية :

١ – إن قاعدة تقابل أو توازي الأشكال تعني أن القرار الصادر بإلغاء قرار سابق يجب أن يصدر في الشكل ذاته وفي الإجراءات ذاتها التي صدر بموجبها القرار السابق، وذلك في الحالات التي لا يحدد فيها المشرع شكل هذا القرار الأخير وإجراءاته.

٢ – إن قاعدة تقابل أو توازي الأشكال ذات أهمية بالنسبة إلى سلامة العمل الإداري وضمان حقوق الأفراد من جهة ومدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة من جهة ثانية.

٣ – إن قاعدة تقابل أو توازي الأشكال تعتبر مصدراً مهماً من مصادر ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

٤ – إن أهمية هذه القاعدة تتعاظم بالنسبة إلى القرارات الإدارية التنظيمية على وجه الخصوص؛ لأنها تمس عدداً غير محدد من الأفراد، وتعالج عدداً غير محدد من الحالات.

٥ – إن القرار الإداري المضاد – ذا العلاقة بقاعدة تقابل أو توازي الأشكال – هو إجراء يمس مبدأ الآثار الفردية في القرارات الإدارية بمنع القرار من أن ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل، وتبين لنا أن الفائدة العملية من نظرية القرار المضاد تكمن في الواقع في مرونته والاستثناءات التي ترد على قاعدة تقابل أو توازي الأشكال.

٦ – إن قاعدة تقابل أو توازي الأشكال لا تطبق إلّا في حالة عدم وجود نص في القانون يوجب إجراءات محددة لإصدار القرار بإلغاء قرار سابق أو سحبه أو تعديله.

٧ – إن المشرع الأردني قد حدد الجهات الإدارية المختصة بإلغاء القرار الإداري

أو سحبه. وأما في الحالات التي لم يعالج هذه المسائل فقد كان يحيل ذلك إلى قاعدة تقابل أو توازي الأشكال دون أن يفصح عنها صراحة وذلك بالنص على أن الجهة المختصة بإلغاء القرار الإداري هي الجهة نفسها المختصة بإصداره. وعلى هذا المنوال جرى الحال بالنسبة إلى إجراءات إلغاء القرار الإداري أو سحبه.

٨ – إن محكمة العدل العليا الأردنية تمارس رقابتها على مدى التزام الإدارة بمراعاة هذه القاعدة في قراراتها ولا تتردد في إلغاء أي قرار يصدر عن الإدارة عندما لا تلتزم بهذه القاعدة.

٩ – إن قاعدة توازي الأشكال والإجراءات تعد من العناصر الشكلية الجوهرية في القرار الإداري، وكذا الحال بالنسبة إلى قاعدة توازي الاختصاصات؛ مما يعيب القرار الإداري عيباً جوهرياً يتمثل إما في عيب الشكل والإجراءات وإما في عيب عدم الاختصاص، وكلاهما يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري.

١٠– إن محكمة العدل العليا الأردنية حذت حذو القضاءين الإداريين الفرنسي والمصري من حيث وجوب مراعاة الإدارة لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال والإجراءات والحكم بإلغاء القرار الإداري عند مخالفته لها وإن كانت تطبيقاتها للقاعدة قليلة، ونحن ندعو المحكمة الموقرة إلى التوسع في تطبيق هذه القاعدة كلما تطلبت ظروف أي دعوى الاستناد إليها.

١١– إن القضاء الإداري الأردني قد استثنى من تطبيق هذه القاعدة الحالات التي تكون فيها الحكمة التي من أجلها تم فرض الشكل والإجراءات لإصدار القرار غير متوافرة في القرار اللاحق.

المراجع

أولاً – مراجع باللغة العربية :

- كنعان، أ. د نواف، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان (٢٠٠٣).
- شطناوي، أ. د. علي خطار، **دراسات في القرارات الإدارية**، منشورات الجامعة الأردنية، عام (١٩٩٨)،
- الطماوي، أ. د سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، لسنة (١٩٧٦)، القاهرة، دار الفكر العربي، ص٦٧٠ + **مبادئ القانون الإداري**، (١٩٦٣)، الطبعة الخامسة.
- بدوي، أ. د. ثروت، **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية**، (١٩٧٠)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- إسماعيل زكي، **رسالته ضمانات المواطنين**، عام ١٩٣٩.
- عبد الحميد، د. حسني درويش، **نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء**، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٠.

ثانياً – مراجع باللغة الأجنبية :

- Basset (Michel): Le principe de L,acte contraire en droit administratif Francais. Toulouse (1967).
- Hostiou: (R) Procedure et formes de L,acte administratif unilateral en droit Francais paris, 1975 p.249.
- Rolland, Cours doctrat "Fonction - Publique" 1943.
- Delbez (Luis): La revocation des actes adminstratifs R. D. P. (1928),
- Muzellec (Raymond): Le principe de L,intangabilite des effets des actes administratifs, Rennes, 1971

ثالثاً – رسـائل باللغة الأجنبية :

رسالة الفقيه الفرنسي : (Basset Michel) وموضوعها:

- ((Le principe dite L,acte\en\ droit administratife)) Francais, These, Toulouse, 1967

رابعاً – أحكام مجلس الدولة الفرنسي :

- C. E. 19 mai 1948, semal, R., C. E. 17 dec. 1954 Dame samuel - Simon, R.
- V.C.E 19 avril 1959, Fourre _ Cormeray, Rec, s. 1959.
- (V) C. E to oct. 1948, R.D.P 1949.
- C.E.19 dec 1879, Rec, Leb,.
- C. E. 10 avril 1959 concl Heuman.
- V. C. E. 8 aout (1969) Rec,.
- C. V. 15 Jullet (1964). 13 Juill (1946) Societe jetee - Promenade).

– حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية :

A. J. D. منشور المجموعة (Association touristique des chemiots)

C. E. 17 janv (1969), Bogot, Rec, Table R. D. P. (١٩٦٩) عام A (1969).

- C. E. 29 Nov, (1961) Ville d,agen, Rec.
- De Laubadeare (Andre) : Traite de drpit adm instratif 1963.
- ISAAC (G) La Procedure administrative non contentieuse, These Toulouse 1966,.

– حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية :

- Association de defnse des proprietaires et bocataures de fonds de commeree de transport des- cotes du nnond et autres.

خامساً – تقارير للمفوض الفرنسي :

- C. E. 28 Avril 1967. A. I. D. A. 1967. concl. M. Galabert.

– تقرير مفوض الحكومة Heumann مجموعة دالوز ١٩٥٩/١/٢١٠.

– تقرير المفوض الفرنسي Galabert في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية :

(Federation national des syndicats pharmaceutiqueset autres,)

بتاريخ ١٩٦٧/٤/٢٨ منشور بمجموعة A. I. D. A.

- C.E. 28 Nov 1951, Chembre syndicat des cochers et chauffeurs de La seine.

سادساً – مقالات قانونية :

– راجع (Auby) مقالة بعنوان الإجراء الإداري غير القضائي ص٢٩.

سابعاً – أحكام القضاء الإداري المصري :

* الإدارية العليا، ق(١٤٨٦) ل جلسة (١٩٥٦/١/١) س(٢).
* القضاء الإداري، ق (٤٢٤) ل(٣)، جلسة (١٩٥١/١/١١) س(٥)، أ.سمير صادق، رئيس محكمة القضاء الإداري المصري سابقاً، **المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري**، سنة (١٩٥٦)، ط(١)، دار الفكر العربي.
* الإدارية العليا، ق(١٢٦٧) لجلسة (١٩٦٥/٤/٢٤) س(١٠) ص(١٠٩٤).
* مجلة نقابة المحامين (١٩٨٠) ص(٥٩٥).
* القضاء الإداري المصري، ق(٦٥) ل(٢)، جلسة (٤٩/١١/٢٢)، س(٤).
* القضاء الإداري المصري، ق(١٥٣٣)، ل جلسة (١٩٥٣/٦/١٥)، س(٧).
* المحكمة الإدارية العليا المصرية (٢٤ إبريل/ نيسان/ ١٩٦٥)، قضية رقم (٢٦٧) السنة (٧) قضائية، مجموعة السنة العاشرة.
* المحكمة الإدارية العليا المصرية في (١٩٥٦/١١/١٠)، قضية رقم (١٤٨٧)، السنة (٢) قضائية، مجموعة السنة الثانية.

ثامناً – أنظمة أردنية :

* نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٧م.
* نظام موظفي البلديات رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٢م.

تاسعاً – قرارات محكمة العدل العليا الأردنية :

* قرار رقم (١٩٧٥/٧٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد (١١+١٢) سنة (١٩٧٦).
* قرار رقم (٩٤/٨٧) المنشور، في مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة (١٩٩٥).
* قرار رقم (٩٤/١٤٦) المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية سنة (١٩٩٥)، تاريخ صدور القرار (١٩٩٤/٦/٢٩).
* قرار رقم (٩٤/٤٠٦) المنشور، في مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة (١٩٩٥).
* قرار رقم (٨٤/٧) منشور بالعدد (٨) من مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة (١٩٨٤).
* قرار رقم(٩٤/١١٩) المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة (١٩٩٤) تاريخ (١٩٩٤/٤/٣٠).
* قرار رقم(٩٤/٣١٠) المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة (١٩٩٦) الصادر في (١٩٩٥/٦/١٧).