جامعــة محمد الصديــق بن يحـــــى جيجل

كليــة الحقــوق والعلــوم السياسـية

قسم الحقوق

نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

من إعداد الطالبتين:

- إلهام رويــخة
- آمنــة سبتي

تحت إشراف:

الدكتور/ حسين بلحيرش

لجنـــة المناقشة

الإسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
د/السعيد سليماني	أستاذ محاضر (ب)	جيجل	رئيسا
د/ حسين بلحيرش	أستاذ محاضر (ب)	جيجل	مشرفا و مقررا
أ/ الصادق بولعراوي	أستاذ مساعد (أ)	جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2017/2016

السلطة الإدارية و بصدد القيام بوظيفتها تأتي أعمالا إدارية مادية وأخرى إدارية قانونية، تعتبر الأعمال الإدارية المادية طائفة الأعمال التي تأتيها السلطة الإدارية بصدد القيام بمهام وظيفتها الإدارية دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليها، أي دون أن تتجه إرادتها إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية معينة، مثل عمليات هدم بناء آيل للسقوط، الأعمال الفنية التي تقوم بها من تصميمات و رسومات البناء، تنفيذ الأوامر والقرارات الإدارية، كإغلاق محل صدر بشأنه قرار إداري بالغلق، أما الأعمال الإدارية القانونية فهي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة فهي تقصد في إرادتها ترتيب آثار قانونية بواسطتها، أي تتجه إرادة الجهة الإدارية عند القيام بالأعمال القانونية إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية معينة عامة كانت أو خاصة و ذاتية كتعيين موظف أو فصله.[1]

هذه الأعمال الإدارية القانونية تنقسم بدورها إلى نوعين أعمال إدارية قانونية اتفاقية وهي التي تكون بناء على اتفاق متبادل بين جهة الإدارة و طرف آخر، و أعمال إدارية قانونية انفرادية و هي الصادرة بالإرادة المنفردة للإدارة و تتمثل في القرارات الإدارية.

يعتبر القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة – على خلاف القاعدة العامة في القانون الخاص– إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، و يرجع ذلك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبه على المصالح الفردية.[2]

يعد القرار الإداري في أغلب الأحيان العنصر الموضوعي للخصومة الإدارية، و من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، ففي الواقع العملي لا تمر لحظة بدون إصدار قرار إداري من مسؤول أو موظف في حدود اختصاصاته، و بالتالي لا تستطيع الإدارة الاستغناء عن هذه الوسيلة الحيوية للقيام بأعباء واجباتها الموكلة إليها بنص القانون، وبصدور قرار

[1]-عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005،ص83-84.
[2]- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق –دراسة مقارنة- دار الثقافة للنشر والتوزيع، الكويت، ،1999، ص12.

إداري مكتمل الأركان و المقومات فإنه يصدر صحيحا مولدا لآثاره، سواء كانت حقوقا أو التزامات، و ذلك بالنسبة للإدارة مصدرة القرار و الأفراد المخاطبين به، فتسري القرارات الإدارية في حق المخاطبين بها و إن أبدوا اعتراضا بشأنها، وقدموا تظلما إداريا، بل حتى وإن تم رفع دعوى قضائية ضد القرار الإداري، فيظل ساريا في حق المخاطبين به ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها سحب قرارها أو إلغائه في الأجل القانوني فنظرا لقرينة السلامة و المشروعية التي تتسم بها القرارات الإدارية إضافة للمركز الممتاز الذي تكون عليه الإدارة في التقاضي، فالقرارات الإدارية تكون ملزمة للأفراد و نافذة في حقهم.

نفاذ القرارات الإدارية هو تحقيق لوجودها القانوني بما يؤدي إلى إمكانية سريانها وفعاليتها في مواجهة الأفراد المخاطبين بها، بحيث يصبحون محملين بالالتزامات الواردة فيها ومتمتعين بما جاءت به من حقوق، ذلك أن النفاذ يجعلها مطابقة للوقائع والتصرفات والمراكز القانونية كأصل عام، هذا الوجود القانوني يتحقق بعد علم المخاطبين بها سواء بالنشر أو التبليغ وهما وسيلتين أقرتهما مختلف التشريعات، ثم أضاف القضاء وسيلة أخرى عرفت بنظرية العلم اليقيني اختلفت وجهات نظر الفقهاء فيها ما بين مؤيد و معارض لتطبيقها تخوفا من ضياع حقوق الأفراد المخاطبين بالقرار.

أهمية موضوع البحث:

تبرز أهمية موضوع البحث " نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد" في النقاط التالية:

- باعتبار أن دراسة نفاذ القرارات الإدارية يحتل أهمية قصوى حيث أنه من أهم الدعائم التي يقوم عليها القانون الإداري، ومن أهم أساليب الإدارة العامة وامتيازاتها في مباشرة نشاطها، تستطيع بواسطتها إنشاء حقوق وفرض التزامات.

- كون القرارات الإدارية مهمة من حيث نفاذها بالنسبة للأفراد و ذلك من خلال بيان تاريخ نفاذها وتاريخ إنتاج الآثار القانونية الناجمة عنها، وذلك لعدم الخلط بين التاريخين السابقين.
- نظرا لأن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد هو التاريخ المعول عليه لحساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وتمكين كل ذي مصلحة من الطعن في القرارات الإدارية.
- باعتبار أن السلطات الإدارية تحوز على امتياز اتخاذ و إصدار القرار بإرادتها المنفردة تمتد آثارها الى تاريخ سابق على تاريخ إصدار القرار مما يشكل خطرا على إمكانية المساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع لجملة من الأسباب الذاتية والموضوعية:

- الاهتمام بمجال القانون الإداري بوجه عام والقرار الإداري بوجه خاص
- في كونه يتلائم والتخصص من أجل تنمية مدركاتنا المعرفية والعلمية والرغبة الشخصية في تناول الموضوع .
- محاولة إثراء المكتبة القانونية بدراسة أكاديمية متخصصة تراعي خصوصية القانون الجزائري من جهة، وسد الفراغ الموجود في هذا الإطار من جهة أخرى.
- ارتباط موضوع نفاذ القرارات الإدارية بتخصصنا و هو قانون عام داخلي.
- اهتمامنا و ميلنا الشخصي إلى المسائل و الإشكالات التي تثيرها مواضيع القانون الإداري بصفة عامة و القرار الإداري بصفة خاصة.

أهداف موضوع البحث:

- بيان الأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية محل النفاذ.
- بيان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، أنواعها وطرق نفاذها.

- تحديد المبادئ التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد والاستثناءات الواردة عليها.
- بالإضافة إلى بيان مدى فاعلية نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد وأحكامها التفصيلية و بيان موقف المشرع الجزائري من نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد.
- تبيان مختلف الوسائل القانونية و القضائية التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد.

إشكالية موضوع البحث:

إن نفاذ القرار الإداري يتطلب اتخاذ الخطوات اللازمة لإنتاج آثاره القانونية حيث أن هذا النفاذ في حق الأفراد يكون من تاريخ صدور القرار و علم الأفراد به مما يجعلنا نطرح التساؤل التالي: **فيما يتمثل الأثر القانوني المترتب على نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد؟**

المنهجية المتبعة:

في دراستنا لموضوع" نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد " اعتمدنا على المنهج الوصفي عند تقديمنا لمختلف المفاهيم و التعاريف الخاصة بالقرارات الإدارية و نفادها ووسائل اقتران العلم بها من قبل الأفراد المخاطبين بها، و المنهج التحليلي عند تحليلنا لبعض النقاط و التي ثارت بشأنها بعض الإشكالات، أما المنهج المقارن عند مقارنتنا لبعض الأحكام و الوسائل التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد في بعض التشريعات كالفرنسي و المصري والأردني...، بالإضافة إلى المنهج الاستقرائي في استقراء بعض النصوص القانونية.

إن القرارات الإدارية ذات أهمية لأنها عمل قانوني انفرادي من جهة، و من كونه يتمتع بالطابع التنفيذي من جهة أخرى، فما أن يصدر عن الإدارة المختصة مركزيا أو محليا

ووفقا للإجراءات والأشكال القانونية، إلا وجب الامتثال لمضمونه و الاستجابة له، إذ تصدر القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للإدارة وتعتبر نافذة في مواجهة الأفراد دون توقفها على رضائهم عليه سنتناول القرارات الإدارية محل النفاذ (الفصل الأول).

يمكن القول أن النفاذ يعكس اللحظة الزمنية التي تخرج فيها القرارات الإدارية من دائرة العمل المادي إلى حيز الوجود القانوني لها، ففي الأصل أن تسري آثار القرارات الإدارية على المستقبل، و لا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراما للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، غير أن هذا الأصل يقابله استثناء بجواز رجعية أو إرجاء سريان القرارات الإدارية لأجل لاحق تحقيقا للمصلحة العامة مع الحفاظ على الحقوق و المراكز القانونية المكتسبة.(الفصل الثاني)

تعد القرارات الإدارية أهم عنصر من عناصر العملية الإدارية بحيث تمثل جوهر عمل المسؤولين في المصالح الإدارية، ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع هو الذي يمنح الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية التي يجب أن تكون سليمة مشروعة نهائية ومنتجة لآثارها فلابد من توافر الأركان التي تقوم عليها وسلامة كل ركن منها من العيوب التي قد تشوبه حتى تكون محل النفاذ، الأمر الذي يدفعنا في الحديث عن القرارات الإدارية محل النفاذ إلى التطرق لمفهوم القرار الإداري محل النفاذ (مبحث أول).

ومتى كان نفاذ القرارات الإدارية يعكس واقعة أساسية ينطلق منها سريان القرار الإداري ودخوله مرحلة العمل به في مواجهة المخاطبين به، وجب التطرق لواقعة نفاذ القرارات الإدارية من خلال الحديث عن القرارات الإدارية محل النفاذ (مبحث ثاني).

المبحث الأول:

ماهية القرار الإداري

يعد القرار الإداري مظهرا هاما تتمتع به السلطة الإدارية في القيام بنشاطها الإداري باعتباره يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لذا اعتبر مجالا خصبا لدراسته لكونه من الأعمال القانونية التي تصدر آثارا قانونية معينة وبما أن النفاذ أثر مباشر للقرار الإداري وجب إعطاء مفهوم للقرار الإداري محل النفاذ (مطلب أول)، ومن ثمة بيان أركانه (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

قام فقهاء القانون بمحاولات عديدة لإعطاء تعريف جامع مانع للقرار الإداري وكذا بيان خصائصه التي تميزه عن الأعمال الأخرى للإدارة.[1]

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري وسيلة فعالة للإدارة للقيام بوظيفتها لما يحققه من سرعة وفاعلية، صادر بالإرادة المنفردة للإدارة،[2] لهذا قام الفقه والقضاء بمحاولات عديدة لإعطاء تعريف جامع مانع للقرار الإداري.

أولا: التعريف اللغوي للقرار الإداري.

تعني كلمة قرار لغة ما اقر به الرأي من الحكم في مسألة أو أمر من الأمور كما تعني المستقر والثابت المطمئن من الأرض مصداقا لقوله تعالى: { وَمَثَلُ كَلِمَةٍ خَبِيثَةٍ كَشَجَرَةٍ خَبِيثَةٍ اجْتُثَّتْ مِنْ فَوْقِ الْأَرْضِ مَا لَهَا مِنْ قَرَارٍ }".[3]

---

[1]– حسين الطاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007 ، ص 97.

[2]– عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 128.

[3]– سورة ابراهيم الآية 26.

وقوله أيضا: { أَمَّنْ جَعَلَ الْأَرْض قَرَارًا وَجَعَلَ خِلَالهَا أَنْهَارًا وَجَعَلَ لَهَا رَوَاسِيَ وَجَعَلَ بَيْنَ الْبَحْرَيْنِ حاجزاً أإلهٌ مع الله بَلْ أَكْثَرهمْ لَا يَعْلَمُون}.[1]

كما تعني الفصل في قضية أو خلاف ما.[2]

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للقرار الإداري.

القرار الإداري عمل قانوني إداري انفرادي يصدر من جانب واحد وهو الإدارة عكس العقد الذي يصدر بناء على تطابق إرادتين وهما إرادة الإدارة من جهة وإرادة المتعاقد الآخر من جهة أخرى، والقرار الإداري باعتباره وسيلة قانونية في يد الإدارة يعتبر من أهم وأفضل الأدوات في القيام بوظيفتها في إطار تحقيق المنفعة العامة والصالح العام، نظرا لما تحققه هذه الوسيلة من السرعة في البث في القضايا المطروحة وإيجاد الحلول للمشاكل العالقة سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للمواطن، ومن خصوصياته أنه يحدث آثارا قانونية سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء.[3]

ثالثا: تعريف الفقه للقرار الإداري.

تناول الفقه تعريف القرار الإداري كل حسب رأيه، وقد تباينت هذه التعريفات بين الفقه الغربي والفقه العربي.

---

[1]– سورة النمل الآية 61.

[2]– الياس جوزيف، المجاني المصور، دار المجاني، لبنان، 2004، ص663.

[3]– عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 231.

أ. تعريف القرار الإداري في الفقه الغربي:

عرفه العميد **دوجي** ضمن تعريفه للعمل القانوني بأنه "كل عمل إرادي يتدخل قصد إحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة لحظة اتخاذه أو التي توجد في لحظة مستقبلية معينة ".[1]

وقد عرف العميد **بونار** العمل القانوني والذي يمكن أن نستخلص منه القرار الإداري بما يلي "العمل القانوني هو كل عمل يحدث تعديلا في الأوضاع القائمة".[2]

أما الأستاذ **ريفيرو** عرفه على أنه "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة".[3]

من التعريفات السابقة نستخلص أن الفقه الغربي اقتصر في تعريفاته للقرار الإداري على فكرة تعديل المراكز والأوضاع القانونية القائمة في حين أن القرار الإداري يمكن أن يهدف إلى إنشاء أوضاع قانونية جديدة أو إلغاءها.

ب. تعريف القرار الإداري في الفقه العربي.

لقد تناول الفقه العربي أيضا تعريف القرار الإداري حيث:

---

[1]– نقلا عن سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثانية، 1991، ص30.

[2]– ابتسام حمادي، طرق نهاية القرارات الإدارية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة (2012– 2013) ص 04. نقلا عن محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية للنشر والتوزيع، الأردن،2003، ص197.

[3]– رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة مقدمة لنيل درجة ماجستير في القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط ، الأردن، (2012–2013) ، ص11. نقلا عن محمد كامل ليله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، مصر، 1970، ص 210.

عرفه الدكتور **فؤاد مهنا** بأنه" عمل قانوني في جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثار قانونية بإنشاء وضع قانوني أو بإلغاء وضع قانوني قائم".[1]

وعرفه الدكتور **محمد الصغير بعلي** بأنه "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام، والذي من شأنه إحداث اثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة".[2]

وعرف الدكتور **مصطفى أبو زيد فهمي** القرار الإداري بأنه: «عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية إما في الحقوق أو الالتزامات ».[3]

أما الدكتور **محمد عبد الحميد أبو زيد فقد عرفه على** أنه "عمل قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة ولا يتوقف نفاذه على موافقة من ينطبق عليهم".[4]

نلاحظ مما سبق اتساع فكرة القرار الإداري في الفقه العربي لتشمل جوانب مختلفة من إبراز الأُثار المترتبة عنها من إنشاء، تعديل، وإلغاء بحيث لا يتوقف نفاذه على المخاطبين به، كما تم إبراز خصائص القرار الإداري، و ارتباطه بتحقيق المصلحة العامة.

رابعا: تعريف القضاء للقرار الإداري

عرفت محكمة القضاء الإداري بمصر في حكم صادر لها بتاريخ 28 فيفري 1954 القرار الإداري على أنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها

[1]– عمار بوضياف دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 70.

[2]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 08.

[3]– رضا غيابية، حجية القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بسكرة، (2012–2013)، ص 5.

[4]– سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الإداري من العمل التشريعي، دراسة تحليلية مقارنة، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 53.

الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".[1]

نلاحظ من هذا التعريف أنه تم حصر آثار القرار الإداري في إنشاء أو إحداث آثار قانونية، في حين أن القرار الإداري قد يكون الهدف منه تعديل وضع قائم أو إلغائه أصلا.

وقد تبنت محكمة العدل العليا الأردنية ذات التعريف وفي أكثر من مناسبة، وقد قضت في حكم لها "إن القرار الإداري عبارة عن تصريح من الإدارة من شأنه أن يحدث مركزا قانونيا يصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية" وقضت في ذات السياق بأن القرار الإداري عبارة عن "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين الأنظمة بقصد إحداث وتعديل مركز قانوني متى كان ذلك ممكنا وجائزا، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة".[2]

إلا أن تعبير الإفصاح الوارد في التعريف ينطبق على قرارات الإدارة الصريحة ولا يشمل قراراتها الضمنية وهذا ما جعله منتقدا.

خامسا: موقف المشرع الجزائري

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف القرار الإداري، غير أنه أشار إليه في بعض النصوص القانونية، فبموجب القانون العضوي 98-01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، وتحديدا بموجب المادة 9 منه،[3] اعترف المشرع الجزائري لمجلس

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 29.

[2]- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012 ، ص 173-174.

[3]- تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتضمن اختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 37 صادر في 1 جوان 1998 معدل ومتمم على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة

الدولة، بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية. كما تشير المادة 1/801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية،[1] إلى القرارات الإدارية دون إعطاء تعريف لها كالتالي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1. دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
   - الولاية والمصالح عير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
   - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
   - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية."

كذلك ما أشارت إليه المادة 96 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية [2]، حيث نصت على أن:" يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وتنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

يحدد محتوى هذه النشرة الرسمية وخصائصها عن طريق التنظيم."

أما قانون العقوبات فقد أشار إلى القرار الإداري في المادة 459 منه حيث نصت على أنه " يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أيضا أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة

أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

و يختص أيضا بالفصل في القضايا المحولة به بموجب نصوص خاصة".

[1]– القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 صادر في 23 أفريل 2008.

[2]– أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 صادر في 16 يوليو سنة 2006.

أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".[1]

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري

من خلال تعريف القرار الإداري يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي يتميز بها، والمتمثلة في:

أولا : القرار الإداري تصرف قانوني

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات و أعمال يعد من القرارات الإدارية، فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، صادر بقصد وإرادة ترتيب أثر قانوني وذلك بالأوجه التالية: [2]

الأول: إحداث مركز قانوني جديد مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، بتعيين شخص في وظيفة عامة بالبلدية، حيث يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق" الراتب، الحماية ...إلخ، ومتحملا في نفس الوقت لجملة من الالتزامات، (القيام بالعمل الحفاظ على السر المهني ...إلخ)، لم تكون موجودة وقائمة من قبل.

الثاني: تعديل مركز قانوني قائم مثل قرار وزير التربية بترقية موظف، تعديل في الحقوق والالتزامات (الترقية في الدرجة، الزيادة في الراتب ...إلخ).

الثالث: إلغاء مركز قانوني قائم مثل قرار الصادر عن مدير مستشفى بفصل أحد الممرضين مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بالحقوق المقررة للموظفين وعدم تكليفه

[1]– الأمر رقم 66–156 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد 49، صادر في 11 يونيو 1966، المعدل و المتمم.

[2]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص09.

ومطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي.[1]

وانطلاقا من ذلك فإن الأعمال الإدارية التي لا تمس بمصالح المخاطبين بها لا تعد قرارات إدارية، وهي أنواع:

الأول: الأعمال التحضيرية وتتمثل في الآراء التي تسبق إصدار القرار النهائي كالآراء البسيطة والآراء الاستشارية والآراء الإلزامية.

الثاني: الأعمال التنظيمية الداخلية وتضم الأعمال المتعلقة بحسن سير النظام والسير الداخلي للإدارة ومصالحها كالتعليمات والمناشير...الخ.

الثالث: الأعمال التهديدية كالإنذارات التي توجهها الإدارة شريطة ألا تكون مصحوبة بعقوبة ما.

الرابع: الأعمال التمهيدية وتتضمن جملة من الأعمال التي تمهد الإدارة من خلالها إلى ترتيب أثر قانوني ما.

الخامس: الأعمال المادية والتي تأتيها الإدارة عن قصد كالأعمال التي تباشرها في إطار تنفيذها للنصوص القانونية والأعمال الإدارية الموجودة من قبل، وعن غير قصد كالأعمال المادية التي تصدر نتيجة خطأ أو إهمال.

السادس: الأعمال النموذجية كالوثائق التي تضعها الإدارة لتكون نمطا ونموذجا لهدف التوجيه.

السابع: الأعمال التحسيسية الإرشادية للإدارة وردودها على استفسارات الجمهور.[2]

[1]– محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص140.

[2]– عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2006، ص 28.

ثانيا: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية

إن مصدر القرارات الإدارية بصورة عامة عن الإدارة، سواء كانت أجهزة و هياكل السلطة الإدارية، أو المؤسسات العامة أي الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية، وعليه فإن الأمر يقضي أن نستبعد مبدئيا من دائرة القرارات الإدارية، تصرفات كل من السلطات الأخرى (غير السلطة التنفيذية) أي تصرفات السلطة التشريعية والسلطة القضائية و كذا أعمال وتصرفات الهيئات و التنظيمات الخاصة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، [1]

نكون أمام قرار إداري إذا صدر العمل الانفرادي عن جهة إدارية، لا يهم مركزها (سلطة مركزية –إدارة محلية – إدارة مرفق مصلحي)، و إن هذا القرار سيحدث أثرا قانونيا، فيؤثر على المركز القانوني للمخاطب أو المخاطبين به.

إن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية باعتبارها أعمالا تشريعية ليست قرارات إدارية، كما أن الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية (المحاكم والمجالس) باعتبارها أعمالا قضائية ليست من قبيل القرارات الإدارية حيث لا تصلح محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، و مع ذلك فإن بعض ما يصدر من تصرفات و أعمال تتعلق بإدارة و تسير أجهزة البرلمان أو المحاكم يمكن تكيفه على أنها قرارات وأعمال إدارية مثل: القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية و التقنية بمجلس الدولة أو المجلس الشعبي الوطني.[2]

و لا يكفي لاعتبار القرار إداريا أن يكون صادرا عن سلطة إدارية وطنية، بل يجب أن يظهر من فحوى ومضمون القرار أو موضوعه أنه صادر عن جهة إدارية تتصرف كسلطة عامة، فإذا تعلق القرار بمسألة من مسائل القانون الخاص أو بإدارة شخص معنوي خاص فلا يعد قرار إداريا.[3]

---

[1]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 12.

[2]– عمار بوضياف ،القرار الإداري، مرجع سابق، ص23 .

[3]– شريف يوسف حلمي خاطر ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2007 ص21.

بالنسبة للهيئات والتنظيمات الخاصة باعتبارها من أشخاص القانون الخاص، فإن الهيئات والتنظيمات الخاصة مثل: الجمعيات والنقابات والتنظيمات المهنية والشركات المدنية والتجارية الخاصة والمؤسسات العمومية والاقتصادية لا يمكنها أصلا أن تصدر قرارات إدارية إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

في الجزائر تشير المادة 09 في فقرتها الأولى من القانون العضوي رقم 98 -01 المتعلق بمجلس الدولة، قد جعلت قرارات المنظمات الوطنية (منظمة المحامين ، تنظيم_الأطباء ، غرفة المحضرين القضائيين ...الخ) من قبيل القرارات الإدارية حيث أنها تصلح –مثلا– للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة شأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.[1]

ثالثا: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة

ليست كل التصرفات الصادرة عن الإدارة قرارات إدارية، حيث يشترط لاصباغ هذا الوصف على التصرف، أن يكون صادر من جانب واحد، وهو جهة الإدارة وهذا ما يميز القرارات الإدارية عن العقود الإدارية، لأنها لا تعبر عن إرادة الإدارة وحدها، ولكنها تنعقد بتلاقي إرادة الإدارة مع إرادة المتعاقد معها.

وليس معنى صدور القرار من جانب واحد حتمية صدوره عن شخص واحد، فقد يصدر عن شخصين يمثلان الإدارة ، كما لو استلزم المشرع صدور القرار عن وزير أو أكثر، كما قد يصدر القرار عن هيئة جماعية كمجلس الوزراء، ففي مثل هذه الحالات يعد التصرف قرار إداريا متى استوفى هذا القرار باقي المقومات مادام من صدر عنهم لا ينشدون مصالح متعارضة كأطراف العقد، بل يسعون لتحقيق مصلحة عامة واحدة مشتركة، يعبرون عن إرادة الإدارة.[2]

[1]– القانون العضوي رقم 98 -01 المتعلق بمجلس الدولة.

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ،ص 36.

بل قد يفرض القانون في حالات معينة، أن تشترك الإدارة المصدرة للقرار الإداري وإدارات أخرى قبل توقيع القرار، كما لو تعلق الأمر برخصة البناء أو الهدم، فقبل أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي القرار يلزم قانونا بإحالة الملف إلى جهات حددها التشريع ولإبداء الرأي ولا يتنافى ذلك أبدا مع الصفة الانفرادية للقرار.[1]

وبالتالي مما سبق يمكن استخلاص تعريف للقرار الإداري بأنه عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة ويترتب عليه آثار قانونية معينة.

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري.

إن القرار الإداري عمل إداري يعبر عن الإرادة المنفردة والملزمة للإدارة لغايات تحقيق أثر قانوني معين، ولقد وضع القضاء والفقه عدة معايير وأركان لمشروعية القرار الإداري حتى ينتج آثاره القانونية في مواجهة الأفراد مما يجعلنا نطرح التساؤل حول نفاذ القرارات الإدارية المعيبة؟

الفرع الأول: الأركان الخارجية للقرار الإداري

يعتبر الشكل والاختصاص الذي يتم وفقه التعبير عن إرادة الإدارة من العناصر الأساسية المتعلقة بأركان القرار الخارجية، وفيهما يتم ترجمة مشروعية القرار الخارجية.

أولا: ركن الاختصاص

يمثل الاختصاص الشرط الأول من شروط صحة القرار الإداري، فالقرار الإداري لا يكون صحيحا، إلا إذا أصدرته سلطات إدارية يخولها القانون الكفاءة لذلك، فهذه الكفاءة القانونية تكون الاختصاص.[2]

[1]– عمار بوضياف ،القرار الإداري ، مرجع سابق ،ص 45.

[2]– ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2011، ص 187.

أ. تعريف الاختصاص:

ينصرف لفظ الاختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الاختصاص المخول له، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها.[1]

أي أن الاختصاص هو القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني وهكذا فان الاختصاص في مجال القانون الإداري بمثابة الأهلية في القانون الخاص.[2]

ب. عناصر الاختصاص

يشتمل ركن الاختصاص على أربعة عناصر:

1. العنصر الشخصي لركن الاختصاص

والمقصود بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص في القرارات الإدارية أن تصدر هذه القرارات وتتخذ من طرف الأشخاص والهيئات أو السلطات الإدارية المحددة والمعينة بنصوص التنظيم القانوني للتصرف، والمرخص لها وحدها باتخاذ وإصدار هذه القرارات.[3] والقرارات الإدارية لا يمكن أن تتخذ أو يتأخر اتخاذها عندما تكون السلطة غائبة ولهذا

[1]– هنية أحميد: "عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)"، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، الجزائر، ص 49.

[2]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 49.

[3]– عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص120.

ولأسباب عملية حتى يكون تأمين حسن سير الإدارة العمومية واستمراريتها فان القانون يسمح ببعض حالات التنازل عن الاختصاص.[1] و المتمثلة في ما يلي:

الحالة الأولى: التفويض

ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جانب من اختصاصاته إلى فرد آخر والقاعدة المقررة في القانون الفرنسي أن تفويض السلطة يجب أن يكون دائما جزئيا، وأن تفويض الاختصاص بكامله مخالف للقواعد العامة وهذا ما يتفق مع كون الاختصاص شخصيا يجب أن يمارسه الموظف الأصيل على أنه أجاز المشرع تفويض الاختصاص بكامله بتمامها فلا مناص من احترام إرادته لأن المشرع هو الذي ينشأ الاختصاص و هو الذي يحدد من له ممارسته في حدود القانون.[2]

التفويض صورتان تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع.

الأولى: تفويض الاختصاص حيث تنقل جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص و يترتب على هذا عدم ممارسة صاحب الاختصاص الأصيل الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، وهنا يجد الأفراد أنفسهم أمام سلطة إدارية وليس أمام الموظف الذي يمارس الاختصاص ، والتفويض هنا لا يتغير بتغير شاغل الوظيفة.[3]

الثانية: وهي تفويض التوقيع والتي لا تؤدي إلى تخلي المفوض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه، بل تكون فقط في تخويل المفوض إليه الحق في القيام بعمل مادي هو التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض أو على وثيقة سبق أن أعدها ويكفي

[1]– ناصر لباد، مرجع سابق، ص 188.

[2]– سليمان محمد الطماوي، محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة و النشر، مصر، 2006، ص 320.

[3]– حسين فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 125.

لتحققه تنازل الأصيل عن صلاحياته في التوقيع للمفوض إليه بصفته الشخصية مع بقاء سلطة التقرير له.[1]

يجب أن تتقيد الإدارة بجملة من الشروط حتى يكون التفويض صحيحا وهي:

- لا تفويض بدون نص: وهي استناد التفويض إلى نص يجيزه ذلك أن صاحب الاختصاص يستمد الحق في ممارسته من نص تشريعي أو تنظيمي فانه لا يستطيع أن يفوض غيره في ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا سمح له بذلك نص تشريعي يكون في نفس قوة النص الذي منحه الاختصاص محل التفويض،[2]ومن ثم نكون أمام تفويض غير مشروع إذا ما وجد نص يمنعه ويحظره كما ورد في نص المادة101 من الدستور.[3]
- صدور قرار بالتفويض بحيث لا يتم التفويض بصفة آلية وإنما يحتاج إلى إرادة قانونية تمثلت في القرار الإداري القاضي بالتفويض، وهو قرار يصدر تنفيذ النص قانوني يرخص بالتفويض و يتيح نقل الاختصاص من الأصيل إلى المفوض إليه.[4]
- أنه من قواعد تفويض الاختصاص أنه لا تفويض على تفويض: بحيث لا يجوز للمفوض له أن يفوض غيره، ومخالفة هذه القواعد تجعل القرار الإداري الصادر بهذا الخصوص معيبا بعيب عدم الاختصاص.[5]

---

[1]– عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص162.

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية ي الفقه وقضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ص 58.

[3]– تنص المادة 101 من دستور 2016 على أنه: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و 105 و من 107إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور.

[4]– عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 112.

[5]– محمد جمال مطلق الذنيبيات، مرجع سابق، ص 72.

- وجوب أن يكون التفويض جزئيا بحيث يقتصر التفويض على جزء من اختصاصات الأصيل لا على مجمل اختصاصاته لأن القول بغير ذلك يعني تنازل الأصيل عن صلاحياته وهو ما لا يملكه.[1]
- تحديد مدة التفويض فهو إجراء مؤقت بطبيعته فهو يصدر لمدة محدودة، كما يجوز للمفوض إنهاؤه في أي وقت حتى قبل انقضاء المدة المحددة له و هذا لأن التفويض استثناء عن الأصل.[2]

الحالة الثانية: الحلول

ويقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص أو يحدث له مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك وتكون سلطاته هي نفسها سلطات الأصيل بعكس المفوض الذي تقتصر سلطاته على ما فوض به،[3] أي أن الحلول تخويل شخص إداري سلطة مباشرة اختصاص معهود أصالة لشخص إداري آخر وذلك في الحالات والكيفيات التي حددها القانون،[4] فلا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المشرع بحيث إذا اغفل عن تنظيمه أصبح الحلول مستحيلا قانونا.[5]

تتمثل شروط الحلول في:

- أن يكون صاحب الاختصاص الأصيل ملزم بالتحرك بموجب نص صريح؛

---

[1]– إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1983، ص 277.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 150.

[3]– عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، دراسة تحليلية في ضوء إحداث التعديلات التشريعية وآراء الفقه، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر،2012، ص202.

[4]– عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص33

[5]– خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص72.

- امتناع صاحب الاختصاص الأصيل عن أداء العمل المنوط به؛
- توافر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول إلا بنص، ولا حلول خارج النص ذلك أن الحلول على غير هذه التدابير يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص؛
- وجوب إنذار الهيئات اللامركزية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها[1].

يمكن تمييز الحلول عن التفويض في النقاط التالية:[2]

- التفويض يمارس دائما والأصيل موجود وبقرار منه حسب تقديره لذلك، أما الحلول فيكون بنص القانون بمجرد غياب الأصيل؛
- السلطات التي تنتقل بالحلول أوسع بكثير من تلك التي تنتقل بالتفويض لان الشخص الذي يحل محل الأصيل يتمتع بجميع ما له من صلاحيات على إطلاقها دون قيد أو شرط أما التفويض فإنه يكون محددا على سبيل الحصر ولا يكون عاما.
- الحلول ينتهي حال عودة الأصيل، أما التفويض يبقى للمدة المفوضة أو ينتهي بقرار من الأصيل وقت ما شاء.

---

[1]– عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 34.

كمثال عن تطبيقات الحلول سلطة حلول الوالي بحيث تنص المادة 100من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية:" يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية والحالة المدنية"

وكذا نص المادة 101من القانون رقم 11-10:"عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البادي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار."

كمت تنص المادة 102 من ذات القانون على أنه:" في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البادي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون."

[2]– عبد الناصر عبد الله أبوسمهدانة، مرجع سابق، ص 206.

الموظف الذي يحل محل الأصيل يحدد بنص القانون أما الموظف الذي يتم تفويضه فيكون بناء على اختيار الأصيل كما لو كان وزير وله عدد ممن يمكن له تفويضهم فانه يقوم بتفويض من يريد منهم حسب ما يقدره للصالح العام.

لعل أهم استثناء يرد على ركن الاختصاص الشخصي ومن الواجب ذكره هو الأخذ بنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الأخذ بالقرار أو التصرف الصادر عن هذا الموظف واعتباره سليما وقانونيا ومنتجا لآثاره بحيث تنفذ القرارات الصادرة عنه على الأفراد.[1] تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي هو مبتكر نظرية الموظف الفعلي بهدف حماية حقوق وحريات الفرد حسن لنية الذي يكون ضحية انتحال الوظيفة من طرف شخص أجنبي عن الإدارة.[2]

ويقوم أساس نظرية الموظف الفعلي وذلك تبعا للحالة على:

الظاهر: حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في حالة الظروف حماية لمصلحة الأفراد ما دام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه.

الضرورة: فلقد تم تسويغ سلامة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي في حالة الضرورة ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام، وذلك من أجل ضمان أداء الأجهزة الإدارية لمهامها بانتظام واطراد.[3]

[1]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 61.

[2]– السعيد سليماني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016، ص36.

[3]– خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص67.

بحيث تبنى نظرية الموظف الفعلي على المظهر في الظروف العادية وعلى الضرورة في الظروف الاستثنائية.[1]

2. العنصر الموضوعي لركن الاختصاص:

يقصد به تحديد المواضيع ونوعية الأعمال وطبيعتها التي يجوز للموظف أو الشخص الإداري إصدار قرارات بشأنها والناتجة عن عملية توزيع الاختصاص والصلاحيات بين مختلف الجهات الإدارية أو ضمن مستويات الجهة الإدارية الواحدة، ويكون تحت طائلة الإلغاء العمل الذي يصدر بشان مسألة لا يختص مصدرها بها موضوعا وهو ما يعرف باغتصاب السلطة.[2]

3. العنصر المكاني لركن الاختصاص:

ويقصد به تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية مثل الحدود الإدارية أو إلى الولائية أو الدائرة

---

[1]– ناصر لباد ، مرجع سابق، ص250.

[2]– علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 173.

من تطبيقات القضاء الجزائري قرار مجلس الدولة بتاريخ 2001/11/06 الغرفة لخامسة رقم 003408 حيث تدور وقائع القضية محل القرار القضائي أعلاه أن بلدية قسنطينة أصدرت قرار هدم مباني لعدم حصول المعني على رخصة البناء، و حيث أن المعني بالأمر دفع انه مرخص له بالبناء بموجب قرار صادر عن والي قسنطينة مؤرخ في 1990/04/18 و انه أودع ملف رخصة البناء على مستوى البلدية ولم ترد عليه ومن ثم طالب بتعويضات ناتجة عن تطبيق قرار الهدم و حيث أنه تبين لمجلس الدولة بعد دراسته لمجموع الوثائق الواردة في الملف أن مديرية المنشآت والتجهيز لولاية قسنطينة رخصت للمعني بأن يدمج بنايته مع الطريق الوطني رقم 5 ، وأن هذا القرار لا يعد بمثابة رخصة بناء و اعترف مجلس الدولة في ذات القضية أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار رخصة البناء و بناء عليه طبق مجلس الدولة في القضية المذكورة ركن الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، أنظر مجلة مجلس لدولة، العدد الأول، 2002، ص 132.

المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي،[1] وعلى ذلك فان لكل صاحب اختصاص نطاق مكاني محدد يسمح له بممارسة اختصاصه فيه، وإذا ما تجاوز هذا النطاق أصبح قرار معيبا بعيب عدم الاختصاص.[2]

4. العنصر الزماني لركن الاختصاص:

يقصد به تحديد الفترة الزمانية التي يمكن خلالها لعضو السلطة الإدارية إصدار قراراته، ومثال ذلك العهدة الانتخابية لرئيس البلدية والدورات للمجالس المحلية ومدة التعيين للوالي.[3]

إن هذه العناصر والسابق ذكرها يجب توافرها في ركن الاختصاص، وكذا احترامها جميعا في ذات الوقت وإلا عد القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص.[4]

ثانيا: ركن الشكل والإجراءات

الشكل هو الصورة والمظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري لدى صدوره، والشكل أو الإجراء هو مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري، وشكل القرار الإداري هو الصورة التي تطرح فيها الإدارة إرادتها بإصداره، فإذا اشترط القانون صدور القرار مكتوبا أو مسببا كما هو الحال في القرارات التأديبية، فان مخالفة الإدارة لهذا الشكل قد يبطل قرارها لكونه معيبا في شكله.[5]

[1]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص121.

[2]– نسرين شريقي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 15.

[3]– عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 35.

[4]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق ص121.

[5]- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص 150.

من أمثلة الشكليات: كتابة القرارات الإدارية في وثيقة معينة كما جاء في نص المادة 157 من الأمر رقم 06-03:" يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة."[1]

وشكلية تسبيب القرارات الإدارية كما جاء في نص المادة 170 من الأمر رقم 06-03:" تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، في جلسات مغلقة. يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة."[2]

وشكلية التوقيع على القرارات وشكلية تحديد تاريخ إصدار القرارات الإدارية كما جاء في نص المادة 55 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية:" تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا. توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الاعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في اجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."[3]

وشكلية نشر وتبليغ القرارات الإدارية كما جاء في نص المادة 172 من الأمر فم06-03: "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار، و يحفظ في ملفه الإداري."[4] وشكلية احترام توازي الأشكال وغيرها.[5]

من أمثلة الإجراءات: التي ينبغي على الإدارة اتخاذها قبيل صدور قراراها الإداري: نذكر الإجراء الاستشاري، كما جاء في نص المادة 158 من الأمر 06-03:"يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية

[1]- الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.

[2]- نفس المرجع.

[3]- القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[4]- الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.

[5]- نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 151.

الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل و يعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة النى أقرت هذا النقل."[1]

وإجراء المداولة، كما جاء في نص المادة 52 من القانون رقم 11-10" يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات."[2]

وإجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرار الإداري كما جاء في نص المادة 171 من الأمر رقم 06-03: " يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البث في القضية المطروحة."[3]

وإجراء احترام حق الدفاع كما جاء في نص المادة 169 من ذات الأمر "يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو يستحضر شهودا ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه."[4]

ولقد أتى القضاء والفقه الإداريين على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات تمس بالشروط الجوهرية المتطلبة في القرار وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إغفالها إهدار سلامة القرار ويترتب البطلان في الصورة الأولى دون الصورة الثانية، والمعيار في تصنيف هذه الشكليات هو مدى تدخل المشرع بالنص عليها وترتيب الأثر على غيابها وكذا الهدف المراد من هذه الشكليات.[5]

الفرع الثاني: الأركان الداخلية للقرار الإداري

[1]- الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.
[2]- القانون رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
[3]- الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.
[4]- الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.
[5]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص274.

تتمثل الأركان الداخلية للقرار الإداري في السبب والمحل والغاية، وهي عناصر تظهر فيها السلطة التقديرية على خلاف الأركان الخارجية التي تكون في الغالب مقيدة ولا مجال للتقدير فيها.

أولا: ركن السبب

إن القرار الإداري يقوم على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصدار القرار وهذه الحالة تسبق القرار الإداري وتكون وراء الإدارة في اتخاذ القرار الإداري، وذلك أن الإدارة عندما تتخذ قرار لا تفعل ذلك اعتباطا وإنما لابد لرجل الإدارة المختص أن يقيم قراره على أساس قاعدة قانونية مع مراعاة الظروف والاعتبارات الواقعية التي تحيط به بحيث يكون قراره نتيجة لجملة عناصر قانونية ومادية تكون سبب القرار والمحرك له، وهذه تكون سابقة على القرار وخارجة عنه، ومقدمة ضرورية لاتخاذ أي قرار تصدره الإدارة.[1]

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة أن تتوافر شروط في سبب القرار الإداري وهي:

- أن يكون السبب منتزعا من أصول قائمة و موجودة.
- أن يكون السبب مرتبطا ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه في القرار.
- أيضا أن يكون السبب منتجا في دلالته وان يكون مشروعا.[2]

ثانيا: ركن المحل

[1]– إبراهيم سالم العقيلي، إساءة الاستعمال السلطة في القرارات الإدارية –دراسة مقارنة– دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص49.

[2]– اشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر، 2009. ص 25.

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو بالإلغاء والقاعدة العامة أنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه وهذا المحل هو الذي يميز التصرف القانوني وتبلور جوهره.[1]

حتى يكون محل القرار الإداري سليما يشترط على أن يكون:

محل القرار الإداري جائز قانونا أو مشروعا، وهذا الشرط يعني أن يكون الأثر القانوني الذي يترتب على إصدار القرار الإداري متفقا مع القواعد القانونية وإذا كان هذا الأثر مخالفا للقواعد القانونية كان القرار الإداري معيبا في محله.

- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا من الناحية العملية وهذا الشرط يعني ألا يكون الأثر القانوني المترتب عن القرار الإداري غير ممكن تحقيقه من الناحية العملية حتى لا يستحيل تنفيذ القرار.[2]

ثالثا: ركن الغاية

الغاية هي الهدف والأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي تستهدفه الإدارة من تصرفاتها القانونية وقراراتها الإدارية، ومن ثم فان القرارات المتخذة من جانب الإدارة، يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام وهذه القاعدة عامة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية وتلتزم بها الإدارة العمومية في كل أعمالها.[3]

[1]– أحسن رابحي، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ص 26.

[2]– نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2010، ص 275.

[3]– نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 135.

الغاية هي المبرر الحقيقي لمنح الإدارة سلطة اتخاذ قرارات إدارية ملزمة إلا أن المشرع قد يرى تخصيص أهداف محددة بصدد بعض القرارات المتصلة بنشاط معين، بحيث أن عدم الالتزام بهذه الأهداف المحددة يعني أن القرار قد خالف القانون بخروجه عن احد شروط مشروعيته[1].

يوصف هذا الركن أنه ركن احتياطي ذلك أن القاضي الإداري لا يلجا إليه إلا عندما لا تسعفه الأركان الأخرى والسبب في ذلك أن ركن الغاية ركن نفسي صعب الإثبات،[2] كما أن على الإدارة أن تلتزم بالأهداف التي يحددها المشرع في حالة أوجب عليها إصدار قرار لتحقيق هدف محدد وهي ما يسمى بـ "قاعدة تخصيص الأهداف".[3]

وعليه فإن القرار الإداري يقوم على الأركان السابقة الذكر ويلزم لصحة القرار توافر شروط صحة هذه الأركان، وإذا شاب ركن من هذه الأركان عيب يكون القرار معيبا، غير أنه يفترض دائما في القرار الإداري قرينة الصحة و التي على أساسها يكون القرار نافذا ذلك أن القرارات المعيبة تبقى نافذة في حق الأفراد ما لم تكن محل دعوى طعن بالإلغاء بحيث إذا صدر قرار إداري مثلا و ثبت فيه الانحراف بالسلطة و إساءة استعمالها وهنا خروج عن الهدف و رفع المعني تظلما أمام جهة وصائية جاز لهذه الهيئة بما يخولها القانون من سلطة إلغاء القرار الإداري إلغاء إداريا فلا ينفذ مضمونه.

---

[1]– سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، مصر، 2009، ص 571.

[2]- محمد جمال مطلق الذيبات، مرجع سابق، ص 216.

[3]– في مجال الضبط الإداري مثلا و تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف نجد أن هدف القرار الإداري الضبطي ينحصر في حماية النظام العام بصفة وقائية، ما يعني أن سلطات الضبط الإداري مقيدة بموجب القانون بتحقيق هدف محدد طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف و القاعدة أنه لا توجد سلطة تقديرية في تحديد الهدف أو الغرض من التصرف في مجال الضبط الإداري، لأن المشرع يحدد ذلك مسبقا، فإذا مارست سلطات الضبط نشاطها من أجل تحقيق غاية غير حفظ النظام العام كان قرارها غير مشروع و مشوب بعيب الانحراف بالسلطة. أنظر السعيد سليماني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 90.

كما أنه للمعني الذي قدم تظلما إداريا و لم تستجب جهة الإدارة أو أن يلجأ للقضاء الإداري مباشرة إن كان القانون يسمح بذلك، فإن القاضي الإداري يفحص القرار المطعون فيه بشأن الهدف فإن ثبت لديه الانحراف بالسلطة سارع إلى التصريح بإلغاء القرار الإداري،[1] ولقد وضع المشرع الجزائري آجال مقررة لرفع هذه الدعوى بحيث يتحصن القرار بعد انتهاء هذه الآجال.[2] بحيث يكون القرار الإداري حصينا ضد الإلغاء، وهو ما يجعله في حكم القرار المشروع ، كما يجعله لنفس السبب مصدرا يعتد به شرعا لمراكز قانونية صحيحة ولحقوق مكتسبة لدى صاحب المصلحة.[3]

[1]– عمار بوضياف ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 169.

[2]– تنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية :" يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي "

كما تنص المادة 830 :" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه .

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (02) ، بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم

و في حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيذ المتظلم من أجل شهرين (02) ، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ أجل شهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، و يرفق مع العريضة"

[3]– شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق ، ص 125.

المبحث الثاني:

القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد.

معظم القرارات الإدارية هي قرارات تخاطب الأفراد ونافذة في حقهم لأنها تمس بمراكزهم القانونية سواء بإنشاء، تعديل أو إلغاء، مادامت هذه القرارات تتمتع بالصفة الملزمة وطالما كان القرار صحيحا مكتمل الأركان، ذلك عكس القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد.[1]

وسنفصل في ذلك بتعريف القرارات الإدارية النافذة (المطلب الأول)، وأنواع القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم القرارات الإدارية النافذة

مصطلح القرار الإداري النافذ ظهر لأول مرة في الفقه الإداري الفرنسي ثم مجلس الدولة إلا انه اخذ معاني مختلفة تطورت بتطور القضاء الإداري، حيث ارتبطت خصوصا بالسريان و التنفيذ فوجب التطرق في تعريف القرارات الإدارية النافذة إلى المقصود بالنفاذ وتمييزه عن مصطلحات مشابهة.

الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية النافذة

من خلال هذا الفرع سنفصل في تعريف النفاذ و الأصل التاريخي لتسمية القرار النافذ.

[1]– "القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد و هي التي لا يحتج بها في حقهم ومصالحهم، فهي تشكل ما يعرف باسم إجراءات التنظيم الداخلي، كالمنشورات ، التعليمات، الدوريات و الأوامر المصلحية و التوجيهات الصادرة عن السلطات الإدارية الرئاسية والموجهة للموظفين" ، أنظر عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 128.

أولا: المقصود بنفاذ القرار الإداري

تعددت المعاني اللغوية لكلمة النفاذ في قواميس اللغة العربية ومعاجمها، حيث تباينت فيما بينها عند تحديدها للمعنى اللغوي لهذه الكلمة، وأصل الكلمة لغويا هو نَفَذَ،وهو أصل صحيح يدل على مضي أمر، وهو نافذ أي ماض في أمره، والنفاذ هو المضي في الأمر وقد يأتي النفاذ بمعنى الاختراق أو سريان المفعول[1].

أما اصطلاحا فنجد أن النفاذ يتميز بشموليته وتعدد موضوعاته، فهو يرتبط بمجموعة الأعمال القانونية على اختلاف أنواعها، سواء الأعمال القانونية المشرعة التي تتمثل في القاعدة القانونية، أو الأعمال القانونية الشخصية أو الذاتية ومثالها التصرفات الإرادية العقدية، أو الأعمال القانونية الشرطية و هي القرارات الإدارية.[2]

قد اختلف الفقه في تعريف نفاذ القرار الإداري فهناك من يرى أن النفاذ هو السريان كما عرفه البعض على أنه إنتاج القرار الإداري لآثاره القانونية التي صدر بقصد إحداثها

[1]– أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكرياء، معجم قواميس اللغة، دار الكتب العلمية، لبنان، الطبعة الثانية، 2008، ص 548.

[2]– تتمثل الأعمال القانونية المشرعة في الأعمال التي تستهدف سن أو وضع قواعد قانونية عامة ومجردة، تؤدي بدورها إلى التأثير في المراكز القانونية، بشكل عام ومجرد، سواء من حيث إنشاء هذه المراكز التي لم تكن موجودة من قبل بالنسبة للأشخاص المخاطبين بها، أو تعديلها، أو إلغائها، أما الأعمال القانونية الشخصية فهي الأعمال القانونية التي يقوم بها الأشخاص و تؤثر في مراكزهم القانونية بشكل خاص، ومثال ذلك العقود التي يبرمها هؤلاء لتحكم مراكزهم القانونية، مثل مركز البائع و المشتري في عقد البيع المبرم بينهما فهي مراكز خاصة وليست عامة، او مجردة، كما هو الحال بالنسبة للقاعدة القانونية و تعتبر العقود أعمالا قانونية شخصية بالنظر للطابع الشخصي الذي تتمتع بها، و لدور أطرافها الكبير في وجودها طبقا لمبدأ سلطان الإرادة المتعاقدة، وبالنسبة للأعمال القانونية الشرطية، فهي الأعمال القانونية المشروطة لإلحاق الفرد بمركز قانوني معين نص عليه القانون بشكل عام ومجرد، ومثالها القرار الإداري بتعيين أحد الأفراد موظفا عاما في وظيفة معينة فالقرار هنا جاء ليلحق هذا الفرد بالمركز القانوني للموظف العام و المنصوص عليه في القانون بشكل عام و مجرد، وبدون هذا القرار فلن يلتحق الفرد بهذه الوظيفة لذلك يعد القرار عملا قانونيا شرطيا لاكتسابه صفة الموظف العام وتمتعه بالمركز للموظف العام، انظر سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 2003، ص 155.

والتي تتمثل في إنشاء بعض المراكز القانونية الجديدة أو إلغاء أو تعديل بعض المراكز القانونية القائمة، أو إحداثه للأثر القانوني الذي يشكل موضوع القرار الصادر عن السلطة المختصة بإصداره وفق الإجراءات و الشكل التي يحددها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة.

و هناك من يرى أنه عبارة عن ما يرتبه القرار من آثار قانونية من خلال إحداث تغيير أو تعديل في التنظيم القانوني القائم، أي في مجموعة القواعد و المراكز القائمة وقت التنفيذ،[1] فواقعة النفاذ تجعل القرار الإداري قادرا على القفز من دائرة العمل المادي إلى داخل النظام القانوني ليكتسي القرار الطابع القانوني، الذي يجعله قادرا على السير نحو ترتيب آثاره، أي منح الحقوق و فرض الالتزامات على أطرافه لذلك فعلاقة النفاذ بالأثر القانوني هي علاقة تتابعية.

كذلك عرف أنه عبارة عن الاحتجاج بما حواه هذا القرار في مواجهة الإدارة و الأفراد على حد سواء، حيث لا ينفذ القرار الإداري في حق الأفراد فحسب، بل ينفذ أيضا في مواجهة الإدارة من خلال ترتيبه للحقوق و فرضه للالتزامات على كل منهما، فالحديث عن الاحتجاج بالقرار الإداري ناتج عن وجود القرار أولا، و تحقق نفاذه ثانيا.

أخيرا يمكن القول أن نفاذ القرار الإداري يعكس واقعة أساسية ينطلق منها سريان القرار الإداري في اتجاهين متوازيين بالنسبة للإدارة و للأفراد معا، و بتفاوت زمني بينهما فيحدث أثره القانوني في مواجهة الإدارة إلى أن يتحقق علم الأفراد بمضمونه، و من ثم يحتج بهذا الأثر في مواجهة جميع أطرافه، و بذلك يعتبر السريان اكتمالا لدائرة النفاذ، و بالتالي يمكن القول أن نفاذ القرار الإداري هو دخوله مرحلة العمل به في مواجهة أطرافه.

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مقومات وعيوب القرار الإداري ، نفاذ و تنفيذ و وقف تنفيذ القرار الإداري و انقضاؤه، مطبعة المكتب الجامعي الجديدة، 2012، مصر، ص173

ثانيا: التطور التاريخي لتسمية القرار النافذ

تعود الرواسب الأولى لمصطلح القرار النافذ إلى القرن التاسع عشر، حيث استعمل **Laferrière لافرييير** هذا المصطلح للتأكيد أن دعوى الإلغاء لا تقوم إلا إذا كان القرار نافذا "**exécutoire**" بمعنى أن دعوى إلغاء القرار الإداري لا تقوم إلا إذا أحدث هذا القرار ضررا فعليا والقرار لا يحدث ضررا إلا إذا كان نافذا.[1]

بالنسبة لـ **لافرييير** فإن دراسته للقرار النافذ كانت بموجب دراسته الشروط المتعلقة بدعوى الإلغاء على أساس التعسف في استعمال السلطة،[2] ولم يقصد بعبارة نافذ إلا أن يكون القرار قابلا للتنفيذ.[3]

وبالتالي فإن القرار الإداري غير القابل للتنفيذ لا يلحق أي ضرر ولا يكون نافذا.

وقد أخذ **اودولف شوفو Adolphe Chauveau** بمصطلح القرار النافذ حيث أكد أن القرارات الإدارية نافذة بذاتها دون الحاجة لأن يجاز تنفيذها بأمر من القضاء ، كما بين أن القرارات

[1]– عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، – دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد – منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى،2009، ص 94 –95 .

[2]– التعسف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة و هي إقدام موظف على استعمال سلطته أو نفوذه ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، ليصدق على،أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة، أو جباية الرسوم أو الضرائب ، أو تنفيذ قرار قضائي، أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر من السلطة ذات الصلاحية ، و بصفة عامة هي انحراف الموظف صاحب سلطة القرار عن التنفيذ السليم في استعمال سلطته وفقا لروح القانون و الأهداف التي يتوخاها القانون. أنظر موريس نخلة و آخرون، القاموس القانوني الثلاثي قاموس قانوني موسوعي شامل و مفصل عربي–فرنسي– إنجليزي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 140

[3]– عصام نعمة، مرجع سابق، ص95

النافذة والتي لم يتم إبلاغها للأفراد المعنيين بها لا يحتج بها من طرف الإدارة دون إمكانية لأي تنفيذ جبري.[1]

بالنسبة لـ **رودولف دارست Rodolphe Dareste** فقد أقر أن قرارات السلطة العامة نافذة و تتمتع بالقوة التنفيذية [2]

أما عرَاب هذه التسمية "**La Décision Exécutoire** " فهي تعود للعميد هوريو حيث احتل هذا المصطلح مكانة واسعة في مؤلفاته إذ أخذ نفس فكرة **لافرييز** على أن القرار محل دعوى الإلغاء وجب أن يكون قرارا نافذا.[3]

استخدم بعض فقهاء القانون العام لمصطلح القرار النافذ كبديل عن مصطلح القرار الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة، قاصدين بذلك الدلالة على القوة الخاصة لهذا النوع من القرارات،[4] إلا أن هذه التسمية لم تنل الإجماع الفقهي حيث تعرضت للنقد من قبل بعض الفقهاء أو تجنبها آخرون، وسبب ذلك وجود بعض القرارات الإدارية صادرة بالإرادة المنفردة وتكون خارج إطار النفاذ لسبب وحيد أن القرارات النافذة نوع من القرارات الصادرة بالإرادة المنفردة، وبالتالي كل قرار نافذ هو قرار صادر بالإرادة المنفردة للإدارة إلا أن ليس كل قرار صادر بالإرادة المنفردة للإدارة هو قرار نافذ، وهذا ما أقره الفقيه **Nguyen van bong** حسب ما أشار إليه الدكتور **عصام نعمة إسماعيل** عندما عرف القرار المنفرد الطرف بأنه كل إعلان للإرادة من طرف موظف عمومي بهدف إحداث أثر قانوني أما القرار النافذ فهو كل قرار إداري ملزم للمعنيين به ويكون قابلا للتنفيذ الجبري بوسائل الإدارة.[5]

---

[1]– Adolphe Chauveau, code d'instruction administrative, imprimerie et librairie général de jurisprudence, France, 3eme édition, 1848, p 391

[2] - Rodolphe Dareste, la justice administrative, auguste durand, libraire - éditeur, France 1862, p 554.

[3]- Maurice Hauriou, précés de droit administratif et de droit public général, librairie de la société du recueil et des lois et des arrêts, France, 5eme édition, 1903, p265

[4]- Bernard Asso et autres: "contentieux administratif " panorama des droits, p229.

[5]– عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص 99.

بالنسبة لقانون 7 جانفي لسنة 1983 المتعلق بتوزيع الصلاحيات بين البلديات والمحافظات وأقاليم الدولة الفرنسية نص على بعض القرارات ليست نافذة إلا بعد مضي مهلة معينة، [1] إذ كلمة نافذة هنا استعملت للتحديد الآونة التي تصبح فيها هذا القرارات سارية المفعول.

ويمكن القول أن القرار النافذ هو قرار يكفل فيه الحق للإدارة بضمان تنفيذه حتى في الحالات التي يجوز فيها للأفراد المخاطبين بالقرار الاعتراض على شرعيته. [2]

نلاحظ أن أصل مصطلح القرار النافذ ارتبط دوما بإمكانية إلحاقه بالتنفيذ حيث يبقى النفاذ والتنفيذ مصطلحين مترابطين إن وجد الأول تحقق الثاني.

الفرع الثاني: تمييز النفاذ عن المصطلحات المشابهة

يحدث أحيانا الخلط بين النفاذ وبعض المصطلحات المتقاربة لمفهومه و هو ما سيتم توضيحه كالآتي.

أولا : تمييز النفاذ عن التنفيذ

بالنظر للآراء الفقهية سابقة الذكر ارتبط نفاذ القرار الإداري دائما بتنفيذه إلا أن هناك اختلاف مابين النفاذ و التنفيذ وبالتالي وجب تمييز هذين المصطلحين لإعطاء مفهوم واضح عن القرار النافذ.

إن القول بأن القرار نافذ بذاته، يعني أن للقرار الإداري قدرة ذاتية على فرض الالتزام بدون تأثير خارجي، [3] وهذا النفاذ هو مفتاح التنفيذ المادي الذي يعتبر مرحلة لاحقة على

[1]– جورج قوديل بيار ديفولفيه ، القانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات النشر والتوزيع، لبنان، ص 200

[2]– Nkongho Elias: "the concept of grievious administrative décisions in Cameroonian - droit administratif ", juridisme périodique, revue de droit et de science politique, numéro 40,1999, p76

[3]– جوزف بادروس،القاموس الموسوعي الإداري عربي–عربي، منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،2006، ص444.

صدور القرار أما النفاذ فهو جزء من تكوين هذا القرار. وهذا الخلاف بين المصطلحين ليس شكليا فقط و إنما هو أمر جوهري وقانوني بامتياز. فالتنفيذ فعل مادي أما النفاذ فهو ركن قانوني.

النفاذ ناشئ عن تضمن القرار التزاما قانونيا، لكن ليس من السهل تعريف أو تعيين الأثر القانوني، حيث لا يلزم أن يكون الأثر المترتب على القرار هو إنشاء حق أو فرض التزام بالمعنى المقرر لهذين الاصطلاحين في القانون، و إنما يكفي أن يمس القرار مصالح الأفراد أو يؤثر على الأوضاع المقررة لهم، أو أن يتضمن التزاما بالقيام بعمل أو بالامتناع عن هذا العمل، فمثلا الإنذار الذي توجهه الإدارة إلى أحد الأفراد بالقيام بعمل من الأعمال و إلا اتخذت ضده الإجراءات القانونية لإجباره على التنفيذ مثل هذا الإنذار يعتبر قرارا إداريا و لو أنه لا ينشئ حقا أو يفرض التزاما إلا انه يحدث أثرا قانونيا.[1]

من هنا كان الفرق بينهما أن النفاذ هو القوة التنفيذية التي يتمتع بها القرار الإداري التي تجعله مستقلا بذاته لا يحتاج أي تدخل خارجي يثبت وجوده، و لا يستعين بالقضاء من إحداث الآثار التي يولدها، في حين أن التنفيذ ما هو إلا جزء من تحقيق الآثار القانونية وإذا كان التنفيذ المادي أوضح أثر له، لأنه الأثر الذي يتجه إليه الذهن لأول وهلة باعتباره الأثر الملموس، فإن هذا التنفيذ المادي ليس في الحقيقة سوى مرحلة من مراحل تحقيق آثار ذلك القرار.

فقبل التنفيذ المادي يترتب على وجود القرار أثر قانوني متمثل في إنشاء، إلغاء أو تعديل وضع قانوني قائم، وذلك بغض النظر عن أي تنفيذ مادي له، والتنفيذ في القرار الإداري يبدو بمثابة آخر مرحلة من مراحله، أو بعبارة أخرى فإنه يحقق في نطاق الحياة الواقعية التعديلات التي تكون حدثت في نطاق الأثر القانوني.

[1] عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص99.

فالقرار الإداري يكون نافذا دون أن تعرض مطلقا مشكلة تنفيذه طوعيا أو عن طريق الجبر و الإكراه.[1]

ثانيا: تمييز النفاذ عن السريان

يعكس النفاذ نقطة البدء في دخول القرار الإداري مرحلة جديدة، و هو مرهون بتحقق اكتمال عناصر وجود القرار الإداري و اتخاذ الإجراء اللازم لصدوره في وقت سابق.

أما السريان فيأتي لترجمة النفاذ عمليا، ويمنحه صفة الاستمرارية، بحيث يجعل القرار الإداري يسير في طريقين أحدهما فوري في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره كأصل عام، أما الثاني فيعني سريان القرار في مواجهة الأفراد لا يكون إلا بعد توافر علمهم به، وليس بشكل فوري، و على هذا الأساس يمكن القول أن النفاذ هو الذي ادخل القرار الإداري إلى النظام القانوني القائم، بحيث أصبح جزء منه، و من ثم هو الذي يمنح القرار رخصة السريان بداخل هذا النظام، نحو ترتيب الآثار القانونية المراد تحقيقها، و بمعنى أدق يمكن الخلوص إلى أن النفاذ يستحضر الوجود القانوني للقرار، بينما السريان فهو يترجم هذا الوجود عمليا في مواجهة أطراف القرار.[2]

إذن يجب التفرقة بين نفاذ القرار الإداري و سريانه في حق الغير، فإن كانت القاعدة أن الأمر الإداري يصير نافذا منذ توافر أركانه إلا أنه لا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ العلم به.

يبرز الفرق بين النفاذ و السريان إلى حد ما بالنسبة للقرارات الإدارية الموصوفة،

[1]– عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص 100.

[2]– محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، 2015، ص214.

وهي القرارات المعلقة على شرط أو مضافة لأجل، أو القرارات الرجعية، فالنفاذ يتحقق في كل الأحوال، و في وقت معين، لكن السريان نجده يتقدم أو يتأخر عن لحظة النفاذ.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث النفاذ

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الآثار المتولدة عنها أي من حيث النفاذ إلى قرارات إدارية نافذة في حق الأفراد وأخرى غير نافذة في حقهم.

الفرع الأول: القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد

إن القرارات الإدارية من حيث موضوعها يتعلق كلها بتنظيم حياة الأفراد و الجماعات و سلوكهم في المجتمع، ولتحقيق هذه الغاية قد يتضمن القرار قاعدة عامة تنظم سلوك الأفراد بوجه عام و قد يتضمن أمرا أو ترخيصا يحدد حقوق وواجبات فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم ففي الحالة الأولى يقال عن القرار أنه تنظيمي و في الحالة الثانية يقال عن القرار أنه فردي.[1]

تتنوع القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الوجهة التي ينظر منها إلى القرار فبالنظر إلى مداها أو تمتعها بخاصيتي العمومية و التجريد أو إلى المخاطبين بها،[2] أي تلك النافذة بحق الأفراد نجد قرارات فردية و أخرى تنظيمية.

---

[1]– حسين الطاهري، مرجع سابق، ص 113.

[2]– هناك تقسيمات أخرى متعددة للقرارات الإدارية فنجد القرارات الإدارية من حيث الخضوع للرقابة القضائية وتضم القرارات الإدارية المحصنة ضد الرقابة القضائية وأخرى الخاضعة للرقابة القضائية ، وقرارات إدارية من حيث الآثار إلى قرارات (سليمة، معيبة أو منعدمة) و قرارات إدارية من حيث الأثر الذاتي إلى قرارات منشئة و أخرى كاشفة إلى غير ذلك من التقسيمات /أنظر عادل بوعمران، مرجع سابق، ص3، و ماجد راغب الحلو القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 439.

أولا: القرارات الإدارية الفردية

وهي القرارات التي تخص شخصا معينا بذاته أو أفراد معينين بذواتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الحالة المعنية أو الحالات المعنية.[1]

لا يغير من حقيقة القرار الفردي أن يصدر في شكل قرار يتعدد المخاطبين به ما دام يتعلق في واقع الأمر بمعين بالذات، فالعبرة في تمييز القرار دائما في تحديد المخاطبين به على الأساس نفسه كالقرار الصادر بتعيين أو ترقية عدد كبير من الموظفين،[2] فالعبرة في تمييز القرار الفردي ليست في قلة أو كثرة عدد الأفراد الذين ينطبق عليهم القرار، وإنما في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم.[3]

وتأخذ القرارات الإدارية صورا مختلفة فقد تتضمن أمرا بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، و قد تتضمن الامتناع عن عمل فعل معين كالأمر الصادر بمنع القيام بمظاهرة أو احتفال بمناسبة معينة أو تحريم التقاط الصور لمناطق معينة أو ارتيادها وقد يكون القرار الفردي متضمنا السماح أو التصريح بعمل معين، كالقرار الصادر بمنح شخص تصريحا للعمل في أماكن معينة، أو للعمل لدى هيئة أو حكومة أجنبية، وكذلك الترخيص لأحد الأفراد بحمل سلاح ناري لظروف معينة و في مناطق محددة.[4]

ثانيا: القرارات الإدارية التنظيمية

القرارات الإدارية التنظيمية هي طائفة القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة

[1]– عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 137.

[2]– خاد سمارة الزعبي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 111.

[3]– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري مرجع سابق، ص 441.

[4]– هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الرابعة، 2006، ص245.

ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها، و موجهة لعدد غير محدد من الأشخاص و يعرف كذلك بأنه العمل الصادر من السلطة الإدارية و يتضمن قواعد عامة.[1]

فهي إذن التي يتضمن محلها إنشاء حقوق و التزامات عامة و مجردة

و العمومية هنا تعني: أن القرار التنظيمي يتوجه بخطابه إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين و ليس إلى فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم ولا يغير من طبيعة القرار أن يكون المخاطب به طائفة محددة ما دام أعضاؤها غير محددين بذواتهم وأسمائهم، أما التجريد في وصف القرار التنظيمي فيعني أن هذا القرار لا يستنفد ولا ينتهي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها و إنما يبقى ساريا و يتجدد تطبيقه بتجدد الحالات المماثلة التي تقع في المستقبل وذلك بطبيعة الحال ما لم يسحب أو يلغى بالطرق القانونية المقررة لذلك أو تنقضي المدة المحددة إن كان لسريانه أجلا معينا.[2]

ومن أمثلة القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح الإدارية بجميع أنواعها(اللوائح التنظيمية، اللوائح التنفيذية، اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة، لوائح التفويض)[3]، والتي سوف نفصل فيها حسب الأوجه التالية:

الأول: اللوائح التنفيذية فهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة من أجل تنفيذ القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية، فهي تتضمن القواعد التفصيلية اللازمة لتسهيل تنفيذ القوانين وإكمالها.[4]

الثاني: اللوائح المستقلة وهي لوائح الضبط أو البوليس وهي القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن و توفير السكينة و الطمأنينة وحماية الصحة العامة فهي عبارة عن القيود التشريعية التي يقتضيها الصالح العام، وهي التي تضعها هذه السلطة

[1]– ناصر لباد، مرجع سابق، ص 182.

[2]– محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، مرجع سابق، ص 76.

[3]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 142.

[4]– سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الإداري من العمل التشريعي، مرجع سابق، ص 157.

على الحريات الفردية، ومن أمثلتها اللوائح المنظمة للمرور، واللوائح المنظمة للمحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة ،واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية ومنع انتشار الأوبئة...الخ.[1]

تصدر هذه اللوائح عن رئيس السلطة التنفيذية أو من الوزراء أو مديري إدارات الأمن و الصحة كل في دائرة اختصاصه طبقا لنصوص دستورية.[2]

الثالث: لوائح الضرورة وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية تمر بها الدولة كحالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية.[3] و التي تخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية للتحكم في الوضع.[4]

الرابع: لوائح التفويض وهي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مسائل اختصاص السلطة التشريعية ولا نجد تطبيقا لهذه اللوائح في الجزائر إلا في ظل دستور1963 التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات طابع تشريعي عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة شهور.[5]

نجد أن للقرارات الإدارية التنظيمية أهمية بالغة في مساندة و تكميل القانون في تنظيم الحياة العامة و في توفير و إيجاد الشروط و الظروف و العوامل اللازمة لتكيف وتفسير وتطبيق القانون.[6]

---

[1]– محمد سعيد جعفور، مدخل للعلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 162.

[2]– اسحاق ابراهيم منصور، نظريتا القانون والحق وتطبيقهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، 2004، ص 151.

[3]– عمار بوضياف ، المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية ، مرجع سابق، ص 142.

[4]– أنظر المواد 105، 106، 107، 108، 109 من دستور الجزائر 1996 المعدل و المتمم.

[5]– انظر المادة 58 من دستور الجزائر لسنة 1963.

[6]– عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 142.

تجدر الإشارة إلى أن القرارات التنظيمية أعلى مرتبة قانونية من القرارات الفردية بغض النظر عن الجهة المصدرة للقرار، فالقرار الإداري التنظيمي الصادر عن الوالي أعلى مرتبة قانونية من القرار الفردي الصادر عن الوزير و يترتب على ذلك أن القرارات الفردية يجب أن لا تخالف القواعد التنظيمية التي صدرت تطبيقا لها وإلا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري.[1]

كذلك لعملية التمييز بين القرار التنظيمي والقرار الفردي أهمية كبيرة من عدة جانب نجيزها في ما يلي:

من حيث طرق الطعن و إجراءاته إذ تختلف طرق الطعن و إجراءاته والجهة القضائية المختصة عما إذا كنا أمام قرار فردي أو تنظيمي حسب الحالة فإذا كنا أمام قرار تنظيمي مركزي فإن الجهة القضائية هي مجلس الدولة، وكذا بالنسبة لتاريخ بداية حساب آجال الطعن فيختلف الأمر كذلك.[2]

من حيث مجال سلطة التعديل إذ تمتلك جهة الإدارة تعديل القرار التنظيمي بحسب ما تقتضيه موجبات المصلحة العامة، و بما يخولها القانون من سلطة ولا تملك تعديل القرار الفردي لأن تعديله يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة.[3]

من حيث وسيلة العلم فالقاعدة المعمول بها فيما يخص القرارات الفردية هو التبليغ لأنها تمس بالأساس مراكز فردية و محددة و دقيقة ، بل أن مجلس الدولة الجزائري في قرار صادر عنه لـم يعترف بتبليغ قـرار إداري في المادة الإداريـة التأديبية بواسطة البريد

[1]– السعيد سليماني، ملخص محاضرات مقياس القانون الإداري القرارات الإدارية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة جيجل من موقع http://www.slimaniessaid.com/File/cour.droit

[2]– المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي."

[3]– عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية، مرجع سابق، ص 140.

الموصى عليه و فرض من خلال هذا الاجتهاد التبليغ بواسطة محضر رسمي[1] بينما القرار التنظيمي كأصل عام لا يبلغ و لكن ينشر بالكيفية المحددة قانونا ليعلم الأشخاص به.

وعليه فالحكمة من التفرقة بين القرارات الفردية و القرارات التنظيمية (اللوائح) أن القرارات التنظيمية تتضمن قواعد عامة و مجردة تطبق على أشخاص غير محددين بذواتهم أما القرارات الفردية تصدر في مواجهة أفراد محددين بأشخاصهم، ولذلك يكتفى بالنشر كقرينة على العلم بالقرار التنظيمي أما القرار الفردي فيجب أن يتم الإعلان (التبليغ) لصاحب الشأن.[2] و هو ما سنفصل فيه في الفصل الثاني من الدراسة.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد

القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد و هي التي لا يحتج بها في حقهم ومصالحهم،[3] فهي تشكل ما يعرف باسم إجراءات التنظيم الداخلي، كالمنشورات والتعليمات،[4]

---

[1]– قرار مجلس الدولة صادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 06–12–1999 فهرس 548 نقلا لحسين بن شيخ آيث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 207.

[2]– محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 53.

[3]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 128.

[4]– المنشور نص مكتوب يصدر إما عن وزير (منشور وزاري) أو عن رئيس مصلحة لإدارة عمومية ، يتضمن تعليمات للمصلحة الإدارية موجهة عن طريق التسلسل الإداري إلى الموظفين الأسفل رتبة ، و يصدر المنشور بصفة عامة لتوضيح فهم قرار تشريعي أو إداري سابق أو إحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة، أنظر إبتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري– قاموس باللغتين العربية و الفرنسية– قصر الكتاب، الجزائر، 1998، ص 50.

و التعليمات و المنشورات هي الوسيلة التي تخاطب من خلالها الإدارة العمومية مجموع موظفيها، و مرتفقيها، و لعل أهم ما يميز هذه الطائفة من الأعمال عن القرارات، فمن زاوية فهي تتسم بطابع داخلي أي لا تصدر مخاطبة للأفراد بصفة عامة، و إنما تكون موجهة إلى الموظفين و العاملين التابعين للإدارة، و تكون بهدف ضبط حسن سير المصالح الوظيفية، أو تكون بصدد تفسير قاعدة قانونية أو تنظيمية وقع الغلط أو صادف غموض أثناء العمل بها، أما فمن زاوية ثانية فتفرق بين المنشورات و التعليمات من جهة و القرارات من جهة أخرى أنها غير قابلة للطعن فيها قضائيا لتخصص هذا الأخير بالنظر في القرارات دون سواها، و غياب الأركان المعروفة في القرارات في المنشورات و التعليمات .أنظر علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 283.

الدوريات و الأوامر المصلحية والتوجيهات[1] الصادرة عن السلطات الإدارية الرئاسية والموجهة للموظفين"

أولا: تعريف القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد.

يستخدم اصطلاح القرارات الإدارية غير نافذة أو إجراءات التنظيم الداخلي كمرادف للأوامر و التعليمات الرئاسية و هذه الأخيرة تتكون من الأوامر والتعليمات والمنشورات والتوجيهات و المذكرات[2] والتوصيات والمقررات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم ومراقبتهم وإطلاعهم على القوانين واللوائح العامة، والقرارات الإدارية الواجب تنفيذها، للقيام بمهام أعمالهم والتزاماتهم الوظيفية، و تفسير القوانين واللوائح والقرارات يكون من طرف السلطات الرئاسية الذي يكون عن طريق الأوامر و التعليمات[3]، والتي يقتصر أثرها القانوني على الإدارة وهي لا تقصد من ورائها ترتيب آثار معينة في مواجهة الأفراد.[4]

ثانيا: التكييف الفقهي للطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي.

هناك ثلاث آراء فقهية مختلفة حسب ما أشار إليه الدكتور عمار عوابدي حول الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي أهي قرارات إدارية ترتب آثار في المراكز

[1]– يقصد بالتوجيهات المعايير التي يتعين الاهتداء بها حين ممارية صلاحية تقديرية، و تتضمن التوجيهات طابعا تنفيذيا واضحا نظرا لما ينطوي عليها محلها من تحديد شروط العمل لممارسة الصلاحية التقديرية، و تظهر التوجيهات بصورتين مختلفتين إما أوامر أو تعليمات إدارية و تخضع للنظام القانوني الذي يحكمهما معا، انظر علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2003، ص636.

[2]– المذكرة وثيقة متداولة داخل الإدارة أو المرفق أو المؤسسة و هي تهدف إلى الإعلام و الإشعار بالقرارات، بالنتائج، و المستجدات، و شرح إجراءات و تدابير جديدة و كذا لفت الانتباه حول إشكالية و الحث أحيانا بالمبادرة بحلول، وهي نوعين المذكرة الداخلية والمذكرة المصلحية أو الإعلامية، أنظر رشيد حباني، دليل تقنيات التحرير الإداري و المراسلة، دار النجاح للتوزيع الجزائر، 2009، ص 98-100.

[3]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 129.

[4]– نسرين شريقي و آخرون، مرجع سابق، ص 150.

القانونية للأفراد سواء بالتعديل أو الإلغاء أو الإنشاء أي نفادها في حق الأفراد أم هي غير ذلك.

فهناك جانب من الفقه يرى أن إجراءات التنظيم الداخلي ليست لها الطبيعة والقيمة القانونية، وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها في وجهة نظرهم أن هذه الإجراءات من أوامر وتعليمات والتوجيهات الإدارية الرئاسية وغيرها تفتقد لعنصر هام ومقوم من مقومات اعتبار التصرفات والأعمال الإدارية على أنها أعمال قانونية لأنها لا تنشأ حالات أو مراكز قانونية جديدة ولا تعدل ولا تلغي الحالات والأوضاع و المراكز القانونية القائمة والنافذة، وإنما هي مجرد إجراءات وأعمال إدارية تنفيذية داخلية تتعلق أساسا بتفسير وتجسيد القواعد القانونية والتنظيمية السابقة وعليه لا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء القضائي لأنها لا تكون إلا ضد قرارات إدارية نهائية منشئة ومولدة لآثار قانونية.[1]

ولكن بالرغم من طبيعة هذه الإجراءات فهي ملزمة للعاملين العامين المخاطبين بها بحيث يجب أن يتقيدوا بها و ينفذوها وإلا تعرضوا للعقوبات التأديبية المقررة.

و هناك جانب آخر من الفقه يعترف بصفة القرارات الإدارية لإجراءات التنظيم الداخلي من أوامر و التعليمات الإدارية الرئاسية اعترافا جزئيا و نسبيا، أي في مواجهة العاملين العامين المرؤوسين فقط، دون أن تكون لها صفة أو طبيعة القرارات في مواجهة الأفراد من غير العاملين العامين فهي تعليمات و إجراءات داخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين، لأنهم ليسو على اضطلاع بمحتوياتها ولا تهمهم و بالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء.[2]

[1]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

[2]– عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، دون سنة نشر، ص 427.

رأي آخر من الفقه يرى أنه لإعمال صفة القانونية للقرارات الإدارية من عدمه، يجب أن يعتمد على عناصر و شروط القرارات الإدارية المعروفة كمقياس و معيار للحكم على أن إجراءات التنظيم الداخلي قرارات إدارية أو لا، فإذا ما أدت الأوامر والتعليمات الرئاسية إلى إحداث أثر بأن مست المراكز القانونية للأفراد بالإنشاء أو التعديل أو بالإلغاء فهي تعتبر قرارات إدارية أو هي عكس ذلك و تعتبر مجرد إجراءات تنفيذية داخلية لا تكون مصدرا من مصادر الشرعية و لا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء و يعتبر هذا الرأي سليم في تكييف و تحديد الطبيعة القانونية للأوامر و التعليمات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون للمرؤوسين، وسائر إجراءات التنظيم الداخلي الأخرى و يجب في هذه الحالة اعتماد موقف و تكييف القضاء من حيث أنه يجب ينظر في كل أجرا على حدى و فحصه و بحثه و على ضوء ذلك يمكن فقط هذا الإجراء أو غيره قرار إداريا له الطبيعة القانونية المؤثرة على المراكز القانونية أي نفاذها في حق الأفراد.[1]

ثالثا: التكييف القضائي للطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي

يقوم القضاء الإداري وخاصة الفرنسي و المصري بدور مهم في تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي من أوامر وتعليمات رئاسية على أساس التمييز بين أنواعها من تعليمات (التعليمات الدورية الإدارية الرئاسية اللائحية– التنظيمية، التعليمات الدورية التفسيرية) وإجراءات الضبط الداخلي فمنها ما يعتبرها قرارات إدارية وأخرى ليست كذلك.

[1]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 133.

أ. **التعليمات**[1]:

ميز القضاء الإداري الفرنسي بين طائفتين وهما:

1. **التعليمات الدورية الرئاسية التنظيمية:**

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي التعليمات الدورية التنظيمية على أنها قرارات إدارية لها صفة و طبيعة قانونية، و بالتالي يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء.

2. **التعليمات الدورية التفسيرية:**

وهي التي تصدر لتفسير القواعد و الأحكام القانونية و التنظيمية العامة السابقة والقضاء الإداري الفرنسي لا يعترف لها بالصفة والطبيعة القانونية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى تجاوز حدود السلطة المقدمة لمخاصمة مشروعية التعليمات التفسيرية بالنظر لانتفاء أثرها التنفيذي.[2]

ومن أمثلة التعليمات الدورية التفسيرية التي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء:

- الإرشادات و التوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه،
- التعليمات و الدوريات التي لا تولد أي أثر قانوني في مواجهة الأفراد من العاملين،
- التعليمات والدوريات التي تفسر قوانين أو لوائح عامة وتحديد معانيها دون أن تضيف جديدا،
- التعليمات الدورية التي تتضمن التذكير بوجود قرارات إدارية داخلية أو تنظيم داخلي،
- التعليمات التي تحتوي على مجرد توصيات فقط.

[1]– ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية على اعتبار التعليمات قرارات تنظيمية عامة في قراراها رقم 260/ 88 إذ جاء فيه : "أن هذه التعليمات هي قرارات إدارية تنظيمية عامة " (انظر مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة 39 عدد 3-4: 334)

[2]– علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص635.

و فيما يخص القوة الإلزامية للتعليمات يمكن القول أن لها الصفة الإلزامية لمن توجه إليه بخطابها.[1]

فالتعليمات التنظيمية تحوي على قواعد عامة موضوعية، لا يمكن إصدارها إلا ممن خولت له صلاحية إصدارها و ضمن حدود صلاحيته و بحسب الأشكال المنصوص عليها وهي بالتالي يمكن أن تحدث ضررا، كما يمكن أن تتضمن ما يخالف المشروعية لأنها تشكل عنصرا من عناصر النظام القانوني، وأن أية فعالية يمكن أن تقوم بها السلطة الإدارية المختصة بناء عليها يمكن أن تؤثر في مركز قانوني، ولهذا وجب نشرها حتى تصيح نافذة في حق الأفراد.[2]

ب. **إجراءات الضبط و الانضباط:**

القضاء الإداري يتميز بالمرونة ولا يقرر قاعدة عامة وجامدة بخصوص تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الانضباط الداخلي للمرفق ويدرس كل حالة على حدى و يقرر بشأنها ما إذا كان الإجراء قد أثر و مس النظام القانوني للمعني بالتعديل والإلغاء أم لا ويقرر وفقا لما توصل إليه هل يقبل دعوى الإلغاء أمام جهات القضاء المختصة أم لا.[3]

وعليه فإن إجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر، التعليمات، التوجيهات والإرشادات...) التي يصدرها الرؤساء الإداريون للمرؤوسين و بالرغم من الاختلاف حول طبيعتها وصفتها القانونية ومدى تأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين بها إلا أنها تبقى واجبة الطاعة من قبل المرؤوسين وإلا تعرضوا للعقوبات التأديبية وذلك وفقا لما يقضي به القانون وكذا التزام

[1]– أكدت محكمة العدل العليا الأردنية صفة الإلزام هذه بالنسبة للمفوض من قبل وزير الصناعة و التجارة للتوقيع على رخص الاستيراد، انظر(مجلة نقابة المحامين، سنة 83 : 1199).

[2]– نفيس مدانات، دراسات معمقة في القانون العام – إداري– دستوري حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 67.

[3]– عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 434.

قانوني بطاعة ما يصدره الرؤساء المختصون،[1] أي أن هذه الإجراءات موجهة و تخاطب الموظفين فقط غير أنه بالمقابل لا أثر لها قبل الأفراد، ولا تتضمن بالنسبة لهم أي تغيير في الأوضاع القانونية، لأن التزاماتهم محددة في القوانين واللوائح مباشرة كما يفسرها القضاء.[2]

[1]– عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 139.

[2]– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 461.

تصدر القرارات الإدارية صحيحة ومستوفية لشروطها وعناصرها القانونية، فتصبح نافذة وحجة على الإدارة وملزمة لها منذ تاريخ صدورها، ويحق لكل ذي مصلحة الاحتجاج بها في مواجهة الإدارة مصدرة القرار، ولكن نفاذ القرارات الإدارية و سريانها في حق الأفراد لا يكون إلا إذا علموا بها بإحدى الطرق التي حددها القانون لهذا العلم ما يدفعنا التساؤل عن وسائل العلم بالقرارات الإدارية أي وسائل نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد فمتى يصبح القرار الإداري قابلا للنفاذ؟ وما هي الضوابط التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية من حيث سريانها في حق الأفراد؟

ذلك ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الحديث عن نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد بأثر مباشر (المبحث الأول) ثم سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد بأثر غير مباشر (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد بأثر مباشر

إذا كانت القرارات الإدارية تنفذ بمجرد صدورها بالنسبة للإدارة كقاعدة عامة، فإنها لا تسري في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بالطرق المقررة قانونا و هي النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية و التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، و قد أضاف القضاء وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني.[1]

المطلب الأول: الوسائل القانونية لنفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد

القاعدة المسلم بها أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة يكون العلم بها عن طريق النشر، بينما القرارات الإدارية الفردية فلا يكون العلم بها إلا عن طريق التبليغ (الإعلام) ما لم يقرر المشرع جواز العلم بها عن طريق النشر استثناءا ومرجع ذلك إلى طبيعة كل من القرارين.[2]

الفرع الأول: النشر

يعد النشر الوسيلة الأكثر شيوعا بين الوسائل الأخرى للعلم بالقرارات الإدارية،[3] وهو يتعلق بصفة أساسية بالقرارات الإدارية التنظيمية.[4]

---

[1] – جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، منشورات كليك، الجزائر، 2014، ص108.

[2] – حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار الكتب المصرية و دار أبو المجد للطباعة، مصر، 2001، ص 1326.

[3] – عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الإشهار دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 104.

[4] – محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 241.

أولا: تعريف النشر

لقد عرف الفقه النشر على أنه: "إتباع الإدارة شكليات مقررة قانونا لكي يعلم الأفراد بالقرار" و عرفه أيضا بأنه" إعلان الناس و منهم صاحب الشأن بمحتويات القرار الذي تصدره الإدارة حتى يكونوا على بينة منه" و ذهب رأي آخر إلى أنه:" وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به و أسموه بالعلم الرسمي بالقرار".[1]

يشمل نشر القرار نشر كافة محتوياته و كل مضمونه حتى يلم أصحاب المصلحة به إلماما نافيا للجهالة، وعليه فإن نشر ملخص القرار مثلا لا يعطي فكرة واضحة للمخاطبين ثم إن القرار تتم صياغته في شكل مواد و هنا لا يمكن تقديم ملخص له.[2]

نشر القرار الإداري التنظيمي ليس ركنا فيه، حتى يؤدي تخلفه إلى بطلانه، ولكن هذا الإجراء شرط لنفاذ القرار في مواجهة المخاطبين به، حيث لا يجوز إلزامهم بما لا علم لهم به.[3]

النشر الذي يتحقق به العلم لابد و أن يتم في وسائل بعينها و بطريقة محددة و النشر في الجريدة الرسمية هو أول الوسائل المعتبرة قانونا، و النشر على هذا النحو يجعل القرار في حكم القانون معلوما للجميع لأن النشر في الجريدة الرسمية هو بمثابة النشر الذي لا يقبل معه القول بالجهالة به أو عدم العلم بصدوره.[4]

أيضا تخضع القرارات التنظيمية لنفس قواعد النشر المطبقة على القانون فقرارات السلطة المركزية التي تشمل مراسيم رئيس الجمهورية و مراسيم الوزير الأول و كذلك قرارات

---

[1]– رائد محمد يوسف العدوان، مرجع سابق، ص 39.

[2]– عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 181.

[3]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 255.

[4]– فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، شركة عابدين، مصر، 2004، ص 167.

الوزراء يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية لتكون نافذة، أما قرارات السلطة المحلية فإنـها تخضع لإجـراءات أكثر مرونة و تنوعا، فيعلم بها المواطنون إما بإدراجها في الجريدة الرسمية (و هذا الشكل من النشر نادر إجمالا) ، أو بإدراجها في المجموعات الإدارية، أو بلصقها في الولاية أو دار البلدية.[1]

ثانيا: شروط النشر.

لكي يتحقق النشر يجب توافر شرطين مهمين هما:[2]

أ. **يجب أن يجرى النشر وفقا للنص إن وجد:**

إذا وجد نص يقضي بشكل معين أو بشروط معينة لإجراء النشر فإن هذا النص يجب إتباعه.

ففي فرنسا و على سبيل المثال فإن مداولات المجالس الشعبية يجب نشرها طبقا للقانون الصادر في 5 أفريل 1884 في المادة 56 منه في صورة إعلان ملصق بتقرير الجلسة يعلق على باب ديوان الحكومة

كذلك فإن قرارات السلطة المركزية تعتبر واجبة النشر في الجريدة الرسمية أيضا يعتبر نشرا مطابقا للقانون نشر القرار الوزاري في المجموع الرسمية البحرية، و هي مجموعة مخصصة لإدارة البحرية يجرى توزيعها بانتظام.[3]

بالنسبة لمصر فإن القاعدة أيضا هي أنه إذا وجد نص يقضي بوسيلة معينة للنشر فيجب أن تتبع تلك الطريقة، كأن ينص القانون على لصق القرار في أماكن معينة في المدينة، أو على قراءته في الميادين العامة، أو نشره في الجريدة الرسمية أو في نشرة

[1]– أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006، ص 330.

[2]– عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 119.

[3]- عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 121.

مصلحية خاصة، و في هذه الحالات لا يحتج بها إلا من تاريخ القيام بهذه الشكلية فإذا لم يحدد القانون طريقة معينة، فيجب أن يكون النشر في جريدة أو نشرة معدة للإعلان و من شخص أو جهة تختص بذلك و المقصود بذلك وسائل النشر الرسمية.[1]

ب. يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار:

وهو شرط مهم فعلى الإدارة أن تضمن النشر جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده و حكمة هذا الشرط أن يضمن هذا النشر لذوي الشأن أن يكونوا في وضع يستطيعون من خلاله التحقق من مشروعية هذه القرارات حتى يتهيؤوا للطعن فيها و هم على علم بها تماما.[2]

و في هذا الشأن فإن مجلس الدولة الفرنسي يتبنى حلولا كثيرة مختلفة تتفق والمنازعات المعروضة عليه فلقد قرر المجلس في بادئ الأمر أن النشر الذي يتم تلخيصه في الجريدة الرسمية يعتبر كأن لم يكن، لكنه عاد وأجاز ذلك إن كان هذا النشر واجبا لجميع نصوص القرارات، و إذا كانت هذه النصوص مرتبطة ببعضها البعض.

كذلك أوجب مجلس الدولة الفرنسي نشر المستندات الملحقة بالقرارات كلما لزم الأمر و الواقع أنه قد تبين للفقه أن كثيرا من القرارات لا تنشر نشرا كافيا و حتى يمكن تنجب إضرار هذا النشر بحقوق الأفراد فإنه لا مناص من إنشاء قضاء يكشف هذه العيوب المستترة التي أبقى عليها القضاء القديم.[3]

وفي مصر يشترط مجلس الدولة المصري أن يكون النشر كافيا بحيث إذا كان النشر كما تقول المحكمة الإدارية العليا " قد ورد بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما لا يتسنى

---

[1]– عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 121.

[2]– Conseil D’état. 29-4-1964 - Dauaurmiaund-R .P261.

نقلا عن عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 125.

[3] –Isaac Guy, la procédure administrative, non contentieuse, 1968 - p 389.

انظر عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص125.

معه للمدعين العلم بتفاصيل المشروع و محتوياته و تقدير وجه اتصاله بهما و مساسه بمصلحتيهما فلا يكون النشر والحالة هذه مجديا في حساب ميعاد رفع الدعوى".[1]

رابعا: تطبيقات النشر في التشريع الجزائري

في الجزائر فالقاعدة العامة فيما يخص النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية أنه يتعلق بقرارات السلطة المركزية كالمراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية و القرارات الوزارية المشتركة، والقرارات الوزارية الصادرة عن وزارة واحدة فنجد أن مختلف الوزارات تملك نشرة رسمية خاصة بها تنشر فيها القرارات الإدارية المتعلقة بالقطاع، و لقد جرى تخصيص المادة الأخيرة في كل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري مشترك أو قرار وزاري أحادي مضمونها، "ينشر هذا المرسوم...القرار... في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ".[2]

كما تنشر القرارات الإدارية الخاصة بالولاية في نشرة القرارات الإدارية للولاية المنظمة بمقتضى المرسوم رقم 81-151 المؤرخ في 1981/07/18 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية.[3]

---

[1]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 7-03-1948 السنة الثالثة ص 138، و كذلك محكمة القضاء الإداري في 24 يونيو 1953 السنة السابعة ص 176، و حكم المحكمة الإدارية العليا في 30-يناير 1960 السنة الخامسة ص 301، أنظر عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 127.

[2]- عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 184.

[3]- تنص المادة 2 من المرسوم رقم 157/81 مؤرخ في 18 جويلية 1981 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها، جريدة رسمية عدد 29، صادرة في 21 جويلية 1981:" تعد نشرة القرارات الإدارية، أداة لنشر القرارات التي تصدرها في شكلها الأصلي الكامل، على مستوى الولاية، السلطات المؤهلة لذلك، طبقا للتنظيم الجاري العمل به " كما تنص المادة 3 من ذات المرسوم:" تنشر القرارات الإدارية التي تتضمن أحكاما عامة، في نشرة القرارات الإدارية، أما القرارات الإدارية الأخرى فتبلغ فرديا، ولكن يجب أن تنشر في النشرة المذكورة، إذا تضمنت اثرا حقوقيا بالنسبة للغير كما تنشر ميزانية الولاية و حسابها الإداري، في نشرة القرارات الإدارية "

و ألزمت المادة 8 من ذات المرسوم الولاية على أن" تصدر القرارات الإدارية للولاية كل شهر، وتكون موضوع إيداع لدى وزارة الداخلية و الأمانة العامة للحكومة و النيابة العامة التابعة للمجلس القضائي النيابة العامة و دوائر الولاية و بلديات الولاية."

كما تنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-293: "على وجوب نشر قرارات أو مقررات إجراء المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية بالنسبة للأسلاك الوظيفية بدرجة مساعد إداري رئيسي فما فوق"

كما يرتب القانون على النشر آثار تنظيمية أخرى ومن أمثلتها ما نصت عليه المادة 10 من ذات المرسوم التي أوجبت إجراء المسابقة أو الامتحان خلال شهرين ابتداء من نشر القرار.[1]

وقد يفرض القانون على جهة الإدارة إتباع وسيلة النشر والتبليغ في ذات الوقت حيث تنص المادة 51 من المرسوم 85-59 :"على وجوب نشر جميع المقررات التي تتضمن تثبيث الموظفين و ترقيتهم و حركة انتقالهم و إنهاء مهامهم وتبليغها في جميع الحالات".[2]

كما نصت المادة 08 من المرسوم 88-131 على أنه :" يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام." [3]

ونص المادة 09 من ذات المرسوم و الذي جاء فيه على أنه: " يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين..."[4]

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية. جريدة رسمية عدد 57، صادر في 4 أكتوبر 1995.

[2]- المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 03/23/ 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، جريدة رسمية عدد 13، صادر في 24 مارس 1985.

[3]- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، صادر في 6 جويلية 1988.

[4]- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

الفرع الثاني: التبليغ

إن القرار الإداري الفردي يمكن العلم بها عن طريق إبلاغه إلى صحب الشأن مباشرة بالشكل الذي يتحقق معه الإحاطة و العلم به من قبل المخاطب به.[1]

أولا: تعريف التبليغ

يعد التبليغ الوسيلة الطبيعية و الأساس لإعلام الأفراد بالقرارات الفردية، فيمكن للإدارة تبليغ قراراتها الفردية إلى الأفراد المعنيين بجميع وسائل التبليغ سواء أتم ذلك بطريق محضر أو بطريق البريد برسالة مسجلة مصحوبة بعلم الوصول، أو بالطريق الإداري(البريد الداخلي) و لا يهم أن يكون التبليغ مكتوبا أو شفويا.[2]

وليس للنشر قوة التبليغ (الإعلام) ذلك لأن العلم الذي يتم عن طريق النشر هو علم فرضي، على عكس العلم الذي يكون عن طريق التبليغ فهو علم يقيني، لذلك كانت القاعدة في وسيلة العلم بالقرارات الإدارية هي التبليغ فإذا تعذر التبليغ أو استحال إجراءه فلا مناص من النشر.[3]

غير أن المشرع الجزائري وإن ألزم جهة الإدارة بموجب نصوص كثيرة بتبليغ قراراتها للمعني بالأمر، إلا أن ذات النصوص لم تبين بدقة و وضوح شكل التبليغ و بأي كيفية يتم مما ترك مجالا واسعا للإدارة في تبليغ قراراتها بكيفيات و طرق مختلفة ومنها ما يلي:[4]

- الإعلام أو التبليغ بواسطة البريد(الإرسال) أو الهاتف.[1]

---

[1]- نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 293.

[2]- علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 439.

[3]- عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 131.

[4]- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013 ، ص 205.

- التبليغ بواسطة الفاكس.

- التبليغ عن طريق الاستلام.

- كما يعتد القضاء بالتبليغ الشفوي إذا كان لإعلان الشخص المعني بالقرار.[2]

- التبليغ الإلكتروني.[3]

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري

إن الحديث عن موقف القضاء الجزائري بالنسبة لنشر القرارات الإدارية يستوجب التوقف عند نقطتين الأولى هي إلزامه تبليغ القرارات و الثانية هي الوسيلة التي اقرها مجلس الدولة في التبليغ.

أ. طريقة العلم بالقرار الإداري الفردي (وجوب التبليغ):

مجلس الدولة الجزائري بشأن العلم بالقرار الإداري الفردي عمل بقاعدة عامة و هي وجوب تبليغ القرار الفردي و لا ينبغي الاكتفاء بالعلم بالقرار، ويتجلى ذلك من خلال قراره الصادر بتاريخ 19-04-1999 الغرفة الثانية رقم 160507[4]، بل أن مجلس الدولة استعمل عبارة: " حيث أنه استقر القضاء ....." فيما يخص القرارات الفردية تواتر أكثر من مرة وأقر قاعدة وجوب التبليغ حيث تضمن القرار حيثية من جزئيين لها أهمية بالغة:

---

[1]- تنص المادة 26 من المرسوم 88-131 :" على أن تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد و الهاتف في علاقاتها بالمواطنين "

[2]- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 104.

[3]- إن التطور الحاصل في التكنولوجيا و الاستخدام الواسع لشبكة الانترنت و الدور الكبير الذي تلعبه في توفير المعلومات و الدور الإيجابي لهذه المعلومات في اتخاذ القرارات الإدارية، فإن نقل القرار الإداري و ممارسة سلطة إصداره، عبر الواقع الإلكتروني أصبح ضرورة ملحة، للوصول إلى أنجع القرارات و ما على الإدارة إلا الاستفادة من هذا الواقع الإلكتروني مما يؤدي و لا بد من التبعية للجوء الإدارة إلى كافة الوسائل التي يوفرها هذا الواقع بما يؤدي إلى تكوين القرار و إعداده من جهة، و على إصداره و نفاذه وتنفيذه من جهة أخرى بها يؤدي إلى ترتيبه لأثاره القانونية في مواجهة الأفراد أنظر محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص 217-220.

[4]- قرار رقم 160507 مؤرخ في 19-04-1999، الغرفة الثانية لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد1، ص 103.

– يستخلص من بيانات القرار المعاد أن قضاة الدرجة الأولى رفضوا الدعوى طبقا للمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية [1] لكن حيث أنه استقر القضاء و بما أن القرار موضوع النزاع هو قرار فردي كان على المستأنف عليه أن يبلغه للمستأنف تبليغا شخصيا.

– ملف القضية الحاضرة لا يفيد أن هذا الإجراء الضروري قد قامت به المستأنف عليها و أن علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كاف بأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل.

وعليه قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار، مع صرف الطاعن للتقاضي من جديد حتى لا يحرم من درجة من درجات التقاضي.[2]

ولقد أكد مجلس الدولة تمسكه بقاعدة وجوب تبليغ القرارات الإدارية الفردية في قرار له صدر بتاريخ 12–07–2005 في قضية ش.أ ضد والي ولاية بجاية.[3]

ب.وسيلة التبليغ(التبليغ الرسمي):

إذا كانت النصوص الرسمية في القانون الجزائري قد أوجبت تبليغ القرارات الفردية، إلا أنها لم تبين طريقة تبليغ القرار الإداري بدقة و وضوح غير أنه و بالرجوع لتطبيقات القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة نراه قد أقر طرق محددة و معينة لتبليغ القرار

[1]– نصت المادة 169 مكرر من الأمر رقم 154/66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 جوان سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، جريدة رسمية عدد 47، صادرة في 19 صفر عام 1386 الموافق 9 جوان 1966 لمعدل بالقانون 90–23 المؤرخ في 18 أوت 1990، جريدة رسمية عدد 36، صادرة في أول صفر عام 1411 الموافق 22 أوت 1990 (ملغى) على: " يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الإفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري.

ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا خلال الأربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره"

[2]– عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص 435.

[3]– قرار صادر بتاريخ 12–07–2005 الغرفة الرابعة، فهرس 722 الملف رقم 015869.

الإداري خاصة في المسائل التأديبية،[1] ويتجلى ذلك صراحة من خلال القرار الصادر عنه بتاريخ 06-12-1999 الغرفة الثانية فهرس 548 .

حيث اعتمد مجلس الدولة قاعدة وجوب تبليغ القرارات الإدارية بمحضر رسمي و كان هذا بمناسبة الطعن بالاستئناف في قرار تأديبي فرغم أن بلدية الماين ولاية الشلف قد دفعت بأن الطعن القضائي في القرار الإداري جاء خارج الأجل كون المعني بالأمر بلغ بتاريخ 03-10-1995 بموجب رسالة موصى عليها مع العلم بالوصول و الدعوى رفعت في 18-02-1996 بما يعني أنه تم خارج الأجل المحدد في المادة 169 من قانون الاجراءات المدنية (أربعة أشهر).

إلا أن مجلس الدولة لم يعترف بوسيلة تبليغ القرار بواسطة البريد الموصى عليه وأقر قاعدة التبليغ بواسطة محضر رسمي بقوله:" وحيث بالرجوع إلى هذه الوثيقة (وصل الاستلام) لا يمكن اعتبارها تبليغا صحيحا ما دامت المستأنفة لم تقدم محضرا موقعا عليه من كل من رئيس البلدية والمعني بالأمر يؤكد تسليم نسخة من قرار الطرد وعليه فإن هذا الدفع غير مقبول.

كما أشار مجلس الدولة من خلال قرار له[2] يقضي بأن تبليغ قرار إداري عن طريق مصالح الأمن دون تمكين المبلغ بنسخة منه مع عدم إبلاغه بآجال الطعن لا يعد تبليغا قانونيا، فالتبليغ الشخصي لا يراد منه علم المبلغ بالوقائع فحسب إنما تمكينه من نسخة من القرار.

عليه ومن خلال التطرق إلى الوسائل القانونية للعلم بالقرارات الإدارية من نشر وتبليغ، بحيث يرتبط نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد من تاريخ ثبوت واقعتي النشر أو التبليغ يطرح التساؤل حول مدى إمكانية احتجاج وتمسك الأفراد بالقرارات الإدارية غير المشهرة نشرا أو تبليغا؟

---

[1]- عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 191.

[2]- قرار مجلس الدولة صادر في الملف رقم 0103355 مؤرخ في 16-09-2003 نشرة القضاة عدد 59.

يشير الفقه المقارن إلى أن الأخذ بمبدأ شهر القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية يعد ضمانا لحقوق الأفراد و دعامة للرقابة الفعالة على الأعمال الإدارية، حتى تمارس الإدارة العامة نشاطها في شفافية.[1]

نجد أن الفقه المصري اختلف بين مؤكد لاستفادة الأفراد من القرارات الإدارية غير المنشورة أو المعلنة، سواء كانت تلك القرارات تنظيمية أو فردية.[2]

وعلى عكس من ذلك ذهب رأي آخر، إلى عدم جواز مطالبة الأفراد للإدارة بالاستفادة من القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها لصالحهم قبل شهرها، الأمر الذي لا يعطيهم حق الاحتجاج بتلك القرارات قبل نشرها ذلك أن تلك القرارات تعد نافذة في مواجهة الإدارة بمجرد إصدارها لها، و ما النشر إلا وسيلة للعلم بها تتيح نفاذها في مواجهة الأفراد دون أن يكون ركنا فيها لازما لصحتها.[3]

أما القضاء الإداري في الجزائر ممثلا في مجلس الدولة أسلم ودقق إذ الأمر يتعلق ببدء سريان آجال الطعن القضائي فوجب حينئذ التأكد من أن القرار الإداري تم تبليغه للمخاطب به ووسيلة التبليغ بواسطة البريد تطرح إشكالا يتعلق بكيفية التدليل بالنسبة للإدارة على تبليغ القرار الإداري شخصيا للمخاطب به، فقد يسلم عون البريد المظروف لشخص آخر، و حال ذلك سيؤدي إلى عدم استلام أو إطلاع المعني بالأمر على القرار الإداري محل التبليغ.

مجلس الدولة الجزائري بهذا القضاء، بل وبهذا التشدد على العمل بوسيلة التبليغ الرسمي يكون قد:

[1]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص102.

[2]– سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 526.

[3]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 190.

- وفر ضمانة للفرد بفرضه وجوب التبليغ الرسمي للقرارات الإدارية.
- وطبق مقتضيات المرسوم 88- 131 المذكور و خاصة المادة 35 منه و التي نصت على أن: "لا يحتج بأي قرار فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا."[1]

كما ينص المشرع الجزائري من خلال المادة 97 من قانون البلدية على: "أنه لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى."[2]

و هنا إشارة إلى أن المشرع يؤكد على ضرورة إحاطة المعنيين بالقرارات بمحتواها سواء عن طريق النشر أو التبليغ الفردي، مما يتيح لهم فرصة الاحتجاج بها في مواجهة الإدارة.

المطلب الثاني: الوسائل القضائية للنفاذ

بالرغم من أن التشريعات المقارنة حصرت نفاذ القرارات الإدارية وبالتالي بدأ سريان مواعيد الطعن فيها بوسيلتي النشر والتبليغ إلا أن الاجتهاد القضائي الإداري أقر بقبول سريان هذا الميعاد من اللحظة التي يثبت فيها علم الطاعن بالقرار المطعون فيه متى قام الدليل على هذا العلم لدى المعني مما ينجم عنه تحقيق وقائع أو شواهد تثبت حدوث هذا العلم علما يقينيا شاملا لمضمون القرار.

[1]- عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 192.

[2]- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37 صادر في 2011/07/03.

يقوم في هذه الحالة العلم الواقعي مقام العلم القانوني بالقرار وهو ما يعرف بنظرية العلم اليقيني والتي ستكون محل دراستنا في هذا المطلب.

الفرع الأول: نظرية العلم اليقيني

لقد أضاف القضاء الإداري بالإضافة إلى النشر والتبليغ وسيلة ثالثة لنفاذ القرار الإداري هي العلم اليقيني، وقد استند القضاء في ذلك إلى اعتبارات عملية بحتة لإضافة هذه الوسيلة الثالثة، بحجة أن النشر والتبليغ ليسا غاية بحد ذاتهما بل إنهما وسيلة لتحقيق غاية تتمثل في إطلاع وإعلام أصحاب الشأن بمضمون القرار ومحتواه، فإذا تبين أن صاحب الشأن قد علم فعلا بالقرار الإداري علما يقينيا بحيث تحققت الغاية من النشر والتبليغ فتصبح وسيلة النشر أو التبليغ شكلية مجردة من غايتها، بحيث يصبح على الشخص الاحتجاج بعدم قيام الإدارة بتبليغه بالقرار.[1]

أولا: مضمون النظرية.

العلم اليقيني هو اجتهاد صادر من القضاء الإداري الفرنسي مفاده عدم اقتصار وسائل العلم بالقرارات الإدارية على تلك المقررة قانونا

ومتى ثبت العلم الكافي بالقرار الإداري ممن صدر في شأنهم سواء حدث هذا العلم بسعيهم الشخصي أو كان مصادفة قام هذا العلم مقام العلم الواقع بالوسائل المقررة قانونا للعلم بالقرارات الإدارية من نشر وتبليغ.[2]

[1]– علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص606.

[2]– حدة توام، نظرية العلم اليقيني وتطبيقاتها في القضاء الجزائري، مذكرة لنيل إجازة تخرج من المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2004، ص 5.

أ. تعريف العلم اليقيني

عرف الفقيه الفرنسي **J.M.Auby** نقلا عن لدكتور علي خطار الشطناوي أن العلم اليقيني" هو اجتهاد قضائي يقر في بعض الحالات ببداية سريان مواعيد الطعن حتى وإن لم يكن القرار موضع أي شهر صحيح وذلك بسبب ثبوت علم الطاعن بالقرار".[1]

وقد اعتبر الفقيه **J.M.Auby** أن العلم اليقيني هو نظرية تتملص اشتراط العلم الرسمي بالقرار ففي هذه الحالة فإن العلم الواقعي بالقرار هو ما يسبب بداية سريان المواعيد في مواجهة من حصل لديهم العلم، إذن حسب هذه النظرية فإن سريان مواعيد الطعن ضد القرارات الإدارية لا يرتبط فقط بالعلم القانوني به، أي النشر والتبليغ.

ذلك أن العلم الواقعي بالقرار قد يرتب في بعض الحالات ذات الآثار القانونية التي يرتبها النشر والتبليغ وهو ما يجعل نظرية العلم اليقيني وسيلة مستقلة وقائمة بذاتها إلى جانب الوسيلتين السابقتين، وليست مجرد استثناء على النشر والتبليغ.

أما الدكتور عمار بوضياف فقد عرف العلم اليقيني على أنه وصول القرار إلى علم الأفراد المعنيين به بطريق مؤكدة من غير طريق الإدارة، و عليه فإن لم تقدر الإدارة في هذه الحالة على تبليغ قرارها للمعني به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار أي عالما بمحتواه كنا أمام حالة العلم اليقيني، فنظرية العلم اليقيني لا تقوم على فكرة الظن أو الاحتمال بل تقوم على التأكيد و القطع والجزم و إزالة كل شك أن المعني بلغ علمه القرار بغير طريق الإدارة.[2]

وعليه، يقوم العلم اليقيني لصاحب الشأن مقام نشر القرار أو تبليغه و إن لم يقع النشر أو التبليغ. فإذا ثبت علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري وبمحتوياته علما

---

[1]– Jean-Marie Tchakoua:" Juridis Info", revue de législation et de jurisprudence camerounaises, numéro 19, 1994, p30

[2]– عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص193.

يقينيا نافيا للجهالة، وشاملا لمحتويات القرار بما يسمح له أن يحدد مركزه القانوني من القرار، فإن هذا العلم يقوم مقام النشر أو التبليغ. وهذا مفاد نظرية العلم اليقيني ذات الأصل القضائي، فهي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي الذي وضع شروطها وأحكامها، وإن كان قد تأرجح بين الأخذ بهذه النظرية و تركها في مراحل متعاقبة.

ب. التطور التاريخي للنظرية:

إذا كانت نظرية العلم اليقيني هي نظرية قضائية من صنع مجلس الدولة الفرنسي، فإن المتتبع لما صدر عنه من أحكام تطبيقا لهذه النظرية يجد أنها مرت بمراحل متعاقبة إلى أن وصلت إلى وضعها الحالي.[1]

فقد أخذ مجلس الدولة منذ مطلع القرن الماضي بالنظرية فقضى بأن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام النشر أو التبليغ، وفي حالة ثبوته يسري ميعاد الطعن في القرار الإداري من تاريخ هذا العلم مستندا إلى أية قرينة يستنتج منها علم صاحب الشأن بالقرار، سواء كانت طلب الطاعن تفسيرا للقرار من الجهة التي أصدرته، أو تنفيذ القرار تنفيذا جبريا من قبل الإدارة، أو إقرار صاحب الشأن بسبق علمه بالقرار محل الطعن.[2]

لقد استقر قضاء المجلس على الأخذ بهذه النظرية إلى أن أصدر حكمه في قضية (**Croix Exautifier**) الذي عد سابقة في مسلك جديد للمجلس، إذ قضى بأن العلم اليقيني الذي لا يستند إلى نشر أو تبليغ لا يؤدي إلى بدأ سريان ميعاد الطعن[3]، ويرى جانب من الفقه أن لهذا الاتجاه أسباب مختلفة منها رعاية مصلحة الأفراد، ولأن اعتماد هذه الوسيلة

[1]– عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 141.

[2]– خالد الزبيدي:" نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري مع التركيز على محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة"، مجلة دراسات علوم لشريعة والقانون، المجلد 34، العدد1، الأردن، 2007، ص 151.

[3]– عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 142

أمر يتنافى مع منهج المجلس المتمثل في التخفيف عن الأفراد و تلمس الأعذار لهم من تأخير سريان الميعاد قدر الإمكان.[1]

وقد واصل المجلس قضاءه هذا، فلم يعتد بتنفيذ صاحب الشأن للقرار كقرينة على علمه به علما يقينيا، كما قضى بأن اتخاذ المدعي إجراءات قضائية تتمثل في إقامة دعوى أمام مجلس الدولة بسبب قرار العمدة القاضي بعزله من الوظيفة، و إرساله خطابا بذلك إلى نائب المحافظ، لا يعد ذلك كله قرينة على العلم بالقرار، ولا يعد تبليغا صحيحا للطاعن يحسب منه ميعاد الطعن بالإلغاء.

لعل أهم الأحكام التي تجلت فيها صرامة المجلس وتشدده في تطبيقه لهذه النظرية حكمه في قضية (**Cuyomard**) القاضي بأن تسلم صاحب الشأن الذي لم يبلغ بالقرار الصادر بفصله نسخة من هذا وانقطاع صرف راتبه الشهري بناء على ذلك، لا يحل ذلك كله محل التبليغ.

مع أن مجلس الدولة قد عاد وأخذ بالعلم اليقيني في حكم لاحق صدر بعد بضعة أشهر من الحكم الذي أشرنا إليه مستندا في ذلك إلى تظلم الطاعن، وبرغم صدور أحكام أخرى اعتبرت تنفيذ القرار تنفيذا ماديا أو التوقيع عليه قرائن على تحقق العلم اليقيني، إلا أنه يبدو مستمرا على النهج ذاته المتمثل في التضييق قدر الإمكان من نطاق تطبيق هذه النظرية وحصرها في حالات محددة تسري أغلبها بحق الإدارة ، والميل نحو إحلال وسائل العلم الأخرى محل العلم اليقيني وبخاصة التبليغ. ومن الشواهد على ذلك أنه أجاز تحديد بدء سريان ميعاد الطعن في القرار الإداري الذي يستند في صدوره لحكم صادر من محكمة الاستئناف بتاريخ تبليغ هذا الحكم إلى المدعي كما قضى بأن المذكرة التي تم توقيعها بمثابة عقد للتطوع في الخدمة في حضور صاحب الشأن تعد تبليغا له.[2]

[1] – خالد الزبيري، مرجع سابق، ص151

[2] – عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص143– 144

ونحن نعتقد بأن المجلس يميل إلى العلم الرسمي بالقرار الحاصل عن طريق التبليغ في الغالب ويبدو ذلك واضحا من أحكامه التي سبقنا الإشارة إليها. ولكن برغم ذلك كله ومع أن الفقه في فرنسا لا يعد العلم اليقيني من بين وسائل بدء سريان مدة الطعن بالإلغاء، فإن مجلس لم يتخل عن نظرية العلم اليقيني، وإن قلص نطاق تطبيقها إلى حد كبير.

ثانيا: شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني.

نظرا لأهمية الآثار القانونية التي تترتب على ثبوت العلم اليقيني، والمتمثلة في نفاذ القرار بحق أصحاب الشأن وبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء بحقهم، فقد حرص القضاء الإداري على وضع شروط وضوابط محددة لتطبيق نظرية العلم اليقيني، حرصا منه على تحقيق العلم وشموله في تاريخ معلوم، ورتب على تخلف هذه الشروط تخلف العلم اليقيني بما يعنيه ذلك من عدم نفاذ القرار بحق أصحاب الشأن وبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء وبقائه مفتوحا. و سنتناول هذه الشروط كما يلي:

أ. **أن يكون العلم بالقرار علما يقينيا لا ظنيا:**

إذا كانت فكرة العلم اليقيني تعني في جملتها سريان القرار الإداري في حق المخاطبين به دون نشره أو تبليغه، وهذان الآخران هما أهم وسائل العلم بالقرار وأكثرها تطبيقا وشيوعا فإن سريان القرار الإداري في حق المعني لا يتحقق إلا إذا تم التأكد أن المعني بالقرار صار عالما به رغم عدم إتباع إجراءات النشر والتبليغ من جانب الإدارة كان يحصل له العلم به عن طريق الشخص تابع لنفس الجهة مصدرة القرار وهذا العلم بالقرار لا يقوم على فكرة الفرضية أو الاحتمال أو الظن بل يقوم على فكرة القطع والتأكيد ان المعني علم بالقرار ولذلك سميت النظرية فقها وقضاء بنظرية العلم اليقيني.

فلا تبنى قرينة العلم بالقرار علما يقينيا، على فرض احتمال العلم مهما كان هذا الاحتمال سويا، في هذا الإطار قضت المحكمة المصرية العليا، للأخذ بالعلم اليقيني للقرار غير المبلغ إذا ما قام الشك حول الثبوت بحيث يجب أن يتوفر ها العلم اليقيني لصاحب الشأن نفسه و من ثم فإن علم من هم سواه بالقرار من أقاربه أو المقربين إليه ولذلك ذهبت

المحكمة العليا إلى أن مجرد إعلام أخ أو والد صاحب الشأن بالقرار وتنفيذه لا يقطعان بعلمه بهذا القرار علما يقينيا يقوم مقام النشر في حساب بداية ميعاد الاعتراض إذ قد لا يطلعه أخوه أو والده على القرار كم أن علم وكيل صاحب الشأن بالقرار لا يعني علمه به فقد لا يبلغه الوكيل بالقرار أو يبلغه به على نحو لا يحقق لعلم الكامل بكافة عناصره.[1]

هذا ما قضت به محكمة القضاء الإدارية المصرية في قرار لها صادر بتاريخ 1969/02/08 والذي جاء فيه: إن مجرد إعلان إخوة المدعي بالقرار وتنفيذ مقتضاه بتعديل ري أرض المدعي، لا يقطعان في علم المدعي بمضمون القضاء الإداري، لتوافر العلم الثاني بمضمون القرار، ان يستظهر الطاعن بنسخة من القرار، إن العبرة بالعلم بمضمون القرار بحيازة، وعليه يكفي أن يظهر من سلوك هذا الأخير أو من أي طرف آخر إحاطة علمه بجميع عناصر القرار.[2]

في حين أن محكمة العدل العليا بالأردن، فقد أصدرت حكما في هذا الشأن حيث قضت برد الدفع بحصول العلم اليقيني بقرار مجلس نقابة المحامين المتضمن عدم قبول متدربين جدد إلى حين إنشاء مركز تدريبي ملائم، إذ تقدم المستدعون بطعن في هذا القرار مطالبين بإلغاءه، فكان من بين الدفوع التي أبداها ممثل النقابة تقديم الطعن بعد مرور المدة القانونية لأن الطاعنين قد علموا بالقرار علما يقينيا مستندا في ذلك إلى أن القرار محل الطعن تم تعليقه في لوحة إعلانات نقابة المحامين و صالة مجمع النقابات، وتناقلته الصحف المحلية وعقدت بشأنه الندوات التليفزيونية واحتشدت من أجله الإعتصامات.

إلا أن المحكمة ردت هذا الدفع مؤسسة حكمها على أن المستدعين كانوا وقت صدور القرار على مقاعد الدراسة الجامعية وحصلوا على البكالوريوس في الحقوق بعد صدور القرار

---

[1]– بسمة بومدري، نظرية العلم اليقيني وتطبيقاتها في القضاء الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014، ص16.

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، لمصدر القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 715.

محل الطعن، ولا يمكن الاطمئنان إلى حد الرضا الوجداني بأنهم يجب أن يطلعوا على ما يعلق على لوحة إعلانات نقابة المحامين وصالة مجمع النقابات وحتى متابعة الموضوع في وسائل الإعلام المشار إليها في قانون محكمة العدل العليا أو علموا به علما يقينيا لا يتطرق إليه الشك.[1]

ب. **أن يكون العلم بالقرار شاملا لكافة محتوياته.**

ويقصد بأن يكون العلم بالقرار كاملا وشاملا لجميع عناصره، بأن يتضمن لهذا العلم ويشمل جميع محتويات القرار، وكذلك الظروف والأسباب القانونية والواقعية التي يبنى عليها القرار، وكذا الجهة التي أصدرت وشكل والإجراءات التي صدر بموجبها، وذلك بما يجعل الطاعن وصاحب المصلحة في وضع لا يسمح له بتحديد مدى أساس هذا القرار بمركزه القانوني، ومعرفة مواطن العيب فيه بشكل الذي يتتبع له بعد ذلك معرفة وتحديد أسباب وطرق ووجه الطعن فيه.[2]

ومن أمثلة العلم الشامل بعناصر القرار أن يوقع الطاعن تظلما إداريا بشأن العقوبة المسلطة عليه بموجب القرار الإداري محل الطعن، ويذكر فيه ماهي العقوبة و وقت اتخاذها ضده، وأسباب توقيعها عليه، ويحدد فيه أوجه معارضته للقرار من حيث الشكل ومن حيث الموضوع على ذلك يكفي ثبوت العلم بوجود القرار لإقرار علم اليقيني به، ما لم يثبت العلم بمضمونه كاملا.

فإن كان المعني بالقرار على علم به وتحقق ذلك بحيث يشمل العلم كل إجراءات القرار ناتج عن ذلك أن المعني على علم بمركزه القانوني الجديد بكل دقة ووضوح بما يمكنه من الطعن في القرار إداريا أو قضائيا، والعلم اليقيني يعني هنا العلم بالغاية الحقيقية للقرار التي

[1]- خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 154.

[2]- عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 194.

قصدت الإدارة تحقيقها من إصداره حيث أنه على ضوء ذلك يكون المخاطب بالقرار على بينة من مدى تأثر مركزه القانوني بالقرار.[1]

ج. أن يثبت هذا العلم من تاريخ معين يمكن حساب ميعاد الطعن فيه.

نظرا لقصر آجال الطعن، خاصة منها تلك المتعلقة بدعاوي تجاوز السلطة، في القرارات الإدارية فإن ثبوت العلم بهذه الأخيرة والذي يمثل بتاريخ سريان هذه المواعيد يكتسي سريان هذه المواعيد أهمية خاصة وقصوى وعل ذلك، لا يكتفي القضاء الإداري بقيام الدليل على توافر العلم بالقرار بجميع عناصره ومحتوياته للقول بإمكانية تطبيق نظرية العلم اليقيني.[2]

وبالتالي يشترط قيام دليل قاطع على ثبوت العلم في هذا التاريخ أو في يوم محدد ومعلوم غير قابل للتأويل أو الشك حتى يتسنى حساب ميعاد رفع الدعوى اعتبارا من هذا التاريخ، فإن لم يثبت العلم بفحوى القرار المطعون فيه علما يقينيا في تاريخ يمكن حساب الميعاد منه فلا حجة في دفع بعدم قبول الدعوى لانقضاء ذلك الميعاد.

ثالثا: موقف القضاء الإداري الجزائري من تطبيق نظرية العلم اليقيني

تبنى القضاء الإداري الجزائري نظرية العلم اليقيني منذ نشأته في العديد من الحالات وهو ما يظهر في بعض تطبيقات الغرفة الإدارية سابقا و على مستوى أيضا مجلس الدولة حيث تم تطبيقها في مجال دعاوي الإلغاء وكذلك مجال القرارات الإدارية حيث نجد أن القضاء الإداري طبقها بالنسبة للقرارات الفردية دون التنظيمية وأيضا بالنسبة للقرارات الصريحة دون القرارات الضمنية،[3] وبالتالي وجب استعراض المجالات التي طبق فيها العلم اليقيني على القرارات الإدارية من طرف القضاء الجزائري.

[1]– بسمة بومدري، مرجع سابق، ص 9.

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص258

[3]– بسمة بومدري، مرجع سابق، ص 24.

أ. تطبيق نظرية العلم اليقيني على القرارات الفردية دون التنظيمية

لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي تطبيق نظرية العلم اليقيني على القرارات التنظيمية على عكس ذلك طبقها على القرارات الفردية، و هذا ما سار عليه القضاء الإداري الجزائري[1] في دعوى الإلغاء ما يدل على أن أغلبية القرارات التي طبق عليها القضاء الإداري نظرية العلم اليقيني، هي قرارات صادرة في مواجهة أفراد معينين بذواتهم

ففي قرار لمجلس الدولة الجزائري بتاريخ 1999/03/08 الغرفة الثالثة قضية (ب.ع) ضد والي ولاية سكيكدة و التي جاء فيه:" حيث ثبت من خلال الحكم الصادر بتاريخ 1988/01/08 عن محكمة الحروش والمبلغ له في 1988/06/16 أن المستأنف علم علما يقينيا بصدور القرارات الإدارية المطالب بإلغائها وأن طعنه هذا بعد فوات الأجل القانوني غير مقبول شكلا...."

ويتضح أن مجلس الدولة الجزائري قد أخذ بنظرية العلم اليقيني وطبقها في هذا الطعن على القرار الإداري الفردي محل دعوى الإلغاء والذي اعتبر فيه أن المستأنف قد علم علما يقينيا بالقرار بمناسبة حكم صدر بتاريخ 1988/01/08 عن محكمة الحروش والذي بلغ له في 1989/06/16 وبالتالي فإنه طعن في تلك القرارات خارج الآجل القانونية وهو ما يفسر عدم قبول الطعن شكلا[2].

نتوقع أن سبب استبعاد تطبيق نظرية العلم اليقيني على القرارات التنظيمية في ان وسيلة العلم بهذه القرارات هو النشر، و أن العلم بالقرار بهذه الطريقة لا يعد أن يكون مبني على مجرد قرينة قانونية هو الآخر، و من ثمة يكون من الصعب تحديد التاريخ الذي حدث فيه هذا العلم بدقة في حالة إعمال نظرية العلم القيني وهو ما يعد شرطا ضروريا للأخذ بها.

[1]– حدة توام، مرجع سابق، ص13.

[2]– بسمة بومدري مرجع سابق، ص 24.

ب. تطبيق نظرية العلم اليقيني من القرارات الصريحة دون الضمنية.

القرارات الصريحة هي القرارات التي تعبر فيها الإدارة عن موقفها بحيث يعتبر نفاذها في حق الإدارة من تاريخ صدورها بصفة نهائية و هو الأصل[1] إذ يبدأ ميعاد دعوى الإلغاء في السريان بالنسبة لهذا النوع من القرارات إما عن طريق النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني.

أما القرارات الضمنية فهي قرارات لا تقبل بطبيعتها النشر أو التبليغ كما لا يمكن العلم بها عن طريق العلم اليقيني وعليه فالقرار الضمني هو القرار الذي استنتج من تصرف معين يحدد القانون المدة و النتيجة وذلك بعد اتخاذ لإدارة موقفا بعد فوات الأجل المحدد في القانون بالرد وهنا يكون إما قرارا ضمنيا بالموافقة أو قرارا ضمنيا بالرفض[2].

و مثال ذلك ما جاء في المادة 830 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، [3] باعتبار فوات أجل شهرين من رفع التظلم بمثابة قرار بالرفض وبالتالي فهو قرار ضمني لا يحتاج إلى نشر أو تبليغ أو علم يقيني بل هو يستنتج من تصرف الإدارة بما وضحه القانون.

ج. **تطبيق نظرية العلم اليقيني على قرارات الهيئات التداولية.**

أقر مجلس الدولة الفرنسي أن مساهمة الطاعن في جمعية تداولية ينجم عن سريان ميعاد الطعن في المداولة المتخذة من تاريخ انعقاد هذه المداولة، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية في بداية الأمر على مستشارين في الهيئات التداولية، ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن ميعاد الطعن في هذه المداولات هو تاريخ المداولة التي دعي إليها أعضاء هذه الهيئات بصفة نظامية أو التي شاركوا فيها شخصيا،[4] و هذا ما ذهب إليه

[1]– الزين عزري، الأعمال الإدارية و منازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي، الجزائر، 2010، ص 15.

[2]– الزين عزري، مرجع نفسه، ص15.

[3]– تنص المادة 830 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: " يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم."

[4]–حدة توام، مرجع سابق، ص 14.

مجلس الدولة الجزائري في قراره لصادر بتاريخ 2001/02/19 في قضية بوعلي الزين ضد والي سوق أهراس.

حيث أنه بناءا على عريضة مودعة بكتابة ضبط مجلس الدولة بتاريخ 1999/03/15 استأنف المدعي بوعلي الزين القرار الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة، الغرفة الإدارية بتاريخ 1998/11/07 وقضي بعدم قبول العريضة شكلا، وذلك في الدعوى التي أقامها ضد المستأنف عليهم إلى ولاية سوق أهراس ورئيس دائرة مداوروش ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الرقوية، ملتمسا إبطال محضر التنصيب الصادر بتاريخ 1998/3/2 قضت فيه بعدم قبول العريضة شكلا فرفع استئناف أمام مجلس الدولة و الذي قضى بتأييد القرار المستأنف مسبب قراره في أن المداولة الصادرة عن البلدية لم يطعن فيها المعني في أجل الشهر المنصوص عليه في المادة 03/45[1] من قانون البلدية، و أن المعني كان عالما بالمداولة علما يقينيا لكونه من الموقعين عليها بصفته عضوا في المجلس الشعبي البلدي الذي اتخذ تلك المداولة.

خلافا عن المادة المذكورة أعلاه نجد بأن مجلس الدولة أخذ بنظرية العلم اليقيني بالمداولة لكون المستأنف كان عضوا في المجلس الشعبي البلدي المتخذ لتلك المداولة و أنه أمضى عليها مع آخرين وبالتالي فإن أجل رفع دعوى الإلغاء لا يبدأ بالنسبة له من النشر بل من يوم التوقيع على ذلك القرار، وبالتالي لا حاجة لانتظار النشر فهو يقصد به إعلام الغير الذين لم يشاركوا في المداولة، حتى يتسنى لهم رفع دعوى تجاوز السلطة و ليس لأعضاء المجلس المتخذين للقرار و الذين هم على علم به منذ التوقيع عليه.[2]

ثم نجد أن مجلس الدولة تخلى عن تطبيق نظرية العلم اليقيني تدريجيا بعد تشديده لشروط تطبيق نظرية العلم اليقيني إذ قضى بقصر وحصر وسائل العلم بالقرارات الإدارية

[1]– قانون البلدية 90–08 مؤرخ في 7 جويلية 1990 ، المتعلق بقانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل ،1990، (ملغى).

[2]– لحسن بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 395.

في تلك المقررة قانونا، حيث جاء في قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2001/04/23 في قضية (م.ع) ضد والي البويرة نجد مجلس الدولة قد تمسك بأحكام المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية رقم 154/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 أنه إن لم يطعن في الآجل المقررة المادة سالفة الذكر، يعتبر طعنه غير مقبول شكلا.[1]

أخذ القضاء بالتردد في الأخذ بنظرية العلم اليقيني وذلك بسبب خطورة هذه النظرية في انتهاك حقوق الأفراد وبهذا ساير المشرع القضاء الإداري في التخلي عن تطبيق هذه النظرية ذلك من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص المادتين 829 و 831[2] إذ أنه تحدد آجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي.

ونحن نوافق المشرع في اتجاهه وذلك من أجل إضفاء الشفافية وتحقيق المساواة بين الإدارة والأفراد غير أنه يؤخذ عليه عدم إصداره لنصوص تشريعية تكون معاقبة للإدارة في حالة إخلالها في إعلام الأفراد المخاطبين بقراراتها.

الفرع الثاني: إثبات العلم اليقيني.

إن إثبات تحقق العلم اليقيني وفق الشروط التي بحثناها سابقا، مسألة بالغة الأهمية لما يترتب عليها من آثار قانونية تتمثل في نفاذ القرار الإداري بحق المخاطب بالقرار واحتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من التاريخ الذي يثبت فيه علمه اليقيني بالقرار، ومن ثم قبول الدعوى شكلا أمام القضاء الإداري، و القاعدة في هذا الصدد أن على من يدعي وقوع العلم اليقيني إثبات ذلك، لأن هذا الادعاء يأتي خلافا للأصل في عدم علم أصحاب الشأن بالقرارات التي تصدرها الإدارة. ولما كانت جهة الإدارة هي التي تدعي في أغلب الأحيان وقوع هذا العلم فهي التي تتحمل عبء الإثبات، فعليها أن تقيم الدليل على علم المدعي بالقرار المطعون فيه علما يقينيا لا افتراضيا

[1]–المادة 169 مكرر من الأمر رقم 154/66، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، مرجع سابق.

[2]– قانون 08–09 المتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

وحسب تطبيقات نظرية العلم اليقيني يمكن تلخيص طرق إثباته إلى ما يلي:

أولا: إقرار الطاعن.

يعد إقرار صاحب الشأن بعلمه بالقرار علما يقينيا أمرا نادر الوقوع، نظرا لما يترتب عليه من آثار قانونية تتمثل في أن يخسر صاحب الشأن دعواه لرفعها بعد فوات الآجال القانونية التي تحسب من تاريخ ثبوت هذا العلم.[1]

والإقرار قد يكون صريحا وهذا نادر الحدوث كأن يعترف المخاطب بالقرار كتابيا بعلمه بمضمون القرار وتأثيره في مركزه القانوني أما النوع الثاني من الإقرار وهو الغالب فيكون ضمنيا، فالإقرار الضمني يستخلصه القاضي الإداري من أي قرينة أو واقعة تدل على حصوله. ومن أهم تلك القرائن:

أ. التظلم الإداري:

للقاضي الإداري أن يستنتج تحقق علم صاحب الشأن بالقرار الإداري محل الطعن علما يقينيا، من خلال ما يتقدم به من تظلمات إلى جهة الإدارة لإلغاء القرار أو تعديله. فالتظلم ما هو إلا إقرار ضمني من المتظلم بعلمه بالقرار المعترض عليه

ولكي ينتج التظلم الإداري أثره بوصفه إقرارا ضمنيا من صاحب الشأن بوقوع علمه اليقيني بالقرار محل الطعن، يجب أن يتضمن علم الطاعن بالقرار علما شاملا لمحتوياته على النحو الذي أوضحناه سابقا.

ب. اتخاذ إجراءات قضائية:

استقر القضاء الإداري على أن قيام صاحب الشأن باتخاذ إجراءات قضائية أو إجراءات تمهيدية لإقامة دعوى بشأن القرار محل الطعن يعد علما يقينيا منه بالقرار، وبالتالي إقرارا ضمنيا منه بذلك. ويبقى للقاضي الإداري وضع ضوابط لإعتماد هذه القرينة بموجب ما يتمتع به من سلطة تقديرية في هذا الشأن.

[1]– فيصل عبد الحافظ الشوابكة:" نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، 2013، ص 304.

ج. المراسلات بين الإدارة والأفراد:

يمكن للقاضي الإداري أن يتبين حصول العلم اليقيني من المراسلات بين التي يجريها صاحب الشأن مع الإدارة فهي تعد إقرارا ضمنيا بعلمه اليقيني بالقرار محل الطعن ومن تطبيقات ذلك نجد حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية الذي جاء فيه أن الطلب المقدم من الطاعن بإعطائه شهادة فصل من الكلية وتسليمه أوراقه لتقديمها إلى كلية أخرى، يفيد علمه اليقيني بقرار فصله من الكلية.[1]

ثانيا: تنفيذ القرار الإداري

استقرت أحكام القضاء الإداري على أن تنفيذ القرار الإداري تنفيذا جبريا دون سبق نشره أو تبليغه للمعني بالقرار، دليل على علمه به علما يقينيا وقرينة على معرفته بمضمونه، واعتبار تاريخ بدء تنفيذ القرار موعدا لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء ، غير أن تنفيذ القرار لا يعد دليلا على علم صاحب الشأن بالقرار ما لم يستوفي شروط العلم اليقيني بالقرار كما سبق ذكره.

ثالثا: مضي فترة زمنية طويلة على صدور القرار

ذهبت المحكمة الإدارية العليا بالأردن في قضائها الحديث إلى أن طول المدة بين صدور القرار والطعن فيه بالإلغاء يرجع علم الطاعن علما يقينيا بهذا القرار حيث قضت بأن" إطالة الأمد بين صدور القرار محل الطعن وبين إقامة دعوى الإلغاء هو مما يرجع العلم بالقرار".[2]

[1]– خالد الزبيري، مرجع سابق، ص 156

[2] بسمة بومدري، مرجع سابق، ص 17

المبحث الثاني:

سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد بأثر غير مباشر.

إن الأصل في القرارات الإدارية عدم رجعيتها في حق الأفراد، ويقصد بذلك أن تسري آثار القرارات الإدارية عل المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراما للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، واحترام لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، والمسلم به في القضاء أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري بأثر رجعي، (المطلب الأول) غير أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي قاعدة غير مطلقة فقد بدأ القضاء الإداري يخفف من حدتها فظهرت بعض الاستثناءات التي ترد عليها وبالتالي سريان آثار القرارات الإدارية على الماضي أو إرجائها لوقت لاحق وفق حالات نظمها الفقه محققا لاستقرار الحقوق والمراكز القانونية ومتمما للمصلحة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

يتعلق مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في الفقه و القضاء الإداريين بسريان القرار الإداري من حيث الزمان، حيث يسري مباشرة من تاريخ نفاذه في مواجهة الأفراد، الذي يكون بالنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية، وبالتبليغ بالنسبة للقرارات الفردية كما تم شرحه سابقا، وبالتالي عدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية سابقة.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ عدم الرجعية.

من خلال هذا الفرع سيتم التطرق لمفهوم عدم الرجعية كمبدأ على أن يتم تحديد مفهوم الرجعية لاحقا على اعتبارها استثناء

مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية مبدأ قانوني عام محتواه مماثل للقاعدة الخاصة بالقوانين[1]

أما في ما يخص القرارات الإدارية فإن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري يعرف اصطلاحا على أنه مبدأ عام للقانون بحيث تبطل الأعمال الإدارية في حال مخالفتها للمبدأ لتجاوز السلطة، لأنها لا تطبق إلا بعد نشرها أو تبليغها و لا ينسحب أثرها على قبل ذلك.[2]

أولا: تعريف مبدأ عدم الرجعية

سيتم التطرق لتعريف مبدأ عدم الرجعية بالمعنى الواسع ثم الضيق.

أ. مبدأ عدم الرجعية بالمعنى الواسع:

ويقصد به تطبيق كل الآثار التي يمكن أن يرتبها القرار الإداري بالنسبة للماضي، سواء كان ذلك متمثلا في تصرفات وقعت قبل صدور القرار أم في تطبيق ذلك القرار بالنسبة للمستقبل على أحداث وتصرفات وقعت قبل صدور القرار أم في تطبيق ذلك القرار بالنسبة للمستقبل على مراكز نشأت قبل صدوره.[3]

أي بمعنى عدم تطبيق أحكام القرار بالنسبة للمستقبل على مراكز لها أساسها في الماضي، ومع هذا لا توجد رجعية حقيقية، و إنما هي تطبيق فوري للقاعدة القانونية الجديدة على مراكز تأسست في الماضي كتلك التي تأسست في الماضي بناء على قرار استمد شرعيته من قواعد قانونية كان معمولا بها في ظل صدوره ثم تعدلت هذه القواعد بأخرى

[1]– عدم الرجعية في القوانين مبدأ قانوني تقليدي، مرحلي لا يستطيع القاضي استنادا إليه، في حال عدم وجود بند معاكس في القانون، أن يطبق قانونا جديدا على أوضاع موجودة قبله مما كان يعني احتراما للحقوق المكتسبة في ظل القانون القديم وانم يطبق القانون الجديد على النتائج المستقبلية لهذه الأوضاع، أنظر جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، المؤسسة الجامعية للدراسات النشر و التوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1998، ص1330.

[2]– جوزف بادروس، مرجع سابق، ص 263.

[3]– محمد أحمد إبراهيم المسلماني، نفاذ القرارات الإدارية بأثر رجعي – دراسة مقارنة – دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014 ، ص 107.

جديدة أصبحت تشكك في شرعية القواعد القديمة، كتراخيص البناء التي يتم الحصول عليها في ظل قواعد قانونية معينة ثم تصدر بعد ذلك قواعد جديدة تنطبق على ذات البناء، وفي جميع هذه الأحوال لا نكون بصدد رجعية حقيقية، وإنما تطبيق مباشر للقواعد القانونية الجديدة أو للقرار بالنسبة للآثار المستقبلية لا الماضية، لأن الرجعية لا تقوم ولا تتحقق إلا إذا ارتدت آثار ذلك القرار إلى تاريخ سابق على تاريخ نفاذه، و من ثم فإن التاريخ الفاصل في حياة القرار الإداري بين الماضي و المستقبل هو تاريخ نفاذه[1].

إلا أن جانبا من الفقه ذهب التاريخ الذي يفصل بين الماضي والمستقبل هو تاريخ الصدور وليس تاريخ النفاذ، ومثاله في ذلك صدور قرار إداري وتنفيذه بعد الصدور وقبل تاريخ نفاذه، فلا يعد رجعيا وبالتالي يكون مشروعا غير أن التنفيذ في هذه الحالة هو الذي يكون غير مشروع[2].

لا يمكننا تأييد هذا الرأي لأن القرار الإداري إذا نفذ في حق المخاطبين به في تاريخ سابق على تاريخ نفاذه و لاحق على تاريخ صدوره يعد قرارا رجعيا وبالتالي يعتبر غير مشروع استنادا إلى القاعدة المسلم بها بأن القرارات الإدارية تسري من تاريخ صدورها و لا ترتب آثارا في مواجهة المخاطبين بها من تاريخ العلم بها، فإذا طبق القرار على وقائع و أحداث تمت قبل نفاذه أصبح رجعيا، فالقرار لا يمكن أن ينتج آثارا قانونية في تاريخ سابق على نفاذه.

ب.مبدأ عدم الرجعية بالمعنى الضيق:

يعني في هذه الحالة عدم تطبيق القرار وترتيبه لآثاره قبل تاريخ صدوره أو سريانه، وذلك مثل تطبيق القرار على وقائع وأحداث تحققت قبل صدوره فإذا سبق تنفيذ القرار وترتيبه

[1]– محمد أحمد إبراهيم المسلماني، مرجع سابق، ص107.

[2]– محمد أحمد إبراهيم المسلماني، مرجع نفسه، ص107.

لآثاره قبل تاريخ صدوره أصبحنا بصدد الرجعية بالمعنى الضيق أو بالمعنى الدقيق للكلمة،[1] ويتحقق ذلك في حالتين:

الحالة الأولى: عند تطبيق وقائع تحققت قبل اتخاذه، كارتفاع أجور تغطي فترة سابقة بينما هذه الأجور ينبغي دفعها بصفة لاحقة.

الحالة الثانية: فهي تطبيق قرار بصفة لاحقة على اتخاذه وقبل إعلامه بالوسائل المشروعة قانونا والتي تؤدي إلى سريانه.[2] وهذا ما سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل عند الحديث عن الرجعية.

من المتفق عليه في أوساط الفقه الفرنسي أن مبدأ عدم الرجعية بشكل قاعدة آمرة، و في حالة الشك يجب على القاضي أن يرجح عدم الرجعية التي تحرص الدساتير عادة على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين و ذلك احتراما للحقوق المكتسبة، و مثال ذلك عدم رجعية القوانين احتراما للحقوق المكتسبة، ومثال ذلك عدم رجعية القرارات الإدارية و القانون الإداري، وعدم رجعية سائر القوانين إلا بنص صريح في التشريع فالدستور يحرص على احترام الحقوق المكتسبة بحيث لا يجوز المساس بها في غير ضرورة.[3]

ثانيا: تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

بما أن الرجعية تخالف العدالة والمنطق القانوني المجرد بل وتحدث إرباك وفوضى في أمن واستقرار المراكز القانونية، مما ينتج عنه إهدار الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، ولذلك تحرص الدول على تضمين دساتيرها نصوصا تحرم الرجعية، و ألا يمتد أثر القوانين على الماضي إلا استثناء و في غير المواد الجنائية.

[1]– محمد أحمد إبراهيم المسلماني، مرجع سابق، ص 109.

[2]– أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص26.

[3]– رائد محمد يوسف العدوان، مرجع سابق، ص97.

وبعد أن أرست أسس مبدأ عدم الرجعية في القوانين أصبح مبدأ ساميا لا غنى عنه في مجال أي تصرف قانوني آخر فانتقل بدوره إلى القانون الإداري الذي تعد القرارات الإدارية وسيلة من أهم و أنجح الوسائل التي تتميز بها سلطة الإدارة عند القيام بالمهام الملقاة على عاتقها.

غير أن النصوص القانونية سواء في الجزائر أو فرنسا لم يرد بها نص يقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية، و إنما ما ورد في تلك النصوص يتعلق بعدم رجعية التشريع بصفة عامة وعدم رجعية التشريعات الجنائية بصفة خاصة، حيث اتجه فريق من الفقه الفرنسي إلى اعتبار النصوص التشريعية كأساس لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية،[1] فيرى البعض أن مبدأ عدم الرجعية يجد صله في المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي والتي تنص على أن القوانين لا تسري إلا بالنسبة للمستقبل وليس لها أثر رجعيا.[2]

فإذا كانت القوانين ليس لها أثر رجعيا، فإنه تلقائيا لا يجوز للقرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية أن تتضمن أثرا رجعيا.

وفي الواقع فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء، فلا بد له من أساس قانوني يبنى عليه ، وهنا يثور التساؤل على الأساس الذي ستند إليه مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية و قد تباينت آراء الفقه وتشعبت اتجاهاته حول الأساس الذي يبني عليه هذا المبدأ، فيرى البعض أن النصوص الدستورية والتشريعية أساسا لعدم رجعية القرارات الإدارية، في حين يذهب البعض الآخر إلى اعتبار قواعد الاختصاص

[1]– علي محمد آل دهمان، رجعية القرارات الإدارية. أطروحة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الشريعة والقانون، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2016، ص136.

[2]– محمد ابراهيم المسلماني، مرجع سابق، ص210.

من حيث الزمان أساسا قانونيا لهذا المبدأ، إلا أن الرأي الغالب في الفقه والقضاء يرى أن المبادئ العامة للقانون[1] أساسا لمبدأ لعدم رجعية القرارات الإدارية.

لا شك أن الحجج و الأسانيد التي يقول بها أنصار هذا الرأي باعتبار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أحد المبادئ العامة للقانون منطقية ومعقولة، فالقضاء الفرنسي يتشدد في تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، حتى و إن كان يسمح ببعض الاستثناءات في دائرة ضيقة، وتطبيقا لهذه القاعدة لا يعتبر إعمالا لنص المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي الذي يتعلق بعدم رجعية القوانين، و إنما إعمالا لمبدأ من المبادئ القانونية التي وضعها و التي يعترف لها بقوة القانون.

أما بالنسبة للجزائر فترتبط فكرة سريان القرار الإداري بأثر مباشر وعدم سريانه بأثر رجعي بمبدأ رجعية القوانين فالمادة 78 من الدستور[2] لم تجز صراحة إحداث ضريبة أو جباية أو رسم أيا كان نوعه بأثر رجعي، وذلك الحال بالنسبة للقرارات الإدارية فحين صدورها عن الجهات المختصة وجب أن تنفذ تجاه الأفراد على المستقبل لا على الماضي .

وإذا كان المشرع الجزائري لما سبق القول قد نظم الوظائف لكل جهة إدارية مركزية ومحلية ومرفقية ووزع الاختصاصات فيما بينها ومكنها من إصدار قراراتها ,بل أضفى على هذه القرارات الطابع التنفيذي واقر نص التنفيذ بالقانون والسلامة على المتن والمضمون، فإن هذا الأمر يفرض تقيد إرادة الإدارة من حيث زمن سريان القرار , فلا يعود ينطبق على وقائع وأحداث مضت بل يشمل فقط الوقائع المستقبلية[3].

---

[1]– يقصد بالمبادئ العامة للقانون المبادئ التي استخلصها القضاء الإداري و وضع تفاصيلها و بين حدودها و مداها و قد استخلصها القضاء القضاء بطرق مختلفة و وضعها باعتبارها مصدرا من مصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها، فهي من الناحية الشكلية من وضع القضاء الإداري، و هي من الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة كالتشريع، و تتضمن قواعد القانون الإداري. أنظر أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص 32

[2]– تنص المادة 4/78 من التعديل الدستوري 2016 على:" و لا يجوز أن تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة أو جباية، أو رسم، أو أي حق كيفما كان نوعه".

[3]–عمار بوضياف , القرار الإداري , مرجع سابق , ص 199.

فقد أقرت مبدأ عدم رجعية القوانين صراحة حيث نصت المادة 2 من قانون العقوبات الجزائري على:" لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة"[1]

نرى أن الفريق الذي يرجع أساس مبدأ عدم الرجعية إلى كونه أحد المبادئ العامة للقانون هو الأقرب للصواب، لأن هذا المبدأ صاغه القضاء الإداري وجعل منه مبدأ عاما، الأمر الذي يجعل الاستناد إلى المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي عديم الفائدة في هذا الشأن، و أن أحكام القضاء الإداري تشير إلى فرق في عدم رجعية القرارات الإدارية في النصوص الدستورية المقررة لعدم رجعية القوانين ورد مبدأ رجعية القوانين إلى فكرة المبادئ العامة للقانون.

الفرع الثاني: مبررات مبدأ عدم الرجعية

يقوم مبدأ عدم الرجعية على مبررات نفصل فيها كالآتي:

أولا: احترام الحقوق المكتسبة.

إذا كانت العدالة هدفا ساميا يرتجى الحفاظ عليه دائما وأبدا في كل الظروف والمناسبات فإنه من مقتضياتها احترام الحقوق المكتسبة وعدم النيل منها أو المساس بها، و مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يستند على العديد من المبررات القانونية، وتحديدا فكرة الحقوق المكتسبة، فمن غير المعقول المساس بالحقوق التي اكتسبها الأفراد في ظل قانون معين شرط أن تكون مشروعة وغير مخالفة للقانون،[2] فإباحة الرجعية في القرارات الادارية يهدد الاعتبارات والضمانات القانونية التي أسس عليها هذا المبدأ، فمن حق الأفراد الاطمئنان على مراكزهم القانونية التي اكتسبوها من القرارات الإدارية، وأن لا تبقى هذه

[1]– الأمر 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

[2]– أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص 35.

الحقوق مهددة دائما بالإلغاء أو التعديل[1]، فإذا ما اكتسب فرد حقا ما في ظل نظام قانوني معين يسمح به، يجب عدم المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع التي تم اكتسابه في ظلها، وكذلك إذا ما اكتسب فرد مركزا قانونيا ذاتيا نتيجة قرار إداري.

قد قامت محكمة العدل العليا بالأردن بتعريف الحق المكتسب في أحد أحكامها والذي جاء فيه مايلي: الحق المكتسب الذي يمكن الاحتجاج به هو الذي تكونت عناصره في ظل أوضاع قانونية تبرره وتحميه...."[2].

ولكي يكون الحق مكتسبا فلا بد أن يكون قد قام وفق للقواعد القانونية، فإذا نشأ مركز قانوني معين لفرد ما بطريقة مخالفة للقانون أو بقرار غير مشروع فإنه بهذه الطريقة لا يكون حائزا على حق مكتسب ، ولا يكون بمركز قانوني صحيح ، لأن القرار غير المشروع والمخالف للقانون لا يرتب حقا مكتسبا. وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري في قضية ع.ش ضد والي ولاية تيزي وزو في قراراه الصادر في 2000/01/31 والذي جاء فيه:" وحيث بالمقابل من ذلك، فإن الحق المدعى باكتسابه من طرف العارضة لا يمكن مساسه، فهو قول مردود، لأن فيه مخالفة صريحة للقانون، و من ثم لا يعتبر قد اكتسب بصفة نهائية حتى يمكن التمسك به.[3]

يجب عدم المساس بالمركز القانوني إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك، فهذه المراكز الفردية هي التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي،[4] ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بهذا المبدأ مؤكدا على أنه ما دام القرار الإداري الصحيح قد أنتج حقوقا فإنه لا يجوز للإدارة سحبه[5] متى أنشأ حقا مكتسبا لأحد الأفراد إلا حسب

[1]– علي خطار شطناوي،الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص647.

[2]– أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص 37.

[3]– حسين بن الشيخ أث ملويا، مرجع سابق، ص299.

[4]– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،مرجع سابق، ص553.

[5]– أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص 27.

الأوضاع التي يقررها القانون، ذلك أن المراكز الخاصة التي تنشأ عن تلك القرارات الفردية تطبيقا لقواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضا من نشأت لصالحهم لهذا فإن القرارات التنظيمية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية لأن لكل منهما جانبه المستقل.[1]

تبعا لذلك قضت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر في قرارها لها"حيث أنه بالرجوع إلى قرار والي ولاية البويرة تحت رقم 201 بتاريخ 2005/07/16 يلاحظ بأنه جاء متجاوزا للسلطة ومشوب بعيب مخالفة القانون وهذا بمخالفته لمبدأين جوهريين من مبادئ القانون الإداري وهما:مبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم جواز سحب القرارات الإدارية المنشئة للحقوق"، و بالتالي قضت الغرفة الإدارية بإبطال قرار الوالي السالف الذكر[2].

أما إذا ما قامت الإدارة بتطبيق القرارات التنظيمية تطبيقا فرديا فإن هذه القرارات تصبح في حكم القرارات الفردية و هنا لا يجوز المساس بها لأنها تنشأ حقوقا شخصية أو مراكز شخصية للأفراد، وذلك بشرط أن تكون هذه القرارات سليمة، ومن ثم فإنه لا يجوز إلغائها بأثر رجعي، لأن السحب في هذه الحالة يعتبر إعداما للقرار التنظيمي من يوم صدوره وكذلك إعداما للقرارات التطبيقية التي صدرت استنادا إلى هذه القرارات[3].

ثانيا: فكرة استقرار المعاملات

إن انسحاب القاعدة القانونية على الماضي دون نص صريح في القانون الذي يشتمل عليها، يعد إخلالا بالاستقرار الواجب للأوضاع و المعاملات القانونية وانعدام للثقة الواجبة في القانون. فالأصل أن أي تنظيم إنما يكون بالنسبة للمستقبل، مع ترك الآثار التي تمت

[1]– نبيل عبه ، آلية سحب القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013، ص 38.

[2]– القرار رقم07/321 الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2007/02/14، نقلا عن لحسين آيت ملويا المنتقى في القضاء الإداري، ص 201.

[3]– عبد العزيز الجوهري ، مرجع سابق ، ص 288.

في الماضي سليمة، لهذا فإن الحكمة التي يسوقها القضاء عادة لتحريم الرجعية هي استقرار المعاملات. والتي تعد تعبيرا عن ضرورة الأمن القانوني.[1]

يرى الفقه أن استقرار المعاملات هو الحكمة من تقرير مبدأ عدم الرجعية بالنسبة للقانون والقرار الإداري على حد سواء لأن إعطاء الإدارة الحق في تضمين قراراتها أثرا رجعيا ينزع عن هذه التصرفات كلأ أمان و استقرار لذوي الشأن، إذن الرجعية أكبر اعتداء يمكن أن يرتكبه التشريع، فهي تمزيق للعقد الاجتماعي، وإبطال للشروط التي بمقتضاها يخضع الفرد للمجتمع، لأنها تسلب من الفرد الضمانات التي أعطاها المجتمع للفرد مقابل الطاعة التي حصل عليها منه وبالتالي فإن التشريع الرجعي لا يعتبر تشريع،فإن أبيح للقاعدة القانونية الانسحاب على الماضي أصبحت أداة لبث الفوضى في الحياة الاجتماعية و إخلال بالاستقرار الواجب للمعاملات وإهدار للثقة الواجبة في القانون بدلا من أن تكون وسيلة لحفظ النظم ولتهيئة الاستقرار في المعاملات.

تأسيسا على ما تقدم فإن المصلحة العامة تقتضي ألا يسري قانون جديد على الماضي حتى لا تضطرب المعاملات، ويفقد الناس الثقة والاطمئنان على حقوقهم، وفي هذا وقوع في الفوضى وتعطيل لمسار الأعمال، بالإضافة إلى إضعاف سلطة القانون في نفوس الأفراد نتيجة فقد ثقتهم فيه، و من ناحية أخرى فإن مبدأ عدم الرجعية يعتبر ضمانا لا غنى عنه للاستقرار في المجتمع، و لن يكون كذلك إذا كان أصحاب الشأن يستطيعون إبطال المراكز التي نشأت وتكونت في الماضي واستبدالها بغيرها مع كل قانون يصدر[2].

نرى أن الهدف الأساسي من استقرار المعاملات لا يرجع إلى حماية الأوضاع و المراكز القانونية المتولدة عن القرارات الإدارية لحماية الأفراد فحسب، وإنما أيضا لتحقيق الاستقرار الاجتماعي، و نلاحظ أن فكرة استقرار المعاملات أو المراكز القانونية لها أبعاد

[1]– محمد ابراهيم المسلماني، مرجع سابق، ص 172.

[2]– محمد ابراهيم المسلماني، مرجع نفسه، ص 174.

مختلفة في القانون عما هو عليه الحال في مجال القرارات الإدارية، ففي مجال القانون تعني ثبات القاعدة القانونية من ناحية وعدم سريانها على الماضي من ناحية أخرى، بينما في مجال القرارات الإدارية، فإن المسلم به أن القرارات التنظيمية وفقا لخصائصها تقبل التغيير والتطوير حسب متطلبات المصلحة العامة و تماشيا مع مواكبة الظروف المستجدة، ولكن رغم هذه القابلية للتغيير أو التطوير، فلا يجوز بأي حال من الأحوال، أن تسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية أو الحقوق التي اكتسبت في ظل قاعدة قانونية سابقة.

ثالثا: احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان

المقصود هنا أن تمارس الإدارة اختصاصها دون مراعاة القيود الزمنية المقررة لذلك، فالموظف ليس مخلدا بل تنتهي خدمته عند حد معين، فعندما يباشر الموظف اختصاصه في وقت زالت عنه صفته الوظيفية لانتهاء خدمته ببلوغ السن القانونية، أو بسبب فصله أو استقالته، أو بسبب وقفه عن العمل أو بسبب نقله أو ترقيته لوظيفة أخرى، فإن القرارات الصادرة من الموظف السابق، وبالتالي تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص الزمني لصدورها مجاوزة لفترة ولايته الوظيفية. وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، حفاظا على احترام الحقوق المكتسبة، واستقرار المعاملات، فإن قواعد الاختصاص تحول دون رجعية القرارات الإدارية، لأن في ذلك اعتداء على سلطة الموظف السابق.[1]

من الأمور المسلم بها أن ممارسة الصلاحيات الإدارية غير دائمة، بل موقوتة بأجل معين تنتهي بانتهاء ذلك الأجل إذ لا يتصور أن يكون اختصاص الجهات الإدارية غير مقيد بزمن معين لهذا يتحقق عدم الاختصاص الزمني إذا خالفت السلطة الإدارية الأحكام القانونية التي تحدد الفترة الزمنية التي تعين عليها ممارسة الاختصاص خلالها.

[1] – أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص41.

تعد القرارات الصادرة بعد انتهاء هدمة الموظف العام قرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزماني لإصدارها في وقت لم يكن الموظف فيها مؤهلا قانونا لإصدارها لزوال الأهلية القانونية، ومن أهم القضايا التي أشير فيها إلى عيب عدم الاختصاص من حيث الزمان باعتباره أساسا بتحريم الرجعية في القرار الإداري، قضية bigot ، والمقضي فيها بتاريخ 17 مايو 1907 بإلغاء قرار تعيين بعض التلاميذ الضابط فيما تضمنه من رجعية. وقد نوه المفوض Teissier، في تقريره بهذه القضية عن العيب الذي لحق تلك القرارات، واعتبرها مشوبة بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في حق الأفراد.

من المتفق عليه فقها و قضاء أنه لا يمكن أن يكون للقرار الإداري مفعولا رجعيا سواء أكان قرار تنظيميا أو قرار فرديا ذلك أن القاعدة القانونية العامة توجب بأن تكون القرارات الإدارية نافذة اعتبارا من تاريخ صدورها و تسري في مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها و تبليغها لكن يثار التساؤل حول إمكانية إرجاء آثار القرارات الإدارية و كذلك رجعيتها ذلك أن جزاء الرجعية هو البطلان أي إبطال القرار الإداري ذي المفعول الرجعي و مع أن هذه هي القاعدة العامة إلا أنه ترد عليها استثناءات.[1]

الفرع الأول: مفهوم رجعية نفاذ القرارات الإدارية.

بعد الحديث عن مبدأ عدم الرجعية وجب التطرق للاستثناءات الواردة عليه، وبداية مع الرجعية.

أولا: تعريف الرجعية

سيتم أخذ المعنى الواسع و المعنى الضيق للرجعية

[1]– محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 92–93.

أ. التعريف الواسع للرجعية

تعني الرجعية بالمفهوم الواسع أن جميع الآثار التي رتبها القرار بالنسبة للماضي سواء أكان للقرار أثر بالنسبة للوقائع التي تمت بالفعل في الماضي أم أن يطبق القرار بالنسبة للمستقبل، و لكن على مراكز تحققت في الماضي بمعنى تطبيق القرار بالنسبة للمستقبل على مراكز لها أساسها في الماضي و هذا يعطي مفهوما واسعا للرجعية باعتباره يشمل القرارات التي تحكم مراكز تمتد في المستقبل و هنا لا يوجد رجعية حقيقية لأن هذه المراكز قد تأسست في الماضي وفقا لقواعد كانت تطبق في ذلك الوقت.[1]

ب. التعريف الضيق للرجعية

هي تطبيق القرار على مراكز تمت في الماضي، و هنا تبدو العلاقة بين الرجعية و السريان أو النفاذ، ويكون القرار رجعيا إذا كان تطبيقه سابقا على سريانه، و يتحقق ذلك في حالتين الحالة الأولى عند تطبيق القرار على وقائع تحققت قبل اتخاذه و الحالة الثانية هي تطبيق قرار بصفة لاحقة على اتخاذه و قبل إعلامه بالوسائل المشروعة قانونا والتي تؤدي إلى سريانه، فالرجعية بالمعنى الدقيق بأنها وجود سابق للقانون، فالقانون يكون رجعيا منذ اللحظة التي يتعدى فيها مراكز قانونية تكون قد تأسست بصفة نهائية قبل العمل به.[2]

ثانيا: صور الرجعية

لما كانت القرارات الإدارية لا تنفذ في حق الأفراد إلا من تاريخ العلم بها، فإن الرجعية المحرمة تتحقق عندما تمتد آثار القرار إلى تاريخ سابق على توقيعه أو إصداره، و كذلك إذا حدد القرار لأثاره تاريخا لاحقا على إصداره و سابقا على تاريخ إعلانه و نشره،[3] ومن ثم فإن الرجعية تأخذ في العمل صورتين هما:

[1] أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص 26.

[2]– أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص27 ،نقلا عن سليمان الطماوي، ص 225.

[3]– محمد أحمد إبراهيم المسلماني، مرجع سابق، ص 130.

أ. رجعية القرارات الإدارية بالنسبة لتاريخ توقيعها

و يوصف القرار هنا بالرجعية سواء امتدت آثاره ليوم واحد سابق على تاريخ توقيعه، أم امتدت إلى عام سابق على تاريخ التوقيع، فالعيب يقوم و يتحقق بغض النظر عن قصر المدة السابقة على التوقيع أو طولها، و هذا العيب هو عيب الرجعية غير المشروعة و هذا ما يصدم مع مبدأ عدم رجعية القرارات، وقد يبدو من السهل أحيانا أن تتبين الإدارة، و أن يتبين أصحاب الشأن ما إذا كانت بعض القرارات تنطوي على الرجعية.[1]

ب. رجعية القرارات الإدارية بالنسبة لتاريخ نشرها

هذه الصورة من الرجعية تعد أقل حدة من الصورة الأولى و لذلك يطلق عليها الفقه الفرنسي الرجعية الظاهرية و تعني أن القرار يحدد لآثاره تاريخ لاحق على توقيعه أو إصداره و سابق على تاريخ نشره أي أن القرار هنا أيضا تلاعب بالحدود الزمنية، إلا إنه تلاعب بها بطريقة أقل من ذلك القرار الذي تمتد آثاره إلى تاريخ انعدم فيه وجوده كليا.[2]

ثالثا: شروط الرجعية

يجب أن يتوفر شرطان لإصباغ صفة الرجعية على القرار الإداري

الشرط الأول: وجود مركز قانوني ذاتي أو شخصي قد تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معين بحيث يجب عدم المساس بالمركز القانوني إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك، فهذه المراكز الفردية هي التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي.[3]

[1]– عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 56.

[2]– محمد أحمد إبراهيم المسلماني، مرجع سابق، ص 134.

[3]– سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سلبق، ص553.

إن مجلس الدولة الفرنسي عمل على الأخذ بهذا المبدأ مؤكدا على أنه ما دام القرار الإداري الصحيح قد أنتج حقوقا فإنه لا يجوز للإدارة سحبه[1] غير أنه يجوز سحب القرار التنظيمي الذي لم يرتب حقا بصورة مباشرة لأحد، ولم يكن محلا للتطبيق بأية قرارات إدارية فردية.[2]

الشرط الثاني: أن تؤدي الرجعية إلى المساس بالمراكز الذاتية التي تكاملت عناصرها قبل أن يصبح القرار نافذ.

إن هذا الشرط سهل التطبيق في حالة القرارات البسيطة التي تصدر من شخص أو هيئة واحدة و لا تكون بحاجة إلى مشاركة من هيئة أخرى، كأن تصدر الإدارة قرارا تنظيميا بزيادة في الراتب الشهري لكل موظف يقل راتبه عن قيمة معينة للتخفيف من الآثار المترتبة على غلاء الأسعار و هنا لا يجوز للإدارة إصدار قرارات إدارية بعد مدة من الزمن بموجبها يتم وقف هذه الزيادة بأثر رجعي أي منذ أن نفذ القرار الذي قرر بموجبه الزيادة في الرواتب.[3]

هذا بالنسبة للقرارات البسيطة أما القرارات التي تشترك في إصدارها أكثر من هيئة واحدة كما هو الحال في قرارات الهيئات اللامركزية التي تخضع لتصديق السلطة الوصائية فقد ذهب جانب من الفقه على اعتبار التصديق مرحلة من مراحل القرار الإداري الصادر من السلطة المركزية وهنا لا يجوز تضمين القرار آثارا ترجع إلى ما قبل تاريخ هذا التصديق، وهو ما يعمل به قضاء مجلس الدولة الفرنسي،[4] و على نقيض الرأي السابق اتجه البعض إلى الفصل بين القرار و التصديق عليه، فقد اعتبر كل منهما قرارا قائما بذاته له كيانه القانوني و استقلاله الذاتي، ولكن القرار الصادر من السلطة اللامركزية معلق على شرط

[1] – أحمد محمد النوايسة، مرجع سابق، ص 27.

[2] - أحمد محمد النوايسة، مرجع نفسه، ص 27.

[3] – رائد محمد يوسف عدوان ، مرجع سابق، ص 109.

[4] – أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص 29.

واقف وهو التصديق،[1] من جانب السلطة الوصائية، فإذا تمت المصادقة عليه سارت آثاره من تاريخ صدوره من السلطة اللامركزية لا من تاريخ التصديق عليه، لأن المصادقة على القرار ليست منشئة له بل هي مقررة لصحته من تاريخ صدوره من السلطة اللامركزية لا من تاريخ التصديق عليه.[2]

رابعا: حالات رجعية نفاذ القرارات الإدارية.

يلاحظ أن القضاء الإداري بدأ يخفف من حدة مبدأ عدم الرجعية بما لا يخرج عن جوهرها أو يعيق الإدارة عن أداء مهامها بحيث أقر استثناءات تتمثل في:

أ. إباحة رجعية بعض القرارات بنص خاص

عندما يتدخل المشرع صراحة و يجيز للإدارة أن تصدر قرارات إدارية متضمنة رجعية مثل سحب بعض القرارات، و إعادة الموظفين و العاملين العامين الذين تركوا مراكزهم الوظيفية بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب مثلا) مع تصحيح وضعهم المالي و أقدميتهم بأثر رجعي،[3] كما جاء في المادة العاشرة من المرسوم رقم 66-146 الصادر في 2 جوان متعلق 1966 و المتعلق في الوظائف العمومية و إعادة ترتيب أفراد جيش التحرير الوطني.[4]

---

[1] أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية بخصوص التصديق إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، و قد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، و التي قد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون. و نكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة على تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها، أنظر جلول عبه، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر – بسكرة، 2013/2012، ص 41.

[2] – خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص206.

[3] – عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156.

[4] – المرسوم رقم 66-146 الصادر في 2 جوان متعلق 1966 و المتعلق في الوظائف العمومية و إعادة ترتيب أفراد جيش التحرير الوطني،جريدة رسمية عدد. 46، صادر في 8 جوان 1966.

ب. الرجعية في تنفيذ الأحكام القضائية

مثل حكم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي فإن القرار يعد في حكم المعدوم منذ صدوره لذلك يتوجب على الإدارة إصدار قرارات إدارية لإصلاح الوضع تسري آثارها رجعيا، و الرجعية في هذه الحالة تأخذ شكلين:

الأول: الرجعية التبعية و المقصود بها محو كل الآثار المتولدة عن القرار الملغى في الماضي لا عن ذات القرار الملغى فحسب بل جميع القرارات التي لها صلة به كالقرارات التنفيذية له أو المتولدة عنه أو التي ارتبطت به.[1]

الثاني: الرجعية الايجابية وهنا يكون لزاما على الإدارة اتخاذ موقف ايجابي بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري أي بإعادة النظر في مجموعة من المراكز و إعادتها إلى حالتها الأولى كما لو أن القرار لم يكن مطلقا و تبرز هذه الصورة بوضوح في طعون الموظفين.[2]

ج. رجعية اللوائح الإدارية الأصلح للمخاطب بها

ويستند هذا الاستثناء إلى انتفاء الحكمة من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية التي قررت أساسا لحماية حريات الأفراد و حقوقهم و مصالحهم المشروعة، لهذا أجاز مجلس الدولة الفرنسي تطبيق رفع رواتب الموظفين بأثر رجعي قبل نفاذ القرار الإداري بزيادتها، أو إحلال عقوبة بسيطة بدلا من عقوبة جسيمة بحق الموظف العام المخالف، و يتطلب القضاء أن يكون الإجراء الإداري حقيقة لصالح الموظف و ليس ظاهريا، فذلك شرط أساسي يتطلبه القضاء الإداري خوفا من الانحراف في استخدام هذه الصلاحية ذات الأثر الرجعي[3]

[1]– عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 48.

[2]– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 200.

[3]– علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 650.

د. رجعية القرارات الإدارية بالضرورة

مثال ذلك رجعية القرارات الإدارية في حالة السحب و الرجعية في تصحيح القرارات المعيبة و رجعية القرارات الإدارية تطبيقا لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد و رجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعة الاختصاص.

فيما يتعلق بتصحيح القرارات المعيبة بقرار لاحق فالأصل أنه غير جائز، ولقد رفض مجلس الدولة الفرنسي التسليم بشرعية الأمر الذي تقر به السلطة الإدارية المختصة أمرا صادرا من شخص أو هيئة لا صفة لها في إصداره لأن أمر الإقرار يعتبر رجعيا فيما يتضمنه من تصحيح القرار المعيب من يوم صدوره، غير أن مجلس الدولة الفرنسي استثنى من ذلك حالة اللوائح فأباح إقرارها لأنها لا تلحق بذاتها ضررا إلا عند تطبيقها تطبيقا فرديا.[1]

ولقد درج القضاء على أن قرار الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظرا لإعدامه القرار المسحوب من تاريخ صدوره، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية غير المشروعة و المرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء،[2] و عملية السحب هي حق أصيل مقرر للإدارة لممارسة التزاماتها في مراقبة أعمالها و خاصة عملية تصحيح أخطائها بسبب عدم المشروعية.[3]

كما أن للإدارة الحق في سحب القرارات التي لم تولد حقا مكتسبا لأي سبب كان، سليمة كانت أم معيبة، دون التقيد بالمدة في هذه الحالة و ينفد قرار السحب بأثر رجعي و

[1]– سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 571.

[2]– علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 291.

[3]– ناصر لباد، مرجع سابق، ص 196.

هو قرار مشروع لأنه لا يمس بفكرة الحقوق المكتسبة لكونه من القرارات التي لا يتولد عنها حق كالقرارات التنظيمية.[1]

أما الرجعية بالنسبة للقرارات المؤكدة أو المفسرة و التي لا تحدث بذاتها أثرا قانونيا فهي تأكيد للأحكام التي وردت بقرار سابق، بمجرد إظهار الإدارة فيها التمسك بالقرار الأول كما هو الحال في القرار المؤكد الذي ينطوي على رجعية ظاهرية لأنه يرجع بإشارة للقرار الأول، و لا شك أن التفسير إذا تعلق بالقرار الأول وجب أن يراعي تاريخ نفاذه بما يعني أن القرار الثاني سينفذ على الماضي، ولا يمثل انتهاكا لمبدأ عدم الرجعية، بل إن هذا السريان على الماضي فرضته ظروف تطبيق قرار إداري غامض هو القرار الأول.[2]

الفرع الثاني: مبدأ إرجاء نفاذ القرارات الإدارية

مبدأ إرجاء أثار القرارات الإدارية إلى تاريخ لاحق هو مبدأ يعني جواز إرجاء ترتيب القرار الإداري لآثاره و نفاذه في حق الأفراد المخاطبين به و ذلك بإضافته إلى تاريخ لاحق على صدوره من خلال تعليق نفاذه على شرط إذا كان ذلك يحقق المصلحة العامة و في ذلك خروج عن الأصل العام المقرر للنفاذ الفوري في القرارات الإدارية.[3]

أولا: إرجاء نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط.

القرار الإداري المعلق على شرط لا ينفذ إلا إذا تحقق هذا الأخير و الذي يجب أن يكون مشروعا، و إن كان غير ذلك بطل الشرط مع بقاء القرار سليما و منتجا لآثاره، دون أن يكون الشرط غير المشروع الدافع الرئيسي للقرار و هذه مسألة موضوعية تترك لتقدير القاضي.[4]

[1]– جميلة جبار، مرجع سابق، ص 107.

[2]– عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 201.

[3]– نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 294.

[4]– ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 458.

أ. إرجاء نفاذ القرار المعلق على شرط واقف.

إذا أصدرت الإدارة قرار معلقا على شرط واقف فإن هذا القرار يعتبر نافذا إلا أن آثاره لا تتحقق إلا بتحقق هذا الشرط ولا يجوز للأفراد التمسك بآثار هذا القرار في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ تحقق هذا الشرط،[1] و مثال الشرط الواقف شرط المصادقة أو وصول الاعتماد المالي[2]، أيضا القرار الصادر بترقية موظف محال على الجهة التأديبية هو قرار معلق على شرط واقف هو ثبوت عدم إدانته.[3]

ب. إرجاء نفاذ القرار المعلق على شرط فاسخ.

القاعدة أن يكون القرار نافذا في مواجهة الإدارة منذ صدوره و قبل تبليغه أو نشره، ويكون بالمقابل مرتب لآثار معينة في حق الأفراد بتحقق الشرط الفاسخ الذي من شأنه أن يعمل على إنهاء آثار هذا القرار من تاريخ تحقق هذا الشرط ومن أمثلة الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصا وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة، فإذا زالت تلك الحالة انقضى أثر القرار،[4] أو أن يتم تعيين الشخص في وظيفة شريطة استكمال ملفه بالوثيقة الناقصة، فإن لم يقدمها زال القرار.[5]

نجد من تطبيقات مجلس الدولة المصري في هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإداري الذي يتعلق بتعيين أحد الموظفين بشرط تقديم مسوغ تكميلي بالإضافة إلى المسوغات الأخرى و هي كشف درجاته في امتحان كفاءة التعليم الأولى الذي رسب فيه "فإذا كان قد استبان من المسوغ التكميلي عند تقديمه أن المدعي راسب في جميع المواد رسوبا ينطق بالضعف البين فإنه لا تثريب على الإدارة إن هي سحبت هذا الترشيح ويتعين بالتالي

[1]– عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 221.

[2]– عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 49.

[3]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 99.

[4]– عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 223.

[5]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإداري، مرجع السابق، ص 99.

رفض الدعوى التي يطلب فيها المدعي إلغاء هذا القرار و يصفه بأنه قرار فصل بعد التعيين".[1]

لقد اتفق الفقه الإداري على أن أغلب الشروط في القرار الإدارية هي شروط موقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعا مما يقتضيه سير المرفق العام.[2]

ثانيا: إرجاء آثار القرارات الإدارية بحسب طبيعتها.

يثار التساؤل حول مدى إمكانية تأجيل آثار القرار إلى تاريخ لاحق حيث يصدر القرار في تاريخ معين و ينفذ في تاريخ لاحق في المستقبل، و الحال أنه لا يوجد قاعدة عامة و ثابتة و متفق عليها في هذا الشأن، فمن جهة لا يمكن القول أنه يحظر على الإدارة من إرجاء آثار قراراتها للمستقبل كما أنه لا يجود نص تشريعي يمنع ذلك إذا ما قامت أسباب للإرجاء أما القضاء الفرنسي إذا كان قد أصدر أحكاما بإلغاء قرارات تضمنت إرجاء آثارها للمستقبل فلم يكن هذا السبب للإلغاء بل وجود أسباب أخرى صاحبت الإرجاء.[3]

أ. إرجاء آثار القرارات التنظيمية.

يجوز بصفة عامة إرجاء إعمال أثرها إلى تاريخ لاحق، و ذلك على أساس أن هذه القرارات لا تنشئ حقوقا مكتسبة لأحد و إنما تنشئ حقوقا تنظيمية عامة، فيمكن بالتالي للسلطة القائمة وقت التاريخ المقرر لإعمال أثرها أن تعدلها أو تلغيها كما تشاء و حسب ظروف الحال دون خشية الاحتجاج ضدها بحق مكتسب للغير[4] ، كما أن إرجاء هكذا قرارات لا يشكل تعديا على سلطة الخلف الذي يستطيع إلغاء مثل هذه القرارات أو تعديلها في أي وقت.[5]

---

[1]– عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 223..

[2]– عادل بوعمران، مرجع سابق، ص49.

[3]– خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 213.

[4]– محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 425.

[5]– ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 458.

ب. إرجاء آثار القرارات الفردية.

يرى جانب من الفقه كأصل عام بعدم جواز إرجاء آثارها إلى تاريخ لاحق و يرجع ذلك إلى أن هذه القرارات تنشئ حقوقا مكتسبة ولا يمكن المساس بها إلا وفقا للأوضاع التي يحددها القانون لانقضاء القرار الإداري، ومن شأن ذلك تقييد السلطة القائمة وقت التاريخ المحدد للتنفيذ اللاحق فلا تستطيع تعديلها أو إلغائها و إلا بطل قرارها استنادا إلى فكرة الحق المكتسب.[1]

[1]– محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 425.

ختاما لهذه الدراسة سوف نستعرض بعض النتائج الهامة التي انطوت عليها في فصليها، عسى أن يشكل ذلك إسهاما علميا متواضعا ومفيدا في البحث العلمي، ومن هذه النتائج:

- القرار الإداري محل النفاذ هو تصرف قانوني يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة يهدف إلى إحداث تغيير في المراكز القانونية سواء بإنشاء ، تعديل أو إلغاء.
- إن صحة القرار الإداري مؤسسة على صحة أركانه المتمثلة في الاختصاص، الشكل الإجراءات، السبب والغاية
- يقصد بنفاذ القرار الإداري دخوله الإطار القانوني وانتقاله من تصرف مادي للإدارة إلى تصرف قانوني منشئا لآثاره
- يكون القرار الإداري المعيب نافذا في حق الأفراد ما لم يتم الطعن فيه بتظلم موجه للإدارة مصدرة القرار أو برفع دعوى الإلغاء و يتحصن القرار بمجرد فوات ميعاد رفع الدعوى
- إن نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد مرتبط بعلمهم به فمن غير الممكن أن يكون القرار الإداري نافذا في حق المخاطبين به و هم من دون علم بوجود القرار الإداري أصلا
- الوجود القانوني للقرار الإداري يعد الأساس في نفاذه أيا كانت طريقة العلم به. و قد اختلفت هذه الوسائل ما بين تلك التي أقرها التشريع والمتمثلة في النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية و التبليغ للقرارات الفردية و تلك التي ابتدعها القضاء المتمثلة في نظرية العلم اليقيني، وقد تبناها المشرع الجزائري إلى حد ما لكن فتح المجال لإعمال هذه النظرية كوسيلة للعلم بالقرار الإداري يجعل الإدارة لا تقوم بواجبها المتعلق بالنشر و التبليغ، وبالتالي تسمح بمفاجأة الأفراد بفوات مواعيد الطعن ضد قرارات لم تبلغ لهم.

- بسبب خطورة هذه النظرية التي بإمكانها انتهاك حقوق الأفراد قام المشرع الجزائري بالتخلي عن تطبيقها و ذلك من خلال القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي نص على وجوب نشر و تبليغ القرارات الإدارية.
- يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ الجوهرية في القانون الإداري و لا ينصرف أثارها بالنسبة للمستقبل فلا تنتج آثارا ترتد إلى تاريخ سابق على تاريخ اتخاذ القرار، فالإدارة العامة لا تستطيع أن ترجع القرار إلى تاريخ سابق إصداره، إلا إذا وجد نص تشريعي صريح وذلك احتراما للحقوق المكتسبة وعدم المساس بالآثار الفردية للقرارات المنشئة للحقوق .
- تبين لنا من هذه الدراسة أنه يجوز للإدارة أن تصدر القرارات التنظيمية و ترجئ آثارها إلى تاريخ لاحق لأن الاعتبارات التي حالت دون الرجعية لا يوجد لها أثر في هذا المجال.

التوصيات

- يفضل أن يكون الافصاح عن الارادة في الشكل الذي يتطلبه القانون لأن الأثر القانوني الذي يترتب عليه يكون حالا ومباشرا و أن تكون الغاية من إصداره تحقيقا للمصلحة العامة.
- ضرورة توفر المشروعية في القرار الاداري بحيث لا يكون مخالفا لأحكام القانون أو للنظام والاداب العامة.
- ضرورة ايجاد طريقة حديثة لتبليغ القرارات الكترونيا لصاحب الشأن الصادر بحقه القرار و ذلك لسهولة العملية و سرعتها و خصوصا أنه في الوقت الراهن يكون من السهل وجود عناوين الكترونية أو هواتف حديثة لجميع أفراد المجتمع.

- ضرورة أن يكون القرار الإداري ينص على عدم الرجعية إلا بالحالات أو الظروف الطارئة لأن مخالفة هذه المبادئ قد ينجم عنه المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد والذين اكتسبوا حقوقهم في ظل قانون معين.
- تأطير الإدارة للقرارات الفردية الصادرة بأثر رجعي إذا كان من شأن الرجعية أن ترتب حقا للأفراد.

أولا: المصادر

I. قرآن كريم برواية حفص عن عاصم، دار الخير للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان الطبعة الرابعة، 1403هـ الموافق لـ 1983 م

II.النصوص القانونية

أ. الدستور

– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مؤرخ في 09 أكتوبر 1963، جريدة رسمية عدد 64، لسنة 1963.

– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 8 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002، جريدة رسمية عدد 25، صادرة بتاريخ 14 أفريل 2002، المعدل و المتمم بالقانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63 صادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 01/16 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 صادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

ب. القـــوانيـــــن

1. القوانين العضوية

– القانون العضوي رقم 98–01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتضمن اختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 37 صادرة في 1 جوان 1998 معدل ومتمم.

2. القوانين العادية

– القانون رقم 08–09 مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 صادرة في 23 أفريل 2008.

- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 جويلية 1990 ، المتعلق بقانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل ،1990، (ملغى).

- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتضمن قانون البلدية ، جريدة رسمية عدد 37 صادرة في 2011/07/03.

3. الأوامـــــر

- الأمر رقم 154/66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، جريدة رسمية عدد 47 ،صادرة في 19 صفر عام 1386 الموافق 9 يونيو 1966 لمعدل بالقانون 90-23 المؤرخ في 18 غشت 1990، جريدة رسمية عدد 36، صادرة في أول صفر عام 1411 الموافق 22 غشت 1990 (ملغى).

- الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد 49، صادرة في 11 يونيو 1966، المعدل و المتمم.

- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 صادرة في 16 يوليو سنة 2006.

4. النصوص التنظيمية

- المرسوم رقم 66-146 الصادر في 2 جوان متعلق 1966 و المتعلق في الوظائف العمومية و إعادة ترتيب أفراد جيش التحرير الوطني،جريدة رسمية عدد. 46، صادرة في 8 جوان 1966

- المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية. جريدة رسمية عدد 57، صادرة في 4 أكتوبر 1995.

- المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 03/23/ 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، جريدة رسمية عدد، 13، صادرة في 24 مارس 1985

- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، صادرة في 6 جويلية 1988.

III. القواميس

1. إبتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري- قاموس باللغتين العربية و الفرنسية- قصر الكتاب،الجزائر، 1998
2. أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكرياء، معجم قواميس اللغة، دار الكتب العلمية، لبنان، الطبعة الثانية، 2008
3. جوزف بادروس،القاموس الموسوعي الإداري عربي-عربي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،2006
4. جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، المؤسسة الجامعية للدراسات النشر و التوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1998
5. عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 231
6. موريس نخلة و آخرون، القاموس القانوني الثلاثي قاموس قانوني موسوعي شامل و مفصل عربي-فرنسي- إنجليزي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002.

ثانيا: المراجع

I. المراجع باللغة العربية

أ. الكتب والمؤلفات

1. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة الاستعمال السلطة في القرارات الإدارية –دراسة مقارنة– دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا،الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1983
3. أحسن رابحي، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث ، الجزائر،
4. أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2012.
5. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006.
6. _____، المنازعات الإدارية، الطبع ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2008.
7. اسحاق ابراهيم منصور، نظريتا القانون و الحق و تطبيقهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، 2004
8. اشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر، 2009
9. الزين عزري، الأعمال الإدارية و منازعاتها، مطبوعات مخبر الإجتهاد القضائي، الجزائر، 2010
10. الياس جوزيف، المجاني المصور، دار المجاني، لبنان، 2004.
11. جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، منشورات كليك، الجزائر، 2014.

12. جورج قوديل بيار ديفولفيه ، القانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات النشر والتوزيع، لبنان
13. حسين الطاهري ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007 .
14. حسين فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
15. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار الكتب المصرية و دار أبو المجد للطباعة، مصر، 2001.
16. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق –دراسة مقارنة– دار الثقافة للنشر والتوزيع، الكويت، 1999.
17. خليل أحمد حسن قدادة، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
18. رشيد حباني، دليل تقنيات التحرير الإداري و المراسلة، دار النجاح للتوزيع الجزائر، 2009.
19. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 2003
20. _____، أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، مصر، 2009
21. سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الإداري من العمل التشريعي، دراسة تحليلية مقارنة، دار قنديل للنشر و التوزيع، الأردن، 2010
22. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثانية، 1991
23. _____ ، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي،مصر، 1996

24. _____، محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة و النشر، مصر، 2006
25. شريف يوسف حلمي خاطر ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2007
26. عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2006
27. عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009
28. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الإشهار دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
29. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر ،2007
30. _____، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر، 2008.
31. _____، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، لمصدر القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
32. _____، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مقومات وعيوب القرار الإداري ، نفاذ و تنفيذ و وقف تنفيذ القرار الإداري و انقضاؤه، مطبعة المكتب الجامعي الجديدة، 2012.
33. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، دراسة تحليلية في ضوء إحداث التعديلات التشريعية وآراء الفقه، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر،2012.
34. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، – دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد – منشورات الحلبي الحقوقية–، لبنان، الطبعة الأولى،2009.

35. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

36. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2003.

37. _____ ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الاردن، .2008

38. عمار بوضياف، القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

39. _____، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، جسور للنشر والتوزيع، 2009.

40. _____، المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

41. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

42. _____، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، دون سنة نشر.

43. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

44. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.

45. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، شركة عابدين، مصر، 2004.

46. لحسين بن شيخ آيث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006.

47. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.

48. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، نفاذ القرارات الإدارية بأثر رجعي – دراسة مقارنة – دار الجامعة الجديدة، مصر،2014.

49. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

50. _____، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009.

51. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.

52. محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

53. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.

54. محمد سعيد جعفور،مدخل للعلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

55. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012

56. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.

57. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية،2011.

58. نسرين شريقي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، دون سنة نشر.

59. نفيس مدانات ، دراسات معمقة في القانون العام – إداري– دستوري حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004.

60. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2010.

61. هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الرابعة، 2006.

ب. الرسائل و الأطروحات الجامعية

1. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة مقدمة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، (مخطوطة)، جامعة الشرق الأوسط ، الأردن، (2012–2013).

2. علي محمد آل دهمان، رجعية القرارات الإدارية. أطروحة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الشريعة والقانون،(مخطوطة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2016.

3. محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق،(مخطوطة)، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، 2015.

ج. المذكرات الجامعية

1. السعيد سليماني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016.

2. ابتسام حمادي، طرق نهاية القرارات الإدارية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة (2012، 2013).

3. بسمة بومدري، نظرية العلم اليقيني وتطبيقاتها في القضاء الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.
4. جلول عبه، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر – بسكرة، 2013/2012.
5. حدة توام، نظرية العلم اليقيني وتطبيقاتها في القضاء الجزائري، مذكرة لنيل إجازة تخرج من المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2004.
6. رضا غيابية، حجية القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بسكرة، 2012،2013.
7. نبيل عبه، آلية سحب القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013.

د. المقالات العلمية:

1. خالد الزبيدي:" نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري مع التركيز على محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة"، مجلة دراسات علوم لشريعة والقانون، المجلد 34، العدد1، الأردن، 2007.
2. فيصل عبد الحافظ الشوابكة،:" نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، 2013.
3. هنية أحميد: "عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)"، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، الجزائر،

هـ. القرارات القضائية:

1. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24402، بتاريخ: 1982/11/27 المجلة القضائية، العدد الأول، 1989.

2. مجلس الدولة، قرار رقم 160507، بتاريخ 1999/04/19، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2000.

3. مجلس الدولة، قرار رقم 003408، بتاريخ 2001/11/06، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.

4. مجلس الدولة، قرار رقم 0103355 بتاريخ، 2003/09/16، نشرة القضاة، العدد 59.

و. المواقع الإلكترونية

www.slimaniessaid.com

II. المراجع باللغة الأجنبية

1. CHUVEAU Adolphe, code d'instruction administrative, imprimerie et librairie général de jurisprudence, France, 3eme édition, 1848
2. TCHAKOUA Jean-Marie:"Juridis Info", revue de législation et de jurisprudence camerounaises, numéro 19, 1994
3. HAURIOU Maurice, précés de droit administratif et de droit public général, librairie de la société du recueil et des lois et des arrêts, France, 5eme édition, 1903
4. NKONGHO Elias: "the concept of grievious administrative décisions in Cameroonian - droit administratif ", juridisme périodique, revue de droit et de science politique, numéro 40,1999.
5. DARESTE Rodolphe et DARESTE Pierre , la justice administrative en France, auguste durand, libraire - éditeur, France, 1862.

مقدمة.....ص أ

الفصل الأول: القرارات الإدارية محل النفاذ

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري..... ص3

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري ص3

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري.....ص3

أولا: التعريف اللغوي للقرار الإداري.....ص3

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للقرار الإداري. ص4

ثالثا: تعريف الفقه للقرار الإداري.....ص4

أ. تعريف القرار الإداري عند الفقه الغربي.....ص5

ب.تعريف القرار الإداري في الفقه العربي.....ص5

رابعا: تعريف القضاء للقرار الإداري ص6

خامسا: موقف المشرع الجزائري.....ص7

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري.....ص9

أولا : القرار الإداري تصرف قانوني ص9

ثانيا: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية.....ص11

ثالثا: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة.....ص12

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري ص13

الفرع الأول: الأركان الخارجية للقرار الإداري.....ص13

أولا: ركن الاختصاص.....ص13

أ. تعريف الاختصاص.....ص14
ب.عناصر الإختصاص.....ص14
ثانيا: ركن الشكل والإجراءات.....ص21
الفرع الثاني: الأركان الداخلية للقرار الإداري.....ص24
أولا: ركن السبب ص24
ثانيا: ركن المحل.....ص25
ثالثا: ركن الغاية.....ص25
المبحث الثاني: القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد.....ص28
المطلب الأول: مفهوم القرارات الإدارية النافذة.....ص28
الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية النافذة.....ص28
أولا: المقصود بنفاذ القرار الإداري.....ص29
ثانيا: التطور التاريخي لتسمية القرار النافذ ص31
الفرع الثاني: تمييز النفاذ عن المصطلحات المشابهة ص33
أولا : تمييز النفاذ عن التنفيذ.....ص33
ثانيا: تمييز النفاذ عن السريان.....ص35
المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث النفاذ ص36
الفرع الأول: القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد.....ص36
أولا:القرارات الإدارية الفردية.....ص37

ثانيا: القرارات الإدارية التنظيمية ص37

الفرع الثاني: القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد.....ص41

أولا: تعريف القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد.....ص42

ثانيا: التكييف الفقهي للطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي.....ص42

ثالثا: التكييف القضائي للطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي ص44

أ. التعليمات.....ص45

ب.إجراءات الضبط و الانضباط.....ص46

الفصل الثاني:سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد

المبحث الأول: سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد بأثر مباشر.....ص50

المطلب الأول: الوسائل القانونية لنفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد.....ص50

الفرع الأول: النشر.....ص50

أولا: تعريف النشر. ص51

ثانيا: شروط النشر.....ص52

أ. يجب أن يجرى النشر وفقا للنص إن وجد.....ص52

ب.يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار ص53

رابعا: تطبيقات النشر في التشريع الجزائري.....ص54

الفرع الثاني: التبليغ.....ص56

أولا: تعريف التبليغ ص56

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري.....ص57
أ. طريقة العلم بالقرار الإداري الفردي (وجوب التبليغ) ص57
ب.وسيلة التبليغ(التبليغ الرسمي).....ص58
المطلب الثاني: الوسائل القضائية للنفاذ.....ص61
الفرع الأول: نظرية العلم اليقيني.....ص62
أولا: مضمون النظرية.....ص62
أ. تعريف العلم اليقيني.....ص63
ب.التطور التاريخي للنظرية.....ص64
ثانيا: شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني.....ص66
أ. أن يكون العلم بالقرار علما يقينيا لا ظنيا.....ص66
ب.أن يكون العلم بالقرار شاملا لكافة محتوياته.....ص68
ج. أن يثبت هذا العلم من تاريخ معين يمكن حساب ميعاد الطعن فيه.....ص69
ثالثا: موقف القضاء الإداري الجزائري من تطبيق نظرية العلم اليقيني.....ص69
أ. تطبيق نظرية العلم اليقيني على القرارات الفردية دون التنظيمية.....ص70
ب.تطبيق نظرية العلم اليقيني من القرارات الصريحة دون الضمنية.....ص71
ج. تطبيق نظرية العلم اليقيني على قرارات الهيئات التداولية.....ص71
الفرع الثاني: إثبات العلم اليقيني.....ص73
أولا: إقرار الطاعن.....ص74
أ. التظلم الإداري.....ص74
ب.اتخاذ إجراءات قضائية.....ص74
ج. المراسلات بين الإدارة والأفراد.....ص75
ثانيا: تنفيذ القرار الإداري.....ص75

ثالثا: مضي فترة زمنية طويلة على صدور القرار.....ص75
المبحث الثاني: سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد بأثر غير مباشر.....ص76
المطلب الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....ص76
الفرع الأول: مفهوم مبدأ عدم الرجعية.....ص76
أولا: تعريف مبدأ عدم الرجعية.....ص77
أ. مبدأ عدم الرجعية بالمعنى الواسع.....ص77
ب.مبدأ عدم الرجعية بالمعنى الضيق.....ص78
ثانيا: تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....ص79
الفرع الثاني: مبررات مبدأ عدم الرجعية.....ص82
أولا: احترام الحقوق المكتسبة.....ص82
ثانيا: فكرة استقرار المعاملات ص84
ثالثا: احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان.....ص86
المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في حق الأفراد.....ص87
الفرع الأول: مفهوم رجعية نفاذ القرارات الإدارية.....ص87
أولا: تعريف الرجعية.....ص87
أ. التعريف الواسع للرجعية.....ص88
ب.التعريف الضيق للرجعية.....ص88
ثانيا: صور الرجعية.....ص88

أ. رجعية القرارات الإدارية بالنسبة لتاريخ توقيعها.....ص89
ب.رجعية القرارات الإدارية بالنسبة لتاريخ نشرها.....ص89

ثالثا: شروط الرجعية.....ص89

رابعا: حالات رجعية نفاذ القرارات الإدارية.....ص91

أ. إباحة رجعية بعض القرارات بنص خاص.....ص91
ب.الرجعية في تنفيذ الأحكام القضائية ص92
ج. رجعية اللوائح الإدارية الأصلح للمخاطب بها ص92
د. رجعية القرارات الإدارية بالضرورة.....ص93

الفرع الثاني: مبدأ إرجاء نفاذ القرارات الإدارية.....ص94

أولا: إرجاء نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط.....ص94

أ. إرجاء نفاذ القرار المعلق على شرط واقف.....ص95
ب.إرجاء نفاذ القرار المعلق على شرط فاسخ.....ص95

ثانيا: إرجاء آثار القرارات الإدارية بحسب طبيعتها.....ص96

أ. إرجاء آثار القرارات التنظيمية.....ص96
ب.إرجاء آثار القرارات الفردية.....ص96

الخاتمـــة.....ص99

قائمة المصادر والمراجع.....ص103

فهرس الموضوعات.....ص109