جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

القرار الإداري بين الإعلان والحجية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في: الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إعداد الطالبتين:

- رابحي نادية
- بلعباس زهرة

إشراف الأستاذ:

- شلالي رضا

لجنة المناقشة

أ/د	حرشاوي علال	رئيســـــا
أ/د	رضـا شـــلالي	مشرفا ومقرار
أ/د	محديد حميد	ممتحننا

الموسم الجامعي: 2022/2021

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

القرار الإداري بين الإعلان والحجية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في: الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إعداد الطالبتين:

- رابحي نادية
- بلعباس زهرة

إشراف الأستاذ:

- شلالي رضا

الموسم الجامعي: 2022/2021

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

مصداقا لقوله تعالى: ﴿لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾

ليس بعد تمام العمل من شيء أجمل ولا أحلى من الشكر، والحمد، فالشكر لله والحمد لله، جل في علاه فإليه ينسب الفضل كله في إكمال –والكمال يبقى لله وحده- العمل، وصلى الله وسلم على النبي المصطفى محمد صل الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين وإنه لمن دواعي مبدأ الأمانة والامتنان أن نتقدم بجزيل الشكر والتقدير للأستاذ المشرف **"شلالي رضا"** الذي أشرف على هذا العمل، ولم يبخل علينا بنصائحه وتوجيهاته.

ونشكر كل من مد لنا يد العون والمساعدة لإتمام هذه المذكرة

إهداء

إلى من علمني أبجديات الحياة إلى من أرجو رضاه على الدوام إلى عزيزي وفخري وسندي في الحياة أبي أطال الله في عمره.

إلى من وضع المولى سبحانه وتعالى الجنة تحت قدميها ووقرها في كتابه العزيز أمي الحبيبة حفظها الله.

إلى أختي وأخواني الذين ساندوني.

إلى كل من ساهم في هذا العمل.

نادية

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الصلاة والسلام على أشرف المرسلين إلى خير الأنام محمد عليه أفضل الصلاة والسلام

أما بعد:

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الذي لا تطيب به اللحظات إلا بذكره وشكره وتطيب الآخرة إلا بعفوه وهو الله عز وجل.

وإلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة ونور العالمين سيدنا محمد عليه أزكى الصلاة والسلام

إلى من هما منبع الحب والحنان ووصيهما الله الوقار اللذان غرسا في قلبي حب العلم والمعرفة منذ نعومة أظفار

الذي أرجو من الله أن يمد في عمرهما والديّ

إلى منبع الأنس والمحبة إخواني وأخواتي وإلى صديقة العمر "زهيرة داودي"

وإلى رفيقة دربي "جميلة"

وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع

زهرة

مقدمة

مقدمة:

تعتبر المهمة الأساسية للدولة هي تحقيق المصلحة العامة، وهي وظيفة اجتماعية كبرى لا يتم بلوغها إلا في نطاق دولة الحق والقانون والمؤسسات، فإذا كان دور الدولة قديما يتمثل في ضمان الاستقرار والأمن داخل المجتمع، فإنها اليوم وعلى عكس دلك، وتقديرا لجسامة المهام الملقاة على عاتقها، تحتاج إلى مجموعة من الوسائل تستعين بها للقيام بهذه المسؤولية، على أحسن وجه، فهذه الوسائل قد تكون ذات طابع مؤسساتي، وقد تكون ذات طابع إنساني يتكون من مجموعة من الأشخاص، وقد تكون ذات طابع قانوني تمكنها من القيام ببعض التصرفات والأعمال، قد تكون قرارات إدارية أو عقود إدارية.

وبعبارة أخرى فالقانون عهد للسلطة الإدارية امتيازات هامة تتمثل أساسا في إصدار القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية ترمي إلى تحقيق أهداف القانون في المجتمع وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة. وأيضا المصالح الخاصة للأفراد حسب الأحوال.

فهذه الامتيازات تخول للإدارة درجة أعلى من الفرد وغير متساوية له بحيث تنفذ قراراتها طواعية أو إكراها كحقها في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

بحيث تهدف الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية إلى إحداث أثر قانوني معين، وحتى يمكن أن تنتج هذه الأخيرة أثرا وتحقق الغرض الذي صدرت من أجله يجب أن تكون في حق الأفراد المخاطبين به وأن يكون سريانها قد بدأ من حيث الزمان.

الإعلان هو الطريقة الواجبة الإتباع في القرارات الفردية، ويعتبر إجراءا إداريا أساسيا تلتزم به الإدارة لضمان شرعية قراراتها وبالتالي لضمان تنفيذ مقتضياتها وإعطائها آثارا قانونية ويتم إعلان القرار لذوي الشأن بأنه وسيلة من وسائل الإعلان المعترف بها قانونا. مثل تسليم نسخة من القرار إلى صاحب الشأن شخصيا مع الحصول على توقيعه باستلام.

وتتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في اختيار وسيلة الإعلان التي تراها مناسبة، ولكن إذا اشترط القانون صراحة أن يتم الإعلان بوسيلة معينة بالذات بالنسبة لنوع معين من القرارات الإدارية، فإن الإدارة ملزمة باحترام ما نص عليه القانون، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر أن قرارات تعيين وترقية الموظفين يجب أن تبلغ إلى أصحابها وأن تنشر في الجريدة الرسمية.

وعلى كل حال فإنه من حيث المبدأ فإن سريان نفاذ القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية لا يسري في حق المخاطبين بها إلا ابتداء من تاريخ إخبارهم بواسطة جميع الوسائل القانونية التي تراها الإدارة المناسبة.

ومن هذا المنطلق جاء بحثنا لدراسة موضوع القرار الإداري بين الإعلان والحجية.

أسباب اختيار الموضوع:

ومن أسباب اختيار الموضوع ميولنا إلى دراسة مواضيع القانون الإداري، إضافة إلى أهمية وقيمة القرارات الإدارية في حياتنا باعتبارها وسيلة خطاب وتواصل بين الأفراد أما بالنسبة للدوافع الموضوعية فتمثل في تغيرات التي طرأت على الوسائل القانونية التي تعتمدها الإدارة في إصدار القرار الإداري.

أهداف الدراسة:

بناء على ما تقدم أعلاه تأتي أهمية موضوع القرار الإداري بين الإعلان والحجية الذي نخصه بالدراسة، فتبرز الأهمية النظرية لهذا الموضوع في الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد.

إشكالية الموضوع:

وعليه مما تقدم نطرح الإشكالية التالية:

ما المقصود بإعلان القرار الإداري كوسيلة قانونية؟ وما هي الحجية القانونية للإعلان؟

تقسيم الموضوع:

بناء على الإشكالية المطروحة سنقسم هذه الدراسة إلى فصلين الفصل الأول سنتناول فيه المفهوم القانوني للقرار الإداري والذي يضم مبحثين رئيسين وكل مبحث مقسم إلى مطلبين، أما الفصل الثاني سنتناول فيه إعلان القرار الإداري حجية قانونية لنشاط الإدارة وأيضا مقسم إلى مبحثين وكل مبحث إلى مطلبين.

الفصل الأول

المفهوم القانوني للقرار الإداري

يوجد الكثير من التعاريف للقرارات الإدارية بحيث يعرف بأن القرار الإداري هو ذلك العمل الإداري المنفرد المنشئ لآثار قانونية أو المعدل أو الملغى لها بهدف تحقيق المصلحة العامة[1]، ولدراسة هذا الفصل سنتطرق من خلال المبحثين إلى تعريف القرار الإداري وأنواعه (المبحث الأول) وأركان القرار الإداري (المبحث الثاني).

[1] بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012، ص 14.

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري وأنواعه.

يمكن تعريف القرار الإداري على أنه: "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"[1].

كما يعرفه الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا للقرار الإداري بأنه: "عمل قانوني انفرادي يصدر بإدارة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء ووضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"[2].

ومنه فإننا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

لقد أغفلت التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية، فلم تقدم تعريفا للقرار الإداري بل أشارت إليه في العديد من النصوص التشريعية المتواجدة في كل مجالات القانون، وبقيت مهمة تعريف القرارات الإدارية متروكة لاجتهادات ومجهودات كل من الفقه والقضاء[3].

فالقرار الإداري هو أولا وقبل كل شيء عمل إداري، وإنما هو ذلك التعبير أو الإفصاح عن الإدارة الملزمة المتجهة لإنتاج الأثر القانوني[4].

---

[1] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، أستاذ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص 08.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري أستاذ القانون العام والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، طبع في 2003، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ص 22.

[3] بونة عقيلة، المرجع السابق، ص 09.

[4] برهان رزيق، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، ط1، 2016، ص 28.

الفرع الأول: تحديد المعنى.

سنتناول بعض التعريفات المختلفة عن العديد من الفقهاء الذين حاولوا من خلال تعريفهم الإلمام بالعناصر والأركان المكونة للقرار الإداري ومن بينهم الفقيه بوتار فيعرف القرار الإداري بأنه: "كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة"[1].

كما نجد الفقيه هوريو عرف القرار الإداري بأنه: "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر من سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى النفيذ المباشر"، وعرفها العميد ديكي ضمن تعريفه للعمل القانوني بأنه: "كل عمل إداري يتدخل قصدا لإحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة لحظة اتخاذه أو التي ستوجد في لحظة مستقبلة معينة"، وعرفه العميد ريفيرو بأنه: "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإدارتها المنفردة".

وعرفه العميد ليون ديجي بأنه: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية"[2].

ومن الملاحظ على المشرع الجزائري بأنه لا يعطي تعريفا معينا للقرار الإداري تاركا الأمر للفقه والقضاء إذ يمكننا تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكن عملا وجائزا قانونا وكان الهدف من ذلك تحقيق المصلحة العامة.

في هذا الإطار عرفه الفقيه BONNARD بأنه العمل القانوني الذي يحدث تعديلا في الأوضاع القانونية.

---

[1] بونة عقيلة، المرجع السابق، ص 10 .

[2] رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012-2013، ص 11-12.

ويعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي القرار الإداري بأنه إفصاح عن إدارة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، إما بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاء حالة قانونية قائمة[1].

ومن الملاحظ على الفقه الجزائري بأنه قد تأثر بالفقه المقارن عند تعريفه للقرار الإداري إذا يمكننا تعريفه بأنه عمل قانوني انفرادي صادر عن مرفق عام من شأنه إحداث آثار قانونية تحقيقا للمصلحة العامة.

كما عرفت كذلك محكمة القضاء الإداري القرار بأنه كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا بمناسبة أدائها لمهامها المقررة لها قانونا، بقصد إحداث أثر قانوني وله الطابع التنفيذي كما عرفته في حكم آخر لها أنه إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إدارتها الملزمة بما لها سلطة عامة منحها لها القانون بغرض إحداث آثار قانونية متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الهدف من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة الأمر الذي تأثر به القضاء الإداري الجزائري[2].

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري.

القرار الإداري هو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة.

وعليه فإن القرار الإداري يتميز بالخصائص الأساسية الآتية:

- القرار الإداري تصرف قانوني.
- القرار الإداري صادر عن مرفق عام.

[1] نوال عبد الكريم الأشهب، اتخاذ القرارات الإدارية أنواعها ومراحلها، الطبعة العربية، 2015، دار أمجد للنشر والتوزيع، ص 13.

[2] خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، دار بلقيس للنشر، 2017، ص 12-13.

- القرار الإداري صادر بالإدارة المنفردة للإدارة[1].

أولا: القرار الإداري تصرف قانون.

أن تتجه إدارة الإدارة إلى تصرف قانوني بإدارتها المنفردة، بل يجب أن تعبر عنها بشكل ملموس من خلال القرارات الإدارية الصادرة عنها بغرض إحداث آثار قانونية بالنسبة للمخاطبين بها، ذلك بأن سلطة الموظف العام أو الهيئة العامة في إصدار قرارات إدارية يجد أساسه ومصدره في الدستور أو القانون أو التنظيم وتبعا لذلك يتوجب على مصدره القرار الإداري ألا يخالف القاعدة القانونية التي تمنحه سلطة إصدار القرارات الإدارية الملزمة.

كما يتوجب في القرارات الإدارية الصادرة من قبل الإدارة أن تكون ممكنة التنفيذ عملا فالقرار الإداري الذي لا يمكن تنفيذه لا وجود له وآثار تترتب عليه[2].

فأول ما يميز القرار الإداري هو أنه تصرف قانوني صادر من جانب الإدارة يتمتع بالطابع التنفيذي النهائي ويقصد بترتيب أثر قانوني معين قد يكون إنشاء مركز قانوني عام أو فردي أو تعديل لمركز قانوني موجود أو إلغائه وكنتيجة لذلك يخرج من دائرة القرارات الإدارية الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة ابتغاء تنفيذ نصوص القانون أو تنفيذ قرارات إدارية وعدم قابلية الطعن بالإلغاء في تلك الأعمال المادية كون الأعمال المادية هي عبارة على واقعة لا تقصد منها الإدارة إحداث أثر قانوني بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين[3].

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 08.

[2] خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص 16-17.

[3] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، دار الهدى عين ميلة- الجزائر.

ثانيا: القرار الإداري الصادر عن مرفق عام.

وهو ما يضفي العنصر الإداري على العمل (القرار) إذ وجب أن يصدر القرار عن سلطة إدارية، تمييزا له عن الأعمال الصادرة عن السلطات الأخرى التشريعية والقضائية، ولا فرق في ذلك بين الجهات الإدارية المركزية أو المحلية، فيكفي أن تكون الإدارة مصدرة القرار تنتمي إلى السلطة التنفيذية مبدئيا غير أن الفقه وقلبه الفضاء، قد صُنف في هذا الشأن بين مجموع الأشخاص القانونية التي تصدر قرارات إدارية وذلك على النحو التالي:

فبالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة فتعد من قبيل القرارات الإدارية الأعمال القانونية الصادرة عنها كالدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ويثار الجدل الفقهي بشأن المؤسسات العمومية التي لا يسبغ عليها الطابع الإداري، كتلك الاقتصادية أو التجارية بحيث يذهب جانب من الفقه أن هذه الأخيرة ليس لها أن تصدر قرارات إدارية وأن الأعمال الصادرة عنها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري استنادا إلى المعيار العضوي المنصوص عليه قانونا والمعتمد قضاء، غير أن الجانب الراجح أن القرارات الإدارية قد تصدر عن أشخاص القانون الخاص حال كون هذا الشخص مكلف بتسيير المرافق العمومية عن طريق الامتياز وهذا ما استتر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في عديد من قراراته[1].

ثالثا: القرار الإداري صادر بالإدارة المنفردة.

يتميز القرار الإداري بأنه يصدر بالإدارة المنفردة للإدارة وهذا العنصر هو الذي يميز القرار الإداري عن العقد الإداري، فإذا كان كل منهما يعتبر من الأعمال أو التصرفات

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، أستاذ مساعد ورئيس قسم، كلية الحقوق، جامعة تبسة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة جديدة ومزيدة ومنقحة، ص 270.

القانونية التي يترتب عليها تغييرا في المراكز القانونية للأفراد، فإن القرار الإداري يتميز بأنه يصدر بالإدارة المنفردة للإدارة[1].

فيعتبر جوهر وأساس التفرقة بين صورتي نشاط الإدارة، فالقرار الإداري يصدر بإرادتها المنفردة دون تدخل من طرف المخاطبين بها، على عكس العقد الإداري الذي تكون فيه إدارة المتعامل مع الإدارة إلى جانب إدارة هذه الأخيرة، ويشترط لقيام وتحقق هذا العنصر أن يصدر قرار الإدارة تعبيرا عن إرادتها وليس تنفيذا لقرار أو إرادة سلطة أخرى[2].

فالقرار الإداري لا ينشأ إلا بإرادة السلطة الإدارية وحدها صراحة أو ضمنا وفي الشكل والإجراءات التي تلائمها، إلا إذا ألزمها القانون بشكل أو إجراء معين[3].

الفرع الثالث: تمييز القرارات الإدارية عن غيرها.

الأصل أن الإدارة العمومية هي السلطة المختصة في الدولة بإصدار القرارات الإدارية كونها الأداة القانونية المتاحة لدى الإدارة للقيام بمهامها، ولا يهم في ذلك موقع ومركز الإدارة مصدرة القرار، ولكن كاستثناء لغير السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية كما هو الحال بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولما كان ذلك هو الحال وجب التمييز بين الأعمال الإدارية المتمثلة في القرارات الإدارية محل دراستنا، والأعمال التشريعية التي تصدر عن السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة ثانية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية التي تصدر عن السلطة القضائية[4].

[1] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري،"الضبط الإداري" "العقود الإدارية"، 2008، ص 22.

[2] علاء الدين العشي، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 113.

[3] بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 15.

[4] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 271.

أولا: القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي أهمية كبيرة، فالمسلم به أن القرارات الإدارية يمكن طلب إلغائها والتعويض عنها أمام القضاء الإداري، وعلى العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر، كما أن القاعدة العامة أنه لا مسؤولية عن القوانين، في حين أن القاعدة هي مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية وسوف نعرض في البداية موقف الفقه ثم نبين بعد ذلك المعيار السائد في القضاء الإداري حيث تردد الفقه بين معيارين أساسين هما المعيار الشكلي والموضوعي[1].

1- **المعيار الشكلي:** ويتم الرجوع فيه إلى الهيئة أو الجهة مصدرة العمل وطبيعة الإجراءات المتبعة في إصداره بصرف النظر عن موضوع هذا العمل، فإذا كان العمل صادرا عن السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، بينما يعد إداريا إذا كان صادر عن إحدى الجهات الإدارية، ومنه يعرف القرار الإداري وفقا لهذا المعيار بأنه كل عمل صادر عن إدارة عمومية، ورغم وضوح وبساطة هذا المعيار باعتماده على صفة مصدر العمل دون أن يتعداه إلى طبيعة العمل أو موضوعية، إلا أنه ومع وجود التداخل بين السلطات في الدولة فقد وجد الفقه العديد من الانتقادات لهذا المعيار ودعا إلى اعتماد معيار أكثر دقة.

2- **المعيار الموضوعي:** يعتمد هذا العمل على طبيعة العمل وموضوعه، دون النظر إلى الجهة التي أصدرته أو الإجراءات المتخذة في سبيل إصداره، فإذا كان العمل يتضمن قاعدة عامة ومجردة وأنشأ مركزا قانونيا عاما اعتبر عملا تشريعيا، أما إذا تضمن مراكز قانونية خاصة فإنه يعد قرارا إداريا.

[1] عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 24-25.

أي أن هذا المعيار يقوم أساسا على فكرة المراكز القانونية والأعمال القانونية، والتي نادى بها الفقه الفرنسي بزعامة العميد ليون دوجي وينشأ عن إعمال هذا المعيار العديد من النتائج[1].

ثانيا: التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي.

للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نتائج بالغة الأهمية، فكل منها يخضع لنظام قانوني مختلف، فالقرارات الإدارية يجوز إلغاؤها وتعديلها وسحبها، أما الأحكام فطرق الطعن فيها محددة تشريعيا عل سبيل الحصر، ولا بد من سلوك الطريق المرسوم كالاستئناف أو المعارضة أو النقض، وهي مقيدة عادة بوقت قصير، كما أن القاعدة مسؤولية عن الأحكام القضائية.

فإذا كان التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي أمرا دقيقا، فإن التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي أكثر دقة، وذلك لوجود الشبه القوي بينهما فالقرار الإداري يعتبر تخصيصا للحكم العام للقانون وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية، وكذلك العمل القضائي لا يعدو أن يكون تطبيقا فرديا للقاعدة العامة الواردة في القانون، فهدف كل من الإدارة والقانون هو تنفيذ القانون وتطبيقه على الحالات الفردية التي تعرض في الحياة العملية، الإدارة وهي بسبيل ممارستها لوظيفتها وهي تسيير المرافق العامة والمحافظة على أمن الدولة وسلامتها، والقضاء وهو بصدد مباشرته لوظيفته وهي فض المنازعات[2].

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة بحسب الزاوية التي ينظر منها وسنتناول أهم التقسيمات:

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 115.

[2] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 49.

الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث التكوين.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها وبنائها القانوني إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة.

أولا: القرارات البسيطة.

وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها لقرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل ومنح رخص البناء ورخص حمل السلاح ...إلخ[1].

حيث يقصد بها تلك القرارات التي تكون قائمة بذاتها وغير مرتبطة بعمل قانوني آخر ولها كيانها المستقل عن غيرها من الأعمال القانونية وتصدر بصفة مستقلة ومعظم القرارات الإدارية من هذا القبيل، ومثالها القرار الصادر بتعيين موظف أو ترقيته أو مجازاته أو بمنحه علاوة تشجيعه[2].

ثانيا: القرارات المركبة:

وهي القرارات الإدارية التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر ومرتبط به، مثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية ولعملية نزع الملكية العامة، ولعمليات الانتخابات[3].

وكما ذكرنا سابقا أنها قرارات لا تصدر بصفة منفصلة ومستقلة وإنما تتدخل في تمام عمل قانوني آخر وترتبط به، بحيث تكون هذه القرارات المركبة منفصلة وبالتالي قابلة لأن

[1] بوعمران عادل النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية دراسة تشريعية فقهية، قضائية، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 41.

[2] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري-القرارات الإدارية- الضبط الإداري- العقود الإدارية-، المرجع السابق، ص 51.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 93.

تكون محلا لرقابة القضاء المشروعية متى ما كان دورها فرعيا وليس فاعلا أو جوهريا في تكوين العملية الإدارية المركبة كالقرارات المتضمنة المنع من المشاركة في المناقصات وقرارات إرساء المزايدة أو المناقصة، فيما تكون القرارات المركبة متصلة بالعملية القانونية وبالتالي غير قابلة لأن تكون محلا لرقابة قضاء المشروعية متى كان دورها حوهريا في تكوين العملية كالقرارات المتصلة بتفيذ العقود[1].

الفرع الثاني: القرارات من حيث المدى.

تنقسم القرارات بالنظر إلى القواعد المضمنة فيها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية:

أولا: القرارات الفردية.

هي تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معين بذواتهم، وهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها ومثالها قرارات التأديب وقرارات الترقية في الوظيفة العامة[2].

إذن فهي القرارات الصادرة بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم وتمتاز بأنها تستهلك مضمونها وفحواها بمجرد تطبيقها كقرار التعيين في منصب وظيفي وقرارات التقية أو التأديب ... إلخ.

ثانيا: القرارات التنظيمية.

وهي القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة وتتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد الغير محددين بذواتهم ووظيفتها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز

[1] بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 41-42.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 107.

قانونية عامة، وتتميز بجملة من المواصفات التي تميزها عن نظيرتها الفردية كالتجريد والعمومية إضافة إلى الثبات النسبي وهي الخاصية التي تتشابه فيها مع القاعدة القانونية بحيث لا تستنفذ مضمونها وآثارها بمجرد تطبيقها أول مرة بل تضل قابلة للتطبيق كلما توفرت مستلزمات وظروف ذلك[1].

الفرع الثالث: القرارات من حيث آثارها.

ويمكن تقسيم هذا الفرع إلى:

أولا: القرارات المنشئة.

وهي القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة بالتعديل أو إلغاء، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو تسريحه أو تأديبه.

إذن فالقرارات المنشئة ترتب آثارها عند لحظة صدورها، ويكون سحبها مقيد بميعاد الطعن بالإلغاء على عكس القرارات الكاشفة.

ثانيا: القرارات الكاشفة.

ويقصد بها القرارات التي لا تحدث أثر قانونيا جديدا، وإنما تقرر مركز قانوني موجود قائم مسبقا أو تكشف عنه ويحقق نفس الآثار الموجودة مسبقا مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده يقضي بإدانته في جريمة مخلة بالشرف، مما يبين أن أثر القرارات الكاشفة الذي ينحصر في إثبات وتقرير حالة قانونية موجودة وقائمة من قبل ولا يتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة، ويبقى تكييف القرارات الإدارية الكاشفة محل

[1] بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 43.

اختلاف في الفقه في اعتباره قرارا إداريا بالمعنى الفني أو أنه لا يرقى أن يكون قرارا إداريا من حيث عدم ترتيبه لأي أثر قانونيا[1].

ويترتب عن التفرقة بين القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة نتائج نوجزها فيما يلي:

- القرارات الإدارية المنشئة تنتج آثارها بالنسبة للمستقبل فقط أيمن تاريخ صدورها، أما القرارات الإدارية الكاشفة فإن آثارها تترتب عليها من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي تقرره وتكشف عنه ولا يعتبر ذلك أثرا رجعيا للقرار الكاشف حيث لا يعدو أن يكون مجرد تنفيذ وتقرير للحق المستمد من القانون مباشرة وبذلك لا نكون في الحقيقة بصدد أثر رجعي لها.
- يجوز للإدارة سحب القرارات الكاشفة دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن بالإلغاء، أما بالنسبة للقرارات المنشئة فإن الإدارة تتقيد، فيما يجوز سحبه منها بالميعاد المقرر للطعن بالإلغاء.
- المنازعات المتعلقة بالقرارات الكاشفة تندرج في نطاق ما يسمى بدعاوى الاستحقاق أو التسوية وليس دعاوى الإلغاء، ومن ثم فإنها لا تتقيد بالمواعيد المقررة لهذا النوع الأخير من الدعاوى[2].

الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث نفاذها في مواجهة الأفراد.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث أثرها بالنسبة للأفراد إلى قرارات ملزمة للأفراد ونافذة بحقهم، وعليهم احترامها وإذا قصروا في ذلك أجبروا على التنفيذ، وهذا الأصل في القرارات الإدارية، أما الأعمال الإدارية يقتصر أثرها على الإدارة والمتمثلة في:

التعليمات والمنشورات: وهي الوسيلة التي تخاطب من خلالها الإدارية العمومية مجموع موظفيها، هي أنها تتسم طابع داخلي أي لا تصدر مخاطبة الأفراد بصفة عامة، وإنما تكون موجهة إلى الموظفين والعاملين التابعين للإدارة، وتكون بهدف ضبط حسن سير المصالح

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 125-126.

[2] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري – القرارات الإدارية- الضبط الإداري- العقود الإدارية. المرجع السابق، ص 85.

الوظيفية، أو تكون بصدد تفسير قاعدة قانونية أو تنظيمية وقع الخلط أو صادف غموض أثناء العمل بها[1].

إذن يجبرون على طاعتها قهرا إذا رفضوا الخضوع لها اختيارا، وتندرج تحت هذه الطائفة معظم القرارات التي تصدرها الإدارة.

غير أن هناك طائفة من القرارات لا تنفذ في مواجهة الأفراد ولا يحتج بها عليهم وإنما يقتصر أثرها القانوني على الإدارة بذاتها.

ومن قبيل هذه القرارات المنشورة والتعليمات والأوامر المصلحية التي يصدرها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهم متضمنة كيفية تنفيذ القوانين، فهي إذن موجهة إلى الموظفين وليست موجهة إلى أفراد الجمهور وبناء على ذلك يلتزم الموظفون بطاعتها، والخضوع لأحكامها، والامتثال لما تتضمنه من أوامر، ومن ثم يتعرض من يخالفها منهم لتوقيع الجزاء التأديبي عليه.

أما الأفراد العاديون فلا يلزمون بها، لأنها ليست موجه إليهم، ولا تؤثر في مراكزهم القانونية، التي تحدد مضمونها وتعين محتواها سلفا بمقتضى القوانين واللوائح[2].

إذن فالقرارات الإدارية النافذة في مواجهة الأفراد يقتصر أثرها القانوني على الإدارة، فهذه الأخيرة لا تقد من ورائها ترتيب آثار معينة في مواجهة الأشخاص، ويندرج ضمن هذه الطائفة الأخيرة من القرارات ما يسمى بإجراءات التنظيم الداخلي[3].

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 287-288.

[2] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 82.

[3] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، أستاذ محاضر، الطبعة الولى، دار المجد، للنشر والتوزيع، ص 183.

الفرع الخامس: القرارات من حيث خضوعها للقضاء.

وفق لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، مبدئيا جميع القارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء سواء بإلغاء هذه القرارات أو التعويض عنها، ولكن وجد استثناء على مبدأ المشروعية، عن طريق استبعاد بعض القرارات من الخضوع لرقابة القضاء، يتمثل هذا الاستثناء أساسا فيما يسمى بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة، وتعرف أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، بأنها قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية، وتجعل هذه القرارات غير قابلة أن تكون محل دعوى قضائية[1].

أولا: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء.

الأصل أن كافة القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية تخضع لرقابة القضاء إعمالا لمبدأ المشروعية، تعد رقابة القضاء عن أعمال الإدارة أهم صور الرقابة والأكثر ضمان لحقوق الأفراد وحرياتهم، بالنظر لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به من أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم جميع الجهات في الدولة بتنفيذها واحترامها.

ثانيا: القرارات غير خاضعة لرقابة القضاء.

حيث يقصد بها **مجموعة** القرارات الإدارية بمفهومها الضيق والتي تستثني من الخضوع لرقابة القضاء الإداري.

وذلك بالنظر لجهة إصدارها وطبيعة الموضوع الذي تتضمنه، والباعث عليها وهي ما يعرف بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية ويرى الفقه في هذا الصدد أن صعوبة التمييز بين هذين النوعين من الأعمال هي من الصعوبة بما كانت، وذهب الفقيه إلى محاولة وضع معايير للتفرقة بين القرارات الإدارية والأعمال السيادية.

[1] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 185.

1- **معيار عضوي:** ومفاد هذا المعيار أن التفرقة بين القرارات الإدارية وأعمال السيادة إنما يتم بالنظر إلى الجهة مصدرة العمل وصفتها وقت إصداره، ويكون سياديا إذ صدر عنها بوصفها سلطة تنفيذية (حكومية).

2- معيار مادي: وهو ما يسمى بمعيار طبيعة العمل والذي يركز على طبيعة القرار أو العمل في ذاته بالنظر إلى مادياته ومضمونه دون النظر إلى صنفه جهة الاصدار، فيعتبر قرارا إداريا كل عمل إداري بطبيعته ومرتبط بالوظيفة الإدارية من تسيير وإدارة[1].

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 286.

المبحث الثاني: أركان القرارات الإدارية.

حتى يكون القرار الإداري سليما ومشروعا ومنتجا لآثاره القانونية لا بد من توافر أركان أساسية له لكي يتحقق وجوده المادي والقانوني ولقد إرتأ الفقه الحديث إلى تقسيم أركان القرارات الإدارية، بصفة منطقية وموضوعية وعقلانية.

فللقرارات الإدارية أركان يبطل بتخلف بعضها وينعدم بتخلف البعض الآخر، ومن هذه الأركان ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي،[1] ومنه فإننا نقسم هذا المبحث على مدار مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري.

للقرار الإداري ركنين شكليين يؤدي افتقاده لأي منهما لبطلانه، يتمثلان في الشكل الذي قد يتطلبه القانون لإصداره أو اختصاص مصدره[2]، الأمر الذي يتطلب إلقاء الضوء على كل منهما على النحو التالي:

الفرع الأول: ركن الشكل.

شكل القرار الإداري هو الصورة التيتفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصداره والأصل أن الإدارة غير ملزمة بشكل معين لما تصدره من قرارات ما لم يلزمها المشرع بذلك، ومن ثم فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه لا يشترط صدور القرار الإداري في شكل معين حيث ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظيفتها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين بحق الأفراد، والمشرع يلزم الإدارة بإتباع شكل معين في بعض قراراتها إذا ما رأى أن في إتباعه تحقيقا لمصلحة عامة أو حماية

[1] بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 16.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، أستاذ القانون العام المنتدب والمحامي بالنقض والإدارية العليا، دار الكتب والوثائق القومة، ص 67.

لبعض الضمانات الفردية دون إغراق الإدارة بشكليات تعوق فاعلية العمل الإداري وتعرقل عمل أهم آلياته وهو القرارات الإدارية[1].

إذن يجب على الإدارة أن تلتزم بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب إتباعها في إصدار القرارات الإدارية وإلا كان قرار معيبا وقابلا للإبطال، فيقصد بشكل القرار الإداري المظهر الخارجي له.

فيقصد بركن الشكل كما ذكرنا للتو المظهر الخارجي للقرار الإداري، والأصل شفويا أو مكتوبا ويمكن أن يكون صريحا أو ضمنيا، إلا أنه إذا اشترط القانون شكلا معيننا للقرار الإداري فإنه على الإدارة مراعاة ذلك الشكل تحت طائلة البطلان، وتصدر أغلب قرارات الإدارة بشكل مكتوب على اعتبار الكتابة تتميز بالدقة والوضوح وهي الأسهل في عملية الإثبات، والقرار الإداري المكتوب يشتمل عادة على مجموعة من البيانات تسمى الأشكال المكتوبة للقرار الإداري أهمها مكان وتاريخ إصدار القرار، الأسانيد القانونية للقرار الأسباب التي استندت عليها الإدارة لاتخاذه، والتوقيع عليه[2].

لما يهدف ركن الشكل في القرار الإداري إلى حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف وانحراف الإدارة وصب قراراتها في قوالب مادية تسهل عملية الرقابة عليها في حالة الطعن فيها خاصة القضائية، فالقاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة باتباع إجراءات معينة لإصدار قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك[3].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص99.

[2] محمد علي الخلالية، القانون الإداري، الكتاب الثاني، أستاذ القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 210-211.

[3] سلماني مسعودة، مقومات مشروعية القرار الإداري، مذكرة ضمن متطلبات نل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور،كلية الحقوق، قسم الحقوق، ص 34.

الفرع الثاني: ركن الاختصاص.

مفهوم الاختصاص بإصدار القرار الإداري ينحصر في الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعين لها في لإصدار قرارات إدارية محددة، من حيث موضوعها أو نطاق تنفيذها المكاني أو الزماني فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية إذن هو صلاحية قانونية لموظف معين أو لجهة إدارية محددة في التعبير عن إدارة الإدارة فيما تصدره من قرارات إدارية[1].

حيث يمكن تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري بأنه: "الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة".

وهكذا فإن الاختصاص ف مجال القانون الإداري يشابه الأهلية في القانون الخاص على الرغم من الانتقادات الفقهية التي تثور بهذا الشأن.

إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للأشخاص والسلطات الإدارية للتصرف واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة[2].

ولاستكمال ركن الاختصاص لا بد أن نتعرض إلى مصادره:

أولا: مصادر ركن الاختصاص.

إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للأشخاص والسلطات الإدارية، إذن فالقانون هو الذي يحدد قواعد اختصاص أعضاء السلطة الإدارية، فتحديد الاختصاص هو عمل المشرع، كما تتدرج قواعد الاختصاص وفقا لدرجة قوتها القانونية الإلزامية، مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص68.

[2] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص69.

ثانيا: القواعد القانونية الدستورية.

وتأتي هذه القواعد في قمة تدرج مصادر قواعد الاختصاص، وتتمثل في تحديد اختصاص رئيس الدولة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى.

ثالثا: التشريع.

ثم نجد التشريع بمفهومه الضيق، يعتبرا مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري.

رابعا: القرارات الإدارية التنظيمية.

كما هو الحال في تحديد وتنظيم اختصاص الوزارات والوزراء.

خامسا: الأحكام والاجتهادات القضائية.

كما هو الحال في أحكام القضاء أفداري المتعلقة بتنظيم اختصاص الموظف الفعلي.

سادسا: القواعد العرفية.

قد يكون العرف الدستوري الإداري مصدرا من مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري، الذي يقضي باختصاص رئيس الدولة بوظيفة المحافظ على النظام العام[1].

المطلب الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري.

إذا كان ركني القرار الإداري الشكليين "الاختصاص والشكل" يتصلان باختصاص إصداره وشكل هذا الإصدار، فإن لذلك القرار أركان موضوعية تتعلق بموضوعه وفحواه، بحيث يبطل أو ينعدم حال تخلف أيا منها على حسب الأحوال، كما لو صدر القرار الإداري دون سبب يبرره أو على غير محل، أو لغاية لا تتصل بتحقيق المصلحة العامة، وسوف نلقي الضوء على كل منهما على النحو الآتي:

[1] نوبة عقيلة، المرجع السابق، ص 22-23.

الفرع الأول: ركن السبب.

القرار الإداري لا يعد أن يكون تصرفا قانونيا أصدرنه الإدارة بإرادتها المنفردة، ولأنه لا يسوغ أن يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب يبرره، فإنه يتعين أن يكون لكل قرار إداري سببا يبرزه من الناحية القانونية والواقعية، حيث يعد ذلك السبب أحد أركان انعقاده.

لأجل ذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في تعريفها للسبب في القرار الإداري بأنه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني[1].

إذن فالسبب في القار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصرا نفسيا داخليا من إصدار القرار، والأصل أن قرارات الإدارة تصدر بناء على سبب مشروع وعلى صاحب المصلحة إثبات العكس إذ يكفي بالنسبة للجهة مصدرة القرار أن تكون عناصر السبب متوفرة حتى يقوم الركن ويكون القرار مشروعا، وقد استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري ألا وهما: أن يكون سبب القرار قائما وموجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار وأن يكون السبب مشروعا[2].

الفرع الثاني: ركن المحل.

ويقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار، أي ذلك الأثر المباشر الذي يترتب عليه سواء في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فالقرار الصادر بفصل موظفه محله قطع العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف، ويرتبط غالبا محل القرار الإداري باسم القرار.

ويفترض أن تكون محل القرار الإداري ممكن التنفيذ من الناحية العلمية وليس مستحيلا[3].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص127-128.

[2] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 120.

[3] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص215.

محل القرار الإداري هو الأثر الذي تتجه نية مصدر القرار لإحداثه، وأثر القرار الإداري هو المركز القانوني الذي يدور حوله القرار الإداري إنشاء أو تعديلا أو إلغاء[1].

بحيث يختلف الأثر القانوني للقرار الإداري (محل القار) وفقا لنوع القرار هل هو قرار تنظيمي أم قرار فردي، فالقرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة ومجردة ومن ثم فهو يؤثر في مراكز قانونية عامة لكل من تنطبق عليه القاعدة القانونية موضوع القرار في الحاضر أو المستقبل، أما بالنسبة للقرار الفردي والذي يخاطب شخصا أو أشخاصا محددين بذواتهم فيكون أثره القانوني محدد بالشخص أو الأشخاص المعنيين بالقرار دون أن يتجاوزه إلى أشخاص آخرين[2].

إذن ركن المحل في القرارات الإدارية، هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عن صدور القرار الإداري، ويؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما وموجودا[3].

الفرع الثالث: ركن الغاية.

يعرف ركن الهدف أو الغاية أنه الأثر البعيد والنهائي والغير مباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره والقائمة من القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية وهي غاية ضمان حسب سير المرافق والمنظمات الإدارية بانتظام[4].

فالغاية في القرار الإداري هي الهدف النهائي الذي يريد مصر القرار تحقيقه أو الوصول إليه، بحيث تمثل الحد الخارجي للسلطة التقديرية حيث يتعين على الجهة الإدارية

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص139.

[2] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص216.

[3] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص76.

[4] نوال عبد الكريم الأشهب، المرجع السابق، ص17-18.

في جميع الأحوال أن تستهدف من وراء قراراتها المصلحة العامة سواء المصلحة العامة بالمعنى الواسع، أو الهدف الخاص المحدد للقرار الإداري[1].

إذن لا يمكن للإدارة عند إفصاحها عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني أو تعديله أو إلغائه أن تتغاضى الهدف الأساسي الذي من أجله أنشأ القرار ولا بد أن تكون غايتها في ذلك محددة وواضحة، وهو تحقيق الصالح العام وهي بالتالي لا تملك الحرية المطلقة في إصدار قراراتها بل عليها أن ترمي من وراء إصدارها للقرار الإداري تحقيق هدف معين ألا وهو تحقيق المصلحة العامة[2].

إذن فيقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه أو النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العمومية إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار، والهدف من إصدار القرارات الإدارية عموما هو حماية النظام العام بعناصره الثلاث السكينة العامة والصحة العامة والأمن العام كما هو الحال في قرارات الضبط، أو ضمان سير المرافق العمومية وتحقيق النفع العام كحالة إصدار قرار بتعيين موظف لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه[3].

إذن فالغاية من القرار الإداري هي النتيجة التي تقد الإدارة تحقيقها بإصداره، وأيا كانت الغاية التي تسعى، الإدارة إلى تحقيقها، فإن تلك الغاية يتعين أن تتصل بتحقيق المصلحة العامة، والتي تدور حولها مشروعية القرارات الإدارية وجودا وعدما، وقد أرجع بعض الفقه أهمية ركن الغاية في القرار الإداري إلى أنه يشكل مع ركن السبب أكبر ضمان وموازنة

[1] فؤاد موسى محمد عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، أستاذ مساعد، معهد إدارة العامة، الرياض، ص132.

[2] بونة عقيلة، المرجع السابق، ص33.

[3] علاء الدين عشي، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص281.

لسلطات الإدارة مقررا أنه لا يجوز الخلط بينهما، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري فإن الغاية تتمثل في الجانب الشخصي فيه[1].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص147.

الفصل الثاني

إعلان القرار الإداري حجية قانونية لنشاط الإدارة

حدد المشرع وسائل العلم بالقرار الإداري بحيث اشترط أن تتوافر لصاحب الشأن وسيلة منها تكفل له العلم بالقرار الإداري، يجب أن يكون العلم شاملا كل عناصر القرار بطريقة تمكن صاحب الشأن من معرفة حقيقة مركزه القانوني المترتب على هذا القرار لا تجوز المساواة بين وسائل العلم بالقرار من حيث قوتها.

ووسائل العلم بالقرار الإداري هي النشر والتبليغ، ويضيف القضاء إلى هاتين الوسيلتين وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني.

وهذا ما سنتاوله في المبحث الأول من هذا الفصل والموسوم سريان القرار الإداري في حق المخاطبين بأثر مباشر.

أما بالنسبة للمبحث الثاني: سريان القرار الإداري في حق المخاطبين بأثر غير مباشر فسنتاول فيه عدم رجعية القرار الإداري وإرتباط إعلان القرار الإداري بميعاد سريان الدعوى الإدارية.

المبحث الأول: سريان القرار الإداري في حق المخاطبين به بأثر مباشر.

إذا كانت القرارات الإدارية تنفذ في مواجهة الإدارة فور صدورها لافتراض علم الإدارة بصدور تلك القرارات وبمضمونها افتراض غير قابل للعكس فان تلك القرارات لا تسري في مواجهة المخاطبين بها إلا بعد ثبوت علمهم بها بإحدى الطرق التي قررها القانون لذلك والمتمثلة في نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه علما يقينيا بصدوره على حسب كل حالة.

لذلك سنتناول في هذا المبحث وسائل العلم بالقرار الإداري من خلال التطرق إلى كل وسيلة في مطلب لتكون خطة الدراسة كما يلي:

المطلب الأول: الوسائل القانونية لإعلان القرار.

المطلب الثاني: الوسائل القضائية لإعلان القرار الإداري.

المطلب الأول: الوسائل القانونية لإعلان القرار.

الفرع الأول: النشر.

تصدر القرارات الإدارية عن سلطة إدارية مختصة وذلك بغرض إنشاء مراكز قانونية جديدة أو التأثير على مراكز قانونية قديمة لفرد محدد أو لعدد من الأفراد المحددين أو الموصوفين بذواتهم.

وبحسب تحديد المخاطب بالقرار بعينه وبذاته من عدمه يكتسي القرار الطابع الفردي أو التنظيمي حيث جرت أحكام القضاء الإداري على أن القرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة أو مجردة بعكس القرار الفردي الذي ينشئ مركزا خاصا لفرد معين[1]

فالقرار التنظيمي العام هو الذي يتضمن محله إنشاء حقوق والتزامات عامة ومجردة، لذلك فان العمومية في هذا الإطار يقصد بها أن توجه القرارات الإدارية لمخاطبة كل من

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 86.

يوجد في مركز قانوني معين وليس إلى فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم وهو ما جعل من النشر أحسن وسيلة الإعلام الإدارة للأفراد بمختلف القرارات التنظيمية الصادرة عنها وهو ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل.

أولا: تعريف النشر.

يعرف النشر على أنه الإجراء الذي يعتد به لبدئ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التنظيمية بصفة أساسية ، ويشترط القضاء الإداري في مصر شروط معينة في النشر المحقق للغاية منه أوضحتها المحكمة الإدارية بقولها " أن المشرع قد جعل انماط سريان ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإداري هو واقعة نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في نشرات تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن.

ويقوم النشر على أساس أن الإدارة تنفذ الشكليات المقررة لكي تعلم الأفراد بالقرار والمعروف أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة إتباع تلك الطريقة كما لو نص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة في المدينة أو القرية أو قراءته في الأماكن العامة أو نشره في الجريدة الرسمية أو صحيفة يومية).

ولا يعتبر الأفراد قد علموا بالقرار إلا إذا تم نشره بالطريقة المقررة دون أن يكون للإدارة الحق في استبدالها بطريقة أخرى[1].

وإذا كان النشر في الجريدة الرسمية يؤدي إلى بدأ سريان ميعاد الإلغاء منذ تاريخ النشر فورا فان نشر القرارات في النشرات المصلحية لا ينتج أثره إلا إذا تم توزيع هذه النشرات على المصالح الإدارية المختلفة.[2]

[1] خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 1999، ص 200.

[2] حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 ص 29.

وبالرغم من تطور نظرية نشر القرارات الإدارية في فرنسا تطورا كبيرا فانه لا يوجد حتى الآن تشريع عام متكامل ينظم عملية النشر وعلى الأخص نشر القرارات الإدارية وما هو معمول به حتى الآن في هذا الصدد لا يتجاوز عددا من النصوص التشريعية[1].

إلا أن القاعدة العامة التي سارت عليها الإدارة واخذ بها القضاء فيما يتعلق بنشر القرارات الإدارية التنظيمية والفردية أن القرارات التنظيمية يجب أن تنشر، أما القرارات الفردية يجب أن تعلن.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في 14/01/1948 بأن "الأصل أن ميعاد رفع الدعوى يسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، والمفروض أن النشر يرد على القرارات التنظيمية كاللوائح التي لا توجه إلى شخص معين بذاته وإنما إلى جمهور من الناس غير محدد وأن الإعلان هو وسيلة إبلاغ القرار الفردي إلى علم صاحب الشأن به[2].

ورغم أن مجلس الدولة الفرنسي وكذلك المصري قد استقر على الأخذ بهذا المبدأ حتى الآن إلا أنه قد تبين له أن هناك نوع آخر من القرارات الإدارية ليس شبيها بالقرارات التنظيمية.

كما أنه ليس شبيها بالقرارات الفردية وإنما قد يقع مكانه بين النوعين السابقين وهو ما يسمى بالقرارات الجماعية أو القرارات الطائفية، ومثال ذلك القرارات التي تمس ملاك العقارات في حي معين، أو ملاك الأرض الزراعية الملاصقة لنهر معين.

هذا النوع ليس شبيها بالقرارات التنظيمية لأن هذه الأخيرة تخاطب أفرادا غير محددين أو معلومين، بينما في هذا النوع يكون في وسع الإدارة تحديدهم وحصرهم كما أنه ليس

[1] حسين طاهري، المرجع السابق، ص 30.

[2] المرجع نفسه، ص 30.

شبيها بالقرارات الفردية لأنه وان كان لا يخاطب فردا أو أفرادا محددين ومعنيين بالاسم إلا أنه يمكن تحديدهم وحصرهم بمعرفة الإدارة.

ولذلك حتم المجلس ضرورة إعلان هذا النوع من القرارات إلى كل من تخاطبهم أحكامها بطريقة مباشرة كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الفردية[1]. ولكي يتحقق النشر ويكون منتجا لآثاره القانونية، ويكون بالتالي سليما من الناحية الإجرائية يجب تواف شرطين:

- يجب أن يجري النشر وفقا لنص إن وجد:

إذا وجد نص يقضي بشكل معين أو بشروط معينة لإجراء النشر فان هذا النص يجب إتباعه وإلا كان الإجراء المتخذ من طرف الإدارة غير صحيح وبالتالي فان وجوبيه إتباع الإدارة لنص القانون المنضم للطريقة أو الكيفية التي يتم بها النشر هو من يحدد مدى مراعاة الإدارة لهذه النصوص في نشرها للقرارات الإدارية التنظيمية.

يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار:

ويعتبر هذا الشرط ذا أهمية بالغة فعلى الإدارة أن تضمن نشر جميع البيانات الضرورية القرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده، وتكمن الحكمة من هذا الشرط أن يضمن هذا النشر لذوي الشأن أن يكونوا في وضع يستطيعون من خلاله التحقق من مشروعية هذه القرارات وحتى يتهيئوا للطعن فيها وهم عالمون بها تماما.[2]

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه لا بد أن يكشف فحوى القرار فإذا كانت أحكام القانون المشار إليه (رقم 65 لسنة1955) قد حددت واقعة النشر لبدأ سريان الميعاد المقرر لرفع الإلغاء فان القضاء الإداري في مصر لم يلتزم حدود النص في ذلك فهو لا يرى النشر إلا قرينة على وصول القرار المطعون فيه إلى علم أصحاب الشأن

[1] عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر سنة 2005، ص 118.

[2] المرجع نفسه، ص 125.

ومن ثم فهو يوجب لكي يؤدي النشر مهمته أن يكشف عن فحوى القرار الإداري بحيث يكون في وسع صاحب الشأن أن يحدد موقفه حياله".

وقد ذكر الأستاذ محمد الصغير بعلي أن الإدارة بعد إصدارها للقرار الإداري يجب أن تعمد إلى نشره وفق الشكليات والطرق التي تحددها القوانين والأنظمة، حيث لا تسري آثار القرار ولا تترتب عليه الحقوق والالتزامات اتجاه الأفراد إلا بنشره وفقا للطرقة الواردة بالقانون، ذلك أن سلطتها تكون مقيدة وفي غياب النص القانوني تكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكفل إعلام الجمهور بها ومثال ذلك: الجرائد، الإذاعة الانترنيت وغيرها من وسائل النشر الحديثة[1].

ثانيا: وسائل النشر.

تنص المادة 8 من المرسوم رقم 88/131 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن على "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

وهو ما تؤكده وتفصله المادة 9 منه حينما نصت على أنه" يتعين على الإدارة أن تطلع أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

إذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية، فانه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل"[2].

[1] عبد العزير السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، مرجع سابق، ص 125.

[2] المرجع نفسه، ص 125.

وحتى يعتد يعتد بالنشر كبداية السريان القرار الإداري فانه يشترط فيه أن يكون وافيا شاملا العناصر القرار ومضمونه بطريقة واضحة لا لبس ولا غموض فيها بصورة يمكن صاحب الشأن من أن يحدد موقفه حياله بدقة[1]

أما فيما يخص عبء إثبات توافر علم الطاعن بالقرار من خلال نشره بلوحة الإعلانات فقد ذكر الدكتور "عبد العزيز عبد المنعم خليفة" بأنه يقع على عاتق الإدارة إثبات ذلك "حيث يجب على الإدارة أن تثبت وجود لوحة لنشر الإعلانات بها، وأن تثبت بأن القرار قد نشر فعلا في هذه اللوحة على نحو يكشف عن محتواه"[2].

الفرع الثاني: التبليغ.

من المستقر عليه فقها وقضاء أن آثار القرار الإداري الفردي لا تسري حيال الشخص أو الأشخاص المعنيين به إلا من تاريخ تبليغه وإعلانه إليهم بموجب توصيل مضمون القرار إلى علمهم شخصيا.

أولا: تعريف التبليغ.

يقصد بالتبليغ إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسميا بنسخة من القرار بالكيفية المعتمدة داخل الدولة.

وعرفته المحكمة العليا في مصر بأنه "الطريقة التي تنقل الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور".

والإعلان أو التبليغ ليس له شكل خاص كقاعدة عامة فكل ما من شأنه أن يحمل القرار بمحتوياتها إلى علم الجمهور أو علم الموجه إليه يعتبر إعلانا صحيحا"[3]

[1] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص103.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، 2008. ص 811.

[3] عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 185.

وفيما يتعلق بإعلان القرار إلى صاحب الشأن فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بطريقة معينة لإتمام الإعلان، فقد يتم عن طريق محضر أو بتوقيع الشخص المخاطب بالقرار ،أو توجيه خطاب موصي عليه بعلم الوصول.[1]

ويتم العلم بالقرار الإداري بواسطة وسيلة التبليغ الشخصي الفردي لشخص المعني تبليغا كاملا وشاملا لمضمونه، ويشترط القضاء الإداري هذه الوسيلة لتبليغ القرارات الإدارية الفردية الإمكانية الاحتجاج بهذه القرارات على المعنيين والمخاطبين بها ولإمكانية بداية ميعاد التظلم الإداري وبداية ميعاد دعوى الإلغاء ضد القرارات الفردية.

إذن فتبليغ الأفراد بالقرارات الإدارية بالوسائل التي تقررها الإدارة البريد أو التسليم عن طريق موظف إداري مختص أو عن طريق محضر قضائي يؤدي إلى العلم اليقيني (الحقيقي) بمضمون القرار عكس النشر الذي يحقق علما افتراضيا بفحوى القرار.

وللإعلان (التبليغ) مقومات أساسية واجبة التوافر فيه حيث يجب أن يشتمل على اسم الجهة الصادر عنها، وأن يوجهه موظف مختص إلى ذوي الشأن شخصيا إذا كانوا من كاملي الأهلية أو من ينوب عليهم إذا كانوا من ناقصي الأهلية، كما يجب انطواء الإعلان على جميع عناصر القرار الإداري حتى يتمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه من هذا القرار قبولا أو رفضا على ضوء مدى تأثير القرار الإداري في مركزه القانوني ومن ثم لا يكون الإعلان منتجا الأثره في سريان ميعاد الطعن بالإلغاء إذا ما ورد به خطأ مادي في البيانات الجوهرية التي من المتعين أن يعرفها صاحب الشأن والتي على أساسها سوف يحدد موقفه من القرار[2].

[1] محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، الكتاب الثاني، 2002، ص 129.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص807.

والعبرة بالتبليغ هي تاريخ استلامه ووصوله وليس تاريخ إرساله فتاريخ الوصول هو تاريخ بداية الميعاد وذلك لما يحدث من تأخير في وصول التبليغ إلى المبلغ له.[1]

وإذا كانت الإدارة ليست ملزمة بإتباع طريق معين في تبليغ قراراتها، ذلك أن المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية وان اشترطت أن ترفع الدعوى الإدارية ضد القرار الإداري خلال الأشهر الأربعة التالية لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره، فإنها لم تلزم الإدارة بإتباع طريقة معينة في التبليغ، ويجب التفريق بين حالتين:

الحالة الأولى:

إذا كنا بصدد قرار تنظيمي والذي يخاطب جميع الناس، فان تبليغه يتم بواسطة إجراءات النشر في صحيفة الإعلانات أو التعليق في مقر الإدارة.

الحالة الثانية:

إذا كنا بصدد قرار فردي أي يهم شخصا واحدا شخصا دون سواء، فان الإدارة مخيرة في اتخاذ طريق التبليغ الذي تراه مناسبا من بين الطرق التالية:

1- أن تقوم بتبليغ المعني بواسطة المحضر القضائي.

2- أو بواسطة رسالة مضمنة مع العلم بالوصول.

3- بواسطة استدعاء المعني أمامها وإمضائها معه على محضر رسمي يثبت ذلك.

4- بواسطة النشر في الجريدة الرسمية بالنسبة لقرارات تعيين الموظفين السامين أو إنهاء مهامهم أو ترسيمهم.[2]

[1] حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، مرجع سابق، ص 28.

[2] لحسين بن الشيخ ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006، ص214.

وعلى ذلك فان التبليغ بواسطة رسالة مضمنة مع العلم بالوصول، هو نمط تبليغ صحيح ويعد منتجا لآثاره وعلى أساسه يحسب ميعاد رفع الدعوى الإدارية، ويبدأ الميعاد من يوم إمضاء المبلغ له على وثيقة الإشعار بالاستلام والتي يعرضها عليه مكتب البريد أو موزع البريد إن كان التبليغ واقعا بمكان سكناه أو مقر عمله.

ويقع عبء إثبات تمام الإعلان على الجهة الإدارية التي تكون قد أوفت بهذا الالتزام القانوني متي قدمت الدليل المثبت لذلك[1].

المطلب الثاني: الوسائل القضائية لإعلان القرار الإداري.

إن أهم الإشكالات والمسائل التي يثيرها موضوع العلم اليقين تكمن في تحديد ماهيته، ومكانته من وسائل العلم بالقرارات الإدارية المقررة قانونا من نشر وتبليغ.

وكذا ضبط شروط ومجال تطبيقه، والحالات التي يعتبر فيها القضاء الإداري الطاعن عالما بالقرار الغير مبلغ له، علما يقينيا، بما يسمح بسريان مواعيد الطعن فيه ابتداء من هذا العلم.

ويضاف إلى ذلك مسألة تحديد وسائل إثبات حدوث مثل هذا العلم لدى الطاعن وكذا تحديد الطرق الذي يقع عليه عبئ إثبات ذلك.

وسنتناول بالإجابة والتحليل هذه الإشكالات في فرعين: سنتناول في الفرع أول مفهوم العلم اليقين، وفي الفرع ثان إثباته.

الفرع الأول: نظرية العلم اليقيني.

يقتضي أمر الإلمام بمفهوم العلم اليقين، ضبط تعريفه فقها وقضاء، وتحديد شروط الأخذ به، وأخيرا تأطير مجال تطبيقه.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المصدر القومي للاصدارت القانونية، 2008، ص258.

أولا: تعريف علم اليقين.

العلم اليقين هو اجتهاد من نتائج القضاء الإداري الفرنسي، مفاده عدم اقتصار وسائل العلم بالقرارات الإدارية على تلك المقررة قانونا.

فمتى ثبت العلم الكافي بالقرار الإداري ممن صدر في شأنهم، سواء حدث هذا العلم بسعيهم الشخصي أو كان مصادفة، قام هذا العلم مقام العلم الواقع بموجب الوسائل المقررة قانونا للعلم بالقرارات الإدارية من نشر وتبليغ.

وسرت بذلك مواعيد الطعن فيه من تاريخ أو من يوم ثبوت هذا العلم. وقد عرف الفقه العلم اليقين بأنه مفهوم بموجبه، وفي غياب شهر قانوني للقرار فإن الميعاد يمكن أن يبدأ في السريان، متى ظهر بأي طريقة أو بأي شكل بأن المعني علم بالقرار.

وفي هذا الشأن كتب الفقيه J.M. Auby [1] بأن العلم اليقين هو "اجتهاد قضائي يقر، في بعض الحالات ببداية سريان مواعيد الطعن حتى وإن لم يكن القرار موضوع أي شهر صحيح. وذلك بسبب ثبوت علم الطاعن بالقرار".

وفي حين اعتبر [2] الفقيه R. Chapus بأن العلم اليقين هو "نظرية تتملص أو تتجاوز اشتراط العلم الرسمي بالقرار. ففي هذه الحالة، فإن العلم الواقعي بالقرار هو من يسبب بداية سريان المواعيد في مواجهة من حصل لديهم هذا العلم".

وعليه، وحسب هذه "النظرية" فإن سريان مواعيد الطعن ضد القرارات الإدارية لا يرتبط فقد بالعلم القانوني به، أي بالنشر والتبليغ. ذلك أن العلم الواقعي بالقرار، قد يرتب في بعض الحالات، ذات الآثار القانونية التي يرتبها النشر والتبليغ. وهو ما يجعل "نظرية" العلم اليقين، طريقا مستقلا وقائما بذاته إلى جانب هذين الطريقين المقررين بموجب القانون. وليس مجرد استثناء عليهما.

---

[1] J.M.AUBY et R. DRAGO, traité des recours en matière administrative, Litec, 1992, p 290 n° 180

[2] René Chapus, droit de contentieux administrative, Montchrestien, 7° ed, n°721,p 538.

وهو ما فتئ قضاء مجلس الدولة الفرنسي يؤكده. إذ ذهب في أولى[1] تطبيقاته النظرية العلم اليقين إلى تأكيد كون هذه الأخيرة، هي وسيلة ثالثة للعلم بالقرارات الإدارية، يؤخذ بها في كل مرة يثبت فيها علم الطاعن بالقرار الإداري بغض النظر عن التبليغ ومعتبرا في ذلك العبرة في احتساب بداية سريان مواعيد الطعن في القرار الإداري، بتحديد ثبوت أي العلمين أسبق: العلم القانوني أم العلم الواقعي بالقرار؟

فإذا ما قام العلم اليقين الناجم عن العلم الواقعي بالقرار لدى الطاعن، ثم قامت الإدارة بعد ذلك بنشر القرار أو بتبليغه، فإنه لا يعتد بهذا النشر أو الإعلان، وإنما يعتد بالعلم اليقين لأنه الأسبق.

وهو ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة المصري، إذ لا يكاد يخلو حكم من أحكامه المتعلقة بهذا الموضوع، من تأكيد أن العلم اليقيني الذي يحصل عليه صاحب الشأن يقوم مقام النشر أو الإعلان وليس العكس[2].

ويعود الأصل التاريخي لتطبيق "نظرية العلم اليقين إلى بداية القرن التاسع عشر. وبالضبط إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 08 ماي 1822 في قضية Fortier ضد وزير الحربية. إذ قضى مجلس الدولة في هذه القضية بأن ميعاد الطعن في القرار،

[1] قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ في 13 أوت 1851 في قضية Coste ضد وزير الأشغال العمومية. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد Coste كان مقاولا ورست عليه مناقصة، وبعدها ظهر له أن مبلغ الصفقة غير كاف ولا يتلائم مع حجم الأشغال المقرر إنجازها في العقد فأراد فسخ هذا الأخير. غير أن رئيس المقاطعة وعده برفع المبلغ، وعلى أساس هذا الوعد، قام السيد كوست بإنجاز الأشغال. غير أن وزير الأشغال العمومية رفض تعديل الشروط المالية الأصلية. فرفع الطاعن تظلما ولائيا لوزير الأشغال العمومية في 1848. وفي 10 أوت من ذات السنة، عدل الوزير الشروط المالية الأصلية غير أن ذلك لم يكن عند مستولى طلبات الطاعن. في 13 أكتوبر 1849 بلغ رئيس المقاطعة السيد كوست بقرار مجلس المحافظة الصادر في22/11/1847 وفي 09/01/1849 رفع السيد كوست طعنا أمام مجلس الدولة فرفض هذا الأخير الطعن للإعتباره خارج الآجال. ذلك أنه اعتبر أن السيد كوست عبر عن علمه بالقرار الصادر في 22/11/1847 في ماي 1848 بموجب التظلم الولائي الذي رفعه لوزير الأشغال العمومية. وأن العبرة في تحديد سريان مواعيد الطعن هي بهذا العلم وليس بالتبليغ الثابت بعده.

[2] عبد العزيز السيد جوهري، القانون والقرار الإداري بين فترة الإصدار والنشر، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، ص 141.

يسري من تاريخ ثبوت العلم اليقين به، وذلك تبليغ رسمي لهذا القرار. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الطاعن Fortie قدم كفالة لفائدة السيد Barre الذي كان يشغل كأمين مخزن المؤن. وبموجب قرار صادر عن وزير الحربية ألزم الطاعن بدفع مبلغ 49000 فرنك فرنسي[1].

تم تبليغ هذا القرار إلى السيد Barre دون الطاعن. فقام هذا الأخير بتوجيه رسالة احتجاج بتاريخ 01/04/1821 إلى وزير الحربية يناقش فيها موضوع القرار.

وفي 19/07/1821 قام هذا الأخير بتبليغه القرار الأول موضوع رسالة الاحتجاج فقام السيد Fortier بالطعن فيه أمام مجلس الدولة ضمن الآجال المقررة قانونا والمحتسبة من تاريخ هذا التبليغ.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي صرح برفض الطعن شكلا لوروده خارج الآجال القانونية. مؤسسا هذا الرفض كالآتي" إن السيد Fortier بتظلمه في القرار بتاريخ 01/04/1821، عبر عن علمه الكافي واليقيني بوجود ز مضمون القرار بحل الطعن. وأن هذا الواقع يقوم مقام التبليغ. وهو ما يجعل الطعن واردا خارج الأجال القانونية"[2].

وقد برر مجلس الدولة الفرنسي هذا الموقف بأس باب أهمها المحافظة على استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد. ذلك أن عدم التبليغ ينجم عنه بقاء القرار الإداري مهددا بالإلغاء في كل وقت وإلى ما لا نهاية وهو الأمر الذي لا يخدم هذا الاستقرار من جهة، ومن جهة ثانية، فإن هذا الموقف يغلق الباب على الأشخاص سيئي النية والذين مع توافر قرائن قوية على علمهم بوجود القرار وبمضمونه (وهو غاية النشر والتبليغ)، يتماطلون في رفع دعاويهم ويتمسكون بعدم التبليغ أو النشر لجعل آجال الطعن فيه أزلية ومفتوحة إلى ما لا نهاية.

[1] عبد العزير السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، مرجع سابق، ص 144.

[2] المرجع نفسه، ص 145.

بالإضافة إلى ذلك، فإن التمسك بشرط التبليغ أو النشر لسريان مواعيد الطعن، يعد في بعض الحالات من قبيل تجاهل الواقع والخوض أو التقيد بال شكليات الجامدة.

ذلك أنه قد تقوم قرائن قاطعة على حدوث علم الطاعن بالقرار بغير الوسائل المقررة قانونا، بما يجعل من غير المعقول القول بعدم حدوث هذا العلم خاصة في الحالة التي يثبت فيها هذا العلم في تاريخ معين ومحدد.

ومثال ذلك، حالة قيام عضو من أعضاء هيئة تداولية (المجلس الشعبي البلدي مثلا) بالطعن في المداولة التي حظرها. إذ يستحيل في هذه الحالة القول بغير توافر علم يقيني ثابت في تاريخ معين في مواجهة هذا الطاعن.

وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في قرار1 (Martin) "إن ترك مجال الطعن مفتوحا إلى مالا نهاية أمر غير مقبول. ذلك أن المستشارين، باعتبارهم حظروا المداولة، يعلمون بعدم احترام الإجراءات المتخذة بشأنها... [1]"

وقد ربط القضاء الإداري سواء في فرنسا أو في مصر، إقرار المساواة بين وسائل العلم القانونية ونظرية العلم اليقين، بما يترتب عن ذلك من آثار على سريان مواعيد الطعن، بتوافر شروط محددة نوردها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ثانيا: شروط تطبيق نظرية العلم اليقين.

وعيا منه بالنتائج الهامة والخطيرة المترتبة على إقرار المساواة بين العلم اليقين المستمد من الواقع والمبني على القرائن، والعلم القانوني المستمد من تبليغ ونشر القرار الإداري، وخاصة منها تلك المتعلقة بنقطة سريان مواعيد الطعن فيه، وما يترتب على فواتها من تحصين للقرار الإداري رغم ما قد يحمله من اللامشروعية، استقر القضاء الإداري على تقييد

[1] عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، مرجع سابق، ص 145.

هذه المساواة، وبالتالي إقرار العلم اليقين كوسيلة قضائية للعلم بالقرارات الإدارية ترتب ذات الآثار التي ترتبها الوسائل المقررة قانونا، بشروط محددة.

إذ لا يكفي العلم البسيط الإداري الغير مبلغ للقول بتوافر العلم اليقين[1].

وتتعلق هذه الشروط أساسا بمدى توفير العلم اليقين المستمد من الواقع، للضمانات والأهداف المتوخاة من التبليغ والنشر.

وتتمثل هذه الشروط في أن يكون هذا العلم كاملا وشاملا وثابتا بصفة قطعية في تاريخ معين يمكن احتساب بداية سريان المواعيد منه.

"وقد أجملت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه الشروط في قراراها الصادر في 08 ديسمبر 1962 إذ قضت" جرى قضاء هذه المحكمة على أن علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه، قد يقوم مقام الإعلان والنشر.

وفي هذه الحالة يجب أن يكون يقينا لا ضنيا ولا افتراضيا.

وأن يكون شاملا لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقة الطعن فيه.

ولا يجري الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقين الشامل على النحو السابق اتهامه...".

وعليه واستنادا إلى قرارات كثيرة أخرى[2]، فإن تحقق العلم اليقين بالقرار يرتبط بتوافر شروط ثلاث هي:

- أن يكون هذا اعلم كاملا وشاملا لجميع عناصر القرار.

---

[1] C.E,4 Aout 1905, Martin,Leb ;p.749.

[2] C.E, 29/01/1932 affaire de Cordier « La simple connaissance acquise d'une décision sans notification ne saurait faire courir le délais de recours... »

- أن لا يكون هذا العلم ضنيا ولا افتراضيا.

- أن يثبت هذا العلم في تاريخ معين يمكن حساب ميعاد الطعن فيه.

وسنتناول فيما يلي هذه الشروط بشيء من التفصيل مع إيراد بعض من تطبيقات القضاء الإداري المقارن لكل منهما.

1- أن يكون العلم كاملا وشاملا لجميع عناصر القرار:

ويقصد بأن يكون العلم بالقرار كاملا وشاملا لجميع عناصره، بأن يتضمن هذا العلم ويشمل جميع محتويات القرار، وكذا الظروف والأسباب القانونية والواقعية التي يبنى عليها القرار، والجهة التي أصدرته والشكل والإجراءات التي صدر بموجبها، وذلك بما يجعل الطاعن أو صاحب المصلحة في وضع يسمح له بتحديد مدى أساس هذا القرار بمركزه القانوني من جهة، ومعرفة مواطن العيب فيه بالشكل الذي يتيح له بعد ذلك معرفة وتحديد أسباب وطرق وأوجه الطعن فيه.

ومن أمثلة قيام العلم الكامل والشامل بعناصر القرار على النحو السالف بيانه، أن يوقع الطاعن تظلما إداريا بشأن العقوبة المسلطة عليه بموجب القرار الإداري موضوع لطعن، يذكر فيه ما حمية العقوبة، ووقعت اتخاذها ضده، وأسباب توقيعها عليه، ويحدد فيه أوجه معارضته للقرار من حيث الشكل ومن حيث الموضوع[1] على ذلك لا يكفي ثبوت العلم بوجود القرار لإقرار توافر العلم اليقين به، ما لم يثبت العلم بمضمونه كاملا.

وفي ذلك قضى[2] مجلس الدولة الفرنسي، بأن تنفيذ القرار الإداري عنوة، وإن كان يكشف عن علم الطاعن بوجود القرار، إلا أنه لا يثبت علمه بمضمونه كاملا.

[1] حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم944 بتاريخ 24-05-1958- السنة الثالثة.

[2] C.E 09mai 1980, commune de champagne de Balgac

2- ألا يكون ضنيا ولا افتراضيا:

ويقصد بهذا الشرط أن يكون العلم بالقرار حقيقيا ثابتا بقيام الدليل القاطع، بحيث ينتفي الشك حول علم الطاعن بفحوى القرار.

فلا تبني قرينة العلم بالقرار علما يقينيا، على فرض احتمل العلم مهما كان هذا الاحتمال قويا، وفي هذا الإطار رفضت المحكمة الإدارية المصرية العليا، الأخذ بالعلم اليقيني بالقرار غير المبلغ إذا ما قام شك حول ثبوته.

ومن ذلك اعتبرت في قرار لها[1] بأن "كون الطاعن موظفا يعمل بذات المكتب الذي يعمل به زميله المرقى والذي يطعن في ترقيته، لا يؤدي إلى العلم اليقيني لأنه لا يعدو، أن يكون ضنا بعلمه أو افتراضا له".

"كما قضت في قرار[2] آخر لها بأنه "إذا بات من ملف خدمة المدعي أن لإخطار الخاص بنقله إلى قبرص خال من أي بيان عن حركة، وإنما هو إخطار نقل عادي فمن ثم، يكون افتراض عمله بالحركة وقت حصولها علما يقينا شاملا بم يقم عليه دليل كاف.."

وفي قرار[3] قضت "جرى قضاء هذه المحكمة على أن على صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه، قد يقوم مقام الإعلان والنشر" وفي هذه الحالة، يجب أن يكون علما يقينا، لا ضنيا أو افتراضيا...

ولا وجه في هذا الشأن، لأخذ المدعي بالعلم المفترض الذي اعتمد عليه الحكم المطعون فيه.

وهو العلم المستفاد مما جاء في محضر اجتماع جلس إدارة الجمعية التعاونية الزراعية من توجيه الشكر للدعوى، بمناسبة اعتزاله الخدمة ما دام هذا الإعلان من جانب أعضاء

[1] حكم مجلس الدولة الصادر في 11 نوفمبر 1948 السنة الثالثة، ص28.

[2] حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 09 جانفي 1952 السنة السادسة، ص 260.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 05-04-1964 مجموعة أبو شادي، ص 1056.

الجمعية لم يكن متضمنا نوع الاعتزال أو سببه حتى يتحقق به العلم اليقيني حسبما سلف البيان".

وهو ما لا يمكن معه القول بتوافر وقيام العلم اليقين بالقرار لدى الطاعن بما يسمح بإقرار بداية سريان مواعيد الطعن فيه.

وفي ذات الاتجاه ذهب قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية في قرار لها صادر بتاريخ 08/02/1969 إذ قضت "إن مجرد إعلان إخوة المدعي بالقرار وتنفيذ مقتضاه، بتعديل طريق ري أرض المدعي، لا يقطعان في علم المدعي بمضموني القرار بجميع عناصره ومحتوياته علما يقينيا يقوم مقام النشر والإعلان".

ولا يشترط القضاء الإداري، للقول بتوافر العلم الكافي به ضموني القرار، أن يستظهر الطاعن بنسخة من القرار، إذ العبرة بالعلم بمضمون القرار بحيازته. وعليه يكفي أن يظهر من سلوك هذا الأخير أو من أي طرف آخر إحاطة علمه بجميع عناصر القرار.

وقد اختلف في ذلك موقف القضاء عن موقف الفقه[1] إذ يشترط هذا الأخير للقول بتوافر العلم الشامل والكامل بالقرار، حيازة الطاعن لنسخة من القرار موضوع الطعن، والذي يكون قد حصل عليها خارج ع وسيلة التبليغ.

3- أن يثبت العلم في تاريخ معين يمكن احتساب ميعاد الطعن فيه:

نظرا لقصر أجال الطعن، خاصة منها تلك المتعلقة بدعاوى تجاوز السلطة، في القرارات الإدارية، فإن تاريخ ثبوت العلم بهذه الأخيرة، والذي يمثل تاريخ بداية سريان هذه المواعيد يكتسي أهمية خاصة وقصوى.

[1] E.LAFERRIERE, traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux,tome2,p426.

وعلى ذلك، لا يكتفي القضاء الإداري بقيام الدليل على توافر العلم بالقرار المخاصم بجميع عناصره ومحتوياته على الشكل السابق إيضاحه، للقول بإمكانية تطبيق نظرية العلم اليقين.

إذ يشترط إلى جانب ذلك، قيام الدليل القاطع على ثبوت هذا العلم في تاريخ أو يوم محدد ومعلوم غير قابل للتأويل أو الشك، وعليه، فإن القضاء الإداري يرفض تطبيق نظرية العلم اليقين متى لم يثبت تاريخ هذا العلم بما لا يدع مجالا للشك.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا محكمة القضاء الإداري المصرية"... ولا وجه للأخذ بما تقول به الحكومة في دفاعها من أن علمه اليقيني بالتصديق، مستفاد من مباشرة العمدة لعمله على علم من أهل البلدة ومنهم المدعي، ومباشرة عمله إنما تكون بعد التصديق.

لا عبرة بهذا القول، ما دام الدليل لم يقم على إثبات هذا العلم بصفة قاطعة حتى يحدد ميعاد رفع الدعوى."

ومن الحالات التي اعتبر فيها القضاء الإداري أن العلم اليقيني بالقرار ثابت بتاريخ معين حالة ثبوت قيام الطاعن بتظلم إداري، سواء كان ولائيا أو تدرجيا. إذ أعتبر أن تاريخ ثبوت هذا التظلم، يعتبر تاريخ حدوث العلم اليقيني بالقرار ومنه تبدأ سريان مواعيد الطعن فيه[1].

وكذلك حالة قيامه بطعن قضائي سواء تعلق بدعوى تجاوز السلطة أو بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، فقد اعتبر القضاء أن تاريخ تقديم هذا الطلب إلى المحكمة هو التاريخ الذي يعتمد عليه في بداية حساب سريان مواعيد الطعن في القرار الإداري.

[1] نوال عبد الكريم الأشهب، المرجع السابق، ص 62.

وإلى جانب هذه الحالات، نجد حالة الطعن في مداولات الميثاق التداولية من قبل أحد أعضاء هذه الهيئات، إذ يعتبر القضاء أن تاريخ العلم بالقرار هو تاريخ هذه المداولة.

ثالثا: مجال تطبيق نظرية العلم اليقيني.

1- مجال تطبيق نظرية العلم اليقين من حيث الدعاوى والقرارات:

تطبق نظرية العلم اليقين أصلا وعادة في مجال الطعن من أجل تجاوز السلطة وكذا في مجال دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

غير أن الاجتهاد القضائي رفض تطبيقها في مجال دعاوى القضاء الكامل. وفي ذلك قضى مجلس الدولة[1] الفرنسي، أن طلب التعويض المؤسس على عدم شرعية هذه القرارات ليس من شأنه أن يرتب سريان مواعيد الطعن من أجل تجاوز السلطة في ذات القرارات.

أما من حيث القرارات فقد وضع مجلس الدولة مبدأ في شأن مجال تطبيق نظرية العلم اليقين حسب طبيعة القرار الإداري.

ويتمثل هذا المبدأ، في رفضه تطبيق هذه النظرية على القرارات التنظيمية، ليطبها على العكس من ذلك على القرارات الفردية الصريحة.

وفيما يخص القرارات الفردية، فإن مجلس الدولة وإن طبق هذه النظرية على القرارات المبلغة شفاهة[2] فإنه رفض بالمقابل تطبيقها على القرارات الضمنية بالرفض والتي لا يمكن تبليغها بطبيعتها.

غير أنه وإذا كان الأصل أن نظرية علم اليقين تطبق في مجال القرارات الغير مبلغة قانونا للتصريح بكون الطعن فيها وارد خارج المواعيد المقررة قانونا، فإن هناك مجال أو وجه آخر لاستعمالها.

---

[1] C.E Juin 1993, COZ, n°54338, et C.E 05 Decembre 1994; affaire de la chambre régionale de comerce et de l'industrie du Languedoc-Roussillons, Lebs, pl 105.

[2] C-E.11 Mars 1991,

ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي يبدو أنه يقبل إثارة العلم القيني من أجل مهاجمة أو الطعن في قرار لم يكن موضوع أي شهر أي لم يكن موضوع أي تبليغ أو نشر. وهو وما يعرف بالقرار الخفي أو (acte occulte') وذلك في حالة ما إذا كان هذا القرار يلحق أذى بصاحب المصلحة. وعليه قضى مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 30 جويلية 1997 بأن مترشحا لمسابقة التوظيف يمكنه أن يرفع طعنا على هذا القرار الذي بلغه بسعي شخصي منهج - والذي قضى بإقصائه من المسابقة وذلك حتى قبل انتهائها.

2- مجال تطبيق نظرية العلم اليقين من حيث الأشخاص:

طبق الاجتهاد القضائي الإداري هذه النظرية على الأشخاص العاديين كما على أشخاص الهيئات التداولية.

أ- **النسبة الأشخاص الهيئات التداولية:** أقر مجلس الدولة الفرنسي بموجب قرار Martin، بأن مساهمة الطاعن في جمعية تداولية ينجم عنه سريان ميعاد الطعن في المداولة المتخذة إثرها من تاريخ هذه المداولة.

وقد تبنى الاجتهاد القضائي الفرنسي الحديث، هذا الموقف، في حالة المستشار البلدي المبلغ بصفة قانونية ونظامية للحضور إلى المداولة التي أتخذ فيها القرار ولم يحظر.

وكذا، حالة ما إذا كان الإجراء المتخذ بموجب القرار محل الطعن يتعلق بنقطة أو مسألة غير واردة في جدول الأعمال اليومي للمداولة[1].

وكذا، في الحالة التي يدعي فيها لطاعن أو يدفع بكونه يمارس الطعن ضد المداولة ليس بوصفه عضوا في المجلس البلدي وإنما بوصفه مكلف لا بدفع الضرائب البلدية.

وقد طبق مجلس الدولة هذه النظرية في بداية الأمر، على مستشاري الجمعيات العامة.

[1] نوال عبد الكريم الأشهب، المرجع سابق، ص 71.

ثم على أعضاء المجالس البلدية، ليوسع بعد ذلك مجال تطبيقها ليشمل كل المستشارين في الهيئات التداولية.

ويعتبر مجلس الدولة أن ميعاد الطعن في هذه المداولات يجب أن ينظر إليه، بأنه هو تاريخ المداولة التي دعي إليها أعضاء هذه الهيئات بصفة نظامية أو التي شاركوا فيها شخصيا.

وعليه، فإن هذه الأحكام لا يمكن أن تطبق على الأشخاص القائمين على السير الحسين للمداولات، وهو ما يظهر من قرار مجلس الدولة الصادر في قضية le Menn بتاريخ 19 جوان 1985.

وقد ثار التساؤل[1]، حول مدى إمكانية تطبيق نظرية العلم اليقين على المنتخب المستشار الذي لا يشارك في المداولة؟

وإجابة على هذا السؤال، كتب محافظ الحكومة Michel Roux ، بمناسبة تعليق له على قرار[2] "TORIBOT et RIDEAU" ليس من المعقول السماح لعضو في هيئة تداولية للسبب البسيط المتمثل في عدم حضوره المداولة- أن يفتح له المجال إلى ما لا نهاية بأن يبقى له مجال الطعن فيها مفتوحا". أما القضاء الإداري ، فقد انقسم حول هذه المسألة .

ففي حين يعتبر جانب منه أن العضو الذي تم تبليغه بصفة قانونية وأناب عنه غيره للتصويت، يعتبر عالما يقينيا بالقرار، يذهب البعض الآخر إلى القول بأن العلم اليقين لا يقوم إلا متى شارك فعليا في المداولة.

ب- **بالنسبة للأشخاص العاديين**: يطبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية العلم اليقين على الأشخاص العاديين، عندما يكونوا بصدد تظلم إداري، سواء كان هذا التظلم ولائيا أو رئاسيا.

[1] C-E, 13 Juin 1986, Toriko et rideau,lebs,p.161

[2] PATRICK FAISSEIX, vers la fin de la theorie de la connaissance acquise ? R.D.P n° 3.1999,p 766.

إذ يعتبر أن ممارسة هذا الطعن، قرينة على علم الشخص بالقرار، وذلك بغض النظر عما إذا كان القرار ضمنيا أو ما إذا تعلق الأمر بطلب معلومات فقط. كما يطبقها عندما يكونوا بصدد ممارسة طعن قضائي.

غير أنه وبالمقابل، فإن الطاعن متى أشار بصفة فرعية ، إلى القرار موضوع الطعن وذلك بمناسبة الطعن أو الدعوى القضائية، فإن هذه الإشارة لا تساوي في نظر مجلس الدولة علما يقينيا بالقرار، ولا يمكن أن يترتب عليه جريان مواعيد الطعن.

وأخيرا، فإن مجلس الدولة لم يمدد تطبيق هذه النظرية لم يمدد إلى دالة الطاعن الذي يمارس أو يرفع معارضة الغير الخارج عن الخصومة ضد الحكم الذي تناول القرار الإداري موضوع النزاع[1].

وتثير مسألة مجال تطبيق نظرية العلم اليقين من حيث الأشخاص؛ تساؤلا حول مدى إمكانية تطبيق هذه النظرية متى تعلق الأمر ليس بقرارات صادرة في مواجهة أفراد وإنما في مواجهة إدارة؟

ذلك أنه وبحكم العمل أو النشاط الإداري وسبل الرقابة عليه، يحدث أن تصدر إدارة ما، قرارا من إدارة أخرى وصية عليها، فإذا لم تقم هذه الإدارة بتبليغ بفوات مواعيد الطعن، رغم غياب التبليغ، متى ثبت من أي واقعة تبين علم هذه الإدارة بالقرار.

أقر الاجتهاد القضائي الإداري بما يكافئ التبليغ عندما يتعلق الأمر بإرادة عمومية لا بأفراد أو أشخاص عاديين.

وعليه، وفي كل مرة يتعلق فيها الأمر بإرادة عمومية، فإن مجرد العلم البسيط في القرار يكفي لسريان مواعيد الطعن، وفي ذلك كتب لافيور (إن الاجتهاد القضائي يأخذ في عين الاعتبار العامة بين مختلف الإدارات العمومية، وخاصة منها كل التي تربط إدارة معينة

[1] C.E sect.13 Juillet 1973, commune de Crique bæuf, leb-p321

بإدارة أخرى وصية عليها، والتي هي علاقات غالبا ما تكون مستمرة وتسمح لها بالحصول على وسائل كثيرة للعلم بالوثائق والقرارات التي تعنيها بل وأخذ صور عنها.

وقد سار القضاء الإداري المصري في ذات النهج إذ أقر بتطبيقها في مواجهة الإدارة ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ04 مارس 1953[1] "إن قرارات مجلس الوزراء تصبح نافذة ومحدثة لآثارها بمجرد صدورها دون توقف على إبلاغها للوزارات والمصالح المختلفة لإمكان سريان أحكامها، إذ ليس في التشريع المصري ما يتوجب نشر هذه القرارات أو ما يعلق نفاذها على إجراء معين أو برسم بل من المفروض أن كل وزير عالم بها في وزارته بمجرد موافقة مجلس الوزراء عليها بحكم اشتراكه في مداولاته وأنه ملزم بتنفيذها منذئذ باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزراته".

الفرع الثاني: إثبات العلم اليقين.

لعل أهم الإشكالات العملية التي تثيرها نظرية العلم اليقين هي تلك المتعلقة بإثبات حدوث هذا العلم لدى الطاعن. وذلك باعتبارها مسألة واقعية. تعتمد أو تقوم أساسا على قرائن مستمدة من الواقع من جهة ومن جهة ثانية باعتبار الأمر يتعلق بمنازعة إدارية تتمتع فيها الإدارة بوصفها سلطة عامة مع ما ينجم عن ذلك من امتيازات تجعل الطرف الآخر في هذه المنازعة طرفا ضعيفا ويقع على القاضي واجب حماية حقوقه. وهي الحماية التي لن تكفل للطاعن أو المتقاضي إلا متى بذل القاضي كل العناية والاحتياط في تحريه عن الواقع وفي تطبيقه للقانون.

أولا: عبئ إثبات العلم اليقين.

من المستقر عليه فقها وقضاء، أن الإدارة غير ملزمة بتبليغ قراراتها، ذلك أن مسألة تبليغ القرارات الإدارية هي مسألة تقديرية تخضع لسلطة الإدارة.

[1] عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري بين فترة الإصدار والنشر، مرجع سابق ص148.

إذ لا يوجد نص في القانون المقارن، يفرض على الإدارة الالتزام بتبليغ قراراتها. فلها أن تبلغ قراراتها، وكما أن تحجم عن ذلك.

وإعمالا لمبدأ استقلال مشروعية القرار ونفاذه عن شهره (تبليغه أو نشره)، فإن الجزاء الوحيد الذي يمكن أن تواجهه الإدارة في حال امتناعها عن تبليغ قراراتها - بالإضافة إلى إمكانية تقرير المسؤولية التأديبية للموظف في بعض التشريعات المقارنة- هو عدم نفاذ القرارات في مواجهة الأشخاص الذين صدرت في شأنهم ذلك باعتبار أن نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، مرتبط بتبليغها إلى المعنيين بها إذا كانت فردية ونرها وفقا للطرق المقررة قانونا إذا كان تنظيمية.

غير أنه، وإلى جانب ذلك، فإن هذه الإدارة التي كثيرا ما تتراخي عن تبليغ قراراتها. كما أنها عادة ما لا تسهر على أن يتم هذا التبليغ وفقا للأشكال والأوضاع والشروط المقررة في القضاء قد تجد نفسها أمام دعاوى إلغاء مرفوعة ضد قرارات اتخذتها منذ سنوات ... بما من شأنه تهديد استقرار المراكز القانونية التي تكون قد أنشأتها.

وفي هذه الحالة وعكس ما هو عليه بالنسبة لعدم التزام الإدارة بالتبليغ - قرر القضاء الإداري واستقر عل أن عبئ إثبات قيام الإدارة بتبليغ القرار تبليغا صحيحا وقانونيا يقع على عاتق هذه الأخيرة"[1].

ويندرج تبني هذا الموقف من القضاء الإداري في الإطار العام المتعلق بمحاولة خلق توازن بين الإدارة – بما لها من صلاحيات وامتيازات السلطة العامة - والمواطن أو الشخص العادي، في المنازعة الإدارية والتي عادة ما تكون فيها الإدارة الطرف الأقوى.

[1] حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا في 08 ديسمبر 1962.

ذلك أن إيقاع عبئ الإثبات على الإدارة، بالإضافة إلى كونه تطبيقا للقواعد العامة في الإثبات، فهو مقرر في مقابل إطلاق حريتها في تبليغ أو عدم تبليغ قراراتها باعتبار ذلك يدخل في سلطتها التقديرية.

وقد أطلق القضاء الإداري، ذات الحكم فيما يخص تقرير عبي إثبات علم الطاعن اليقيني بالقرار. إذ استقر على أن عبئ إثبات العلم اليقين يقع على عاتق الإدارة.

ويتعين أن ينصب هذا الإثبات على جميع شروط الأخذ بنظرية العلم اليقين. إذ يقع على الإدارة إثبات أن علم الطاعن بالقرار هو علم كامل وشامل لجميع عناصر القرار الموضوعية والشكلية. وأن هذا العلم قد وقع في تاريخ معين ومحدد بما يسمح معه بإمكانية احتساب المواعيد.

فإذا ما عجزت الإدارة على إقامة الدليل على ثبوت العلم على النحو السالف، رفض القضاء تطبيق نظرية العلم اليقين، وبالتالي اعتبار الطعن خارج المواعيد لعدم انطلاقها[1].

ثانيا: وسائل إثبات العلم اليقين.

إن ثبوت العلم اليقيني لدى الطاعن بالقرار، يسمح للقاضي بتحديد نقطة بداية سريان مواعيد الطعن فيه.

ومن أجل معاينة وجود ثبوت مثل هذا العلم، فإن القاضي يجب أن يرتكز على حدث معين، على واقع ذا طبيعة خاصة. وهي مسألة واقع كما كتب الفقيه "هوريو"، وتخضع بذلك إلى القواعد العامة في الإثبات.

وعليه، فإن الاجتهاد القضائي الإداري يأخذ في سبيل إثبات حصول العلم بالقرار علما يقينيا، بكل وسيلة من طبيعتها إثبات أو تبيان علم الطاعن بالقرار محل الطعن.

[1] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص 114.

والعبرة في ذلك، هي بمدى إمكان هذه الوسيلة إقامة الدليل على قيام العلم بما لا يسمح بالشك أو التأويل.

وعليه، للإدارة أن تستند في إثبات حصول علم الطاعن بالقرار خارج الوسائل المقررة قانونا، على كل واقعة أو قرنية يستشف منها علم صاحب الشأن به.

وللقاضي تقدير مدى تحقق هذه الواقعة أو الوسيلة، ومدى كفايتها من حيث تحقيقها للغرض المرجو من التبليغ[1].

ويتمتع القاضي في ذلك بكامل سلطته التقديرية. فله أن يأخذ بهذه الوسيلة أو تلك كما له أن يرفضها اعتمادا على مدى اقتناعه حول اعتبارها دليلا على قيام العلم اليقين بالقرار، وحسب قوة هذه القرينة، وذلك وفقا لمقتضيات وظروف النزاع وطبيعة الدعوى.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في قرار لها صادر بتاريخ 1954/01/21 "إن قضاء هذه المحكمة قد جرى بأن الأصل في ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء هو ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن"[2].

إلا أنه يقوم مقام الإعلان علم صاحب الشأن به، بأي وسيلة من وسائل الإخبار بما يحق الغاية من الإعلان ولو لم يقع هذا الإعلان بالفعل. حيث أن العلم الذي يمكن ترتيب هذا الأثر عليه، من حيث سريان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء بحيث يجب أن يكون يقينيا...

ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد فيذلك بوسيلة إثبات معينة.

[1] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص115.

[2] المرجع نفسه، ص115.

وللقضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية، التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرنية أو تلك الواقعة. وتقدير الأثر الذي تستبيه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال.

فلا تأخذ بهذا العلم، إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه".

كما لا تقف عند إنكار صاحب المصلحة إياه، حتى لا تهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية، ولا يزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي كسبتها أربابها من هذه القرارات".

وعليه، فالقضاء الإداري الاعتماد على أية قرينة أو واقعة الإثبات" العلم اليقيني. غير أن هذه الواقعة يجب أن تقيم الدليل على حدوثه بما لا يترك مجالا للشك أو التأويل، وبما يستجيب للشروط التي وضعها التطبيق نظرية العلم اليقين على الشكل الذي سبق بيانه.

والقاضي هذه القرينة أو هذا الدليل من خلال أوراق القضية.

ذلك أنه مكلف عند دراسته للملف، بتبيان توافر العلم الواقعي للقرار، وعليه لا يجدي إنكار الطاعن لحدوث هذا العلم، متى ظهر للقاضي من خلال دراسته للملف عكس ذلك. والقول بغير ذلك يجعل نظرية العلم اليقين بدون موضوع، مشلولة ومفرغة من كل محتوى.

وتطبيقا للمبادئ العامة، التي تخول للقاضي الإداري عكس نظيره المدني، سلطات واسعة في التحقيق في المنازعات الإدارية، فإن القاضي الإداري في حال نشوب نزاع حول حدوث أو عدم حدوث العلم اليقين بعناصره وشروطه أو حول حدوثه في تاريخ أو آخر، أن يأمر بإجراء تحقيق[1].

ويجرنا هذا القول إلى التساؤل حول ما إذا كان بإمكان القاضي أن يثير الدفع المتعلق بحدوث العلم اليقين بالقرار، وبالتالي فوات مواعيد الطعن فيه، من تلقاء نفسه؟ وبالتالي مدى تعلق نظرية العلم اليقين بالنظام العام؟

[1] Xavier, CABBANES, la théorie de la connaissance acquise ou la « peau de chagrin >> précité

استقر الاجتهاد القضائي الإداري على اعتبار تعلق مواعيد الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية بالنظام العام.

فلا يتردد في كل مرة يكون فيها الطعن خارج المواعيد المقررة قانونا، في إثارة الدفع المتعلق بفوات المواعيد ولو لم يثرها الأطراف. وذلك متى ثبت حدوث التبليغ أو النشر القانوني والصحيح للقرار الإداري في تاريخ معين وبالتالي التصريح بعدم قبول الدعوى القوات الميعاد.

وبعد تردد لم يدم طويلا، اتخذ الاجتهاد القضائي الإداري ذات الموقف تجاه العلم اليقين.

إذ أقر بأن نظرية العلم اليقين هي من النظام العام[1]. وقد برر الاجتهاد القضائي هذا الموقف، بارتباط هذه النظرية بالميعاد والذي شرطا من النظام العام، ولا يمكن الاتفاق على مخالفته، ويقع على القاضي الالتزام بإثارته من تلقاء نفسه.

وعليه، متى قام الدليل وثبت على حصول علم الطاعن بالقرار علما يقينيا، وفي تاريخ محدد، قام على القاضي واجب إنزال ما يترتب عن ذلك من سريان للمواعيد المقررة قانونا. سواء أثاره الأطراف أو أحجموا عن إثارته.

ورغم الانتقادات التي واجهها الفقه في فرنسا، للقضاء الإداري خاصة إثر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 12/01/1850 في قضية

(La commission administrative des.....civil de Montdivier)

والتي أثار فيها مجلس الدولة مسألة فوات الميعاد تطبيقا لنظرية العلم اليقين من تلقاء نفسه، نتيجة لاعتباره من النظام العام، فإن هذا الأخير استمر في موقفه واستقر عليه.

[1] Debouy.Ch.les moyens d'ordre public de la procedure administrative contentieuse, PUF, 1980,P306.

وقد تأثر القضاء الإداري المصري بموقف مجلس الدولة الفرنسي المتعلق باعتبار نظرية العلم اليقين وما ينجم عنه من سريان للمواعيد مسألة متعلقة بالنظام العام. ذلك أنه لم يتردد في إثارة قوات المواعيد المحتسبة انطلاقا من تاريخ ثبوت العلم اليقين خارج الطرق المقررة قانونا لإعلام الأشخاص بالقرارات الإدارية[1]، من تلقاء نفسه.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية، في قرار لها صادر بتاريخ 02/05/1954 "... وقد استقر قضاء هذه المحكمة على أنه في حالة عدم نشر القرار أو عدم إعلانه، فلن يبدأ الميعاد إلا من تاريخ العلم بالقرار ومحتوياته، العلم اليقيني لا الظني ولا المفترض. والتحقق من ذلك أمر تجريه المحكمة من تلقاء نفسها، بغير حاجة للدفع به لتعلقه بالنظام العام".

[1] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص129.

المبحث الثاني: سريان القرار الإداري في حق المخاطبين بأثر غير مباشر.

المطلب الأول: عدم رجعية القرار الإداري.

المقصود بعدم رجعية القرار الإداري: "عدم جواز تطبيقه على الوقائع والأعمال القانونية التي قد تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، أو بعبارة أخرى أن القرار الإداري يسري بأثر حال يبدأ من تاريخ نفاذه دون أن ينعطف أثره على الماضي".

ولعل الحكمة عن تقرير هذا المبدأ هي في احترام الحقوق المكتسبة، وضمان استقرار المعاملات، وكذلك احترام قواعد الاختصاص، فلا يعتدي موظف على اختصاص موظف آخر كان يعمل بنفس الوظيفة في تاريخ سابق على تعيينه.

الفرع الأول: مفهوم عدم رجعية القرار الإداري.

الرجعية لغة: تعني البقاء على القديم في الأفكار والعادات، دون مسايرة التطور.[1]

ويقصد بعدم رجعية القرارات الإدارية، سريانه بأثر مباشر من تاريخ نفاذه وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك[2].

فالقاعدة أن الرجعية على الماضي لا يفرضها إلا نص تشريعي، وهذا يعني لا يجوز بغير ترخيص من القانون أو يرخص للإدارة بذلك أن يسري القرار على الماضي، لأن الأثر الرجعي للقانون أو القرار الإداري يمس الحقوق المكتسبة[3].

فالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية بصفة عامة التي تمت مشروعة بموجب نظام قانوني معين لا يجوز المساس بها بطريق الرجعية، إلا بقانون ينص صراحة على الأثر

---

[1] المعجم الوسيط، ج 1+2، ص 331.

[2] عبد الباسط محمد، المرجع السابق، ص225

[3] المرجع نفسه، ص 226.

الرجعي أو يرخص للإدارة في تقريره.لأن الأصل احترام الحقوق المكتسبة وليس إهدارها وهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام[1].

إن مبدأ عدم الرجعية يسري على القرارات الإدارية بنوعيها فردية أكانت أم تنظيمية ولا يجوز الخروج على هذه القاعدة، ولكن يجوز للسلطة التشريعية وحدها أن تخرج عليها لما يتوافر فيها من ضمانات وحيث تصبح الرجعية ضرورة تفوق ضرورة الحفاظ على تلك المراكز وآثارها.

أما في مصر فان أحكام القضاء الإداري تشير إلى عدم رجعية القرارات الإدارية في النصوص الدستورية المقررة لعدم رجعية القوانين، وتنطلق منها لترى في المبدأ ذاته مبدأ عاما من مبادئ القانون الطبيعي، وتقضي العدالة الطبيعية بحماية الحقوق المكتسبة للأفراد وبث الثقة والاستقرار في المعاملات، والقضاء الإداري في الأردن مستقر على ذلك وهذا ما أقرت به محكمة العدل العليا في كثير من أحكامها، ومن أوضح أحكامها صياغة حكمها الصادر عام 1978 حيث تقول "إن إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي هو سحب للقرار ولا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم متى أنشأ حقا مكتسبا لذوي الشأن كما أنه يفرض أن القرار يخالف القانون، فأنه لا يجوز سحبه إلا خلال مدة الطعن كما استقر على ذلك الفقه والقضاء"[2].

أ- مفهوم الرجعية وشروط تطبيقها:

من المسلم به فقها وقضاء أنه لا يمكن أن يكون للقرار الإداري أثر رجعي سواء أكان القرار فرديا أم قرارا تنظيميا عامة، ذلك لأن القاعدة العامة تقضي بأن القرارات الإدارية تعتبر نافذة من تاريخ صدورها، وتسري في مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها أو تبليغها[3].

[1] عبد الباسط محمد، المرجع السابق، ص226.

[2] محكمة عدل عليا مجلة نقابلة المحامين، 1999، ص108.

[3] حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري، منشأة المعارف، 1987، ص648.

مما لاشك فيه فإن الفقه الإداري الفرنسي اعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية قاعدة آمرة، تهدف إلى تأمين استقرار المعاملات القانونية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد، لا يجوز مخالفتها، وعلى القاضي أن يرجح عدم الرجعية، وجزاء مخالفة مبدأ عدم الرجعية هو بطلان القرار.[1] ولبيان ذلك ينبغي التمييز بين مدلول الرجعية بالمفهوم الواسع، ومدلولها بمفهومها الضيق.

أولا- المدلول الواسع للرجعية:

تعني الرجعية بالمفهوم الواسع أن جميع الآثار التي رتبها القرار بالنسبة إلى الماضي، سواء أكان للقرار أثر بالنسبة للوقائع التي تمت بالفعل في الماضي أم أن يطبق القرار بالنسبة للمستقبل، ولكن على مراكز تحققت في الماضي بمعنى تطبيق القرار بالنسبة إلى المستقبل على مراكز لها أساسها في الماضي وهذا يعطي مفهوما واسعا للرجعية، باعتباره يشمل القرارات التي تحكم مراكز تمتد في المستقبل، وهنا لا يوجد رجعية حقيقة لأن هذه المراكز قد تأسست في الماضي وفقا لقواعد كانت تنطبق في ذلك الوقت، وان القواعد الجديدة التي تنطبق كالعقد الذي يبرم في وقت معين في ظل تنظيم معين ثم يعدل هذا التنظيم خلال مدة تنفيذه، أو كتراخيص البناء التي يتم الحصول عليها في ضوء قواعد معينة ثم تصدر بعد ذلك قواعد جديدة تنطبق على ذلك البناء[2].

ويرى الباحث أنه لا توجد بهذا المعنى رجعية حقيقية بصورة دقيقة وأن ما يوجد تطبيق فوري للقرار أو للقواعد الجديدة على مراكز تأسست في الماضي، وإذا كنا نتحدث هنا عن الرجعية فذلك لأن القواعد الجديدة تستبعد تلك التي استندت إليها القرارات في الحلول في الماضي ولذلك لا توجد رجعية بالمعنى الدقيق، وإنما تطبيق فوري للقواعد والقرارات الجديدة.

[1] طلبه عبد الله، المرجع السابق، ص255

[2] حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص649.

ثانيا - المدلول الضيق للرجعية:

وهي تطبيق القرار على مراكز تمت في الماضي، وهنا تبدو العلاقة بين الرجعية والسريان أو النفاذ، و يكون القرار رجعية إذا كان تطبيقه سابقا على سريانه، ويتحقق ذلك في حالتين:

الحالة الأولى: عند تطبيق القرار على وقائع تحققت قبل اتخاذه - كتطبيق ارتفاع أسعار على استهلاكات تمت في الماضي، وحالة ارتفاع أجور تغطي فترة سابقة بينما هذه الأجور ينبغي دفعها بصفة لاحقة[1].

وفي حكم المحكمة العدل العليا بهذا الخصوص وجاء فيه "بما أن القرار المشكو منه صدر بتاريخ 2005/10/27 أي بتاريخ لاحق لتاريخ تسجيل المستدعيين وقبولهم في جامعة عمان العربية للدراسات العليا وبما أنه لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية اثر رجعي إذ إن مفعولها يجب أن يسري من تاريخ صدورها وفقا لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية التي تستند إلى اعتبارات منها: فكرة احترام الحقوق المكتسبة، وفكرة استقرار المعاملات وعليه فإن القرار المطعون فيه لا ينطبق على المستدعيين، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه"[2].

الحالة الثانية: هي تطبيق قرار بصفة لاحقة على اتخاذه وقبل إعلامه بالوسائل المشروعة قانونا والتي تؤدي إلى سريانه[3]

ويعرف العميد (Roubier) الرجعية بالمعنى الدقيق بأنها وجود سابق للقانون: فالقانون يكون رجعي منذ اللحظة التي يتعدى فيها على مراكز قانونية تكون قد تأسست بصفة نهائية قبل العمل به.[4]

---

[1] طلبه عبد الله، المرجع السابق، ص278.

[2] قرار رقم 10/27 مجلة نقابة المحامين، 2005 ص514.

[3] طلبه عبد الله، المرجع السابق، ص279.

[4] الطماوي سليمان، 1978، ص225.

وهكذا يكون القرار الإداري معيبة بالرجعية عندما يعمل في تاريخ سابق عن العمل به.

ب- شروط تطبيق الرجعية:

يشترط لكي يكون للقرار الإداري رجعية أن يتوفر شرطان:

الشرط الأول: أن يكون مركز قانوني ذاتي أو شخصي قد تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معين وبالتالي يجب عدم المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك:فهذه المراكز الفردية هي التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي[1]. وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بهذا المبدأ مؤكدة أنه مادام القرار الإداري الصحيح قد ولد حقوق، فإنه لا يجوز للإدارة سحبه، غير انه يجوز سحب القرار التنظيمي الذي لم يرتب حقا بصورة مباشرة لأحد، ولم يكن محلا للتطبيق بأية قرارات إدارية فردية[2].

ولكن لا يكفي أن يكون الفرد قد استوفي شروط الإفادة من مركز قانوني عام، بل يجب أن يكون قد صدر من الإدارة قرار فردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه:فالموظف لا ينشأ له مركز ذاتي في الترقية بالأقدمية أو بالاختيار إلا بقرار إداري صادر بالترقية بالأقدمية، ولا ينشأ للموظف هذا المركز الذاتي، ولو كان مستوفيا شروط الترقية من حيث الأقدمية والكفاءة، ولو كانت هناك درجات خالية تسمح بالترقية، ما لم يصدر بهذه الترقية قرار إداري يرتبها وينشئ المركز الذاتي فيها[3].

كذلك لا يوضع الموظف في مركز ذاتي تأديبي بمجرد ارتكابه مخالفة ما، وإنما يوضع في هذا المركز بالقرار الذي يصدر في شأنه:فطبقا للمادة 147 فقرة أمن نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007" لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل

---

[1] الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، ط1، مصر،1991، ص 546 -553.

[2] حسن عبد الفتاح، 1996، ص412.

[3] طلبه عبد الله، القانون الإداري، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ط2، ص256.

لجنة تحقيق وفقا لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف"[1].

الشرط الثاني: أن تؤدي الرجعية إلى المساس بالمراكز الذاتية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار نافذا والمقصود هنا تضمين القرار آثارا تمس المراكز الشخصية، والعبرة هنا بتاريخ نفاذ القرار، وهو يوم صدوره، وهذه القاعدة سهلة التطبيق في حالة القرارات البسيطة التي تصدر من شخص أو هيئة واحدة[2]. ولا يعتد قانونا بالخطوات التمهيدية التي تسبق القرار النهائي فهي إجراءات إعدادية للقرار[3].

ولا يكون القرار الإداري نافذا إلا بعد التصديق الصريح أو الضمني من جانب سلطة الوصاية الإدارية كالقرارات التي يشترك في إصدارها أكثر من هيئة واحدة، كما في قرارات المجالس الجامعية، أو قرارات الهيئات اللامركزية التي تخضع لتصديق السلطة الوصائية.

وبخصوص تلك القرارات الإدارية يطرح تساؤل مهم حول تحديد بدء سريانها، فهل من تاريخ صدورها من الهيئات اللامركزية؟ أم من تاريخ التصديق عليها من سلطة الوصاية؟

تتوقف الإجابة عن التساؤل السابق عن التكييف القانوني للتصديق، فقد ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار التصديق مرحلة من مراحل القرار الإداري الصادر من السلطة المركزية وبذا لا يجوز تضمين القرار آثارا ترجع إلى ما قبل تاريخ هذا التصديق، وهو ما يسير عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي[4].

وعلى نقيض الرأي السابق اتجه البعض إلى الفصل بين القرارين القرار والتصديق عليه، فقد اعتبر كل منهما قرارا قائما بذاته له كيانه القانوني واستقلاله الذاتي، ولكن القرار

---

[1] نظام الخدمة المدنية، رقم30، لسنة 2007.

[2] الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص552.

[3] خطار علي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ج1، عمان، الأردن، ص311.

[4] طلبه عبد الله، المرجع السابق، ص256.

الصادر من السلطة اللامركزية معلق على شرط واقف وهو التصديق من جانب السلطة الوصائية، فإذا تمت المصادقة عليه سرت 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.

الفرع الثاني: مبررات عدم رجعية القرار الإداري.

أما عن الاعتبارات أو المبررات التي يقوم عليها مبدأ عدم الرجعية فهي عديدة ولكن سنذكرها بإيجاز شديد كمقدمة لموضوع بحثنا وهو حالات رجعية القرار الإداري.

أولا: احترام الحقوق المكتسبة وعدم النيل منها.

يستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى العديد من المبررات القانونية، ومن أهمها فكرة الحقوق المكتسبة، فمن غير المعقول المساس بالحقوق التي اكتسبها الأفراد في ظل قانون معين إذا كانت مشروعة وغير مخالفة للقانون.[1]

فالمساس بالحقوق المكتبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقا للأوضاع الدستورية، ويسري عدم الرجعية على القرارات الفردية والتنظيمية.

ثانيا: استقرار المعاملات.

من المسلم به أن التشريع الجديد يكون عادة للمستقبل، وإن كان يحقق بعض المزايا التي تتمثل بالتطور وإدخال النظم المستحدثة، إلا أن المحافظة على المصلحة الجماعية تقتضي عدم تطبيق هذا التشريع بأثر رجعي على الماضي منعا للفوضى وعدم الاستقرار، فالتنظيم يكون بالنسبة للمستقبل مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة، ولهذا فإن

[1] الشطناوي علي خطار، المرجع السابق، ص 334.

الدساتير تنص على أن القوانين تسري بالنسبة إلى المستقبل، وإذا لم ينص الدستور على جواز الرجعية للقانون استحال سريان القانون على الماضي[1].

ولقد نص الدستور الأردني في الفقرة الثانية من م(93) على ما يلي: "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ أخر".

ونص الدستور المصري على أن القوانين تسري بالنسبة للمستقبل في المادة (187) منه، وقد استقرت قرارات محكمة العدل العليا الأردنية على عدم جواز سحب القرار الإداري السليم في أي وقت وكذلك عدم جواز سحب أو إلغاء القرار الإداري الباطن إذا كسب حق للغير[2].

ثالثا: احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

المقصود هناك أن تمارس الإدارة اختصاصها مع مراعاة القيود الزمنية المقررة لذلك، أي أنه يجب على السلطة المختصة في إصدار القرار الإداري أن تحترم الحدود والمدى الزمني الممارستها لسلطاتها، بحيث لا يجوز لها أن تتجاوز حدود اختصاص الزمني، وتعود بأثر رجعي على ما تكون للأفراد من حقوق، فهذا خروج على حدود اختصاصها الزمني.

ومن المسلم به في الفقه الفرنسي أن قاعدة الرجعية قاعدة أمرة، وجزاء الرجعية هو البطائن.

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الرجعية.

إذا كانت قاعدة عدم الرجعية تتوافق مع المنطق المجرد ويقتضيها الصالح العام؛ حتى لا تضطرب المعاملات وكي يأمن الناس على حقوقهم.

---

[1] الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 546.

[2] القطاونة تحسين، سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، 2007، ص 45-46.

إلا أنه يجوز للإدارة في بعض الأحوال أن تخرج على هذا المبدأ وتصدر في ظروف خاصة تحيط بكل حالة من هذه الحالات قرارات إدارية بأثر رجعي، فالفقه والقضاء الإداريان في كل من فرنسا ومصر والأردن بدأن يخففان من قاعدة عدم الرجعية بما لا يخرجها عن جوهرها أو يعوق الإدارة في أداء مهامها[1]. وسوف نناقش هذه الاستثناءات بشيء من التفصيل في المطالب التالية:

أولا: إباحة رجعية القرارات الإدارية بنص القانون.

للمشرع أن يقرر رجعية القرار الإداري، سواء بشكل صريح أو ضمني، فالنصوص التشريعية في فرنسا ومصر والأردن إباحة للمشرع الخروج على مبدأ عدم الرجعية بنص صريح.

لذا فالمشرع يستطيع أن يصدر تشريعا ينص فيه على أن يسري بأثر رجعي ما دام أنه استمد هذه الرخصة بنص دستوري، والمشرع كما هو قادر على أن ينص على الرجعية في التشريع فإنه قادر أيضا على أن يخول الإدارة أن تنص على الرجعية في قراراتها.

ففي فرنسا صدرت عدة قوانين تبيح للإدارة اتخاذ قرارات رجعية مثال ذلك التشريع الصادر في 22 يوليو سنة 1940 أثناء الحرب العالمية الثانية، إذ خول المشرع الإدارة اتخاذ قرارات إدارية تتعلق بسحب الجنسية ممن اكتسبوها من الأجانب من رعايا الدول المحاربة ضد فرنسا على أن يتضمن المرسوم سحب الجنسية تاريخ سريانه.

وكذلك في مصر القانون الصادر في 1947 (قانون التيسير) حيث أباح هذا القانون للإدارة أن تصدر قرارات تترقية بعض موظفيها من أول مايو سنة 1946[2]، وفي الأردن صدر قانون الجنسية رقم 6 لسنة 1954 وخون الإدارة إصدار قرارات بمنح الجنسية

[1] الزعبي خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص207.

[2] النوايسة أحمد، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، 2009، ص 125، 126.

للفلسطينيين الذين أقاموا في الأردن خلال الفترة الواقعة بين 1949/12/20 ولغاية 1954/02/16 وبذا يكون هذا القانون قد طبق عليهم بأثر رجعي.

وباستقراء الاجتهاد القضائي المقارن نجد أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد أطرد على الحكم بشرعية الرجعية، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 7 فبراير 1979 بشرعية امتداد آثار القرار الإداري إلى تاريخ سابق على صدوره إذا نص القانون على ذلك. وكذلك الشأن في مصر حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا العديد من الأحكام التي أباحت رجعية القرار الإداري بنص القانون .

وكذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الخصوص أنه "لا يجوز المساس بهذه الحقوق المكتسبة إلا بمقتضى قانون ينص على الأثر الرجعي حرصا على المصلحة العامة"[1].

ومن جانبنا نرى أن الرجعية بنص القانون تعتبر استثناء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولكنها لا تدخل في نطاق الرجعية المحرمة، ما دام الهدف منها الحرص على المصلحة العامة.

ولكن يثور السؤال حول إباحة الرجعية في القرارات الإدارية بموجب نص القانون اللاحق الصدور القرار. ثار خلاف في الوسط الفقهي والفرنسي حول هذا الأمر وانقسم الفقه إلى **اتجاهين الأول:** رفض تدخل المشرع اللاحق ورأى عدم مشروعية ذلك التدخل لأن ذلك من باب تصحيح قرارات صدرت باطلة وولدت معيبة.

أما الاتجاه الآخر: فقد أقر بشرعية هذه الإجازة على أساس أن من حق المشرع أن يخول الإدارة إصدار قرارات رجعية، وقد حصل هذا الرأي على تأييد كبير.

[1] محكمة عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة 1975، رقم 1975/55، ص 1173.

ولكننا لا نؤيد الرأي الثاني القائل بإيجازه تدخل المشرع اللاحق وإصدار قرارات رجعية، لأننا بذلك نكافئ الإدارة على تصرفها الخاطئ[1]، ولكن الواقع أنه قد استقرت أحكام مجلس الدولة على إجازة الرجعية إذا جاءت بنص لاحق للقرار.

ثانيا: إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء.

أما الاستثناء الثاني على قاعدة عدم الرجعية، فهي تتعلق في حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذ الأحكام صادرة من محاكم قضائية بإلغاء قرارات إدارية مخالفة للقانون .

فالحكم القضائي ذا أثر كاشف لا منشئ لمركز قانوني، لذلك كان لأحكام القضائية كمبدأ عام أثر رجعي.

والأحكام الصادرة بالإلغاء تتولد عنها بعض الآثار في الماضي، لما يستبقيه الحكم بالإلغاء من اعتبار القرارات الإدارية الملغاة من يوم صدورها، بمعنى أن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار لا بالنسبة للمستقبل فحسب، بل وبالنسبة للماضي أيضا، بحيث يصبح القرار كأنه لم يوجد إطلاقا، حيث أن تنفيذ القرار أثناء رفع الدعوى يظل مصيره معلق على الحكم على الدعوى، وأن الإدارة تقوم بالتنفيذ على مسؤوليتها الخاصة، لأن بإمكانها أن ترجيء تنفيذ القرار حتى صدور الحكم في الدعوى، وهي ق لما تفعل ذلك لطول مدة التقاضي[2].

ويعتبر حكم القاضي بالإلغاء بمثابة شهادة بعدم مشروعية هذا القرار، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية هذا الاستثناء، وأن الإلغاء القضائي للقرار يعدمه بالنسبة للمستقبل والماضي أيضا ويصبح القرار كأن لم يكن أصلا ويزول أثره، ويزول كل ما أنبنى عليه من أعمال قانونية أخرى.

[1] عبد المتعال علاء، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص، 62-63.

[2] الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص522.

فحكم القاضي بالإلغاء بمثابة شهادة بعدم مشروعية هذا القرار منذ نشأته، أي من تاريخ صدور القرار، أي إعدام القرار الإداري وإعدام كل اثر تولد عن القرار الملغي في الماضي لا عن القرار الملغي ذاته فحسب، بل كل قرار ربطته بالقرار الملغي صلة، ويكون القرار الملغي والتبعي جزءا من عملية قانونية واحدة وهذه الرجعية التي تعدم القرار تسمي الرجعية الهادمة.

وقد نصت المادة 54 من قانون مجلس الدولة الفرنسي رقم 47 لسنة 1972 على هذا الاستثناء حيث قالت: "على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه أي لا بد للإدارة حتى تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء أن تصدر قرارات إدارية تتضمن بالضرورة أثر رجعية، بغية إعادة الحال إلى ما كان عليه". وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار، لا بالنسبة للمستقبل فحسب، بل بالنسبة إلى الماضي أيضا، بحيث يصبح القرار وكأنه لم يكن أصلا ، فلا يعد مثل هذا القرار قد أنتج أثار قانونية أيا كانت هذه الآثار[1].

كما أن المشرع الأردني أخذ بهذا الاتجاه، حيث نص قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 في الفقرة ب من المادة 26 منه على أن " يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، وإذا تضمن الحكم بإلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات الإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار.

غير أن إزالة القرار المحكوم بإلغائه وحده لا يعتبر الأثر الوحيد لحكم الإلغاء، بل يستلزم التنفيذ الكامل لحكم الإلغاء - علاوة على إزالة القرار المحكوم بإلغائه- أن تتخذ الإدارة الإجراءات التالية:

[1] الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 521.

1. إلغاء جميع القرارات المترتبة على القرار المحكوم بإلغائه بأثر رجعي من تاريخ صدورها.

2. إصدار قرار إداري يحل محل القرار المحكوم بإلغائه .

3. إصدار قرارات إدارية تعتبر ضرورية لإعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يكن القرار المحكوم بإلغائه قد صدر وسنوضح المقصود بكل واحدة من هذه الإجراءات تبعا:

أ/ إلغاء القرارات المترتبة على القرار المحكوم بإلغائه بأثر رجعي من تاريخ صدورها:

فإذا حكم بإلغاء القرار الأصلي، يجب على الإدارة إصدار قرارات تسحب بموجبها جميع القرارات التي ترتبت على القرار الأصلي، ويكون ذلك بأثر رجعي من تاريخ صدورها، كذلك الحال بالنسبة للقرارات التبعية التي تصدر استنادا إلى قرار سابق محكوم بإلغائه، مثل الجزاء التأديبي على موظف، فتقرر الإدارة منع عدوته.

هنا إلغاء القرار الأصلي يترتب عليه إلغاء القرار التبعي، وقد ذكر مجلس الدولة الفرنسي أن القرار التبعي يلغي تبعا للقرار الأصلي شريطة أن يكون هناك صلة مباشرة بينهما، وإذا لم تتوافر هذه الصلة فإن الإبطال لا يلحق بالقرار التبعي[1].

أما في قضاء مجلس الدولة المصري فهناك اتجاهين:

الأول: يرى أن إلغاء القرار الإداري لا يقتصر أثره على القرار المطعون به، بل يشمل جميع القرارات التي صدرت تبعا للقرار المحكوم بإلغائه.

أما الثاني: يرى أنصار هذا الاتجاه أن إلغاء القرار الأصلي ليس له أثر على القرارات التبعية ما لم يطعن بالقرار التبعي على الاستقلال.

[1] النوايسة أحمد، مرجع سابق، ص 134، مأخوذ عن عليوه فتح الباب، إلى قرار الإداري الباطل والمنعدم ، دار القاهرة، 1997، ص 381.

ب/ إصدار قرار إداري يحط محط القرار المحكوم بإلغائه:

يجب إلى تمييز بين حالة ما إذا كانت الإدارة ملزمة بإصدار قرار جديد يحل محل القرار الذي حكم بإلغائه، وحالة ما إذا كانت غير ملزمة بذلك، فإذا كانت ملزمة؛ فإنه عليها أن تصدر قرارا جديدا متفق مع الشروط القانونية التي قررها حكم القضاء.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه إذا كانت الإدارة ملزمة بحصر تنفيذ حكم الإلغاء في نطاقه الطبيعي، فإن واجبها على الجانب السلبي وهو اعتبار القرار الملغي معدوم بل يتعين عليها أن تتخذ جميع الإجراءات الإيجابية التي يستلزمها ذلك.

ج/ إصدار قرارات تعتبر ضرورية لإعادة الحال إلى ما كان من الواجب أن يكون عليه كما لو لم يصدر القرار المطعون فيه.

وهذه ما يسميها الدكتور خالد الزعبي الرجعية البناءة، أي يتعين على الإدارة أن تتخذ قرارا إيجابيا لإعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر القرار المحكوم بإلغائه[1]، فإذا حكم بإلغاء فصل موظف فمعنى ذلك أن يعود هذا الموظف إلى ذات الوظيفة التي فصل منها كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط. كما لو رفضت الإدارة إعطاء أحد الأفراد ترخيصا فإن إلغاء قرار الرفض يستتبع من الإدارة منحة الترخيص من تاريخ الطلب الأصلي، مع ترتيب ما يتولد عن ذلك من آثار حتى لو تغيرت شروط الترخيص بعد رفع الدعوى، فإن طالب الترخيص يجب أن لا يضار بذلك، ويعامل في ظل الوضع القديم.

وقد أكدت محكمة العدل العليا ذلك في حكمها رقم (93/308)[2]. حيث قالت" أن المعمول عليه في بدء احتساب المعدة القانونية هو الإجراء الأخير الذي اتخذته الإدارة بصدد تنفيذ أو عدم تنفيذ حكم الإلغاء ويشترط في إعادة الحال أن يكون:

[1] الزعبي خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 210.

[2] محكمة عدل عليا، رقم (308/93)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1994، ص 2025.

أ- كاملا: فقد قلنا سابقا أن مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط أن يكون هناك صلة مباشرة بين القرار الأصلي الملغي وبين القرارات التبعية، فإذا كان هناك صلة فإنه يجب إلغاء جميع القرارات الأصلية والتبعية كاملة.

أما محكمة العدل العليا فقد قضت بهذا الشأن بأنه: "مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذا لقرار التنفيذ الفعلي وإعادة بناء مركز المحكوم له وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط... "[1].

ب- رجعية: هناك قاعدة تحكم أثار حكم الإلغاء ومقتضاها، أن يعود للطاعن مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغي على اعتبار أنه لم يصدر أصلا، لذلك يجب أن تكون الإجراءات التي تتخذوها الإدارة رجعية من التاريخ الواجب تكوينها فيه.

ولكي تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء لا بد لها من إصدار قرارات إدارية متضمنة أثر رجعي يهدف إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه، وتعتبر تلك القرارات الرجعية استثناء من القاعدة العامة التي تقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية.

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي والمصري ومحكمة العدل العليا بهذا الاستثناء في العديد من الأحكام .

فهناك حكم المحكمة العدل العليا بهذا الخصوص قضت فيه بأنه "استقر القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأنه لم يكن وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت النتائج وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم"[2].

[1] محكمة عدل عليا، رقم (1937/76)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1973، ص 1526.

[2] محكمة عدل عليا، رقم (86/85)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 6، سنة 1986، ص 759.

ثالثا: إباحة رجعية القرارات الأصلح للأفراد.

يعتبر هذا الاستثناء من القواعد المسلم بها في العديد من قوانين العقوبات، إذ نص عليه المشرع الأردني في قانون العقوبات وكذلك المشرع المصري[1].

وتكمن الحكمة من هذا الاستثناء في أنه طالما أن المقصود من العقوبة هو منع الجريمة وحماية الجماعة، فإنه إذا انتفت هذه المصلحة الاجتماعية فلا تعد هناك ضرورة في تجريم الفعل ووضع عقوبة، ويظهر ذلك في حالة إلغاء المشرع للعقوبة أو التخفيض منها، فهذا اعتراف منه بانتقاء تلك المصلحة الاجتماعية من هذه العقوبة، وبالتالي وجب أن يستفيد الجاني الذي لم يحكم عليه بعد، من النص الجديد الملغي للعقوبة أو المخفف لها، فليس من المنطق أن يطبق على المتهم عقوبة اعتراف المشرع بعدم فائدتها أو بزيادتها عن الحد اللازم.

ولكن هنا نطرح السؤال التالي هل يمكن قياس القرارات الأصلح للأفراد على حالة القوانين الأصلح للمتهم، من حيث جواز رجعيتها؟

تجيب على هذا التساؤل تلك القاعدة المعروفة والتي تقضي بأن الحكم يدور مع علته وجودا وعدما، فإذا كانت العلة من وراء تقرير عدم الرجعية في القرارات الإدارية تقوم أساسا على حماية حقوق الأفراد، وعدم المساس بالمراكز الخاصة التي اكتسبت في ظل أوضاع قانونية مشروعة، فإن تطبيقها على القرارات المقررة لصالح الأفراد سيكون في غير موضعه حيث انشقت العلة من تقريرها) [2]، وبالتالي فإنه يباح الرجعية في القرارات الإدارية إذا كانت أصلح المتهم.

[1] القطاونة تحسين، المرجع السابق، ص 50.

[2] عبد المتعال تعداد، المرجع السابق، ص 114-115.

رابعا: إباحة الرجعية في القرارات الإدارية التي تنطوي على الرجعية بطبيعتها.

وهذه القرارات هي التي تتضمن بالضرورة أثر رجعية، فهناك طائفة من القرارات الإدارية آثارة رجعية لظروف خاصة تحيط بها[1]، والأمثلة على ذلك متعددة ومنها:

1- القرارات المؤكدة والقرارات المفسرة:

تعتبر الرجعية في القرارات المؤكدة القرارات المفسرة رجعية ظاهرية، وغير حقيقة، فالقرارات المؤكدة لا تحدث آثارا قانونية جديدة، بل تتجلى مهمتها في ترديد الأحكام التي وردت بقرار سابق، وإظهار الإدارة التمسك بقرارها السابق فالقرار المؤكد لا يضيف شيئا إلى الوضع القانوني بالنسبة للقرار الأول بل يؤكده.

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن على عدم قابلية القرار التوكيدي للطعن أمام القضاء بدعوى الإلغاء لأنه لا يرتب أثرا، وبالتالي فإن رجعية القرار التوكيدي لا تعد مخالفة لقاعدة عدم الرجعية، لأنه لا يرتب أثرا ولا يضيف شيئا وهي غير قابلة للطعن ولا يترتب عليها ضرر للأفراد.

أما القرارات التفسيرية: فهي تأتي لإزالة الغموض والإبهام، وهي تنطوي على رجعية ظاهرية، والأصل أن تصدر من نفس الجهة التي أصدرت القرار السابق المراد تفسيره.

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن القرار التفسيري لا يعدل في التنظيم القانوني شيئا، ولا يخلق جديدا لذاته ورجعيته ظاهرية لا حقيقية .

2-الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة:

لما كانت المرافق العامة عبارة عن مشروعات يقصد بها أداء خدمة هامة للجمهور، ولما كانت هذه الخدمة تمس الأفراد في صميم حياتهم فإنها تخضع لقاعدة مؤداها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

[1] الزعبي خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 210.

لهذا استبعد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة، وقد جاراه في ذلك مجلس الدولة المصري[1].

ومن الأمثلة على إباحة مجلس الدولة الفرنسي والمصري على رجعية بعض القرارات الإدارية حرصا على سير المرفق العام، حالة رجعية قرارات تعين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل .

3-الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية:

إذا أصدرت الإدارة قرارا إداريا غير مشروع و أرادت الاحتفاظ بهذا القرار فهل تملك الإدارة تصحيحه؟

لو قلنا بذلك لكان للقرار الصادر بالتصحيح أثر رجعيا من حيث أنه ينسحب بأثاره إلى تاريخ صدور القرار المعيب، وبهذا نكون أمام صورتين للتصحيح:

1. أن يكون هناك قرار إداري صادر من الإدارة معيب وتعرف الإدارة بعد ذلك، وتحاول إصلاح خطئها بقرار لاحق وهو ما يسمى بالقانون الخاص (بالإجازة).

2. أن يكون هناك قرار صادر من هيئة أو شخص لا يملك سلطة إصداره، أي تكون الهيئة أو الشخص غير مختص وتريد الإدارة المختصة بإصداره أن تصحح الوضع السابق بقبول ذلك القرار من تاريخ صدوره وهذا ما يسمى (بالإقرار).

فالقرار هنا يصدر من غير مختص، فمن أصدر القرار غير مؤهل قانونيا لإصداره، ويعد عمله هنا اغتصابا للسلطة العامة يعاقب عليها القانون الجنائي، فضلا عن أن القرارات الصادرة عنهم في قرارات منعدمة.

ويؤكد الفقيه (جيزة) أن القاعدة في القانون العام هي أن" البطلان من النظام العام" وبالتالي فإن القرار الباطن لا يملك أحد إجازته أو إقراره، كما أن القرارات الصادرة من هيئة

[1] الطماوي سليمان، مرجع سابق، ص 589.

غير مختصة تعتبر بمثابة إنابة لاحقة، وهذه الإنابة غير جائزة في القانون العام، كما أن تصحيح القرارات بشكل اعتداء على قواعد الاختصاص، حيث لا تستطيع السلطة الإدارية أن تحقق أثار في الماضي إلا بمقتضى نص تشريعي يخولها هذه السلطة.

أما عن موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي فقد كان مترددا فهناك أحكام أجاز بها تصحيح القرارات المعيبة بأثر رجعي، ثم عدل عن ذلك وأقر أنه لا يجوز تصحيح القرار المعيب بأثر رجعي.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم إلغاء القرار الإداري إذا كان الخطة المادي غير جوهري ولا يؤثر على سلامة القرار موضوعيا)[1]، أما إذا كان التصحيح يتعلق بأمور جوهرية فلا يجوز تصحيحه.

4- سحب القرارات الإدارية:

إن سحب القرار الإداري يعني إزالته مع كل ما نتج عنه من آثار منذ صدوره، أي إعدام وجوده بأثر رجعي، واعتباره كأن لم يكن ولكن هل يجوز سحب القرار الإداري سواء أكان سليما أن غير سليم.

*** سحب القرارات الإدارية السليمة:**

القاعدة العامة والمسلم بها في القضاء والفقه الإداريين، أنه لا يمكن لإدارة سحب قراراتها الإدارية السليمة سواء كانت تنظيمية أو فردية، منشأة للحقوق أو غير منشأة لها احترام المبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية[2].

[1] محكمة العدل العليا، رقم (82/134)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ص 1350.

[2] الزعبي خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 223 وما بعدها.

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية على ذلك، حيث قررت في حكم لها بأنه:" من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم ...[1].

إلا أن القضاء الإداري قد استثنى حالتين أجاز بهما للإدارة حق سحب قرارها السليم - على خلاف الأصل - وهما: حالة سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين، والحالة الثانية سحب القرارات الإدارية التي لم تولد حقا لأحد.

- سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين:

اتفق الفقه والقضاء على هذه القاعدة مراعاة للاعتبارات الإنسانية ومتطلبات العدالة[2] حيث يكون للإدارة حق سحب القرار المتعلق بفصل موظف إذ أن إعادة تعين الموظف الذي سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة بسبب اختلاف شروط التعيين مثلا، كما أن التعين الجديد قد يضر بالموظف فيما يتعلق بالأقدمية وما له من مدة خدمة، ولكن شريطة أن لا يكون قد تم تعيين موظف آخر في الوظيفة التي خلت بالفصل، حتى لا يمس قرار السحب بحقوق الموظف الجديد.

- سحب القرارات الإدارية التي لم يتولد عنها حق لأحد:

أن من أهم أسباب تقرير عدم رجعية القرارات الإدارية احترام الحقوق المكتسبة للأفراد، وبالتالي فإن انتقاء الحقوق المكتسبة وعدم ترتيب أية مراكز قانونية جديدة للأفراد يعطي الحق الإدارة سحب قراراتها بقرارات جديدة، والسحب هنا يعني إنهاء للقرار المسحوب وإعدامه.

[1] محكمة العدل العليا، قرار رقم (81/55)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1982، ص 186.

[2] الزعبي خالد، مرجع سابق، ص 224.

هذا فيما يتعلق بالقرار الفردي ولكن هل يستوي الأمر بالنسبة للقرار التنظيمي، الواقع أن القرار التنظيمي لا ينشىء حقا إلا إذا طبق على الأفراد، فبالتالي فإن الإدارة الحرية في سحبه وقت ما تشاء، أما إذا رتب هذا القرار حقوقا للغير فلا يجوز سحبه.

*** سحب القرارات الإدارية غير المشروعة:**

إن القرار الإداري غير المشروع لا ينشأ حقا لأحد، لأنه وقع باط" أو كان قابلا للإبطال وحكم ببطلانه وبالتالي لا يمكن أن ينشىء حقا[1]. ومن المسلم به أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها لا تتناول إلا القرارات الإدارية غير المشروعة، وعلى ذلك فإنه يجب أن يكون القرار المراد سحبه معيبة بأحد العيوب الأربعة المعروفة، وهي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف.

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري والفقه الإداري على أن سحب القرار المعيب يكون قبل فوات ميعاد الطعن بالقرار الإداري، أما بعد ذلك فلا يجوز ذلك.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث قررت أنه :" من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان أن الإدارة حق سحب قرارها الباطن ما دام ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء مفتوحا..."[2]

إلا أنه يرد على القاعدة التي وضعها القضاء الإداري من منع الإدارة من سحب قراراها المعيب بعد مضي مدة الطعن القضائي المقررة من أجل استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد، استثناءات وحالات خاصة يجوز فيها للإدارة سحب قراراتها المعيبة رغم فوات مدة الطعن القضائي المقررة، ومن هذه القرارات:

[1] درويش حسني، رقابة القرار الإداري عن غير القضاء، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة،1981، ص 378.
[2] العدل العليا، (47/112)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1975، ص 883.

1. القرارات المنعدمة.

والقرار المعدوم هو ذلك القرار الذي بلغ العيب فيه جدا جسيما يجرده من كيانه، ومن صفته الإدارية، ويجعله مجرد عمل مادي.

فهذا النوع من القرارات مشبوب بعيب جسيم يحوله إلى مجرد عمل مادي، وبالتالي يجوز سحبه في أي وقت، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء دون التقيد بميعاد الطعن المحدد للطعن بالإلغاء.

فهذه القرارات تعتبر غير موجودة أصالا من الناحية القانونية[1] وبالتالي فهي لا تستحق الحماية ولا مجال للتحدث فيها عن الحقوق المكتسبة.

2. القرارات الصادرة عن الإدارة استنادا لسلطتها المقيدة:

يجوز للإدارة في مثل هذه الحالة إصدار قرار ساحب في أي وقت تنهي فيه القرار المسحوب، وقد استقر القضاء الإداري على أنه يجوز لإدارة سحب قراراتها الصادرة استنادا السلطة مقيدة، حتى بعد مضي مدة الطعن، ذلك لأن القرار مبني على سلطة مقيدة لا سلطة تقديرية، وقد أيدت محكمة العدل العليا ما استقر عليه القضاء الإداري في الكثير من أحكامها.

3. القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس من الأفراد:

هناك قاعدة في العقود المدنية تقول بأنه " من سعي في نقض ما سعى إليه من جهته فسعيه مردود عليه" وهذا المفهوم ينطبق على القرار الإداري، فالحصول على القرار الإداري، بإيهام الإدارة والتدليس عليها يجعل هذا القرار عرضة للسحب من قبل الإدارة في كل وقت ولا يتحصن هذا القرار بمضي المدة، إلا أنه يشترط في ذلك أن يقع الغش من صاحب المصلحة، وأن يكون سيء النية.

[1] بركات زين العابدين، مبادئ القانون الإداري السوري المقارن، لا يوجد طبعة، لا يوجد دار نشر، ص 496.

وقد أكد القضاء الإداري على ذلك حيث جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا بأنه " إن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد، يجعل هذا الحق غير جدير بالحماية التي يتبعها القانون على المراكز القانونية السليمة ... فهذه الحالة توجب سحبه حتى بعد الموعد...[1].

من هذا الحكم نرى أن المحكمة قد جعلتنا سحب مثل هذا القرار أمرا وجوبية على الإدارة، ذلك لما يشوبه من عيب جسيم يوجب محو آثاره.

المطلب الثاني: ارتباط إعلان القرار الإداري بميعاد سريان الدعوى الإدارية.

الفرع الأول: الميعاد العام في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

يتمثل العنصر الإيجابي الأول الذي جاء به قانون رقم 08-09 في توحيد وتمديد ميعاد دعوى الإلغاء، بحيث نص على مدة أربعة (4) أشهر في جميع دعاوى الإلغاء سواء العائدة لاختصاص المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة[2]، ويبدأ حسابه من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي وهذا في حالة عدم اختيار القيام بإجراء التظلم الإداري.

أما في حالة اختيار المخاطب بالقرار الإداري رفع تظلم إداري مسبق أمام الجهة المصدرة للقرار، فإن هذا التظلم يجب أن يرفع قبل انقضاء ميعاد الأربعة (4) أشهر من يوم تبليغه بصدور القرار الإداري والمقرر لرفع دعوى الإبطال، وإذا رفع التظلم في الميعاد فإنه في حالة رد الإدارة الصريح والسلبي للتظلم خلال أجل شهرين (2) والذي يبدأ من تاريخ

[1] المحكمة الإدارية العليا، رقم (18/14 ق) جلسة 1976/02/29، مجموعة حمدي ياسين عكاشة، المبدأ رقم (1423)، ص 981.

[2] المادة 829 والمادة 907 من قانون رقم 08 -09.

تبليغها بالتظلم، فإن رفع دعوى الإلغاء يكون في أجل شهرين (2) ابتداء من تبليغ الإدارة بقرار الرفض[1].

في حالة سكوت جهة الإدارة المرفوع أمامها التظلم دون رد خلال مدة شهرين (2) والتي تبدأ من يوم تبليغها بالتظلم، فهذا يعد بمثابة رفض ضمني للتظلم، وآنذاك يكون ميعاد رفع دعوى إبطال القرار الإداري أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة هو شهرين (2)، والذي يبدأ من يوم انقضاء الشهرين (2) اللذين سكتت فيهما الإدارة عن الرد الصريح عن التظلم[2].

فلا يجوز للمتقاضي رفع دعوى الإبطال قبل انقضاء الأجل الممنوح للإدارة للرد على التظلم الإداري وإلا ترفض الدعوى شكلا لرفع دعوى سابقة لأوانها ، وهو ما قضى به مجلس الدولة بتاريخ 19 أفريل 1999 في قضية بين (دقموس محمد بلقاسم) ضد وزير الداخلية حيث أن المدعي قدم طعنا إداريا مسبقا أمام المدعى عليه وأقر مجلس الدولة بـ "طبقا لمقتضيات المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية، حيث أنه وبدون أن ينتظر رد المدعى عليه أو المهلة المحددة بالمادة 279 من ذات القانون رفع المدعي طعنا بالبطلان أمام المجلس، ترفض الدعوى شكلا"[3].

قضى مجلس الدولة الجزائري في السياق نفسه في تاريخ 2000/10/23 برفض الدعوى شكلا، كون الطعن القضائي تم رفعه في الوقت الممنوح للإدارة للرد على الطعن الإداري الموجه للإدارة)[4]، وبمفهوم المخالفة نفهم أن دعوى التعويض لا ترتبط بآجال ومواعيد محددة وإنما تخضع للقواعد العامة الواردة في القانون.

---

[1] المادة 830 / 4 .

[2] المادة 830 /2 و3 من قانون رقم 08-09.

[3] قرار قضائي غير منشور أشار إليه:لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، المرجع السابق، ص 121-123.

[4] المرجع نفسه، ص 355-359 .

كما لم تتناول النصوص الإجرائية العامة المواعيد بالنسبة لبعض الطعون، الأمر الذي يجعلها بالنسبة لها مفتوحة ويتعلق الأمر بالطعون بفحص مشروعية القرارات الإدارية والطعون بتفسيرها. والعلة في ذلك في نظرنا أن هذين الطعنين لا يرميان إلى إلغاء قرار إداري والمساس بمراكز قانونية معينة تتحصن بفوات المواعيد عليها، وإنما ترمي فقط إلى تفسيرها أو فحص مشروعيتها عندما تظهر الحاجة إلى ذلك.

إلى جانب عدم خضوع الطعنين السابقين في رفعهما لأي ميعاد فقد ذهب قضاء مجلس الدولة الجزائري إلى عدم تقييد الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية المنعدمة لأي ميعاد، والسبب في ذلك أن القرارات المنعدمة لا يمكن أن تنشئ مراكز قانونية وهي تلك التي يشوبها عيب جسيم يهوي بها إلى درجة العدم[1]، كالقرار الصادر بترقية موظف بدون وجه حق لعدم توفر شرط الأقدمية فيه، فهذا النوع من القرارات لا تكتسب حصانة ولو فات الميعاد المحدد فيه بالإلغاء أو السحب فيجوز إلغاؤه في أي وقت[2].

طبقا لقاعدة الميعاد الكامل استعمل المشرع الجزائري قاعدة في حساب المواعيد وهي أن يوم التبليغ أو النشر لا يشكل نقطة انطلاق المواعيد بل تبدأ في السريان من اليوم الذي يليه وإذا كان اليوم الأخر يوم عطلة يمتد الأجل إلى يوم عمل يليه[3].

غير أن انقضاء مدة أربعة (4) أشهر دون تقديم الإدعاء فإن حق المدعي يسقط ولا يكون بوسعه حينئذ أن يتقدم بإدعائه إلى القاضي الإداري تحت طائلة رفضه وهذا وإن كانت الدعوى تتركز على أساس متين[4]، بمعنى القرار الإداري غير المشروع ينفذ ويرتب آثاره وهو

---

[1] تاجر محمد، المرجع السابق، ص 70.

[2] صقر نبيل، الإثبات في المواد الجزائية، الدار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 112.

[3] أنظر كل من:

- المادة 405 من قانون رقم 08 - 09، السالف الذكر.

- قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) ملف رقم 004851 صادر في 2001/09/24، مجلة مجلس الدولة، العدد1، الجزائر 2002 ص ص 135 - 136.

[4] محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1996، ص 80.

ما يجعل من شرط الميعاد من النظام العام والتزام القاضي بإثارته من تلقاء نفسه[1] ولو لم يثره الخصم الأخر[2].

يتمثل العنصر الإيجابي الأخر في قانون الإجراءات الإدارية والمدنية ما ورد في أحكام المادة 831 منه والمتعلق بالقرار الإداري محل الدعوى الإدارية بحيث تلتزم الإدارة بالإشارة في قرارها للمدة القانونية لمخاصمة القرار المبلغ أمام القاضي الإداري بصفة واضحة وصريحة، حتى يجوز للإدارة إثارة عدم احترام المتقاضي لشرط الآجال أثناء الخصومة الإدارية والطلب بعدم قبول الدعوى المرفوعة ضدها[3].

من الإيجابيات التي أتى بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو توسيع من حالات قطع الميعاد، فنظرا لطابع النظام العام الذي تمتاز به المواعيد وتفاديا للعواقب السلبية التي قد تطرأ حين فواتها لأسباب تخرج عن إرادة المتقاضي.

خلافا لما كان معمولا به في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، أجاز المشرع الجزائري في القانون الإجرائي الساري المفعول قطع ميعاد دعوى الإلغاء في حالة القوة القاهرة وحالة طلب المساعدة القضائية بعدما كانت من حالات وقف الميعاد[4].

وبهذا التعديل الوارد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية يكون المشرع الجزائري قد ساهم في تبسيط الإجراءات للمتقاضي. كما أنه عندما جعل ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة أربعة (4) أشهر، فإنه يكون قد منح للمتقاضي متسعا من الوقت لجمع أدلته واختيار محام معتمد لدى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 905 من ذات القانون، غير أن توحيد

---

[1] بودريوه عبد الكريم، «آجال رفع دعوى الإلغاء وفق القانون 08 -09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2010، ص 19.

[2] نصت المادة 69 من قانون رقم 08-09 ،السالف الذكر على: "يجب على القاضي أن يثير تلقائيا، الدفع بعدم القبول إذا كان من النظام العام، لاسيما عند عدم احترام أجال طرق الطعن أو عند غياب طرق الطعن".

[3] تنص المادة 831 من قانون رقم 08-09 ، السالف الذكر على:

«لا يحتج بأجل الطعن النصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه».

[4] بودريوه عبد الكريم، أجال رفع دعوى...، المرجع السابق، ص 19.

وتمديد الميعاد العام في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا ينفي وجود مواعيد خاصة مختلفة منصوص عليها في العديد من القوانين الإجرائية الخاصة المتعلقة بالمادة الإدارية.

الفرع الثاني: إرجاء آثار القرار الإداري لتاريخ لاحق.

بصفة عامة لا يوجد أي عائق قانوني يمنع الإدارة من أن تؤخر نفاذ القرار الإداري وإرجاء ترتيبه لآثاره إلى فترة لاحقة على إصداره. فيحق لها تأجيل نفاذه في مواجهة المعنيين به، وتقوم بإضافته إلى تاريخ لاحق على إصداره يتم إضافته إلى المستقبل القرارات المتعلقة باعتمادات مالية، فتلك القرارات تعتبر نافذة منذ تاريخ صدورها لكن تنفيذها ربما يتأخر حتى توافر الاعتماد المالي. والقضاء الفرنسي أيد هذا الاتجاه في عدة أحكامه المرتبطة باللوائح المؤجل آثارها، وبصورة عامة فقد قيد الإدارة بضرورة وجود (باعث مشروع من أجل إرجاء آثار القرار في جميع الأحوال، خصوصا إذا كانت فترة الإرجاء تمتد إلى تاريخ بعيد[1]، حيث أنه يمكن "إرجاء آثار القرارات الفردية إلى تاريخ لاحق، إذا اقتضت ذلك ضرورة عمل المرفق العام ومستلزمات سيره بانتظام وكان للقرار صلة بالصالح العام. وقد أكد القضاء الإداري الفرنسي والمصري مشروعية مثل هذا التصرف من جانب الإدارة"[2]. فربما يعلق تطبيق القرار الإداري على عمل مكمل، وأثر القرار الإداري يعلق تطبيقا لحكم أو أكثر من أحكامه.

إن إمكانية إرجاء القرار الإداري تختلف إلى ما بعد تاريخ إصداره أو شهرة وذلك بحسب طبيعة القرار نفسه وكذلك في حال كان فردية أو تنظيمية، والأصل أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية متعلق كونه قاعدة عامة بتاريخ صدورها، لكن الإدارة من أجل غاية تستهدفها قد تقوم بالفصل بين هذين التاريخين بتأجيل آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره، كذلك أنه لا توجد قاعدة عامة ويكون القرار مقترن بأجل مؤقت، فمن جانب لا

[1] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص154.

[2] المرجع نفسه، ص155.

نستطيع القول أن يحظر على الإدارة إرجاء آثار قراراتها للمستقبل وكذلك عدم وجود نص تشريعي يمنع ذلك في حال قيام أسباب للإرجاء[1]. ومن جانب آخر أن الأحكام القضائية قليلة في هذا المجال إذا ما أردنا مقارنتها بحالة عدم الرجعية لكن الأمر مستقر على التمييز بين القرارات الفردية والقرارات الإدارية واللوائح الإدارية، وتملك الإدارة في بعض الأحوال أرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق وذلك في مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي، وسار القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية.

[1] محمد علي الخلايلية، المرجع السابق، ص156.

خاتمة

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع القرار الإداري بين الإعلان والحجية اتضح أن القرار الإداري يصدر لينفذ في حق الأفراد، وفي حق الإدارة فالقاعدة أن القرار الإداري ينفذ حال صدوره ولكن إذا تطلبت مصلحة المرفق العام وديمومة نشاطه صار من اللازم أن يقترن زمان نفاذه بأثر رجعي، أي يمكن أن يمتد نفاذه إلى ما قبل صدوره وهذا ما يسمى برجعية القرارات الإدارية ولا يتوقف الأمر على الرجعية، بل يمتد أيضا إلى المستقبل وهذا الأمر له اثر غلى القرارات التنظيمية أكثر من القرارات الفردية وكون الأخيرة يترتب عليها حقوق مكتسبة لا يمكن المساس بها إلا في أوضاع محددة، أما بالنسبة لنفاذ القرار الإداري بحق الأفراد فإنه لا يمكن أن ينفذ بحقهم إلا إذا وصل إلى علمهم إما بالنشر، أو بالتبليغ، أو بالعلم اليقيني، فلا يمكن الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الأفراد قبل نشره أو إعلانه وهذه القاعدة اعتبرت من النظام العام، وتخلف هذه الوسائل يشكل عيبا من عيوب القرار الإداري والذي يجعله محل للإلغاء أمام القضاء الإداري، في الوقت الذي يقع عبء إثبات الإعلام على عاتق الإدارة وللإعلان اثر واضح على تنفيذ القرار الإداري فتنفيذ القرار الإداري هو الآلية التي تتحقق بها غاية إصداره، وبدونه لا يحقق ذلك القرار الأثر المقصود منه، وما هذه الوسائل التي تستخدمها الإدارة لإعلان القرار الإداري إلا لضمان تنفيذ القرار الإداري وتحقيقا للصالح العام، وعليه نستخلص النتائج التالية من خلال دراستنا السابقة للموضوع:

أولا: وسيلة الإعلان للقرار الإداري اثر واضح على سريان القرار الإداري من حيث الزمان

ثانيا: لقد اقر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لاستقرار الأوضاع القانونية، وحماية مراكز الأفراد وحقوقهم وهو من أخطر المبادئ التي تلتزم بها الإدارة، وقد وجد أساسه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

ثالثا: لا ينفذ القرار الإداري إلا بعد علمهم بأحد الوسائل المقررة قانونا وهي، النشر، التبليغ وهذه الوسائل أوجدها المشرع القانوني، أما حالة العلم اليقيني فقد أوجدها القضاء إن الهدف من هذه المذكرة كما يتضح من الإشكالية هو إظهار أهمية الإعلان في القرارات الإدارية وتبيان الجانب القانوني لهذه الوسيلة لحماية طرفي العلاقة الممثلة في المخاطبين بالقرار من جانب والإدارة من جانب آخر ومن خلال تحليلنا السابق نوصي المشرع بالنص على التبليغ الالكتروني كطريقة من طرق التبليغ الرسمية لتسهيل عملية التبليغ وبالتالي تسهيل نفاذ القرار الإداري بحق الأفراد لمصالحهم وتماشيا مع التطور الحاصل ومواكبة العصرنة في إطار الإدارة الإلكترونية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المراجع

أ/ الكتب بالعربية:

1- بركات، زين العابدين، مبادئ القانون الإداري السوري المقارن، لا يوجد طبعة، لا يوجد دار نشر.

2- برهان رزيق، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، الطبعة الأولى، 2016.

3- بوعمران عادل النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية دراسة تشريعية فقهية، قضائية، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.

4- حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

5- حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري، منشأة المعارف، 1987.

6- خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، دار بلقيس للنشر، 2017.

7- خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 1999.

8- خطار علي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ج1، عمان، الأردن.

9- رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012-2013.

10- صقر نبيل، الاثبات في المواد الجزائية، الدار الهدى، عين مليلة، الجزائر.

11- طلبه عبد الله، القانون الإداري، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية.

12- الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الأولى ، مصر،1991.

13- عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري،"الضبط الإداري" "العقود الإدارية"، 2008.

14- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر سنة 2005.

15- عبد العزيز السيد جوهري، القانون والقرار الإداري بين فترة الإصدار والنشر، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية.

16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، أستاذ القانون العام المنتدب والمحامي بالنقض والإدارية العليا، دار الكتب والوثائق القومة.

17- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المصدر القومي للاصدارت القانونية، 2008.

18- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، 2008.

19- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، أستاذ مساعد ورئيس قسم، كلية الحقوق، جامعة تبسة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة جديدة ومزيدة ومنقحة.

20- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، (النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة)، دار الهدى عين ميلة- الجزائر.

21- عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

22- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري أستاذ القانون العام والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، طبع في 2003، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

23- فؤاد موسى محمد عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، أستاذ مساعد، معهد الإدارة العامة، الرياض.

24- لحسين بن الشيخ اث ملوي، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006.

25- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، أستاذ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع.

26- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

27- محمد علي الخلالية، القانون الإداري، الكتاب الثاني، أستاذ القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

28- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.

29- محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، الكتاب الثاني، 2002.

30- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1996.

31- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، أستاذ محاضر، الطبعة الولى، دار المجد، للنشر والتوزيع.

32- نوال عبد الكريم الأشهب، اتخاذ القرارات الإدارية أنواعها ومراحلها، الطبعة العربية، 2015، دار أمجد للنشر والتوزيع.

ب/ الكتب بالفرنسية:

33- J.M.AUBY et R. DRAGO, traité des recours en matière administrative, Litec, 1992.

34- C.E,4 Aout 1905, Martin,Leb.

35- Debouy.Ch.les moyens d'ordre public de la procedure administrative contentieuse, PUF, 1980.

36- E.LAFERRIERE, traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux,tome2.

37- PATRICK FAISSEIX, vers la fin de la theorie de la connaissance acquise ? R.D.P n° 3.1999.
38- René Chapus, droit de contentieux administrative, Montchrestien, 7° ed, n°721.
39- Xavier, CABBANES, la théorie de la connaissance acquise ou la « peau de chagrin >> précité
40- C.E, 29/01/1932 affaire de Cordier « La simple connaissance acquise d'une décision sans notification ne saurait faire courir le délais de recours... »
41- C.E sect.13 Juillet 1973, commune de Crique bæuf, leb.
42- C.E 09mai 1980, commune de champagne de Balgac
43- C.E Juin 1993, COZ, n°54338, et C.E 05 Decembre 1994; affaire de la chambre régionale de comerce et de l'industrie du Languedoc-Roussillons, Lebs.

ثانيا: البحوث والرسائل الجامعية.

44- بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012.

45- درويش، حسني، رقابة القرار الإداري عن غير القضاء، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة،1981.

46- سلماني مسعودة، مقومات مشروعية القرار الإداري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور، كلية الحقوق، قسم الحقوق.

47- القطاونة تحسين، سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، 2007.

48- المعجم الوسيط، ج 1+2.

49- النوايسة أحمد، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، 2009.

ثالثا: المقالات والمجلات.

50- بودريوه عبد الكريم، «آجال رفع دعوى الإلغاء وفق القانون 08 -09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2010.

رابعا: القرارات والمواد.

51- حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 09 جانفي 1952 السنة السادسة.

52- محكمة عدل عليا، رقم (86/85)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 6، سنة 1986.

53- محكمة عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة 1975، رقم 1975/55.

54- محكمة العدل العليا، (47/112)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1975.

55- محكمة العدل العليا، رقم (82/134)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983.

56- محكمة العدل العليا، قرار رقم (81/55)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1982.

57- محكمة عدل عليا مجلة نقابلة المحامين، 1999.

58- محكمة عدل عليا، رقم (1937/76)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1973.

59- محكمة عدل عليا، رقم (308/93)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1994.

60- قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) ملف رقم 004851 صادر في 2001/09/24، مجلة مجلس الدولة، العدد 1 ، الجزائر 2002.

61- حكم مجلس الدولة الصادر في 11 نوفمبر 1948 السنة الثالثة.

62- حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم944 بتاريخ 24-05-1958- السنة الثالثة.

63- حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا في 08 ديسمبر 1962.

64- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 05-04-1964.

65- المحكمة الإدارية العليا، رقم (18/14 ق) جلسة 1976/02/29، مجموعة حمدي ياسين عكاشة، المبدأ رقم (1423).

66- المادة 405 من قانون رقم 08 - 09.

67- المادة 829 و المادة 907 من قانون رقم 08 -09.

68- المادة 830 /2 و 3 من قانون رقم 08-09،

69- نصت المادة 69 من قانون رقم 08-09 .

70- قرار رقم 10/27 مجلة نقابة المحامين، 2005.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

إهداء

شكر

مقدمة ..... أ

الفصل الأول: المفهوم القانوني للقرار الإداري

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري وأنواعه 06

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري 06

الفرع الأول: تحديد المعنى 07

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري 08

الفرع الثالث: تمييز القرارات الإدارية عن غيرها 11

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية 13

الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث التكوين 14

الفرع الثاني: القرارات من حيث المدى 15

الفرع الثالث: القرارات من حيث آثارها 16

الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث نفاذها في مواجهة الأفراد 17

الفرع الخامس: القرارات من حيث خضوعها للقضاء 19

المبحث الثاني: أركان القرارات الإدارية 21

المطلب الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري 21

الفرع الأول: ركن الشكل 21

الفرع الثاني: ركن الاختصاص 23

المطلب الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري 24

الفرع الأول: ركن السبب 25

الفرع الثاني: ركن المحل 25
الفرع الثالث: ركن الغاية 26
الفصل الثاني: إعلان القرار الإداري حجية قانونية لنشاط الإدارة
المبحث الأول: سريان القرار الإداري في حق المخاطبين به بأثر مباشر 29
المطلب الأول: الوسائل القانونية لإعلان القرار 29
الفرع الأول: النشر 29
أولا: تعريف النشر 30
ثانيا: وسائل النشر 33
الفرع الثاني: التبليغ 34
أولا: تعريف التبليغ 34
المطلب الثاني: الوسائل القضائية لإعلان القرار الإداري 37
الفرع الأول: نظرية العلم اليقيني 37
أولا: تعريف علم اليقين 38
ثانيا: شروط تطبيق نظرية العلم اليقين 41
ثالثا: مجال تطبيق نظرية العلم اليقيني 47
الفرع الثاني: إثبات العلم اليقين 51
أولا: عبئ إثبات العلم اليقين 51
ثانيا: وسائل إثبات العلم اليقين 53
المبحث الثاني: سريان القرار الإداري في حق المخاطبين بأثر غير مباشر 58
المطلب الأول: عدم رجعية القرار الإداري 58
الفرع الأول: مفهوم عدم رجعية القرار الإداري 58
أولا- المدلول الواسع للرجعية 60

ثانيا- المدلول الضيق للرجعية 61
الفرع الثاني: مبررات عدم رجعية القرار الإداري 64
أولا: احترام الحقوق المكتسبة وعدم النيل منها 64
ثانيا: استقرار المعاملات 64
ثالثا: احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان 65
الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الرجعية 65
أولا: إباحة رجعية القرارات الإدارية بنص القانون 66
ثانيا: إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء 68
ثالثا: إباحة رجعية القرارات الأصلح للأفراد 73
رابعا: إباحة الرجعية في القرارات الإدارية التي تنطوي على الرجعية بطبيعتها..... 43
المطلب الثاني: ارتباط إعلان القرار الإداري بميعاد سريان الدعوى الإدارية 80
الفرع الأول: الميعاد العام في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 80
الفرع الثاني: إرجاء آثار القرار الإداري لتاريخ لاحق 84
خاتمة 87
قائمة المصادر والمراجع 90
الفهرس .....