

جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

حجية القرار الإداري الغير المنشور

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون عقاري

إشراف الأستاذ :

صدارة محمد

إعداد الطالبة :

حميدي حسيبة

لجنة المناقشة :

1. أ_ حرشاوي عنان رئيسا
2. أ_ صدارة محمد مقرا
3. أ_ جمال عبد الكريم مناقشا

السنة الجامعية 2016 / 2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" وَقُلْ رَبِّي زَكَنِي عَلَمًا "

طه 114

إهداء

إلى نبض قلبي وروحي التي تسكن جسدي

إلى من سعت وشقت لأنعم بالراحة و الهناء

والدتي العزيزة....

إلى الذي لم يبذل بشيء من أجل دفعني في طريق النجاح

والدي العزيز

إلى زهرة حياتي و سندي في هاتم الدنيا

إخوتي و أزواجهم الأعزاء

إلى الغالي على قلبي بلخيرتي حسام

زوجي العزيز

حسيرة

شكر و عرفان

الحمد لله الذي يسر لنا دروب المعرفة و أماننا بالصبر فكان العلم غاية و العمل وسيلة، فشكرا للمولى العلي القدير الذي هداني بنوره، وأعانني بفضلته على إتمام هذه المذكرة .

وأطلي على الحبيب المصطفى عليه أفضل الصلاة و أزكى السلام.

كما لا يسعني إلا أم أتقدم بجزيل شكري و عظيم إمتناني للمشرف على هذا العمل الدكتور صدارة محمد ، لما بذله من مجهودات في سبيل إنجاز هذه المذكرة، معترفة له بالجميل مما أسداه لي من نصائح و إرشادات و توجيهات مفيدة ، وفي الوقت ذاته لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل و لتقدير الكامل لجميع الأساتذة بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، و على رأسهم مسؤول التخصص و جميع الأساتذة الأفاضل ، و بشكل خاص إلى زوج أختي بن ساعد حماد الذي ساندني كثيرا و كل من ساعدني من بعيد أو قريب فإلى هؤلاء جميعا شكرا جزيلاً.

حسية



مقدمة:

يعتبر القانون الإداري عمل قانوني انفرادي صادر عن الإدارة أثناء تأدية وظيفتها، وتترتب عليه مجموعة من الآثار القانونية تقتضي ضرورة تبليغه.

مسألة تبليغ القرارات الإدارية و نشرها لها أهمية بالغة في مجال العلاقات بين الإدارة و الأفراد، وذلك أن القرارات الإدارية رغم ما تتميز به من أثر فوري نظرا لتمتعها بطابع الأولوية في التنفيذ بوصفها أهم وسائل عمل الإدارة و أكثرها تعبيراً في امتيازات السلطة العامة لما لها من قدرة على إنشاء و تغيير المراكز القانونية للأفراد، لولا أن الإدارة لا يمكن لها الاحتجاج في مواجهة من صدرت بشأنهم، إلا من تاريخ إحاطتهم علما بها و ذلك بتبليغها لهم قانونا و نشرها، و عليه فإن هاتين الوسيلتين هما حماية الحقوق الإجرائية للمتقاضي، و الفرد لأنه يجنبه خطر أن يفاجأ بتنفيذ قرار إداري في غير صالحه بالرغم من أنه لم يكن على علم به.

هذا بالإضافة إلى ما في تبليغ القرارات الإدارية و نشرها من أهمية في مجال استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي تكون قد أنتجتها هذه القرارات باعتباره يفتح آجال الطعن ضدها في مدة قانونية معينة يترتب على فواتها تلصن هذه القرارات و استحالة إلغائها، بالإضافة إلى كون شهر القرارات الإدارية أصبح يمثل أحد المتطلبات المشروعة التي يجب أن تخضع لها الإدارة بالإضافة إلى المشروعية التي ذهب الفقه و القضاء الإداريين إلى أن المشروعية مفهومها الحديث لا تقتصر على أن تخضع الإدارة للقانون فقط بل يتعدى ذلك إلى ضرورة إخضاع الإدارة لواجب إضفاء نوع من الفعلية على هذه المشروعية و هو ما يستلزم أن تعرف الإدارة و تعلم الأفراد، ليس فقط بالقرارات والتنظيمات التي تصدرها في شأنهم و إنما تعلمهم كذلك بالقوانين و التنظيمات و اللوائح التي تخضع لها وهذا تحقيقا لمبدأ الشفافية الذي ينبغي أن يطبع تعاملها مع المواطن و الذي يعتبر الحصن المنيع لحقوق كل طرف، وهذا هو الاتجاه الذي سلكته معظم التشريعات المقارنة، و هو نفس النهج الذي سلكه المشرع الجزائري بإصداره للمرسوم 88-131 المؤرخ في 04/05/1988 والمتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

أهمية الموضوع: تشكل دراسة حجية القرار الإداري الغير المنشور أهمية كبيرة من عدة زوايا أهمها أن القرارات الإدارية تشكل أحد أركان ودعائم القانون الإداري وتعد من أنجح الوسائل في ممارسة الإدارة لنشاطها. كما أنها تشكل مجالاً رجتاً لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وتكمن الأهمية أيضاً في كون أن القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية يجب أن تخضع للنشر والتبليغ حسب كل حالة، فهي وسيلة أو نقطة بداية لميعاد التظلم السابق، كما أنها وسيلة من وسائل تحديد نقطة بداية ميعاد قبول الدعوى.

إن للنشر أهمية كبيرة في مجال استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي تكون قد أنتجتها هذه القرارات، كما أن الشعر يعتبر أحد المتطلبات المشروعة التي يجب أن تخضع لها الإدارة.

أسباب اختيار الموضوع: تكمن أسباب اختياري للبحث في كون أن لحجية القرار الإداري الغير منشور أهمية كبيرة في الحياة العملية خاصة في مجال التقاضي، كما أن القرار الإداري يحتل مرتبة هامة من ضمن مواضيع القرار الإداري و كل ما يتعلق به له أهمية بالغة، إلا أن هذا المجال الخاص بالبحث هو ما دفعني لاختيار هذا الموضوع خصوصاً الفقه المراجع في هذا المجال.

كما أننا نجد أن المشرع الجزائري قد منح للقرار الإداري قوته التنفيذية بمجرد صدوره انطلاقاً من السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة فإنه بالمقابل قد وضع ضمانات للأفراد هي إمكانية التنظيم من هذه القرارات و حدد ذلك بمدة زمنية معينة قانوناً تبدأ من تاريخ شهر هذه القرارات،

الإشكالية: ما قيمة القرارات التي لم تبلغ إلى الأفراد المخاطبين بها التي لم تنتشر؟ و هل يمكن الإحتجاج بها في هذه الحالة؟

المنهج المتبع: للإجابة على هذه الاشكالية ارتأينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي بالإضافة إلى المنهج المقارن في بعض الحالات، متبعين الخطة التالية:

- **الفصل الأول :** الإطار المفاهيمي للقرار الإداري.
 1. **المبحث الأول:** الطبيعة القانونية للقرار الإداري.
 2. **المبحث الثاني:** الأحكام العامة لتنفيذ القرار الإداري.
- **الفصل الثاني:** أثار القرار الإداري الغير المنشور.
 1. **المبحث الأول:** أثار القرار الإداري الغير المنشور في مواجهة الإدارة.
 2. **المبحث الثاني:** أثار القرار الإداري الغير المنشور في مواجهة الأفراد.

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري:

أن الإطار المفاهيمي للقرار الإداري يقتضي منا بالضرورة التطرق إلى الطبيعة القانونية للقرار الإداري من خلال توضيح مفهومه، خصائصه و أنواعه، و كذا توضيح أركان القرار الإداري و إجراءات اكتماله و ذلك في مبحث أول بعنوان الطبيعة القانونية للقرار الإداري مع وجوب التطرق إلى الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري في مبحث ثان و ذلك بتوضيح وسائل و شروط نفاذه مع توضيح مفهوم القرار الإداري الغير قابل للنشر.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للقرار الإداري

إن موضوع القرار الإداري من أصعب المواضيع في القانون الإداري، كما أن تحديد طبيعته القانونية لا تقل صعوبة، و قد شكل و مازال يشكل موضوع دراسات و بحوث عديدة و مختلفة نظراً للنتائج المترتبة عنه في المنازعات الإدارية و كذلك لتطور مفهومه الناتج على أنواع الأعمال التي تقوم بها الإدارة في تحقيق أهدافها.

المطلب الأول: ماهية القرار الإداري

إن دراسة ماهية القرار الإداري تشكل أهمية مميزة من جهتين، من حيث أن القرارات الإدارية تشكل أحد أركان و دعائم القانون الإداري، و تعد من أنجح الوسائل في ممارسة الإدارة لنشاطها، كما أنه من جهة أخرى تشكل مجالاً رحباً لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري

يقتضي منا مفهوم القرار الإداري في البداية القيام بتعريفه فقهيًا و قضائياً ثم نتطرق إلى توضيح خصائصه.

أولاً: تعريف القرار الإداري**1-التعريف الفقهي:**

اختلف الفقه الإداري في إعطاء تعريف للقرار الإداري، و لكن هذا الاختلاف لا يعدو كونه في إطار الجزئيات، أما ما يتعلق بجوهر ماهية القرار الإداري فإنه لا يبدو أن هناك اختلافاً بين الفقهاء.

فيعرف العميد هوريو "HORIYOU" القرار الإداري بأنه "تصريح وحيد الطرف عن الإرادة صادر عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ بقصد إحداث أثر قانوني".

بينما يعرفه الأستاذ فالين بأنه "كل عمل تفوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص و قابل بحد ذاته أن يحدث آثاراً قانونية"¹.

و من جهته عرفه الفقيه بونارد على أنه "كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة"².

أم بالنسبة للفقهاء العرب نجد:

عرفه الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا على أنه "عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة و يحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل و إلغاء وضع قانوني قائم"³.

كما عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها" و عرف الفقيه عبد الغني بسيوني عبد الله القرار الإداري بأنه "عمل قانوني نهائي يصدر من السلطة الإدارية الوطنية بإرادتها المنفردة و تترتب عليه آثار قانونية معينة"⁴.

2-التعريف القضائي:

استقر القضاء الإداري لفترة طويلة على اعتماد تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح و ذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكناً و جائزاً قانوناً، و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذاته"⁵.

¹ مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار المطبوعات مصر 2004 ص 158

² الموقع الإلكتروني، www.startimes.com تاريخ الإطلاع 25/03/2017 س 15:28

³ عمار عوابدي. القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 3، ص 240/239

⁴ الموقع الإلكتروني www.staralgeria.net تاريخ الإطلاع 25/03/2017 س 15.34

⁵ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العرب، مصر، 1996، ص 252

ثانياً: خصائص القرار الإداري:

يتضح من التعاريف السابقة أن هناك عدة شروط يجب توافرها لنكون أمام قرار إداري و هي:

- أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية.
- أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة.
- ترتيب القرار لأثار قانونية.

1- أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية:

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء كانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها، ولنكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغيير صفة بعد ذلك، و هو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية و القضائية¹.

2- أن يصدر القرار بالإرادة المنفردة للإدارة:

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، و هو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري، الذي يصدر باتفاق إرادتين سواء كانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدهما لشخص من أشخاص القانون الخاص.

والقول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينية لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة.²

3- ترتيب القرار لأثار قانونية:

لكي يكون القرار إداريا يجب أن يرث آثارا قانونية، و ذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً.

¹ عمار عوايدي، نظرية القرار الإداري، دار هومة الجزائر، 2003 ص 26/23

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر 2005، ص 15

و بناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية و التقارير و المذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية، و نجد أنه من المناسب أن نبين مضمون بعض هذه الأعمال.

-الأعمال التمهيدية والتحضيرية : هي مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة و تتمن رغبات و استشارات و تحقيقات تمهيدا لإصدار قرار إداري و هذه الأعمال لا تولد آثارا قانونية و لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء¹.

-المنشورات و الأوامر المصلحية: و هي الأعمال التي تتضمن تعليمات و توجيهات صادرة عن رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين و اللوائح و كيفية تطبيقها و تنفيذها مادامت هذه المنشورات لم تتعدى هذا المضمون، أما إذا تضمنت إحداث آثار في مراكز الأفراد فإنها تصبح قرارات إدارية².

-الأعمال اللاحقة لصدور القرار: و هي التي تنصب على تسهيل تنفيذ القرار الإداري السابق و لا تشير إلى قرارات مستقبلية فلا يكون الأثر المترتب عليها حالاً³.

-الإجراءات الداخلية : و تشمل إجراءات التنظيم للمرافق العامة التي تضمن حسن سيرها بانتظام و إطرء و الإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون في مواجهة موظفيهم المتعلقة بتقسيم المهمل في المرفق و تبصير الموظفين بالطريق الأمثل لممارسة وظائفهم⁴.

الفرع الثاني: تصنيف القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة و ذلك حسب الزاوية التي بنظر منها إلى القرار الإداري و حسب الأساس الذي يقوم عليه التصنيف.

أولاً: من حيث تركيبها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث التركيب إلى قرارات بسيطة و قرارات مركبة.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص11/10

² الموقع الإلكتروني www.staralgeria.net تاريخ الإطلاع 25/03/2017 س 16.20

³ نفس المرجع السابق

⁴ محمد الصغير بعلي، نس المرجع، ص13/12

1-القرارات البسيطة: هي تلك التي تتميز بكيان مستقل و تستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترقيته أو نقله وهي الصورة الأكثر شيوعا في القرارات الإدارية.¹

2-القرارات المركبة: وهي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل ومن هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة وقرار إرساء المزاد أو إجراء المناقصة في العقود الإدارية.

فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة له، وتتم على مراحل متعددة تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم إعداد كشوف الحصر لها و أخيرا صدور قرار نزع الملكية، و تقرير المنفعة العامة.²

3-أهمية التقسيم: لهذا التقسيم أهمية تاريخية في فرنسا إذ أن القرارات التي تدخل في تكوين عمل إداري مركب كانت لا تقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء، بخلاف القرارات البسيطة يمكن الطعن بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية نهائية.

و مع ذلك فقد سمح القضاء الإداري بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفق ما يسمى بالأعمال القابلة للانفصال و قبل الطعن فيها بصفة مستقلة و بشروط معينة.³

ثانيا: باعتبار مداها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات تنظيمية و لوائح أو قرارات فردية و يعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات القرارات الإدارية لما يترتب عليه من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من القرارات التنظيمية و القرارات الفردية.

1-القرارات التنظيمية: هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة القانونية و العمومية، و المراكز القانونية

¹ الموقع الإلكتروني www.staralgeria.net 25/03/2017 س 16.20

² الموقع الإلكتروني www.staralgeria.net، المرجع السابق 25/03/2017 س 16.25

³ مازن رضا ليلو، المرجع السابق، ص 171

التي يتضمنها القرار التنظيمي لا عني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع، فهي تخاطب فرداً أو مجموعة أفراد في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذاتهم.

و القرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع العادي إلا أنه يصدر عن الإدارة، و ذلك فهو تشريع ثانوي يطبق على كل من يستوفي شروطاً تضعها القاعدة مسبقاً، ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها بل تظل قائمة للتطبيق مستقبلاً.¹

2-القرارات الفردية: و هي القرارات التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفراد معينين بذاتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة مثل القرار الصادر بتعيين موظف عام، و ترقية عدد من الموظفين.²

3- أهمية التمييز: تسري القرارات الفردية على فرد معين بالذات أو حالات معينة بالذات، بينما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة و مجردة تطبق على كل من تتوافر فيهم شروط معينة دون أن يتم تحديد هؤلاء الأشخاص.

يسرى القرار الفردي من تاريخ إعلان صاحب الشأن به كقاعدة عامة، في حين يبدأ سريان القرارات الإدارية التنظيمية من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

تمتلك الإدارة الحق في تعديل القرارات التنظيمية أو إلغائها أو سحبها دون أن يكون لأحد الحق بالتمسك بحقوق مكتسبة، على اعتبار أنها تنظم قواعد عامة، في حين تضع الإدارة في سحبها و إلغائها و تعديلها للقرارات الفردية لشروط معينة حددها القانون.³

ثالثاً: باعتبار خضوعها للرقابة:

تنقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء إلى:

قرارات تخضع لرقابة القضاء و هذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء و هي القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء.

¹ مازن رضا ليلو، المرجع السابق، ص 179/178

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 35/34

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 35

1-القرارات المحصنة:

إذا كان الأصل هو خضوع القرارات الإدارية للرقابة فإن مستلزمات المصلحة العامة قد تقتضي التخفيف من صرامة هذا المبدأ فتسمح بموازنة مبدأ المشروعية من خلال نظرية السلطة التقديرية و الظروف الاستثنائية.

ومنه كاستثناء من ذلك هناك طائفة من القرارات تم إخراجها من مجال التغطية القضائية بصفة كلية و تحصينها إما بموجب نصوص قانونية أو اجتهادات قضائية هذه القرارات تسمى بالقرارات السيادية مثل القرارات الرئاسية إلا أن الدول تبالغ أحيانا في استبعاد الكثير من القرارات الإدارية من الخضوع للطعن أمام القضاء للاعتبارات المختلفة.

ولاشك أن هذا الاتجاه خطير من المشروع لأن تحصينه للقرارات الإدارية من الطعن يجرّد الأفراد من ضمانة مهمة في مواجهة تعسف الإدارة¹.

2-باعتبار خضوعها لرقابة القضاء:

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجد صور الرقابة و الأكثر ضمانا كحقوق الأفراد و حرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة و حجية تلزم الجميع بتنفيذها و احترامها.

والأصل أن تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء عملا بمبدأ المشروعية، ومن المستقر عليه وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد و الذي تنحصر الرقابة القضائية فيه على نطاق ضيق من جانب القضاء يتمثل أساساً في التعويض عن الأضرار التي قد تنتج من جراء تطبيق القرارات الإدارية، ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم و بين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق ص 135

وهذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد¹.

أما نظام القضاء المزدوج فيقوم على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي و تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، و بينهم وبين الإدارة.

ووفقاً لهذا النظام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءً و تعويضاً، إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة و القرارات التي يصممها المشرع من رقابة القضاء².

المطلب الثاني: أركان وإجراءات اكتمال القرار الإداري:

يقوم أي قرار إداري على أركان أساسية و مجموعة من الإجراءات حتى يكون القرار مشروعاً.

الفرع الأول: أركان القرار الإداري

تنقسم أركان القرار الإداري إلى أركان شكلية و أركان موضوعية يترتب على إنعدام ركن من أركانها اعتبار القرار معيباً.

أولاً-الأركان الشكلية

1-الشكل: يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار و الإجراءات التي تتبع في إصداره و تهدف التشكيلات إلى ضمان حسن سير المرفق العام من ناحية، و ضمان حقوق الأفراد من ناحية أخرى كما أنها تشكل ضمانة للإدارة نفسها تمنعها من الارتجالية و التسرع و تهديد حقوق الأفراد و حرياتهم باتخاذ قرارات غير مدروسة.³

و الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين إلا إذا نفى القانون على خلاف ذلك بأن استلزم كتابية أو احتواءه على بيانات معينة كذكر السبب مثلاً، أو استوجب اتخاذ إجراءات محددة كأخذ رأي هيئة أو إجراء التحقيق اللازم.

ولا يؤدي عيب الشكل إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا نفى المشرع صراحة على البطلان في حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب، و إذا كان عيب الشكل جسيماً أو جوهرياً بحيث أن تلافيه كان يمكن

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص 173

² عمار عوايدي، المرجع السابق ص 136 137

³ محمد صغير بعلي، المرجع السابق ص 77، 79

أن يؤثر في مضمون القرار و يغير بجوهره¹ أما مسائل الإجراءات و الشكليات الثانوية لا تؤثر في سلامة القرار موضوعيا و المقررة لمصلحة الإدارة فلا ترتب البطلان و ذلك من باب عدم المبالغة في التمسك بالشكليات.

ب-الاختصاص: و يقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال و التصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً و على وجه يقيد به، و القاعدة أن يتم تحديد اختصاصات كل عضو إداري بموجب القوانين و الأنظمة ولا يجوز تجاوز هذه الاختصاصات و إلا أُعتبر القرار الصادر من هذا العضو باطلاً.

و قواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام لذلك لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتفق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد، و إلا فإن القرار الصادر مخالفاً لهذه القواعد يكون صعباً بعبء عدم الاختصاص القانونية.²

و القواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص يمكن حصرها في:

• يجب أن يصدر من شخص أو هيئة منوط بها إصداره، و إلا كان نشوب بعبء عدم الاختصاص.³

• يحدد القانون اختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعية معينة.

• بالإضافة إلى تحديد النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيه.

• مع ضرورة أن يتم تحديد فترة زمنية يكون لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها، فإذا صدر قرار خارج النطاق الزمني المقرر لممارسة يعد باطلاً و معيباً بعبء عدم الاختصاص.⁴

ومخالفة قواعد الاختصاص إما أن تكون في صورة إيجابية أو في صورة سلبية فتكون المخالفة إيجابية عندما يصدر الموظف قرار من اختصاص موظف آخر مثلاً، وتكون سلبية عندما يرفض الموظف إصدار قرار معين معتقداً بأنه ليس من ضمن اختصاصه.

¹ محمد عبد الله الديلمي، نظرية القرار الإداري، دار الثقافة للنشر الأردن 2001 ص 89

² محمد عبد الله الديلمي، المرجع السابق ص 93 94

³ مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص 162

⁴ نفس المرجع السابق، ص 163 164

ثانياً - الأركان الموضوعية:

1-السبب:

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية، و القانونية التي تسبق القرار و تدفع الإدارة لإصداره، فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار و ليس عنصراً نفسياً داخلياً.

1

و قد استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري:

- أن يكون سبب القرار قائماً و موجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار.
- أن يكون السبب مشروعاً، و تظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشروع أسباباً معينة يجب ان تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها.²

2-المحل:

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر الحال و المباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه.

ويجب أن يكون محل القرار ممكناً و جائزاً من الناحية القانونية، و مخالفة القرار للقواعد القانونية تتخذ صوراً متعددة و هي:

- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، كتجاهل الإدارة لقاعدة قانونية.
- الخطأ في تفسير قاعدة قانونية، كأن تعطي الإدارة معنى غير المعنى الذي يقصده المشرع.
- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، كحالة مباشرة الإدارة السلطة التي منحها القانون إليها بالنسبة لغير الحالات التي نفي عليها القانون و دون أن تتوفر الشروط.³

¹ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 81 82

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص 165 166

³ نفس المرجع السابق ص 168

3- الغاية:

يقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه و الغاية عنصر نفسي داخلي لدى مصدر القرار، و غاية القرارات الإدارية كافة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع.

1

و الأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة، و يفترض فيه ذلك و على من يدعي خلافاً ذلك الإثبات، و عيب الانحراف بالسلطة و الغاية عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنية مصدر القرار الذي يجب أن يكون سيء النية يعلم أنه يسعى إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون².

و يمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لثلاثة اعتبارات:

- استهداف المصلحة العامة من منطلق أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها و إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة في المصلحة العامة.³
- احترام قاعدة تخصيص الأهداف، فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن يسعى قرارها لتحقيقها و إذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يعد معيباً.⁴
- احترام الإجراءات المقررة، فيتعين على الغدرة احترام الإجراءات التي بينها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإن تصرفها هذا يكون مشوباً يعين إساءة استعمال السلطة في صور الانحراف بالإجراءات.⁵

الفرع الثاني : إجراءات اكتمال القرار الإداري

إن القرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية، لا تنشأ و لا تتلون إلا إذا توفرت أركانها القانونية المتفق عليها في كل القوانين المقارنة وهي ركن السبب، الاختصاص و الشكليات و الإجراءات

¹ محمد الصغير بعلي . المرجع السابق ص 84 85

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص 169 170

³ نفس المرجع السابق ص 170

⁴ المرجع نفسه ص 175

⁵ المرجع نفسه ص 172

و الهدف و المحل¹ ومتى صدر على هذا النحو فإنه قرار سليم منذ توقيعه مع ضرورة مراعاة الإجراءات التي يكتمل بها.

أولاً: القرار الإداري يكتمل بتوقيعه:

إن هذا الاتجاه هو الغالب فقها و قضاءً في فرنسا و في مصر² حيث أن معظم الفقهاء سار في هذا الدرب و من هذه الفكرة نجد الأستاذ "لوبادير" **laubadere** يقول " إن القرار الإداري يعتبر ساريًا منذ صدوره من السلطة الإدارية ويكن هذا القرار لا يجوز الاحتجاج به إلا من اليوم الذي ينقل إلى علم الأفراد بوسيلة من وسائل الشهر "

كما يرى الأستاذ "والين" **Waline** أن القرار الإداري ينتج آثاره من اليوم الذي يصبح فيه مكتملاً و حتى قبل إعلانه أو نشره و لكن إلى أن يتم هذا الإعلان أو النشر فإن القرار لا يحتج به في مواجهة الغير فلا ينقص منهم حقا أو يلقي عليهم التزاما " ونجد أن هذا هو الاتجاه الذي سار فيه معظم الفقه المقارن.³

وفي هذا الصدد نجد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية المصرية خلال شهر ديسمبر 1952 "بأن القاعدة التي قررها دستور 1923 من عدم جواز العمل بالقوانين إلا بعد نشرها قاصرة على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية ولا يمتد إلى القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها الإداري التنظيمي، حتى و لو تضمنت قواعد تنظيمية عامة مما يجعلها مندرجة في حكم القوانين بمعناها الأعم، إذ هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها توجيه الأمر للحكام و المرؤوسين مراعاتها و عدم مخالفتها و لو لم تنتشر، إذ النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية، أو لنفاذها و لا يقصد منه غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه، ويترتب على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية منذ صدور نتائج هامة منها:⁴

1-ينبغي الرجوع إلى تاريخ صدور القرار ليتسنى الحكم على مشروعيته و خصوصاً من حيث مراقبة اختصاص الجهة المصدرة له وهذا ما يؤكد الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري

¹ عمار عوايدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية ص 180

² عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات ص 49

³ نفس المرجع السابق ص 49

⁴ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ص 524

في حكمها الصادر بتاريخ 16 أكتوبر 1956 من خلال العبارات التالية " يتعين للحكم على مشروعية القرار الإداري الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره".

2- منذ صدور القرار يكون في وسع الإدارة تنفيذه دون حاجة لشهره سواء بالتبليغ إذا كان القرار فردياً أو نشره إذا كان تنظيمياً، ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد لأن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا إذا عملوا بها عن طريق وسائل العلم المقررة قانوناً. وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يمكن تعيين الموظف قبل نشر القرار المنشئ للوظيفة¹ كما أنه يمكن تعيين أعضاء لجنة أو مجلس تأديب قبل نشر اللائحة التي تبين كيفية تشكيل اللجنة أو المجلس بشرط أن لا تبدأ اللجنة أو المجلس في مزاوله الاختصاص إلا من نشر اللائحة.²

3- هل يكمن للأفراد المطالبة بالاستفادة من قرارات غير منشورة؟

إن الإجابة عن هذا السؤال بالإيجاب هي نتيجة منطقية لقاعدة أخرى هي نفاذ القرارات الإدارية في حق الإدارة منذ صدورها و في هذا الصدد ذهب قضاء مجلس الدولة إلى التفرقة بين القرارات الفردية و اللوائح، فأجاز للأفراد المطالبة بالاستفادة من القرارات الفردية التي تصدر لصالحهم حتى قبل نشرها أي من تاريخ توقيعها، أما بالنسبة للقرارات التنظيمية فإنها لا ترتب للأفراد إلا من تاريخ نشرها.³

ثانياً: القرار الإداري لا يكتمل إلا بشهره:

إن هذا الاتجاه يعد استثناء من الإجماع على الرأي الأول⁴ و يمثله فئة قليلة من الفقهاء الفرنسيين، و يتزعمه الفقيه "ستاسيوبولي" و الذي يرى " أن القرار الإداري يظل مجرد واقعة نفسية لا أهمية لها من الناحية القانونية، لا بالنسبة للإدارة و لا بالنسبة للأفراد إلا بالإعلان أو النشر عنه أو شهره".

وعليه فإن ما يستشف من هذا الرأي أن كل الأعمال السابقة عن الإعلان أو الشهر هي مجرد مشروع قرار .

¹ حكم صادر في 27 جوان 1913 في قضية "cornus"

² حكم صادر في 15 فيفري 1929

³ سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 526

⁴ يرى أن القرار الإداري يكتمل بتوقيعه من السلطة المختصة.

ويرى الفقيه الفرنسي "دوبرو" **Duperoux**¹ أنه بالرغم من أن القضاء الفرنسي قد استقر في أحكامه منذ مدة طويلة على أن القرار الإداري يصبح مكتماً و نافذاً منذ توقيعه، وهذا الامتياز الممنوح للإدارة يسمى امتياز الأسبقية "**prévilage de préalable**" ويظل هذا القرار كذلك حتى قبل إعلانه أو نشره، فإن هذا لا يمنع من القول بأن القضاء يخالف قاعدة عامة مستقرة تهيمن على القواعد القانونية كلها و تتعارض معها و هي قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.

وينتقد أصحاب هذا الاتجاه ذلك التمييز الصارم الذي يأخذ به أصحاب الرأي الأول و الذي تأثر به القضاء إلى حد كبير، وهو التفرقة بين صحة القرار الإداري من ناحية و الاحتجاج به من ناحية أخرى و يذهبون إلى التخفيف من صرامة هذا التمييز.

ويقترحون لذلك حلاً و هو أن يجعل القضاء من إجراء إعلان القرار الإداري أو نشره شرطاً لصحته و ذلك مراعاةً لجوانب العدالة، و تحقيقاً لمصلحة الأفراد.

وما يلاحظ على أصحاب هذا الاتجاه أنهم أرادوا أن يؤسوا لعيب جديد يضاف إلى العيوب الخاصة بالقرارات الإدارية²، ولكن رغم هذا فإنهم لم يجدوا صدى لا في الفقه ولا في القضاء و ظلت آراؤهم استثناءً من القاعدة التي تقول بأن القرار الإداري يكتمل بتوقيعه و أنه متى صدر فإنه يصبح نافذاً بدون تعليق ذلك على علم الأفراد به.

المبحث الثاني: الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري.

إن العلم بالقرار الإداري قد يتحقق بوسيلة من الوسائل المقررة قانوناً و هي التبليغ الشخصي و الفردي بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية و النشر بالنسبة للقرارات الإدارية العامة و تطبيقات نظرية العلم اليقين³ و لقد كان التشريع الفرنسي أول من تطرق إلى تنظيم نشر القرارات الإدارية لموجب التشريع البلدي الصادر في 1884/04/05.⁴

¹ Duperoux, la règle de la nom rétroactivité des actes administratifs p 95

² و يقصد بها حالات و أسباب عدم مشروعية القرارات الإدارية و هي عيب عدم الاختصاص و عيب مخالفة الشكل و الإجراءات ، و عيب مخالفة القانون ، و عيب الانحراف في استعمال السلطة و عيب انعدام السبب.

³ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ص 390

⁴ ينص هذا التشريع على أن النصوص العامة يجب أن تنشر و القرارات ذات المضمون الفردي يجب أن تعلن.

المطلب الأول: وسائل و شروط نفاذ القرار الإداري:

إن القرار الإداري كغيره من التصرفات يشترط لنفاذه توافر مجموعة من الشروط ليكون صحيحاً بالإضافة إلى مجموعة من الوسائل التي تتخذ و تعتمد لنفاذه و منه نتطرق في الفرع الأول إلى وسائل نفاذ القرارات الإدارية، و في الفرع الثاني إلى شروط نفاذ القرار الإداري.

الفرع الأول: وسائل نفاذ القرارات الإدارية

تتمثل وسائل نفاذ القرارات الإدارية في التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية و النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية بالإضافة إلى نظرية علم اليقين.

أولاً - تبليغ القرارات الفردية La notification:

إن القرارات الفردية هي التي تخاطب فرداً، و أفراد معينين بالاسم و يتم العلم بهذا النوع من القرارات بواسطة التبليغ الشخصي الفردي للشخص المعين تبليغاً كاملاً و شاملاً لمضمونه، و لهذا التبليغ أهمية في معرفة بدأ سيران القرار و كذا معرفة أجال بداية الطعون الإدارية و القضائية و السؤال الذي يمكن أن يطرح في هذه المسألة هو ما صدق إلزامية التبليغ و هل للإدارة كامل الحرية في اختيار وسائله.

مبدئياً تتمتع الإدارة بحرية تقدير ملائمة في تبليغ أو عدم تبليغ قراراتها الفردية لأن المشرع لم يرتب أي التزام على عاتق الإدارة في حالة عدم تبليغ قراراتها.¹

و في هذا الشأن نجد قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 19/04/1999 رقم 160507 "حيث يستخلص من بيانات القرار المعاد أن قضاة الدرجة الأولى رفضوا الدعوى طبقاً للمادة 169 من ر.ق.ك.م لكن حيث أنه استقر القضاء و بما أن القرار موضوع النزاع هو قرار فردي، كان على المستأنف عليها أن تبلغ للمستأنف تبليغ شخصي".

و ما يمكن ملاحظته أن هذا القرار كرس إلزامية تبليغ القرارات الإدارية تبليغاً شخصياً و يتضح ذلك من عبارة "كان على المستأنف" و التي في حقيقتها تفيد الإلزام، و بالتالي فإن هذا القرار اعتبر التبليغ إجراء ضروري، و حيث أنه لا وجود لنص قانوني عام يلزم الإدارة بتبليغ قراراتها الفردية فإن ما

¹ باستثناء حالات خاصة، أين نص المشرع على وجوب تبليغ الأفراد المخاطبين بالقرار تحت طائلة البطلان.

قضى به القرار السالف الذكر يعد مقبولاً و محبذاً لما لقاعدة تبليغ القرارات من فائدة عملية لاسيما في احتساب ميعاد الطعن القضائي¹.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية² نجد المادة 829 تنص "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي نسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي و التنظيمي". ومنه فإن ميعاد 04 أشهر لا يمكن احتسابه إلا من تاريخ تبليغ الإدارة لقراراتها الفردية.

كما يتضح لنا أن التبليغ شرط شكلي مقترن بحق الدفاع، كما أن إجراءات التبليغ من النظام العام، و لكن هل المشرع اشترط نمط معين أو طريقة معينة في تبليغ القرارات الإدارية؟

الجواب يتمثل في كون الإدارة ليست ملزمة بإتباع طريق معين في تبليغ قراراتها و ذلك أن المادة 829 ق.إ.م.إ حددت ميعاد رفع الدعوى، و لكنها لم تلزم الإدارة بإتباع طريقة معينة في التبليغ و من ثم فإن الإدارة مخيرة في اتخاذ طريق التبليغ الذي تراه مناسباً بين الطرق التالية:

- 1- أن تقوم بتبليغ المعني بواسطة المحضر القضائي تبليغاً شخصياً.
 - 2- بواسطة رسالة مضمونة مع العلم بالوصول.
 - 3- بواسطة استدعاء المعني و إمضائها معه على محضر رسمي يثبت ذلك.
 - 4- النشر في الجريدة الرسمية، بالنسبة لتعيين الموظفين السامين أو إعفاء مهام أو ترسيمهم.
- لكن و رغم تعدد هذه الطرق فإن الاجتهاد القضائي في بعض القرارات الصادرة عم مجلس الدولة، اعتبر أن التبليغ الذي يصل بواسطة رسالة مضمونة مع العلم بالوصول لا يمكن اعتباره صحيحاً و هو ما بينه القرار الصادر بتاريخ 1999/02/06 " ترفع المستأنفة بأن الدعوى المرفوعة بتاريخ 1996/10/18 أمام الغرفة الإدارية لمجلس الشلف جاءت خارج المهلة القانونية المنصوص عليها بالمادة 169 مكرر و ترفع بتبليغ القرار الإداري إلى المستأنف عليه لموجب رسالة موصى عليها

¹ رمضان غنائي، مقال عن موقف مجلس الدولة عن نظرية العلم اليقيني، تعليق على قرار رقم 16507 المؤرخ في 19/04/1999، مجلة

مجلس الدولة، العدد 02، سنة 2002، ص 124

² ق.إ.م.إ.

حسب الوصل المرفق، و حيث بالرجوع إلى هذه الوثيقة فإنه لا يمكن اعتبارها تبليغا صحيحا، مادامت المستأنفة لا تقدم محضر موقع عليه من كلا رئيس البلدية و المعني.¹

ثانيا: نشر القرارات التنظيمية La publication:

إن القرارات التنظيمية هي تلك التي تتضمن قواعد عامة و مجردة شبيهة بالنصوص القانونية و لا تخاطب أشخاصاً محددين بذواتهم، و إنما تقتصر بنصوصها على إنشاء مراكز قانونية عامة، و تعتبر عملية نشر القرارات الإدارية من وسائل النشر الرسمية و المعتمدة في النظام القانوني و الإداري للدولة² فلكي تكون هذه القرارات سارية المفعول و يحتج بها على المخاطبين بها³ يجب أن يعلم بها هؤلاء عن طريق النشر و عموماً يمكن القول أن قواعد النشر تخضع إلى نفس القواعد المطلقة على نشر القانون، و هنا نميز بين قرارات السلطة المركزية و السلطات اللامركزية.

1-قرارات السلطة المركزية:⁴

و تتمثل في :

-المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية.

-المراسيم الصادرة عن الوزير الأول.

-القرارات الصادرة عن الوزراء.

و هذه الأنواع من القرارات، يجب نشرها في الجريدة الرسمية، لتدخل حيز التنفيذ، و باستثناء القرارات الوزارية فإنه لم يلزم المشرع بنشرها في الجريدة الرسمية، بل تنشر وجوبا في النشرة الوزارية، لكن ما يجب ملاحظته في هذا الصدد هو أن أغلب الوزارات ليست لها نشرة وزارية.⁵

و انطلاقا من هنا فإنه لا يعتد بأي نشر آخر، كالنشر في الصحف أو اللصق في الأماكن العمومية أو إذاعته سمعياً أو بصريا و من هنا يمكن لنا أن نتساءل متى تصبح هذه القرارات ملزمة للأفراد؟⁶

¹ الحسين بن الشيخ أث مالويا، المتقى في قضاء مجلس الدولة ص 207

² عمار عوايدي، المرجع السابق ص 392

³ هنا تكمن الفائدة العملية للنشر لأن القرارات الإدارية لها تتمتع بالقوة التنفيذية و لكنها سارية في مواجهة الأشخاص بالنشر فقط

⁴ اقتصرنا على الأجهزة الأساسية الإدارية المركزية.

⁵ المذكرة ص 11

⁶ نفس المرجع ص 11

و انطلاقاً من هذا تنص المادة 04 من القانون المدني¹ "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها و في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة و يشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

2-قرارات السلطات اللامركزية:

و هي القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية (الولاية، البلدية) و هي في الحقيقة تخضع لإجراءات نشر أكثر مرونة و تنوعاً لأن المشروع لم يحدد طريقة نشر معينة و على العموم فإنها لا تخرج عن إحدى الحالات التالية:

- نشرها في مقر البلدية، أو الولاية بصفة واضحة و مؤكدة².

- النشر في المجموعات الإدارية.

أو أن عملية النشر تتم في الشوارع أو في أماكن مخصصة سلفاً لهذه العملة و لكن في حالة وجود نزاع حول عملية النشر فإنه يجب على الإدارة أن تثبت قيامها بالنشر القانوني و الكامل للقرار الإداري و إلا كان ذلك عائقاً لسريانه.

ثالثاً: نظرية العليم اليقيني *La théorie de la connaissance acquise*

إذا كان المبدأ أن ميعاد الطعن في القرار الإداري لا يبدأ سريانه إلا منذ أن يعلم به ذوو الشأن سواء بطريق النشر أو التبليغ، إذ يتمكن المخاطبين به بمقتضى هاتين الطريقتين من معرفة مضمونه و عناصره الأساسية و مدى تأثيره على مراكزهم و أوضاعهم القانونية، فيقررون في ضوء ما تقدم القيام بالطعن في القرار أو عدم الطعن فيه خلال المهلة المحددة قانونياً³.

ولكن السؤال المطروح، كيف يمكن الطعن في القرارات التي لم تنشر أو التي لم تبلغ؟ و هل يظل فيها باب الطعن مفتوحاً إلى ما لا نهاية؟

¹ الأمر 75-58 بتاريخ 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ص 325

³ إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، ص 533

قرر القضاء الإداري في القانون المقارن أن العلم بالقرارات الإدارية قد يتحقق بالنسبة للمعنيين و المخاطبين بالقرارات علماً حقيقياً فعلياً و يقينياً محدداً و قاطعاً و شاملاً لأية جهالة بمضمون و آثار القرارات الإدارية الصادرة.¹

و هذا ما أجمع عليه الفقه بتسميته نظرية العلم اليقين، و التي كانت في بدايتها من صنع القضاء الإداري الفرنسي " الذي في غياب نص تشريعي يحدد تاريخ البدء في احتساب مواعيد الطعن القضائي".²

وتتحقق مسألة العلم اليقيني في حالتين أساسيتين :

1- العلم بوجود قرار إداري خارج إجراء قضائي و تنطلق المواعيد يوم العلم بوجوده، و في هذا الصدد سار قضاة المحكمة العليا و مجلس الدولة في الجزائر، عند تطبيقهم لنظرية العلم اليقيني حيث جاء في قرار بتاريخ 1996/06/23 قضية "ب.ع" ضد وزير الداخلية ووزير الخارجية ملف رقم 13211 حيث جاء في حيثياته:

" حيث أن الطاعن كان يعلم و لو شفويّاً بقرار رفض دخوله إلى التراب الوطني منذ 1980/04/10، فالعلم الشفوي كان لبدء احتساب مواعيد الطعون الإدارية و القضائية طبقاً لهذا القرار".

2- العلم بوجود قرار إداري أثناء قضية مطروحة أمام جهة قضائية و مثال ذلك ما قضت عليه حيثيات القرار الآتي: " ...إن المدعي قد علم بالتالي القرار المطعون فيه أثناء سير و نظر الدعوى التي بث فيها سنة 1979 و أنه طبقاً لنظرية العلم اليقيني... فإن الطعن غير مقبول بسبب انقضاء الميعاد..."³

وعليه فإن ما يمكن استنتاجه أن تحقق العلم اليقيني بالقرار على ضوء الاجتهادات القضائية المختلفة فإنه يرتبط بتوفر شروط ثلاث هي:

- أن يكون هذا العلم كاملاً و شاملاً لجميع عناصر القرار.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 394.

² غناني رمضان، مقال منشور بمجلس الدولة، العدد 02، سنة 2002، ص 127.

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 334.

- أن لا يكون هذا العلم ضنيا ولا افتراضيا.

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

و بالتالي فإنه في غياب الشهر القانوني للقرار فإن الميعاد يمكن أن يبدأ في السيران متى ظهر بأي طريقة أو بأي شكل، بأن المعني علم بالقرار، و في هذا الشأن كتب الفقيه **J.Mauby**¹ بأن العلم اليقين هو اجتهاد قضائي يقر في بعض الحالات ببداية سريان مواعيد الطعن حتى وإن لم يكن القرار موضوع أي شهر صحيح و ذلك بسبب ثبوت علم الطاعن بالقرار.

و في حين اعتبر الفقيه **Renechapus** بأن العلم اليقين هو نظرية تتلمص أو تتجاوز العلم الرسمي بالقرار ففي هذه الحالة فإن العلم الواقعي بالقرار هو من يسبب بداية سريان المواعيد في مواجهة من حصل لديهم هذا العلم.²

و عليه فإنه حسب هذه النظرية فإن سريان مواعيد الطعن ضد القرارات الإدارية لا يرتبط فقط بالعلم القانوني به أي بالنشر و التبليغ لأن العلم لا الواقعي بالقرار قد يرتب في بعض الأحيان نفس الآثار التي يرتبها النشر و التبليغ، كما أنها تعتبر حلا بالنسبة لميعاد الطعن في القرارات غير المنشورة، إفلات الكثير من القرارات الإدارية غير المشروعة عن رقابة القاضي الإداري، و أنه برفضه هذا قد يتسبب القضاء بشكل غير مباشر في إضفاء صبغة الشرعية على القرارات الإدارية.

و ربما هذا السبب فإن مجلس الدولة الفرنسي قد ضيق من حدود الأخذ بهذه النظرية، و حصر العمل بها في حالات محدودة ذكرها جورج فودال **G.Vedel** وهي:³

1- الطعون المرفوعة من طرف أعضاء المجالس المنتخبة ضد القرارات الصادرة عن هذه المجالس لكون هؤلاء الأعضاء بمشاركتهم في المناقشة و التصويت على القرارات هم على علم بها و بالتالي لا حاجة إلى تبليغهم و منه فإن البدء في احتساب ميعاد الطعن القضائي يبدأ من تاريخ إصدار هذه القرارات.

¹ J.Mauby et R.drigo: traité des recours en matière administrative Litec 1992 p 290.

² René chapus, droit de contentieux administrative, thème Edition p 538.

³ غناي رمضان، المرجع السابق.

2- الطعون التي يبدي الطاعنون بأنهم كانوا على علم بهذه القرارات المطعون فيها رغم أنها غير مبلغة أو منشورة.

3- الطعون المرفوعة ضد القرارات التي تكون بطبيعتها غير قابلة للنشر أو التبليغ.

أما موقف القضاء الجزائري فإنه يترجمه القرار الصادر بتاريخ 19/04/1999 ملف رقم 160507، و الذي جاء حيثياته " علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كاف لوحده لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل...."

و إن كان هذا القرار لا يسموا إلى مصاف القرارات المبدئية التي من شأنها تسجيل تراجع عن اجتهاد قضائي سابق بسبب أنه ليس صادرا عن مجلس الدولة مشكلا من كل الفرق إلا أنه يمثل تراجع عن الأخذ بنظرية العلم اليقين ولو نسبيا.¹

الفرع الثاني: شروط نفاذ القرار الإداري

لقد كاد يجمع الفقه الفرنسي و سايره في ذلك القضاء الإداري أن النشر كوسيلة من وسائل العلم بالقرارات الإدارية لا يبلغ في دلالاته إلى علم أصحاب الشأن مبلغ الإعلان لأن النشر لا يعدو أن يكون قرينة فرضية لإثبات علم الكافة بالقرارات الإدارية ذلك أنه مادام قد وقع فإنه يفترض علمهم بها و انطلاقا من هذه الفكرة النشر حتى و إن تمَّ فإن له حجية نسبية من حيث إثبات علم الأفراد بالقرار و من حيث إثبات التاريخ كبدء حساب مواعيد الطعن، لذلك كان لزاماً علينا و من باب أولي التطرق إلى النشر السليم و شروطه.

أولاً - ضرورة إجراء النشر وفقا للنص في حالة وجوده

إن المسلم به أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة إتباع تلك الطريقة كما لو نص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة من المدينة أو قراءته في الميادين العامة، أو نشره في الجريدة الرسمية.... وفي هذه الحالة فإن الأفراد لا يعتبرون قد علموا بالقرار، إلا إذا تمَّ نشره بالطريقة المقررة و لا تستطيع مع الإدارة، تستبدل بها غيرها و لو كانت الطريقة المقررة و لا تستطيع الإدارة أن تستبدل لها غيرها و لو كانت الطريقة الجديدة أنجح في العلم² كأن تستبدل باللصق في الأماكن الخاصة النشر عن طريق السينما أو الإذاعة.

¹ عبد العزيز السيد الجوهرة، المرجع السابق، ص 113

² عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 113.

ففي فرنسا مثلاً، مداوات المجالس البلدية يجب نشرها طبقاً للقانون الصادر في 05 أبريل 1884 في مادته 56 في صورة إعلان ملصق بتقرير الجلسة و يعلق على باب ديوان الحكومة.

و في الجزائر نجد أنه من بين النصوص الخاصة التي نصت على إجراءات خاصة بالنشر ما ورد في القانون رقم 11/91¹ المؤرخ في 27 أبريل 1991 و المحدد لقواعد نزع الملكية للمنفعة العمومية حيث فرض هذا القانون سلسلة من الإجراءات نص عليها تحت طائلة البطلان و أخضع الإدارة لضرورة إتباعها و إلا تعرضت قراراتها للإبطال.

ومن جملة الإجراءات التي يجب أن تتبع ما يلي:

1- أنه قبل اللجوء إلى التصريح بالمنفعة العمومية يجب أن يسبق بتحقيق يرمي إلى إقرار ثبوت هذه المنفعة، و بالرجوع إلى المادة 06 من هذا القانون نجدها تنص على وجوب أن يكون قرار فتح التحقيق موضوع إشهار بعنوان البلدية المعنية في الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض.

2- يجب أن ينشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية و أن يبلغ لكل واحد من المعنيين و هذا تحت طائلة البطلان، و ما نصت عليه المادة 11 من هذا القانون بقولها:
"يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان لما يلي:

- أن ينشر حسب الحالة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.
- أن يبلغ كل واحد من المعنيين.
- أن يعلق في مقر البلدية التي يقع فيها الملك المطلوب نزع ملكيته حسب الكيفيات التي حددتها المادة 06 من هذا القانون طوال الفترة المنصوص عليها في المادة 13 من هذا القانون".

و بالتالي فإن ما يلاحظ على المشرع الجزائري أنه لم يترك مجالاً للشك أو المناقشة إذ نص على وجوب التبليغ تحت طائلة البطلان للمعنيين بالأمر، أما النشر فيخص الغير ممن لهم مصلحة، و قد أكدت المادة 13 من القانون 91-11 على أن آجال الطعن المحددة بشهر خروجاً عن القاعدة

¹ قانون 11/91.

العامة الواردة في القانون، تسري من تاريخ النشر أو التبليغ حسب الحالة و معناه أن تخلف هذا الإجراء يلزم القاضي بالتصريح بالبطلان دون التطرق لمسائل أخرى.¹

ويتضح من هذا النتائج التالية:

- أن طريقة النشر المنصوص عليها في هذا القانون هي طريقة خاصة و هي تشكل جزءاً من تكوين القرار في حد ذاته.
- أنه لا يمكن تصور عدم نشر هذا القرار لأنه يصبح في حكم المعدوم و لم يجد القضاء الجزائي عن هذا المبدأ إذ أكدته من خلال عدة قرارات صادرة عم المحكمة العليا ومن بينها " حيث أن القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لمشروع بناء محطة بنزين و نزع ملكية الأرض المتنازع عليها من أجل المنفعة العمومية، و الذي يعد قراراً فردياً كان يجب تبليغه للطرف الذي انتزعت من ملكيته و أن هذه الشكلية لم تحترم في دعوى الحال، حتى ولو تمّ نشر هذا المقرر في جريدة الشعب".²

ثانياً: وجوب الكشف عن محتوى القرار:

إن هذا الشرط يعتبر من أحد الدعائم الأساسية التي تتركس مبدأ الشفافية على عمل الإدارة و يعزز ثقة المواطن بها و ينطوي على أساس أن تتضمن عملية النشر على جميع البيانات الضرورية للقرار، بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده³ و يرجع ذلك لامتنياز الأسبقية، باعتبار أن العمل الإداري يتمتع بافتراض ملائمة للقانون فالقرار الذي بموجبه يعين أو يطرد به أحد الموظفين ينشئ أثراً في نفس اليوم الذي إتخذ فيه.

وتتجلى الحكمة من هذا الشرط، يضمن هذا النشر لذوي الشأن أن يكونوا في وضع يستطيعون من خلاله التحقق من مشروعية هذه القرارات من أجل أن يطعنوا فيها وهم عالمون بها تماماً.

و لقد كان مجلس الدولة الفرنسي أول من تطرق إلى هذا الشرط من خلال مناقشته في بعض الأحكام التي أصدرها.

¹ ليلي زروقي، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 03، سنة 2002، ص 15.

² قرار رقم 91481، صادر بتاريخ 1992/05/24 في قضية (ع.م) ضد والي ولاية تيزي وزو.

³ إبراهيم عبد العزيز، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، ص 525.

وعلى صعيد الفقه فقد نادى كثير من الفقهاء بأن أغلب القرارات لا تنتشر نشرًا كافيًا و من أجل أن يتم تجنب أضرار مثل هذا النشر بحقوق الأفراد فإنه لا مناص من إنشاء قضاء يكشف هذه العيوب المستترة التي خلفها القضاء القديم و كان من أبرز هؤلاء الفقهاء **GUY Issac** و الذي يرى أن الأهمية الضرورية للنشر الذي يتصف بالكفاية يعتبر أحد الضمانات المقررة للأفراد لأن هذا النشر يتيح لهؤلاء الأفراد العلم بصدور القرارات و مضمونها حتى يتهيأ للطعن فيها إذا ما أحسوا بأن ضرراً ما سيلحق بهم بسببها، فالموظف الذي لم يتسلم نص القرار و ثبت كذلك أنه لم يعلن به إعلاناً شفهيًا، و رغم أن هذا القرار نشر في الجريدة الرسمية فإن نصوص هذا القرار لا تعتبر حجة في مواجهته.

كما اعتبر مجلس الدولة، أن نشر ملخص قرارات التعيين لا يعمل على سريان ميعاد الطعن في هذه القرارات في مواجهة زملاء الموظفين الذين تمّ تعيينهم، و في الجزائر فإننا لا نجد مثلاً أكثر توضيحاً من الذي تضمنته المادة 06 من القانون 91-11 و التي تنص :

"يكون قرار فتح التحقيق و تعيين لجنة موضوع إشهار بعنوان البلدية المعينة في الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض، و يجب أن يبين القرار تحت طائلة البطلان، إضافة إلى إجراءات عمال اللجنة، تاريخ فتح التحقيق و تاريخ إنجائه، و كذا بياناً توضيحياً يحدد الهدف من العملية و مخطط الوضعية لتحديد طبيعة الأشغال المراد إنجازها.

يوضح ملف التحقيق تحت تصرف الجمهور، و تحدد محتوياته عن طريق التنظيم...."¹

و ما يلاحظ هنا أن المشرع تدخل ووضع كيفية إجراء النشر في هذه الحالة و حدد الوثائق و الملحقات بالقرار و بالتالي فإن القيام بهذه الإجراءات كاف للقول بأن النشر كاف و كاملاً للكشف عن محتوى القرار.

و هذا على عكس بعض النصوص الأخرى التي تلزم الإدارة بالنشر أو التبليغ دون أن تحدد كيفية النشر و هو الأمر الذي يساهم في إثارة النزاع بين الإدارة و الفرد حول هذه المسألة ليترك الأمر أخيراً للقضاء للقول ما إذا كان النشر كافيًا أم لا.

¹ المادة 06 من قانون 91-11 و الخاص بنزع الملكية للمنفعة العامة.

ومن أمثلة القرارات التي يجب الكشف عن محتواها كاملاً، ما نصَّ عليه المرسوم رقم 66-145¹ والتي تتعلق بوضعية الموظفين المنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، حيث نصت المادة 02 منه:

" أنه في حالة فتح مسابقات أو امتحانات من أجل ممارسة الوظائف التي تسري عليها أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإنه يجب أن تحدد هذه القرارات المنصوص عليها في هذه الفقرة ما يلي:

- 1- تعيين الوظيفة التي تفتح المسابقات أو الامتحانات من أجل الدخول إليها.
- 2- التاريخ المحقق لإجراء المسابقة أو الامتحان.
- 3- العدد الإجمالي للأماكن المعروضة.
- 4- تكوين ملف المترشح بكيفية معضلة.
- 5- تاريخ ابتداء و انتهاء التسجيل و العنوان المحدد الذي توجه إليه الملفات.
- 6- نوع الاختبارات المفروضة.
- 7- التشكيل النظامي للجنة الامتحان.
- 8- كل الأحكام المتعلقة بتعيين المترشحين المقبولين.
- 9- البرنامج المفصل للامتحان أو المسابقة.

و يتضح مما سبق أن كل هذه الخطوات و الإجراءات لها علاقة بالقرار الإداري المراد نشره، و عدم القيام بها من طرف الإدارة يجعل القرار غير واضح و لا يتسنى للأفراد فهم محتواه.

المطلب الثاني: القرارات الإدارية غير القابلة للنشر

إذا كانت القاعدة العامة تقتضي أن القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية، يجب أن تخضع لعملية النشر أو التبليغ حسب كل حالة و هذا حتى يمكن الاحتجاج بها في مواجهة المعنيين و المخاطبين بها إضافة إلى أنها وسيلة من وسائل تحديد نقطة بداية ميعد التظلم الإداري السابق الو جوبي لقبول دعوى الإلغاء كوسيلة من وسائل تحديد نقطة بداية ميعد قبول دعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية المختصة إقليمياً، حيث لا يشترط وجوب إعمال فكرة التظلم بالمجالس القضائية

¹ المرسوم 66-145، المؤرخ في 06 جوان 1966 يتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وصفية الموظفين.

المختصة إقليمياً، حيث لا يشترط وجوب إعمال فكرة التظلم الإداري السابق لقبول دعوى الإلغاء كما هو مقرر في المادة 829 ق.إ.م.إ.¹

لكن هل كل القرارات الإدارية يجب أن تخضع لعملية النشر أو التبليغ؟

إن القاعدة العامة التي ذكرناها سابقاً تعرف استثناء يتمثل في وجود بعض القرارات التي لا تقبل النشر أو التبليغ و تنقسم إلى قرارات الرفض الضمنية الصادرة من الإدارية فرع أول و قرارات لا تقبل النشر أو الإعلان بطبيعتها فرع ثاني.

الفرع الأول: قرارات الرفض الضمنية

و يقصد بها القرارات التي تعبر عن موقف سلبي من جانب الإدارة و هي تنشأ عن امتناع الإدارة عن الإجابة إزاء ما طلب منها بالموافقة أو عدم الموافقة.

أولاً: في الجزائر: و قد اعتبر المشرع مثلاً سكوت الإدارة و عدم ردها لما طلب منها قراراً ضمناً بالرفض مثل سكوتها للرد عن الطعن الإداري المسبق و المنصوص عليه في المادة 830 ق.إ.م.إ. و التي يرفع أما السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار أو أما الجهة التي أصدرت القرار نفسه.²

أما نتيجة هذا الطعن فقد نصت عليها المادة 830 من ق.إ.م. " يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

و في حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي، الذي يسرى من تاريخ انتهاء اجل الشهرين المشار إليه في الفترة أعلاه.

ومن هذه المادة يتضح ما المقصود بقرار الرفض الضمني، و عليه فإنه من الطبيعي أن القرارات السلبية أو القرارات الضمنية الصادرة بالرفض لا يتصور أن تكون محلاً للنشر أو التبليغ و هو ما يثير مشكلة أخرى تتعلق بمسألة تحديد بدء سريان مهلة الطعن بالإبطال في هذه القرارات و هذا الموقف هو السائد في القانون المقارن، فقد اعتبر المشرع اللبناني سكوت الإدارة و عدم ردها لما

¹ الدكتور عوابدي عمار - النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - الجزء الثاني - نظرية الدعوى الإدارية - الطبعة الثالثة - ص 399.

² من الشرط أبقاه المشرع فقط في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية يعد ما كان شرطاً لا زماً حتى في القرارات الصادرة عن السلطات المحلية قبل تعديل 18 أوت 1990.

طلب منها قرار ضمنيا بالرفض و في ذلك نصت المادة 68 من المرسوم الإشتراعي رقم 10434 على أنه "...إذ لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهر في اعتبارا من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه، اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض...."¹

ثانيا: في فرنسا

فلم يكن يوجد ميعاد محدد للطعن في مثل هذه القرارات قبل صدور التشريعات المنظمة لذلك وقد كانت هذه الميزة الممنوحة لأصحاب الشأن و الناتجة عن عدم تحديد ميعاد للطعن تمثل عائقاً كبيراً ولقد صدر أول تشريع منظم للطعن في هذه القرارات و هو القانون الصادر في 18 ديسمبر 1940 نص على أنه إذا مضت أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب إلى الإدارة دون رد عليه فإن من حق مقدم الطلب، الطعن في القرار الضمني بالرفض الناتج عن اتخاذ الإدارة موقفا سلبيا حيال طلبه، كما يبدأ ميعاد الطعن في هذه القرارات بعد مضي هذه الأربعة أشهر.

و لكن بعد التغييرات و العيوب التي مست هذا التشريع بعد أن كان الشخص حسن النية يتلقى تأكيدات شفوية من الإدارة بأنها ستبت في طلبه قريبا بقرار صريح فيأمن من هذه الوعود الإدارية ثم يواجه بعد ذلك بأن الإدارة لم تف بوعودها و أن ميعاد الطعن قد انتمى، بحيث لا تقبل دعوات أمام القضاء، و لهذا السبب تم اللجوء إلى إصدار القانون رقم 557 بتاريخ 08/06/1956 و أعاد فيه المشرع الفرنسي تنظيم مواعيد الطعن في هذه القرارات و التي كانت كالاتي :

بالنسبة لدعاوي الإلغاء: فإن ميعاد الطعن في القرار الضمني هو أربعة أشهر، تبدأ من تاريخ تقديم صاحب الشأن طلبه إلى الإدارة، فإذا صدر قرار صريح بالرفض أثناء سريان تلك المدة فإن إعلان هذا القرار الصريح يعمل على سريان ميعاد الطلب من جديد.

بالنسبة لدعاوي القضاء الكامل:

فقد ردّ القانون الأخير نفس النظام الذي كان ساريا من قبل سنة 1940 و الذي يقضي بعدم وجود ميعاد للطعن في القرار الإداري الضمني، ولكن هذا الميعاد من تاريخ الإعلان².

¹ الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا- مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني ص 542.

²الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري - المرجع السابق ص 157.

ثالثاً: أما في مصر:

نصت المادة 22 من قانون مجلس الدولة سنة 1959 على أنه:

"يعتبر فوات ستين (60) يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، و يكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم، ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً فإن سريان الميعاد يبدأ في هذه الحالة من تاريخ إعلان القرار الصريح بالرفض و قد أوضحت المحكمة الإدارية العليا هذه القواعد إذ قالت:

" أنه على مقتضى حكم المادة 22 من القانون 55 لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة، إذا لم يكن القرار الحكمي يرفض التظلم قد تحقق بقوات الستين يوماً المحددة لفحص التظلم، فإن أجابت السلطات المختصة قبل فواته بقرار صريح بالرفض، وجب حساب الميعاد من تاريخ إعلان هذا القرار الصريح بالرفض لأن هذا الإعلان هو الذي يجرى سريان الميعاد منه قانوناً.

ومن خلال هذه الأمثلة التي ذكرناها و التي وردت في القانون المقارن فإننا نخلص إلى نتيجة و هي أن كل القوانين تتفق على مبدأ عدم نشر القرارات السلبية الصادرة من الإدارة، و بالتالي فإن الحل الوحيد للطعن في هذه القرارات هو تحديد المدة من طرف المشرع في حد ذاته، غير أن المسألة قد تثير بعض الإشكاليات من خلال إثبات تاريخ إيداع الشكوى أو الطعن الإداري، لأنه يمثل نقطة بداية لحساب المهلة المنصوص عليها من طرف المشرع لرفع دعوى الإلغاء في حالة ما إذا لم ترد الإدارة بقرار صريح.

الفرع الثاني: قرارات لا تقبل النشر بطبيعتها

إلى جانب القرارات السلبية أو قرارات الرفض الضمنية، فإن هناك نوع آخر من القرارات ذو طبيعة لأتقبل النشر أو التبليغ فما هي طبيعة هذه القرارات؟

إن أول من تطرف لهذا النوع من القرارات ووضح طبيعتها و حدد شروطها و نتائجها، و عليه يمكن القول أن من القرارات ووضح طبيعتها و حدد شروطها و نتائجها، و عليه يمكن القول أن من أضفى هذه الصبغة على هذه القرارات هو القضاء الإداري و ليس الإدارة في حد ذاتها.

و من بين الأحكام الشهيرة الصادرة في هذا الشأن الحكم الصادر في 1952/05/23 و الحكم الصادر في 1953/05/15 و التي من خلالها قدم المجلس لأول مرة شكلاً جديداً من أشكال

القرارات الإدارية غير القابلة للنشر، و الإعلان بسبب طبيعتها و ما يلاحظ على هذين الحكامين أنهما يتشابهان إلى حد كبير باستثناء بعض الاختلافات الطفيفة في كل من الحكامين.

صدر قرار من المحافظ بقبول أحد الأطفال في مؤسسة المساعدات العامة للطفولة ثم بعد ثلاث سنوات تقدم أحد الأشخاص للمطالبة بهذا الطفل ففي قضية **Rogé** لم بشر مضمون الحكم إلى صفة هذا الطالب بينما في قضية **Epoux Dastillon** فقد تمت الإشارة إلى أن الطالب هو الأم و زوجها.¹

و من خلال هذين الحكامين وضع مجلس الدولة الفرنسي قاعدتين:²

-الأولى: أن قرار المحافظ الذي وافق فيه على إلحاق الطفل بمؤسسة المساعدات العامة، هذا القرار يعتبر غير قابل للنشر أو الإعلان بسبب طبيعته، لأن هذا النشر سيكون مخالفاً لنفس المادة 11 من القانون الصادر في 15 أبريل 1943 المتعلق بتقديم الأطفال يطرق الهجر السري.

كما لا يمكن إعلان القرار أيضا لأن الإعلان هنا يطرح افتراضيين.

1- حالة الشخص الذي يرفض الإفصاح عن شخصيته عند تقديم الطفل إلى المؤسسة، و في هذه الحالة فإن القرار الذي يصدر بالموافقة على إلحاق الطفل بالمؤسسة لا يمكن إعلانه إلى أي شخص.

2- حالة الشخص الذي يفصح عن شخصيته وصفته و رابطة قرابته بالطفل و هنا إذا لم يحدث إعلان القرار بقبول الطفل إلى هذا الشخص فإن ذلك يعتبر سبب من أسباب إهدار سلطة هذا الشخص على الطفل.

-الثانية: إن القاعدة الثانية التي قررها التي قررها مجلس الدولة في هذا الشأن أنه في حالة وجود قرار غير قابل للنشر بطبيعته فإن ميعاد الطعن في هذا القرار بالنسبة لأصحاب الشأن يبدأ من التاريخ الذي يتأكد فيه علمهم به، و يكون ذلك عن طريق الإشارة إلى هذا القرار في قرار رسمي آخر يتأكد علمهم به عن طريقته، وهذا النموذج من القرار الرسمي الآخر هو حكم القضاء.

¹ لحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1966/06/26 في القضية رقم 1272، و القضية رقم 1291 و القضية رقم 1480.

² محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، ص 500.

وهو الأمر الذي حدث في قضية **Rogé** عندما تمّ إعلان الحكم المستأنف من المحكمة إلى المدعي و نص فيه على مشروعية القرار الصادر من المحافظ بإلحاق الطفل في المؤسسة و من تاريخ إعلان هذا الحكم يبدأ ميعاد الدعوى القضائية.

و نفس الشيء بالنسبة لقضية **Dastillon** فقد رفضت المحكمة طلبه الزوجين بإعادة الطفل، و كانت المحكمة قد استندت في هذا الحكم قرار المحافظ بقبول الطفل فاستأنف الزوجان هذا الحكم، لكن في مرحلة الاستئناف ثبت أن المستأنفين يعلمان تماماً عن طريق الحكم المستأنف بوجود القرار الذي أصدره المحافظ و من هذا التاريخ، أي تاريخ تبليغهما بهذا الحكم فهما عالمان بالقرار و منه أيضاً يبدأ حساب الطعن.

و ما يستنتج من هذا أن مجلس الدولة الفرنسي من خلال هذه الأحكام أنه أسس لنظرية جديدة لوسيلة من وسائل العلم بالقرار الإداري و هي صيغة العلم العرضي اليقين بالقرار، و هذا العلم يحدث عن طريق القرار الرسمي الذي يتمثل في الحكم القضائي و الذي اعتبره المجلس أنه مجرد تبليغه يمثل بداية ميعاد الطعن في هذا القرار.

و إذا كانت هذه القرارات غير قابلة للنشر فإن المسألة التي كانت تثيرها هي الطعن فيها و التي أوجد لها القضاء الفرنسي الحلول السابقة الذكر و إن كانت تعتبر استثناءً من القاعدة العامة التي أوردتها كل القوانين المقارنة و القاضية بضرورة نشر و تبليغ القرارات الإدارية على المخاطبين بها عملاً بمبدأ المشروعية.

و إن كنا قد تطرقنا إلى هذه القاعدة في الفصل الأول و عرفنا الإطار العام و الأحكام العامة التي تضبط عملية النشر و التبليغ فإننا لا نتوقف دون أن نتعرف على الاستثناء الذي قد تنتهجه الإدارة لعدم نشر القرارات أو تبليغها أو الآثار المترتبة على عدم القيام بهذا الالتزام و قيمة هذا العمل القانوني و هو ما نحاول معرفته في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: آثار القرار الإداري الغير المنشور

الفصل الثاني: آثار القرار الإداري الغير المنشور

إن المقصود بآثار القرار الإداري غير المنشور في مواجهة الإدارة و الأفراد هو البحث في مدى نفاذ هذه القرارات و لمعرفة ذلك لابد من الرجوع إلى ما ذكرناه سابقا حيث تناولنا الخلاف الفقهي الذي ثار بشأن الإجراء الذي لا يكتمل به القرار الإداري، و رأينا كيف

انقسم الفقه بشأن تحديد الإجراء الذي يكتمل به القرار الإداري إلى قسمين.

و انتهينا إلى الرأي الأرجح في القانون الإداري المقارن و الذي لا يرى أن القرار الإداري يكتسب قوته التنفيذية كما يرتب آثاره بمجرد إصداره دون تعليق ذلك على النشر و الإعلان إذا النشر ليس شرطاً إلا للاحتجاج به في مواجهته المخاطبين بأحكامه.

و إذا كان الأمر كذلك فكيف يكون الحل بالنسبة للقرار الذي لم ينشر؟ و هل يمكن الاحتجاج به في هذه الحالة؟ و في مواجهته من يحتج به؟

لهذا سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مدى حجية القرار الإداري غير المنشور في مواجهة الإدارة.

المبحث الثاني: مدى حجية القرار الإداري غير المنشور في مواجهة الأفراد.

المبحث الأول: أثر القرار الإداري غير المنشور في مواجهة الإدارة

لقد أثريت مسألة الاحتجاج بالقرار الإداري الغير المنشور و كانت النتيجة أن نقسم الفقه على نفسه و تركز الخلاف حول القرار التنظيمي و الاحتجاج به في مواجه الإدارة¹(المطلب أول) و ذلك دون القرار الفردي(المطلب ثاني) و بالتبعية و جب التطرق إلى النتيجة المترتبة عن ذلك (المطلب ثالث)

المطلب الأول: آثار القرار التنظيمي الغير المنشور

إن معظم الدراسات الفقهية التي تطرقت لهذا الموضوع جاءت متباينة² وانقسمت على نفسها إلى اتجاهين نقسمها إلى فرعين:

الفرع الأول: الإتجاه الأول

يذهب إلى أن القرار التنظيمي يلزم الإدارة منذ صدوره قل نشره و رتب هذا الجانب على هذا الرأي نتيجة هامة هي أنه يجوز للأفراد التمسك بهذا القرار في مواجهة الإدارة قبل نشره و تمسكوا بنفس الحجج التي تمسكوا بها في تبريرهم لإمكانية تمسك الأفراد اتجاه الإدارة قبل نشره و تمسكوا بنفس الحجج التي تمسكوا بها في تبريرهم لإمكانية تمسك الأفراد تجاه الإدارة بالقانون الذي لم ينشر و في هذا الصدد يقول الأستاذ **Revero**³ (إن القرار الإداري ينتج عن أثره مجرد إصداره و تلتزم الإدارة منذ هذه اللحظة بالعمل بموجبه فيما يخصها و لكنها لا تستطيع أن تحتج بهذا القرار مواجهة الأفراد إلا بعد علمهم به).

و يقول الأستاذ لوبادير **Laubadère**: " إن النشر لم يكف إلا لمصلحة الأفراد أما الإدارة فيفترض فيها العلم بالقرارات التي تصدرها"، و يرى الدكتور محمد فؤاد مهنا⁴ نفس الرؤية حيث يقول " إن القاعدة في هذا الشأن أن القرارات الإدارات سواء كانت تنظيمية أو فردية تعتبر ملزمة للسلطات التي أصدرتها من تاريخ إصدارها أي بمجرد التوقيع عليها و معنى هذا أن هناك فترة قبل نشر القرار يمكن للإدارة خلالها أن تنفذه على ألا يرتب أثره في مواجهة الأفراد إلا بعد أن يعملوا به "وقد انظم

¹عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ص 204.

²الدكتور محمد السناري، نفاذ القرارات الإداري (دراسة مقارنة) ص 125.

³Revero: droit administratif 3° édition p 92

⁴دروس في القانون الإداري - ص309.

إلى هذا التيار العميد سليمان محمد الطماوي حيث يقول " إن الإجابة بالإيجاب (أي حق الأفراد في التمسك بالقرارات الإدارية غير المنشورة) هي النتيجة المنطقية لقاعدة نفاذ القرارات الإدارية منذ صدورها" و هو لم يفرق في هذا بين القرارات الفردية و التنظيمية.

ويتضح من خلال هذه الآراء أنهم يسايرون في ذلك:

-منطق النظرية عدم الاحتجاج ذلك أن هذه النظرية تعترف بوجود القرار الإداري بمجرد توقيعه من مصدره و من ثم فإنه يكون نافذا في حق الإدارة منذ لحظة التوقيع و هذا بدوره يؤدي إلى إمكانية احتجاج الأفراد به في مواجهة الإدارة منذ تلك اللحظة بغض النظر عن كونه قرارا تنظيميا أو فرديا.

-بالإضافة إلى هذا فإن النشر تقرر لمصلحة الأفراد¹ و ليس لمصلحة الإدارة لأن هذه الأخيرة يفترض علمها بقراراتها الإدارية بمجرد صدورها و قبل نشرها.

الفرع الثاني: الإتجاه الثاني

يرى أصحاب هذا الرأي أن القرارات الإدارية التنظيمية لا يستطيع الأفراد التمسك بها في مواجهة الإدارة إلا بعد شهرها و ذلك لسبب بسيط هو أن حسن الإدارة يقتض وضع نقطة محددة ينتهي عندها التنظيم القديم ليبدأ التنظيم الجديد² فلا بد من وجود حد فاصل بين سريان اللائحة القديمة و اللائحة الجديدة في مواجهة كل من الأفراد و الإدارة و لا يتسنى وضع هذا الحد الفاصل إلا بإحداث واقعة معينة هي نشر اللائحة الجديدة و متى نشرت هذه اللائحة القديمة بالنشر و ليس بصور اللائحة الجديدة.

ويتضح جليا من هذا أن أصحاب هذا الرأي يساوون ما بين اللائحة و القانون بحيث يعتبرون اللائحة تشريعا فرعيا تقوم به الإدارة في مجال عمله التنظيمي و إن كانت لا تستلزم عن إصدارها القيام بالعملية التشريعية المركبة التي يمر بها القانون من خلال عمل السلطات التشريعية و التنفيذية إلى أن ينتهي بالإصدار، فإن اللائحة لا تختلف عن القانون إلا في هذه النقطة، و لكن ما على ذلك فهما يتشابهان من الناحية الموضوعية فيتضمنان أحكاماً و نصوصاً عامة و مجردة و يخاطبان بهذه الأحكام و النصوص عدداً غير محدود و معين من الأشخاص كما أنهما لا ينشآن مراكز

¹ و هذا ليتمكن الأفراد المخاطبين بالقرار من ممارسة حقهم في رفع دعوى الإلغاء لأنه من تاريخ النشر و العلم يبدأ حساب الميعاد للفقرة المحددة لرفع هذه الدعوى.

² جورج فيدال ، بيار دالفولفيه Pierre de Ivolve القانون الإداري الجزء الأول ص 225 ترجمة منصور القاضي.

قانونية ذاتية أو شخصية و إنما ينشأن مراكز عامة، لذلك كان من المنطق أن يسري على اللائحة ما يسري على القانون فإن عدم جواز الاحتجاج بها في مواجهة الإدارة قبل نشرها لإتحاد العلة بينهما.

و في هذا الاتجاه سار القضاء الإداري الفرنسي و كمثال على ذلك حكم مجلس الدولة لفرنسي الصادر بتاريخ 1954/11/26 حيث تلخص واقع هذا الحكم في " أن الأنسة Balthazard كانت قد فصلت بقرار صدر من المدير الإقليمي للبريد بتاريخ 20 أبريل 1950 تنفيذاً للتعليمات الوزارية الصادرة عن وزير البريد و البرقيات بتاريخ 1950/04/19 و المتعلقة بالصلاحيات الوظيفية و حق الموظفين في العمل أثناء فترة التمرن و لكن هذه التعليمات لم تكن قد نشرت في المجموعة الرسمية الخاصة بموظفي البريد و البرقيات ف قضى المجلس برفض الدعوى مستنداً إلى أن هذه التعليمات الوزارية لا تعتبر قابلة للتطبيق إلا في 20 أبريل أي في نفس اليوم الذي صدر فيه القرار المطعون فيه، ولا تستفيد المدعية من هذا القرار التنظيمي.

أما موقف القضاء المصري فمتجسد في الحكم الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1962¹ و الذي يتحدث فيه عن أثر القرارات غير المنشورة و ما إذا كان عدم النشر يوقف نفاذها كما هو الشأن بالنسبة للقوانين و قد توصل في هذا الحكم إلى التفرقة بين القانون و القرارات الإدارية، تنظيمية أو فردية ، فالقانون وحده حسب موقف القضاء المصري في هذا الحكم هو الذي لا يجوز العمل به إلا بعد نشره دون القرار التنظيمي أو الفردي.

المطلب الثاني: آثار القرار الفردي الغير المنشور

يكاد يجمع الفقه الإداري المقارن على حق الأفراد في التمسك بالقرار الإداري غير المنشور في مواجهة الإدارة منذ صدوره و يقصد بإصدار القرار إفصاح الإدارة المختصة عن مضمونه² أيًا كان أسلوب الإفصاح عنه شفاهة أو كتابة و أيًا كان وضعه القانوني سليماً أو مشبوهاً بعيب من العيوب طالما لم يصل هذا العيب إلى حد الجسامة الذي يفقده وصف القرار الإداري.

¹ حكم ذكره الأستاذ سليمان الطماوي في مؤلفه: النظرية العامة للقرارات الإدارية/ طبعة 1991 ص 523.

²الدكتورة عبد العزيز إبراهيم شيجا، المرجع السابق ص 579.

الفرع الأول: الآراء الفقيه

و في هذا الصدد يقول العميد **G.vedel** أن القرار الإداري يمكن أن يرتب حقوقاً لذوي الشأن قبل نشره.

و يبرر الأستاذ **Issac**¹ بأن سبب ذلك ، راجع إلى نظرية عدم الاحتجاج تنطوي في حد ذاتها على التأكيد بألا قيمة للاحتجاج بالقرار في مواجهة فرد إذا لم يتمكن هذا الفرد من التمسك بالفائدة التي يربتها له هذا القرار و التي يستفيد منها الفرد، إلا أن ينشر أو يعلن هذا القرار و تبعاً لذلك فإنه يجوز للموظف التمسك بقرار تعيينه السليم منذ تاريخ صدوره و التمسك بالحقوق التي أنشأها له هذا القرار كما لا يجوز للإدارة سحب هذا القرار .

أولاً: موقف القضاء الفرنسي:

إن القضاء الإداري الفرنسي اعترف بحق الأفراد في الاحتجاج الفردي قبل شهره في مواجهته الإدارة و لكن قبل قد أن يستقر على هذا الرأي فإنه مر بصدده هذه المسألة بثلاث مراحل و كانت آخرها المرحلة التي بدأت منذ عام 1952 و التي استقر فيها مجلس الدولة الفرنسي على حق الأفراد في الاحتجاج بالقرارات الإدارية الفردية قبل نشرها في مواجهة الإدارة.

ففي المرحلة الأولى: رفض المجلس تمسك الأفراد في مواجهة الإدارة بالقرار الفردي إلا أن يشهر .

و في المرحلة الثانية: اعترف المجلس بصحة القرار الإداري حتى ولو لم يبلغ و لكن في المقابل رفض تمسك الأفراد به في مواجهة الإدارة وما يلاحظ أنه في هذه المرحلة أن القضاء الإداري الفرنسي أسس لفكرة استقلالية القرار عن مسألة النفاذ.

وفي المرحلة الثالثة: أجاز مجلس الدولة الفرنسي للأفراد التمسك في مواجهة الإدارة بالقرار الفردي حتى و لو لم ينشر .

و لقد ترتب على إقرار هذا المبدأ نتائج هامة تتضح جلياً من خلال الأحكام المتعددة التي قضى بها المجلس و لعل من جملة هذه النتائج أن القرار الفردي متى صدر سليماً فإنه يكتسب صحته و

¹الدكتور محمد السناري- المرجع السابق ص 135.

تصبح له قوته الملزمة كما ينتج آثاره منذ توقيعه، ولكن لا يجوز للإدارة الاحتجاج به في مواجهة الأفراد إلا بنشره بالوسائل المقررة قانوناً¹.

ومن جهة أخرى فإنه يمكن للأفراد أن يتمسكوا به في مواجهة الإدارة دون انتظار لنشره أو إعلانه كما أن لهم أن يتمسكوا بآثره التي تترتب لهم فائدة منه، و هذا نابع من فكرة أنه لا يجوز للإدارة أن تحتج بعد النشر أو الإعلان لأنها ترتبط بالقرار منذ تاريخ صدوره.

ولقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ ونتائجه لأول مرة في حكم أحكامه الشهيرة في تاريخ قضائه في قضية **Mattei** الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 1952².

و تتلخص وقائع هذا الحكم في أن محافظ السين أصدر قراراً بتاريخ 13/07/1948 بتعيين الأنسة **Mattei** في إحدى الوظائف بمركز الهاتف بقصر العدالة في باريس و لم يعلن هذا القرار إلى صاحبة الشأن، كما لم ينشر أو يبدأ في التنفيذ، ثم أصدر القرار المحافظ قراراً آخر بتاريخ 05/01/1949 بإلغاء القرار الأول و تعيين السيدة بالقرار الصادر في 31/01/1949 في الوظيفة التي أسندت من قبل إلى الأنسة **Mattei** وهو ما جعل هذه الأخيرة ترفع دعوى مطالبة بإلغاء القرارين الأخيرين معاً، و لقد استجاب المجلس إلى طلب الإلغاء قاضياً في ذلك بجواز تمسك المدعية بالقرار الأول الصادر بتعيينها رغم عدم إعلانه.

و تبعاً لذلك فإنه يجوز للغير التمسك في مواجهة الإدارة بالقرار الفردي قبل إعلانه أو نشره مع الاستفادة من الآثار التي يربتها لمصلحتهم شأنهم في ذلك شأن من صدر القرار لمصلحته.

ولقد توالى أحكام بعد حكم **Mattei** سالكة في نفس المنهج فقد قضى في حكم آخر صدر بتاريخ 13/04/1956 بأن القرار الصادر في 18/06/1947 لم يكن نتيجة لأعمال غش ارتكبتها المدعي و لذلك فهو ينش حقوقاً لمصلحة المدعي منذ توقيعه و لو لم يبلغ به.

¹الدكتور محمد السناري، المرجع السابق ص 133.

²الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري . المرجع السابق ص 217.

ثانياً: في مصر:

استقر القضاء و الفقه على الأخذ بهذا المبدأ¹ و ذلك بالرغم من أن الرأي السائد هو عدم التفرة بين القرارات التنظيمية و القرارات الفردية في هذا الصدد و لذلك جاءت عبارات الفقهاء و أحكام القضاء جامعة بين النوعين.

و ما يلاحظ من خلال الآراء التي تم التطرق إليها و المبررات المستند إليها أن مسألة تمسك الأفراد في مواجهة الإدارة بالقرار الإداري الفردي غير المنشور قائم على الأسباب التالية:

أولاً: أنه يسير مع منطق نظرية عدم الاحتجاج (التي نتطرق إليها لاحقاً) و التي يعتقها غالبية القضاء و الفقه المقارن.

ثانياً: أنه لا يترتب على الأخذ بها النتائج التي تترتب في حالة إجازة تمسك الأفراد بالقرار الإداري التنظيمي غير المنشور، و يرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة القرار الفردي عن القرار التنظيمي، فبينما الأول يشمل أحكاماً فردية و يخاطب فرداً معيناً بالذات، نجد أن الثاني يشمل أحكاماً عامة مجردة و لا يخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على نفاذ القرارات الإدارية منذ صدورها

إن الرأي السائد في الفقه و القضاء الفرنسي أن القرار الإداري الفردي ينفذ في مواجهة الإدارة منذ صدوره و هذا قبل نشره أو تبليغه بينما القرار التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا بالنشر و يترتب على نفاذ القرار في مواجهة الإدارة من تاريخ صدور النتائج التالية.

- 1- التزام الإدارة بالقرار الصادر منها فلا تستطيع العدول عنه إلا في حالات معينة كأن يكون معيباً في أحد عناصره أو يكون غير ملائم في نظر السلطات الرئاسية².
- 2- إن مشروعية القرار تحدد من حيث عناصر صحته على القواعد القانونية المعمول بها وقت نفاذه دون الاعتداد بأي تعديل يطرأ على هذه القواعد بعد نفاذ القرار.
- 3- يكون للإدارة منذ تاريخ نفاذ القرار سلطة تنفيذية **Entre en vigueur** بالنسبة للقرار و إن كان هذا التنفيذ يجب أن لا يترتب أثره تجاه الغير إلا بعد ثبوت تاريخ العلم به بتبليغه أو إذا

¹الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ص 309.

²الدكتور إبراهيم عبد العزيز شحا ، المرجع السابق ص 579.

ثبت العلم به علماً يقينياً، و في المقابل يجوز الاحتجاج من جانب الأفراد في مواجهة الإدارة بالقرار منذ وقت إصداره لا من تاريخ نشره، ومن ثم لا يجوز التوصل من تنفيذه بحجة عدم قيامها بالشهر أو الإعلام بالقرار، و ذلك أن الشهر و العلم بالقرار متطلب لنفاذه في مواجهة الأفراد المعينين به لا شرط إصداره أو لنفاذه.

4- و إذا كان هذا المبدأ¹ يصح تطبيقه على القرارات البسيطة فإنه يعرف استثناءات في ما يخص نوعاً آخر من القرارات الإدارية و هي القرارات المعلقة على شرط واقف، و القرارات المعلقة على شرط فاسخ.

أ/ القرارات المتضمنة شرط واقف:

إذا كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها و بالتبعية إمكانية جواز تمسك الأفراد بها في مواجهة الإدارة فإن هذه القاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا على القرارات الإدارية البسيطة² أما القرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها مرهون بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار.

و لقد أجمع شراح الفقه الإداري على أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية في شروط موقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام و من ذلك أن تصدر الإدارة قراراً و تعلق نفاذه على مصادقة هيئة أخرى أو موافقة البرلمان على صنع الاعتماد اللازم لتنفيذه³.

ب/ القرارات المتضمنة شرطاً فاسخاً:

القاعدة أن هذه القرارات تعتبر نافذة في مواجهة الإدارة منذ صدورها و قبل إعلانها أو نشرها إلا أن تحقق الشرط الفاسخ من شأنه أن يعمل على إنهاء آثار هذه القرارات من تاريخ تحقق هذا الشرط. و من أمثلة الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصاً و تعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة فإذا زالت تلك الحالة انقضى الأثر الخاص بالقرار.

وإذا كان هذا هو شأن القرارات الإدارية غير المنشورة في مواجهة الإدارة فكيف هو شأنها في مواجهة الأفراد؟

¹ عبد العزيز الجوهري، نفس المرجع، ص 220.

² محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 532.

³ إذا كانت القاعدة هي عدم نفاذ القرارات أصلاً فمن باب أولى عدم جواز الاحتجاج بها من طرف الأفراد في مواجهة الإدارة قبل نشرها.

المبحث الثاني: آثار القرار الإداري الغير المنشور في مواجهة الأفراد

رأينا في ما سبق مدى نفاذ القرارات الإدارية غير المنشورة سواء كانت تنظيمية أو فردية في مواجهة الإدارة، و نتناول في هذا المبحث مدى نفاذها في مواجهته الأفراد و يكون ذلك بمناقشة مسألة صحة القرار الإداري غير المنشور في المطلب الأول، ثم مدى إمكانية الاحتجاج به من طرف الإدارة في مواجهته الأفراد في مطلب ثان.

المطلب الأول: مدى صحة القرار الإداري غير المنشور

القاعدة العامة تقتضي أنه إذا كان القرار الإداري فرداً فإن العلم به يكون من تاريخ الإعلان أي إعلان صاحب الشأن به، ومنذ هذا التاريخ يعد القرار نافذاً أو يمكن الاحتجاج به قبل المخاطب به فيما فرضه القرار من الالتزامات أو الواجبات.

أما إذا كان القرار تنظيمياً فإن العلم به يكون بنشره في الجريدة الرسمية وهذا حتى يرتب التبليغ أو النشر أثره في نفاذ القرار و الاحتجاج به قبل المخاطبين به.

و إذا كان في الأحوال العادية فكيف يكون الأمر في القرار غير المنشور أو غير المعلن أو الخفي كما يسمى أحياناً **L'acte occulte**.

الفرع الأول: الاتجاه الأول

من المسلم به في الفقه والقضاء الفرنسيين أن القرار الإداري غير المعلن هو قرار سليم، بل و نافذاً في حق الإدارة كما رأينا، و هذا الشأن يقول المفوض "**Helbronner**"¹ أن النشر ليس هو الذي يكسب القرار وجوده القانوني أو يضيف عليه قوته و كل أثره ينحصر في نقل القرار إلى علم الأفراد لكي يلتزموا به و يخضعوا لأحكامه... و ما لم يتم هذا النشر فلا أثر له قبل الأفراد فلا يلتزمون به و لكن القرار يحتفظ بقيمته القانونية رغم ذلك.

وهذا هو الاتجاه الذي سارت فيه المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في 20 أبريل 1960 حيث تؤكد " ... أنت ما يزعمه المدعي من حيث الشكل إنما يلحق عملية النشر و لا يمس كيان القرار ذاته و لا صحته كتصرف قانوني ذلك أن للقرار الإداري هو إفصاح... أما عملية

¹ Ce n'est pas la publication d'un décret qui lui donne la validité. l'existence l'égal: cette existence est indépendant de la publication.. la publication a uniquement pour but de la porter (le décret) à la connaissance de tous les citoyens...

النشر في ذاتها فهي إجراء لاحق لا يعدوا أن يكون تسجيلاً لما تتم فلا يرتد أثرها إلى ذات القرار و لا يمس صحته¹.

و من هنا يتضح أن الإطار الذي يسير فيه جانب من الفقه² أن هذا القرار هو قرار سليم، رغم عدم نفاذه و لكن هذا التوجه قد يؤدي في بعض الحالات إلى الإخلال بالضمانات التي يرتبها الفقهاء على عدم نفاذ القرار غير المنشور في مواجهة الأفراد. وقد تجسد هذا الخطر في الحكم الصادر عن مجلس مواجهة الأفراد. و قد تجسد هذا الخطر الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 17 جويلية سنة 1913 في قضية³ **Syndicat national des chemins de far de France et de colonne** والتي تتخلص وقائعها فيما يلي: " إنه في أوائل شهر أكتوبر سنة 1910 شلت حركة القطارات في شمال فرنسا نتيجة إضراب عمال السكك الحديدية في تلك المنطقة و كانت وسيلة الحكومة الوحيدة للقضاء على هذا الإضراب هي تكليف العمل المضربين في الاستمرار في العمل "**La mobilisation de cheminots**" وفقاً للقانون الصادر ب 1875/03/13 و لكن هذا القانون كان يشترط لنفاذه صدور بعض المراسيم التنفيذية إلى تبين شروط هذا التكليف و كانت الحكومة قد أصدرت تلك المراسيم و لم تنشرها لغاية في نفسها فلما وقع الإضراب السابق صدرت الجريدة الرسمية و فيها المراسيم التنفيذية و القرارات بالتكليف الصادرة استناداً إليها، فطعن نقابة السكك الحديدية في قرارات التكليف تلك استناداً إلى صدورها في ذات الوقت الذي نشرت فيه اللوائح التنفيذية في حين أن الواجب أن تصدر بعد ذلك النشر و لكن مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بهذا الدفع و استند إلى سلامة القرار غير المنشور لرفض دعوى الإلغاء، ذلك أن اللوائح و لو أنها لم تنشر فإنها مشروعة و للإدارة بالتالي أن تستند إليها في إصدار القرارات الفردية بشرط نشر هذه القرارات إذا أريد الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد، و قد تم النشر و من ثمة يلتزم بها الأفراد.

وهنا نلخص إلى نتائج هامة وهي:

- أن هذا الاتجاه يسند إلى فكرة أن القرار الإداري متى تم إصداره سليماً من صاحب الاختصاص فإنه يكتسب صحته و جوده القانوني دون تعليق ذلك على شرط نشره أو تبليغه لأن هذا النشر كما

¹الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 604.

²لأن هناك جانباً آخر في الفقه يرى أن عدن نشر القرار هو عيب يلحق القرار ذاته يضاف إلى العيوب المعروفة التي تشكل الإلغاء

³الدكتور محمد السناري، المرجع السابق ص 143

يرى أصحاب هذا الاتجاه، ليس إلا واقعة مادية لاحقة على وجود القرار و صحته و لا يقصد بها غير الاحتجاج به في مواجهة أصحاب الشأن.

-إن الأحكام المتتالية لمجلس الدولة الفرنسي و التي سارت في نفس الاتجاه المذكور أستت لقيام نظرية جديدة مفادها التمييز بين صحة القرار الإداري في ذاته كعمل قانوني منفصل عن واقعة النشر و التي لا يقصد بها غير سريان هذا القرار على أصحاب الشأن.

الفرع الثاني: الاتجاه الثاني

هذا الاتجاه هو حديث في الفقه الفرنسي و حتى المصدري و من بين ما يقوم عليه هو انتقاده لما استقر عليه الفقه الراجح و ما جرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي و المحكمة الإدارية العليا في مصر فقد حاول فقهاء هذا الاتجاه إيجاد الطريقة التي تجعل النشر أو الإعلان عنصراً من عناصر مشروعية القرار، فقد ذهب الفقيه اليوناني "ميشال ستاسينوبولس" إلى أن القرار الإداري لا يكون سليماً إلا إذا تكاملت عناصره و أهمها إعلان حتى لا يتم صحيحاً إلا بالطريقة التي ينص عليها المشرع و هي النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية و التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية و ما لم يتم هذا النشر أو التبليغ فإن القرار الإداري المكتوب و الذي يحمل توقيع مصدره ليس إلا عملاً داخلياً لا تستطيع الإدارة الاحتجاج به في مواجهة الأفراد، بل لا تستطيع أن تنفذه بأية صورة من الصور و لا تملك أن تستند إليه في إصدار قرارات أخرى.

و قد سار مجلس الدولة اليوناني في هذا الاتجاه و اعتنق هذا المبدأ و منها حكمه الصادر في سنة 1935 و الذي جاء فيه:

" إن القرار الذي لم ينشر يمكن إلغائه لعيب في شكله... " و في حكم آخر يقرر أن:

" النشر هو شرط جوهري لإتمام القرار الإداري و إن النشر إذا لم يتم ليصبح القرار معدوماً "1.

و قد اعتنق "liet veaux" 2 المبدأ الذي اعتنقه أصحاب الاتجاه الأول و دعا إلى التخفيف من حدته حيث يرى أنه فيما يتعلق بالنصوص التنظيمية فإن النشر يعتبر شرطاً لصحتها فضلاً عن أن

¹ مجلس الدولة اليوناني قرر في حكم له صادر سنة 1932 أن القرار الإداري ينتج آثاره قبل نشره، لأن المشرع لا يجعل النشر من العناصر المكونة للقرار و هذا الحكم يتفق مع مبدأ المسلم به في فرنسا و مصر، ولكن يبقى هذا القرار لا يعتبر عم مبدأ السائد الذي يأخذ به مجلس الدولة اليوناني.

² تعليق مأخوذ من كال. القانون الإداري جورج فودال، ترجمة منصور القاضي ص 225.

بعض الأحكام قد قضيت أنه في بعض المراحل الاستثنائية بأن إجراءات التحقيق التي تقوم بها السلطات العليا يجب أن يخطر لها أصحاب الشأن كشرط لصحة بغض القرارات و ليس فقط للاحتجاج بها.

و من ناحية أخرى قضت بعض هذه الأحكام بأن القرار الذي لا يجوز الاحتجاج به في مواجهة المدعي يعتبر معدوماً بالنسبة له، و أن إتمام إجراءات النشر بالنسبة للمدعي يغير شرطاً لمصلحة هذا القرار، و يتضح من هذا أن النشر ليس إلا وجهاً من أوجه صحة القرار بالنسبة لأصحاب الشأن.

و الثابت أيضاً أن عدم إجراء النشر و الإعلان يجب أن يعتبر سبباً من أسباب انتهاك الشكل الجوهري للقرار، و بالتبعية فإن القرار الذي لا يجوز الاحتجاج به في مواجهة أصحاب الشأن لا يجوز اعتباره قراراً صحيحاً.

في نفس الإطار سار العميد هوريو¹ و الذي كان من أقدم الفقهاء الذين هاجموا المبدأ السابق و ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي و تطرق إلى الآثار القانونية التي تنجم عن عدم نشر القرارات الإدارية و آثاره الضارة بمصالح الأفراد في حياتهم العملية نتيجة لسيادة و طغيان عوامل و اعتبارات المنطق القانوني و ما يجريه من تمييز بين صحة القرارات الإدارية و عدم الاحتجاج بها إذا لم تنشر.

كما انتقد الإدارة لقيامها باتخاذها قرارات خفية حائزة للقوة التنفيذية ثم تتراخى في نشرها أو تبليغها و تعتمد إلى ذلك، لهذا فهو يرى أن كل ذلك صحيح في وجهة نظر القانون الوضعي، لكنه لا يعتبر كافياً من وجهة نظر العدالة، فضلا عن مقتضيات الإدارة السليمة...²

ويرى أن:

الضمير الحديث يتطلب أن تتصرف الإدارة في وضوح النهار و من المرغوب فيه دائماً أن تكون جميع القرارات و أعمالها متسمة بصفة العلانية، لأن هناك إحساساً عميقاً بأن ذلك الذي لم يتم علناً لا يمكن أن يكون مشروعاً...

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق 543.

² نفس المرجع ص 543

و إذا كان من غير المتاح أن يكون النشر ملازماً للقرار فيجب على الأقل أن يكون لاحقاً له و عندئذ يكون القرار غير صحيح إلا إذا نشر¹.

ولقد انتهى العميد هوريو إلى دعوة المشرع الفرنسي إلى التدخل لتشريعي لحل هذه المشكلة، و أترح في هذا الصدد قانون يتكون من مادة واحدة ينص على ما يلي:⁰

"جميع القرارات الإدارية قابلة للنشر يجب أن تنشر خلال 15 يوم و إلا كانت باطلة²

Toutes les décisions administratives susceptibles doit être publiées doivent l'être, a peine de nullité dans un délai de quinze jours.

النتائج المترتبة على هذا الرأي:³

إن هذا الرأي ترتب عليه نتائج قد تصل إلى درجة التناقض و الذي يضرب في الصميم فكرة قانون القرار الإداري منذ صدوره و من جملة هذه النتائج :

1- إن القرار غير المنشور أو الغير مبلغ يعتبر لهذا الرأي مجرد مشروع قرار و بالتالي يجوز العدول عنه بمجرد عدم نشره أو تبليغه فهو مالا يمكن القيام به وفقاً للرأي الآخر.

2- إنه لا يجوز الطعن في القرار الغير منشور أو غير المبلغ لذوي الشأن حتى و لو علم به الفرد علماً يقيناً لأنه مجرد مشروع قرار كما ذكرناه و هذه الفكرة تخالف تماماً ما استقر عليه القضاء الإداري من تطبيقات واسعة لنظرية علم اليقين و التي موضوعها أساساً " الطعن في القرارات الغير مبلغة".

3- إن تغيير التشريع بين توقيع القرار و بين نشره أو تبليغه فإن التشريع الساري وقت النشر أو التبليغ هو الذي يطبق لأن قبل ذلك يعتبر مجرد مشروع و بالتالي يخضع للتشريع الجديد، قد يمتنع صدور القرار إذا أصبح صدوره غير مشروع في ظل التشريع الجديد و هذا أمر في غاية الخطورة على الأفراد.

¹المرجع نفسه ص 544.

²المرجع نفسه ص 544.

³عبد الفتاح الحسن، بحث بعنوان القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر (دراسة في القانون الفرنسي) ص 80.

4- لقد حدد المشرع مدة معينة لمزاولة الاختصاص¹ بإصدار قرار معين و صدر القرار خلال تلك الفترة لكنه لم ينشر أو يبلغ، خلالها فإن هذا النشر أو التبليغ لا يمكن أن يتم بعد انقضاء الفترة المحددة لمزاولة الاختصاص باعتبار أن النشر أو التبليغ عنصر من عناصر القرار و من هنا يمكن قول أنه من الناحية القانونية لا يمكن أن يكون عدم النشر أو التبليغ - مهما طال - سبباً في بطلان القرار الإداري إلا إذا نفى المشرع صراحة على ذلك² و ذلك راجع لسببين:

الأول: أنه لا يوجد في القانون - قواعد عامة - ما يلزم الإدارة على التبليغ قراراتها إلا في النصوص الخاصة مثل المادة 11 من قانون نزع الملكية "و بالتالي فإن الحالة التي لم يرد بشأنها نص خاص فإنه لا يمكن تقرير البطلان بخصوصها بصفة تلقائية".

الثاني: إن النشر هو مقرر لمصلحة الأفراد من خلال بدأ حساب مواعيد للطعن و لم يربط المشرع نفاذ القرارات الإدارية بشهرها إلا في حدود ضيقة.

و من كل ما سبق قوله نخلص إلى أنه رغم الاختلافات الفقهية حول مسألة صحة القرار الإداري الغير منشور إلا أن الاتجاه السائد و الغالب فقهاً و القضاء يؤكد صحة هذا القرار، و يتميز بين فكرة الصحة و الاحتجاج به في مواجهة الأفراد و لعل هذا هو الموقف الذي اعتنقه القضاء الإداري الجزائري من خلال تطبيقه لنظرية علم اليقين و اعتباره وسيلة من وسائل العلم بقرارات إدارية و هذا في التطبيقات المتعددة.

المطلب الثاني: عدم الاحتجاج بالقرار الغير منشور في مواجهة الأفراد

لقد أخذ الفقه و القضاء منذ زمن بعيد نظرية عدم الاحتجاج حتى أصبحت هذه النظرية من الأسس العامة للقانوني الإداري، و تقضي هذه النظرية كما رأينا سابقاً بأن القرار يكون كاملاً بمجرد توقيعه من مصدره أما شهره فما هو إلا إجراء لا يقصد به سوى نقل العلم بالقرار الإداري لأصحاب الشأن من الأفراد.

و يكون هذا القرار نافذاً في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره لكنه لا يحتج به في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى وسائل العلم المعتمد بها قانوناً.

¹ ومثال ذلك القرارات التي تتخذ من طرف رؤساء المجالس المحلية المنتخبة خلال العهدة الانتخابية.

² مثلما قضت عليه المادة 11 من قانون 91-11-91 و الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

و لهذا يقول الأستاذ رولاند أنه لا ينبغي الخلط بين صحة القرار و الاحتجاج به ،

"il ne faut pas confondre la question de la validité de la décision avec celle de son opposabilité"

لأن هذا القرار متى استوفى أركانه و شروطه اكتسب وجوده و صحته لأن النشر ليس شرطاً من شروط هذا القرار .

و إن كان يترتب على هذا المبدأ عند تطبيق نتائج شاذة فإن القضاء كما يقول الأستاذ لوبادير فقد وجد لها الحلول و ذلك بأن إيجاز للإدارة أن تطبق هذا القرار لأن وجوده و إلزامه القانوني ناجمان عن مجرد صدوره و ذلك بشرط أن لا يترتب تطبيق أثره في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ نشره .

فالقرار لا ينفذ و لا يترتب آثاره في مواجهة ذو الشأن إلا إذا نشر و أعلن و قبل هذا الإعلان أو النشر فإنه لا ينبغي أن ينقص منهم أو يفرض عليهم التزاماً¹.

و لما كان النشر و الإعلان لا يعتبر شرطاً من شروط صحة القرار فإن عدم القيام به أو الخطأ فيه لا يلحق عيباً بالقرار ولا تتأثر صحته و سلامته بذلك .

الفرع الأول: تطبيقات القضاء

لقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية دون تفرقة في ذلك بني القرار التنظيمي و القرار الفردي و من أحكامه في هذا الصدد حكمه الصادرة بتاريخ 1953/11/13 و الذي تتلخص وقائعه أنه بتاريخ 1950/09/12 صدر قرار من أحد المحافظين يقضي بطرد أحد الأجانب و لكن هذا القرار لم يبلغ له، ثم منح له الإقامة في البلاد بتاريخ 1954/05/28 لأنه لا يمكن الاحتجاج بهذا القرار في مواجهته، و في قضية أخرى مماثلة صدر قرار من وزير الداخلية في 1935/12/28 يقضي بطرد أجنبية ثم تزوجت من فرنسي سنة 1947 و اكتسبت الجنسية الفرنسية بمقتضى هذا الزواج، طبقاً للمادة 40 من قانون الجنسية²، و لكنها لم تبلغ بقرار الطرد قبل تاريخ الزواج و إنما في تاريخ لاحق، لهذا فإن قرار الطعن يعتبر مجرداً من كل آثاره بالنسبة لها و لا يصلح أساساً لتطبيق المادة 40 من قانون الجنسية و من الحيثيات التي و ردت في هذا الحكم ما يلي:

¹ جورج فودال، المرجع السابق، ص 145.

² قانون الجنسية.

"... ولأنه وإن كان للقرار الإداري قيمته قانونياً منذ التاريخ وليس لعدم نشره تأثيراً على صحته إلا أنه يتعين التمييز بين آثار هذا القرار وفقاً لما كان يرتب فائدة أو يسبب ضرراً لصاحب الشأن. ولما كان الثابت أن المستفيد من القرار يستطيع التمسك به منذ توقيعه في مواجهة الإدارة بعكس الأفراد حيث لا يسرى القرار في واجهتهم ولا يمكن الاحتجاج به اتجاههم كما لا يصلح سنداً، القرارات الأخرى تكون سبباً في إحداث ضرر لمراكزهم القانونية إلا من اللحظة التي يكون فيها قد نقل إلى علمهم بطريقة قانونية سلمية.

و لما كان الثابت أيضاً أن طريقة العلم على القرار الفردي هي التبليغ الذي يمكن صاحب الشأن من الإحاطة بالقرار وطبيعته و محتواه و تقدير مدى قانونيته و لذلك فإن قرار طرد الذي لم يعلن مدعية لا أثر له ولا يجوز الاحتجاج به في مواجهتها، و قد أخذ مجلس الدولة المصري بهذا المبدأ حين قضت المحكمة العليا الإدارية به في حكمها الصادر في 26 أبريل 1960¹.

قائلة : " إذا كان الشكل ليس ركناً، بل مجرد شرط متطلب في القرار، فإن كان هذا الشكل جوهرياً كان لا بد من استقصائه وفقاً لما نص عليه القانون، أما في ذات القرار و إما بالتصحيح لاحقاً، أما إذا كان غير جوهرياً فلا يعتبر مؤثراً في ساحة القرار وسلامته.

على أن ما يزعمه المدعي من عيب في هذا الشكل إنما يلحق عملية النشر ولا يمس كيان القرار ذاته و ينصح من هذا أن القضاء المصري في هذه المسألة لا يحد عن الاتجاه الذي سلكه القضاء الفرنسي مكرساً بذلك صحة القرار الإداري الغير المنشور مع تمييز بين هذه الصحة و عدم الاحتجاج به في مواجهة الأفراد.

ومن كل ما سبق ذكره و تقدير الآراء التي قيلت فإنه يمكن القول أن منطق نظرية عدم الاحتجاج يؤدي إلى القول بإمكانية الاحتجاج بالقرار الإداري تنظيمياً كان أو فردياً في مواجهة الإدارة لكن الواقع العلمي يثبت أنه من المعتاد أن الأفراد لا يتمسكون بالقرار الإداري في مواجهة الإدارة قبل نشره إلا إذا كانوا على علم تام بذلك القرار بل يوقنون بأنهم سوف يحقق مصالحهم.

¹ حكم ذكره الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري في مؤلفه السابق ص 247.

ولما كان العلم اليقين يتساوى مع وسائل النشر الأخرى¹ (التبليغ و النشر) من حيث الاعتداد كدليل على العلم بالقرار الإداري و كذلك يعيد به فتح ميعاد الطعن بالإلغاء فإنه يمكن القول بالاحتجاج الإداري في مواجهة الإدارة إنما هو في الواقع احتجاج بقرار يعلم مضمونه من يحتج به علماً يقينياً و هذا العلم في حد ذاته يفتح ميعاد الطعن بالنسبة لهذا القرار .

كما أن القضاء و الفقه إذا كان قد سمح للأفراد بالاحتجاج بالقرار الفردي قبل تبليغه في مواجهة الإدارة على أساس أن القرارات الفردية تنشئ حقوقاً للأفراد بمجرد صدورها و قبل تبليغها إلا أن هذا الرأي يبقى موضوع شك لأن هذه الحقوق ليست ثابتة و مستقرة و ذلك لعدم تحصين القرارات التي أنشأتها من تعرض للسحب و الإلغاء .

و لقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي هذه الحقيقة في محكمة الصادر بتاريخ 10 جانفي 1958 قضية Deville² حيث قضى:

بأنه إذا كان الشخص المستفيد من القرار الإداري بالتعيين أو الترقية لديه أهلية ممارسة الوظيفة المتعلقة بعمله، إلا أنه طالما لم يشهر هذا القرار فلا يمكن القول أنه أنشأ حقوقاً للشخص المتصل به بل من الممكن إلغائه في أي وقت .

الفرع الثاني: الصعوبات العملية المترتبة على عدم نشر القرار الإداري

إن مسألة عدم نشر القرارات الإدارية لم يقتصر الجدل حولها على مستوى الفقه بل إنها تطرح أيضا إشكالات على مستوى العلم و ذلك من حيث أنها تمس مباشرة بحق الدفاع المخول للأفراد من خلال تأثيرها على حقهم في مخاصمة هذه القرارات، ينعكس ذلك في جهلهم لحساب المواعيد المقررة لإلغاء هذه القرارات و ذلك في ظل انعدام عملهم بها بوسائل مقررة قانوناً (النشر و التبليغ) كما تطرح مشكلا علمياً آخر علة مستوى الشق الإجرائي من خلال ضرورة إرفاق عريضة الدعوى بالقرار المطعون فيه في حالة ما إذا أراد الأفراد طلب إلغاء هذه القرارات و عليه نحاول تبعا محاولة مناقشة هاتين المسألتين على النحو التالي:

أولاً: من حيث بدء حساب مواعيد الطعن بالإلغاء

¹ و يتأكد من ذلك من خلال التكريس الواسع لنظرية علم اليقين من أطراف القضاء و الاعتماد عليها بالبدء بحساب مواعيد الطعن و الإلغاء في حالة انعدام النشر و التبليغ.

² الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ص 89.

حرص المشرع على تحديد موعد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية فنص في المادة 829 ق.إ.م.إ. و يجب أن يرفع الطعن المشار إليه أننا خلال أربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره و ترجع حكمة تدخل المشرع بتحديد ميعاد الطعن إلى التوفيق بين لمصلحتين الخاصة و العامة، إذا كان تحديد ميعاد ثابت للدعوة يشكل بكل تأكيد قيوداً خطيراً على حرية الأفراد في مقاضاة الإدارة¹.

و لكن هذا القيد كما يرى الكثير من الفقهاء تفرضه متطلبات المصلحة العامة التي هي موضوع قرارات فهذه الأخيرة يجب أن تتحاض بعد مدة إذ لا يعقل أن تبقى عرضة للإلغاء القضائي في أي وقت و مهما طاللة المدة، و ما ينعكس على العمل الإداري سلباً، ولذلك كان من اللازم تحديد مدة من التقاضي، إذ لم يتم خلاله الطعن في القرار، يترض ضد أي شكل من أشكال الإلغاء و يصبح في حكم القرار المشروع، و هذه المدة هي مدة ميعاد دعوى الإلغاء. إن هذه القاعدة تفرضها دواعي استقرار الأوضاع في المجتمع بمرور وقت معين و لكن يلاحظ أن هذه القاعدة صالحة للتطبيق في حالة إذا ما قامت الإدارة بالالتزام بالواقع على عاتقها و المتمثل في ضرورة نشر و تبليغ القرارات الإدارية، و لكن ما هو الحل في حالة ما إذا لم يبلغ القرار أو لم ينشر؟

إن الحل اقترحه القضاء الإداري الفرنسي من خلال عدم اقتصار على وسائل العلم بالقرارات الإدارية المقررة قانوناً و تبنية لمنظور آخر يقوم على ثبوت العلم الكافي بالقرار الإداري ممن صدر في شأنهم سواء أحدث هذا العلم بسعيهم الشخصي أو كان مصادفة فإنه يقوم مقام العلم الواقع بموجب الوسائل المقررة قانوناً من نشر و تبليغ.

فكان لهذا الاجتهاد تأسيس لنظرية العلم اليقين كما ذكرنا سابقاً.

حيث يؤكد الفقيه J.Mauby: بأن العلم اليقين هو اجتهاد قضائي يقر في بعض الحالات ببداية سريان مواعيد الطعن حتى و إن لم يكن القرار موضوع أي شهر صحيح و ذلك بسبب ثبوت علم الطاعن بالقرار.

ويتضح من هذا أن هذه النظرية تركز أن سريان مواعيد الطعن ضد القرارات الإدارية لا يرتبط فقط بالعلم القانوني بها من نشر و تبليغ إنما تضيف العلم الواقعي بالقرار الذي يرتب نفس الآثار التي يرتبها النشر و التبليغ.

¹ مسعود شيهوب المرجع السابق ص 329.

و يعود الأصل التاريخي لتطبيق هذا المبدأ إلى بداية القرن التاسع عشر و بالضبط 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 يسرى من تاريخ ثبوت العلم اليقين به و تتخلص وقائع القضية في أن الطاعن Fortier قدم كفالة لفائدة السيد Barré الذي يشغل أمين مخزن المؤن و بموجب قرار صادر من وزير الحربية إلزام الطاعن بدفع مبلغ 49000 فرنك فرنسي.

تم تبليغ هذا القرار إلى السيد Barré دون الطاعن فقام هذا الأخير بتوجيه رسالة احتجاج بتاريخ 1821/04/01 إلى وزير الحربية يناقش فيها موضوع القرار وفي 1821/07/19 قام هذا الأخير بتبليغه القرار الأول موضوع رسالة الاحتجاج فقام السيد Fortier بالطعن فيه أمام مجلس الدولة ضمن الآجال المقررة قانوناً المحتسبة من تاريخ هذا التبليغ، غير أن مجلس الدولة الفرنسي صرح برفض الطعن شكلاً لوروده خارج الآجال القانونية مؤسساً هذا الرفض على النحو الآتي.

- أن السيد Fortier بتظلمه في القرار بتاريخ 1821/04/01 عبر عن علمه الكافي و اليقين بوجود مضمون القرار محل الطعن و أن هذا الواقع يقوم مقام التبليغ و هو ما يجعل الطعن وارداً خارج الآجال القانونية.
- ومن التبريرات التي قدمها مجلس الدولة الفرنسي حول أخذه بهذا الموقف هي المحافظة على استقرار الأوضاع و المراكز القانونية للأفراد، لأن عدم التبليغ ينجم عنه بقاء القرار الإداري مهدداً بالإلغاء في كل وقت.
- ومن جهة ثانية فإن هذا الموقف يغلق الباب على الأشخاص سيئي النية و الذين مع توافر قرائن قوية على علمهم بوجود القرار بمضمونه يماطلون في رفع دعا و يهيم و يتمسكون بعدم التبليغ أو النشر لجعل آجال الطعن فيه غير محددة و مفتوحة إلى مالا نهاية.
- إن ما توصل إليه مجلس الدولة في هذه القضية ولد نتائج هامة و خطيرة ترتبت على إقرار المساواة بين العلم اليقين المستمد من الواقع و المبني على القرائن، و العلم القانوني المستمد من تبليغ و نشر القرار الإداري و خاصة منها تلك المتعلقة بنقطة سريان مواعيد الطعن فيه و ما يترتب على فواتها من تحصين للقرار الإداري رغم ما قد يحمله من اللامشروعية.

إن اعتناق هذه النظرية يجعل الإدارة تتراخى عن تبليغ قراراتها كما أنها عادة لا تسهر، على أن يتم هذا التبليغ وفقاً للأشكال والأوضاع والشروط ومقررة القضاء¹، لهذا فإن الحل الوحيد، وإعمالاً لمبدأ استغلال مشروعية القرار و نفاذه 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 نفاذ القرارات في مواجهة الأشخاص الذين صدرت في شأنهم ذلك باعتبار أن نفاذ القرارات في مواجهة الأشخاص مرتبط بتبليغها إلى المعنيين بها إن كانت فردية، ونشرها وفقاً للطرق المقررة قانوناً إذا كانت تنظيمية، كما يجب وضع نصوص قانونية ملزمة للإدارة بضرورة القيام بالنشر والتبليغ من أجل تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وصيغتها بأكبر قدر من الشفافية والمشروعية، ولعل هذا السبب هو الذي جعل المشرع الجزائري لا يحدد عن هذه القاعدة، وذلك من خلال إصداره للمرسوم رقم: 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن والذي خصص المشرع الفصل الثاني منه أي من المادة 06 إلى المادة 30 للالتزامات الإدارة فوضع ستة مبادئ يجب على الإدارة احترامها ومن المبدأ المتعلق بتسبب القرارات الإدارية الصادرة بالرفض كما وضع هذا المرسوم على عاتق الإدارة و واجب تبليغ قراراتها و ذلك تحت طائلة عدم الاحتجاج بها تجاه من صدرت في شأنه. وهو ما نصت عليه المادة 35 منه بقولها على أنه: " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً، هذا إذا لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف".

و هذا النص يستفاد منه، أن المشرع علق الباب أما الإدارة للتمسك بحصول علم الطاعن بالقرار بغير طريق التبليغ إذ لا يترك هذا النص مجالاً لأن تثير الإدارة التي لم تحترم هذا الإجراء أو هذا الالتزام نظرية العلم اليقيني في مواجهة الأفراد، و إلى جانب هذا فإن المشرع في نص المادة 37 من ذات المرسوم وضع مبدأ آخر مفاده أن للمواطن الحق في أن يحتج على الإدارة بالتعليمات، المنشورات و المذكرات و الإعلانات التي أصدرتها و ذلك حتى و لو لم تبلغها له متى كانت تمس

¹ ترك المشرع في بعض القوانين المقارنة مسألة تحديد التبليغ الصحيح للقضاء و ذلك بعدم نصه على الوسائل التي يجب أن تتبعها الإدارة في التبليغ و القضاء الإداري في هذا المجال يقبل كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول التبليغ و من الوسائل المستقر عليها قضاء في قبول ثبوت هذا الأخير نجد:

-توقيع صاحب الشأن بالقرار على محضر تبليغه.

-توقيعه على أصل القرار.

-وصل الاستلام مع علم الوصول.

بحقوقه، وعليه فإن هذا المرسوم استبعد عدم نشر القرارات الإدارية و تبليغها بل جعل هذا المرسوم استبعد عدم نشر القرارات الإدارية و تبليغها بل جعل هذا الإجراء واجباً على الدارة و بالتالي فإن عدم القيام به يناقض مع أحكام المواد 829، 830 من ق.إ.م.إ كما يتعارض مع أحكام المرسوم 88-131 ولاسيما المواد 35،37 منه و يمس بمبدأ الشفافية و المشروعية الذي ينبغي أن يسود دائماً العلاقات بين الإدارة الحديثة و المواطن.

ثانياً: من حيث ضرورة إرفاق عريضة الدعوى بالقرار المطعون

إن من بين الشروط الشكلية التي وضعها المشرع لقبول دعوى الإلغاء نجد شرط القرار الإداري و لقد نصت على هذا الشرط المادة 819 ق.إ.م.إ.

فنجد أن المادة نصت على أنه ينبغي أن تكون العريضة مصحوبة بالقرار المطعون فيه.

القرار المقصود في المادة الأولى هو القرار الصادر عن الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية الإدارية لأن التنظيم الإداري المسبق قد تم إلغائه، وفي هذه الحالة يتعين على الطاعن تقديم القرار المطعون فيه رفقة العريضة الافتتاحية للدعوى و هذا ليتسنى بلوغ الهدف من هذه الدعوى لأنها تهدف إلى فحص مشروعية القرار و ذلك بالتطرق لجميع عناصره الشكلية و الموضوعية و هذا ألا يأتي إلا بتقديم هذا القرار إلى القضاء، و هو ما يستلزم بالضرورة أن يحصل عليه المعني عن طريق تبليغه له قانونياً من الإدارة التي أصدرته لأنه إذ لم يقدم هذا القرار و لم يرفق بالعريضة، قوبلت الدعوى بعدم القبول، و هذا يستنتج من خلال العبارة التي وردت بالمادة 819 و التي جاءت بعبارة " ويجب ... " و التي في حقيقتها تفيد الإلزام وتعير على أن الإجراء جوهري يجب احترامه....

و ما يمكن قوله أن شرط إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه يكشف بصورة واضحة عن الخطورة المترتبة عن عدم نشر القرارات الإدارية، و تبليغها للمعني بها، ذلك أن هذا الأخير يجد نفيه عاجزاً عن تقديم القرار المطعون فيه لعدم تبليغه، زكماً يجد نفسه معرضاً لتطبيق نظرية العلم اليقيني كما رأينا لحساب مواعيد الطعن، و في الحالتين يحسن القرار و يتعذر إلغاؤه و قد يلحق ضرراً كبيراً بالمتقاضين، وهنا نكون أمام خرق صارخ لمبدأ المشروعية الذي من المفروض أن يطبع علاقة الإدارة مع المواطن و يكرس مبدأ دولة القانون¹.

¹مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص287.

السفارة

خاتمة:

إن عملية نشر القرارات الإدارية أو تبليغها جعلت معظم القوانين المقارنة من اختصاص الإدارة وحدها فهو واجب يقع على عاتقها و عدم القيام به يؤدي إلى انتهاكات منها:

تجاهل النصوص القانونية التي تشترط لسريان مواعيد الطعن في القرار و الاحتجاج به في مواجهة الأفراد ثبوت تبليغ هذا القرار إلى المعني وفق الوسائل المقررة قانوناً.

كما أنه يتعارض و يتناقض و مقتضيات دولة القانون لأن تجاهل النص القانوني يعد مساساً و إهدار لحقوق الأفراد و مبدأ المشروعية الخاصة إذا علمنا أن علاقة الإدارة بالأفراد قد تعددت و تشابكت في عصرنا الراهن و أصبح القرار الإداري لا يمس المراكز القانونية و حسب إنما يؤثر في هذه المراكز تأثيراً مباشراً بالإضافة إلى أن هذا الانتهاك يمس بمبدأ الشفافية و يضرب مفهوم الإدارة العصرية في الصميم.

و إذا كان المشرع الجزائري قد أبدى النية الحسنة من خلال إصداره المرسوم 88-131 المؤرخ في 1988/05/04 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن، و نص فيه على ضرورة تبليغ قرارات إدارية للأفراد و بذلك يكون قد أغلق الباب أمام الإدارة للتحجج بنظرية علم اليقين لدى الطاعن و التي هي في حقيقتها ناتجة عن عدم نشر القرارات الإدارية أو تبليغها من طرف الإدارة و إن كانت هذه تعتبر خطوة مميزة لبداية إضفاء شفافية أكبر على عمل الإدارة إلا أن ما يعاب على هذا المرسوم أنه لم يضع عقوبات فعالة في حالة عدم قيام الإدارة بهذا الالتزام.

و ما يستلزم تدخل المشرع من أجل إعطاء أكثر فعالية و ديناميكية لنصوص هذا المرسوم من جهة و لوضع نصوص خاصة أخرى تنص على:

1- استبعاد اللجوء إلى نظرية علم اليقين لأن استمرار العمل بها و تطبيقها قضائياً يشجع الإدارة على التراخي عن عمد أو غير عمد في نشر القرارات الإدارية الخفية و بالتالي تعطيل العمل بأحكام المرسوم 88-131.

2- تبليغ قرارات الشخص المعني و تحريك المسؤولية المدنية في حالة عدم احترام الشروط السابقة الذكر و تكون هذه المسؤولية على عاتق الإدارة.

3- العمل على تطبيق المرسوم 88-131 و النص على عقوبات لكل إخلالاً بأحكامه.

4- وضع معايير واضحة للقرارات غير قابلة للنشر و التقليل منها إلى أدنى حد ممكن و هذا من أجل إضفاء شفافية أكبر على عمل الإدارة، و هذه الاقتراحات في مجملها تم اعتمادها فإنها تخدم علاقة الإدارة بصورة مباشرة و تصون للمتعامل حقوقه الكاملة.

ولا نجد ما نختم به موضوعنا هذا أحسن من مقولة العميد هوريو :

" إن الضمير الحديث يتطلب أن تتصرف الإدارة في وضوح النهار، و من المرغوب فيه دائماً أن تكون جميع قرارات الإدارة و أعمالها متممة بصفة العلانية فهناك إحساس عميق بأن ذلك الذي لا يتم علناً لا يمكن أن يكون مشروعاً "

قائمة المراجع

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

1/ عمار عوابدي، القانون الإداري.

2/ مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري ط05، دار مطبوعات مصر 2004.

3/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية دار علوم النشر، الجزائر 2005.

4/ محمد عبد الله الديلمي، نظرية القرار الإداري لدار الثقافة و النشر الأردن 2005.

المؤسسة الوطنية للكتاب

1/ د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري جزء 2 نظرية الدعوى الإدارية طبعة 3.

2/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات و الإجراءات أمامها.

4/ حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة.

5/ محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية.

6/ عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر، دراسة مقارنة.

ديوان المطبوعات الجامعية

1/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني.

الدار الجامعية

1/ محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دراسة مقارنة.

2/ محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري.

3/ عبد الفتاح حسن، القانون و القرار الإداري في فترة ما بين الإصدار و الشهر، دراسة في القانون الفرنسي.

4/ جورج فودال، بيار دالفولفيه، القانون الإداري ج1، ترجمة منصور القاضي.

5/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري. دار النشر مصر 1996.

المراجع باللغة الفرنسية:

1/ Révéro: Droit administratif- 3eme édition.

2/ René chapus: Droit de contentieux administratif- 7eme édition.

3/ J.M Auby et R Drago: traité des recours en matière administrative. Litec
1992

4/ Duperoux: La règle de la non rétroactivité des actes administrative.

المقالات:

1/ مقال عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقين للأستاذ: رمضان غاني- تعليق على قرار رقم: 1667 المؤرخ في: 19 أبريل 1999- مجلة مجلس الدولة- العدد رقم: 02- لسنة 2002.

2/ مقال للأستاذة ليلي زروقي حول: مراقبة القاضي اغلاداري لإجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية- منشور بمجلة مجلس الدولة- العدد رقمك 03- لسنة 2003.

القوانين:

-القانون المدني.

-قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

-القانون رقم: 91-11 المؤرخ في: 27 أبريل 1991 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية.

المراسيم:

- المرسوم رقم: 145/66 المؤرخ في: 06 جوان 1966 المتعلق بتحرير و نشر بعض

القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين.

- المرسوم رقم: 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة و
المواطن.

المواقع الإلكترونية:

www.startimes.com

www.staralgeria.net

الفصل السادس

الصفحة	الموضوع
أ-ج	مقدمة
06	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري
06	المبحث الأول: الطبيعة القانونية للقرار الإداري
06	المطلب الأول: ماهية القرار الإداري
07	الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري
10	الفرع الثاني: تصنيف القرارات الإدارية
14	المطلب الثاني: أركان وإجراءات اكتمال القرار الإداري
14	الفرع الأول: أركان القرار الإداري
17	الفرع الثاني: إجراءات اكتمال القرار الإداري
20	المبحث الثاني: الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري
20	المطلب الأول: وسائل و شروط نفاذ القرار الإداري
20	الفرع الأول: وسائل نفاذ القرارات الإدارية
27	الفرع الثاني: شروط نفاذ القرار الإداري
31	المطلب الثاني: القرارات الإدارية غير القابلة للنشر
32	الفرع الأول: قرارات الرفض الضمنية
34	الفرع الثاني: قرارات لا تقبل النشر بطبيعتها
38	الفصل الثاني: آثار القرار الإداري الغير المنشور
39	المبحث الأول: أثر القرار الإداري غير المنشور في مواجهة الإدارة
39	المطلب الأول: آثار القرار التنظيمي الغير المنشور
39	الفرع الأول: الإتجاه الأول
40	الفرع الثاني: الإتجاه الثاني
41	المطلب الثاني: آثار القرار الفردي الغير المنشور
41	الفرع الأول: الآراء الفقيه
44	الفرع الثاني : النتائج المترتبة على نفاذ القرارات الإدارية منذ صدورها
46	المبحث الثاني: آثار القرار الإداري الغير المنشور في مواجهة الأفراد

46	المطلب الأول: مدى صحة القرار الإداري غير المنشور
46	الفرع الأول: الاتجاه الأول
48	الفرع الثاني: الاتجاه الثاني
51	المطلب الثاني: عدم الاحتجاج بالقرار الغير منشور في مواجهة الأفراد
52	الفرع الأول: تطبيقات القضاء
54	الفرع الثاني: الصعوبات العملية المترتبة على عدم نشر القرار الإداري
59	خاتمة
62	قائمة المراجع
66	الفهرس