المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي- تيسمسيلت-

معهد العلوم القانونية و الإدارية

قسم القانون العام

نفاذ القرار الإداري

مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص دولة و مؤسسات

من إعداد الطلبة:

1- عشيش علي

2- بن موسى حكيم

إشراف الأستاذ:

- بن شهرة العربي.

السنة الجامعية 2019/2018

شكر و عرفان

نتقدم بشكرنا الجزيل إلى أستاذنا العربي بن شهرة ،

الذي قبل الإشراف على مذكرتنا وفتح لنا باب معرفته وله الفضل بعد الله في انجاز هذا العمل بنصائحه وإرشاداته التي أنارت لنا الطريق من بداية العمل إلى نهايته .

كما لا يفوتنا أن نشكر جميع من شجعنا على تقديم هذا العمل

شكرا للجميع

إهـــــداء

بسم الله الرحمان الرحيم و الصلاة و السلام على أشرف المرسلين أما بعد أتقدم بهذا العمل المتواضع إلى

من وضعت تحت قدميها الجنة فكانت نبع الحنان و منبع الأمان و سر السعادة ن

إليك أمي الحبيبة حفظك الله و رعاك

من باع راحة شبابه ليشق لي الطريق و جهد من أجلي و تعب من اجل تعليمي ن

إليك أبي الغالي حفظك و رعاك

إلى زوجتي الغالية و قرة عيني ابنتي

إلى أفراد عائلتي إخوتي

و إلى من شاركوني الحياة أصدقائي

عشيش علي

إهـــــداء

إلى التي أوصانا الله بها خيرا

التي جعلت الجنة تحت قدميها

التي منحتني الحب والحنان

التي حملتني تسعا وزدتها ضعفا و وهنا

أعزما أملك في حياتي أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها.

الوالد العزيز حفظه الله

و الأهل جميعهم

بن موسى حكيم

الفـــهرس

شكر وتقدير

الإهداء

المقدمة

الفصل الأول :نفاذ القرار الإداري بأثر فوري.....05

المبحث الأول : نفاذ القرارات الإدارية غير المشهرة.....06

المطلب الأول : حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.....06

الفرع الأول: وجوب عدم التمييز بين صحة القرارات الإدارية و عدم الاحتجاج بها.....07

الفرع الثاني : ضرورة التمييز بين صحة القرارات الإدارية وبين عدم الاحتجاج بها..09

المطلب الثاني : موقف المشرع و القضاء الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.....08

الفرع الأول : موقف المشرع الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.....11

الفرع الثاني: موقف القضاء الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.....15

المبحث الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المشهرة.....17

المطلب الأول : وسائل العلم بالقرارات الإدارية..... 17

الفرع الأول: نشر القرارات الإدارية.....18

الفرع الثاني: التبليغ (الإعلان).....21

الفرع الثالث: إثبات التبليغ.....23

المطلب الثاني : العلم اليقيني بالقرارات الإدارية.....25

الفرع الأول : نظرية العلم اليقيني.....26

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني.....27

الفرع الثالث : إثبات العلم اليقيني.....30

خلاصة الفصل الأول 35

الفصل الثاني: نفاذ القرار الإداري بأثر رجعي..... 37

المبحث الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....38

المطلب الأول : الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....39

الفرع الأول: تأسيس عدم رجعية القرارات الادارية على النصوص الدستورية.....39

الفرع الثاني : التأسيس على قواعد الاختصاص من حيث الزمان.....40

الفرع الثالث: تأسيس مبدأ الرجعية على المبادئ العامة للقانون.....42

المطلب الثاني: مبررات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....44

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.....47

المطلب الأول: رجعية القرارات الإدارية بنص قانوني أو بحكم قضائي.....47

الفرع الأول: إباحة رجعية القرارات الإدارية بنص القانون.....47

الفرع الثاني: إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء.....49

المطلب الثاني : رجعية القرارات الأصلح للأفراد أو بطبيعتها.....55

الفرع الأول: رجعية القرارات الأصلح للأفراد.....55

الفرع الثاني : رجعية القرارات الأصلح بطبيعتها.....56

الخاتمة.....66

قائمة المراجع.....69

الفهرس.....74

مقدمة:

يعتبر القرار الإداري ركيزة هامة في النشاط الإداري ، إذ أن السلطة العامة في مختلف مرافقها العامة لا يمكنها أن تتدبر و تدير الشؤون العامة وتمارس وظائفها دون القرار الإداري، فهو يعد مظهرا من مظاهر السلطة العامة بحيث لا يمكن لأي دولة أن تنهض بأعبائها إلا بواسطته، فهو وسيلة للقيام بوظائفها المتعددة لما يحقق من سرعة وفعالية في العمل الإداري، لما في القرار الإداري من قوة ملزمة.

كما أن القرار الإداري يسمح للإدارة إمكانية الفصل من جانب واحد في أمر من الأمور دون الحاجة إلى الحصول على رضا المخاطبين به، أو حتى معاونتهم، فهو يتمتع بقدر من الحصانة شريطة مشروعيته و على من ينازع فيه اللجوء إلى القضاء لطلب إلغائه و في ذلك عليه عبء إثبات الدليل على ما يشوبه من عيوب و نقصان، و التي تصيب أركانه الداخلية و الخارجية المتمثلة في عيب السبب و عيب الإختصاص بأنواعه، ضف إلى ذلك عيب المحل و الشكل و الإجراءات و الغاية.

و من أهم المسائل المتعلقة بالقرار الإداري مسألة نفاذه، إذ يترتب عن ذلك إنشاء أو إلغاء أو تعديل حقوق للأفراد أو فرض بعض الإلتزامات عليهم، و نفاذ القرار الاداري هو التاريخ الذي يبدأ سريانه بحيث يكون حجة في مواجهة المخاطبين به، فإذا كان سريان القرار الاداري في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره لعلمها به، فإن سريانه بالنسبة للأفراد المخاطبين به يكون بعد شهره.

إلا أن النقطة الأخيرة المتعلقة بشهر القرار الإداري في مواجهة الأفراد تثير إشكالية أن الإدارة لا يمكنها أن تحتج بالقرار التي تخاطب به الأفراد إلا من تاريخ علمهم به، إذ يتوجب عليها تبليغهم بالقرار الإداري بواسطة الوسائل التي اقرها القانون حتى يسري على المخاطبين به .

ومن هذا المنطلق فإنه تكمن الأهمية العلمية والعملية في دراستنا هذه في ما يلي:

فأمّا عن الأهمية العلمية فإنها تكمن في: المساهمة والمشاركة في إضافة مادة علمية لهذا الموضوع، حيث يعتبر القرار الإداري محور النشاط الإداري، و مسالة شهره من المواضيع الهامة في القانون الإداري.

كما تتمثل الأهمية العملية للموضوع في إعطاءه صورة عامة لرجال الإدارة العامة عن نفاذ القرار الإداري و معرفة المخاطبين به لهذا الجانب حماية لمراكزهم القانونية.

ويهدف موضوع البحث إلى إزالة ما يكتنف مفهوم نفاذ القرار الإداري و تنفيذه من غموض، حيث يعتبر هذا الموضوع خصبا في المنازعات الإدارية و العديد من القضايا المطروحة أمام القضاء الإداري.

و تعود أسباب اختيارنا للموضوع، إلى سببين هما:

أسباب ذاتية وأسباب موضوعية.

* الأسباب الذاتية:

- بدافع أن جل دراسات القرار الإداري ركزت على تبيان خصائصه و أركانه و أخرى ركزت على شوائبه و عيوب عدم مشروعيته، كما بينت دراسات أخرى سبل سحبه و إلغاءه، فيما ذهبت دراسات للبحث في نهايته، إذ التمسنا نقصا في دراسة نفاذه.

* الأسباب الموضوعية:

- أهمها قلة الدراسات و البحوث التي تطرقت لموضوع نفاذ القرار الإداري في الدراسات القانونية.

- كما أن دراسة موضوع نفاذ القرار الإداري، يمكننا من التعرف على الاشكالات التي تصاحب نفاذ القرار الاداري، قبل عرض منازعاته على القضاء المختص.

كما اعتمدت هذه الدراسة المنهج الوصفي و التحليلي من خلال التعرض للإطار القانوني الذي يحكم شهر القرار الاداري و وسائل تبليغه في التشريع الجزائري ،إلماما بمختلف جوانبه والنقاط القانونية التي يثيرها.

وللإحاطة أكثر بهذه الدراسة طرحنا الإشكالية التالية:

ما هي آثار نفاذ القرار الإداري ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة فرعية كالتالي:

ماذا نقصد بنفاذ القرار الاداري بأثر فوري ؟.

ما المقصود بنفاذ القرار الإداري بأثر رجعي؟ و ما هي الشروط القانونية لذلك ؟.

وللإجابة على الإشكالية قمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين :

الفصل الأول المعنون بنفاذ القرار الإداري باثر فوري والذي قسمناه إلى مبحثين : المبحث الأول بعنوان نفاذ القرارات الإدارية غير مشهرة، أما المبحث الثاني فيتناول مسالة نفاذ القرارات الإدارية المشهرة. أما الفصل الثاني المعنون بالأثر الرجعي لنفاذ القرار الإداري، وهو بدوره قسمناه إلى مبحثين : المبحث الأول بعنوان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أما المبحث الثاني فيتناول الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ و التي تسمح بنفاذ القرارات الإدارية بأثر رجعي.

الفصل الأول :نفاذ القرار الإداري بأثر فوري

يعتبر القرار الإداري من الاعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة، سواء أكانت صادرة عن شخص رئيس الجمهورية، أو الوزير الاول، أو الوزير، أو الوالي، أو من شخص معنوي من أشخاص القانون العام، كرؤساء المجالس الشعبية البلدية، و مسؤولي المؤسسات العمومية.

و عليه، من الواجب قانونا أن يخضع القرار الإداري لرقابة القضاء، لأن القاعدة العامة تقرر أن إصدار القرار الإداري يكون بمناسبة إحداث آثار قانونية جديدة، و ذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديله، أو إلغاء مركز قانوني قائم، إذ لا بد للقرار الإداري من تاريخ معين لنفاذه بحق الأفراد، إذا كان صدوره صحيحا ومستوفيا شروطه وعناصره القانونية، يصبح نافذا وحجة على الإدارة وملزما لها منذ تاريخ صدوره، ويحق لكل ذي مصلحة الاحتجاج به في مواجهة الإدارة مصدرة القرار، ولكن نفاذ القرار الإداري لا يكون حجة على الأفراد إلا بعد أن يصل إلى علمهم بإحدى الوسائل القانونية التي سنستعرضها في هذ الفصل.

وعليه ، فتقتضي الضرورة تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: نفاذ القرارات الإدارية غير المشهرة.

المبحث الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المشهرة.

المبحث الأول: نفاذ القرارات الإدارية غير المشهرة

من المعلوم أن القرارات الإدارية تخاطب الأفراد، سواءا كانت قرارات فردية أو تنظيمية لذلك فإن على أن تعلن عن إرادتها المنفردة هذه بإحدى وسائل العلم المقررة قانونا، و الواضح أن الهدف الرئيسي المتوخى من شهر القرارات الإدارية هو التحجج بعلم الأفراد بها حتى يتمكنوا من تحديد مراكزهم القانونية في ذلك، ما يقودنا إلى الجزم بان الإدارة لا يمكنها التحجج بقرارات إدارية لم تشهرها.

إلا أن هناك مسالة تصنع الاستثناء على القاعدة العامة لشهر القرارات الإدارية، حيث تولد عنها آراء فقهية، بينت تعدد وجهات نظر الفقهاء، نتناولها في مطلبين، إذ يتم في المطلب الأول التعرض لحجية القرارات الإدارية غير المشهرة أما المطلب الثاني فيتم تخصيصه لرأي المشرع الجزائري في حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.

المطلب الأول: حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.

شكل موضوع احتجاج الإدارة بالقرارات الإدارية غير المشهرة اختلافات و انقسامات في الآراء الفقهية حيث ذهبت طائفة فقهاء القانون و نادت بوجوب عدم التمييز بين صحة القرارات الإدارية و عدم الاحتجاج بها ، أما الطائفة الثانية ترى ضرورة التمييز بين صحة القرارات الإدارية و بين عدم الاحتجاج بها و هذا ما سنأخذه بشيء من التفصيل في فرعين إثنين.

الفرع الأول: وجوب عدم التمييز بين صحة القرارات الإدارية و عدم الاحتجاج بها.

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى وجوب عدم التمييز بين صحة القرارات الإدارية و الاحتجاج بها، حيث يرى الفقهاء ان النشر و الإعلان من العناصر التي تضفي المشروعية على القرارات الإدارية و بحثوا في ذلك طرقا لإثبات وجهات نظرهم، و في ما يلي أهم الآراء الفقهية في هذا:

يرى الفقيه «**هوريو**»«أن عدم نشر القرارات الإدارية يؤدي إلى آثار ضارة بمراكز الأفراد المخاطبين بها و بمصالحهم الحيوية، إذ لا يمكن للإدارة الاحتجاج بقراراتها الإدارية التي لا تنشر، و إلا فإن هذا المنطق يجعلها تتخذ قرارات خفية لها طابع قوة التنفيذ، و تحوز آليا على حجية مطلقة».[1]

و ذهب ذات الفقيه «**هوريو**» إلى أبعد من ذلك إذ نادى بتدخل المشرع الفرنسي لحل المسألة و اقترح مادة قانونية تشكل في حد ذاتها قانونا كان نصها كالتالي: « جميع القرارات الإدارية القابلة للنشر يجب أن تنشر خلال مدة15 يوما وان كانت تحت طائلة البطلان» .[2]

أما الفقيه« **ميشال سينوبولس** »فيرى «أن القرارات الإدارية تكون سليمة باكتمال عناصرها كلها، و لعل أهمها هو اعلان الادارة عن ارادتها المنفردة و الملزمة للمخاطبين بهذه القرارات».[3]

وهنا يبرز نوعان لإعلان الإدارة هذا، فيتم بالنشر في طائفة القرارات الادارية التنظيمية و بواسطة التبليغ عندما يتعلق الأمر بقرارات إدارية فردية، و عليه فإن القرارات الادارية الصادرة عن

[1] - لعمامرة ليندة، آثار القرار الإداري غير المنشور، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011/2010، ص44.

[2] - لعمامرة ليندة، المرجع نفسه، ص 55.

[3] - عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2005، ص 257.

الادارة و التي لا تنشر أو تبلغ تبقى عملا داخليا فقط، و لا يمكنها بأي حال من الأحوال تنفيذها أو أن تحتج بها، كما لا تستطيع الإدارة اعتمادها لإصدار قرارات إدارية أخرى.[1]

و يرى الفقيه" لزاك" في هذا الاتجاه أنه «ينبغي على الإدارة أن تشهر قراراتها بالوسائل اللازمة لذلك و في مدة زمنية معينة و محددة، حيث تقتضي الضرورة أن تكون أعمال الادارة علنية، فالقرارات الصادرة عنها تتسم بأنها حائزة على قوة التنفيذ، و من ثمة عليها نشرها، أو تبليغها حسب نوعها لذوي المصلحة».[2]

و قد ذهب الفقه القانوني المصري صوب هذا الاتجاه، فرأى «أن القرارات التنظيمية تتضمن أحكاما و نصوصا تخاطب ذوي الشأن بها، فلا يجوز لها الاحتجاج بها في مواجهتهم إلا بعد نشرها بصفة رسمية خلال 15 يوما من إصدارها، أما في حالة عدم نشرها في هذا الأجل فإنها تعد قرارات باطلة، كما طبق هذه القاعدة على طائفة القرارات الفردية هي الأخرى».[3]

و كانت نتيجة الأخذ بهذا الاتجاه أن طائفة القرارات التنظيمية و الفردية التي لم تنشر أو تبلغ للمخاطبين بها، تعتبر مجرد مشروع لا غير، و بهذا يمكن أن تتراجع الإدارة عنها بمجرد عدم نشرها أو تبليغها، إلا أن هذا التراجع لا يمكن أن يتحقق وفق أنصار هذا الاتجاه.[4]

و بما أن هذه القرارات تبقى مشروعا فقط، إذ أنها لم تنشر و لم تبلغ، فإنه لا يجوز الطعن فيها حتى و لو علم المخاطبون بها علما يقينيا، و بهذا فإن التشريع الذي يطبق على هذه القرارات هو التشريع

[1] - محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، الاسراء للطباعة، مصر، دون سنة طبع، ص 287.

[2] - ناصر عبد الحليم محمد السلامات، نفاذ القرارات الادارية، الطبعة الأولى، إثراء للنشر و التوزيع، الاردن، 2013، ص 387.

[3] - ناصر عبد الحليم محمد السلامات، المرجع نفسه، ص 392.

[4] - ناصر عبد الحليم محمد السلامات، المرجع نفسه، ص 398.

الساري أثناء نشرها أو تبليغها، وليس التشريع الساري وقت توقيعها، أخذا بالرأي الذي يجعلها مشروع قرارات لا غير، فيؤدي هذا إلى منع صدور هذه القرارات التي توصف بغير المشروعة و تنفيذها يولد آثارا خطيرة على المخاطب بها، لهذا فإن المشرع الجزائري يأخذ بفكرة وجوب التمييز بين صحة القرارات الإدارية و عدم الاحتجاج بها، إذ يتضح هذا من خلال تطبيقات نظرية العلم اليقيني و التي تعد وسيلة من وسائل العلم بجملة القرارات التي تصدرها الادارة.

الفرع الثاني: ضرورة التمييز بين صحة القرارات الإدارية وبين عدم الاحتجاج بها.

يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي أن القرارات الإدارية تستمد صحتها و سلامتها و وجودها القانوني إذا صدرت من السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص، و بالتالي تقدر صحتها من تاريخ توقيعها و ليس من تاريخ نشرها أو تبليغها للمخاطبين بها، فنشر القرارات الادارية أو تبليغها لا تشكل سوى واقعة مادية على وجودها، و الغرض من ذلك لا يعدو غير الاحتجاج بها لذوي الشأن بها، ففي هذا الإطار يذهب الفقيه « **Rolland** » إلى أنه لا يمكن الخلط بين صحة القرارات الادارية و عدم الاحتجاج بها لأن القرارات الادارية تكتسب صحتها و وجودها القانوني عندما تستوفي أركانها وشروطها، و أن النشر و الإعلان لا يعتبران شرطا من شروط صحتها.[1]

وكما أجاز الفقيه«**Lubadere**» للإدارة أن تطبق هذه القرارات لان وجودها و إلزاميتها القانونية تكونان من تاريخ صدورها و اشترط في ذلك أن لا يترتب عن تطبيقها أثرا في مواجهة المخاطبين بها إلا من تاريخ نشرها، إذ أنها لا ترتب أية التزامات في مواجهة الأفراد إلا إذا تم نشرها أو إعلانها، و قبل هذا لا ينبغي أن تؤثر في مراكزهم القانونية.[2]

[1] - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع نفسه، ص 245.

[2] - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع نفسه ، ص 246.

وبهذا فقد خلص رأي الفقه في هذه المسألة إلى أن عدم نشر القرارات الإدارية أو عدم تبليغها، لا يؤثر في صحتها بتاتا، إذ لا يقصد من النشر أو التبليغ سوى فتح باب ميعاد الطعن فيها.

كما كان للقضاء هو الآخر رأي في هذا المبدأ، حيث طبقه في حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1914/03/27، في قضية سميت «**Loroche**»، و بهذا كان القضاء الفرنسي السباق لإرساء دعائم هذا المبدأ، و تعود وقائع هذه القضية في أن أحد المحافظين الفرنسيين أصدر قرارا يمنح بموجبه إحدى القرى بعض القطع الأرضية، و ذلك لنقل المدافن الموجودة إلى هذه الأراضي، مما دفع مدعيا إلى رفع دعوى الإلغاء ضد هذا القرار الإداري، و أسس طلبه في ذلك على أن قرار المحافظ لم ينشر، فكانت النتيجة أن المجلس رفض الدعوى، إذ صرح: " إن عدم نشر القرار المطعون فيه لا يشكل عيبا جوهريا في هذا القرار يستوجب إلغاءه".[1]

و قد ظل مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه اللاحقة لهذا الحكم، محافظا على نفس المبدأ السابق و الذي يعتمد نظرية الفصل بين صحة القرارات الإدارية كعمل إداري منفرد و واقعة النشر أو التبليغ و التي تهدف إلى الاحتجاج بها على ذوي الشأن.

فكانت نتائج الأخذ بهذا الرأي، أن مدة الطعن في القرارات الإدارية يكون من يوم نشرها أو تبليغها، فإذا صدر قرار إداري و لم يشهر أو يبلغ ثم صدر قرار إداري ثاني تضمن بين ثناياه القرار الأول

[1] REVUE GENERALE DU DROIT -https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2014/06/25/labsence-de-publicite-dune-decision. أطلع على الموقع بتاريخ: 20 مارس 2019 على الساعة: 22:10.

فمدة الطعن و ميعاده يتحدد من تاريخ شهر أو تبليغ القرار الإداري الثاني، كذلك إن صدر قرار إداري يقضي بإلغاء قرار سابق له، يلغى القرار الأول من تاريخ شهر القرار الثاني و ليس من تاريخ صدوره.[1]

و مختصر القول هنا، أن القرارات الإدارية المستوفية لشـــروطها و سليمة الأركان تبقى نافـــذة لقـــوتها الملزمة في حين أن نشرها أو تبليغها لا يعتبران من صحة شروطها، بمعنى أنهما لا يؤثران في سلامتها.

المطلب الثاني: موقف المشرع و القضاء الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.

تطرح مسألة حجية القرارات الإدارية ضرورة معرفة موقف المشرع الجزائري منها، بالإضافة إلى تحديد موقف القضاء الذي طرحت عليه منازعات بخصوص نفاذ القرار الإداري غير المشهر، و هذا ما سنحاول استعراضه في فرعين اثنين، إذ سنتعرض في أولهما، موقف المشرع الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة، فيما نخصص الفرع الثاني لتبيان موقف القضاء الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.

الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.

يذهب المشرع الجزائري إلى أنه لا يجوز الاحتجاج بالقرارات الإدارية غير المشهرة، حيث تنص المادة 26 من المرسوم رقم 88-131 «تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقاتها بالموظفين، سواءا يبلغ بأصل القرار أو بصورة منه ويقع عبء إثبات تمام الإعلان على الجهة الإدارية التي تكون قد أوفت بهذا الالتزام القانوني بتقديمها الدليل المثبت

[1] - فريدة راسق، نفاذ القرارات الإدارية، مذكرة نهاية التكوين لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، دفعة2006/2007، ص 36.

لذلك».[1]

إلا أن عدم اشتراط المشرع لشكلية معينة في التبليغ يشكل صعوبة في إثبات الإدارة لإعلامها المخاطبين بالقرارات التي أصدرتها، الأمر الذي دفع بالقضاء الإداري في مصر وفرنسا إلى قبول كل وسيلة تثبت ذلك مثل توقيع صاحب الشأن أو محضر تبليغه أو إيصال البريد، كما نجد في التشريع الجزائري مبدأ التبليغ له أساسه الخاص بنص المادة 35 من المرسوم 88-131 [2]والتي جاء فيها انه "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا ،إن لم يكن نص قانوني أو تنظيمي مخالف"، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد وفر حماية كافية للمخاطبين بالقرارات الفردية تضمن تبليغهم بها، وهذا أمر طبيعي فمن غير المنطقي إلزام شخص بقرار وتطبيقه عليه دون أن يكون عالما بوجوده في الأصل أو بمضمونه .

إلا أن ما نلاحظه على المشرع الجزائري انه وإن فرض على الإدارة ضرورة إعلان قراراتها للمخاطبين بها بموجب نصوص قانونية و تنظيمية، إلا أنه لم يوضح بدقة شكل و كيفية تمامه مما يفتح مجال واسع أمامها لاختيار الطرق المختلفة و التي تراها مناسبة للتبليغ، و بالفعل قد اعتمدت الإدارة الجزائرية عدة وسائل في ذلك، فنجد أنها تعتمد في كثير من الأحيان على استعمال البريد الموصى عليه إلا أن هذه الطريقة تخلق عدة إشكاليات مثل استلام التبليغ من غير المعني بالأمر أو الادعاء بأن الظرف خال، كما أن المشرع الجزائري

[1]- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131المؤرخ في 04 يوليو 1988ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن الجريدة الرسمية عدد27، الصادرة بتاريخ 06يوليو 1988.

[2]- المادة 35 من المرسوم رقم 88-131 من نفس المرسوم.

في نص المادة 23[1] من قانون الإجراءات المدنية الادارية لم يتشدد في التبليغ الشخصي للعريضة و هي قابلة للتطبيق أيضا على القرارات الإدارية.

فالمعلوم أن الإدارة وحتى القضاء في إطار الدولة القانونية يؤديان رسالتين بطريقة واحدة وهي تطبيق القاعدة العامة المجردة على الحالات الفردية، لكن ينهض فرق جوهري بينهما يتعلق بذات الوظيفة، فوظيفة القضاء تتجلى في وضع حد لنزاع معين، لضرورة ذلك في تحقيق الأمن الاجتماعي ، أما وظيفة الإدارة فتهدف إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة وبالتالي فان هذه الوظيفة تضفي على عمل الإدارة طابع المرونة تماشيا مع المصلحة العامة. [2]

فالحجية في الحكم القضائي تعد عنصرا موضوعيا من عناصر الحكم القضائي الأساسية وتستمر هذه الحجية حتى يتم الطعن في الحكم ما لم ينقض أو يعدل على خلاف القرار الإداري الذي لا تكون فيه الحجية سوى عنصر خارجي. [3]

فالقرارات الإدارية لا تكتسب القوة القانونية المادية للشيء المحكوم فيه، ولتوضيح ذلك يقتضي أن نفرق بين القوة القانونية الشكلية للقرارات الإدارية والقوة المادية لها، فبالنسبة للقوة القانونية الشكلية للقرارات الإدارية فتعني أن القرارات الإدارية إذا مضت عليها المدة القانونية للطعن فيها إداريا أمام السلطة الرئاسية أو قضائيا أمام القضاء الإداري، و لم يطعن فيها صاحب الشأن خلال المدة المحددة أو لم تقم السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها بإنهائها بمقتضى حقها في الإشراف والرقابة اكتسب القرار قوة القانون

[1]– المادة 23 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المؤرخ في 03 يونيو 1966 ، الجريدة الرسمية عدد21، السنة 45،الصادرة بتاريخ23أفريل2008.

[2]– عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة طبع، ص215.

[3]– محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة طبع ، ص225.

الشكلية، ومن تطبيقات ذلك اتجاه المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى تأييد رد السلطة الرئاسية لتظلم تقدم به صاحب متجر استنادا إلى قوة القانون الشكلية في قضية تتلخص وقائعها بصدور قرار بوليسي عام 1905 يقضي بمنع صاحب متجر من الاحتفاظ بالبترين في متجره وإلا عوقب بالعقوبة المقررة للمخالفة، وهنا لم يطعن التاجر بهذا القرار في المدة المقررة وهي(شهر) ، وعندما اكتشف البوليس لاحقا احتفاظ التاجر بالبترين في محله أوقع العقوبة عليه وإزاء ذلك تظلم صاحب المتجر على اعتبار أن ليس من حق البوليس منعه من الاحتفاظ بالبترين في متجره وكانت النتيجة رفض السلطة الرئاسية لهذا التظلم استنادا إلى حيازة القرار قوة القانون الشكلية. أما بالنسبة للقوة القانونية المادية التي تتعلق بآثار القرار من حيث مضمونه وفحواه. [1]

يقول الحسيني صادق أن القرارات الإدارية لا تكتسب القوة المادية ذلك أن هنالك فرقا جوهريا بين الإدارة والقضاء يتجسد في أن تنفيذ القانون بالنسبة للجهة الإدارية ليس غاية في حد ذاته على خلاف القضاء إنما هو وسيلة فالإدارة لا تهدف في نشاطها الوصول إلى اليقين القانوني وهذا ما تهدف إليه المحاكم المدنية وإنما تهدف إلى تحقيق مصلحة الإدارة التي تتجدد وتتغير فكما أن الأفراد يهيئون قراراتهم وفقا لمصالحهم المتغيرة كذلك الإدارة تعد قراراتها وأعمالها حسب متطلباتها المتغيرة والمتجددة فما يكون متوافقا مع الصالح العام في وقت معين يكون مجانبا لها في وقت آخر، فالقرار الإداري وفقا لما تقدم لا يقف عند حدود الحالة التي يعالجها وإنما يبقى مرتبطا بالصالح العام، وهذا الصالح العام هو الذي أملى التفرقة بين القرار الإداري والحكم القضائي من حيث القوة القانونية. [2]

[1]– انتصار مارد شلال ، حجية القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، العراق، 2001 ، ص81 – 83.

[2]– الحسيني صادق محمد علي حسن، حجية القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، العراق، 2004 ، ص 27.

من كل ذلك نخرج بمحصلة مفادها أن القوة المادية للشيء المحكوم فيه في القرارات الإدارية تتعارض مع وظيفة الإدارة مما دفع بعض الفقهاء إلى القول أن القرار الإداري لا يحدث في واقع الأمر إلا أثرا وقتيا لعدم تمتعه بحجية الشيء المحكوم فيه.

ومن ثم يمكن القول أن عدم تمتع القرار الإداري بالقوة المادية للشيء المحكوم فيه هو الذي أتاح للإدارة مراجعة قراراتها بصورة عامة ومن ثم إعمال فكرة القرار المضاد، ويؤيد ذلك ما اتجه إليه العميد هوريو والفقيه فيدل في تبرير حق الإدارة في السحب والإلغاء بالقول (أن حق الإدارة في السحب والإلغاء مستمد من أن القرار الإداري لا يعتبر حكما حتى يكتسب قوة الشيء المحكوم فيه بحيث لا يجوز الرجوع فيه ولا هو بمثابة عقد حتى ينشئ حقوقا مكتسبة بالمعنى القانوني المفهوم). [1]

الفرع الثاني: موقف القضاء الجزائري من حجية القرارات الإدارية غير المشهرة.

أما موقف القضاء ، فقد إستقر قضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى على مبدأ وجوب تبليغ القرارات الادارية و يتضح ذلك جليا من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1989/04/08 [2]بخصوص قضية" ط . ع" ضد وزير الصحة ووزير التعليم العالي ملف رقم 54362، و التي تتلخص وقائعها في أن "ط. ع" عين كأستاذ مساعد في المصلحة الإستشفائية الجامعية بالدويرة، و على إثر نشوب خلاف بينه و بين أستاذين آخرين و رئيس المصلحة صدر قرار بحرمانه من المشاركة في مسابقة داخلية للحصول على رئاسة مصلحة داء المفاصل، بمركز إعادة التأهيل الوظيفي بابن عكنون ثم تبعه قرار آخر من خلاله نقل إلى القطاع الصحي

[1]– الحسيني صادق محمد علي حسن، المرجع السابق ، ص 28.

[2]– قرار المحكمة العليا رقم54362 ، الصادر بتاريخ: 1989/04/08، مجلة المحكمة العليا.

بالبليدة دون إبلاغه بقرار النقل التلقائي الأمر الذي دفعه إلى رفع طعن بالبطلان ضد قرار النقل، أيـــن ذهبت الغرفة الإدارية إلـــى وجوب إبلاغ الموظف بقرار النقل و كل قرار يخرق هذه الإجـــراءات و الشكليات يعد باطل.

وحيث أن مجلس الدولة أقر قاعدة عامة في مجال تبليغ القرارات الإدارية الفردية وهي وجوب التبليغ الشخصي و الذي لا ينبغي فيه الإكتفاء بالعلم أو إفتراض العلم ، و يتجلى موقفه هذا من خلال القرار الصادر عنه بتاريخ 1999/04/19[1]عن الغرفة الثانية تحت رقم 160507، و قد استعمل فيه عبارة " حيث أنه استقر القضاء ....." و هذا دليل على أن القضاء الإداري في الجزائر تواتر على هذا الموقف الأمر الذي حوله إلى قاعدة.

وقد إستمر مجلس الدولة على هذا الموقف و الدليل على ذلك قراره الصادر تحت رقم 015869 بتاريخ 2005/07/12[2]، حول قضية "ش . أ" ضد والي ولاية بجاية و التي تتلخص وقائعها في أن والي ولاية بجاية أصدر قرار بتاريخ 1996/01/11 تحت رقم 2220/96 يتضمن تحويل ملكية قطعة ترابية لفائدة بلدية تيندار بدائرة سيدي عيش ولاية بجاية ، الأمر الذي جعل "ش ، أ" يرفع دعوى لإلغاء القرار المطعون فيه أين قضى المجلس أنه وفقا للمرسوم 131/88 المتضمن العلاقة بين الإدارة المواطن لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني به إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا، و كذا المادة 169 مكرر[3]من قانون الإجراءات المدنية و بالتالي فالطعن مؤسس ومنه تم إلغاء القرار المطعون فيه.

[1]– المادة 23من القانون 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

[2]– قرار رقم 15869 الصادر في 12 جويلية 2005 ، عن مجلس الدولة الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد 7، 2005،ص 141.

[3]– أستبدلت هذه المادة بالمادة 406القانون 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

المبحث الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المشهرة.

يبدأ نفاذ القرارات الادارية من تاريخ توقيع الادارة عليه، و ممن يملك التصديق أو الاعتماد، أما نفاذ القرارات الادارية و سريانها في حق الافراد فيكون من تاريخ العلم بالقرارات إذا كانت فردية و ذلك عن طريق التبليغ، أما بالنسبة للقرارات اللائحية فإن العلم بها يكون عن طريق النشر و الإشهار وفق ما تراه الإدارة مناسبا و إذا تم تنفيذه و استنفذ مضمونه لها بالمقابل أن تستطيع إنهاه هذه القرارات الإدارية بطريقتين، إما بسحبها أو إلغاءها، أما إذا بقيت سارية المفعول فإنها تحقق بذلك آثارا فتصبح القرارات جزءا من النصوص المحددة لحقوق و التزامات الأفراد، و عليه سنقسم مبحثنا هذا إلى مطلبين اثنين نستعرض في أولهما وسائل العلم بالقرارات الادارية، في نخصص المطلب الثاني لموضوع مهم شكل تجاذبات و آراء فقهية و قضائية ألا و هو موضوع العلم اليقيني بالقرارات الادارية.

المطلب الأول: وسائل العلم بالقرارات الإدارية.

حدد المشرع وسائلا للعلم بالقرارات الإدارية، حيث اشترط أتن تتوفر للمخاطبين بها، وسيلة تضمن لهم العلم بالقرارات الإدارية، و ينبغي أن يكون هذا العلم ملما بكل عناصر القرار الإداري حتى يتمكن ذوي الشأن به من التعرف على مركزهم القانوني، و بهذا فان التبليغ و الإعلان هما الوسيلتين الواجب إتباعهما بخصوص القرارات الإدارية الفردية، أما القرارات الإدارية التنظيمية فيكفي العلم بها عن طريق النشر في الجريدة الرسمية.[1]

وبناءا على ذلك سوف نتعرض لوسائل العلم بالقرارات الإدارية فيما يلي:

[1] - راضي مازن ليلو، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 135.

الفرع الأول: نشر القرارات الإدارية.

يعد نشر القرارات من وسائل العلم المقررة قانونيا، حيث تستعـــمل هذه الوسيلة بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية، و لقد حدد القانون الوسيلة التي يعتد بها في نشر هذه القرارات، حيث تنشر في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح المختصة.[1]

و يعرف النشر على أنه الطريقة التي يتم من خلالها إعلام أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية او اللائحية، و لأن القرارات التنظيمية هي قواعد عامة مجردة فإنها تطبق على عدد غير معين من الحالات او الأفراد، لذلك يتطلب علم الكافة به من خلال نشرها.[2]

كما يقصد به نشر القرارات الإدارية في الجريدة الرسمية او في النشرات المصلحية، و هو الإجراء الذي يعتد به لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التنظيمية بصفة أساسية.[3]

أحكام النشر:

1- أن يجري النشر وفقا للنص إذا وجد:

القاعدة العامة هي أنه إذا وجد نص يقضي بإتباع طريقة معينة للنشر، فيجب ان تتبع، أما إذا لم يتدخل المشرع بتحديد وسيلة نشر معينة، فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار طريقة النشر المناسبة، و النشر المعتبر قانونا هو النشر بالجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح العامة.[4]

---

[1] - كنعان نواف، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، دار الميسرة، عمان، 1999، ص 247.

[2] - راضي مازن ليلو، مرجع سابق، ص 136.

[3]–العطار فؤاد، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 219.

كذلك الحال بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية البلدية و التي يوجب القانون نشرها، حيث تنص المادة 97 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 على ما يلي: " لا تصبح قرارات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتطبيق إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر، إذا كان محتواها يتضمن أحكام عامة أو بعد إشهارها باي وسيلة قانونية في الحالات الاخرى".[1]

2- أن يكشف النشر عن مضمون القرار الاداري:

يذهب الرأي الفقهي هنا إلى أن نشر القرار في الجريدة الرسمية لا ينتج أثره من حيث بدء سريان الميعاد في حق المدعي إذا كان النشر لم يشمل جميع العناصر التي تمكن صاحب الشأن من أن يتخذ موقفا يحدد فيه مركزه من طلب الإلغاء، أما نشر ملخص القرار فلا يكفي للعلم بمضمونه علما كافيا، فيتوجب على الادارة أن تضمن نشر جميع البيانات الضرورية للقرار الإداري، حتى لا يكون نشره مجرد تنبيه بوجوده فقط.[2]

فالنشر هو الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية، وعادة ما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد ، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره، ويتم النشر كما أسلفنا في الجريدة الرسمية إلا إذا

[1]-المادة 97 من قانون البلدية رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22،الجريدة الرسمية عدد 37،السنة48، صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.

[2]-مصطفى محمود حلمي، سريان القرارات الادارية من حيث الزمان في القانون الاداري ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 321.

[3]-عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 134.

نص القانون على وسيلة أخرى للنشر فيجب على الإدارة أتباع تلك الوسيلة كأن يتم في الصحف اليومية أو عن طريق لصق القرار في أماكن عامة في المدينة.[1]

وحتى يؤدي النشر مهمته يجب أن يكشف عن مضمون القرار بحيث يعلمه الأفراد علماً تاماً وإذا كانت الإدارة قد نشرت ملخص القرار فيجب أن يكون هذا الملخص يغني عن نشره كله فيحوي على عناصر القرار الإداري كافة ، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار.[2]

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الامر ان النشر الذي تم تلخيصه في الجريدة الرسمية يعد غير موجود أصلا، لكنه أجاز ذلك إذا كان هذا النشر واجبا لجميع نصوص القرارات الادارية إذا كانت هذه النصوص غير مرتبطة ببعضها البعض.[3]

فلكي يحقق النشر أثره في سريان القرار الإداري في مواجهة الافراد يجب ان يكون هذا النشر قد تضمن جميع جوانب القرار بكل تفاصيله و احكامه و مضمونه.[4]

كما تلجا الإدارة إلى نشر القرارات الإدارية التنظيمية في نشرات مصلحية، حيث تعد هذه الأخيرة وسيلة للعلم بالقرارات الإدارية، فيؤخذ هذا النشر كقرينة على العلم بهذه القرارات حيث يبدأ من تاريخه

[1]–مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك،2008، ص 196.

[2]– مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 196.

[3]–مصطفى محمود حلمي، سريان القرارات الادارية من حيث الزمان في القانون الاداري ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 321.

[4]–عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 134.

احتساب آجال الطعن، و لذلك وجب على الإدارة الأخذ بهذه الطريقة، و تقوم بنشر قراراتها في المكان المخصص فتصبح تحت أنظار ذوي الشأن بها ليتمكنوا من الاطلاع عليها.[1]

الفرع الثاني: التبليغ (الإعلان).

يعد التبليغ ذا أهمية بالغة، و قد أولاه المشرع الجزائري اهتماما واسعا، و مرد ذلك ان التبليغ هو أساس عملية التقاضي، فهو وسيلة أقرها المشرع لتمكين الطرف الآخر من العلم بواقعة معينة، و يقصد به أنه الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ ضده، و تزداد أهميته فيما يترتب عنه من تحديد مواعيد الطعن و حضور الجلسات، إذ يعتبر المفتاح الذي لا يمكن دونه البت في النزاعات القضائية، لهذا فإن الكثير من القضايا في المحاكم تبقى رهينة استكمال إجراءات التبليغ.[2]

و يعرف على أنه وسيلة العلم المعتد به بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية، حيث يكون أصحابها معروفين مسبقا للإدارة فالتبليغ أو الإعلان بالنسبة لهذه القرارات وسيلة علم حتمية، و من ثمة فإن المخاطبين بالقرارات الادارية يكونون معنيين بأنفسهم و من ثمة إمكان إعلامهم بها.[3]

فالقاعدة العامة هنا أن التبليغ يراد به توصيل العلم بالقرارات الإدارية، فإذا تعذر ذلك أو استحال فلابد من النشر، و ينبغي الاشارة إلى أن العلم الناتج عن التبليغ هو علم حقيقي، خلافا للعلم الذي ينتج

[1]–محمد فؤاد عبد الباسط، سريان القرار الاداري ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005، ص 405.

[2]–صلاح الدين شوشاري، الوافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، دار المناهج، عمان، 2005، ص 14.

[3]–عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري ، منشاة المعارف، مصر، 1996، ص 527.

عن طريق النشر فهو علم افتراضي ليس له قوة الإعلان، الذي يتخذ عادة شكلا من الأشكال الثلاثة التالية:

1- التبليغ عن طريق الإرسال: فبموجبه يتم إبلاغ صاحب الشأن شخصيا بالقرار الإداري الذي يتعلق به، و يتم ذلك بإرسال رسالة مسجلة عن طريق البريد إلى صاحب العلاقة بصفة شخصية، أو بطريقة تضمن وصول القرار الاداري شخصيا حتى يتمكن من معرفة مضمونه، و هذه الطريقة هي التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "إشعار البريد المتعلق باستلام خطاب موصى عليه يعتبر قرينة على الإعلان حتى يثبت العكس ...".[1]

غير أن هذه الطريقة التي أقرها المشرع و أكدها القضاء، لم تسلم من الانتقاد على أنها تتضمن إضرارا بالمواجهة إليهم، حيث أن عمال البريد قد لا يدققون في تسليم الرسائل، فقد تسلم لغير المعنيين بها، فإذا وصلت للمخاطبين بها فإنها تصل في الوقت غير المناسب، فهي تسلم لأشخاص لا يعتبرون بمسؤولية التسليم في ميعاده المناسب، و يجهلون بذلك الآثار الناجمة على ذلك، فحقيقة الامر أن إرسال القرار الإداري بالبريد يعد قرينة على العلم به، إلا أنه لا يؤدي إلى وصول العلم الحقيقي لصاحب الشأن به، في حين أن المقصود بالإعلان وصول العلم بالقرار الإداري و ليس مجرد افتراض العلم به، فهذا العلم الحقيقي هو ما يبرر الاحتجاج بالقرار الإداري، و هذا لا يكون إلا إذا وصل العلم لصاحب الشأن على وجه اليقين.[2]

[1]–الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1991، ص 563.

[2]– مصطفى حلمي محمود، المرجع السابق، ص 324.

2- التبليغ عن طريق الاستلام: الأصل أن يتم تبليغ القرارات الإدارية إلى الشخص بذاته، عن طريق تسليمه نسخة طبق الأصل عن ما يراد تبليغه به في أي مكان يتواجد فيه، على أن يتم تدوين محضر بذلك حيث تعتبر هذه الطريقة هي المثلى و التي تضمن وصول المستند إلى من يراد تبليغه ليصبح العلم به علما يقينيا.[1]

فتبليغ القرارات الإدارية بهذه الطريقة يختلف عن التبليغ في الإجراءات القضائية في كثير من الأحيان، إذ أن التبليغ القضائي يقصد به تكليف المبلغ إليه بعمل ما على سبيل الطلب و الوجوب، أما التبليغ الإداري فالغرض منه هو العلم أو التبليغ لصاحب الشأن دون تكليفه بشيء، و مما يشار إليه أن رفض المبلغ له استلام التبليغ لا يحول دون تمام الإعلان و صحته، فرفض المخاطب بالقرار استلام التبليغ لا يمنع من اعتباره قد تم سليما.[2]

3- التبليغ الشفهي: أن إجراءات التبليغ ينبغي أن تتم كتابة و لا يجوز إجراؤها شفاهة، حيث أن التبليغ ينجر عنه بدء ميعاد الطعن في القرارات الإدارية، و عليه يجب على الإدارة إثبات تاريخ حدوثه، و هذا ما يصعب إثباته في حالة إجراء التبليغ شفاهة، فيظل بهذا ميعاد الطعن مفتوحا .[3]

الفرع الثالث: إثبات التبليغ

يقصد بالإعلان تبليغ القرار الإداري إلى المخاطب به بالذات ، والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار ، كتسليمه القرار مباشرة

[1]-فاروق الكيلاني، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، ص 324.

[2]-عبد العزيز، المرجع السابق، ص 144.

[3]-محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، 1981، ص 107.

أو بالبريد أو عن طريق محضر، أو لصقه في المكان المخصص للإعلان .والإعلان هو الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة ، كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف أو منح رخصة مزاولة مهنة معينة ، وعلى ذلك لا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به.[1]

وهذا الإعلان قد يكون تحريرياً كما يصح شفهياً فالإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للإعلان إلا أن الصعوبة تكمن في إثبات التبليغ الشفهي لذلك نجد الإدارة تسعى دائماً إلى أن يكون إعلانها كتابة حتى تتجنب مخاطر التبليغ لأن من السهل عليها إثبات التبليغ الكتابي، إلا أن عدم تطلب شكلية معينة في الإعلان لا ينفي ضرورة احتواء الإعلان على مقومات تتمثل في ذكر مضمون القرار والجهة الصادر منها وأن يوجهه إلى ذوي المصلحة شخصياً أو من ينوب عنهم. [2]

يقع عبء إثبات حصول التبليغ على الإدارة و عليها أن تثبت تاريخ حصوله ، و إلا استحال تحديد الوقت الذي يبدأ فيه نفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به، فعلى سبيل المثال قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة كما قضت أيضا في حكم آخر بأنه:" طالما كان القرار محل الطعن مترتبا على تحديد مركز قانوني متنازع عليه فإن ميعاد الطعن على هذا القرار لا يبدأ إلا من تاريخ حسم النزاع على المركز القانوني الذي يرتبط القرار الإداري ارتباط النتيجة بالسبب".[3]

[1]– مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 198.

[2]– مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 200.

[3]–حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1101 لسنة 1993 .

و في بعض الأنظمة القانونية كالأردن لم تخرج عن هذا المبدأ فقضت: إذا لم يثبت تاريخ تبليغ القرار المشكو منه للمستدعين فإن باب الطعن يبقى مفتوحا لهم و تكون الدعوى مقدمة منهم خلال الميعاد، و في حكم آخر تقول: " إذا لم يثبت وكيل المستدعي ضده نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه للمستدعي أو علم به و بأسبابه علما يقينيا فيكون الطعن لمجرد العلم و ليس بعد الميعاد".[1]

فالقاعدة العامة أن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة و التبليغ لا يتطلب شكلية معينة في إجرائه، لذلك ستجد الإدارة أحيانا بعض الصعوبات في إثبات حصوله الأمر الذي يدعو معه القضاء الإداري إلى قبول كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول التبليغ، و للإدارة فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن التوقيع على أصل القرار يعد دليلا كافيا على إعلامه به، كما يعد وجود إيصال الخطاب المسجل قرينة على إرسال القرار بالبريد إلى المعلن إليه، و كذلك تأشيرة صاحب الشأن على الإعلان بما يفيد الإعلان يثبت الإعلان.[2]

المطلب الثاني: العلم اليقيني بالقرارات الإدارية.

نظرية العلم اليقيني نظرية قضائية، لا تستند إلى نصوص تشريعية، و لا تقتصر على العلم الحقيقي الناتج عن غير التبليغ و النشر أي بالتنفيذ و الإقرار، بل تنطبق على جميع وسائل العلم بالقرارات الإدارية، و لهذا نقسم مطلبنا هذا إلى فرعين حيث نتعرض في الفرع الأول لنظرية العلم اليقيني، فيما نخصص الفرع الثاني لشروط تطبيق هذه النظرية.[3]

[1]ـقرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2007/203 (هيئة خماسية)، بتاريخ 2007/06/21، منشورات مركز عدالة.
[2]ـوصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1987، ص 227.
[3]ـوصفي مصطفى كمال، المرجع نفسه، ص 206.

الفرع الأول: نظرية العلم اليقيني

يتم نفاذ القرار الاداري بمجرد صدوره، و اساس ذلك هو علم او افتراض الادارة بقراراتها منذ صدورها، حيث يعتمد على العلم اليقيني في جميع أحكامه، إذا ما توفر لدى المخاطب بالقرار و اللافت للانتباه أن مجلس الدولة الفرنسي ما زال حتى اليوم يتردد بين اعتماد هذه النظرية او رفضها، ما جعل الفقهاء ينقسمون بين استبعاد هذه النظرية، و بين مساندتها.[1]

و تقوم هذه النظرية أساسا على علم المخاطب بالقرار الاداري علما يقينيا يقوم مقام النشر أو التبليغ، و هذا ما ينجم عنه تعريض مصالح المخاطبين للخطر، كما يؤدي لإهدار حقوقهم.[2]

و يجزم البعض على أن وسيلتي النشر و التبليغ لا يعدان سوى قرينة على العلم بالقرار و ليس العلم ذاته، و قد يحدث ان تنشر القرارات الادارية او تبلغ و لا يعلم به بعض الأفراد، و مع ذلك فمجرد النشر او التبليغ تكون دليلا على العلم بها، ما يعطي الإدارة حقا في الاحتجاج بهذه القرارات في مواجهة ذوي الشأن بها، و بالتالي فإن نفي قرينة العلم بالقرارات الادارية، و هذا ما قد يحصل عمليا عند تراخي موظف البريد في إرسال القرارات إلى المخاطبين بها، حيث يعمد غلى التوقيع على استلامها، كأنه أرسلها، ما يجعل صاحب الشأن يعجز عن إثبات عدم إعلانه، إلا أن الادارة تعتبر أن القرارات الادارية بلغت، أما في حالة العلم اليقيني و الذي يقوم مقام النشر أو التبليغ فيشترط الاجتهاد القضائي أن يكون يقينيا لا ظنيا و بهذا يتوفر العلم للمخاطبين بالقرارات الادارية، و ذلك حماية لحقوقهم و حفاظا على مصالحهم.[3]

[1]—تويجري محمد فوزي، نفاذ القرارات الادارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 1981، ص 124.

[2]—محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 124.

[3]—محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2000، ص 142.

إلا أن اعتماد هذه النظرية يؤدي إلى غلق باب الطعون لمن علم القرار الاداري علما يقينيا، حيث سيظل مفتوحا لمن لم يعلم به، حتى يتم نشر هذا القرار الاداري و يسلم المدافعون عن نظرية العلم اليقيني بهذا الطرح، إلا أنهم يرون أن علم الافراد بالقرارات الادارية سيكون من شانه حث الادارة على نشرها أو تبليغها، بل إن الطعن في هذه القرارات سيكون سببا في نشرها على وجهها الصحيح .[1]

كما ان الملاحظ على هذه النظرية أنها شيدت على أساس القرائن، و أن العلم اليقيني يستبعد العلم بالقرارات الإدارية عن طريق النشر أو التبليغ، و من هذا المنطلق ذهب أنصار هذا الاتجاه على أن العلم بالقرارات عن طريق النشر أو التبليغ هو مبني ايضا على أساس القرينة، فالنشر و الإعلان ما هي إلا قرينة على العلم بالقرارات الإدارية، و بذلك فالأمر لا يختلف في الحالتين.[2]

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني

أولا: أن يتم العلم بغير طرق النشر أو التبليغ: و هذا عندما تتراخى الإدارة عن نشر أو تبليغ القرارات الادارية أو لا تقوم بنشرها أو تبليغها اطلاقا، و هنا يحصل العلم بالصدفة أو علم به عن طريق شخص آخر، أو أن تتخذ الإدارة إجراءات لتنفيذ القرارات قبل تبليغ المخاطبين بها، ففي هذه الحالات يتحقق علم صاحب الشأن، إلا أن هذا العلم لا يكون علما يقينيا إلا إذا ظهر دليل أو ظهرت قرينة تدل على علمه بالقرار، كان يتقدم صاحب الشأن بتظلم إداري مسبق ضد القرار أو أن يلتحق الموظف بمقر عمله المنقول إليه، أو أن يتسلم الموظف راتبه ناقصا بعد صدور قرار الاقتطاع من راتبه الشهري.[3]

[1]–محمد السيد عبد المجيد ،المرجع السابق، ص 143.

[2]–السناري محمد عبد العال ، المرجع السابق، ص 125.

[3]–علي إبراهيم محمد ، القانون الاداري، دار النهضة، القاهرة، ص 328.

ثانيا: أن يكون العلم يقينيا لا ظنيا و لا افتراضيا: و من بين شروط الأخذ بنظرية العلم اليقيني هو أن لا يكون العلم ظنيا لا افتراضيا، بل ينبغي أن يكون علما حقيقيا، فإذا توفرت هذه الشروط يقوم العلم اليقيني مقام النشر أو التبليغ في حساب ميعاد الطعن، حيث حرص المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ،على توحيد مواعيد الطعون سواء أمام المحاكم الإدارية (المادة 829) أو أمام مجلس الدولة (المادة 907)[1] ، و المقصود بالطعون في هذا الصدد هو دعوى الإلغاء – وحدد المواعيد ب 04 أشهر من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بالقرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، و بمفهوم المخالفة نفهم أن دعوى التعويض لا ترتبط بآجال و مواعيد.

هذا بعدما كان هناك اختلاف بين ميعاد رفع الدعوى العائدة لاختصاص مجلس الدولة و ميعاد الدعوى العائدة لاختصاص الغرفة الإدارية سواء كانت محلية أو جهوية، فميعاد النوع الأول كان يقدر بشهرين من تاريخ تبليغ القرار الصريح برفض التظلم أو من تاريخ حصول القرار الضمني برفض التظلم.

أما ميعاد النوع الثاني فكان يقدر بـــــ أربع 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

و بهذا التعديل الأخير يكون المشرع الجزائري قد ساهم في تبسيط الإجراءات للمتقاضين،كما أنه عندما جعل ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة 04 أشهر فانه يكون قد منح للمتقاضي متسعا من الوقت لجمع أدلته و اختيار محام معتمد لدى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 905 [2]من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

[1]–المواد: 829 و 907 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية، المرجع السابق.

[2]–المواد: 905 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية، المرجع السابق.

ثالثا: أن يكون العلم اليقيني منصبا على جميع عناصر القرار الإداري: ينبغي أن يكون العلم شاملا لجميع عناصر القرار الاداري من سبب و محل، لان هذا يمكن الطاعن فيه من تحديد مركزه القانوني و بالتالي يستطيع تحديد طريق الطعن فيه.

رابعا: أن يكون العلم شاملا لجميع عناصر المركز القانوني الجديد: يجب ان يكون العلم شاملا لجميع العناصر المبينة للمركز القانوني، مما يجعل المخاطب بالقرار الإداري في حالة تتيح له الإلمام بكل ما يجب معرفته، حتى يستطيع تبين حقيقة أمره بالنسبة للقرار الاداري، فالمركز القانوني تنشئه الادارة، و ينجر عنه مزايا و تكاليف و استحقاقات معينة، فينبغي أن يكون القرار الإداري المنشئ للمركز القانوني قد صدر تطبيقا لقاعدة يخضع لها المخاطب به في مركزه القديم، فعلى سبيل المثال موظف يرقى من درجة إلى درجة فإذا كان القرار الاداري يؤدي إلى تدرج معين بين زملائه، فيتطلب العلم ان يحمل القرار ما يدل على ترتيبه و أساس الاقدمية التي اعتمدت في ترقيته.[1]

كما لا يعد المدعي عالما بمركزه القانوني علما شاملا، إذا كانت هنالك منازعة في تسوية سنوات أقدميته، أو ان الادارة تراخت في تسوية وضعيته دون سبب مبرر، فمنذ أن يصدر الحكم لصالحه بتسوية وضعيته او تجري الادارة هذه التسوية بعد تراخيها او يصدر الحكم لصالحه بإلغاء القرارات الادارية المطعون فيها، يتحدد مركزه القانوني، فإذا كان قد تظلم من القرار المطعون فيه فيفرض علمه من تاريخ التظلم.[2]

[1]–وصفي مصطفى كمال، المرجع السابق، ص 210.

[2]– وصفي مصطفى كمال، المرجع نفسه، ص 212.

خامسا: أن يسمح العلم بتحديد طريق الطعن: يجب ان يبين العلم اليقيني طبيعة تصرف الادارة فيما إذا كان هذا التصرف يعد قرارا اداريا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، فمجرد وصف الإدارة لعلمها بالقرار الاداري لا يعني أنه من القرارات الادارية، كما لا يكون العلم كافيا لسريان ميعاد الطعن إذا لم يتبين من القرار الاداري أنه تمهيدي أو إنشائي أو تنفيذي، لأنه لا يسمح بتحديد طرق الطعن، و مثاله أن تخطر الإدارة المتعاقد معها بان يدفع مبلغا من المال دون بيان السبب، و تجدر الاشارة إلى وجوب ذكر مصدر القرار الاداري أو القاعدة التي استند إليها لأن ذلك يؤدي إلى عدم معرفة جهة الاختصاص بالطعن أهو القضاء الاداري أم هو القضاء المدني، كما يؤدي إلى عدم ثبوت أوجه الطعن الممكن الاستناد إليها.[1]

الفرع الثالث: إثبات العلم اليقيني

يثبت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، و هذا العلم قد يستخلص مع الوضع ما يؤيده توافره و يقطع بحصوله، و متى قام الدليل القاطع وفقا لمقتضيات ظروف النزاع و طبيعته على علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علما يقينيا لا ظنيا و لا افتراضيا، بحيث يكون شاملا لجميع محتوياته، فيبدا ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم، و تذهب المحكمة الإدارية المصرية العليا في هذا الصدد: " و للقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة و تقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم او قصوره، و ذلك حسبما تتبين المحكمة من اوراق الدعوى و ظروف الحال".[2]

أما في النظام القضائي الأردني فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في قرار لها أنه إذا صدر القرار المشكو منه بتاريخ 2007/11/28 بالاستغناء عن خدمة المستدعي اعتبارا من هذا التاريخ، و تم

[1]–وصفي مصطفى كمال، المرجع السابق، ص 212.

[2]–حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم 659، بتاريخ: 1976/11/23، الجزء الأول، ص 506.

تسليمه نسخة كتاب الاستغناء عن خدمته في الجامعة في التاريخ ذاته، كما هو ثابت من كتاب رئيس شعبة الأمن في جامعة الطفيلة التقنية المؤرخ في 2007/11/28، فيكون المستدعي قد تبلغ القرار المطعون فيه بتاريخ:2007/11/28، هذا من جهة، و من جهة أخرى فإنه و بافتراض أن المستدعي لم يتبلغ القرار بتاريخ: 2007/11/28، فطالما أنه تخلى عن العمل في التاريخ المذكور تنفيذا للقرار الاداري، فيكون قد علم به علما يقينيا بهذا التاريخ، و بما أن الفقه و القضاء الإداريين قد استقرا على أن العلم اليقيني بالقرار الاداري يقوم مقام التبليغ، و بما أن الدعوى أقيمت بتاريخ: 2008/02/27 فتكون قد أقيمت بعد انقضاء مدة الستين يوما المنصوص عليها في المادة 12/أ من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992، مما يتعين معه ردها شكلا .[1]

و بهذا فان استخلاص العلم اليقيني في الانظمة القانونية تكون من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، و من أحكامها في هذا الصدد: إذا وجه وزير العدل الكتاب إلى قاضي محكمة الصلح لإبلاغ المستدعي الذي يعمل مراسلا في تلك المحكمة بقرار الاستغناء عن خدماته اعتبارا من تاريخ: 2008/02/01، و ذلك الوقت الذي كان فيه المذكور على رأس عمله، فيكون المستدعي قد علم علما يقينيا بهذا القرار الإداري بتاريخ: 2008/02/11، و بما أن العلم اليقيني بالقرار الإداري المشكو منه يقوم مقام التبليغ حسبما استقر على ذلك الفقه و القضاء الاداري، و بما أن الدعوى أقيمت بتاريخ: 2008/04/14، فتكون قد أقيمت بعد انقضاء مدة الستين يوما المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا الأردنية، و بذلك يتعين رفض الدعوى شكلا.[2]

[1]–قرار محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 2008/52، بتاريخ: 2008/06/05، منشورات مركز عدالة.

[2]–قرار محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 2008/148، بتاريخ: 2008/06/26، منشورات مركز عدالة.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد ذهب لتكريس وجهة نظر استخلاص العلم اليقيني من الوقائع، حيث قضى القرار الصادر في 08 ماي 1822 في قضية "**Forties**"ضد وزير الحربية و إذ قضى مجلس الدولة في هذه القضية بأن ميعاد الطعن يسرى من تاريخ ثبوت العلم اليقيني به، وذلك يعتبر تبليغا رسميا لهذا القرار وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الطعن"**Forties**"قدم كفالة لفائدة السيد**Barre**الذي كان يشتغل تأمين مخزن و بموجب قرار صادر عن وزير الحربية ألزم الطاعن بدفع مبلغ4900فرنك فرنسي حيث تم تبليغ هذا القرار إلى السيد**Barre**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"**Forties**" بالطعن في القرار أمام مجلس الدولة ضمن الآجال المقررة قانونا و المحتسبة من تاريخ هذا التبليغ.[1]

غير أن مجلس الدولة الفرنسي صرح برفض الطاعن شكلا لوروده خارج الآجال القانونية مؤسسا هذا الرفض كالآتي أن السيد"**Forties**"بتظلمه في القرار بتاريخ عبر عن علمه الثاني واليقيني بمضمون القرار وهذا الواقع اليوم مقام التبليغ وهو ما يجعل الطعن واردا خارج الآجال القانونية ومن المتتبع لأحكام مجلس الدولة الصادرة في هذا الشأن نجد أن المبدأ الذي يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي لا يزال يمنع سريان الميعاد اذا لم يبلغ القرار رسميا لصاحبي الشأن[2].

و من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال أيضا قضية الشهيرة **"مارتن"**، حيث بمناسبة ميعاد الطعن الذي تقدم به أحد اعضاء الجمعيات التداولية ضد قرار هذه الهيئة الدولية الصادر بجلسة حضرها هذا العضو فاعتبره القضاء هذا الاخير عالما بهذا القرار منذ تاريخ صدوره وبالتالي فان ميعاد

[1]– محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية ،مؤسسة الوراق لمنشر و التوزيع ،الجزء 2،القاهرة، 2008،ص 396.

[2]– محمد وليد العبادي، المرجع نفسه، ص 396.

الطعن بالإلغاء يبدأ بعد ذلك التاريخ، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن العلم اليقيني يستنتج في حالتين:

1- هي مشاركة الطاعن في جلسة المداولة التي اتخذ فيها القرار المطعون فيه.

2- تتمثل في الوقائع التي تدل دلالة قاطعة على علم الطاعن بالقرار علما كافيا يتضح لو بتحديد موقعه منه[1].

رغم ما أحدث من جدل كبير بين مؤيد ومعارض على المستوى الفقهي القضائي، فقد ذهب مجلس الدولة في قرار له بتاريخ: 2000/10/23، وتتمثل وقائع هذه القضية أن المدعية **"حمود"** طعنت في القرار الصادر عن وزير الشباب والرياضة المؤرخ في: 1965/03/16،وهذا بموجب عريضة مجلس في كتابة ضبط مجلس الدولة بتاريخ: 1998/07/15، ودققت ان القرار محل طلب الالغاء لم يبلغ لها اطلاقا وقد أجاب وزير الشباب والرياضة بموجب مذكرة مؤرخة في: 1999/02/10، أن المدعية على علم بالقرار وهذا بمناسبة قضية معروضة أمام محكمة "سيدي محمد " بينها وبين" الضاوي معمر" في شهر جوان و لم تتحرك اثناء الاجل القانوني وهذا ما أقرت به المدعية نفسها.

حيث ان الدعوى التي سجلت في: 1996/06/23على مستوى محكمة " **سيدي محمد"**والتي صدر في شأنها حكم في :1997/11/18، بما يعني ان المدعية صارت تعلم بالقرار الاداري قبل تاريخ الصدور الحكم في:1997/11/18،، و عليه قرر مجلس الدولة عدم قبول الدعوى.[2]

[1]ـــحسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر،2005، ص 30-31 .

[2]ـــعمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 197.

ويعتبر قرار مجلس الدولة في القضية السالفة الذكر تطبيقا واضحا النظرية العلم اليقيني وهكذا نجد أن القضاء الاداري الجزائري اخذ بهذه النظرية في الحالتين التاليتين :

الأولى: هي العلم بالقرار الإداري خارج أي دعوى قضائية.

الثانية: وهو العلم بوجود قرار اداري خلال النظر في قضية أخرى غير تمك المرفوعة لأجل الطعن في القرار[1].

.

[1]ـــحسين طاهري، المرجع السابق، ص 31-32 .

خلاصة الفصل الأول

يعد القرار الإداري يعد صحيحا ونافذا من تاريخ صدوره ومن ثم فإنه يسرى في حق الإدارة من هذا التاريخ ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها غير أن هذا القرار لا يكون نافذا بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به، كما يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات ، من ذلك أن هناك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى من قبيل التصديق أو وجود اعتماد مالي ، فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات.

الفصل الثاني: نفاذ القرار الإداري بأثر رجعي

المبدأ في القرارات الإدارية هو عدم رجعيتها، و ذلك حفاظا و ضمانا للآثار الناجمة عنها و التي ولدت حقوقا مكتسبة، إلا أن هناك استثناءات لرجعية القرارات الادارية، و من هنا سنحاول توضيح هذا بتقسيم فصلنا الثاني إلى مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المبحث الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

لا تقوم فكرة عدم رجعية القرارات الادارية على احترام فكرة الحقوق المكتسبة و المراكز القانونية فحسب، بل تتعدى ذلك إلى أسس تتعلق بممارسة الاختصاصات الادارية، و التي تكون بالنسبة للمستقبل ما قد تطرح اشكاليات عديدة، فعلى سبيل المثال قد يسحب رئيس اداري عقوبة على موظف ما لمجرد تمكينه من ترقية، و من ثمة ترى أغلب التشريعات عدم إباحة رجعية القرارات الادارية إلا في ظروف محدودة، تكفي لإصلاح الآثار التي تترتب على القرار الإداري المراد سحبه.[1]

إن مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية يسري على القرارات الادارية التنظيمية و الفردية، فلا يجوز للإدارة الخروج على هذا المبدأ، إلا أنه يجوز للسلطة التشريعية ان تخرج عليه، عندما تتوافر ضمانات و تصبح الرجعية ضرورة تفوق اعتبارات الحفاظ على المراكز القانونية و آثارها.[2]

و عليه نتطرق في المطلب الأول من هذا المبحث إلى الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فيما نخصص المطلب الثاني لمبررات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

[1] - الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 662.

[2] - فؤاد عبد الباسط، القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1991، ص 400.

المطلب الأول: الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

انقسم الفقهاء بخصوص الأساس الذي يستند عليه مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فالبعض اتخذ من النصوص الدستورية و التشريعية أساسا لهذا المبدأ و البعض الآخر أسند هذا المبدأ إلى قواعد الاختصاص من حيث الزمان، غير أن البعض منهم يرى أن المبادئ العامة للقانون هي أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية و هذا ما سنتناوله في هذا المطلب كالتالي:

الفرع الأول: تأسيس عدم رجعية القرارات الادارية على النصوص الدستورية.

يرى الأستاذ جورج فيدال أن أصل هذا المبدأ يرجع إلى المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي و التي تنص على أن القوانين لا تسري إلا على المستقبل وليس لها آثار رجعية، و إذا كانت القوانين ليست لها رجعية فمن باب أولى لا يكون للوائح و القرارات الإدارية أثر رجعي، و في هذا المجال ذهبت المادة الثامنة من القانون الفرنسي و إن كانت تصلح أساسا لمبدأ عدم الرجعية بطريق مباشرة إلا أنها تصلح أساسا للمبدأ بطريقة غير مباشرة و النصوص التشريعية التي تحرم رجعية القوانين تحضر على القاضي أن يفسر القانون تفسيرا يرتب أثرا رجعيا، فإذا كان رجل الإدارة الذي يضع اللائحة أو القانون الإداري باعتباره يطبق تشريعا موجودا فهو القاضي لا يمكنه عند تطبيق القانون أن يضمن هذا التطبيق أثرا رجعيا إلا أذا أجازه المشرع ذلك[1].

غير أن إسناد وصف القرار الذي يتضمن أثرا رجعيا بأنه غير دستوري، ذلك على أساس أنه مخالف للقواعـــد الدستورية التي يجب على مصـــدر القرار مراعاتها عند إصدار القرار وذلك طبقا لمبدأ الشرعية

[1] - أحمد محمد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية: دراسة مقارنة بين فرنسا مصر و الاردن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، 2009،ص ص 29-30.

أما الدكتور حلمي محمود فقد قام ببحث عن مدى إمكانية اعتبار القواعد الدستورية والتشريعية المتعلقة بعدم رجعية القوانين أساسا لعدم رجعية القرارات الإدارية و انتهى إلى أنه لا يمكن القول لقاعدة عامة بأن الأساس الشرعي لتحريم رجعية القرارات الإدارية هوالنصوص الدستورية أو التشريعية التي تحرم رجعية القوانين.[1]

و استثناءا يمكن للقوانين اثر رجعي ولكن بشروط معينة بحيث يجب أن تكون وفقا للنص الدستوري و مقصورة على القوانين بمعناها الشكلي وبالتالي فإن النص على الأثر الرجعي في قرار جمهوري أو قرار وزاري يعتبر مخالفا للقانون.

الفرع الثاني: التأسيس على قواعد الاختصاص من حيث الزمان

تعتبر قواعد الاختصاص من القواعد الأساسية في القانون الإداري و هي تتعلق بالنظام العام، وقد أسس بعض الفقهاء الفرنسيين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان على أساس أن الرجعية عيب يصيب القرار في ركن الاختصاص الزماني، و قد استند أصحاب هذا الاتجاه على أحكام قليلة أصدرها مجلس الدولة الفرنسي و اعتبر فيها أن الرجعية مظهر من مظاهر عيب الاختصاص من حيث الزمان[2].

ومن أهم هذه القضايا ما أصدره مجلس الدولة الفرنسي في 1640/5/10حيث قضى بإلغاء قرار تعيين بعض التلاميذ فيما تضمنه من رجعية و جاء في تعليق المفوض **"ترسيور"** أن هذا القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص في هذا الزمان.

[1] -أحمد محمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 197.

[2] -ناصر عبد الحليم محمد السلامات، المرجع السابق، ص 198.

و في نفس الرأي ذهب الفقيه « **Juze**»حين اعتبر التعيينات المباشرة و التعيينات الرجعية وأي قرار يرتب أثرا رجعيا يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان و إنما خلال وقت محدد و أن سلطة الإدارة في التعيين في الوظائف العامة و التي تختص بها هذه السلطة لا يمكن ممارستها إلا في الوقت الحاضر و عليه لا تملك الإدارة تعيين موظف إلا في حال منصب شاغر في الوقت الذي يصدر فيه قرار التعيين.[1]

و لما كانت قواعد الاختصاص من حيث الزمان مرجعها إلى النصوص الدستورية والتشريعية و المبادئ العامة القانون، و لما كانت هذه النصوص لا تكفي لوحدها فإن قواعد الاختصاص من حيث الزمان تعتبر كذلك غير كافية بأن تكون أساسا لمبدأ عدم رجعية القوانين، إضافة إلى أنه لا يكفي أن نقول إن قواعد القانون الإداري هي من خلق القضاء و لكن ينبغي أن نبرز أن الطابع القضائي يلازم قاعدة القانون الإداري منذ ولادتها حتى نهايتها، فإذا كان مسلم بأن القاعدة القانونية عموما يجب أن لا تتميز بالجمود وأن نفاذها في مرونتها، فالقضاء هو الذي يخلقها و هو الذي يستبدلها بغيرها و إذا كان مساس الإلزام في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إنما يرجع إلى كونه من المبادئ العامة القانون[2].

فالهدف من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو الحفاظ على الحقوق المكتسبة أواستقرار المعاملات في المجتمع كما انه يتفق مع المنطق القانوني السليم وقواعد العدل القانونية و إذا كان بعض الفقهاء قد أسسوا مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على القواعد من حيث الزمان الدستورية و التشريعية و البعض الأخر أسسها على قواعد الاختصاص و كان ليس بصفتها أساسا مباشرا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بل بصفتها أساسا غير مباشر.

[1] -الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 197.

[2] -ناصر عبد الحليم محمد السلامات، المرجع السابق، ص 198.

فالقرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي تعتبر مخالفة للقواعد الدستورية و التشريعية، ذلك أنه طبقا لمبدأ المشروعية يجب أن تخضع أدنى القاعدة للأعلى منها، كذلك فإن رجعية القرارات الإدارية من شأنها مخالفة قواعد الاختصاص من حيث الزمان ذلك أن مصدر القرارات ذات الأثر الرجعي إنما يعتدي على اختصاص سلطة[1].

مما سبق يستنتج أن مبدأ عدم الرجعية أحد مبادئ القانون العام التي خلقها القضاء الإداري، إنما هو في حقيقته نتاج تفاعل مما سبق و كان أساس الإلزام فيه يرجع لكونه أحد المبادئ العامة للقانون.

الفرع الثالث: تأسيس مبدأ الرجعية على المبادئ العامة للقانون

يعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ الأساسية تبناها الاجتهاد الفرنسي، و ذلك بغية المحافظة على حقوق المواطنين و التي نشأت مباشرة عن إعلان حقوق الإنسان.

و قد ذهب الفقيه الفرنسي "**D.Lubadere**" إلى أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ينتمي إلى المبادئ العامة للقانون، و يرى أن هذا المبدأ لا يعتبر تطبيق النصوص القانون المدني، وأيد في ذلك الفقيه «**Doupevou obvier**» و الذي ذهب رأيه إلى اعتبار أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يهدف إلى حماية الحقوق الفردية ضد أي اعتداء، ولذلك ا يمان إسناد هذا المبدأ إلى نصوص القانون المدني[2].

وتعرف المبادئ العامة للقانون على أنها تلك المبادئ التي استخلصها القضاء الإداري و وضع تفاصيلها و تبيان حدودها و مداها و استخلصها القضاء بطرق مختلفة ووضعها باعتبارها مصدرا من

[1] -الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 197.

[2] -ناصر عبد الحليم محمد السلامات، المرجع السابق، ص 134.

مصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها، فهي من الناحية الشكلية من وضع القضاء الإداري و هي من الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة و تتضمن قواعد القانون الإداري[1].

تجدر الإشارة إلى أنه لا يقصد بالمبادئ العامة للقانون في هذا الشأن المبادئ الدستورية العامة، أو قواعد العدل و القانون الطبيعي التي يطبقها القضاء، و إنما يقصد بها المبادئ العامة التي استخلصها القضاء الإداري ووضع تفاصيلها و بين حدودها و مداها ووصفها باعتبارها مصدر من مصادر المشروعية[2].

[1] -محمد السناري، المرجع السابق، ص 304.

[2] -محمدي فريدة زواوي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2002، ص 97.

المطلب الثاني: مبررات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

تضمنت عديد دساتير الدول مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، حيث لقي هذا المبدأ معارضة شديدة وتم اعتباره استثناء من القواعد القانونية السليمة التي لا تقر بنفاذ القوانين إلا على المستقبل، فاغلب دول العالم تحرص على منع الرجعية في القرارات الادارية إلا في حدود ضيقة.[1]

و تتفق الانظمة القانونية على أن الاشخاص أو الافراد الذين اكتسبوا حقوقا في ظل نظام قانوني ما، فإنه يمنع أن يتم المساس بهذه الحقوق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي اكتسبها الأشخاص في ظل هذه الأنظمة القانونية، و عليه فإذا تحقق لفرد ما مركز قانوني نتيجة قرار إداري فإنه يمنع على الادارة المساس بهذا المركز القانوني إلا بواسطة الوسائل القانونية المشروعة ذات الاثر الرجعي، فعلى سبيل المثال جاء في حكم للمحكمة الادارية العليا في مصر، الصادر في 11 فبراير 1956 بخصوص أمور الموظفين حيث تقول "أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح في هذا الشأن فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت و يتفرع عن ذلك أن كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف او العامل الحكومي باثر حال مباشر من تاريخ العمل به و لكنه لا يسري باثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه قانونا.[2]

[1] - الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 160.

[2] - استقر الاجتهاد القضائي في عديد من الأنظمة على أنه لا يجوز أن تسري القرارات الادارية باثر رجعي و انما يتوجب سريانها من تاريخ صدورها إذ أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل أوضاع استقرت عند صدورها و عليه فان اعتبار القرار المطعون فيه و المتضمن احالة المستدعي على الاستيداع ساريا بأثر رجعي و ليس من تاريخ صدوره الواجب اعتباره تاريخا لنفاذه بحق المستدعي يجعل القرار مستوجب الإلغاء في هذا الجانب .

و يذهب مجلس الدولة المصري إلى أن تدارك الإدارة للشكل الذي فاتها ان تتخذه، قبل اصدار القرار أو إتمامها اللاحق لهذا الشكل، من الممكن أن يغطي عيب الشكل في القرار صحيحا، و يمتنع إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكل او الإجراء، و لكن هذه الإمكانية التي أتاحها القضاء للإدارة مشروطة بشرط هام: هو ان يكون التدارك اللاحق للشكل غير مؤثر في مضمون القرار او في ملائمة إصداره، بمعنى ان إتمام الشكل فيما بعد إصدار القرار لم يكن من شأنه أن يضيف جديدا من عناصر التقدير، و بالتالي لم يكن من شانه أن يغير من محتوى القرار الصادر أو ان يجعل إصداره غير ملائم.[1]

كما ان عدم تضمين القرارات الادارية لتاريخ إصدارها لا يعتبر شكلية يؤدي غيابها أو الخطأ فيها إلى البطلان، فقد استقر القضاء الاداري على ان غياب تاريخ القرارات الادارية لا يؤدي بذاته إلى بطلانه فهي شكلية ثانوية، ما لم ينجر عن تاريخ القرارات إلى اكتشاف عيوب أخرى كعيب عدم الاختصاص، او مخالفة مبدا عدم رجعية القرارات الإدارية، فيقرر القضاء الاداري إلغاء القرارات الإدارية لعدم الاختصاص إذ اتضح له من بحثه للتاريخ أن مصدره كان مجازا او موقوفا عن العمل او ان العمل بالتفويض او الحلول او الانابة لم يبدأ.[2]

أما في الفقه الإداري الفرنسي فقاعدة عدم الرجعية في القرارات الادارية تعتبر قاعدة آمرة، و في حالة الشك يجب على القاضي أن يرجح عدم الرجعية التي تحرص دساتير الدول على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين و ذلك احتراما للحقوق المكتسبة، و مثال ذلك عدم رجعية القرارات الإدارية و القانون

[1] - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 186-187.

[2] - شطناوي علي خطار، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995، ص 572.

الإداري، و عدم رجعية سائر القوانين إلا بنص صريح في التشريع، فالدستور يحرص على احترام الحقوق المكتسبة بحيث لا يجوز المساس بها.[1]

إن الغرض من عدم رجعية القرارات الادارية هو حماية الافراد، و لهذا ذهب الفقه إلى التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية و القرارات الفردية، فبالنسبة إلى القرارات الإدارية التنظيمية فقد عمل الفقه بقاعدة عدم الرجعية، و بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية فقد جعل تحريم مبدأ الرجعية متعلقا بمدى ما يسببه من فائدة أو إضرار للأفراد، و لذلك فقد ميز الفقهاء حالات الرجعية في القرارات الادارية الفردية و هي انه يجوز للإدارة ان تضمن القرارات الادارية أثرا رجعيا إذ كان يرتب على الأفراد واجبات من حيث ان القرارات التي تنشأ عنها حقوق و واجبات فإن شرعية رجعيتها تكون منوطة بتوازن ما تفرضه من واجبات و ما تنشئه من حقوق.[2]

[1] - الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 556.

[2] - الطماوي سليمان، المرجع نفسه، ص 557.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

إذ كان الأصل في القرارات الإدارية هو عدم جواز سريان أثارها على الماضي فإن هذا الأصل قد ورد عليه استثناءات و في غير المواد الجنائية، و هذه الاستثناءات أقرتها العديد من الأحكام القضائية في معالجتها للقضايا المطروحة موضوع نفاذ القرارات الإدارية، فسير العملية الإدارية و طبيعة الأمور تتطلب أعمال رجعية لأن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي من خلق القضاء و الاعتبارات العملية تتطلب وضع حلول طبقاً للمستجدات، و قد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بان عدم الرجعية غير مقبول علي المشرع الا في المسائل الجنائية و علي اعتبار ان لكل قاعدة قانونية استثناء و هذه الاستثناءات علي مبدأ عدم الرجعية هي :

وعليه، سنبرز خلال هذا المبحث هذه المسألة من خلال المطلب الأول إذ سنتناول فيه رجعية القرارات الإدارية بنص قانوني أو بحكم قضائي، أما المطلب الثاني فنخصصه رجعية القرارات الأصلح للأفراد أو بطبيعتها.

المطلب الأول: رجعية القرارات الإدارية بنص قانوني أو بحكم قضائي

من الحالات التي يجوز فيها تطبيق مبدأ رجعية القرارات الإدارية، هي رجعتيها بنص قانوني أو بحكم قضائي، و هذا ما سنتعرض له في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: إباحة رجعية القرارات الإدارية بنص القانون

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

لذا فالمشرع يستطيع أن يصدر تشريعا ينص فيه على أن يسري بأثر رجعي ما دام أنها تستمد هذه الرخصة بنص دستوري، و المشرع كما هو قادر على أن ينص على الرجعية في التشريع فإنه قادر أيضا على أن يخول الإدارة الرجعية في قراراتها.

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

وكذلك في مصر القانون الصادر في 1947 (قانون التيسير) حيث أباح هذا القانون للإدارة أن تصدر قرارات لترقية بعض موظفيها من أول مايو سنة 1946[1]، وفي الأردن صدر قانون الجنسية رقم 6 لسنة 1954 وخول الإدارة إصدار قرارات بمنح الجنسية للفلسطينيين الذين أقاموا في الأردن خلال الفترة الواقعة بين 1949/12/20 ولغاية 1954/2/16 وبهذا يكون هذاالقانون قد طبق عليهم بأثر رجعي.

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

[1] - الزعبي خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 1999، ص207.

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

ومن جانبنا نرى أن الرجعية بنص القانون تعتبر استثناء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ولكنها لا تدخل في نطاق الرجعية المحرمة، ما دام الهدف منها الحرص على المصلحة العامة، ولكن يثور السؤال حول إباحة الرجعية في القرارات الإدارية بموجب نص القانون اللاحق لصدور القرار الإداري، فقد ثار خلاف في الوسط الفقهي والفرنسي حول هذا الأمر وانقسم الفقه إلى اتجاهين الأول: رفض تدخل المشرع اللاحق ورأى عدم مشروعية ذلك التدخل لأن ذلك من باب تصحيح قرارات صدرت باطلة وولدت معيبة، أما الاتجاه الآخر: فقد أقر بشرعية هذه الإجازة على أساس أن من حق المشرع أن يخول الإدارة إصدار قرارات رجعية، وقد حصل هذا الرأي على تأييد كبير، ولكن التأييد ضعيف للرأي الثاني القائل بإيجازه تدخل المشرع اللاحق وإصدار قرارات رجعية،لأننا بذلك نكافئ الإدارة على تصرفها الخاطئ، ولكن الواقع أنه قد استقرت أحكام مجلس الدولة على إجازة الرجعية إذا جاءت بنص لاحق للقرار[2].

الفرع الثاني: إباحة رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء

أما الاستثناء الثاني على قاعدة عدم الرجعية، فهي تتعلق في حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذا لأحكام صادرة من محاكم قضائية بإلغاء قرارات إدارية مخالفة للقانون، فالحكم القضائي ذا أثر كاشف لا منشئ لمركز قانوني، لذلك كان للأحكام القضائية كمبدأ عام أثر رجعي.

[1] - محكمة العدل العليا الأردنية ،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،رقم 1975/55، لسنة 1975، ص 1173.

[2] - عبد المتعال، علاء، مدى جواز الرجعية و حدودها في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2004،ص62-63.

والأحكام الصادرة بالإلغاء تتولد عنها بعض الآثار في الماضي، لما يستبقيه الحكم بالإلغاء من اعتبار القرارات الإدارية الملغاة من يوم صدورها، بمعنى أن الإلغاء القضائي للقرارالإداري يؤدي إلى إعدام القرار لا بالنسبة للمستقبل فحسب، بل وبالنسبة للماضي أيضا، بحيث يصبح القرار كأنه لم يوجد إطلاقا، حيث أن تنفيذ القرار أثناء رفع الدعوى يظل مصيره معلقا على الحكم على الدعوى، وأن الإدارة تقوم بالتنفيذ على مسؤوليتها الخاصة، لأن بإمكانها أن ترجيء تنفيذ القرار حتى صدور الحكم في الدعوى، وهي قلما تفعل ذلك لطول مدة التقاضي[1].

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

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

نصت المادة 54 من قانون مجلس الدولة الفرنسي رقم 47 لسنة 1972 على هذاالاستثناء حيث قالت: " على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه أي لابد للإدارة حتى تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء أن تصدر قرارات إداريـــة تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا، بغية إعادة الحال إلى ما كان عليه"، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار، لا بالنسبة

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

للمستقبل فحسب، بالنسبة إلى الماضي أيضا، بحيث يصبح القرار وكأنه لم يكن أصلا، فلا يعد مثل هذا القرار قد أنتج آثارا قانونية أيا كانت هذه الآثار[1].

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

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

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

2- إصدار قرار إداري يحل محل القرار المحكوم بإلغائه.

3- إصدار قرارات إدارية تعتبر ضرورية لإعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يكن القرارات المحكوم بإلغائها قد صدرت وسنوضح المقصود بكل واحدة من هذه الإجراءات تبعا:

أولا: إلغاء القرارات المترتبة على القرار المحكوم بإلغائه بأثر رجعي من تاريخ صدورها.

[1] - الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص521.

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

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

أما في قضاء مجلس الدولة المصري فهناك اتجاهين:

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

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

و بالتالي فالقرارات التي لا تعتبر نتيجة لازمة للقرار المحكوم بإلغائه لا يجوز سحبها إلا إذا تعارض تنفيذها مع تنفيذ حكم الإلغاء.

ثانيا: إصدار قرار إداري يحل محل القرار المحكوم بإلغائه

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

[1] - النوايسة أحمد، المرجع السابق، ص134،ص381.

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

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

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

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

كاملا: فقد قلنا سابقا أن مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط أن يكون هناك صلة مباشرة بين القرار الأصلي الملغي وبين القرارات التبعية، فإذا كان هناك صلة فإنـــه يجـــب إلغـــاء جميع القرارات الأصلية والتبعية كاملة.

[1] - الزعبي خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق، ص210.

[2] -محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (93/308)، سنة 1994، ص2025.

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

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

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

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

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

[1] -محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (1937/76)،سنة 1973، ص1526.

[2] -محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (86/85)، العدد 6، سنة 1986، ص 759.

المطلب الثاني: رجعية القرارات الأصلح للأفراد أو بطبيعتها

هنالك اسباب عديدة لرجعية القرارات الصادرة عن الإدارة، و هنا نتعرض في هذا المطلب ضمن فرعين لكيفية رجعية القرارات الإدارية عندما تكون أصلح للأفراد أو بطبيعتها.

الفرع الأول: رجعية القرارات الأصلح للأفراد

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

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

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

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

تجيب على هذا التساؤل تلك القاعدة المعروفة والتي تقضي بأن الحكم يدور مع علته وجودا وعدما، فإذا كانت العلة من وراء تقرير عدم الرجعية في القرارات الإدارية تقوم أساسا على حماية حقوق الأفراد، وعدم المساس بالمراكز الخاصة التي اكتسبت في ظل أوضاع قانونيةمشروعة، فإن تطبيقها على القرارات المقررة لصالح الأفراد سيكون في غير موضعه حيث انتفت العلة من تقريرها، وبالتالي فإنه يباح الرجعية في القرارات الإدارية إذا كانت أصلح للمتهم[1].

الفرع الثاني: رجعية القرارات الأصلح بطبيعتها

وهذه القرارات هي التي تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا، فهناك طائفة من القرارات الإدارية آثارا رجعية لظروف خاصة تحيط بها، والأمثلة على ذلك متعددة ومنها:[2]

أولا: القرارات المؤكدة والقرارات المفسرة:

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

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

[1] - عبد المتعال، علاء، مدى جواز الرجعية و حدودها في القرارات الإدارية، المرجع السابق،ص 15.

[2] - الزعبي خالد، المرجع السابق، ص210.

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

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

ثانيا: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة

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

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

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

ثالثا: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية

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

[1] -الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص589.

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

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

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

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

ويؤكد الفقيه« **Juze**»أن القاعدة في القانون العام هي أن" البطلان من النظام العام" وبالتالي فإن القرار الباطل لا يملك أحد إجازته أو إقراره، كما أن القرارات الصادرة من هيئة غير مختصة تعتبر بمثابة إنابة لاحقة،وهذه الإنابة غير جائزة في القانون العام، كما أن تصحيح القرارات يشكل اعتداء على قواعد الاختصاص، حيث لا تستطيع السلطة الإدارية أن تحقق أثارا في الماضي إلا بمقتضى نص تشريعي يخولها هذه السلطة.[1]

[1] -الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص522.

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

وبرأينا أن تصحيح القرار بأثر رجعي يهدر قواعد المشروعية فلا يجوز تصحيح القرارات بأثر رجعي، إلا أنه يستثنى حالة تصحيح الأخطاء المادية غير الجوهرية في القرارات الإدارية.

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

رابعا: سحب القرارات الإدارية

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

1- سحب القرارات الإدارية السليمة

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

[1] -محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،رقم (82/134)، 1983، ص1350. .

[2] -الزعبي خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص223 وما بعدها.

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

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

أولا: سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين

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

ثانيا: سحب القرارات الإدارية التي لم يتولد عنها حق لأحد

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

[1] -محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، قرار رقم (81/55)،سنة 1982، ص186.

[2] - الزعبي خالد، المرجع السابق، ص 224.

هذا فيما يتعلق بالقرار الفردي ولكن هل يستوي الأمر بالنسبة للقرار التنظيمي.

الواقع أن القرار التنظيمي لا ينشىء حقا إلا إذا طبق على الأفراد، و عليه فإن للإدارة الحرية في سحبه وقت ما تشاء، أما إذا رتب هذا القرار حقوقا للغير فلا يجوز سحبه.

2- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

إن القرار الإداري غير المشروع لا ينشأ حقا لأحد، لأنه وقع باطلا أو كان قابلا للإبطال وحكم ببطلانه وبالتالي لا يمكن أن ينشىء حقا.[1]

ومن المسلم به أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها لا تتناول إلا القرارات الإدارية غير المشروعة وعلى ذلك فإنه يجب أن يكون القرار المراد سحبه معيبا بأحد العيوب الأربعة المعروفة، وهي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف.

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

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

[1] -درويش حسني ، رقابة القرار الإداري عن غير القضاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،1981،ص378.

[2] -محكمة العدل العليا الاردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (74/112)، سنة 1975، ص883.

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

1- القرارات المنعدمة

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

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

فهذه القرارات تعتبر غير موجودة أصلا من الناحية القانونية، و بالتالي فهي لا تستحق الحماية ولا مجال للتحدث فيها عن الحقوق المكتسبة.[1]

2- القرارات الصادرة عن الإدارة استنادا لسلطتها المقيدة

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

[1] -بركات، زين العابدين، مبادئ القانون الإداري السوري المقارن، بدون دار نشر ،ص 496.

3- القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس من الأفراد

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

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

[1] -المحكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم (18/14ق) جلسة 1976/6/29، مجموعة حمدي ياسين عكاشة، المبدأ رقم(1423)، ص 981.

خلاصة الفصل الثاني

تنص القاعدة العامة على عدم رجعية القرارات الإدارية و على عدم رجعية الآثار إلى الماضي، إلا أن هذه القاعدة تطرأ عليها استثناءات، لذلك تم التطرق لها و هي التي ترد عليها وبموجبها يجوز إصدار قرارات ذات أثر رجعي سواءا من خلال نصوص القانون أو لطبيعة بعض القرارات التي تتوجب فيها الرجعية، أو بموجب تنفيذ أحكام القضاء من خلال إلغاء القرارات واعتبار كأنها لم تكن وبالتالي التزام جهة الإدارة باحترام أحكام القضاء وذلك كله من خلال إطلاعنا فيما سبق على رأي الفقه الإداري و مبادئ وأحكام القضاء في هذا الشأن.

خاتمة

خلصنا من خلال دراستنا لنفاذ القرارات الإدارية بأثر فوري، ثم بأثر رجعي، إلى أنها تهدف في مجملها إلى تحقيق الصالح العام، ما لم تكن مشوبة بعيوب عدم المشروعية، كما يعد موضوع نفاذ القرارات الإدارية ذا أهمية بالغة لتأثيره على العمل الإداري، حيث تعتبر الوسيلة الضرورية التي تستخدمها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراءات معينة، أو القيام بعمل من الأعمال القانونية الملحة أو المستعجلة، و رأينا كيف أنه لا يمكن للإدارة تنفيذ قراراتها إلا بوسائل العلم المقررة قانونا.

كما اتضح جليا أن القرارات الإدارية تصبح نافذة منذ تاريخ صدورها كقاعدة عامة إلا أن الإدارة تملك أن تجعل القرارات الإدارية الصادرة عنها تملك آثارا رجعية في حالات معينة فقد يبيح نص تشريعي ذلك.

و تبين من خلال هذه الدراسة إلى أن الهدف من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو إقرار المصالح القائمة للأفراد و حماية حقوقهم القانونية المكتسبة، إضافة إلى استقرار معاملاتهم، و احتراما لقواعد الاختصاص، و أن أصل وجود هذا المبدأ تأسيسه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

وعلى ضوء ما قدمناه فان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد لا يكون إلا بعد علمهم بها بإحدى الوسائل القانونية المقررة و هي: النشر و الإعلان و اللتان تعتبران وسيلتين منصوص عليهما في التشريع الجزائري كالقانون المنظم لعلاقة المواطن مع الإدارة، فيما تتمثل الوسيلة الثالثة في العلم اليقيني التي أوجدها الاجتهاد القضائي في العديد من أحكامه، و التي أضحت مرجعا للكثير من القانونيين و رجال الإدارة العامة الذين يصدرون هذه القرارات في وجه المخاطبين بها.

و كما قمنا بالتعرض لأشكال تبليغ القرارات الإدارية، و مواعيده التي اعتبرها أغلب التشريعات بأنها من النظام العام، و التي تكتسي أهمية بالغة خصوصا في الطعون التي يتقدم بها ذوو المصلحة و الصفة أمام القضاء الإداري بهدف إلغاء أو التعويض عن القرارات الإدارية المخاطبين بها.

وبالإضافة إلى ذلك فإنه و بمجرد نفاذ القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة فإنها تدخل حيز التنفيذ منذ يوم صدورها، إلا أن الإدارة تملك الحق في جعل هذه القرارات تحوز على الأثر الرجعي، إلا أن ذلك يكون في حالات معينة ، مثل تطبيق نص تشريعي أو قانوني أو حكم قضائي .

و بالمقابل فإنه يتحتم على الإدارة المصدرة لهذه القرارات هو تضمينها لمادة تنص على عدم رجعيتها إلا في الحالات الضرورية و التي من شانها أن تحافظ على الحقوق المكتسبة للأفراد، و على مراكزهم القانونية.

قائـــمة المصادر و المراجع

أولا: الكتب

1. أحمد محمد فارس النوايسة ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، دار حامد للنشر و التوزيع، الأردن، دون سنة نشر.
2. بوعمران عادل ، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية ، دار الهادي عين مليلة ،الجزائر ، 2010.
3. بركات زين العابدين، مبادئ القانون الإداري السوري المقارن، بدون دار نشر.
4. حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر،2005.
5. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999.
6. شطناوي علي خطار، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995.
7. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الاداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
8. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الناشر منشأة المعارف، مصر، 1996.
9. عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
10. عبد الوهاب محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الجلبي الحقوقية، لبنان،2003 .
11. فؤاد العطار، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
12. كنعان نواف، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، دار الميسرة، عمان، 1999.
13. محمد فؤاد عبد الباسط، سريان القرار الاداري ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005.
14. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الادارية، الاسراء للطباعة، مصر، د س ن.
15. محمد وليد العبادي ،الموسوعة الإدارية ،مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ،الجزء 2،القاهرة، 2008.
16. ناصر عبد الحليم محمد السلامات، نفاذ القرارات الادارية، الطبعة الأولى، إثراء للنشر و التوزيع، الاردن، 2013.

17. وصفي مصطفى كمال، أصول اجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

ثانيا: الأطروحات و المذكرات الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

1. تويجري محمد فوزي، نفاذ القرارات الادارية، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1981.

2. درويش حسني، رقابة القرار الإداري عن غير القضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1981.

3.محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، 2000.

4. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، 1981.

5. مصطفى محمود حلمي، سريان القرارات الادارية من حيث الزمان في القانون الاداري ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

ب- رسائل الماجستير:

1. الحسيني صادق محمد علي حسن، حجية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2004.

2. القطاونة تحسين، سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق،جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، سنة 2007.

3. انتصار مارد شلال، حجية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2004، ص 27.

ج- مذكرات الماستر:

1. لعمامرة ليندة، آثار القرار الإداري غير المنشور، مذكرة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011/2010.

د- مذكرات التكوين:

1. فريدة راسق، نفاذ القرارات الإدارية، مذكرة نهاية التكوين لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، .2007/2006.

ثالثا: القوانين

أ- القوانين :

1. القانون رقم 08-09 المؤرخ في: 25فبراير2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسميةعدد21، السنة 45،صادرة بتاريخ23أفريل2008.

رابعا: التنظيمات

أ- المراسيم التنفيذية :

1. المرسوم رقم 88-131المؤرخ في 04 يوليو 1988ينظم العلاقات بين الادارة و المواطن، الجريدة الرسمية عدد27،السنة 25، صادرة بتاريخ 06 يوليو 1988.

خامسا: الاحكام القضائية و الاجتهادات:

قرار رقم 15869 الصادر في 12 جويلية 2005 ، عن مجلس الدولة الجزائري، مجلة مجلس الدولة، عدد 07 2005 .

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1101 لسنة 1993 .

حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم 659، بتاريخ: 1976/11/23، ج1.

محكمة العدل العليا الاردنية، قرار رقم 2008/52، بتاريخ: 2008/06/05، منشورات مركز عدالة.

محكمة العدل العليا الاردنية، قرار رقم 2008/148، بتاريخ: 2008/06/26، منشورات مركز عدالة.

محكمة العدل العليا الأردنية ،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،رقم 1975/55، لسنة 1975.

محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (93/308)، سنة 1994.

محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (1937/76)،سنة 1973.

محكمة العدل العليا الأردنية،عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (86/85)، العدد 6، سنة 1986.

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

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

محكمة العدل العليا الاردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم (74/112)، سنة 1975.

محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم (18/14ق) جلسة 1976/6/29، مجموعة حمدي ياسين عكاشة، المبدأ رقم(1423).

سادسا: المواقع الالكترونية

https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2014/06/25/labsence-de-publicite-dune-decision.

الفصل الأول

نفاذ القرار الإداري

بأثر فوري

الفصل الثاني

نفاذ القرار الإداري

بأثر رجعي

مقدمـــة

خـــاتمـــة

قائمة المصادر و المراجع

الفهرس