جامعـة د الطـاهر مـولاي سعيدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر

تخصص قانون إداري

بعنوان

نفاذ القرار الإداري والحقوق المكتسبة

من إعداد الطالب :

✓ فقيه عبد العالي

تحت إشراف :

الأستاذ الدكتور بن أحمـــد الحاج

لجنة المناقشة :

الأستـــــاذ :	طيطـوس فتـحـي	رئـــــيسا.
الأستـــــاذ :	بن أحمـــد الـحاج	مشرفـــا ومقررا.
الأستـــــاذ :	بن علي عبد الـحميد	عضـــوا مناقشا
الأستـــــاذ :	حمادو دحـــمـان	عضـــوا مناقشا

السنة الجامعية

2019 / 2018

قائمة المختصرات

- **ج. ر. ج. ج:** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- **ق. إ. م. إ :** قانون الاجراءات المدنية والادارية
- **د. د. ن :** دون دار النشر
- **د. ب. ن :** دون بلد النشر

مقدمة

مقدمة

تصنّف الأعمال الصّادرة عن الإدارة إلى طائفتين، القرارات الإدارية و العقود الإدارية، فالقرار الإداري يختلف عن العقد الإداري من ناحية مصدر العمل أو طريقة اتخاذه، فالقرار تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة، بينما العقد يبرم عند تلاقي إرادتين ،الإدارة و المتعاقد و هذا الأخير يكون إمّا شخصا طبيعيا أو معنوياً.

و يُعَدّ القرار الإداري مظهراً من مظاهر السلطة العامة، إذ لا يمكن لأي دولة أن تنهض بأعباء السلطة العامة إلاّ به ، فهو وسيلة الإدارة المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة لما يحقق من سرعة و فاعلية في العمل الإداري، و مَردُّ ذلك أن للقرارات الإدارية قوتها الملزمة و بإمكان الإدارة تنفيذها بالطريق المباشر استناداً لطابعها التنفيذي.

فالقرار الإداري يتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أمر معيّن دون الحاجة إلى الحصول على موافقة ذوي الشأن، فهو يتمتع بقدر من الحصانة بما يُفترض فيه من السلامة و المشروعية، و على من ينازع في صحته اللّجوء إلى القضاء طالباً إلغاءه بالطعن فيه، و عليه عبء إثبات الدليل على العيب الذي يشوب القرار.

و يُعرّف القرار الإداري فقهيّاً على أنه:" عمل قانوني يصدر من هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة و يكون موضوعه إداريا، و يصدر تنفيذاً للقوانين أو السلطات الممنوحة في الدستور"[1]، أمّا العميد سليمان الطمّاوي فيعرّفه بأنّه:" إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، و ذلك إمّا بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حيث يكون العمل لائحة (إما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي"[2].

[1]- محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د.ب.ن ، 2011م – 1432هـ، ص 198

[2]- المرجع نفسه ، ص 198.

أمّا القضاء الإداري فقد اتّجه إلى تعريفه على أنّه:" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة و ذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً"[1].

القرار الإداري لا ينشأ من فراغ، فلابد من توافر مقومات يرتكز عليها و تمدّه بأسباب الاستمرار و الاستقرار، و هذه المقومات هي أركانه و عناصره و شروط صحته.

أمّا أركان القرار الإداري المتمثلة في الاختصاص بقسميه الزماني و المكاني و ركن الشكل و الإجراءات و المحل و السبب و الغاية ركائز أساسية لا تقوم للقرار قائمة إذا انتفت إحداها.

و كما أنّ لكل تصرف قانوني خصائص، فللقرار خصائص تتمثل في أنّه تصرف قانوني، صادر عن مرفق عام، و يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة.

و إذا كانت الغاية من القرار الإداري هي إحداث آثار قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما ، فإن هذه الآثار المتمثلة أساسا في نفاذ القرار و سريانه لا تعطي نتيجة إلاّ بتوفر شروط خاصة و هي إعلان أو نشر القرار أو تبليغه لأصحاب الشأن ليبدأ بذلك حساب ميعاد الطعن بالإلغاء.

لذلك فإنّ واقعة نفاذ القرار الإداري تعد من الوقائع العامة التي تسود النظام القانوني القائم، على أنّ تلك الواقعة قد مرّت بتطورات عديدة منذ أن نشأت في صورتها البدائية داخل المجتمعات الإنسانية القديمة حيث كانت تعكس إجراءات بسيطة يتبناها القائمون على انفاذ القوانين و الأوامر.

ففي بداية النّظام القانوني الأوّل الذي أوجده الإنسان القديم في أولى مراحل حياته و المستمدّ من عاداته و تقاليده البدائية، حيث كان هذا النّظام يتكوّن من مجموعة من الأوامر و

[1]– محمد جمال الذنيبات ، المرجع السابق ، ص 199

النّواهي التي كانت تصدر عن رئيس الجماعة في مختلف نواحي الحياة، و التي كان العلم بها يتمّ من خلال تلاوتها شفاهة من قبل رئيس الجماعة، و متى تحقّق ذلك يلتزم الجميع بها[1].

و في المرحلة التّالية اصطبغ القانون بالصبغة الدّينية و مع نضج الدّولة و ظهور النظام الملكي في الحكم، كانت قرارات الملك و أوامره تُعلن شفاهة للأفراد لتمكينهم من العلم بها كما هو الحال من قبل، إذ أنّ الكتابة لم تكتشف حتّى ذلك الوقت، فقد كان رجال الدّين يقومون بالخروج إلى الملأ لإعلان تلك الأوامر و القرارات باسم الآلهة.

و مع اكتشاف الإنسان للكتابة تطورت فكرة النّفاذ بشكل ملحوظ و أصبحت تعتمد على الوسائل المكتوبة بداية من مملكة بابل التي كان يوجد بها بعض الموظفين الذين يتولّون نقل أوامر و قرارات الملك حمورابي[2] إلى حكّام الأقاليم برفقة الجند و عمّال البريد حاملين رسائل محفورة على قطع من الأحجار، أمّا في مصر الفرعونية فإنّ قرارات الفرعون ذات الصّلة بالحياة الوظيفية أو غيرها من القرارات كانت تبلّغ كتابة إلى المخاطبين بها، و إلى جميع الإدارات الحكومية المنتشرة في أرجاء مصر بواسطة موظفي ديوان الرسائل[3].

[1] – محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الاداري ، (دراسة تطبيقية مقارنة)، رسالة مقدّمة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1436هـ-2015م،ص 152

[2] – حكم حمورابي بابل بين عامي 1792- 1750 ق. م ،وحسب التّاريخ المتوسط هو من العموريين ، وهو سادس ملوك بابل ، ورث الحكم عن والده "سين موباليت"، وكانت منطقة بلاد الرّافدين آنذاك عبارة عن دويلات منقسمة تتنازع السّلطة فيما بينها ،فوحّدها حمورابي مكوّنا امبراطورية ضمّت كلاّ من العراق والمدن القريبة من بلاد الشام حتى سواحل البحر المتوسط وبلاد عيلام ومناطق أخرى، عرف بقوانينه ومسلّته الشّهيرة المنحوتة من حجر" الديوريت الأسود" والمحفوظة لحد الآن في متحف اللّوفر بباريس، تعتبر من أقدم وأشمل القوانين في وادي الرافدين، بل وفي العالم وتحتوي المسلة على 282 مادة تعالج مختلف شؤون الحياة الاقتصادية والاجتماعية وهي على قدر كبير من الدقة لواجبات الأفراد وحقوقهم في المجتمع.

[3]– أنشأ الفراعنة ما يعرف بديوان الرّسائل الذي كان مقره القصر الفرعوني، ويتولّى موظّفوه مهمّة إبلاغ الكتابات والأوامر الصّادرة عن الفرعون إلى جميع الإدارات الحكومية المنتشرة في مصر. أنظر محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق الاشارة إليه ، ص 151.

و في مقابل ذلك، اعتمد الرّومان و الإغريق على طريقة النّشر في السّاحات العامّة داخل مدينتي روما القديمة و أثينا لتحقيق العلم بالقوانين، و من أهمّها قانون الألواح الاثني عشر الروماني[1] و قانون الملك اليوناني صولون[2].

أمّا في العصر الإسلامي فالغالبية العظمى من القرارات و التعيينات التي كانت تصدر عن الخلفاء و كبار رجال الإدارة في الدولة كانت تسري بعد نشرها أو تبليغها كتابة، و مع ذلك فإنّ بعض القرارات كانت تذاع شفاهة بواسطة منابر المساجد، و خصوصا في عهد الخلفاء الرّاشدين، كما أنّ بعض قرارات تعيين الوزراء في العهد الفاطمي كان يتحقّق العلم بها من خلال قراءتها من قبل صاحب ديوان الإنشاء بحضور الخليفة، و ذلك أمام أصحاب المناصب الرفيعة و رجال الجيش.

و بقيت واقعة النفاذ لوقت طويل تعتمد على طريقتي النشر و الإعلان لتحقيق العلم بمضمون العمل القانوني إلى أن ابتدع مجلس الدّولة الفرنسي الطّريقة الثّالثة و المتمثّلة في العلم اليقيني، و ذلك في أوائل القرن الثامن عشر و تحديداً في عام 1822، و اعتبرها وسيلة من وسائل العلم بالقرار الإداري و تحقّق نفاذه[3].

إذن فواقعة النفاذ لا تقوم إلاّ بعلم المخاطبين بالقرار بمضمونه وفحواه ممّا يسلّط الضّوء على فكرة المراكز القانونية و الحقوق المكتسبة و هو ما سنخصص له جزئية في هذا البحث للتفصيل فيه.

أهمية الموضوع:

[1]– هو أول القوانين المكتوبة ، وقد كتبت هذه القوانين على اثني عشر لوحا مثبتة على منصة المتحدّث في المحكمة الرومانية ، حيث كانت تدور مناقشة الأمور المهمّة، وقد كانت هذه القوانين الأسس التي تقوم عليها الحقوق الخاصّة للمواطن الروماني، ومع وجود خلاف حول وجود وزمن هذا القانون إلاّ أن معظم الباحثين يعتبرون تاريخ صدوره كان في سنة 449– 450 ق.م.

[2]– صولون solon المولود حوالي (640– 560. ق م) مشرّع ،شاعر و رجل قانون أثيني، انتخب حاكما على أثينا في الفترة (594– 572. ق م) وقد قام بعد تولّيه الحكم بوضع شرائع أو أحكام عرفت باسم "قانون صولون" او "شرائع صولون" وكان الهدف منها أن تكون دستورا يحكم البلاد، هذه الأحكام كانت تتعارض مع نظام الدّولة المتّبع آنذاك.

[3] – محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق ،ص 157.

فالموضوع يتّسم بالأهمية البالغة من النّاحية العلمية و العملية، إذ أنّه بعد اكتمال وجود القرار الإداري يدخل في مرحلة النّفاذ فينتج آثاره اتجاه الغير، و تعتبر هذه المرحلة ذات أهمية بالغة في مواضيع القانون الإداري لأنّه يتعلق بضمان احترام الأفراد للقرارات الإدارية الصّادرة في حقهم، و ضمان عدم مساس القرارات بالحقوق التي اكتسبها الأفراد.

فمن الناحية العلمية، و باعتبار القرار الإداري أحد الأركان أو الدّعائم التي يقوم عليها القانون الإداري، يمكن التّعرف عل نفاذ القرار الإداري و سريانه في حق المخاطبين به و في حق الإدارة حتّى يتمكّن صاحب الشّأن أو المصلحة من الطّعن في القرار في الآجال المحدّدة لذلك، إضافة إلى تسليط الضّوء على المبادئ التي تحكم شهر القرار الإداري و التّعرف على وسائل الشّهر المتمثّلة في النّشر و التبليغ و العلم اليقيني، إضافة إلى التّعرف على فكرة الحقوق المكتسبة و استقرار المراكز القانونية و الضّمانات التي كفلها القانون حماية لهاته الحقوق.

أمّا من الناحية العملية فتتمثّل في رفع اللّبس الواقع بين المقصود بنفاذ القرارات الإدارية و تنفيذها، فالتنفيذ يكون من قبل الإدارة اختياريا أو عن طريق القضاء و هو ليس ضرورة حتمية تقوم بها الإدارة، فقد تصدر قراراتها دون اللّجوء إلى عملية التنفيذ، أمّا عملية النّفاذ فهي مرتبطة و متّصلة بالقرار نفسه و ليست خارجة عنه.

أهداف الدّراسة:

أما عن الهدف من الدراسة فقد اخترنا البحث في موضوع نفاذ القرارات الإدارية و ذلك للتعرّف على النّفاذ و إظهار معالمه، و على هذا الأساس سنبحث عن بدء نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد و كيفية علمهم بالقرار، و في مواجهة الإدارة و الاستثناءات الواردة على النفاذ المباشر، كما سنتناول في هذا البحث مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية كضمانة لحماية الحقوق المكتسبة للأفراد.

أسباب اختيار الموضوع:

يرجع السبب و الدافع وراء اختيار الموضوع كون القرارات الإدارية من أهم و أكثر الوسائل فاعلية في يد الإدارة لتحقيق أهدافها، فهي تعتبر أداة رئيسية تقوم الإدارة بواسطتها بإنجاز الأعمال المنوطة بها.

النفاذ أمر مهم وضروري، لأنّ القرار الإداري لا يمكن أن يدخل حيز التنفيذ ما لم يكن نافذاً في حق الأفراد و علموا به فمن غير المنطقي إلزامهم بأمر لم يعلموا به.

أمّا عن الأسباب الذّاتية، فإنّ الدّراسات التي تناولت القرار الإداري دراسات شاملة دون التّعمّق و التّخصّص فيه، كما أنّ الدّراسات التي تتناول نفاذ القرارات الإدارية كانت عامة و غير متخصّصة، لذلك حاولنا تناول فكرة نفاذ القرار و آثاره المترتّبة في الحقوق المكتسبة و ذلك بتفصيل أكثر.

صعوبات البحث:

ممّا لا شكّ فيه أنّ كل عمل تعترضه صعوبات وعراقيل ، ولعلّ أهم الصّعوبات التي واجهتني خلال اعداد هذا البحث قلّة المراجع المتخصّصة خاصّة منها الجزائرية وذلك لنقص التأليف في هذا المجال.

إشكالية البحث

انطلاقا من أهمية الموضوع و تحقيقا لأهداف الدراسة برزت الإشكالية المتمثّلة في مدى اعتبار شهر القرار الإداري شرطا لنفاذه ومدى اعتبار النفاذ شرطا لصحة القرار وما هي آثار هذا النفاذ؟

و قد تجزّأت منها الأسئلة التّالية:

- ما هي وسائل شهر القرار الإداري؟
- ما هي المبادئ التي تحكم الشهر؟
- كيف ينفذ القرار في مواجهة الإدارة، و ماهي الاستثناءات الواردة على ذلك؟
- ما هي الحقوق المكتسبة و ما هي الضّمانات و المبادئ الكفيلة بحمايتها؟

منهج البحث

حتى نتمكّن من الاجابة على الاشكالية المطروحة اتّجهنا إلى اتّباع المناهج التالّية :

المنهج الوصفي من خلال عرض ووصف مختلف جوانب الموضوع وخاصّة تلك المتعلّقة بوسائل العلم بالقرار الاداري، والمنهج التحليلي وذلك بتحليل الأحكام القضائية والنصوص القانونية .

هيكلية البحث

لهذا و بناء على ما سبق، ومن أجل بيان المعاني السّابقة فقد تمّ تقسيم هذا البحث إلى الفصلين التّاليين:

الفصل الاول: بعنوان نفاذ القرار الاداري حيث تضمّن مبحثين فالأوّل بعنوان نفاذ القرار الاداري المشهر في موجهة الافراد أمّا الثّاني تطرّقنا فيه إلى نفاذ القرار في مواجهة الادارة ومدى نفاذه وحجيته بدون شهر، أمّا الفصل الثاني: بعنوان حماية الحقوق المكتسبة وتضمّن كذلك مبحثين فالأوّل يتضمّن فكرة الحقوق المكتسبة أمّا الثّاني فيتضمّن مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية

الفصل الأول

الفصل الاول: نفاذ القرار الاداري

يُعدّ القرار الإداري مظهراً هاماً ووسيلة تتمتع بها الإدارة في ممارسة نشاطها الإداري وذلك لتحقيق الصالح العام، وحيث أنّ القرار الإداري رغم صدوره متمتعاً بقرينة الصحة إذا ما استوفى جميع أركانه وعناصره وكان بطبيعة الحال مشروعاً، إلّا أنّه لا يولّد أثره حالاً ومباشرة إلاّ حيث تتجه إرادة الإدارة لإحداثه على هذا النحو.

القاعدة العامة التي تحكم وضع النفاذ هي أنّ القرارات الإدارية تعتبر نافذة فور صدورها في حق الجهة الإدارية المصدرة لها، ولكنها لا تسري في حق الاشخاص المخاطبين بها إلاّ من تاريخ علمهم بها عن طريق وسائل العلم المقررة قانوناً وهي إمّا النشر ، التبليغ أو العلم اليقيني[1]؛ وتختلف هذه الوسائل حسب نوع القرار فردياً كان أم تنظيمياً.

والجدير بالذكر أنّ تاريخ نفاذ القرار الإداري هو بداية لترتيب الحقوق والالتزامات، كما يعتبر بداية لاحتساب سريان آجال الطعن.

لهذا ستتم دراسة هذه العناصر في هذا الفصل من خلال مبحثين، أمّا الأول فنعالج فيه نفاذ القرار الإداري المشهر في مواجهة الأفراد؛ و أما المبحث الثاني فمخصص لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة ونفاذه قبل شهره.

[1]– محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 227.

المبحث الأول : نفاذ القرار الإداري المشهر في مواجهة الافراد

القاعدة العامّة أنّ القرارات الإدارية لا تسري في مواجهة الشخص الطبيعي أو المعنوي إلاّ من تاريخ علمه بها، فالعلم بالقرار الإداري هو مناط نفاذه، وتبعاً لذلك لا يكون نافذاً إلاّ من تاريخ علمهم به ويكون تاريخ صدور ذلك القرار هو ذاته تاريخ نفاذه في حق الإدارة باعتبارها مصدرة القرار وعلى علم بفحواه .

أمّا عن نفاذه في مواجهة الأشخاص فذلك لا يخرج عن القاعدة العامة التي تقضي بضرورة علم الأفراد المخاطبين بالقرار ومن ثم لا يكون نافذاً في حقهم إلاّ من تاريخ علمهم به عن طريق وسائل العلم المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول به[1].

المطلب الأول : وسائل العلم بالقرار الإداري.

يسري نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد من يوم علمهم به بإحدى الوسائل القانونية التّالية : التّبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، النّشر بالنسبة للقرارات التّنظيمية، إضافة إلى ما يعرف بالعلم اليقيني.

وسيتمّ التّعرّض لهذه الوسائل فيما يلي :

الفرع الأول : النشر

يعدّ النشر إجراءاً إداريا مُلزما لنفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به أو وسيلة يتم من خلالها إعلان القرار الإداري (تنظيميا كان أو فردياً)؛ وفقاً للأشكال المحددة قانوناً، إذ يرتبط النشر بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تتسم بالعمومية والتجريد ، وعادة ما يتم النشر بالمعنى القانوني في الجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية (مراسيم رئاسية) والقرارات

[1]- بلجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017، ص 57.

الإدارية الصادرة عن الوزير الأول (مراسيم تنفيذية)، والقرارات الإدارية الصادرة عن الوزراء (قرارات وزارية)، أو أن يتم النشر في المنشورات أو الدوريات الخاصة بالإدارة.

ويتم النّشر حسب طبيعة القرار بإحدى الوسيلتين وذلك كما يلي:

أولاً : النشر في الجريدة الرسمية .

يرتب القرار الإداري التنظيمي أثره في مواجهة المخاطبين به بمجرد نشره في الجريدة الرسمية ولا يعتدّ بهذا النشر كوسيلة سريان القرار الإداري في مواجهة الأشخاص، إلاّ إذا تمّ هذا النشر بالطريقة المقرّرة .

فإذا حدّد المشرع وسيلة النشر في الجريدة الرسمية للعلم بالقرار فلا يغني عن هذه الطريقة نشر القرار في جريدة يومية أو أسبوعية، ولو كانت واسعة الانتشار، وحتى لو كان النشر فيها أكثر تحقيقاً لهدف العلم بالقرار من نشره في الجريدة الرسمية.

ويعدّ نشر القرار في الجريدة الرسمية قرينة غير قابلة لإثبات العكس على علم المخاطبين به، ومن تاريخ هذا النشر يرتب القرار الإداري آثاره. [1]

وإذا كان الأصل أنّ النشر في الجريدة الرسمية هو وسيلة العلم بالقرارات التنظيمية، إلاّ أن هناك من القرارات ما يعدّ فردياً ومع ذلك يتم إعلام المخاطبين به من خلال إعلانه بالجريدة الرسمية، كقرارات التعيين في بعض الوظائف التي نص القانون على إصدارها بقرار جمهوري (مرسوم رئاسي)، كما هو الشأن بالنسبة لتعيين أعضاء الهيئات القضائية.

وإذا كان نشر القرار التنظيمي في الجريدة الرسمية شرطٌ لنفاذه في مواجهة الأشخاص، فإنه من الجائز للأفراد المطالبة بتنفيذ قرار إداري ما، في مواجهتهم بمجرّد علمهم به، وقبل نشره في الجريدة الرسمية.

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، د.د.ن، 2007، ص 254.

و الحكمة من النشر هي علم صاحب الشأن بالقرار و تكون قد تحققت بقيام هذا العلم والمطالبة بتنفيذ القرار، حيث أنّ نشر القرار قبل نفاذه في مواجهة الأشخاص هو ضمانة مقررّة لمصلحتهم، أمّا وقد تنازلوا عن التمسك بها، فإن القرار يكون نافذاً في مواجهتهم رغم عدم نشره[1].

ثانياً : النشر في النشرات المصلحية.

نشر القرار في النشرات المصلحية التي تتواجد بالجهة مصدرة القرار يعدّ بمثابة وسيلة للعلم به، حيث تغني هذه الوسيلة عن نشر القرار بالجريدة الرسمية إذا استند هذا النشر إلى نص خاص، حيث أنّ الخاص يقيّد العام[2].

تقوم معظم الإدارات في الجزائر بإنشاء نشرات مصلحية أو مرفقية وفقاً للتنظيم المعمول به، من أجل نشر جميع الأعمال الإدارية التي تقوم بها في إطار اختصاصاتها سواء كانت عقوداً أو قرارات أو مذكّرات حتّى يتمكّن المعنيون من الاطلاع عليها [3].

فالنشر في النشرات المصلحية وسيلة للعلم بالقرار الإداري الصادر في شؤون الموظفين إلاّ أنّه لكي يؤخذ بالنشر في النشرات المصلحية كقرينة على العلم بالقرار الإداري، حيث يبدأ من تاريخه حساب ميعاد الطعن، فإنّه يجب على هذه الجهة الأخذ بهذا النظام، وأن يتم نشر القرارات في اللّوحة المعدّة لذلك، بحيث تكون هذه القرارات تحت نظر صاحب الشّأن ليتمكن من الاطّلاع عليها[4].

وللنشر شروط يجب توفرها لقيامه نستعرضها فيما يلي:

شروط النشر : لكي يتحقق النّشر الصّحيح يجب توفّر شرطين أساسيين هما :

أولاً : يجب أن يُجرى النشر وفقاً للنّص إن وجد.

إذا وُجد نص يقتضي شكلا معينا أو شروطاً معينة لإجراء النشر، فإن هذا النص يجب إتباعه وعلى سبيل المثال، فإنّ المداولات في المجالس الشعبية البلدية يجب نشرها.

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ، ص 355.

[2] – المرجع نفسه ، ص 256.

[3] – أونيس كنزة، نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016/2015، ص 10.

[4] – المرجع نفسه، ص 10.

حيث نصّت المادة 97 من قانون البلدية رقم 10/11[1] المؤرخ في : 22-06-2011م، على ما يلي :" لا تصبح قرارات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتطبيق إلاّ بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر، إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة أو بعد إشهارها بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

ثانياً : يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار.

وهو شرط مهم، فعلى الإدارة مصدرة القرار توضيح جميع البيانات الضرورية للقرار، بحيث لا يكون النشر مجرّد تنبيه لذوي الشأن بوجوده، وذلك ما يضمن التّحقق من مشروعية هذا القرار[2].

الفرع الثاني : التبليغ

يقصد به وسيلة العلم المعتدّ بها بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية، وهو باعتبار أنّ المخاطبين بالقرار يكونون معينين بذواتهم ومن ثمَّ أمكن إعلامهم بالقرار.

وقد أقرّت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الأساس بقولها :" التبليغ هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور، والأصل هنا أنّ الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لتبليغ الفرد أو الأفراد بالقرار[3].

وللتبليغ أساس يقوم عليه ووسائل يُستعان بها لضمان تحقيقه وهي كما يلي:

أولاً : أساسه.

من المستقر عليه فقهاً وقضاءاً أنّ آثار القرار الإداري لا تسري حيال الشخص أو الأشخاص المعنيين به إلاّ من تاريخ تبليغه وإعلانه إليهم بموجب ايصال مضمون القرار إلى علمهم

[1] – قانون رقم 10/11 مؤرخ في: 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج. ر. رقم 37،لسنة 2011

[2] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 09.

[3] – المرجع نفسه، ص 11.

شخصيا، وهو ما تؤكّده المادة 35 من المرسوم رقم 131/88[1] حينما نصّت على ما يلي : " لا يحتّج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلاّ إذا سبق تبليغه إليه قانوناً، هذا ما لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف".

ثانياً : وسائله.

القاعدة أن يتّم تبليغ القرار الفردي بالوسيلة أو الطريقة المنصوص عليها قانوناً؛ وفي غياب النّص، فإنّ القضاء الإداري المقارن (فرنسا، مصر) سلك اتجاها يتّسم بالمرونة والتّوازن بين مصلحة الأفراد وإمكانيات الإدارة، حيث أخذ بعدّة وسائل للتبليغ منها :

1- **التّبليغ المباشر** : ويتم عن طريق أعوان الإدارة مباشرة أو بواسطة محضر قضائي[2].
2- **البريد** : حيث تنصّ المادة 26 من المرسوم 131/88 على ما يلي : " تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقاتها مع المواطنين" كما يمكن أيضاً استعمال الوسائل الإعلامية الحديثة (الإنترنت) تجسيداً للإدارة الإلكترونية.
3- **الشّفاهة** : كما يعتدّ القضاء الإداري بالتبليغ الشفوي إذا كان لإعلام الشخص المعني بالقرار، رغم ما يثيره ذلك من إشكالات، من حيث الإثبات في حالة النزاع.

الفرع الثالث : العلم اليقيني.

يقصد به أن يعلم المخاطب بالقرار بمضمونه وفحواه بطريقة مؤكّدة عن غير طريق الإدارة، وبصورة قاطعة لا ظنيّة ولا افتراضية، وتعدّ هذه الطريقة من ابتكارات القضاء الإداري الفرنسي.

[1] - المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق 4 يوليو 1988ينظم العلاقات بين الادارة والمواطن، ج ،ر رقم 27 لسنة 1988

[2] - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2017، ص 129.

[3] - المرجع نفسه ، ص 129.

و قد اعتدّ القضاء المصري كذلك منذ إنشائه بوسيلة العلم اليقيني كوسيلة علم معتبرة قانوناً تقوم مقام النشر والإعلان[1].

حيث أكدّت المحكمة الإدارية العليا [2] في مصر في أحد أحكامها على هذا القضاء، إذ قررّت:" إنّ قضاء المحكمة الإدارية العليا استقرّ على أن العلم اليقيني يقوم مقام النشر، إلاّ أنّه قيّد ذلك بأن يكون هذا العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبيّن مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار، ويستطيع أن يحدّد بمقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه، ولا يجري الميعاد في حقّه إلاّ من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني، ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد وقوعه دون التقيّد في ذلك بوسيلة إثبات معينة "[3].

وللقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية التحقّق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره وذلك حسب ما يتبيّن للمحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال[4].

ونظرا لأهمية نظرية العلم اليقيني فقد كان للقضاء الإداري موقف و رأي اتجاهها، ونستعرض فيما يلي مواقف القضاء الاداري في الجزائر وبعض الأنظمة المقارنة وشروط الأخذ بنظرية العلم اليقيني.

---

[1] – عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها)، نشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط2، 2004، ص 109.

[2] – المحكمة الادارية العليا المصرية هي أعلى محكمة بالقسم القضائي لمجلس الدّولة المصري، يترأّسها رئيس مجلس الدّولة و تُستأنف أمامها أحكام محكمة القضاء الاداري، وأحكامها نهائية ولا يمكن الطعن فيها، مقرّها القاهرة، أُنشئت بموجب القانون رقم 165 لسنة 1955 المنشئ لمجلس الدّولة وقد ورد في المذكّرة الايضاحية للقانون الأخير أنّها "ستكون القول الفصل في فهم القانون الاداري و تأصيل أحكامه و تنسيق مبادئه و استقرارها، ومنع تناقض الأحكام" ، تم إلغاء أحكام هذا القانون و استبدالها بأحكام القانون رقم 47 لسنة 1972.

[3] – محمّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة – نشاط الإدارة – وسائل الإدارة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،مصر، ج3، 2000، ص 744.

[4] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 745.

أولا :موقف القضاء الإداري من نظرية العلم اليقيني:

1- **القضاء الإداري المصري** : مازال القضاء الإداري المصري يعتدّ بها ويطبقّها بشروط، فقد أحسّت محكمة القضاء الإداري بما تتضمنه هذه النظرية في صورتها القديمة من مرونة تحمل في طياتها الخطر- كل الخطر- على الأفراد و اتجهت إلى تطبيقها في حدود ضيقة[1].

2- **القضاء الإداري الفرنسي** : يتشدّد القضاء الإداري الفرنسي في تطبيق نظرية العلم اليقيني إلى حدّ أنّها أصبحت نظرية تكاد تكون مهجورة ومحدودة التّطبيق وفي حالات ضيّقة جدّاً (مداولات المجالس المنتخبة)[2].

3- **القضاء الإداري الجزائري** : لقد اتّسم موقف القضاء الإداري الجزائري بالتردّد وعدم الاستقرار، سواء إبّان فترة الغرفة الإدارية أو مجلس الدولة[3] حالياً.

أ- **الغرفة الإدارية** : أخذ قضاء الغرفة الإدارية بنظرية العلم اليقيني، وإن كانت قراراتها بهذا الصّدد تتراوح بين التّشديد واللّيونة.

ب- **مجلس الدولة** : لم يستقرّ موقف مجلس الدولة بعد بالأخذ بنظرية العلم اليقيني، فقد ذهب – في إحدى قراراته – إلى ما يلي :" حيث أنّه لا يذكر أنّ الحالة التي هو عليها ملف القضية الحاضرة لا يفيد أنّ هذا الإجراء الضروري (التبليغ الشخصي) قد قامت به المستأنف عليها وأنّ علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كافٍ لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل المنصوص عليه في المادة السالفة الذكر"[4].

---

[1] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 131.

[2] – المرجع نفسه، ص 131.

[3] – أعلى هيئة قضائية في النظام القضائي الاداري الجزائري، يتمتع بالاستقلالية المالية، مقره بالجزائر العاصمة، استحدث بموجب القانون العضوي 98/ 01 المؤرخ في30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وتم تعديله بموجب القانون العضوي رقم: 11/13 المؤرخ في : 26 يوليو 2011

[4] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132.

ولعلّ دور مجلس الدّولة الجزائري وفقاً للمادّة 30 من القانون العضوي رقم: 13-11[1] في مجال الاجتهاد القضائي من خلال تشكيلة الغرف المجتمعة، من شأنه أن يصل إلى تحديد موقف القضاء الإداري بصورة واضحة وهو ما تجلّى في قراراته في السنوات الأخيرة.

ثانياً : شروط الأخذ بالعلم اليقيني: يمكن حصر هذه الشّروط فيما يلي:

01- **أن يكون القرار فردياً وليس تنظيمياً :**

حيث أنّ العلم بالقرار لا يؤدي إلى سريانه في حقّ من ثَبُت علمه به يقينياً بصدوره وفحواه بالنسبة للقرارات التنظيمية، حيث تقتصر وسيلة العلم بها على النشر في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامّة، ومن ثمَّ فإنّ وسيلة العلم اليقيني لا تسري سوى على القرارات الفردية[2].

02- **أن يكون العلم بالقرار شاملاً لجميع عناصره :**

يُقصد به أن يعلم الفرد بمضمون القرار والجهة التي أصدرته وتاريخ إصداره والأسباب التي بُني عليها هذا الإصدار حتّى يحتّج عليه به، كما قضت بذلك محكمة العدل العليا المصرية بقولها :" يشترط العلم اليقيني الذي يسدّ مسدّ التبليغ أن يكون الشخص الصادر ضدّه القرار قد اطلع على أسباب القرار وفحواه[3].

03- أن يكون العلم بالقرار قطعياً وليس ظنياً :

حيث أنّه إذا توفر علم إلى من صدر بشأنه القرار، فإنّه يتعيّن أن يكون هذا العلم قطعياً مستنداً إلى وقائع ملموسة، أو قرائن قاطعة الدلالة على حدوثه، وليس علماً ظنياً أو افتراضياً[4].

04- أن يكون العلم بالقرار بغير وسليتي النشر والتبليغ :

---

[1] – القانون العضوي رقم : 13- 11 المؤرّخ في : 24 شعبان 1432 الموافق 26 يوليو 2011 المعدّل والمتمّم للقانون العضوي 01/98 المتضمّن اختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله، ج ،ر رقم 43 لسنة 2011 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 261.

[3] – عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 109.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ، ص 161.

إذا لم تبادر جهة الإدارة إلى نشر القرار في الحالات التي ينص القانون عليها صراحة على النشر أو لم تعمد إلى تبليغ القرار، فهنا لا نكون أمام وضعية تفرض تطبيق نظرية العلم اليقيني، إذا تمّ اتباع إحدى الوسيلتين المذكورتين أعلاه[1].

المطلب الثاني : مبادئ شهر القرار الاداري

الشّهر هو العملية التي يتمّ بمقتضاها وصول القرارات الإدارية إلى علم الأفراد وأصحاب الشّأن المخاطبين بها[2]، ولكي يُعتبر الشهر صحيحاً مُعتدّاً به قانوناً ،يجب أن يحقق العلم الحقيقي والكافي بالجهة المصدرة وبمضمون القرار وتفاصيله على النّحو الذي يكفل للأفراد تحديد موقفهم إزاء هذا القرار، كما أنّه من تاريخ الشّهر الصحيح ينفتح ميعاد الطّعن بالإلغاء ضدّ القرار الإداري، فإن كان الشهر معيباً لا يبدأ جريان الميعاد إلاّ من تاريخ الشهر الصحيح ولهذا فإنّ عملية شهر القرار الإداري تحكمها مبادئ قانونية تختلف باختلاف طبيعية القرار الإداري[3].

وسيتم التّعرف على هذه المبادئ فيما يلي:

الفرع الأول : نشر القرار التنظيمي وتبليغ القرار الفردي.

وسيتم الحديث عن نشر القرار التنظيمي وتبليغ القرار الفردي فيما يلي:

أولاً : بالنسبة للقرار التنظيمي.

القرارات الإدارية التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامّة مجرّدة، تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة[4].

[1] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 14.

[2] – المرجع نفسه ، ص 17.

[3] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 738.

[4] – رائف محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد – دراسة مقارنة بين مصر والأردن، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012 / 2013، ص 27.

لذلك فعمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي ، لا تعني أنها تطبّق على كافة الأشخاص في المجتمع ، فهي تخاطب فرداً أو فئة معيّنة في المجتمع معنيين بصفاتهم لا بذواتهم.

بما أنّ القرارات التّنظيمية تعتبر قوانين من الناحية الموضوعية وجب أن يكون النشر هو وسيلة العلم بها، وهذا النشر غالباً ما تنص عليه القوانين والأنظمة (اللوائح) ومن المعلوم أنّ الأنظمة التي تمّ النّص على نشرها لا تنفذ في حقّ الأفراد إلاّ من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية[1].

وبما أنّ القرارات التنظيمية تعتبر تشريعاً ثانوياً وعبارة عن قواعد عامّة مجرّدة تخاطب عدداً غير معروف من الأشخاص[2]؛ فإنّ النشر يعتبر قرينة على العلم بالقرار التنظيمي نظراً لاستحالة تبليغه لكل مخاطب به بالذات.

ثانياً : بالنسبة للقرار الفردي.

تخاطب القرارات الإدارية الفردية فرداً بعينه أو أفرادا ولا يهمّ عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنّما يهمّ أن يكون الأفراد المخاطبين معروفين بذواتهم وصفاتهم[3].

وغالباً ما تتميّز القرارات الإدارية الفردية باستنفاذها بمجرّد تطبيقها فهي على عكس القرارات التنظيمية، لأنّ الأخيرة تتضمن قواعد عامّة مجرّدة، بينما القرارات الفردية تقوم بتطبيق القواعد العامّة المجرّدة سواء أكانت صادرة بناءاً على قانون أم بقرار تنظيمي[4]، فالقرارات الفردية تخاطب أشخاصاً محدّدين بذواتهم وأسمائهم؛ إذ يمكن إبلاغهم شخصياً بمضمون هذا القرار، إلاّ أنّه لا يوجد ما يمنع من نشر القرارات الفردية في الجريدة الرسمية لإبلاغ أصحاب الشّأن بها في الحالات التي يأتي النص على ذلك.

---

[1] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 18.

[2] – خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 112.

[3] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 18.

[4] – رائف محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 29.

وقد أخذ مجلس الدّولة المصري[1] بمبدأ تبليغ القرار الفردي حيث جاء في حكم محكمة القضاء الإداري بأنّ ميعاد الطعن في القرارات الإدارية العامّة يكون في ظرف (60) ستون يوماً من تاريخ نشرها، أمّا القرارات الفردية فإنّ ميعاد الطعن فيها يبدأ من تاريخ تبليغها لأصحاب الشأن[2].

الفرع الثاني : إثبات شهر القرار يقع على عاتق الإدارة

على الإدارة إثبات وقوع التبليغ حتى يسهل تحديد وقت سريان القرار في مواجهة الأفراد وكذا ميعاد الطعن، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بما يلي :" عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدّة يقع على عاتق الإدارة " [3]، كما نصّت في حكم آخر : " طالما كان القرار محلّ الطّعن مترتّباً على تحديد مركز قانوني متنازع عليه، فإنّ ميعاد الطّعن على هذا القرار لا يبدأ إلاّ من تاريخ حسم النّزاع على المركز القانوني الذي يرتبط بالقرار الإداري ارتباط النتيجة بالسّبب"[4].

أمّا محكمة العدل العليا الأردنية[5] فقد أيّدت هذا القول بنصّها :" إذا لم يثبت تاريخ تبليغ القرار المشكو منه للمستدعين فإنّ باب الطعن يبقى مفتوحاً لهم ،وتكون الدعوى المقدمة منهم خلال الميعاد"[6].

---

[1] – هيئة قضائية مستقلة ،مقرها بالقاهرة، استحدث المجلس بموجب القانون 165 لسنة 1955 واستبدل بالقانون 74 لسنة 1972،يتشكل من ثلاثة أقسام : القسم القضائي، قسم الفتوى وقسم التشريع ،ويتكون القسم القضائي بدوره من المحكمة الادارية العليا، محكمة القضاء الاداري ،المحاكم الادارية ،المحاكم التأديبية، هيئة مفوضي الدولة.

[2] – حمدي القبيلات، القانون الإداري (القرارات الإدارية)، ج2، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 81.

[3] – رائف محمد يوسف العدوان، المرجع السابق ، ص 56.

[4] – المرجع نفسه ، ص 56.

[5] – هيئة قضائية استُحدثت بموجب القانون رقم 12 لسنة 1992المتضمن قانون محكمة العدل العليا الاردنية وتم تعديله بموجب القانون رقم 02 لسنة 2000.

[6] – رائف محمد يوسف العدوان، المرجع أعلاه ، ص 56.

كما نصّت في حكم آخر:" إذا لم يثبت وكيل المستدعي ضدّه نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه للمستدعي أو علم به وبأسبابه علماً يقينياً فيكون الطعن بمجرّد العلم وليس بعد الميعاد"[1].

كما أيّد المشرع الجزائري مبدأ إثبات شهر القرار يقع على الإدارة من خلال المرسوم رقم : 131/88 في مادته 08 بقولها :" يتعيّن على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

وهو ما تؤكده المادة 09 من ذات المرسوم بقولها :" يتعيّن على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطن إلاّ إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري العمل به".

إذا كان النشر يقيّد الإدارة بشكليات معيّنة عند إجرائه فإنّ الإعلان لا يتطلب من الإدارة شكلاً معيناً، لأنّ الهدف منه إيصال مضمون القرار إلى أصحاب الشّأن سواء عن طريق محضر قضائي أو عن طريق موظف إداري[2].

إذن فالقاعدة العامّة أنّ مبدأ الإثبات يقع على عاتق الإدارة ممّا جعل مجلس الدّولة الفرنسي يُقرّ بحصول التبليغ بأيّ وسيلة تثبت وقوعه[3].

الفرع الثالث : حالات التجاوز عن شهر القرار الإداري.

إذا كان المقصود بمبدأ الشهر هو كل ما توفره الإدارة من علم الأفراد بأعمالها وإجراءاتها سواء عن طريق الوسائل الرسمية أو العادية للشهر، وبما أنّ مبدأ الشهر وخصوصاً في فرنسا يستهدف أمرين مهمين هما : حماية الحقوق الفردية، وإتاحة الرقابة الفعالة للأفراد على أعمال الإدارة[4]، إلاّ أنّ هذا

[1] – المرجع نفسه ، ص 57.

[2] – أونيس كنزة، المرجع السابق ، ص 21.

[3] – رائف محمد يوسف العدوان، المرجع السابق ، ص 57.

[4] – عبد العزيز سيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1975 ، ص 92.

المبدأ (الشهر) يخضع لحالات تجاوز، وخلافاً لقاعدة عدم الاحتجاج بالقرارات الإدارية إلاّ بشهرها، فإنّ هذه القرارات تظلّ نافذة في مواجهة الأفراد حتى بدون شهرها[1].

لهذا يجيز القضاء التجاوز عن الشهر في الحالات التالية :

أولاً : الظروف الاستثنائية

الحكمة من التجاوز عن الشهر في الظروف الاستثنائية هي أنّ إجراء الشهر في مثل هذه الظروف كحالة الحرب أو الاحتلال يتعذّر القيام به، فهي ظروف تحول دون قيام الإدارة بإجراءاتها خلافاً للظروف العادية.

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدّولة الفرنسي بأنّ عدم نشر المرسوم في الجريدة الرّسمية، وعدم استناد الإدارة إلى ظرف استثنائي يبرّر تخلّف النّشر، من شأنه أن يحول دون تطبيق المرسوم في الفترة التي صدر بشأنها[2].

ثانياً : الشهر الفعلي.

حيث أنّه لو ثبت للقضاء من واقع ظروف الدعوة وملابستها أنّ القرار المطلوب شهره قد طبّق على من يعنيهم، وأنّ هناك إجراءات سبقت تطبيق القرار، كما أنّه إذا ثبت أنّ هذه الإجراءات جميعها تمثل شهراً فعلياً في مواجهة أصحاب الشأن فإنّ القضاء يتجاوز عن الشهر لتحقق الهدف الذي كان يستوجبه هذا الشهر[3].

ثالثاً : تحقّق الغرض من الشهر.

[1] – المرجع نفسه، ص 169.

[2] – عبد العزيز سيد الجوهري، المرجع السابق ، ص 170.

[3] – المرجع نفسه ، ص 170.

إذا تحقّق الغرض من الشّهر فإنّ إجراءه بعد ذلك يعتبر بلا قيمة، فعلى سبيل المثال (إذا صدر قرار بإنشاء لجنة ،وتنفيذاً له صدر قرار بتشكيلها، واجتمعت هذه اللجنة في يوم صدور القرار بإنشائها بدون انتظار لشهر هذا القرار كان اجتماع اللجنة صحيحاً، لأنّ هؤلاء الأعضاء قد أُخطروا شخصياً وسلفاً بتعيينهم وقد تمت دعوتهم في وقت ملائم للمشاركة في أعمال اللجنة)[1].

المبحث الثاني : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة ومدى نفاذه بدون شهر

القاعدة العامّة أنّ القرار الإداري بمجرّد صدوره مستوفياً لكافّة أركانه القانونية يصبح نافذاً في حقّ الإدارة لافتراض علم الإدارة بفحوى قرارها بمجرّد إصدارها له.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بالقول إلى أنّ القرارات الإدارية التي تصدرها السّلطة التنفيذية في مجالها التنظيمي هي بحسب الأصل، تتّم وتنتج آثارها القانونية في مواجهة الإدارة من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها، ولو لم تنشر، إذ أنّ النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها حيث لا يقصد به سوى إبلاغ الغير بمضمونها حتى يكون حجّة عليهم ويفتح به ميعاد طلب إلغائها إضافة إلى أنّ عملية نشر القرار هي بمثابة عمل مادي، لا علاقة له بإصدار القرار والذي يتمّ بمجرّد التوقيع عليه[2].

لكلّ قاعدة عامّة استثناء، وبعد التّعرف على القاعدة العامّة المذكورة أعلاه القاضية بالنفاذ المباشر ،نستعرض الاستثناء الوارد على ذلك فيما يلي:

المطلب الأول : الاستثناءات الواردة على نفاذ القرار بأثر فوري في مواجهة الإدارة.

[1] – المرجع نفسه ، ص 170.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامّة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، د.ب.ن ، 2012، ص 175.

إذا كان الأصل هو نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة بمجرّد صدورها ، ونعني بذلك القرارات البسيطة، فإنّه يستثنى من ذلك القرارات الموصوفة كتلك المقترنة بشرط واقف أو فاسخ أو المؤجّل تنفيذها[1]، وذلك كما سنتناوله في الفروع التالية :

الفرع الأول : نفاذ القرار الإداري المعلّق على شرط.

من المعلوم أنّ نفاذ القرار الإداري المعلّق على شرط مرهون بتحقّق الشّرط الذي عُلّق عليه القرار، فلا يكفي كما تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في : 17 نوفمبر1962 (س8 ص 84) ".....لتوافر النهائية للقرار الإداري بمجرد صدوره أن يكون صادراً ممن يملكه بل ينبغي أن يقصد مصدره – الذي يملك إصداره – تحقيق أثره القانوني بمجرد صدوره"[2].

وإذا كانت الشروط موقفة وفاسخة، فإنّ معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة، تؤدّي إلى تأجيل أثر القرار حتّى يتحقّق الشرط.

وقد أتيحت الفرصة للمحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1962/11/17 للقول بأنّه:" لئن كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، فإنّه يجدر التّمييز في هذا الصدد بين القرارات الإدارية البسيطة من جهة والقرارات الإدارية المعلقة على شرط من جهة أخرى، فالقاعدة لا تصدق على إطلاقها إلاّ بالنسبة إلى الأولى من تلك القرارات وتحقق آثارها يكون مرهوناً بتحقق الشرط الذي علّق عليه القرار، وقد أجمع شرّاح الفقه الإداري على أنّ أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار

[1] – المرجع نفسه ، ص 176.

[2] – سليمان محمّد الطمّاوي، النظرية العامّة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – ، مطبعة جامعة عين شمس،مصر، ط6، 1991، ص 531.

حتّى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام..... وغني عن البيان أن لجهة الإدارة أن تؤجّل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك تحقيق الصالح العام"[1].

وهنا نميّز بين نوعين من الشّروط وذلك كما يلي:

أولاً : الشروط الموقفة

تُعرّف على أنّها تلك القرارات الإدارية التي لا تكون نافذة فور صدورها، وإنّما نفاذها يكون مرهوناً بتحقّق الشّرط المعيّن والمحدّد الذي عُلّقت عليه، ومن ثمّ فإنّ القرار لا يكون مرتّباً لآثاره القانونية إلاّ إذا تحقّق الشّرط الذي علّق عليه[2].

ومن الأمثلة على ذلك :

1- القرار الصّادر بترقية موظف محال على المحكمة التأديبية هو قرار معلّق على شرط واقف وهو ثبوت عدم إدانته[3].
2- القرار الصّادر المعلّق على شرط مصادقة هيئة أخرى أو موافقة البرلمان على منح الاعتماد اللازم لتنفيذه.

[1] – شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 89
[2] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 24.
[3] – خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 197.

3- القرارات التّنظيمية الصادرة في شؤون الموظفين والتي ترتب أعباء مالية على الدّولة، فتلك القرارات لا تنفذ مباشرة في عرف المحكمة الإدارية العليا إلاّ إذا كان الاعتماد المالي موجوداً، وذلك أنّ مركز الموظف ".....هو مركز تنظيمي عام، فلزم أن يستكمل هذا التنظيم جميع أوضاعه ومقوماته التي تجعله نافذاً قانوناً....."[1].

ثانياً : الشروط الفاسخة

يُعرّف الشرط الفاسخ على أنّه شرط يكون القرار الإداري متوقفاً على وجوده، فقد تعمد الإدارة إلى تعليق نفاذ القرار الإداري على شرط فاسخ، فإذا لم يتحقق ذلك الشرط زال القرار وفسخ[2].

ومن الأمثلة على ذلك :

1- أن تمنح الإدارة ترخيصاً وتعلن استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معيّنة، فإذا زالت تلك الحالة زال أثر القرار، كأن يتعلّق تعيين أحد الموظفين بشرط تقديم وثيقة

[1] – محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 532.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 123.

تكميلية بالإضافة إلى الأوراق المقدّمة، مثل كشف علاماته في المرحلة الثانوية، فإذا لم يقدمها زال القرار وفسخ[1].

2- قرار تعيين الموظف تحت الاختبار لمدّة معينّة هو قرار معلّق على شرط فاسخ، مفاده عدم صلاحية الموظف للبقاء في الوظيفة[2] ، وسواء أكان الشرط موقفاً أو فاسخاً، فإنّه يجب أن يكون مشروعاً – كقاعدة عامّة – إذا علّق القرار على شرط غير مشروع بقي القرار سليماً مع بطلان الشرط الذي اقترن بالقرار، كما في حالة مطابقة القرار الإداري ترخيصاً يُخوّل أحد الأفراد فتح "مخبزة" بشرط بيع الخبز بسعر يقل عن السعر المقرّر رسمياً؛ وذلك ببطلان الشرط مع بقاء الترخيص سليماً، وبطلان الشرط قد يؤدي إلى بطلان القرار في بعض الحالات إذا ثبت أنّ الشرط كان هو الدافع الرئيسي إلى إصدار القرار، وهذه مسألة موضوعية تترك لتقدير القاضي[3].

الفرع الثاني : نفاذ القرار الإداري المقترن بأجل

يُعرّف فقهاء القانون الخاص الأجل على أنّه :" أمر مستقلّ محقّق الوقوع يترتّب على وقوعه نفاذ الالتزام أو انقضاؤه".

كما تُعرّف القرارات الإدارية المقترنة بأجل على أنّها تلك القرارات الإدارية التي تصدر صحيحة الأركان والشروط وتكون مقترنة بأجل معيّن ومحدّد، وقد يكون هذا الأجل المقترن بالقرار إمّا أجلاً فاسخاً أو أجلاً موقفاً[4].

[1] – خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 197.

[2] – المرجع نفسه، ص 197.

[3] – محمد سليمان الطمّاوي، المرجع السابق ، ص 538.

[4] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 26.

بوسع الإدارة إرجاء آثار قراراتها لتاريخ لاحق لصدورها، إذا ما سعت في ذلك إلى تحقيق الصالح العام، حيث أنّ العبرة للحكم على مشروعية تلك القرارات، ينصّبُّ وجوداً وعدماً مع مشروعية أسباب هذا التأجيل باعتباره استثناءاً من الأصل العام وهو نفاذ القرارات الإدارية فور صدورها[1].

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنّه :" يجوز للإدارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يكون الحكم على مشروعية هذه القرارات المرجأة التنفيذ من تاريخ صدورها شريطة أن يكون محل هذه القرارات قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ. فإذا انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل، فلا يرتّب أثراً ومن ثم فإذا تقدّم موظف باستقالته من عمله، وأصدرت الإدارة قراراً بقبول استقالته اعتباراً من تاريخ لاحق، وتوفي الموظف قبل هذا الأجل، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الوفاة، لا من التاريخ الذي حدّدته الإدارة لإنهاء خدمة....."[2].

من التعريف السابق، يتّضح لنا أنّ الأجل نوعين : **أجل موقف** و**أجل فاسخ** نستعرضهما فيما يلي:

أولاً : نفاذ القرار الإداري المقترن بأجل موقف .

الأجل الموقف هو الذي يترتّب على حلوله نفاذ الالتزام، ويكون القرار معلّقاً على أجل واقف إذا ترتّب على حلول الأجل بدأ سريانه ، دون الحاجة إلى صدور قرار آخر أو حكم قضائي بانتهائه.

ومن أمثلة ذلك :

القرار الصّادر بترقية موظف عند إتمامه المدّة القانونية هو قرار بالترقية مقترن بأجل موقف، وفي هذه الحالة تقوم الإدارة بإرجاء آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدوره، فيصدر في تاريخ معيّن

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامّة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 178.

[2] – المرجع نفسه ، ص 178.

ويتوقف نفاذه إلى تاريخ آخر محدد مستقبلاً، فليس هناك ما يمنع الإدارة من إرجاء آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق[1].

ثانياً : نفاذ القرار الإداري المقترن بأجل فاسخ.

الأجل الفاسخ كثير الحدوث في الحياة الإدارية، وهو الأجل الذي يترتب على حلوله انقضاء الالتزام.

ومن أمثلة ذلك :

- صدور قرار إداري يُحدّد نفاذه بوقت معيّن، ينتهي القرار بانتهائه[2].
- صدور ترخيص محدّد بوقت معيّن لا ينفذ خلاله، فينتهي القرار بانتهاء هذا الأجل.

ومن تطبيقات الأجل الفاسخ ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 10 يناير 1963 (س 8 ص 501)، فالقانون رقم 167 لسنة 1952 (قانون الخدمة العسكرية القديم)، يحدّد مدّة التّطوع بأربع سنوات، حيث تقول المحكمة :"..... إذا كانت مدّة تجديد التطوّع محدودة وموقوتة على هذا النحو في القرار الذي قضى بمدّ هذه الخدمة، فإنّها تنتهي حتماً بتحقّق واقعة انتهاء الأجل المعيّن لها في هذا القرار، وينبغي على ذلك لزوماً أن تنقطع صلته بالدولة بحلول هذا الأجل بدون حاجة إلى قرار يصدر بذلك، ولا يكون كفُّ يده عن الوظيفة (المتطوع) وتسليمه شهادة تأدية الخدمة العسكرية منشئاً لمركز قانوني جديد له، بل مقرراً لواقعة انتهاء مدّة تجديد تطوعه، وعدم انصراف نية الإدارة إلى إعادة التجديد لمدّة تالية، وإنّما يجوز للإدارة إذا شاءت أن تمدّ خدمته بعد ذلك؛ وفي هذه الحالة يتعيّن صدور قرار بهذا المدّ مُحدثا لرابطة جديدة بينه وبين الدولة"[3].

[1] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 27.

[2] – سليمان الطمّاوي، المرجع السابق، ص 540.

[3] – سليمان الطمّاوي، المرجع السابق ، ص 540.

الفرع الثالث : القرارات الإدارية التي لا تقبل التعلّق بشرط.

إذا كانت القواعد السابق ذكرها تشمل القرارات الإدارية جميعاً بدون تمييز، فإنّ بعض الفقهاء يرون أنّ من القرارات الإدارية ما لا تقبل بطبيعتها أن تعلّق على شرط، ومن هذه القرارات في نظرهم :

أولاً : اللوائح.

يرى هؤلاء الفقهاء أنّ القواعد العامّة التي تضعها اللائحة باعتبارها متضمّنة لحكم مجرّد، لا يمكن أن تعلّق على شرط فهي إمّا موجودة أو غير موجودة[1].

وإذا كان المشرّع يعلّق بعض الآثار الواردة في بعض القوانين على قيام الإدارة بعمل معيّن، فإنّ تدخّل الإدارة في مثل هذه الحالات لا يعتبر عندهم بمثابة شرط علّقت عليه الآثار القانونية، بل هو تفويض من المشرّع.

والواقع أنّ هذا القول لا سند له، فالقاعدة العامّة يمكن أن تعلّق على شرط فاسخ أو موقف، وإن كان هذا نادر الوقوع عملاً، ولكن إذا تحققت دواعيه فهو مشروع[2].

ثانياً : القرارات المتعلّقة بحالة الأشخاص

وهي مثل القرارات الصادرة بمنح الجنسية، وقرارات التعيين أو الترقية أو الفصل، ومنح الديبلومات الدراسية والاعتراف بالشخصية المعنوية.....الخ

فهذه القرارات في نظر بعض الفقهاء يجب أن تكون نافذة فور صدورها وغير مقرونة بشرط ضماناً لاستقرار المعاملات، وإذا كانت الاعتبارات التي يذكرها الفقهاء في مثل هذه الحالات تجعل

[1] – المرجع نفسه ، ص 358.

[2] – سليمان الطمّاوي، المرجع السّابق ، ص 539.

القرارات في معظم الحالات غير معلّقة على شرط، فإنّ دواعي المصلحة العامّة أيضاً قد تؤدّي إلى الخروج عن تلك القاعدة على سبيل الاستثناء[1].

ثالثاً : القرارات الضمنية.

القرار الضمني أو كما يسميه البعض القرار السلبي، هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تردّ على طلب المواطن ولا تعلن عن إرادتها إزاءه[2].

ويعتبر الدكتور " **عمار بوضياف** " القرار ضمنياً ، متى توافرت القرائن والظروف والملابسات التي يستدلّ بها على اتّجاه موقف الإدارة حيال مسألة معيّنة.

في حين يعبّر عنها "**محمد الصغير بعلي**"، بأنّها :" حالة سكوت الإدارة "[3].

وزيادة على اشتراك الفقهاء على إعطاء مفهوم موحّد أو تقريبي للقرار الضمني فهم يجمعون على أنّ القرارات الضمنية بطبيعتها لا تقترن بشرط[4].

المطلب الثاني : حجّية القرار الإداري قبل شهره.

لقد أشارت مسألة الاحتجاج بنفاذ القرار الإداري قبل شهره عدّة خلافات فقهية وكانت النتيجة أن انقسم الفقه حول التّمييز وعدم التّمييز بين صحة القرار الإداري وعدم الاحتجاج به في مواجهة الأفراد، وهذا ما سنتطرّق إليه في الفروع التالية.

الفرع الأول : وجوب التمييز بين صحة القرار الإداري وعدم الاحتجاج به

[1] – المرجع نفسه ، ص 539.

[2] – دايم نوال، القرارات الإدارية الضّمنية والرّقابة القضائية عليها، مذكّرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010، ص 8.

[3] – المرجع نفسه، ص 9.

[4] – سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 539.

نتعرّض أولاً لرأي الفقه ثمّ رأي القضاء.

أولاً : رأي الفقه.

يقول الأستاذ "Rolland "[1] في هذا الشأن :" إنّه لا ينبغي الخلط بين صحة القرار والاحتجاج به.... لأنّ القرار متى استوفى أركانه وشروطه اكتسب وجوده وصحته لأنّ النشر ليس شرطاً من شروط هذا القرار.

وإذا كان يترتّب على هذا المبدأ نتائج شاذة عند تطبيقه فإن القضاء كما يقول الأستاذ " De Laubadere"[2] قد وجد لها الحلول، وذلك بأنّ أجاز للإدارة أن تطبّق هذا القرار لأنّ وجوده وإلزامه القانوني ناجمان عن مجرّد صدوره وذلك بشرط ألاّ يُرتّب هذا التطبيق أثراً في مواجهة الأفراد إلاّ من تاريخ نشره[3].

فالقرار الإداري لا يرتّب آثاره في مواجهة الأفراد إلاّ إذا نشر أو أعلن، وقبل هذا النشر أو الإعلان فإنّه ينبغي أن لا ينتقص منهم حقّاً أو يفرض عليهم التزاماً، وانعدام النشر أو الإعلان لا يصف القرار نفسه بالعيب ولا تتأثر سلامته بذلك.

ثانياً : رأي القضاء.

كان القضاء الأسبق في إرساء دعائم هذا المبدأ منذ أوائل القرن العشرين، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه في : 27- 03 – 1914م في قضية " Loroche "مطبّقاً لهذا المبدأ.

---

[1] – "رولاند لويس"، رجل قانون ومحامي فرنسي، ولد بباريس بتاريخ :1877/08/24 ،استاذ ودكتور بكلية الحقوق بباريس، و يعرف بأب قانون الخدمة العمومية أو قانون "رولاند"، من أهم كتبه "محددات القانون الاداري" صدر سنة 1928 ، وكتاب "محددات التشريع الاستعماري" صدر سنة 1931، توفي بتاريخ 1956/03/02.

[2] – André de Laubadere :رجل قانون فرنسي، ولد بتاريخ 1910/09/24 بباريس، تخصّص في القانون الاداري، من أهم مؤلفاته: كتاب "معالجة العقود الادارية" و كتاب " اصلاحات السّلطة العامّة في المغرب" صدر سنة 1949 ،توفي بتاريخ :1981/10/17

[3] – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 245.

وتتمحور وقائع هذه القضية في أنّ أحد المحافظين أصدر بتاريخ : 22/ 03/ 1912م قراراً يقضي بالتصريح لإحدى القرى بحيازة بعض قطع من الأرض لنقل المدافن الموجودة إليها، فلما دفع المدّعي بأنّ هذا القرار لم ينشر وطلب إلغاءه بسبب عدم نشره، رفض المجلس هذا الوجه قائلاً [1]:" إنّ عدم نشر القرار المطعون فيه لا يشكل عيباً جوهرياً في هذا القرار ولا يستوجب إلغاءه".

فالقيمة القانونية للقرار الإداري تتولد من يوم توقيعه وليس من يوم إشهاره.

وقد توالت أحكام مجلس الدولة الفرنسي[2] بالأخذ بهذا المبدأ تأكيداً عليه، وأخذ في تطويره حتّى تبلور أخيراً في نظرية كاملة للاحتجاج، وهي نظرية تقوم على أساس التمييز بين صحة القرار في ذاته كعمل قانوني منفصل عن واقعة النشر التي لا يقصد بها غير الاحتجاج بهذا القرار في مواجهة أصحاب الشّأن[3]، ولقد طبّق المجلس هذه النظرية دون تفرقة في ذلك بين القرار التنظيمي والقرار الفردي، ومن أحكامه في هذا الصدد حكمه الصادر في : 13-11-1953 وتدور وقائعه في أنّ قراراً صدر من أحد المحافظين بتاريخ : 12 – 09- 1940 بطرد أجنبي، ولكنه لم يعلم بهذا القرار، ثمّ مُنح حق الإقامة في البلاد بتاريخ : 28 – 05 – 1946، فقضى المجلس بأنّه لا يجوز بعد ذلك سحب قرار منح الإقامة منه في : 24- 05 – 1952 لأنّه لا يمكن الاحتجاج به في مواجهته[4].

النتائج المترتّبة على التّمييز بين صحة القرار الإداري وعدم الاحتجاج به :

01- إذا صدر قرار بإلغاء قرار سابق، ألغي هذا القرار من تاريخ نشر القرار الثاني وليس من تاريخ صدوره[5].

---

[1] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 30.

[2] – أنشئ مجلس الدولة الفرنسي بموجب دستور السنة الثامنة للجمهورية الاولى، وذلك بوصفه هيئة استشارية مهمّتها تقديم المشورة للحكومة سواء من ناحية سن القوانين أو مباشرة شؤون الادارة أو الفصل في المنازعات، ثم اكتمل له الاختصاص القضائي بصدور قانون 1872/05/24 ، حيث أصبحت له سلطة إصدار أحكام نهائية في المنازعات المعروضة عليه.

[3] – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 246.

[4] – المرجع نفسه، ص 247.

[5] – أونيس كنزة، المرجع السابق ، ص 31.

02- يعتبر تطبيق القرار من لحظة إصداره إلى تاريخ نشره تطبيقاً رجعياً ، وفي هذه الحالة يحكم بإلغائه جزئياً فيما يتعلّق بالتطبيق الرجعي للقرار[1].

03- إذا أشار نص إلى إصدار قرار إداري استناداً إليه وإلى مدّة تتبعه، فإنّ هذه المدّة تبدأ من تاريخ نشر القرار وليس من تاريخ صدوره[2].

04- مهلة الطعن بالإلغاء تبدأ من تاريخ النشر أو الإعلان، فإذا صدر قرار ولم ينشر، ثم صدر قرار آخر تضمن القرار الأول وتمّ نشره، سرت المهلة المحدّدة للطعن بالنسبة للقرارين معاً من تاريخ شهر القرار الثاني[3].

الفرع الثاني : وجوب عدم التّمييز بين صحة القرار الإداري وعدم الاحتجاج به.

هذا الاتجاه حديث في الفقه الفرنسي والمصري، ويعلن أصحاب هذا الاتجاه صراحة على ضرورة الابتعاد عن المبدأ الأول وهو التّمييز بين صحّة القرار الإداري وعدم الاحتجاج به، وضرورة استبداله بمبدأ آخر، محاولين بذلك إيجاد طريقة تجعل النشر والإعلان عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري.

لذلك – ومنذ أن ظهرت بوادر ضعف الرّأي الأوّل – بدأ أنصار الرّأي الثّاني بتوجيه نقدهم إليه، بعد أن اتّضحت خطورة النتائج التي أدّى إليها ممّا يهدّد مصالح الأفراد أمام تعسف

[1] – المرجع نفسه ، ص 31.

[2] – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع أعلاه ، ص 250.

[3] – المرجع نفسه ، ص 250.

الإدارة، في وقت تعقدت فيه العلاقات بين الدولة والأفراد وذلك بزيادة تدخل الدّولة في نشاطات هؤلاء.

ومن هؤلاء الفقهاء من طالب بجعل نشر القرار الإداري شرطاً لصحّته ومنهم من نادى بالتّخفيف من صرامة ووطأة مبدأ التمييز ونظرية عدم الاحتجاج ،فطالب المشرّع بالتدّخل لإقامة نوع من التوازن بين حق الإدارة في إصدار القرارات وحق الأفراد في العلم بها في مدّة زمنية معقولة[1].

ومن الأمثلة عن آراء بعض أنصار هذا الرأي ما يلي :

- يرى الأستاذ " **إيزاك** "؛ وهو من الأنصار المتحمّسين لهذا الاتجاه : " أنّه يتعيّن أن تكون القاعدة في هذا الصّدد أنّ الإدارة لا تستطيع تنفيذ قراراتها إلاّ إذا قامت بنشر القرارات الإدارية التي تصدرها ،والتزام الإدارة غير المباشر بإجراء هذا النشر دون تراخ، يعتبر من أوجب واجباتها، لأن الخطورة لا تنجم إلاّ من كون هذه الإدارة لا تتعرّض للجزاء بدرجة كافية إذا عمدت إلى السرّية في إصدار قرارات خفية"[2].

ويضيف الأستاذ " إيزاك " إلى نقد القانون الوضعي الفرنسي قائلاً :" إنّ القانون الفرنسي لم يربط بين عدم نشر القرار الإداري وبين بطلانه، رغم أنّ النشر يشكّل أهمية كبيرة تتمثل في كفالة علم الأفراد بالقرار الإداري قبل أن يصبح هذا القرار نافذاً في مواجهتهم، كما يتيح لهم هذا النشر التظلّم من القرار، والحل الذي توصّل إليه القضاء الفرنسي في هذا الشأن قاصر عن حماية الأفراد".

[1] – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ، ص 267.

[2] – المرجع نفسه ، ، ص 268

وقد أيّد جانب من الفقه المصري هذا الاقتراح واعتبر أنّ كون القرار التنظيمي يتضمّن أحكاماً مجرّدة تخاطب عدداً غير محدّد من الأفراد، فإنّه لا يجوز الاحتجاج به في مواجهتهم إلاّ بعد نشره في الجريدة الرسمية خلال 15 يوماً من تاريخ إصداره، وإلاّ اعتُبر هذا القرار باطلاً[1].

أمّا بالنّسبة للقرارات الفردية فيجب تبليغها لأصحابها خلال مدّة 15 يوماً[2].

إلى جانب ذلك يرى الأستاذ " Lietveaux " الذي انتقد قضاء مجلس الدولة الفرنسي انتقاداً مريراً كونه قام بإرساء دعائم نظرية عدم الاحتجاج بالقرارات الإدارية التي لم تنشر أو تعلّق[3].

ويتابع الأستاذ " Lietveaux " القول بأنّ عدم نشر القرار الإداري أو إعلانه يؤدّي إلى وقف أو تعطيل ميعاد الطّعن، ذلك الميعاد الذي لا يبدأ في السريان إلاّ بالنشر أو الإعلان.

النتائج المترتّبة على هذا الرأي : يترتب على الأخذ بهذا الرّأي النتائج التالية

01- إنّ القرار المنشور أو غير المبلّغ يعتبر وفقاً لهذا الرأي مجرّد مشروع قرار، والذي يجوز للإدارة العدول عنه بمجرّد عدم نشره أو تبليغه وهو ما لا يمكن القيام به في هذه الحالة حسب هذا الرأي[4].

02- أنّ القرار غير المنشور أو غير المبلغ لا يجوز الطّعن فيه حتّى لو علم به الفرد علماً يقينياً لأنّه يبقى مجرّد مشروع قرار[5].

03- إذا تغيّر التّشريع بين توقيع القرار وبين نشره أو تبليغه فإنّ التشريع الساري وقت النشر أو التبليغ هو الذي يطبّق لأنّ القرار قبل ذلك يعتبر مجرّد مشروع، وبالتالي يخضع للتشريع

[1] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 32.
[2] – المرجع نفسه، ص 32.
[3] – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 247.
[4] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 33.
[5] – المرجع نفسه، ص 33.

الجديد، وقد يمتنع صدور القرار إذا أصبح صدوره غير مشروع في ظلّ التشريع الجديد، وهذا أمر في غاية الخطورة على الأفراد[1].

الفرع الثالث : حجّية القرار الإداري قبل شهره ومدى نفاذه في مواجهة الإدارة والأفراد.

الأمر المتفق عليه فقهاً وقضاءاً أنّ عدم شهر القرار الإداري التنظيمي لا يحول دون سريانه في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره، والذي يثبت من السلطة المختصة بإصداره.

وحسب قضاء المحكمة الإدارية العليا لا يعدو شهر القرار الإداري أن يكون عملاً مادياً لاحقاً لصدوره، يقصد به فقط نقل العلم بالقرار الإداري لأصحاب الشّأن لكي يمكن الاحتجاج به في مواجهتهم ومن ثم فهو إجراء خارجي، وليس عنصراً من عناصر تكوين القرار ولا شرطاً من شروط صحته[2].

ويقتصر أثر عدم شهر القرار الاداري على عدم جواز الاحتجاج به في مواجهة الأفراد لعدم علمهم به من خلال قرينة العلم بتلك القرارات وهي النشر، ومن ثمَّ فإنّ مثل هذا القرار لا ينفذ في حقّهم[3].

ولقد أيّد المشرع الجزائري هذا الرّأي بالقول بأنّه:" لا يجوز الاحتجاج بالقرار قبل شهره، لأنّ ذلك لا يحقّق العلم الكافي به لأصحاب الشأن المخاطبين به، حيث يؤكّد مجلس الدولة أنّه إذا تعلّق الأمر ببدء سريان آجال الطعن القضائي وجب التأكد من نشر القرار أو تبليغه للمخاطب به، كما تشددّ الغرفة الإدارية على تطبيق شرط العلم بالقرار علماً قطعياً وليس ظنياً[4].

إضافة على ذلك جاء موقف القضاء الجزائري مؤيّداً لفكرة لا يجوز الاحتجاج بالقرار الإداري قبل شهره، وذلك في عدّة أحكام صادرة عن مجلس الدولة والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، ومنها ما جاء في نص حكم مجلس الدولة في قراره رقم : 035298 الصّادر بتاريخ : 25 – 07

[1] – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 276.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق، ص 182.

[3] – المرجع نفسه، ص 182.

[4] – أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 40.

– 2007م في قضية والي ولاية الجزائر ضدّ أعضاء المستثمرة الفلاحية رقم 12 والمتمثّلة وقائعها في إصدار الوالي قراراً يقضي بإضافة عضو جديد إلى المستثمرة دون تبليغ الأعضاء الأصليين بالقرار، مما يعدّ مخالفة لأحكام المادة 25 من القانون 87- 19[1] والتي تنص على وجوب إعلام الأعضاء الأصليين ليتسنّى لهم الطعن في الآجال القانونية، حيث حكم مجلس الدولة ببطلان قرار الوالي وذلك لمخالفته إجراءات التبليغ، حيث جاء النّص كما يلي : " حيث أنّ الوالي لم يحترم أحكام المادة 25 من القانون 19/87، وأنّ أعضاء المستثمرة لهم حقوق مكتسبة محميّة بالعقد الإداري المشهر، كان لابدّ على الوالي تبليغهم في الآجال ونيل موافقتهم مسبقاً لقبول المستثمر الجديد"[2].

خلاصة الفصل الاول:

من خلال ما سبق يتضح أنّ القرار الاداري وسيلة فعالة بيد الإدارة لممارسة نشاطاتها، لكن مناط تحقيق هذه الفعالية مرتبط بمدى علم الافراد أصحاب الشأن بالقرار و بمضمونه وفحواه وقد شدّد الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة شهر القرار ليصل إلى علم الافراد ،وذلك بإحدى الوسائل المقررة قانونا و هي النشر والتبليغ وأضاف القضاء الاداري وسيلة ثالثة وهي العلم اليقيني، حيث يعتبر القرار نافذا ابتداءًا من تاريخ شهره و يبدأ بذلك حساب ميعاد الطعن، كما أن شهر القرار جاء ليحافظ على استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة وذلك بفتح مجال الطعن ابتداءًا من تاريخ الشهر.

[1] – القانون رقم 87 / 19 المؤرخ في : 08 ديسمبر 1987، الموافق لـ : 17 ربيع الثاني 1408، المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم ،ج، ر رقم 50 لسنة 1987

[2] – أونيس كنزة، المرجع أعلاه، ص 40.

يعتبر القرار نافذا في حق الافراد من تاريخ علمهم به ،و في حق الادارة من تاريخ صدوره كون الادارة على علم بفحوى القرار باعتبارها الجهة التي اصدرته ، لكن هذا النفاذ المباشر قد ترد عليه استثناءات فيعلق القرار على شرط فاسخ كان أو واقف و قد يقترن بأجل و لا يتحقق النفاذ إلا بتحقق الشرط أو الأجل.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: حماية الحقوق المكتسبة

تعتبر فكرة الحقوق المكتسبة فكرة ذات أهمية كبيرة، فقد تفرّع منها العديد من الأنواع كالحقوق العينية و المعنوية و الشّخصية، و من هذه الأنواع الحق المكتسب حيث أن المصطلح يتناوله القانون الدولي العام و القانون الدولي الخاص و القانون المدني و القانون الإداري.

حيث أنّ الحقوق المكتسبة تنشأ من مصادر عدّة منها القرار الاداري، ولا يمكن بأي حال من الأحوال المساس بتلك الحقوق، لذا وجب صدور القرار الاداري متضمّنا عدم الرّجعية حفاظا على تلك الحقوق والمراكز القانونية .

فالحقوق المكتسبة محفوظة و مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية ضمانة مهمة للحفاظ على المراكز القانونية للأفراد.

و نظراً لأهمية الحق المكتسب سنتطرق الى مفهومه، أساسه و مصادره و أخيرا تطبيقاته القضائية في بعض الأنظمة المقارنة وذلك في المبحث الاول، أما في المبحث الثاني فسنستعرض مبدأ عدم رجعية القرارات و مفهومه والمبادئ التي يقوم عليها .

المبحث الأول: فكرة الحق المكتسب

سبقت الاشارة إلى أن نفاذ و سريان القرار الإداري باعتباره وسيلة فعالة في يد الإدارة مرهون بمدى علم الأشخاص و المخاطبين به ،و وجوب أن يكون القرار مشروعاً و مستوفيا لجميع شروطه و عناصره و أركانه، إلاّ أنّ هناك قرارات غير مشروعة تولّد حقوقا مكتسبة و هي ما يطلق عليها بالقرارات المتحصنة و هي ما سيتم التّطرّق إليه عند استعراض مصادر الحق المكتسب و ذلك بعد التطرق لمفهوم الحق المكتسب و الأسّس التي يقوم عليها.

المطلب الأول: مفهوم الحق المكتسب و أسسه.

للبحث في مفهوم الحق المكتسب لا بد من الحديث عن تعريفه اللغوي والاصطلاحي ،أما فيما يخص الأسس فهي المبادئ التي تقوم عليها فكرة الحق المكتسب، وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

نقسّم هذا المطلب إلى فرعين كما يلي:

الفرع الأوّل: مفهوم الحق المكتسب

وسيتم التّعرّض له في التعريف اللّغوي والاصطلاحي كما يلي:

أولاً :التّعريف اللّغوي

الحقّ من أسماء الله تعالى، أو من صفاته، وهو ضد الباطل وهو الأمر المقضي.

وهو الواجب ،يقال هذه حِقّتِي بكسر الحاء والتّاء ، وهذا حقّي؛ و قد يأتي بمعنى العدل، و المال، الملك ،الموجود الثّابت ،الصّدق والموت [1].

1- المنجد في اللّغة و الأعلام، دار المشرق، بيروت، ط 37، 2000

أمّا لفظ المكتسب: الكسب لغة: طلب الرّزق، و أصله الجمع [1] ،يقال كسب :أصاب و اكتسب: تصرّف واجتهد ،وكسَبه: أي جمَعه [1].

ثانيا: التعريف الاصطلاحي

اتّجه الفقهاء حول تعريف الحق المكتسب إلى اتجاهين:

1- **الاتجاه الأول**: من أنصار هذا الاتجاه الفقيه Planiol[2] الذي ذهب بالقول إلى عدم وجود معنى محدّد لتعريف الحق المكتسب في أحكام القضاء .

2- **الاتجاه الثاني**: أما الاتجاه الثاني فقد حاول تعريف الحق المكتسب كالتّالي: هو الذي لا يجوز للقاضي أن يمسّه بسوء أو يسلبه صاحبه بحجّة تطبيق قانون مستجد[3].

و قد عرّفه merlin[4] بأنّه: الحق الذي يدخل في الذمة، و يلاحظ على هذا التعريف على أنّه عرّف الحق بالحق، كما أنه غير مانع لأنه يشمل الحقوق التي يكتسبها الشخص من قرارات إدارية معيبة و لم تتحصن بمضي المدة المحددة للطعن، فيحق للإدارة أن تلغي القرارات التي تضمن حقوقا للأفراد و بالتالي فهي لا تعدّ حقاً مكتسبا قبل فوات مدة الطّعن في القرارات الإدارية المعيبة.[5]

كما يمكن تعريف الحق المكتسب في القانون الإداري بأنّه: " وضع شرعي بموجبه تتحصّن المنفعة التي حصل عليها الشّخص جرّاء قرار إداري أو قانون، من الإلغاء أو التّعديل"

ويمكن تعريفه بأنّه يعني الحفاظ على المركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين، وهو يَنمُّ على مبدأ مهم وهو مبدأ الأمن القانوني sécurité juridique ويعدّ الحق المكتسب

1- المنجد في اللغة و الإعلام، المرجع السابق.

2 - marcel ferdinand planiol ،رجل قانون ومستشار فرنسي ولد بتاريخ 1853/09/23 ، وتوفي بتاريخ 1931/08/31

3 - philippe antoine merlin، رجل السّياسة والقانون ، كاتب ومفكر، مستشار فرنسين ولد بتاريخ 1754/10/30،يساري التوجه السياسي، توفي بتاريخ 1838/12/26 بباريس

4- زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري ،http//www.isaj.net/isaj.func ،ص 2

5- المرجع نفسه ، ص 2.

الأرضية الفلسفية لمبدأ عدم رجعية القرارات الادارية ومبدأ سريان القوانين من دون رجعية ،ومن ثمّ فإنّه يرمي إلى حماية المركز القانوني الذي تولّد في الماضي، وهذا ينتج منه حقيقة مهمّة هي أنّ للحقّ المكتسب في القانون العام دورا حمائيا ،لأنه يؤدّي دورا في الرّقابة على التّصرف القانوني ولا سيّما القرارات الفردية حتى قبل إصدارها [1].

الفرع الثاني: أسس الحق المكتسب.

هنالك عدّة أسس تستند إليها فكرة الحق المكتسب و هي:

أولاً: مبدأ العدالة

و تقضي مبادئ العدالة بعدم حرمان الشّخص حقّا اكتسبه في الزّمن الماضي.

ثانيا: مبدأ استقرار المراكز القانونية

و يقضي هذا المبدأ بضرورة عدم بقاء المراكز القانونية مهدّدة إلى ما لا نهاية.

ثالثا: الدساتير و القوانين:

اتجه القضاء الدستوري المصري إلى أنّ الأثر الرّجعي للقوانين إذا امتدّ إلى إلغاء الحقوق المكتسبة فإنّ هذا الأثر يتحوّل إلى أداة لإهدار قوّة القوانين السّابقة، فقد أكّدت المحكمة الدّستورية في مصر في أحد أحكامها على أنه "... حيث أنّ الحكم الموضوعي الذي تضمّنه هذا النّص هو إلغاء خدمة الأساتذة المتفرّغين الذين جاوزوا السّبعين وقت العمل بالقانون 72 لسنة 2000 بعد أن اكتمل مركزهم القانوني كأساتذة متفرّغين قبل العمل به[2]، و حيث أنّ النّعي على هذا الحكم الموضوعي بمخالفته للدستور هو نعي صحيح، ذلك أنّ هذا الحكم قد وقع في حمأة المخالفة الدستورية من وجهين متساندين، الوجه الأوّل هو أنّ النّطاق الذي يمكن أن يرتدّ إليه الأثر الرجعي للقانون هو ذلك الذي يعدّل فيه التشريع من مراكز قانونية لم تكتمل حلقاتها، و بالتالي لم تبلغ غايتها النهائية و

1-الموسوعة العربية ،الحقوق المكتسبة في القانون العام،sciences juridiaues.ahlamontada.net.

2- خالد زياد المفرجي، المرجع السابق، ص 4.

المتمثلة في حقوق تم اكتسابها، و صار يحتجّ بها استنادا إلى أحكام قانونية كانت نافذة، إذ في هذا النّطاق يبقى المركز القانوني قابلاً للتدخّل التشريعي تدخلاً قد يزيد أو يزيل من آمال يبني عليها صاحب المركز توقعاته، فإذا تقرر الأثر الرّجعي في غير هذا النطاق، و امتدّ إلى إلغاء حقوق تمّ اكتسابها فعلاً و صارت لصيقة بأصحابها وفقا لأحكام قانونية كفلت حمايتها و الاحتجاج بها في مواجهة الكافّة، كأثر لنفاذ هذه الأحكام، فإنّ الأثر الرجعي للقانون يكون بذلك قد تحوّل إلى أداة لإهدار قوّة القوانين السّابقة و مكانتها من الاحترام الذي تجب كفالته لها طول الفترة التي كانت نافذة فيها[1].

أمّا في النصوص القانونية فنجد التّأكيد على عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، فعلى سبيل المثال قانون وزارة التّعليم العالي في مصر لسنة 1977 نصّ على وجوب احترام الحقوق المكتسبة بقوله " لا تسري أحكام هذا القانون على الحقوق التي اكتسبها أصحابها قبل صدوره و يحتفظون جميعا بمراتبهم العلمية و مناصبهم الإدارية و مرتّباتهم و بجميع حقوقهم في التّرقية و التّرفيع أثناء خدمتهم و ذلك وفقا للقواعد القانونية و الإدارية التي كانت سارية قبل نفاذ هذا القانون".[2]

المطلب الثاني: مصادر الحقوق المكتسبة و تطبيقاتها القضائية.

تنقسم القرارات الإدارية كأصل عام إلى قرارات فردية و قرارات تنظيمية، و تنقسم من حيث طبيعتها إلى قرارات مشروعة و أخرى غير مشروعة، و من حيث نوعها إلى قرارات كاشفة و أخرى منشئة، و تعد جميعها مصدراً من مصادر الحقوق المكتسبة و ذلك لارتباط هذه الأخيرة بفكرة استقرار المراكز القانونية، و ذلك ما نتطرق إليه فيما يلي:

[1]- خالد زياد المفرجي، المرجع السابق، ، ص 4.

[2]- علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية و حدودها في القرارات الإدارية، مطبعة كلية العلوم، بني سويف، مصر، 2004، ص 17.

الفرع الأول: مصادر الحقوق المكتسبة

تتمثّل تلك المصادر فيما يلي:

أولاً: القرارات المشروعة.

تعتبر القرارات المشروعة من المصادر التي تُنشئ الحقوق المكتسبة للأشخاص، فالحقوق المكتسبة في القرارات الإدارية المشروعة تبدأ لحظة صدور القرار الإداري، فهي غير خاضعة للسّحب و الإلغاء، فالوصف القانوني الذي يحصل عليه الشخص من القرار الإداري المشروع لا يجوز المساس به لأنّه أصبح حقّا مكتسبا.[1]

ثانياً: القرارات غير المشروعة

قد ينشأ الحق المكتسب من خلال القرارات غير المشروعة، و كما هو معلوم فإن القرار غير المشروع يتحصّن بمضي المدّة المحدّدة للطّعن و هي مدّة ستون يوماً من تاريخ صدور القرار المعيب أو المخالف للقانون.

و هذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها:" إنّ بانقضاء المدّة و هي فترة الستين يوماً لنشر القرار و إعلانه، يكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل و يصبح عندئذ لصاحب الشّأن حق مكتسب فيما تضمّنه القرار، و كل اخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير و يبطله".[2]

وبخصوص القرارات المحصّنة فقد تبنى المشرّع الجزائري أجل الطّعن أمام المحكمة الادارية بأربعة أشهر(04) تسري من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي ومن تاريخ نشر القرار الجماعي من خلال نص المادة 829[3] من ق إ م إ.

---

[1]- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،2004، ص 630.

[2]- المرجع نفسه ، ص 630.

[3]- المادة 829 ق .إ .م .إ "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الادارية بأربعة أشهر(04)، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي ،أو من تاريخ نشر القرار الاداري الجماعي أو التنظيمي".

ثالثا: القرارات المنشئة

يقصد بها تلك القرارات التي يترتّب عليها إنشاء مركز قانوني جديد عام أو خاص، أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة سواء بالتعديل أو بالإلغاء، و يكون هذا النوع الأغلبية العظمى من القرارات، و من أمثلته قرار تعيين في وظيفة عامّة و قرار فصل موظف أو منح رخصة أو امتياز، القرارات التنظيمية التي تُنشئ قواعد قانونية جديدة أو تعدّل في القواعد القانونية القائمة.

و بالتّالي يجب التّمييز بين القرارات الإدارية التي تنشئ مركز قانوني جديد، و هي القرارات التي يجوز الطّعن فيها بالإلغاء، و القرارات الأخرى كالقرارات التنفيذية لا تنشئ مركز قانوني جديد و بالتالي لا يجوز الطّعن فيها بالإلغاء.[1]

و قد أكّدت محكمة القضاء الإداري في مصر[2] ذلك، حيث قضت بأن:" مناط قبول دعوى الإلغاء أن يكون محلّها قراراً إداريا بمفهوم القرار الإداري المستقر عليه، بكونه إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة مقررة بمقتضى القوانين و اللّوائح بقصد إحداث أثر قانوني معيّن و جائز قانوناً... لا يعدو أن يكون قراراً تنفيذيا غير منشئ لمركز قانوني جديد للمدّعي...".[3]

و قد أفتت الجمعية العمومية بقسمي الفتوى و التشريع بمجلس الدّولة المصري بأنّ:" قرار التّرقية الذي يُبنى على تسوية خاطئة، إنّما يشكّل قراراً إداريا منشئاً لمركز قانوني ذاتي لا يجوز سحبه إلاّ من خلال المواعيد المقرّرة للطّعن القضائي، و من ثم يتحصّن لزوماً بفوات تلك المواعيد...".[4]

[1]- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النّظرية و التّطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط1، 2012، ص 114.

[2]- محكمة القضاء الاداري المصرية جزء من القسم القضائي لمجلس الدولة المصري، مقرها بالقاهرة، تختص بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة 10 من قانون مجلس الدولة عدا ما تختص به المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية كما تختص كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع اليها عن الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية ، ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة.

[3]- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ،المرجع السابق، ص 115.

[4] - المرجع نفسه ، ص 117 .

أمّا النّوع الآخر من القرارات و هي القرارات الكاشفة ،فيرى بعض الفقهاء و منهم الأستاذ عبد المنعم عبد العزيز خليفة أنّها لا تدخل ضمن القرارات الإدارية لأنها لا تستحدث جديداً في عالم القانون بل تقتصر على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل.

القرارات الإدارية غير المشروعة التي ينشأ عنها الحق المكتسب هي القرارات الباطلة دون المنعدمة، لأنّ الأخيرة هي قرارات ليس لها وجود قانوني، و من ثمّ لا ينتج عنها أي أثر قانوني بالرغم من وجودها من الناحية المادية باعتبارها محرّرات لها مظهر القرارات الإدارية.[1]

و الذي يظهر أنّ نشوء الحق المكتسب من القرارات غير المشروعة، ينتج بمجرّد مضي المدّة المحدّدة للطّعن في تلك القرارات، حيث أنّ لحظة ولادة الحق المكتسب تبدأ من لحظة انتهاء المدّة المقرّرة للطّعن.

إنّ الحكمة من تحديد هذا الميعاد كون القرارات المعيبة قد يتولّد عنها آثار قانونية تمسّ بمصالح بعض الأفراد، و من ثمّ يجب العمل على استقرار المراكز القانونية حتى لا تكون معلّقة إلى ما لا نهاية بحجّة عدم مشروعية القرارات التي ولّدت هذه المراكز، و بالتّالي يحق للإدارة مراجعة القرارات التي تصدر عنها إذا كانت مخالفة للقانون خلال الفترة التي يكون فيها من المحتمل إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون قضائيا لتجاوز السّلطة، حيث لا يكون القرار خلال هذه الفترة مستقلاً.[2]

و يشترط لنشأة الحق المكتسب من القرار الإداري غير المشروع، أن يكون المستفيد من المنفعة حسن النيّة، فإذا انعدم حسن النيّة لدى المستفيد، و كان هو من دفع بالإدارة إلى استصدار القرار الإداري المعيب بغشّه أو تدليسه، فإنّه يكون غير جدير بالحماية تطبيقاً للقاعدة القانونية المستقرّة في فقه القانون من أنّ الغش يفسد كلّ شيء.[3]

رابعا : العقود الادارية

---

[1]- زياد المفرجي، المرجع السابق، ص 6.

[2]- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 631.

3- سليمان محمد الطمّاوي، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبعة الاعتماد، مصر، 1996، ط2، ص 390.

يحكم الحقوق المكتسبة في إطار العقود الادارية ركنان مهمّان، الاول يتعلّق بالتّغييرية وتتمثّل في حقّ التعديل الانفرادي للعقد، والثّاني يقضي بعدم المساس، وذلك يتحقّق تحت مظلّة قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وعلى كل حال فإنّ التّغييرية المذكورة ليس من شأنها إهدار الحقوق المكتسبة للمتعاقد ،لأنّه إذا كان يحقّ للإدارة أن تعدّل انفراديا في عقودها ، إلا أنّ ذلك مضبوط بتغيّر ظروف المرفق الذي يرتبط به العقد وإلاّ كان التّعديل غير مشروع، لذلك يمكن القول أنّ عدم المساس بالحق المكتسب في العقود الادارية ناجم عن طبيعة التّصرف القانوني ذاته (العقد)، فهو وإن خضع للتعديل الانفرادي إلاّ أنّ ضوابط هذه النّظرية وشروط تطبيقها تجعل العقد ميالا دائما إلى الأصل الذي هو شريعة المتعاقدين، وعلى الرّغم من رسوخ قاعدة الحقوق المكتسبة في إطار العقود الإدارية إلاّ أنّ هناك استثناءات ترد عليها، إذ يمكن أن تتأثّر الحقوق العقدية المكتسبة عند تطبيق قانون جديد على عقد إداري أُبرم في ظل قانون سابق، إذا تعلّق القانون الجديد بالنّظام العام، لذلك، ولأجل الحفاظ على الحقوق المكتسبة في هذه الحالة ظهرت التّقنيات المتعلّقة بالثّبات التّشريعي، والتي تهدف إلى المحافظة على حق عقدي مكتسب في ظلّ قانون سابق، وكذلك تتأثر الحقوق المكتسبة الناجمة عن العقود الادارية عن طريق ممارسة سلطات الضّبط الإداري في مواجهة المتعاقد ، أثناء تنفيذه لعقده.[1]

الفرع الثاني: تطبيقات نظرية الحق المكتسب في القضاء الإداري.

لقد طبّق القضاء الإداري المصري و العراقي نظرية الحق المكتسب و نظّمها طبقاً لقواعد القانون الإداري، و رسم حدودها في ظلّ مبادئه.

و وسيتم الحديث عن بعض هذه التطبيقات فيما يلي:

أولاً: الحق المكتسب في القضاء الإداري المصري.

1- الموسوعة العربية ،الحقوق المكتسبة في القانون العام، المرجع السّابق.

لقد رسم القضاء الإداري المصري قاعدة الحق المكتسب من خلال الوقائع التي عرضت عليه، و ذلك كما يلي:

1- الحق المكتسب المتعلّق بأقدمية المدّعي:

ذهب القضاء الإداري المصري إلى أنَّ أقدمية المدعي تعتبر من الحقوق المكتسبة التي يتمتّع بها الموظف ابتداءً من تاريخ التحاقه بالخدمة، فالقرار الذي صدر يجعل المدّعي في الدّرجة السّابعة ابتداءً من تاريخ مباشرته في الخدمة، لذلك فإنّه يجعل للمدّعي حقا مكتسبا بالتّرقية إلى الدرجة السادسة، على الرّغم من أنّ القرار الذي جعل المدّعي في الدّرجة السّابعة جاء متأخراً، و عدم إدراج اسمه ضمن جدول التّرقية يجعل القرار معيبا، و قد اعتبر القضاء الإداري قرار التّرقية الذي تخطّى المدّعي ماسّاً بحقّ مكتسب[1].

2- الحق المكتسب من قرارات تنظيمية:

ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنّ القرارات التّنظيمية العامّة يمكن أن تُعدّ مصدراً للحقوق المكتسبة، فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنّ القرار الصّادر عن مجلس الوزراء رقم 01 لسنة 1947 أُريدَ أن يكون لَهُ أثر رجعي على الموظّفين، و بالتّالي فإنّه يعدّ اعتداءاً على حقّ مكتسب[2].

3- المساس بالحق المكتسب بصورة غير مباشرة:

[1]- زياد المفرجي، المرجع السابق، ص 8.

[2]- المرجع نفسه ، ص 9.

ذهب القضاء الإداري المصري في أحد قراراته إلى اعتبار نقل الموظّف إلى وزارة أخرى مساساً بحق مكتسب، إذا كان لغرض استبعاده من دائرة المستحقّين للتّرقية، لأنّ ذلك يُعدّ وسيلة لحرمان صاحب الدّور في الترقية من الحصول على حقّه في الترقية.[1]

ثانيا: الحق المكتسب في القضاء الإداري العراقي.

تبنّى القضاء الإداري العراقي ممثلاً في مجلس شورى الدّولة قاعدة الحق المكتسب في الوقائع التي عُرضت عليه، و نستعرض فيما يلي بعض هذه المواقف:

موقف مجلس شورى الدولة:

أخذ مجلس شورى الدّولة [2] بقاعدة الحق المكتسب الناجم عن تحصين القرار الإداري بعد مضي المدّة المحدّدة للطّعن و البالغة ستون يوماً.

تتلخّص وقائع القضية في كون المدّعي يشتغل وظيفة في إحدى الدرجات الخاصة، و قد أحيل على التّقاعد بتاريخ: 07-06-2004، و بعد ذلك التّاريخ قامت الأمانة العامّة لمجلس الوزراء في 01-09-2004 بإلغاء أمر إحالته على التّقاعد ،و تعيينه في وظيفة مستشار في إحدى الوزارات، و بعد مضي أكثر من تسعة أشهر على مباشرته في وظيفته ،قامت الوزارة بإلغاء قرار إعادة تعيينه و إحالته على التقاعد بأثر رجعي، هذا الأمر يعني حرمان المدّعي من التمتّع بالامتيازات التي قرّرها القانون بالنسبة للمتقاعدين من أصحاب الدّرجات الخاصّة، حيث أنّ القرار الإداري الصّادر من الوزارة صدر بأثر رجعي، و يجعل إحالته على التقاعد بتاريخ سابق للأمر 09 لسنة 2005 و مسّ بحق اكتسبه الشّخص و أصبح لديه مركز قانوني ثابت .

ثالثا: الحق المكتسب في القضاء الإداري السوري

[1]- زياد المفرجي، المرجع السابق، ص 10.

[2] - هيئة قضائية ترتبط بوزارة العدل تتمتع بالشخصية المعنوية ، مقرها في بغداد، استحدثت بموجب قرار رقم 715 بتاريخ 1979/06/03 صادر عن مجلس قيادة الثورة.

لقد استقرّت المحكمة الادارية العليا السّورية على مبدأ حماية الحقوق المكتسبة النّاجمة عن القرارات الادارية الفردية ،إذ قررت في كثير من أحكامها أنّه لا يجوز إلغاء أو المساس بالقرارات الادارية التي تولّد حقّا، وذلك استنادا إلى مبدأ استقرار المعاملات مثل قرارها (رقم 269 في الطّعن 242 لسنة 1988،مجموعة المبادئ لسنة 1988 ،ص 49) ، لذلك فقد أقرّت المحكمة نفسها في كثير من أحكامها بعدم جواز سحب القرار الذي يصدر سليما بعد انقضاء المدّة المحدّدة في القانون لسحبه، وهي مدّة ستين يوما حسب المادّة 22 من قانون مجلس الدولة[1] ، و أنّه ليس من حقّ الادارة أن تمسّ المركز القانوني الذي تحدّد بمقتضاه، وتطبيقا لذلك، فقد قضت المحكمة بأنّه:"يمتنع على الادارة بعد أن تحصّن قرارها بالتّرخيص، ونشأ لأصحاب الترخيص حق مكتسب ومركز قانوني ثابت ،أن تعود لتعديل قرارها السابق خلافا لما كانت قد قرّرته عند التّرخيص، مثل قرارها رقم 181 في الطعن 167 لسنة 1986 ،مجموعة المبادئ لسنة 1986،ص 128؛ كما أنّ المحكمة الادارية العليا اتخذت موقفا شبيها بموقف مجلس الدولة الفرنسي ،حين أسبغ سمةً أخلاقية على اكتساب الحقوق المكتسبة ،بحيث لا ينتج القرار الفردي حقا مكتسبا إذا اتُّخذ بناء على غش أو تدليس، ممّا لا يحجب إمكانية سحبه في أي وقت بحكم عدم تحصّنه بمرور الميعاد القانوني المنصوص عليه في المادّة 22 من قانون مجلس الدولة[2].

المبحث الثاني: ضمانات حماية الحقوق المكتسبة.

[1]– أُنشئ مجلس الدّولة السّوري بموجب مرسوم تشريعي رقم 55 لسنة 1959 بتاريخ :1959/02/21،وهو هيئة مستقلة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء حسب المادّة الاولى منه، عُدّل بموجب القانون 13 لسنة 2010 المتضمّن تعديل قانون مجلس الدّولة.

[2]–الموسوعة العربية ،المرجع السابق.

القاعدة العامّة أنّ القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي ،سواء كان القرار فرديا أو تنظيميا، و ذلك لأنّ القاعدة تقضي بسريان القرارات الإدارية منذ تاريخ صدورها، و تسري في مواجهة الأفراد من يوم علمهم بها ،و قد اعتبر القضاء الإداري الجزائري مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ التي يستند عليها القضاء الإداري، و ذلك ما جاءت به المادّة الثانية من القانون المدني بقولها:" لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل و لا يكون له أثر رجعي".

تنطبق هذه القاعدة على كافة القرارات الإدارية سواء أكانت تنظيمية أم فردية ، فهي تسري على المستقبل دون الماضي، و الإخلال بهذا المبدأ يؤدّي إلى المساس بالحقوق المكتسبة التي تثبت للأفراد قبل صدور القرار ،كما أنّها تهدّد استقرار المعاملات.

و ممّا لاشكّ فيه فإنّ الفقه الفرنسي اعتبر عدم رجعية القرارات الإدارية قاعدة آمرة تهدف إلى تأمين استقرار المعاملات القانونية، و عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد و لا يجوز مخالفتها.[1]

لذلك سنتطرق الى مفهوم الرجعية و مبررات وأسس قيام مبدأ عدم الرجعية كالمبادئ العامة للقانون التي تعتبر اساس مهم لقيام هذا المبدأ وذلك فيما يلي:

المطلب الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

لبيان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وجب التّطرق أوّلا للرّجعية ومفهومها فيما يلي:

- الرّجعية لغة: تعني البقاء على القديم في الأفكار و العادات، دون مسايرة التّطور.

- و يقصد بعدم الرجعية سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ صدوره و علم الأفراد به، و عدم انسحابه على ما تمّ من مراكز قانونية قبل ذلك، و لتوضيح لمفهوم عدم الرجعية نستعرض أولاً المفهوم الواسع و الضيق للرّجعية.

الفرع الأول: المقصود برجعية القرارات الإدارية.

1- أحمد محمّد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، ط1، 2012، ص 25.

للرّجعية مفهوم واسع و مفهوم ضيّق نستعرضهما فيما يلي:

أولاً: المفهوم الواسع للرجعية.

تعني الرّجعية بالمفهوم الواسع أنّ جميع الآثار التي رتبها القرار بالنسبة إلى الماضي سواء كان للقرار أثر بالنسبة للوقائع التي تمّت بالفعل في الماضي أم أن يطبق القرار بالنسبة للمستقبل، و لكن على مراكز تحقّقت في الماضي[1] بمعنى تطبيق القرار بالنّسبة إلى المستقبل على مراكز لها أساسها في الماضي، و هذا يعطي مفهوماً واسعا للرجعية باعتباره يشمل القرارات التي تحكم مراكز تمتدّ إلى المستقبل.

كما يقصد بها عدم جواز و تطبيق آثار القرار على الأعمال و الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه ،و إنما ينحصر سريانه على ما يحدث من وقائع و أعمال بعد تاريخ سريانها، و منه فإن عدم رجعية القرارات الإدارية هو ذلك المبدأ الذي يقتضي عدم جواز سريان آثار التّصرفات القانونية على الماضي لعدم جواز مساس تلك الأعمال بالحقوق التي اكتسبها أصحابها في ظل نظام قانوني[2].

ثانيا: المفهوم الضيّق للرجعية.

و تعني تطبيق القرار على مراكز تمّت في الماضي، و هنا تبدو العلاقة بين الرّجعية و السريان، و يكون القرار رجعيا إذا كان تطبيقه سابقا على نفاذه، و يتحقّق في حالتين:

الحالة الأولى: عند تطبيق القرار على وقائع تحقّقت قبل اتخاذه، كتطبيق رفع أسعار على استهلاكات تمّت في الماضي، و حالة ارتفاع أجور تغطّي فترة سابقة بينما هذه الأجور ينبغي دفعها بصفة لاحقة[3].

1- أحمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 25.

2- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، دار جسور، الجزائر، ط1، 2013، ص 217.

3- أحمد النوايسة، المرجع أعلاه ، ص 26.

الحالة الثانية: أن يطبّق القرار بصفة لاحقة على اتخاذه، و لكن قبل إعلانه لذوي الشّأن بوسائل الإعلان المقرّرة.

و يعرّف العميد "Roubier[1] " الرّجعية بالمعنى الدّقيق بأنّها وجود سابق للقانون، فالقانون يكون رجعيا منذ اللّحظة التي يتعدّى فيها على مراكز قانونية تكون قد تأسست بصفة نهائية قبل العمل بها، و هكذا يكون القانون معيبا بالرجعية عندما يعمل في تاريخ سابق من العمل به.[2]

فعدم الرّجعية إذن ،تعني عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الأحداث و الوقائع القانونية التي تمّت قبل نفاذ هذا القرار، و يقتصر تطبيق القرار الإداري على الأحداث و الوقائع التي حصلت بعد نفاذه و ذلك ضماناً لاستقرار المعاملات و حقوق الأفراد.

و للرّجعية شروط و صور نستعرضها باختصار في العناصر التّالية:

أولاً: شروطها

يجب توفّر شرطين مهمّين لقيام الرّجعية نستعرض ذلك فيما يلي:

1- **الشّرط الأول:**

أن يكون ثمّة مركز قانوني ذاتي و قد تكاملت عناصره في ظلّ قانون معيّن، و لكن لا يكفي أن يكون الفرد قد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام، بل يجب أن يكون قد صدر من الإدارة قرار فردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه[1].

[2] – roubier paul محامي فرنسي ولد بليون بتاريخ 1886/04/08 ، اشتغل كمدير لمعهد الحقوق ببيروت لبنان ،في الفترة 1919-1922، وعمل كأستاذ بجامعة ليون في الفترة 1924-1957 ، توفي بتاريخ 1964/12/26 بليون ، فرنسا.

[3]- أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 43.

2- **الشّرط الثاني:**

أن يكون من شأن الرّجعية المساس بتلك المراكز الشّخصية التي تكاملت عناصرها قبل نفاذ القرار، و العبرة في ذلك بتاريخ صدور القرار فإن تم إفصاح الجهة الإدارية المختصّة عن إرادتها يصبح القرار قابلاً للتنفيذ ،و لا يعتدّ في هذا الصّدد بالخطوات التّمهيدية التي تسبق القرار الإداري و لو كانت تلك الخطوات تتخذ شكل قرارات إدارية.[2]

ثانيا: صورها

لرجعية القرار الاداري صورتين أو حالتين هما رجعية بالنسبة لتاريخ توقيعه والثانية بالنّسبة لتاريخ نشره، نتطرّق اليها فيما يلي:

أولاً: رجعية القرار الإداري بالنسبة لتاريخ توقيعه

من السّهل معرفة الأثر الرّجعي للقرار الإداري من عدمه من خلال قراءة تاريخ توقيعه و إصداره و مقارنته بتاريخ سريانه ،إلاّ أنّ هناك وسائل قد تلجأ إليها الإدارة لإخفاء رجعية قراراتها، و من أهم هذه الوسائل ما يلي:

قيام الإدارة بإصدار قرار و تأمر بسريانه من تاريخ صدوره أو من تاريخ نشره بحق المخاطبين به، و مع ذلك يكون القرار منطويا على أثر رجعي و ذلك لمساسه بمركز قانوني سابق لا يجوز المساس به ، و كمثال على ذلك القرار الصّادر بترقية موظّف، و بعد مرور فترة من الزّمن يصدر قرار آخر من الإدارة بتعديل هذه التّرقية و هذا يُعدّ سحبا للقرار الإداري.[3]

ثانيا: رجعية القرار الإداري بالنسبة لتاريخ نشره.

[1]- رائف يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 102.

[2]- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 552.

[1]- أونيس كنزة ، المرجع السابق، ص 46.

هذه الصّورة من الرجعية تعتبر أقلّ خطورة من الصورة السّابقة لذلك يطلق عليها مصطلح الرجعية الظّاهرية و السّبب في ذلك أنّ القرار الذي يحدّد لآثاره تاريخا لاحقا على تاريخ توقيعه، أو صدوره سابقا على تاريخ نشره ،يتلاعب الحدود الزمنية و إذ كان هذا التلاعب يتم بطريقة أقل من القرار الذي تمتدّ آثاره إلى تاريخ انعدم فيه وجوده كلّيا[1].

و يمكن القول بأن القرار الإداري يكون صحيحا من تاريخ صدوره و أنّه لا يسري إلاّ من تاريخ نشره أو تبليغه، و عليه فإن عملية الإصدار مهمّة لقيام القرار، إذ يمكن بواسطتها الحكم على صحّة القرار الإداري بالرّجوع إلى تاريخ صدوره.

الفرع الثاني: تطوّر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

لبيان تطور مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وجب التّطرق إلى مرحلتين مهمّتين وذلك قبل نشأة القضاء الاداري و بعد نشأته وذلك كما يلي:

أولاً: تطوّر المبدأ قبل نشأة القضاء الإداري

اختلف الفقه حول جذور مبدأ عدم الرّجعية، حيث يرى بعض الفقهاء أنّ هذا المبدأ عُرف في المسائل الجنائية، و أنّ أصول هذه الفكرة من القانون الرّوماني القديم، و يعارضهم في ذلك فقهاء آخرون بقولهم أنّ هذا المبدأ لم يكن معروفا لدى القانون الروماني القديم بحجة أنّه لا توجد شواهد تدلّ على إقرار هذا القانون له، و يُرجعون الفضل إلى الفقه الإيطالي بأنّ له السّبق في توضيح معالم مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية.[2]

[1]- المرجع نفسه ، ص 47.

[2]- أونيس كنزة، المرجع السابق ، ص 48.

أمّا في فرنسا و بالرجوع إلى الثّورة الفرنسية، حيث و في بدايتها تمّ إهمال مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية حينما قرّرت سريان قوانينها على الماضي حتى تحقّق الفائدة من هذه القوانين الثورية الإصلاحية، ممّا أدّى إلى الاضطراب في المعاملات.[1]

لم يكن مبدأ عدم الرّجعية منصوصاً عليه في التشريع الفرنسي في بداية الثّورة، حيث قام رجال الثّورة بإصدار تشريعات بأثر رجعي رغبة منهم في إعادة الحقوق إلى أصحابها، ممّا كان سببا في انتقاد الكثير من الفقهاء، الأمر الذي دفع المشرّع الفرنسي إلى تقرير مبدأ عدم رجعية التّشريع في القانون المدني الفرنسي، و الذي اعتبر إحدى الضّمانات المهمّة في مجال الحقوق و الحريات، و إحدى الرّكائز التي تقوم عليها الدساتير حتى تضمّنته التشريعات العادية فيما بعد.[2]

ثانيا: تطور المبدأ بعد نشأة القضاء الإداري.

يعتبر مبدأ عدم الرجعية من المبادئ الأساسية التي عمل القضاء الإداري على تبنيها و إرساء معالمها لأهميته في الحفاظ على الحقوق و استقرار الأوضاع القانونية، و نستعرض فيما يلي تطور المبدأ في كل من القضاء الإداري المصري و الفرنسي.

1- في القضاء الإداري الفرنسي:

بعد الثّورة الفرنسية، و استقرار التشريعات في فرنسا، حرص القضاء الإداري على التّأكيد على ضرورة احترام مبدأ عدم الرّجعية في مواضع عدّة، حيث صدرت أحكام كثيرة من طرف مجلس الدولة الفرنسي أكّدت على صرامة القضاء الإداري اتجاه هذا المبدأ، حيث صدر حكم بخصوص قضيّة إنشاء نظام لحماية بعض التّجمعات الصّناعية عام 1943 حيث طالب المدير المسؤول عن اللّجنة بإخضاع المبالغ التي تمّ جمعها عام 1943 و الفترة السّابقة على صدور النّظام الجديد، ممّا يجعل القرار

[1]- شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري، دار النهضة العربية للنّشر، مصر، 2006، ص 64.

[2]- أونيس كنزة، المرجع أعلاه ، ص 49.

ينطوي على أثر رجعي يمتدّ إلى تاريخ سابق لتاريخ إصداره، لذلك صدر حكم القضاء بمنع المدير من التّصرف في هذه المبالغ تطبيقا لقاعدة عدم الرجعية.[1]

2- في القضاء الإداري المصري:

أصدر مجلس الدّولة المصري بتاريخ 1974/10/21 حكما جاء نصّه:" يقصد بكلمة القوانين في المادّة 27 من الدّستور التي تقتضي بعدم جريان أحكام القوانين إلا ما يقع من تاريخ نفاذها... و كذلك القرارات التّنظيمية التي تتضمّن أحكاما عامّة لها قوّة تشريعيّة".

و قد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصّادر في 25-12-1950 في هذا الشّأن بقولها:"... ذلك لأنّ المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلاّ بقانون ينصّ على الأثر الرّجعي طبقا للمادة (27) من الدّستور، حتىّ و لو كانت تلك الحقوق مستمّدة من قرارات تنظيميّة عامّة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامّة في الحقوق مستندة مباشرة على نصوص القوانين، لأنّ الأصل طبقا للقانون الطّبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة الطّبيعية، و يستلزمه الصّالح العام".[2]

المطلب الثاني: مبرّرات و أسس قيام مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

باعتبار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ المهمّة و الأساسية في أي نظام قانوني،كان من اللاّزم توضيح المبرّرات و الأسس التي يرتكز عليها في قيامه كمبدأ قائم بذاته، و ذلك ما نستعرضه في الفروع التّالية:

الفرع الأول: مبرّرات قيام مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

[1]- أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 50.

[2]- المرجع نفسه ، ص 51.

يستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في قيامه إلى عدة اعتبارات ومبرّرات منها:

أولاً: فكرة احترام الحقوق المكتسبة:

المسلّم به أنّ الأفراد إذا ما اكتسبوا حقا في ظل نظام قانوني معين، فإنّه يمتنع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تمّ في ظلّها اكتساب ذلك الحق، فمن غير المعقول المساس بحقوق اكتسبها الأفراد في ظل قانون معيّن شريطة أن تكون مشروعة، و غير مخالفة للقانون، فإباحة الرّجعية في القرارات الإدارية يهدّد الاعتبارات و الضّمانات القانونية التي أسّس عليها هذا المبدأ.[1]

فالأصل أنّ الموظف إذا اكتسب حقوقا في ظل النّظام القانوني القديم فلا يجوز المساس بهذه الحقوق المكتسبة في ظل القانون الجديد، لأنّه يعدّ مساساً بمركزه القانوني، و لكنّ تسمية الحقوق المكتسبة أصبحت محل انتقاد الفقهاء باعتبار مضمونها يقتصر على الحقوق دون الواجبات التي تقترن بالحق المكتسب ، و لذا يقترح بعض الفقهاء استبدالها بمصطلح المراكز القانونية الذّاتية، فإذا ما اكتسب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتيا نتيجة قرار إداري أو اتفاق مع الإدارة، فإنّه لا يجوز المساس بهذا المركز إلاّ بالوسيلة المشروعة و هي القانون ذي الأثر الرجعي، و هذا ما أعلنه القضاء الإداري باستمرار، و ما أيّدته المحكمة الإدارية العليا [2].

ثانيا: احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

و المقصود هنا أن تمارس الإدارة اختصاصها دون مراعاة القيود الزمنية المقرّرة لذلك، ففترة خدمة الموظّف تنتهي عند سقف معيّن، فعندما يباشر الموظّف اختصاصه في زمن زوال صفته الوظيفية عنه لانتهاء فترة خدمته ببلوغ السّن القانونية أو بسبب فصله أو استقالته أو بسبب نقله أو ترقيته إلى وظيفة أخرى، فإن القرارات الصّادرة من الموظّف في هذه الأحوال يكون فيها اعتداء على اختصاص الموظّف السّلف، و بالتّالي تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص الزّمني لصدورها مجاوزة لفترة ولايته

[1]- أحمد النوايسة، المرجع السابق، ص 35.

[2]- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 545.

الوظيفية، و على هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، حفاظا على الحقوق المكتسبة و استقرار المعاملات، وعليه فإنّ قواعد الاختصاص تحول دون رجعية القرارات الإدارية لأن في ذلك اعتداء على سلطة السلف[1].

و من أهم القضايا التي أشير فيها إلى عيب عدم الاختصاص من حيث الزّمان باعتباره أساسا لتحريم الرّجعية في القرار الإداري، قضية Bigot ، و المقضي فيها بتاريخ 17 ماي 1907 بإلغاء قرار تعيين بعض التّلاميذ الضبّاط فيما تضمّنه هذا القرار من رجعية[2].

ثالثا: فكرة استقرار المعاملات.

على اعتبار أنّ التّنظيم يكون عادة للمستقبل مع عدم التّعرض للآثار التي ترتّبت في الماضي سليمة، و لهذا فإنّه ينصّ على سريان القوانين بالنّسبة للمستقبل، و إذا لم ينص الدّستور على جواز الرجعية للقانون لاستحال سريانه بأثر رجعي، فعلى سبيل المثال ورد في نص المادة 1/193 من الدستور الأردني على أنّه:" يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك و مرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلاّ إذا ورد نص خاص في القانون على سريان مفعوله من تاريخ آخر"[3].

كما جاءت المادة 187 من الدستور المصري القاضية بنصّها:" لا تسري أحكام القوانين إلاّ على ما يقع من تاريخ العمل بها، و لا يترتّب عليها أثر فيما وقع قبلها، و مع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب"[4].

و واضح من النّصوص الدستورية أنّ الرجعية هي رخصة خوّلت للمشرع وحده ،فلا يمكن ممارستها من قبل الإدارة.

الفرع الثاني: أسس قيام مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

[1]- أحمد النوايسة، المرجع السابق، ص 41.

[2]- المرجع نفسه، ص 42.

[3]- خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 204.

[4]- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 546.

انقسم الفقه بشأن الأساس الذي يستند إليه مبدأ عدم الرجعية إلى فريقين، فيرى أحدهما أن مبدأ عدم الرجعية يجد أساسه في المادة الثّانية(02) من القانون المدني الفرنسي و التي تنصّ على أنّ القوانين لا تسري إلاّ على المستقبل و ليس لها آثار رجعية.

و إذا كانت القوانين ليس لها أثر رجعي، فإنه لا محالة لا يجوز للّوائح و القرارات الفردية أن تتضمّن أثراً رجعيا، و أنّ المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي و إن كانت لا تصلح للمبدأ بطريق غير مباشر، فإن النّصوص التّشريعية التي تحرّم رجعية القوانين، ما يعني حرمان القاضي من تفسير القانون تفسيراً يرتّب أثراً رجعيا، فإذا كان رجل الإدارة عندما يضع اللائحة أو القرار الإداري إنّما يطبّق تشريعا موجوداً، فهو كالقاضي لا يمكن عند تطبيقه للقانون أن يضمّن هذا التطبيق أثراً رجعياً إلاّ إذا أجاز له المشرّع ذلك[1].

و انتهى رأي آخر في هذا السياق إلى أنّ أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو النصوص الدستورية أو التشريعية، لأنّ هذه النصوص تصلح لأن تكون أساساً لتحريم الرّجعية في الأنظمة (اللوائح) بشكل مباشر، و بالنّسبة للقرارات الإدارية الفردية بطريق غير مباشر إذا ما استندت إلى الأنظمة (اللّوائح)[2].

و في المقابل أعاد الفريق الآخر عدم الرجعية إلى المبادئ العامة للقانون، حيث يرى الفريق الثّاني أنّ مبدأ رجعية القرارات الإدارية ينتمي إلى المبادئ العامّة للقانون، فهو ليس تطبيقا للمادّة الثّانية من القانون المدني، لأنّ هذه المادّة لا تتعلّق إلاّ بالقوانين فقط، و لا يمكن أن يعود إلى المادة الثانية من القانون الفرنسي، لأن هذه المادة مادة تفسيرية لأحكام القانون المدني، أمّا عدم الرجعية فهدفها حماية الحقوق الفردية ضد أي اعتداءات[3].

[1]- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 579.

[2]- رائف العدوان، المرجع السابق، ص 99.

[3]- أحمد النوايسة، المرجع السابق، ص 30.

أمّا المبادئ العامّة للقانون التي نادى بها أنصار الفريق الثاني فهي المبادئ التي استخلصها القضاء الإداري و وضع تفاصيلها و بين حدودها، و مداها و قد استخلصها القضاء بطرق مختلفة ووضعها باعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها، فهي من النّاحية الشّكلية من وضع القضاء الإداري، و من الناحية الموضوعية قواعد عامّة مجرّدة كالتّشريع.

حيث يرى غالبية الفقهاء في فرنسا و مصر و الأردن أنّ جذور مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ العامّة للقانون، فقد عدل العميد " فيدل" عن رأيه السّابق حيث كان يؤسّس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على نص المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي في مؤلفاته، حيث قرّر أخيرا بأن مبدأ عدم الرجعية لا يرجع إلى نص المادة الثّانية من القانون الفرنسي، و إنما إلى المبادئ العامّة للقانون المتفق عليها فقهاً و قضاءاً [1].

و قد ذهب الفقيه الفرنسي "DE LUBADERE " إلى أنّ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ينتمي إلى المبادئ العامّة للقانون، و يرى أنّ هذا المبدأ لا يعتبر تطبيقاً لنصوص القانون المدني و أيّده في ذلك الفقيه "Dou pevou obier" و الذي ذهب رأيه إلى اعتبار أنّ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يهدف إلى حماية الحقوق الفردية ضد أي اعتداء، و لذلك لا يمكن اسناد هذا المبدأ إلى نصوص القانون المدني[2].

و استناداً لنصّ المادّة 187 من الدستور المصري و انطلاقاً منه، تضع المحكمة الإدارية العليا المبدأ العام بهذا الخصوص مقرّرة أنه:" من حيث أنّ الدّستور قد حظر النّص على أثر رجعي للقوانين إلاّ استثناءاً و في غير المواد الجنائية و بنصّ صريح و بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب"، أي بموافقة أغلبية خاصّة غير الأغلبية العادية المقرّرة لسنّ القوانين.

[1]- المرجع نفسه ، ص 30.

[2]- أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 62.

كما أنّ القوانين لا تسري إلاّ على ما يقع من تاريخ العمل بها، و لا يترتّب على أحكامها أي أثر فيما وقع قبلها، و من ثمّ فإنّه وفقا لصريح هذه الأحكام لا يجوز على أيّ حال من الأحوال تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلاّ إذا نصّ القانون على ذلك استثناءاً و بالشّروط المقرّرة.

كما نصّت المادّة 2/93 من الدّستور الأردني بقولها:" يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك و مرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرّسمية إلاّ إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر[1].

كما جاءت المادة 404 من دستور الجمهورية العربية اليمنية بنصّها:" لا تسري أحكام القوانين إلاّ ما يقع من تاريخ العمل بها، و لا يترتّب أثر على وقع قبل اصدارها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الضّريبية و الجزافية النّص في القانون على خلاف ذلك بموافقة ثلثي أعضاء المجلس[2].

الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

لقد عرف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أم فردية تطبيقات واسعة في التشريعات المقارنة ،و في التشريع الجزائري ،باعتباره مبدأ من مبادئ القانون الإداري و ضمانة أساسية لحماية الحقوق و الحريات الفردية.

وفيما يلي نستعرض بعض التّطبيقات القضائية في الجزائر وفي بعض الانظمة المقارنة.

أولاً: في الجزائر.

[1]- رائف العدوان، المرجع السابق، ص 102.

[2]- يتكون مجلس النواب اليمني من 260 عضو يتم انتخابهم بالاقتراع العام الحر السري المباشر ،وهو ما نصت عليه المادة 138 من الدستور اليمني وتم النص على اختصاصاته في المادة 140 من نفس الدستور الصادر عام 2015 حيث تضمن هذا الدستور الجديد 446 مادة بما فيها الاحكام الختامية.

أقرّت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا في قرار لها صدر بتاريخ 26-05-1984 حول قضية: ل.خ ضد وزير الخارجية رقم الملف 33853 مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في قضية تتعلّق بقرار تأديبي بخصوص عزل اتخذ بأثر رجعي.

حيث صدر القرار بتاريخ 01-04-1982 لينفذ على الماضي ابتداءاً من 20-01-1981 و هو ما دفع الغرفة الإدارية بالمجلس بإلغاء قرار وزير الخارجية تحت رقم 134 مؤرخ في 11-04-1981 [1].

ثانياً: في مصر.

حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بعدم جواز رجعية القرارات التّنظيمية و ذلك في قرارها الصّادر في 25-12-1950 بقولها:" إن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلاّ بقانون ينصّ على الأثر الرّجعي طبقاً للمادة 17 من الدّستور ،حتى و لو كانت تلك الحقوق مستمدّة من قرارات تنظيمية عامّة تصدرها الإدارة بمالها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، و لم تكن تلك الحقوق مستمّدة مباشرة من النّصوص القانونية، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق ،كما لا يتفق و المصلحة العامّة أن يفقد النّاس الثّقة و الاطمئنان على استقرار حقوقهم"[2].

كما قضت نفس المحكمة بعدم سريان القرارات الإدارية و اللّوائح بأثر رجعي حيث قضت:" لا تسري أحكام القرارات الإدارية و اللّوائح إلاّ على ما يقع من تاريخ صدورها، و لا يترتّب عليها أثر فيما وقع قبلها".

ثالثاً: في فرنسا.

[1]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 217.

[2]- أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 54.

لقد أقرّ مجلس الدّولة الفرنسي عدم رجعية القرارات الإدارية باعتبارها من أهم مبادئ القانون الإداري، كما أنّه تمّ النّص عليها في القانون المدني، و هذا في عدّة قرارات من بينها القرار الصّادر في: 25-02-1948 أين قضى بإلغاء القرار الوزاري الصّادر في 30-12-1947 الذي قضى برفع اشتراكات الكهرباء دون مبرّر و بدون وجود نص قانوني ممّا عرّضه للإلغاء باعتباره يمسّ بمبدأ عدم رجعية الإدارية[1].

[1]- أونيس كنزة، المرجع السابق، ص 53.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما سبق يتبين أنّ القرار ما إن يصدر مستوفيا لجميع عناصره و أركانه ووصل إلى علم المخاطبين به، فإنه يولد حقاً مكتسبا لا يمكن المساس به تطبيقا لمبدأ عدم رجعية القرارات الادارية ،وحفاظا على استقرار المعاملات والمراكز القانونية، حيث أنّ عدم الرّجعية مبدأ تبنّته غالب الانظمة القانونية والتي تسعى إلى ترسيخه من خلال دساتيرها و الأحكام والاجتهادات القضائية.

يقوم مبدأ عدم الرّجعية على مبررات هي احترام الحقوق المكتسبة ،استقرار المعاملات و احترام قواعد الاختصاص من حيث الزّمان، وقد يختلف الفقهاء في الأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ حيث يرى البعض أنّ هذه الأسس هي الدّساتير والتّشريعات ،في حين يُرجع البعض الآخر الأسس إلى المبادئ العامّة للقانون، وهي المبادئ التي استخلصها القضاء الاداري ووضع تفاصيلها وبيّن حدودها.

خاتمة

خاتمة :

موضوع نفاذ القرار الاداري موضوع مهم وأصيل في ميدان القانون الاداري، حاولنا دراسته من خلال تقسيمه إلى فصلين ،فالفصل الأوّل جاء بعنون نفاذ القرار الاداري، حيث تضمّن المبحث الأوّل نفاذ القرار الاداري المشهر في مواجهة الافراد أمّا المبحث الثّاني فقد تضمّن نفاذ القرار الاداري في مواجهة الادارة، أمّا الفصل الثاّني فقد بني بنفس الهيكلية حيث جاء بعنوان الحقوق المكتسبة وضمانات حمايتها ،حيث تناولنا فكرة الحقوق المكتسبة في المبحث الأوّل ومبدأ عدم رجعية القرارات الادارية كضمانة من الضمانات في المبحث الثّاني.

من خلال دراستنا لاحظنا أنّ موضوع نفاذ القرار الاداري جاء ليحافظ على المصلحة العامّة التي تسعى الادارة إلى تحقيقها والحفاظ عليها من خلال جميع الاعمال المتصلة بها، وكذا المصلحة الخاصّة للأفراد والتي تكمن في حماية حقوقهم المكتسبة من تعسف الادارة خلال ممارستها لنشاطاتها.

كما أنّ موضوع نفاذ القرار الاداري له أهمية خاصّة، حيث أنّه يقع بمجرد صدور القرار الاداري وعلم المخاطبين به بإحدى الوسائل المقررة قانونا وهي النّشر ،التبليغ و العلم اليقيني، فهذه القرار لا يحتجّ به في مواجهة الافراد إلا بعد شهره، كما أنّ النّفاذ يولّد حقوقا مكتسبة لا يمكن المساس بها بقرارات لاحقة وذلك احتراما لمبدّ عدم رجعية القرارات الادارية. ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى بعض النّتائج كالتاّلي:

01- أن القرار الاداري يدخل حيّز التّنفيذ بمجرّد نفاذه.

02- القرار الاداري يكون نافذا في حق الإدارة من تاريخ صدوه، وفي حق الافراد من تاريخ علمهم به.

03- مبدأ رجعية القرارات الادارية قد تقرّر لمصلحة الافراد وحماية حقوقهم المكتسبة والحفاظ على استقرار المعاملات.

كما ارتأينا وضع بعض الاقتراحات كالتّالي :

01- ضرورة تفادي الإدارة للإعلان الشّفهي في تبليغ القرار للأفراد، حتى لا يحتجّ صاحب الشّأن بعدم علمه بالقرار.

02- وجوب تبليغ الادارة للقرار لأصحاب الشّأن في الآجال المحدّدة حفاظا على حقّ الطّعن في المواعيد المحدّدة.

03- وجوب أن يتضمّن القرار على عدم الرّجعية إلّا في الحالات التي من شأنها ترتيب حقوق للأفراد وذلك حفاظا على فكرة الحقوق المكتسبة.

قائمة المراجع

أولا : قائمة المصادر

01 : القوانين

- القانون العضوي رقم : 11/13 المؤرّخ في : 24 شعبان 1432 الموافق 26 يوليو 2011 المعدّل والمتمّم للقانون العضوي 01/98، المتضمّن اختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله، ج ،ر رقم 43 مؤرّخة في:2011/08/03
- قانون رقم 10/11 مؤرّخ في: 22 يونيو 2011 يتعلّق بالبلدية، ج، ر رقم 37،مؤرّخة في 2011/07/03.
- القانون رقم 87 / 19 المؤرّخ في : 08 ديسمبر 1987، الموافق لـ : 17 ربيع الثّاني 1408، المتضمّن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التّابعة للأملاك الوطنية ،ويحدّد حقوق المنتجين وواجباتهم ،ج، ر رقم 50 مؤرّخة في :1987/12/09 .

02 : المراسيم

المرسوم رقم 131/88 المؤرّخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق 4 يوليو 1988ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج، ر رقم 27 مؤرّخة في: 1988/07/06

ثانيا: قائمة المراجع

📖 أحمد محمّد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعيّة القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الحامد للنّشر و التّوزيع، الأردن، ط1، 2012.

📖 المنجد في اللّغة و الأعلام، دار المشرق، بيروت، ط 37، 2000.

📖 بلجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنّشر، الجزائر، 2017.

قائمة المراجع

- حمدي القبيلات، القانون الإداري (القرارات الإدارية)، ج2، ، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2010.
- خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النّظرية والتّطبيق (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثّقافة للنّشر والتّوزيع، عمّان، 1999 .
- سامي جمال الدّين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،2004.
- سليمان محمد الطمّاوي، النّظرية العامّة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – ، مطبعة جامعة عين شمس، مصر،ط6، 1991.
- سليمان محمد الطمّاوي ، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبعة الاعتماد، مصر، ط1956،2.
- عبد العزيز سيّد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشّهر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1975.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدّولة، د.د.ن، د.ب.ن. 2007
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامّة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، د.ب.ن، 2012.
- عبد الله مصطفى، علم أصول القانون، دار الإعلام للنّشر، بغداد، العراق، 1995.
- عبد النّاصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النّظرية و التّطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط1، 2012.
- علاء عبد المتعال، مدى جواز الرّجعية و حدودها في القرارات الإدارية، مطبعة كلّية العلوم، بني سويف،مصر،2004.
- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية (الجوانب التّطبيقية للمنازعة الإدارية)، دار جسور، الجزائر، ط1، 2013.

📖 عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها)، نشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط2، 2004.

📖 محمّد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2017.

📖 محمّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة – نشاط الإدارة – وسائل الإدارة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ،مصر، ج3، 2000.

📖 محمّد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثّقافة للنّشر والتّوزيع ، د.ب.ن، 2011م – 1432هـ.

ثالثا : المذكّرات والرّسائل

❖ محمّد سليمان نايف شبير، النّفاذ الإلكتروني للقرار الاداري، (دراسة تطبيقية مقارنة)، رسالة مقدّمة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1436هـ-2015م.

❖ أونيس كنزة، نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، مذكّرة ماستر، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016/2015.

❖ دايم نوال، القرارات الإدارية الضّمنية والرّقابة القضائية عليها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010.

❖ رائف محمّد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحقّ الأفراد – دراسة مقارنة بين مصر والأردن، رسالة ماجستير في القانون العام، كلّية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012 / 2013.

رابعا : المواقع الالكترونية:

زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري ،http//www.isaj.net/isaj.func.

الموسوعة العربية ،الحقوق المكتسبة في القانون العام،sciences juridiaues.ahlamontada.net.

الفهرس

الفهـرس

مقدمة 01

الفصل الاول: نفاذ القرار الاداري: 09

المبحث الاول: نفاذ القرار الاداري في مواجهة الافراد 10

المطلب الاول: وسائل العلم بالقرار الاداري..... 10

الفرع الاول: النشر..... 10

الفرع الثاني: التبليغ.....13

الفرع الثالث: العلم اليقيني.....15

المطلب الثاني: مبادئ شهر القرار الاداري 18

الفرع الاول: نشر القرار التنظيمي وتبليغ القرار الفردي.....19

الفرع الثاني: اثبات شهر القرار الاداري يقع على عاتق الادارة.....20

الفرع الثالث: حالات التجاوز عن شهر القرار الاداري:..... 22

المبحث الثاني: نفاذ القرار الاداري في مواجهة الادارة ومدى نفاذه بدون شهر.....23

المطلب الاول: الاستثناءات الواردة على نفاذ القرار في مواجهة الادارة 24

الفرع الاول: نفاذ القرار الاداري المعلق على شرط.....24

الفرع الثاني: نفاذ القرار الاداري المقترن بأجل..... 27

الفرع الثالث: القرارات الادارية التي لا تقبل التعلق بشرط.....30

المطلب الثاني: حجية القرار الاداري قبل شهره.....32

الفرع الاول: التمييز بين صحة القرار وعدم الاحتجاج به.....32

الفرع الثاني: وجوب عدم التمييز بين صحة القرار وعدم الاحتجاج 35

الفرع الثالث: حجية القرار الاداري قبل شهره ومدى نفاذه في مواجهة الإدارة والافراد...37

خلاصة الفصل الاول :.....39

الفصل الثاني: حماية الحقوق المكتسبة 41

المبحث الأول: فكرة الحق المكتسب 42

المطلب الأول: مفهوم الحق المكتسب و أسسه.....42

الفرع الأول: مفهوم الحق المكتسب.....42

الفرع الثاني: أسس الحق المكتسب.....44

المطلب الثاني: مصادر الحق المكتسب وتطبيقاته

القضائية.....45

الفرع الاول: مصادر الحق المكتسب.....46

الفرع الثاني: التطبيقات القضائية لنظرية الحق المكتسب.....49

المبحث الثاني: ضمانات حماية الحقوق

المكتسبة.....53

المطلب الاول: مبدأ عدم رجعية القرارات الاداري..... 53

الفرع الاول: المقصود رجعية القرارات الادارية.....54

الفرع الثاني: تطور مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية.....57

المطلب الثاني: مبررات و أسس مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية 59

الفرع الاول: مبررات قيام مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية 60

الفرع الثاني: اسس مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية.....62

الفرع الثالث : التطبيقات القضائية مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية.....64

خلاصة الفصل الثاني : 67

خاتمة :.....69

قائمة المراجع :.....72

الفـهرس :.....76