الصفحات: من 510 إلى 521

سريان القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها

مرية العقون

جامعة المسيلة

تاريخ الاستقبال: 2017/04/22 - تاريخ المراجعة: 2017/05/22 تاريخ النشر: 2017/06/25

ملخص:

حتى تؤدي القرارات الإدارية أهدافها يتعين أن ينفذها الأفراد وأن ينصاعو لها إنطلاقا من قرينة المشروعية، وحقيقة لن يتأتى ذلك ما لم يكن المخاطب على علم بصدور قرار في حقه كمرحلة أولى ويتضمن هذا القرار حقوقا أو إلتزامات يتعين عليه إحترامها ومراعاتها، ودرجت الإدارة على أن تقوم بتبليغ القرارات إلى المعنيين مباشرة فيما يخص القرارات الفردية، أو عن طريق أسلوب النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية أو العامة، أما فيما يخرج عن هذين الأسلوبين كوسيلة للعلم هو ما إستحدثه القضاء والفقه حول نظرية العلم اليقيني وهو علم يتحقق بغير أسلوب النشر والتبليغ كأن يكون بسعي من المعني بالقرار...

وعندما يتحقق العلم ينفذ القرار الإداري بأثر فوري ومباشر أي على الحاضر أو المستقبل كأصل عام، ضمانا لحماية الحقوق المكتسبة وإستقرار المعاملات، إلا أنه وإستثناءا يمكن أن تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي مراعاة لأوضاع سابقة فرضتها المصلحة العامة، ولا يكون ذلك إلا بإحترام الضوابط التي حددها وفرضها القانون.

مقدمة :

يبدأ نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الجهة الإدارية التي أصدرتها من يوم تمام إجراءاتها والمصادقة عليها من طرف الجهة المختصة، أما نفاذها في مواجهة المخاطبين بها لا يكون إلا من يوم علمهم بها، ويشكل العلم أهمية كبيرة لأنه يتحدد من خلاله أو يستتبعه عدة أثار أو إجراءات أخرى، تخص علاقة المواطن بالإدارة، وحسن سير وإستمرارية المرفق العام.

ونظرا لإرتباط فكرة نفاذ القرارات الإدارية بتنفيذها، على الإدارة أن تحرص على إلحاق العلم بكل من أصدرت قرارات تشملهم حتى تضمن حسن إمتثالهم لقراراتها بكل ما تتضمنه من حقوق وإلتزامات، وإلا وقعت الإدارة في إشكالية ركود العمل الإداري وعزوف المواطن عن تنفيذ قراراتها.

وسنعالج موضوع الدراسة في مبحثين:

المبحث الأول: أين ضمنا فيه الوسائل المتعلقة بإعلام الأشخاص بالقرارات الإدارية ضمانا لإمتثالهم له، على غرار

النشر والتبليغ، ونظرية العلم اليقيني.

أما المبحث الثاني: فتطرقنا إلى سريان القرارات الإدارية بأثر فوري على الحاضر والمستقبل كقاعدة عامة، ومن ثمة الإستثناءات الواردة عليها وتحديدا سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي والضوابط التي تحكمه.

المبحث الأول : طرق نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها.

وهي مجموعة الأساليب المنتجهة لإعلام المعنيين بالقرار بصدوره بقصد إلزامهم بالإمتثال له وتطبيق أحكامه، حدد كل من الفقه والقضاء وحتى التشريع مجموعة وسائل تكفل للأشخاص المخاطبين بالقرار العلم به، بحيث يكون هذا العلم شاملا لكل عناصر القرار مع تحديد مركزه القانوني فيه وحقوقه والتزاماته، علما كافيا يضمن تنفيذه بعد ذلك وتطبيقهعلى الوجه الصائب.

وهو الأمر الذي سنعالجه من خلال المطالب التالية:

تبليغ القرارات الإدارية في المطلب الأول، ويليها إجراء نشر القرارات الإدارية في مطلبثاني، وفي الأخير تطرقنا غلى نظرية جديدة مستحدثة لإعلام الجمهور بقرارات الإدارة وهي نظرية العلم اليقيني في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تبليغ القرارات الإدارية.

ويقصد به أسلوب تبليغ القرارات الإدارية عن طريق الإدارة تبليغا شخصيا(1) لا يدع مجالا للشك حول علم المعنيين به(2) ، خاصة إذا تعلق الأمر بمراكز قانونية أشخاصها معينون ومحددون يسهل على الإدارة حصرهم، على أنهم معينون بذواتهم لا بصفاتهم، وهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها متى كان التبليغ صحيحا ومثالها قرارات التأديب وقرارات الترقية في الوظيفة العامة(3) ونص القانون على أن القرارات الفردية تبلغ شخصيا نظر لمساسها المباشر بالحقوق المكتسبة للأفراد وحتى مراكزهم القانونية.

القرار الفردي يكون نافذا في مواجهة الإدارة من يوم صدوره وفي مواجهة الفرد من لحظة التبليغ الفعلي له، لضمان حسن إمثاله له وكذا تضمن إلتزامه بتنفيذ محتوى القرار لذا يتوجب على الإدارة السعي للقيام بذلك حتى تضمن عدم إنكار الجهل بفحوى القرار.

وفي القرار الصادر سنة 2005 في قضية (ش.أ) ضد والي ولاية بجاية إشترط مجلس الدولة حيث» ... لا يسري القرار الإداري الفردي تجاه المواطن المعني به ولا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه به قانونا...» (4) ، من خلال منطوق هذا القرار نجد أن قضاء مجلس الدولة نص على وجوب إتخاذ إجراء التبيلغ فيما يخص القرارات الإدارية الفردية.

ويتم ذلك عن طريق إرسال نسخة القرار إلى الشخص المعني، بالوسائل المحددة قانونا، والقاعدة هنا أن الادارة ليست ملزمة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار ويشكل الأمر هنا قرينة قاطعة –خاصة إذا كان التبليغ رسميا بدلائل وإثباتات موثقة– على علم المخاطبين بالقرار، وهنا تنتهي مرحلة العلم وتبدأ مرحلة

التطبيق الفعلي لمضمون القرار.

وقد يكون إعلام الأشخاص بمحتوى القرار بالتبليغ أو الإخطار عن طريق البريد بخطاب رسمي ومسجل بعلم الوصول موجه من الإدارة الى االمعنيين بالقرار، وتتم في الغالب على يد محضر قضائي(5)، أو عن طريق أي موظف عام أخر بتسلم القرار إلى صاحب الشأن وتوقيعه بما يفيد إستلامه بوصل... بالإضافة إلى وجود سبل أخرى للتبليغ كالطرق الإلكترونية عن طريق البريد أو بمكالمة هاتفية... وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك.

ويقع عبء إثبات تمام العلم بالقرار على الجهة الإدارية التي تكون قد أوفت بهذا الإلتزام القانوني متى قدمت الدليل المثبت لتوجيه الإعلان للمعني به حيث يعد ذلك بمثابة قرينة علم المعني مالم ينفيها المعني عن طريق إثباته أن الجهة الادارية لم تبلغه بالقرار، أو أنها وجهته إليه إلا أن الاعلان لم يصله(6) .

ووفقا لما نصت عليه المادة 35 من المرسوم 131-88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن فإنه: « لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانون، هذا إن لم يكن هناك نص قانون أو تنظيمي مخالف.» من خلال نص المادة أنه لا يمكن للإدارة إقامة المسؤولية على الأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية الصادرة عنها ما لم تكن قد بادرت وسعت فعلا إلى تبيلغهم بمضمون قراراتها، خاصة إذا تعلق الأمر بالقرارات الفردية التي تخاطب المعني في ذاته لا في صفته.

أما في حال إحتجاج الإدارة على عدم إلتزام المعني بما جاء به القرار فيقع عبء الإثبات عليها، وفي المقابل فإن القانون منح للإشخاص المخاطبين بالقرارات الإدارية التي علمو بها بالوسائل القانونية، وعندما يحصل ذلك يمكنهم أن رفع تظلم أو الطعن أمام الجهات القضائية المختصة، ومن هنا يبدأ سريان المواعيد والأجال القانون (7) .

المطلب الثاني: نشر القرارات الإدارية.

يمثل النشر تلك الوسيلة التي يتم بها إعلام الأفراد بالقرارات الإدارية عن طريق الإعلان عنها في الأماكن المخصصة، والتي تتيح للكافة العلم بالقرارات الإدارية، ودرج الفقه على نشر القرارات التنظيمة إنطلاقا من كونها عامة ومجردة تخاطب الأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم، ويجد إجراء نشر القرارات التنظيمية سنده القانوني في الجزائر بشكل أولي من خلال المرسوم 131-88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن في القسم الأول المتعلق بإعلام المواطن وتحديدا في نص المادة 9 منه: « يتعين على الإدارة أن تنشر بإنتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والأراء التي تهم علاقتها بالمواطنين، إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

وإذا لم يتقرر هذا في النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فانه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها وفق لإحكام التنظيم الجاري العمل به.» (8)

ونظرا لإتساع الفئات المخاطبة بها يستحيل الأمر معها تبليغ كل شخص منهم والبحث عنه شخصيا،كما قد

يتعذر حصرهم الأمر الذي قد يعرقل أو يعطل سريات القرارات الإدارية، لذا نص القانون على وجوب نشرها حتى يتوافق ذلك مع سير المرفق بإنتظام وتحقيقا للمصلحة العامة.

والنشر لا يعتبر محققاً لعلم صاحب الشأن إلا إذا كان نشراً كاملاً ووافياً في بيان القرار الإداري ومشتملاته وعناصره ومقوماته وملحقاته وكافة ما يمكن صاحب الشأن من تحديد طريقة في الطعن فيه، فالنشر يجب أن يتضمن فحوى القرار.

ويشكل علم الجمهور بفحوى القرار أهمية كبيرة نظرا لما قد يترتب عليه من حقوق وإلتزامات، كرفع تظلم أما الإدارة أو مخاصمتها أمام القضاء وفق ما جاءت به نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أعلاه حيث يتعلق الأمر بمخاصمة القرار الإداري أمام المحكمة الإدارية المحدد ب4 أشهر فيما يخص نشر القرارات التنظيمية...

أما عن الأحكام العامة والتي تتعلق بشروط نشر القرارات الإدارية نجد :

– أن تقوم الإدارة بنشر قراراتها متى أجاز لها القانون القيام بذلك، فالقانون هو من يحدد ويلزم الإدارة بالأسلوب الذي تتبعه في إعلام المخاطبين بالقرار بصدوره ووجوب تنفيذه سواء تعلق الأمر بالنشر أو التبليغ.

مثالها ما أقرته المادة 97 ومايليها من قانون 10–11 المتعلق بتنظيم البلدية(9) على أنه لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي نافذة في مواجهة الأفراد إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أي تنظيمية... ويتم الإعلان عنها في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور.

– أن تقوم الإدارة بالنشر وفق الطرق المحددة قانونا، فإذا ألزم أو نص القانون على إتباع وسيلة معينة للنشر فيجب على الإدارة إتباعها كان يتم النشر في الجريدة الرسمية خاصة إذا تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن الهيئات المركزية رئيس الجمهورية، أو الوزاراء، ولا يستغى عن هذه الوسيلة بالنشر في الجرائد اليومية مثلا... ولوحات الإعلانات المخصصة كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الهيئات الإقليمية فلا يستبدل بالنشر الإلكتروني... وقد يفتح المجال بشأن النشر أي بالنشر بكل وسيلة تساهم في إعلام الجمهور بمضمون القرار.

– وهو أمر ترتيبي على الشرط السابق بحيث يتعين عليها أن تحترم الإدارة طريقة النشر، موعد وتاريخ النشر ومكانه... فالأمر يتعلق بإنشاء حقوق وترتيب إلتزامات فهذا ضمانة للجهة مصدرة القرار وحتى المخاطبين به.

ويعد نشر القرار وفق الأسلوب المحدد قانونا قرينة غير قابلة لإثبات العكس على علم المخاطبين به وبأحكامه ومن تاريخ هذا النشر يرتب القرار الإداري أثاره (10).

– أن يكون القرار المنشور متضمنا لجميع محتوياته، موضحا للكافة مضمون القرار حتى يتم الإلمام به على الوجه الصحيح ' بحيث يكون نشر القرارا كاملا يتيح للكافة فهم مضمونه وهو ما تكشفه عملية النشر، وحتى يسهل على المخاطبين به فهمه وتنفيذه، واذا رأت الجهة الإدارية أن يكون النشر مقصورا على ملخص القرار وحسب، فيجب أن يكون الملخص وافيا يغني عن نشر القرار بكامله، وأن يكون خاليا من العبارات المجملة والغامضة، بحيث يتسنى لصاحب الشأن تحديد موقفه من القرار بدقة.

وفيما يخص الأثار المترتبة على نشر القرارات الإدارية نجد :

–حصر عام للفئات المخاطبة بالقرار مع قيام فرضية علم كل المعنيين بمضمونه، وبمجرد حدوث ذلك يدخل القرار الإداري حيز التطبيق في مواجهة كل الأشخاص الذين يشملهم وحتى الغير.

–بدء سريان الأجال القانونية، سواء ما تعلق منها بمخاصمة القرار الإداري أمام القضاء أو أمام الجهة القضائية مصدرة القرار، تاريخ بدء إحتساب الغرامات التهديدية في حال إمتناع المعنيين بالقرار عن تنفيذه، أو أجال تنفيذ عقوبات قد نص عليها القرار في حال عدم تنفيذه في الفترة المحددة...

المطلب الثالث: نظرية العلم اليقيني بالقرارات الإدارية:

وهي نظرية أنشأها القضاء الفرنسي بعد أن ثبت تقاعس الإدارة في نشر أو تبليغ القرارات الإدارية، كما أن هذه الوسائل لم تؤدي دورها في تحقيق العلم الكافي بما يتضمنها القرار، بالإضافة إلى أن كل من إجراء التبليغ أو النشر لا يعني علم المخاطب فعليا بالقرار، ولا يحتج بها عليهم إلا من تاريخ عملهم بها باحدي وسائل الإعلام المقررة قانونا(11).

ويعتبر العلم اليقيني وسيلة تقوم مقام النشر أو التبليغ للعلم بمضمون القرار الإداري المطعون فيه' فإذا علم صاحب المصلحة بمضمون القرار وفحواه علما يقينياً نافياً للجهالة فإن ذلك يقوم مقام الوسيلتين السابقتين ويبدأ سريان الميعاد من تاريخ هذا العلم اليقيني(12) ، وما يميز هذه النظرية أنها تعتمد على العلم الحقيقي وليس الإفتراضي فالشخص المعني بالقرار يمكننا القول أنه يتعين عليه تنفيذ محتواه والإلتزام به من اليوم الذي علم فيه بالقرار لا من يوم تبليغه أو نشره.

عرف الأستاذ عمار بوضياف بأن المقصود بالعلم اليقيني أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة من غير طريق الإدارة، وعليه فإن لم تقدم الإدارة في هذه الحالة على تبليغ قرارها للمعني به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار أي عالما بمحتواه كنا أمام حالة العلم باليقين، فنظرية العلم اليقيني لا تقوم على فكرة الظن أو الإحتمال، بل تقوم عل التأكيد والقطع والجزم وإزالة كل شك أن المعني وصل إلى علمه القرار بغير طريق الإدارة(13).

ونظرا لأهمية الأثار القانونية التي تترتب على ثبوت العلم اليقيني، والمتمثلة في نفاذ القرار الإداري في حق المعنيين به، فقد حرص كل من الفقه والقضاء على وضع ضوابط وشروط محددة لتطبيق هذه النظرية(14) ونذكر منها:

– أن يتم التبليغ بغير أساليب الإدارة المعتادة على غرار النشر والتبليغ، ومثاله أن يتحقق العلم بسعي من صاحب الشأن.

– أن يكون العلم كاملا وشاملا لجميع عناصر القرار بحيث يتضمن العلم بجميع محتويات القرار، فالعلم الجزئي يؤثر على التنفيذ الأمثل لمضمون القرار(15).

– أن يكون العلم قطعيا لا ضنيا ولا إفتراضيا، بحيث لايدع مجالا للشك علما يقينيا نافيا للجهالة بفحوى وعناصر القرار الإداري(16)، وهنا علم المعني بالقرار ثابت ومؤكد.

– أن يثبت هذا العلم من تاريخ معين يمكن معه إحتساب الأجال والمواعيد.

أما عن عبء إثبات العلم اليقيني بالقرارات الإداري فإنه يقع على الإدارة، ويمكنها إثبات علم الشخص بجميع وسائل الإثبات، وتجد نظرية العلم اليقيني تطبيقاتها في الجزائر من خلال قرارات مجلس الدولة في هذا الشأن:

– في قضية (ل.م) ضد (ت.ن) في القرار الصادر عن مجلس الدولة(17) في 19/04/1999 أين أقر المجلس على أن: العلم بالقرار غير كاف مالم يكن هذا العلم يقينيا...»

– كما نجد أن مجلس الدولة إعتبر أن التظلم الإداري يعد قرينة على علم الطاعن بالقرار وذلك من خلال القرار الصادر في 23/04/2001 «... حيث أن القرار المستأنف إعتبر المستأنفين قد علمة بالقرار المطعون فيه علما يقينيا، وأن العلم الثاني من الرسائل التي وجهوها للوالي في شكل تظلم ...» (18)فطالما قدم المعني تظلما ضد قرار إداري طالبا من الجهة الإدارية إعادة النظر فيه فيه فهذا دليل وقرينة قاطعة على علمه بصدور القرار وما تضمنه من أحكام.

وفي حقيقة الأمر تتالت الدعوات إلى هجر هذه النظرية على غرار القضاء الفرنسي، المصري والجزائري كونه وسيلة قد تتخذها الجهات الإدارية للإفلات من الرقابة القضائية، بحجة العلم اليقيني بالقرار الإداري وإنقضاء أجل وميعاد الطعن(19).

المبحث الثاني: تاريخ سريان القرارات الإدارية:

كما سبق الطرح في المبحث الأول أنه تصبح القرارات الإدارية نافذة في حق أصحاب الشأن بمجرد علمهم بالطرق القانونية بصدورها وبمحتواها وكافة عناصرها، غير أن الإشكال الذي يطرح حول تاريخ سريان هذه القرارات في مواجهة المخاطبين بها، وهو ما سنوضحه فيما يأتي:

الأثر الفوري والمباشر للقرارات الإدارية في المطلب الأول كقاعدة عامة، ويليه في المطلب الثاني إمكانية سيرورة القرارات الإدارية على أوضاع سابقة كإستثناء على القاعدة العامة.

المطلب الأول: مبدأ الأثر المباشر للقرارات الإدارية.

يقصد بمبدأ الأثر المباشر للقرارات الإدارية أنها تسري بأثر فوري في الحاضر والمستقبل على المراكز القانونية كأصل عام ولا تعود للماضي حماية لاستقرار المعاملات والمراكز القانونية السابقة(20)، لذا فهي تطبق بشكل مباشر بعد تبليغها إن كانت قرارات فردية، ونشرها إذا تعلق الأمر بقرارات تنظيمية، بإنشاء تعديل أو إلغاء مركز قانوني، وأساس هذا المبدأ على وجه التحديد تحقيق المصلحة العامة ومنع أي إصطدام قد يخلق حال المساس بمراكز قانونية سابقة.

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها من السلطات الإدارية المختصة

بإصدارها[21] ولا يمكن للإدارة أن تخاطب الأشخاص في الماضي بأن تؤثر على مراكزهم القانونية انذاك خاصة إذا كانت هذه القرارات تحوي الأذى في ذاتها، الأمر الذي يهز ثقة المواطن بالإدارة، وكذا على إستقرار وسيرورة المعاملات والحقوق المكتسبة.

حيث تنص المادة 02 من القانون المدني الجزائري على أنه[22] : « لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي...» من هنا نجد أنه طالما ليس للقوانين التطبيق بأثر رجعي فإنه وتلقائيا لا يجوز للوائح ولا للقرارات الإدارية كقاعدة عامة أن تتضمن هي الأخرى أثرا رجعيا، إضافة إلى ذلك فإن القرارات الإدارية إنما جاءت تطبق تشريعا موجود وتخضع له في كل الأحوال.

ويقوم مبدأ الأثر الفوري والمباشر للقرارات الإدارية على مجموعة من القواعد نذكر منها:

الفرع الأول: حماية الحقوق المكتسبة:

تجد فكرة إحترام وحماية الحق المكتسب أساسها في وجود مراكز قانونية ثابتة تحويها حقوق وإلتزامات كرسها القانون وإكتسبها الأشخاص في فترة زمنية معينة وأصبحت من مشتملات ذممهم المادية منها والمعنوية، وبالمقابل إكتسبت وبمرور الوقت حصانة وحماية بحيث لا يجوز لأي كان الإعتداء عليها سواء الإدارة نفسها مانحة الحق المكتسب، أو الغير أيا كانت صفته.

ويعرف الأستاذ محمد الصغير بعلي المركز القانوني[23] على أنه: هو مجموعة أو كتلة الحقوق(الأثار الإيجابية) والإلتزامات(الإثار السلبية) المتولدة والمترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني، خلافا للعمل المادي الذي ليس له ذلك الأثر.

وعلى هذا الأساس فإن الحق المكتسب يشكل ذلك الحق الثابت الدائم في ذمة الشخص الذي لا يجوز المساس به، طالما أن هذه الحقوق نشأت بصفة قانونية وجاءت تطبيقا لتشريعات وتنظيمات، حازت حماية القانون بمفهومه الواسع وكل إعتداء على الحق المكتسب هو إعتداء على القانون، مثاله ما أقره المجلس الأعلى في قضية (د.ع) ضد (السلطة) في قراره الصادر في 05/11/1988 حيث أنه:»... من المقرر قانون أن القرار الإداري الذي يبطل قرار اداري سابق، أكتسب حقوقا لشخص ما، ما يعد مخالفا لمبدأ أسبقية القرارات الإدارية والحقوق المكتسبة، يعتبر مشوبا بعيب تجاوز السلطة يستوجب البطلان...»[24] .

وتعتبر فكرة دوام الحقوق واستقراراها أساس العلاقات بين الإدارة والأفراد، كما أنه الأمر الذي فرض وجود قاعدة لا يكاد يخلو منها نظام قانوني ألا وهي قاعدة عدم رجعية القانون، وحسب هذه القاعدة، لا يمكن لقاعدة قانونية جديدة أن تمحو بصفة تلقائية ما تم إنتاجه من حقوق في اطار قاعدة قانونية سابق، ومن باب أولى عدم رجعية القرارات الإدارية بحيث لا يمكن لقرارات إدارية جديدة أن تمحو أثار حقوق وإلتزامات أقرتها في الماضي.

وعدم الرجعية المتعلق بحماية أوضاع سابقة يتلخص هدفة الأساسي في حماية الحقوق الفردية ضد اي إعتداءات[25] ، ومصدره حماية الأفراد من تعسف الإدارة وإنحرافها في إستعمال سلطتها، فلا يعقل أن تكون

الإدارة منحت حقا في الماضي وثبت لصاحبه بعدها تغير الوضع في الحاضر ليسري على ما مضى ويؤثر على ما أكتسبه الأشخاص من حقوق وما ترتب عليها من أثار(26) .

الفرع الثاني: ضمان إستقرار المعاملات وتحقيق العدالة.

الإدارة وفي إطار قيامها بمهامها والتي تهدف أساسا من ورائها إلى تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجات الجمهور، كان حريا بها مراعاة جوانب إحتكاكها بالمواطن وعدم مساسها بحقوقه وإلتزاماته المقررة قانونا، من هنا كان السعي إلى تنظيم هذه العلاقة وتقريب الإدارة من المواطن في إطار المساواة والعدالة، من خلال المرسوم السابق ذكره 131-88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمـواطن، أين سعت من ورائه إلى إصلاح العلاقة بينهما في إطار التنظيم والإحترام المتبادل وتنظيمها في إطار القانون.

ويشكل مبدأ الأثر الفوري للقرارات الإدارية أسلوب هام في تحقيق ذلك، من خلال زرع الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن، كون الأمر مبدأ الرجعية يؤثر على إستقرار المعاملات والمراكز القانونية، فمن غير العادل أن تبقى حقوق الأشخاص معلقة على قرار مضاد من السلطات الإدارية لا يعلمون متى وقته.

ومثال ذلك حقوق منحت بموجب قرار إداري كقرار تعيين الموظف في منصب معين بطريقة قانونية وما قد يترتب عنه من حقوق وإمتيازات على غرار الزيادة في الراتب، الترقية، المكافئات... وبعد إكتساب الموظف لها تصدر الإدارة قرار مخالف مثلا بتعديل الوضع الذي كان قائما، أو سحب قرار التعيين من الأصل... ألا يؤثر ذلك على وضعية الموظف وإستقرار معاملاته مع الإدارة؟ خاصة وأن العملية في تلك الفترة تمت طبقا للقانون، ألا يغير الأمر نظرة الموظف لقرارات الإدارة وأعمالها... ويمكن لتردد الإدارة هذا أن يؤدي إلى الفوضى وإنعدام الثقة بينها وبين الأفراد.

فحفاظا على إستقرار المعاملات والحماية للمراكز القانونية القائمة وجد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ولولا وجوده لبقيت المراكز القانونية مهددة إلى مالا نهاية، فهي تسري بشكل مباشر على الحاضر والمستقبل كأصل عام، ولا يمكنها أن تتصرف في المراكز القانونية للأشخاص بأثر رجعي أي على أوضاع سابقة.

المطلب الثاني: سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي.

وهو الإستثناء عن مبدأ الأثر المباشر بحيث يمكن إصدار قرارات إدارية تسري بأثر رجعي، لكن هذا لم يترك جزافا إنما يتم بضوابط وشروط حددها القانون فلا يمكن تجاوزها أو مخالفتها لتطبيق مبدأ رجعية القرارات الإدارية.

ولإعمال مبدأ رجعية القرارات الإدارية يتعين توفر شرطين أولهما أن يكون هناك قرار إداري مضمونه إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية ثابتة ورتب هذا القرار أثاره بحقوقه وإلتزاماته، والثاني أن يكون من شأن الرجعية المساس بهذه المراكز القانونية التي تكاملت عناصرها قبل نفاذ القرار الجديد، ويجد إستثناء سريان القرارات بأثر رجعي أساسه من خلال:

الفرع الأول: إباحة رجعية بعض القرارات بنص قانوني.

وهذا يحدث عندما يصدر قانون يسمح بمقتضاه صراحة للهيئات الإدارية إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي(27) على إعتبار تحقيق المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس يمكن للإدارة إصدار قرارات يرجع اثرها للماضي وحتى تاريخ معين يحدده القانون.

ومثال ذلك إعادة الموظفين الدين فقدو مناصبهم أثناء الحرب وتسوية أوضاعهم المالية بأثر رجعي(28).

الفرع الثاني: رجعية القرار الإداري الساحب.

قرار الإداري الساحب هو ذلك القرار الصادر عن السلطة الإدارية المختصة لمحو أثار قرار إداري سابق غير مشروع في الماضي، الحاضر والمستقبل، لذا فعملية السحب بأثر رجعي أمر فرضه تصحيح أوضاع سابقة،فالسحب يكون كإجراء لتصحيح القرارات المعيبة ورجعية القرارات تطبيقا لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد ورجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعة الإختصاص(29)، ويعرف السحب على أن له أثر على الماضي والمستقبل معا.

الفرع الثالث: صدور قرار إداري تنفيذا لحكم قضائي.

قد يتم الطعن في قرار إداري معين ثم يصدر بشأنه قرار يقتضي إلغاء قرارات إدارية غير مشروعة،بحيث اذا صدر حكم من جهات القضائية المختصة يقضي بإلغاء القرار الإداري الذي إتخذته السلطة الإدارية لعدم مشروعيته مثلا فإن هذا الحكم يجعل القرار كأنه لم يكن أصلا، ومن ثمة يجب على السلطة الإدارية أن تصدر قرار أخر تنفيذا لحكم الإلغاء وتطبقه بأثر رجعي.

الفرع الرابع: القرار الإداري المفسر أو الكاشف.

وهي القرارات التي تصدرها الهيئات الإدارية الهدف الأساسي منها إبعاد الغموض أو اللبس الذي شاب قرار إداري سابق، وتوضيح كل النقاط المبهمة بشأنه وهذا الأمر وإن حدث فإنه لا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد وحتى على حقوقهم المكتسبة، وهو التفسير الوحيد الذي يمكن إعتماده في هذه الحالة.

أو أن تكشف القرارات الإدارية عن أوضاع تضمنتها قرارات سابقة من باب الإعلام والكشف لا التأثير عليها، لذا فهي تلك القرارات التي يقتصر أثرها على إثبات حالة موجودة من قبل، فهي كاشفة لأثر سابق مثالها القرارات التي تأتي تأييدا لوضع سابق فلا تنشأ عنها مراكز قانونية جديدة.

الفرع الخامس: القرارات التي تأتي في صالح المخاطب بها.

وهي جملة القرارات الإدارية التي تؤثر بالإيجاب على المراكز القانونية للأشخاص، ونجد الأفراد يرحبون بصدورها ولا يعارضون ذلك، ونجد هم من يسعون للإمتثال لها وتطبيق مضمونها أكثر من الإدارة نفسها، كقرار الإدارة بزيادة الرواتب تعويضيا بأثر رجعي، هذا النوع من القرارات له فائدة مادية ومعنوية للمخاطبين، وبالتالي فإن سريان القرار على الماضي بأثر رجعي، يلقى ترحيبا منهم لا معارضة، بإختصار هي قرارات إدارية صدرت

لصالحهم.

الخاتمة:

في الأخير ومن خلال ما سبق نجد أن هدف الإدارة في الأساس ومن خلال إصدارها للقرارات الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذا من خلال مشاركة الأفراد بإعلامهم بكل ما يصدر عنها من قرارات حتى تسري في حقهم وفقا لما جاءت به النصوص والتنظيمات.

سواء عن طريق تبليغ القرارات أو نشرها، حتى تضمن سريان القرارات في مواجهة المخاطبين بها بأثر فوري في حقهم كدليل على إحترام حقوق الأفراد وحرياتهم، وبشكل إستثناء رجعية القرارات الإدارية تعزيز لذلك كمبدأ مرادففرض نفسه.

الهوامش:

1)– المادة 829 من القانون رقم 09–08 المؤرخ في 25 فيفري المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، لسنة 2008..

2)– مع العلم أن المشرع الجزائري لم يحدد أي وسيلة يمكن للإدارة إتباعها لتبليغ الأشخاص تبليغا شخصيا.

3)– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 5 ، دار هومة ، 2009، ص 107.

4)– قضية (ش.أ) ضد وال ولاية بجاية، في قرار مجلس الدولة رقم 15869 الصادر في 12/07/2005 عن مجلة مجلس الدولة 2005 العدد7 ص 114.

5)– قانون رقم 03–06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، المادة 12/1 نصت على أنه :" يتولى المحضر القضائي : تبليغ العقود والسندات والإعلانات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات ما لم يحدد القانون طريقة أخرى للتبليغ...

6)– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2007، ص 258.

7)–والمادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 131–88 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ج ر العدد 27 لسنة 1988: تنص على أنه: " يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات، والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده."

8)– المرسوم الرئاسي رقم 131–88 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ج ر العدد 27 لسنة 1988.

9)– القانون رقم 10–11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية.

10)– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص254 .

11)– عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 157.

12)– نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 1، 2009، ص 230.

13)– عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع،ط1، الجزائر، 2007، ص 193.

14)– نفس المرجع، ص 194 وما يليها.

15)– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 259.

16)– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 157.

17)– قضية (ل.م) ضد (ت.ن)، في القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 160507 الصادر في 19/04/1999، مجلة مجلس الدولة 2002 العدد 1 ص 103.

18)– قرار غير منشور فهرس 336 ، قضية (ج.م) ومن معه ضد الوزير المحافظ لمحافظة ج.ك الصادر بتاريخ23/04/2001، المنتقى في قضاء مجلس الدولة 2003 الجزء الأول ص 403.

19)– محمدالصغير بعلي، القرارات الإدارية دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 105 وما يليها.

20)– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 200.

21)– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 155.

22)– الأمر –75 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

23)– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 80.

24)– قضية (د.ع) ضد السلطة، القرار رقم 55061 الصادر عن المجلس الأعلى في 05/11/1988، المجلة القضائية 1991 العدد04 ص 220.

25)– نواف كنعان، المرجع السابق، ص 294.

26)– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 155.

27)– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 156.

28)– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 100.

29)– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 156.

قائمة المراجع:

أ- القوانين:

1. القانون رقم 10–11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية.
2. القانون رقم 09–08 المؤرخ في 25 فيفري المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد

21، لسنة 2008..

3. القانون رقم 03-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

4. المرسوم الرئاسي رقم 131-88 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ج ر العدد 27 لسنة 1988.

5. الأمر 75- 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

ب- الكتب القانونية:

6. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2007.

7. عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع،ط1، الجزائر، 2007.

8. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 5 ، دار هومة ، 2009.

9. محمدالصغير بعلي، القرارات الإدارية دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

10. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 1، 2009.

ج- القرارات القضائية:

1. قضية (ش.أ) ضد وال ولاية بجاية، في قرار مجلس الدولة رقم 15869 الصادر في 12/07/2005 عن مجلة مجلس الدولة 2005 العدد 7 ص 114

2. قضية (ل.م) ضد (ت.ن)، في القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 160507 الصادر في 19/04/1999، مجلة مجلس الدولة 2002 العدد 1 ص 103.

3. قرار غير منشور فهرس 336 ، قضية (ج.م) ومن معه ضد الوزير المحافظ لمحافظة ج.ك الصادر بتاريخ 23/04/2001، المنتقى في قضاء مجلس الدولة 2003 الجزء الأول ص 403.

4. قضية (د.ع) ضد السلطة، القرار رقم 55061 الصادر عن المجلس الأعلى في 05/11/1988، المجلة القضائية 1991 العدد 04 ص 220.