



جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مقومات الأمن القانوني في القرارات الإدارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د. بلخير محمد آيت عودية.

من إعداد الطالبين:

➤ فاطمة الزهرة عزاوي.

➤ هجيرة عزاوي.

نوقشت وأنجزت أمام اللجنة المكونة من السادة الآتية أسمائهم:

رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (أ)	د. مصطفى عبد النبي
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (ب)	د. بلخير محمد آيت عودية
ممتحنا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (أ)	أ. قادة جقاوة

السنة الجامعية

1440 هـ - 1441 هـ - 2019 م - 2020 م



جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مقومات الأمن القانوني في القرارات الإدارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د. بلخير محمد آيت عودية.

من إعداد الطالبين:

فاطمة الزهرة عزاوي.

هجيرة عزاوي.

نوقشت وأنجزت أمام اللجنة المكونة من السادة الآتية أسمائهم:

رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (أ)	د. مصطفى عبد النبي
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (ب)	د. بلخير محمد آيت عودية
ممتحنا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر (أ)	أ. قادة جقاوة

السنة الجامعية

1440 هـ - 1441 هـ - 2019 م - 2020 م

الحمد لله

فاتحة كل خير ... وتمام كل نعمة

أَعُوذُ بِاللَّهِ مِنَ الشَّيْطَانِ الرَّجِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ»

صدق الله العظيم

«الآية 4 من سورة قريش»

شكر وعرفان

إن الفضل لا يعرفه إلا ذووه... وإن النعم لا تدوم إلا بشكر بارئها ... وبعد أن أنهيينا – بفضل الله تعالى – من إنجاز هذا الجهد المتواضع، فإن الواجب يحتم علينا تقديم باقات الشكر والثناء لمن أسدى إلينا بارقة معروف، أو شذرة من إحسان أو مساعدة، وأن نردّ وننسب الفضل لأهله ممن شاركونا هذا النتاج الفكري... فإلى كلٍ منهم نسجي باقات شكرنا وعظيم امتناننا. يسعدنا أن نشكر الدكتور محمد بلخير آيت عودية على إشرافه على مذكرتنا هاته، والذي لم ييخل علينا بتوجيهاته القيمة، وتشجيعه الدائم لنا لتخطي الصعوبات ورفع لمعنوياتنا، فاللهم أجزه خير الجزاء من فيض نعمك وكرمك وارفح مقامه وأدِّمْ عَزَّه وعطاءه واجعله لكل من يهتدي للعلم طريقاً اللهم آمين.

كما نتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان إلى:

الدكتور شول بن شهرة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

أستاذنا والأب العلمي الناصح الدكتور: نهايلى رايح

الذي كان الداعم الأكبر لنا في مشوارنا الدراسي

إلى الأستاذة الفاضلة الأخصري فتيحة

كما نتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل الأساتذة كلّ باسمه ومكانته العلمية، وإلى كل من علمنا وأحسن إلينا، إلى كل موظفي وموظفات كلية الحقوق والعلوم السياسية وأخص بالذكر موظفات المكتبة: حليلة، حورية، سارة، كما لا يفوتني أن أتقدم بباقات الشكر والثناء إلى النخبة الفاضلة من أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل لما بذلوه من جهدٍ في قراءة المذكرة، وإبداء ملاحظاتهم القيمة، وتجشمهم عناء الحضور لوضعها في متناول يدينا آخذين منها قبساً منيراً للحفاظ على علمية الرسالة، التي هي في أمس الحاجة إليها.

صبيحة

فاطمة الزهراء

الإهداء

الحمد لله الذي تولاني برحمته وباركني ببركته وأحاطني برعايته
أهدي هذا الجهد إلى زهرة عمري التي رافقتني دوماً في حياتي كلها
ومسيرتي العلمية خاصة، أمي الحبيبة حماك الله ورعاك.
إلى من أرشدني إلى طريق الإيمان والعلم، وزرع في نفسي بذور الأمن
والاطمئنان النفسي، إلى الذي أفنى عمره ليرانا ناجحين وصالحين أبي
رحمه الله وطيب ثراه.
إلى من أناروا دربي وعلّموني أن أمشي فوق الأشواك وأسبر أغوار
الحياة بالعلم والأخلاق،
إلى قدوتي ومثلي الأعلى
إلى إخوتي وأخوالي وأعمامي أهدى لهم هذا العمل العلمي وأتمنى أن
أبقى عند حسن ظنهم بي.
إلى من كُنّ سنداً وعوناً لي ريحانات قلبي أخواتي وخالاتي الحبيبات.
إلى من دعموني في مسيرتي العلمية صديقاتي، زميلاتي وزملائي.
إلى من أنهكه القلم سعياً وراء العلم والمعرفة.

فاطمة الزهرة



الإهداء

إلى أغلى من أملك في الوجود، إلى سبب وجودي ونجاحاتي ..
أمي حفظها الله

إلى الشعلة التي لطالما أنارت دربي، إلى التاج الذي افتخرت دائما
بوضعه ولا زلت أفخر به ... والذي رحمه الله

إلى من أرى التفاؤل بعيونهم إخوتي وأخواتي ...

إلى كل من عرفتهم أيامي ونسيهم قلبي ...

إلى كل طالب وباحث كل في مجال تخصصه ...

إلى كل من ساهم في إنجاز هذا البحث ولو بكلمة تشجيع ...

إلى كل محب صالح للخير داعم له ...

أهدي لكم جميعا ثمرة جهدي ...

هجيرة



قائمة المختصرات

1- باللغة العربية:

- ج: الجزء.
- ص: صفحة.
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.
- ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ق. إ. م. إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ق. م. ج: القانون المدني الجزائري.
- ق. م. ف: القانون المدني الفرنسي.
- ق. ع: قانون العقوبات.
- ط: الطبعة.
- ع: العدد.
- م: المادة.

2- باللغة الفرنسية:

LISTE D'ABREVIATION

- P. : page.
- PP. : page de page.
- Ibid. : locution latine qui signifie « au même endroit ».

ملخص

إنّ الأمن مفهوم متعدد المداخل وأولى مداخله الأمن القانوني الذي هو أحد الركائز الأساسية، وعليه لفكرة الأمن القانوني تعني ضرورة التزام السلطة العامة بتحقيق الثبات للقواعد القانونية، فوجود نوع من الثبات النسبي لهذه الأخيرة يبعث على استقرار المراكز القانونية ويعمل على إشاعة السكينة والطمأنينة وبالمقابل يؤدي عدم استقرار هذه العلاقات واضطرابها إلى خلق الفوضى واختلال الحياة الطبيعية للأفراد.

لتحقيق هذه الغاية لابدّ من مقومات تحقق الاستقرار في القرارات الإدارية بالشكل الذي يضمن للمخاطبين بها حقوقهم واستقرار مراكزهم القانونية، ومن أهم مقوماته التمكين من النفاذ المادي والفكري للقرارات الإدارية فضلاً عن مقوماته في السريان لهذه القرارات، فالأمن القانوني يهدف إلى حماية الأفراد من الآثار السلبية لنوعية القرارات الإدارية وسريانها، وهذا ما يكفل ويضمن لهم الحق في العيش دون خوف على حقوقهم ومراكزهم القانونية.

كلمات مفتاحية: أمن قانوني، قرارات إدارية، آثار سلبية، نوعية، سريان، حقوق ومراكز قانونية.

Abstract

Security is a multi-pronged concept and one of main pillars is legal security. Therefore, The notion of legal security means that the public authority shall be committed to the stability of legal rules, so the existence of this sort of relative stability of this latter helps in stabilizing the legal centres along with providing peace and tranquility. In return, the instability and disruption of these relationships lead to chaos and disruption of the normal life of the individual. To achieve this goal, there is a need to stabilize these administrative decisions so as to guarantee the addressees their rights as well as to stabilize their legal status. One of the most important fundamentals is the empowerment of physical and intellectual effectiveness to the administrative decisions as well as their validity to these decisions. Thus, the legal security seeks to protect individuals from the negative effects of administrative decisions quality and its validity, this ensures and guarantees the rights to live without fear for their rights and legal status.

Keyword: administrative decisions, legal security, negative effects, validity, quality, rights and legal centres.

مقدمة

انطلاقاً من فكرة أنّ غياب الأمن يصنع الفوضى وغياب العدل يصنع الثورة، يعتبر الأمن الغاية التي سعت إليها الحضارات والأمم على مر العصور، وهي أيضاً الغاية التي تسعى المجتمعات والحضارات الإنسانية لتحقيقها، كما أن مختلف الديانات السماوية حثت على وجود الأمن باعتباره ضماناً لتطور واستمرارية المجتمعات، ومن الجدير بالذكر أن الدول تسعى إلى ضمان أمنها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، بالإضافة إلى الحفاظ على أمنها الخارجي، فتكامل عناصر الأمن هذه في أي مجتمع يعتبر بداية حقيقية لمستقبل أفضل.

يعد الأمن من أهم مقومات حياة الإنسان، فشعور الإنسان بالأمن يسمح له بالاطمئنان على نفسه وماله ومركزه، وهذا لا يتأتى إلا بالقانون، وباعتبار أن القانون هو الأداة الرئيسية لتنظيم العلاقات بين أفراد المجتمع، لا بد أن يهدف ويحقق الاستقرار، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال الأمن القانوني الذي يسعى إلى حماية الحقوق والمراكز القانونية للأشخاص وضمان الحد الأدنى من الثبات والاستقرار في المعاملات والمراكز القانونية.

بما أن الأمن القانوني غدا مطلباً ملحاً في كافة مجالات الحياة، قررنا أن نسقط هذا الموضوع في مجال تخصصنا وبالأخص في مجال القرارات الإدارية الصادرة بحق الأفراد.

الإدارة بقصد إشباع الحاجات العامة وتسيير المرافق العمومية لتحقيق الصالح العام تقوم بمجموعة من الأعمال إحداها مادية وأخرى قانونية، فالأولى تتمثل في مجموعة الأعمال والتصرفات التي تأنتها الإدارة تحقيقاً للمنفعة العامة، أما الثانية فتتمثل في العقود الإدارية والقرارات الإدارية، وهذه الأخيرة تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لتحقيق هدفها المتمثل في إحداث أثر قانوني وذلك إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وقد يحدث أن تُمس هذه القرارات الإدارية بالمراكز القانونية للمخاطبين بها مما يؤدي في الأخير إلى المساس بحقوقهم ومصالحهم، مما يجعلها تقع تحت طائلة التهديد واللاإستقرار واللاأمن.

الأمن القانوني وإن كان قد شاع منذ مدة طويلة في بعض الدول، إلا أنه كان محل بحث أيضاً في الفقه الجزائري وهو ما ذهب إليه الأستاذ "أحمد محيو" بقوله¹: أنّ القاضي الإداري يوازن بين حق الإدارة في إلغاء قراراتها وحق الأشخاص في ثبات حقوقهم واستقرار مراكزهم عبر إخضاع الإلغاء الإداري لمبدأ عدم الرجعية ولمبدأ احترام الحقوق المكتسبة التي تؤمن حماية ضد حد أدنى من الأمن القانوني.

¹ بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2018، ص ص 05-06؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 339.

بالإضافة إلى ما تطرق إليه أيضا القضاء الجزائري في اجتهاد له يعدّ الأول من نوعه عالج فيه مسألة الأمن القانوني من خلال قرار أصدرته محكمة النزاع بتاريخ 2012/01/09 تحت رقم 000114، وينص على الخصوص، على أنه "لقاعدة التطبيق الفوري لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ماعدا الآجال التي بدأ سريانها في ظل القانون القديم، استثناءات أخرى، غير المذكورة في المادة 02 من نفس القانون".

وعلى أنّ "قواعد الاختصاص النوعي تدخل في هذه الاستثناءات، وتندرج ضمن مبدأ عدم رجعية القوانين، إذا كانت هذه الرجعية تهدد الاستقرار والأمن القانونيين، أو تمس بالحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للمتقاضين"¹.

وفي تجربة ديمقراطية جديدة تُقيل عليها الجزائر بتعديل بعض بنود دستورها، والمتمثلة في تعديل ستة محاور جديدة، ومن أبرز هذه التعديلات وفق ما جاء في المسودة ترسيخ مبدأ الأمن القانوني الوارد في المحور الأول والمتضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة²، وكما جاء أيضا في الديباجة أنّ: "الدستور يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني"³، ويبقى مشروع تعديل الوثيقة الدستورية مجرد مسودة قابلة للتعديل والحذف والزيادة.

تكمن أهمية هذه الدراسة في أن موضوع الأمن القانوني من المواضيع الحديثة، التي لاتزال قيد البحث، كما أنه ينعكس على مجال القرارات الإدارية إذ أنه يلعب دوراً كبيراً في الحد من الآثار السلبية لنوعية القرارات الإدارية وسريانها.

لقد دفعنا لاختيار هذا الموضوع أسباب ذاتية وأخرى موضوعية لم تكن من باب الصدفة سنأتي على

بيانها كما يلي:

من الأسباب الذاتية شعورنا بأهمية الأمن القانوني في حياة الأفراد، والرغبة في تسليط الضوء على هذا الموضوع كونه يعدّ من اختصاص شعبة القانون الإداري، أما الأسباب الموضوعية تكمن في إدراكنا للأهمية القانونية التي يكتسبها الأمن القانوني في ظل التغييرات والتطورات التي يشهدها المجتمع بصفة مستمرة، هذا من جهة، ومن

¹ محكمة النزاع، ملف رقم: 000114 بتاريخ: 2012/01/09، قضية فريق (خ) ضد والي ولاية سكيكدة، مجلة المحكمة العليا، ع 02، 2012، ص ص 468 - 475.

² مشروع تمهيدي لتعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ماي 2020، ص 16.

³ المرجع نفسه، ص 23.

جهة أخرى دوره في الحفاظ على الحقوق والمراكز القانونية للأفراد باعتبارهم القلب النابض للمجتمع، بالإضافة إلى رغبتنا في إثراء المكتبة الجامعية بدراسة جديدة ليستفيد منها الطلبة.

تهدف هذه الدراسة وبشكل أساسي إلى الكشف عن أهمية مبدأ الأمن القانوني في القرارات الإدارية وتحديد العلاقة بين الأمن القانوني والحماية التي يوفرها للحقوق والمراكز القانونية، كما تسعى أيضا إلى قراءة الدراسات السابقة التي تناولت الأمن القانوني قراءة جديدة.

هناك بعض الدراسات العلمية والأكاديمية التي تناولت موضوع الأمن القانوني إما على شكل مذكرات وهي جد قليلة، أو على شكل مداخلات ودراسات منشورة، ومن أبرزها:

1- حورية أوراك، "مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم فرع قانون عام، كلية الحقوق - سعيد حميدين جامعة الجزائر 01، 2018

انطلقت هذه الدراسة من إشكالية ماهية أسس ومبادئ وإجراءات الأمن القانوني وماهي آليات تفعيلها وتجسيدها؟ متبعة في ذلك المنهج التحليلي والوصفي والمنهج التاريخي. ومن هذا المنطلق قسمت الباحثة موضوعها إلى قسمين الجانب النظري لمبادئ وإجراءات الأمن القانوني في الباب الأول، والجانب التطبيقي لمبادئ الأمن القانوني أي مدى تجسيد هذه المبادئ والإجراءات في الجزائر في الباب الثاني. ومن أهم النتائج التي خلصت إليها أهمية دور القضاء الإداري في أداء دوره لأجل تجسيد القوانين من خلال ضمان استقرار الحقوق والمراكز القانونية والوقوف في وجه الاتساع الكبير للسلطة التقديرية للإدارة بإرغامها على تنفيذ مقررات القضاء ومعاقبته بفرض غرامات تهددية قيمة.

يكمن وجه الاختلاف بين دراستنا وتلك الدراسة، في أن هذه الأخيرة تتعلق بجزيئية تتمثل في آليات تفعيل الأمن القانوني في الجزائر وهي المبادئ التي يقوم عليها الأمن القانوني في الجزائر، أما دراستنا فهي خاصة من حيث الموضوع بمقومات الأمن القانوني في القرارات الإدارية والحماية التي يوفرها لها.

2- صبرينة بوزيد، "قانون المنافسة: لأمن قانوني أم تصور جديد للأمن القانوني"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالة، 2016/2015

تمحور مضمون هذه الدراسة حول تحليل فكرة الأمن القانوني لقانون المنافسة من خلال مناقشتها للإشكالية التالية: هل فعلا أحكام قانون المنافسة تجسد للأمن القانوني أم أنها تمثل تصور جديد للأمن القانوني؟ معتمدة في دراستها هذه على المنهج التحليلي. قسمت الباحثة عنوان بحثها إلى فصلين، الفصل الأول جاء تحت عنوان الأمن

القانوني - قانون منافسة: التصور المبدئي، أما الفصل الثاني فتناولت فيه الأمن القانوني - قانون المنافسة: نحو التهذيب والتعايش. ومن أهم النتائج المتوصل إليها أنّ إلزامية الأمن القانوني بالنسبة للأعوان الاقتصاديين يمتد أولاً كإلزامية للاستقرار.

تشارك هذه الدراسة مع دراستنا في جزئية مفهوم الأمن القانوني، وتختلف عن دراستنا في كونها تتعلق بالقرارات الإدارية والضمانات التي يقدمها الأمن القانوني للحقوق والمراكز القانونية، أما هذه الدراسة تتعلق بالأمن القانوني ودوره في تشجيع الاستثمار.

3- موفق الطيب شريف، "تطور القيمة القانونية لفكرة الأمن القانوني"، ملتقى الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، سبتمبر 2012

تناولت الدراسة موضوع القيمة القانونية لفكرة الأمن القانوني في بحثين اثنين بحيث تعرض في المبحث الأول إلى التطور التاريخي لفكرة الأمن القانوني، أما المبحث الثاني خصصه لمرحلة التطور الفلسفي لفكرة الأمن القانوني. ومن أهم النتائج التي خلصت إليها الدراسة أن الأمن القانوني متعدد الأشكال والمعاني والأبعاد، وتشارك في مجموعها حول مجموعة الحقوق والمبادئ الواجب احترامها تأميناً لقاعدة قانونية سليمة من العيوب. وأن مبدأ الأمن القانوني يعتبر أحد أهم الأسس التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية.

تشارك هذه الدراسة مع دراستنا في جزئية خاصة بالتطور التاريخي للأمن القانوني، غير أن الاختلاف بينهما يكمن في أن دراستنا تتعلق بالأمن القانوني في مجال القرارات الإدارية، أما هذه الدراسة تناولت تطور القيمة القانونية لفكرة الأمن القانوني من حيث التطور التاريخي والفلسفي لها.

لعل من أهم الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز هذه الدراسة قلة الدراسات في موضوع الأمن القانوني بالتحديد في القرارات الإدارية إن لم نقل انعدامها.

بناء على ما سبق يمكن طرح الإشكالية على النحو التالي:

ما هي الضمانات التي ينتج عنها قرارات إدارية تحقق الأمن القانوني؟

ولمناقشة هذه الإشكالية يستوجب طرح تساؤلات عدة يستوجب الإجابة عليها:

1- ما المقصود بالأمن القانوني؟

2- ما هي مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية؟

3- ما هي مقومات الأمن القانوني في السريان إلى القرارات الإدارية؟

4- كيف تعامل القضاء مع فكرة الأمن القانوني في مجال القرارات الإدارية؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة وبلوغ أهداف الدراسة استعنا بالمنهج الوصفي فيما يتعلق بالتعريف بمبدأ الأمن القانوني، والمنهج التاريخي من خلال تطرقنا لدراسة المبدأ من خلال العصور التي مر بها، واستعملنا المنهج التحليلي في تبيان الآثار السلبية لنوعية القرارات الإدارية وسريانها.

وتماشياً مع منهجية البحث في موضوعنا هذا، فقد اعتمدنا على خطة لمعالجة الموضوع من كل جوانبه، وهذا بتقسيمه إلى ثلاث فصول، تطرقنا في الفصل التمهيدي إلى الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية، ثم تقسيمه إلى مبحثين الأول تناولنا فيه مفهوم الأمن القانوني أما الثاني بيننا فيه الطبيعة القانونية للأمن القانوني، في حين أنّ الفصل الأول عالجنا فيه مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية، وهو الآخر قسمناه إلى مبحثين بحيث تمّ تناول ضمان الحصول على القرارات الإدارية في المبحث الأول وضمن فهم فحوى القرارات الإدارية في المبحث الثاني، ثم عرجنا في الفصل الثاني إلى مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية، تناولنا في المبحث الأول مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أما المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى مبدأ تحصين القرارات الإدارية.

وأخيراً استعرضنا في خاتمة الموضوع ما توصلنا إليه من نتائج واقتراحات بخصوص الأمن القانوني في مجال القرارات الإدارية.

الفصل التمهيدي

الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث

الطبعة القانونية

يعتبر الأمن حاجة أساسية للأفراد، كما هو ضرورة من ضرورات بناء وتطور المجتمع وصمام أمان لبقائه، ومرتكز أساسي من مرتكزات تشييد الحضارة، فلا أمن بلا استقرار ولا حضارة بلا أمن، ولا يتحقق الأمن إلا في الحالة التي يكون فيها العقل الفردي والحس الجماعي خالياً من أي شعور بالتهديد للسلامة والاستقرار، فالإنسان يستشعر منذ ولادته حاجته إلى الاستقرار بصورة غريزية ولا يهدأ باله إلا إذا شعر بالأمان والاطمئنان.

الأمن أنواع منها ما هو اجتماعي واقتصادي وسياسي... الخ، وما يهمنا الآن هو الأمن القانوني الذي هو محل دراستنا، وقد تم التطرق في هذا الفصل إلى مفهوم الأمن القانوني (المبحث الأول)، ثم إلى الطبيعة القانونية للأمن القانوني (المبحث الثاني).

المبحث الأول- مفهوم الأمن القانوني

مصطلح الأمن القانوني من المصطلحات التي جذبت اهتمام الباحثين في مجال العلوم القانونية نظراً لارتباطه الوثيق بتجسيد دولة القانون، وسنتناول في هذا المبحث مطلبين يمثل الأول في التطور التاريخي للأمن القانوني وتعريفه، أما المطلب الثاني فسنستطرق فيه إلى أبعاد الأمن القانوني.

المطلب الأول- التطور التاريخي للأمن القانوني وتعريفه

إنّ حاجة الإنسان إلى القانون أو التشريع ينظم به حياته، حاجة فطرية تتطلبها ضرورة تنظيم حياته وعلاقاته داخل المجتمع الذي يعيش فيه، ولما كان القانون ينظم المجتمع البشري والذي هو في تغير مستمر، فإن هذا التغير لا محالة سيغال القانون، وبالتالي سيخضع لمبدأ التطور حتى يمكنه أن يتكيف مع أوضاع المجتمع المتطورة وعلاقاته المتجددة.

على هذا الأساس فإن القانون الذي يحكم المجتمعات الانسانية يتطور بتطورها ويتأثر بالعوامل التي يتأثر بها، فالمجتمع الإنساني خاضع للتطور والتغير حسب المستويات التي يصل إليها الإنسان في كل وثبة حضارية والتي تحدث نتيجة تفاعله مع محيطه.

الفرع الأول- التطور التاريخي للأمن القانوني

يتمّ التطرق في هذا الفرع للأمن القانوني من خلال العصور التالية:

أولاً- الأمن القانوني في العصور البدائية

كان مفهوم القانون في المجتمعات البدائية والجماعات السياسية القديمة التي تحتل في مجموعها الجزء الأكبر من تاريخ البشرية أنه مجموعة أوامر التي تحدد ما هو مسموح وما هو غير مسموح به من تصرفات¹. ففي ظل هذا المفهوم لم يكن هناك مجال لوجود فكرة الأمن القانوني، وذلك بسبب الاستبداد السياسي الذي كان يمارسه الحكام على المحكومين²، بالإضافة إلى أن الحكام كانوا يجوزون على كل السلطات، فلا يوجد حقوق ولا مراكز قانونية إلا التي وضعها الحاكم³.

ثانياً- الأمن القانوني في العصور الوسطى

عرفت هذه المرحلة بسيادة الأعراف التي كانت تُعدّ من أقدم مصادر القانون، فهي من القواعد غير المكتوبة التي اتبعتها الأفراد في سلوكهم أجيالاً متعاقبة، حتى نشأ الاعتقاد لديهم أنها أصبحت ملزمة وأن مخالفتها سيتعرض لجزاء الجماعة، وبالتالي فهو معروف بين الناس ما يُتيح توقع الفرد لتصرفاته حسب ما يقتضيه، كما يوفر أيضاً الاستقرار في الحقوق والعلاقات والمراكز القانونية.

نتيجة لحاجة الانسان منذ القدم بضرورة وجود قواعد قانونية تنظم حياته الاجتماعية، ظهرت مجموعة من القوانين، كقانون صولون وحمو رابي ومانو والألواح الاثني عشر، وهذه القوانين ماهي إلا مجرد تدوين للقواعد العرفية السائدة.

البعض يُرجع جذور فكرة الأمن القانوني لمرحلة القانون الروماني ومن أبرز تجليات ذلك: قانون الألواح الاثني عشر (499-450 ق.م) الذي أتى لإنهاء احتكار الكهنة للنفاذ المادي للقانون ومعرفته وتأويله لصالحهم وإخضاع العامة له⁴.

¹ حورية أوراك، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم فرع قانون عام، كلية الحقوق - سعيد حميدن جامعة الجزائر -01-، تاريخ المناقشة 2018/02/22، ص 36.

² موفق الطيب شريف، تطور القيمة القانونية لفكرة الأمن القانوني، ملتقى الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 05-06 ديسمبر 2012، ص 36.

³ فهيمة بلحمزي، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الحميد بن باديس - كلية الحقوق والعلوم السياسية، مستغانم، 2017-2018، ص 12.

⁴ بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 12.

لعب العرف دوراً كبيراً في تجسيد الأمن القانوني في تلك المرحلة، لأن القاعدة العرفية تنشأ ببطء، وتكون واضحة بالنسبة للمخاطب بها حتى وإن لم تكن مكتوبة، إلا أنها تتوفر فيها صفة الوضوح والاستقرار التي تعتبر من مطالب الأمن القانوني، فالعرف له أهمية كبيرة في توفير هذا الأخير.

ثالثاً- الأمن القانوني في عصر النهضة الأوروبية

في عصر النهضة كانت حركة ثقافية أثمرت بعمق على الحياة الفكرية الأوروبية، فتغيرت نظرة الفقه للقانون، بحيث ظهرت بجانب القانون فكرة أخرى هي فكرة الحق، وفي ذلك يقول دونو¹: " أنه ينبغي النظر إلى القانون باعتباره نظاماً للحقوق وليست نظاماً للدعاوى كما كان يفعل الرومان"، وهذا ما أدى إلى ظهور النظرية الثنائية للنظام القانوني الذي أصبح يتكون من شطرين: أولهما القانون وهو مجموعة من القواعد العامة وثانيهما الحقوق التي يجب أن توفر لها قواعد القانون الحماية اللازمة².

من هنا يمكن القول أنه بلغ الاهتمام بفكرة الأمن القانوني باستقلال بعض الحقوق عن القانون وعدم قدرة القانون المساس بها، باعتبارها حقوق طبيعية، وعلى القانون الوضعي حمايتها.

مع أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بدأ الاتجاه يميل إلى بناء القانون على أساس فكرة الالتزام وليس على فكرة الحق، وانتهى الفقه القانوني إلى فكرة ازدواج النظام القانوني، فهناك³: من جهة القانون ومن جهة أخرى المراكز القانونية الخاصة، وهذه المراكز منها ما هو مبني على الحق وتسمى بالمراكز الشخصية، ومنها ما هو مبني على فكرة الواجب وتسمى بالمراكز الموضوعية.

وبهذا تكون قد ارتسمت معالم نظرية الأمن القانوني الذي من خلاله يستلزم على المشرع مراعاة هذه المراكز القانونية في عمله التشريعي.

فكان أول ظهور للأمن القانوني كمصطلح قانوني في القانون الألماني عُدّة الحرب العالمية الثانية، كنتيجة لنظرة جديدة أصبحت تطبع العلاقة بين الدولة والمواطن تقوم على مفهوم "دولة القانون"، أين أكدت المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية هذا في قرارها بتاريخ⁴: 1961/12/19 "الأمن القانوني كعنصر ضروري لمبدأ دولة

¹ بن عامر بواب، الأمن القانوني من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رقم: 01/06، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، ع 2، جوان 2018، ص 19.

² حورية أورك، المرجع السابق، ص 39.

³ موفق طيب شريف، المرجع السابق، ص 38.

⁴ بن شهرة شول، بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني كقيمة للاستثمار الأجنبي في الجزائر، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، ع 2، ديسمبر 2018، ص 02.

القانون، يُفترض أن يستطيع المواطن توقع التدخلات الممكنة للدولة في مجالها المحمي قانوناً، وتتخذ أحكاماً مناسبة، يجب أن يتمكن من الاطمئنان إلى تصرفه المطابق للقانون الساري، سيعترف به بكل النتائج القانونية التي ارتبطت به مُسبقاً¹.

وقتها قررت المحكمة أنه بالنسبة للمواطن الأمن القانوني يتجلى قبل كل شيء في حماية الثقة، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت هناك علاقة قوية بين الثقة العامة والأمن القانوني.

كما يعتبر الأمن القانوني مبدأ من المبادئ الدستورية في البرتغال وفقاً لرأي الفقه والاجتهاد الدستوري الذي يعتبر أن دستورية المبدأ تنبع من كونه مرتبط بفكرة دولة القانون الديمقراطية¹.

دخلت فكرة الأمن القانوني إلى بعض الدول الأوروبية عبر بوابة قانون المجموعة الأوروبية فكرسته محكمة العدل الأوروبية بمناسبة قضية² (BOSCH) بتاريخ: 1962/04/06، تحت عبارة الثقة المشروعة³ "La Confiance Légitime"، بحيث أصدرت اجتهاد قضائي بهذا الخصوص، وبعد ذلك وبالضبط في: 14 جويلية 1970 قضية أخرى بخصوص نفس الفكرة تحت الرقم: 57/69، كما اعترفت به المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في: 1981/05/05 في قضية (DURBECK) أين تمّ الإقرار بمبدأ الثقة المشروعة والتي تعتبر من عناصر الأمن القانوني.

وفي النظام القانوني الفرنسي الذي شكّل دائماً المرجع التاريخي للقانون الجزائري، نلاحظ أنه تأثر باجتهادات القضاء الأوروبي والألماني، فكان استقباله لفكرة الأمن القانوني من خلال مجلس الدولة الذي لعب فيهما دوراً فاصلاً في مرحلتين اثنتين وهما⁴: المرحلة الأولى تبدأ سنة 1991 بالتقرير السنوي لمجلس الدولة بعنوان "الأمن القانوني" والذي حدّث فيه من حالة عدم الأمن نتيجة التضخم المعياري، عدم استقرار القواعد القانونية، وتردي نوعية القانون، أما المرحلة الثانية بدأت بتقرير مجلس الدولة لسنة 2006 بعنوان "الأمن القانوني وتعقيد القانون" حينها تمّ الاعتراف بمبدأ الأمن القانوني بمناسبة النظر في قضية (Société KPMG).

1- عبد الرحمان الممتوي، الاجتهاد القضائي والأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، 2015/10/07، ص 07.

2- بن شهرة شول، بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 02.

3- تعرف محكمة العدل للمجموعة الأوروبية الثقة المشروعة أنها "كل وضعية في الواقع، ما لم يقرر خلاف ذلك، تُقدر على ضوء قواعد القانون المطبق، وأن يكون القانون واضحاً ودقيقاً حتى يمكن للفرد أن يعرف حقوقه وواجباته موقفة على ضوء ذلك"، أنظر عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، يوم 28 مارس 2008، الدار البيضاء، المغرب ص 05.

4- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص ص 16-18.

الفصل التمهيدي - الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية

فقد عرف الاهتمام بالأمن القانوني مراحل مدّ وجزر من طرف الفقه الفرنسي منذ أكثر من قرن، إلى أن عاد الاهتمام به حالياً بشكل أكثر قوة بعدما كان يُعتبر مجرد مُكوّن من مكونات دولة القانون، فقد عُرف تصور الأمن القانوني لقدماء المؤلفين الذين كانوا لا يجهلون الآثار السلبية لعدم استقرار القانون وذلك في إشارتهم للتوقع القانوني دون استخدام عبارة الأمن القانوني¹.

كما يجد الأمن القانوني تطبيقات قضائية له في النظام القانوني البريطاني، بصفة خاصة حمايةً لتوقعات المؤسسة للأشخاص من التعديلات المفاجئة لسياسات الإدارة العامة².

الفرع الثاني - التحليل اللغوي لمصطلح الأمن القانوني

يشير معنى الأمن القانوني الكثير من الغموض والتعقيد مما أدى بنا إلى دراسته في شقيه الأمن والقانون من أجل الوصول إلى معناه الحقيقي من خلال مجموع التعريفات التي أوجدها الفقه والقضاء.

الشق الأول منه والخاص بالأمن والذي هو حماية ضد كل اعتداء يمس بالأفراد سواء كان في أموالهم أو شرفهم أو عرضهم، سواء كان على المستوى الوطني أو الدولي (فرع أول)، أما الشق الثاني والمتمثل في القانون الذي هو مجموع قواعد السلوك الملزمة التي يجب على الأفراد احترامها بهدف ضمان الأمن والنظام في المجتمع، فالقانون جاء بهدف تحقيق الأمن في ربوع المجتمع، في حين أنه هو في حدّ ذاته بحاجة إلى حماية وذلك من خلال توفير أمن قانوني له (فرع ثاني).

أولاً - تعريف الأمن لغة واصطلاحاً

نتطرق هنا بالتحديد إلى تعريف الأمن لغة واصطلاحاً

1- الأمن لغة

الأمن: الأمان والأمانة بمعنى وقد أمنت فأنا آمن وآمنت غيري من الأمن والأمان، والأمن ضد الخوف، والأمانة ضد الخيانة، والإيمان ضد الكفر والإيمان بمعنى التصديق ضده التكذيب³، ويعني الطمأنينة وعدم الخوف، واليقظة وعدم الخيانة⁴.

¹ عبد المجيد غمبيجة، المرجع السابق، ص 09.

² بن شهرة شول، بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 02.

³ اسماعيل كاظم لواص، محمد سليمان، مراد البلوشي، مقومات الأمن الاجتماعي ووسائله: دراسة تأصيلية فقهية، مجلة البحوث العلمية والدراسات الإسلامية، ع 11، ص ص 47-48.

4- <http://elmasa-security.net/>. (Consulté le 05/01/2020 à 17.00 h).

كما يعني طمأنينة النفس وزوال الخوف، ويكون الأمن في مقابلة خوف العدو بخصوصه. والأمن يتعلق بالمستقبل¹.

2- الأمن اصطلاحاً

المقصود بالأمن ذلك الظرف الضروري لنمو الحياة الاجتماعية وازدهارها، والشرط الأساسي لنجاح أيّ وجه من أوجه النشاط البشري زراعياً أو صناعياً أو اقتصادياً، فهو من ألزم الضروريات لحفظ كيان الدولة وتأكيد استقلالها.

بحيث عرّف عبد القاهر الجرجاني الأمن بأنه²: "عدم توقع مكروه في الزمان الآتي"، ويعبر عنه هنري كيسنجر (Henry Kissinger) وزير الخارجية الأمريكي الأسبق من خلال مجموعة التصرفات التي يقوم بها المجتمع سعياً من خلالها إلى حفظ حقه في البقاء³.

عرّف الأمن من طرف وزير الدفاع الأمريكي الأسبق "روبرت مكنمارا" في كتابه "جوهر الأمن" بأنه⁴: "إن الأمن يعني التطور والتنمية، سواء منها الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية في ظل حماية مضمونة وأن الأمن الحقيقي للدولة ينبع من معرفتها العميقة للمصادر التي تهدد مختلف قدراتها ومواجهتها؛ لإعطاء الفرصة لتنمية تلك القدرات تنمية حقيقية في كافة المجالات سواء في الحاضر أو المستقبل".

الأمن في نظر دائرة المعارف البريطانية هو "حماية الأمة من خطر السيطرة بواسطة قوة أجنبية"، وهو المعنى ذاته الذي أورده دائرة المعارف العلوم الاجتماعية بأنه: "قدرة الدولة على حماية قيمها الداخلية من التهديدات الخارجية"⁵.

عرفه البعض بأنه: "الجهد اليومي المنظم الذي يصدر عن الدولة لتنمية ودعم أنشطتها الرئيسية، مثل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ودفع أي تهديد أو عائق أو إضرار بتلك الأنشطة، لتحقيق الأهداف والغايات التي تعبر عن الرضى العام في المجتمع"⁶.

¹ <https://ar.islamway.net/article/36567>. (Consulté le 05/01/2020 à 17.05 h).

² https://ar.islamway.net/article/36567_ref_prec. (Consulté le 05/01/2020 à 17.05 h).

³ فاتح النور رحموني، مطبوعة الدعم البيداغوجي في مقياس الاستراتيجية والأمن الدولي، موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر علوم سياسية، تخصص استراتيجية وعلاقات دولية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ص 04.

⁴ <http://farahadam90.sudanforums.net/t1121-topic>. (Consulté le 05/01/2020 à 17.15 h).

⁵ عزت عبد الواحد، دراسات تأصيل نظري: مقومات وسياسات الأمن القومي، متوفر في الرابط التالي:

<https://platform.almanhal.com/Files/2/84256>. (Consulté le 05/01/2020 à 17.15 h).

⁶ <http://elmasa-security.net/>, ref préc. (Consulté le 05/01/2020 à 17.20 h).

وقد جاء في تقرير للجنة الدولية للتنمية البشرية أنه: "... لن يعيش العالم في سلام إلا إذا ساد الأمن في حياة الناس اليومية..."¹.

فالأمن يعد من أهم عناصر الاستقرار الداخلي والدولي على حد سواء، لذلك فقد اهتمت غالبية الدول على تفعيل فكرة الأمن على كافة الأصعدة بما في ذلك الأمن القانوني.

كما ذُكر مصطلح "الأمن" في القرآن الكريم في مواضع كثيرة، ومن أمثلة ذلك نجد قوله تعالى بعد: بسم الله الرحمن الرحيم²: {وَكَيْفَ أَخَافُ مَا أَشْرَكْتُمْ وَلَا تَخَافُونَ أَنَّكُمْ أَشْرَكْتُم بِاللَّهِ مَا لَمْ يُنَزَّلْ بِهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا فَأَيُّ الْفَرِيقَيْنِ أَحَقُّ بِالْأَمْنِ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ، الَّذِينَ آمَنُوا وَلَمْ يَلْبِسُوا إِيمَانَهُمْ بِظُلْمٍ أُولَئِكَ هُمُ الْأَمْنُ وَهُمْ مُهْتَدُونَ}، وقوله تعالى³: {فَلَمَّا دَخَلُوا عَلَى يُوسُفَ آوَى إِلَيْهِ أَبَوَيْهِ وَقَالَ ادْخُلُوا مِصْرَ إِنْ شَاءَ اللَّهُ آمِنِينَ}، وقوله عز وجل⁴: {وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا الْبَلَدَ آمِنًا وَاجْنُبْنِي وَبَنِيَّ أَنْ نَعْبُدَ الْأَصْنَامَ}، وقوله عز وجل⁵: {وَضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا قَرْيَةً كَانَتْ آمِنَةً مُطْمَئِنَّةً يَأْتِيهَا رِزْقُهَا رَغَدًا مِنْ كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعَمِ اللَّهِ فَأَذَاقَهَا اللَّهُ لِبَاسَ الْخَوْفِ بِمَا كَانُوا يَصْنَعُونَ}.

ومن خلال هذه الآيات يتضح لنا أن الأمن نعمة عظيمة، بل يكاد يكون من أعظم النعم لأن مقتضاه الأمن النفسي والطمأنينة والسكينة التي يستشعرها الإنسان، فيزول عنه هاجس الخوف، ويحسّ بالرضا والسعادة. والشعور بالأمن غاية في الأهمية، ومن ثم فقد جعله الله عز وجل نعمة جلييلة.

ثانياً- تعريف القانون لغة واصطلاحاً

يحتل القانون عند كل مجتمع مكانة خاصة، ودرجة مرموقة، إذ يعد بمثابة أداة لتنظيم سلوك الأفراد والهيئات، ودونه يدخل المجتمع في مراحل من الفوضى والاضطراب، وعدم الاستقرار.

¹ فهيمة بلحمزي، المرجع السابق، ص 30.

² الآية الكريمة رقم 81-82 من سورة الأنعام.

³ الآية الكريمة رقم 99 من سورة يوسف.

⁴ الآية الكريمة رقم 35 من سورة إبراهيم.

⁵ الآية الكريمة رقم 112 من سورة النحل.

1- القانون لغة

القانون¹: يعني النظام، ويقصد به تكرار أمر معين على وتيرة واحدة، حيث يعتبر هذا الأمر خاضعا لنظام ثابت معلوم.

كلمة القانون هي كلمة يونانية الأصل ويقصد بها العصا المستقيمة، فهي كلمة معربة أخذت من الكلمة اليونانية "Kanun" أو من الكلمة اللاتينية "Kanon"²، وهذه الكلمة في هاتين اللغتين معنى مجازي يدل على القاعدة أو النظام أو المبدأ أو الاستقامة في القواعد القانونية³.

فكلمة قانون تحمل معنى الاستقامة، وتستخدم في المجال القانوني كمعيار لقياس مدى احترام الفرد لما تأمره به القاعدة القانونية أو تنهاه عنه أو انحرافه عن ذلك.

2- القانون اصطلاحاً

القانون هو: "مجموعة القواعد التي تنظم علاقات أفراد الجماعة البشرية بهدف إقامة نظام اجتماعي معين، على أن يكفل المجتمع احترامها بالقوة، عند الضرورة".

وبمعنى آخر القانون هو: "مجموعة قواعد اجتماعية عامة ومجردة يجب احترامها بفرض الجزاء المناسب في حالة مخالفتها"⁴.

الفرع الثالث- التعريف الاصطلاحي للأمن القانوني

يعدّ الأمن القانوني من العناصر المكونة للأمن ككل "La Sureté" فهو من ملامح دولة القانون، وعلى الرغم من ذلك فإنه لم يتم النص عليه صراحة في الدستور أو النصوص التشريعية إلا في بعض الدول.

فعلى الرغم من الصعوبات في الوصول إلى تعريف جامع مانع للأمن القانوني إلا أن الأمر لم يخلو من محاولات الفقه والقضاء، في تحديد معناه.

¹ <https://www.droitentreprise.com/>. (Consulté le 06/01/2020 à 18.30 h).

² عمار بوضيف، المدخل إلى العلوم القانونية: النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ط 04، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 16.

³ محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية: الوجيز في نظرية القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 13.

⁴ محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية: نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006، ص 09.

الفصل التمهيدي - الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية

أولاً- التعريف الفقهي للأمن القانوني

إن نسبة الأمن إلى القانون يوحي أن مصدر الخطر هو القانون، أي الخطر القادم من قاعدة قانونية، سواء كان مصدرها تشريع أو تنظيم أو اجتهاد قضائي، فالأمن القانوني يقتضي أن كل شخص له الحق في استقرار القاعدة القانونية، وأن يكون في مأمن من التعديلات المفاجئة التي يمكنها أن تؤثر على الاستقرار.

عرّف الفقه الأمن القانوني بأنه¹: "معرفة الأفراد لمراكزهم القانونية على نحو دقيق ومؤكد وواضح، إذ يمكنهم ذلك من معرفة ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، وهو ما يتيح لهم التصرف باطمئنان استناداً إليها دون خوف أو قلق من نتائج هذا التصرف في المستقبل".

تمّ تعريفه أيضاً بأنه²: "وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية لغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية بغض النظر عما إذا كانت أشخاص قانونية خاصة أم عامة، بحيث تستطيع هذه الأشخاص ترتيب أوضاعها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمالها دون أن تتعرض لمفاجئات أو أعمال لم تكن بالحسبان صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها هدم ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها".

فكرة الأمن القانوني تعني أنّ على الدولة وهي بصدد إدارة شؤونها عن طريق القواعد القانونية أن توفر أكبر قدر ممكن من الثبات النسبي لتلك القواعد وعدم إمكانية مفاجئهم بقواعد قانونية جديدة تُقوّض ترتيبهم لأوضاعهم وفق ذلك. غير أنّ ذلك لا يعني غل يد السلطة تماماً عن إجراء أي تغيير في القواعد القانونية، وإنّما يعني وجوب إجراء موازنة بين إمكانية التغيير في تلك القواعد وفق ما يتطلبه تطور أوضاع المجتمع وبين حق الأفراد في ضمان قدر كاف من وضوح القواعد القانونية المعمول بها ووجوب التزام من الدولة والأفراد بمقتضاياتها.

وعرّف الفقيه (Panneau Anne)³ الأمن القانوني بأنه: "شرط من شروط جودة القانون التي تكفل الوصول إلى التحقيق الفعلي والدائم لأهداف المعنيين بالقانون".

¹ يسرى محمد العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، ع 3، 2003، ص 122.

² عامر زغير محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، مركز دراسات الكوفة، ع 8، 2010، ص 04.

³ Anne PENNEAU, La sécurité juridique à travers le processus de normalisation, Sécurité juridique et sécurité technique: indépendance ou métissage Conférence organisée par le Programme international de coopération scientifique (CRDP / CECOJI), Montréal, 30 septembre 2003, p 01. (Consulté le 14/01/2020 à 19.00 h) sur le lien suivant: http://www.lex-electronica.org/docs/9-2_penneau.pdf

الفصل التمهيدي - الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية

فالأمن القانوني هو جودة نظام قانوني يضمن للمواطنين فهماً وثقة في القانون في وقت معين، والذي سيكون مع كامل الاحتمال هو قانون المستقبل، إذن فهو يترجم المتطلبات اللازمة لجودة القانون وقابليته للتوقع، فهو يقوم على أمرين مهمين: قابلية القانون للتوقع ووضوح القاعدة القانونية المطبقة.

عرّف عبد المجيد غميحة¹ الأمن القانوني بأنه: "كل ضمان، وكل نظام قانوني للحماية، يهدف إلى تأمين، ودون مفاجآت، حسن تنفيذ الالتزامات، وتلافي أو على الأقل، الحد من عدم الوثوق في تطبيق القانون".

من خلال هذا التعريف فإنّ الأمن القانوني يشكّل ضماناً ضد المفاجآت، والتفادي أو على الأقل الحد من عدم الوثوق في تطبيق القانون. فأمام صعوبة القضاء كلية على الريبة وعدم الوضوح، ينبغي خفض ذلك إلى نسبة مقبولة عن طريق قوانين جيّدة، وقابلة للتوقع، فالجودة ووضوح القاعدة القانونية وقابليتها للتوقع تعدّ معياراً لقياس مبدأ الأمن القانوني وشرطاً لتحقيقه.

كما تمّ تعريف الأمن القانوني بأنه: "غاية تتحقق بحماية الأشخاص من المخاطر الناجمة عن سوء نوعية القانون وعن التغييرات المفاجئة والمتكررة لأحكامه"².

ثانياً - التعريف القضائي للأمن القانوني

ومن بين التعاريف التي أعطيت للأمن القانوني ذلك الذي قدّمه مجلس الدولة الفرنسي في تقريره السنوي بتاريخ: 24 مارس 2006 والذي عرّفه بأنه: "يقضي مبدأ الأمن القانوني أن يكون المواطنون، دون كبير عناء، في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع من طرف القانون المطبّق، وللوصول إلى هذه النتيجة يتعيّن أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة، وألا تخضع في الزمان إلى تغييرات متكررة أو غير متوقعة"³.

يستفاد من قرار مجلس الدولة الفرنسي ثلاث عناصر أساسية تسبب عدم الأمان وهي: التضخم التشريعي، عدم استقرار القواعد القانونية وهو ما يعبر عنه برجعية القوانين، ثم تدهور نوعية المعايير أو ما يمكن التعبير عنه بسوء الاجتهاد القضائي.

¹ عبد المجيد غميحة، المرجع السابق، ص 06.

² بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 24.

³ جابر صالح، أثر فعالية القاعدة الدستورية في تكريس الأمن القانوني، قراءة في الفقه القانوني والفقه الإسلامي، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، المجلد 04، ع 2، ديسمبر 2018، ص ص 50-51.

المطلب الثاني- أبعاد الأمن القانوني

للأمن القانوني بعدين: بعد موضوعي (فرع أول) ويتمثل في نوعية القانون وذلك من خلال الوصول إليه وسهولة فهمه، وبعد ذاتي (فرع ثان) يتأتى من خلال مبدئين هما: مبدأ عدم رجعية القوانين ومبدأ حماية الحقوق المكتسبة.

الفرع الأول- البعد الموضوعي للأمن القانوني: نوعية القانون

يعتبر الوصول للقانون أحد عناصر الأمن القانوني الذي يميز دولة القانون ومعنى هذا أن تبذل السلطات العمومية جهدها لجعل القانون في متناول المواطنين، وتسهيل الوصول إليه وجعله أكثر وضوحاً كي يتمكنوا من التصرف باطمئنان على هدي من القواعد والأنظمة القانونية القائمة بأعمالها وترتيب أوضاعهم على ضوءها، دون التعرض لتصرفات مبالغتة ناتجة عن غموض القانون أو صعوبة العلم به، وهذا ما يؤدي إلى زعزعة استقرار أوضاعهم القانونية.

ولا يقتصر الوصول إلى القانون على الوصول المادي إليه فحسب (أولاً)، بل يتعداها إلى الوصول الفكري أيضاً (ثانياً).

أولاً- النفاذ المادي للقانون

يقصد بالنفاذ المادي إلى القانون، الوصول إلى الدعامات والوسائط المادية المتضمنة للأحكام القضائية كالجرائد الرسمية، القرارات الإدارية والاجتهادات القضائية، سواءاً في شكلها التقليدي (الورقي) أو في شكلها الإلكتروني¹.

لكي يتمكن المواطنون من إمكانية الاطلاع على مجمل القواعد القانونية التي تسري في الدولة التي يعيش فيها، يجب على السلطات العمومية نشر القانون وهو شرط أساسي لذلك، كما أن نشره يُلزم المخاطبين به وإلا كيف يلتزم المواطن باحترام هذه القواعد إذا كان يجهل مضمونها، كما لا يجب أن يكون القانون سراً أو حكراً لمجموعة من الأفراد دون الآخر، كما كان سابقاً في العهد الروماني، وفي هذا السياق جاءت المقولة الشهيرة والمذكورة في جميع الدساتير والأنظمة القانونية وهي²: "لا يفترض بأحد جهل القانون"، والذي جاء بها: "جوستينيان" الذي قرر الاستجابة لمطالب شعبه من خلال إخراج القواعد القانونية التي لم يكن يعلم بها إلا القلة

¹ بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 82.

² م 74 من الدستور الجزائري.

القليلة من حاشيته، وأمر بتعليقها في إثني عشر لوحاً في ساحة المدينة، كتب عليها جميع القوانين التي كانت تطبق على الشعب آنذاك¹.

بناءً على هذه القاعدة لا يُعذر أحد بجهله للقانون لأي سبب كان، فلا يجوز له الاحتجاج بعدم العلم بالقانون، لأنه كان خارج الوطن أثناء نشوء هذا القانون أو كان مريضاً أو أنه أمياً لا يستطيع القراءة، لهذا تعدّ الجريدة الرسمية أكبر ضمانات لنشر القانون وإشهاره بين أفراد المجتمع، فحسب ما يظهر من أحكام م 04 من ق. م. ج، فإن الجريدة الرسمية هي الوسيلة الاجبارية لنشر كل النصوص التشريعية والتنظيمية، وهي تشير إلى ما يلي²: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة"، فالأمر هنا لا يتعلق بالقرارات الإدارية - ما عدا المراسيم - التي يشترط نشرها في الجريدة الرسمية بل تعدّ نافذة بشكل مباشر لصدورها من السلطة التنفيذية التي تنفذها، كمداولات الجماعات المحلية التي تعلق في أماكن خاصة بها، والقرارات الفردية التي تشترط التبليغ الشخصي لذلك لا بُدّ من استبعادها من النشر في الجريدة الرسمية خاصة وأن النص جاء عاماً يشمل كل فروع القانون: أساسي، عادي وعضوي وفرعي³.

وبفضل نشر النص القانوني في الجريدة الرسمية يصبح علنياً ويصبح رسمياً، ومن ثمّ إلزامياً، وتسري في مواجهة كافة الناس، غير أن نشر القانون عندنا عن طريق الجريدة الرسمية، على شكلها التقليدي (الورقي) يبقى محدوداً إلى حدّ اليوم، لأن الحصول عليه قد لا يكون في متناول كافة الناس مما يجعل نشر القانون محدوداً ومن ثمّ صعب الولوج إليه، وربما يكون نشره أكثر فعالية، لما يتم عن طريق السند الإلكتروني ليضمن قرينة العلم به.

يعدّ الشكل الإلكتروني التقنية الجديدة لنشر القانون في الجريدة الرسمية بالمقارنة مع نشره في الشكل الورقي، فمجرد الضغط على الموقع الخاص بالأمانة العامة للحكومة الجزائرية⁴: WWW.JORADP.DZ، تتمكن من الاطلاع على كافة القوانين منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وهذا ما يسمح بتطور وضمان الوصول للمادي للقانون،

¹ حورية أوراك، المرجع السابق، ص 72.

² م 04 من القانون رقم 05-10 المؤرخ في: 26/06/2005 المعدل والمتمم، والمتضمن القانون المدني، (ج ر ج ع 44، المؤرخ في: 26/06/2005)

³ كريمة كريم، تأثير استعمال التقنيات الحديثة في التحقيق الأمن القانون، ملتقى الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 05-06 ديسمبر 2012، ص 101.

⁴ صبرينة بوزيد، المرجع السابق، ص 08.

الفصل التمهيدي- الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية

هذه الطريقة تجسّد الفكرة التي نادى بها الفقه والتي مفادها¹: "إذا كان الفرد لا يذهب إلى القاعدة القانونية، فيجب على القاعدة القانونية أن تذهب إلى الفرد".

ثانياً- النفاذ الفكري للقانون

من أولويات الأمن القانوني ضمان تحقيق قابلية النفاذ المادي للقانون، هذا الأخير الذي يقصد به ضمان وصول القواعد القانونية إلى المخاطبين به كمرحلة أولى عن طريق النشر، لكن لا يكفي النفاذ إليه مادياً، بل يتطلب ذلك أيضاً النفاذ الفكري الذي يقتضي أن تكون القاعدة القانونية واضحة بالإضافة إلى سهولة قراءتها وفهمها.

1- وضوح القانون

إن وضوح القانون يعني عدم غموض ألفاظه، وضرورة تحديدها، فلا تكتفي فقط بإيجاد نص القانون بل أيضاً يجب أن يكون هذا الأخير سهل القراءة وواضح، إذ يتطلب أن تصاغ النصوص القانونية في قالب خارجي معين، حيث يمكن أن تترتب عليه آثار قانونية تكون لصالح المخاطب بالقاعدة القانونية²، فعنصر الوضوح يعد عنصراً مهماً لتحقيق الأمن القانوني لأن في الوضوح حماية لأصحاب الحقوق والمراكز القانونية.

2- القراءة السهلة للقانون

بالإضافة إلى وضوح القاعدة القانونية يجب أن تكون أيضاً سهلة القراءة، فاستخدام لغة واضحة في القانون يسمح للمخاطبين به من معرفة حقوقهم وواجباتهم، فأسلوب القوانين يجب أن يكون سهلاً بسيطاً وخير مثال على ذلك³: قوانين الألواح الاثني عشر التي كانت نموذجاً للدقة، فالأطفال كانت تحفظها عن ظهر قلب.

الفرع الثاني- البعد الذاتي للأمن القانوني: سريان القانون

كل مواطن له الحق في الشعور بالأمان في بلاده والحصول على حقوقه من دون خوف، فمبدأ الأمن القانوني يُفترض أن يكون فيه القانون ممكن الولوج إليه وتوقيعاً متى تحقق فيه الأمن والأمان وهذا ما أكدته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كما يُفترض فيه أيضاً أن تكون المراكز القانونية ثابتة نسبياً وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2006، وهو ما يتأتى من خلال عدم رجعية القوانين (أولاً) ومن خلال حماية الحقوق المكتسبة (ثانياً).

¹- كريمة كريم، المرجع السابق، ص 103

²- حورية أوراك، المرجع السابق، ص 74-75.

³- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 95.

أولاً - مبدأ عدم رجعية القوانين

يقصد به عدم انسحاب أثر القواعد القانونية على الماضي واقتصرها على حكم الوقائع التي تقع ابتداءً من يوم نفاذها¹، فالقانون ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل وهذا يعني أنه ليس للقانون آثار على وقائع حدثت في الماضي في ظل نص معين، وهذا ما نصت عليه م 02 من ق. م. ج²: "لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي. ولا يجوز إلغاء القانون إلا بقانون لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء.

وقد يكون الإلغاء ضمناً إذا تضمن القانون الجديد نصاً يتعارض مع نص القانون القديم أو نظم من جديد موضوعاً سبق أن قرر قواعده ذلك القانون القديم...".

تحرص الدساتير على نص صراحة على هذا المبدأ، وهذا ما نصت عليه م 58 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه³: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".

هذه المادة تؤكد مبدأ المشروعية المنصوص عليها في ق. ع فهي أحد أوجه تطبيقه، وتعيّر عن الأثر المباشر للقوانين.

كما يعتبر مبدأ عدم رجعية القاعدة القانونية من الأسس التي يقوم عليها القانون في كل بلد حتى صار من المبادئ المستقرة في النظم القانونية الحديثة، ويمكن إرجاع ذلك إلى الأسباب التالية⁴:

1- **العدل**: فليس من العدل في شيء أن تحاسب الأفراد عن تصرفات ووقائع حدثت في الماضي، لأنه لا يمكن

لهؤلاء أن يتنبؤوا بما قد يصدره المشرع من قواعد في المستقبل، ولما استحال العلم تعين سريان القانون فقط على المستقبل لا على الماضي.

2- **الحرص على استقرار المعاملات**: يعتبر مبدأ عدم رجعية القوانين ضماناً لا غنى عنه لإرساء معالم النظام والاستقرار في المجتمع، لأن سريان القانون على الماضي يؤدي إلى اضطراب المعاملات وتداخلها بحكم إخضاع العلاقة الواحدة لقاعدتين مختلفتين.

¹ عبد المجيد لخداري، فطيمة بن جدو، الأمن القانوني والأمن القضائي، علاقة تكامل، الشهاب، مجلد 04، ع 02، جوان 2018، ص ص 389-390.

² م 02 من ق. م. ج.

³ م 58 من الدستور الجزائري.

⁴ عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية: النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص ص 204-205.

3- الثقة في القانون: يؤدي تطبيق القانون بأثر رجعي إلى انعدام الثقة في القانون، ويصبح أداة لهدم المجتمع بدلاً من حمايته وبنائه، ويضعف الإحساس بالأمن القانوني¹.

بالرغم من هذه المبررات التي تؤكد على الحكمة من إقرار هذا المبدأ، إلا أن الفقه الإداري قد أجاز بعض الاستثناءات على هذا المبدأ والتي تتمثل في²:

- (أ) جواز تطبيق القرار بأثر رجعي إذا ورد نص قانوني يسمح بذلك.
- (ب) جواز تطبيق القرار بأثر رجعي لتصحيح الوضع القانوني الذي أقامه قرار سابق حَكَمَ القضاء بإلغائه.
- (ج) جواز رجعية القرارات الأصلح للمتهم - وخاصة في القرارات التأديبية - إذ أن الحكمة من الرجعية في مثل هذه الحالة تتعلق بمنع الظلم، أي حتى لا يُطبَّق على المتهم عقوبة في وقت يعترف فيه المشرع بعدم فائدتها.
- (د) جواز رجعية القرارات الإدارية بالضرورة، ومثال ذلك رجعية القرارات الإدارية في حالة السحب، والرجعية من أجل تصحيح القرارات المعيبة، وكذا رجعية القرارات الإدارية تطبيقاً لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وأخيراً رجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعة الاختصاص.

ومن خلال ذلك نلاحظ أن الأمن القانوني كفكرة يأبى سريان قواعد التشريع الجديد على وقائع أو تصرفات تمت في فترة زمنية سابقة على نفاذه، ذلك أن الأفراد تصرفوا على أساس التشريع الذي كان قائماً حينئذ والذي كان يفترض علمهم به. أما التشريع الذي سيصدر لاحقاً فلم يكن في وسعهم العلم به مسبقاً.

ثانياً- مبدأ حماية الحقوق المكتسبة

الحق المكتسب هو: "وضع شرعي بموجبه تتحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص جراء قانون أو قرار إداري من الإلغاء أو التعديل"، أو هو: "وضع شرعي يجعل للشخص الاختصاص بمنفعة مادية أو معنوية"³.

¹ الحاج قاسم غوثي، عبد القادر جلاب، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، ع 01، 2018، ص 75.

² أحسن راجحي، الأعمال القانونية الإدارية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص ص 39-40.

³ زياد خالد المرفجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، ص 02، متوفر في الرابط التالي:

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=38609>. (Consulté le 21/01/2020 à 20.00 h).

عرف مجلس الدولة الفرنسي الحق المكتسب في أحد أحكامه بالقول¹: "إنها الحقوق المتولدة عن القرارات الإدارية الفردية والنهائية"، ووفقاً للقضاء الدستوري الفرنسي فإن الحقوق المكتسبة هي مبادئ ذات قيمة دستورية لا يجوز المساس بها.

يقصد بهذا المبدأ باختصار وجوب احترام الآثار التي أنتجتها القرارات الإدارية الصحيحة وعدم التعرض إليها إلا طبقاً للأشكال والشروط الموضوعية لذلك، فالحقوق المكتسبة تقوم على مبدأ مهم وهو مبدأ الأمن القانوني والذي يقضي بعدم اضطراب وتحصين الحقوق التي يتحصل عليها الأشخاص، في حين أننا نلاحظ أن حماية الحق المكتسب هو محل نزاع بوجود مبدأ آخر، وهو مبدأ الشرعية والذي يقتضي الالتزام بأن تأتي القرارات الإدارية على وقت ما قرره القانون، ومن ثمّ إذا لم تراعى قواعد المشروعية في القرار الإداري فيكون جديراً بالسحب.

إنّ التوازن بين هذين المبدئين لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تحديد أجل يتاح في بحر سحب القرارات متى تبين عدم مشروعيتها (تطبيق مبدأ المشروعية) على أن تتحصن هذه القرارات والحقوق التي رتبها بانقضاء هذا الأجل (تطبيقاً لمبدأ الأمن القانوني)².

ثالثاً- مبدأ حماية الثقة المشروعة أو التوقع المشروع

ومفاد هذا المبدأ هو حماية الأشخاص من الآثار السلبية للتغيير الحاصل في القانون، فالثقة المشروعة هي³: من الأفكار الحديثة في القوانين الأوروبية، وترتبط هذه الفكرة ارتباطاً وثيقاً بفكرة الأمن القانوني وتعتبر صورة من صورها، وهي بذلك تعدّ فكرة ذات قيمة دستورية استناداً إلى م 02 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789.

والثقة المشروعة تعني التزام الدولة بعدم مباغطة الأفراد أو مفاجئتهم بما تصدره من قوانين أو قرارات تنظيمية تخالف توقعاتهم المشروعة والمبنية على أسس موضوعية ومستمدة من الأنظمة القائمة التي تبناها الدولة⁴.

وعمقتضى هذه الفكرة يجب احترام التوقعات المشروعة للأفراد، والمبنية على القواعد والأنظمة القانونية السارية المفعول، بما يجعلهم يطمئنون إلى نتيجة أعمالهم وتصرفاتهم، وعدم مفاجئتهم أو هدم توقعاتهم

¹- <http://almerja.com/reading.php?idm=50011>. (Consulté le 14/02/2020 à 20.00 h).

²- بن شهرة شول، بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 04.

³- عليان بوزيان، أثر فعالية القاعدة الدستورية في تحقيق الأمن القانوني والقضائي للحق في العدالة الاجتماعية، مداخلة بالملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدينة، يومي 11-12 نوفمبر 2014، ص 10.

⁴- الطيب بلواضح، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع 9، المجلد الثاني، مارس 2018، ص 711.

الفصل التمهيدي- الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية

المشروعة، فإذا كان الاعتداء على الحقوق القائمة اعتداء على الأمن القانوني، فإنّ تحديد الآمال المشروعة وإحباطها لا يقل إخلالا بفكرة الأمن القانوني.

المبحث الثاني- الطبيعة القانونية للأمن القانوني

إنّ تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الأمن القانوني ليست بالأمر الهين، فهي تعتبر من المسائل الأكثر تعقيداً وذلك راجع إلى الخلاف القائم بين الفقهاء وحتى بين مواقف الأنظمة القانونية المقارنة حول اعتبار أن فكرة الأمن القانوني تمثل قيمة عامة في النظام القانوني يجب السعي لبلوغها (مطلب أول) أو أنها تمثل مبدأ قانونياً عاماً (مطلب ثاني).

المطلب الأول- الأمن القانوني قيمة للنظام القانوني

يرى جانب من الفقهاء أن فكرة الأمن القانوني تمثل قيمة عامة في النظام القانوني يجب السعي لبلوغها دون أن يكون بالإمكان إثارتها كقاعدة ملزمة، فمهما كان الوصف الذي يطلق على فكرة الأمن القانوني سواءً تم اعتبارها¹: أساس القانون، حاجته الأولية أو الحيوية، غايته أو وظيفته، فكل هذه الصفات تصبّ في أنّ الأمن يشكل قيمة يجب بلوغها، فهو القيمة الأولى التي يجب على الأنظمة القانونية أن تبلغها وهذا ما عبر عنه (Georges Ripert).

لقد سعت الأنظمة القانونية لبلوغ قيمة الأمن القانوني وهذا لحاجتها الماسة له عبر مراحل تطوره بدءاً بالقانون الروماني الذي يعتبر مرجع نشأته إلى غاية يومنا هذا، فقانون الألواح الاثني عشر (499-450 ق.م) الذي كان نموذجاً في الدقة والوضوح والسهولة، كما يُعتبر أهم الأحداث في تاريخ روما حسب²: "PHMalaurie)"، فكانت هذه بداية لتبسيط القوانين وأن القانون الروماني أسس لمبدأ الأمن القانوني واعتبرها قيمة سائدة «Une valeur prépondérante».

بفعل ما يعرفه العالم المعاصر من تطورات متلاحقة، أضحت الأمن القانوني قيمة متطلبة سواءً على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي، فعلى الصعيد الاقتصادي نجد أن الأمن القانوني يعتبر عاملاً أساسياً لرفع الكفاءة الاقتصادية في الدول، كما يعتبر مجالاً للتنافس في الجاذبية الاستثمارية للدول المستقبلية، وفي هذا الصدد اعتبر

¹ بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 34-35.

² صرينة بوزيد، قانون المنافسة: لا أمن قانوني أم تصور جديد للأمن القانوني؟، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 45، قالة، 2016/2015، ص 38.

البنك الدولي في تقرير له أن¹: "الأمن القانوني وتطبيقه الصارم والمنتظم يُعدّ عاملاً أساسياً في تنافسية بلد ما ويسمح بزيادة جاذبيته كسوق للاستثمار"، أما على الصعيد الاجتماعي نلاحظ أن قيمة الأمن القانوني هي قيمة يتطلبها المجتمع من خلال تكوين علاقات اجتماعية آمنة ومستقرة تتيح ازدهار العدالة والتنمية، فحسب (Paul Roubier)²: "حيثما غابت هذه القيمة الأساسية المتمثلة في الأمن القانوني، سوف لن تتمكن أية قيمة أخرى من الاستمرار...". بالإضافة إلى قوله أيضاً³: "الأمن القانوني هو القيمة الاجتماعية الأولى التي يجب الوصول إليها". «La sécurité juridique est la première valeur social à atteindre».

نلاحظ أن الأمن القانوني كقيمة أساسية يجب بلوغها لم يُثر فقط في الجانب الفقهي بل تعدى ذلك أيضاً إلى العديد من المواقف الرسمية سواء كان ذلك على المستوى الدولي أو الداخلي، فعلى المستوى الدولي نلاحظ أنّ المحكمة الأوروبية اعتبرته قيمة أساسية بتاريخ: 1987/10/22 بأن: "الاختلاف بين محاكم الدول الأعضاء فيما يتعلق بصحة التصرفات على مستوى المجموعة الأوروبية، من شأنه أن يهدد وحدة النظام القانوني للمجموعة ويُفوّض الحاجة الأساسية للأمن القانوني".

نجد أيضاً أشهر إثارة رسمية لقيمة الأمن القانوني في تقريرين لمجلس الدولة الفرنسي: التقرير الأول كان عام 1991 بعنوان "الأمن القانوني" بحيث أبرز الاختلالات التي لحقت بالنظام القانوني الفرنسي كالتضخم التشريعي والتنظيمي، عدم الاستقرار وتردي نوعية القانون، وانتقد ما تسببه تلك الاختلالات بعدم الأمن لدى المواطن، أما التقرير الثاني كان سنة 2006 بعنوان "الأمن القانوني وتعقيد القانون"، تمّ التطرق فيه إلى التعقيد المتزايد بأحكام نصوص وتأثير ذلك على دولة القانون، مع اقتراح جملة من الحلول لتجنب ذلك⁴.

ومن الأمثلة التي نص عليها مجلس الدولة في قراراته على أن الأمن القانوني قيمة قانونية هو أن أحكام تقادم استحقاق الديون على أشخاص القانون العام إنما: "سُنّت في إطار تحقيق المصلحة العامة، ولاسيما لضمان الأمن القانوني للسلطات العامة من خلال الحدّ من الدعاوى المرفوعة ضدها، دون المساس بحقوق الدائنين التي يمكن المطالبة بها ضمن الشروط والأجال المحددة بموجب هذه الأحكام".

¹- Banque Mondiale, **Le droit des affaires et le développement du secteur privé en Algérie**, Département Finance, Secteur Privé et Infrastructure Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, 27 Avril 2005, p. 26; (Consulté le 24/02/2020 à 22.00 h) sur le lien suivant: <http://documents.worldbank.org/curated/en/778721468202179797/pdf/32945010french.pdf>.

²- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 36.

³- Roubier Paul, **Théorie général du droit, histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs Sociales**, Dalloz, Paris, 2005, P.269; 04 ص، المرجع السابق، ص 37-36.

⁴- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 36-37.

بالإضافة إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي أثار القيمة القانونية للأمن القانوني، نجد أيضاً المجلس الدستوري الفرنسي أبدى حرصه على تكريس وحماية هذه القيمة في: قرار له بتاريخ: 2005/12/29 والذي اعتبر فيه أن نص م 78 من قانون المالية لسنة 2006 يعدّ مخالف للدستور، مؤسساً ذلك قوله بـ: "اعتباراً أن تعقيد هذه المواد يتجلى بصفة خاصة في طول م 78 وفي طابعها المتداخل وغير المفهوم بالنسبة للمكلف بالضريبة، وفي أحكامها الملتبسة أحياناً بالنسبة للموظف، بالإضافة لتضمنه العديد من الإحالات إلى أحكام أخرى، التي هي ذاتها متداخلة، إنّ الارتياح الناتج عن كل ذلك من شأنه أن يكون مصدراً لعدم الأمن القانوني، وبالأخص لسوء الفهم، الاحتجاجات والمنازعات"¹.

أما على المستوى الداخلي نلاحظ أن الجزائر لم تعطي اهتمام كافي ولا عناية واضحة لقيمة الأمن القانوني، باستثناء بعض الإشارات السريعة في كلمات افتتاحية للملتقيات والندوات منها²: كلمة وزير العدل لدى افتتاح أشغال الملتقى الدولي بتاريخ: 2008/12/18 حول "التحكيم الدولي في ظل ق. إ. م. إ الجديد" حيث اعتبر أن التنافس في ظل عولمة الاقتصاد فرض على الجزائر توفير جوّ من الأمن القانوني الذي يأتي برؤية واضحة بخصوص التشريع وبالطمأنينة بخصوص حل النزاعات، وإشارة وزير العدل أيضاً بتاريخ: 2015/03/01 بمناسبة افتتاح ندوة "العقد التوثيقي في ضوء الاجتهاد القضائي للمحكمة العليا"، حيث اعتبر الوزير أن العقد التوثيقي يكتسي أهمية بالغة في ضبط العلاقات والمعاملات وتحقيق الأمن القانوني داخل المجتمعات.

المطلب الثاني- الأمن القانوني مبدأ عام للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي يستنبطها القضاء ويعلن ضرورة الالتزام بها، والتي يكشف عنها القاضي من خلال الضمير القانوني العام في الدولة ويطبقها على ما يعرض عليه من منازعات.

والمبادئ العامة للقانون لا يشترط ورودها في نص قانوني مكتوب فقد تكون خارجة عنه، يستخلصها القاضي من طبيعة النظام القانوني وأهدافه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقيم الدينية والثقافية السائدة في المجتمع.

ومن المبادئ القانونية العامة التي استخلصها مجلس الدولة الفرنسي وأضحت قواعداً أساسية في القانون الإداري ونظام القانون العام: مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق

¹- المرجع نفسه، ص 37.

²- المرجع نفسه، ص 38.

الفصل التمهيدي - الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية

العامّة، ومبدأ المساواة أمام التكاليف العامّة، ومبدأ الحق في التقاضي، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ومن أهم هذه المبادئ أيضاً مبدأ الأمن القانوني.

عرف الفقيه الفرنسي "اندرية دي لوبادير" المبادئ العامّة بأنها¹: "عدد من المبادئ التي لا تظهر مصاغة في نصوص مكتوبة ولكن يعترف بها القضاء باعتبارها واجبة الاتباع من الإدارة وإن مخالفتها تمثل انتهاكاً للمشروعية".

إن فكرة الأمن القانوني ذات منشأ قضائي، فالقضاء نوع وطور تطبيقاتها بشكل مستمر، كما أن هذه الفكرة كانت محل دعم فقهي كبير، إلا أنّ تكييف الأمن القانوني كمبدأ عام لاقى انتقادات شديدة من قبل بعض الفقهاء، فمن خلال ذلك سيتمّ عرض التوجهات المؤيدة (فرع أول) والتوجهات المعارضة (فرع ثان).

الفرع الأول - التوجه المؤيد لتكييف الأمن القانوني كمبدأ عام للقانون

إن قيمة وقوة أي مبدأ تأتي من قوة مرجعه ومصدره، وعلى اعتبار أن الدستور هو أسمى مصدر في النظام القانوني، فقد يستمد الأمن القانوني منه صفة الدستورية ويصبح مبدأً دستورياً وليس فقط مبدأً عادياً. لقد ذهب توجه كبير إلى تكييف الأمن القانوني كمبدأ عام للقانون، فالبعض يرى أنه كذلك باعتباره مكوّن أساسي لدولة القانون.

لقد نصت العديد من الدساتير الدولية على الأمن القانوني كمبدأ مستقل بذاته لأهميته البالغة، ففي ألمانيا تم الإقرار بدستورية هذا المبدأ، بحيث يعتبر مبدأً مستقل بذاته، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية منذ 1961 أن²: "مبدأ دولة القانون يتضمن كعنصر جوهري للأمن القانوني"

كما يُعتبر مبدأ الأمن القانوني من المبادئ الدستورية في البرتغال، وفقاً لرأي الفقه والاجتهاد الدستوري الذي يعتبر أنّ دستورية المبدأ تنبع من كونه مرتبط بفكرة دولة القانون الديمقراطية³، وفي هذا السياق أكدت المحكمة الدستورية المجرية سنة 1992 أن⁴: "الأمن القانوني هو من بين العناصر الضرورية المكونة لدولة القانون، ودون احترامه لا يمكننا الحديث عن دولة القانون".

¹- <http://www.alnoor.se/article.asp?id=249693>. (Consulté le 24/02/2020 à 23.00 h)

²- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 39.

³- عبد الرحمن الممتوي، المرجع السابق، ص 07.

⁴- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 39.

يعتبر الأمن القانوني أيضاً مبدأ عام مستقل للقانون وهذا ما تمّ الكشف عنه بفعل الحاجة لمواجهة تزايد المخاطر القانونية، وفي هذا السياق قال (Nicolas Molfessis): "أنّ مبدأ الأمن لم يتبلور إلاً بفعل الانتهاكات المتزايدة باستمرار في حق الأمن القانوني ذاته، وأنّ ظهور مبدأ الأمن القانوني إنما أتى بردة فعل ضد اضطرابات النظام القانوني"، فأكثر التطبيقات العملية لهذا الرأي نجدها على مستوى القضاء الأوروبي، وفي هذا السياق صرّحت محكمة العدل للمجموعة الأوروبية أنّ المبدأ العام للأمن القانوني هو: "قاعدة قانونية يتوجب احترامها في تصنيف المعاهدة" وأنّ الأمن القانوني هو: "مبدأ متأصل في النظام القانوني للمجموعة الأوروبية"¹.

ومن جهة أخرى نجد أنّ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان راعت مقتضيات الأمن القانوني، بالحدّ من الآثار السلبية لاجتهادها وذلك بتعديل غير متوقع للحق في الحياة الأسرية في العلاقات خارج إطار الزواج، ومّا جاء في القرار:² "مبدأ الأمن القانوني المتأصل في قانون الاتفاقية كما هو الحال في قانون المجموعة، يعفي الدولة البلجيكية من إعادة النظر في التصرفات أو المراكز القانونية السابقة على منطوق هذا الحكم".

كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي، اعتمد على مبدأ الأمن القانوني سنة 2006 في القانون الإداري الفرنسي في قضية شركة (KPMG)، ومّا جاء في قرارها:³ "يتعين على الهيئة المتمتعة بالسلطة التنظيمية أن تَسُنّ لدواعي الأمن القانوني، التدابير الانتقالية التي قد تستدعيها لائحة جديدة، لاسيما عندما يرجح أن تتسبب القواعد الجديدة في ضرر بالغ بالمراكز التعاقدية السارية المبرمة بشكل قانون [...] بسبب غياب أية تدابير انتقالية في المرسوم المطعون فيه، فإنّ المقتضيات والمحاذير التي يفرضها ستؤدي لاضطرابات تصيب العلاقات التعاقدية المشروعة المبرمة قبل صدوره، ممّا يتعارض مع مبدأ الأمن القانوني ومن ثمّ يتوجب إلغاء المرسوم محل الطعن".

الفرع الثاني- التوجه المعارض لتكييف الأمن القانوني كمبدأ عام للقانون

بخلاف التوجه المؤيد الذي سبق ذكره يوجد توجه آخر معارضا تماماً له وينتقده بشدة ويبنى موقفه على التحليل الموضوعي لمفهوم الأمن القانوني، بحيث لا يمكن تصور هذا الأمر كمبدأ عام للنظام القانوني.

يرى جانب من الفقه أنّ الأمن القانوني لا يمكنه أن يكون مبدأ عام للقانون طالما أنّ مفهومه ليس محدداً تحديداً كافياً بل ويتضمن العديد من التناقضات سواء في مضمونه أو في آثاره القانونية، وبالتالي وجب أن يبقى خط توجيهه يتجسد عملياً من خلال مقتضيات تتمتع بدقة أكثر، ويذهب ذات الفريق إلى أنه حتى وإن اعترف

¹- المرجع نفسه، ص ص 40-41.

²- المرجع نفسه، ص ص 15-16.

³- المرجع نفسه، ص 18.

شكلياً بالأمن القانوني كمبدأ عام للقانون سيظل هذا الأخير تقنياً غير متناسب مع هذا التكييف نظراً لطبيعة مفهومه، وهو ما عبرت عنه (Caroline Salviejo) بقولها: "أنّ الأمن القانوني يرد عادة كمفهوم بديهي غير معرّف بشكل جيد، بحدود غير واضحة [...] وظيفته غير المتجانسة تعكس مبدأ ذو طابع متناقض ومعقد في قانون المجموعة الأوروبية"، وهو ما أكدّه (René Chapus) أنّ مبدأ الأمن القانوني يعكس مفهوماً واسعاً لدرجة أنه أصبح ذا دلالة غير واضحة¹.

بالمقابل نجد فريق آخر ينتقد هو الآخر تكييف الأمن القانوني كمبدأ عام للقانون، مرتكزين في ذلك على عدم اعتماد مبدأ الأمن القانوني على نحو خاص ومستقل، وفي هذا يؤكد (Ingrid Fournol) بأنّ الطابع المستقل لمبدأ الأمن القانوني كمبدأ قابل للتطبيق العملي يكون محل تشكيك حينما لا يستخدم كأساس وحيد لاتخاذ قرار قضائي، وذلك عندما يتم ذكره بجانب مبادئ أخرى. فعلى حدّ قوله نادراً ما يتم الاعتماد على مبدأ الأمن القانوني بمفرده، بل يستغل كمبدأ ملهم لإعطاء قوة قانونية إضافية لمضمون الحكم القضائي.

وذهب البعض إلى القول بأنّ غياب مبدأ الأمن القانوني في قرارات محكمة العدل للمجموعة الأوروبية لن يغيّر شيئاً في القرار المتخذ بشأنها، بالإضافة إلى رأي البعض الآخر المعارض لهذا التكييف بقوله أن مبدأ الأمن القانوني يفتقر لعنصر الإلزام، بحيث أنّ الأمن القانوني في قانون المجموعة الأوروبية لا يعتبر مبدأ ملزماً، وإنما هو توجيهاً للتصرف بحيث أن مخالفته لا توقع أي جزاء².

ومن جهتنا نرى أن الأمن القانوني يمثل قيمة عامة في النظام القانوني يجب السعي لبلوغها وليس مبدأ بديل أنّ معظم الدساتير العالمية لم تنص عليه كمبدأ بل تضمنته التشريعات في طريقة صياغتها.

¹- المرجع نفسه، ص 42.

²- المرجع نفسه، ص 43

ملخص الفصل التمهيدي

تناولنا في هذا الفصل مفهوم الأمن القانوني وذلك من خلال التطرق إلى التطور التاريخي له عبر العصور ابتداء من العصور البدائية مروراً بالعصور الوسطى ووصولاً إلى عصر النهضة الأوروبية، فكان أول ظهور للأمن القانوني في القانون الألماني غداة الحرب العالمية الثانية، وانتقل إلى بعض الدول الأوروبية عبر بوابة قانون المجموعة الأوروبية.

كما تطرقنا إلى التحليل اللغوي والاصطلاحي للأمن القانوني وذكر أبعاده مع تحديد الطبيعة القانونية له، فمنهم من يعتبره قيمة قانونية يجب البلوغ إليها ومنهم من يعتبره مبدأ قانوني عام.

الفصل الأول

مقومات الأمن القانوني في النفاذ

إلى القرارات الإدارية

يعتبر مبدأ الوصول إلى القانون أحد عناصر الأمن القانوني الذي يميّز دولة القانون، ومؤدى هذا المبدأ أن تبذل السلطات العمومية جهدها لجعل القانون في متناول المواطنين، وذلك بتسهيل الوصول إليه وجعله أكثر وضوحاً كي يتمكنوا من التصرف باطمئنان على هدي من القواعد والأنظمة القانونية القائمة بإعمالها وترتيب أوضاعهم على ضوءها، دون التعرض لتصرفات مبالغتة ناتجة عن غموض القانون أو صعوبة العلم به، ما قد يهدم توقعاتهم المشروعة ويزعزع استقرار أوضاعهم القانونية.

المبحث الأول- ضمان الحصول على القرارات الإدارية

بناء على القاعدة الأساسية لا يُعذر أحد بجهله للقانون لأي سبب كان، فلا يجوز لأي شخص الاحتجاج بعدم علمه بأحكام القانون، وبالمقابل فإنه من مقتضيات العدالة تمكين كافة الأفراد من النفاذ السهل لأحكام القانون للاطلاع عليها، لذا يجب على السلطات العمومية نشر القانون وإلا كيف يلتزم المواطن باحترام هذه القواعد، وأن يسلك السلوك الواجب اتباعه إذا كان يجهل مضمونها.

المطلب الأول- واجب الإدارة العامة في إعلان قراراتها

القرار الإداري يكون نافذاً في حق الإدارة بمجرد صدوره، لكن لا يسري في حق الأفراد إلا إذا علموا به بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً وهي: النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية، والتبليغ بالنسبة للقرارات الفردية. القرارات الإدارية باعتبارها ضوابط للسلوك البشري في نطاق الجماعة يجب أن يعلم بها الأفراد حتى يتمكنوا من ترتيب أمور حياتهم وفقاً لمقتضياتها، ومن غير الطبيعي إلزامهم بأمر لا يعلمونها.

الفرع الأول- النشر

يعتبر نشر القرار الإداري وسيلة من وسائل العلم المقررة قانوناً، ويكون ذلك في القرارات التنظيمية (اللائحية) والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد مما يتطلب العلم به من خلال النشر على خلاف القرارات الفردية التي يتطلب التبليغ.

ولقد أقرّ القانون الوسائل التي يعتد بها في النشر وهي: النشر في الجريدة الرسمية، أو النشرات المصلحية التي تصدرها المصالح العامة، وحتى الجرائد الوطنية... الخ.

أولاً- تعريف النشر (الشهر)

النشر هو: "اتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار"¹، ويُعرّف أيضاً: بأنه²: "إعلام أصحاب الشأن بمضمونه بالطريق الذي رسمه القانون" وهو النشر في الجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات اللائحية والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية.

كما تمّ تعريفه بأنه: "وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي للقرار"³.

تأكيداً لذلك نصت م 08 من المرسوم رقم 88-131 على ما يلي: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي، في هذا الإطار، أن تستعمل وتُطوّر أي سند مناسب للنشر والإعلام".

هو ما تؤكدته وتفصّله م 09 من نفس المرسوم حينما نصّت على ما يلي: "يتعيّن على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهمّ علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

إذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقاً لأحكام التنظيم الجاري به العمل".

المسلّم به أنه إذا نصّ القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة إتباعها تلك الطريقة، كما لو نص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة من المدينة أو نشره في الجريدة الرسمية أو نشره في مصلحة خاصة... إلخ، ولا يُعتبر الأفراد قد علموا بالقرار إلا إذا تمّ نشره بالطريقة المقررة، ولا تستطيع الإدارة أن تستبدل بها غيرها ولو كانت الطريقة الجديدة أنجع في العلم، كأن تستبدل باللصق في الأماكن الخاصة بالنشر عن طريق السينما أو الإذاعة... إلخ⁴.

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 618.

² ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 170.

³ عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 181.

⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 618.

ثانياً- شروط النشر

لكي يتحقق النشر السليم ويؤدي مهمته يجب توافر شرطين مهمين هما:

1- يجب أن يكون النشر وفقاً للنص إن وُجد: إذا وُجد نص يقضي بشكل معين أو بشروط معينة لإجراء النشر فإن هذا النص يجب إتباعه، فعلى سبيل المثال فإن مداوات المجالس الشعبية البلدية يجب نشرها¹.

فحسب م 97 من قانون البلدية رقم: 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22 والتي تنص على ما يلي²: "لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى".

هو ما نصت عليه أيضاً م 125 من قانون الولاية رقم: 07/12 المؤرخ في: 2012/02/21 بالنسبة لنشر قراراتها بقولها³: "تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعاً عاماً، وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها".

2- يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار: وهو شرط مهم فعلى الإدارة أن تضمن النشر في جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده، والحكمة من هذا الشرط أن يضمن التحقق من مشروعية هذه القرارات حتى يتهيؤوا للطعن فيها، وهم عالمون بها تماماً⁴.

إذا اكتفت الإدارة بنشر ملخص للقرار وجب أن يكون الملخص وافياً نافعاً للجهالة يسمح لصاحب الشأن بمعرفة كل ما من شأنه أن يمكنه من اتخاذ موقف من القرار سواء بقبوله، أم بالتظلم منه لجهة الإدارة أو الطعن فيه أمام القضاء⁵.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر: دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 119.

² قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج ع 37، الصادرة بتاريخ 01 شعبان عام 1432 هـ الموافق 03 يوليو سنة 2011).

³ قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، (ج ر ج ج ع 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012).

⁴ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 125.

⁵ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 170.

ثالثاً- وسائل النشر

يعتبر النشر عملية تقوم به السلطة المختصة بإصدار القاعدة القانونية أو القرار الإداري بشكلىة معينة تهدف من ورائه إعلام الأفراد بما تتضمنه قوانينها أو قراراتها والاطلاع على مضمونها والالتزام بها، والغاية من ذلك هو تحقيق العلم الرسمي بالقاعدة القانونية.

فالإدارة لها الحرية في اختيار وسيلة النشر التي تراها مناسبة بخصوص قوانينها وقراراتها ما لم يحدد المشرع وسيلة معينة للنشر، كالنشر في الجريدة الرسمية للدولة أو في النشرات التي تعتمدها الإدارات والمصالح العامة أو في الجرائد الوطنية... إلخ، بهدف تحقيق علم الجميع بذلك.

1- النشر في الجريدة الرسمية

إنّ القرارات التنظيمية تندرج حسب درجة السلطة الإدارية التي أصدرتها، فإذا ما تعلق الأمر بقرار تنظيمي أو جماعي أصدرته السلطة المركزية (مرسوم رئاسي، مرسوم تنفيذي، قرار وزاري) فيلزم بنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية طالما كانت هذه القرارات في شكل مواد قانونية.

حيث يتم ختم كل قرار تنظيمي في آخر مادة فيه بالقول: "ينشر هذا... في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"¹.

2- النشرات الرسمية للوزارة

إذا لم يتقرر نشر القرارات في الجريدة الرسمية، تنشر في الجريدة الرسمية للوزارة، وكمثال على ذلك نشر قرارات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في نشرة رسمية خاصة بالوزارة بناء على نص م 07 من المرسوم التنفيذي رقم 03/01 المؤرخ في 2007/05/19 المتضمن تنظيم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي².

3- النشرات المصلحية

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 اختصاصها، سواء كانت عقوداً أو قرارات أو مذكرات أو تعليمات أو مناشيرا، حتى يتمكن المعنيون بها من الاطلاع عليها³. ومنه ما نصت عليه م 96 من القانون الأساسي العام

1- فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص ص 214-215.

2- سامية كريلفة، نشر القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. يحي فارس، المدينة، يومي 11-12 نوفمبر 2014، ص 08.

3- فضيل كوسة، المرجع السابق، ص ص 215-216.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

للوظيفة العمومية¹: "وتنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

يحدد محتوى هذه النشرة الرسمية وخصائصها عن طريق التنظيم".

4- المجالات

جميع أحكام القانون تخضع لهذه الوسيلة سواء تعلق الأمر باجتهادات مجلس الدولة الخاضعة لمقتضيات المرسوم التنفيذي رقم: 01/314 المؤرخ في 2001/12/19 الذي يتضمن إنشائها وتنظيمها وسيرها وكذلك اجتهادات المحكمة العليا في جميع فروع القانون والتي تقدم في مجلة قضائية هي الأخرى².

5- الجرائد الوطنية

جعل المشرع من الجرائد الوطنية، كونها واسعة المقروئية، وسيلة كذلك لنشر بعض المقررات الإدارية. وهو ما نصت عليه مثلاً م 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 254/91 المؤرخ في 27 يوليو 1991 المحدد لكيفيات إعداد شهادة الحياة وتسليمها، والتي تنص: "يحدد قرار الوالي المذكور في المادة 03 أعلاه المجال الترابي المعني، ويكون القرار محل إيداع البلدية، أو أي بلدية معنية، ويعلن عن هذا الإيداع عن طريق الملصقات في مقر البلدية المعنية وأماكنها العمومية لمدة شهرين، ونشر ذلك في إحدى الجرائد الوطنية أو الجهوية بمعدل أربع نشرات تجدد كل خمسة عشر (15) يوماً..."³.

6- المواقع الإلكترونية

وفقاً لـ م 14 من المقرر العام للحكومة المؤرخ في: 2001/07/25 فإنّ مصلحة الإعلام الآلي لدى الأمانة العامة للحكومة تكلف بوضع قاعدة النصوص القانونية بهدف استعمالها من قبل الأمانة العامة للحكومة، وكذلك من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية والمستعملين الآخرين عبر الربط بشبكة الأنترنت⁴.

¹ الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج ر ج ج ع 46، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427هـ الموافق 16 يوليو سنة 2006).

² سامية كرليفة، المرجع السابق، ص 09.

³ فضيل كوسة، المرجع السابق، ص 216.

⁴ سامية كرليفة، المرجع السابق، ص 09.

الفرع الثاني- التبليغ

أقر القانون وسيلة أخرى من وسائل العلم وهي التبليغ، ويكون هذا الأخير في القرارات الفردية، دون أن يقيّد الإدارة بشكل معين في ذلك، وهذا ما سيتمّ التطرق إليه في هذا الفرع.

أولاً- تعريف التبليغ

عرّفه سليمان محمد الطماوي بأنه: "تبليغ الأفراد عن طريق الإدارة"، أي إبلاغه إلى صاحب الشأن شخصياً أو للولي أو الوصي بالنسبة للناصر¹.

كما يعرف أيضاً بأنه: "الطريقة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم فرد أو أفراد معينين من الجمهور"². وعرفه الدكتور عمار بوضياف بأنه: "إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسمياً بنسخة من القرارات بالكيفية المعتمدة داخل الدولة"، في حين عرّفته المحكمة العليا في مصر بأنه: "الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى الفرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور"³.

فالأصل أن يكون التبليغ في القرارات الفردية التي تخاطب أشخاصاً محددين بذواتهم، وتنشئ مراكز قانونية خاصة، وبالتالي كان لزاماً على الإدارة مصدرة القرار، الأخذ على عاتقها عملية إعلان القرار للمخاطب به وتبليغه، وإلا لا يمكنها الاحتجاج به في مواجهته، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري في ق. إ. م. إ. حين أقرّ بميعاد الطعن في القرارات الإدارية يحتسب من تاريخ النشر أو التبليغ⁴، وهذا ما أكدته م 35 من المرسوم 131/88 المؤرخ في: 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل: 04 يوليو سنة 1988، والذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن في نصها "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف"⁵. وفي نفس السياق نصت الفقرة الأولى من م 96 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية"⁶.

1- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 619.

2- عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 131.

3- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 185.

4- م 829 من ق. إ. م. إ.

5- م 35 من المرسوم 131/88 المؤرخ في: 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل: 04 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج ر ج ع 27، المؤرخة في 1988/07/06).

6- م 96 من الامر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

فإذا كان النشر يقيد الإدارة بشكليات معينة عند إجرائه، فإن التبليغ لا يتطلب من الإدارة شكلاً معيناً، لأن الهدف النهائي منه هو توصيل مضمون القرار إلى علم صاحبه بوسيلة مؤكدة، وقد يكون ذلك عن طريق محضر أو عن طريق أي موظف إداري آخر، وقد يكون تبليغ الفرد بأصل القرار أو بصورة منه. وليس للنشر قوة الاعلان (التبليغ)، ذلك لأن العلم الذي يتم بوسيلة النشر هو علم فَرَضِي، بخلاف العلم الذي يتأتى عن طريق الإعلان وهو علم يقيني¹.

ثانياً- شروط التبليغ

إن الإدارة ليست ملزمة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار على أن خضوع الإعلان (التبليغ) لشكلية معينة يجب ألا يجرمه من مقومات كل إعلان، لذا يجب أن يتوفر في هذا الأخير مقومات أساسية وبدونها لا يحقق الإعلان غايته، وتتمثل هذه المقومات فيما يلي²:

- 1- يجب أن يشمل الإعلان على اسم الجهة الصادرة منها سواء كانت الدولة أو أحد الأشخاص العامة.
- 2- أن يصدر الإعلان من الموظف المختص أو أن يُوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملين الأهلية، وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية.
- 3- يجب أن يحتوي الإعلان على جميع عناصر القرار.

ثالثاً- طرق التبليغ (الإعلان)

ألزم المشرع الجزائري الإدارة بتبليغ قراراتها لصاحب الشأن، إلا أنه لم يُبيّن بوضوح شكل التبليغ وبأي كيفية يتم، بحيث ترك المجال واسعاً للإدارة في تبليغ قراراتها بكيفيات وطرق مختلفة وتتمثل هذه الأخيرة فيما يلي:

1- التبليغ المباشر (الشخصي)

وتقتضي هذه الطريقة انتقال موظف رسمي إلى الموجه إليه القرار لإعلانه وترك صورة بمحتوياته³، ويتحقق التبليغ الشخصي بإجرائين هما⁴:

- تسليم نسخة من القرار الإداري للشخص المخاطب به.
- تحرير محضر يؤكد ذلك التسليم ويتمثل في محضر التبليغ.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 131.

² المرجع نفسه، ص 135.

³ عمار بوضيف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهيّة، المرجع السابق، ص 188.

⁴ بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 208.

2- التبليغ بواسطة البريد (الإرسال)

ويقصد به إبلاغ صاحب الشأن شخصياً بالقرار الذي يخصه، ويتم ذلك عن طريق البريد أو أي طريقة تضمن وصول القرار إليه شخصياً، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "إشعار البريد المتعلق باستلام خطاب موصى عليه يعتبر قرينة على الإعلان حتى يثبت العكس...".

وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري أيضاً في نص م 26 من المرسوم رقم: 131/88 السالف ذكره على أن: "تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقاتها بالمواطنين"¹.

وتطرح هذه الطريقة إشكالية تتمثل في متى تبدأ حساب ميعاد رفع الدعوى في مثل هذه الحالة؟ وقد استقر الفقه على أن تاريخ بدأ الميعاد هنا، هو تاريخ الوصول الفعلي للبريد وليس تاريخ إيداعها بمكتب البريد أو دمجها بختم البريد أو تسجيلها في سجل الصادرات وهو ما يتلاءم ومقتضيات العدالة².

3- التبليغ بواسطة الفاكس

إن تطور وسائل الاتصال وتنوعها دفع بالإدارات من استغلال هذه الوسائل الإلكترونية كالفاكس والبريد الإلكتروني في تبليغ قراراتها للأفراد، وهذا ما طرح إشكال قانوني حول مدى قانونية هذا التبليغ؟ وهل يسري القرار في حق الفرد متى بُلغ به بواسطة الفاكس؟

ذهب جانب من الفقه أن الوسائل الإلكترونية كالفاكس تُعدّ أسرع في إيصال العلم بالقرار إلى ذوي الشأن إلا أنها لا تؤدي إلى العلم ذاته، بل تُعدّ قرينة إلى العلم فقط، فقد لا يستلم صاحب الشأن صورة الإعلان ويتسلمه شخص آخر، وقد يكون هو من استلم نسخة القرار لكنها رديئة جداً وعليها كثيراً من آثار المحو، وعدم الوضوح مما يتعذر فهم مضمونها³.

1- م 26 من المرسوم 131/88.

2- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2005، ص 268.

3- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 187-188.

4- التبليغ الشفهي

يعتد القضاء بالتبليغ الشفهي لإعلان الشخص المعني بالقرار، رغم ما يثيره ذلك من إشكالات، من حيث الإثبات في حالة النزاع¹، ففي هذه الحالة يجب على الإدارة إثبات تاريخ التبليغ الشفهي وهو أمر صعب الإثبات.

المطلب الثاني- حق المواطن في الاطلاع على القرارات الإدارية

إنّ النفاذ المادي الفعلي والكامل للقانون لا يتحقق دون الاطلاع على الأحكام القانونية التي تتضمنها الوثائق الإدارية من قرارات، تعليمات، منشورات، نظراً لما تحتويه من تفسير وتحديد لكيفيات التطبيق الإجرائي والموضوعي للقانون.

فحق الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية هو من الحقوق المكفولة لجميع المواطنين، ونظراً للأهمية القصوى لهذا الحق فقد اجتمعت الاتفاقيات الدولية على ضرورة أن يضاف هذا المفهوم إلى دستور البلاد، لكي يصبح حقاً من الحقوق الأساسية للمواطنين.

الفرع الأول- التكريس الدستوري لحق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية

لقد أصبح حق الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية حقاً دستورياً في العديد من دول العالم، وتم ترجمة هذا الحق إلى قوانين تضمن حق المواطن والفرد في الحصول عليها، وتزايد الاعتراف الرسمي بهذا الحق، حيث تبنت العديد من الدول بوضوح هذا الحق في دساتيرها، كما اكتفى البعض الآخر بالإشارة إليه.

من خلال الدساتير الجزائرية (من دستور 63 الى دستور 96) نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يتناول ولو بالشيء القليل حق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية، لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري خطى خطوة عملاقة نحو تكريس هذا الحق من خلال نص م 51 منه والتي جعلت من حق الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية ولأول مرة مبدأ دستوري يستند إليه المواطن بحيث تنص م 51 على أن²: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن.

لا يمكن أن تفسر ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.

¹ محمد صغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر، عنابة، 2017، ص 130.

² م 51 من دستور 2016.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

يحدّد القانونون كيفيات ممارسة هذا الحق"، لينسجم مع ما صادقت عليه الجزائر من اتفاقيات في هذا المجال¹.

من خلال نص م 51 نفهم أن المؤسس الدستوري اعترف صراحة بهذا الحق وهي خطوة جدّ مهمة يجب تثمينها، فالفقرة الأولى منها تعالج القاعدة العامة والمتمثلة في تمكين الأشخاص من الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، لكن الفقرة الثانية تناولت مبدأ السرية كاستثناء على القاعدة العامة المذكورة أعلاه بقولها: "... لا يمكن أن تفسر ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني".

فرغم أنه اعترف بهذا الحق إلا أنه وضع له استثناءات تحدّ منه، فلا يمكن الاطلاع أو الحصول على معلومات من شأنها تضرر بالحياة الخاصة للأفراد كالملفات الإسمية غير قابلة للاطلاع سواء كانت شخصية أو طبية، أو معلومات تفسر بمصالح المؤسسات كالوثائق التي تفسر أسرار المداورات الحكومية والسلطات المسؤولة المنتمبة للسلطة التنفيذية، أو حتى تلك المعلومات التي تكون سبب في زعزعة الأمن الوطني كسرّ الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، أمن الدولة والأمن العام.

ما يمكن ملاحظته أنّ هذا التكريس جاء متأخراً مقارنة مع الدول الأخرى، ففي دول الجوار نجد على سبيل المثال دولة المغرب استحدثت نصاً دستورياً يكفل الحق في الحصول على المعلومات عام 2011، إذ يكفل الدستور الجديد للمملكة المغربية الذي صدر في: 29 يوليو 2011، الحق في الحصول على المعلومات، وينص الفصل 27 منه على أن²: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية

¹ من أهم الاتفاقيات التي كفلت هذا الحق وصادقت عليها الجزائر نجد:

— الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تبنته الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 بباريس، وانضمت إليه بموجب المادة 11 من دستور 1993، (ج ر ج ع 64، مؤرخة في 10/09/1963).

— العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1976، والبروتوكول الاختياري الأول الملحق به المتعلق بتقديم شكاوى من قبل الأفراد، اعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في: 16/12/1966، دخل حيز النفاذ في: 23/03/1976، صادقت عليهم الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم: 67/89، مؤرخ بتاريخ: 16/05/1989، (ج ر ج ع 20، صادر في: 17/05/1989).

— الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، اعتمد في نيروبي بتاريخ 27/06/1981، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 37/87، مؤرخ في 03/02/1987، (ج ر ج ع 06، صادر في 04/02/1987).

— الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المعتمد بتونس في ماي 2004، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 62/06، مؤرخ في 11/02/2006، يتضمن التصديق على الميثاق العربي لحقوق الإنسان، (ج ر ج ع 15، صادر في 05/03/2003).

² دستور المملكة المغربية، نشر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادرة بتاريخ: 30 يوليو 2011، الظهير الشريف رقم 1، 11، 91 الصادر بتاريخ 29 يوليو 2011.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرافق العمومية. ولا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة".

كما يعدّ هذا الحق أحد أهم الحقوق التي تمّ تكريسها في المنظومة القانونية التونسية، ويعتبر المرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في: 11 جوان 2011 يتعلق بتنقيح وإتمام المرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية النص القانوني المؤسس لهذا الحق، والذي يحتوي على 24 فصل خوّلت لكل شخص طبيعي أو معنوي حق النفاذ إلى المعلومة، باستثناء المعلومة التي تؤدي إلى إلحاق الضرر بالأمن العام أو بالدفاع الوطني أو بالعلاقات الدولية فيما يتصل بهما أو بحقوق الغير¹.

بحيث نجد الفصل الثالث منه ينص على أنه²: "لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية كما تمّ تعريفها بالفصل 02 من هذا المرسوم سواء كان ذلك بإفشائها بمبادرة من الهيكل العمومي أو عند الطلب من الشخص المعني مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها بهذا المرسوم"، وهو ما تمّ تكريسه أيضا في نفس البلد من خلال دستور سنة 2014 في الفصل 32 باستعماله عبارة³ "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة، تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال".

أما في الدول العربية مثلا الأردن ومصر نجدها نصّت على حق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية في دساتيرها، فمثلا نجد أن الدستور المصري الصادر عام 2012 لينص في م 47 -للمرة الأولى في تاريخ الدساتير المصرية المتعاقبة صراحة- على حرية تداول المعلومات بعد إخضاعها لعدد من القيود أهمها خصوصية الأفراد، وحقوق الآخرين، والأمن القومي⁴.

¹ المرسوم 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، ع 39، المؤرخة في 2011/05/31).

² لمزيد من المعلومات اطلع على بوابة - التشريع. تونس (البوابة الوطنية للإعلام القانوني) على الرابط التالي:

http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2011-41-du-26-05-2011-jort-2011-039_2011039000412. (Consulté le 27/02/2020 à 20.00 h).

³ لمزيد من المعلومات اطلع على دستور تونس عام 2014 على الرابط التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar. (Consulté le 27/02/2020 à 20.20 h).

⁴ مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان، نحو قانون حرية تداول المعلومات في مصر، أوراق السياسات 13 ماي 2015، ص 09.

وبتاريخ 04 يوليو 2013 تم إيقاف العمل بالدستور بموجب الإعلان الدستوري الصادر بذلك التاريخ، ليحل نص م 68 من الدستور المعدل محل نص م 47 وذلك من خلال النص على¹: "أن المعلومات والبيانات والإحصائيات ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمدا. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع والتلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة وفقا للقانون".

كما احتلت الأردن المرتبة الأولى بين الدول العربية في مؤشر حرية تداول المعلومات، وفقا للتقرير السنوي الخامس حول الحريات الصحفية والمخصص للحق في الوصول للمعلومات" وذلك من خلال القانون رقم 2007/27 الذي يحمل اسم "ضمان حق الحصول على المعلومات" الصادر في: 2007/06/17².

الفرع الثاني- النص التشريعي لحق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية

يجد حق الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية أساسه القانوني في قانون البلدية رقم 90-08 الملغى في م 22³، والقانون الحالي رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وذلك من خلال م 14 والتي تنص على أنه⁴: "يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية. ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

نلاحظ أن هذا القانون يسمح لكل شخص بالاطلاع على قرارات ومستخرجات مداوات البلدية بشرط أن تتوفر في هذا الشخص "المصلحة" للحصول على نسخة منها، ولا يختلف الحال بالنسبة لقانون الولاية رقم 90-09 الملغى في م 21⁵، والقانون الحالي رقم 07/12 المتعلق بالولاية، حيث أجازت م 32 منه للمواطنين

¹- المرجع نفسه، ص 09.

²- مؤسسة حرية الفكر والتعبير، دراسة حول حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، ط1، برنامج الحق في المعرفة، 2011، ص 104.

³- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية (ملغى)، (ج ر ج ع 15، المؤرخة في 16 رمضان عام 1410 هـ).

⁴- قانون رقم 11-10، المرجع السابق.

⁵- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية (ملغى)، (ج ر ج ع 15، المؤرخة في 16 رمضان عام 1410 هـ).

أصحاب المصلحة حق الاطلاع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي أو الحصول على نسخ جزئية أو كاملة منها بقولها¹: "مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة باحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرية الإعلام والنظام العام، يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضرات مداوات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته"، وهو ما نصّ عليه القانون البلدي الفرنسي الصادر في: 05 أفريل 1884².

الفرع الثالث- الإقرار التنظيمي لحق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية

تعتبر الجزائر من بين الدول التي عملت من خلال عملية الإصلاح الإداري والمؤسسي إلى ترشيد علاقة الإدارة بالمواطن، لذا لجأت إلى إحداث إصلاحات عديدة أهمها إصدار المرسوم 88-131 والذي يعتبر قفزة نحو محاولة تعزيز الشفافية وتحسين علاقة الإدارة والمواطن وترميم الثقة بينهما، وهو النص الوحيد المتعلق بصفة مباشرة بتنظيم موضوع علاقات الإدارة بالمواطن، بحيث تضمن هذا المرسوم 42 مادة موزعة على أربعة فصول، ونجد إشارة إلى حق المواطن في المعلومة في القسم الأول من الفصل الأول (أحكام عامة) لهذا المرسوم، تحت مسمى "إعلام المواطن" بحيث تنص الفقرة الأولى من م 10 من نفس المرسوم على تمكين المواطن من الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بنصها: "يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني...".

من خلال نص المادة نلاحظ أن المرسوم 88-131 لم يحدد ويوضح مفهوم مصطلح الوثائق والمعلومات الإدارية محل الاطلاع، كما لم ينص أيضاً بصفة واضحة على كفاءات التقديم لمباشرة حق الاطلاع على الوثائق، دون أن يُشير إلى شكل الطلب سواء كان كتابي أو شفوي، وهو ما نصت عليها الفقرة الثانية من م 10 من نفس المرسوم على أنه: "... ويتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/ أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها. ويجب على كل مواطن يُمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب".

1- قانون رقم 07-12، المرجع السابق.

2- وفي القوانين المقارنة نجد أن القانون البلدي الفرنسي الصادر: 05 أفريل 1884 وهو الأكثر قدماً، إذ تنص م 58 منه على أنه: "لكل ساكن له حق طلب الوثائق والحصول نسخة كاملة أو نصفية عنها للتقارير الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي، وكذا ميزانيات وحسابات البلدية، ويمكن لأي كان أن ينشرها تحت مسؤوليته". للاطلاع أكثر أنظر: رضوان سلامن، حق الصحفي في الوصول الى مصادر المعلومات والحصول عليها: بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية، مجلة العلوم الانسانية، ع 37/36، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2014، ص 149.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

فالمشرع الجزائري مكّن الأشخاص من حق الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بعين المكان مجاناً، مع تسليم نسخة منها إلى الطالب على نفقته شرط ألا تؤدي عملية النسخ إلى الإضرار بالوثيقة.

كما أن المرسوم 88-131 لم يتطرق على الإطلاق للآجال التي يجب على الإدارة أن تستجيب فيها لطلب الاطلاع¹، مقارنة بالقوانين الأخرى التي تحدد آجالاً لفحص طلبات الاطلاع على الوثائق الإدارية، والتي تتراوح بين شهر وعدة أيام.

رغم أن المرسوم شدّد على الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية ووضع حدّ للغموض والسرية في النشاطات، وألزم الإدارة بإعلام المواطنين بالمعلومات باستعمال وتطوير كل وسائل البث والنشر والإعلام، إلا أنه وضع قيود وشروط من أجل الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وتمثل هذه القيود في احترام الحياة الشخصية والمعلومات المصنفة، وتلك التي يحميها السرّ المهني، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من م 10 السالفة الذكر من نفس المرسوم بقولها: "... في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني"، وفي هذا السياق نصت م 48 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة مجوزته أو أي حدث أو أي خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ما عدا ما تفتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السرّ المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"².

ونجد كذلك أن المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن أجاز للإدارة إمكانية رفض الاطلاع على الوثائق الإدارية أو حتى نشرها أو تسليم بعضها متى تعلق الأمر بحماية بعض المصالح والأسرار ولا سيما ما تعلق بها حياة الأفراد الخاصة، ومن قبيل ذلك الملفات الطبية، كشوف الحساب والراتب... إلخ، وهو ما نصت عليه م 11 على أنه: "لا يجوز للإدارة المسيّرة أن تنشر أو تسلّم أي وثيقة أو أي خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية، بصرف النظر عن أحكام المادة 10 السالفة الذكر، ما لم يرخّص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة من المعني".

¹ بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 220.

² م 48 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني- ضمان فهم فحوى القرارات الإدارية

تصدر الإدارة العامة العديد من القرارات الإدارية والتي من شأنها التأثير في المخاطبين بها، فتحقيقاً للأمن القانوني وجب أن تكون هذه القرارات واضحة ومفهومة بعيدة عن التعقيد، وفي متناول من صدرت بحقهم.

المطلب الأول- مبدأ الوضوح القانوني وتطبيقه على القرارات الإدارية

يحظى الأمن القانوني بأهمية كبيرة في جميع فروع القانون، فهو مرتبط بكل الارتباط بحقوق الأفراد، ذلك أنه لا بدّ من توفير سهولة النفاذ الفكري للقوانين بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة من خلال توفير إعلام قانوني فعال وصياغة واضحة، لتمكين الأفراد من الاطمئنان على استقرار مراكزهم.

ولكي تتسم القرارات الإدارية بالوضوح القانوني (فرع أول) يجب صياغتها صياغة جيدة بعيدة عن الغموض والتعقيد، ولا يتأتى ذلك إلاّ باتباع جملة من المراحل (فرع ثان) والضوابط (فرع ثالث)، ومع ذلك لا تسلم هذه الصياغة من العيوب والنقائص (فرع رابع)، وهذا ما سيتم عرضه في هذا المطلب.

الفرع الأول- تعريف مبدأ الوضوح القانوني

إنّ استقرار المراكز القانونية وثبات الحقوق وأوضاع العلاقات في المجتمع سواء التي بين الأشخاص العامة أو الخاصة يتأتى من خلال صياغة ذات جودة عالية تتسم بالوضوح، فكلّما كانت النصوص القانونية واضحة من حيث الصياغة والمدلول، بسيطة إلى إجراءات الوصول إليها كانت هذه النصوص عاملاً مثبتاً لما تنشئه من المراكز القانونية والحقوق، فجودة هذه النصوص تؤدي إلى إرساء مبدأ الأمن القانوني والذي بدوره يعمل على استتباب الأمن في المجتمع.

فلكي تتصف هذه النصوص بالجودة يجب أن تتحقق عناصر وهي¹:

أولاً- وضوح النص القانوني

لعلّ من أهم الصفات التي قد تفقد النص قيمته هو الغموض الذي يكتنف بعضه أو كلّه، الأمر الذي قد يؤدي به إلى كثرة التفسيرات والتأويلات، وربما قد يكون عرضة للانتهاك أو الاختراق.

¹- خالد روشو، جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الدستور، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، ع 4، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، سبتمبر 2019، ص ص 55-57.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

فجودة هذه النصوص من شأنها الاتّصاف بالوضوح بالنسبة للمخاطبين بها، فمسألة الوضوح تعتبر عاملاً حاسماً في تطبيقها وتنفيذها.

ثانياً- سهولة وصول النص القانوني إلى الفئة المستهدفة منه

إنّ أهمّ التحدّيات التي تواجه جودة النص القانوني هي التعقيدات التي يتّصف بها النص نفسه، أو كثرة النصوص القانونية ممّا يؤدي إلى صعوبة وصوله إلى الفئة المستهدفة منه، وهذا ما يتعارض مع متطلبات الأمن القانوني، فاللغة القانونية في مجملها تتطلّب الدقّة، وهو ما يتطلّب نص القرار الذي يجب أن يكون ذا جودة عالية.

ثالثاً- قابلية النص للتوقع

إنّ مسألة صياغة النص القانوني بشكل دقيق وواضح من شأنه اكتساب الثقة والمشروعية، الأمر الذي يجعل منه نصّاً قابلاً للتطبيق قابلاً للتوقع.

تبعاً لذلك تعرّف إمكانية التوقع على أنّها: "التفكير في حدوث أمر ما في المستقبل بناء على شواهد وأدلة في الحاضر"، فالنص الذي يفتقر إلى صفة التوقع هو نص قابل للزوال وعدم الثبات والاستمرارية.

هناك مبدأ في الصياغة القانونية يسمّى مبدأ الوضوح، فيقدّم الوضوح القانوني على أنه "المرادف النحوي" لعبارة "لا يعذر بجهل القانون" وهذا ما يجعل "وضوح القانون" أمر إلزامي، فقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي، "بمبدأ الوضوح القانوني" مستنداً على م 34 من الدستور، مميزاً بذلك بين هدف القيمة الدستورية لإمكانية الوصول القانون والوضوح القانوني مستنداً في ذلك على المواد التالية: 4، 5، 6، و 16 من إعلان 1789، الذي يهدف إلى "حماية موضوعات الحقوق من تفسير مخالف للدستور أو ضدّ خطر التعسف، دون نقل إلى السلطات الإدارية والسلطة القضائية مهمة تحديد القواعد التي عهد الدستور بموجب قرارها فقط"¹.

كما اعترف القانون السويسري بشكل أساسي بمبدأ الوضوح القانوني من خلال الاجتهاد القضائي بحيث يجب أن يكون القانون دقيقاً بدرجة كافية حتى يتمكن المدعى عليه من معرفة حقوقه والتزاماته في القضية المحددة، وهو ما استنبطته المحكمة الفيدرالية السويسرية من مبدأ الشرعية في م 05 من دستور الفيدرالي، على سبيل المثال في مجال المساهمات العامة، فموضوع الضريبة يتم تحديده في القانون "بوضوح ودقة كافيين"².

¹-Alexandre FLÜCKIGER, *le Principe de la clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal*, Cahiers du conseil constitutionnel N°21 dossier: la normativité, janvier 2007, P 2.

²- Ibid, P 2.

ولمبدأ الوضوح القانوني وجهين اثنين¹:

— سهولة القراءة (La Lisibilité): النص المقروء هو نص واضح، وهذا يعني سهولة الفهم، وهي بسيطة عموماً، ويجب أن تكون مختصرة وموجزة، ونجد ذلك في المرجع الروماني، والقانون المدني الفرنسي لسنة 1804، والقانون المدني السوري لسنة 1907.

— القابلية الملموسة (La Concretisabilite): النص المعياري هو نص واضح وأكثر دقة وتفصيلاً، فمن السهل أن يفهمه القاضي عندما يحكم في قضية معينة، كما يجب أن يكون تطبيقه في حالة معينة أكثر أماناً ويمكن التنبؤ به، وشرط الدقة مبرر من خلال مبدأ الأمن القانوني وإمكانية التنبؤ بالقانون، وكذلك مبدأ الحماية من التعسف وفصل السلطات، عن طريق الحد من مساحة القاضي للمناورة.

الفرع الثاني- مراحل صياغة القرارات الإدارية

يسبق صدور أي قرار عمل شاق على درجة عالية من الدقة والحرفية تقوم به السلطة التنفيذية من خلال أجهزة تابعة لها، والتي تعمل بمنظومة إعداد وصياغة القرارات، فعرف مجلس الدولة الفرنسي صياغة النص القانوني بأنه²: "مجموع القواعد والمبادئ والأساليب التي يجب إتباعها عند إعداد النصوص القانونية سواء تعلق الأمر بالنصوص التشريعية أي القوانين أو الأوامر أو القرارات الوزارية"

إن إعداد هذه القرارات يمر بمراحل متعددة ومتتالية تسلم كل منها إلى المرحلة التي تليها، منذ مولد أو بروز فكرة هذه القرارات، وحتى إصدارها ونشرها لتطبق على الجميع، لذا كان لزاماً علينا أن نُعرِّج على هذه المراحل لما لها من أهمية بالغة في إعداد القرارات الإدارية، والتي تتمثل فيما يلي:

أولاً- مرحلة تحضير مشروع نص القرارات الإدارية على مستوى الجهة المختصة

باعتبار أنّ السلطة التنفيذية تمثل الإدارة، فإنّه بإمكانها المبادرة بتحضير نصوص القرارات الإدارية التي تدخل في إطار صلاحيتها تطبيقاً للسياسة التي ترسمها ضمن مخطط عمل الحكومة.

تحتوي بعض الوزارات على مكاتب دراسات ملحقّة بالأمانة العامة مباشرة تكلف بتحضير مشاريع القرارات، كما أنه من المفروض أن تتوفر كل وزارة على مصلحة قانونية مكلفة بذلك، وفي حالة عدم توفرها على

¹ - Ibid, P P 3-4.

² النصوص القانونية التشريعية الصادرة تطبيقاً للبابين السادس والسابع من الدستور: أي تناسق؟، ص 01 متوفرة على الرابط التالي: <http://www.ena.tn/wp-content/uploads/2019/02/lharmonisation-des-textes-juridiques-dans-le-cadre-de-lapplication-de-la-constitution.pdf>. (Consulté le 07/03/2020 à 23.00 h).

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

ذلك نجد أنّ المديرية التقنية أو مؤسسات عامة خاضعة لوصاية الوزارة تقوم عملياً بتحضير مشاريع القرارات الإدارية، وإرسال العناصر الضرورية الخاصة بالمشروع إليها.

بعدها تبادر الوزارة صاحبة المشروع بالاتصال مع الوزارات المعنية مباشرة بمشروع القرار بغرض الحصول على موافقتها خاصة الهيئة الحكومية المكلفة بالوظيف العمومي.

وعند الاقتضاء يمكن للوزير صاحب مشروع القرار أن يستشير جهات غير حكومية كالخبراء والمختصين أو المهنيين... إلخ بغرض حصول القطاع على حلول قانونية أكثر وضوحاً.

لكي يحقق مشروع القرار الغاية المرجوة منه، تقوم المصلحة المعنية بصياغة أولية للمشروع التمهيدي وبعد مراجعته عدة مرات تقوم بإجراءات تثبيته، ثم يتم إعداد ملف بهدف تنظيمه وصولاً إلى الصيغة النهائية للأسباب الموجبة والهيكل الأولي لمشروع القرارات، فبعد موافقة الوزير المشرف على القطاع يرسل في 40 نسخة إلى الأمانة العامة مرفقاً بعرض الأسباب¹.

ثانياً- مرحلة المسودة الأولى للقرارات الإدارية

تبدأ في هذه المرحلة عملية التجسيد الواقعي لتلبية الاحتياجات، وتحقيق الأغراض التي رمت إليها هذه القرارات، كما تمّ تحديدها بالأسباب الموجبة، على شكل مسودة أولى المرغوب إصدارها، بحيث يجب أن تسند هذه المهمة إلى جهة متخصصة في صياغة هذه القرارات، والمفترض في الجزائر أنّ هذه الجهة هي الأمانة العامة للحكومة².

ثالثاً- مرحلة إصدار القرار الإداري

وهي قيام السلطة المختصة بصياغة القرارات الإدارية بصورتها النهائية وإعطائها قوتها القانونية الملزمة³.

الفرع الثالث- ضوابط صياغة نص القرار الإداري

بما أنّ الصياغة هي علم وفن له منهجية وأساليب، لذا لا بد من وجود ضوابط تسهّل إدراك الغرض الذي

¹ فاطمة الزهراء رمضاني، أثر الصياغة الجيدة للنص في دعم مبدأ الأمن القانوني، الملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. يحيى فارس، المدينة، يومي 11-12 نوفمبر 2014، ص ص 4-5.

² حيدر سعدون المؤمن، مبادئ الصياغة القانونية، دائرة الشؤون القانونية، قسم اقتراح التشريعات، ص 08، متوفر على الرابط التالي: http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1542%5Csiyagha.pdf. (Consulté le 07/03/2020 à 19.30 h).

³ المرجع نفسه.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

من أجله تم إصدار القرار إدراكاً كلياً وتفصيلاً، لأن إدراكه جزء من تطبيقه وتنقسم الضوابط إلى قسمين أساسيين هما:

أولاً- القسم الشكلي

ويتناول المعرفة بالقواعد العامة واستراتيجية الجهة صاحبة القرار والمؤثرات العامة والخاصة في نص القرار وهي كالتالي¹:

1- الضوابط اللغوية: يجب على الصائغ أن يكون على دراية باللغة التي يصدر فيها نص القرار، فلا بد له أن يعرف تراكيب الجمل ومبانيها وصياغتها ومؤداها، فاللغة في مجال الصياغة تعبر عن الحس القانوني، كما أنّها تبين قدرة المبدع صانع القرار.

2- الضوابط القانونية: تنقسم القواعد إلى عدة أقسام نظراً لعدة اعتبارات من حيث الرابطة القانونية يأتي العام والخاص، الدولة والأفراد ومن حيث قوة الإلزام توجد قواعد آمرة وأخرى مكملة.

3- موافقة الجهة صاحبة القرار: لا بد لصياغة القرارات ألا تتعد عن التطور الذي تشهده الجهة صاحبة القرار بهدف الارتقاء بمستوى العمل الإداري.

4- المؤثرات العامة والخاصة بنص القرار: تلعب الظروف العامة والخاصة دوراً كبيراً في العملية الإدارية بحيث تعكس هذه الأخيرة دوافع الإدارة وظروف المجتمع وطبيعته وثقافته.

5- القسم الموضوعي: وفيه يتم التأكد من آليات التنفيذ العملي في مجال الصياغة والهيكلية العامة وآلية السريان، والتأكيد على الأحكام الموضوعية أي الأمور التي يرغب مصدر القرار في وضعها.

ثانياً- الجانب الفني في صياغة نص القرارات

تعتبر صياغة نص القرار من المسائل الفنية الضرورية مستندة في ذلك على أسس ومبادئ سليمة خالية من الأخطاء والتعقيد، لذا يجب أن يكون سهل الفهم بالنسبة لكافة المتعاملين مع نص القرار، لكي يتحقق له النفاذ، فلا جدوى لقرار لا نفاذ له.

لتضمن عنصر الدقة والوضوح في نص القرار لا بد من استعمال أسلوب مبسط في التركيب وتجنب العبارات الغامضة لأنّ النص الغامض أو غير واضح الدلالة إنما يدل على ضعف الصياغة²، لذا يجب أن يصاغ

¹- فاطمة الزهراء رضاني، المرجع السابق، ص 5-7.

²- المرجع نفسه، ص 7.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

نص القرار بالشكل الذي يفهمه المواطن البسيط، لأنه في النهاية هو الطرف المخاطب به، لذا ينبغي أن تكون هذه النصوص جيدة من جميع جوانبها، حيث لا تكون غامضة، ولا مبهمة وغير قابلة للتفسيرات والتأويلات¹. ويتشكل نص القرار من جزأين²:

1- العناصر المرجعية لنص القرار

ويحتوي على بيانات أساسية تشكل الهيكل الداخلي لنص القرار وتمثل في:

(أ) رقم نص القرار: مثال: القرار رقم: 2020/ 10.

(ب) تاريخ نص القرار: مثال: القرار صادر بتاريخ: 2020/02/12.

(ج) عنوان نص القرار: مثال: القرار يتضمن نزع الملكية أرض من الخواص لتشييد محطة بركة لنقل المسافرين.

(د) ديباجة نص القرار: وهي تمهيد أو مدخل لموضوع ما، وتشمل العناصر التالية:

– ذكر السلطة المختصة شخصيا باتخاذ نص القرار: بحيث تعتبر قاعدة الاختصاص من النظام العام، إذ يترتب عليها البطلان في القانون الإداري.

– ذكر السلطة المقترحة أو المعدّة للتقرير لاتخاذ نص القرار.

– ذكر المقتضيات المعتمد عليها لاتخاذ النص: ويقصد بها ذكر النصوص القانونية المرجعية، أي النصوص القانونية السابقة ذات العلاقة بالموضوع المنظم.

مثال: قرار يتضمن نزع الملكية استنادا إلى القانون رقم: 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المتمم.

2- متن النص (الضوابط الموضوعية لصياغة نص القرار)

لتجنب النقائص في صياغة نص القرار يجب معرفة دقيقة بالقواعد المعتمدة في تحريرها، ومن أبرز المعايير التي يجب الحرص على اعتمادها³:

العرض المحكم: ويكون يجمع النصوص ويربط أجزائها وكشف غاياتها بكل دقة ووضوح من أجل الوصول إلى نص محكم، لذلك يجب اتباع الخطوات التالية:

¹ - خالد روشو، المرجع السابق، ص 59.

² - فاطمة الزهراء رمضاني، المرجع السابق، ص 7-11.

³ - المرجع نفسه، ص 12-16.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

الجانب الشكلي: ونجد به ما يلي:

1- ترتيب الأفكار وإعداد خطة لنص القرار: وذلك بعد جمع الوثائق والاطلاع عليها وفهمها أو فهم كل ما يتصل بها من أجل ترتيبها وفقا لمنهجية مضبوطة ضمن خطة محكمة.

2- المقدمة والخاتمة

– المقدمة: وهي تمهيد للدخول إلى نص القرار، بهدف التعريف بالموضوع المراد البحث فيه وأهميته وتحديد المفاهيم وشرح دلالاتها لجلب انتباه القارئ إلى مضمون البحث.

– الخاتمة: هي ذرة البحث وحصيلته، وتعقب البحث وتتميز بالقصر.

أ) الجانب الموضوعي

1- تحرير نص القرار ومعانيه.

2- ذكر مكان اتخاذ نص القرار: يوضع المكان الذي اتخذ فيه نص القرار في الأسفل، مثال: مديرية أملاك الدولة بالجزائر العاصمة.

3- توقيع نص القرار: بعد اتباع المراحل والإجراءات المتخذة لإعداد نص القرار تأتي مرحلة التوقيع من الجهة المصدرة، فتتحول من مجرد مشاريع إلى نصوص كاملة قابلة للتنفيذ.

4- تنفيذ نص القرار: مشروع نص القرار يكون قابل للتنفيذ، ويقف ذلك على نقطتين أساسيتين هما:

5- الأولى تتعلق بتاريخ العمل بنص القرار ويكتسب صفته المشروعة بمجرد إمضائه، وامهارة بصيغة نهائية، والثانية تتعلق بالنشر والتبليغ وذلك بإبلاغ نص القرار لكل من يهمه ذلك.

الفرع الرابع- عيوب صياغة القرارات الإدارية

سبق وأن تطرقنا لمجموعة من المراحل التي تمر بها صياغة القرارات الإدارية، مع تحديد جملة من الشروط من المهم توافرها للقول بسلامة وصحة الصياغة، فكلما كانت هذه الأخيرة سليمة كلما زادت ثقة المواطن بالإدارة، أما إذا كان العكس وشاب الصياغة فصور أثر ذلك على تطبيق القرار تطبيقا سليما وبالتالي أثر على ثقة المواطن بالإدارة، لذا يمكن حصر العيوب الأساسية والجوهرية التي تشوب عملية الصياغة في العناصر التالية¹:

¹- هيثم الفقي، الصياغة القانونية، ص ص 12- 13، متوفر في الرابط التالي:

<http://twitmails3.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/users/243785516/628/attachment/pdf>.(Consulté le 15/03/2020 à 23.50 h).

-أنظر أيضا: نبيلة بن عيشة، دور الصياغة التشريعية في سن النص القانوني، ص 05.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

أولاً- الخطأ المادي، فقد تقع أخطاء مادية أثناء الطباعة إما بسبب وجودها في أصل القرار أو مسودته، وفي أحيان كثيرة تؤدي إلى التأثير في المعنى، وأحياناً إلى تغيير ما أرادته المشرع.

ثانياً- الخطأ القانوني، وعادة يكون غير مقصود، بحيث يستوجب التصحيح. كما قد يكون الخطأ من نوع النقص، حين يأتي إغفال لفظ في نص القرار بحيث لا يستقيم الحكم بدونه، فيجب تداركه.

ثالثاً- الغموض، وهو نقص غير واضح الدلالة، إذا لا يدل على ما فيه بالصيغة التي وُضع فيها، ويحتاج لفهمه أن يستكمل من خارج عبارته مما يضطر المشرع أو الحكومة في هذه الحالة إلى إصدار "تفسيرات" لإزالة الغموض.

رابعاً- التعارض، فقد يصطدم قرار مع قرار آخر بحيث لا يمكن الجمع بينهما على الرغم من فهم مضمونه كل على حده.

خامساً- التزايد والتكرار في القرار ذاته أو في قرارين مستقلين، وهذا من شأنه إحداث إرباك وإرهاق لا مبرر لهما، كما أنه يقود إلى إفراز ثغرات أكبر في القرار.

المطلب الثاني- المنشورات الإدارية: أداة تفسير الإدارة العامة لقراراتها

تطلق الإدارة مسميات كثيرة عن الأعمال التي تقوم بها أو على الوثائق التي تصدر عنها، التوجيهات أو الآراء أو الاقتراحات أو التعليمات أو المنشورات، ولعلّ أبرز هذه الأعمال والوثائق الإدارية التي يمكن أن تتضمن قراراً إدارياً هذه الأخيرة التي هي محل دراستنا، وعليه سنحاول التعرف عليها (فرع أول) وتبيان طبيعتها القانونية (فرع ثاني).

الفرع الأول- تعريف المنشورات

يعتبر المنشور من أهم الوسائل المتداولة في النشاط الإداري، إذ يقصد به تلك الوثيقة الإدارية التفسيرية أو التنظيمية ذات صبغة داخلية، تصدر عن السلطة الإدارية العليا في المؤسسة الإدارية إلى المستويات الدنيا التابعة لها والتي تدور في فلكها، يستهدف حُسن أداء المرافق العامة للوظائف المنوطة بها، فهي عبارة عن بيانات أو تفسيرات أو توجيهات يُصدرها رئيس المصلحة إلى مرؤوسيه، وقد تستهدف إعلامهم بالقوانين الجديدة أو القائمة¹.

1- حسين كمون، المركز المشار للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 24 أبريل 2018، ص 118.

كما يُعرّف أيضاً بأنه: الوثيقة الإدارية التي تتخذها الجهات الإدارية من مرتبة وزير، والي، رئيس دائرة رئيس مجلس شعبي بلدي، مدير مؤسسة، وذلك لأجل توجيه رؤوسيه في كيفية تطبيق القوانين والتنظيمات¹.

عليه يتبيّن من هذا التعريف أن ما يميّز هذه المنشورات أنّها موجهة إلى موظفين تابعين لنفس القطاع (مصالح البريد مثلاً، المؤسسات التعليمية كالمنشورات المتضمنة كيفيات تسجيل حملة البكالوريا)، وقد توجّه إلى موظفين تابعين لقطاعات أخرى خارج القطاع الذي يشرف عليه متخذه.

كما تعرّف أيضاً بأنها: "نصوص مكتوبة تصدر إما عن وزير (منشور مشترك)، أو عن رئيس مصلحة لإدارة عمومية، تتضمن أوامر صادرة من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، من أجل تفسير وتطبيق القوانين واللوائح، أو لإحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة"².

تعرف أيضاً بأنها: "عبارة عن الأوامر الرئاسية المكتوبة التي تتسم بطابع العمومية، وتوجه إلى المرؤوسين بصفة دورية"³، وما يميز هذه المنشورات أنّها أوامر خطية أي مكتوبة، ويغلب عليها طابع العمومية والدورية فهي توجّه بصفة دورية إلى طائفة الموظفين.

فهذه الفئة من الموظفين هم ملزمون باحترام هذه المنشورات وإطاعة ما فيها من أوامر على أنّها التفسير الصحيح للقوانين واللوائح بناءً على واجب طاعة المرؤوس لرئيسه، لكن هذه المنشورات لا أثر لها قبيل الأفراد ولا تتضمن بالنسبة إليهم أي تغيير في الأوضاع القانونية.

من خلال ما تمّ تعريفه يمكن تقسيم المنشورات إلى:

أولاً- المنشورات التفسيرية

يتمثل دورها في التذكير برغبة الإدارة في تفسير نص قانوني على نحو معين، دون أن تؤثر على المراكز القانونية فهي مجرد تنظيم تصدره الإدارة للاستعمال الداخلي فقط، ومن ثمّ فلا يمكن الطعن بشأنها⁴، لأنّها لا تلحق ضرر للطاعن.

1- عطاء الله بوحيدة، مبادئ في المراسلات الإدارية مع نماذج تطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 114

2- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 122.

3- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، معهد العلوم القانونية والإدارية، سعيدة، 2009/2008، ص 163.

4- أحمد بركات، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الإداري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2013/2014 م، ص 77.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

فالمنشور التفسيري هو من أجل توضيح مفهوم إجراء وليس لإضافة عناصر جديدة للقانون أو للنظام والتوسع في مجاله بصفة غير قانونية.

ثانياً- المنشورات التنظيمية (اللائحية)

هذا النوع يتضمن قواعد قانونية منشئة أو معدلة أو مُنهيّة للمراكز القانونية، ومن تمّ اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية تقبل الطعن بدعوى الإلغاء، مثلها في ذلك مثل القرارات الإدارية العادية¹.

ثالثاً- المنشورات التنفيذية

تتضمن تعليمات أو أوامر إلى مجموعة من الموجه إليهم لتنفيذها².

رابعاً- المنشورات الإعلامية

هي مجرد منشورات بسيطة كثيرة الاستعمال من الناحية العملية تتوخى نشر وتوزيع معلومات معينة على صعيد الأجهزة الإدارية المرؤوسة³.

فهذا النوع من المنشورات هو مجرد أداة إدارية لنقل المعلومات أو نقطة اتصال بين الرئيس الإداري والمرؤوسين، ومثال ذلك المنشور المتضمن تقليص ساعات العمل بسبب حلول شهر رمضان.

الفرع الثاني- الطبيعة القانونية للمنشورات

بعدما تمّ التعرف على المنشورات في الفرع الأول نتعرف على الطبيعة القانونية لها في هذا الفرع متطرقين في ذلك إلى موقف الفقه والقضاء الإداريين منها، وهذا ما سيتم تفصيله الآن.

أولاً- موقف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية للمنشورات

اختلفت الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للمنشورات وانقسمت إلى ثلاث:

يرى جانب من الفقه أن المنشور ليس له طبيعة وقيمة قانونية، وبالتالي لا يعتبر قراراً إدارياً لأنه من وجهة نظرهم لا ينشئ ولا يخلق جديداً في عالم القانون، فهو لا ينشئ آثاراً قانونية جديدة، حيث لا يمس بالمراكز القانونية بالخلق أو بالتعديل أو بالإلغاء، فهي مجرد إجراءات وأعمال إدارية تتعلق أساساً بتفسير وتجسيد القواعد

¹ المرجع نفسه، ص 77.

² يوسف ادريدو، المنشور "طبيعته القانونية"، مجلة المناقشة القانونية والإدارية، ع 02، 2012 م، ص 171.

³ أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 163.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

القانونية والتنظيمية السابقة، والمتعلقة بالوظيفة الإدارية في المرفق أو المؤسسة دون أن تضيف أو تعدّل أو تلغي فيها وفي آثارها القانونية، وأنّ هذه المنشورات تفقد عنصراً ومقوماً هاماً من مقومات وعناصر وشروط القرار الإداري¹.

فالمنشورات في نظرهم هي مجرد أداة يستعملها الرئيس الإداري لتوحيد التفسير الواجب إعطائه لأي نص قانوني موجود مسبقاً يسري تطبيقه داخل المرفق، دون أن يكون لها أي تأثير على المراكز القانونية، الأمر الذي جعل منها نصوصاً تابعة أو ملحقة وليس نصوصاً منشأة للقانون بذاتها.

ينجم عن هذا الرأي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للمنشورات بأنّه لا يجوز إعمال الطعن فيها بدعوى الإلغاء القضائي، لأنّ دعوى الإلغاء لا يمكن تحريكها وقبولها إلاّ إذا كانت ضدّ قرارات إدارية نهائية منشئة ومولدة لآثار قانونية.

بينما يعترف جانب آخر من الفقه بالطبيعة القانونية وصفة القرار الإداري للمنشورات اعترافاً جزئياً ونسبياً²، مستندين في ذلك أن المنشورات إذا ما نظرنا إليها من جانب الموظفين، فهي تتميز بالسمة الإجبارية حيالهم، وهذه الأخيرة مشتقة من واجب الطاعة الرئاسية الواقع على الموظف حيال رئيسه، بمعنى أنهم ملزمون بها والامتثال بما ورد فيها من توجيهات لضبط تفسير القانون الذي اشتمل عليه، وإلا اعتبروا مرتكبين لمخالفات إدارية تستوجب توقيع جزاءات تأديبية عليهم، وعلى العكس من ذلك فإذا ما نظرنا إليها من جانب الأفراد الذين تطبّق عليهم فهي لا تتمتع بأي قوة قانونية إلزامية اتجاههم إذ لا يحتج بها عليهم، خاصة وأن التفسير الذي يرد بها لا يُقيّد الفرد، فهذا الأخير يكون ملزماً بالقانون بذاته، وليس بالتأويلات الإدارية الداخلية التي تعطى له³، وبالتالي يجوز لهم الطعن فيها بالإلغاء طالما أنّها لا تتعدى حدود المجال الإداري الداخلي.

ويوجد جانب آخر من فقه القانون الإداري يرى أنه لا يجب أن نقر قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للمنشور بأنه عمل إداري قانوني (قرار إداري) أو ليس كذلك وإنما يجب أن نرجع إلى اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية المعروفة كمقياس ومعياري للحكم على المنشور من حيث هل هو قرار إداري أم لا؟

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 98.

2- يوسف ادريدو، المرجع السابق، ص 177.

3- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 123.

فإذا ما أدت المنشورات إلى إحداث جديد في عالم القانون بأن مسّت الأوضاع القانونية للموظفين بالإلغاء أو التعديل أو بالإلغاء، فهو يعتبر قراراً إدارياً يشكل مصدراً من مصادر المشروعية، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء من ذوي الشأن والمصلحة، أما إذا لم يولد أو يحدث ذلك الأثر، فإنه يعتبر مجرد إجراء تنفيذي داخلي لا يشكل مصدراً من مصادر المشروعية وبالتالي يُستبعد من الطعن بالإلغاء¹.

ويعتبر هذا الرأي سليماً جداً، في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للمنشورات التي يصدرها الرؤساء الإداريون للموظفين، من حيث أنه يجب أن يُنظر إلى كل منشور على حدة وفحصه وبجته من حيث هل ولد جديداً في عالم القانون، بأن مسّ الأوضاع القانونية بالإلغاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، أو لا، وعلى ضوء نتائج ذلك يمكن فقط اعتبار هل هذا المنشور له صفة الطبيعة القانونية أم لا.

ثانياً- موقف القضاء في تكييف الطبيعة القانونية للمنشورات

إنّ موضوع المنشورات قد حظي بعناية كبيرة من قبل الفقهاء، لكنهم اختلفوا عند نقطة التكييف الواجب إعطاؤه لها، الأمر الذي جعلهم يختلفون في ذلك، فإذا كان الأمر كذلك على الصعيد الفقهي، فما هو موقف القضاء الإداري من ظاهرة المنشورات في خضم نظام قانوني يتميز بالحركية والتعقيد؟

تعدّ المنشورات الرئاسية الصادرة من الرؤساء إلى المرؤوسين أعمالاً تتضمن أساساً تفسير القواعد القانونية والتنظيمية. فهي أعمال تنفيذية تجسّد وتفسّر تلك القواعد من أجل تنفيذها من قبل المرؤوسين، وليست بأعمال قانونية ومن ثمّ ليست قرارات إدارية. ما يعني انعدام الطبيعة القانونية لديها، ذلك لأنها لا تولد أي جديد في عالم القانون، ولا تؤثر في النظام القانوني للتوظيف العامة، ولا تمس المراكز القانونية بالتعديل أو الإلغاء أو الإنشاء. غير أن تمتع الرؤساء بالسلطة التقديرية الواسعة في تنظيم الجهاز الإداري الموضوع تحت إشرافهم بشكل منتظم ومطرّد، يجعلهم يلجؤون إلى إصدار منشورات وفقاً لما يتمتعون به من سلطة تقديرية. تتضمن في غالب الأحيان إحداث آثار قانونية جديدة، وتمس بالمراكز القانونية، فتكون تلك المنشورات بعدما كانت كاشفة ومفسرة، منشئة ومقررة لمراكز قانونية، ما يعني أنها تكتسي صفة القرار الإداري وتصبح بذلك مصدراً من مصادر المشروعية، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء من ذوي المصلحة في حالة عدم شرعيتها.

- درج الفقه والقضاء على أنه يجب أن يتوافر للقرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً خمس عناصر لينتج آثاره ويكون صحيحاً ومشروعاً وغير معيب، وهي: الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية.

1- يوسف ادريدو، المرجع السابق، ص 177.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

وفي هذا الصدد ميّز القضاء الإداري الفرنسي الذي يعتبر منشأ القانون الإداري بين المنشورات التفسيرية والمنشورات التنظيمية، وهو ما ذهب إليه القضاء الإداري الجزائري والمصري على حدّ السواء، فالمنشورات التفسيرية لا يعترف لها بالطبيعة القانونية لأنها لا تأتي بجديد على القانون الذي تفسّره، ولا تنشئ مراكز قانونية عامة أو فردية ولا تعدّلها ولا تلغيها، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء لأنها ليست قرارات إدارية¹.

ومن الأمثلة على ما يعتبره القضاء الإداري الفرنسي من قبيل المنشورات التفسيرية التي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء هي²:

- الإرشادات والتوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه.
- التعليمات والدوريات التي لا تولد أي أثر قانوني في مواجهة الأفراد من العاملين.
- تلك التعليمات والدوريات التي تفسّر قوانين أو لوائح عامة وتحدّد معانيها دون أن تضيف جديداً.
- تلك التعليمات والدوريات التي تتضمن التذكير بوجود قرارات إدارية داخلية أو تنظيم داخلي.
- التعليمات التي تتضمن على مجرد توصيات فقط.

أما المنشورات التنظيمية فهي تلك التي تستهدف إضافة شيء ما إلى القانون عن طريق التأثير في المراكز القانونية القائمة سواء عن طريق فرض التزامات وواجبات على الأفراد، أو منحهم حقوق وضمائنات جديدة، ومن تمّ اعتبرها قضاء مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية ذات طبيعة قانونية، وبالتالي إمكانية منازعتها أمام القضاء الإداري³، وفي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الجزائري بإلغاء المنشور رقم⁴: 650/20 المؤرخ في 03 فبراير 1976 في قضية شركة (SEMPAC) ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب (OAIC)، بحيث أنّ المدير العام لشركة (SEMPAC) قرر تحرير نسبة استخراج السميد من الحبوب، وذلك تطبيقاً وتحقيقاً للأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية، في إطار ربح معركة الإنتاج.

حيث إنّ المدير العام للشركة لم يكتف بتفسير النصوص السارية المفعول، بل أضاف قواعد جديدة، دون أن يرد ذلك في النصوص المرجعية الأصلية، الأمر الذي جعله يؤثر بصفة ذاتية في المراكز القانونية القائمة، ولما كان المنشور يكتسي طابعاً تنظيمياً فإنّه يكون -بالنتيجة- قابلاً للطعن فيه أمام القضاء الإداري.

¹ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 183.

² - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 101-102.

³ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 159-160.

⁴ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 185-186.

الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية

ولالإشارة فإنّ مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن ضدّ المنشورات اللائحية حتى لو أقيمت من قبل الأفراد، فهو يعتمد في هذا الصدد على المعيار الموضوعي الذي يقوم على أساس فحص المنشور الرئاسي، فيما إذا كان قد التزم النطاق الداخلي للإدارة أم تعدها إلى وضع قواعد قانونية تنظيمية عامة¹.

وتقوم سياسة القضاء الإداري الفرنسي في عملية التمييز والتفرقة بين المنشورات التنظيمية والتنظيمات التفسيرية على أساس اعتبارين أساسيين هما²:

1- إنّ قيام القضاء الإداري بفحص وتحليل المنشورات للكشف عن طبيعتها التنظيمية أو التفسيرية تسمح للقضاء الإداري ببسط رقابته على مدى شرعية أو عدم شرعية المنشورات الصادرة من الرؤساء الإداريين، ولا سيما أنّ هذه المنشورات هي مجهولة على المواطنين ولا تخاطبهم وبالتالي لا يجوز لهم الطعن فيها بتحرك رقابة القضاء (رقابة الإلغاء) ضدّها.

2- إنّ عملية التمييز بين المنشورات التنظيمية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري وخاصة الإلغاء وبين المنشورات الدورية التي تعتبر من خصوصيات السلطة الإدارية الرئاسية التي تصدرها في نطاق سلطتها التقديرية وفي نطاق حريتها واطلاقتها في الملاءمة والتي تخرج عن نطاق رقابة القضاء وخاصة رقابة الإلغاء.

تعبّر هذه التفرقة عن إيمان القضاء الفرنسي بحتمية استقلالية السلطة الإدارية في بعض الحالات والمجالات، وتمتعها بحرية التقدير والتصرف بعيداً عن رقابة القضاء، حتى تتصرف بحرية وفقاً لما تراه ملائماً ومناسباً وضرورياً لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وبكفاية، وهذا مظهر من مظاهر حنكة وسياسة القضاء الإداري في هذا الموضوع.

¹- المرجع نفسه، ص 184.

²- عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 102-103.

ملخص الفصل الأول

لقد تضمن الفصل الأول مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية، من خلال ضمان الحصول على القرارات الإدارية، فالواجب يحتم على الإدارة العامة أن تعلن قراراتها الإدارية عن طريق وسائل العلم بها المتمثلة في وسيلتي النشر والتبليغ.

كما تناولنا حق المواطنين في الاطلاع على القرارات الإدارية وهو ما نصت عليه معظم الدول في دساتيرها ومنها الجزائر في دستورها عام 2016 من خلال المادة 51، إضافة إلى المرسوم رقم: 88-131 وقانوني الولاية والبلدية.

فضلا عن إلزامية التوفير المادي يجب على الإدارة كذلك توفير السهولة في النفاذ الفكري للقرارات الإدارية من خلال اتسامها بالوضوح والسهولة والدقة وتجنبها عن اللبس والغموض وكثرة التفسيرات والتأويلات.

فالإدارة عند إصدارها لقراراتها الإدارية قد تضطر إلى استعمال بعض الأعمال والوثائق الإدارية تمكّنها من تفسير هذه القرارات، فمنهم من يعتبر هذه الأعمال والوثائق الإدارية قرارات إدارية بحكم أنها تضيف شيئا جديداً إلى عالم القانون وبالتالي فهي تقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء، ومنهم من لا يعتبرها كذلك لأنها مجرد تفسير فقط لهذه القرارات.

الفصل الثاني

مقومات الأمن القانوني في سرعان

القرارات الإدارية

بالرجوع إلى فكرة الأمن القانوني نجد أن كل من الفقه والقضاء الإداريين لعبا دوراً كبيراً في حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية في إقرار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فالأصل في هذه الأخيرة عدم رجوعيتها بحق الأفراد (مبحث أول)، كما أقرّ بتحصين القرارات الإدارية ضد كل إلغاء أو سحب، فمتى تحصن القرار كان حجة على ذوي الشأن (مبحث ثاني).

المبحث الأول- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يُعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ المسلم بها في مجال القانون، وأساس من أسسه الجوهرية، وركيزة من ركائزه التي يستند عليها، دعامة من دعائمه الرئيسية التي يقوم عليها، بل ويُعد مبدأً مستقراً ومتفقاً عليه في كل من فرنسا والجزائر وأغلب النظم القانونية.

المطلب الأول- مقتضى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يتم في هذا المطلب التعرف على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (فرع أول) والاعتبارات التي يقوم عليها (فرع ثان) والشروط التي يجب توافرها (فرع ثالث) وأساسه (فرع رابع) وتطبيقاته (فرع خامس).

الفرع الأول- تعريف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يقصد بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع والأعمال القانونية التي تكون قد تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه¹، وهذا يعني أنّ القرار الإداري لا يمكن أن ينتج آثاره بالنسبة للماضي أي قبل نشره أو إعلانه، ذلك أنّ إصدار القرار الإداري متضمناً أثراً رجعياً يُعدّ خروجاً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مما يؤدي إلى الفوضى والاضطراب وعدم استقرار المراكز القانونية، كما يؤدي إلى إهدار مبدأ الأمن القانوني الذي يتطلب قدراً من الثبات والاستقرار للعلاقات القانونية سواء كانت هذه العلاقات بين الأفراد وبعضهم البعض، أو بينهم وبين الدولة، وسواء كانت هذه العلاقات من الأشخاص الطبيعية أم من الأشخاص المعنوية.

من المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنّه لا يجوز تضمين القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية أثراً رجعياً، فالأصل ألاّ تسري بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية

¹ - محمد أحمد إبراهيم المسلماني، نفاذ القرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي: دراسة مقارنة، دار الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 106.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

التي تمت في ظل نظام قانون سابق، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، وهذا من متطلبات فكرة الأمن القانوني¹.

مما لا شك فيه أن الفقه والقضاء الإداريين الفرنسي اعتبروا أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية قاعدة أمر لا يجوز مخالفتها ويترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري ذي الأثر الرجعي².

الفرع الثاني- الاعتبارات أو المبررات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ العامة التي تضمنتها دساتير الدول، وهذا المبدأ يقوم على عدة اعتبارات أقرها كل من الفقه والقضاء، وهذه الاعتبارات هي تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع المنطق القانوني السليم، كما تتعارض مع العدالة، فضلاً عن تعارضها مع استقرار المعاملات وكذلك احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية والأمن القانوني، ومن أجل هذا سنقوم بشيء من التفصيل لهذه الاعتبارات.

أولاً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع المنطق القانوني السليم

بما أنّ القانون هو خطاب موجّه إلى الأشخاص يتضمن تكليفهم بالسلوك الواجب، فلا بدّ أن يكون هذا الخطاب سابقاً في وجوده على السلوك المطلوب، إذ ليس من المنطق أن يكلف المشرّع شخصاً بسلوك معيّن إلاّ بالنسبة إلى المستقبل، لأنّ التكليف بالسلوك لا يتصور توجيهه إلاّ لما هو آتٍ لا لما قد فات³.

الأصل أنّ القاعدة القانونية لا يجوز العمل بها قبل نشرها، لأنّ النشر قرينة لازمة لإيصال مضمون هذه القاعدة إلى علم الأفراد حتى يتسنى لهم العمل وفقاً لأحكامها، ولذلك فإنّ المنطق يقتضي أن لا يسري حكم القانون إلاّ على ما هو آتٍ، فيسري على الوقائع التي تعقب نفاذه.

في هذا الصدد عبّر (Démolîmes) عن مخالفة الرجعية للمنطق بقوله: "أنّ القانون لا يجوز أن يكون ملزماً قبل أن يكون معروفاً، ومن غير المعقول أن تصدر أوامر أو نواهي أو تصريحات بالنسبة لتصرفات مضت ووقائع تمّت"، وفي ذلك يشير (Duez) إلى أنّ اللامنتظية تكمن في مسألة الرجعية ويبرز هذا الاتجاه بقوله: "أنّ

¹ حسام مرسى، أصول القانون الإداري: التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2012، ص 546.

² أحمد محمد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: دراسة مقارنة (فرنسا- مصر- الأردن)، ط1، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص 25.

³ محمد سعيد جعفر، المرجع السابق، ص 245.

المشرّع إنّما يترجم قاعدة قانونية موجودة في لحظة معينة، فإذا ما صدر التشريع رجعيّاً فهو لا يترجم القاعدة القانونية عند صدوره ترجمة صادقة، بل يترجم قاعدة كانت موجودة في الماضي تختلف عن القاعدة الحالية¹.

ثانياً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع العدالة

تقتضي العدالة عدم سريان التشريع الجديد على وقائع أو تصرفات تمت في فترة زمنية سابقة على نفاذه، فليس من العدل مؤاخذة الأفراد على مخالفة تشريع لم يصدر إلاّ بعد أن نظّموا سلوكهم وفقاً لتشريع آخر كان قائماً²، فمثلاً يأتي شخص فعلاً مباحاً في ظل التشريع القائم، ثم يصدر تشريع جديد يحظر هذا الفعل فيعاقب من أتاه مع أنّ الفعل كان مباحاً في تاريخ إتيانه.

فالأفراد يتصرفون على ضوء القانون القائم الذي يعرفونه أو بإمكانهم معرفته، أمّا القانون الذي سيصدر مستقبلاً فلا يُتصور معرفتهم بمضمونه مقدّماً، فإذا ما صدر القانون وانطبق عليهم بأثر رجعي فإنّ ذلك يتعارض مع أبسط قواعد العدالة.

فالقرار الإداري شأنه في ذلك شأن القانون، فالقرار الذي تنسحب آثاره إلى الماضي ينطوي على أثر رجعي يجافي العدل، لأنّ صدور قرار بهذا الوصف يعني عدم تمكين الأفراد من العلم به قبل صدوره فضلاً عن ترتيب شؤونهم على أساس التشريع الحالي، وعليه فإنّ قاعدة عدم الرجعية تبدو ضرورة لازمة لتحقيق العدالة بين الناس وضمان حرياتهم واطمئناناً على حقوقهم³. وهذا ما يحقق فكرة الأمن القانوني فليس من العدل في شيء أن يتصرف الأفراد وفق مقتضيات قرار معلوم لديهم ثم يصدر قرار جديد يمحي أو يعدّل ما بنوه أو يهدم الآثار التي كانوا ينتظرونها.

ثالثاً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع استقرار المعاملات

إنّ انسحاب القاعدة القانونية على الماضي دون نص صريح في القانون الذي يشتمل عليها، يُعدّ إخلالاً بالاستقرار الواجب للأوضاع والمعاملات القانونية وانعدام للثقة الواجبة في القانون⁴، فالأصل أنّ أي تنظيم إنّما يكون لكي يطبق بالنسبة إلى المستقبل مع ترك ما تولد عنه من آثار في الماضي سليمة، وغالباً ما تنص الدساتير على أنّ القوانين تسري بالنسبة للمستقبل واستثناء يمكن أن تسري بأثر رجعي، وإذا لم ينص الدستور على جواز

¹ محمد أحمد ابراهيم المسلماني، المرجع السابق، ص 167-168.

² محمد سعيد جعفر، المرجع السابق، ص 246.

³ محمد أحمد ابراهيم المسلماني، المرجع السابق، ص 171-172.

⁴ المرجع نفسه، ص 172.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

الرجعية للقانون لاستحالة سريانه بأثر رجعي¹، لهذا فإنّ الحكمة التي يسوقها القضاء عادة لتحريم الرجعية هي استقرار المعاملات، والتي تُعدّ تعبيراً عن ضرورة الأمن القانوني.

إنّ فكرة استقرار المعاملات أكدها رجال الفقه ورجال السياسة على السواء، وفي هذا قال الفقيه (Ben Jamin Constant)²: "إنّ الرجعية هي أكبر اعتداء يمكن أن يرتكبه التشريع فهي تمزيق للعقد الاجتماعي وإبطال للشروط التي بمقتضاها يخضع الفرد للمجتمع لأنها تسلب من الفرد الضمانات التي أعطاه له المجتمع مقابل الطاعة".

رابعاً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع فكرة احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية

من المسلّم به أنّ الأفراد إذا ما اكتسبوا حقاً في ظل نظام قانوني معين، فلا يجوز المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تمّ في ظلّها اكتساب ذلك الحق، وكذلك إذا ما اكتسب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري أو اتفاق مع الإدارة، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلاّ بالوسيلة المشروعة وهي القانون ذي الأثر الرجعي³، شريطة أن ينص الدستور على جواز تضمين أثار رجعية عند وجود المقتضي، وهو وضع تقتضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم⁴. ففي إطار حماية الأشخاص من الآثار السلبية لسريان القرارات الإدارية يظهر الدور المهم الذي يلعبه الأمن القانوني في الاستقرار الذي يوفره لمراكزهم القانونية والحقوق التي اكتسبوها في ظل قانون معين.

الفرع الثالث- شروط مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

لإعمال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يجي توافر شرطان هما:

أولاً- أن يكون ثمة مركز قانوني شخصي قد تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معيّن⁵، وبالتالي يجب عدم المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك، فهذه المراكز الفردية هي التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي⁶، ولكن لا يكفي أن يكون الفرد قد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني، بل يجب

1- أحمد محمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 39.

2- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية: النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، المرجع سابق، ص 205.

3- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 561.

4- محمد أحمد إبراهيم المسلماني، المرجع السابق، ص 175-176.

5- المرجع نفسه، ص 614.

6- أحمد محمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 27.

أن يكون قد صدر من الإدارة قرار فردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه¹، فالموظف لا ينشأ له مركز ذاتي في الترقية بالأقدمية أو بالاختيار إلا بقرار إداري صادر بالترقية بالأقدمية، ولا ينشأ للموظف هذا المركز الذاتي، ولو كان مستوفياً لشروط الترقية من حيث الأقدمية والكفاءة، ما لم يصدر بهذه الترقية قرار إداري يرتبها وينشئ المركز الذاتي فيها².

ثانياً- أن يكون من شأن الرجعية المساس بالمراكز الشخصية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار نافذاً، والعبارة في هذا الصدد بتاريخ صدور القرار، فمتى تمّ إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها يصبح القرار قابلاً للتنفيذ ولا يعتقد في هذا الصدد بالخطوات التمهيديّة التي تسبق القرار الإداري ولو كانت تلك الخطوات تتخذ شكل قرارات إدارية³.

الفرع الرابع- الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

انقسم الفقه حول الأساس القانوني الذي يستند إليه مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى فريقين، أحدهما يرى أنّ أصل هذا المبدأ يرجع إلى م 02 من ق. م. ف والتي تنص على أنّ القوانين لا تسري إلا للمستقبل وليس لها آثار رجعية.

إذا كانت القوانين ليس لها رجعية لا يجوز للوائح والقرارات الفردية أن تتضمن أثراً رجعياً، وأنّ م 02 في ق. م. ف، وإن كانت لا تصلح أساساً للمبدأ بطريق مباشر، فإنّ النصوص التشريعية التي تحرم رجعية القوانين، يعني أنّها تُحرم على القاضي أن يفسر القانون تفسيراً يترتب أثراً رجعياً، فإذا كان رجل الإدارة عندما يضع اللائحة أو القرار الإداري إنما يطبق تشريعاً موجوداً، فهو كالقاضي لا يمكن عند تطبيق القانون أن يُضمّن هذا التطبيق أثراً رجعياً إلا إذا أجاز له المشرع ذلك⁴.

في المقابل أعاد الفريق الآخر عدم الرجعية إلى المبادئ العامة للقانون، فيرى الفريق الثاني أنّ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ينتمي إلى المبادئ العامة، فهو ليس تطبيقاً لـ م 02 من ق. م. ف، لأن هذه المادة

¹ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 566.

² أحمد محمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 25.

³ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 567-568.

⁴ أحمد محمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 29-30.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

لا تتعلق إلا بالقوانين فقط، لأن هذه المادة هي مادة تفسيرية لأحكام القانون المدني، أما عدم الرجعية فههدفها الحقيقي هو حماية الحقوق الفردية ضد أية اعتداءات¹.

يرى جانب من الفقه المصري، أن فكرة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وإن كانت مستوحاة من نص م 02 من ق.م.ف، فإن إلزاميته لا ترجع إلى نص م 02 من التقنين الفرنسي، بل يرجع إلى كونه أحد مبادئ العامة للقانون التي يلتزم بها القضاء².

كما انتهى رأي آخر في سياق هذا الفقه إلى أن أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو النصوص الدستورية أو التشريعية، لأن هذه النصوص تصلح لأن تكون أساساً لتحريم الرجعية في الأنظمة (اللوائح) بشكل مباشر، وبالنسبة للقرارات الإدارية الفردية بطريق غير مباشر إذا استندت إلى الأنظمة (اللوائح).

الفرع الخامس- تطبيقات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في القانون الجزائري

ويجد المبدأ تطبيقاته في القانون الجزائري في المجالات التالية:

أولاً- في المجال الجنائي

نصت م 58 من الدستور الجزائري على أنه: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرّم"³، ونصت م 02 من ق.ع على ما يلي: "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة"⁴، من هذين النصين يتبين لنا أنّ الأصل في المجال الجنائي هو عدم رجعية القوانين لأنّ القول بخلاف ذلك يترتب عليه المساس بمبدأ شرعية التجريم والعقاب والمساس بمقتضيات العدالة ذاتها.

ثانياً- في المجال المالي

كما نصت م 78 الفقرة 04 من نفس الدستور الجزائري على أنه: "لا تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون ولا يجوز أن يحدث بأثر رجعي أية ضريبة أو جباية أو رسم أو أي حق كيفما كان نوعه"⁵. من النص

¹ المرجع نفسه، ص 30.

² المرجع نفسه، ص ص 30 - 31.

³ قانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس سنة 2016م يتضمن التعديل الدستوري، (ج ر ج ج ع 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق لـ 07 مارس 2016).

⁴ قانون رقم 02-16 مؤرخ في 14 رمضان عام 1437 هـ الموافق لـ 19 يونيو سنة 2016م، يتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966م والمتضمن قانون العقوبات، (ج ر ج ج ع 37، الصادرة في 17 رمضان عام 1437 هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2016).

⁵ قانون رقم 01/16، المرجع السابق.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

يتضح أنّ المؤسس الدستوري رفع مبدأ عدم رجعية القوانين في المجال المالي إلى مَصَاف المبادئ الدستورية فحظر على السلطة التشريعية سن قانون يُلزم الأفراد بضرائب أو رسوم يكون لها أثر رجعي.

المطلب الثاني- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

إذا كان الأصل في القرارات الإدارية هو عدم جواز سريان أثارها على الماضي، إلا أن هذا الأصل قد ورد عليه استثناءات، بمعنى إمكانية الرجعية في حالات معينة منها ما يلي:

الفرع الأول- إباحة الرجعية بنص تشريعي

بمقتضاها يجوز للمشرع أن يخوّل للإدارة بنص صريح في القانون أن تصدر قرارات إدارية معينة بأثر رجعي، حتى تاريخ معيّن يحدده القانون، على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها¹، ومن أمثلة ذلك تخويل المشرع للإدارة بإصدار قرار بإعادة الموظفين الذين حالت الحرب دون استمرارهم في وظائفهم مع تصحيح وضعهم منذ قيام الحرب²، وهذا ما يتناسب تماماً مع غاية الأمن القانوني.

قد لا يكون النص على الرجعية صريحاً ومباشراً في القانون (أي ضمني)، كما لو صدر قانون يخوّل الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة معينة ابتداءً من تاريخ معين، وهو ما سلكه مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه حيث قرّر أنه: "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله إلا في حالتين³:"

– الحالة الأولى: أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي.

– الحالة الثانية: أن تكون هذه القرارات واللوائح ذات القرار الرجعي صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة عن مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقانون لما يترتب على الإلغاء من أثره في الحوادث السابقة، وهذه الحال بالغة الأهمية نظراً لكثرة حدوثها فالحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي⁴.

¹ حسام مرسى، المرجع السابق، ص 547.

² عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008، ص 247.

³ أحمد محمد فارس النوايسة، المرجع السابق، ص 106.

⁴ حسام مرسى، المرجع السابق، ص 548.

الفرع الثاني- الرجعية في تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء

بمقتضاها يجوز تضمين القرارات الإدارية أثراً رجعياً على خلاف الأصل وهو ما تضمنه الحكم الصادر من مجلس الدولة المصري بقوله: "والثانية أن تكون هذه القرارات واللوائح ذات الأثر الرجعي صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة لقانون بما يترتب على الإلغاء من أثره في الحوادث السابقة"¹، فالإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، بحيث يصبح القرار وكأنه لم يوجد إطلاقاً، فحكم القاضي بالإلغاء بمثابة شهادة بعدم مشروعية هذا القرار منذ نشأته، فإعدام القرار الإداري بأثر رجعي واعتباره وكأنه لم يكن لا من تاريخ حكم الإلغاء بل من تاريخ صدور القرار.

كذلك لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف مثلاً فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاتته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة، وفي هذا قرّر مجلس الدولة المصري "...إن مقتضى الحكم الصادر بالإلغاء إرجاع الحالة إلى ما كانت قبل صدور القرار الملغى"².

إنّ تنفيذ حكم الإلغاء واجب مفروض على الإدارة، فلكي تقوم بتنفيذه لابدّ لها من إصدار قرارات إدارية تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً، بغية إعادة الحال إلى ما كان عليه، وتعتبر تلك القرارات الرجعية استثناء من القاعدة العامة التي تقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية.

فقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي والمصري بهذا الاستثناء الذي قضى صراحة بأنه: لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورهما ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها إلا في الحالتين المذكورتين سابقاً³.

الفرع الثالث- القانون الجنائي الأصلح للمتهم

لا يثبت التشريع على حال بل قد يمسه التعديل والإلغاء من زمن إلى زمن بحسب نظرة المشرع وما توجهه مصلحة المجتمع، فتطبيق القانون الأصلح للمتهم يكون عند إلغاء التجريم أو تخفيف العقاب فيكون من مصلحة

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 574.

² حسام مرسى، المرجع السابق، ص 548.

³ أحمد محمد نوايسة، المرجع السابق، ص 106.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

المتهم أن يطبق عليه القانون الجديد بأثر رجعي مع أن الجريمة ارتكبت في ظل قانون قديم¹، وهنا يجب التمييز بين حالتين²:

الحالة الأولى- حالة تخفيف العقوبة

لكي يستفيد المتهم من تخفيف العقوبة الذي ينص عليها التشريع الجديد، يجب أن يكون هذا الأخير قد صدر قبل صدور حكم نهائي على المتهم. فطالما أن الحكم ما يزال قابلاً للطعن فيه بطريق المعارضة أو الاستئناف أو النقض، فإنّ التشريع الجديد يسري بأثر رجعي فيستفيد منه المتهم، وتحكم عليه المحكمة بالعقوبة الجديدة المخففة. أما إذا صدر التشريع الجديد بعد صدور الحكم النهائي، فلا مجال لتطبيق التشريع الأصلح للمتهم، ولا يستفيد المتهم من تخفيف الحكم احتراماً لحجية الحكم.

الحالة الثانية- حالة إباحة الفعل

إذا قضى التشريع الجديد بإباحة فعل كان مجزماً في ظل التشريع القديم استفاد من أتاب من ذلك، فيسري عليه بأثر رجعي، ومعنى ذلك أنّ الفعل لم يعد في نظر المجتمع مجزماً يستحق جزاءً جنائياً، يستوي في ذلك أن يكون التشريع الجديد صادراً قبل أو بعد صيرورة الحكم نهائياً، فإذا صدر التشريع الجديد قبل الحكم النهائي، فإنّ المحكمة تحكم بالبراءة، أما إذا صدر هذا التشريع بعد الحكم النهائي، فإنّ تنفيذ الحكم على المحكوم عليه يقف وتنتهي آثاره الجنائية.

الفرع الرابع- القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً

هناك طائفة من القرارات الإدارية تتضمن آثاراً رجعية لظروف خاصة يمكن استخلاصها في ما يلي:

أولاً- الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص

قد يخوّل المشرع للهيئات الإدارية سلطة إصدار قرارات لتسري خلال فترة معينة، فإذا لم يلزم المشرع الهيئة بضرورة إصدار قراراتها قبل بداية الفترة المحددة، فإن صدورها في تاريخ لاحق خلال تلك الفترة لا يجعلها باطلة وتسري من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها، فتكون متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً³.

¹ - عمار بوضيف، المدخل إلى العلوم القانونية: النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 206.

² - محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، ص ص 253-254.

³ - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 549.

ثانياً- رجعية القرارات الإدارية الساحبة

بوسع الإدارة سحب ما سبق أن أصدرته من قرارات إدارية لم ترتب حقوقاً مكتسبة بغض النظر عن سلامتها ودون التقيّد بمدد الطعن بإلغائها بقرارات إدارية أخرى لاحقة تكون لها أثر رجعي، حيث تنسحب آثارها إلى تاريخ إصدار القرار المسحوب والذي عُدّ بموجب سحب الإدارة له كأن لم يكن شأنه في ذلك شأن الحكم المقضي بإلغائه، ويرى بعض الفقه - بحق- في هذا الشأن أنّ رجعية القرار الساحب في هذه الحالة يقصر على إزالة القرار المسحوب بالنسبة للمستقبل، ولكن رجعية القرار الساحب تكون حقيقته في حالة ترتيب القرار محل السحب لآثار في الماضي¹.

من أمثلة ذلك من القضاء الفرنسي القرار الصادر برفض الترخيص بفتح محل تجاري، والقرارات التأديبية إلا إذا ترتب على سحب القرار التأديبي طرد موظف آخر... إلخ، ففي هذه الحالة يعتبر القرار الساحب رجعياً من حيث إعدامه للقرار المسحوب من يوم صدوره، وإن كان هذا الأثر ظاهرياً، لأن القرار المسحوب لم يرتب حقاً².

ثالثاً- رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة

الرجعية هنا ظاهرية فقط وغير حقيقية، فإذا صدر قرار بقصد تأكيد قرار سابق فإنّ القرار المؤكد يسري حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده، وبهذا المعنى لا يضيف القرار المؤكد شيئاً جديداً إلى الوضع القانوني الذي تخلف عن القرار الأول، وهذا ما يبرر الظاهرية الرجعية³.

كذلك الشأن بالنسبة للقرار الإداري المفسّر، لا يخلق بذاته جديداً، وإنما يقتصر دوره فقط على إزالة الغموض والإبهام الذي يحوم حول القرار الأول، وبهذا المعنى يرجع بأثره إلى تاريخ القرار الأول، باعتبار أنّ المعنى الذي أبرزه القرار المفسّر، هو المعنى الحقيقي الذي أرادته الإدارة من أول الأمر، وهكذا تكون رجعية القرارات الإدارية المفسّرة هي رجعية ظاهرية أيضاً وغير حقيقية⁴.

¹ عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص ص 250-251.

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، ج3: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص ص 169-170.

³ حسام مرسى، المرجع السابق، ص 550.

⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 589.

رابعاً- رجعية القرارات الإدارية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة

بما أنّ هدف المرافق العامة هو أداء وتوفير خدمات للجمهور، وهذه الخدمات تمس الأفراد في صميم حياتهم، فإنها تخضع لقاعدة هامة مؤداها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام. لهذا استبعد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة، ومن هذا القبيل رجعية قرارات تعيين الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل¹.

لقد سلك المجلس الدولة المصري ذات المسلك، حيث قرر في حكمه الصادر في 10 ماي 1953 أن: "... من حق الموظف عدالة أن يتقاضى الراتب المخصص لوظيفته، وأن تعتبر أقدميته في درجة هذه الوظيفة من وقت تسلم أعمالها دون أن يضار بسبب تراخي الوزارة في إصدار قرار تعيينه"².

أما عن النتائج غير المقبولة لمبدأ عدم الرجعية، فقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عنها في حكمه الصادر في 11 جانفي 1952 في قضية (Epoux Lesueur) الذي تتلخص وقائعه في أن فندقاً مدرجاً في قائمة الفنادق السياحية ظل يتمتع بحرية تحديد الأسعار 30 ديسمبر 1948، وفي هذا التاريخ أدرج في قائمة الفنادق المسعرة، ولكن قرار التسعيرة لم يصدر إلا في 18 مارس 1949 نظراً لطول الإجراءات فكان من المتعين أن يرجع أثره إلى 30 ديسمبر 1948، وإلا لانتبهنا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها لغرابتها وهي تمتع النزلاء في هذا الفندق بالإقامة المجانية في الفترة ما بين 30 ديسمبر 1948 و18 مارس 1949³.

الفرع الخامس- اقتزان القرارات الإدارية بأجل موقف

القاعدة العامة هي أنه لا يمكن إرجاع آثار القرارات إلى تاريخ يسبق تاريخ صدورها، إلا أنّ الإدارة تملك في بعض الأحيان إرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره، أي يصدر القرار في تاريخ معين لينفذ في تاريخ آخر في المستقبل.

في هذا درج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات التنظيمية أو اللوائح والقرارات الفردية⁴:

¹- المرجع نفسه، ص 587.

²- حسام مرسى، المرجع السابق، ص 550-551.

³- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 588.

⁴- حسام مرسى، المرجع السابق، ص 551-552.

أولاً- القرارات التنظيمية (اللوائح)

تملك الإدارة إرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها، فالاعتبارات التي حالت دون الرجعية لا نجد أثراً لها في هذا المجال. لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف، لأن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تتولد عنها مراكز تنظيمية عامة، ومن ثم فلا يمكن التحدي في مواجهتها بفكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز الخاصة.

ثانياً- القرارات الفردية

سلطة الإدارة مقيدة إلا أنه في الأصل لا تملك إرجاء آثار القرارات الإدارية الصادرة منها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل، لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة، كما أنها لا تستطيع المساس بالقرار الفردي السليم إلا بقرار عكسي، ولا تملك إلغاء القرار المعيب إلا في حدود ضيقة.

المبحث الثاني- مبدأ تحصين القرارات الإدارية

يعتبر مبدأ تحصين القرارات الإدارية أحد مقومات الأمن القانوني ومفاده عدم المساس به سواء بإلغاء أو سحب القرار الإداري في المدة المقررة له، فإذا انقضى الميعاد من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه دون أن يطعن فيه بالإلغاء فإنه يترتب على ذلك نتيجة مهمة وهي اكتساب القرار الإداري حصانة نهائية ضد الإلغاء أو السحب ولو كان القرار مخالفا للنظام فلا تقبل دعوى الإلغاء بعد ذلك.

فتمتد تحصين القرار الإداري فإنه يحمل على الصحة، ويصبح حجة على ذوي الشأن، بحيث لا تقبل أية دعوى يكون القصد منها تجريدته من قوته التنفيذية في مواجهتهم، وإلا انطوى الأمر على إلغاء ضمني للقرار وإخلال بالاستقرار الذي استهدفه القانون للمراكز والآثار القانونية المشار إليها بعد أن انقضت مواعيد الطعن فيها بالإلغاء.

المطلب الأول- تقييد الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية

ينتهي القرار الإداري عن طريق تدخل الإدارة وذلك بإفصاحها عن إرادتها الملزمة في الإنهاء، يتمثل الإنهاء في إزالة الآثار بالنسبة للمستقبل فقط ويطلق على هذا الأسلوب عملية إلغاء القرار الإداري، وقد يكون الإنهاء الإداري بإعدام القرار كأنه لم يكن تماما بقلع جذوره القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، وهو ما يعرف بالسحب الإداري.

فالإدارة مقيدة في إلغاء وسحب قراراتها الإدارية وذلك لضمان حماية الأوضاع القانونية وإعطائها قدر من الاستقرار، وهذا ما يتفق والأمن القانوني.

الفرع الأول- تقييد الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية

ينتهي القرار الإداري بعدة صور ومن بينها قيام السلطة الإدارية نفسها بإنهاء القرار الإداري ووضع حد لسريانه، إذ يتيح القانون للإدارة هذه الإمكانية ليتمكنها من تصحيح قراراتها غير المشروعة تفاديا لسلوك التقاضي بإجراءاته الطويلة، ومن صور انقضاء القرار الإداري بالطريق الإداري هي الإلغاء الإداري. فما المقصود إذن بالإلغاء الإداري للقرارات الإدارية؟ وما هي شروطه؟

أولاً- تعريف الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية

عرّف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله الإلغاء الإداري بأنه: "سبب من أسباب نهاية وانقضاء القرارات الإدارية، وهو إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي ابتداءً من تاريخ الإلغاء".

كما عرّفه الدكتور عمار عوابدي بأنه: "قيام السلطات الإدارية المختصة الولائية، الوصائية أو الرئاسية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها وإنهائها بأثر فوري، أي بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها في الماضي قائمة"¹، وفي تعريف آخر له هو: "إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط"².

أما الإلغاء في نظر الأستاذ محمد الصغير بعلي هو: "لجوء الإدارة إلى إصدار قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق، من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لآثاره في المستقبل"³، فالإلغاء يتمتع بأثر فوري، تماشياً مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، والذي هو مبدأ متفرع عن مبدأ وأصل عام هو عدم رجعية القانون.

إنّ سلطة إلغاء القرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة، والإدارة مقيّدة في استعمال سلطة الإلغاء الإداري بلمدة القانونية لإعمال هذه السلطة (شهران) أما بالنسبة لمسألة الإلغاء الإداري في القرارات المشروعة ومدى إلغائها إدارياً فإنه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية.

إنّ سلطة إلغاء القرار يتحكم فيها نوع القرار فيما إذا كان قراراً فردياً أو لائحياً من جهة، ومن جهة أخرى فيما إذا كان هذا القرار سليماً ومشروعاً أو غير مشروعاً وفيما إذا كان رتباً وأنشأ حقوقاً أم لم ينشئ حقوقاً مكتسبة.

1- إلغاء القرارات الإدارية المشروعة (السليمة):

هنا يجب أن نفرق بين ما إذا كان القرار المراد إلغائه قراراً تنظيمياً أم قراراً فردياً.

¹ بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 242.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 169.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 130.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

أ) بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح): القاعدة المستقر عليها في فرنسا ومصر أنه يجوز للإدارة في كل وقت أن تعدل أو تلغي القرارات التنظيمية (اللائحة) وفقا لمقتضيات الصالح العام، ومناط ذلك أن القرارات التنظيمية إنما تنشئ مراكز نظامية عامة وهذه المراكز تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت تلبية لمقتضيات المصلحة العامة¹، وأنها لا تنشئ بذاتها حقوقا مكتسبة من مراكز قانونية خاصة يحتج بها على الإدارة.

في هذا الصدد يقول أندري دي لوبادير "أنّ العلة في جواز الإلغاء أن اللائحة تتضمن نصوصا تنظيمية عامة تنشئ مراكز تنظيمية عامة، وهذه المراكز تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت"².

من خلال ذلك يمكن القول أن تعديل أو إلغاء القرارات التنظيمية يخضع في ذلك للمبادئ التالية³:

- مبدأ المشروعية.
- مبدأ الملاءمة.
- قواعد الاختصاص في القانون الإداري.

ب) بالنسبة للقرارات الفردية

في هذه الحالة يفرّق الفقه بين القرار السليم الذي ينشئ حقا، والقرار السليم الذي لا ينشئ حقا. القاعدة المستقر عليها في فقه القانون العام والقضاء الفرنسي والمصري أنه لا تملك الإدارة حق إلغاء القرار الفردي في أي وقت متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز قانوني إلا في الأحوال المسموح بها قانونا⁴، وذلك احتراماً لمبدأ الحقوق المكتسبة ولمبدأ العدالة واستقرار المعاملات، وهو السبب الرئيسي لتقرير مبدأ حصانة القرارات الفردية، والذي يعتبر من المقومات الأولى للأمن القانوني في القانون الإداري، وهو بالفعل ما استقر عليه الوضع في الجزائر.

في ذلك يقول الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري: "أن القرار إذا أنشأ حقا لمصلحة الفرد، أو أنشأ مركزاً شخصياً، فإنه لا يمكن إلغاء هذا القرار وهنا يتجلى مبدأ حصانة الآثار الفردية للقرارات الإدارية السليمة الذي

¹ حسام مرسى، المرجع السابق، ص 565

² بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 245.

³ المرجع نفسه، ص 246.

⁴ حسام مرسى، المرجع السابق، ص 566

يتمثل في أنه متى أنشأ القرار السليم حقاً لمصلحة من يعنيه، فإنه لا يمكن المساس بهذا الحق بإلغاء القرار عملاً بمبدأ حصانة القرارات الإدارية الذي تنشئ الحقوق منذ صدورها، وحتى قبل إعلانها أو نشرها¹.

لكن إذا لم ترتب هذه القرارات حقوقاً للأفراد جاز إلغاؤها أو تعديلها لانتفاء علة تقرير القاعدة العامة، ومن هذه القرارات على سبيل المثال²:

- القرارات الوقتية.
- القرارات السلبية.
- القرارات التنفيذية.

2- إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة (المعيبة):

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة أو غير المشروعة تنظيمية أو فردية أن للإدارة سلطة إلغاؤها لا بالنسبة إلى المستقبل فحسب بل بالنسبة للماضي أيضاً، ومناطق ذلك أن القرارات الباطلة كقاعدة عامة لا تستطيع أن تنشئ حقوقاً للأفراد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الإلغاء للقرار غير المشروع هو جزاء لعدم مشروعيته، فمن واجب الإدارة تصحيح أوضاعها احتراماً لمبدأ المشروعية.

أ) **بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح):** يجوز للإدارة إلغاء أو تعديل هذه القرارات فهي تتضمن قواعد عامة ومجردة وتنشئ مراكز قانونية وموضوعية عامة ولا تنشئ بذاتها مراكز قانونية ذاتية أو حقوقاً مكتسبة لأحد يمكن أن يحتج بها على الإدارة³، فالإلغاء في هذه الحالة لا يؤثر على الأمن القانوني بالنسبة للمخاطبين بها.

ب) **بالنسبة للقرارات الفردية:** في بادئ الأمر ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى تحويل الإدارة سلطة إلغاء القرارات غير المشروعة في أي وقت ومهما مضى عليها من زمن استناداً إلى أن واجب الإدارة أن تصحح وضعها القانوني عملاً على سيادة القانون واختصاصها في ذلك مقيد لا اختياري، ولكنه عدل عن ذلك وقيد حق الإدارة في إلغاء أو سحب القرار غير المشروع بأن يتم في خلال مدة معينة وهي المدة التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ففي القانون المصري هي ستون يوماً من تاريخ الاعلان أو النشر، وشهرين في القانون الفرنسي، وإذا انقضت تلك المدة ولم يتم إلغاء أو سحب القرار غير المشروع يعامل معاملة القرار السليم ويصبح محصناً كما يتحصن من الإلغاء القضائي.

¹ - بديرية ناصر، المرجع السابق، ص 247.

² - حسام مرسى، المرجع السابق، ص ص 566-568.

³ - المرجع نفسه، ص ص 568-569.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

العلّة من تقييد سلطة الإدارة بمدة معينة لجواز إلغاء القرارات الفردية المعيبة هي أنه لا يجوز أن يباح للإدارة ما يحرم على القضاء، فطالما أنّ القضاء مقيّد بمدة معينة لقبول الطعن أمامه بالإلغاء، فإنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بإلغاء هذه القرارات بعد فوات هذه المدة¹، ففي هذا التقييد حماية للمراكز القانونية وهو الهدف الأسمى الذي يرمي إليه القانوني.

ثانيا- شروط الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية:

لإلغاء القرارات الإدارية لا بد من توافر مجموعة من الشروط منها ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي، وهي نفسها شروط دعوى الإلغاء، حيث تتمثل الشروط الشكلية للإلغاء فيما يلي:

1- شرط الميعاد أو الآجال:

خلافًا للدعوى المدنية التي لم يحدد القانون مدة معينة لرفعها مادام الحق قائما ولم يسقط بالتقادم، فدعوى الإلغاء مقيّدة بنطاق زمني ضيق حرصا على استقرار الأوضاع الإدارية، والميعاد هو²: "الأجل أو المهلة الزمنية التي يحددها القانون لإجراء عمل معين بحيث إذا انقضى هذا الأجل امتنع عن إجراء العمل"، أو هو "الفترة الزمنية التي يحق للشخص خلالها تقديم الدعوى لمخاصمة القرار الإداري".

يعتبر شرط الميعاد من أبرز الشروط الجوهرية لدعوى الإلغاء، حيث لا تقبل تلك الدعوى إلا في حدود المدة الزمنية المقررة قانونا لرفع وقبول دعوى الإلغاء، وميعاد الطعن محدد في القانون 09.08 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية في نص م 829 وم 901، كما يعتبر شرط الميعاد من النظام العام لا يجوز مخالفته، بحيث يجوز للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، كما يمكن إثارته في أي مرحلة كان عليها النزاع.

إنّ وجود مدة زمنية محددة وقصيرة نسبيا لرفع وقبول دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة يتقرر لحماية مبدأ استقرار القرارات الإدارية وضممان فاعليتها ومزاياها للمصلحة العامة، كما يتقرر أيضا لحماية وضممان مبدأ استقرار المعاملات والمراكز والحقوق الفردية المتولدة عن القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية والإلغاء بواسطة دعوى الإلغاء، وأنّ عدم تقرير ميعاد محدد لرفع وقبول دعوى الإلغاء وتقريره بصورة مطولة سيؤثر حتما

¹- مرجع نفسه، ص 569.

²- <http://www.tribunaldz.com/forum/t2379>. (Consulté le 10/04/2020 à 16.00 h).

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

على مبدأ استقرار القرارات الإدارية وحقوق ومراكز الأفراد المترتبة عنها، وبمس بمزايا الثقة والمصادقية فيها وبفوائد سرعة نفاذها وفعاليتها¹، وهذا ما يتنافى ومقتضيات الأمن القانوني.

إن شرط الميعاد هو نقطة اهتمام بالنسبة للأمن القانوني، فلتحقيق الموازنة بين مقتضيات المشروعية ومتطلبات الأمن القانوني، يجب تحديد مدة زمنية للإلغاء، فالمشروعية تقتضي ألا تنقيد بأي أجل ومن ثم إلغاء القرار الإداري في أي وقت ومتى تبين عدم مشروعيته، لكن عدم تحديد الأجل فيه مساس بالأمن القانوني وذلك من خلال المراكز القانونية المهدة بالاستمرار.

هكذا يقرر القضاء الإداري والمشروع مبدأ أن ترفع وتقبل دعوى الإلغاء خلال مدة زمنية محددة لها بداية ونهاية محددة ومعلومة، وهي مدة أربعة أشهر مرتبطة بتبليغ أو نشر القرار الإداري ذلك حتى يتحصن القرار الإداري من الإلغاء وضمان استقرار المعاملات الإدارية، إذ لا يتصور بقاء القرار الإداري عرضة للإلغاء في أي وقت.

2- شرط التظلم الإداري السابق

لا تقبل دعوى الإلغاء في النظام القضائي الإداري إلا بعد القيام بعملية التظلم الإداري، ويعرف التظلم الإداري على أنه: "هو عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لاتباعه، ويتمثل في طعن إداري يتقدم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي، عن طريق توجيه شكوى أو احتجاج أو التماس للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلماً مسبقاً، أو طعناً إدارياً يطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفاتها قبل الشروع في مقاضاتها"²، فالتظلم المسبق يمنح الجهة الإدارية فرصة العدول عن قرارها بصورة إدارية ودون أمر وتدخل من القضاء.

في ظل الأمر 66-154 فإنه شرط وجوبي إلزامي والهدف منه فض النزاع بطريقة ودية وهو شرط تناوله المشرع في م 275 من نفس الأمر، وتم إلغاء شرط التظلم المسبق وهو شرط شكلي واستبدله بإجراء قضائي ألا وهو محضر الصلح³.

¹ -عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2: نظرية الدعوى الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص ص 385-386.

² -ياقوتة عليوان، الشروط الشكلية الخاصة بالمنازعات الإدارية، ص 03، متوفرة على الرابط التالي:

<https://www.asjp.cerist.dz/>. (Consulté le 16/04/2020 à 19.20 h).

³ -أمر رقم: 154-66 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر ع 47، الصادرة في 9 يونيو 1966، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-09 المؤرخ في 25 أبريل 1993، (ج ر ج ع 27، الصادرة في 27 أبريل 1993) (ملغى).

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

أما في ظل قانون 08-09 جعل شرط التظلم جوازي اختياري طبقاً لنص م 830 من ق. إ. م. إ والتي تنص على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (02)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة".

أما الشروط الموضوعية هي:

1- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء

بما أنّ القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة فليس كل قرار إداري يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء بل يتعين أن يستوفى فيه الشروط التالية:

أ) يجب أن يصدر القرار من جهة إدارية في نشاط إداري

يجب أن يصدر القرار الإداري من جهة إدارية عامة وفقاً للمعيار الموضوعي، أي من السلطة التنفيذية بوصفها إحدى السلطات العامة الدستورية في الدولة، وذلك لكي يكون قرار إداري قابلاً للإلغاء أمام القضاء الوطني، ويجب أن تكون هذه الجهة الإدارية وطنية بغض النظر إن كانت سلطة إدارية مركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية¹.

¹ - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء: دراسة تحليلية وعملية في ضوء أحدث أحكام المحاكم العليا وفتاوى مجلس الدولة حتى عام 2013، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص ص 43-44.

ب) يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً

القرار الإداري النهائي هو القرار الذي لا يجوز التعقيب والمصادقة عليه من جانب سلطة إدارية أعلى من السلطة التي قامت بإصداره¹.

2- شرط الصفة والمصلحة في رفع دعوى الإلغاء

لا يمكن النظر والفصل في دعوى الإلغاء، إلا إذا توافرت في رافعها مصلحة جدية وصفة قانونية، فلا يمكن رفع دعوى الإلغاء بدون شرط المصلحة في رافعها.

أ) شرط الصفة

يقصد بشرط الصفة أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى، أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخوّل له التوجه للقضاء للحصول على الحق²، والمسلم به أن الدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء) لا يمكن أن تباشر إلا من ذوي الصفة وهو صاحب الحق أو نائب عنه نيابة قانونية أو اتفاقية وعدم توفرها يؤدي إلى الحكم بعدم قبول الدعوى.

فالقضاء الإداري الجزائري بموجب ق. إ. م. إ رقم 09/08 جعل من شروط رافع الدعوى الصفة وذلك بموجب م 13 منه على أنه: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة"، فالصفة تخوّل للمدعي حق التقاضي أمام القضاء الإداري، وفي فقرتها الثانية: "يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه"³، ويترتب عن تخلف الصفة رفض الدعوى شكلاً، لارتباطها بالنظام العام فالهدف منها أن حق اللجوء إلى القضاء، يكون لأصحاب الحماية القانونية دون سواهم.

ب) شرط المصلحة

تعرف المصلحة بأنها⁴: "الحاجة إلى حماية القانون أي هي الفائدة أو المغنم الذي يعود على رافع الدعوى"، فشرط المصلحة يعدّ من أهم الشروط في قبول الدعاوى الإدارية والطعون طبقاً للقاعدة العامة "لا دعوى بدون

¹- المرجع نفسه، ص 48

²- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء: دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 106

³- م 13 من القانون رقم 09/08 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن ق. إ. م. إ، (ج ر ج ع 21، المؤرخة في 2008/02/23).

⁴- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء: دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر، المرجع السابق، ص 108.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

مصلحة¹، فالمدعي سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً خاصاً أو عاماً يجب أن تكون له مصلحة في رفع الدعوى الإدارية والتي قد تكون فردية وقد تكون جماعية.

شرط المصلحة نصت عليه م 13 من القانون رقم 09/08 على أنه: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة ومصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون". على أن شرط المصلحة من أجل قبولها يجب أن يتوفر فيها الشروط التالية²:

- يجب أن تكون المصلحة شخصية

تكون للمدعي في دعوى إلغاء القرار الإداري مصلحة شخصية في إلغائه، متى كان في مركز قانوني خاص مميزاً عن سائر الأفراد، بحيث يؤثر القرار محل الطعن بالإلغاء على هذه المصلحة تأثيراً مباشراً. حتى تكون مصلحة شخصية يجب أن تكون على درجة معينة من التفريد، بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة لكل مواطن في أن تتصرف الإدارة في حدود اختصاصها.

- يجب أن تكون المصلحة مباشرة

لا يكفي أن تكون للطاعن مصلحة شخصية حتى تقبل دعواه بل يتعين أن تكون تلك المصلحة مباشرة بمعنى أن يشكل القرار محل الطعن بالإلغاء مساساً مباشراً بالمصلحة الشخصية للطاعن.

- يجب أن تكون المصلحة مشروعة

دعوى الإلغاء جعلت لحماية المشروعية، ومن ثم فإنه يتعين أن تكون المصلحة التي أقيمت دعوى الإلغاء لحمايتها مشروعة، وتكون المصلحة في طلب إلغاء القرار الإداري مشروعة متى استندت إلى نص تشريعي بمعنى أن تكون من المصالح المعتبرة قانوناً، كما تكون المصلحة مشروعة متى استندت إلى حكم شرعي إسلامي على اعتبار أن الشريعة الإسلامية مصدر أساسي للتشريع.

ج) الأهلية

لم يرد النص في م 13 من ق. إ. م. إ على أنّ الأهلية تعدّ من شروط قبول الدعوى كما هو الحال بالنسبة لشرطي المصلحة والصفة، فإنّ الأهلية بمفهوم أحكام م 13 هي صلاحية الشخص لمباشرة الدعوى القضائية، فرافع الدعوى يجب أن يكون متمتعاً بالأهلية اللازمة للالتجاء إلى القضاء، فهو شرط عام لازم بالنسبة لجميع الدعاوى إلا أنه يمكن أن ترفع نيابة عنه عن طريق القيم، أو الوصي، أو الولي.

¹- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 185.

²- عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص ص 347-348.

فأهلية الشخص الطبيعي في القانون الجزائري وحسب نص م 40 من ق. م. ج فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية ومنها حق التقاضي إلا إذا بلغ سن الرشد 19 سنة، وكان متمتعا بكل قواه العقلية ولم يجبر عليه، أما أهلية الشخص المعنوي وطبقا لم 50 من ق. م. ج فإنّ الشخص الاعتباري مهما كان نوعه فهو يتمتع بحق التقاضي، كما يقضي أيضا على تعيين نائب يعبر عن إرادته.

الفرع الثاني- تقييد السحب الإداري للقرارات الإدارية

منح المشرع للجهة الإدارية حق سحب قراراتها ذلك لتتفق وصحيح القانون، فالسحب الإداري كآلية نعني به وقف نفاذ القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، ونظرا لخطورة هذه العملية فإنها مقيدة بمجموعة من الشروط الواجب توفرها، فعلى هذا الأساس سنتطرق إلى التعريف بالسحب الإداري (أولا)، ثم بعد ذلك إلى أهم شروط السحب الإداري (ثانيا).

أولاً- تعريف السحب الإداري للقرارات الإدارية

اختلف الفقهاء في تعريفهم لسحب القرار الإداري نظرا لاختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل منهم إلى موضوع سحب القرار، فمنهم من ينظر إليه من زاوية السلطة التي أصدرت القرار بصرف النظر عن طبيعة القرار نفسه، في حين يركز الجانب الآخر على طبيعة القرار نفسه بجانب السلطة مصدرة القرار.

1- تعريف السحب في الفقه الفرنسي

تعددت تعاريف الفقه الفرنسي للسحب الإداري بحيث نجد الفقيه "دلوبادير" يعرفه بأنه: "محو القرارات الإدارية الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها"¹، ويؤخذ على هذا التعريف أنه ينكر ما للسلطة الرئاسية من حق سحب القرارات الإدارية المعيبة التي تصدر من السلطة الأدنى أي ما يعرف بالتظلم الولائي. أما بونار يعرفه على أنه: "العمل الذي تنهي القرار من قبل الجهة الإدارية التي أصدرته واعتبرته كأن لم يكن"، كما يعرفه (Muzellel) بأنه: "القرار الذي بموجبه تسعى السلطة الإدارية لإنهاء قرار سابق بصورة رجعية"، أما (Forget) اعتبر أن السحب طريقة خاصة لإنهاء القرار بأثر رجعي بإرادة مصدر القرار أو سلطته الرئاسية بالشروط التي حددها القانون الإداري"².

¹- أحمد محمد النوايسة، المرجع السابق، ص 68.

²- خروي سليمان، انقضاء القرار الإداري، مذكرة تحاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص ص 07-08.

2- تعريف السحب في الفقه العربي

من بين تعاريف الفقه العربي للسحب الإداري نجد تعريف الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط الذي عرفه بأنه: "تجريد القرار من قوته القانونية الإلزامية، ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث يصبح القرار كأنه لم يكن"¹.

أما الفقيه الدكتور سليمان محمد الطمّاوي فذهب هو الآخر إلى تعريف السحب الإداري على أنه: "إلغاء القرار بأثر رجعي"²، ويمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر فهو يبين أنّ السحب ينطوي على شقين اثنين، الأول هو إلغاء أي إنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب، والشق الثاني أنّ القرار المسحوب تنتهي كل آثاره سواء بالنسبة للماضي أو المستقبل، فيعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه في السابق.

ويؤكد الأستاذ محمد الصغير بعلي أنّ السحب الإداري هو: "القضاء أو المحو التام لجميع الآثار التي كانت قد ترتبت على تنفيذ القرار الإداري المسحوب في الماضي، كما يقضي على كل آثاره في المستقبل، فهو عبارة عن إعدام للقرار وقلع جذوره"³.

نفس الرأي ذهب إليه الدكتور عمار عوابدي في تعريف له بأنه: "إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقاً، أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائياً"⁴.

بما أنّ سلطة السحب من أخطر السلطات التي تمارس على القرارات الإدارية، فهي سلطة يتنازعها مبدأين متناقضين هما مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة التزاماً بإنهاء القرار المعيب لعدم مشروعيته ومبدأ استقرار المعاملات الذي يفرض على الإدارة توفير الطمأنينة والاستقرار للمراكز القانونية من الزعزعة والاضطرابات، وهو مبدأ بدوره يركز على مبدأي عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، وهو ما سعى إليه مبدأ الأمن القانوني من خلال الحفاظ عليهما معاً أي الحفاظ على المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على حد سواء.

¹- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 275.

²- أحمد محمد النوايسة، المرجع السابق، ص 68.

³- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 173.

⁴- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 170.

من هنا عمل مجلس الدولة الفرنسي على تقييد حرية الإدارة في سحب القرار الإداري لضمان حماية الأوضاع القانونية وإعطائها قدر من الاستقرار، وتبعاً لذلك فإن سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري تتذبذب ضيقاً واتساعاً وفقاً لما إذا كان القرار المراد سحبه سليماً أم معيباً، وفيما إذا كان قراراً تنظيمياً أو فردياً، وفيما إذا كان قد رتب حقوقاً أم لم يرتب حقوقاً.

- سحب القرارات الإدارية المشروعة (السليمة)

الأصل العام أنه من غير الجائز سحب القرارات الإدارية السليمة تنظيمية كانت أم فردية، ويرجع عدم جواز سحب القرار التنظيمي السليم إلى احترام مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أما عدم جواز سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة هو مساس ذلك بالإجراء بالحقوق المكتسبة التي ولدها القرار الإداري محل السحب، وذلك لما يكون لسحب القرار الإداري من أثر رجعي يؤدي إلى إزالة القرار بآثاره من تاريخ صدوره واعتبار أنه لم يصدر أصلاً، وهذا فيه مساس للأمن القانوني.

1- بالنسبة للقرارات التنظيمية

يجمع الفقه والقضاء على جواز سحب القرارات التنظيمية - كقاعدة عامة - لأن هذه الأخيرة تتضمن قواعد تنظيمية عامة شبيهة بالقواعد القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة، وهي مراكز لا تنشئ حقوقاً للأفراد إلا إذا طبقت عليهم تطبيقاً فردياً، لذلك فهي من هذه الناحية تختلف عن القرارات الفردية التي تتولد عنها مراكز شخصية. إذا كان إجماع الفقه على عدم جواز سحب القرارات التنظيمية السليمة، فإنهم يميزون في هذا الصدد بين القرارات التي ولدت حقاً بتطبيقها تطبيقاً فردياً، وبين تلك التي لم تولد حقاً لعدم تطبيقها تطبيقاً فردياً¹.

2- بالنسبة للقرارات الفردية

كأصل عام القرارات الإدارية الفردية السليمة لا يجوز للإدارة أن تقوم بسحبها ذلك لاعتبارات الملائمة بحيث لا يجوز لها سحب قراراتها الإدارية الفردية السليمة متى أنشأت حقوقاً مكتسبة للأفراد ذلك احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فقاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية تنشأ بمجرد صدور القرار الإداري حتى

¹ بدرية ناصر، المرجع السابق، ص ص 232-233.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

ولو لم يبلغ الشخص المعني، ذلك أن هذه الحقوق تنشأ اعتباراً من تاريخ إصدار هذه القرارات بحيث يمنع على الإدارة سحبها من هذا التاريخ حتى ولو لم يتلقى القرار قبولاً من صاحب الشأن¹.

- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة (المعيبة)

من حق الإدارة بل من الواجب عليها سحب قرارها الذي صدر غير مشروع، وذلك تصحيحاً للأوضاع المخالفة للقانون، ومن ثم فإنه حتى يكون للإدارة الحق في سحب القرار الإداري فيتعين أن يكون هذا القرار مشوباً بأحد عيوب المشروعية²، والمتمثلة فيما يلي:

1- **عيب عدم الاختصاص:** يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص متى صدر ممن لا ولاية له في إصداره سواء لصدوره عن موظف لا يملك سلطة التقرير أو صدوره عن موظف يملك تلك السلطة إلا أنه خالف مقتضياتها الزمانية أو المكانية أو الموضوعية.

2- **عيب الشكل:** يعد القرار الإداري معيباً في شكله متى صدر في غير الشكل أو صدر بغير الاجراءات التي حددها القانون لإصداره.

3- **عيب انعدام السبب:** يكون القرار الإداري معيباً في سببه متى لم تقم حالة واقعية أو قانونية تستند إليها الإدارة في إصداره وتبرر هذا الإصدار³.

4- **عيب المحل:** محل القرار الإداري هو الأثر القانوني المترتب على إصداره حالاً ومباشرة، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني عام أو خاص أو التعديل أو الإلغاء⁴.

5- **عيب الانحراف بالسلطة (الهدف):** يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، نظراً لاتجاه هدفه وغايته إلى تحقيق مآرب وأغراض شخصية أو سياسية أو مالية، أو أي هدف آخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة، أو الهدف المخصص بموجب النصوص⁵.

وتملك الإدارة حق سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة مع ما يترتب عليه من إزالة الآثار القرار بالنسبة للماضي، دون اكتراث بالادعاء بأن من شأن ذلك المساس بالحقوق المكتسبة التي ولدها القرار

¹ دباخ ليندة، **حماية القرار الإداري**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة أكلي محمد أولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، البويرة، 2014/2015، ص 08.

² عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 300-301.

³ المرجع نفسه، ص 301.

⁴ محمد الصغير بعلي، **القرارات والعقود الإدارية**، المرجع السابق، ص 100.

⁵ المرجع نفسه، ص 106.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

المسحوب، حيث أن القرارات الباطلة ليس من شأنها أن تنشأ حقوقاً للأفراد، إلا أنه يشترط أن يتم هذا السحب خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار الفردي.

إذا كان من الجائز للإدارة سحب قرارها الفردي غير المشروع في خلال مدة الستين يوماً من تاريخ صدوره، فإن حقها في سحب القرارات الإدارية التنظيمية غير محدد بموعد، حيث يجوز لها مباشرة هذا الإجراء في أي وقت¹.

ثانياً- شروط السحب الإداري للقرارات الإدارية

نظراً لخطورة سلطة السحب المتمثلة في الخروج عن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتهديد الحقوق والمراكز الشخصية وهو ما يتعارض تماماً مع فكرة الأمن القانوني، اتجه القضاء والفقهاء الإداريين لتقييد ممارسة الإدارة لهذه السلطة بمجموعة من الشروط والتي لا يمكن بدونها إجراء عملية السحب الإداري، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1- يجب أن يكون القرار محل السحب غير مشروع

يشترط لسحب القرار الإداري أن يكون هذا القرار مشوب بعيب قانوني أي بعدم المشروعية منذ صدوره، بحيث ينسحب الأثر الرجعي للسحب إلى اللحظة التي صدر فيها القرار فيعتبر كأن لم يكن²، فالسحب يمثل جزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة على نفسها بما كان يمكن أن يقوم به القاضي الإداري إذا ما طعن أمامه في القرار المعيب.

فنظرية السحب تجد تطبيقاتها في الحقيقة في نطاق القرارات الإدارية الفردية لأنها وحدها التي تولد حقاً أما بالنسبة للقرارات اللائحية فإنها لا تولد بذاتها حقاً، ولهذا فإن الإدارة تملك بالنسبة لها حرية تامة. ولا يثور النزاع بخصوص فكرة السحب إلا بشأن القرارات الفردية التي تكون قد صدرت تطبيقاً لتلك اللوائح³.

2- يجب أن تمارس سلطة السحب خلال المدة الزمنية القانونية المحددة

يكتسب القرار الإداري بعد صدوره وسريانه حصانة بعد مدة محددة، لذا توصل الفقهاء والقضاء الإداريين في القانون الإداري المقارن على أن تقوم الإدارة بسحب قرارها في أجل أربعة أشهر في القضاء الجزائري وستون يوم في القضاء المصري رابطين هذه المدة بالآجال التي يجوز فيه لكل من طرفي القرار الإداري اللجوء إلى القضاء الإداري،

¹ عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 302-303.

² أحمد بركات، المرجع السابق، ص 278.

³ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، ج3: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، المرجع السابق، ص 191.

بحيث يكون على الإدارة حق احترام هذه الآجال متى تبيّن لها أنّ القرار الصادر عنها غير مشروع، ومن جهة أخرى حق المخاطب في عدم زعزعة استقرار المراكز القانونية التي تولدت عن القرار الإداري بعد مدة طويلة. فسلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة مقيّدة بالميعاد المحدد للطعن القضائي الممنوح للأفراد المخاطبين بها بإلغاء هذه القرارات، ويبرر ذلك أنّ انقضاء هذا الميعاد يضمن على القرار طابعاً نهائياً بحيث عدم المساس به يصبح مصدراً يعتد به شرعاً لمراكز قانونية صحيحة ولحقوق مكتسبة لذوي المصلحة فيه¹، وهذا تحقيقاً للأمن القانوني، حيث اعتبر القضاء أنّ إقدام الإدارة العامة على سحب قراراتها إدارياً بعد انقضاء فترة الأربعة أشهر المسموح بها تجاوز للسلطة.

فمبدأ المشروعية يقتضي أن تقوم الإدارة بسحب قراراتها متى أدركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها ولو بعد مدة طويلة، لكن هذا من شأنه أن يمس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الناجمة عن تنفيذ القرار غير المشروع، وهذا فيه مساس بالأمن القانوني، لذا وجب تقييد سلطة السحب من حيث المدة.

وفي هذا المعنى ذهب الفقيه هوريو إلى القول أنّه إذا كانت المصلحة العامة تقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون تقييد بميعاد معين فإن مصلحة الأفراد تقتضي ثبات الأوضاع التي أنشأت تلك الأعمال المشبوبة.

3- ممارسة سلطة السحب من قبل السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة

لكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقاً للأصول والمبادئ والأحكام التنظيمية والعلمية والقانونية للسلطات الإدارية الولائية أي ذات السلطات الإدارية صاحبة ومصدرة القرارات الإدارية والسلطات الإدارية الرئاسية أي السلطات الإدارية النهائية والمختصة في هرم تدرج النظام الإداري للدولة بممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال العاملين المرؤوسين².

¹ - دباخ ليندة، المرجع السابق، ص 13.

² - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 172.

المطلب الثاني- تقييد الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية

ينتهي القرار الإداري عن طريق تدخل الإدارة كما رأينا سابقاً، كما ينتهي القرار الإداري أيضاً بأثر رجعي عن طريق القضاء الإداري والذي يعتبر الملاذ الأخير الذي يلجأ إليه الأفراد عن طريق دعوى الإلغاء وذلك لإلغاء قرارات وتصرفات جهة الإدارة المشوبة بعيب تجاوز السلطة، تمتد آثار دعوى الإلغاء بالنسبة للماضي وهو ما يعرف بالرجعية التبعية المتمثلة في سحب كل القرارات غير المشروعة تنفيذا للقرار غير المشروع.

الفرع الأول- آجال رفع دعوى الإلغاء والاستثناءات الواردة عليها

أولاً- آجال رفع دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء دعوى مقيدة بنطاق زمني ضيق حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية، ومن تم فإنه يشترط لقبولها أن ترفع خلال المدة التي حددها القانون، ويعدّ شرط الآجال من النظام العام لا يجوز مخالفته ويمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه، كما يمكن إثارته في أي مرحلة كان عليها النزاع. بالرجوع إلى القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ الجزائر نجد أنه قد وحد وحدّ آجالاً للدعوى المرفوعة بأربعة أشهر سواء أمام المحكمة الإدارية المدنية والدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة، على أن تحسب المواعيد كاملة بالأشهر مهما كان عدد الأيام كما أشارت إليه م 405 من ق.إ.م.إ.

1-1- ميعاد دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحكمة الإدارية

طبقاً لـ م 829 من ق.إ.م.إ فإنّ أجل رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية حدّد بتاريخ أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

ويجوز للشخص خلال هذه المدة وقبل رفع دعواه أن يتقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، ويعدّ سكوتها عن الرد خلال شهرين بمثابة رفض للقرار، ففي هذه الحالة يستفيد المتظلم من شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار وهذا لرفع دعواه أمام المحكمة.

أما في حالة رد الجهة الإدارية عن التظلم خلال الأجل الممنوح لها، فإنّ أجل الشهرين يسري من تاريخ تبليغ الرفض ويثبت إيداع التظلم أمامها بكل الوسائل المكتوبة، ويفرق مع العريضة.

2-2- ميعاد دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة

طبقاً لـ م 901 من ق. إ. م. إ فإنّ دعوى الإلغاء قد ترفع ابتداءً ونهائياً أمام مجلس الدولة وبالرجوع إلى م 907 من ذات القانون نجد أنه قد أحال بشأن الميعاد للمواد من 829 إلى 832 من نفس المنظومة القانونية أي أن أجل رفع الدعوى يقدر بأربعة (04) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

يجوز للشخص المعني تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال ذات المدة، ويعدّ سكوتها عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض للقرار، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية عن الرد يمنح المعني أجل شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار وهذا لرفع دعواه أمام مجلس الدولة، أما في حالة رد الجهة الإدارية عن التظلم فإن أجل الشهرين يسري بعد تبليغ المعني رد الإدارة.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على آجال رفع دعوى الإلغاء

يرد على آجال رفع دعوى الإلغاء استثنائيين اثنين وهما:

1-وقف الميعاد

يترتب على وجود وقيام حالات وقف الميعاد توقيف سريان مدة الطعن مؤقتاً ليستأنف بعد زوال وانتهاء أسباب وحالات الوقف، حيث يستكمل فقط ما تبقى من المدة القانونية.

أ) بعد المتقاضى عن إقليم الدولة

هو ما نصت عليه م 404 من ق. إ. م. إ على أنه: "تمدد لمدة شهرين (02) آجال المعارضة والاستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض المنصوص عليها في هذا القانون، للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني".

ب) العطلة الرسمية

إذا صادف آخر يوم في الميعاد يوم عطلة يمدد الميعاد إلى أول يوم يليه، وأيام العطلة في مفهوم القانون هي الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقاً للنصوص الجاري بها العمل وكما هو مشار إليه في م 405 من ق. إ. م. إ.

2- قطع الميعاد

تختلف الحالات الواردة في قطع الميعاد عن الحالات الواردة في وقفه من حيث بداية حساب مدة الميعاد، وقد أشارت م 832 من ق. إ. م. إ إلى حالات قطع الميعاد، بحيث تنص على: "تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.
- طلب المساعدة القضائية.
- وفاة المدعي أو تغير أهليته.
- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي".

أ) الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة

يعتبر القضاء الإداري الخطأ في الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء سبب من أسباب انقطاع وامتداد ميعاد دعوى الإلغاء، فإذا ما رفع صاحب الصلة والمصلحة دعوى الإلغاء خلال المدة المقررة لرفعها وقبولها إلى جهة قضائية غير مختصة فإن ذلك يؤدي إلى قطع ميعاد دعوى الإلغاء، ويبدأ هذا الميعاد من جديد وكاملا من تاريخ التبليغ الشخصي للحكم بعدم الاختصاص القضائي الصادر من الجهة القضائية التي رفعت إليها دعوى للإلغاء عن طريق الخطأ.

إنّ تحرك صاحب الصفة القانونية والمصلحة ورفع دعوى الإلغاء أمام جهة قضائية غير مختصة بها هو دليل على تمسكه بالدفاع عن حقوقه ومصالحه بواسطة استعمال دعوى الإلغاء، ولكنّه أخطأ في تحديد ومعرفة جهة الاختصاص القضائي بها¹.

ب) طلب المساعدة القضائية

يعتبر طلب المساعدة القضائية سبب من أسباب قطع وامتداد ميعاد دعوى الإلغاء، لذا يشترط فيه أن تقدّم خلال الميعاد المقرر لرفع وقبول دعوى الإلغاء.

وطلب المساعدة القضائية هو²: " طلب يتقدم به صاحب الشأن غير القادر على تحمل أعباء التقاضي إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة المختصة بنظر الدعوى طالبا معافاته من رسومها".

يترتب على تقديم الطلب قطع ميعاد الطعن بالإلغاء إلى حين صدور قرار في الطلب سواء بقبوله أو برفضه، ويبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء في السريان من تاريخ هذا القرار.

كما نصّت م 01 من الأمر رقم 57/71 المؤرخ في 1971/08/05 المتعلق بالمساعدة القضائية على أنه: " يمكن منح المساعدة القضائية في أية حال لكل شخص وكل مؤسسة ذات مصلحة عامة وكل جمعية خاصة

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري: نظرية الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 398-399.

² - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 759.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

تتابع عملاً إسعافياً، إذا تبين أنّ هذه الشخصيات والمؤسسات والجمعيات يستحيل عليها ممارسة حقوقها أمام القضاء إما طالبين أو مطلوبين.

وهي تطبق:

- على المنازعات المرفوعة أمام كافة الجهات القضائية.

- على كل الأعمال والإجراءات الولائية والأعمال التحفظية ولو لم تكن منازعة فيها".

إنّ أسباب جعل طلب المساعدة القضائية سبب من أسباب قطع وامتداد ميعاد دعوى الإلغاء هو منطق وروح العدالة لحماية حقوقه ومصالحه بسبب فقره الاقتصادي، وأنّ تقدّمه بطلب المساعدة القضائية هو دليل قاطع على تمسكه بالدفاع عن حقوقه، لكن الفقر يجرّمه من استعمال حق الدعوى والقضاء لحماية حقوقه.

ج) وفاة المدعي أو تغير أهليته

هي حالة جديدة أدخلها ق.إ.م.إ. الجديد على غرار الحالات الأخرى، ويترتب عنها تمديد الميعاد والهدف منها تمكين ذوي الصفة من مواصلة الإجراءات القضائية والحصول على حقوقهم المشروعة، فبمجرد وفاة صاحب المصلحة تسقط الدعوى، ويصبح للورثة الحق في أن يخلّوا محل المتوفي وإذا تغيرت أهليته يصبح فاقد لأهلية التقاضي، وبالتالي يعدّ سبب من أسباب قطع الميعاد.

د) القوة القاهرة أو الحادث الفجائي

يقصد بالقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ ذلك الحادث الذي يستحيل دفعه، ولا يمكن توقعه وكلاهما سبب أجني خارج عن إرادة الشخص ولا يد له فيه، فيشترط فيها عدم إمكان التوقع واستحالة الدفع¹.

يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء إذا ما وقعت أثناءه قوة القاهرة أو حادث مفاجئ، نظراً لما تؤدي إليه من حيلولة بين الشخص وبين استخدام حقه في الطعن بإلغاء القرار الإداري في الميعاد رغم مساسه بمركزه القانوني.

لقد استقر القضاء على وقف سريان ميعاد الدعوى الإدارية بسبب القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ، ويترتب على ذلك أن الميعاد يتوقف سريانه عند حدوث القوة القاهرة، ولا يعود لاستكمال مدته إلا بعد زوال الحادث أو حالة القوة القاهرة، ومعنى هذا أنّ الميعاد إذا صادف قبل بدايته وقوع قوة القاهرة فإنّه لا يسري، فإذا كان سارياً ثم حدثت أثناء سريانه توقف ويبدأ من نقطة التوقف بعد زوال الحالة الاستثنائية، بحيث يصبح في مقدور المدعي البدء أو استكمال إجراءاته².

¹ - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 123.

² - المرجع نفسه، ص 123 - 124.

يملك القاضي الإداري سلطة تقديرية في عدّ سبب الحادث المفاجئ من قبيل القوة القاهرة، ومن الأحوال التي استقر عليها مجلس الدولة المصري والمحكمة العليا المصرية على أنّها تشكل قوة القاهرة تؤدي إلى وقف سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري وهي: المرض العقلي، منع المدعي من التصرف في أمواله تأسيساً على أنّ الشخص الممنوع من ذلك هو بمثابة شخص فاقد الأهلية القانونية، الاعتقال، إصابة شخص بشلل نصفي مفاجئ أفقده النطق والحركة، هذا بالإضافة إلى الفيضانات والكوارث العامة¹، كل هذا من شأنه أن يحول بين صاحب الشأن وبين الطعن بالإلغاء.

- التظلم الإداري

يحمل التظلم الإداري معنى عدم قبول القرار، ويؤدي التقدم به إلى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء سواء كان ولائياً أم رئاسياً، وجوبياً أو جوازياً، فجميع هذه الصور من التظلمات تنطوي على عدم انصياع مقدم التظلم للقرار الإداري واعتراضه عليه.

حتى يحقق التظلم أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، يتعين علم جهة الإدارة به على نحو يمكنها من فحصه وإصدار قرارها بشأنه قبولاً أو رفضاً، ويستخلص هذا العلم من أية قرينة تدل عليه².

الفرع الثاني- آثار الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية

يقصد بقضاء الإلغاء قيام القاضي بإبطال القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة فيما إذا صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية، أو هو تقرير مدى اتفاق أو مخالفة القرار المطعون فيه للقواعد القانونية، فإذا كان مخالفاً لها يقرر القاضي إبطاله دون أن يتعدى ذلك إلى بيان المركز القانوني للطاعن أو تقرير سحب أو تعديل القرار المعيب

¹- عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص ص 742-743.

²- عليوان ياقوتة، المرجع السابق، ص 20.

الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية

أو إصدار قرار آخر محله، فتحقيقاً للأمن القانوني فإنّ سلطة القاضي في قضاء الإلغاء تنحصر في إبطال القرار الإداري المعيب دون أن يبين للإدارة الحل السليم أو القرار الواجب اتخاذه بشكل صريح.

ينتج عن الإلغاء القضائي أثرين مهمين أو التزامين إثنين حسب ما هو معروف في القانون الإداري، وهما

كالتالي:

أولاً- الأثر السلبي (الهادم)

الأثر السلبي في التنفيذ يتمثل في الامتناع عن القيام عن كل ما من شأنه معارضة الحكم القضائي الصادر بالإلغاء، وبهذا يتعين للوفاء بالالتزام السلبي إحجام الإدارة عن اتخاذ أي إجراء يعتبر تنفيذاً للقرار الإداري الملغى¹، وتتحدد التزامات الإدارة السلبية في التزامين اثنين وهما:

أ) التزام الإدارة بعدم تنفيذ القرار الإداري الملغى

يتعين على الإدارة أن تتوقف عن تنفيذ القرار المحكوم بإلغائه بمجرد صدور الحكم إذا كانت مستمرة في عملية التنفيذ، كما يجب عليها ألا تبدأ في التنفيذ إذا لم تكن قد بدأت فيه قبل صدور قرار الإلغاء القضائي، ويعتبر القضاء الإداري الاستمرار في تنفيذ القرار الملغى اعتداءً مادياً، يعطي للقاضي كافة الصلاحيات للحدّ من الاستمرار في تنفيذ القرار الملغى، ومنه توجيه الأمر للإدارة لحملها على وقف تنفيذ القرار الملغى²، وهذا ما يرمي إليه الأمن القانوني.

ب) التزام الإدارة بعدم إعادة إصدار القرار الملغى

تلتزم الإدارة بالامتناع عن إعادة إصدار القرار المقضي بإلغائه بنفس منطوقه القديم ويحظر عليها إصدار قرار جديد مشتملاً على مضمون القرار القديم تحايلاً منها على حكم الإلغاء³، وفي هذا تحقيقاً للأمن القانوني.

ثانياً- الأثر الإيجابي (البناء)

يترتب على حكم الإلغاء إعدام القرار، واعتباره كأن لم يكن بأثر رجعي من يوم إصدار القرار الملغى ولذا يتوجب على الإدارة تصويب الأوضاع التي تلت إصدار القرار وكأنّ هذا الأخير لم يصدر إطلاقاً، ويمكن أن نجمل الالتزامات الإيجابية للإدارة فيما يلي:

¹- علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 970.

²- سعاد بن طالب، نسيمة كردوسي، تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2015-2016، ص 31.

³- شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، غزة، جامعة الأزهر، 2010، ص 266.

أ) التزام الإدارة بإزالة القرار الملغى وما يترتب عليه من آثار

حيث يجب على الإدارة أن تزيل القرار الملغى من الوجود وتمحو آثاره من النواحي التالية:

- التزام الإدارة بإزالة القرار الملغى

يترتب على صدور حكم الإلغاء وحيازته على حجية الأمر المقضي به إزالة القرار الإداري الطعين من التنظيم القانوني له بكل آثاره لتجرّده من قوته القانونية واعتباره في حكم العدم وكأنّ القرار لم يصدر، لذا يتعيّن على الإدارة الإسراع في سحب القرار المحكوم بإلغائه كخطوة أولى في تنفيذ الحكم، ولا يتم ذلك إلاّ بصدور قرار إداري مماثل وهو ما يسمّى بالقرار الساحب والذي ينسحب أثره إلى الماضي أي إلى تاريخ القرار المسحوب، وهو بهذه الصفة يتفق مع الأثر الرجعي للإلغاء القضائي¹.

- إعادة بناء مركز صاحب الشأن من جديد

لا يكفي لتنفيذ قرار الإدارة لالتزامها الإيجابي أن تسحب القرار الملغى، بل يتعيّن عليها إعادة بناء مركز صاحب الشأن من جديد، وكأنّ القرار الملغى لم يصدر إطلاقاً²، وعلى الإدارة اتخاذ جميع الإجراءات الإيجابية التي يستلزمها هذا الاعتبار، وفي هذا الصدد تشير محكمة العدل العليا بالأردن إلى ذلك صراحة بالقول: "... فإذا ما تقرر إلغاء قرار ما توجّب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال على ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغى..."³، وهذا ما يسعى إليه الأمن القانوني من خلال ضمان استقرار المراكز القانونية لأصحابها.

- التزام الإدارة الإيجابي بإبطال الآثار المادية للقرار الملغى

مما لا شك فيه أنّ إزالة الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغى تستتبع لزماً إزالة الآثار المادية له، فالعمل المادي يتمثل في واقعة مادية مجردة غير مؤثرة في المراكز التي تتصل به، لذا يتوجب على الإدارة إزالتها تبعاً لإزالة القرار الملغى.

إلاّ أنّه قد يستحيل على الإدارة أحياناً إزالة كافة الآثار المادية للقرار الملغى، فقيام الإدارة مثلاً بإجراء عملية الهدم الفعلي للعقار بعد الاستيلاء عليه لا يُمكنها من إرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، ولا يبقى أمام الطاعن إلاّ طلب التعويض المالي عن الضرر الذي لحق به جراء تنفيذ القرار الملغى⁴.

¹ بسام محمد أبو رميلة، الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء: دراسة تحليلية مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، ع 03، الجامعة الأردنية، 2015، ص 1104.

² علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص 965.

³ بسام محمد أبو رميلة، المرجع السابق، ص 1106.

⁴ المرجع نفسه.

ب) التزام الإدارة الإيجابي بإبطال الأعمال القانونية المستندة للقرار الملغى

قد تصدر الإدارة قرارات إدارية استناداً إلى القرار المحكوم بإلغائه وقد يكون القرار الملغى جزءاً من عملية قانونية مركبة، فكيف يتم تنفيذ قرار الإلغاء في هذه الأحوال، هنا يجب أن نفرق بين ما إذا كان القرار الأصلي الذي حكم بإلغائه قراراً تنظيمياً أو فردياً أو قراراً يدخل في عملية قانونية مركبة.

- حالة كون القرار الأصلي قراراً تنظيمياً

إذا تم الطعن في القرارات الإدارية الفردية المستندة إلى القرار التنظيمي الأصلي المطعون فيه في وقت واحد فيحكم بإلغاء هذه القرارات الفردية أسوة بالقرار التنظيمي الأصلي الذي استندت إليه، ولكن إذا اقتصر الطعن على القرار التنظيمي فقط فإنه لا يترتب على الحكم بإلغائه إلغاء القرارات الفردية التي صدرت على أساسه لأنها مستقلة عنه، والحكم بإلغائه لا ينسحب إليها لأنها رتبت حقوقاً مكتسبة للأفراد، أما إذا وجه الطعن إلى القرارات الفردية الصادرة بناءً على لائحة ولم يطعن في اللائحة فيتصدى القضاء الإداري لفحص مشروعيتها هذه اللائحة، فإذا وجد أنها غير مشروعة فإنه يمتنع عن تطبيقها، ويحكم بالتالي على إلغاء القرارات الفردية المطعون فيها والمستندة إليها¹.

- حالة كون القرار الأصلي قراراً فردياً

إذا كان القرار الأصلي قراراً فردياً وصدرت قرارات فردية تأسيساً عليه فيحكم بإلغائها في حالة الطعن مع القرار الفردي الأصلي لصدورها دون أساس قانوني، أما إذا لم يوجه الطعن إلى القرار الفرعي المستند إلى القرار الأصلي فيسقط القرار الفرعي بسقوط القرار الأصلي، نتيجة للحكم بإلغائه إذا كان مرتبطاً به ارتباطاً لا يقبل التجزئة، أو كان القرار الأصلي السبب الجوهرى للقرار الفرعي².

- إلغاء قرار إداري يدخل في عملية قانونية مركبة

إذا كان القرار الإداري جزءاً من عملية قانونية مركبة كما في حالة العقد الإداري، فيجوز الطعن في القرارات الإدارية المستقلة عن عملية التعاقد فإن كان حكم بإلغاء القرار قبل أن يتم التعاقد فهذا الحكم يقضي على العقد المزمع إبرامه مثل الحكم الصادر بإلغاء قرار إرساء ميزانية أو مناقصة، أما إذا صدر بعد إبرام العقد فلا يؤثر عليه لأن موضوع الإلغاء ينصب على القرارات الإدارية فقط³.

¹ - فريد رضاني، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 55-56.

² - سعاد بن طالب، نسيم كردوسي، المرجع السابق، ص 27.

³ - فريد رضاني، المرجع السابق، ص 56.

ملخص الفصل الثاني

أخيراً في هذا الفصل تطرقنا إلى مقومات الأمن القانوني في السريان إلى القرارات الإدارية، من خلال الإقرار بمبدأين إثنين وهما من المقومات الأولى للأمن القانوني، أولهما مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والذي ينتج آثاره القانونية بأثر فوري، ولا تسري آثاره على الماضي بأثر رجعي تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وحفاظاً على الحقوق المكتسبة وبالتالي تحقيق الاستقرار والأمن القانوني، ثم تطرقنا إلى ذكر أهم الاعتبارات والأسس التي يقوم عليها، مع ذكر الشروط والاستثناءات الواردة عليه، وثانيهما مبدأ تحصين القرارات الإدارية فيتم تقييد سلطة الإدارة بمدة زمنية معينة في إنهاء قراراتها عن طريق الإلغاء والسحب الإداريين، بالإضافة إلى تقييد الإلغاء القضائي، فإذا انقضت هذه المدة اكتسب القرار الإداري حصانة نهائية.

الخاتمة

إنّ إرساء منظومة قانونية ثابتة ومستقرة، وغير قابلة للتنازل والتعديل والتغيير الفجائي والجزائي، وبناء دولة القانون الحقيقية، لاشك أنّها عوامل فعالة ومهمة تدخل ضمن إطار الأمن القانوني الذي بدوره يساهم في تحقيق الاستقرار داخل الوطن والحياة المطمئنة والكريمة للمواطن، كما يضمن تمتع جميع المواطنين بالحقوق بصورة متساوية، وتحترم في ذلك حرياتهم الأساسية، ولعل أهم مظهر من مظاهر الأمن القانوني نجده في طبيعة القرار الإداري الذي يتصف في غالبته بالاستقرار خاصة من خلال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلا على سبيل الاستثناء.

وختاماً لهذه الدراسة توصلنا إلى وضع مجموعة من النتائج والاقتراحات على النحو التالي:

أولاً- النتائج

- حماية الحقوق والمراكز القانونية بحاجة ماسة إلى حماية خاصة تكفلها، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال مبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية بغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية.
- نظراً للمفهوم الواسع لمصطلح الأمن القانوني نجد اختلاف بين الفقهاء والأنظمة القانونية حول تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الأمن القانوني، فمنهم من يراه مبدأ قانوني عام ومنهم من يراه قيمة عامة في النظام القانوني يجب السعي لبلوغها.
- وجوب إعلان الإدارة العامة لقراراتها الإدارية عن طريق وسيلتي النشر والتبليغ، مع حق المخاطبين بها في الاطلاع عليها والحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية.
- من خلال مبدأ عدم رجعية القرارات يتضح أن القصد من إعماله هو عدم مباغته الأفراد بقرارات يتعدى نطاقها الزمني، وذلك أن هذه القرارات تكون نافذة وملزمة للمخاطبين بها من تاريخ نشرها أو تبليغها وهذا ما يحقق فكرة الأمن القانوني ذلك أن الأفراد يبنون تصرفاتهم على ضوءها ويعلقون عليها آمالهم التي يعرفونها مسبقاً نتائج تصرفاتهم، فليس من العدل في شيء أن يتصرف الأفراد وفق مقتضيات قرارات معلومة لديهم ثم تصدر قرارات جديدة تمحي أو تعدل ما بنوه أو يهدم الآثار التي كانوا ينتظرونها.
- إنّ تقييد المشرع لكل من الإنهاء الإداري والإلغاء القضائي بمدة محددة يعدّ إحدى تطبيقات الأمن القانوني وأكثرها حساسية لكونه يتزاحم مع مبدأ آخر يفرض نفسه بالحاح على جميع تصرفات الإدارة وهو مبدأ المشروعية الذي يعتبر أحد أركان الدولة القانونية.

— يتجسد دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والمراكز القانونية وضمان استقرارها في إقرار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم وحماية مراكزهم القانونية.

ثانياً- الاقتراحات

- في ظل عدم استقرار القرارات الإدارية، لا بد من أن يتم الحفاظ على قدر كاف من ثبات للمراكز القانونية والحقوق، وهو المفهوم الذي تتمحور حوله فكرة الأمن القانوني، فهذا الأخير ينبغي أن يرتقي إلى مصاف المبادئ العامة، وأن تتم بالتالي دستوته.
- يجب الحد نوعاً ما من صلاحيات السلطة التنفيذية التي لها اختصاص التنظيم في تشريع القوانين وترك المجال واسعاً للسلطة التشريعية ما يكرس الأمن القانوني بصفة آلية.
- يجب إرفاق أي تنظيم خاص بمشروع قانون معه مباشرة وأن يكون هذا التنظيم واضحاً وشاملاً لكل جزئية تسهل أعمال هذا القانون لكي يدخل حيز التنفيذ بسرعة وهو ما يضمن الحفاظ على الحقوق.
- إنّ القضاء الإداري هو الأداة الحقيقية في ضمان الأمن القانوني من خلال الدور الإيجابي للقاضي الإداري باعتباره يخلق التوازن بين الإدارة والأفراد، ويراعي مدى تكريس مبدأ المشروعية وهو بالتالي وسيلة فعالة في إحقاق مبدأ الأمن القانوني.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- المصادر

أ) القرآن الكريم.

ب) الدستور

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الساري.

- مشروع تمهيدي لتعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ماي 2020.

ج) الاتفاقيات

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تبنته الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 بباريس، وانضمت إليه

بموجب المادة 11 من دستور 1993، (ج ر ج ج ع 64، مؤرخة في 10/09/1963).

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1976، والبروتوكول الاختياري الأول الملحق به المتعلق

بتقديم شكاوى من قبل الأفراد، اعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في: 16/12/1966، دخل

حيز النفاذ في: 23/03/1976، صادقت عليهم الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم: 67/89، مؤرخ بتاريخ:

16/05/1989، (ج ر ج ج ع 20، صادر في: 17/05/1989).

- الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب، اعتمد في نيروبي بتاريخ 27/06/1981، صادقت عليه الجزائر

بموجب مرسوم رئاسي رقم 37/87، مؤرخ في 03/02/1987، (ج ر ج ج ع 06، صادر في

04/02/1987).

- الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المعتمد بتونس في ماي 2004، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي

رقم 62/06، مؤرخ في 11/02/2006، يتضمن التصديق على الميثاق العربي لحقوق الانسان، (ج ر ج ج

ع 15، صادر في 05/03/2003).

ثانياً- المراجع باللغة العربية

أ) الكتب

1- الكتب باللغة العربية

- أبو العثم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2005.

- أحمد محمد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: دراسة مقارنة (فرنسا- مصر- الأردن)، ط1،

دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2012.

قائمة المصادر والمراجع

- السيد الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، ج3: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- المسلماني محمد أحمد ابراهيم، نفاذ القرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي: دراسة مقارنة، دار الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014.
- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- بعلي محمد الصغير، المدخل للعلوم القانونية: نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006.
- بعلي محمد صغير، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر، عنابة، 2017.
- بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2018.
- بوحيدة عطاء الله، مبادئ في المراسلات الإدارية مع نماذج تطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر.
- بوضياف عمار، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- بوضياف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية: النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ط04، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء: دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر- فرنسا- تونس- مصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط01، عمان، الأردن، 2011.
- جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية: الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- خطار الشطناوي علي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- خليفة عبد العزيز، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008.

- راجحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
- راغب الحلو ماجد، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2009.
- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء: دراسة تحليلية وعملية في ضوء أحدث أحكام المحاكم العليا وفتاوى مجلس الدولة حتى عام 2013، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2: نظرية الدعوى الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.
- كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.
- مرسى حسام، أصول القانون الإداري: التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2012.

ب- الرسائل والمذكرات الجامعية

1- الأطروحات الجامعية

- أوراك حورية، مبادئ الأمن القانون في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم فرع قانون عام، كلية الحقوق - سعيد حميد بن جامعة الجزائر - 01-، تاريخ المناقشة: 2018/02/22.
- بركات أحمد، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الإداري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2013/2014 م.
- بلحمزي فهيمة، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الحميد بن باديس - كلية الحقوق والعلوم السياسية، مستغانم، 2017-2018.
- كمون حسين، المركز المشار للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 24 أبريل 2018.

2- مذكرات الماجستير

- بعلوشة شريف أحمد يوسف، دعوى إلغاء القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، غزة، جامعة الأزهر، 2010.

– بوزيد صبرينة، قانون المنافسة: لا أمن قانوني أم تصور جديد للأمن القانوني؟، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 45، قلمة، 2016/2015.

– رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2013.

– ناصر بدرية، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2009-2008.

3- مذكرات الماجستير

– بن طالب سعاد، كردوسي نسيم، تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، 2016-2015.

– خروبي سليمان، انقضاء القرار الإداري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماجستير، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019-2018.

– دباخ ليندة، نهاية القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة أكلي محند أولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، البويرة، 2015/2014.

ج- المقالات والمدخلات

1- المقالات والمدخلات باللغة العربية

– أبو رميلة بسام محمد، الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، ع 03، الجامعة الأردنية، 2015.

– ادريدو يوسف، المنشور "طبيعته القانونية"، مجلة المنارة القانونية والإدارية، ع 02، 2012 م.

– العصار محمد يسرى، الحماية الدستورية للأمن القانوني، المجلة الدستورية، القاهرة، ع 3، 2003.

– الفقي هيثم، الصياغة القانونية، متوفر في الرابط التالي:

- <http://twitmails3.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/users/243785516/628/attachment/.pdf>. (Consulté le 15/03/2020).
- اللمتوني عبد الرحمان، الاجتهاد القضائي والأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، 2015/10/07.
- المفرجي زياد خالد، الحق المكتسب في القانون الإداري، متوفر في الرابط التالي: <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=38609>. (Consulté le 21/01/2020).
- بلواضح الطيب، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع 9، المجلد الثاني، مارس 2018.
- بن شهرة شول، آيت عودية بلخير محمد، الأمن القانوني كقيمة للاستثمار الأجنبي في الجزائر، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، ع 2، ديسمبر 2018.
- بن عامر بواب، الأمن القانوني من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رقم: 01/06، دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، ع 2، جوان 2018.
- بن عيشة نبيلة، دور الصياغة التشريعية في سن النص القانوني.
- جابر صالح، أثر فعالية القاعدة الدستورية في تكريس الأمن القانوني، قراءة في الفقه القانوني والفقه الإسلامي، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، المجلد 04، ع 2، ديسمبر 2018.
- حيدر سعدون المؤمن، مبادئ الصياغة القانونية، دائرة الشؤون القانونية، قسم اقتراح التشريعات، متوفر على الرابط التالي:
- http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1542%5Csiyagha.pdf. (Consulté le 07/03/2020)
- رمضاني فاطمة الزهراء، أثر الصياغة الجيدة للنص في دعم مبدأ الأمن القانوني، الملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة د. يحي فارس، المدينة، يومي 11-12 نوفمبر 2014.
- روشو خالد، جودة القاعدة الدستورية ضمانات لحماية الدستور، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، ع 4، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، سبتمبر 2019.
- زغير محيسن عامر، الموازنة بين فكرة الامن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، مركز دراسات الكوفة، ع 8، 2010.
- سلامن رضوان، حق الصحفي في الوصول الى مصادر المعلومات والحصول عليها: بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية، مجلة العلوم الانسانية، ع 37/36، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2014.

- شريف موفق الطيب، تطور القيمة القانونية لفكرة الأمن القانوني، ملتقى الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 05-06 ديسمبر 2012.
- عزت عبد الواحد، دراسات تأصيل نظري: مقومات وسياسات الأمن القومي، متوفر في الرابط التالي: <https://platform.almanhal.com/Files/2/84256>. (Consulté le 05/01/2020).
- عليان بوزيان، أثر فعالية القاعدة الدستورية في تحقيق الأمن القانوني والقضائي للحق في العدالة الاجتماعية.
- عليوان ياقوتة، الشروط الشكلية الخاصة بالمنازعات الإدارية، متوفرة على الرابط التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/>. (Consulté le 16/04/2020).
- غميحة عبد المجيد، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسينية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، 28 مارس 2008.
- غوثي الحاج قاسم، عبد القادر جلاب، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، ع 01، 2018.
- كريلفة سامية، نشر القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. يحي فارس، المدية، يومي 11-12 نوفمبر 2014.
- كريم كريمة، تأثير استعمال التقنيات الحديثة في التحقيق الأمن القانوني، ملتقى الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 05-06 ديسمبر 2012.
- لخداري عبد المجيد، فطيمة بن جدو، الأمن القانوني والأمن القضائي، علاقة تكامل، الشهاب، مجلد 04، ع 02، جوان 2018.
- مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، نحو قانون حرية تداول المعلومات في مصر، أوراق السياسات، 13 ماي 2015.
- مؤسسة حرية الفكر والتعبير، دراسة حول حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، برنامج الحق في المعرفة، ط 1، 2011.
- لواصل اسماعيل كاظم، محمد سليمان، مراد البلوشي، مقومات الأمن الاجتماعي ووسائله: دراسة تأصيلية فقهية، مجلة البحوث العلمية والدراسات الإسلامية، ع 11.

د- المحاضرات

- رحموني فاتح النور، مطبوعة الدعم البيداغوجي في مقياس الاستراتيجية والأمن الدولي، موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر علوم سياسية، تخصص استراتيجية وعلاقات دولية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية.

و) النصوص القانونية

أ) النصوص القانونية الجزائرية

- القوانين العادية

- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية (ملغى)، (ج ر ج ج ع 15، المؤرخة في 16 رمضان عام 1410 هـ).
- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية (ملغى)، (ج ر ج ج ع 15، المؤرخة في 16 رمضان عام 1410 هـ).
- القانون رقم 05-10 المؤرخ في: 2005/06/26 المعدل والمتمم، والمتضمن القانون المدني، (ج ر ج ج ع 44، المؤرخ في: 2005/06/26).
- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن ق. إ. م. إ، (ج ر ج ج ع 21، المؤرخة في 2008/02/23).
- قانون رقم 16/01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس سنة 2016 م يتضمن التعديل الدستوري، (ج ر ج ج ع 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق لـ 07 مارس 2016).
- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج ع 37، الصادرة بتاريخ 01 شعبان عام 1432 هـ الموافق 03 يوليو سنة 2011).
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، (ج ر ج ج ع 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012).
- قانون رقم 16-02 مؤرخ في 14 رمضان عام 1437 هـ الموافق لـ 19 يونيو سنة 2016 م، يتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966 م والمتضمن قانون العقوبات، (ج ر ج ج ع 37 الصادرة في 17 رمضان عام 1437 هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2016).

- الأوامر الرئاسية
- أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر ع 47، الصادرة في 9 يونيو 1966، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-09 المؤرخ في 25 أبريل 1993، (ج ر ج ع 27، الصادرة في 27 أبريل 1993) (ملغى).
- الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،
- (ج ر ج ع 46، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق 16 يوليو سنة 2006).
- المراسيم الرئاسية
- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل: 04 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج ر ج ع 27، المؤرخة في 06/07/1988).
- الاجتهادات القضائية
- محكمة التنازع، ملف رقم 000114 بتاريخ 2012/01/09، قضية فريق (خ) ضد والي ولاية سكيكدة، مجلة المحكمة العليا، ع 02، 2012.
- ب- النصوص القانونية للأنظمة المقارنة
- المرسوم 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، ع 39، المؤرخة في 2011/05/31).
- دستور المملكة المغربية، نشر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادرة بتاريخ: 30 يوليو 2011، الظهير الشريف رقم 1، 11، 91 الصادر بتاريخ 29 يوليو 2011.
- المواقع الإلكترونية
- <http://elmasa-security.net/>. (Consulté le 05/01/2020).
- <https://ar.islamway.net/article/36567>. (Consulté le 05/01/2020).
- <http://farahadam90.sudanforums.net/t1121-topic>. (Consulté le 05/01/2020).
- <https://www.droitentreprise.com/>. (Consulté le 06/01/2020).
- <http://almerja.com/reading.php?idm=50011>. (Consulté le 14/02/2020).
- <http://www.alnoor.se/article.asp?id=249693>. (Consulté le 24/02/2020)
- <http://www.tribunaldz.com/forum/t2379>. (Consulté le 10/04/2020).

1- Livres

- Roubier paul, theorie general du droit, histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales, dalloz, paris, 2005.

2- Articles

- FLÜCKIGER Alexandre, le Principe de la clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un ideal, Cahiers du conseil constitutionnel N°21 dossier: la normativité, janvier 2007.
- PENNEAU Anne, La sécurité juridique à travers le processus de normalisation, Sécurité juridique et sécurité technique: indépendance ou métissage Conférence organisée par le Programme international de coopération scientifique (CRDP / CECOJI), Montréal, 30 septembre 2003.
- Banque Mondiale, Le droit des affaires et le développement du secteur privé en Algérie, Département Finance, Secteur Privé et Infrastructure Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, 27 Avril 2005.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	الآية
	بطاقة شكر وعرفان
	الإهداء
	قائمة المختصرات
	الملخص
أ - هـ	مقدمة
10	الفصل التمهيدي- الأمن القانوني: بيان المفهوم وبحث في الطبيعة القانونية
10	المبحث الأول- مفهوم الأمن القانوني
10	المطلب الأول- التطور التاريخي للأمن القانوني وتعريفه
10	الفرع الأول- التطور التاريخي للأمن القانوني
11	أولاً- الأمن القانوني في العصور البدائية
12-11	ثانياً- الأمن القانوني في العصور الوسطى
14-12	ثالثاً- الأمن القانوني في عصر النهضة الأوروبية
14	الفرع الثاني- التحليل اللغوي للأمن القانوني
16-14	أولاً- تعريف الأمن لغة واصطلاحاً
17-16	ثانياً- تعريف القانون لغة واصطلاحاً
17	الفرع الثالث- التعريف الاصطلاحي للأمن القانوني
19-18	أولاً- التعريف الفقهي للأمن القانوني
19	ثانياً- التعريف القضائي للأمن القانوني
20	المطلب الثاني- أبعاد الأمن القانوني
20	الفرع الأول- البعد الموضوعي للأمن القانوني: نوعية القانون
22-20	أولاً- النفاذ المادي للقانون
22	ثانياً- النفاذ الفكري للقانون

22	الفرع الثاني- البعد الذاتي للأمن القانوني: سريان القانون
24-23	أولاً- مبدأ عدم رجعية القوانين
25-24	ثانياً- مبدأ حماية الحقوق المكتسبة
26-25	ثالثاً- مبدأ حماية الثقة المشروعة
27	المبحث الثاني- الطبيعة القانونية للأمن القانوني
29-27	المطلب الأول- الأمن القانوني قيمة للنظام القانوني
30-29	المطلب الثاني- الأمن القانوني مبدأ عام للقانون
31-30	الفرع الأول- التوجه المؤيد لتكييف الأمن القانوني كمبدأ عام للقانون
32-31	الفرع الثاني- التوجه المعارض لتكييف الأمن القانوني كمبدأ عام للقانون
33	ملخص الفصل التمهيدي
35	الفصل الأول- مقومات الأمن القانوني في النفاذ إلى القرارات الإدارية
35	المبحث الأول- ضمان الحصول على القرارات الإدارية
35	المطلب الأول- واجب الإدارة العامة في إعلان قراراتها
35	الفرع الأول- النشر
36	أولاً- تعريف النشر (الشهر)
37	ثانياً- شروط النشر
39-38	ثالثاً- وسائل النشر
40	الفرع الثاني- التبليغ
41-40	أولاً- تعريف التبليغ
41	ثانياً- شروط التبليغ
43-41	ثالثاً- طرق التبليغ
43	المطلب الثاني- حق المواطن في الاطلاع على القرارات الإدارية
46-43	الفرع الأول- التكريس الدستوري لحق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية
47-46	الفرع الثاني- النص التشريعي لحق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية

48-47	الفرع الثالث- الإقرار التنظيمي لحق المواطن في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية
49	المبحث الثاني- ضمان فهم فحوى القرارات الإدارية
49	المطلب الأول- مبدأ الوضوح القانوني وتطبيقه على القرارات الإدارية
49	الفرع الأول- تعريف مبدأ الوضوح القانوني
50-49	أولاً- وضوح النص القانوني
50	ثانياً- سهولة وصول النص القانوني إلى الفئة المستهدفة منه
51-50	ثالثاً- قابلية النص للتوقع
51	الفرع الثاني- مراحل صياغة القرارات الإدارية
52-51	أولاً- مرحلة تحضير مشروع القرارات الإدارية على مستوى الجهة المختصة
52	ثانياً- مرحلة المسودة الأولى للقرارات الإدارية
52	ثالثاً- مرحلة إصدار القرار الإداري
52	الفرع الثالث- ضوابط صياغة القرارات الإدارية
53	أولاً- القسم الشكلي
55-53	ثانياً- الجانب الفني في صياغة نص القرارات
56-55	الفرع الرابع- عيوب صياغة القرارات الإدارية
56	المطلب الثاني- المنشورات الإدارية: أداة تفسير الإدارة العامة لقراراتها
57-56	الفرع الأول- تعريف المنشورات
58-57	أولاً- المنشورات التفسيرية
58	ثانياً- المنشورات التنظيمية (اللائحية)
58	ثالثاً- المنشورات التنفيذية
58	رابعاً- المنشورات الإعلامية
58	الفرع الثاني- الطبعة القانونية للمنشورات
60-58	أولاً- موقف الفقه من الطبعة القانونية للمنشورات
62-60	ثانياً- موقف القضاء من الطبعة القانونية للمنشورات

63	ملخص الفصل الأول
65	الفصل الثاني- مقومات الأمن القانوني في سريان القرارات الإدارية
65	المبحث الأول- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
65	المطلب الأول- مقتضى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
66-65	الفرع الأول- تعريف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
66	الفرع الثاني- الاعتبارات أو المبررات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
67-66	أولاً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع المنطق القانوني السليم
67	ثانياً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع العدالة
68-67	ثالثاً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع استقرار المعاملات
68	رابعاً- تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع فكرة احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية
69-68	الفرع الثالث- شروط مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
70-69	الفرع الرابع- الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
70	الفرع الخامس- تطبيقات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في القانون الجزائري
70	أولاً- في المجال الجنائي
71-70	ثانياً- في المجال المالي
71	المطلب الثاني- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
71	الفرع الأول- إباحة الرجعية بنص تشريعي
72	الفرع الثاني- الرجعية في تنفيذ الاحكام الصادرة بالإلغاء
73-72	الفرع الثالث- القانون الجنائي الأصلح للمتهم
73	الفرع الرابع- القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً
73	أولاً- الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص
74	ثانياً- رجعية القرارات الإدارية الساحبة
74	ثالثاً- رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة
74	رابعاً- رجعية القرارات الإدارية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة

76-75	الفرع الخامس - اقتران القرارات الإدارية بأجل موقف
76	أولاً- القرارات التنظيمية (اللوائح)
76	ثانياً- القرارات الفردية
77	المبحث الثاني- مبدأ تحصين القرارات الإدارية
77	المطلب الاول- تقييد الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية
77	الفرع الأول- تقييد الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية
81-78	أولاً- تعريف الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية
86-81	ثانياً- شروط الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية
86	الفرع الثاني- تقييد السحب الإداري للقرارات الإدارية
90-86	أولاً- تعريف السحب الإداري للقرارات الإدارية
91-90	ثانياً- شروط السحب الإداري للقرارات الإدارية
92	المطلب الثاني- تقييد الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية
92	الفرع الأول- آجال رفع دعوى الإلغاء والاستثناءات الواردة عليها
93-92	أولاً- آجال رفع دعوى الإلغاء
96-93	ثانياً- الاستثناءات الواردة على آجال رفع دعوى الإلغاء
97-96	الفرع الثاني- آثار الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية
97	أولاً- الأثر السلبي (الهادم)
99-97	ثانياً- الأثر الايجابي (البناء)
100	ملخص الفصل الثاني
103-102	الخاتمة
113-105	قائمة المراجع
119-115	الفهرس