

جامعة سعيدة
الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قانون خاص

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضمنية في التشريع الجزائري

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص: قانون اداري

تحت إشراف الأستاذة:
أ.د- بن علي عبد الحميد

من إعداد الطالبين
- حريق سعاد كوثر
- بوادي نجمة

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور: مرزوق محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	رئيسا
الدكتور: بنعلي عبد الحميد	أستاذ محاضر ب-	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	مشرفا ومقررا
الدكتورة: قادري أمال	أستاذ التعليم العالي	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	عضوا

السنة الجامعية: 2025_2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبفضله تتحقق الغايات.

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى كافة الأساتذة الأفاضل الذين كان لهم دور فاعل في مسيرتنا العلمية، والذين لم ييخلوا علينا بعلمهم وتوجيهاتهم القيمة طيلة سنوات الدراسة، فلهم منا كل الاحترام والعرفان.

كما نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى أستاذتنا المشرفة الأستاذ الدكتور بن علي حميد الذي أشرف على هذا العمل المتواضع، وقدم لنا الدعم العلمي والنفسي، وأرشدنا بتوجيهاته السديدة وملاحظاته البناءة، فكان نعم الموجه والمساند في كل مراحل إعداد هذه المذكرة. ولا يفوتنا أيضاً أن نشكر كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل، وخصّنا بكلمة طيبة، أو مشورة، أو مساعدة، فلهم جميعاً منا فائق الاحترام والتقدير.

"حريق سعاد كوثر" "بوادي نجمة"

إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لتثمين هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه

ثمرة الجهد والنجاح بفضلته تعالى مهداة إلى الوالدين الكريمين حفظها الله

وأدامهما نورا لدربي

لكل العائلة الكريمة التي ساندتني ولا تزال من إخوة وأخوات وإلى أمي الغالية قسنطيني راشيدة

"حريق سعاد كوثر"

إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لتثمين هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه

ثمرة الجهد والنجاح بفضلته تعالى مهداة إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله

وأدامهما نورا لدربي

لكل العائلة الكريمة التي ساندتني ولا تزال

" بوادي نجمة "

قائمة المختصرات

المختصرات	الدلالة
ج.ر.ج.ج.ج:	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
ع:	العدد
ص ص :	صفحات متعددة
مج:	المجلد
د.ط:	دون طبعة
ط:	طبعة
ج:	جزء
ص:	الصفحة

مقدمة

تعد القرارات الإدارية المظهر الأبرز لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في سبيل تسيير المرافق العامة وتحقيق مصلحة الأفراد، فالمظهر الرئيسي والأساسي لسلطة الإدارة في مباشرة أنشطتها هو القرار الإداري. وقد عرفه الفقهاء والقضاء، على رأسهم مجلس الدولة الجزائري والمصري، على أنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، استناداً إلى تعديل أو إلغاء مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة"¹.

فالقرار الإداري هو صوت الإدارة في التعبير عن إرادتها والرد على الأفراد في طلباتهم وحماية حقوقهم وضمان حرياتهم، والأصل المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن هذا الأخير يكون بشكل صريح ومباشر، أي أن تفصح الإدارة عن إرادتها الملزمة بشكل صريح وعلني، مما ينتج للمخاطبين به معرفة مراكزهم القانونية والآثار المترتبة عليه. غير أن طبيعة العملية والديناميكية للنشاط الإداري وتضخم الأجهزة البيروقراطية أفرزت ظاهرة السلوك السلبي للإدارة، والمتمثلة في التزامها الصمت المطبق إزاء الطلبات أو التظلمات التي تقدم إليها، خروجاً عن القاعدة العامة في القانون الخاص التي تقضي بأن "السكوت لا ينسب لساكت قول". تفرض الرقابة القضائية على السكوت الإداري ويتبلور القرار الإداري الضمني كحماية للأفراد من تعنت الإدارة.²

الهدف من وجود صيغة القرار الإداري الضمني هو تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة كسلطة عامة من جهة، ومصلحة المتعاملين معها من جهة أخرى. أصبح المشرع ذلك السكوت بالقرار الإداري يحدث محل قانون، ويمكن الأفراد من اللجوء إلى القضاء مخلصين وطائعين في مشروعية ذلك السكوت الذي رتب قراراً إدارياً.³

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، ب د، 1963، ص 24.

² برشا محمد جعفر الهاشمي، الوسائل القانونية الإدارية للقرار الضمني، المجلد 18، العدد 02، 2019، ص 24.

³ مرجع داي نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية إليها، مذكرة ماجستير تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، أكتوبر 2010، ص ص 2، 3.

وعليه، مهما اتسعت سلطة الإدارة في صياغة قراراتها فإنها ليست مطلقة، إذ تحدها اعتبارات قوامها حماية المصلحة العامة¹.

بمعنى تتمتع الإدارة بحرية سبب قراراتها في الأشكال المتاحة لها قانوناً ما لم تلزم بشكل معين، وبالمفاد الصريح أو الضمني في الآجال المحددة بهدف تجنب شل الحركة الإدارية وتحقيقاً للمصلحة الخاصة والعامة.

مما سبق الذكر نقول إن موضوع القرار الإداري الضمني من الموضوعات المهمة التي تثير الكثير من الخبر، إذ إن هناك تجاوزاً بالغ الأهمية لدراسة القرار الإداري الضمني في كونه يمثل المعيار القانوني والضمانة الإجرائية التي ابتكرها القانون الإداري لكسر جدار الصمت والبيروقراطية السلبية للإدارة، ومن الناحية الموضوعية يسلب الضوء على التطور التشريعي في تكييف سكوت الإدارة وتحويله من عدم مادي إلى قرار ضمني يترتب أثراً قانونياً، ومن الناحية العلمية يعد هذا القرار الوسيلة الوحيدة لمواجهة سلبية الإدارة وفتح باب الخصومة القضائية.

ويقود الدافع والسبب المعني لاختيار هذا الموضوع إلى بعد ذاتي وموضوعي، يتجلى الأول في الرغبة العلمية للبحث في التخصص وإثراء رصيدي القانوني والمعرفي بالبحث والتحليل.

حول محل الدراسة إلى اختبارات موضوعية تكمن في تنامي ظاهرة السلوك السلبي للإدارة ولجوءها للصمت، مما يتطلب تبيان الأساس ومواجهة هذا الأخير، أي آلية الرقابة الموجهة له.

تتوخى هذه الدراسة تحقيق جملة من الأهداف الأكاديمية والتطبيقية، يأتي في مقدمتها تأصيل الطبيعة القانونية للقرار الإداري الضمني وتمييزه عن غيره من الأعمال المشابهة، وتبسيط الضوء حول الرقابة القضائية المسلطة عليه.

لقد حظي موضوع القرار الإداري الضمني باهتمام الباحثين في حقل القانون الإداري نظراً لطبيعته الافتراضية، ومن أبرز هذه الدراسات التي تم الاطلاع عليها والاعتماد عليها كمحطات مرجعية لفصل هذا البحث ما يلي:

¹ مرجع المرجع السابق، ص 3.

الدراسة الأولى: أطروحة دكتوراه بعنوان سكوت الإدارة في القانون الإداري.

الدراسة الثانية: مذكرة ماستر بعنوان القرار الإداري الضمني في التشريع الجزائري.

وعليه، من خلال ما سبق يثور الإشكال الرئيسي: كيف يمارس القضاء الإداري رقابته على القرار الإداري الضمني رغم أنه قرار افتراضي لا وجود مادي له؟ وما مدى عمله بالقواعد الإجرائية؟

ومن هذا الإشكال الرئيسي تنبثق مجموعة من الأسئلة الفرعية، أولها:

- ما هو القرار الإداري الضمني؟
 - ما الفرق بين القرار الإداري الضمني وغيره من الأعمال المشابهة؟
 - ما هو الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني؟
 - ما هي شروط وأركان القرار الإداري الضمني؟
- وعليه، اعتمدنا على المنهج الوصفي لجمع المعلومات وتمحيصها وترتيبها بغية الوصول إلى النتائج التي يمكن تقييمها في المستقبل، وعلى المنهج التحليلي في تحليل ودراسة المادة القانونية، وتبلور ذلك لا سيما في الفصل الثاني من هذه الدراسة والإجابة على الإشكالية والتساؤلات.
- ولإحاطة بالموضوع نقسم محل الدراسة إلى الفصلين التاليين:
- الفصل الأول:** يتعلق بالإطار المفاهيمي للقرار الإداري الضمني.
- الفصل الثاني:** يتعلق بآلية الرقابة على القرار الإداري الضمني في التشريع الجزائري.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي

للقرار الإداري الضمني

يعتبر الإطار المفاهيمي للقرار الإداري الضمني من الثغرات التي واجهت العلوم القانونية بغياب مفهومه بشكل مضبوط في التشريع واختلاف الفقهاء بشأنه، وذلك لتشابه مفهوم القرار الضمني مع القرارات الإدارية الأخرى، منه مثل القرارات السلبية، إذ يقوم كلاهما على سكوت الجهة الإدارية إزاء الطلب المقدم إليها، لهذا تجدر الإشارة إلى مدلول القرار الضمني في كل من الفقه والقضاء¹.

وبعد الوقوف على نقاط هذا الأخير التعريفية بتسليط الضوء على النظام القانوني الذي يكتسيه القرار الإداري الضمني، وذلك خلال بيان التنظيم القانوني من حيث الطبيعة القانونية شأنه في كل من الفقه والقضاء، وبعد ذلك يتم تناول أركان وشروط القرار الإداري الضمني.

وترتيباً على ذلك أقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الضمني.

المبحث الثاني: النظام القانوني للقرار الإداري الضمني.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الضمني

تكتسب دراسة ماهية القرار الإداري الضمني أهمية بالغة في مجال القانون الإداري، إذ يجدر بنا البحث عن مفهومه بشكل عام متطرقين لتعريفه وخصائصه، فهو يعبر عن صمت الإدارة وسكوتها تجنباً لتعطيل مصالح الأفراد وهضم حقوقهم القانونية، إذ يظل هذا الصمت بدون أثر قانوني. كما يتجدر الكشف عن خصائصه وتمييزه بين سائر الأعمال المشابهة للوضوح وبلوغ الصورة بشكل قانوني وعملي.

وعلى هذا استغرق في هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف و خصائص القرار الإداري الضمني.

المطلب الثاني: مميزات القرار الإداري الضمني.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري الضمني

تكتسب دراسة مفهوم القرار الإداري الضمني أهمية كمدخل لموضوع البحث، حيث تقتضي دراسة المفهوم تعريف هذا الأخير سواء على صعيد الفقه، وإن تعددت وتقاربت في ألفاظها، ودراسة خصائص هذا القرار، فيعتبر هذا الأخير محوراً يجب التساؤل حوله.

وعلى هذا، سيتم تناول في هذا المطلب فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري الضمني.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري الضمني.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري الضمني

سنتطرق من خلال هذا الفرع أولاً إلى إعطاء مجموعة من التعريفات المختلفة التي وضعت للقرار الضمني، إذ تعددت المفاهيم الفقهية حسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه قانوني.

فقد عرفه الفقه المصري بأنه قرار سلبي يعبر عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا ترد على طلب المواطن ولا تعلن عن إرادتها إزاءه¹.

وعرفه الأستاذ عمار بوضياف على أنه يعتبر القرار ضمناً أو حكماً متى توفرت قرائن وظروف وملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة إزاء مسألة معينة².

أما رأفت فودة فعرفه بأنه ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين، ويستدل على وجود هذا القرار من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاه معين لإرادة الإدارة³.

ومن التعريفات الأكثر وضوحاً ما ذهب صاحبه إلى القول بأن القرار الإداري الضمني هو صمت أو سكوت الإدارة فترة من الزمن يحددها القانون نحو طلب أو تظلم يقدم إليها، وبانقضاء هذه الفترة يتحول سكوتها إلى رفض أو قبول بمقتضى القانون⁴.

وعليه، ومما سبق نستنتج أن القرار الإداري الضمني هو موقف سلبي تتخذه الإدارة (الصمت) اتجاه طلب أو تظلم يقدمه الفرد، ويستمر هذا الصمت لمدة زمنية معينة يحددها

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار المطبوعات في مصر، 2001، ص 08.

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائرية، 2009، ص 74.

³ عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص 89.

⁴ محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، 2008، ص 89.

القانون، مما يعتبره المشرع بمثابة قرار نهائي (بالقبول أو بالرفض) للأحداث القانونية، ويجوز الطعن فيه، إذ يكون ردها أو تعبيراً عن إرادتها الملزمة بصفة سلبية، فلا ترد وإنما تعبر بالسكوت الإداري.

الفرع الثاني: خصائص القرار الضمني

يتميز القرار الضمني بمجموعة من الخصائص تم استخلاصها من التعريفات السابقة، والتي تتمثل في:

أولاً: القرار الضمني عمل قانوني، أي يخلف آثاراً قانونية عن طريق أعمال قانونية، وهناك أعمال مادية تخضع كل منها إلى مبدأ المشروعية مهما كانت طبيعتها، وتظهر أهمية التمييز بين هذه الأعمال في كون العمل القانوني هو وحده الذي يكون محلاً لدعوى الإلغاء وكذا التعويض متى كان الضرر راجعاً للقرار الإداري، أما العمل المادي فيكون محلاً لدعوى القضاء الكامل.

ثانياً: القرار الإداري الضمني عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة، إذ إن عبارة القرار الإداري تثبت في حد ذاتها وبصفة آلية بأنه من طبيعة إدارية، أي أن القرارات الإدارية الضمنية أعمال صادرة عن سلطة إدارية.

ثالثاً: القرار الإداري الضمني عمل قانوني انفرادي، فهو قرار صادر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة، فإن كان النص القانوني يقيد إرادتها ويلزمها باتخاذ القرار وكانت سلطتها مقيدة، وعند التزام الصمت تجب مساءلتها سواء بالطريقة الإدارية أو القضائية، أما إذا كانت سلطتها تقديرية والتزمت الصمت كنا أمام القرار الإداري الضمني دلت عليه الملابسات والقرائن¹.

¹ يوسف الحسن عدالة أحمد، النظام القانوني للقرارات الإدارية الضمنية، مذكرة شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسميسيلت، 2015، ص 15.

المطلب الثاني: التمييز بين القرار الإداري الضمني والقرارات المشابهة له

قد يختلط القرار الضمني مع بعض التصرفات القانونية الأخرى التي تقوم بها الإدارة، ويبرز هذا الاختلاف في طبيعة كل قرار وأثره القانوني وإيجابية وسلبية الإدارة، حيث تنقسم القرارات الإدارية من حيث أسلوب التعبير عن الإرادة إلى قرارات سلبية وصريحة وضمنية.

سنتناول في الفرع الأول التمييز بين القرار الصريح والقرار الضمني، ثم التمييز بين القرار الضمني والقرار السلي في الفرع الثاني، وفي الفرع الثالث التمييز بين القرار المنعوم.

الفرع الأول: القرار الضمني والقرار الصريح

القرار الإداري الصريح هو الذي تفصح بموجبه الإدارة عن إرادتها المنفردة بعبارة صالحة، وهذا دون الحاجة لأي أدلة أو قرائن أخرى، فالإدارة أفرغت إرادتها في شكل خارجي، مثل قرار التعيين أو قرار الفصل للموظفين، فالإدارة تعبر عن إرادتها المنفردة صراحة سواء كتابياً أو شفوياً، ولا يهم مضمون القرار بالقبول أو بالرفض¹.

في حين القرار الإداري الضمني يتم استخلاصه من خلال ظروف وملابسات وقرائن تدل على موقف حكمي من جانب الإدارة، وذلك من خلال التزامها الصمت، فلم تفرغ أو تعبر عن إرادتها بشكل واضح معلن أو خارجي².

يمكن الجزم بالقول إن لب التمييز بين القرار الضمني والقرار الصريح يكمن في تعبير الإدارة عن إرادتها صراحة، ويكون هذا الأخير مكتوباً أو شفوياً محدثاً أثراً قانونياً، في حين القرار الضمني هو صورة افتراضية عن سكوت الإدارة.

¹ خالد الزبيدي، القرار الإداري السلي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، سنة 2006، ص 355.

² خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 06.

الفرع الثاني: القرار الضمني والقرار السلبي

يشبه القرار الضمني القرار السلبي كون الجهة الإدارية التزمت الصمت دون الإفصاح عن إرادتها بشكل معلن أو خارجي، لكن يكمن وجه التمييز بينهما كون القرار الضمني يتم استخلاصه من ظروف وملابسات وقرائن تدل على خدمة ضمنية من جانب الإدارة¹.

ويكاد الفقه الإداري يجزم أن الاختلاف بين القرارين هو السلطة المختصة الممنوحة للإدارة، وهذا معناه إن كان النص القانوني يقيّد إرادتها ويلزمها باتخاذ قرار وكانت سلطتها مقيدة والتزمت الصمت جازت مساءلتها إما بالطريقة الإدارية أو القضائية، هنا نكون أمام القرار السلبي، أما إذا كانت سلطتها تقديرية والتزمت الصمت كنا أمام القرار الضمني دلت عليه الملابسات والقرائن².

ومما سبق يمكن الجزم أن الفرق بينهما هو السلطة التقديرية أو الحتمية المقدمة للإدارة، ففي حالة السكوت أو في حالة التعبير صراحة يكون الامتناع السلبي للإدارة، ويتشابه كل قرارين في إلزام المعني بانتظار المدة القانونية واتباع الإجراءات القانونية اللازمة كالتظلم.

ولقيام القرار السلبي يجب توفر شرطين:

حتمية وإلزامية الإدارة بإصدار قرار معين، وأن يكون أمام الاختصاص المقيد، وشرط مواجهة الإدارة لإلزام المؤسس الدستوري أو المشرع المتظلم بالمشروعية³.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 125.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 85.

³ خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 12.

الفرع الثالث: القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الضمني

لبيان الفرق بين القرارين نقوم بتعريف القرار المنعدم وفصله عن القرار الباطل.

أولاً: تعريف القرار المنعدم

عرفه الأستاذ عمار بوضياف على أنه القرار والعدم سواء، فهو غير موجود على الصعيد القانوني، عكس القرار الباطل الذي هو موجود وله أثر قانوني¹.

ومن هنا تتضح أوجه الاختلاف، كون القرار الضمني قائم نتيجة ملابسات وقرائن، والقرار المنعدم هو قرار منعدم ليس له أثر قانوني.

ومعيار التفرقة بين القرارين هو معيار اغتصاب السلطة، فرأى جانب من الفقه أن القرار يعتبر معدوماً إن صدر عن شخص لا سلطة له أو انتهت علاقته الإدارية لأسباب ما، أي يصيبه عيب الاختصاص ويمحي القرار أثره القانوني، في حين القرار الضمني لا يكتسب هذا الوصف².

كما يعتبر القرار ضمناً أو حكماً متى توافرت قرائن وظروف وملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة، في حين يعبر عنها محمد الصغير بعلي بأنها حالة سكوت الإدارة.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 210.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 213.

المبحث الثاني: النظام القانوني للقرار الإداري الضمني

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسكوت الإداري أساس اعتبار القرار الإداري

الضمني

الفرع الأول: الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني

في البدء لابد أن نعطي مجموعة تعاريف للسكوت ثم نبين السكوت الذي ينتج عنه القرار الضمني، إذ إن القرار هو نتيجة طبيعية ولازمة لهذا السكوت، حيث تصبح التسلسل الطبيعي في هذا المجال.

نجد أن¹: السكوت الإداري يولد القرار الإداري الضمني الذي يأتي نتيجة لطلب وينتج آثاره من تاريخ قيام الإدارة بذلك، كما أن القرار الإداري يولد في نهاية المدة القانونية المحددة للإدارة للرد على الطلب المقدم لها، وتختلف هذه المدة بحسب النص القانوني.

ولهذا يمكن القول بأن القرار الإداري هو نتيجة للسكوت الذي يسبقه، فالسكوت هو الأساس القانوني للقرار وشرط ضروري لوجوده، والقرار الضمني هو نتيجة السكوت وعاقبته، كما يوجد بين السكوت والقرار علاقة تبعية، وتكتسب كل منهما القيمة القانونية من الآخر، فالقرار الضمني هو نتيجة لازمة للسكوت، والقرار الضمني هو وسيلة عملية تقدم إلى الأفراد في تعاملهم مع الإدارة لتسيير الآلية القانونية رغمًا عن الإدارة، لهذا فإن الغاية منه قبل كل شيء هي غاية عملية.

¹ دايـم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة لنيل شهادة ماجستير قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 10.

إن الأثر المترتبة على سكوت الإدارة هي تصرف قانوني يستخلص من صمت الإدارة في ظروف معينة، وتتجه بمقتضاه الإدارة إلى إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة أو تنشئ بمقتضاه مركزاً قانونياً جديداً لم يكن قائماً من قبل.

واستناداً لما سبق فإن التصرف القانوني الناشئ عن سكوت الإدارة هو قرار إداري تتوفر بشأنه كل مقومات هذا الأخير¹، وعليه يمكن تحديد مفهوم القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة بأنها تصرفات قانونية تصدر عن الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة، وتستخلص من صمت الإدارة في ظروف معينة تخلع عليها دلالة التعبير عن إرادة القبول أو الرفض، والظروف المصاحبة لسكوت الإدارة قد يتم تحديدها سلفاً وفقاً لنص القانون، كسكوت أو صمت ملابس، أو بترك أمر تقدير دلالتها إلى القضاء فيما بعد.

فمن التقاليد الإدارية المستقرة في العديد من الدول النص على أن التزام الإدارة الصمت خلال المدة المحددة لها إزاء الطلبات المقدمة إليها يعتبر بمثابة قرار إداري،

تنص المادة 830 من قانون رقم 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية الجزائي². على أنه يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

ووفقاً لقانون المحكمة الإدارية التونسي رقم 40 لسنة 1972 لا يمكن للمعني بالقرار، مثل انقطاع ذلك الأجل شهرين متتاليين لنشر القرار³.

أن يقدم بشأنه طلباً مسبقاً لدى السلطان المصدرة له، وفي هذه الصورة يكون تقديم الطلب قاطعاً لسريان أجل القيام بالدعوى، ويعتبر مضي شهرين على تقديم الطلب المسبق دون

¹ دايم نوال، المرجع السابق، ص 11.

² المادة 830 من قانون رقم 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية الجزائي.

³ المادة 37 من قانون المحكمة الإدارية التونسية رقم 40 لسنة 1972.

أن تجيب عنه السلطة المعنية رفضاً ضمنياً يخول المعني بالأمر اللجوء إلى المحكمة الإدارية، على أن يتم ذلك في ظرف شهرين موالين للأجل المذكور.

وفي ذات الاتجاه يسير القانون اللبناني، وذلك من خلال المادة 68 من المرسوم الاشتراعي لمجلس شوري الدولة¹.

وإذا انتقلنا إلى بعض التشريعات الأوروبية فإننا نجد نفس المبدأ، فالمادة 94 من قانون الإجراءات الإدارية الإسباني قضت بأن مضي ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم صاحب الشأن طلبه للجهة الإدارية دون أن تجيب عنه يعتبر بمثابة قرار ضمني بالرفض.

وبالمثل قضت المادة الرابعة من قانون الإجراءات الإدارية السويسري الصادر في سبتمبر 1985 بجنيف بأن رفض الإدارة أو تأخرها بدون حق في البت في الطلبات المقدمة إليها في الميعاد المحدد يعد بمثابة قرار إداري.

أما التشريع الفرنسي فنجد في بداية الأمر المرسوم الصادر في 02 ديسمبر عام 1864 من خلال مادته السابعة، والتي هدفت إلى مكافحة صمت الوزير باعتباره السلطة الرئاسية إزاء التظلمات المقدمة ضد القرارات الصادرة من الجهات الإدارية التابعة له.

وفي عام 1900 صدر قانون يوليو ليفسر من خلال المادة الثالثة صمت جهة الإدارة مدة أربعة أشهر بأنه قرار ضمني بالرفض، وفي نفس السياق سار قانونا مجلس الدولة لعامي 1945 و1963، وامتد نطاق المبدأ إلى المحاكم الإدارية عن طريق المادة الثالثة من مرسوم 30 نوفمبر 1953.

ثم جاء مرسوم 11 يناير 1965 ليضع من خلال مادته الأولى مبدأ عاماً يفسر سكوت الإدارة لمدة أشهر دون أن تجيب عن الطلب المقدم إليها بمثابة قرار بالرفض، ولم يحد المشرع

¹ داييم نوال، المرجع السابق، ص 12.

الفرنسي عن هذا المسلك فيما صدر من تشريعات لاحقة، واستمر هذا الوضع حتى صدور القانون رقم 12.000 بتاريخ 12 أبريل 2000، حيث تنص المادة 21.

هذا فيما يخص النصوص التي اعتبرت أو أشارت إلى أن السكوت عن البت في الطلبات المقدمة إليها يعد بمثابة قرار بالرفض، أما النوع الثاني أي اعتبار السكوت بمثابة قبول، مثالها في مجال:

منح ترخيص البناء: حيث يعتبر السكوت بمثابة ترخيص بالقبول وفقاً لقانون التعمير الفرنسي المتعلق برخصة البناء والتجزئة¹.

وهذا ما كان يتبناه المشرع الجزائري وفقاً لقانون 1982 والذي نص في مادته 14 بأنه يجب تسليم الرخصة في أجل 15 يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وتعد الرخصة مكتسبة بانقضاء 60 يوماً دون رد من السلطة الإدارية المختصة تحسب من تاريخ تسلم الطلب.²

إلا أنه تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد ألغى نظام رخصة البناء الضمنية المستمدة والمستنتجة من سكوت الإدارة بإحجامها عن الرد على طلبات الترخيص بالبناء خلال أجل قانوني معين.

ما هو الأساس الذي بنيت عليها دلالة السكوت سواء بالرفض أو بالقبول؟

الأساس الأول: إرادة المشرع: إن النص القانوني هو الذي يجعل السكوت معبراً عن القبول أو الرفض، أي أن أساس السكوت الموصوف يرجع إلى النص القانوني الذي ينظمه.

الأساس الثاني: يتمثل في الإرادة المفترضة أو الحقيقية للجهة الإدارية التي قد تكون أساساً لهذه الدلالة الموصوفة، متى ثبت أن الإدارة كانت تعلم بيقين أن هناك وصفاً تشريعياً يفسر سكوتها

¹ دايم نوال، المرجع السابق، صفحة 13.

² قانون رقم 82-02 مؤرخ في 6 فبراير 1982 متعلق برخصة البناء والتجزئة، الجريدة الرسمية عدد 6 لسنة 1982.

على أنه قبول أو رفض، أما إذا كانت الإدارة تجهل وجود مثل هذا الوصف التشريعي فإننا نكون بصدد إرادة ضمنية.

السكوت الملابس: إن جوهر السكوت الملابس يعتمد على وجود ظروف وقرائن يستنبط من خلالها القضاء دلالة السكوت الذي يصدر من الجهة الإدارية، ويتحقق هذا الفرض في جميع الحالات التي يعقد فيها المشرع بيان دلالة السكوت، مثل افتراض القضاء لوجود خطأ من جانب الموظف لقيام مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها.

وبالقطع فإن القضاء يعد أساساً لدلالة السكوت الملابس، كما أن الإرادة الضمنية للجهة الإدارية وليست الإرادة المفترضة قد تحدد الامتناع الذي أبدته الجهة في هذا الفرض، إذ لا يوجد نص تشريعي يفترض وجود إرادة للسلطة الإدارية، بل توجد إرادة ضمنية دلت عليها بعض الظروف¹.

الفرع الثاني: موقف الفقه

ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار القرار الإداري الضمني بمثابة افتراض قانوني، في حين ذهب آخرون إلى أن القرار الضمني هو قرينة قانونية.

أولاً: القرار الإداري الضمني هو افتراض قانوني:

يرى الفقه الفرنسي أن القرار الإداري الضمني هو بمثابة افتراض، وأن النص التشريعي يحول هذا الافتراض القانوني إلى قرار حقيقي، إذ إن النص القانوني هو الذي يفترض أن سكوت الإدارة لمدة زمنية معينة يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض، ويسمح هذا الافتراض بالطعن في القرار المفترض، وأن السكوت المنتج لا يكون إلا بإرادة المشرع صراحة، ويتبنى هذا الموقف كل من الفقيه برافو وأوبي، إذ إن القرار الإداري الضمني ليس قراراً إدارياً حقيقياً وإنما افترضه القانون².

¹ مرجع سابق، صفحة 14.

² نفس المرجع السابق، صفحة 32.

أما الفقه العربي وعلى رأسهم الفقيه ماجد راغب الحلو، فقد ذهب إلى أن المشرع قد افترض أن سكوت الإدارة يعتبر قرارًا إداريًا إما بالرفض أو القبول، وأن المشرع يسعى من وراء ذلك إلى حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة وعدم الرد على الطلبات أو التظلمات، وبالتالي فإن السكوت لا يكون منشئًا للقرار الإداري الضمني إلا بإرادة المشرع، وذلك بالنص صراحة على أن سكوت الإدارة يترتب عليه بمثابة صدور قرار إداري ضمني بالرفض، ونفس الأمر يقال عن القرار الإداري بالموافقة، وذلك إذا كان النص يقضي بنشوء قرار ضمني بالموافقة بعد مدة زمنية من تقديم الطلب.

أي اعتبار القرار الإداري الضمني ليس قرارًا حقيقيًا وإنما هو افتراض قانوني، وأن من بين صور التعبير الضمني عن الإدارة عندما تلتزم الإدارة بالسكوت لفترة زمنية محددة اتجاه الطلب المقدم إليها، فإن سكوتها يعتبر بمثابة قرار إداري ضمني له كافة مواصفات القرار الإداري الصريح¹.

كما يشكل عدم رد الإدارة على الطلب قرارًا إداريًا ضمنيًا، ويشترط عدم مساس هذا القرار بالحريات والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

ثانيًا: القرار الإداري الضمني هو قرينة قانونية

يرى جانب آخر من الفقه، لا سيما الفقه الفرنسي، أن القرار الإداري الضمني هو قرينة قانونية، ومن أنصار هذا الرأي الفقيه شاسينو بولوس الذي يرى أن سكوت الإدارة وعدم الرد بخصوص الطلب المقدم إليها إنما هو قرينة على رفض الإدارة لهذا الطلب، وأن هذه القرينة لا يمكن للإدارة إثبات عكسها.

¹ قصاب ماحي، الرقابة القضائية على القرار الإداري الضمني، لنيل شهادة ماستر دولة ومؤسسات، معهد الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017، صفحة 32.

وبالواقع إن اعتبار القرار الضمني هو قرينة لا تقبل إثبات العكس، ولقد تباين ذلك في نظر كل من المجلس الدستوري الفرنسي ومجلس الدولة بخصوص هذه النظرية للقرار الإداري الضمني كقرينة قانونية.

الفرع الثالث: موقف القضاء

سنتطرق إلى كل من المجلس الدستوري الفرنسي وموقف مجلس الدولة الفرنسي.

أولاً: موقف المجلس الدستوري الفرنسي

لقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 29 يوليو 1969 أن هناك مبدأً عامًا في النظام القانوني الفرنسي¹، مفاده أن التزام الإدارة الصمت يولد عنه قرار إداري ضمني بالرفض، وهذا يعبر عن نشوء قاعدة إجرائية لا يمكن للإدارة مخالفتها أو إثبات عكسها، على اعتبار أن السكوت مدة معينة يعد بمثابة قرار إداري ضمني بالموافقة²، مثل المداوالات المنصوص عليها في القانون الجزائري، لا سيما في قانون البلدية والولاية³، وأن سكوت الإدارة ليس قرينة على الرفض، وإنما هو القانون الذي أوجب أن سكوت الإدارة وعدم الرد ينتج عنه قرار ضمني. وهو ما نجده من خلال المادة 58 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية⁴.

فإذا لم يتخذ الوالي قراره خلال 30 يومًا من تاريخ الإخطار بمداوالات المجلس الشعبي البلدي، تعتبر مصادقًا عليها ضمنيًا، وتصبح هذه المداولة بعد 21 يومًا من إيداعها لدى أمانة الولاية أو أمانة وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي الولائي.

¹ عصام نعمة إسماعيل، الطبعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، صفحة 124.

³ قصاب ماحي، مرجع سابق، صفحة 33.

⁴ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 2011/07/03، العدد 37 لسنة 2011، المعدل و المتمم لاحقًا بموجب الأمر رقم 21-13 الصادر في 31 أغسطس 2021.

وعدم الرد من الجهة الإدارية المختصة التي قدم لها الطلب أو التظلم يولد قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض، أو القرائن تستجيب لمصالحهم فيرغبون في الطعن فيه، وهو ما يتييسر لهم قبل صدور القرار الإداري أو افتراض صدوره.

المطلب الثاني: شروط وأركان القرار الإداري

نتطرق بداية إلى الشروط الواجب توافرها في القرار الضمني، ثم بعد ذلك إلى أركانه التي يقوم عليها.

الفرع الأول: شروط القرار الإداري الضمني

1- تقديم طلب أو تظلم

يعد الطلب أو التظلم الإداري المرحلة الأولى لنشأة القرار الإداري الضمني، فمن غير الطلب أو التظلم لا يمكن الحديث عن وجود قرار إداري ضمني.

فيعرف الطلب على أنه مسعى لدى الإدارة بتقديم لها طلباً مكتوباً للحصول على ترخيص أو الحصول على معلومات معينة، كما يمكن أن يقدم الطلب للمطالبة بحق، فتلتزم الجهة الإدارية بالإجابة عليه سواء بالقبول أو بالرفض أو تلتزم الصمت.

ويجب أن يتوفر في صاحب الطلب الصفة والمصلحة، ويقدم إلى الجهة الإدارية المختصة.

كما أن هناك قرارات إدارية ضمنية تنشأ عن عدم رد الإدارة عن تظلمات الأفراد، ومن بين صور هذا النوع من القرارات ما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه طبقاً للمادة 829 منه.

ويعد سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

2- سكوت الإدارة

ما ينتج عن الطلب أو التظلم المقدم للإدارة هو ضمنها، ولقد قيد المشرع السلطة الإدارية بالرد على الطلب أو التظلم خلال مدة معينة، فإذا تأيد سكوتها إلى غاية نهاية المدة المحددة للرد يترتب عن هذا السكوت نشوء القرار الإداري الضمني، ويعد سكوتها الشرط الضروري لوجوده.

3- انتهاء المدة القانونية للرد

لقيام القرار الإداري الضمني لابد من مرور المدة القانونية المحددة في القانون، وهو ما نجده في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية سالف الذكر، وبعد انتهاء المدة يمكن تقديم طعن قضائي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين، ويرفق الطلب مع العريضة الافتتاحية للدعوى القضائية لإثبات وجود القرار الإداري الضمني، وكذلك لإثبات الآجال القانونية، وإلا رفضت الدعوى لورودها خارج الآجال القانونية. ومن الأمثلة التطبيقية لوجود القرار الإداري الضمني في القضاء الجزائري ما قضت به الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا سابقاً، وهو ما نجده في الملف رقم 32/02/73/25 الصادر بتاريخ 1983/01/08 بين فريق ميم ورئيس بلدية بسكرة، وما جاء في بياناته أن الصمت الذي التزمت به السلطات البلدية اتجاه الطلب المقدم إليها يعد ردًا ضمنيًا بالإيجاب، أو بعبارة أخرى يعد قرارًا ضمنيًا بالقبول، وأن الرخصة الضمنية المستخلصة من سكوت الإدارة نستنتج نفس الآثار التي تنتجها الرخصة الصريحة، وبالتالي الموافقة الضمنية على هذه الأخيرة.

4- أن تكون صلاحية الإدارة تقديرية حول المسألة المعروضة عليها وليست مقيدة:

ومع ذلك، المتفق عليه أن السلطة التقديرية للإدارة بصدد قراراتها الإدارية تتحقق كلما تجلّى القانون أنه ما دام لا توجد قواعد قانونية تحدد مسلك الإدارة، فمعنى هذا أننا بعيدون عن السلطة المقيدة، وعلى الإدارة إذن أن تقرر وحدها ما إذا كان هذا الإجراء ملائمًا أو غير ملائم، أي أنها تزن وحدها ملائمة قراراتها للظروف الواقعة.

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري الضمني

ينعقد القرار الإداري ويكتمل وجوده باكتمال أركانه بغض النظر عما يشوبه من عيوب

تجعله قابلاً للإبطال، أو ما يصطلح على تسميته بشروط صحة القرار الإداري.¹

يشترط لقيام القرار الإداري ومنحه الأثر القانوني توفر مجموعة من العناصر أو الأركان، أي أنه يشترط لسلامة القرار الإداري ومشروعيته ومنحه الأثر القانوني توفر هذه الأركان وسلامة كل ركن منها من العيوب التي تشوبه. فالقرار الإداري ذو الصبغة التنفيذية يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، وينشئ به المراكز القانونية في إطار مبدأ المشروعية².

إن القرار الإداري يجب أن يكون مصدره مختصاً، ويتبع في ذلك الإجراءات والأشكال القانونية اللازمة لوجوده، وأن يكون محله موجوداً ومشروعاً وهادفاً إلى تحقيق المصلحة العامة.

1- الشروط الشكلية في القرار الإداري الضمني

لوجود القرار الإداري لابد من توفر أركان شكلية، وبما أن القرار الإداري الضمني قرار إداري فمن المفروض أن يخضع لهذه القاعدة، إلا أن تطبيق هذه القاعدة

عليه غير ممكن من الناحية العلمية، لأن هذا النوع من القرارات الإدارية هو مجرد افتراض قانوني لا وجود له من الناحية المادية.

ركن الاختصاص: يقصد به قدرة الشخص على مباشرة أو اتخاذ العمل القانوني، وتعد قواعد الاختصاص من النظام العام، إذ لا يمكن مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها.

ويتكون ركن الاختصاص من أربعة عناصر أساسية، منها:

¹ قصاب ماحي، الرقابة القضائية على القرار الضمني، مذكرة لنيل شهادة ماستر دولة ومؤسسات، المركز الجامعي أحمد بن

يحيى الونشريسي، تيسميسلت، معهد الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017، صفحة 26

² قصاب ماحي، المرجع السابق، صفحة 15.

أ- الاختصاص الشخصي:

وهو صدور القرار من الشخص المخول قانونيًا بإصداره، ويترتب على الصمت أو السكوت تجاوز الاختصاص أو صدور القرار عن الموظف غير المختص باتخاذ القرار المنوط به قانونًا خلال المدة الزمنية المعينة، فتارة نجد أنه صدر قانون أو قرار إداري متعين منه، وتطبق نفس القواعد في حالتي التفويض والحلول.

ب- الاختصاص الموضوعي:

يقصد به موضوع القرار، فلا يجوز التصدي لهذا الموضوع إلا إذا أعطاه المشرع هذا الحق، فإن التزام الصمت من صاحب الاختصاص عن اتخاذ القرار الذي يدخل ضمن اختصاصه يعتبر بمثابة صدور قرار إداري ضمني منه.

ج- الاختصاص الزمني:

وهو المدى الزمني الذي يجوز لصاحب الاختصاص من خلاله ممارسة اختصاصه، وهو الوقت الذي يمكن فيه للموظف الإداري مباشرة صلاحياته، فإن انتهاء تلك المدة الزمنية تنتهي معها صلاحيته. وهذه الفترة تنحصر ما بين تولي الموظف الوظيفة ونهاية مدة التعيين، فالسكوت وعدم الرد على الطلب ينشأ عنه قرار إداري ضمني¹.

الاختصاص المكاني:

هو الإطار الإقليمي الذي يمارس فيه صاحب الاختصاص مهامه، فهناك من يشمل اختصاصه إقليم الدولة كاختصاص رئيس الجمهورية والوزارة، وآخر يمارس اختصاصًا جهويًا كالتفتيشات الجهوية، وهناك من له اختصاص محلي كالوالي أو رئيس البلدية أو المدراء التنفيذيين

¹ قصاب ماحي، نفس المرجع السابق، صفحة 16.

على مستوى الولاية، فسكوت صاحب الاختصاص خلال المدة المعينة ينشأ عنه قرار إداري ضمني متجه إلى القبول أو الرفض.

ركن شكل الإجراءات:

بما أنه لا توجد قواعد عامة للإجراءات والأشكال تحكم كل القرارات الإدارية، إلا أن النصوص تُلزم الإدارة بأن تتبع إجراءات معينة وتفرغ قرارها في قالب معين، وفي حال تخلف تلك الإجراءات أو الأشكال تصبح تلك القرارات عرضة للإبطال.

ويقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري، أي الطابع المادي الذي يظهر به، وهو إما أن يكون كتابيًا أو شفويًا، وقد يكون صريحًا أو ضمنيًا، ويفرض في بعض القرارات أن يكون مُسببًا وموقعًا ومؤرخًا.

إلا أن هذه الشكليات لا يمكن أن نجدها في القرار الإداري الضمني، كالتأشير أو التوقيع أو التحليل أو التسييب.

ثانيا: الأركان الموضوعية للقرار الإداري وتتناول هذه الأركان بالشرح على التوالي:

1- ركن السبب

القرار أو الأمر الإداري هو عمل إرادي وتعبير عن إرادة الإدارة المجبرة، وكل عمل إرادي لابد أن يثمر عن اختيار تُتوخى به فكرة معينة، وهذه الفكرة لا تولد من تلقاء نفسها في ذهن رجل الإدارة، بل تكون نتيجة لأمر خارجي عنه.

هذا الأمر الخارجي يسميه الفقيه دوجي ويطلق عليه بوتان، وقد أطلقنا عليه بالعربية السبب، وقد أقر مجلس الدولة المصري هذه التسمية في كثير من أحكامه التي أشرنا إليها، ثم اعتمدتها المحكمة الإدارية العليا.

ويمكن تعريف السبب بأنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فيتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارًا ما،¹ وإلى هنا يقف عمل السبب، فهو مجرد إشارة تبدو لرجل الإدارة فتبين له أنه لا مانع لديه من مباشرة سلطته إذا ما تحققت لديه شروط أخرى.

ولقد عرّف مجلس الدولة المصري السبب تعريفًا مقاربًا في حكمه الصادر في 22 ديسمبر سنة 1952، حيث يقول: إن السبب بوجه عام هو الحالة الواقعية أو القانونية التي توسع تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة، وهو ما ردّدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 5 مارس سنة 1955، حيث تقول إن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الإدارة إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تبرر تدخلها.²

ولما كان أول من حدّد هذه الفكرة في ميدان القانون العام هما العالمان دوجي وبونار، فإننا نورد باختصار رأي كل منهما عن فكرة السبب في القرارات الإدارية.

رأي الفقيه دوجي:

يرى العميد دوجي أن السبب الملهم هو تلك الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين، ويستطرد شارحًا لهذه الفكرة فيقول: لو استعرضنا جميع الأعمال الإدارية أيًا كان مصدرها، فسنجد أن هناك واقعة سابقة على العمل كدة نور الدين لإرادي ألهمت رجل الإدارة الفكرة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري. هذه الواقعة ليست الجواب عن السؤال: لماذا يريد رجل الإدارة العمل، ولكن عن السؤال: كيف وجدت لديه فكرة اتخاذ هذا العمل؟ وهذه الواقعة تكون غالبًا مجرد حالة مادية.³

¹ د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، صفحة 143.

² بن كدة نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مذكرة ماستر قانون اداري، جامعة بسكرة، ص72

³ سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع السابق، صفحة 144.

ولكنها قد تكون عملاً إراديًا لشخص آخر غير مصدر القرار الإداري، وقد تكون عملاً قانونيًا، ولكن الذي يميزها أنها دائماً مستقلة عن رجل الإدارة وتسبق العمل الإداري.

ويضرب دوجي الأمثلة الآتية لفكرة السبب في القرارات الإدارية :

1- السبب في القرار الصادر من الإدارة بإحالة أحد الموظفين إلى المعاش بناءً على طلبه هو تقديم الموظف للطلب السابق.

2- القرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على أحد الموظفين سببه الجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف.

3- الحالة المادية التي يوجد عليها السكن هي سبب القرار الإداري الذي يصدر بإخلاء ذلك المنزل.

رأي الفقيه بونار:

يلتقي العميد بونار مع دوجي في تحديده لفكرة تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه، والأمثلة التي يضربها لفكرة السبب هي بعينها التي ذكرها دوجي، ويضيف إليها أن سبب تدخل الإدارة بناءً على سلطات البوليس هو وجود اضطرابات من شأنها أن تهدد الناس في أمنهم أو سلامتهم أو صحتهم، أو احتمال وجود هذه الاضطرابات.

فالفقيهان متفقان في تحديد معنى السبب وفي أنه محرك لكل نشاط إداري، غير أنهما اختلفا بعد ذلك في تحديد أثر السبب على العمل الإداري، أما الفقيه دوجي فينفي كل أثر للسبب على صحة القرارات الإدارية لأن السبب هو أمر خارج عن إرادة متخذ القرار¹.

ومن حيث إن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب، نجد أنها تحدد طبيعتها في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا

¹ سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع السابق، صفحة 145.

الشأن مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديًا لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ويكون مخالفاً للقانون.

أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجها ماديًا وقانونيًا، فإن القرار يقوم على سبب ويكون مطابقاً للقانون.

2- ركن المحل

من الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز الذي تنجبه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها.

3- ركن الغاية

تعني الغاية كركن من أركان القرار الإداري الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، بمعنى تلك النتيجة المرجو بلوغها من القرار، والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري، وإلا كان معيياً في غايته،¹ ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة.

والأصل أيضاً أن تلتزم الإدارة المختصة بإصدار القرار بما قد يحدده لها المشرع من أهداف خاصة عند اتخاذ قراراتها، وهو ما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف، فلا يحق للإدارة بأي حال من الأحوال السعي إلى تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي حدده المشرع حتى لو ادعت استهداف المصلحة العامة.²

¹ الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، صفحة 331.

² دايم نوال، المرجع السابق، صفحة 31.

خلاصة الفصل

يمثل القرار الإداري الضمني استثناءً فريداً عن الأصل الصريح لإرادة الإدارة، إذ يُعرف قانوناً بأنه عمل حكومي ينشأ نتيجة الموقف السلبي للإدارة وسكوتها عن الرد على طلبات الأفراد خلال المدة الزمنية المحددة شرعاً، لأجل الاستقرار في التشريع الجزائري.

ويتميز هذا الأخير بمجموعة خصائص تستمد من تعريفه نفسه وبطبيعته القانونية القائمة على الافتراض، مما يمنحه حجية كاملة ويجعله قابلاً للطعن أمام القضاء لحماية الأفراد من تسلط الإدارة وسلبيتها، متميزاً بذلك عن القرار الصريح الواضح، وعن العمل المادي المجرد، وعن القرار السلبي المستمر.

ولكي يرتب هذا الصمت أثراً قانونياً بالرفض أو القبول يشترط قيامه على أركان محددة قانوناً، نبدأ بتقديم طلب رسمي صحيح من صاحب المصلحة إلى الجهة المختصة، واستمرار صمت الإدارة تمامًا حتى انقضاء الأجل القانوني، بشرط مشروعية موضوع الطلب وسببه، ليكون القرار أداة توازن فاعلة بين سلطة الإدارة وحقوق المواطنين.

الفصل الثاني:

آليات الرقابة القضائية على

القرار الإداري الضمني

تخضع القرارات الإدارية الضمنية للرقابة القضائية باعتبارها الضمان الأساسي والفعال في مواجهة تجاوزات الجهاز الإداري، وإجراءً وقائيًا وردعيًا لمنعها من التعسف في استخدام السلطة، ووسيلة لحماية الحقوق والحريات¹.

إلا أن هذا النوع من الرقابة القضائية لا يتحرك من تلقاء نفسه، بل من خلال رفع دعوى قضائية من طرف الشخص المعني بالأمر ذي الصفة، خلال البت والفصل في النزاع الناشئ بين الفرد والإدارة، حيث يقوم القاضي بفحص التصرف الإداري من حيث مدى مطابقته أو عدم مطابقته مع القواعد والنصوص القانونية، تطبيقًا وتجسيدًا لمبدأ المشروعية².

بمعنى أنه في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يصل القاضي إلى التأكد من مشروعية التصرف الإداري أو بطلانه، حيث يختص بدراسة عناصر القرار الإداري الضمني الخارجية ومشروعيتها. وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول: الرقابة الخارجية للقضاء الإداري على القرار الإداري الضمني، والتي تتعلق بشكل القرار، وفي المبحث الثاني: الرقابة الداخلية على مشروعية القرار الإداري الضمني والمتعلقة بموضوعه.

¹ مجلة القانون و العلوم السياسية، المجلد 2، منشورات معهم حقوق و علوم سياسية جامعة النعمانية، جوان 2016 الموافق ل شعبان 1437، صفحة 375.

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الجامعة الجديدة، 2007، صفحة 90.

المبحث الأول: آلية المشروعية الخارجية للقرار الإداري الضمني

يقتضي تجسيد المشروعية الخارجية وجود تصرفات قانونية متمثلة في قرارات مادية واضحة، ومنبثقة عن جهة مختصة ومحددة، وفي قوالب معينة قانوناً، وفق الإجراءات التي تحكمها¹. إلا أن هذا الأخير يبدو متناقضاً ظاهرياً بالنسبة للقرار الإداري الضمني، فليس هناك قرار مادي تستند إليه في القرار الضمني، بل هو قائم بحد ذاته على معيار التفسير المجازي². بمعنى أن القرار الإداري في طبيعته هو قرار مفترض يترتب عن سكوت الإدارة دون وجود مادي له.

وتتضمن الرقابة الخارجية الشروط الشكلية التي يجب توافرها ليكون القرار صحيحاً من الناحية القانونية، إلا أن هناك ارتباطاً رغم صمت القرار الضمني لتحقيق الهدف من إقراره، فلا يختلف من حيث الرقابة عن القرار الإداري الصريح، فهو يخضع لنفس الإجراءات، وهذا ما سنتناوله بالقدر المناسب في مطلبين: عيب الاختصاص ثم عيب الشكل، أي الرقابة الخارجية التي يمارسها القاضي الإداري.

المطلب الأول: عيب الاختصاص

يُعتبر الاختصاص من شروط صحة القرار في حد ذاته، وهو الصلاحية أو القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار القرار للقيام بعمل معين³. ويُعتبر من النظام العام، وبالتالي لا يمكن الاتفاق على مخالفته أو تصحيحه لاحقاً من خلال تدخل صاحب الاختصاص دون اتخاذ قرار جديد. ويُعاب الاختصاص في كونه يخرج

عن اختصاص العضو أو الهيئة المصدرة له إلى اختصاص جهة أخرى، وهنا يتحقق عيب الاختصاص حينما يتم مخالفة قواعد توزيع الاختصاص.

¹ محمد جمال الدين عثمان، السكوتي القانون الإداري، توزيع موجات والمعارف، الإسكندرية، 2004، صفحة 254.

² دايم نوال، المرجع السابق، صفحة 31.

³ سليمان، محاضرات في القانون الإداري، أُلقيت على طلبة السنة الثالثة ماستر، جامعة حيل، كلية الحقوق، سنة 2020.

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين: عيب جسيم وعيب بسيط.

ومن هنا ينقسم المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص

الفرع الثاني: أنواع عيب عدم الاختصاص

الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص

يُعتبر عيب عدم الاختصاص من أكثر العيوب وضوحًا، وقد نصت العديد من القوانين والتنظيمات في التشريع الجزائري على أن مخالفة قواعد الاختصاص عند اتخاذ القرار تُعد سببًا من أسباب الإلغاء.

وقد عُرف هذا العيب على الصعيد الفقهي بأنه عدم الأهلية القانونية للسلطة لاتخاذ قرار أو إجراء عمل لا يدخل في نطاق اختصاصها.

كما عُرف بأنه نكون بصدد عدم الاختصاص عندما لا يدخل العمل في صلاحية سلطة أخرى، وبعبارة أخرى عندما توجد مخالفة لقواعد الاختصاص.

وفي حين ذهب الأستاذ سليمان الطماوي إلى تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر¹.

وعليه يتضح أن عيب عدم الاختصاص مرتبط بالاختصاص، ويُبطل القرار إذا خرج عن القوالب المحددة قانونًا

ومن خلال ما سبق من تعريفات الفقه لعيب عدم الاختصاص يتضح لنا تحققه في القرار الإداري الضمني، فنتيجة التزام الجهة الإدارية غير المختصة خلال مدة زمنية محددة قانونًا بإزاء طلب

¹ بوعلام محمد، محاضرات مقياس قانون الإدارة الإدارية، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق، جامعة جيجل، سنة 2020، صفحة 16.

أو تظلم مقدم إليها وعدم الرد عليه في المدة المحددة، وإلزام جهات إدارية غير مختصة بإصدار القرار في موضوع معين.

الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين، وقد ميّز الفقه والقضاء بين درجتين من درجاته، وهما: عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط.

أولاً: عدم الاختصاص الجسيم

ومعناه صدور القرار من جهة إدارية في موضوع لا يدخل في مجال اختصاص إحدى السلطتين القضائية أو التشريعية، أو صدوره عن شخص طبيعي عادي لا علاقة له بالإدارة المختصة. وفي كلتا الحالتين يكون القرار منعماً، أي إن مجرد صدوره يشكل اعتداءً بصرف النظر عن تنفيذه، كما أنه لا يُحصن ضد الرقابة القضائية بمرور الوقت¹.

والقرار الإداري الضمني كغيره من القرارات قد يشوبه عيب جسيم، فإذا كان القرار الضمني قد تشكل من سلطة غير مختصة اختصاصاً جسيماً فإن هذا القرار يعتبر معدوماً ولا تترتب عنه آثار قانونية².

مثال: إذا سكنت جهة إدارية عن طلب ما يُعد رفضاً ضمنياً، لكن إذا كان الطلب من اختصاص هيئة أخرى فإن رفضها الضمني يعتبر اغتصاباً للسلطة وعدم اختصاص جسيم. ويكون عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري الضمني خروجاً صارخاً عن المشروعية، مما يجرده من الوصف الإداري ليصبح معدوماً.

¹ دايم نوال، مرجع سابق.

² بوعلام محمد، محاضرات مقياس قانون إداري، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق، جامعة جيجل 2020، ص 16

ثانيًا: **عدم الاختصاص البسيط:** وهو العيب الأكثر شيوعًا، ويكون داخل السلطة التنفيذية ذاتها في إطار مبدأ تعاون موظفيها.

ويأخذ الصورة التالية:

أ - الاختصاص الموضوعي: ويظهر عندما تقوم هيئة إدارية بإصدار قرار لا يدخل في الصلاحيات المخولة لها قانونًا، مثل اعتداء هيئة إدارية على اختصاصات هيئة إدارية أخرى موازية لها، أو اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة أخرى، كأن يتدخل وزير الداخلية في ممارسة صلاحية مخولة قانونًا للبلدية أو الولاية، أو اعتداء الرئيس على أعمال المرسوم كيتدخل الوزير في عمل المدير الولائي المفوض تفويض اختصاص¹.

فينتج عنه عدم الاختصاص الموضوعي الإيجابي في حالة امتداد سلطة إدارية على اختصاصات سلطة رئاسية لها أو سلطة مساوية لها، وكذلك حالة اعتداء السلطة الإدارية اللامركزية على اختصاصات السلطات الإدارية المركزية أو العكس.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري بخصوص حالة اعتداء سلطات إدارية على اختصاصات سلطات أخرى، قرار المجلس الأعلى سابقًا الصادر في 15 جوان 1985، والذي أكد هذا المبدأ، حيث ذهب في قراره إلى أنه حتى المادة 02/18 من المرسوم رقم 68-302 المؤرخ في 30 ماي 1968 تنص على أن وزير التربية الوطنية هو الذي ينطق بعقوبات الدرجة الأولى، حيث إن عقوبة التوبيخ المسطرة على المعنية تدخل ضمن عقوبات الدرجة الأولى، في حين أن القرار المطعون فيه صادر عن مديرية التربية لولاية الجزائر، متخذ من طرف سلطة إدارية غير مختصة، مما يشكل عيب تجاوز السلطة المستوجب للنطق ببطلانه.

وقد أكد مجلس الدولة الجزائري على هذا المبدأ من خلال قرار صادر في 24 جوان 2002، إذ جاء فيه أنه لم يكن بإمكان رئيس الدائرة من تمة مصادقة على مداولته

¹ بوعلام محمد، مرجع سابق، صفحة 45.

ب- عدم الاختصاص المكاني:

هو أن تمارس جهة إدارية اختصاصاتها خارج النطاق الإقليمي المحدد لها قانوناً، كأن يصدر رئيس البلدية قراراً يُسند إلى بلدية أخرى. كما أن النظام الجزائي يقوم على التقسيم الإداري على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى ولايات وبلديات، طبقاً لمبادئ اللامركزية الإدارية، بحيث تمثل كل ولاية وبلدية والٍ ورئيس بلدية يتولى إدارة شؤونها.

وبهذا المعنى لا يجوز مثلاً لرئيس بلدية ما أن يتجاوز النطاق المكاني المحدد للولاية أو البلدية. وعلى هذا الأساس فإنه يتعين على الجهة الإدارية مباشرة اختصاصاتها في النطاق الجغرافي المحدد لها من قبل المشرع، لتجنب الطعن في قراراتها لعيب عدم الاختصاص المكاني.

وفي هذا الصدد عبرت محكمة القضاء الإداري المصرية عن هذا العيب بقولها: إن الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو محدد بمكان معين¹.

ج- عدم الاختصاص الزمني: يكون ذلك عندما تمارس جهة إدارية اختصاصها دون احترام للقيود الزمنية المحددة قانوناً، كأن يقوم الوالي بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي خارج المدة القانونية التي حددها قانون البلدية.

وقد جاء في قرار القضاء الإداري بمصر الصادر بتاريخ 11 ماي 1955 أنه من المبدأ أن الاختصاص من حيث الزمان باعتباره من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفته، ولا يجوز للإدارة أن تمارس اختصاصها بعد الأجل الذي يجوز فيه ذلك، ويتحدد هذا الأجل إما بتعيين الموظف أو ترقيته أو فصله، وإلا تجاوز اختصاصه وتعداه إلى اختصاص سلفه.

¹ دايم نوال، مرجع سابق

المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات

يتعلق عيب الشكل والإجراءات بصورته الخارجية للقرار، كالكتابة والتسبيب والخطوات التمهيدية للإصدار كإحضار لجنة معينة، حيث تُعتبر هذه الإجراءات ضماناً لسلامة القرار، فهذا الأخير هو عبارة في حقيقته عن مجموعة من الشكليات والإجراءات المطلوبة توافرها قانوناً، وينظمها المشرع إدارياً عند إصدار قرار إداري معين¹.

وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب في فرعين: الفرع الأول الشكل، والفرع الثاني الإجراءات.

الفرع الأول: الشكل

عيب الشكل في القرار الإداري الضمني هو مخالفة الإدارة للإجراءات الشكلية الجوهرية كاستشارة أو غيرها مما يفرضه القانون قبل اتخاذ القرار، ورغم أن القرار الضمني يقوم على سكوت الإدارة إلا أنه يمكن أن يشوبه عيب الشكل.

وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع

أولاً: تعريف عيب الشكل

يقصد بالشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري، المتمثل في القالب المثبت له من حيث التوقيت الزمني الخاص بإصداره، والتأشيرات المدرجة فيه، والأسباب التي قد يتضمنها، فضلاً عن طبيعته التنفيذية وما يثبت به من توقيعات وتصديقات الممهور بها.²

¹ محكمة القضاء الإداري، رقم 1938 لسنة 34، جلسة 05، مشار إليه في: حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، الجزء الأول، صفحة 671.

² زكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، طبعة 2001، دار النهضة العربية، القاهرة، صفحة 29.

وعرّف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات في القوانين واللوائح، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو مخالفتها جزئياً¹.

إذ يقوم هذا العيب عند تجاوز ما اتفق عليه القانون في مجموعة قوالب سبق تناولها، حيث استوجب المشرع تلك القواعد والشروط الإجرائية لتحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد.

وقد اشترط في القرار الصحيح أن يكون مستوفياً للشروط الشكلية باعتباره يحمل صفات القرار الإداري رغم عدم إفراغه في الشكل القانوني المحدد، وهذا ما أثار بشأنه الجدل والتساؤل، والذي سنعالجه فيما سيأتي.

أ - قابلية الطعن لعدم الشكل في القرارات الإدارية الضمنية من عدمها تعد من أركان المظهر الخارجي لحماية حقوق وحريات الأفراد من ظلم وتعسف الإدارة، وكذلك في مجال الرقابة على القرارات الإدارية، لما ذكر من الأسباب القانونية والمشروعية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار.

ويترتب على ذلك حالات الوجوب في البطلان لأنه إخلال بمبدأ المشروعية، حيث يكون الشكل إما اختياريًا أو وجوبيًا².

فالشكل هنا يكمل القول إنه وسيلة للإثبات والدفاع لصالح صاحب الشأن عند الطعن في القرار، وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشكل يجعل المعنى بالأمر في حيرة وغموض، وليس له ركيزة قانونية أساسية للدفاع عن نفسه عند بسط القاضي الإداري رقابته بمناسبة دعوى الإلغاء والتعويض.

¹ رفعت عبد السيد، مرجع نفسه، صفحة 178.

² رفعت عبد السيد، مرجع نفسه، صفحة 178.

الفرع الثاني: الإجراءات

تحليل عيب الإجراءات في القرار الإداري الضمني يتطلب دقة خاصة كونه خفيًا بطبيعته، ناتجًا عن السكوت، فكيف نحاسب الإدارة على الإجراءات التي تقتضيها أصلًا؟ إليك التفصيل المبسط لكيفية وقوع هذا العيب في القرار الضمني¹.

وقد اشترط القانون إجراءات تمهيدية تسبق اتخاذ القرار أو استمارة جهاز معين، وبصورة عامة يكون الإجراء جوهريًا إذا نص القانون صراحة على ذلك، كما يترتب البطلان كجزاء لمخالفته الإجراءات المؤثرة في مشروعية القرار الإداري الضمني.

أما إذا اعتمد القانون الإجراء دون أن يجعله جوهريًا، وكان له أثر حاسم في مسلك الإدارة أو في تحديد مضمون القرار الإداري، فإنه يعد إجراءً قانونيًا ملزمًا، ومن ثم فإن تجاهله يعد عيبًا مؤثرًا في مشروعية القرار.

أما إذا لم يكن لذلك الإجراء هذا الأثر، فإنه يعد إجراءً قانونيًا غير ملزم، ومن ثم فإن تجاهله لا يعد عيبًا مؤثرًا في مشروعية القرار.

أما الاستشارة الملزمة في حالة القرار الضمني بالرفض، فقد يشترط القانون استشارة معينة قبل إصدار الإدارة قرارها، وقد تكون هذه الجهة فردًا أو هيئة أو لجنة، وقد تكون الإدارة ملزمة بأخذ رأي تلك الجهة أو غير ملزمة به وفقًا لما ينص عليه القانون.

وقد تجسد ذلك في المادة 06 من المرسوم المؤرخ في 18 أوت 1974 الخاص بأعضاء الهيئة التعليمية، وتم مخاطبة هذه اللجنة إلا أنها لم تُبدِ رأيها خلال مدة أربعة أشهر، فاعتبر المجلس أن هناك قرارًا ضمنيًا من الوزير برفض طلب السيد، وألغى هذا القرار لكون الوزير قد اتخذ قرارًا قبل أن يلتزم برأي اللجنة العليا، مما يعد مخالفة للإجراء الاستشاري المنصوص عليه.

¹ رفعت عبد السيد، المرجع السابق، صفحة 105.

ولهذا استقر القضاء الإداري الفرنسي على بطلان القرار الإداري الذي يصدر في هذه الحالة، لأنه يكون معيباً، وبالتالي يترتب عليه الإلغاء.

وأما الإجراءات الاستشارية في حالة القرار الضمني بالموافقة أو الرفض، فقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن عدم استطلاع رأي الجهة التي حددها القانون يجعل القرار الإداري غير مشروع، سواء كان القرار الضمني بالرفض أو بالموافقة¹.

فقد اعتبر المجلس الفرنسي أنه عند انقضاء المدة المحددة للرد على الطلب دون صدور قرار صريح، فإن ذلك قد يؤدي إلى قرار ضمني، سواء بالرفض أو بالموافقة، وفقاً لما ينص عليه القانون، وبشرط احترام الإجراءات والاستشارات الواجبة.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرار الضمني

تمارس رقابة القاضي الإداري على مشروعية العناصر الداخلية، خاصة فيما يتعلق بركني المحل والسبب، أما ركن الغاية فتُمارس عليه رقابة القضاء في إطار ضيق، وذلك لارتباط هذا الركن بالنية الخفية للإدارة.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار الإداري الضمني

تتجسد رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في قرار تأديب الموظف في ثلاث أشكال تتمثل في: الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة على التكييف القانوني للوقائع، ورقابة التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية (رقابة الملاءمة)، وذلك على الشكل التالي:

¹ رفعت عبد السيد، مرجع سابق، صفحة 115.

الفرع الأول: الوجود المادي للوقائع في القرار الضمني

يتولى القاضي الإداري رقابة مشروعية القرارات التأديبية من خلال التحقق من صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة، وذلك في جميع الحالات سواء كانت سلطتها مقيدة أو تقديرية¹، ويعد القرار التأديبي مشوباً بعيب السبب وقابلاً للإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد بنته على وقائع غير صحيحة مادياً، حتى وإن حسنت نيتها في تقديرها.

يتأكد القاضي الإداري من أن الموظف المعني لم يرتكب فعلياً الخطأ المهني أو التأديبي المنسوب إليه، فإنه يقضي بإلغاء قرار الفصل لانتفاء السبب المشروع الذي يبرره².

لا يكفي لاحترام مبدأ المشروعية أن يكون القرار الإداري مستنداً إلى أساس قانوني صحيح، بل يتعين كذلك أن تكون الوقائع التي بُني عليها هذا القرار قائمة ومشروعة من الناحية القانونية.

الفرع الثاني: التكييف القانوني للوقائع

فاقتصر رقابة القاضي على إعادة التحقق من الوجود المادي أو القانوني للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون فيه، بل تمتد لتشمل مراقبة مدى سلامة التكييف القانوني لهذه الوقائع.

ويُعد القاضي الإداري الفرنسي رائداً في إرساء هذا النوع من الرقابة، حيث كرس مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ ابتداءً من حكم قضية "جامل" الصادر بتاريخ 4 أبريل 1914.

¹ عبد اللطيف، الرقابة القضائية أمام مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2013-2014، صفحة 149.

² ياما إبراهيم، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار الجزائر، العدد 39، صفحة 16.

وُستخلص وقائع هذه القضية في أن المادة 118 من قانون 13 يوليو 1911 أعطت للإدارة سلطة رفض منح تراخيص البناء إذا كان من شأن المشروع المزمع في إنجازه الإضرار بموقع أثري. غير أن مجلس الدولة عند نظره في الطعن المقدم من المعني خالص إلى أن الموقع محل النزاع لا يعد في مجموعته موقعًا أثريًا، وبالتالي فإن قرار الإدارة برفض الترخيص تأسس على تطبيق غير صحيح للنص القانوني المذكور.

كما أكد المجلس اختصاصه في التحقق من مدى انطباق الوصف القانوني على الوقائع، بما في ذلك فحص ما إذا كان المشروع يشكل اعتداءً على المعالم الأثرية. وبموجب هذا الحكم أقر مجلس الدولة لنفسه سلطة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، وهو اتجاه قضائي توسع لاحقًا ليشمل أغلب مجالات النشاط الإداري.

ومن جهة أخرى قد يتحقق عيب السبب في القرار الإداري السلي عندما تمتنع الإدارة أو ترفض اتخاذ قرار رغم توافر أسبابه القانونية أو الواقعية، كما هو الحال إذا رُفض منح ترخيص استوفى جميع الشروط المطلوبة. ونظرًا لكون القرار سلبيًا يتيح معرفة أسبابه، فإنه يمكن الطعن فيه استنادًا إلى مخالفة القانون باعتبار أن امتناع الإدارة عن إصدار القرار يعد إخلالًا بالتزام قانوني مفروض عليها¹.

¹ دايم نوال، مرجع سابق، صفحة 92.

الفرع الثالث: رقابة الملاءمة

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة تعد الجهة الوحيدة المختصة بتقدير ملاءمة قراراتها، بحيث لا يجوز للقاضي أن يتدخل في هذا التقدير، وإنما يقتصر دوره على مراقبة مدى مشروعية القرار الإداري. إذ لا يملك القاضي أن يحل تقديره محل تقدير الإدارة، وإلا تجاوز وظيفته القضائية ودخل في مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات¹.

غير أنه في بعض الحالات الاستثنائية قد يمارس القاضي نوعاً من الرقابة على الملاءمة، لا سيما في منازعات الوظيفة العمومية، وبالأخص تلك المرتبطة بالمسار المهني.

وهناك اتجاه حديث يمكن القاضي الإداري من مراقبة مدى ملاءمة تقدير الوقائع مع التكييف القانوني، بحيث لا يصبح القاضي الإداري نفسه رئيساً على الإدارة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن عيب المحل في القرار الإداري الضمني

يمارس القاضي الإداري رقابة عميقة على عيوب المحل ومضمون القرار وغاياته، حيث يُعد من عناصر المشروعية الداخلية. ويراقب القاضي مدى مطابقة محل القرار للقانون، ويلغي القرارات المنحرفة التي لا تستهدف الصالح العام، ويُعد عيب الغاية من صور تجاوز السلطة التقديرية ضمناً لسيادة القانون.

الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على عيب المحل

يُعد عيب المحل أو مخالفة القانون من أوسع أسباب إلغاء القرار الإداري نطاقاً، إذ يشمل في مضمونه مختلف صور مخالفة القانون، سواء تعلقت بالنصوص التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية أو غيرها. ويُعد من أكثر العيوب تطبيقاً في العمل القضائي الإداري، فبينما تُعد رقابة

¹ رخيص شريفة، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية، مذكرة ماستر غير منشورة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2017/2018، صفحة 33.

القضاء الإداري على عيوب الاختصاص والشكل والإجراءات رقابة خارجية لا تتصل بجوهر القرار المطعون فيه، فإن رقابته على عيب المحل تُعد رقابة موضوعية تنصب على مدى مطابقة مضمون القرار الإداري للقانون. ومن ثم يُقصد بعيب المحل أن يكون القرار الإداري معيباً في موضوعه أو مضمونه بحيث يرتب أثراً قانونياً غير جائز، سواء لمخالفته للقانون أو لاستحالة تنفيذه مادياً أو قانونياً¹.

ولم يعد مفهوم عيب المحل مختصراً على مخالفة القاعدة القانونية بالمعنى الضيق بوصفها قاعدة عامة ومجردة، بل اتسع ليشمل المساس بالمراكز القانونية التي تنشأ عنها آثار قانونية، فكل خروج عن قاعدة قانونية أياً كان مصدرها، وكل اعتداء على مركز قانوني مشروع، يعد مخالفة للقانون تستوجب إلغاء القرار الإداري. والمقصود بمخالفة القانون في معناها الواسع هو مخالفة أي قاعدة قانونية ملزمة للجهة التي أصدرت القرار، سواء تعلق الأمر بالدستور أو القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو اللوائح التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية، فضلاً عن التعليمات والمنشورات ذات الطابع الإلزامي.

وعليه يكون القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعه في حد ذاته غير متوافق مع مبدأ المشروعية، وبوجه خاص مع القواعد القانونية التي استند إليها في صدوره، أو لتحديد مدى مشروعية محل القرار يقوم قاضي الإلغاء بإعادة إدراجه ضمن هرم التدرج القانوني ثم يجري مقارنة بينه وبين القاعدة القانونية الأعلى مرتبة، وبذلك تتجلى رقابة قاضي الإلغاء على محل القرار باعتبارها رقابة موضوعية يباشرها للتحقق من مدى احترام الإدارة للقانون سواء من خلال تطبيق نصوصه أو من خلال التزام مبادئه العامة، ويترتب على ثبوت المخالفة إلغاء القرار الإداري.

¹ جمال قروف، رقابة القاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة، دفاتر السياسة والقانون، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، العدد 19، جوان 2018، الصفحة 199.

أولاً: المخالفة المباشرة للقانون

تتجلى رقابة قاضي الإلغاء على عيب المحل في القرار الإداري باعتباره أحد الأوجه الأساسية التي تخضع للفحص، وذلك للتحقق من مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية ومدى تقيدها بالقانون بمعناه الواسع أو وقوعها في مخالفة مباشرة له. ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قراره المؤرخ في 7 ماي 2001، حيث أسس حكمه على أن إلغاء رخصة البناء بالطريقة التي اعتمدتها البلدية يعد مخالفاً للقانون وينطوي على تجاوز وتعسف في استعمال السلطة. كما اعتبر أن هذا الإلغاء التعسفي ألحق ضرراً جسيماً بالمستأنف نتيجة اضطرابه إلى التوقف عن أشغال البناء لمدة طويلة، وأضاف القرار أن المستأنف بسبب هذا التوقف يكون قد تعرض فعلاً لضرر يستوجب التعويض، مما يبرر الاستجابة لطلبه وذلك بإلغاء القرار المطعون فيه مع إبطال قرار سحب رخصة البناء والحكم له بالتعويض المناسب عن الأضرار التي لحقت به¹.

ثانياً: المخالفة غير المباشرة للقانون وتكون عن طريق الخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها

1- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

يتحقق ذلك عندما تعتمد الإدارة إلى إضافة تفسير غير صحيح للقاعدة القانونية بما يخالف المقصود منها قانوناً، سواء تم هذا التفسير بحسن نية أو بسوء نية، وهو ما يُعرف في الفقه والقضاء بمصطلح الخطأ في تطبيق القانون².

¹ جمال الروف، المرجع السابق، صفحة 195.

² الدكتور عمرو بن عيشوش، عيوب القرار الإداري (دراسة مقارنة بين قضاء ديوان المظالم الإداري الجزائري)، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، الطبعة الأولى، 2024، صفحة 77.

2- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرتبطاً بتوافر واقعة مادية معينة أو تحققها وفق شروط محددة، فإن مشروعية القرار الإداري تظل رهينة بثبوت هذه الواقعة على النحو الذي يتطلبه القانون. وفي هذا الإطار يمارس القاضي الإداري رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة للتحقق من سلامة هذا التطبيق ومدى مطابقته لأحكام القانون¹.

المطلب الثالث: رقابة القاضي الإداري على عيب الغاية

تعد الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرارات الإدارية من أبرز آليات ضمان المشروعية، إذ تسهم في تحقيق التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة وحقوق الأفراد في استعمال السلطة، باعتبارها أحد أهم أوجه عدم المشروعية، حيث يتحقق هذا العيب عندما تسعى الإدارة إلى تحقيق أهداف غير تلك التي خولت لها قانوناً. ويُعد هذا العيب وسيلة فعالة لحماية ركن الغاية من خلال تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة ثم بيان صوره وحالاته.

أولاً: تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية

يعد عيب الانحراف في استعمال السلطة أحد أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، كما يشكل وسيلة رقابية فعالة للتحقق من مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، ويترتب على ثبوته أمام القاضي المختص الحكم بإلغاء القرار الإداري في إطار دعوى الإلغاء².

وقد عرّفه الأستاذ ديلوبادر بأنه: نكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تمارس السلطة الإدارية تصرفاً يدخل في اختصاصاتها، لكن بغرض هدف غير الذي يمكن القيام بذلك التصرف من أجله بصورة مشروعة.

¹ المرجع السابق نفسه، الصفحة 77.

² جمال مرخوفي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة استكمال متطلبات ماستر أكاديمي، قسم القانون العام، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، 2014/2015، صفحة 10.

وعرّفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي بأنه يقصد بهذا العيب أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به.

في حين عرّفه الأستاذ أوبى وداجو بأنه عيب من عيوب القرار الإداري الذي نصادفه عندما تستعمل سلطة الإدارة سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطة. ويستنبط من هذه التعريفات أن الإدارة تتصرف في هذه الحالة بسوء نية متعسفة في استعمال سلطتها، إذ تنحرف عن الهدف الذي خولت من أجله قانوناً وتسعى إلى تحقيق غاية أخرى غير مشروعة. كما يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة لجوء رجل الإدارة إلى استعمال سلطته التقديرية لتحقيق غاية غير مشروعة أو غير مقرر له قانوناً.

ولقد عرّفه الفقه الفرنسي بعدة تعريفات، منها تعريف الفقيه الفرنسي جورج فيدام بأنه العيب في استخدام السلطة الإدارية لسلطاتها من أجل تحقيق هدف مغاير للهدف الذي وضعت له. أما الفقيه جون ريفيرو فقد عرّفه بأنه عيب يلحق العمل أو القرار الإداري ويهدف إلى تحقيق هدف مختلف عن الهدف الذي حدده القانون.

أما الأستاذ أحمد محيون فقد عرّفه بأنه يكون هناك انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة.

ويُعد عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب التي تمس ركن الغاية في القرار الإداري، فيفقد مشروعيته من هذه الناحية ويجعله محل طعن أمام القضاء الإداري بمختلف الدعاوى، ولا سيما دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير، فضلاً عن دعاوى المسؤولية والتعويض¹.

¹ مصطفى الأمين عيساوي، محمد سلة، رقابة القضاء الإداري على القرار الإداري بين التقييد والتوسيع، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2024، صفحة 37.

ثانيًا: حالات الانحراف في استعمال السلطة

يُعد عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب التي تمس مشروعية القرار الإداري، ويتجسد أساسًا في خروج الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التي منحت من أجلها السلطة، أو استغلال الإجراءات الإدارية لتحقيق أغراض غير مشروعة.

ويتحقق هذا العيب عندما يستعمل الموظف المختص صلاحياته بقصد تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره. وقد كرس القضاء الإداري هذا المبدأ، كما هو الحال في اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بإلغاء قرار إداري ثبت أن هدفه تحقيق مصلحة خاصة، لا سيما عندما يكون مصدر القرار ذا مصلحة مباشرة في موضوعه، مما يفقد القرار مشروعيته لافتقاره إلى غاية المصلحة العامة.

كما يظهر هذا العيب أيضًا عندما تنحرف الإدارة عن الأهداف المحددة قانونًا، حتى وإن استندت ظاهريًا إلى المصلحة العامة، مثل امتناعها عن منح ترخيص مستحق قانونًا بقصد تمكين جهات أخرى من تحسين وضعها، وهو ما يشكل خروجًا عن الغاية التي خولها القانون للإدارة.

ويمتد عيب إساءة استعمال السلطة إلى القرارات الضمنية، ومن أبرز حالاته امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار واجب بدافع القرابة أو المحاباة، أو الامتناع عن ترقية موظف بهدف تفضيل شخص معين، مما يعد انحرافًا بالسلطة عن غايتها المشروعة¹.

¹ ملائم أيمن منصر، المرجع السابق، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضمنية، مذكرة متضمنة لنيل شهادة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي تبسة، 2022/2021، صفحة 42.

خلاصة الفصل

في الختام نجد أن الرقابة بنوعيتها الخارجي والداخلي تُشكل صمام الأمان لضمان مشروعية القرار الإداري الضمني وحماية حقوق الأفراد من التعسف.

وتتجسد الرقابة الخارجية في مشروعية القرار من حيث شكله الخارجي، مسطرة الضوء على ركن الاختصاص، سواء كان نوعيًا أو موضوعيًا أو زمنيًا، إذ يتم التحقق من سلامة القواعد القانونية المتعلقة بالشكل والإجراءات ومدى مراعاتها عند إصدار القرار الإداري الضمني.

أما الرقابة الداخلية فتتصب على الجانب الداخلي للقرار، وتتحقق عندما يكون مضمون القرار وأهدافه متوافقين مع أحكام القانون بمعناه الواسع. ونظرًا للطبيعة الافتراضية للقرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة...

خلاصة الفصل الثاني

في الختام نجد أن الرقابة بنوعيتها الخارجي والداخلي تُشكل صمام الأمان لضمان مشروعية القرار الإداري الضمني وحماية حقوق الأفراد من التعسف.

وتتجسد الرقابة الخارجية في مشروعية القرار من حيث شكله الخارجي، مسطرة الضوء على ركن الاختصاص، سواء كان نوعيًا أو موضوعيًا أو زمنيًا، إذ يتم التحقق من سلامة القواعد القانونية المتعلقة بالشكل والإجراءات ومدى مراعاتها عند إصدار القرار الإداري الضمني.

أما الرقابة الداخلية فتتصب على الجانب الداخلي للقرار، وتتحقق عندما يكون مضمون القرار وأهدافه متوافقين مع أحكام القانون بمعناه الواسع. ونظرًا للطبيعة الافتراضية للقرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة...

خاتمة

لقد خلصت هذه الدراسة إلى أن القرارات الإدارية الضمنية تعد قرارات لا وجود لها مادياً، إذ تقوم على واقعة قانونية تتمثل في سكوت الإدارة لمدة محددة يعينها المشرع، ويترتب على هذا السكوت نشوء قرار ضمني قد يكون بالرفض أو بالقبول، وذلك وفقاً للنص القانوني المنظم.

كما تبين أن هذا السكوت قد يؤدي إلى آثار قانونية متعددة، قد تسفر أحياناً عن قرارات لا تعكس الإرادة الحقيقية للإدارة، وهو ما قد يلحق الضرر بذوي الشأن أو بالغير الذين تمتد إليهم آثار القرار، ويحرمهم من الضمانات التي توفرها عادة القرارات الصريحة. ومع ذلك فإن اعتبار هذا السكوت قراراً يعد ضماناً جوهرياً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة سلبات الإدارة، إذ يدفعها إلى التحرك واتخاذ القرار أو القيام بالإجراء المطلوب متى أدركت أن صمتها قد يترتب عليه آثار قانونية غير مقصودة، وهو ما ينسجم مع مقاصد المشرع ومتطلبات المصلحة العامة.

وقد أفضت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج، من أبرزها:

أولاً: تم إبراز الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الضمنية وبيان شروط قيامها وتميزها عن غيرها من التصرفات القانونية، إذ يتطلب وجودها توافر شرطين أساسيين: سكوت الإدارة، واستمرار هذا السكوت طوال المدة القانونية التي حددها المشرع لاتخاذ القرار.

ثانياً: باعتبار القرار الضمني قراراً إدارياً، فإن الأصل يقتضي استيفاءه لكافة أركانه الشكلية والموضوعية، غير أن التطبيق العملي لهذه القاعدة يثير صعوبات، لا سيما فيما يتعلق بركن الشكل والإجراءات، نظراً لطبيعته غير المادية، الأمر الذي يحّد من إمكانية إخضاعه لكافة المتطلبات الشكلية المقررة للقرارات الصريحة. وعليه يتضح أن هذا النوع من القرارات لا يمكن إخضاعه لكافة القواعد الشكلية والإجرائية التي تحكم القرارات الإدارية الصريحة، وذلك بالنظر إلى طبيعته غير المادية.

ثالثاً: يعد امتناع الإدارة عن إصدار قرار صريح واستمرارها في السكوت بمثابة قرار إداري ضمني يخضع للرقابة القضائية، سواء تعلق الأمر بمجال السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية للإدارة، ومن شأن ذلك تعزيز الحماية القانونية لحقوق الأفراد والحد من تعسف الإدارة التي قد تلجأ إلى عدم الرد على الطلبات بحجة تمتعها بسلطة تقديرية في هذا الشأن.

رابعاً: تتجلى أهمية القرار الإداري الضمني من خلال تطبيقاته الواسعة في مختلف مجالات النشاط الإداري، لا سيما في مجال التظلمات الإدارية والتراخيص، ويُعد هذا الأخير من أكثر المجالات خصوبة في أعمال نظرية القرار الضمني، حيث كثيراً ما تلتزم الإدارة تجاه طلبات الأفراد الرامية إلى الحصول على تراخيص بالصمت، وقد اختلف موقف المشرع تبعاً لطبيعة كل نوع من التراخيص من حيث تكيف السكوت: إما بالرفض أو بالقبول، وذلك من خلال تحديد المدة القانونية الممنوحة للإدارة للرد، والتي يترتب على انقضائها دون جواب نشوء القرار الضمني.

خامساً: فيما يتعلق بسحب القرار الضمني يمكن التمييز بين حالتين، فالأصل أن القرارات الضمنية بالرفض لا تنشئ حقوقاً، ومن ثم يجوز للإدارة سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين. غير أنه وعلى سبيل الاستثناء قد تترتب عن هذا النوع من القرارات حقوق للغير دون صاحب الشأن، كما هو الحال في بعض القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث تخضع في هذه الحالات للقواعد العامة المنظمة لسحب القرارات الإدارية.

أما بالنسبة للقرارات الضمنية بالقبول فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مرحلة أولى على عدم جواز سحبها، خاصة إذا كانت غير قابلة للإعلام أو الإشهار في مواجهة الغير، حتى ولو تم السحب خلال الميعاد القضائي. غير أن هذا التوجه القضائي شهد تطوراً لاحقاً، إذ أقر بإمكانية سحب القرار الضمني بالقبول متى كان مشوباً بعدم المشروعية، لا سيما في الحالات التي يلزم فيها القانون صاحب الشأن بإعلام الترخيص الضمني. ومن ثم تخضع هذه الحالات لأحكام سحب القرارات الإدارية وفقاً للقواعد العامة.

سادساً: يخضع الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الضمني للشروط الشكلية العامة لدعوى الإلغاء، باستثناء ما يتعلق بميعاد الطعن. أما من حيث الموضوع فيجوز للطاعن التمسك بكافة أوجه عدم المشروعية للطعن فيه شأنه شأن القرار الصريح.

سابعاً: يذهب جانب من الفقه إلى أن وقف تنفيذ القرار الضمني بالرفض يعد في مضمونه إلزاماً للإدارة بمنح حق سبق أن امتنعت عن إقراره.

ثامناً: أقر القضاء الإداري إمكانية وقف تنفيذ القرار الضمني بالقبول رغم صدوره لمصلحة المعني، وذلك متى تعارض مع المصلحة العامة أو ألحق ضرراً بالغير، شريطة توافر شروط الوقف، خاصة إذا كان الضرر المحتمل يتعدى تداركه.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

1- الدساتير

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم

2- القوانين والنصوص التنظيمية

- 1- القانون رقم 40 لسنة 1972، المتعلق بالمحكمة الإدارية التونسية.
- 2- القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06 فبراير 1982، المتعلق برخصة البناء والتجزئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، سنة 1982.
- 3- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022.
- 4- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

3- الاجتهاد القضائي

- 1- محكمة القضاء الإداري، حكم رقم 1938 لسنة 34، جلسة 05، مشار إليه لدى :حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، الجزء الأول

ثانياً: قائمة المراجع

1- الكتب

- 1- جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري: نظرية العمل الإداري، دون دار نشر، 1963.
- 2- أبو زيد فهمي، مصطفى، قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001.
- 3- بوضياف، عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2009.
- 4- عبد العزيز محمد، محمود، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2008.
- 5- نعمة إسماعيل، عصام، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- 6- الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.
- 7- عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 8- عثمان، محمد جمال الدين، السكوت في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 9- عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، الجزء الأول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، دون سنة نشر.
- 10- النجار، زكي محمد، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 11- بن عيشوش، عمرو، عيوب القرار الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، 2024.

قائمة المصادر والمراجع

- 12- عناصر وجود القرار الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، دون سنة نشر . —
ملاحظة: يستحسن استكمال اسم المؤلف وبيانات النشر إن وجدت في النسخة النهائية
- 2- الأطروحات والمذكرات الجامعية
- 1- داي، نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
- 2- يوسف الحسن عدالة، أحمد، النظام القانوني للقرارات الإدارية الضمنية، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، 2015.
- 3- قصاب، ماحي، الرقابة القضائية على القرار الإداري الضمني، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، 2016-2017.
- 4- عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
- 5- رخيص، شريفة، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية، مذكرة ماستر غير منشورة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2017-2018.
- 6- مرخوفي، جمال، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015.
- 7- عيساوي، مصطفى الأمين، وسله، محمد، رقابة القضاء الإداري على القرار الإداري بين التقييد والتوسيع، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2024.
- 8- منصر، أيمن، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضمنية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2021-2022.

3- المقالات العلمية

1- برشا، محمد جعفر الهاشمي، “الوسائل القانونية الإدارية للقرار الضمني”، المجلد 18، العدد 02، 2019.

2- الزبيدي، خالد، “القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري: دراسة مقارنة”، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، 2006.

3- إبراهيم، ياما، “رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري”، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، العدد 39.

4- قروف، جمال، “رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة”، دفاتر السياسة والقانون، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 19، جوان 2018.

4- المحاضرات والمطبوعات البيداغوجية

1- سليمان، محاضرات في القانون الإداري، ألفت على طلبة السنة الثالثة ماستر، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2020.

2- بوعلام، محمد، محاضرات مقياس القانون الإداري، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2020.

5- المواقع الإلكترونية

1- منصة المجلات العلمية الجزائرية ASJP، موضوع: القرارات الضمنية، تاريخ التصفح: 22 أبريل 2026، الساعة 13:20.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العناوين
1	مقدمة
5	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري الضمني
7	المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الضمني
7	المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري الضمني
8	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري الضمني
9	الفرع الثاني: خصائص القرار الضمني
10	المطلب الثاني: التمييز بين القرار الإداري الضمني وأنواع أخرى من القرارات
11	الفرع الأول: القرار الضمني والقرار الصريح
11	الفرع الثاني: القرار الضمني والقرار السلبي
12	الفرع الثالث: القرار الإداري المنعقد والقرار الإداري الضمني
13	المبحث الثاني: النظام القانوني للقرار الإداري الضمني
14	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسكوت الإداري أساس اعتبار القرار الإداري الضمني
14	الفرع الأول: الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني
19	الفرع الثاني: موقف الفقه
21	الفرع الثالث: موقف القضاء
22	المطلب الثاني: شروط وأركان القرار الإداري
22	الفرع الأول: شروط القرار الإداري الضمني
25	الفرع الثاني: أركان القرار الإداري الضمني
32	خلاصة الفصل الأول
34	الفصل الثاني: آليات الرقابة القضائية على القرار الإداري الضمني
36	المبحث الأول: آلية المشروعية الخارجية للقرار الإداري الضمني
36	المطلب الأول: عيب الاختصاص
37	الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص
38	الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص
42	المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات
42	الفرع الأول: الشكل
44	الفرع الثاني: الإجراءات

فهرس المحتويات

46	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرار الضمني
46	المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار الإداري الضمني
46	الفرع الأول: الوجود المادي للوقائع في القرار الضمني
47	الفرع الثاني: التكيف القانوني للوقائع
48	الفرع الثالث: رقابة الملاءمة
49	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن عيب المحل في القرار الإداري الضمني
49	الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على عيب المحل
52	المطلب الثالث: رقابة القاضي الإداري على عيب الغاية
52	خلاصة الفصل الثاني
53	خاتمة
63	قائمة المصادر والمراجع

الملخص

تتناول هذه المذكرة موضوع القرار الإداري الضمني باعتباره صورة قانونية خاصة تنشأ عن سكوت الإدارة إزاء الطلبات أو التظلمات المقدمة إليها، وما يترتب عن هذا السكوت من آثار قانونية تمس مراكز الأفراد وحقوقهم. وقد انطلقت الدراسة من بيان المفهوم الفقهي والقانوني للقرار الإداري الضمني وتمييزه عن القرار الصريح، والقرار السلبي، والقرار الإداري المنعدم، ثم انتقلت إلى دراسة أساسه القانوني وموقف الفقه والقضاء منه، مع بيان شروطه وأركانه. كما عالجت المذكرة آليات الرقابة القضائية على هذا النوع من القرارات، سواء من زاوية المشروعية الخارجية المتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات، أو من زاوية المشروعية الداخلية المتعلقة بالسبب والمحل والغاية. وتوصلت الدراسة إلى أن القرار الإداري الضمني يشكل وسيلة قانونية لمواجهة سلبية الإدارة ومنع تعطيل حقوق الأفراد، غير أن فعاليته تبقى مرتبطة بوضوح النصوص القانونية، واحترام الإدارة. للأجال، وتفعيل رقابة القاضي الإداري على مشروعية السكوت الإداري وآثاره.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري الضمني؛ سكوت الإدارة؛ دعوى الإلغاء؛ الرقابة القضائية؛

المشروعية الإدارية؛ القانون الإداري.

Abstract

This dissertation examines the implied administrative decision as a special legal form arising from the administration's silence in response to applications or administrative grievances, and the legal effects that such silence may produce on individuals' rights and legal positions. The study first clarifies the doctrinal and legal concept of the implied administrative decision and distinguishes it from the express decision, the negative administrative decision, and the non-existent administrative act. It then analyzes its legal basis, the positions of legal doctrine and case law, and the conditions and elements required for its existence. The dissertation also addresses judicial review of implied administrative decisions, both in terms of external legality, including competence, form and procedure, and internal legality, including cause, subject-matter and purpose. The study concludes that the implied administrative decision is an important legal mechanism for confronting administrative inaction and protecting individuals from bureaucratic silence. However, its effectiveness depends on clear legal rules, respect for procedural time limits, and an active role of the administrative judge in reviewing the legality of administrative silence and its consequences.

Keywords: implied administrative decision; administrative silence; action for annulment; judicial review; administrative legality; administrative law.