مجلة جامعة الملك عبدالعزيز: الاقتصاد والإدارة، م١٦، ع١، ص ص ١٥١-١٨٥ (١٤٢٣هـ/٢٠٠٢م)

ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري
أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية

الدين الجيلالي محمد بوزيد
أستاذ مشارك - كلية العلوم الإدارية
جامعة وهران — الجزائر
وكلية العلوم الإدارية - قسم القانون
جامعة الملك سعود — الرياض - المملكة العربية السعودية

(قدم للنشر في ١٤٢٢/٢/٦هـ وقبل للنشر في ١٤٢٢/٧/٩هـ)

المستخلص: تهدف هذه الدراسة إلى بيان آثار إجراءات دعوى الإلغاء، وخاصة الميعاد على حقوق الأفراد وحرياتهم، فشرط الميعاد في النظام السعودي من النظام العام وهو قصير جدا، خاصة مع عدم انتشار الثقافة الإدارية الإجرائية في المجتمع السعودي ذي الثقافة الشرعية التي لم تألف مثل هذه المواعيد القصيرة، فهناك ميعاد خاص بالتظلم الذي ينبغي أن يمارس خلال ستين يوما، وأحيانا على مستويين، عندما يتعلق الأمر بمسائل الخدمة المدنية، وآخر خاص برفع الدعوى أمام ديوان المظالم وحدد بستين يوما في غير مسائل الخدمة المدنية وبتسعين يوما في مسائل الخدمة المدنية.

إن أخطر آثار فوات المواعيد المذكورة هي تحصن القرار الإداري من الإلغاء بواسطة الدعوى القضائية، رغم الأضرار الجسيمة التي قد تلحق بالمراكز القانونية. ورغم الوسائل التي أقرها الفقه والقضاء للتخفيف من تلك الآثار، إلا أنه يمكن القول إن شرط الميعاد (القصير) يبقى من أخطر شكليات دعوى الإلغاء على حقوق الأفراد وحرياتهم، لذا اقترحنا في هذه الدراسة عدم اعتبار شرط الميعاد من النظام العام والتوسع في مفهوم الأعذار الشرعية وعند الاقتضاء تدخل ناظر المظالم صاحب الولاية العامة حسب نص المادة ٤٣ من النظام الأساسي للحكم.

تمهيد

يكتسي موضوع الميعاد في دعوى الإلغاء أهمية بالغة نظرا لما يترتب على عدم مراعاة المدة من آثار قانونية تتمثل أساسا في تحصن القرار الإداري من الإلغاء بواسطة الدعوى القضائية، وذلك رغم عدم مشروعيته، في أحيان كثيرة، وما قد يتركه من آثار على المراكز القانونية.

ومما يزيد من خطورة الميعاد في دعوى الإلغاء ما يلي:

١ ـ شرط الميعاد أو المدة في دعوى الإلغاء من النظام العام بحيث يستطيع القاضي إثارته من تلقاء نفسه ودون حاجة إلى أن يثيره الخصم، وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى، كما لا يجوز للأطراف الاتفاق على مخالفته.

٢ ـ إن المدة التي حددها القانون سواء بالنسبة للتظلم أو ممارسة الدعوى مدة قصيرة جدا ويمكن أن تعرض المدعي للمفاجآت، خاصة إذا علمنا، أن هناك مدة للتظلم وأحيانا على مستويين، وأخرى لرفع الدعوى.

٣ ـ انعدام الوعي القانوني (الإداري–الإجرائي) عند كثير من أفراد المجتمع يؤدي إلى عدم ممارسة الدعوى في الآجال القانونية فتضيع بذلك كثير من الحقوق بسبب جهلهم بخصوصيات وإجراءات الدعوى الإدارية التي وصفت بحق بأنها دعوى طبقية لا تمارسها إلا طبقة متميزة ثقافيا –أو هكذا كانت– خاصة في المجتمع السعودي ذي الثقافة الشرعية التي لم تألف مثل هذه المدد القصيرة.

٤ ـ إن تحصن القرار بمضي المدة يجعل من غير الممكن إثارة عدم مشروعيته من جديد أمام القضاء ويصبح في حكم القرار المشروع من حيث الآثار التي يتركها على المراكز القانونية.

٥ ـ قد تعد الإدارة المتضرر بإصلاح مركزه القانوني المتضرر لكنها لا تفعل في الآجال المحددة فيفوت الميعاد، خاصة في مجتمعنا الذي يعتمد كثيرا على التعامل الشفوي Oralite ولا يطالب الإدارة بكتابة وعودها أو قراراتها، أو يخشى أن يثير غضب رجل الإدارة الذي يمكنه افتعال الأسباب ويرفض النظر فيما طلب منه، ويعدم المتضرر إمكانية إثبات أنه تظلم وأن الإدارة وعدته بالنظر والرد عليه، علمًا بأن الإدارة غير ملزمة (إلا حيث يلزمها القانون) بأن تصب إرادتها في شكل معين كالكتابة.

مما سبق قوله يمكن القول أن شرط المدة أو الميعاد من أخطر الشكليات على حقوق الأفراد وحرياتهم، ومع ذلك فإن معرفة الحكمة من إقراره والإجراءات التي تحيط بعملية اتخاذ القرار الإداري وإمكانية قطع مدة التقادم أو وقفها عند العذر الشرعي كل ذلك قد يخفف من خطورة هذا الشكل.

الحكمة من تحديد المدة لممارسة دعوى الإلغاء

قد يتساءل البعض عن الحكمة من وراء تقصير مدة ممارسة الدعوى إلى الحد الذي يشكل خطرا على حريات الأفراد بتحصين القرار الإداري (غير المشروع) بمضي مدة ستين يوما على الغالب وهل يؤدي بقاء المدة مفتوحة، أو طويلة نسبيا على غرار الدعوى المدنية، إلى الإضرار بالمصلحة العامة التي يتوخاها القرار الإداري (المحصن) ؟.

أولا : إن الباعث على أن تمارس الدعوى الإدارية في آجال محددة هو الحرص على استقرار المراكز القانونية والأوضاع الإدارية مما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة التي يفترض أن الإدارة قائمة على تحقيقها[١]. فليس من مصلحة الأفراد الذين شغلوا مراكز قانونية بمقتضى قرارات إدارية أن تبقى مراكزهم عرضة للإلغاء أو التعديل لأجل غير مسمى أو حتى طويل نسبيا يعرضهم للمفاجأة ويهدد حقوقهم المكتسبة، كما أنه ليس من مصلحة الإدارة أن تبقى أعمالها عرضة للإبطال مما قد يعرض الوظيفة الإدارية لاضطرابات قد تصعب معالجتها بأثر رجعي. وقد استقر الاجتهاد القضائي على أن الدفع بانقضاء المدة من النظام العام، يمكن أن يثار في أي مرحلة كانت عليها الدعوى وللجهة القضائية أن تثيره من تلقاء نفسها، كما لا يمكن الاتفاق على إطالة المدة بالتراضي بين الإدارة والأفراد[٢].

ثانيا : أن مبدأ استقرار المراكز القانونية يسري في مواجهة الإدارة والأفراد، فلا بد أن يطمئن الأفراد إلى مراكزهم استنادا إلى نظرية الحق المكتسب فلا تستطيع الإدارة المساس بالمراكز القانونية التي أنشأها القرار الإداري بعد تحصنه من الإلغاء، كما لا يمكن للأفراد المطالبة بإزالة آثار القرار وإصلاح المراكز المتضررة بعد انقضاء المدة نفسها حرصا على استقرار الأوضاع الإدارية وهو الأمر الذي تستدعيه المصلحة العامة مما يقضي بتحصين القرار الإداري (المعيب) من الإلغاء.

---

(١) **عيد سعود الجهني**، *القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية*، ١٤٠٤/١٩٨٤، ص ١٢٤، الطبعة الأولى، مطابع المجد التجارية، الرياض.

(٢) **عبد الله طلبة**، *القضاء الإداري*، ١٩٩٧، ص٢٣٤، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا.

ثالثا : تحصين القرار من الإلغاء إنما يسري في مواجهة القاضي والأفراد ولا يسري في مواجهة الإدارة التي تستطيع دائما التدخل وإصلاح المراكز القانونية المتضررة بشرط احترام الحقوق المكتسبة التي قد يرتبها القرار للأفراد.

ومع كل هذه المبررات نرى أنه من غير المناسب جعل الميعاد من النظام العام، وينبغي ألا يثيره القاضي من تلقاء نفسه وإنما يجب أن يتمسك به الخصوم، إذ قد يكون لدى الإدارة استعداد وإمكانية لإصلاح الضرر بما لا يؤثر على المصلحة العامة القائمة عليها، رغم فوات ميعاد الطعن القصير إذ إن الأصل هو عدم سقوط الحقوق بمضي المدة (التقادم).

وعلى العموم لممارسة دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم ينبغي التمييز بين ميعاد التظلم الوجوبي وميعاد رفع الدعوى، علما أن عدم قبول الدعوى يترتب على عدم مراعاة أي من الأجلين، أجل التظلم أو أجل رفع الدعوى إلى ديوان المظالم.

وقسمت هذه الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول خصصته لشرط التظلم في النظام السعودي وقسمته إلى ثلاثة مطالب:

تناولت في **المطلب الأول** تحديد بداية احتساب مدة التظلم، وخصصت **المطلب الثاني** لبيان حالات تمديد ميعاد التظلم، أما المطلب الثالث فذكرت فيه آثار انتهاء مدة التظلم.

أما **المبحث الثاني** فتعرضت فيه لميعاد دعوى الإلغاء والتي تنفرد بميعاد خاص عن التظلم في النظام السعودي وقسمته إلى أربعة مطالب :

تضمن **المطلب الأول** تحديد بدء سريان المدة وفي **المطلب الثاني** بينت الحالات التي يتوقف فيها الميعاد أو يقطع و**المطلب الثالث** ذكرت فيه الآراء القائلة بسقوط الدعوى خلال الميعاد، أما **المطلب الرابع** فخصصته لبيان آثار انقضاء ميعاد رفع الدعوى.

وأخيرا **خاتمة** ضمنتها أهم النتائج والمقترحات.

المبحث الأول

ميعاد التظلم

ممارسة التظلم في النظام السعودي وجوبية[٣] كأصل عام، وذلك خلافا لبعض الأنظمة[٤]، ويترتب على عدم ممارسته في الآجال النظامية سقوط الدعوى، بالإضافة إلى ذلك فإن النظام السعودي يفرق بين دعوى الإلغاء المتعلقة بمسائل الخدمة المدنية، والتي تستوجب التظلم على مستويين أو مرحلتين، ودعوى الإلغاء عموما، والتي تستوجب التظلم على مستوى واحد. ولا شك أنه من الأهمية بمكان معرفة التاريخ الذي يبدأ منه احتساب المدة، وكذلك الجهة التي يوجه إليها التظلم.

تعريف التظلم وشروطه

يمكن تعريف التظلم عموما بأنه التماس(طلب) يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية بقصد تدخلها لإصلاح الضرر الذي لحق المركز القانوني وذلك بتعديل قرارها(الإيجابي أو السلبي) أو إلغائه. والتظلم يختلف عن القرار الإداري المسبق الذي يستهدف استصدار قرار من الإدارة يحدد موقفها ويرتبط به النزاع، كما يختلف عن الطعن القضائي الذي يقدم إلى القضاء بقصد الفصل بحكم قضائي في النزاع.

---

(٣) هناك من يرى أن التظلم الوجوبي لا يتفق وأحكام الشريعة الإسلامية إلا إذا دعت الضرورة إليه مصداقا لقوله تعالى: "و لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون" الآية ١٨٨ من سورة البقرة؛ **ماجد راغب الحلو**، *القضاء الإداري*، ١٩٨٥، ص٣٢٦، دار المطبوعات الجامعية. والحقيقة أنه لا محل للاحتجاج بهذه الآية هنا فالمقصود حسب المفسرين هو ادعاء أموال الناس بالباطل عندما ينعدم الدليل عند المدعي. قال قتادة : أعلم يا ابن آدم أن قضاء القاضي لا يحل لك حراما ولا يحق لك باطلا وإنما يقضي القاضي بنحو ما يرى ويشهد به الشهود. أنظر *المصباح المنير في تهذيب تفسير ابن كثير*، للإمام إسماعيل بن عمر بن كثير، إعداد جماعة من العلماء بإشراف الشيخ صفي الرحمن المباركفور، دار السلام للنشر والتوزيع الرياض، الطبعة الأولى ١٤٢٠هـ / أكتوبر ١٩٩٩.

(٤) بعد الإصلاح الإداري الذي تم في سنة ١٩٩٠ ألغي شرط التظلم في القانون الجزائري و لم يعد مطلوبا سوى في حالة القرارات المركزية؛ وحل محله الصلح الذي يتولاه القاضي بعد رفع الدعوى، ويقوم القاضي بإجراء الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر، وفي حالة إذا تم الصلح يصدر المجلس قرارا يثبت فيه الاتفاق ويخضع هذا القرار عند التنفيذ إلى الإجراءات المنصوص عليها في القانون. وفي حالة عدم الوصول إلى الاتفاق يحرر محضر عدم الصلح وتخضع القضية إلى إجراءات التحقيق المنصوص عليها في القانون."المادة ١٦٩ /٣ مكرر من قانون الإجراءات المدنية الجزائري".

والقاعدة أن صاحب الشأن يمكنه دائما التظلم إلى الجهة الإدارية حتى لو لم يلزمه القانون بذلك ودون التقيد بمدة. أما التظلم الوجوبي فهو تظلم (إجرائي) يخضع لنظام قانوني من حيث ممارسته وتحديد الآثار القانونية عليه. ولما كان القصد من التظلم هو إبلاغ الجهة الإدارية بالاعتراض على القرار النهائي كله أو بعض ما ورد فيه، وحتى تتمكن الجهة الإدارية من الرد على التظلم، وحتى يعتد به أمام القاضي، فلا بد أن يقد التظلم من مس القرار مصلحته أو مركزه القانوني، أو من يمثله قانونا، ويجب أن يتضمن البيانات اللازمة وتحديد المطلوب أو الجزء المعترض عليه، ولا يكفي التعبير عن عدم رضا الشخص عن القرار بل على الشخص أيضا أن يبين أساس ما يدعيه ويقدم الأدلة إن وجدت، وكل ذلك لتسهيل عمل الجهة الإدارية التي قد تنعدم عندها بعض الوثائق أو أنها أسست قرارها على معلومات خاطئة ربما تسبب المتضرر في عدم اطلاع الإدارة عليها أو أخفاها عنها وخاصة إذا كان ذلك من شأنه أن يغير في مضمون القرار. كما يجب أن ينصب التظلم على قرار معين بعد صيرورته نهائيا، ولا يعتد بالتظلم السابق على صدور القرار(٥).

ومن حيث الشكل مبدئيا ليس هناك ما يمنع من التظلم الشفوي، ومع ذلك فهناك صعوبة كبيرة في إثباته أمام ديوان المظالم، والقاعدة أنه على المدعي إثبات ذلك بكافة الوسائل فقد يتظلم شخص إلى الجهة الإدارية المصدرة شفويا فترد عليه كتابة أو يثبت الموظف المختص في أوراق ملف الموظف مثلا أنه تظلم فهذه وسائل كافية لإثبات ممارسة التظلم أمام الديوان، ومع ذلك تبقى الكتابة أقوى وسيلة للإثبات. وعلى العموم يجب أن يوجه التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة (ولائي أو رئاسي) في نزاع محدد، ومن طرف صاحب المصلحة، وفي آجال محددة ويترتب على عدم ممارسته، أو ممارسته خارج الآجال النظامية، سقوط الدعوى(٦).

التظلم والمطالبة : هذه مصطلحات وردت في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم(٧) وينبغي تحديد مدلولها، فالتظلم حسب نص المادتين الثانية والثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم لا

---

(٥) **محمد أمين البيانوني** : دور التظلم في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، ١٩٨٨، دراسة مقارنة، *مجلة الإدارة العامة*، الرياض العدد **٦٠**، السنة الثامنة والعشرون، ١٤٠٩هـ/١٩٨٨م؛ **سمير صادق**: *ميعاد رفع دعوى الإلغاء*، ١٩٦٩، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٦١ .

(٦) **سليمان محمد الطماوي**: *القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء*، ١٩٧٦، ص٦٠، دار الفكر العربي، القاهرة.

(٧) **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر** :*المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة*، ص١٣، مركز البحوث جامعة الملك سعود، ١٩٩٣م .

Auby (J.M) Et Fromont(M) Les Recours Contre Les Actes Administratifs Dans Les Pays De La Communaute Economique Europienne, Paris 1971, P. 452.

يرد إلا على الأعمال القانونية (القرارات) سواء كانت إيجابية أو سلبية، أما المطالبة (الإدارية) فهي إجراء بمقتضاه يطلب الشخص استيفاء الحقوق (المالية) المقررة في ذمة الجهات الإدارية العامة سواء كانت نتيجة الأعمال القانونية أو المادية[٨]، وهي من تطبيقات قاعدة القرار الإداري المسبق الذي عرفه النظام الفرنسي في دعوى القضاء الكامل (التعويض)[٩]. وللمطالبة في النظام السعودي هدف مزدوج فهي تمكن الإدارة من مراجعة أعمالها واستدراك الخطأ وتصحيحه، وهي تلتقي مع التظلم في هذا الحد، والهدف الثاني هو تحديد أو معرفة موقف الإدارة من الخصومة حتى يمكن مخاصمتها أمام القضاء فربما تكون الإدارة مستعدة لإصلاح الضرر دون حاجة إلى تدخل القضاء إذ قد يكون ضياع الحق المدعى به نتيجة إغفال أو خطأ مادي. وإذا رفضت الجهة الإدارية يمكن للشخص اللجوء إلى ديوان المظالم للمطالبة بحقوقه المترتبة في ذمة الجهة الإدارية الممتنعة عن التسوية أو إصلاح الضرر وليس لإلغاء قرار الامتناع. والملاحظ أن الدعوى في هذه الحالة هي من دعاوى القضاء الكامل ولكنها خاصة بالحقوق المتعلقة بالحقوق المالية في ذمة الجهات الإدارية العامة ،علما أن النظام السعودي لم يشترط المطالبة (الإدارية) في دعاوى التعويض الأخرى المنصوص عليها في الفقرتين ج و د من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم.

ولا تبدو الحكمة من هذا الاستثناء ظاهرة فالمطالبة أو المراجعة السابقة أو القرار الإداري المسبق أو السابق قد يوفر كثيرا من الجهد والوقت على المتقاضي والقاضي، فقد لا تمانع الجهة الإدارية من إصلاح الضرر وخاصة أن الكثير من دعاوى التعويض تكون نتيجة أعمال مادية، وربما جهلت الإدارة أنها تسببت بأعمالها في ضرر للغير. ومن الناحية العملية فإنه لا بد للقاضي من معرفة موقف الجهة الإدارية فقد تكون مستعدة لتسوية الوضعية ولا حاجة للدعوى. وبالتالي فقرار الإدارة أو موقفها ضروري في الدعوى ومن الأفضل أن تعبر الإدارة عن موقفها، قبل أن تفاجأ بالدعوى، عن طريق المطالبة التي يقدمها صاحب المصلحة وليس بعد تحريك الدعوى. ونعتقد هنا أن نص المادة الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم لا يستبعد المطالبة فهي ضرورية لمعرفة موقف الإدارة، وإنما حدد موعدا أقصاه خمس سنوات، يبدأ احتسابه من تاريخ نشوء الحق، لمطالبة الجهة الإدارية ورفع الدعوى أمام ديوان المظالم عند الاقتضاء وهي مدة كافية.

---

(٨) جاء في المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم "١ ـ يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يلي :
(أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم".

(9) Auby (J.M) et R. Drago: La Reforme Du Conceil d Etat.R.D.P 1975, P. 115.
Delbez (L) de L Exces De Pouvoir Comme Source De Responsabilite. R.D. P, 1932, P. 60.

ونشير أيضا إلى أن النظام السعودي استعمل مصطلح التظلم في بعض الأنظمة الخاصة عوضا عن الدعوى، من ذلك ما جاء في المادة العاشرة من نظام الهاتف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٦ بتاريخ ١٣٩٨/٣/١٦؛ التي أجازت التظلم من قرار الوزير أمام ديوان المظالم خلال شهر من تاريخ الإبلاغ فالمقصود هنا بالتظلم هو دعوى إلغاء القرار المذكور، فديوان المظالم جهاز قضائي ينظر في الدعـــاوى وليس التظلمات الإدارية. وربما رجع ذلك إلى أن مفهوم التظلم (أما م ناظر المظالم) في الاصطلاح الفقهي الإسلامي أوسع من التظلم في مفهوم القانون، ذلك أن ناظر المظالم يحوز صلاحيات أوسع من اختصاصات القاضي الإداري (ديوان المظالم)، ذلك لأنه يجمع بين سلطة الإدارة وسلطة القاضي.

المطلب الأول

بداية احتساب المدة

ينبغي أن يمارس التظلم خلال ستين يوما تبدأ من تاريخ العلم بالقرار محل الخصومة إلي الجهة المختصة. ولكن كيف يتم العلم بالقرار ؟ وهل يشمل ذلك القرارات الفردية والقرارات التنظيمية؟ ومن هي الجهة المختصة ؟كما نؤكد هنا أن هناك تظلمات تخضع لنصوص محددة ولا بد من التقيد بالميعاد الخاص وفي بعض الحالات يكون أقصر من الميعاد العام(١٠).

أولا: العلم بالقرار الإداري

لا يبدأ سريان التظلم إلا إذا حصل العلم بالقرار الإداري النهائي محل الخصومة، ولن يتأتى ذلك إلا إذا قامت قرينة قاطعة على حصوله. ويحصل بالطرق المنصوص عليها نظاما وهي التبليغ والنشر جاء في المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم "فيما لم يرد به نص خاص يجب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة ب من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوما من تاريخ العلم بهذا القرار ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ ..." .

(١٠) من هذه المواعيد الخاصة في النظام السعودي ما جاء في المادة الخامسة من لائحة الغرامات والجزاءات عن المخالفات البلدية :"يجوز التظلم أمام وزير الشؤون البلدية والقروية من توقيع أي عقوبة من العقوبات المحددة في هذه اللائحة خلال ثلاثين يوما من تاريخ العقوبة. ولوزير الشؤون البلدية والقروية قبول التظلم أو رفضه".

هذا النص يثير بعض الغموض لا بد من إزالته : هناك من يرى أن النص يوحي بأن الإلغاء مقصور على القرارات الفردية ذلك أن هذا النوع الأخير هو الذي يتم فيه التبليغ وعند تعذر التبليغ يتم اللجوء إلى النشر وبالتالي فالتظلم من القرارات التنظيمية (اللوائح) غير وارد حسب ظاهر النص وبالتالي لا تقبل الطعن بالإلغاء.

والذي نراه أن النص لا يستبعد القرارات التنظيمية، ذلك أن التبليغ (الإعلان) يكون في القرارات الفردية كأصل عام، أما النشر فيكون في القرارات التنظيمية دائما واستثناء في القرارات الفردية، والنشر معناه إعلام الجمهور بمحتويات القرارات التي تصدرها الإدارة حتى يكونوا على بينة، والأصل أن يترك للإدارة حرية اختيار الوسيلة التي ترى أنها تتلاءم وعلم الكافة، ولكن إذا حدد القانون وسيلة معينة للنشر وجب على الإدارة أن تتقيد بها. ولقد جعل القانون النشر بالجريدة الرسمية قرينة قاطعة على علم الناس بالقانون[١١]، أما نشر القرار الفردي في الجريدة الرسمية فإنه لا ينتج أثره القانوني إلا إذا نص القانون على وجوب النشر في الجريدة الرسمية. كما أن القرارات التنظيمية لا يمكن التبليغ فيها بسبب عدم معرفة المخاطبين بها بذواتهم فهي تتسم بالعمومية والتجريد، فعندما تعلن الإدارة عن إجراء مسابقة مثلا لا يمكن معرفة الراغبين في دخول المسابقة فيتم تبليغهم وبالتالي لا بد هنا من النشر، أما بالنسبة للقرار الفردي فالمعني به معلوم لدى الإدارة ويمكن تبليغه ومع ذلك قد يتعذر التبليغ عند عدم معرفة موطن الشخص المعني فيتم اللجوء إلى النشر استثناء كما جاء في الفقرة (هـ) من المادة الثالثة والأربعين من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم "إذا تعذر معرفة محل إقامة المتهم أو عنوانه داخل المملكة فيبلغ بواسطة النشر في الجريدة الرسمية". كما أن النشر في القرارات الإدارية ليس بالضرورة أن يتم في الجريدة الرسمية (إلا استثناء في بعض القرارات الفردية كقرارات منح الجنسية) وإنما يكفي أن يكون في الأماكن المخصصة للنشر نظاما (لوحة الإعلانات) أو في الأماكن التي يتردد عليها الجمهور كمقر البلدية ومقرات الإدارات العمومية لما تصدره من لوائح تنظم خدماتها. وعندما أكد النص على النشر عند تعذر التبليغ فذلك معناه أن القرارات التنظيمية، والتي يتعذر العلم بها عن طريق التبليغ، لا بد من نشرها للعلم بها فالنشر هو السبيل الوحيد ليعلم بها الأفراد وبالتالي سريانها في مواجهتهم.

---

(١١) **محمد الشافعي أبوراس** : *القضاء الإداري*، (بدون تاريخ)، ص ٢٠٩، عالم الكتاب: القاهرة.

علما بأن دعوى تجاوز السلطة هي دعوى القانون العام بحيث يمكن ممارستها ضد كل أنواع القرارات حتى مع غياب النص الصريح على ذلك، ولا يمكن التمسك بحصانة قرار ما من الإلغاء إلا استنادا إلى نص صريح في القانون [١٢]، بل إن القضاء الفرنسي ذهب إلى حد اعتبار أن عدم قابلية بعض القرارات للطعن لا تشمل دعوى الإلغاء والتي تستوجب نصا صريحا في القانون[١٣].

ويقع على الإدارة عبء إثبات حصول العلم بالقرار عن طريق النشر أو التبليغ، ذلك أن العلم لا يفترض، بل على الجهة الإدارية أن تقيم الدليل على حصوله. فإذا كان من السهل على الإدارة إثبات النشر إلا أنه ليس من الميسور إثبات الإعلان أو التبليغ دائما لعدم لزوم شكلية معينة يجب أن يتم وفقها، علما بأن القضاء الإداري قبل كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان[١٤]. على أن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة لا يعنى إعفاءه من مقومات كل إعلان فلا بد أن يتضمن اسم الجهة المصدرة ومضمون ما صدر فيه وتاريخه.

نظرية العلم اليقيني[١٥]: الغاية من التبليغ أو النشر هو أن يصل إلى علم المعنيين صدور القرار واطلاعهم على مضمونه حتى يتسنى لهم حماية مراكزهم، فإذا قامت قرينة قاطعة على علم صاحب الشأن بمحتويات القرار ومؤداه عن طريق وسائل غير منصوص عليها في القانون (التبليغ أو النشر) فهل يعتد بهذا العلم ؟

لقد أخذ القضاء الإداري في بعض أحكامه بهذه النظرية[١٦] واشترط أن يكون العلم يقينيا لا ظنيا، وأن يشمل جميع عناصر القرار، كافيا نافيا للجهالة، وأن يثبت هذا العلم على وجه اليقين

---

(١٢) "لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها."المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، ١٤٠٢؛ **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر**: *رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة*، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٣.

(13) A. De Laubadere: Traite de droit administratif.L.G.D.J dixieme ed.1984 p394.

(١٤) **محسن خليل** : *قضاء الإلغاء ١٩٨٩* ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٢٢٧ .

(١٥) **سمير صادق** : *ميعاد دعوى الإلغاء*، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(١٦) من هذه التطبيقات إذا كان القرار صادرا من هيئة تداولية يشارك الشخص المعني في المداولات كما هو الحال في أعضاء المجالس البلدية أو العلمية. انظر: **عبد السلام عبد الهادي المحيري**: شروط دعوى الإلغاء في القانون الليبي، *مجلة دراسات قانونية*، كلية حقوق بنغازي، ليبيا ١٩٧١، ص ٧٥؛ *حكم المحكمة العليا (الجزائر) بتاريخ ١٩٨٠/٩/٢* قضية حاج عيسى ضد مدير الأمن الوطني ووزير الداخلية، *المجلة القضائية*، ١٩٩٠.

Bernard Pacteau; *Contentieux Administratif*. Presse Universitaire De France 2ed.,1989, p. 159.

في تاريخ معين يمكن حساب الميعاد منه. ويقع على الإدارة إثبات العلم اليقيني، مثال ذلك تجنيد شخص يفيد علمه بقرار التجنيد وطلب التعويض استنادا إلى عدم المشروعية، أو طلب تفسير القرار أو وقف تنفيذه [١٧]، ومتى قام الدليل على حصول العلم بدأ احتساب الميعاد من تاريخ ثبوت هذا العلم اليقيني، دون حاجة إلى النشر أو الإعلان. و لم يرد في قواعد المرافعات أمام الديوان ما يعكس هذه النظرية ولكن ديوان المظالم يميل إلى الأخذ بها في بعض الحدود[١٨] .

ورغم وجاهة هذه النظرية إلا أن القضاء تراجع عنها فيما بعد في كثير من أحكامه[١٩]. وفي تقديرنا أن هذه النظرية ينبغي الحذر منها والتشديد في إعمالها فهي تقلل من الضمانات المقررة لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة، خاصة أن الإدارة تملك كثيرا من الوسائل والحيل لإخفاء حقيقة القرار، كما يمكنها تعديله قبل تبليغه، والأفراد لا يفهمون دائما آثار القرارات الإدارية ويحجمون عن مساءلة الإدارة ظنا منهم أنه مجرد خطأ سيتم إصلاحه وقد تعدهم الإدارة بذلك (شفويا) مما قد يفوت عليهم الميعاد. كما أن الفرد قد يعلم جميع حيثيات القرار ومع ذلك قد ترجئ الإدارة تبليغه وتطبيقه ولا يعرف هل سيطبق عليه أم لا حتى تعلمه الإدارة بذلك عن طريق التبليغ.

ثانيا : تحديد الجهة الإدارية التي يوجه إليها التظلم

جاء في المادة الثالثة "فيما لم يرد فيه نص خاص يجب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوما من تاريخ العلم بهذا القرار، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو نشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ". والحقيقة أن عبارة الجهة المختصة لا تؤدي المعنى المقصود، فما المقصود بالاختصاص هنا ؟ هل هو الاختصاص الموضوعي للجهة الإدارية، أم جهة الإصدار حتى لو كان القرار الإداري معيبا بعيب عدم الاختصاص ؟نعتقد أن المقصود هنا هي الجهة الإدارية المصدرة للقرار الإداري والتي يفترض أنها مختصة بإصداره. ذلك أنه لا يفترض في

---

(١٧) **مجلس الدولة الفرنسي** في ١٩٨٠/٣/٢٦ و١٩٨٠/١٠/١٧ انظر :
Christian Gabolde: *La Procedure Des Tribunaux Administratifs* 3ed.Dalloz 1981, P. 116.

(١٨) من ذلك ما جاء في قراره رقم ١٧١/ت/٣ لعام ١٤٠٩ (غير منشور) "وبالتالي فإن مدة ... تحسب من تاريخ علمه اليقيني ... ويتحقق هذا العلم بأي وسيلة تحقق ذلك ..." مشار إليه في مؤلف: **فهد الدغيثر**: *رقابة القضاء على أعمال الإدارة*، مرجع سابق، ص ١٤٨ (الهامش).

(١٩) **عبد العزيز السيد الجوهري**: *القانون والقرار الإداري، في الفترة ما بين الإصدار والنشر، دراسة مقارنة*، ١٩٩٥، ص ١٤٠، ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر.

الأفراد العلم باختصاص مختلف الجهات الإدارية والتظلم إلى الجهات المختصة (موضوعيا) وعلى العكس من ذلك فهم يعرفون الجهات التي أصدرت القرار حتى مع عدم اختصاصها الموضوعي.

ثم إن هناك إشكالية أخرى وهي: هل يكفي التظلم إلى الجهة المصدرة نفسها (التظلم الولائي)، أم يجب التظلم كذلك إلى الجهة التي تعلوها (تظلم رئاسي)، أو إلى إحداهما فقط؟ فمثلا لو صدر قرار من مدير الجامعة فهل يجب التظلم إلى المدير أم إلى الوزير أم الاثنين معا؟ نعتقد أنه يكفي التظلم إلى الجهة المصدرة والدليل على ذلك أن نص المادة الثالثة من قواعد المرافعات يوجب التظلم(المطالبة) في المسائل المتعلقة بالخدمة المدنية أولا أمام الجهة الإدارية المختصة ثم أمام ديوان الخدمة المدنية وهو جهة تشرف على تطبيق أنظمة الخدمة المدنية وتفسيرها في المملكة (قبل إنشاء وزارة الخدمة المدنية). وثمة سؤال آخر هو: هل يجزئ التظلم إلى الجهة التي تعلو الجهة المصدرة(التظلم الرئاسي) ؟ أم يجب التظلم إلى الجهة المصدرة(المختصة) ؟ العبارة التي وردت في النص تشير إلى الجهة المختصة، والذي جرى عليه العمل في بعض الأنظمة، منها القانون الجزائري، أنه اشترط التظلم مباشرة إلى الجهة التي تعلو ولا يغني التظلم إلى الجهة نفسها إلا إذا لم تكن هناك سلطة عليا كما هو الحال في قرارات رئيس الجمهورية[٢٠]. والباعث على ذلك هو اختصار آجال التظلم ربحا للوقت، كما أن التوجه مباشرة إلى الجهة الرئاسية قد يوفر إمكانية أكبر في استدراك عيب القرار لكون هذه الجهة أقدر على تقدير مشروعية عمل الجهة المرؤوسة وكونها ليست طرفا في النزاع يمكن أن يتوفر فيها الحياد.

لم نعثر على تطبيقات أمام ديوان المظالم والظاهر حسب رأي البعض أنه يكفي التظلم إلى إحدى الجهتين[٢١]. ونعتقد أنه يجب التظلم أمام الجهة المصدرة لأن حكمة التظلم في ذلك أظهر وهي إعطاء الجهة الإدارية فرصة لمراجعة أعمالها، ومن الناحية النفسية فإن رجل الإدارة لا يرغب أن يرى رئيسه يوجه إليه الأوامر لتصحيح أعماله، وربما أدى ذلك إلى لومه، ويفضل أن يستدرك الأخطاء بنفسه بتنبيه من له مصلحة. ونعتقد أن ذلك متوقف على تحديد المعنى المقصود من عبارة "مختصة" كما سبق أن ذكرنا، فإذا كان المقصود هي الجهة المصدرة ففي هذه الحالة لا بد من

---

(٢٠) "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار. فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه "المادة ٢٧٥ من قانون الإجراءات المدنية الجزائري..

(٢١) **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر** : *رقابة القضاء على قرارات الإدارة*، مرجع سابق، ص١٢١.

التظلم الولائي، أم إذا كان المقصود هي الجهة المختصة موضوعيا بإصدار العمل الإداري فيستوي التظلم إلى الجهة نفسها أو الجهة التي تعلو (الرئاسية).

غير أن الأمر يزداد غموضا في ظل الوصاية الإدارية، ذلك أن سلطة الوصاية ليس لها كأصل عام أن تلغي أعمال الهيئة المحلية ولا أن تحل محلها، بينما نجد نص المادة السابعة من نظام البلديات والقرى السعودي يخول وزير الشؤون القروية والبلدية سلطة إلغاء قرارات المجلس البلدي أو رئيس البلدية المخالفة للنظام [٢٢]، ففي هذه الحالة نعتقد أنه لا غنى عن التظلم إلى الوزير لإلغاء قرار المجلس البلدي أو رئيسه، قبل اللجوء إلى الديوان لأن الوزير هنا يعطي ما يمكن أن يعطيه الديوان وهو إلغاء القرار غير المشروع.

المطلب الثاني

حالات تمديد ميعاد التظلم

قد تعترض الشخص ظروف قاهرة تحول بينه وبين ممارسة التظلم في الأجل النظامي (ستين يوما)،كما أنه قد يخطئ في توجيه التظلم إلى غير الجهة المختصة خاصة إذا أخذنا بظاهر النص بوجوب توجيه التظلم إلى الجهة المختصة (موضوعيا)، فهل يمكن أن تؤخذ هذه الأعذار بعين الاعتبار فتعدل من ميعاد التظلم وقفًا أو قطعًا ؟. هذا بالإضافة إلى حالات الاستعجال.

لا شك أن هذه المسائل شديدة الأهمية لكون التظلم وجوبيا وهو من النظام العام ويترتب على عدم ممارسته سقوط الحق في رفع دعوى الإلغاء.

١ ـ **القوة القاهرة**: تعتبر القوة القاهرة من الأسباب التي تعفي من المسؤولية[٢٣] بجميع أنواعها، وهي ظرف قاهر غير متوقع ولا يمكن دفعه، ولا شك أن ذلك يؤثر على ميعاد التظلم. والأصل العام يقضي عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه اتخاذ الإجراءات للمحافظة على حقه. وتعتبر القوة القاهرة من الأسباب (الأعذار) التي توقف المدة [٢٤] بحيث يحتسب ما انقضى من المدة قبل حدوث الظرف القاهر وتستأنف بعد زواله. والحقيقة أنها من أسباب القطع وليس الوقف

---

(٢٢) "ج ـ لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافا للأنظمة وله أن يلغي أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب".

(٢٣) جاء في المادة ٤٦١ من قانون الإجراءات المدنية الجزائري"ما عدا القوة القاهرة يترتب السقوط على مخالفة القواعد المحددة قانونا لمباشرة حق من الحقوق بموجب نصوص هذا القانون ".

(٢٤) **ماجد راغب الحلو**: مرجع سابق، ص٣٢٣.

ذلك أنه لا دخل لإرادة الشخص في حدوثها ولا يمكن توقعها أو دفعها على خلاف طلب المساعدة القضائية التي يرجع التأخير في طلبها إلى صاحب الشأن.

لم يرد ذكر للقوة القاهرة في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم وإنما استعملت عبارة العذر الشرعي وهو مفهوم عام يشمل جميع الحالات التي يتعذر على الشخص فيها ممارسة التظلم أو الدعوى، ويتمتع الديوان بسلطة تقديرية واسعة في تقدير توافر العذر الشرعي. ومما اعتبر من القوة القاهرة الحرب، السجن [٢٥]، حيث لا يكفل للمسجون القيام بالإجراءات القانونية، وكذلك انتشار الأوبئة والأمراض المعدية وما يصحبها من إجراءات وقائية كالمنع من الانتقال أو السفر.

٢ - تقديم التظلم إلى جهة غير مختصة

إن توزيع الاختصاص بين الجهات الإدارية المختلفة مسألة تنظيمية تضبطها النصوص القانونية التي تبين اختصاص تلك الجهات، والقاعدة أنه لا يعذر أحد بجهله القانون وبالتالي اختصاص تلك الجهات، غير أنه إذا كان من السهل التعرف على الجهة الإدارية المصدرة للعمل القانوني، ذلك أن العمل القانوني يحمل دائما اسم وتوقيع مصدره والجهة التي ينتمي إليها، فإنه في أحيان كثيرة يلتبس الأمر كما هو الشأن في حالة الأعمال المادية للإدارة إذ قد يجهل الفرد المتضرر الجهة التي ينسب إليها من صدر منه العمل الضار، ففي مجال الأشغال العامة مثلا يصعب أحيانا تحديد الجهة المسؤولة، فهل هي الجهة المنفذة للأشغال، أم هي الجهة العامة التي تتم لحسابها الأشغال، أم هي الجهة المشرفة على تنفيذ الأشغال. وقد يحصل ذلك استثناء في الأعمال القانونية كما هو الحال في نقل الاختصاص بين الجهات الإدارية المختلفة. كما أن الأفراد قد يوجهون تظلماتهم في شكل شكوى إلى النيابة العامة (الادعاء العام). كل ذلك أدى بالقضاء إلى التساهل[٢٦] في مسألة الخطأ إذا كان له ما يبرره سواء تعلق ذلك بالتظلم أو الدعوى. ونعتقد أنه لا بد من أخذ الجهل في هذه الحالة بعين الاعتبار، خلافا لقاعدة لا يعذر أحد بجهله القانون، إذا تأكد لدى القاضي جدية الأسباب التي يبديها المدعي، ولا شك أن ممارسة التظلم في الآجال النظامية يكون في حد ذاته قرينة على حسن نية المدعي وخاصة في مجتمعنا الذي لا زال حديث العهد بالدعوى الإدارية وإجراءاتها غير المألوفة لديه.

---

(٢٥) قرار ديوان المظالم رقم ٢٤٢/ب/٣ لعام ١٤٠٩ قضية رقم ٥٥/٤/ق لعام ١٤٠٨ (لم ينشر).

(٢٦) **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر**: *رقابة القضاء على أعمال الإدارة*، مرجع سابق، ص ١٢٨.

Delaubadere (A) *Traite De Droit Administratif*. L.G.D.J.10edT1, 1984, p. 382.

٣ - حالة الاستعجال[٢٧]

الاستعجال هو النظر في الطلبات بصفة عاجلة في الحالات التي لا تقبل التأخير الذي من شأنه المساس بأصل الحق المتنازع عليه، ويكون ذلك إما باتخاذ التدابير الاستعجالية (Refere) أو الفصل في أصل النزاع بصفة مستعجلة (Urgence Contentieuse). وفي كل حالات الاستعجال يستبعد التظلم تفاديا لإطالة الوقت الذي يمكن أن يؤثر على الحقوق فقد يكتفي القاضي بالأمر بالتدابير الاستعجالية كوقف تنفيذ القرار الإداري[٢٨]، لحفظ الحق الذي يمكن أن يتعرض لضرر لا يمكن إصلاحه، أو تعويضه بعد الحكم بالإلغاء، فعامل الوقت هنا حاسم خاصة أن القرارات الإدارية لها القوة التنفيذية. وقد يحدد القانون للقاضي مدة زمنية للفصل في أصل النزاع لأن التدابير الاستعجالية لا يمكن إعمالها وهي غير مجدية[٢٩] من ذلك في النظام السعودي حالة المنع من السفر (بمقتضى قرار إداري) فهذه حالة من القضاء المستعجل (Contentieuse Urgence) وليس مجرد تدابير استعجالية، جاء في المادة العاشرة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم "للموقوف احتياطيا وللممنوع من السفر بسبب قضية منظورة أمام إحدى دوائر الديوان أن يتظلم إلى رئيس الديوان أو من ينيبه من قرار وقفه أو منعه. ويحيل رئيس الديوان أو من ينيبه التظلم إلى الجهة المختصة. وعلى الدائرة أن تبت في التظلم على وجه السرعة بحيث لا تزيد المدة على سبعة أيام، فإذا تعذر ذلك فعلى الدائرة أن تصدر قبل انتهاء هذه المدة قرارا بتجديد مدة أخرى مع إيضاح الأسباب الداعية لذلك".

ففي هذه الصورة مثلا لا يمكن مطالبة صاحب الشأن بالتظلم من القرار الإداري الذي بمقتضاه منع من السفر، فذلك يستدعي وقتا طويلا قد يفوت المصلحة من طلب إلغاء المنع، وهو

---

(27) Olivier Dugrip; L'Urgence Contentieuse Devant Les Juridictons Administratives.1991, p.116. Presse France.

من ذلك أيضا حكم المحكمة العليا (الجزائر) في قضية ع.ح ضد مدير الضرائب المباشرة "متى كان التدبير الاستعجالي يمتاز بطابع السرعة التي يتطلبها الإجراء وجب عدم إخضاع الدعوى الاستعجالية للطعن المسبق ومن ثمة إعفاؤها منه دون التقيد بالآجال المنصوص عليها"، *المجلة القضائية*، العدد الثالث، ١٩٨٩، ص٢١٠.

(٢٨) **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر** : وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم (بحث غير منشور).

(29) **Cyril Clement**: *La reforme des procedures d'urgence devant le juge administratif*. A.J.D.A. 2000. p.706
Rene Chapus: Lecture du code de la justice administrative. P.F.D.A. 2000 N5, p. 229.
Clotilde Morlot-Dehan: *La reforme des procedures d 'urgence devant le juge administratif*/ L.P.A, 4 Sept. 2000.
Marjolaine Fouletier: *La loi du 20 juin 2000 relative au refere devant les juriductions administratives*. R.F.D.A 2000, p. 963.

السماح له بالسفر، وعلى القاضي أن يفصل في أصل الخصومة وهي مدى مشروعية منعه أو وقفه فإذا ألغي قرار المنع أو الوقف انتهى النزاع أو الخصومة[٣٠].

المطلب الثالث

آثار انتهاء ميعاد التظلم

يترتب على انتهاء ميعاد التظلم سقوط الحق في رفع الدعوى وبالتالي يتحصن القرار الإداري من الإلغاء القضائي، فالتظلم كما أكدنا من النظام العام. وتستثنى من ذلك القرارات المتجددة (المستمرة) والتي يمكن التظلم منها ما دامت آثارها مستمرة. فالقرار المتجدد مرتبط بعنصر الزمن، فمن القرارات الإدارية ما يستنفذ أغراضه بمجرد تنفيذه كما هو الحال بالنسبة لقرار التأديب أو قرار هدم منزل، أما القرارات المستمرة فهي التي تنتج آثارها بصفة مستمرة أو متجددة ومن أهمها قرارات الامتناع أو القرارات السلبية كامتناع الإدارة عن إنزال حكم القانون كما لو رفضت ترقية شخص استوفى شروط الترقية، أو تمتنع عن منح رخصة أو تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به.

وعموما القرارات الماسة بالحريات العامة كمنع شخص من السفر أو قرارات الامتناع عن تجديد الإقامة. فهذا النوع من القرارات لا يتحصن بالمدة ويمكن دائما ممارسة التظلم ما دام الامتناع قائما.

وتفسير ذلك أن الفرد من حقه دائما طلب المزية أو الخدمة وكلما رفضت الإدارة ذلك يعتبر بمثابة قرار جديد يمكن طلب إلغائه، فالممنوع من السفر بمقتضى قرار إداري يمكنه دائما المطالبة بحذف اسمه من قائمة الممنوعين كلما أراد السفر وكل رد(بالرفض) من الإدارة يعتبر قرارا جديدا يمكن الطعن فيه بإلغائه[٣١] على أنه يجب التأكيد أنه في الحالات التي حدد القانون للجهات

---

(٣٠) جاء في المادة (٧) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم "لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار أو تأمر بإجراء تحفظي أو وقتي بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال ٢٤ ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إليها إذا قدرت ترتب آثار يتعذر تداركها وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى".

كذلك حكم المحكمة العليا (الجزائر) الصادر في ١٩٨٥/١٢/٢٨ جاء في الحكم "متى كان التدبير الاستعجال يمتاز بطابع السرعة التي يتطلبها الإجراء وجب عدم إخضاع الدعوى الاستعجالية للطعن (التظلم) المسبق ومن ثم إعفاؤها منه دون التقيد بالآجال المنصوص عليها، *المجلة القضائية، العدد الثالث، ١٩٨٩*، ص٢١٠.

(٣١) **سامي جمال الدين** : *الدعوى الإدارية*، ١٩٩١، ص ٢٧٠، منشأة المعارف بالإسكندرية.

حسني سعد عبد الواحد : *تنفيذ الأحكام الإدارية*، ١٩٨٤، ص ٤٥، مطابع مجلس الدفاع المدني.

الإدارية مدة للرد فيها فيعتبر مضي المدة المحددة بمثابة رد أي قرار يمكن ممارسة الدعوى بشأنه كما أشرنا في حالة سكوت الجهة الإدارية أو ديوان الخدمة المدنية. كما أن القرار المنعدم لا يتحصن بمدة كما سنبين لاحقا.

تقييم شرط التظلم

مما لا شك فيه أن التظلم مقرر بالدرجة الأولى لصالح الإدارة التي يمكنها استدراك عيوب القرار وإصلاح الأوضاع غير المشروعة، فتحاسب نفسها قبل أن تحاسب من قبل القضاء. ولاشك أن الإدارة حديثة العهد عرضة للخطأ في تطبيق القانون وينبغي منحها فرصة لمراجعة أعمالها مراعاة لهذا الاعتبار. ومن جهة أخرى هو نوع من الصلح الذي يمكن الأطراف من وضع حد للخلاف دون حاجة لتدخل القاضي، كما أنه يمكن أن يكون وسيلة لتقليل الوارد من القضايا إلى القضاء[٣٢]. ومن مزاياه أيضا أن الإدارة تستطيع أن تمنح أكثر مما يمنح القاضي فهي تملك تقدير المشروعية والملائمة بينما القاضي لا يملك إلا المشروعية (كأصل عام) وهو مقيد بقواعد المرافعات (الميعاد، المصلحة والصفة) بينما لا يلزم ذلك الجهة الإدارية إذ بإمكانها تلقى التظلم من غير صاحب الصفة والمصلحة وحتى بعد انتهاء المدة المخصصة للتظلم أو الدعوى ودون شكليات ويمكنها أن تعطي ما لم يطلب منها عكس القاضي الذي لا يحكم إلا بما طلب منه.

ومع كل هذه المزايا هناك عيوب تكتنف التظلم، فالمدة المخصصة لممارسة التظلم قصيرة جدا (ستون يوما)، والأفراد لا يتفهمون دائما آثار تجاوز تلك المدة، ويعتقدون أن تجاوز المدة ببعض الأيام لا يؤثر ولا يمكن أن يؤدي إلى ضياع الحق، ذلك أن الثقافة الشرعية لا تعرف هذه المواعيد.

كما أن التظلم قد يطيل في المدة اللازمة للجوء إلى القاضي حامي الحقوق وذلك من شأنه أن يعرض حقوق الأفراد للضياع بسبب عامل الوقت، فالموظف الموقوف بقرار غير مشروع قد ينتظر خمسة أشهر (٩٠+٦٠) حتى يتمكن من اللجوء إلى القضاء تضاف إليها المدة التي سيستغرقها نظر الدعوى أما م ديوان المظالم.

---

(٣٢) **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر** : *رقابة القضاء*، مرجع سابق، ص١١٥؛ كذلك **سعد عصفور** *مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر*، ١٩٧٦، *مجلة المحاماة*، العدد **الرابع**، ص١٤٣ .

كما أن الجهة المصدرة للعمل قد تكون غير مستعدة أو حتى غير مؤهلة لتدارك خطئها مما يجعل التظلم غير ذي جدوى في كثير من الحالات، ولذلك عمدت بعض الأنظمة التي أخذت بمبدأ التظلم الإجباري إلى وضع حلول لتفادي مثل هذه الأمور، فأوجبت تقديم التظلم مباشرة إلى الجهة التي تعلو الجهة التي أصدرت العمل والاستغناء عنه في أنواع من القرارات (القانون الجزائري والقانون الفرنسي)[٣٣].

الصلح القضائي بدل التظلم

هذه تطبيقات حديثة حاولت أن تجمع بين مزايا التظلم الوجوبي والصلح الإداري فأخضعت دعوى مخاصمة الإدارة لإجراء الصلح قبل النظر. وفائدة هذه الوسيلة أن تجعل عملية الصلح تتم تحت إشراف القاضي، ويتم ذلك من الناحية الإجرائية بعد رفع الدعوى من صاحب المصلحة، يقوم القاضي بمحاولة إجراء الصلح بين الطرفين، ولا شك أن وجود القاضي كوسيط من شأنه أن يوفر المشورة القانونية للطرفين ويقترح عليهما الحلول الواجب إتباعها وهو الأمر الذي لا يوجد في التظلم، كما أن وجود القاضي من شأنه أن يضفي هيبة على عملية الصلح ويكسبه مصداقية أكثر. وفي حالة التوصل إلى اتفاق يحرر محضر بذلك ويكتسي قوة الشيء المقضي به تماما كالحكم القضائي ويخضع لنفس إجراءات التنفيذ المنصوص عليها قانونا[٣٤]. وفي حالة عدم الاتفاق يحيل القاضي القضية للتحقيق ويفصل في الدعوى بحكم.

ونعتقد أن إجراء الصلح السالف الذكر، والمعمول به في بعض الأنظمة، أجدى من إجراء التظلم فهو يعطي فرصة للإدارة لمراجعة أعمالها ويمدها، وهذا مهم جدا، بالاستشارة القانونية اللازمة ويحفظ للمدعي حقه ويوفر له الحماية في حالة تنكر الإدارة لنتائج الصلح وذلك بإعطاء محضر الصلح قوة الشيء المقضي به، وكل ذلك يؤدي إلى تفادي إجراءات ممارسة الدعوى وكسب الوقت وتقليل الوارد من القضايا على القاضي.

---

(٣٣) لم يعد التظلم مطلوبا في مسائل الوظيفة العامة في فرنسا في حالتي : التأديب والتوظيف.

(٣٤) "ويقوم القاضي بإجراء الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر وفي حالة إذا تم الصلح يصدر المجلس (القضائي) قرارا يثبت اتفاق الأطراف ويخضع هذا القرار عند التنفيذ إلى الإجراءات المنصوص عليها في القانون.
وفي حالة عدم الوصول إلى اتفاق يحرر محضر عدم الصلح وتخضع القضية إلى إجراءات التحقيق المنصوص عليها في القانون (المادة ١٦٩ مكرر من قانون الإجراءات المدنية الجزائري).

التظلم الاختياري

الأصل في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم هو التظلم الإلزامي (المادة ٣) غير أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الإستثناءات منها كما ذكرنا في حالة الاستعجال يعفى طالب الإلغاء من التظلم، غير أن هذا لا يمنعه من ممارسة التظلم أمام الجهة الإدارية موازاة مع دعوى الإلغاء، وهناك النصوص الخاصة[٣٥] التي تسمح برفع الدعوى (التظلم) مباشرة أمام ديوان المظالم دون شرط مراجعة الجهة المصدرة، وحتى في هذه الحالات ليس هناك ما يمنع صاحب المصلحة من مراجعة الجهة الإدارية قبل اللجوء إلى ديوان المظالم، لكن حقه في سلوك طريق الدعوى غير مرهون بممارسة التظلم أو رد الجهة الإدارية.

وينبغي ألا يفهم من عبارة التظلم الواردة في النصوص المذكورة على أنها مجرد تظلمات، بل هي دعوى قضائية، فديوان المظالم ليس جهة إدارية رئاسية لهذه الجهات وبالتالي فالمقصود بالتظلم هو الدعوى الإدارية، وأحكام (قرارات) الديوان نهائية.

---

(٣٥) من ذلك:

١- المادة الثانية من نظام استثمار رأس المال الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٥ بتاريخ ١٣٨٣/١٠/١١، حيث أجازت للشركة التظلم أمام الديوان من القرار الصادر بسحب الترخيص منها أو تصفيتها وذلك خلال شهر من صدور القرار، ويكون قرار الديوان في التظلم باتا ونهائيا.

٢- نص المادة العاشرة من نظام الهاتف الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٦ وتاريخ ١٣٩٨/٣/١٦ حيث أجاز التظلم إلى الديوان من قرار وزير البرق والهاتف القاضي باستيفاء التعويض بمقتضى المادة السابعة منه،

٣- نظام المؤسسات الطبية الذي يحدد ستين يوما من تاريخ الإبلاغ للجوء لطلب إلغاء قرار وزير الصحة أو من يفوضه.

٤- نظام مزاولة مهنة الطب البشري وطب الأسنان حيث حدد المدة بستين يوما من تاريخ الإبلاغ لطلب إلغاء قرارات اللجان المعتمدة من الوزير المختص.

٥- نظام الدفاع المدني الذي يجيز اللجوء إلى ديوان المظالم لطلب إلغاء العقوبة الصادرة من وزير الداخلية ورئيس مجلس الدفاع المدني.

فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، *رقابة القضاء*، مرجع سابق، ص ص١٤٠ -١٤١.

٦- نص المادة العشرين من نظام مصلحة الخدمات الكهربائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٢ بتاريخ ١٣٩١/٣/٢٠ حيث أجاز للشركة التظلم إلى ديوان لمظالم من العقوبة الصادرة ضدها لمخالفتها أحكام النظام المذكور وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلامها ويكون قرارا الديوان نهائيا.

المبحث الثاني

ميعاد رفع الدعوى[٣٦]

بالإضافة إلى ميعاد التظلم الذي يترتب على عدم مراعاته سقوط الدعوى هناك ميعاد آخر لا بد من مراعاته لممارسة دعوى الإلغاء التي تستقل بمواعيد خاصة في النظام السعودي غير تلك المخصصة للتظلم وعليه لا يمكن قبول الدعوى (شكلا) إلا إذا توفر شرط ممارسة الدعوى أيضا في الآجال النظامية. والذي يمكن ملاحظته أن مدة رفع الدعوى ليست واحدة، ولا شك أن هذا الاختلاف قد يحدث كثيرا من الالتباس لدى الأفراد وقد يؤدي إلى سقوط الدعوى لخطأ في الميعاد، علما بأنها مدد قصيرة قد تعرض صاحب المصلحة للمفاجأة خاصة في المجتمع السعودي حديث العهد بالازدواجية والدعوى الإدارية بإجراءاتها الخاصة والمتميزة عن الإجراءات أمام المحاكم الشرعية[٣٧].

يفرق النظام السعودي بين الإلغاء المتعلق بالخدمة المدنية وغير المتعلق بالخدمة المدنية والمدة التي يجب مراعاتها في رفع الدعوى تضمنتها المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم. وعلى العموم يبدأ سريان المدة من تاريخ رد الجهة الإدارية على التظلم، سواء كان الرد صريحا أو ضمنيا.

المطلب الأول

بدء سريان المدة

يبدأ سريان ميعاد دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم من رد الجهة الإدارية، فإذا قدم التظلم إلى الجهة الإدارية في الآجال النظامية ينبغي على الجهة الإدارية الرد عليه في مدة أقصاها تسعون يوما، ورد الجهة يأخذ الصور التالية :

---

(٣٦) المقصود بالميعاد هنا هو الميعاد العام علما بأن هناك مواعيد خاصة تخرج عن هذا الميعاد العام وتنظم بنصوص خاصة وقد تزيد أو تقصر عن الميعاد العام، من ذلك ميعاد الطعن في النتائج الانتخابية المحلية (ثلاثة أيام في القانون الجزائري وخمسة أيام في القانون الفرنسي)، ومن تطبيقات المواعيد الخاصة في النظام السعودي.نظام حماية المرافق العامة، نظام المطبوعات والنشر وغيره.

(٣٧) انظر:

- **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر**: *رقابة القضاء* : مرجع سابق، ص١٤٠ .
- **طعيمة الجرف**: *شروط قبول دعوى الإلغاء في منازعات القانون الإداري*، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٥٦، ص١٢٣.
- **عبد الغني بسيوني**: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء ولاية الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٣.
- **حسني درويش عبد الحميد**: *نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء*، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٨١، ص٢٠ .

- الرد الصريح بقبول طلبات المتظلم
- الرد الصريح بالرفض
- الرد الضمني (عدم الرد)

ففي الصورة الأولى على الجهة الإدارية أن تقوم بتصحيح الأوضاع القانونية وإصلاح المركز القانوني للمتضرر وذلك بسحب القرار أو تعديله بما يزيل آثاره الضارة، وعليها اتخاذ جميع القرارات والإجراءات اللازمة لذلك والتعويض عن الضرر عند اللزوم.

ويعتبر قرارها في عدم إصلاح المركز القانوني قرارا مستمرا لا يتحصن بمدة ويمكن التظلم منه دائما مهما طالت المدة، ويعتبر رد الإدارة قرارا جديدا يمكن التظلم منه على النحو السالف الذكر، ثم ممارسة الدعوى أمام ديوان المظالم عند الاقتضاء لطلب إلغاء قرار الامتناع.

أما في **الصورة الثانية** فنفرق بين حالتين :

الحالة الأولى: إذا لم يكن الأمر يتعلق بمسائل الخدمة المدنية فيمكن اللجوء إلى ديوان المظالم خلال ستين يوما من تاريخ الرد الصريح بالرفض، واشترط النظام أن يكون القرار مسببا.

الحالة الثانية : إذا كان الأمر يتعلق بمسائل الخدمة المدنية فلا بد من التظلم مرة ثانية أمام ديوان الخدمة المدنية وذلك في مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الرد الصريح للجهة الإدارية. ورد ديوان الخدمة المدينة يأخذ أحد الأشكال التالية:

- الرد الصريح بقبول طلبات المتظلم
- الرد الصريح برفض طلبات المتظلم
- الرفض الضمني (عدم الرد)

ففي الحالة الأولى إذا وافق الديوان على طلبات المتظلم على الإدارة إصلاح الوضع خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بقرار ديوان الخدمة. وإذا لم تفعل يمكن للمتضرر اللجوء إلى ديوان المظالم خلال ستين يوما من انتهاء مدة الثلاثين يوما الممنوحة للجهة الإدارية لتنفيذ قرارات ديوان الخدمة المدنية.

أما إذا رفض ديوان الخدمة طلبات المتظلم، سواء كان ذلك صراحة أو ضمنا بعدم الرد خلال ستين يوما، يمكن للمعني بالأمر اللجوء إلى ديوان لمظالم خلال تسعين يوما من تاريخ إبلاغه في حالة الرد الصريح، ومن انتهاء الستين يوما الممنوحة لديوان الخدمة المدنية.

ويتضح لنا مما سبق أن ديوان الخدمة المدنية ليس سلطة رئاسية للإدارة العمومية، فهو لا يملك سلطة تعديل قراراتها ولا الحلول محلها بل يمكن للإدارة المصدرة للقرار عدم الالتزام بقرار ديوان الخدمة المدنية وعدم النزول على رأيه، فسلطة مراقبة تنفيذ أنظمة ولوائح وقرارات الخدمة المدنية من قبل الديوان لا تعدو أن تكون رقابة توجيه وإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالخدمة المدنية(٣٨).

وعليه فاشتراط التظلم أمام ديوان الخدمة المدنية يصبح في كثير من الأحيان غير ذي جدوى ولا فائدة منه بل هو نوع من (التماطل) الإجرائي طالما أن القرار النهائي بقبول التظلم أو رفضه هو بيد الإدارة.

ونرى أنه يمكن الاستغناء عن هذا النوع من التظلم العقيم، والسماح للمتظلم باللجوء إلى ديوان المظالم مباشرة دون اشتراط التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية الذي لا يملك سلطة إلغاء قرار الإدارة. وهذا لا يمنع الإدارة المعنية من أخذ رأي ديوان الخدمة المدنية فيما يعتزي أعمالها من إشكاليات باعتباره القائم على تنفيذ الأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية في المملكة، على أن يكون ذلك في حدود المدة المخصصة لها للرد على التظلم(٣٩).

أما الصورة الثالثة فهي عدم رد الجهة الإدارية (السكوت): ذلك أن الإدارة غير ملزمة بإفراغ إرادتها في شكل معين إلا حيث يلزمها القانون، وإذا كان هدف التظلم هو إعطاء فرصة للإدارة لتدارك أخطائها فلا بد أن تفعل ذلك في مدة معقولة، ويعتبر عدم ردها على التظلم في المدة المحددة قرينة على رفضها للتظلم. وحدد النظام السعودي المدة المخصصة لرد الجهة الإدارية بتسعين يوما تبدأ من تاريخ تقديم التظلم، وبعد انقضا هذه المدة يحق لصاحب الشأن اللجوء مباشرة إلى ديوان المظالم خلال ستين يوما وذلك في غير المسائل المتعلقة بالخدمة المدنية، أما إذا تعلق الأمر

---

(٣٨) انظر المادة العاشرة من نظام مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٨ في ١٣٩٧/٧/١٠.

(٣٩) **عبد الله بن راشد السنيدي**: *مبادئ الخدمة المدنية، وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*، ١٤١٢–١٩٩٢، الطبعة الرابعة، ص ٢٩ .

بمسائل الخدمة المدنية فعليه التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية خلال ستين من تاريخ انتهاء التسعين يوما وعلى ديوان الخدمة المنية أن يرد خلال ستين يوما، فإذا رد ديوان الخدمة بالرفض الصريح أو الضمني (انقضاء الستين يوما) جاز لصاحب المصلحة اللجوء إلى ديوان المظالم خلال تسعين يوما.

والملاحظ أن هناك تفاوتًا في المهل غير مفهوم حيث سمح النظام لصاحب المصلحة باللجوء إلى ديوان المظالم في غير مسائل الخدمة المدنية خلال ستين يوما فقط بينما في مسائل الخدمة المدنية أضاف لها ثلاثين يوما حيث أصبحت تسعين يوما. وعليه لا يمكن رفع الدعوى إلى ديوان المظالم في حالة سكوت الإدارة وديوان الخدمة المدنية إلا بعد خمسة أشهر تقريبا (٩٠+٦٠). بينما في غير مسائل الخدمة المدنية تسعين يوما. وبعد رد الجهة الإدارية يبقى أمام صاحب المصلحة ستون يوما لرفع الدعوى في غير مسائل الخدمة المدنية، بينما أمامه تسعون يوما في مسائل الخدمة المدنية تبدأ من تاريخ رد ديوان الخدمة المدنية (الصريح أو الضمني).

ونعتقد أن توحيد مدة رفع الدعوى وجعل التظلم على مستوى واحد سيزيل هذه التعقيدات مما يسهل على الأفراد مراعاة هذه الإجراءات واحترامها وبالتالي توفير الحماية اللازمة لحقوقهم وتمكين القاضي من بسط رقابته على كثير من الأعمال الإدارية التي قد تفلت من هذه الرقابة بسبب جهل الأفراد.

فإذا كان هدف القضاء الإداري هو الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية وتوفير حماية أفضل لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة لخطورة وسائلها، فإن ذلك يقتضي أيضا تبسيط إجراءات مخاصمة الإدارة أمام القضاء والتقليل من الشكليات التي تحول دون تحقيق هذه الغاية.

ونشير هنا إلى أن المواعيد المذكورة هي مواعيد عامة تتعلق بجميع دعاوى الإلغاء إلا إذا كانت هناك نصوص تحدد مواعد خاصة فيجب مراعاة هذه المواعيد عند اللجوء إلى ديوان المظالم فالقاعدة أن الخاص يقيد العام وهناك الكثير من الأنظمة الخاصة في النظام السعودي التي تتضمن مواعيد خاصة ببعض الدعاوى أمام ديوان المظالم سبقت الإشارة إلى بعضها[٤٠].

(٤٠) سبق ذكر هذه الحالات في المبحث الأول من هذا البحث.

المطلب الثاني

وقف الميعاد وقطعه[٤١]

لقد سبقت الإشارة إلى بعض هذه الحالات التي تؤثر على ميعاد التظلم وهي القوة القاهرة، وتوجيه التظلم أو الدعوى إلى جهة غير مختصة وهذه حالات مشتركة بين التظلم والدعوى وتنفرد الدعوى بحالات أخرى وهي :التظلم الاختياري وطلب المساعدة القضائية، وفي حالات خاصة بناء على نص في القانون، عادة ما تتعلق بظروف استثنائية[٤٢]. مع العلم أن الميعاد من النظام العام كما سبق الإشارة إليه.

١ - التظلم الإداري الاختياري

يأخذ النظام السعودي بالتظلم الإلزامي، ومع ذلك يمكن التظلم في الحالات التي لا يشترط فيها التظلم وحيث يمكن اللجوء مباشرة إلى ديوان المظالم، ويكون ذلك في الدعاوى التي تستقل بمواعد خاصة ولا يلزم التظلم الإداري لقبولها كما هو الحال في نظام الدفاع المدني الذي يجيز اللجوء مباشرة إلى ديوان المظالم، ففي مثل هذه الحالات يمكن للديوان أن يعتبر ممارسة التظلم قاطعا لميعاد الدعوى، ولكي يعتد بهذا التظلم في مواجهة القاضي لا بد من أن تتوفر فيه شروط التظلم التي سبق ذكرها. والحكمة من ذلك أن النظام عندما لم يشترط التظلم لم يقصد حرمان الشخص من ممارسة التظلم، ولا منع تنبيه الإدارة إلى أخطائها من طرف صاحب المصلحة أو حتى الغير، فقد يكون التظلم في كثير من الحالات مجديا ويغني عن الدعوى، بل وكثيرا ما اقتنعت الجهة الإدارية وأصلحت الأوضاع غير القانونية وربما حتى غير الملائمة بمجرد إخطارها أو تنبيهها، وإنما قصد من ذلك توفير الوقت على المدعي وخاصة أن معظم القرارات المعنية صادرة من سلطات إدارية عليا (الوزير) ليست لها سلطة إدارية تعلوها (عدا جلالة الملك باعتباره مرجع جميع السلطات في الدولة وصاحب الولاية العامة).

كما يشترط في التظلم الاختياري أن يمارس في الآجال المخصصة لرفع الدعوى، وهي أحيانا قصيرة (شهر واحد) وقبل تقديم الدعوى إلى ديوان المظالم، ولا عبرة بالتظلم الذي يمارس

---

(٤١) **محمود خلف الجبوري** : *القضاء الإداري دراسة مقارنة*، الطبعة الأولى، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن، ١٩٩٨، ص ٨٥ .

(٤٢) من ذلك ما حدث في فرنسا بسبب الحرب العالمية الثانية وكذلك في مصر سنة ١٩٥٣. انظر : **فهد بن محمد بن الدغيثر**، *رقابة القضاء على قرارات الإدارة*، مرجع سابق، ص ١٥٤.

بعد انتهاء المدة المخصصة لرفع الدعوى، وإذا تظلم صاحب المصلحة أكثر من مرة فالعبرة بالتظلم الأول الذي يقع داخل المدة المحددة لرفع الدعوى وليس بالتظلم الأخير(٤٣). وتعليل ذلك أن الشخص غير مطالب بالتظلم فإن فعل فيعتد بأول تظلم حتى لا يؤدي ذلك إلى تطويل المدة على خلاف قصد المشرع. والذي يجب التأكيد عليه أن ممارسة التظلم بعد رفع الدعوى، وهذا جائز، لا أثر له على السير في الدعوى من قبل الديوان.

والإشكالية التي يثرها مبدأ التظلم الاختياري القاطع لميعاد رفع الدعوى هي تحديد المدة الجديدة لرفعها وخاصة في حالة سكوت الإدارة، وهل هي نفس المدة الخاصة أم ينطبق عليه الميعاد العام؟ فالفرضية هنا أن الشخص يرفع الدعوى خارج الآجال النظامية الأصلية، بسبب ممارسته للتظلم، وعليه نرى منحه مدة جديدة بقدر المدة الخاصة(الأصلية) التي كان يجب رفع الدعوى خلالها وقد تكون شهرا، وتبدأ هذه المدة الجديدة من تاريخ رد الجهة الإدارية، أما إذا لم ترد (الرد الضمني) فيمنح مدة أخرى بمقدار المدة الأصلية تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الأصلية لرفع الدعوى. فصاحب المصلحة عندما مارس التظلم الاختياري أعطى لنفسه مهلة جديدة (قطع) وعليه أن يرفع الدعوى خلال هذه المدة الجديدة سواء ردت الجهة الإدارية أم سكتت.

ونشير هنا إلى أنه بإمكان صاحب المصلحة رفع الدعوى بالموازاة مع التظلم، ولا يمنعه تقديم التظلم من ممارسة الدعوى، وإنما لا يعتد بالتظلم بعد رفع الدعوى وله أن ينتظر رد الجهة الإدارية ثم يرفع الدعوى إلى الديوان على النحو المبين أعلاه.

٢ - **رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة**: لقد سبق الكلام عن التظلم إلى جهة غير مختصة، وتسري نفس الأحكام على رفع الدعوى إلى جهة قضائية غير مختصة، ويجب أن ترفع الدعوى إلى الجهة غير المختصة في ميعاد رفع الدعوى وأمام جهة قضائية ولو كانت لجانا قضائية. علما أن تاريخ الميعاد الجديد يبدأ من تاريخ رد الجهة غير المختصة (الصريح أو الضمني)(٤٤).

---

(٤٣) **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر**، *رقابة القضاء على أعمال الإدارة*، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(٤٤) ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئة الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه. وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا، ويعتبر مضي ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة "المادة ٢٤ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (مصر) : **ماجد راغب الحلو**، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

٣- **طلب المساعدة القضائية**: قد يكون المدعي غير قادر على تحمل المصاريف القضائية اللازمة لرفع الدعوى فيتقدم إلى الجهات القضائية المختصة طالبا المساعدة القضائية. وطلب المساعدة القضائية لا علاقة له بالتظلم، وهو من الأسباب التي تؤدي إلى وقف ميعاد الدعوى وليس القطع، وتفسير ذلك أن الشخص يعلم بقدراته المالية وهو عندما تأخر عن تقديم طلب المساعدة يكون ذلك نتيجة تقصيره وتقاعسه وبالتالي تحتسب عليه المدة التي مضت من الميعاد ويستكمل احتساب ما بقي من المدة بعد رد الجهة القضائية على طلب المساعدة القضائية[٤٥].

ونظرا لمجانية القضاء في المملكة العربية السعودية فلا أهمية لهذا الموضوع من الناحية الإجرائية.

٤ - حالات أخرى

بالإضافة إلى الحالات السابقة يضيف البعض[٤٦] حالات أخرى وهي:

رفع الدعوى على غير ذي صفة، وصورة ذلك أن يرفع صاحب الشأن دعوى على غير الجهة الإدارة المختصة فمثلا بدلا من رفع الدعوى على رئيس البلدية يرفعها على وزارة الداخلية أو وزارة الشؤون البلدية والقروية في النظام السعودي. والحقيقة أن هذه الصورة نادرة الحدوث فالعمل القانوني يحمل دائما اسم مصدره أو صفته والجهة التي ينتمي إليها وعادة ما يتم تصحيح الخطأ على مستوى الجهاز القضائي، ما دامت الدعوى رفعت في الآجال النظامية.

عدم مشروعية القرار بسبب تغير الظروف: لقد أقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي أنه يمكن إثارة عدم مشروعية القرار (التنظيمي الذي لم يولد حقوقا للأفراد)، إذا تغيرت الظروف التي أدت إلى إصداره، في الواقع أو القانون، فقد يفقد القرار أساسه القانوني (صدور قانون جديد) أو تتغير الظروف الواقعية التي أدت إلى صدور القرار، بل يصبح من واجب الإدارة تكييف قراراتها، وكل رفض منها يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولا يتحصن بمدة[٤٧].

---

(٤٥) "يوقف سريان ميعاد الطعن بإيداع طلب المساعدة القضائية قلم كتاب المحكمة العليا، ويبدأ سريان الميعاد من جديد للمدة الباقية من تاريخ قرار قبول أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية لكل ذي مصلحة، إما بالطريق الإداري أو بكتاب موصى عليه بعلم وصول" (المادة ٢٣٧ من قانون الإجراءات المدنية الجزائري).

(٤٦) **خالد خليل الظاهر** : *القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض*، ١٩٩٩، ص ١٩٢، (بدون ناشر).

(٤٧) أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في قراره سنة ١٩٣٠ والمعروف بحكم DESPUJOL ثم تبناه مرة أخرى في سنة ١٩٨٩ في قضية شركة الخطوط الجوية الإيطالية بقراره رقم ١٥٦ أنظر:

:Bernard Pacteau: op. cit., p. 150.

المطلب الثالث

سقوط الحق في رفع الدعوى خلال الميعاد

ذهب بعض الفقه والقضاء[٤٨] إلى أنه قد يسقط حق الشخص في ممارسة دعوى الإلغاء رغم أن الميعاد لازال مفتوحا ويكون ذلك في حالتين:

الأولى :حالة الإذعان (الإرادي) للقرار الإداري : ويتم ذلك بناء على تصرف صادر من صاحب الشأن يعكس موافقته على القرار المعيب، فإذا ثبت ذلك لا يمكن له التراجع وطلب الإلغاء.

وتفسير ذلك أن القرار الإداري بعد صدوره يكون مقرونا بقرينة الصحة والسلامة حتى يثبت العكس. وإذا كان للشخص أن يتغاضى عن عدم المشروعية ولا يطلب الإلغاء فمن حقه أيضا قبول نتائج القرار والإذعان له، مثل استيفاء موظف لحقوقه المالية المترتبة له بسبب إنهاء خدماته، يفيد إذعانه لقرار إنهاء الخدمة، إذا لم يبد صراحة الاحتفاظ بحقه في الطعن.

ولكي ينتج هذا التصرف آثاره لا بد أن تتوفر فيه شروط صحة التصرف القانوني وخاصة سلامة الإرادة من العيوب كالإكراه أو الغلط[٤٩]. ويستوي في ذلك أ ن يكون ذلك التصرف صريحا أو ضمنيا كما لو انتقل موظف إلى مكان عمله الجديد، بعد صدور قرار النقل (غير المشروع) و لم يبد أي اعتراض.

ولا ينطبق المبدأ المذكور على القرارات المعدومة والقرارات التنظيمية لأنها لا تنشئ مراكز خاصة.

الحالة الثانية: التنفيذ المادي للقرار:إذا تم تنفيذ القرار وأنتج آثاره المادية فقد يكون من غير المجدي الحكم بإلغائه، فمثلا لو صدر قرار إداري بالهدم وتم الهدم ففي هذه الحالة، لا معنى للحكم بالإلغاء، غير أنه إذا أمكن استدراك نتائجه فيمكن الإلغاء إذا ثبتت عدم مشروعيته فقرار ترحيل شخص يمكن إلغاؤه والسماح له بالعودة إلى موطنه[٥٠] حتى بعد تنفيذ قرار الترحيل.

---

(٤٨) من ذلك قرار المحكمة العليا الأردنية رقم ٧١/١١، *مجلة نقابة المحامين*، العدد **٧**، السنة ١٩.

(٤٩) **عمر محمد الشوبكي**: *القضاء الإداري*، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٧، ص ٢١٨.

(٥٠) **عمر محمد الشوبكي**: مرجع سابق، ص ٢٣٥.

ما يمكن ملاحظته على هذا الاتجاه أنه يمكن أن يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد لمجرد أنهم نفذوا القرار الإداري المعيب بحسن نية، ذلك أن الأفراد لا يعلمون النية الحقيقية للإدارة، أو قد لا يتبينون عدم مشروعية القرار إلا بعد تنفيذه. فقد تطلب الإدارة مثلا من موظف الانتقال إلى مكان آخر مؤقتا وتعده بالعودة إلى مكان عمله، لكنها ترفض ذلك بعد فوات ميعاد الطعن، كما قد يكون الموظف تحت طائلة ظروف تستغلها الإدارة لحمله على قبول القرار. ونرى أنه ينبغي رفض هذا المسلك لأنه يقلل من الضمانات المقررة لصالح الأفراد. أما مسألة التنفيذ المادي للقرار فإن الخصومة في أصلها هي حماية المشروعية وليس استدراك آثار القرار، ولذا وصفت دعوى الإلغاء بأنها دعوى موضوعية تستهدف حماية المشروعية، ودون أن تتحول إلى دعوى حسبة، وعليه يكمن دائما طلب إلغاء القرار غير المشروع، مع مراعاة الشروط النظامية، وعلى القاضي أن يحكم بعدم مشروعية القرار إذا ثبت لديه عدم مشروعيته، ولو نفذ في الواقع، وإلا يكون قد أنكر العدالة، ويمكن بعد ذلك استدراك آثاره عن طريق التعويض.

المطلب الرابع

آثار انقضاء ميعاد رفع الدعوى

يترتب على فوات الميعاد أن يتحصن القرار الإداري من الإلغاء القضائي ونذكر هنا أن فوات ميعاد التظلم يؤدي إلى النتيجة ذاتها، كما شرحنا، ويحكم القاضي برفض الدعوى من حيث الشكل لعدم احترام الآجال النظامية حتى ولو لم تتمسك به الإدارة فهو من النظام العام (استثناء حالات الأعذار الشرعية التي تؤثر على الميعاد). ولا يجوز التعديل في مواعيد الطعن ولو باتفاق الطرفين. كما أن تحصن القرار من الإلغاء القضائي يسري في مواجهة الكافة وليس في مواجهة المدعي فقط وبالتالي لا يمكن مخاصمة القرار من جديد بواسطة دعوى الإلغاء.

ويستثنى من ذلك القرارات المعدومة التي لا تتحصن بمضي الزمن. ويعتبر القرار معدوما إذا كان معيبا بعيب جوهري أو جسيم ينزل به إلى مستوى الأعمال المادية[٥١]، وصورة ذلك أن يكون عيب الاختصاص في القرار يصل إلى درجة اغتصاب السلطة، كأن تتعدى سلطة على اختصاص سلطة أخرى. وعرف أيضا بأنه القرار الذي يصدر من فرد عادي أو هيئة ليس لها أن تزاول هذا الاختصاص أصلا، أو أن يصدر القرار من سلطة في شأن من اختصاصات سلطة

(٥١) **حسني درويش عبد الحميد**: *نهاية القرار الإداري*، عن طريق غير القضاء، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ٤٥٧.

أخرى[٥٢]. ففي هذه الحالة لا يمكن الكلام عن قرار إداري وبالتالي لا يمكن أن يتحصن بانقضاء المدة المخصصة لرفع دعوى الإلغاء، وتكمن سلطة القاضي في تقرير الإعدام وليس الإلغاء، إذ لا يوجد القرار أصلا. ويمكن التظلم منه خارج هذه المدة وطلب التعويض.

وبالنسبة لديوان المظالم فإن مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية (دعوى التعويض) تحكمها المادة الرابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان حيث يجب أن تتم المطالبة خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به (حصول الضرر)، ويسقط الحق في المطالبة بانقضاء المدة المذكورة ما لم يكن ثمة عذر شرعي (المادة ٤ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم).

ومع كل هذه الآثار هناك طرق للتخفيف من آثار انقضاء الميعاد يمكن أن يسلكها المتضرر وهي :

١ - تدخل الجهة الإدارية

إن فوات الميعاد يحصن القرار من الإلغاء القضائي ولا يحصنه من الإلغاء الإداري فالجهة الإدارية تستطيع دائما إصلاح الأوضاع غير المشروعة ولا قيد عليها في ذلك سوى احترام الحقوق المكتسبة التي يمكن أن يرتبها القرار غير المشروع للغير. علما بأن الغير لا يستطيع التمسك بالحق غير المشروع.

وبناء عليه يمكن أن تتدخل الجهة الإدارية فتصلح الأوضاع، سواء كان ذلك بناء على طلب صاحب المصلحة أو تفعل الإدارة ذلك من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب السلطة الرئاسية أو الوصائية عند ممارستها لرقابتها اللاحقة. وطلب الشخص في هذه الحالة لا يخضع لشكليات معينة فقد يمارسه المتضرر أو من له مصلحة، أو يمكن أن يكون بطلب من الغير الذي يمكن أن ينبه الجهة الإدارية للخطأ، وقد تكتشف ذلك الإدارة من تلقاء نفسها.

٢ - طلب التعويض عن الضرر

يمكن للشخص المتضرر والذي فاته ميعاد الإلغاء أن يطالب بالتعويض عن الضرر علما بأن عدم المشروعية يشكل أحد صور الخطأ المرفقي (وخاصة عيب مخافة القانون) مع ضرورة التقيد بمواعيد دعوى التعويض المنصوص عليها في المادة الرابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

---

(٥٢) هذا التعريف ورد في قرار محكمة العدل العليا الأردنية، القرار رقم ٨٦/١٨، *مجلة نقابة المحامين*، العدد ٦ السنة ٣٤.
Viargues.(R.): Provision Devant Le Juge Administratif. R.F.D.A. **n6**.1990.

٣ - الدفع بعدم المشروعية[٥٣]

إن تحصن القرار الإداري من الإلغاء لا يكسبه الشرعية، ويمكن إثارة عدم مشروعيته عن طريق الدفع استنادا إلى قاعدة عدم تقادم الدفوع، وصورة ذلك أنه أثناء دعوى قائمة أمام جهة قضائية يدفع المدعى عليه بعدم مشروعية القرار المراد تطبيقه في القضية، ويجب على القاضي الرد على الدفع، إما بتقدير مشروعيته إذا كان مختصا بذلك[٥٤]، أو إحالة الموضوع إلى الجهة المختصة. وفي حالة ثبوت عدم المشروعية يمتنع القاضي عن تطبيق القرار ولا يلغيه لأنه تحصن من الإلغاء بفوات الميعاد.

ويضطلع ديوان المظالم، حتى مع عدم وجود النص، بصلاحية النظر في تفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية باعتباره جهة قضاء إداري مستقل، وهو صاحب الولاية العامة في نظر جميع المنازعات الإدارية (إلا ما استثني بنص).

٤ - اللجوء لصاحب المظالم

يعتبر ناظر المظالم[٥٥] نظاما فريدا في الممارسة الإسلامية، وهو جهاز غير قضائي وجد لرفع الظلم عن المظلومين في حالات يعجز فيها القضاء عن تحقيق هذه الغاية بسبب عجزه في مواجهة ذوي الجاه والسطوة أو في حالات قصور إجراءات التقاضي كما هو الحال في الإثبات (الإجراءات). ونظام ناظر المظالم لا علاقة له بوحدة القضاء أو ازدواجيته، فهو جهاز مستقل وليس سلطة قضائية ولا سلطة إدارية بل جهاز يجمع صلاحيات كل السلطات، ولذا كان صاحب الولاية العامة هو ناظر المظالم ويمكنه أن يفوض غيره لهذه المهمة. فناظر المظالم يستطيع تجاوز

---

(٥٣) جاء في المادة (٢٨) من نظام القضاء رقم م/٦٤ بتاريخ ١٣٩٥/٧/١٤"إذا دفعت قضية مرفوعة أمام محكمة بدفع يثير نزاعا يختص بالفصل فيه جهة قضاء أخرى وجب على المحكمة إذا رأت ضرورة الفصل في الدفع قبل الحكم في موضوع الدعوى أن توقفها وتحدد للخصم الموجه إليه الدفع ميعادا يستصدر فيه حكما نهائيا من الجهة المختصة". وعكس هذا المبدأ قرار ديوان المظالم رقم ٣٥٤ /ت/٣ لعام ١٤٠٩.مشار إليه في مؤلف **فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر**: *رقابة القضاء*، مرجع سابق، ص ٢٢ ؛ **عمر محمد الشوبكي**: مرجع سابق، ص ٢٤٣.

(٥٤) **مسعود شيهوب**: *المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص*، الجزء **الثالث**، ١٩٩٩، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٤٥١ .

(٥٥) **الماوردي**: *الأحكام السلطانية*، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٦ ؛ **عبد الرزاق علي الفحل**: *القضاء الإداري، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية*، ١٤١٤/١٩٩٤، الطبعة الثانية، دار النوابغ للنشر والتوزيع، جدة ؛ **عيد سعود الجهني**: مرجع سابق، ص ٢١٢ ؛ **محمد أنس قاسم**: *ولاية المظالم في الإسلام، وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*، ١٤٠٨/١٩٨٨، دار النهضة العربية.

العقبات التي تعترض القاضي وله ألا يتقيد بشكليات العدالة (الإجراءات) للوصول إلى روح العدل (الإنصاف). وفي حالات فوات الميعاد فإن هذه الشكلية قد تحول دون استيفاء الحقوق المشروعة ويعجز القاضي (ديوان المظالم) عن رد الحقوق بسبب شكليات العدالة (الميعاد)، فيحق لناظر المظالم وهو صاحب الولاية العامة تصحيح موازين العدالة بتخطي الشكليات بما له من واسع النظر في حماية الحقوق وتحقيق العدل. جاء في المادة ٤٣ من النظام الأساسي للحكم "مجلس الملك ومجلس ولي العهد، مفتوحان لكل مواطن، ولكل من له شكوى أو مظلمة ومن حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من شؤون ". فوفق هذا النص للملك أو ولي عهده النظر في تظلمات المواطنين الذين لم تسعفهم إجراءات القضاء من استيفاء حقوقهم مع مراعاة مقتضيات المصلحة العامة التي استهدف النص حمايتها، فقد يكون في تجاوز شكليات النص ما لا يضر بالمصلحة العامة وفي نفس الوقت ما يحقق المصلحة الخاصة التي قد تتعرض للضياع وربما بفارق يوم واحد فقط.

ولا يعتبر ذلك تدخلا في شؤون القضاء فناظر المظالم (الملك أو من يفوضه) من الناحية التنظيمية فهو صاحب الولاية العامة، وجميع السلطات بما فيها القضائية والتنفيذية تستمد صلاحيتها منه وبتفويض منه، وهو المرجع الأعلى لجميع هذه السلطات، ومن الناحية المبدئية فهو المسؤول الأول عن تطبيق الشريعة وحماية الحقوق الفردية، بما في ذلك وضع الأنظمة أو تعديلها، كما يجب عليه تقويم سلوك الأجهزة التنفيذية ومساعدة السلطة القضائية في أداء المهام المنوطة بها وهي تقرير الحقوق وتوفير الحماية النظامية لها.

الخاتمة

من خلال استعراض أحكام ميعاد إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم نلاحظ أنها مواعيد قصيرة جدا ومختلفة، ومن شأن ذلك أن يحدث إرباكا في سلوك المتقاضي ويعرضه للمفاجآت خاصة في مجتمع تكاد تنعدم فيه الثقافة الإدارية بسبب حداثة الازدواجية وخصوصيات إجراءاتها المتميزة عن إجراءات التقاضي أمام الجهات القضائية الأخرى (المحاكم الشرعية). ولذا نقترح ما يلي :

١ ـ عدم جعل شرط المدة أو الميعاد من النظام العام : ويترتب على هذا الاقتراح أن القاضي لا ينبغي له أن يثيره ويتمسك به من تلقاء نفسه، بل يجب أن يثيره الخصم المقرر لصالحه وهو الجهة

الإدارية، علما بأن بعض الجهات الإدارية قد لا تمانع من إصلاح الأوضاع إذا كان ذلك بمقتضى حكم القضاء.

٢ ـ على الجهات الإدارية عدم التعسف في التمسك بشكليات الميعاد في غير دواعي المصلحة العامة، ذلك أن المبدأ تقرر لحماية المراكز القانونية واستقرار الأوضاع الإدارية، فإذا لم يكن هناك ما يهدد هذه الأوضاع بعدم الاستقرار فلا مبرر للتمسك بالميعاد. خاصة أن الحق في الشريعة الإسلامية لا يسقط بالتقادم(٥٦) .

٣ ـ التوسع في تفسير مفهوم الأعذار الشرعية بما يمكن القاضي من بسط رقابته على قدر كبير من القرارات الإدارية وخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة الثقافة الشرعية التي لم تألف مفهوم سقوط الدعوى وهي الوسيلة الأساسية لحماية الحقوق أمام القضاء، وقد يكون الجهل بقواعد المرافعات في المسائل الإدارية له ما يبرره عند الكثير من أفراد المجتمع، وذلك خلافا لمبدأ لا يعذر أحد بجهله القانون.

٤ ـ نشر الثقافة النظامية وخاصة الإجرائية سواء لدى الجمهور أو أعوان الإدارة الذين يتعاملون معه عن طريق وسائل متعددة منها الإعلام وخاصة المرئي والمسموع وذلك عن طريق عقد ندوات علمية وأيام دراسية يشارك فيها قضاة الديوان وأساتذة الجامعات وأهل الاختصاص من محامين ومستشارين.

٥ ـ نشر أحكام ديوان المظالم في دوريات منتظمة حتى يتسنى الاطلاع عليها والتعرف على المبادئ التي أقرها اجتهاد الديوان واستقرت عليها أحكامه في تفسير النصوص النظامية وخاصة الإجرائية.

والله من وراء القصد وهو ولي التوفيق.

---

(٥٦) انظر : مقال **مفلح ربيعان القحطاني** المنشور في مجلة *المحامي* (المملكة العربية السعودية)، العدد **السادس**، جمادى الأولى ١٤٢١، ص ص ٣٦ –٣٧.

المراجع

أولا : المراجع العربية

أبوراس، محمد الشافعي : *القضاء الإداري*، (بدون تاريخ)، القاهرة : عالم الكتاب .

بسيوني، عبد الغـــني: *ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء ولاية الإلغاء*، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٣.

البيانوني، محمد أمين: *دور التظلم في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة*، ١٩٨٨، دراسة مقارنة، *مجلة الإدارة العامة*، الرياض العدد ٦٠ السنة الثامنة والعشرون ١٤٠٩هـ/١٩٨٨م.

الجبوري، محمود خلف: *القضاء الإداري، دراسة مقارنة*، الطبعة الأولى، عمان : مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٨ .

الجرف، طعيمة: *شروط قبول دعوى الإلغاء في منازعات القانون الإداري*، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٥٦.

جمال الدين، سامي: *الدعوى الإدارية*، الإسكندرية : منشأة المعارف، ١٩٩١.

الجهني، عيد سعود: *القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية*، الطبعة الأولى، الرياض : مطابع المجد التجارية، ١٤٠٤هـ/١٩٨٤م .

الجوهري، عبد العزيز السيد: القانون والقرار الإداري، *في الفترة ما بين الإصدار والنشر، دراسة مقارنة*، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥.

الحلو، ماجد راغب: القضاء الإداري، الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.

خليل، محسن: *قضاء الإلغاء ١٩٨٩*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٢٢٧ .

الدغيثر، فهد بن محمد بن عبد العزيز: *المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم*، مركز البحوث، جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٩٣ .

الدغيثر، فهد بن محمد بن عبد العزيز: *رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم*، دراسة مقارنة، القاهرة : دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

الدغيثر، فهد بن محمد بن عبد العزيز: *وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم* (بحث غير منشور).

السنيدي، عبد الله بن راشد: *مبادئ الخدمة المدنية، وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*، الطبعة الرابعة، ١٤١٢ —١٩٩٢.

الشوبكي، عمر محمد: *القضاء الإداري*، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٧ .

شيهوب، مسعود: *المبادئ العامة للمنازعات الإدارية*، **الجزء الثالث**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩ .

صادق، سمير: *ميعاد رفع دعوى الإلغاء*، دار الفكر العربي، ١٩٦٩ .

طلبة، عبد الله: *القضاء الإداري*، سوريا : مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ١٩٩٧ .

الطماوي، سليمان محمد: *القضاء الإداري*، الكتاب الأول : قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.

الظاهر، خالد خليل: *القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض*، (بدون ناشر) ١٩٩٩، عمان–الأردن.

عبدالحميد، حسني درويش: *نهاية القرار الإداري، عن طريق غير القضاء*، دار الفكر العربي، ١٩٨١ .

عبدالواحد، حسني سعد: *تنفيذ الأحكام الإدارية*، مطابع مجلس الدفاع المدني، ١٩٨٤ .

عصفور، سعد : *مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر*، ١٩٧٦، *مجلة المحاماة*، العدد الرابع، ص١٤٣ .

الفحل، عبد الرزاق علي: *القضاء الإداري، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية*، الطبعة الثانية، جدة: دار النوابغ للنشر والتوزيع، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م .

قاسم، محمد أنس: *ولاية المظالم في الإسلام، وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*، دار النهضة العربية، ١٤٠٨-١٩٨٨.

القحطاني، مفلح ربيعان: المنشور في مجلة *المحامي* (المملكة العربية السعودية)، العدد **السادس**، جمادى الأولى١٤٢١.

الماوردي: *الأحكام السلطانية*، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٦

المجلة القضائية، الجزائر، ١٩٩٠.

المجلة القضائية، الجزائر، العدد **الثالث**، ١٩٨٩ .

محكمة العدل العليا الأردنية، القرار رقم ٨٦/١٨، *مجلة نقابة المحامين*، العدد **٦** السنة ٣٤.

المحيري، عبد السلام عبد الهادي: شروط دعوى الإلغاء في القانون الليبي، *مجلة دراسات قانونية*، كلية حقوق بنغازي، ليبيا ١٩٧١.

ثانيًا : باللغة الأجنبية

Auby (J.M) et R. Drago: La Reforme Du Conceil d Etat.R.D.P 1975, P. 115.

Auby (J.M)et Fromont (M); Les recours contre les actes administratifs dans les Pays de la Communaute Economique Europienne. Paris, 1971.

Bernard Pacteau; Contentieux administratif. Presse Universitaire de France. 3ed. (mise a jour) 1995

Christian Gabolde: *La procedure des Tribunaux Administratifs*. 3ed. Dalloz 1981 3ED. DALLOZ 1981

Clotide Morlot-Dehan; *La reforme des precedures D'urgence devant le Juge Administratif*. L.P.A. 4 Sep. 2000.

Clotilde Morlot-Dehan: *La reforme des procedures d'urgence devant le juge administratif* L.P.A, 4 Sept. 2000.

Cyril Clement: *La reforme des procedures d'urgence devant le juge administratif*. A.J.D.A. 2000. p.706

Delaubadere (A) *Traite de droit administratif*. L.G.D.J. 10ed. **t1**, 1984.

Delbez (L) de L Exces De Pouvoir Comme Source De Responsabilite. R.D. P, 1932, P. 60.

Marjolaine Fouletier: *La loi du 20 juin 2000 relative au refere devant les juriductions administratives*. R.F.D.A 2000, p. 963.

Olivier Dugrip; *L'Urgence Contentieuse Devant Les Juridictons Administratives*, 1991, Presse France, p. 116.

Rene Chapus ; *Lecture du code de La Justice Administrative*. R.F.DA. 2000, n5.

Viargues. (R.): *Provision devant Le Juge Administratif*. R.F.D.A. **n6**. 1990.

The Abolition Time of Administrative Decision before Grievance Council in Saudi Arabia

AL-DINE A. M. BOUZID
Associate Professor
College of Administrative Sciences
Wahran University -Algeria.
and
College of Administrative Sciences
King Saud University, Riyadh, Saudi Arabia

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze the effect of the procedural conditions on the abolitions claim especially timing, on individual's rights, and to present some suggestions and solutions.

Abolition claim is considered the best measure to protect the legal positions that are threatened by illegal administrative decisions. But, these claim conditions, especially timing one, may limit the use of this claim taking into consideration the short period of time and the ignorance of administrative processing at the Saudi community.

The civil matter complaint can be heard only if presented within sixty days. This short period of time is very dangerous on individual's rights and freedoms, especially, if we take into consideration the administrative decision's immunity from judicial abolition.