

الآليات القانونية للحد من آثار القرارات الإدارية المحصنة

Legal mechanisms to limit the effects of fortified administrative decisionsد/ شاشوا نورالدين،¹

1جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، chachouanouredine@yahoo.co



تاريخ النشر: 2022/06/16

تاريخ القبول: 2021/05/08

تاريخ الإرسال: 2020/08/21

ملخص:

تمثل القرارات الإدارية المحصنة استثناء على مبدأ المشروعية، وتهديدا لحقوق الأفراد وحيرياتهم الأساسية لما يتولد عنها من مراكز قانونية غير مشروعة، يمتنع القضاء عن إلغائها تكريسا لمبدأ استقرار المراكز القانونية، لذلك أحاطها المشرع بجملة من الشروط والضوابط، كما أن الفقه القضاء جاؤوا بجملة من التقنيات القانونية للحد من آثارها وتطبيقها في أضيق الحدود.

كلمات مفتاحية: القرار الإداري؛ التحصين؛ مبدأ المشروعية؛ مبدأ استقرار المراكز القانونية.

Abstract:

Fortified administrative decisions represent an exception to the principle of legality, and a threat to the rights and fundamental freedoms of persons that result in illegal legal positions, The judiciary refrains from canceling it in order to consecrate the principle of the stability of Legal situations, so the legislator surrounded it with a set of conditions and controls, and jurisprudence and the judiciary came with a set of legal techniques to limit their effects and apply them in the narrowest limits.

Key words: administrative decision; Immunization; Legality principle; The principle of stability of Legal situations.

مقدمة :

يقتضي مبدأ المشروعية ألا تخالف الإدارة في تصرفاتها القواعد القانونية بالمفهوم الواسع، غير أن التمسك بهذا المبدأ على حرفيته قد لا يخدم المصالح العليا للأفراد ولا يحفظ الحقوق والحريات الأساسية والتي جاء القانون أساساً لحفظها، مما يجعل من المستساغ والمقبول قضاء الخروج عنه في حدود هذه المبررات، وبالتالي عدم إلغاء الفعل الصادر عن الإدارة رغم مخالفته الصريحة لنصوص القانون، ومنذ نشأة القضاء الإداري ظهرت العديد من الاستثناءات على مبدأ المشروعية أقرها القضاء جعلها خارج ولايته واختصاصه، كأعمال الحكومة، والسلطة التقديرية للإدارة، والأعمال الصادرة في الظروف الاستثنائية.

وتتميز هذه الحالات بطبيعتها الظرفية المؤقتة وأثارها القانونية المحدودة فهي ترتبط بمسوغاتها ارتباطاً وجودياً لذلك لا تمثل شرخاً جسيماً لدرجة يمكن الإدعاء معها بإهدار مبدأ المشروعية بكليته، ولا تخرج بذلك عن خانة الاستثناء.

غير أن الحالة موضوع الدراسة تتميز بخصوصية الديمومة والقابلية للتطبيق بشكل متكرر تماماً كأى نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، كلما توافرت شروط ذلك وهذا رغم عدم مشروعيتها الصريحة، وتتمثل هذه الأعمال القانونية في القرارات الإدارية المحصنة، فما هي دلالاتها الفقهية؟ وماهي أثارها القانونية؟ وكيف يمكن التعامل معها بصورة تحجم وتحد من أثارها؟

1. تحصن القرارات الإدارية وعلاقته بمبدأ المشروعية

يقتضي مبدأ المشروعية أن أي عمل قانوني صادر عن الإدارة يخالف القانون بالمعنى الواسع يعد عملاً غير مشروع ينبغي على الإدارة إنهائه فور رصد وجه اللامشروعية فيه، أو أن يطعن فيه كل ذي مصلحة أمام الجهات القضائية المختصة والتي تصدر حكماً قضائياً حائزاً لقوة الشيء المقضي به بإنهاء آثار القرار الإداري المعيب.

1.1. مفهوم تحصن القرارات الإدارية

الأصل أن القرار الإداري يصدر متمتعا بقرينة السلامة مشتملا على قرينة ظنية بأنه قرار إداري سليم مشروع، لما يحيط بعملية إصداره من تدابير ترجح سلامته وتماشيه مع القانون، فهو يصدر أولا عن موظف مختص تم اختياره براءة على أساس معيار الجدارة والإستحقاق ممن تتوافر فيهم الشروط الأساسية التي تتطلبها الوظيفة وأهمها الحصول على مؤهل علمي وتكوين في التخصص مناسبين¹.

وأيضا عادة ما يحيط القانون عملية إصدار القرارات الإدارية بأشكال وإجراءات متنوعة تضمن التأمي والتبصر بكل أوجه الخطأ أو القصور في القرار أو أي أثر غير مشروع أو ملائم قد يسببه، كاشتراط تسبب القرار أو تحيئه أو استشارة جهة أخرى استشارة ذات طابع فني تقني أو قانوني، أو الإقتراح من جهة أخرى أو احترام حقوق الدفاع، ورتب القانون عن هذا كله قرينة بسيطة بسلامة القرار الإداري قابلة للدحض وإثبات العكس.

فإذا ما ظهر أن قرار إداري غير مشروع وجب على الإدارة أن تتدخل وتسحبه بنفسها²، أو أن يلجأ صاحب المصلحة إلى الجهة القضائية المختصة وكل ذلك في حدود زمنية محددة وإلا صار القرار الإداري المعيب في حكم السليم، وهو ما يعرف بتحصن القرار الإداري، والذي يمثل ثلثة أخرى في جبين مبدأ المشروعية ونوع آخر من الأعمال الإدارية التي يحكم فيها القاضي برفض الدعوى شكلا لانقضاء الميعاد رغم أن العمل المطعون فيه غير مشروع.

2.1. شروط تحصن القرارات الإدارية

نظرا لما تمثله عملية تحصين القرار الإداري من خروج عن مبدأ المشروعية عاملها المشرع والقضاء وظاهرهم على ذلك الفقهاء معاملة الإستثناء والضرورة التي تقدر بقدرها، وتمت إحاطتها بجملة من الشروط الواجب

توافرها حتى يعد القرار الإداري قابلاً للتحسين من الإلغاء القضائي أو الإداري أو السحب.

أولاً: أن يكون وجه اللامشروعية في القرار الإداري عادياً (بسيطاً): الثابت فقها وقضاء أن القرار الإداري المعيب عيباً جسيماً لا يتحصن بمرور الوقت ولا يمكن لمن صدر في حقه أن يتحجج بانقضاء الآجال وتحصن القرار واستقرار ما نتج عنه من أوضاع قانونية، لأنه لا يولد أي مركز قانوني بل يصبح مجرد عمل مادي تسري عليه إجراءات التقادم والسقوط، ويؤدي العيب الجسيم بالقرار الإداري إلى الإنعدام لا مجرد القابلية للإبطال³، وعدم المشروعية الجسيمة التي تصيب القرار الإداري لها عدة تطبيقات وصور تختلف حسب الركن الذي أصابه العيب.

- عدم الإختصاص الجسيم (إغتصاب السلطة): يعرف عيب عدم الإختصاص في القرارات الإدارية بأنه صدور القرار الإداري من جهة لم يمنحها القانون حق إصداره وقد يكون بسيطاً أو جسيماً وللقضاء تطبيقات عدة للتمييز بين النوعين وما يهم في هذا المقام هي تطبيقات عدم الإختصاص الجسيم.

أ- صدور القرار الإداري من شخص ليس له صفة الموظف: بأن لا يكون له قرار إداري بالتعيين في الوظيفة أو أن قرار تعيينه معيب عيباً جسيماً، وصورة ذلك أن يقم شخص عادي نفسه في اختصاص إداري ويصدر قراراً، وقد دأب القضاء في هذه الحالة على قبول دعوى الإلغاء المخاصمة له لا للإعتراف به كعمل قانوني بل لمجرد إزالة شبهة قيام القرار حماية للأفراد وذلك بإبطال هذا العمل وإعدام أي أثر قانوني له⁴، مع مراعاة تطبيقات نظرية الموظف الفعلي التي اعتبر القضاء ما يصدر عنه من أعمال مشروعة رغم صدورهما عن شخص قد لا تكون له صفة الموظف ولا رابطة بينه وبين الإدارة⁵.

ب- إعتداء الإدارة على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية: تنص أغلب دساتير الدول على مبدأ الفصل بين السلطات كدعامة رئيسية من دعائم دولة الحق والقانون ومفاد هذا المبدأ أن تستأثر كل وظيفة من الوظائف الأساسية

في الدولة بجزء من السلطة تمارسها في حدود القانون وتحت رقابة القضاء (دستوري أو عام) و لا يحق لسلطة أن تتدخل في الاختصاص الذي حدده الدستور لسلطة أخرى، وفي حال ما إذا تجاوزت الإدارة هذه الحدود بأن أصدرت قرارا إداريا في مجال اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية كان هذا القرار معيبا بعبء عدم الإختصاص الجسيم وباطلا بطلانا مطلقا⁶، ولا يتحصن مهما مر عليه من الزمن، ومرد ذلك لسببين، أولهما خرق مبدأ دستوري هام هو مبدأ الفصل بين السلطات، وثانيهما مخالفة القرار الإداري لنص دستوري يمثل أسمى نص قانوني في الدولة⁷.

ورتب القانون على ذلك بطلان صورة هذا التدخل بطلانا مطلقا يصل لحد إعدام أي أثر قانوني له على اعتبار أنه عمل غير دستوري، وقد يصل الأمر أحيانا إلى وصف هذا السلوك بالجريمة التي يعاقب عليها القانون⁸، فلا يمكن للإدارة مثلا أن تصدر قرارات إدارية تتضمن الفصل في النزاعات بين الأشخاص أو أن تصدر قرارات إدارية تعالج مواضيع جزها الدستور للسلطة التشريعية.

ج - إعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تجمعها بها أي علاقة هيكلية أو وظيفية: وهذه الحالة يكون تجاوز الإختصاص ضمن حدود السلطة التنفيذية ورغم ذلك اعتبرها القضاء من صور عدم الإختصاص الجسيم لأن الخطأ في تقدير مجال الإختصاص من طرف رجل الإدارة بلغ درجة غير عادية تكاد تقترن بالعمد، بحيث لا يتصور أن مصدر القرار تبلغ به الجهالة للحد الذي لا يدرك فيه أن ما أصدره من قرارات خارج اختصاصه، ومثال ذلك أن يصدر الوالي قرارا إداريا يخص ولاية أخرى أو يصدر عميد الكلية قرارا تأديبيا على موظف من كلية أخرى.

- إنعدام إرادة مصدر القرار: قد يعترى رجل الإدارة ما يسلب إرادته كليا أو جزئيا كمرض عقلي أو نفسي أو إكراه ويصدر في خضم ذلك قرارا إداريا، مما يثير التساؤل حول مشروعية هذا القرار، واختلف الفقهاء وكذا أحكام

القضاء حول ذلك وتفرقت آراؤهم إلى عدة اتجاهات فمن قائل بمشروعية القرار مادام مستجمعا لأركانه، وقائل بقابليته للإبطال، في حين ذهب آخرون إلى انعدامه وبطلانه بطلانا مطلقا إستنادا إلى العيب الجسيم في ركن السبب في القرار الإداري⁹، فالسبب هو حالة مادية أو قانونية توحى لرجل الإدارة بالتدخل وإصدار قرار معين وعند انعدام إرادة مصدر القرار الإداري يكون من الأكيد استحالة تقديره لوجهة السبب الذي يستند إليه عند إصداره للقرار مما يجعل هذا النوع من القرارات في مرتبة واحدة مع القرارات الإدارية الصادرة دون وجود سبب سواء كان قانونيا كنص قانوني يلزم الإدارة باتخاذ القرار أو واقعة مادية تسمح للإدارة بالتصرف وإصدار قرار إداري لتحقيق المصلحة العامة.

- العيب الجسيم في ركن المحل: محل القرار الإداري هو الأثر المباشر للقرار الإداري ويجب أن يكون ممكنا ومشروعاً فإذا استهدفت الإدارة محلاً مستحيلاً كان قرارها منعماً ومثال ذلك أن تصدر إدارة الجامعة قراراً بفتح مسابقة دكتوراه في تخصص غير موجود على مستواها أصلاً، فهنا لا يمكن القول أنه قرار غير مشروع يتحصن بانقضاء الأجل بل قرار معدوم يتم إنهائه في أي وقت، ويعد من قبيل العيب الجسيم في ركن المحل إصدار الإدارة قراراً إدارياً يحقق نتيجة غير مشروعة فيها مخالفة صريحة للقانون كإصدار قرار بفصل موظف لم يرتكب أي خطأ تأديبي فهنا أيضاً لا يمكن الإحتجاج بانقضاء آجال الطعن، والزم بتحصن القرار لأن وجه اللامشروعية صارخ وجسيم¹⁰.

- العيب الجسيم في ركن الغاية: ذهب أغلب الفقهاء وسائرهم القضاء إلى أن العيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الإداري يؤدي إلى قابلية القرار الإداري للإلغاء فقط ولا يؤدي إلى انعدامه، وخرج عن هذا الإتجاه الفقيه ليون يوجي LION Duguít والعميد بونار BONARD حيث ذهباً إلى أنه إذا كان هدف الإدارة من القرار الإداري تحقيق منفعة شخصية بحتة لا علاقة لها مع المنفعة العامة كان قرارها معدوماً.

ثانياً: ألا يصدر القرار الإداري نتيجة غش أو تدليس من صدر لمصلحته: يعد الغش والتدليس من عيوب الإرادة¹¹، يؤثران على مشروعية العمل القانوني الذي يدخلان فيه فإذا صدر قرار إداري نتيجة غش أو تدليس ممن صدر لمصلحته كان هذا القرار باطلاً بطلاناً مطلقاً، وهذا يتماشى مع مبررات تحصيل القرارات الإدارية المعيبة القائمة على حفظ استقرار المعاملات، وإعمالاً لفكرة الظاهر، وحماية حسن نية من صدر لمصلحته القرار المعيب دون أن يكون له علم أو دخل في ذلك كله، لذلك من المنطقي أن من يرتكب ممارسات من شأنها حمل الإدارة على اتخاذ قرار إداري في اتجاه معين فيه مخالفة للقانون ليس جديراً بضمان استقرار مركزه القانوني، والأحرى أن يعاقب بخلاف قصده ونيته، لذلك درج القضاء على أن يقبل الطعن في القرارات الصادرة نتيجة تدليس ممن صدر لمصلحتهم القرار الإداري دون التقيد بميعاد وينسحب هذا الحكم على الإدارة أيضاً وذلك تطبيقاً للمبدأ القانوني "الغش يفسد كل شيء"¹².

والسلوك المتضمن للغش قد يكون سلوكاً إيجابياً بأن يقوم من استصدر القرار لمصلحته بفعل ينطوي على خداع وتدليس كتزوير في الوثائق أو المؤهلات أو رشوة موظف ما، كما قد يكون هذا العمل سلبياً بأن يتكتم المستفيد من القرار عن عمد عن معلومات ما كانت الإدارة لتصدر القرار لو علمت بها.

وهذا مع مراعاة مبدأ عدم إلزام المتهم بتقديم دليل إدانة ضد نفسه في المتابعة التأديبية، فعند التحقيق مع موظف عن خطأ تأديبي فهو غير ملزم بإعطاء تفاصيل قد تضر بمركزه في الدعوى التأديبية ويقع عبئ اكتشاف ذلك على الإدارة عن طريق إجراءات التحقيق التأديبي وصدور قرار مخفف من طرف الإدارة يعد سليماً ويتحصن بانقضاء الأجل القانونية.

كما أنه في حالة وقوع سهو من الإدارة أو خطأ في التقدير دون تدخل ممن صدر لمصلحته القرار أو كان التدليس من شخص آخر غير المستفيد من

القرار فإن العبرة بعلم المستفيد بالخطأ قبل صدور القرار من عدمه، ففي حالة علمه يعد سكوته تدليسا وجاء القرار منعداً أما إذا لم يكن له علم بذلك فلا يؤاخذ بخطأ الإدارة.

ثالثاً: إنقضاء آجال الطعن القضائي: لقد قيد القانون عملية الطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء أمام القضاء أو سحبها من طرف الإدارة بآجال قانونية ضيقة تحقيقاً لمبدأ هام هو مبدأ استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، ويترتب عن انقضاء الأجل تحصن القرارات الإدارية ورفض دعوى الإلغاء شكلاً من طرف القضاء لورودها خارج الآجال، وفي حال ما إذا أصدرت الإدارة قراراً بسحب قرار إداري معيب خارج آجال الطعن القضائي كان قرارها بالسحب غير مشروع.

وتقدر مدة الميعاد بالوقت الكافي والمناسب الذي يعد فيه الطاعن دعواه من توكيل لمحامي وجمع الأدلة والإثباتات وترجمة الوثائق ... الخ، وقد حددها المشرع بأربعة أشهر أمام المحاكم الإدارية وأمام مجلس الدولة عندما يختص كدرجة أولى و أخيرة وذلك من تاريخ نشر القرار الإداري أو تبليغه حسب المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹³، كما أتاح القانون لصاحب المصلحة أن يقدم تظلماً إدارياً أمام الإدارة -ولائياً أو رئاسياً- قبل اللجوء إلى القضاء حسب المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في أجل أربعة أشهر من تاريخ نشر القرار أو تبليغه ويفتح للإدارة أجل شهرين للرد على التظلم تبدأ من تاريخ تقديمه للإدارة، وبعد انقضاء هذا الأجل يعتبر سكوت الإدارة قراراً ضمناً بالرفض¹⁴، وسواء رفضت الإدارة التظلم صراحة أو ضمناً يفتح ميعاد شهرين أمام الطاعن لرفع دعواه أمام القضاء، وبانقضاء هذه الآجال يسقط حقه في رفع الدعوى ويتحصن القرار الإداري.

ولقد جاءت المادة 831 بحكم غير اعتيادي إذ نصت حرفياً على أنه "لا يحتج بالأجل المنصوص عليه في المادة 829 إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه" والتفسير الظاهري الحرفي لهذه المادة يقتضي أنه إذا لم يشر إلى

مواعيد الطعن القضائي في القرار في سند تبليغه كان الميعاد مفتوحا ولا يتحصن القرار الإداري بمرور الأربعة أشهر¹⁵، وهذا الحكم جاء في صورة قاعدة عامة مضمونها عدم الإحتجاج بميعاد الدعوى إلا إذا تم النص عليه في تبليغ القرار المطعون فيه¹⁶.

ويعد شرط الميعاد من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه ودون طلب من الخصوم، كما يمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى، و لا يمكن الإتفاق على مخالفته بين أطراف النزاع.

رابعاً: ألا يكون القرار الإداري في صورة ترخيص مؤقت (مزية من الإارة): إذا كان القرار الإداري في صورة رخصة مؤقتة من الإدارة لممارسة نشاط معين فبإمكانها إلغاؤها وقتما شاءت ولا يمكن للمستفيد من الرخصة التمسك بفكرة الحقوق المكتسبة كون هذا النوع من الرخص ليس حقا و إنما مزية من الإدارة فقط يمكنها الرجوع عنها وقتما شاءت، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة في حكمه الصادر في 2011/07/28 بقوله "إنه من مبادئ القانون أن الرخص المؤقتة غير منشئة لأي حق وقابلة للإلغاء أو السحب متى رأت الإدارة ذلك"¹⁷

3.1 مبررات تحصين القرارات الإدارية

يمثل تحصين القرارات الإدارية استثناء على مبدأ المشروعية يقتضي تبريره قانونيا ومنطقيا.

أولاً: استقرار المراكز القانونية: لا يصدر القرار الإداري إلا ليحدث أثرا قانونيا يهدف لتحقيق المصلحة العامة بالتغيير في المراكز القانونية إنشاء أو تعديلا أو إنهاء مما يولد وضعاً قانونيا جديدا للمخاطب بالقرار من جهة وللإدارة المصدرة للقرار من جهة أخرى وقد يتعدى للغير أحيانا، فإذا كان القرار غير مشروع نتج عنه مركز قانوني غير مشروع قابل للإلغاء مما يجعله في وضع مضطرب قلق وغير مستقر خصوصا إذا أخذنا في الحسبان أن دعوى

الإلغاء رغم كونها دعوى موضوعية فإنها ليست من النظام العام وليست دعوى حسبة تثار من جهة ليست ذات صفة و إنما تتعلق أساسا بأطراف الخصومة. وحالة عدم الإستقرار هذه يترتب عنها آثارا سلبية متعددة إذا استمرت لفترة طويلة مما دفع بالقضاء إلى إحداث مفاضلة بين الإمتثال المطلق والمستمر لمبدأ المشروعية وبين ضمان مبدأ استقرار المراكز القانونية، لذلك سلك مسلكا توفيقيا حاول من خلاله حماية مبدأ المشروعية في الحدود الدنيا له وذلك بغض الطرف عن صور اللامشروعية البسيطة التي قد تصيب القرار الإداري واعتبارها كأنها غير موجودة إذا انقضت آجال الطعن القضائي، وفي المقابل ضمان استقرار المراكز القانونية إذا نتجت فقط عن قرار معيب عيبا بسيطا، ولم يسلم هذا المسلك القضائي من النقد حيث اعتبره بعض الفقه خرقا لمبدأ المشروعية الذين يعدونه مبدأ صلبا مصمتا غير قابل للإستثناء أو الإنتقاص تحت أي ظرف أوبأي مبرر.

واستقرار المراكز القانونية قد يكون لمصلحة المخاطب بالقرار فقط كما قد يكون لمصلحة الإدارة المصدرة للقرار ولمصلحة المخاطب معا وذلك بحسب نطاق آثار القرار الإداري، فهذا الأخير قد يقتصر أثره على المخاطب به فقط دون أن يكون له أي انعكاس أو أثر على الإدارة، كالقرار المتضمن منح رخصة مزاولة نشاط لشخص معين فأثار هذا القرار تقتصر على الشخص طالب الرخصة فقط ولا تتأثر الإدارة به بشكل مباشر، و يتحصن هذا النوع من القرارات الإدارية ضمانا لاستقرار المركز القانوني الناشئ عنه ولكي يمارس المستفيد من الرخصة نشاطه بصورة عادية دون توجس من إلغاء رخصة النشاط في أي لحظة وخسارة ما تم استثماره من مال وجهد ووقت، وبهذا المثال يتضح جليا أن مبدأ استقرار المراكز القانونية مبدأ تمليه ضرورات الحياة الإجتماعية مما أهله أن يكون أحد المبادئ العامة للقانون.

أما بالنسبة للإدارة فهذا المبدأ تمليه ضرورات العمل الإداري فالقرارات التي تصدرها الإدارة غالبا ما تتأثر بها نفسها حيث تبني عليها أوضاعا قانونية

معينة وبقاء القرار الإداري في وضعية القابلية للإلغاء يترتب عنه تهديد مستمر بالهدم المتسلسل لكل ما بني على القرار الملغى وما ترتب عنه من آثار قانونية، فلو أخذنا مثلا قرارا بتعيين موظف في الإدارة فمن المؤكد أنها ستخضعه لتكوين وتطلعه على أسرار وتصدر سلسلة قرارات متعلقة بمركزه الوظيفي وإلغاء قرار التعيين بعد مدة طويلة قد تقدر بسنوات سيهدم كل ذلك ويسبب ارتباكا كبيرا في عمل المرفق العام، وهذا ما يفسر أعمال مبدأ استقرار المراكز القانونية، والذي يرتبط بدوره ارتباطا وثيقا بمبدأ سيرورة المرفق العام بانتظام واضطراد فعدم استقرار المراكز القانونية قد يؤدي إلى انقطاع تام في تقديم الخدمة العمومية أو على الأقل إلى ارتباك في تقديمه مما يضر بالمصلحة العامة.

وإذا أخذنا في الاعتبار أن القرارات الإدارية تنعكس أحيانا على الغير – من هم غير مخاطبين بالقرار الإداري مباشرة- فإن عدم استقرار المراكز القانونية سيضر بمراكزهم القانونية وقد يسبب لهم ضررا يستوجب التعويض على أساس خطأ الإدارة في إصدار قرار إداري غير مشروع مما يضع عبئا ماليا إضافيا على الإدارة ويؤكد أهمية مبدأ استقرار المراكز القانونية.

2. آليات الحد من الآثار القانونية للقرارات الإدارية المحصنة

إذا كان ضمان التوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار المراكز القانونية يقتضي التسليم بوجود قرارات إدارية معيبة وقبولها كقرارات إدارية في حكم السليمة فإنه لا يقتضي أبدا التسليم بكل ما تنتجه هذه القرارات الإدارية من آثار قانونية، بل يمكن الحد منها ببعض التدابير القانونية استنادا إلى أصل عدم مشروعيتها، وهذه الوسائل القانونية وإن كانت لا تلغي القرار الإداري المتحصن فإن تضمن تطبيقه في أضيق نطاق وتخفف من آثاره القانونية وما قد يترتب من أضرار.

وتجدر التفرقة بخصوص هذه الجزئية بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية ذلك أن الأولى تطبق مرة واحدة وتنتهي آثارها

فضررها محدود ونسبي يقتصر على من صدر القرار الإداري المحصن في حقه، أما القرارات التنظيمية المحصنة فهي قابلة للتطبيق دائما كل ما توافرت شروطها مما يجعل منها تهديدا دائما ومستمرا لمبدأ المشروعية.

1.2. الدفع بعد مشروعيه القرار الإداري المحصن: هو أحد الدفع الموضوعية والغرض منه عدم تطبيق القرار المحصن على النزاع المنشور أمام القضاء، وصورته أن يصدر قرار إداري تنظيمي معيب يتضمن عقوبة جزائية توقع على مخالفه¹⁸، ثم يتحصن بانقضاء آجال الطعن ويصبح محصنا في حكم السليم، فإذا ما خولف من شخص ما وعرض على القضاء من أجل تسليط العقوبة المقررة كان بإمكانه الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي المحصن ابتداء حتى لا تطبق عليه العقوبة المنصوصة في هذا النزاع، وأن الجريمة التي رتبها الإدارة عن مخالفته تفتقر لركنها الشرعي وبالتالي فهي غير قائمة، وتعتبر هذه المسألة مسألة أولية أمام القاضي الجزائي إذ بإمكانه تقدير مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية بنفسه دون الحاجة إلى اللجوء وإحالتها على القاضي الإداري¹⁹، وهذه الطريقة أثرها نسبي فهي لا تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع بل فقط إلى عدم تطبيقه على أطراف النزاع²⁰.

2.2. الطعن بالإلغاء في القرارات الفردية المطبقة للقرار التنظيمي المحصن: تشبه القرارات الإدارية التنظيمية القوانين من الناحية الموضوعية في كونها عامة ومجردة غير قابلة للتطبيق على آحاد الأشخاص في صورتها التي صدرت بها، بل هي بحاجة إلى قرارات إدارية فردية تمنح مراكز قانونية ذاتية للأشخاص يمكنهم التمسك بها في مواجهة الغير، فإذا ما صدر قرار إداري تنظيمي معيب ولد مراكز قانونية نظامية فبالإمكان الطعن فيه بعدم مشروعية قبل أن يتحصن فإذا ما تحصن وصار في حكم السليم كان بالإمكان الطعن في القرارات الإدارية الفردية التي تصدر تطبيقا له ضمن الأجل القانونية طبعا تحاشيا لتحصن القرار الإداري الفردي أيضا، وبهذا لا يكون للقرار التنظيمي

تجسيد في الواقع، وهذه الطريقة أيضا أثرها نسبي تقتصر على صاحب الصفة والمصلحة الذي صدر القرار الإداري الفردي في حقه.

3.2: طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن تطبيق القرار الإداري المحصن:

تختلف مواعيد دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء فهي ترتبط بسقوط الحق محل وقوع الضرر وبالتالي فإن انقضاء آجال دعوى الإلغاء وتحصن القرار الإداري من الطعن بالإلغاء لا يمنع من طلب التعويض عما يسببه القرار الإداري غير المشروع المتحصن من أضرار.

ويعتبر عدم مشروعية القرار الإداري وجها قويا لتأسيس المسؤولية الإدارية ذلك أن الإدارة بخرقها للقانون وإصدار قرار غير مشروع تكون قد اقترفت خطأ مرفقيا يرتب مسؤوليتها وقد قرر هذه الفكرة الفقيه ليون ديحي بقوله "التجاوز في استعمال السلطة يكفي دائما لتقرير مسؤولية الإدارة"²¹.

غير أن القضاء ذهب إلى تقييد هذه القاعدة بمعيار جسامه وجه اللامشروعية فلا يرتب المسؤولية عن قرارات الإدارة إلا إذا كان عدم مشروعيتها جسيما وهذا بخلاف دعوى الإلغاء التي يقبل القضاء الدعوى موضوعا مهما كانت جسامه العيب الذي أصاب القرار بالنسبة لعيب الشكل والإجراءات²² لا يحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري إلا إذا كانت الشكلية أو الإجراءات جوهريا مقررا لمصلحة من صدر في حقه القرار أو أن غيابها يؤدي إلى تغيير ماهية القرار الإداري.

أما بخصوص التعويض فإنه لا يعد خطأ مرتبا لمسؤولية الإدارة إلا العيب في الشكل والإجراءات بالغ الجسامه²³، ولا يقع ذلك إلا في حالات نادرة جدا.

وكذا بالنسبة لعيب عدم الإختصاص²⁴ إذا صدر القرار الإداري من جهات غير مختصة كان العمل الإداري معيبا بعيب عدم الإختصاص مرتبا لمسؤولية الإدارة في حالة ما إذا نتج عنه ضرر ولكن يشترط أن يبلغ العيب في

الإختصاص درجة معينة من الجسامة تحول دون إمكانية تصحيحه من الإدارة، أما إذا كان بإمكان الإدارة تصحيح الأوضاع وإصدار قرار جديد وفق الأوضاع القانونية السليمة لم يكن بالإمكان ترتيب مسؤولية الإدارة على هذا العيب²⁵. أما بالنسبة لعيب الإنحراف في استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون فتكاد تجمع قرارات مجلس الدولة الفرنسي على ترتيب مسؤولية الإدارة إذا ترتب عن قرارها ضرر لأحد الأشخاص أيا كانت الصورة التي يتجلى فيها هذان العيبان.

الخاتمة:

ابتدع القضاء الإداري الفرنسي فكرة تحصين القرارات الإدارية من أجل الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار المراكز القانونية للذان يتعارضان ظاهرياً، ودمج فيها بين معيار مادي شكلي يتمثل في تحديد أجل ثابت بعد انتهائه يتحصن القرار الإداري وبين معيار موضوعي يتمثل في أن يكون العيب الذي أصاب القرار الإداري بسيطاً، وهي مسألة موضوعية تقديرية تعود لقاضي الموضوع والذي ينبغي عليه أن يتعامل معها بمرونة تتماشى مع مرونة وتطور معيار الجسامة في عيوب القرار الإداري.

فالمتمتع لتطور السياسة التشريعية في الجزائر يجد أنها منذ دستور 1989 صارت تركز على فلسفة ومرجعية حقوق الإنسان وحياته الأساسية وأثر ذلك واضح وجلي في مختلف النصوص القانونية ومثالها المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت على أنه "يمكن لقاضي الإستعجال إذا كانت ظروف الإستعجال قائمة أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية".

ولذلك أخذاً بالمعيار العضوي الذي اعتمده المشرع في المادة الإدارية كان من الأفضل النص صراحة على حالات عدم تحصن القرارات الإدارية أولاً، وثانياً التأكيد على عدم تحصن القرار الإداري إذا كان القرار يتضمن انتهاكاً لحق من حقوق الإنسان أو حرية من حرياته الأساسية.

كما أنه ينبغي أن يتم التعامل مع الموظفين العموميين وفق إجراءات خاصة أكثر تساهلاً مراعاة لهشاشة مركزهم القانوني في مواجهة الإدارة المستخدمة وتماشيا مع القضاء المقارن في فرنسا والذي يخصص بإجراءات رحيمة كإجازته لقرار إداري بسحب قرار إداري سليم يتضمن عقوبة تأديبية من باب الرأفة بالموظف، لذا من الأفضل رفع التحصين عن القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات تأديبية أو على الأقل تمديد آجال الطعن القضائي عن المعتاد وبالخصوص عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة.

التهميش و الإحالات :

- 1 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة 2017، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2017، ص: 629.
- 2 - يقصد بسحب القرار الإداري إعدام آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل معا كأن لم يكن كعمل قانوني ويستحيل بذلك مجرد عمل مادي ولا تملك الإدارة الحق في السحب إلا إذا كان القرار الإداري غير مشروع.
- 3 - الإنعدام أو (البطلان المطلق) للقرارات الإدارية هي أعلى درجات البطلان في القرارات الإدارية ويقرها القضاء في الحالات التي يصيب القرار الإداري فيها عيب بالغ الجسامة يؤدي إلى إهدار ركن من أركانه بالكلية وقد صاغ هذه النظرية لأول مرة الفقيه الفرنسي EDWARD Laferrier في مطوله عن القانون الإداري.
- 4 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2015، ص: 704.
- 5 - تعد نظرية الموظف الفعلي نظرية قضائية مفادها أن يصدر العمل الإداري من شخص لا قرار تعيين له أو أن قرار تعيينه معيب عيبا جسيما ورغم ذلك يعتبر القضاء أعماله صحيحة من وجهين، ففي الظروف العادية تعد أعمال الموظف الفعلي صحيحة استنادا لنظرية الظاهر وحماية للغير حسن النية ممن صدر العمل لمصلحته بغض النظر عن نية مصدر القرار، أما في الظروف الإستثنائية فتعد أعماله صحيحة استنادا إلى فكرة الضرورة على أن تقدر هذه الأخيرة بقدرها ويصدر القرار الإداري في حدود متطلباتها.
- 6 - وذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر في 2000/03/27 حيث أيد قرار بإلغاء قرار صادر عن والي عنابة بحل جمعية ولائية لأن ذلك يعد من اختصاص القضاء، لحسن بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة- الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص: 203.

- 7 - المادة 15: من الدستور الجزائري الحالي " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطيّ والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية".
- 8 - نصت المواد من (116 إلى 118) من قانون العقوبات على جرائم تجاوز السلطات الإدارية والقضائية لحدودها والعقوبات المقررة على ذلك فمثلا نصت المادة 116 على أن "يعاقب بالسجن المؤقت .. من خمس إلى عشر سنوات القضاة وضباط الشرطة القضائية الذين يتدخلون في أعمال الوظيفة التشريعية" وكذا المادة 117 التي نصت على أن " يعاقب بالسجن المؤقت.. من خمس إلى عشر سنوات الولاة ورؤساء الدوائر الذين يتدخلون في أعمال الوظيفة التشريعية" ونصت المادة 118 على أنه " عندما يتجاوز رجال الإدارة الوظائف القضائية بتفويضهم بالاختصاص بالحقوق والمصالح التي تدخل في اختصاص المحاكم ثم بقيامهم بعد اعتراض الأطراف أو واحد منهم، ورغم هذا الاعتراض بالفصل في الدعوى قبل أن تصدر السلطة العليا قرارها فيها بالفصل يعاقبون بغرامة لا تقل عن 500 دج ولا تتجاوز 3.000 دج"
- 9 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 380.
- 10 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 382.
- 11 - "التدليس هو إيهام الشخص بغير الحقيقة باللجوء إلى الحيلة والخداع لحمله على التعاقد"، محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، شركة دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة 2004، ص: 181.
- 12 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 718.
- 13 - قانون 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جريدة رسمية رقم 21 لسنة 2008.
- 14 - يجدر التنويه هنا إلى تناقض وقعت فيه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يمكن أن يضر بمركز الطاعن، وذلك بتقليص آجال الطعن إلى شهرين فقط ويتحقق ذلك في حال ما إذا تقدم بطعن إداري أمام الإدارة وردت عليه بالرفض في مدة وجيزة فهنا يبقى له أجل شهرين فقط ليظعن في القرار أمام القضاء، في حين أنه إذا لم يتظلم إداريا كان ليستفيد من ضعف هذه المدة أي أربعة أشهر للطعن أمام القضاء ولا شك أن هذا سيثني أصحاب المصلحة عن التظلم أمام الإدارة مما يتناقض مع الطابع الاستثنائي للدعاوى الإدارية، وكان من الأجدر أن ينص المشرع على أنه في كل الأحوال لا يجب أن تقل آجال الطعن أمام القضاء عن أربعة أشهر.
- 15 - الراجح أن المشرع كرس هذه القاعدة العامة كنتيجة للحالات الكثيرة التي ضاعت حقوق الأفراد فيها نتيجة انقضاء آجال الطعن رغم وجاهة دفعهم الموضوعية و أهمية الحق المنتهك الذي قد يمس حقا من حقوق الإنسان أو حرية عامة، بسبب جهلهم بأن الطعن في

القرار له آجال محدودة، وعلى اعتبار أن الإدارة تشغل كأحد أطراف الدعوى مركزا ممتازا أمام الأفراد فمن باب إدخال نوع من التوازن بين طرفي النزاع ألزمها القانون بالإشارة إلى مواعيد الطعن تحت طائلة فتح الآجال وعدم إعمال نظرية تحصن القرارات الإدارية.

16 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، الجزائر، ص: 138.

17 - القرار رقم 064161 المؤرخ في 2011/07/28 مجلة مجلس الدولة العدد 10 لسنة 2012 ص: 129.

18 - تنص المادة 140 من الدستور الجزائري في فقرتها السابعة على أن يشرع البرلمان في مجال.... "القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون" وهذه المادة قد بينت بجلاء أن تحديد الجنايات والجنح وما يناسبها من عقوبات هو اختصاص حصري للبرلمان لا يمكن للإدارة التدخل فيه و إلا كان اغتصابا للسلطة كما تم توضيحه في ما تقدم، أما المخالفات فقد سكت عنها المؤسس الدستوري مما يجعلها ضمن المجال المشترك بين السلطتين التشريعية والتنظيمية وهي الصنف الوحيد من الجرائم الذي تملك الإدارة حق تحديه والذي ينطبق عليه ما تم إيراده في هذا المطلب.

19 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 139.138.

20 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص: 666.

21 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1986، ص: 158.

22 - الشكل هو القالب الذي تفرغ فيه الإدارة أرائها الأمر، والأصل أنها غير ملزمة بشكل معين إلا ألزمها القانون به تحريا لمصلحة معينة، أما الإجراءات فهي مجموع التدابير والملايسات التي يتعين على الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار

23 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، طبعة 1995، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1995، ص: 489.

24 - ركن الإختصاص هو الولاية القانونية لجهة إدارية تؤهلها القيام بأنشطة وأعمال إدارية محددة

25 - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، طبعة 2005، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص: 271.

قائمة المراجع:

• النصوص القانونية

- الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- الأمر 66-158 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 48 لسنة 1966.
- قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية رقم 21 لسنة 2008.

● المؤلفات

- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة 2017، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2017.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2015.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1986.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، طبعة 1995، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1995.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، طبعة 2005، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- لحسن بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة- الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص: 203.
- محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، شركة دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة 2004.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، الجزائر.

● القرارات القضائية:

- القرار رقم 064161 المؤرخ في 28/07/2011 مجلة مجلس الدولة العدد 10 لسنة 2012.
- قرار رقم 189860 المؤرخ في 27/03/2000 صادر عن الغرفة الرابعة لمجلس الدولة، لحسن بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة- الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص: 203.