مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

معايير تمييز درجتي بطلان القرارات الإدارية

ـ دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ـ

Criteria for distinguishing the two degrees of invalidity of administrative decisions

– A comparative study between France and Egypt –

رشيد ميم *

المركز الجامعي مرسلي عبد الله تيبازة (الجزائر)، mim.rachid@cu-tipaza.dz

مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية

تاريخ ارسال المقال: 2024/12/01	تاريخ القبول: 2025/01/01	تاريخ النشر: 2025/03/01

* المؤلف المرسل

الملخص:

يترتب على مخالفة القرار الإداري للمشروعية انعدامه أو بطلانه غير أن رسم الحدود بين حالتي الانعدام والبطلان ليس بالأمر السهل، إذ لم يتفق فقه القانون العام ولم يستقر اجتهاد القضاء الإداري على معيار معين للتمييز بين نوعي جزاء عدم المشروعية.

ولقد حاول فقه القانون العام والقضاء الإداري المقارن التمييز بين انعدام القرار الإداري وبطلانه، لكن الخلاف ما زال قائما حول تحديد الفاصل بين نوعي جزاء عدم مشروعية القرار الإداري، مما جعل البعض اكتفى بذكر حالات الانعدام على سبيل المثال.

الكلمات المفتاحية:بطلان القرار الإداري ; انعدام القرار الإداري ;عدم المشروعية ;القاضي الإداري.

Abstract :

An administrative decision violating the legality results in its absence or invalidity. However, drawing the boundaries between the cases of absence and invalidity is not an easy matter, as public law jurisprudence has not agreed and the jurisprudence of the administrative judiciary has not settled on a specific standard for distinguishing between the two types of illegality penalties.

Public law jurisprudence and comparative administrative jurisprudence have tried to distinguish between the absence of an administrative decision and its invalidity, but disagreement still exists over determining the difference between the two types of penalties for the illegality of an administrative decision, which has made some content themselves with mentioning cases of absence as an example.

Keywords:; Invalidation of the administrative decision; Lack of administrative decision; illegality; administrative judge

مقدّمة:

يعتبر القرار الإداري إلى جانب العقود الإدارية من أهم الأعمال القانونية للإدارة والتي بواسطتها تمارس نشاطها الإداري من أجل تحقيق المصلحة العامة والتي من شأنها إحداث آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، وتعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة باعتبارها تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطات بمقتضى التشريعات، إلى جانب امتيازي قرينة صحتها وتنفيذها المباشر دون اللجوء إلى الجهات القضائية أو توقف عن إرادة الأفراد.

لهذا فالأصل أن تباشر الإدارة تصرفاتها في ظل مجال القواعد القانونية السارية المفعول في النظام القانوني للدولة، خاضعة في ذلك لمبدأ المشروعية ملزمة في إصدارها لتلك القرارات مراعاة الشروط الشكلية و الموضوعية التي بهدف تحقيق الضمانة الحقيقية والمتمثلة في صون حقوق وحريات الأفراد، وبما أن القائمين عن العمل الإداري ما هم إلا موظفين تابعين للإدارة صاحبة النشاط غير معصومين عن الخطأ أثناء تفسير وتطبيق القواعد القانونية

وقد ينتج عن ذلك الخروج على مبدأ المشروعية بمخالفة الإدارة للقواعد القانونية أثناء ممارسة نشاطها، والذي يترتب عليه خضوعه لجزاء عدم مشروعيته الذي يتدرج حسب درجة جسامة هذه المخالفة التي تترتب عليها نتائج بالغة الأهمية، حيث أنه يشترط لوجود القرار الإداري جملة من الأركان تتمثل في الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، السبب و الغاية، ويشترط خلوها من العيوب لكي تجعل منه قرارا سليما، أما إذا شاب أحد هذه الأركان عيب من العيوب أو تخلف الركن بأكمله، فإن القرار يدخل نطاق عدم المشروعية التي تختلف درجة جسامتها في الأولى عن الثانية.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى توضيح معالم التمييز والتفريق بين نوعي جزاء القرارات الإدارية في الفقه والقضائين الفرنسي والمصري.

ومنه يمكن أن يطرح عن ذلك الإشكالية التالية : ما مدى تأثير جسامة مخالفة القرارات الإدارية لعدم المشروعية على تحديد الجزاء المقرر لها؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين، تناولنا في الأول المعايير الفقهية في تمييز القرار المنعدم عن القرار الباطل، وتعرضنا في الثاني للمعايير القضائية في تمييز القرار المنعدم.

المبحث الأول: المعايير الفقهية في تمييز القرار المنعدم عن القرار الباطل.

ظهرت بخصوص تمييز القرارات المنعدمة عن القرارات الباطلة عدة معايير فقهية، ولقد اكتفى البعض بذكر حالات الانعدام على سبيل المثال، وتتمثل هذه المعايير في:

المطلب الأول: المعايير الفقهية المتعلقة بالوظيفة الإدارية.

تتعدد المعايير الفقهية المتعلقة بالوظيفة الإدارية بخصوص تمييز انعدام القرار الإداري عن بطلانه، والتي تتمثل في التالي:

الفرع الأول ـ معيار اغتصاب السلطة:

إذا كان الفقه الذين أخذوا بهذا المعيار اتفقوا على جعله كأساس للكشف عن الانعدام في القرارات الإدارية، إلا أنهم اختلفوا في تحديد مضمون اغتصاب السلطة في حد ذاته.

فالفقيه لافريير ربط فكرة الانعدام كجزاء على عدم المشروعية في بداية ظهورها بفكرة اغتصاب السلطة، حيث استخدم مصطلحات " معدوم" و " الاعتداء المادي" كمرادف لمصطلح الانعدام، ويرى أن القرار الإداري يكون منعدما إذا صدر من شخص لا سلطة له إطلاقا في إصداره، لأنه خارج نطاق الوظيفة الإدارية أي من فرد عادي، أو من شخص موظف زالت عنه هذه الصفة (الموظف) بسبب الاستقالة من الوظيفة أو إحالته على التقاعد أو فصله منها.

ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه الحالة للحكم بانعدام القرار الإداري، حيث قضى بأن القرار المتضمن توقيف موظف الصادر من منظمة للتطهير التي لا تتمتع بأي صفة قانونية، هو قرار معدوم لا يرتب أي أثر قانوني.[1]

كما يعتبر القرار منعدما في حالة فقد الموظف للاختصاص دون الوظيفة كوجود الموظف في وظيفة لا تمنحه سلطة إصدار نوع معين من القرارات الإدارية، أو اغتصاب الإدارة للسلطة التشريعية بإصدارها مثلا لقرار تنظيمي (لائحة) في المجال المحصور دستوريا للمشرع، أو التعدي على اختصاص السلطة القضائية باتخاذ إجراء قضائي معين كإصدار أمر بالقبض ضد شخص معين أو التعدي على اختصاصات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي [2]

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن عيب الاختصاص الجسيم يتمثل في حالة اغتصاب سلطة مصدر القرار، كاعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية... وأن الحالات الأخرى لعيب عدم الاختصاص تعيب القرار بعيب مخالفة القانون ولا تنحدر به إلى درجة الانعدام.[3]

وإن كان لافريير يرجع إليه الفضل في إبراز فكرة الانعدام في القرارات الإدارية إلا أنه يعاب على هذا المعيار أنه لم يوضح متى تشكل القرارات الإدارية اغتصابا للسلطتين التشريعية والقضائية، واكتفى بالإشارة إلى أنه ليس من السهل التفرقة بين عدم الاختصاص البسيط واغتصاب السلطة وأن هذه التفرقة تعتمد على طبيعة الأشياء.[4]

وإذا كان هذا المعيار يصلح للتمييز بين القرار المعدوم والقرار الباطل إلا داخل نطاق عيب عدم الاختصاص لكن يعاب عليه اقتصر تحقق انعدام القرار الإداري في حالة جسامة المخالفة الماسة بركن الاختصاص، وإنما يمكن أن يتحقق هذا الانعدام في عيوب أخرى للقرار الإداري.

الفرع الثاني: معيار الوظيفة الإدارية .

أبرز أنصار هذا المعيار الفقيه المصري سليمان الطماوي، الذي يرى أن كل قرار منقطع الصلة بالوظيفة الإدارية كما حددتها النصوص الدستورية يعد منعدما،[5] وأخذ الأخير بمعيارين لاعتبار القرار الإداري منعدما وما عدا ذلك يعد باطلا، كما في حالة إصدار السلطة الإدارية قرارا إداريا في مجال يدخل ضمن اختصاصها ولكنه غير مشروع لأي سبب من أسباب عدم المشروعية.

فالمعيار العضوي يعتبر القرار الإداري منعدما متى انقطعت العلاقة بينه وبين الوظيفة الإدارية عضويا، بأن مارس ذلك العمل (القرار الإداري) سلطة غير إدارية كأن يصدر القرار الإداري من فرد أو هيئة غير إدارية كالسلطة التشريعية أو القضائية.

أما المعيار الموضوعي يعتبر القرار الإداري منعدما متى انقطعت العلاقة بينه وبين الوظيفة الإدارية وظيفيا، كممارسة الإدارة لاختصاص محجوز دستوريا للسلطتين التشريعية أو القضائية كأن تفصل مثلا في نزاع قضائي .[6]

ويضيف الفقيه سليمان الطماوي إلى مجال انعدام القرارات الإدارية حالة عدم الوجود المادي لها، والتي تتحقق حسبه في فرضين هما: حالة توهم الشخص بأنه في مواجهة قرار إداري أصدرته الجهة الإدارية ويتولد هذا التوهم نتيجة لتقديره الخاطئ لطبيعة العمل الإداري كأن يكون القرار الإداري مازال في المراحل التحضيرية لتكوينه، وكذا حالة صدور قرار إداري ثم يسحب أو يلغى .

ولكن يلاحظ على هذا المعيار ما يلي :

ـ أنه عدد نفس حالات الانعدام التي اعتمدها معيار اغتصاب السلطة، مضيفا لها حالة عدم الوجود المادي للقرار الإداري,

ـ تناقض هذا المعيار بالنسبة لاعتبار القرار الإداري منعدما في حالة عدم الوجود المادي له عند سحبه أو إلغائه دون أن يكون مضمونه خارج المواضيع الإدارية ، فيعد القرار هنا باطلا لا منعدما لصدوره عن سلطة إدارية وضمن اختصاصها.

الفرع الثالث: معيار الظاهر.[7]

يعتمد هذا المعيار في تمييزه بين القرارات الإدارية المنعدمة والقرارات الباطلة على أساس فكرة الظاهر، التي تعني أن الظاهر المستقر الذي اطمأنت إليه الناس في تعاملهم يبقى في حماية القانون حتى ولو خالف الحقيقة، فالمظهر أحيانا يساوي الحقيقة والمركز الواقعي يؤخذ بعين الاعتبار كما لو كان مطابقا للقانون،[8] وخير دليل على تطبيق هذا المعيار في القانون العام هو الأخذ بنظرية الموظف الفعلي على أساس الظاهر.[9]

ويكون القرار الإداري باطل إذا كان و مظهره وشكله يدل على صدوره من قبل سلطة إدارية فالأفراد ملزمون بتنفيذه دون أي اعتراض ولو كان به شبهة عدم المشروعية وإلا قامت بتنفيذه مباشرة لما لها من امتيازات السلطة العامة، ويكون منعدما إذا كان واضحا للأفراد في عدم صدوره عن سلطة إدارية مختصة بإصداره ، مما ينفي عنه الاحترام والالتزام من قبل الأفراد الذين يهملوا صدوره،[10] كما لا تترتب عليه مراكز قانونية.

ولكن واجه هذا المعيار عدة انتقادات تتمثل في:

ـ لا يعتمد على مضمون القرار في تقدير مشروعيته، وإنما يعول في تقدير ذلك على مدى معرفة الأشخاص له، مما يترتب عليه الوصول على نتائج بالغة الخطورة تتمثل في كون القرار الواحد قد يكون منعدما وسليما في نفس الوقت، فيكون نفس القرار منعدما لدى البعض ومشروعا لدى آخرين كل حسب نظرته وخبرته، كما أن ذلك يناقض قرينة سلامة القرارات الإدارية ما لم يثبت العكس.[11]

ـ اقتصاره في ترتيب الجزاء على عدم مشروعية القرار الإداري إلا في ركن الاختصاص، دون أن يبين جزاء عدم مشروعية القرار في باقي أركانه مما يعاب عدم شموله لكافة حالات الانعدام، كما أنه يتنافى وسياسة القانون الإداري التي تهدف إلى المحافظة على استقرار المراكز القانونية في أقصر وقت ممكن دون الإخلال بحقوق الآخرين.

ـ الظاهر وحده لا يكفي لنشوء واستقرار المراكز القانونية، فالصفة الإدارية للقرارات الإدارية لا تكفي وحدها لإلزام الأفراد بضرورة احترامها بل يجب تدخل السلطة التشريعية أو القضائية لمنح هذه القوة لها.

المطلب الثاني: المعايير الفقهية المتعلقة بالقرار الإداري ذاته.

تتمثل المعايير المتعلقة بالقرار والتي تميز القرار المنعدم عن القرار الباطل في معيارين هما:

الفرع الأول: معيار تخلف الأركان.

إذا كان أنصار هذا المعيار اتفقوا حول جزاء انعدام القرار الإداري إذا تخلف أحد أركانه وبطلانه إذا اختل ركن من هذه الأركان، إلا أنهم اختلفوا في تحديد عدد أركان القرار الإداري.

وفي ذلك ذهب الدكتور مصطفى كمال وصفي إلى أن للقرار الإداري ثلاثة أركان قياسا على العقد في القانوني المدني الذي حددها في الإرادة والمحل والسبب يترتب على تخلفها انعدام القرار الإداري، أما شروط الصحة فهي الشكل والاختصاص كشروط صحة لركن الإرادة، وعدم مخالفة القانون كشرط لصحة ركن المحل ، وعدم التعسف في استعمال السلطة كشرط لصحة ركن السبب ويترتب على اختلالها اعتبار القرار باطلا،[12] وتتخلف الأركان حسب نظره كالتالي:

ـ يتخلف ركن الإرادة للاستحالة القانونية من اتخاذ تصرف معين كأن يكون مصدر القرار في حالة جنون أو لا يمكنه أن يعبر باسم ولحساب السلطة أو تابع لسلطة معينة ليس من صلاحياتها اتخاذ ذلك القرار.

ـ وينعدم ركن المحل بانعدام موضوعه الذي يقصده كترقية موظف متقاعد، أو انعدام المركز القانوني الذي اتجه إليه كترقية موظف في وظيفة مشغولة، أو الانتقال من وضع لآخر كترقية موظف إلى رتبة سبق وأن تم ترقيته فيها.

ـ أما تخلف ركن السبب فإنه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري إلا إذا انعدم ركن الإرادة، ففي جميع الأحوال إذ طالما مصدر القرار مميز فإن انعدام السبب يؤدي إلى بطلان القرار لا إلى انعدامه.

ويؤخذ على هذا المعيار أنه لم يحقق التحديد والوضوح الذي يصبو إليه لتحديد دائرة القرار المعدوم،[13] ذلك أن حالات انعدام ركن الإرادة ما هي في حقيقة الأمر إلا مخالفة لركن الاختصاص، كما أنه وقع في تناقض من خلال اعتبار السبب ركنا في القرار وفي نفس الوقت لا يتعرض الأخير للانعدام كجزاء أصلي نتيجة تخلف ركن السبب وإنما ينعدم تبعيا لانعدام ركن الإرادة.

ونتيجة للانتقادات التي وجهت لرأي الدكتور مصطفى كمال وصفي، استند الدكتور طعيمة الجرف في تحديده لأركان القرار الإداري إلى تعريف الأخير الذي جاء به مجلس الدولة المصري والذي هو " إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بموجب ما لها من سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ممكنا وجائزا شرعا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة."

معتبرا ـ طعيمة الجرف ـ وفقا لهذا التعريف أن ركن الانعقاد الوحيد للقرارات الإدارية هو ركن الإرادة والمتمثل في "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة " والذي بتخلفه ينعدم القرار الإداري، أما باقي العناصر الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، والغاية ما هي إلا شروط وضعت لصحة القرار ويترتب على اختلالها اعتبار الأخير باطلا. ولكن انتقد هذا الرأي على أساس أن الانعدام القانوني لا يتعلق بانعقاد ووجود القرار الإداري بقدر ما يتعلق بمشروعيته، فإذا لم يصدر التعبير عن الإرادة فلا يوجد القرار أصلا حتى نقول أنه انعدم قانونا، وإنما ينطبق عنه هنا الانعدام بالمعنى اللغوي ألا وهو الانعدام المادي .

الفرع الثاني :معيار جسامة مخالفة المشروعية .

أخذ بهذا المعيار الدكتور رمزي الشاعر الذي يرى أن الانعدام لا علاقة له بتكوين القرار الإداري، وإنما يتعلق بدرجة مخالفة القواعد القانونية المشكلة للنظام القانوني في الدولة، فيكون القرار الإداري منعدما إذا كان عدم المشروعية جسيما، أما إذا كانت عدم المشروعية بسيطة كان القرار باطلا.[14]

ولجأ الدكتور رمزي الشاعر إلى إقامة حد يفصل بين المخالفة الجسيمة والمخالفة البسيطة إلى اعتبار المخالفة جسيمة في حالة مخالفة القرار للقواعد القانونية العليا على أساس لا سند له قانونا ، وما عدا ذلك أي كل مخالفة للقواعد القانونية الدنيا فقط يدخل في نطاق المخالفة البسيطة التي يترتب عليها بطلان القرار الإداري، والذي حسبه يكون القرار منعدما في حالتين:

ـ الانعدام لانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية، والتي تتحقق في حالة اغتصاب الوظيفة الإدارية كصدور القرار الإداري من شخص لا سلطات له، وكذلك حالة اغتصاب السلطة بصدور القرار من موظف ليس له اختصاص إصداره.

ـ الانعدام لمخالفة موضوع القرار الإداري للقاعدة القانونية العليا، باستحالة تحقيق الأثر الذي يريد القرار تحقيقه، إما استحالة مادية كترقية موظف مستقيل، أو الاستحالة القانونية كالمنع الدستوري من مساس السلطة التنفيذية لمجال السلطتين التشريعية والقضائية، أو اتخاذ سلطة إدارية لقرار إداري في مسألة من اختصاص سلطة أخرى.

وما يلاحظ على هذا المعيار أنه اعتبر حالات انعدام القرار الإداري هي نفسها الحالات التي ذكرتها المعايير السابقة .

المبحث الثاني المعايير القضائية في تمييز القرار المنعدم.

سيتم التعرض للمعايير التي اعتمدها القضاء الفرنسي ثم للمعايير التي أخذ بها القضاء المصري.

المطلب الأول: معايير تمييز القرار المنعدم في القضاء الفرنسي.

سنتطرق لموقف القضاء العادي ثم إلى القضاء الإداري.

الفرع الأول: محاكم القضاء العادي.

اختلف القضاء الفرنسي في تحديده لمعيار يميز به القرار المنعدم عن القرار الباطل، حيث يظهر هذا الاختلاف بصفة أكثر بين نوعي القضاء العادي والإداري، لهذا سنتعرض في تمييز القرار المنعدم لموقف القضاء العادي ثم لموقف القضاء الإداري مع الإشارة لاتجاه محكمة التنازع في ذلك.

حيث تباين موقف القضاء العادي فكرة القرار الإداري الانعدام بين التوسع في هذه الفكرة في بعض الحالات لدرجة أن يصبح فيها الأخير مساويا للقرار الباطل، وبين التراجع عنها في حالات أخرى عن طريق رسم نطاق معين لحالة انعدام القرار.

وترجع أسباب مجالات التوسع التي اعتمدتها المحاكم القضائية في فرنسا إلى المساوئ التي خلفتها البرلمانات القضائية، نتيجة لكثرة تدخلها في العمل الإداري، الأمر الذي ترتب عليه تدخل المؤسس الدستوري الفرنسي والجمعية الوطنية ـ بعد نجاح الثورة الفرنسية ـ أن استبدلا الجمعية التأسيسية محاكم العهد القديم بالمحاكم القضائية، ووضعهما لمبدأ عدم تعرض تلك المحاكم لأعمال الإدارة ووقوفها حائلا دون استمرار مشروعاتها ونشاطها تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بموجب المادة الثالثة عشر من القانون 24/16،[15] وبذلك تتمتع القرارات الصادرة من الإدارة بحصانة من خلال عدم تفسيرها أو وقف تنفيذها أو إلغائها.

ويظهر هذا التوسع جليا في قضاء هذه المحاكم في بمنازعات الحريات والحقوق الفردية ومنازعات الملكية الخاصة، باعتبار أن تصرفات الإدارة هنا تشكل عملا ماديا لا يرتقي إلى درجة العمل الإداري، وبالتالي يفتقد للحصانة المقررة للقرارات الإدارية، حيث اعتبرت تلك المحاكم نفسها على أنها الحامي الطبيعي لتلك الحقوق والملكيات.

فبالنسبة للاعتداء على الملكية ذهبت هذه المحاكم إلى أنه رغم أن المشرع منح الإدارة حق المساس بالملكية الخاصة إلا أنه فرض عليها قيود وإجراءات شكلية وإجرائية عند إصدارها لقراراتها بشأن حق معين، لذلك فالأصل أن الملكية الخاصة تعد خارج نطاق تصرف الإدارة إلا بإتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا، وإلا عد عملها ماديا يتصف بالانعدام بحيث يشكل تنفيذها اعتداءا ماديا فاقدا للصفة الإدارية يدخل ضمن اختصاص المحاكم القضائية بصفتها حامية للحقوق والحريات.[16]

ويظهر جزاء انعدام القرار الإداري في قضاء المحاكم العادية بمناسبة الاعتداء على الملكية الخاصة في منازعات حقوق ارتفاق الاستيلاء المؤقت التي أجاز فيها المشرع للمقاول في الأشغال العامة وللملتزم المرفق العمومي الحق في استخدامها،[17] وهذا ما ذهبت إليه محكمة النقض في فرنسا التي قضت بفقدان القرار للصفة الإدارية وانعدامه باعتباره خارج عن اختصاص الإدارة إذا لم يحترم هذا القرار الشروط التي وضعها المشرع الذي منحه حق تقرير هذا النوع من الارتفاق.

أما الاعتداء على الحرية قضت هذه المحاكم أن كل اعتداء على الحريات الفردية كالحبس أو القبض أو الاعتقال يعد عملا منعدما لا يمكن وصفه على أنه تصرفا ذو طبيعة إدارية، وهذا ما قررته محكمة النقض الفرنسية في الثالث من شهر جويلية عام 1872 في قضية رولين، حيث صدر أمر بالقبض عليه دون تحقيق من حاكم المدينة في الحرب السبعينية، ولما اشتكى أمام المحاكم القضائية قضت الأخيرة بانعدام تصرف الحاكم على أساس أنه لا يوجد نص قانوني يمنح الحاكم سلطة إصدار أمر بالقبض على أي شخص دون القيام بإجراءات استجوابه ثم إحالته للجهات المختصة.

ورغم توسع المحاكم القضائية في فكرة انعدام القرارات الإدارية إلا أنها اتبعت في بعض أحكامها منطق هذه الفكرة، بحصرها على القرار الإداري الذي يشوبه عيب جسيم من عيوب المشروعية، وبالتالي يعد القرار منعدما أذا صدر من ليس له اختصاص إصداره سواء لافتقاده سلطة الإصدار أو لخروجه من نطاق اختصاصه، الأمر الذي يترتب عليه اغتصاب السلطة ومنه فقد هذه القرارات للصفة الإدارية.

وهذا ما قررته محكمة النقض في حكمها الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 1953، والذي قضت فيه أن القرار المتعلق بالاستيلاء الصادر من سلطة غير مختصة إذا ما تم تنفيذه يشكل اعتداءا ماديا يدخل في دائرة اختصاص المحاكم القضائية على أساس أنه لا يعد تطبيقا لقاعدة قانونية أو تنظيمية.

الفرع الثاني: قضاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع:

وتميز قضاء مجلس الدولة بوجود مرحلتين الأولى تسبق حكم جيرار رزان والأخرى لاحقة له:

ففي المرحلة السابقة لهذا الحكم وهي مرحلة بدايات قضائه والتي جرى فيها على عكس ما جرى عليه قضاء المحاكم القضائية، وذلك من خلال عدم تسليمه بفكرة انعدام القرارات الإدارية إلا في نطاق ضيق جدا، والتوسع في حالات القرار الباطل إلى درجة اعتبار القرار الذي يتعدى على مبدأ الفصل بين السلطات قرارا باطلا وليس منعدما، حيث حصر حالات انعدام القرار في الحالات التي لا يكون فيها للشخص علاقة بالإدارة، فكل قرار صادر من سلطة إدارية لا يعد منعدما مهما وصلت درجة عدم مشروعيته ومثاله ما قضى في 04 ماي عام 1956 بانعدام الأثر القانوني للقرارات الصادرة من الهيئات العامة في إقليم الالزاس واللورين لصدورها من هيئة لا تتمتع بالصفة العامة في نظر المشرع الفرنسي.

أما في المرحلة اللاحقة لحكم جيرار رزان وبالضبط انطلاقا من صدور هذا الحكم في 31ماي ، 1951 حيث اتجها قضاء مجلس الدولة اتجاها جديدا يرى فيه موضوع القرار الإداري مصدرا ملائما لتطبيق فكرة انعدام القرارات الإدارية، لا تقتصر فيها حالة انعدام القرار على القرارات التي تدخل ضمن اختصاص السلطة القضائية وإنما تشمل حتى القرارات التي تصدر خارج نطاق هذا الاختصاص، فكل قرار يشكل اعتداء على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية يعد قرارا منعدما وليس باطلا.

أما محكمة التنازع الفرنسية اتجهت في بداية الأمر إلى نفس اتجاه المحاكم القضائية وذلك من خلال توسيعها لحالات الانعدام، حيث قررت أنه يكون من اختصاص القضاء العادي باعتباره من حالات الغصب المادية كل قرار يعتدي على الملكية الخاصة أو الحرية الفردية على خلاف ما قررته القواعد القانونية النافذة.

المطلب الثاني: معايير تمييز القرار المنعدم في القضاء المصري:

سنتناول موقف القضاء العادي ثم القضاء الإداري بشأن معايير تفرقة القرار الباطل من القرار المنعدم

الفرع الأول: موقف القضاء العادي من فكرة الانعدام

حيث اختلف هذا القضاء في موقفه بشأن معالجة فكرة انعدام القرارات الإدارية بين مرحلتين أحداهما تسبق إنشاء مجلس الدولة والأخرى لاحقة له.

ففي المرحلة الأولى فسرت المحاكم المختلطة المادة 11 من لائحة ترتيبها تفسيرا يوسع من اختصاصها عن طريق تضييق نطاق المنع من نظر القرارات الإدارية، بجعله يقتصر إلا على القرارات المكتملة الأركان التي تصدر من الهيئة الإدارية المختصة، ومنه تمتد ولايتها إلى جميع حالات عدم مشروعية القرار مهما كانت درجتها جسيمة أو بسيطة مما ترتب عليه اعتبار القرار معدوما مهما بلغت درجة جسامته.

أما قضاء المحاكم الوطنية لم يمنح تفسيره للمادة 15 من لائحته إلا سلطة ناقصة في مواجهة القرارات الإدارية المعيبة، باقتصاره على الحكم في حق التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة دون منحه سلطة التصدي لهذه القرارات من أجل إيقاف تنفيذها أو تأويلها.[18]

ومع ذلك ما لبث أن تحرر من ذلك القيد وجعل من فكرة الانعدام سببا للتصدي إلى تفسير القرار الإداري ووقف تنفيذه، ومع ذلك لم ينتهج هذا القضاء مسلكا موحدا في معالجته للانعدام، فقضى في بعض الحالات لكي يكون القرار معدوما يجب أن يصل إلى درجة معينة من الجسامة تخرجه من اختصاص الهيئة المختصة، في حين ذهبت بعض أحكامه إلى اعتبار القرار من قبيل الأعمال المادية متى كان مشوبا بعيب من عيوب الصحة، ووفقا للمادة 15 لا تتمتع القرارات الإدارية بالحصانة إلا إذا كانت صادرة وفقا لقواعد الاختصاص المقررة قانونا وتبتغي تحقيق الصالح العام.[19]

وبإنشاء مجلس الدولة فقد ذلك القضاء مبرره أساسه الذي يقيم عليه قضائه الموسع، وأول الأحكام التي صدرت في هذا الشأن الحكم الصادر في 30 جانفي 1950 من محكمة طنطا الكلية في قضايا الأمور المستعجلة، الذي فرقت فيه بين مخالفة القرار البسيطة للقوانين واللوائح والتي يترتب عليها بطلانه، ففيه يمنع على المحاكم العادية أن تنظر فيه، وبين المخالفة الجسيمة التي يترتب عليها انعدام ذلك القرار التي يسمح لتلك المحاكم النظر فيه.

الفرع الثاني: موقف مجلس الدولة من فكرة الانعدام

بمجرد إنشاء مجلس الدولة منح القانون رقم 112 الصادر عام 1946 للأخير اختصاص إلغاء القرارات الإدارية النهائية، إذا ما طعن فيها بوجود عيوب القرار الإداري والمتمثلة في عيب عدم الاختصاص،عيب الشكل والإجراءات ،عيب مخالفة القانون أو التنظيم ،عيب السبب وعيب الغاية، ومع ذلك يتبين من قضاء مجلس الدولة أنه أخذ بفكرة انعدام القرارات الإدارية كنوع من أنواع بطلانها، ونظرا لصعوبة استخلاص موقف موحد لقضاء مجلس الدولة يمكن الاستهداء به من اجل تمييز القرار الباطل من القرار المعدوم،[20] الأمر الذي يدعو إلى ذكر الحالات التي يعتبر فيها القرار منعدما، والتي تتمثل في:

ـ صدور قرارات تتصف بالصفة الإدارية من شخص ليست له أي صلة بالوظيفة الإدارية.

ـ اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.

ـ مخالفة الإدارة الجسيمة لقواعد الاختصاص داخل التنظيم الإداري.

ـ تخلف أركان القرار الإداري والمتمثلة في المحل والسبب والنية.

الخاتمة:

تختلف فكرة انعدام القرارات الإدارية في القانون الإداري عن نظرية بطلان التصرفات الخاصة في القانون المدني، نظرا لاختلاف طبيعة الروابط التي ينظمها كل من القانونين، ومع ذلك اعترف الفقه والقضاء الإداريين في كل من فرنسا ومصر بفكرة الانعدام على مستوى القرارات الإدارية وجعلها تمثل إحدى درجتي البطلان فيها، إلا أنهما اختلفا في تحديد نطاق كل من بطلان القرار الإداري وانعدامه ووضع حد فاصل بينهما.

واستنتجنا من هذه الدراسة ما يلي :

ـ اختلاف الفقه الفرنسي والمصري حول فكرة انعدام القرار الإداري.

ـ توسع القضائين الفرنسي والمصري في الأخذ بفكرة القرار الإداري المنعدم على حساب القرار الباطل.

ـ اعتماد القضاء الإداري المصري لنفس حالات الانعدام التي قررها مجلس الدولة الفرنسي مع إدخال حالات أخرى ضمن نطاق فكرة القرار المنعدم.

وعليه يمكن تقديم الاقتراحات:

ـ ضرورة تبني القضائين معيارا واضحا لتحديد جسامة العيب الذي يتشكل منه الانعدام.

ـ على المشرع الفرنسي والمصري حالات عدم المشروعية البسيطة التي يترتب عليها بطلان القرار الإداري والمشروعية الجسيمة التي يترتب عليها اعتبار القرار منعدما.

الهوامش:

[1] ـ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 30اكتوبر 1948 في قضية BOIS JUZON مجلة القانون العام، ص 390.

[2] ـ الدين الجيلالي بوزيد، القرارات الإدارية المعدومة في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، المجلد الخامس والأربعون، العدد الرابع، 2005، ص 606,

[3] ـ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم 1889لسنة 38، جلسة 19/03/1996، المكتب الفني 41، الجزء الأول، ص 124.

[4] ـ رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ـ دراسة مقارنة ـ، دار النهضة العربية، مصر، 1968، ص 158.

[5] ـ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص 398

[6] ـ إبراهيم خورشيد المفرجي، مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2018، ص 148.

[7] ـ نشأة فكرة الظاهر في القانون الروماني تطبيقا لقاعدة "الخطأ الشائع يولد الحق"، حيث تعد أهم الأفكار في القانون الخاص تطبق في القانون المدني من أجل أن يرتب التصرف الباطل آثاره الأصلية، ومع ذلك كان أول تطبيق لها في القانون العام.

[8] ـ رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 177.

[9] ـ أحسن غربي، معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل ـ دراسة تحليلية نقدية ـ ، .... 133.

[10] ـ مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة، ص 252.

[11] ـ شاب توما منصور، القانون الإداري ـ الكتاب الثاني ـ الطبعة الأولى، 1980،ص 441

[12] ـ مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق، ص 262.

[13] ـ رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 191.

[14] ـ رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 201.

[15] ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص.74.

[16] ـ خورشيد المفرجي إبراهيم، مسؤولية الإدارة عن قراراتها، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2018، ص 156.

[17] ـ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1976، ص 232

[18] ـ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 267.

[19] ـ حافظ بك سليمان، القضاء الإداري في مصر بين عهدين، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد01، 1950، ص 51.

[20] ـ عبد العزيز خير الدين، العيب الشكلي في القرار الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد02، 1954، ص 32.