

الحماية القضائية للحقوق والحريات العامة بموجب المسؤولية الإدارية عن تنفيذ القوانين غير الدستورية

Judicial protection of public rights and freedoms under the Administrative Liability for implementing unconstitutional laws

خالد مدوي*، مخبر القانون الخاص المقارن، جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف -

k.madou@univ-chlef.dz

عبد الرزاق تيطراوي، مخبر القانون الخاص المقارن، جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف -

a.titraoui@univ-chlef.dz

تاريخ إرسال المقال: 2026/04/26 تاريخ قبول المقال: 2026/05/07 تاريخ نشر المقال: 2026/05/31

الملخص:

تعد مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية من القضايا المعقدة التي تثيرها دولة القانون الحديثة، لما تنطوي عليه من تعارض بين مبدأ المشروعية ومتطلبات حماية الحقوق والحريات العامة، وهو ما يطرح إشكالات حول مدى مشروعية تصرفاتها وإمكانية مساءلتها عن الأضرار الناتجة عن هذا تطبيق هذه القوانين. يهدف هذا البحث إلى تحديد الإطار القانوني لمسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية، وبيان نطاقها وحدودها وآثارها على حماية الحقوق والحريات.

توصلت الدراسة إلى أن التزام الإدارة بتطبيق القوانين لا يحول دون قيام مسؤوليتها متى أسفر تنفيذها عن انتهاك الحقوق الدستورية للأفراد. كما بينت أن القضاء الإداري الفرنسي قد أرسى عبر اجتهاداته القضائية مبدأ مسؤولية الإدارة عن تطبيق القوانين غير الدستورية، بما يعزز الحماية الفعالة للحقوق والحريات. غير أن نطاق هذه المسؤولية لا يزال مقيدا بضوابط قانونية وإجرائية تحد من تفعيلها الكامل.

الكلمات المفتاحية: مبدأ المشروعية، المسؤولية الإدارية، القوانين غير الدستورية، مجلس الدولة الفرنسي، حماية الحقوق والحريات.

Abstract:

This research aims to define the legal framework for administrative responsibility for implementing unconstitutional laws, clarifying its scope, limitations, and effects on the protection of rights and freedoms.

The study concludes that the administration's obligation to implement laws does not preclude its responsibility when such implementation results in the violation of individuals' constitutional rights. It also demonstrates that French administrative jurisprudence has established, through its judicial interpretations, the principle of administrative responsibility for implementing unconstitutional laws,

* المؤلف المرسل

thereby strengthening the effective protection of rights and freedoms. However, the scope of this responsibility remains constrained by legal and procedural limitations that restrict its full implementation.

Key words: Principle of Legality; Administrative Liability; Unconstitutional Laws; French Council of State; Protection of Rights and Freedoms.

المقدمة:

يعد احترام الدستور الركيزة الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، إذ يمثل سموه الضمانة العليا لحماية الحقوق والحريات وتوازن السلطات. وفي المقابل، يشكل مبدأ المشروعية الإطار العملي الذي يُلزم الإدارة بالعمل وفق النصوص القانونية النافذة. غير أن هذا التلازم بين الدستور والقانون قد يثير عدم التوافق عندما تطبق الإدارة قوانين يتبين لاحقاً عدم دستوريتهما، مما يثير تساؤلاً قانونياً حول مدى مسؤوليتها عن تنفيذ نصوصاً ثبت تعارضها مع أحكام الدستور.

يشكل هذا الوضع تحدياً مزدوجاً، فمن جهة، تلتزم الإدارة بواجبها في إنفاذ القانون لضمان استمرارية المرفق العام، ومن جهة أخرى يلزمها مبدأ سمو الدستور بعدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم. ومن هنا تبرز أهمية البحث في مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية، بوصفها مسألة تمس جوهر العلاقة بين السلطة التنفيذية والنظام الدستوري، وتختبر مدى فعالية القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة.

وقد عالج مجلس الدولة الفرنسي هذه الإشكالية من خلال اجتهاداته المتراكمة، حيث أرسى مبدأ الرقابة غير المباشرة على دستورية القوانين عبر فحص مشروعية القرارات الإدارية المبنية عليها، وأسهم بذلك في ترسيخ مبدأ سمو الدستور وضمان احترام الحقوق الدستورية للأفراد. وتشكل هذه التجربة نموذجاً يحتذى به في فهم حدود التزام الإدارة بالقانون، والأسس القانونية لمساءلتها عند تطبيق نصوص ثبت عدم دستوريتهما. وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن مساءلة الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية، وكيف أسهم مجلس الدولة الفرنسي في تكريس هذه المسؤولية ضماناً لحماية الحقوق والحريات العامة؟

وقد اعتمدنا في هذه الدراسة المناهج التي تقتضيها هكذا مواضيع، حيث تم الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي يعتمد على وصف الظاهرة المراد معالجتها والمنهج التحليلي من خلال تحليل الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري الفرنسي المتمثل في مجلس الدولة.

وفي محاولتنا الإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم الموضوع إلى مبحثين، حيث حاولنا خلال المبحث الأول استعراض الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية. أما المبحث الثاني فقد تم التطرق فيه إلى تجليات مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية في حماية الحقوق والحريات العامة، وكذا تبيان دور القضاء الإداري في تفعيل مسؤولية الإدارة تكريساً لحماية الحقوق والحريات العامة.

1- الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية:

تعد مسؤولية الإدارة عن أعمالها من أبرز مظاهر دولة القانون، حيث يقتضي مبدأ المشروعية أن تنقيد في جميع تصرفاتها بأحكام القانون ضمانا لاحترام الحقوق والحريات. وإذا كان الأصل أن الإدارة تلتزم بتنفيذ القوانين على اختلاف دراجاتها، فإن الإشكال يثور حين تلزم الإدارة بتنفيذ قوانين قد تكون متعارضة مع أحكام الدستور، فتجد نفسها بين واجب احترام النصوص القانونية وضرورة التقيد بأحكام الدستور. ومن هنا تبرز الطبيعة الخاصة لمسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية، بما تثيره من تساؤلات حول أساسها القانوني وحدودها وآثارها. وعليه فإن تحديد الطبيعة القانونية لهذه المسؤولية يعد أمرا ضروريا لفهم حدود التزام الإدارة وضوابط مساءلتها، بما يوازن بين استقرار العمل الإداري وصون حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

وفيما يلي سنستعرض حدود التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية (أولا)، بالإضافة إلى تبيان أسس قيام المسؤولية الإدارية عن تطبيق القوانين غير الدستورية (ثانيا).

1.1- حدود التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية في ضوء مبدأ المشروعية:

يعد مبدأ المشروعية الأداة المركزية التي تخضع الإدارة لرقابة القانون وتلتزمها باحترام القواعد القانونية السارية. غير أن بروز فرضية وجود قانون غير دستوري يضعها أمام معادلة معقدة بين واجب التنفيذ وبين ضرورة احترام مبدأ سمو الدستور. ومن هنا تبرز أهمية البحث في حدود التزام الإدارة بتنفيذ هذه القوانين، لاسيما في ضوء ما يترتب عن ذلك من آثار على ضمان حماية الحقوق والحريات العامة. وبالتالي فإن التساؤل هنا يطرح حول حدود التزام الإدارة بتنفيذ هذه القوانين، وما إذا كان تنفيذها يعفيها من المسؤولية أم يفتح المجال لمساءلتها القانونية. وهل بإمكان في هذه الحالة الامتناع عن التنفيذ أو إثارة عدم دستورية القوانين أمام الجهات القضائية المختصة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية، يمكن التمييز بين منظورين: الأول يقوم على مبدأ المشروعية بالمعنى الضيق، الذي يلزم الإدارة بتطبيق النصوص القانونية النافذة حتى لو كانت غير دستورية، والثاني يقوم على المشروعية الدستورية بالمعنى الواسع، التي تجعل الدستور المرجعية العليا لجميع أعمال الإدارة.

1.1.1- التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية في ظل مبدأ المشروعية الضيق:

اختلف الفقهاء حول تحديد مدلول خضوع الإدارة للقانون، فظهرت ثلاثة آراء في هذا الخصوص، فالأول يرى أن مبدأ المشروعية هو أن تكون الأعمال الإدارية مجرد تنفيذ لقواعد قانونية وضعها، بحيث يكفي لاعتبارها خاضعة لمبدأ المشروعية ألا تكون مخالفة لنصوصه، بينما يذهب الرأي الثاني إلى أبعد من ذلك، وذلك من خلال اعتبار مبدأ المشروعية أن تكون الأعمال الإدارية مستندة إلى قاعدة قانونية قائمة، فلا تكون الأعمال مجرد تطبيقا للقانون الموضوع مسبقا بل هو أوسع من ذلك، وهذا الاتجاه ضيق مبدأ المشروعية قليلا. أما الاتجاه الثالث فيرى أن مبدأ المشروعية هو ألا تخالف الأعمال الإدارية القانون. غير أن هذا الاتجاه

الأخير يواجه صعوبات نظرا لعدم انسجامه مع الدور الحديث للإدارة، التي لم تعد مجرد منفذ للنصوص بل أضحت فاعلا تنظيميا واسع الصلاحيات، بفضل ما تتمتع به من سلطات تقديرية وامتيازات ذات أساس دستوري وقانوني. وفي المقابل، فإن الاتجاهين الأول والثاني يكمل أحدهما الآخر، إذ يؤسس الأول التزاما سلبيا يتمثل في عدم مخالفة القانون، فيما يضيف الثاني التزاما إيجابيا بوجوب استناد التصرفات إلى قاعدة قانونية عامة، وبذلك يوفران توازنا بين حماية الحقوق الفردية وضمان فعالية الإدارة. وبناء عليه، يظل مبدأ المشروعية قاعدة أساسية لا غنى عنها، غير أن تطبيقه يتطلب مرونة تتيح للإدارة القيام بوظائفها الحيوية دون أن يتحول إلى قيد يعرقل دورها في خدمة المصلحة العامة¹.

في هذا الإطار، يثير موضوع التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية إشكالية دقيقة تتعلق بمدى خضوعها لمبدأ المشروعية. فهذا المبدأ، وإن كان يفرض على الإدارة احترام القوانين النافذة وتنفيذها، إلا أنه يستمد في جوهره من سمو الدستور باعتباره المصدر الأعلى للمشروعية. وبناء على ذلك، فإن الإدارة تظل ملزمة بتطبيق النصوص القانونية القائمة حتى وإن شابها عيب عدم الدستورية، لأنها لا تملك سلطة الرقابة على دستورتها، ولا يجوز لها الامتناع عن التنفيذ إلا بعد صدور حكم قضائي بالإلغاء².

غير أن هذا الالتزام يجد حده الطبيعي في اللحظة التي يصدر فيها حكم بعدم الدستورية، إذ يصبح استمرار الإدارة في تنفيذ النصوص الملغاة خروجاً صريحاً عن مبدأ المشروعية، واعتداء على الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، الأمر الذي يترتب مسؤوليتها القانونية. أما في حالة إرجاء آثار الحكم، فإن الإدارة تظل ملزمة بمواصلة تنفيذ النص رغم ثبوت مخالفته للدستور، وهو ما يكرّس أولوية المشروعية الشكلية على حساب المشروعية الموضوعية، ويحول دون مساءلتها عن الأضرار التي قد تلحق بالأفراد إلى حين حلول الأجل المحدد للإلغاء³. وعليه فإن حدود التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية تتحدد وفق توازن دقيق بين مقتضيات استقرار المراكز القانونية من جهة، ومتطلبات سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى.

وخلاصة القول، إن التزام الإدارة بالخضوع لمبدأ المشروعية يظل قاعدة أساسية لحماية الحقوق والحريات، غير أن تطبيق هذا الالتزام يجب أن يتم بمرونة تحول دون تعطيل قدرة الإدارة على أداء وظائفها الحيوية، وتمنع تقييدها إلى حد يشل فعاليتها في خدمة المصلحة العامة.

والأصل أن الإدارة لا تملك سلطة تقديرية في الامتناع عن تنفيذ القوانين بدعوى عدم دستورتها، باعتبار أن تقييم مطابقة النصوص التشريعية للدستور يدخل في صميم اختصاص القضاء الدستوري لا في صلاحيات الإدارة. وعليه فإن استمرار نفاذ القانون، رغم شبهة عدم دستوريته، يجعل الإدارة مقيدة بتطبيقه ضماناً لاستقرار المراكز القانونية واحتراماً لمبدأ المشروعية بمعناه الشكلي. ويجد هذا التقييد مبرره في اعتبارات موضوعية تتصل بضرورة استقرار المعاملات القانونية وضمان مبدأ الأمن القانوني، إذ إن السماح للإدارة بالامتناع عن

تنفيذ القوانين بدعوى عدم دستوريته من شأنه أن يؤدي إلى اضطراب في ممارسة السلطة العامة وتناقض في النشاط الإداري.

غير أن التزام الإدارة بتنفيذ هذه القوانين ليس مطلقاً، إذ يظل مقيداً بما قد يثار من رقابة لاحقة على دستورية النصوص عبر الهيئات المختصة، وما قد ينتج عنها من إلغاء أو إبطال للقانون المخالف للدستور، حيث يرتب الحكم الصادر بعدم دستورية نص قانوني آثاراً ملزمة للإدارة، من بينها الامتناع عن تطبيق أحكام ذلك النص، وذلك اعتباراً من تاريخ نشر الحكم الصادر في الجريدة الرسمية⁴. ويعد هذا الامتناع التزاماً واجب النفاذ، يجسد الامتثال لأحكام القضاء الدستوري، ويكرس سمو القاعدة الدستورية على ما سواها من قواعد قانونية أدنى مرتبة. وهو ما يعكس الطبيعة المركبة لمبدأ المشروعية، الذي لا يقتصر على مجرد الخضوع للقانون، وإنما يتجاوز ليجعل من الدستور المرجع الأعلى الذي يتعين على جميع السلطات احترام مبدأ سمو أحكامه.

2.1.1- حدود التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية في ظل مبدأ سمو الدستور:

إن التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية ليس مطلقاً، إذ يظل محاطاً بحدود يفرضها مبدأ سمو الدستور. فعند صدور حكم قضائي يقضي بعدم دستورية نص تشريعي، تنتفي إلزامية هذا النص ويصبح على الإدارة الامتناع عن تطبيقه. كما أن بعض الفقه يرى أن المشروعية لا تختزل في مجرد احترام القانون، بل تمتد لتشمل احترام الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة⁵. وبذلك، فإن واجب الإدارة يقتضي الامتناع عن تطبيق أي قانون يتعارض صراحة مع أحكام الدستور، حتى ولو كان نافذاً انطلاقاً من فكرة المشروعية الدستورية، ولو أن هذا الاتجاه يظل محل جدل نظري وعملي.

غير أن مدى التزام الإدارة بتنفيذ النصوص القانونية يتحدد بحسب مرتبتها في هرم القواعد القانونية، تطبيقاً لمبدأ تدرج القوانين. فآليات الرقابة على القوانين تختلف تبعاً لطبيعتها، إذ لا تخضع جميعها لنفس آلية الرقابة. وبناءً عليه، فإن التزامات الإدارة في تنفيذ القوانين العضوية لا تتطابق مع تلك المتعلقة بالقوانين العادية أو اللوائح التنظيمية.

1.1.1.1- نطاق تطبيق الإدارة للقوانين العضوية:

في النظام الدستوري الفرنسي، تخضع القوانين العضوية لرقابة دستورية خاصة ومشددة تميزها عن غيرها من القوانين العادية، حيث نصت المادة 46 من الدستور الفرنسي على أن القوانين العضوية تحدد كيفية تطبيق بعض أحكام الدستور وتكملها، وتعد جزءاً من البناء الدستوري ذاته، مما يبرر خضوعها لرقابة إلزامية من المجلس الدستوري قبل صدورها⁶.

وتتمثل هذه الرقابة أساساً في رقابة سابقة إلزامية يمارسها المجلس الدستوري قبل صدور القانون العضوي، حيث لا يجوز إصداره أو نشره إلا بعد أن يتأكد المجلس من مطابقته لأحكام الدستور. وتتميز هذه الرقابة

بشمولها لجميع أحكام القانون العضوي دون استثناء، بخلاف القوانين العادية التي لا تخضع للرقابة إلا إذا تمت إحالتها إلى المجلس وفق إجراءات وشروط محددة. وتكتسي قرارات المجلس الدستوري في هذا المجال حجية مطلقة وملزمة لجميع السلطات العامة، بما يجعلها غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن. ومن ثم، تعد الرقابة الدستورية على القوانين العضوية في فرنسا آلية وقائية جوهرية لضمان احترام مبدأ سمو الدستور، وترسيخ دور المجلس الدستوري كحارس للمشروعية الدستورية ومراقب لتوازن السلطات⁷.

وعليه وانطلاقاً مما سبق فإن حدود التزام الإدارة بتنفيذ القوانين العضوية في النظام الفرنسي تتحدد وفقاً لمبدأ سمو الدستور، الذي يعلو جميع القواعد القانونية بما فيها القوانين العضوية ذاتها. وبما أن هذه الأخيرة تخضع وجوباً للرقابة السابقة للمجلس الدستوري قبل صدورهما، فإن احتمال صدور قانون عضوي غير دستوري يظل نظرياً واستثنائياً.

أما بخصوص المعاهدات الدولية، فقد أكد مجلس الدولة في قراره الصادر سنة 2010 أن آلية السؤال ذي الأولوية الدستورية (QPC) لا يمكن أن تثار بشأن أحكام المعاهدات الدولية، لأن مراقبة مطابقتها للدستور تندرج ضمن اختصاص المجلس الدستوري عند التصديق عليها⁸. ويبرز هذا القرار الدور المحوري للقاضي الإداري في تحديد نطاق تطبيق هذه الآلية وضبط حدودها الموضوعية، حيث أوضح أنها تُطبق فقط على النصوص ذات الطبيعة التشريعية، دون أن تمتد إلى المعاهدات أو القوانين الإجرائية مثل قانون 17 مارس 1954، الذي لا يُعد نصاً قابلاً للتطبيق المباشر على النزاع. كما اعتبر أن الإحالات الواردة في قانون دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء إلى اتفاقية جنيف لا تتضمن قواعد تشريعية مستقلة تمس الحقوق أو الحريات الدستورية.

2.1.1.1- نطاق تطبيق الإدارة للقوانين العادية:

تخضع القوانين العادية في فرنسا لرقابة دستورية تهدف إلى ضمان توافقها مع أحكام الدستور، وتمارس هذه الرقابة على نوعين: رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

وفقاً للفقرة الثانية من المادة 62 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، يخطر المجلس الدستوري من قبل هيئات محددة سلفاً ليتولى الفصل في مدى مطابقة القوانين للدستور قبل إصدارها. ويستفاد من هذا النص أن الرقابة التي يمارسها المجلس هي رقابة وقائية، أي تسبق إصدار القانون، إذ تمارس على مشروعات القوانين بعد إقرارها من البرلمان وقبل إصدارها من رئيس الجمهورية. كما أن حق الإخطار أمام المجلس الدستوري مقصور على السلطات العامة المنصوص عليها حصراً في الدستور، ووفقاً للإجراءات والشروط الشكلية⁹.

أما الرقابة اللاحقة، وتتم بعد صدور القانون ودخوله حيز التنفيذ، وذلك بمناسبة نزاع قضائي قائم. ففي إطار هذه الآلية، يمكن لأحد الخصوم الدفع بعدم دستورية نص قانوني يطبق عليه بدعوى أنه يمس بحقوقه أو حرياته المكفولة دستورياً. وفي هذه الحالة، يحال الدفع إلى المجلس الدستوري عن طريق المحكمة التي

تتظر النزاع، ليتولى المجلس فحص مدى مطابقة النص التشريعي للدستور. ويصدر المجلس الدستوري إثر ذلك قراراً ذا قوة ملزمة، يترتب عليه في حال ثبوت عدم الدستورية إلغاء النص التشريعي كلياً أو جزئياً، بما يضمن حماية الحقوق والحريات الدستورية للأفراد، ويكرس مبدأ سمو الدستور على سائر القواعد القانونية في النظام الفرنسي¹⁰. وتعد قرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات، مما يجعل الرقابة على القوانين العادية أداة فعالة لصون مبدأ سمو الدستور وحماية الحقوق الدستورية¹¹.

وعليه، فإن مدى التزام الإدارة بتنفيذ القوانين العادية يتحدد وفقاً لمبدأ سمو الدستور، الذي يشكل الركيزة الأساسية لمبدأ المشروعية في النظام القانوني الفرنسي. فالأصل أن الإدارة ملزمة بتنفيذ القوانين العادية طالما لم يصرح بعدم دستورتها من قبل المجلس الدستوري. غير أنه إذا صدر قرار عن المجلس يقضي بعدم دستورية نص قانوني، سواء في إطار الرقابة السابقة أو اللاحقة، فإن هذا النص يفقد قوته الإلزامية ابتداءً من تاريخ نشر القرار، وتلتزم الإدارة بالامتناع عن تطبيقه. وبالتالي، لا يجوز للإدارة الاستناد إلى نص أبطل أو أعلن عدم دستوريته، وإلا عد عملها مشوباً بغيب مخالفة الدستور. ومن ثم، فإن حدود التزام الإدارة بتنفيذ القوانين العادية تتوقف على سلامة هذه الأخيرة من رقابة الدستورية، إذ ينحصر واجبها في تطبيق النصوص المشروعة دستورياً دون غيرها.

3.1.1.1 - نطاق تطبيق الإدارة للوائح التنظيمية:

تخضع اللوائح التنظيمية في النظام الفرنسي لرقابة قضائية تضمن احترامها لمبدأ سمو الدستور، رغم كونها تصدر عن السلطة التنفيذية. فهذه اللوائح يجب أن تتقيد في مضمونها بالقواعد الدستورية والقانونية الأعلى منها مرتبة. وفي هذا الإطار، يتضح أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد حرص على ضمان خضوع العمل الإداري، بما في ذلك اللوائح التنظيمية، لرقابة دستورية فعالة، وذلك من خلال إشراك القضاء إلى جانب المجلس الدستوري في آلية المسألة الدستورية الأولية. فقد منح القضاء صلاحية إثارة هذه المسألة أمام الجهات القضائية التابعة للنظامين العادي والإداري، عندما يدّعي أحد المتقاضين أن اللائحة التنظيمية أو النص التشريعي المطبق على النزاع يمس أحد الحقوق أو الحريات ذات القيمة الدستورية. ويتولى القاضي المختص النظر في هذه المسألة، فيقرر إما عدم إحالتها أو إحالتها إلى الجهة المكلفة بالتصفيّة، وهي محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للقضاء الإداري، اللذان يبتان في مدى جواز الإحالة إلى المجلس الدستوري خلال أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر¹².

وبناء على ذلك، فإذا حكم القضاء الدستوري بمخالفة لائحة تنظيمية للدستور أو لمبدأ من مبادئه، فإن هذه اللائحة تعد باطلة وفاقة لأي أثر قانوني، وتلتزم الإدارة بالامتناع عن تطبيقها. ومن ثم، فإن حدود التزام الإدارة في تنفيذ اللوائح التنظيمية تتوقف على مدى دستورتها ومشروعيتها، بحيث لا يجوز لها تطبيق أي نص تنظيمي ثبت تعارضه مع أحكام الدستور أو مع القواعد التي تعلوه في سلم التدرج القانوني.

يتضح من خلال ما سبق أن التزام الإدارة بتنفيذ القوانين غير الدستورية يتأرجح بين اتجاهين: الأول يرحب بمقتضيات الاستقرار القانوني ويلزمها بالتنفيذ حتى صدور حكم بعدم الدستورية، والثاني يقدم مبدأ سمو الدستور ويجيز لها الامتناع عن التنفيذ. وفي جميع الأحوال، يظل الحل الأمثل مرهونا بفعالية الرقابة الدستورية على القوانين، وقدرة القضاء الإداري على التوفيق بين استقرار المراكز القانونية وصيانة مبدأ المشروعية الدستورية.

2.1- : الأسس القانونية لمساءلة الإدارة عن تطبيق القوانين غير الدستورية :

ساد لفترة زمنية طويلة اتجاها قضائيا لمجلس الدولة الفرنسي يتضمن رفض التعويض عن الأضرار التي قد تنتج عن تطبيق القوانين¹³، حيث كان يؤكد في أحكامه عدم مسؤولية الدولة عن تلك الأضرار ما لم يجيز المشرع ذلك صراحة في نص قانوني محدد¹⁴.

غير أن مسؤولية الدولة عن القوانين في القضاء الإداري الفرنسي عرفت تطورا تدريجيا. فقد أرسى الحكم الصادر في قضية (La Fleurette) سنة 1938 الأساس الأول لهذه المسؤولية على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، إذ اعتبر مجلس الدولة أن القوانين قد تولد أعباء خاصة وجسيمة يتحملها فرد أو فئة معينة دون غيرهم، الأمر الذي يبرر تعويضهم ما لم يكن المشرع قد استبعد ذلك صراحة¹⁵. ليتم بعد ذلك تكريس مجلس الدولة الفرنسي مبدأ مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن الاتفاقيات الدولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، في حكم (Compagnie générale d'énergie radio-électrique) الصادر سنة 1966، حيث أنهى هذا الحكم مرحلة طويلة من عدم المسؤولية المطلقة التي كان يبررها القضاء بنظرية أعمال الحكومة في المجال الدولي¹⁶.

ثم تطور هذا التوجه مع قضية (Gardedieu) سنة 2007، حيث فتح مجلس الدولة بابا جديدا للمسؤولية يقوم على إخلال الدولة بالتزاماتها الدولية، مؤكدا أن القوانين التي تتعارض مع الاتفاقيات الدولية، ولاسيما الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، يمكن أن ترتب مسؤولية الدولة متى نتج عنها ضرر للأفراد¹⁷. وهكذا، يتضح أن نظام مسؤولية الدولة عن القوانين والاتفاقيات الدولية يقوم على أساس موضوعي، لكنه يظل نظاما استثنائيا مقيد بإرادة المشرع أو واضعي الاتفاقية، بحيث لا يملك القاضي الإداري سوى الامتنال للنصوص التي قد تعفي الدولة مسبقا من أي التزام بالتعويض.

ومع ذلك فإن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن القوانين تجد حدودها متى تعلق الأمر بنصوص ذات طابع دستوري أو سيادي، إذ يغلب القضاء المصلحة العامة العليا المرتبطة بالنظام الدستوري على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث بالرجوع إلى قرار محكمة الاستئناف الإدارية بباريس، نجد أن المحكمة رفضت تعويض السيدة X عن استبعادها من الهيئة الانتخابية، باعتبار أن أحكام الدستور والقانون العضوي لعام 1999 جاءت لتحقيق مصلحة عامة عليا¹⁸.

فإذا كان تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين والاتفاقيات الدولية قد تطور من عدم الاعتراف إلى تقرير المسؤولية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فإن التساؤل الجوهرى الذي يمكن أن يثور حول ما إذا كانت مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية ذات طبيعة تقصيرية قائمة على الخطأ في تطبيق قاعدة غير دستورية، أم أنها مسؤولية موضوعية تستند إلى مجرد وقوع ضرر نتيجة التنفيذ، أم أن الدولة غير مسؤولة عن تنفيذ القوانين المشوبة بعيب عدم الدستورية.

لم يكن من الممكن تحميل الدولة المسؤولية عن قانون تم الحكم بعدم دستوريته، على الرغم من أن مراقبة دستورية القوانين قد أحرزت تقدماً كبيراً في عام 2008. غير أن الفقه الفرنسى استقر على تحديد حالات معينة تجيز المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن القوانين غير الدستورية، من أبرزها: صدور قانون أو الامتناع عن إصداره بما يترتب عليه من مساس بالحقوق والحريات المكفولة دستورياً، صدور قانون يمنح امتيازات لفئة دون أخرى قبل الحكم بعدم دستوريته، أو صدور قانون لاحق يلغى أو يعدل حقوقاً مقررّة في قانون سابق ثم يصدر قراراً بعدم دستوريته، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالأفراد. ويذهب جانب من الفقه إلى أن عدم احترام الدستور يمثل خطأ تشريعياً يستوجب إلغاء النص غير الدستوري والتعويض عنه، تأسيساً على المسؤولية القائمة على الخطأ لا على المخاطر، إذ أن المسؤولية بدون خطأ التي أقرها مجلس الدولة الفرنسى عام 1938 لا تنطبق إلا على القوانين الصحيحة التي تلحق ضرراً بالأفراد¹⁹.

أما على مستوى القضاء، فقد رسخت قرارات مجلس الدولة الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2019 قاعدة جديدة تفرض على الدولة التعويض عن كافة الأضرار الناشئة عن تطبيق قانون مخالف للدستور أو للالتزامات الدولية لفرنسا وفقاً لمبدأ التسلسل الهرمي للقواعد²⁰، حيث أرست هذه القرارات الأساس النظري والعملية لمسؤولية الدولة عن القوانين غير الدستورية. فقد أكد قرار Paris Clichy القاعدة العامة المتمثلة في إمكانية مساءلة الدولة عن الأضرار الناتجة عن تطبيق قانون صرح لاحقاً بعدم دستوريته أو مخالفته للالتزامات الدولية، في تكريس واضح لمبدأ سمو الدستور. غير أن قرارى Suffren و M. B أظهر أحزاً شديداً، إذ اشترط مجلس الدولة لتحقيق المسؤولية وجود علاقة سببية مباشرة بين عدم الدستورية المعلن والضرر اللاحق بالمقاضي. وبما أن حالات عدم الدستورية في هذه القضايا استندت إلى قصور في الاختصاص التشريعي أو إلى استبعاد الأثر الرجعي لقرارات المجلس الدستوري، فقد انتقلت الرابطة السببية، وتم رفض التعويض.

وتكشف هذه القرارات مجتمعة عن مسار اجتهادي متدرج، يبدأ من الاعتراف المبدئي بمسؤولية الدولة عن القوانين غير الدستورية (Paris Clichy)، مروراً بمرحلة تضيق مشروط عبر التشديد على الصلة السببية (M. B و Suffren)، وصولاً إلى بناء توازن بين حماية الحقوق الفردية من جهة، والحفاظ على استقرار المراكز القانونية واحترام صلاحيات المشرع من جهة أخرى.

ويقوم النظام الجديد لمسؤولية الدولة عن القوانين غير الدستورية على الركائز الكلاسيكية للمسؤولية المدنية والمتمثلة في وجود فعل ضار يتمثل في إعلان عدم الدستورية، وضرر قابل للتعويض، ثم رابطة سببية

بينهما. وبذلك فإنها مسؤولية قائمة على خطأ تشريعي موضوعه القانون ذاته، لا على خطأ شخصي للإدارة. فقد أضحى بالإمكان مساءلة الدولة، إضافة إلى الأساس التقليدي المتمثل في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، تأسيساً على مقتضيات مبدأ تدرج القواعد القانونية، من أجل جبر الأضرار الناتجة عن تطبيق قانون يتعارض مع الدستور أو مع التزامات فرنسا الدولية. غير أن تطبيق هذا النظام مشروط بعدة ضوابط، حيث يشترط أولاً صدور تصريح صريح بعدم الدستورية من المجلس الدستوري، بالإضافة إلى عدم اشتغال قرار المجلس على ما يمنع المطالبة بالتعويض، كما يشترط أيضاً إثبات الضرر فعلي وقيام علاقة سببية مباشرة بين عدم الدستورية والضرر.

وبالرغم من أن شرط كون الضرر غير عادي أو خاص غير مطلوب، فإن إثبات العلاقة السببية المباشرة يظل عائقاً عملياً، كما جسده قضية شركة Paris Clichy، إذ فشل المدعون في الربط بين عدم دستورية النصوص المتعلقة بمشاركة العاملين في نتائج الشركة، والتي ألغيت عام 2013 لأسباب إجرائية، وبين الضرر المزعوم. فضلاً عن ذلك، تخضع دعاوى المسؤولية هذه لآجال تقادم مدتها أربع سنوات، تبدأ من تاريخ علم المضرور بحقيقة الضرر ومداه، لا من تاريخ إعلان عدم الدستورية. وهو ما يحد عملياً من نطاق تفعيل هذا النظام المستحدث. ومن ثم، يبقى مستقبل هذا الاجتهاد رهيناً بمدى نجاح القضايا اللاحقة في تكريس تطبيق فعلي لهذا الأساس الجديد للمسؤولية، على غرار أو خلاف ما جرى في قضايا La Fleurette أو Gardedieu.

وقد أصبح نظام مسؤولية الدولة عن القوانين غير الدستورية قائماً على حوار قضائي ثنائي، فالمجلس الدستوري يحدد عدم الدستورية ويضع حدود آثارها، بينما يختص القاضي الإداري بتقدير وجود الضرر وإمكانية التعويض. غير أن تحقق المسؤولية يظل مشروطاً بشرطين صارمين: عدم استبعاد التعويض صراحة من قبل المجلس الدستوري، وقيام علاقة سببية مباشرة بين عدم الدستورية والضرر اللاحق بالمتقاضي. وقد بينت قرارات مجلس الدولة في ديسمبر 2019 أن هذه الشروط نادراً ما تتحقق عملياً، إذ غالباً ما يعزى الضرر إلى تفسيرات قضائية أو تدخلات تشريعية لاحقة لا إلى عدم الدستورية بحد ذاته. ومع ذلك، يمثل هذا التطور خطوة أساسية في تكريس سمو الدستور، من خلال فتح باب مساءلة الدولة عن تشريعاتها ولو في نطاق محدود، بما يوازن بين حماية الحقوق الفردية والحفاظ على استقرار العلاقات القانونية. كما أن إتاحة التعويض عن الأضرار الناتجة عن تطبيق القوانين غير الدستورية يعد قناة إضافية للوصول إلى القضاء الدستوري، بما يعزز التوازن بين احترام مبدأ المشروعية وضمان سمو الدستور²¹.

2- تجليات مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية على حماية الحقوق والحريات العامة :

يثير موضوع مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية إشكالية جوهرية تتعلق بالتوازن الدقيق بين مبدأ المشروعية وواجب احترام الحقوق والحريات العامة، إذ قد تُطبّق الإدارة قوانين نافذة يتضح لاحقاً عدم دستورتها، بما ينعكس سلباً على منظومة الحقوق ويقوّض الثقة في النظام القانوني. وتتمثل خطورة ذلك في

التوتر القائم بين مبدأ نفاذ القاعدة القانونية بمجرد صدورها من جهة، ومبدأ سمو الدستور باعتباره المرجعية العليا للنظام القانوني من جهة أخرى، حيث إن التزام الإدارة بتطبيق النصوص النافذة قد يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم متى قضي بعدم دستورتيتها لاحقاً، مما يثير إشكالات عملية حول مدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة استناداً إليها، وحول المراكز القانونية التي تولدت في ظلها. ومن هذا المنطلق، لا تختزل مسؤولية الإدارة في مجرد الالتزام الشكلي بالقانون، بل تمتد لتشمل انعكاسات أفعالها على منظومة الحقوق والحريات، الأمر الذي يقتضي مساءلتها عند الإضرار بتلك الحقوق. وفي هذا الإطار، يتجلى دور رقابة القضاء الإداري بوصفها الآلية الفعالة لتجسيد هذه المسؤولية، من خلال إقرار التعويض عن الأضرار التي ترتبت على تطبيق نصوص ثبت عدم دستورتيتها.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الانعكاسات المباشرة لتطبيق القوانين غير الدستورية على الحقوق والحريات (أولاً)، بالإضافة إلى تسليط الضوء على الدور الذي يضطلع به القضاء الإداري في تكريس هذه المسؤولية تعزيزاً لسمو الدستور وحماية للمنظومة الحقوقية (ثانياً).

1.2- انعكاسات تطبيق الإدارة للقوانين غير الدستورية على منظومة الحقوق والحريات :

يثير تنفيذ الإدارة لنصوص يتبين لاحقاً تعارضها مع الدستور إشكالات عميقة تتصل بمبدأ المشروعية والأمن القانوني من جهة، وبمنظومة الحقوق والحريات العامة من جهة أخرى. فبينما يؤدي ذلك إلى زعزعة استقرار النظام القانوني وإضعاف الثقة في قاعدة المشروعية، فإنه ينعكس في الوقت ذاته على الضمانات الدستورية المقررة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية. ومن هذا المنطلق، سنتطرق إلى الانعكاسات المترتبة عن تطبيق القوانين غير الدستورية في مستويين أساسيين: الأول يتعلق بتأثيرها على مبدأ المشروعية والأمن القانوني، والثاني يتناول أثرها على منظومة الحقوق والحريات العامة.

1.1.2- الانعكاسات على مبدأ المشروعية والأمن القانوني:

يرتبط مبدأ المشروعية بمبدأ الأمن القانوني ارتباطاً وثيقاً يقوم على التكامل والتلازم في إطار دولة القانون، إذ يعد كل منهما شرطاً لقيام الآخر واستقراره. إذ يمثل الأول الإطار الذي يقيد تصرفات الإدارة ويضمن خضوعها لأحكام القانون، بينما يهدف الثاني إلى تحقيق استقرار المراكز القانونية للأفراد وتمكينهم من توقع نتائج تصرفاتهم في ظل قواعد قانونية واضحة ومستقرة، بما يعزز الثقة في النظام القانوني ويمنع الاضطراب في تطبيق القوانين²².

وفي هذا الإطار، فإن تطبيق الإدارة لقوانين يتبين لاحقاً عدم دستورتيتها يحدث اختلالاً في التوازن بين هذين المبدئين، إذ يمس جوهر المشروعية بانحراف الإدارة عن مقتضيات الدستور، ويقوض في الوقت ذاته الأمن القانوني من خلال زعزعة استقرار المراكز القانونية وإثارة الشك حول مشروعية القرارات الإدارية وآثارها. ومن ثم، فإن استمرار الإدارة في تنفيذ نصوص غير دستورية يفضي إلى تقويض الثقة في النظام القانوني، ويضعف الضمانات الدستورية التي يقوم عليها كل من مبدأ المشروعية والأمن القانوني داخل دولة القانون.

1.1.1.2- الإخلال بمبدأ المشروعية:

إن تطبيق الإدارة لنصوص يتبين لاحقاً تعارضها مع الدستور يعد من قبيل الانحراف عن المشروعية الدستورية، ذلك أن مبدأ الإلغاء، باعتباره الجزاء المترتب على مخالفة الدستور، يقضي بزوال النص التشريعي أو التنظيمي غير الدستوري وأثاره ابتداء من تاريخ صدور القرار. ويضفي هذا القرار حجية مطلقة تلزم جميع سلطات الدولة من حيث المضمون والنفوذ، بما يضمن سمو الدستور ووحدة النظام القانوني²³.

ويثير هذا الوضع تساؤلات جوهرية حول مدى إمكانية مساءلة الإدارة عن تطبيقها لقانون كان في حينه نافذاً، لكن تبين لاحقاً أنه مخالف للدستور. فالإدارة، من جهة، تلتزم بتنفيذ القوانين طالما لم يصرح بعدم دستوريته، غير أن استمرار آثار تطبيقها بعد صدور الحكم بعدم الدستورية يفضي إلى نتائج تتعارض مع روح المشروعية ذاتها، التي تفترض وحدة النظام القانوني وخضوع جميع القواعد لأحكام الدستور.

وبذلك فإن تطبيق القوانين غير الدستورية ينتج مفارقة قانونية تتمثل في التزام الإدارة الشكلي بالمشروعية القانونية الظاهرة، مقابل انتهاكها للمشروعية الدستورية الحقيقية، مما يضعف الأساس الذي تقوم عليه شرعية أعمالها.

2.1.1.2- المساس بمبدأ الأمن القانوني:

يرتبط مبدأ الأمن القانوني بمفهوم الثقة المشروعة واستقرار المراكز القانونية للأفراد، وقد ذهب بعض الفقه إلى وصف الأمن القانوني أهم الأسس التي يقوم على بناء الدولة القانونية، حيث يعرف الأمن القانوني بأن: تكون القواعد القانونية مؤكدة ومحددة في تنظيمها للمراكز القانونية وأن تضمن تنظيم النتائج بحيث يستطيع كل فرد أن يتوقع هذه النتائج ويعتمد عليها، ويؤدي إلى إمكانية توقع الأفراد لنتائج أفعالهم سلفاً²⁴.

غير أن تطبيق الإدارة لقوانين يتبين لاحقاً عدم دستوريته يفضي إلى حالة من عدم اليقين القانوني، إذ يجد الأفراد أنفسهم أمام قرارات أو أوضاع قانونية بنيت على أساس نصوص لم تعد قائمة في النظام القانوني. وينعكس ذلك سلباً على استقرار العلاقات القانونية، سواء بالنسبة للأفراد الذين اكتسبوا حقوقاً أو تكبدوا التزامات في ظل تلك القوانين، أو بالنسبة للإدارة ذاتها التي تجد نفسها مطالبة بتصحيح أوضاع قانونية نشأت في ظل قاعدة زائلة. كما يؤدي هذا الاضطراب إلى إضعاف الثقة العامة في عدالة النظام القانوني وقدرته على تحقيق الأمن والاستقرار في المعاملات الإدارية. ورغم أن المشرع الفرنسي منح القضاء الدستوري سلطة تأجيل سريان آثار الأحكام الصادرة بعدم دستوريته لفترة زمنية مستقبلية، إلا أن غموض القواعد الدستورية التي تحكم هذه السلطة تجعل من الصعب تحديد الالتزامات الواقعة على عاتق الإدارة والجهات الأخرى الموجهة إليها القرارات الصادرة في المسألة الأولية الدستورية²⁵.

ومن ثم، فإن مسؤولية الإدارة عن تطبيق القوانين غير الدستورية تتجاوز مجرد مخالفة شكلية للقانون، لتصبح مسألة تمس جوهر دولة القانون، باعتبارها تخل بالانسجام الداخلي للنظام الدستوري وتؤدي إلى اهتزاز ثقة الأفراد في مشروعية السلطة العامة واستقرارها.

وبغية حماية الحقوق المكتسبة في ظل القوانين التي اعتبرت لاحقا غير دستورية، اتبعت بعض الأنظمة القانونية مبدأ إلغاء النصوص التشريعية التي يقضى بعدم دستورتها بأثر مباشر، حيث تعتبر أن الأحكام الصادرة عن المحاكم أو المجالس الدستورية تملك أثرا منشئا يفضي إلى إلغاء النص التشريعي المطعون فيه، ويعتد بهذا الإلغاء اعتبارا من تاريخ صدور الحكم أو نشره في الجريدة الرسمية²⁶.

ويقيد هذا الأثر المباشر بنطاق زمني مستقبلي، إذ لا يطبق بأثر رجعي، وذلك حفاظا على الاستقرار القانوني والثبات النسبي في المراكز القانونية القائمة، بما يعزز الثقة بين أطراف العلاقة القانونية ويدعم مبدأ الأمن القانوني. وقد أخذت بهذا التوجه عدة دول منها إسبانيا، النمسا، فرنسا، وبولندا، مع إقرار استثناءات محددة تراعي خصوصية كل نظام قانوني. ومن هذه الاستثناءات أن يقتصر أثر الحكم بعدم الدستورية على الحالة المعروضة أمام محكمة الموضوع التي أثير فيها الدفع، بحيث يُعتبر الحكم ذا أثر نسبي يضمن استفادة المدعي من نتيجته ويُكرس حقه في التقاضي. كما يجوز للمجالس أو المحاكم الدستورية، بموجب السلطة التقديرية المخولة لها، أن تؤخر سريان أثر الحكم إلى تاريخ لاحق، مراعاة لاعتبارات تتصل بالأمن القانوني، أو الصالح العام، أو مصلحة المتقاضين، أو لتجنب التأثير السلبي على التوازنات المالية العامة²⁷. وقد كرس الدستور الفرنسي هذا الخيار في المادة 62، التي تخول المجلس الدستوري سلطة تأجيل الإلغاء متى اقتضت الضرورة.

2.1.2- الانعكاسات على منظومة الحقوق والحريات العامة:

تشكل الحقوق والحريات العامة أحد المرتكزات الأساسية التي يعنى الدستور بكفالتها وتعزيزها، نظرا لما تمثله من ارتباط جوهري بكرامة الفرد وضمان حريته واستقلاله في مواجهة تعسف السلطات العامة. ومن ثم، يقتضي على جميع السلطات، بما في ذلك السلطة الإدارية، الالتزام بعدم المساس بهذه الحقوق إلا وفقا لنصوص قانونية تتوافق مع الضوابط الدستورية. غير أن الإشكال القانوني يثور على نحو جلي عندما تقوم الإدارة بتنفيذ قوانين يقضى لاحقا بعدم دستورتها، الأمر الذي يحدث خلافا واضحا في التوازن بين حماية النظام العام وصيانة حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية.

لا يقتصر أثر تطبيق الإدارة لقوانين يقضى لاحقا بعدم دستورتها على مجرد الإخلال بمبدأ المشروعية الشكلية، بل يمتد ليحدث مساسا جوهريا بمنظومة الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور. فعندما تباشر الإدارة إصدار قراراتها استنادا إلى نصوص يتبين لاحقا عدم دستورتها، فإنها قد تقيد من دون وجه حق جملة من الحقوق الأساسية. وتزداد حدة هذا الانتهاك حين يتأخر الكشف عن عدم دستورية هذه النصوص، مما يعني أن الأفراد قد خضعوا، خلال تلك الفترة، لقيود وأعباء غير مشروعة افتقرت إلى سند قانوني سليم.

ويثير تطبيق الإدارة لنصوص قانونية يقضى لاحقا بعدم دستورتها إشكاليات قانونية معقدة، لا سيما ما يتصل بمبدأ الأثر الرجعي لأحكام المحكمة الدستورية، ومدى ما يترتب على ذلك من بطلان للآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية الصادرة استنادا إلى تلك النصوص²⁸. فبينما يذهب رأي إلى ضرورة الامتناع

عن تطبيق النص فقط دون المساس بالأوضاع القانونية المستقرة، يطرح بالمقابل تساؤل حول مدى احترام مبدأ سمو الدستور إذا استمرت الإدارة في تنفيذ نص ثبت مخالفته له. وتتعمق هذه الإشكالية عند لجوء القاضي الدستوري إلى إرجاء آثار الحكم بعدم الدستورية لأجل معين، حفاظاً على استقرار المراكز القانونية أو المصلحة العامة، مما يبقي الإدارة ملزمة بتطبيق نص غير دستوري خلال الفترة الانتقالية، وهو ما يضعف من فعالية الحماية الدستورية للحقوق، وإن كان لا يُرتب مسؤولية قانونية على الإدارة، لكونها تظل ملتزمة بتطبيق نص قائم من الناحية الشكلية حتى حلول الأجل المقرر لإلغائه²⁹.

وقد واجه القضاء الدستوري المقارن هذه الإشكالية بطرائق متباينة. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، رغم أن المحكمة العليا استقرت في أحكام عديدة، على أن النصوص المخالفة للدستور تعد منعدمة من الناحية القانونية، ولا تترتب عليها حقوق أو التزامات وكأنها لم تصدر، إلا أنها لم تغفل في المقابل الأثر الواقعي لتلك النصوص، ولا سيما في الحالات التي استقر فيها الأفراد على أوضاع قانونية وحقوق مكتسبة نشأت في ظلها، مما دفعها إلى تقييد الأثر الرجعي في بعض الأحكام، مراعاة لمبدأ الأمن القانوني والاستقرار الاجتماعي³⁰.

أما في فرنسا فقد شهد نظام الرقابة الدستورية تحولاً نوعياً بعد اعتماد آلية "الدفع بعدم الدستورية" (QPC) عام 2008، التي منحت الأفراد لأول مرة حق الطعن في دستورية القوانين المطبقة عليهم أثناء القضايا، إذا كانت تمس حقوقاً أو حريات يضمنها الدستور. وتمكن هذه الآلية القضاء من إبطال نصوص غير دستورية حتى بعد بدء تطبيقها، مما يعزز حماية الحقوق ويحد من تطبيق قوانين غير مشروعة. ورغم أن قرارات المجلس الدستوري في هذا السياق تكون نافذة مباشرة، فإن أثرها الرجعي محدود للحفاظ على استقرار الأوضاع القانونية السابقة³¹. كما تلتزم الإدارة بوقف تطبيق النص فور صدور الحكم بعدم دستوريته، دون مسؤولية عن الأضرار السابقة طالما التزمت بالقانون القائم وقتها. ويوازن هذا النظام بين حماية الحقوق وضمان الأمن القانوني.

تفضي مسألة استمرار الإدارة في تطبيق قوانين يقضى لاحقاً بعدم دستوريتهما إلى آثار جوهرية تمس منظومة الحقوق والحريات العامة، إذ إن هذا التطبيق، وإن استند إلى قانون نافذ آنذاك، لا ينفصل عن نتائجه المباشرة على الضمانات الدستورية المقررة للأفراد. ففي حين تميل بعض النظم القانونية، كما في فرنسا، إلى إعفاء الإدارة من المسؤولية متى التزمت بمبدأ الشرعية الشكلية، فإن الاستمرار في تنفيذ نصوص فقدت لاحقاً مشروعيتها يعد تجاوزاً لحدود المشروعية الدستورية، ويثير مسؤولية الدولة عن الأضرار التي لحقت بالأفراد نتيجة المساس غير المشروع بحقوقهم. ومن ثم، فإن هذه الحالة تستدعي مراجعة شاملة للقرارات الإدارية التي بُنيت على تلك النصوص، بما يضمن حماية فعالة للحقوق والحريات ويعيد الاعتبار لمبدأ سمو الدستور.

2.2- دور القضاء الإداري في تفعيل مسؤولية الإدارة عن تنفيذ القوانين غير الدستورية تكريسا لحماية الحقوق والحريات العامة :

إن تطبيق الإدارة لقوانين غير دستورية لا يمس فقط سلامة تصرفاتها من منظور المشروعية، بل يمتد أثره إلى جوهر الأمن القانوني واستقرار النظام القانوني برمته، كما يؤثر تأثيراً مباشراً على حقوق الأفراد

وحرياتهم الأساسية. وهنا يبرز الدور المحوري للقضاء الإداري كضامنٍ لإعادة التوازن بين المبدئين، من خلال تصحيح الانحرافات التي تنتج عن تطبيق نصوص مخالفة للدستور. فالقاضي الإداري، من موقعه كحامٍ للشرعية الدستورية، يمارس القضاء الإداري رقابة مزدوجة، تتمثل من جهة في إلغاء القرارات الصادرة استناداً إلى نصوص غير دستورية، وذلك من خلال الإحالة إلى القضاء الدستوري وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 2009/1523 المتعلق بتطبيق المادة 61-1 من الدستور، ومن جهة أخرى في تعويض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة تطبيق تلك النصوص³².

ويتجلى دور القضاء الإداري الفرنسي، وعلى رأسه مجلس الدولة، في تكريس حماية الحقوق الدستورية من خلال تطوير مبدأ مسؤولية الدولة عن القوانين غير المشروعة أو غير الدستورية، عبر أحكامه الحديثة التي اعترفت بإمكانية مساءلة الدولة عن الأضرار الناجمة عن تطبيق قانون ثبت لاحقاً عدم دستوريته. وفي هذا السياق، تبرز أهمية الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، ولا سيما في قراراته الصادرة في 24 ديسمبر 2019 التي شكلت منعطفاً هاماً في مسار تأصيل مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن تطبيق قوانين غير دستورية. فقد أرست هذه القرارات مبدأ عاماً يقضي بإمكانية مساءلة الدولة على هذا الأساس، لكنها بالمقابل قيدت ذلك بشرط جوهري يتمثل في ضرورة وجود علاقة سببية مباشرة بين الحكم بعدم الدستورية والضرر المدعى به، مما يعكس رغبة القضاء الإداري في الموازنة بين حماية الحقوق الفردية من جهة، والحفاظ على استقرار النظام القانوني من جهة أخرى.

1.2.2- الاعتراف القضائي بالمبدئي بمسؤولية الدولة عن تطبيق قوانين غير دستورية:

أرست قرارات مجلس الدولة الصادرة سنة 2019 مبدأً قضائياً واضحاً مؤداه أن الدولة يمكن أن تسأل عن الأضرار التي تسببها للأفراد جراء تطبيق نصوص تشريعية تم إبطالها لاحقاً من قبل المجلس الدستوري لمخالفتها لأحكام الدستور، وهو ما يعد تكريساً واضحاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين، وتفعيلاً غير مباشر للرقابة على دستورية النصوص التشريعية من خلال آلية التعويض.

ويعد قرار Société Paris Clichy أبرز تجليات هذا الاتجاه، حيث أقر المجلس، من حيث المبدأ، إمكانية مساءلة الدولة وتعويض المتضررين نتيجة تنفيذ نص اعتبر لاحقاً غير دستوري³³. ويؤكد هذا الطرح انخراط القضاء الإداري في تطوير آليات حماية الحقوق والحريات العامة، من خلال تمكين الأفراد من المطالبة بالتعويض عن أضرار ناجمة عن أعمال إدارية تستند إلى نصوص فقدت مشروعيتها الدستورية.

2.2.2- اشتراط العلاقة السببية المباشرة كقيد على تفعيل المسؤولية:

رغم هذا الاعتراف المبدئي، فإن مجلس الدولة قد تبنى في هذه القرارات مقاربة حذرة وصارمة تجاه تفعيل مسؤولية الدولة، من خلال اشتراط تحقق علاقة سببية مباشرة بين عدم دستورية النص القانوني والضرر المزعوم.

ففي قراري Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren و M. B...، رفض المجلس طلبات التعويض على أساس أن الضرر لا يعود مباشرة إلى عدم دستورية النص، بل إلى عوامل أخرى، كاستمرار نفس الالتزام في اجتهادات قضائية لاحقة، أو إلى القيود التي فرضها قرار المجلس الدستوري ذاته بشأن الأثر الرجعي لحكمه³⁴.

وبذلك، يكون مجلس الدولة قد رسم حدوداً دقيقة لتفعيل المسؤولية، تجعل من دعوى التعويض آلية حماية انتقائية ومشروطة، تتطلب إثباتاً صارماً لعنصر السببية، مما يمنع الانزلاق نحو مساءلة عامة للدولة عن جميع الآثار القانونية التي ترتبت عن نصوص لاحقاً ثبت عدم دستورتيتها.

يتضح من خلال الممارسة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، أن القضاء الإداري يمثل حلقة وصل أساسية بين الشرعية الدستورية والمسؤولية الإدارية. فهو لا يقتصر على فحص مشروعية القرارات الإدارية من حيث الشكل والمضمون، بل يتدخل لضمان احترام الدستور في التطبيق العملي، سواء عبر الإلغاء أو التعويض. وقد أظهر مجلس الدولة الفرنسي كيف يمكن للقاضي الإداري، حتى في غياب اختصاص مباشر بالرقابة الدستورية، أن يساهم في حماية الحقوق والحريات عبر رقابة غير مباشرة فعالة وتفعيل آليات الإحالة الدستورية. غير أنه ورغم التطورات الهامة التي أرسى دعائمها مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، لا تزال بعض الإشكالات القانونية تحد من نطاق سلطته في تجاوز النصوص المخالفة للدستور، مما يحد بدوره من قدرته على ضمان الحماية الكاملة للحقوق والحريات الدستورية.

3.2.2- حدود سلطة القضاء الإداري في تقرير مسؤولية الإدارة عن تنفيذ قوانين مخالفة للدستور:

تثير مسؤولية الدولة عن تطبيق قوانين ثبت لاحقاً عدم دستورتيتها إشكالية قانونية دقيقة تتمثل في مدى إمكانية مساءلتها، ومدى توافر الشروط القانونية اللازمة لذلك، خاصة ما يرتبط بالضرر، والعلاقة السببية، وإثباتهما ضمن آجال التقادم المقررة. فعلى الرغم من أن المتضرر ليس ملزماً برفع دعوى دستورية مستقلة للمطالبة بالتعويض، بل يمكنه الاكتفاء بالاستناد إلى قرار المجلس الدستوري القاضي بعدم دستورية النص القانوني، فإن ذلك لا يعفيه من عبء إثبات باقي أركان المسؤولية، وعلى رأسها الضرر والسببية³⁵.

وقد كشفت القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بتاريخ 24 ديسمبر 2019 عن محدودية هذا المسار عملياً، وذلك بسبب التوجهات القضائية الصارمة التي تبناها مجلس الدولة، والتي ساهمت في تقليص نطاق تطبيق هذه المسؤولية، ما يعكس ما ذهب إليه الفقيه René Chapus في وصفه للمسؤولية المطلقة للدولة بأنها "منتج فاخر" لا يلجأ إليه إلا نادراً³⁶.

وبعد نظام التقادم من أبرز العوائق أمام المتضررين، إذ أن سريان أجله لا يربط بصور قرار بعدم الدستورية، وإنما بلحظة تحقق الضرر وعلم المتضرر به، ما يؤدي في كثير من الحالات إلى سقوط الحق في المطالبة بالتعويض بالتقادم، رغم وجود أساس دستوري يدعم هذا الحق. كما أن القضاء لا يقر بقيام مسؤولية الدولة تلقائياً بمجرد صدور حكم بعدم دستورية النص، بل يشترط وجود علاقة سببية مباشرة بين النص غير

الدستوري والضرر الواقع، وهو شرط غالبا ما يستخدم لنفي المسؤولية، لاسيما إذا تبين أن الضرر كان يمكن أن يحدث حتى في ظل قانون سليم دستوريا.

وفوق ذلك، فإن المجلس الدستوري يملك، استنادا إلى الفقرة الثانية من المادة 62 من الدستور، سلطة تقييد أو حتى نفي الآثار التعويضية لقراراته، عبر حصر نطاقها الزمني أو المادي، حماية لاستقرار النظام القانوني أو للمصلحة المالية للدولة، ما يشكل قيда إضافيا على تفعيل مسؤولية الإدارة، ويقلل من الأثر العملي لقرارات عدم الدستورية في مجال حماية الحقوق والحريات العامة.

وعليه ومن خلال ما سبق يتضح أن القضاء الإداري الفرنسي ساهم في ترسيخ توازن دقيق بين مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات الدستورية، من خلال تطويره لمفهوم مسؤولية الدولة عند تطبيق قوانين يتبين لاحقا عدم دستورتيتها. فرغم التزام الإدارة بتطبيق القوانين الصادرة عن البرلمان، إلا أن هذا لا يعفيها من المسؤولية إذا أدى التنفيذ إلى انتهاك الحقوق الدستورية للأفراد. وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية دعوى التعويض كوسيلة لحماية هذه الحقوق، مع وضع شروط دقيقة تضمن استقرار المعاملات القانونية. وبهذا برز القضاء الإداري كحارس غير مباشر للشرعية الدستورية، يمارس رقابة فعالة على احترام الدستور من خلال مساءلة الإدارة وتفعيل آليات الإحالة الدستورية، مما يعزز ضمانات الحماية لحقوق الأفراد في مواجهة التجاوزات التشريعية أو الإدارية.

الخاتمة:

يتضح من خلال هذه الدراسة أن مسؤولية الدولة عن تنفيذ القوانين التي قضى بعدم دستورتيتها تمثل إحدى الركائز الجوهرية لضمان سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات العامة. فرغم الاعتراف بهذه المسؤولية من حيث المبدأ، إلا أن تفعيلها يظل مقيدا بجملة من الضوابط الإجرائية والقضائية، وبالسلطة التقديرية الواسعة للمجلس الدستوري في تحديد نطاق وآثار قراراته. كما أن الإمكانية القانونية للمطالبة بالتعويض كثيرا ما تفرغ من مضمونها بسبب التفسيرات القضائية التي تقيد شروط تحقق المسؤولية ونطاقها. ومع ذلك، فإن هذه المسؤولية تظل قائمة كأداة قانونية مهمة في يد المتقاضين، تستلزم من الفقه والقضاء تطورا متواصلا يضمن التوازن بين حماية الحقوق الفردية ومقتضيات المصلحة العامة.

وتوصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- التزام الإدارة بتطبيق القوانين لا يعفيها من المسؤولية عندما يؤدي التنفيذ إلى انتهاك الحقوق الدستورية للأفراد.

- أسس القضاء الإداري الفرنسي من خلال اجتهاداته مبدأ مسؤولية الإدارة في حالات تطبيق قوانين غير دستورية، بما يضمن حماية فعالة للحقوق والحريات.

- لا يزال نطاق هذه المسؤولية محاطا بقيود قانونية وإجرائية تحول دون تفعيلها الكامل، خاصة في ظل السلطة التقديرية للمجلس الدستوري في تحديد آثار قراراته.
- تعد هذه المسؤولية أداة دستورية غير مباشرة لضمان احترام سمو الدستور، وتعكس دور القضاء الإداري كحارس للشرعية الدستورية وحامي للحقوق والحريات الأساسية.
- ومن التوصيات التي يمكن اقتراحها في هذا الإطار:
- ضرورة تعزيز الإطار التشريعي المنظم لمسؤولية الإدارة عن تطبيق القوانين غير الدستورية بما يضمن وضوح الأسس القانونية وشروط التعويض.
- تمكين القضاء الإداري من ممارسة رقابة أكثر فاعلية على تطبيق القوانين التي يُشك في دستورتها، دون الإخلال باستقرار المعاملات القانونية.
- توسيع نطاق التعويض ليشمل الأضرار الناجمة عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، تحقيقاً للعدالة الدستورية وحماية المتضررين.
- دعوة الفقه والقضاء إلى مواصلة تطوير نظرية المسؤولية الإدارية بما يعزز التوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ حماية الحقوق والحريات العامة.

الهوامش:

- ¹ أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج، الاستثناء الوارد على مبدأ المشروعية والرقابة القضائية عليه، المجلة القانونية لجامعة القاهرة، المجلد 14، العدد 7، نوفمبر 2022، ص 2217-2218.
- ² محمد مصباح محمد الناجي محمد، الأثر المؤجل للأحكام الصادرة بعدم الدستورية "دراسة تحليلية مقارنة في ضوء قضاء المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا المصرية"، المجلة القانونية الصادرة عن جامعة القاهرة، المجلد 19، العدد 3، 2024، ص 1697.
- ³ إيمان حسني نصر سالم، الأثر المترتب على الأحكام الصادرة بعدم دستورية القوانين واللوائح وفكرة الأمن القانوني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد 13، العدد 84، يونيو 2023، ص 112.
- ⁴ مفتاح إغنية محمد إغنية، تقييد آثار الحكم بعدم الدستورية حماية للأمن القانوني، مجلة الحق الصادرة عن جامعة بني وليد، العدد 8، يناير 2020، ص 118.
- ⁵ فضال جمال عبد الناصر، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 09، العدد 01، جوان 2023، ص 137.

⁶ Article 46 de la Constitution de la Ve République française du 4 octobre 1958, modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la République française, JORF n°0171 du 24 juillet 2008.

⁷ Rousseau, D. (2021). "The French Constitutional Council: Abstract and Concrete Review." International Journal of Constitutional Law, 19(4), 1454-1474.

⁸ Conseil d'État, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 14/05/2010, 312305, Publié au recueil Lebon.

⁹ Article 62" : Une décision déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être rendue ni exécutée.

Une décision déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est nulle et non avenue à compter de la date de son prononcé par le Conseil constitutionnel ou à une date ultérieure fixée par la décision précitée.

Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et les restrictions dans lesquelles les effets de cette décision peuvent être réexaminés..."

¹⁰ محمد ضياء رفاعي، رقابة الدستورية في النظامين الفرنسي والأمريكي (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جامعة الأزهر، العدد 42، يوليو 2023، ص 607.

¹¹ دعاء قاسم محيبس، الرقابة على دستورية القوانين في النظم السياسية المختلطة (فرنسا نموذجا بعد عام 2008)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، 2021، ص 102.

¹² Jeovan Silva et Tomas Aquino Guimaraes, Conflits et accords entre les agences de réglementation et les tribunaux : l'influence sur la gouvernance réglementaire, Revue Internationale des Sciences Administratives, vol 90, 2024, p 482.

¹³ خلاص مجلس الدولة الفرنسي في حكم دوشاتيليه، إلى عدم المسؤولية عن القوانين حتى لو سببت ضررا للأشخاص باعتبار أنها تعبر عن الإرادة السيادية للشعب، (CE, 11 janvier 1838, Duchâtellier, Lebon).

¹⁴ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها (دراسة مقارنة)، ط 1، مطبعة جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، 1999، ص 188.

¹⁵ CE, ass., 14/01/ 1938, Sté des produits laitiers La Fleurette.

¹⁶ CE, ass., 30/03/1966, Compagnie générale d'énergie radio-électrique.

¹⁷ Conseil d'État, Assemblée, 08/02/2007, 279522, Publié au recueil Lebon.

¹⁸ C A A de Paris, 3ème Chambre, du 8 octobre 2003, 02PA00651, inédit au recueil Lebon.

¹⁹ ابراهيم محمد حاجي، مسؤولية الدولة عن القوانين، مجلة الجامعة العراقية، العدد 64، الجزء 3، ص 359.

²⁰ CE, Ass., 24 décembre 2019, n° 425981, 425983, 428162.

²¹ Florence Chaltiel, La responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles, nouvelle étape dans la construction de l'État de droit (À propos de la décision du Conseil d'État du 24 décembre 2019), article Publié le 10/07/2020 sur le site: [https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/la-responsabilite-du-fait-des-lois-inconstitutionnelles-nouvelle-etape-dans-la-construction-de-letat-de-droit-a-propos-de-la-decision-du-conseil-detat-du-24-dec/#:~:text=C'est%20ce%20que%20l,lois%20en%20France%20\(II\).](https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/la-responsabilite-du-fait-des-lois-inconstitutionnelles-nouvelle-etape-dans-la-construction-de-letat-de-droit-a-propos-de-la-decision-du-conseil-detat-du-24-dec/#:~:text=C'est%20ce%20que%20l,lois%20en%20France%20(II).)

²² سعيد بن علي المعمرى ورضوان أحمد الحاف، مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 29، مارس 2022، ص 15.

²³ ثوميات حليلة السعدية وكريمة دوايسية، سلطة القاضي الدستوري بين دواعي التقييد وحماية المشروعية الدستورية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 1، 2025، ص 1026.

²⁴ إيمان حسني نصر سالم، المرجع السابق، ص 19.

²⁵ مفتاح إغنية محمد إغنية، المرجع السابق، ص 125.

²⁶ محمد مصباح محمد الناجي محمد، المرجع السابق، ص 1714.

²⁷ Olivier Rozenberg, Thomas Ehrhard, Marie-Alice Kernéis, Richard Kiss, Audrey de Montis. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? 2017, p87.

²⁸ ماهر البحيري، الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية وفلسفة التشريع في الحد من مداه، مقال منشور بتاريخ: 9 فبراير 2024 على الموقع: <https://alberonsy.com>، تاريخ الزيارة: 21 نوفمبر 2025 على الساعة: 21:30.

²⁹ شورش حسن عمر ولطيف مصطفى أمين، الموازنة بين أثر الحكم بعدم الدستورية والحقوق المكتسبة، - دراسة تحليلية مقارنة-، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 03، العدد 1، 2020، ص 434.

³⁰ محمد ضياء رفاعي، المرجع السابق، ص 630.

³¹ دعاء قاسم محيبس، المرجع السابق، ص 137-138.

³² Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, Journal officiel n° 0287 du 11 décembre 2009.

³³ Conseil d'État, Assemblée, 24/12/2019, 425981, Inédit au recueil Lebon.

³⁴ Conseil d'État, Assemblée, 24/12/2019, 425983, Publié au recueil Lebon.

Conseil d'État, Assemblée, 24/12/2019, 428162, Publié au recueil Lebon.

³⁵ Théo Ducharme, La responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles, un recours encore sous-exploité, Article publié le 09/09/2024 dans le site :

<https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/responsabilite-letat-fait-lois-inconstitutionnelles>.

³⁶ Fabrice Melleray, Le droit administratif de René Chapus, Méthodes du droit., Dalloz, 2021, p72.