التكييف القانوني لدعوى تجاوز حد السلطة

الأستاذ عادل بن عبد الله
أستاذ مساعد " أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمـــة:

كثيرا ما نجد عند إطلاعنا على بعض المراجع سواء العربية منها أو تلك المترجمة إلى اللغة العربية استعمالا لمصطلحي الإبطال والإلغاء عند الحديث عن دعوى تجاوز حد السلطة الموجهة ضد قرارات الإدارة. وهذا الأمر يثير تساؤلا هاما يحتاج الإجابة عنه لرفع اللبس.

ويزداد الأمر أهمية عندما نجد بأن المشرع يستعمل في تقنين الإجراءات المدنية الجديد مصطلح الإلغاء للدلالة على الدعوى الموجة ضد القرارات الإدارية التي تتجاوز القانون[1]، في حين يستعمل التقنين القديم الساري المفعول مصطلح الإبطال[2].

إذن، هل دعوى تجاوز حد السلطة دعوى إبطال القرار الإداري أو دعوى إلغاءه؟.

الحقيقة أن إعطاء وصف الإبطال أو وصف الإلغاء لدعوى تجاوز حد السلطة الموجهة ضد القرار الإداري ليس سيان من الناحية القانونية النظرية ويؤدي إلى نتائج مختلفة.

من هنا لا يمكن التغاضي عن سوء استعمال المصطلحات القانونية ويتعين بالنتيجة توضيح الأمر.

ارتأينا تقديم توضيح موجز في هذا الموضوع كمحاولة بسيطة إن لم تصب كانت سببا في فتح باب النقاش حول الموضوع في إطار المسعى العام الرامي إلى المعالجة الصحيحة للمسائل القانونية.

وسنحاول في هذا العرض إبراز أهمية ضبط المصطلحات وأوجه الاختلاف بين مسألة الإبطال والإلغاء وضرورة المعالجة الصحيحة للفكرة.

أهميـة ضبط المصطلحات القانونية:

في حقيقة الأمر، يعتبر القانون هو مجموعة من المصطلحات، أي شبكة من كلمات قانونية وكل مصطلح فيها يؤدي معنا محددا.

وإذا كان للفظ مفهوما خاصا به فإنه يتعين الحفاظ على الربط بين التعبير المستعمل والمفهوم الذي يعبر عنه. من هنا تبرر عملية التكييف كأداة لازمة لتسمية الأشياء بمسمياتها. لأن إضافة تعبير على فكرة ما يفيد ربطها بمفهوم محدد بالذات.

وإذا كان المدعى في الدعوى القضائية يعطي تكييفا لمطلبه فإن القاضي يكون ملزما بالوصف القانوني السليم.

فرجل القانوني معني بأن يضيف للأشياء وجهها القانوني الحقيقي وما يترتب عنه من نتائج قانونية. وهذا يكشف بأن التكييف مرتبط دائما بنتيجة قانونية متوخاة [3].

فإعطاء وصف عقار لمال معين إنما الهدف من وراءه تطبيق أحكام القانون المتعلقة بالعقار على ذلك المال في اكتسابه والتصرف فيه.

الإبطـال والإلغاء وفكرة التكييف:

نعلم بأن القانون المدني هو الشريعة العام لفروع القانون الأخرى. فالكثير من الأفكار القانونية الأساسية عالجها القانون المدني بوجه عام منها على سبيل المثال مسالة سريان القانون من حيث الزمان ومسألة بطلان التصرفات.

ولا يمكن هنا الاستغناء عن الفقه الذي يقوم بدور الدليل. أي استقبال القواعد القانونية وتقديم التحليل والنقد والتصنيف.

الإلغاء Abrogation**:** جاءت فكرة الإلغاء في أحكام المادة الثانية من التقنين المدني الجزائري التي كرست السريان الفوري للقوانين ومبدأ عدم رجعيتها.

فالقانون الجديد الذي يصدره المشرع ينظم بموجبه موضوعا سبق أن أقر له قواعد قانونية معينة لا يسري على المراكز القانونية والحقوق التي نشأت في ظل القانون القديم وطبقا للمعايير التي يفرضها.

ونستخلص من هذا بأن الإلغاء إنما هو تجريد القواعد القانونية من قوتها الإلزامية في المستقبل[4].

أما الكلمة المقابلة لمصلح الإلغاء في اللغة الفرنسية فهي Abrogation وهي المصطلح الذي نجد استعماله في التقنين المدني.

في كتاب المصطلحات القانونية للدالوز نجد أيضا استعمالا لمصطلح Abrogation مبينا مفهومه في مجال القانون الجنائي على سبيل المثال بالقول أن العقوبة لا تجد استمرارا في التطبيق على الفعل الذي شرعت لأجله، متى جرد ذلك الفعل من وصف الجريمة بموجب قانون لاحق على صدور الحكم به[5] .

إذن الإلغاء Abrogation هو حاجة قانونية أي حالة طبيعية أو صحية، مجازا، إن صح التعبير في القانون الذي يحتاج إلى التطور ليتلاءم مع المعطيات المستجدة.

فمعالجة مسألة بأحكام قانونية في زمن ما قد تصبح غير مناسبة أو غير صالحة بمرور الوقت وما يجلبه من ظروف جديدة تحتم تغيير القانون. وهذا ما يتطلب تدخلا قانونيا بوضع أحكام جديدة. وهذه الأخيرة تمر بالضرورة على مسلك إنهاء مفعول القواعد السابقة. أي إلغاء القانون القديم.

وبالتالي فإن الإلغاء هو عمل قانوني لتكييف قواعد القانون، وهذا التصرف يخضع أيضا لمبدأ عدم الرجعية.

ونجد أن أستاذ القانون الإداري البارز أحمد محيو في شرحه لأساليب زوال القرارات الإدارية بفعل الإدارة ذاتها أورد الإلغاء: الإلغاء هو إبطال العمل الإداري بالنسبة للمستقبل طبقا لقواعد توازي الأشكال[6].

ونستخلص أخيرا بأن العمل القانوني الذي يهدف إلى تغيير القواعد القانونية السارية بقواعد بديلة ينطبق عليه وصف الإلغاء Abrogation والنتيجة المتوخاة منه في هو تجريد القواعد القانونية القديمة من قوتها الإلزامية في المستقبل مع بقائها لحكم المراكز القانونية القديمة طبقا لقاعدة احترام الحقوق المكتسبة.

الإبطال Annulation: أورد المشرع الجزائري فكرة البطلان في التقنين المدني في باب التصرفات كنتيجة لمخالفة أحكام القانون المرعية، أو تجاوز الضوابط الموضوعة لمعالجة المسائل.

فنجد على سبيل المثال بطلان العقد لتخلف أحد أركانه أو بطلان التصرف لمخالفته مقتضيات القانون[7].

كما نجد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بطلان الإعمال الإجرائية لانعدام الأهلية[8].

أما عن أثر البطلان فإن المشرع قرر أساسا في القانون المدني إعادة الأطراف إلى الحالة التي كانوا عليها قبل التصرف الباطل أو المبطل[9].

في كتاب المصطلحات القانونية للدالوز نجد أيضا استعمالا لمصطلح Annulation مبينا مفهومه في النظرية العامة للقانون على أن بطلان هو الإزالة بأثر رجعي للتصرف القانوني نظارا لعد احترام أحد أركانه، سواء بإعفائهم من تنفيذه أو إجبارهم بأداء ما متبادلة[10] .

ولا يختلف الأمر في مجال القانون الإداري. الإبطال له أثر على مجمل القرار الإداري. أي يؤدي إلى إزالة القرار، وهذا الزوال مطلق وذو أثر رجعي. أي يعتبر القرار الإداري كأنه لم يكن أصلا، كأن لم يتخذ يوما. والإدارة مدعوة بالنتيجة لإزالة ومحو جميع أثاره [11].

ونفس المفهوم نجده في كتاب الأستاذ أحمد محيو المترجم إلى اللغة العربية. فعند تعرضه لحالة إزالة القرار الإداري بالطريق القضائي أورد بأن الأعمال الإدارية يمكن أن تلغى، والحديث هنا عن الإبطال، بقرار من القاضي وفي هذه الحالة تعتبر وكأنها لم توجد قط لأنها تختفي بالنسبة للماضي والمستقبل وهذا ما يسمى بالأثر الرجعي للإلغاء القضائي[12].

وبالتالي نستخلص بأن للإبطال أثر رجعي، أي محو كل أثر للتصرف بما في ذلك ما أنتجه في الماضي، على خلاف الإلغاء الذي هو عمل تسري عليه قاعدة عدم الرجعية، أي أن أثره يسري بالنسبة للمستقبل فقط.

وعليه فإن الفعل الذي يهدف إلى محو أثر التصرف في الماضي ووضع حد له في المستقبل ينطبق عليه وصف الإبطال Annulation وليس الإلغاء Abrogation .

دعوى تجاوز حد السلطة وتكييفها القانوني:

الدعوى الإدارية هي الوسيلة الطبيعية الموضوعة تحت تصرف المواطن لإعادة تقويم الأوضاع وتأمين احترام القانون من خلال اللجوء إلى القضاء. وتقابلها التظلمات الإدارية التي ترفع أمام الإدارة ذاتها ليفتح لها مجال مراجعة قراراتها بالإلغاء والسحب.

وبالتالي فإن دعوى تجاوز حد السلطة هي العمل الذي بموجبه يتمكن الشخص الذي له مصلحة من التمسك بإبطال عمل إداري أحادي الجانب أمام القاضي الإداري بسبب عدم شرعيته، أي مخالفته للقانون بوجه عام.

وعليه فالغاية من هذه الدعوى هو إلزام الإدارة حدود القانون، وهي مراجعة إبطال لأنه لا يمكن ترك عمل إداري مخالف للقانون ينتج أثارا قانونية على الأفراد. بعبير أدق تركه يولد نتائج في المنظومة القانونية للدولة. وهذا ما يفسر الطابع الموضوعي لدعوى تجاوز حد السلطة.

وقد كان مترجم كتاب القانون الإداري للأستاذ جورج فودال وبيار ديلفولفيه موفقا في تكييف دعوى تجاوز حد السلطة بأنها دعوى إبطال. فقد كان أكثر دقة. تحدث عن المنازعات القضائية لإبطال.وبين بأنه ينتج عنه الإبطال مفعولا جذريا في العمل المبطل، يزيله رجعيا. ذلك أن اللا قانونية التي تشوب العمل المبطل كانت موجودة منذ الأساس ومن المنطقي جدا أن يطال البطلان اللاقانونية العمل من أساسه[13].

من هنا يكون العمل الكفيل بإزالة عيب عدم الشرعية بأثر رجعي هو الإبطال، لأن التقيد بأحكام القانون مسألة متعلقة بدولة القانون. وبالنتيجة فإن دعوى تجاوز حد السلطة المبنية أو تأسس على انتهاك القانون أي تجاوز المنظومة القانونية هي دعوى إبطال القرار الإداري. وهي إجرائيا مسألة من النظام العام أي أنها موجودة حتى في غياب النص الصريح عليها لأن غايتها تأمين احترام القانون[14].

النتيجــة:

دعوى تجاوز حد السلطة المنازعة الإدارية الأكثر أصالة والمرتبطة بالجزاء الأكثر فعالية وهو الإبطال الرجعي ذي الأثر المطلق للقرارات الإدارية هي دعوى إبطال. يرفعها الشخص مطالبا القاضي الإداري بتقدير عدم شرعية القرار الإداري والحكم بإبطاله.

وبالرجوع لتقنين الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد أورد مصطلح الإلغاء للدلالة على الإبطال بدليل أن النص الفرنسي يتحدث عن الإبطال Annulation.

من هنا يتعين الإنتباه لهذه المسألة لأنه نظريا عندما يصدر حكم في دعوى تجاوز حد السلطة بإلغاء أو الإبطال تتميز النتائج القانونية وهذا أمر ليس بالبسيط بالنظر لقوة الشيء المقضي فيه التي يكتسبها الحكم. فالحكم بإلغاء القرار الإداري لا يلزم نظريا بإزالة أثره قبل تاريخ إلغاءه.

وبالتالي يتعين الاحتياط لظاهرة عدم الانسجام بين المصطلح المستعمل على الأشياء والمفهوم الذي يؤديه. وحتى وإن كنا عمليا نطبق أثر الإبطال على الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري فإن الأمر يحتاج إلى تصويب.

الهوامش:

(1) المادة 801، 901 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) المادة 7، 274 من القانون رقم 66-154 المؤرخ في 8 جويلية 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتم.

(3) التكييف هو إعطاء الوصف القانوني للمسائل المطروحة أو النزاعات تمهيدا لمعالجتها بالقانون. أي الانتقال من الواقع إلى القانون. إذن الهدف من التكييف هو إقحام الأشياء في لغة القانون باعتباره شبكة من الفئات القانونية.

(4) حبيب إبراهيم الخليلي. **المدخل للعلوم القانونية**. الجزائر: د م ج.ط 1993. ص 151.

(5) « Dr. Pén- Dans le nouveau code pénale. La peine cesse de recevoir exécution quand elle a été prononcée pour un fait qui, en vertu d'une loi postérieure au jugement, n'a plus le caractère d'une infraction pénal »

Raymond Guillien. Jean Vincen. **Termes juridiques**. Paris:Dalloz.10 E. P2.

(6) أحمد محيو.ترجمة محمد عرب صاصيلا. **محاضرات في المؤسسات الإدارية**. الجزائر: د م ج. ص 339.

(7) المادة 2/92 من التقنين المدني.

(8) المادة 64 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

(9) المادة 103 من التقنين المدني.

(10) « Dr.Gén- Anéantissement rétroactif d'un acte juridique, pour inobservation de ses conditions de formation , ayant pour effets soit de dispenser les parties de toute exécution, soit de les obliger à des restitutions réciproques »

Raymond Guillien. Jean Vincen. **Termes juridiques**. Op.cit. P39. (11) Jean Rivero. Jean Waline. **Droit administratif**. Paris:Dalloz.19 E. p256 Pierre Delvolvé. **le Droit administratif**. Paris:Dalloz. P120.

(12) أحمد محيو. **محاضرات في المؤسسات الإدارية**. مرجع سابق. ص 339. أحمد محيو. ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد. **المنازعات الإدارية**. الجزائر: د م ج. ط 1994. ص 199.

(13) جورج فودال. بيار ديلفولفيه. ترجمة منصور قاضي. **القانون الإداري**. لبنان: م ج د ن ت. ج 1. ط2001. ص 34.

(14) « L'acte annulé est réputé n'être jamais intervenu, il disparait de l'ordonnancement juridique et toutes les conséquences juridiques qu'il aurait pu entrainer du fait de son application au cours de l'instance contentieuse doivent elles mêmes être anéanties » Jacqueline Morand- Deviller. **cours de droit administratif**.Paris: Montchrestien.6 E. 1999.P702.