هل يجوز التصحيح التشريعي للقرار الإداري المخالف للدستور؟

تعليق على قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٩٧/٣٩٠ الصادر بتاريخ ١٩/١١/١٩٩٧

الدكتور عادل الطبطبائي
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

أولاً: المبدأ القانوني:

بتاريخ ١٩/١١/١٩٩٧ أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراره رقم ٩٧/٣٩٠ جاء فيه:

(أن المشرع يثبت له وحده حق تصحيح القرار الإداري تحقيقاً للمصلحة العامة، ولكن تحت تحفظ وجوب احترام الأحكام القضائية الحائزة لقوة الأمر المقضي، ومبدأ عدم رجعية الجرائم والعقوبات، بالإضافة إلى أن القرار محل التصحيح ينبغي ألا يتعارض مع أية قاعدة، أو مبدأ ذات قيمة دستورية، عدا أن يكون ذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة ذات القيمة الدستورية).

إن هذا القرار يجيز للمشرع أن يتدخل لتصحيح القرارات الإدارية غير المشروعة، حتى ولو كانت مخالفة للدستور، طالما أنها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ذات قيمة دستورية، فهل هذا جائز؟.

هذا ما نحاول أن نوضحه في تعليقنا:

ثانياً: التعليق:

الأصل أن تتوافق التصرفات القانونية الصادرة سواء من الأفراد أو الإدارة مع القوانين النافذة المفعول. أما إذا خالفتها، فإنها عرضة للحكم عليها بالبطلان سواء من قبل القضاء العادي الذي يتصدى لتصرفات الأفراد، أو من قبل القضاء الإداري الذي يقرر إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للنصوص القانونية النافذة المفعول والتي تعلوها في الدرجة.

إن مبدأ المشروعية لا يقتصر في حقيقة الأمر على تقرير حق القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وإنما يدخل ضمن المفهوم الواسع لهذا الاصطلاح كذلك حق القضاء العادي بإلغاء التصرفات القانونية للافراد المخالفة للقواعد القانونية المقررة.

ولكن المشرع قد يتدخل لأسباب يقدرها تعود في مجملها إما للمصلحة العامة[1]، أو لحماية مصالح بعض الفئات – لإضفاء الشرعية على هذه التصرفات، وجعلها مشروعة ونافذة المفعول، وذلك باتباعه عدة أساليب وطرق، منها أن يؤكد نفاذ هذه التصرفات والاعتداد بها دون أن يقرر في الوقت نفسه تعديل عدم مشروعيتها وجعلها مشروعة. وقد يتدخل ليقرر مشروعية هذه التصرفات وبذلك يختلف وصفها القانوني عن تلك التي قرر تأكيد نفاذها فحسب.

ولكن تدخل المشرع في المنازعات المعروضة على القضاء عن طريق التصحيح التشريعي لا يقتصر على تصحيح بعض التصرفات الفردية، وإنما يجد مجاله الخصب في القرارات الإدارية غير المشروعة، عندما يتدخل المشرع لتصحيحها للحيلولة دون إلغائها من قبل القضاء.

---

(١) انظر في ذلك:

- Conseil constitutionnel, 22\7\1980, D, 1981, P 357.
- Conseil constitutionnel, 24\7\1985, R.D.P, 1986, P 395.
- Conseil constitutionnel, 26\6\1987, R.D.P, 1987, P 399.

ويعرّف البعض التصحيح التشريعي للقرارات الإدارية بأنه إجراء يقصد به المشرع منع القضاء من إلغاء القرار الإداري بسبب عيب معين أو لأي سبب آخر، أو أنه الإجراء الذي يجعل المشرع بموجبه القرار الإداري ساري المفعول، وذلك بإعادة إدخاله في النظام القانوني، بعد أن كان قد ألغيّ أو جرد من فاعليته(١).

ويعرّف البعض الآخر التصحيح التشريعي للقرارات الإدارية بالقول إنه يفترض تدخل المشرع بعد صدور قرار إداري، ويقرر سريانه أو سريان بعض آثاره، ويكون موضوعه ومن نتيجته منع القضاء من رقابة سلامته، أو إزالة النتائج المترتبة على هذه الرقابة إن حدثت(٢).

ويتضح من التعريفين السابقين مدى الاختلاف بينهما، فالتعريف الأول يبرز آثار التصحيح، أما التعريف الثاني فيشمل مضمون التصحيح بالإضافة إلى الآثار الناجمة عنه(٣).

ويتميز التصحيح التشريعي بأن له أثراً رجعياً يمتد إلى تاريخ صدور القرار غير المشروع، ولكنه لا يطهر القرار من العيب أو العيوب التي تعتريه، وإنما يهدف المشرع من وراء تدخله إلى تأكيد سريان القرار. وبعبارة أخرى، إن التصحيح التشريعي يعني أن القرار الإداري يجب أن يطبق من تاريخ صدوره على الرغم من عدم مشروعيته أو إلغائه، فدور المشرع يقتصر على مجرد خلق السند القانوني لتطبيق القرار، دون إزالة سبب عدم مشروعيته الذي كان سيؤدي إلى إلغائه من قبل القضاء لولا تدخل المشرع لمصلحته.

إن تدخل المشرع عن طريق التصحيح التشريعي لا يهدف في حقيقة

---

(١) انظر في ذلك: Lesage, (M): Les interventions du législateur dans le Foncutionnement de la Justice, Paris, 1960, P305.

(٢) انظر في هذا التعريف: Auby (j.M): sur une pratique excessive: les validation legislatives, prospectif, 1977, N, 3-4, P1O.

(٣) انظر في ذلك: الدكتور محمد عبداللطيف، التصحيح التشريعي، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص ٥٢.

الأمر إلى جعل القرار الإداري مشروعاً وفقا للقوانين التي كانت نافذة وقت صدوره، أو تلك التي يفترض أنها كانت قائمة في ذلك التاريخ – بل يقتصر دور المشرع على تقرير سريان القرار وانتمائه إلى النظام القانوني، فالتصحيح التشريعي يتضمن في حقيقته خطابا إلى المحاكم والمتقاضين بعدم إلغاء القرار الإداري غير المشروع، ولا سيما إذا تم قبل أن يفصل القاضي في النزاع، وهذا الخطاب في حقيقته ومرماه ليس إلا حظراً بإلغاء القرار، وهذا الحظر تختلف أهميته بحسب ما إذا كان المشرع أراد منع إلغاء القرار لسبب معين، أو لأي سبب[١].

فإذا كان لسبب معين، فإن تدخل المشرع لتصحيح هذا العيب لا يحول دون إلغاء القرار لسبب أو لأسباب أخرى غير تلك التي تدخل المشرع من أجلها. أما إذا كان تدخل المشرع لمنع إلغاء القرار لأي سبب من الأسباب، امتنع على القاضي إلغاء القرار في هذه الحالة، ولم يبق أمامه سوى أن يقرر أن مخاصمة القرار لم تعد قائمة بسبب تدخل المشرع.

ولقد سبق للمجلس الدستوري أن أقر مبدأ التصحيح التشريعي، ولكنه يحرص كذلك وهو يقر هذا المبدأ، على تأكيد بعض المبادئ الأساسية الأخرى، وهي:

١ – أن المشرع وحده يملك القيام بعملية تصحيح القرار الإداري غير المشروع.

٢ – وأنه لا يمكن للمشرع أن يقوم بذلك إلا تحقيقا للمصلحة العامة.

٣ – وأن على المشرع، وهو يقوم بالتصحيح احترام الأحكام القضائية الحائزة لقوة الأمر المقضي.

٤ – وأن على المشرع أن يحترم مبدأ عدم رجعية الجرائم والعقوبات.

ولكن المجلس الدستوري وبعد أن أكد المبادئ السابقة في قراره الجديد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١١/١٩[٢]، أضاف بعداً جديداً في قراره، عندما قرر

---

(١) انظر في ذلك: Lesage, Op c.it, P 117.

(٢) انظر: Conseil constitutionnel, Décision, N97-390Dc, 19\11\1997, R.D.P, N5, 1998, P33 ets.

أن القرار محل التصحيح لا يجوز أن يتعارض مع أي مبدأ أو قاعدة يقررها الدستور. وإذا كان هذا أمراً عادياً وطبيعياً، إلا أن الأمر غير العادي، وغير الطبيعي، أن يقرر المجلس أن هناك استثناء واحداً يرد على هذه القاعدة وهو أنه يجوز للمشرع أن يصحح القرار الإداري المعيب إذا كان هدفه تحقيق المصلحة العامة التي لها قيمة دستورية.

«L'acte valide ne doit contrevenir à acune regle, ni à acune principe constitutionnel, Sauf à ce que le but d'intert général visé par la Validation soit lui-meme de valeur constitutionnel».

ولا شك أن هذا الاتجاه محل نظر، فإذا كان المشرع لا يمكنه أن يصحح قرارا إدارياً يخالف أحد نصوص الدستور، إلا أنه بنظر المجلس الدستوري يمكنه ذلك إذا كان التصحيح يتم باسم المصلحة العامة ذات القيمة الدستورية. ولكن السؤال متى تعتبر المصلحة العامة ذات قيمة دستورية، ومتى لا تعتبر كذلك، فهل يمكن للمشرع أن يصحح قراراً إداريا يخالف مبدأ المساواة بحجة أن التصحيح التشريعي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ذات قيمة دستورية. وهذا يعني بكل بساطة أنه يمكن إزالة كل حالات عدم الدستورية استناداً إلى هذه الحجة[١].

ويبرر البعض هذا الاتجاه بالقول، إن القرار الجديد للمجلس الدستوري صدر بشأن قانون يصحح قرارات إدارية ضريبية، وإن المجلس الدستوري لا يزال يرى أن القضاء الإداري لا يتفق معه حول فكرته بشأن مبدأ المساواة في المجال المالي، ولذلك عمد المجلس إلى الاحتفاظ بحقه بقبول التصحيح التشريعي للقرارات الإدارية الخاصة بفرض الضرائب، عندما يقرر القضاء الإداري بطلان المداولات التي أدت إلى صدورها[٢].

---

(١) انظر في ذلك: Français Luchaire, le conseil constitutionnel et les lois de validation, chronique de fond, R.D.P., N 1, 1998, p 24 ets.

(٢) انظر في ذلك: Français Luchaire, Op. Cit., P 227.

والواقع أن الاتجاه الجديد للمجلس الدستوري محل نظر، إذ كيف يمكن القبول بأن تشريعاً صادرا من المشرع العادي يمكنه أن يقرر شرعية قرارات إدارية مخالفة للدستور بحجة أن هدف المشرع العادي، في هذه الحالة، هو تحقيق المصلحة العامة ذات القيمة الدستورية. فهل يملك المشرع العادي أصلاً أن يخالف أحكام الدستور، لكي يمكن الاعتراف له بتصحيح قرارات إدارية مخالفة للدستور؟

فإذا كنا لا نختلف بشأن أن هدف المشرع دائماً هو تحقيق المصلحة العامة، فإذا ما تنكب عنها لتحقيق مصلحة أخرى كان مسلكه معيبا بعيب الانحراف بالسلطة، إلا أننا لا يمكن أن نفهم كيف تكون لهذه المصلحة قيمة دستورية في بعض الأحيان، وليس لها القيمة ذاتها في أحيان أخرى. كما أنه لا يمكن وضع معيار منضبط للتمييز بين هاتين الحالتين لكي نتوصل إلى سلامة قانون التصحيح التشريعي لقرار إداري مخالف للدستور، أو عدم سلامته.

وأخيراً يرى البعض أن هذا القرار يفتح الباب أمام المجلس الدستوري للرقابة على دستورية القرار الإداري بمناسبة فحص قانون التصحيح، وإذا كانت هذه الرقابة ستبقى دون شك استثنائية، إلا أنها تكون امتداداً جديداً لنطاق اختصاص المجلس الدستوري[1].

(١) انظر في ذلك: Dominique Rousseau, chronique de Jurisprudence constitutionnel 1996 - 1997, R.D.P., N 1, 1998, P 36 ets.