تاريخ الإرسال: 2015/09/23 - تاريخ القبول للنشر: 2015/11/23 تاريخ النشر: 2015/12/28

الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية

قزران مصطفى

المركز الجامعي « تيسمسيلت»

مقدمة

لا تتقيد القرارات الإدارية كقاعدة عامة بشكل معين تصدر فيه، فهي تعبير عن إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة، بغية إحداث مركز قانوني، في أي صورة كان ذلك التعبير،ولكن قد يتطلب القانون اتخاذ إجراءات معينة أو إتباع أشكال خاصة عند إصدار قرار إداري معين، كأن يستوجب إجراء تحقيق أو استشارة هيئة خاصة قبل إدارة القرار، أو أن يكون القرار بناء على اقتراح جهة معينة، أو أن يكون مسبباً، وهذه الشكليات تكون ضمانة لإصدار قرارات سليمة، بغية تحقيق حسن سير المرافق العامة. وضمان الدقة والسلامة في أعمالها وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وتسرعها في إصدار القرار.

وعلى الرغم من الأصل العام هو عدم تقيد الإدارة حال إصدارها لقراراتها بشكل معين أو بإجراءات خاصة، إلا أنه كاستثناء من هذا الأصل العام قد يلزم المشرع الإدارة حال إصدارها لقرار ما إن تصدره في شكل يحدده، وخروج الإدارة عن إرادة المشرع في هذا الشأن يجعل قرارها مفتقدا لركن الشكل، الأمر الذي يجعله عرضة لإلغائه لكونه قراراً باطلاً.أو قابلا للإبطال ومن ثم توجب الوقوف على ابرز الإشكالات المتعلقة بتوافر عنصر الشكل في القرارات الإدارية، ولذلك فالإشكالية التي تتداعى منطقيا :

ما هي الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية ؟

وللإجابة عن هاته الإشكالية نقترح الخطة الآتية المكونة من ثلاث مباحث يتناول المبحث الأول أهم مصادر الشكل الأصلية منها والاحتياطية في حين يتعرض المبحث الثاني لتبيان الأشكال الجوهرية وتمييزها عن الأشكال الثانوية أما المبحث الأخير فيتم فيه استعراض حالات عدم تأثر القرار الإداري بتخلف عنصر الشكل.

المبحث الأول : مصادر الشكل في القرار الإداري

الأصل أن الإدارة وهي بصدد إصدار قراراتها غيرملزمة بشكل معين فقد تكون تلك القرارات شفوية أو مكتوبة، كما تصدر بصورة صريحة فقد نستفاد ضمناً بمضي مدة حددها المشرع على تقديم صاحب الشأن لطلب أو تظلم دون أن يتلقى رد الإدارة عليه .

إلا أنه استثناءا من هذا الأصل العام إذا نص القانون أو مبادئه العامة على تطلب أن يسبق صدور القرار إجراء ما كالتحقيق بالنسبة للقرارات التأديبية أو الاستشارة بالنسبة للقرارات ذات الطبيعة التخصصية، فإنه يتعين أن يحترم القرار هذا الشكل وإلا عد قراراً باطلاً .

فمصدر الإلزام بقواعد الشكل يتمثل في القانون أو مبادئه العامة التي استقر القضاء على تطبيقها.[1]

المطلب الأول : المصادر الأصلية للشكل في القرارات الإدارية

الأصل ألا يخضع إصدار القرار الإداري لشكل معين، حيث يكون للإدارة سلطة تقديرية في التعبير عن إرادتها فيما تصدره من قرارات إدارية، يستوي في ذلك أن يكون ذلك التعبير عن الإدارة مكتوباً أو شفوياً صريحاً أو ضمنياً مسبباً أو غير مسبب، وسواء تم التعبير عن الإدارة بصورة إيجابية أو سلبية بأن تلتزم الإدارة الصمت بعدم الرد على الطالب المقدم إليها،إلا أنه إستثناء من هذا الأصل، فإن الإدارة قد تكون ملزمة تشريعياً بإصدار قراراها بشكل معين وهنا يكون قرارها مشوباً بعيب في شكل إصداره حال تجاهلها لهذا الشكل.[2]ويعد التشريع بمختلف درجاته الدستوري والعادي مصدراً هاما تستقى منه الإدارة شكل ما يصدر عنها من قرارات بحيث تبطل تلك القرارات إذا صدرت مخالفة للشكل الذي تطلبه القانون، والذي قصد به حسن إصدار القرار وخلوه من التسرع أو الإخلال بضمانات الأفراد، وتتمثل في مختلف القواعد القانونية التي تلزم الإدارة بإتباع الأصول والتروي وعدم التسرع في اتخاذ قرارات خاطئة'أي أنه يعصم الإدارة من مخاطر التسرع وتدفعها إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة.[3].

وليس المقصود بالقانون هنا معناه الضيق أي ما يصدر عن البرلمان من قواعد قانونية، ولكن يعتمد هذا المعنى ليشمل ما تصدره السلطة التنفيذية من لوائح4، فعلى سبيل المثال لا الحصر أنه باستقراء مواد القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري الذي يعد مجالا خصبا لتتبع أثار الشكلية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الرئاسية على المستقبل الوظيفي للموظف5 نجد أن القانون قيد سلطة إصداره بشكلين أولهما سابق لإصدار القرار وهو التحقيق سواء كان مكتوباً أو شفوياً على حسب الأحوال وثانيهما متصل بمضمون القرار ومعاصر لإصداره وهو التسبيب أي بيان مبررات إصدار القرار المتمثلة في أسانيد إصداره .

ونظراً لأن الشكلين يشكل كل منهما ضمانة واجبة التوافر بالنسبة للفرد محل القرار التأديبي فإن تخلف أي منهما يؤدي إلى بطلان هذا القرار.[6]

المطلب الثاني : المصادر الإحتياطية لشكل في القرار الإداري

تشكل المبادئ العامة للقانون روح التشريع المستقاة من أحكام القضاء، ومن ثم فهذه المبادئ وإن كانت ليست قواعد قانونية مقننة، إلا أنها تتخذ حكم تلك القواعد، حيث استنبطها القضاء منها.وترتيباً على ما تقدم فإن المبادئ العامة للقانون تلعب نفس الدور الذي يلعبه القانون في مجال الشكل القرارات الإدارية، بحيث إذا ما تطلبت تلك المبادئ شكلاً معيناً لإصدار قرار ما أصبحت الإدارة ملزمة بهذا الشكل كشرط لصحة قرارها .

ومن المبادئ العامة للقانون الملزمة للإدارة كشكل التعقيب على القرارات الإدارية بالسحب أو الإلغاء، أنه إذا صدر قرار بناء على شكل معين، فيجب عند التعقيب عليه بالسحب أو الإلغاء اتباع ذات الشكل، إلا إذا كان المشرع قد نظم لهذا التعقيب أسلوباً يخالف أسلوب إصداره، أو كانت حكمة الشكل تتوافر عند الإصدار دون التعقيب، كما في حالة التحقيق الذي يعد إجراءً جوهرياً يتعين احترامه قبل توقيع الجزاء، ولا ضرورة له عند سحبه لانتفاء حكمته .

فإذا قامت الإدارة بسحب قرار دون اتباع الشكل الذي صدر به – خارج نطاق الاستثنائين السابقين – كان قرارها في هذا الشأن معيباً في شكله الذي أوجبته المبادئ العامة للقانون، الأمر الذي يوصمه بالبطلان حيث يكون بوسع صاحب الشأن إقامة دعوىبإلغائه[7]، والأشكال التي تفرضها المبادئ العامة للقانون على الإدارة لإتخاذ بعض القرارات الإدارية تكون لها نفس درجة الإلزام للشكل الذي قرره القانون، ذلك لأن القانون وإن كان ينطوي على نص التشريع فإن مبادئه العامة تمثل روح التشريع التي استخلصها القضاء من صريح نصوصه.[8]

ووفقاً لمبدأ توازى الأشكال فإنه إذا صدر قرار إداري بناء على شكل معين فيكون هذا الشكل هو الواجب الإتباع حال تعقيب الإدارة على ذلك القرار سحباً أو إلغاءً إلا إذا كانت حكمة الشكل تتوافر عند إصدار القرار دون التعقيب عليه، كما في حالة التحقيق الإداري والذي يعد إجراءً جوهرياً واجب الإحترام قبل الإصدار القرار التأديبي إلا أنه لا ضرورة له عند سحبه لانتفاء حكمته.[9]

المبحث الثاني : صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري

مادام تخلف الشكل يؤدي إلى بطلان القرار الإداري لكونه معيباً في شكله، فإن الأمر يقتضى ضرورة معرفة أوضاع الشكل والإجراءات في تلك القرارات، حتى يمكن القول بأن إغفال أي منها عن إهمال أو عمد يؤدي إلى بطلان القرار.

وإذا كانت القاعدة أن مخالفة الشكل أو الإجراءات تؤدي إلى بطلان القرار الإداري دون حاجة إلى نص، فإن مجلس الدولة سواء في فرنسا أو في مصر لم يطبق تلك القاعدة على إطلاقها، وحتى لا تغرق الإدارة في طوفان الشكليات، ولا سيما إذا كانت مصلحة الأفراد لم تمس لعدم مراعاة تلك الشكليات.فمخالفة الشكل أو الإجراءات المطلوبة لصدور قرار إداري معين، لا تؤدي دائما إلى إلغائه، وإنما يميز القضاء الإداري في هذا المجال بين نوعين من المخالفة.

النوع الأول: مخالفة الشكليات الجوهرية وهذه تعيب القرار الإداري. وتؤدي إلى عدم مشروعيه وإلغائه.

النوع الثاني: مخالفة الشكليات غير الجوهرية. وهذه لا تعيب القرار الإداري. ولا تجعله مستحقا للإلغاء.[10]

المطلب الأول : الأشكال الجوهرية في القرار الإداري

إذا كان تخلف الشكل الجوهري يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، فإن تحديد متى يكون الشكل المتطلب توافره في هذا القرار الإداري جوهرياً أمر واجب التحديد ،وعليه يكون الشكل في القرار الإداري جوهريا، إذا اعتبره القانون الذي أوجبه كذلك، بأن نص على ضرورة إستيفائه بنص أمر مقرراً البطلان كجزاء لتخلفه.حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الشأن إلى أن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلى إلا إذا كان القانون قد نص على البطلان عند إغفال هذا الإجراء.[11]والشكل الجوهري ليس له هذه الصفة باستمرار، وإنما تختلف صفته باختلاف الظروف والأوضاع، الأمر الذي يتعين معه فحص كل حالة على حده. لتبيان ما إذا كان عدم إتباع الشكل قد أثر على القرار الإداري.[21]

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في هذا الشأن إلى الربط بين جوهرية الشكل في القرار الإداري بدرجة جسامة النتيجة المترتبة على تخلف الشكل الذي تجاهلته الإدارة، ومن ثم يعد الشكل جوهريا إذا كان جسيما بحيث يؤدي تجنبه إلى التأثير في القرار وتغيير مضمونه، أما إذا لم يؤدي تخلف الشكل إلى احداث تلك النتيجة عد شكلا ثانوياً ويخضع تقدير ما إذا كان الشكل المختلف جوهرياً أو ثانوياً لتقدير القاضي، حيث يحدد ذلك حسب الحالة المعروضة عليه

ومن استقراء أحكام القضاء الإداري، استقر الفقه على أن الإجراء أو الشكل الذي يستلزمه القانون يكون جوهرياً في الحالات الآتية :[13]

1/إذا وصفه القانون صراحة بأنه جوهري أو ما يفيد ذلك .

2/ إذا رتب القانون البطلان كجزاء على مخالفة الشكل أو الإجراء.

3/ إذا كان الإجراء أو الشكل أو الشكل جوهرياً في ذاته أو بطبيعته، وهو ما يتحقق في الحالات الآتية :

أ/إذا كان من شأن الشكل أو الإجراء التأثير على مسلك الإدارة. وهي تحدد مضمون القرار.

ب/إذا كان الشكل أو الإجراء مقرراً لحماية مصالح المخاطبين بأحكام القرار.

ج/ إذا كان من شأن الشكل أو الإجراء التأثير على ضمانات الأفراد تجاه الإدارة.

المطلب الثاني : الأشكال الثانوية في القرار الإداري

الشكل الثانوي في القرار الإداري هو شكل لا يؤثر غيابه في مضمون القرار، أي أن القرار كان سيصدر بنفس المضمون لو اتبعت الإدارة الشكل الذي أغفلته.

وإذا كان تخلف الشكل الجوهري يؤدي إلى بطلان القرار الإداري الذي خلا منه رغم إلزام القانون جهة إصدار القرار باتباعه، فإن الأمر على العكس من ذلك بالنسبة للشكل الثانوي الذي لا يؤثر غيابه على صحة القرار الإداري، حيث أن اتباع هذا الشكل متروك لموائمات الإدارة في ضوء ظروف الحال.[14]

تتمثل الأشكال الثانوية في تلك الشكليات التي لم يوجب القانون مراعاتها واحترامها، ولم يرتب البطلان على مخالفتها من جانب الإدارة، وكذلك الأشكال التي لا تؤثر على مضمون القرار ومحتواه بحيث لا ينتج عن مخالفتها أي تغيير في محتوى القرار الإداري.

وعموماً فإن مسألة التفرقة بين الشكل الجوهر والشكل غير الجوهري تعتبر تقديرية يفصل فيها القضاء حسب ظروف كل حالة على حدة، على أنه يستفاد من بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي أن الشكل الجوهري هو الذي إذا أهملته الإدارة لقلل من الضمانات التي تكفل الحقوق الأفراد، أو الذي إذا ترسمت خطاه الإدارة لعدل في القرار الإداري. فلا يصدر على النحو الذي صدر به.[15]

المبحث الثالث : حالات عدم تأثر مشروعية القرار الإداري بتخلف الشكل

الأصل أن افتقاد القرار الإداري لشكل ما استوجب القانون توافره يؤدي إلى بطلانه، إلا أن إعمال هذا المبدأ على إطلاقه من شأنه عدم تمكين الإدارة من أداء دورها على نحو ما ينبغي، لأجل ذلك أثيرت بعض الحالات التي بتوافر أي منها ينتقل القرار المشوب بعيب الشكل إلى مصاف القرارات المشروعة .

المطلب الأول : الاستثناءات الواردة بحكم الفقه والقضاء الاداريين

الفرع الأول : الاستيفاء اللاحق للشكل :

ذهب بعض الفقه إلى أنه بإمكان الإدارة مصدرة القرار أن تصححه بإجراء لاحق بعد إصدارها له تتدارك به الشكل الذي أهملته حين إصدارها للقرار توقيا لإلغائه. وذهب هذا الفقه إلى أن جواز تدارك الشكل الناقص مشروط بألا يكون من شأن هذا التدارك التأثير بصورة ما في مضمون القرار أو ملائمة إصداره.[16]

وقد رفض البعض الآخر من الفقه فكرة التصحيح اللاحق لعيب الشكل في القرار الإداري استناداً لما فيه من مخالفة

للهدف الذي شرع الشكل لأجل تحقيقه، وإن كان هذا الرأي قد أجاز التصحيح اللاحق لما وقع في القرار من أخطاء مادية حيث لا يؤثر مثل هذا التصحيح في مضمون القرار وفحواه.[17]

وهذا الاتجاه يؤيده د.عبد العزيز منعم حيث أنٍ في اجازة هذا الإجراء عدم اكتراث الإدارة باستيفاء الشكل الذي أوجب القانون توافره في القرار الإداري اعتماداً منها على أن بوسعها تدارك هذا الشكل مستقبلاً .

الفرع الثاني : الظروف الإستثنائية

نكون في إطار ظروف استثنائية إذا ما هدد المصلحة العامة خطراً جسيماً، أعاق المرافق العامة عن أداء بدورها، بحيث يتعذر دفع هذا الخطر في ضوء قواعد المشروعية العادية لتعذر اتباعها، أو لعدم كفايتها.

وهذه الظروف تبرر الخروج على قواعد المشروعية المطبقة في الظروف العادية، حيث أننا هنا لسنا بصدد ظروف عادية وإنما أمام ظروف استثنائية، في ظلها يتسع نطاق المشروعية ليصبحٍ أكثر مرونة حتى يتلاءم معها، فما يخرج من أعمال الإدارة عن إطار المشروعية في الظروف العادية، يعد مشروعاً في ظل الظروف الاستثنائية .

ويمتد أثر الظروف الاستثنائية ليشملٍ مجال والإجراءات في القرارات الإدارية، فإذا ما أغفلتها الإدارة تحت وطأة تلك الظروف عد قرارها رغم ذلك صحيحاً، على الرغم من أنه يكون باطلا إذا ما شابه هذا القصور الشكلى في الظروف العادية.

الفرع الثالث : قبول صاحب الشأن

رفض بعض الفقه قبول صاحب الشأن للقرار كمبرر لصحته رغم ما شابه من عيبٍ شكلى، حتى ولو كان هذا الشكل قد تقرر لمصلحته، حيث أن الشكل مقرر لصالح الأفراد والمصلحة العامة معاً، ومنٍ ثم فلا تأثير لتنازل صاحب الشأن عن الشكل الذي قرره القانون لمصلحته على صحة القرار الإداري والذي يظل قراراً باطلاً رغم هذا التنازل.[18]

أما إذا كانت الشكليات مقررة لصالح الأفراد، وكان من شأن التزامها إمكان صدور قرار مخالف للذي صدر دون مراعاتها، فإنها تعتبر من الأوضاع الجوهرية، التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري.[19]

بينما ذهب البعض الآخر من الفقه إلى إجازة تصحيح القرار المشوب بعيب الشكل، إذا كان هذا الشكل مقرراً لمصلحة المخاطب بالقرار، في حالة تنازله عنه بصورة صريحة وبرضى سليم مع إدراكه لوجود هذا العيب الشكلى بالقرار وإدراكه للآثار الناجمة عن عدم استيفائه.

إلا أن هذا الرأي وضع قيوداً لصحة القرار المشوب بعيب الشكل إذا ما تنازل عن التمسك به صاحب الشأن تتمثل في ألا يكون الشكل المقرر من النظام العام وألا يكون شكلاً جوهرياً، إضافة إلى أنه يتعين ألا يكون المشرع قد قرر البطلان جزاء لعدم اتباعه.[20]

الفرع الرابع : تحقق الغرض من الشكل

إن الشكل في القرار الإداري ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غاية هي حمل الإدارة على التروي قبل إصدار قرارها، وضمانة لأن يصدر هذا القرار في صورة تتحققٍ معها الغاية من إصداره، فإذا تحققت الغاية من تطلب الشكل فلا محل لإبطال القرار الإداري، رغم صدوره خلواً منه.

وقد قضي في هذا الشأن بجواز الاكتفاء بالتحقيق الجنائي إذا كان يغني عن التحقيق الإداري في كشف حقيقة الاتهام، حيث يمكن أي يصدر قرار دون إجراء تحقيق إداري رغم أهمية هذا الشكل قبل إصدار قرار الجزاء، حيث أن الهدف من التحقيق الإداري كفالة حق العامل في الدفاع عن نفسه، فإذا ما أتيحت له هذه الضمانة أمام النيابة العامة، فلا ضرورة لتكرارها أمام جهة التحقيق الرئاسي.[21]

ولاشك في أن إتباع الإدارة لمثل تلك الأشكال أو الإجراءات تحكمه ملائمات إدارية يكون للإدارة وحدها حق تقديرها، ومن ثم فان تخلفها لا يؤثر على صحة القرار الإداري فيما يتعلق بشكل إصداره.[22]

الفرع الخامس : الشكل المقرر لمصلحة الإدارة

يذهب القضاء الإداري ومعه معظم الفقه إلى أن المشرع قد يقرر بعض الإجراءات والأشكال لمصلحة الإدارة وحدها، بحيث يكون لها كامل حرية تقدير ملائمة إتباعها أو عدم إتباعها في إصدار القرار الإداري، دون أن يحق للأفراد التمسك ببطلان القرار الإداري استناداً إلى مخالفتها، تأسيساً على أن الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة لا يجوز لسواها التمسك بإتباعها، إذ هي من ناحية لا تعتبر من النظام العام، كما أنها من ناحية أخرى يسري عليها نظرية البطلان النسبي، بحيث يجوز بشأنها التنازل عن إتباعها من قبل من شرعت الأشكال لمصلحته.[23]

ففي فرنسا قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم أحقية الأفراد في التمسك ببطلان الإجراءات والأشكال المقررة لصالح الإدارة، لأنها شرعت أصلاً لتحقيق مصلحة الإدارة فقط، وكان ذلك في قضية خاصة بأحد الأفراد المتطوعين في القوات المسلحة، الذي طعن في قرار قبول تطوعه بناءً على عدم إجراء الكشف الطبي، فرفض مجلس الدولة الفرنسي دعواه مستنداً في ذلك إلى أن هذا الشكل قد تقرر لمصلحة الجيش، وأن لوزير الحربية وحده أن يتمسك به.[24]

ويترك للقاضي تقدير ما إذا كان الشكل الذي خولف مقرر لمصلحة الإدارة، الأمر الذي لايؤدي معه غيابه إلى التأثير على صحة القرار، أو أن هذا الشكل مقرر لمصلحة الأفراد كما لو كان ضمانة تأديبية مثلاً، وفي هذه الحالة يقضي ببطلان القرار إذا تخلف عنه هذا الشكل. وتقدير القاضي لما إذا كان الشكل مقرر لمصلحة المخاطب بالقرار، أو مقرر لمصلحة الإدارة، نابع مما تنبئ عنه طبيعة الشكل أو الإجراء الذي خالفه القرار الإداري.[25]

وفي ظل غياب معيار للتمييز بين ما بعد من الأشكال أو الإجراءات مقرر لمصلحة الأفراد وبين ما يعد مقرراً لمصلحة الإدارة، فقد واجه التمييز في الأثر المترتب على تخلف أياً منهما – بحق – انتقاداً فقهياً أساسه أن الإجراءات الإدارية الهدف من تقريرها حماية الصالح العام وليس صالح الإدارة وحدها أو الإفراد وحدهم، إضافة إلى أن في التمييز بين الشكليات ما يخالف طبيعة دعوى الإلغاء، باعتبارها دعوى عينية موجهة ضد القرار ذاته، بغض النظر عن مصلحة الخصوم في تلك الدعوى.[26]

المطلب الثاني : حالات استحالة استيفاء عنصر الشكل

إذا كان مبدأ المشروعية يقتضي لصحة القرار الإداري أن يكون مستوفياً الشكل الذي تطلبه القانون، إلا أن هذا المبدأ يحد من إطلاقه قاعدة أنه لا تكليف بمستحيل.

ومن ثم فإن القرار الإداري يعد صحيحاً رغم خلوه من الشكل الذي تطلبه القانون لإصداره متى استحال على الإدارة استيفاء ذلك الشكل، يستوي في ذلك أن تكون تلك الاستحالة مادية أو قانونية أو مرجعها صاحب الشأن

نفسه.

الفرع الأول :الاستحالة المادية

تتمثل الاستحالة المادية في هذا الشأن في ضرورة ملجئة اضطرت معها الإدارة للتخلي عن الشكل المقرر لإصدار القرار، ويشترط في تلك الاستحالة أن تكون طويلة الأمد، بحيث لا تكفي الاستحالة العابرة للتخلي عن عنصر الشكل في القرار الإداري، إذا كانت طبيعة القرار وملاءمة إصداره تحتمل الانتظار لحين زوال الظرف العابر الذي يحول دون استيفاء الشكل، أما إذا كانت الإدارة مضطرة لإصدار القرار بحيث يؤدي الانتظار لحين زوال الظرف الطارئ إلى تفويت الغاية من إصداره أو إلحاق الضرر بالمخاطب به فإن تخيلها عن الشكل المقرر هنا لا يؤدي إلى إبطال القرار لتخلف هذا الشكل.

ومن أمثلة الاستحالة العابرة التي لا تعد مسوغاً لإصدار قرار إداري دون استيفاء شكله عدم انعقاد اللجنة التي تطلب القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار انتظاراً لإصدار قرار بإعادة تشكيلها، حيث أن مثل هذا القرار يصدر غالباً في فترة وجيزة لا تستأهل إصدار القرار دون استيفاء شكله القانوني.[27]

الفرع الثاني : الاستحالة القانونية

إذا كان التغاضي عن الشكل المقرر لاستحالة إتمامه من الناحية المادية لا يؤدي إلى إبطال القرار الإداري، فإن الاستحالة القانونية لإتمام الشكل كما في حالة الظروف الاستثنائية، لا تؤدي هي أيضاً إلى إبطال القرار الإداري، رغم صدوره تحت تأثير تلك الظروف خالياً من الشكل الذي قرره القانون، كما لو حالت ظروف استثنائية بين الإدارة وبين استيفاء الشكل المتطلب لإصدار القرار الذي لا يحتمل إصداره تأخيراً، في هذه الحالة يكون بوسع الإدارة إصدار القرار دون أن تستوفي هذا الشكل، حيث يكون هذا القرار مشروعاً رغم ذلك.[28]

الفرع الثالث : استحالة إتمام الإجراء بفعل صاحب الشأن

قد يستحيل على الإدارة مصدرة القرار إصداره بالشكل الواجب لسبب يرجع إلى صاحب الشأن، وهو المخاطب بالقرار في هذه الحالة يجوز اتخاذ القرار رغم تخلف الشكل المستوجب لإصدار القرار.

فإذا امتنع موظف عن حضور تحقيق إداري للإدلاء بأقواله فيما نسب إليه ارتكابه من مخالفات فإن امتناعه عن الحضور بغير مسوغ مقبول لا يحول دون إصدار قرار بمجازاته رغم عدم إجراء تحقيق معه، ورغم أن هذا التحقيق إجراء شكلي واجب الاحترام قبل إصدار قرار الجزاء، حيث أنه ضمانة تأديبية هامة يبطل التحقيق بتخلفها29 إلا أن بوسع الإدارة إهماله في هذه الحالة ويكون قرار الجزاء رغم ذلك صحيحاً من الناحية الشكلية وذلك إعمالاً للقاعدة العامة في هذا الشأن والتي مؤداها أنه عندما تلزم مشاركة فرد أو هيئة في اتخاذ قرار ما، فلا يسوغ لأي منهما أن يجعل من موقفه السلبي بعدم المشاركة ما يعيق إصدار القرار[30]، ومع ذلك يكون القرار الإداري الصادر في مثل هذه الحالة صحيحاً، طالما قامت الإدارة بما ألزمها به القانون من عرض للموضوع على الجهة المختصة، وأبلغت برفض مناقشة الموضوع المعروض، أو رفض التصويت عليه، أو تعذر استكمال العدد القانوني اللازم لصحة الاجتماع.[31]

خاتمة

إن الإجراءات الشكلية في القرار الإداري ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، وإنما

هي في جوهرها ضمانات لجهة الإدارة، تمنعها من التسرع وتهديد ضمانات الأفراد وحرياتهم باتخاذ قرارات غير مدروسة، وحملها على التروي في ذلك ووزن الملابسات والظروف المحيطة بموضوع القرار تحقيقاً للمصلحة العامة، وهو الأمر الذي يحقق أيضا ضمانات للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة، وكما يقول بحق الفقه الألماني الكبير أهرنج « فإن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد »، وذلك على خلاف الشائع بين العامة من عدم أهمية القواعد الإجرائية والشكلية والنظر إليها على أنها مجموعة من التعقيدات منعدمة الفائدة.

وقد تقررت قواعد الشكل والإجراءات لحماية المصلحة العامة المتمثلة في إلزام الإدارة أن تصدر قراراتها طبقاً لقواعد الشكل والإجراءات المقررة من ناحية، وفي هذا وقاية لها من التسرع، ولحثها على التروي والتمهل والتدبر قبل إصدار القرارات الإدارية. ومن ناحية أخرى، فإن ذلك يمثل ضمانة وحماية للأفراد وصيانة لحقوقهم من أن تمسها قرارات إدارية سريعة وغير مدروسة ومخالفة للإجراءات.

الهوامش:

1 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، الطبعة 1،2008، ص86.

2– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، الطبعة 1،2012، ص101.

3 – محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص73.

4 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص87.

5– الأمر06/03 المؤرخ في 15جويلية 2006المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالجزائر (ج ر 46 –16–07–2006)

6– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص85.

7– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ص90–89.

8– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص101.

9– نفس المرجع، نفس الصفحة.

10– محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استخدامها، دراسة مقارنة، مطبعة العشري، مصر، 2013، ص108.

11– المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن رقم 571 لسنة 18 ق، جلسة 12/5/1979.

12– محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص ص 110–109.

13- حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015، ص 70.

14- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 104.

15 - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 110.

16- محسن خليل، القضاء الإداري و رقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1968، ص 495.

17- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985، ص 256.

18- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر،1984، ص278.

19- محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 111

20- سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية و الإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوي الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987، ص 282.

21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 118.

22- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 113.

23. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة 1، 2004، ص 477.

24- حمدي عطية مصطفى عامر، مرجع سابق، ص ص95-94.

25- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 120.

26- محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة،مصر، 1991، ص 243 .

27- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ص 113-112.

28- المرجع نفسه، ص ص 116-115

29- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 112.

30 - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 87 لسنة 20ق، جلسة 12/4/1980.

31 - أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص ص 81-82 .