



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الإطار القانوني للدعوى الإدارية وفقاً لعلاقتها بالنظام العام

رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد:

شادي خضر محمود

إشراف الدكتور:

خالد خميس الحمد

أستاذ مساعد في قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة دمشق

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /25/ م ب د تاريخ
2024/9/23 القاضي بتشكيل لجنة الحكم لمناقشة رسالة الماجستير في قسم القانون
العام للطالب:

شادي خضر محمود

بعنوان:

الإطار القانوني للدعوى الإدارية وفقاً لعلاقتها بالنظام العام

تمت المناقشة العلنية بتاريخ 2024/10/20 وعليه نوقع نحن أعضاء لجنة الحكم:

الدكتور جميل صابوني

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق
عضواً

الدكتور خالد المحمد

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق
عضواً مشرفاً

الدكتور عيد قريطم

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الفرات
عضواً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

النمل: الآية 19

النمل: الآية 19

الإهداء

إلى من علمني أن الأعمال الكبيرة لا تتم إلا بالصبر والعزيمة والإصرار، إلى مثلي الأعلى
الذي لن توفيّه أنا ملي مهمّا كتبت بحقه ...

والدي العزيز

إلى من سهرت ليال طويلة من أجل راحتي، ومن استيقظت فجراً من أجل الدعاء لي ...
إلى رمز الحنان والتضحية...

والدتي الحبيبة

إلى من وهبني الله نعمة وجودها في حياتي، إلى أغلى الناس، أحلى البشر ...
إلى من تسكن القلب دائماً وأبداً ...

زوجتي الغالية إيناس الفارس

إلى زملائي في الدراسات العليا وفي العمل ...
إلى كل من ساعدني بكلمة، بدعوى أو حتى بابتسامة، وإلى كل من كان يتخللني بالسؤال
في كل حين متمنياً لي النجاح ...

إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

الشكر والتقدير

أتوجه في البداية للمولى عز وجل بالحمد والشكر والثناء على ما أنعم به علي من نعم كثيرة لا تعد ولا تحصى.

يطيب لي أن أقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير وعميق الاحترام وخالص الامتنان والمحبة إلى أستاذي وقودتي مشرفي الفاضل **الدكتور خالد خميس المحمد** الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في جامعة دمشق، الذي أفاض علي بوقته وجهده، ولم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته القيمة التي كان لها الدور المهم في إعداد هذه الرسالة، والأثر الملموس في إخراجها بالصورة الحالية سائلاً المولى تعالى أن يديم عليه الصحة والعافية.

ويسعدني أن أقدم بخالص الشكر والتقدير، وعظيم الامتنان إلى **الدكتور الفاضل جميل صابوني الأستاذ في قسم القانون العام**، لتكرّمه بمساعدتي وإرشادي ودعمه المستمر لي على المستوى العلمي والعملية، ولقبوله الاشتراك في لجنة الحكم على رسالتي، وتحمله عناء قراءة هذا البحث، جزاه الله عني كل خير.

كما أقدم بالشكر إلى **الدكتور الفاضل عيد قريطم المدرس في جامعة الفرات**، لتكرّمه بقبول الاشتراك في لجنة الحكم على رسالتي، وتحمله عناء قراءة هذا البحث، له مني كل الاحترام والتقدير وجزاه الله عني خير الجزاء.

ولا يفوتني في هذا المقام أن أقدم خالص شكري إلى عمادة كلية الحقوق، والأساتذة الأفاضل أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق عامة، وفي قسم القانون العام خاصة؛ لما يبذلونه من جهد في سبيل إعلاء راية العلم، كما أتوجه بالشكر إلى الكادر الإداري في كلية الحقوق لما يقدموه من مساعدة وتسهيلات.

فهرس المحتويات

1	المقدمة
2	- إشكالية البحث وتساؤلاته
4	- هدف البحث
4	- أهمية البحث
5	- مبررات البحث
5	- محدوديات البحث
6	- الدراسات السابقة
7	- منهج البحث وأدواته
7	- محتويات الدراسة
9	الفصل الأول: فكرة النظام العام في قبول الدعوى الإدارية
12	- المبحث الأول: النظام العام وأثره في القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري
13	- المطلب الأول: ماهية فكرة النظام العام وأهميتها في الدعوى الإدارية
13	- الفرع الأول: ماهية فكرة النظام العام
23	- الفرع الثاني: أهمية النظام العام في الدعوى الإدارية
45	- المطلب الثاني: ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام
46	- الفرع الأول: تحديد اختصاص القضاء الإداري
64	- الفرع الثاني: مدى تعلق القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام
69	- المبحث الثاني: فكرة النظام العام في شروط وإجراءات إقامة الدعوى الإدارية

70	- المطلب الأول: علاقة شروط قبول الدعوى الإدارية بالنظام العام
70	- الفرع الأول: علاقة الشروط العامة لقبول الدعوى الإدارية بالنظام العام
83	- الفرع الثاني: علاقة الشروط الخاصة لقبول الدعوى الإدارية بالنظام العام
104	- المطلب الثاني: علاقة إجراءات إقامة الدعوى الإدارية بالنظام العام
107	- الفرع الأول: علاقة إعداد عريضة الدعوى الإدارية بالنظام العام
116	- الفرع الثاني: علاقة قيد الدعوى الإدارية وإعلانها بالنظام العام
121	الفصل الثاني: فكره النظام العام في إجراءات سير الدعوى الإدارية والحكم فيها
123	- المبحث الأول: علاقة إجراءات تحضير وسير الدعوى الإدارية بفكرة النظام العام
124	- المطلب الأول: علاقة إجراءات تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة بفكرة النظام العام
124	- الفرع الأول: ارتباط تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة بالنظام العام
137	- الفرع الثاني: علاقة دور هيئة مفوضي الدولة في تسوية النزاع صلحاً بالنظام العام
141	- المطلب الثاني: علاقة إجراءات سير المرافعة والنظر بالدعوى بفكرة النظام العام
142	- الفرع الأول: علاقة الجوانب الإجرائية لسير المرافعة بالنظام العام
159	- الفرع الثاني: علاقة تحقيق الدعوى الإدارية وتبنيها للفصل فيها بفكرة النظام العام
173	- المبحث الثاني: علاقة إصدار الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه بالنظام العام
174	- المطلب الأول: علاقة إجراءات إصدار الحكم في الدعوى الإدارية بالنظام العام
174	- الفرع الأول: ماهية الحكم القضائي الإداري
183	- الفرع الثاني: علاقة الأصول الإجرائية لإصدار الحكم القضائي بفكرة النظام العام
195	- المطلب الثاني: مدى ارتباط آثار الحكم القضائي الإداري بالنظام العام

195	- الفرع الأول: حجية الحكم القضائي الصادر في الدعوى الإدارية
202	- الفرع الثاني: تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى الإدارية
213	الخاتمة
213	النتائج
215	التوصيات
217	قائمة المراجع والمصادر
229	Abstract

الملخص

يتناول هذا البحث موضوع في غاية الأهمية وهو موضوع الإطار القانوني للدعوى الإدارية وفقاً لعلاقتها بالنظام العام، حيث إن القضاة والمتقاضين يجب أن يكونوا على دراية كاملة بكامل الإجراءات والشروط التي تحكم سير الدعوى الإدارية والفصل فيها ومدى إلزاميتها.

تعد فكرة النظام العام من أبرز الأفكار القانونية وأكثرها استعمالاً في مجال الدعاوى القضائية عموماً، والدعوى الإدارية على وجه الخصوص، إذ إن طبيعة الدعوى الإدارية وخصوصيتها، ولاسيما أن الإدارة طرفاً فيها فرض تقرير شروط وقواعد إجرائية آمرة ترتبط بالنظام العام تحكم سير الدعوى وتضمن حسن سير العدالة بشكلها الأمثل، ففكرة النظام العام في هذا المجال تتجسد من خلال الإجراءات والشروط الجوهرية التي لا تقبل الإجازة ولا يمكن مخالفتها؛ كونها تخدم مصلحة عامة، خلافاً للإجراءات غير الجوهرية.

وتتجلى إشكالية البحث في بيان دور القاضي الإداري في نطاق سير الدعوى الإدارية ومعرفة الصلاحيات الممنوحة له في سبيل ضمان الحفاظ على حسن سير الدعوى والكشف عن أي مخالفة للإجراءات الجوهرية المتعلقة بفكرة النظام العام، والتي تحكم سير الدعوى الإدارية، بالإضافة إلى عرض ضوابط الدور الإنشائي الذي ينهض به القاضي الإداري في سبيل الكشف عن متعلقات النظام العام في إجراءات الدعوى.

الكلمات المفتاحية:

الدعوى الإدارية، القواعد الآمرة، النظام العام.

المقدمة

تعد فكرة النظام العام من أكثر المسائل أهميةً على المستوى الفقهي والقانوني والقضائي، إذ يقترن استخدامها بوصفها قيداً على سلطان الإرادة بفروع القانون المختلفة، لا سيما بصدد الحديث عن القواعد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها أو الخروج عن مقتضاها، فهي تثير جدلاً فقهيّاً واسعاً نظراً لما يكتنفها من غموض ونسبية؛ لكونها فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، وتحمل معانٍ متعددة، تبعاً للمجال الذي تستخدم فيه، الأمر الذي يجعل تحديد مضمونها غايةً في الصعوبة، لذلك حاول الفقهاء تقريبها من الأذهان بربطها بالمصالح العامة، والأسس التي يقوم عليها كيان المجتمع، وعدّها أساساً لفكرة النظام العام.

فالنظام العام هو مجموعة من المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع، وهو أيضاً يمثل مجموعة المبادئ والأصول التي تعكس كيان الدولة، وترسم حركتها وأهدافها التي تسعى إلى تحقيقها، سواء أكانت هذه الأهداف سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية، وهي بذلك مبادئ تفرض نفسها على مختلف المعاملات القانونية في الدولة، وتترجم من خلال قواعد أمره تحكم هذه العلاقات.

ولما كان حقّ اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالحماية القانونية وحلّ المنازعات هو حقّ مكفول دستورياً لأفراد المجتمع جميعهم، فقد عمد المشرع السوري، كما هو حال نظيره المصري والفرنسي، إلى إرساء مجموعة من القواعد الإجرائية التي تنظّم عملية اللجوء إلى القضاء وتحكم سير الخصومة.

وهذه الإجراءات وإن كانت تتماثل في بعض جوانبها بين القضاء العادي والإداري، إلّا أنّ خصوصية الدعوى الإدارية باعتبارها المكنة القانونية التي تجسّد مبدأ خضوع الإدارة العامة للقانون، وبعدها الوسيلة القانونية الأصلية الوحيدة التي تسمح للشخص أن يلجأ إلى القضاء المختص للمطالبة بالاعتراف بحقوقه وحرياته ومصالحه الجوهرية وحمايتها من تعسف السلطة الإدارية، وهذا الأمر فرض وجود تمايز في الإجراءات القضائية المتبعة للفصل في موضوع النزاع، وذلك لضمان حسن سير العدالة، وحفاظاً على النظام العام، إذ ترتبط الدعوى الإدارية بحكم طبيعتها وكونها وسيلة لحماية مبدأ المشروعية بفكرة النظام العام، لذلك تعد هذه الفكرة من أبرز

الأفكار التي طبقت في مجال الدعاوى الإدارية، وهي فكرة ملازمة لمقاصدها المتمثلة في الحفاظ على النظام القانوني لسير الدعوى الإدارية، ما يجعلها تشمل مختلف الجوانب الإجرائية لسير الدعوى، والتي تتجسد من خلال قواعد آمرة تحكم سير الدعوى، ويجب على الخصوم التقيد بها وعدم مخالفتها ولو بالاتفاق فيما بينهم، وقد تفرض على القضاء الإداري مراعاة هذه القواعد الإجرائية الآمرة والتقيد بها من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة من مراحل سير الدعوى.

وفي سورية تضمن قانون مجلس الدولة رقم 32/ لعام 2019م، وقانون أصول المحاكمات رقم 1/ لعام 2016م العديد من القواعد الإجرائية والشروط الجوهرية التي تحكم سير الدعوى الإدارية، ابتداءً من لحظة إقامة الدعوى وانتهاءً بصدر الحكم القضائي الإداري وتنفيذه، منظماً بذلك الإطار القانوني للدعوى الإدارية، وهذه القواعد الإجرائية تضمن حسن سير العدالة وتراعي تطبيقات النظام العام، سواءً تعلق الأمر بالشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى، أم تلك القواعد التي تحدد توزيع الاختصاص القضائي بين محاكم القضاء الإداري، وغيرها من القواعد الإجرائية المتعلقة بالنظر في الدعوى والحكم فيها، فهي بمعظمها قواعد جوهرية آمرة ترتبط بالنظام العام، ما يفرض احترامها وعدم مخالفتها.

ومن خلال بحثنا هذا سوف نوضح هذه الإجراءات التي تشكّل الإطار القانوني للدعوى الإدارية ونبين مدى ارتباطها بفكرة النظام العام، والأثر المترتب على ذلك من ضرورة التقيد بها من قبل المتقاضين والهيئات القضائية على حد سواء.

- إشكالية البحث وتساؤلاته:

تتميز الدعوى الإدارية بطابع خاص يجعلها تختلف عن الدعوى العادية، نظراً لكون الإدارة طرفاً فيها، والتي تتمتع بامتيازات تجعلها في مركز متفوق على الطرف الآخر في الدعوى، ما يفرض ضرورة وجود إجراءات قضائية إدارية متعلقة بالنظام العام لا يجوز مخالفتها تضمن تحقيق العدالة والتوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، إضافةً إلى الحد من تعسف السلطة الإدارية في هذا المجال الحساس والهام في تحقيق العدالة الإدارية، فلم يكن

من السهل السير في أغوار فكرة النظام العام الإجرائي، أو حتى مجرد الاقتراب منها، ولا سيما ما نثيره هذه الفكرة من أوصاف وخصائص، سواءً أكان في مرونتها، أم في نسبيتها، أم في مضمونها وأهدافها، وأيضاً التباين الشديد في الرؤى بصددتها، وقد أظهر هذا الأمر إشكالية حقيقية تتمثل في عدم كفاية التحديد القانوني لفكرة النظام العام، حيث لا يمكن حصر هذه الفكرة في دائرة محدودة بحسبان أنّها فكرة مرنة ونسبية تضيق وتتسع بحسب كلّ دولة، فالمصلحة العامة هي أساس فكرة النظام العام، وهذا الأساس متغير بحسب مفهوم كلّ دولة لفكرة المصلحة العامة.

والسؤال الرئيس الذي تطرحه الإشكالية هنا:

- ما هو دور القاضي الإداري في نطاق سير الدعوى الإدارية؟ وماهي الصلاحيات الممنوحة له في سبيل ضمان الحفاظ على حسن سير الدعوى والكشف عن أي مخالفة للإجراءات الجوهرية المتعلقة بفكرة النظام العام والتي تحكم سير الدعوى الإدارية؟ وما ضوابط هذا الدور الإنشائي في الكشف متعلقات النظام العام في إجراءات الدعوى؟

ويندرج تحت هذا السؤال العديد من التساؤلات الفرعية منها:

1. ما هو مضمون فكرة النظام العام وأثرها في الجوانب الإجرائية لسير الدعوى الإدارية؟
2. ما هي الإجراءات والشروط القضائية المتعلقة بفكرة النظام العام والتي تحكم سير الدعوى الإدارية؟ وما هو سبب تعلقها بفكرة النظام العام؟
3. ما هو الأثر الناتج عن ربط الإجراءات القضائية الإدارية بفكرة النظام العام؟ وما غاية المشرع من تكريس فكرة النظام العام في نطاق الدعوى الإدارية؟
4. ماذا يترتب على تجاهل الإجراءات المتعلقة بالنظام العام وعدم مراعاتها سواءً أكان من قبل المتقاضين أم الهيئات القضائية؟

وهذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال بحثنا هذا.

- هدف البحث:

لما كانت فكرة النظام العام من أبرز الأفكار التي تطبق في مجال الدعوى الإدارية، ويكونها تتجسد من خلال قواعد إجرائية آمرة وضعها المشرع لضمان حسن سير العدالة، وتمكين المتقاضين من الحصول على حقوقهم وفقاً لأحكام القانون، كان اختيارنا لموضوع هذا البحث ألا وهو الإطار القانوني للدعوى الإدارية وفقاً لعلاقتها بالنظام العام، تحقيقاً للأهداف الآتية:

1. بيان مفهوم فكرة النظام العام، ومدى أهميتها في نطاق الدعوى الإدارية.
2. تنفيذ الشروط والإجراءات التي تتعلق بالنظام العام والتي تحكم سير الدعوى الإدارية.
3. بيان طبيعة هذه الشروط والإجراءات التي تحكم سير الدعوى الإدارية مع إيضاح علاقتها بفكرة النظام العام.
4. إيضاح الأثر المترتب في تجاهل الإجراءات والشروط المتعلقة بفكرة النظام العام وعدم مراعاتها.
5. بيان نقاط القصور والضعف في الإجراءات القضائية الإدارية من أجل اقتراح الحلول المناسبة التي من شأنها الارتقاء بواقع القضاء الإداري، وتحقيق العدالة، من دون وجود تعقيد بفرض إجراءات لا طائل منها.
6. الإجابة عن الإشكالية والتساؤلات التي يطرحها البحث.

- أهمية البحث:

تتمحور أهمية البحث في كونه يناقش مسألة في غاية الأهمية وهي الإطار القانوني للدعوى الإدارية، والذي يتجسد من خلال الإجراءات القضائية الإدارية التي تحكم سير الدعوى، إذ إن هذه الإجراءات أو القواعد الإجرائية قررها المشرع لتنظيم عملية اللجوء إلى القضاء الإداري، وما يجب توافره من شروط وإجراءات وضوابط لسير الدعوى الإدارية بشكل سليم بدءاً من إقامة الدعوى وحتى صدور الحكم وتنفيذه.

ومن ذلك فإن دراسة موضوع النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، تكتسي أهمية كبيرة لدى القاضي الإداري بالدرجة الأولى، كونه قاضي مشروعية، ونظراً لدوره الإيجابي في المنازعة القضائية الإدارية، فللقاضي سلطة إثارة المسائل المتعلقة أساساً بالنظام العام من تلقاء نفسه.

وما يزيد من أهمية هذه القواعد الإجرائية هو أن معظمها قواعد آمرة تتعلق بالنظام العام، ما يفرض عدم مخالفتها أو الخروج عن مقتضاها تحت طائلة البطلان، لذلك لا بد أن يكون الجميع على دراية ومعرفة تامة بهذه القواعد، حتى لا يتعرض أحد الأطراف لرفض دعواه أو بطلانها؛ بسبب عدم مراعاة هذه القواعد الإجرائية، فيجب على الإدارة المتقاضية والهيئات القضائية أن تراعي هذه القواعد، وألا تخالفها لكونها متعلقة بالنظام العام وتهدف إلى ضمان حسن سير العدالة.

- مبررات البحث:

1. إن قضية الإجراءات القضائية الإدارية التي تشكل الإطار القانوني للدعوى الإدارية، تعد ذات بعد خاص؛ نظراً لكون هذه الإجراءات تنظم عملية اللجوء إلى القضاء والذي يعد حقاً مكفولاً دستورياً لجميع الأفراد.
2. افتقار المكتبة القانونية لدراسات متخصصة تبحث في مدى علاقة إجراءات الدعوى الإدارية بفكرة النظام العام.
3. يعد تحديد الإجراءات القضائية الإدارية المتعلقة بالنظام العام من المواضيع الشائكة والحساسة؛ نظراً لغموض فكرة النظام العام في حد ذاتها.
4. الوقوف على جوانب القصور في الإجراءات والشروط التي تحكم سير الدعوى الإدارية.

- محدوديات البحث:

تقتصر هذه الدراسة على بيان مفهوم فكرة النظام العام، وإيضاح الإطار القانوني للدعوى الإدارية بتقنين الشروط والإجراءات الجوهرية التي تحكم سير الدعوى الإدارية، بدايةً من تحديد اختصاص القضاء الإداري والشروط والإجراءات المقررة لقبول الدعوى، وانتهاءً بالشروط المقررة للحكم في الدعوى الإدارية الأثر المترتب على الحكم الصادر فيها، مبينين من خلال دراستنا مدى علاقة هذه الشروط والقواعد الإجرائية بفكرة النظام العام، ومن ثم تظهر مدى فعالية فكرة النظام العام وتغلغلها في أساس التنظيم القضائي، وبنائه، وفي أوجه النشاط الإجرائي كلّها، سواءً أكانت بالنسبة للقضاة ومساعدتهم، أم بالنسبة للخصوم وممثليهم، أم حتى الغير في جميع مراحل الخصومة القضائية الإدارية.

- الدراسات السابقة:

1. أطروحة دكتوراه أعدها زكريا رسلان، 2011م، بعنوان إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، تناول فيها إجراءات سير دعوى الإلغاء بوصفها أحد الدعاوى الإدارية، وبيّن الإطار القانوني لسير الدعوى، وتطرق فيها لمدى ارتباط إجراءات سير دعوى الإلغاء بفكرة النظام العام بشكل عابر عند الحديث عن الدفع التي يمكن إثارتها أثناء سير دعوى الإلغاء عموماً.

2. بحث ل: أ. د محمد عيد الغريب، الأصول الفلسفية والمبادئ الدستورية لمفهوم النظام العام المعاصر في قانون الإجراءات الجنائية، منشور في مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية، العدد 65 أبريل / نيسان 2018م، تم فيه بيان الأصول الفلسفية والتاريخية لفكرة النظام العام وقيمتها العملية، وكذلك الوظائف التي يباشرها النظام العام الإجرائي في الخصومة الجنائية.

3. بحث ل: د. عدو عبد القادر، الوجه الخاص بالنظام العام في المنازعات الإدارية، منشور في مجلة الحقيقة العدد 33، تم فيه عرض الأوجه المتعلقة بالنظام العام في المنازعة الإدارية عموماً، وخصائص فكرة النظام العام إضافةً إلى الشروط المطلوبة حتى يمكن للقاضي الإداري إثارة الوجه الخاص بالنظام العام مع بيان الالتزامات الإجرائية المفروضة عليه.

فضلاً عن وجود عدد من المؤلفات العامة والأبحاث والشروحات الفقهية والمبسطة التي أعدها بعض الباحثين والتي تناولت إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ولكن من دون أن تتطرق بشكل مفصل لفكرة النظام العام وأثرها في تحديد الإطار القانوني للدعوى الإدارية.

ونظراً إلى كون موضوع الإطار القانوني للدعوى الإدارية، وفقاً لعلاقتها بالنظام العام ورد في سطور قليلة في بعض الأبحاث والمؤلفات، سنحاول في بحثنا تناول هذا الموضوع ضمن قالب عساه أن يكون أكثر دقة وتحديد.

- منهج البحث وأدواته:

أمام التساؤلات التي يطرحها موضوع البحث، فإن الباحث يسعى إلى تحليل إشكالية الدراسة من خلال الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي (تحليل المضمون)، الذي اقتضت دراسته المزج بين العديد من المناهج العلمية في إطار ما يعرف بالتكامل المنهجي، إذ سنعتمد على المنهج التحليلي والمقارن لتحليل النصوص القانونية والقواعد التي تنظم سير الدعوى الإدارية للوقوف على ما أراده المشرع في القانون المقارن، مع الاستعانة بآراء الفقه وأحكام القضاء ضمن هذا المجال.

- محتويات الدراسة:

تم اعتماد التقسيم اللاتيني الثنائي الذي جرى بموجبه تقسيم البحث إلى فصلين، وكل فصل إلى مبحثين، فتناول الفصل الأول فكرة النظام العام في قبول الدعوى الإدارية، وتم تقسيمه إلى مبحثين؛ الأول تناول النظام العام وأثره في القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري، وتم التطرق فيه إلى مطلبين؛ الأول درس ماهية فكرة النظام العام وأهميتها في الدعوى الإدارية، أما الثاني فدرس ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام، أما المبحث الثاني تناول فكرة النظام العام في شروط وإجراءات إقامة الدعوى الإدارية، وتم التطرق فيه إلى مطلبين؛ الأول درس علاقة شروط قبول الدعوى الإدارية بالنظام العام، أما الثاني فدرس علاقة إجراءات إقامة الدعوى الإدارية بالنظام العام.

أما الفصل الثاني فتناول فكرة النظام العام في إجراءات سير الدعوى الإدارية والحكم فيها ، وتمّ تقسيمه إلى مبحثين؛ المبحث الأول تناول علاقة إجراءات تحضير وسير الدعوى الإدارية بفكرة النظام العام، وتمّ التطرّق فيه إلى مطلبين؛ الأول درس علاقة إجراءات تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة بالنظام العام، أما الثاني فدرس علاقة إجراءات سير المرافعة والنظر بالدعوى بفكرة النظام العام، أما المبحث الثاني فتناول علاقة الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه بالنظام العام، وتمّ التطرّق فيه إلى مطلبين؛ الأول درس علاقة إجراءات الحكم في الدعوى الإدارية بالنظام العام، أما الثاني فدرس مدى ارتباط آثار الحكم القضائي الإداري بالنظام العام. وفي ختام هذا البحث انتهينا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

فكرة النظام العام في قبول الدعوى الإدارية

تمهيد وتقسيم:

يعد القضاء الإداري الملاذ الآمن الذي يلجأ إليه أفراد المجتمع؛ لحماية حقوقهم وحل المنازعات التي تنشأ بينهم وبين الإدارة، ولا سيما أن الإدارة، وهي بصدد القيام بمهامها وممارسة أنشطتها، قد ترتكب بعض الأخطاء التي تمس حقوق الأفراد وحرياتهم، سواء أكان عن طريق ما تقوم به من أعمال مادية، أم ما تصدره من قرارات مخالفة في بعض الأحيان لمبدأ المشروعية، لذلك كان لا بدّ من وجود هيئة قضائية مستقلة تمارس رقابةً على الإدارة، وتتمثل هذه الهيئة في سورية ومصر وفرنسا ودول القضاء المزدوج عموماً بمجلس الدولة الذي يتولى القضاء الإداري، ويقع على كاهله حل المنازعات الإدارية، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، وذلك عن طريق تطبيق القواعد القانونية بالشكل السليم على نحو يشعر فيه الأفراد أنّ حقوقهم مصانة.

وتعد فكرة النظام العام من المقومات الأساسية التي يقوم عليها القضاء الإداري، إذ تأخذ هذه الفكرة دوراً بالغ الأهمية في حسم الدعاوى القضائية، وتكريس مبادئ العدالة والمساواة بين أطراف الدعوى، فيسعى النظام العام بطبيعته إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك عبر وضع ضوابط، وقيود، ومعايير لا بدّ من الالتزام بها وعدم مخالفتها.

ويؤثر النظام العام بشكل كبير في الجانب الإجرائي لسير الدعوى الإدارية؛ لكون معظم الإجراءات ترتبط به ارتباطاً وثيقاً، ولا سيما الإجراءات والشروط المتعلقة بقبول الدعوى الإدارية، إذ تعد مسألة الوصول إلى القاضي الإداري أحد العناصر التي تركز وجود رقابة قضائية فعلية على الإدارة عبر إحاطتها بالعديد من القواعد الآمرة التي يشكل الخروج عليها انتهاكاً صارخاً للنظام العام¹، لذلك لا بد من بيان مفهوم فكرة النظام العام، واستكشاف مدى ارتباط إجراءات وشروط قبول الدعوى الإدارية التي نظمها القوانين ذات الصلة بهذه الفكرة.

1 Christophe Juhel, La justice administrative garante de l'état de droit?, Presses universitaires de Perpignan, 2015, p. 62-78.

وتأسيساً على ذلك، تمّ تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين؛ المبحث الأول تناول بيان ماهية فكرة النظام العام، وأثرها في القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري، ومن ثمّ المبحث الثاني الذي تناول مدى تأثير فكرة النظام العام في إجراءات وشروط إقامة الدعوى الإدارية.

المبحث الأول

النظام العام وأثره في القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري

يعد النظام العام من أكثر المواضيع القانونية تشعباً وغموضاً، إذ إنه يتضمن مفاهيم متعددة تحتل أكثر من معنى، ففكرة النظام العام تؤثر بشكل كبير في تنظيم اختصاص القضاء الإداري، وتتميز بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأفكار القانونية، وتجعلها مستعصية عن التعريف، لذلك سيتم تخصيص هذا المبحث لبيان ماهية فكرة النظام العام وأهميتها في الدعوى الإدارية، وبيان مدى ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بهذه الفكرة، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية فكرة النظام العام وأهميتها في الدعوى الإدارية

المطلب الثاني: ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام

المطلب الأول

ماهية فكرة النظام العام وأهميتها في الدعوى الإدارية

وفي هذا المطلب سيتم بيان ماهية فكرة النظام العام وأهمية هذه الفكرة في نطاق الدعوى الإدارية، لا سيما في ضوء الاستخدام المتكرر من قبل القضاء الإداري لمصطلح النظام العام بصدد نظر الدعاوى القضائية، لذلك لا بد من إيضاح مفهوم هذه الفكرة التي يكتنفها الغموض أو على الأقل تقريبها من الأدهان.

الفرع الأول

ماهية فكرة النظام العام

لبيان ماهية فكرة النظام العام، لا بد من تحديد مفهوم النظام العام أولاً، ثم تحديد أهم خصائص هذه الفكرة ثانياً، وفق الآتي:

أولاً: مفهوم فكرة النظام العام

تعد فكرة النظام العام من أكثر الأفكار غموضاً في المجال القانوني، إذ تستخدم في مجالات قانونية مختلفة، وتأخذ مفهوماً مختلفاً من مجال إلى آخر، لذلك كانت هذه الفكرة منذ القدم محط أنظار الفقهاء والباحثين في الحقل القانوني؛ رغبةً منهم في جلاء ما يكتنف هذه الفكرة من غموض، والوصول إلى تحديد دقيق لمضمونها، لكن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح، إذ لم يتم احتواء هذه الفكرة أو التوصل إلى تعريف جامع مانع لها حتى يومنا هذا، فعلى المستوى التشريعي نجد أن التشريعات الوضعية المختلفة قد تجنبت تعريف فكرة النظام العام بشكل مباشر، على الرغم من أن مختلف هذه التشريعات قد أخذت بها، وأشارت إليها في مواضع مختلفة، لكنها لم تعتمد أبداً إلى تحديد مضمون هذه الفكرة، أو بيان مفهومها بشكل واضح، وتركت تحديد مضمونها للفقهاء

والقضاء؛ وذلك بسبب ما يكتنف هذه الفكرة من غموض وإبهام، والواقع أنّ محكمة النقض الفرنسية قد كرّست لها دراسة في تقريرها السنوي في عام 2013م، ولم يكتمل هذا التقرير بشكل جيد؛ لأنّه محاطٌ بصعوبات مفاهيمية مستمرة، لدرجة أنّ هذه الفكرة تبدو غير محددة، بعيدة المنال، بل وقابلة للتغيير¹.

فعلى المستوى القضائي أعطت محكمة النقض المصرية أهمية كبيرة للنظام العام بحيث ربطته بمفهوم السيادة، وجاء ذلك في حكمها المؤرخ في 2014/3/24م، بشأن فكرة التخلي عن الاختصاص الوطني في منازعات العلاقات الدولية الخاصة².

وعلى المستوى الفقهي نجد العديد من المحاولات لتعريف فكرة النظام العام، وجلاء ما يكتنفها من غموض وإبهام، ومن أهم هذه التعاريف ما ذهب إليه جانب من الفقه بالقول إن النظام العام هو " تلك المقتضيات التي لا يمكن لاتفاقات الأطراف مخالفتها أو تعديلها"³.

ويذهب جانب آخر من الفقه إلى القول "إن فكرة النظام العام هي مجموعة الأسس التي يقوم عليها بنيان المجتمع وكيانه المادي بحيث لا يتصور قيام هذا البنيان أو الكيان واستمراره عند مخالفتها"⁴.

وقد أكّد الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري أن فكرة النظام العام ترتبط أساساً بالمصلحة العامة للمجتمع، وذلك بقوله إن القواعد التي تعبّر عن النظام العام هي القواعد التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وتتعلّق بنظام المجتمع الأعلى، وتعلو على مصلحة الأفراد، فيجب على الأفراد كلهم مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها، ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم حتى لو حققت لهم مصلحة فردية؛ لأن المصلحة الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة⁵.

1 L'ordre public: regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation 24/02/2017 Allocution prononcée par M. Jean-Claude marin, procureur général près la Cour de cassation en ouverture du colloque organisé par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

2 رجع حكم محكمة النقض المصرية في الطعنين رقم 15807-15808 لسنة 80 قضائي والصادر بتاريخ 2014/3/24م.

3 عبد القادر، علاق، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام، مجلة المعيار، الجزائر، مج10، ع4، ديسمبر، 2019م، ص5.

4 البشري، عماد طارق، فكرة النظام العام في النظرية و التطبيق، المكتب الإسلامي، بيروت، ط1، 2005م، ص65.

5 السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000م، ص399-400.

وعلى مستوى فقه القانون العام نجد أن معظم الفقهاء يذهبون إلى أنّ النظام العام يعد الضابط المعياري لسلطان الضبط الإداري الذي تملكه الدولة، إذ إن سلطة الضبط الإداري تسعى إلى الحفاظ على عناصر النظام العام التي تتمثل بالصحة العامة، والأمن العام، والسكينة العامة¹، بحيث تستهدف فكرة النظام العام بذلك حماية المجتمع من أي تهديد أو اضطراب قد يمس كيانه واستقراره، والجدير بالذكر هنا أن عناصر النظام العام التي تعد معيار لعمل سلطة الضبط الإداري ليست ثابتة، وإنما في تطور مستمر.

ومن خلال استعراض المحاولات الفقهية السابقة لتعريف فكرة النظام العام، يمكن أن نلاحظ بوضوح أن هذه الفكرة ترتبط بالأسس والمبادئ التي يركز عليها وجود المجتمع، إذ تشكل هذه الأسس والمبادئ جوهر فكرة النظام العام، ونجد أيضاً أن مختلف التعاريف السابقة كانت تحاول تقريب النظام العام من الأذهان عن طريق ربطه بالمصلحة العامة بحسبانها أساساً له، فتدور فكرة النظام العام وجوداً وعدماً حول المصلحة العامة التي يجب على الأفراد التضحية بمصالحهم الخاصة للمحافظة عليها.

وبناءً عليه يمكننا القول إن النظام العام هو مجموعة الضوابط والمعايير التي تقيد التصرفات وتنظمها بغية تغليب المصلحة العامة على المصالح الفردية في سبيل المحافظة على الأسس والمبادئ التي يركز عليها وجود المجتمع واستقراره.

ففكرة النظام العام وفق العرض السابق لا تأخذ معنى مغاير في مجال الدعوى الإدارية، إذ تسعى هذه الفكرة إلى تحقيق المصلحة العامة، التي تتمثل في مجال القضاء بحسن سير العدالة بشكلها الأمثل عن طريق وجود ضوابط وشروط إجرائية آمرة لا يجوز مخالفتها تنظم سير الدعوى الإدارية، لذلك فإن جانب من الفقه الفرنسي يعرّف وسائل النظام العام بأنها "وسيلة يمكن إثارتها لأول مرة أمام القاضي في أي مرحلة من مراحل الدعوى"².

وعلى الرغم من المحاولات الفقهية لوضع تعريف مناسب، يظل التعريف الفقهي الوحيد المقبول عموماً لوسائل النظام العام هو التعريف الذي اقترحه الفقيه (R. Odent)، والذي بموجبه تتعلق وسيلة النظام العام "بمسألة ذات

1 البشري، عماد طارق، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 66.

2 AUBY (J.M.) et DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1984, t.2, p. 241.

أهمية كبيرة بحيث لا يستطيع القاضي نفسه تجاهلها تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون التي وهي مسؤولة عن ضمان احترامها: إن أهمية هذه المسألة هي التي تضيء الشرعية على إثارتها من تلقاء نفسه¹، وعلى نحو مماثل، يرى (C. Debbasch et J.C. Ricci) أن النظام العام "يتعلق بتطبيق قاعدة أساسية أمرة وجوهرية جداً لنظام قانوني، بحيث يتعرض هذا النظام للخطر جراء انتهاك هذه القاعدة"².

ومن خلال ما تقدم؛ تبقى فكرة النظام العام تلك الفكرة القانونية التي تهدف إلى المحافظة على الأسس، والمبادئ، والقيم التي يقوم عليها المجتمع، وهي فكرة متطورة نظراً لارتباطها الوثيق بفكرة القانون، الذي يتطور بتطور المجتمعات التي ينظمها، ونتيجة لذلك كان المشرع هو المصدر الرئيسي لتحديد فكرة النظام العام، وذلك بتنظيم بعض صوره، وإسباغ الحماية القانونية عليها، غير أن ذلك لا يعني أنّ فكرة النظام العام، هي من خلق المشرع وحده في مجالات القانون جميعها، فللقضاء في هذا المجال دور إنشائي بارز أيضاً³.

لكن إذا كان للقضاء دور في إنشاء فكرة النظام العام، فإنّ لهذه الأخيرة دور أكثر فعالية في سير مرفق القضاء في حدّ ذاته، لفكرة مفادها أن القاضي إذا ترك وشأنه لتحديد فكرة النظام العام، فسوف يحتكم ويسند إلى هواه، لذا تعين على المشرع تقييد القاضي بسن قواعد أمرة في إطار القواعد القانونية التي تحكم القوانين الإجرائية، أو ما يسمى بالإجراءات والأشكال الجوهرية التي ينبغي للقاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه، حتى ولو لم يقحمها الأطراف في النزاع، والمسماة بالوسائل المتعلقة بالنظام العام⁴.

ثانياً: خصائص فكرة النظام العام

تعد فكرة النظام العام، كما سبق أن أشرنا، من الأفكار التي تستخدم في مجالات قانونية مختلفة، فهي فكرة مشتركة بين فروع القانون كلها.

1 ODET (R.), Contentieux administratif, Dalloz, rééd., 2007, t. 1, p. 958.

2 DEBBASCH (C.) et RICCI (J.C.), Contentieux administratif, 8ème éd., Dalloz, 2001, p. 785.

3 بدران، محمد محمد، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م، ص9.

4 الدينيس، عبد القادر، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، مج1، ع3، 2015، ص11.

وبعد أن فرغنا من الحديث عن مضمون هذه الفكرة، وانتهينا إلى نتيجة مؤكدة هي أنّ فكرة النظام العام فكرة غامضة، وانعكاس هذا الغموض وعدم التحديد على مضمون إجراءات الدعوى وارتباطها بالنظام العام، نستطيع أن نجمل أهم خصائص النظام العام في النواحي الآتية:

1. فكرة النظام العام وسيلة للقبول الجمعي بالقاعدة القانونية:

تعد القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية ملزمة للجميع حكماً ومحكومين، ولا شك في أنها انعكاس للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، وحتى تحقق هذه القواعد الغاية المنشودة منها لا بد أن تلقى قبولاً لدى المجتمع؛ كي لا تتعرض للخروج عن مقتضاها أو التهرب من تطبيقها، لذلك كان لا بد من إيجاد وسيلة قانونية يمكن من خلالها توجيه المجتمع إلى ضرورة القبول بالقاعدة القانونية، بحيث يستقر في ضمير الجماعة أن هذه القاعدة من المبادئ المسلّم بها التي لا يجوز مخالفتها؛ لكونها موجودة لضمان استقرار المجتمع وحماية المصلحة العامة، ومن هنا ظهرت فكرة النظام العام كوسيلة لضمان تقبل الجماعة للقاعدة القانونية، وذلك عن طريق نسبة القاعدة المراد إقناع الجماعة بها إلى هذه الفكرة، بحسبان أنّ القاعدة وجدت لحماية المصالح العليا للجماعة، إذ نجد عندما نربط أي قاعدة قانونية بفكرة النظام العام، فإن ذلك يمنحها المصادقية الجمعية التي هي جوهر شرعية أي قاعدة قانونية، بما يضمن الاحترام الكامل لهذه القاعدة¹.

2. النظام العام فكرة تعبر عن الحلول الآمرة:

يرتبط النظام العام، كما أسلفنا، بالقيم والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع، لذلك فهو يتجسد من خلال مجموعة من القواعد القانونية الآمرة التي ترسم ضوابط للسلوك الاجتماعي، بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو الخروج عن مقتضاها؛ لكونها تمثل ضماناً مهمة للحفاظ على استقرار المجتمع ككل.

وما يضيفي على فكرة النظام العام الصفة الآمرة هو أنها تضع حلولاً للمنازعات من أجل الحفاظ على استقرار المجتمع وكيانه، وذلك عن طريق التوفيق والمواءمة بين الإرادات الفردية والمصلحة العامة؛ أي بين

1 البشري، عماد طارق، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 59-61.

المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، وبذلك تستخدم هذه الفكرة لحسم المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية¹.

ولا بد لنا من أن نؤكد أن هذه القواعد الآمرة التي تعبر عن النظام العام، وتضع ضوابط ومعايير للتصرفات لا تلزم أفراد المجتمع فحسب، إذ إنها ملزمة أيضاً للإدارة التي يجب أن تتوافق تصرفاتها مع هذه القواعد، وألا تخرج عنها، أو تتجاهلها أثناء ممارسة أنشطتها، وفي حال مخالفتها فإن تصرفات الإدارة توسم بعدم المشروعية، فاحترامها واجب على الأفراد والإدارة على حد سواء، لذلك فإن القواعد الآمرة التي تنظم سير الدعوى الإدارية يجب الالتزام بها من قبل جميع أطراف الدعوى؛ كونها ضامن لحسن سير العدالة.

ولما كان موضوع دراستنا متعلقاً بفكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، فإن الأمر يستدعي تحديد القواعد الإجرائية المتعلقة أساساً بالنظام العام، والمتمثلة في الشروط، والأشكال، والإجراءات الجوهرية (Les procédures substantielles) التي نص القانون على ضرورة اتباعها واحترامها، ورتب البطلان كونه جزاء على مخالفتها، أو تلك التي يستشف بأنها ذات صلة وطيدة بسير المؤسسة، أو المتعلقة بحقوق وحرّيات أساسية.

ومن ثم، فإن الإجراءات والأشكال الجوهرية التي هي من النظام العام، هي تلك الإجراءات التي لا تقبل الإجازة، أو التصحيح بعمل منفصل عمن اتخذها؛ لكون أن أثرها لا يتوقف عند حد المساس في مصالح شخصية للمخاطبين بها، وإنما يتعداه إلى المساس بكامل النظام العام القانوني، والاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي للدولة، وهذا على عكس الإجراءات غير الجوهرية (Les procédures non substantielles) والتي نص عليها القانون، لكنه لم يرتب جزاء على مخالفتها، ولم يستشف بأن قصد المشرع قد اتجه نحو وجوب الأخذ بها على سبيل الإلزام؛ وذلك لتعلقها بمصالح شخصية، والتي تمكن صاحب المصلحة من التمسك بها أو التنازل عنها، وفي ذات الوقت فإن مخالفتها لا تتعلق بالنظام العام للمجتمع ومؤسساته، ومن ثم فقد شرعت من أجل

1 مرسى، حسام الدين، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانون الوضعي -، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011م، ص118.

حماية مصالح شخصية، يجوز لذوي الصفة والمصلحة التمسك بها أو التنازل عنها، ومن ثم فإنّها لم تُشرّع من أجل الحفاظ على المصالح الأساسية للجماعة برمتها، وبالتالي لا تعد من النظام العام¹.

3. النظام العام فكرة نسبية مرنة تتصف بالعمومية:

لا تقبل فكرة النظام العام التحديد والحصص في مجال معين، فهي تطبق في مجالات مختلفة بما في ذلك مجال القضاء عموماً، أضف إلى ذلك أنها تتمتع بالنسبية والمرونة النابعة من طبيعة هذه الفكرة ذاتها، إذ إن ارتباطها بالمصالح العليا للمجتمع والقيم والمبادئ السائدة يجعلها تختلف من دولة إلى أخرى بحسب أوضاع هذه الدولة وموروثها الثقافي والاجتماعي، فما يعد من النظام العام في سورية على سبيل المثال قد لا يكون كذلك في غيرها من الدول، وحتى في الدولة ذاتها فإن فكرة النظام العام تتطور وتتغير من وقت إلى آخر، ففكرة النظام العام تتصف بالعمومية والتطور المستمر، إذ تتطوي هذه الفكرة على مفاهيم قانونية مختلفة تبعاً للمجال الذي تستخدم فيه²، ففكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، مثلاً تستخدم بوصفها معياراً لعمل سلطة الضبط الإداري في سبيل المحافظة على الأمن العام والصحة والسكينة العامة، بينما تستخدم في مجال القانون الدولي الخاص بوصفها وسيلة لحماية القانون الوطني واستبعاد تطبيق القانون الأجنبي³، أما في مجال الدعوى الإدارية فإن هذه الفكرة تأخذ طابع تنظيمي، إذ ترسم ضوابط وشروط إجرائية تحكم سير الدعوى بما يكفل تحقيق المساواة بين أطراف الدعوى ويضمن حسن سير العدالة، هذا فضلاً عن المفاهيم التي يأخذها النظام العام في مجال القانون التجاري أو القانون الخاص أو لقانون الدولي العام⁴.

1 خراز، محمد الصالح، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، ع6، الجزائر، 2003م، ص37-42.
2 أبو ارميله، بسام محمد، فكرة النظام العام في ضوء دعوى الإلغاء دراسة مقارنة في الأردن ومصر، مجلة علوم الشريعة والقانون، مج46، ع4، 2019م، ص79.

3 يعد النظام العام في مجال القانون الدولي الخاص أحد أهم أسباب استبعاد القانون الأجنبي الواجب التطبيق بموجب قواعد تنازع القوانين في بلد القاضي الناظر في النزاع على اعتبار أنه صمام الأمان المسؤول عن حماية المبادئ الأساسية و الجوهرية السائدة في البلد، ينظر: فلحوط، وفاء مزيد، النظام العام في القانون الدولي الخاص - دراسة تحليلية لنص المادة 30 من القانون المدني السوري -، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، مج2، ع2، 2022م، ص298.

4 تعبر فكرة النظام العام في مجال القانون الدولي العام عن مبدأ تحقيق السلم والأمن الدوليين باعتبارهم الهدف الأساسي الذي يسعى المجتمع الدولي إلى تحقيقه، وقد أكد ميثاق الأمم المتحدة في نص المادة الأولى منه على أن حفظ السلم والأمن الدولي هو أهم مقاصد الأمم المتحدة وتتخذ الهيئة العامة التدابير والوسائل الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم والأمن الدوليين.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المُشرّع في سورية لم يحصر النظام العام وعناصره في مواد قانونية معينة؛ نظراً لأنه يتسم بالمرونة والنسبية التي لا تتفق مع استقرار النصوص القانونية، وفي هذا الصدد يقول الفقيه عبد الرزاق السنهوري: "لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى، فهو شيء متغير يضيق ويتسع بحسب ما يعده الناس في حضاره معينه مصلحة عامة، ولا يوجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطلقاً يتمشى مع كل زمان ومكان؛ لأنّ النظام العام شيء نسبي، وكل ما نستطيعه هو أن نضع معياراً مرناً يكون معيار المصلحة العامة، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها حضارة أخرى"¹.

وبذلك نرى أن موقف المشرع السوري بعدم حصر النظام العام في نصوص محددة جاء متماشياً مع ما استقر عليه الفقه ومع طبيعة هذا النظام، إلا أنه كان من الممكن أن يرسم الخطوط العريضة لهذه الفكرة إذ إنّ هناك مبادئ ثابتة يجب أن نلتزم بها دائماً لا سيما في نطاق الدعوى الإدارية.

ولعل اتسام فكرة النظام العام بالنسبية والمرونة جعلها لا تتناسب مع استقرار النصوص القانونية، لذلك فإنّ المُشرّع في سورية ومصر اكتفى بالإشارة إلى هذه الفكرة من دون حصرها بنصوص قانونية معينة، وهذا ما جعلها تخضع للتفسير القضائي وسلطة القاضي التقديرية؛ ذلك لأن القاضي هو الذي يتكفل عند نظر الدعوى المعروضة عليه بتحديد مضمون النظام العام؛ لكونه يقوم بإدارة الدعوى بما يمتلكه من معرفة قانونية، وإدراكاً للقيم والمبادئ السائدة في المجتمع التي تتفق مع المصلحة العامة، سعياً منه إلى تحديد مضمون النظام العام بما يتلاءم مع هذه القيم والمثل العليا، وبما يتمشى مع واقع الخصومة المعروضة عليه.

والجدير بالذكر إنّ أهم ما يميز التفسير القضائي هو امتلاك القاضي للحرية والاستقلال في تفسيره، فعلى الرغم من وجوب التزامه بالمبادئ الأساسية إلا أنّه في الوقت نفسه لا يخضع لأي جهة أخرى، نظراً لكون السلطة

1 السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مرجع سابق، ص 399.

القضائية مستقلة¹، أضيف إلى أنّ القاضي دوماً يسعى إلى تطبيق روح القانون، وهذا ما يشكل ضماناً للحقوق والحريات العامة للأفراد، ولكنه عندما يحدد طائفة القواعد والمسائل التي تتعلق بالنظام العام فإنه لا يعبر عن وجهة نظر شخصية أو اعتقاده الشخصي وإنما يعبر عن وجهة نظر موضوعية تتعلق أولاً وأخيراً بالنظام القانوني الذي يحكم سير الدعوى الإدارية، وبالتالي في حال وجود أي خطأ في تأويله للقواعد القانونية فإنه يخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا².

وقد أشار جانب من الفقه الفرنسي إلى أن التحديد الموضوعي لفكرة النظام العام من جانب القضاء الإداري هو تحديد قابل للتعديل في كل وقت وحين وذلك لما تمتاز به هذه الفكرة من مرونة من ناحية ولما يطرأ على الدعوى ذاتها من تطورات مستمرة على المستوى التشريعي أو القضائي؛ نظراً لطبيعة القواعد التي تنظم الدعوى الإدارية³.

4. النظام العام وسيلة لحماية حقوق الأفراد وضمان استقرار المجتمع:

إذا كان النظام العام، وفقاً لما أوضحنا، يتجسد من خلال مجموعة من القواعد الآمرة التي تعبر عن ضمير الجماعة، ويتوجب احترامها فإن هذه القواعد بحد ذاتها تشكل ضماناً لحماية حقوق الأفراد وصيانة المجتمع، إذ تنظم التصرفات الفردية على النحو الذي يحول دون اعتداء أي فرد على حقوق غيره من الأفراد، فالحرية المطلقة تؤدي دوماً إلى الفوضى، لذلك فإن التنظيم هو الضامن الأساسي لاستقرار المجتمع، وحتى الدولة عندما تتدخل وتقيّد التصرفات أو تستخدم سلطة الضبط الإداري، فهي بذلك تحمي المجتمع وتسعى إلى المحافظة على استقراره، وبذلك فإن فكرة النظام العام تشكل مظلة تحتمي فيها حقوق الأفراد وحرياتهم، فالقواعد التي تنظم

1 أكد دستور الجمهورية العربية السورية أن السلطة القضائية تتمتع بالاستقلال، وذلك بنص المادة 132 من الدستور السوري لعام 2012م (السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى)، وقد أكد قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م بنص المادة الأولى أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تتولى القضاء الإداري.

2 المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

3 Chapus (R), Droit de contentieux administratif, 9éd., Montchrestien, Paris, 2001.

الدعوى الإدارية تسعى دوماً إلى حماية حقوق الأفراد وممارسة الرقابة على تصرفات الإدارة على النحو الذي يضمن حسن سير العدالة، والتأكد من التزام الإدارة بمبدأ المشروعية.

ويبدو أن مجلس الدولة الفرنسي قد سار في هذا الاتجاه عندما ربط مفهوم النظام العام (الفرنسي) بمسألة التمتع بالحقوق والحريات واستقرار المجتمع تجلّى ذلك في حكمه الصادر في شأن رفض منح ترخيص البث بالنسبة لإحدى القنوات الفضائية لارتباطها بتنظيم إرهابي¹، حيث يقرر أن حماية هذه الحقوق والحريات تتطلب التوفيق بين اعتبارين؛ الأول مدى تمتع الجماهير في هذه الحقوق والحريات، فهل ممارستها مطلقة بلا أي أغلال تقيدّها، وحماية النظام العام بعناصره الثلاث (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)، وحرية الرأي والتعبير والإعلام من ركائز المجتمع الديمقراطي الأساسية، إذ جاءت أحكام مجلس الدولة الفرنسي لتكرّس حرية التعبير من خلال ضمان حماية المنافسة بين وسائل الإعلام المرئية والمسموعة كلها بما يصب في بوتقة حماية الرأي والتعبير على حد سواء، فقد جاءت بعض أحكامه على الرغم من ذلك، ومن ضمنها الحكم المشار إليه لتضع حدوداً لممارسة حرية التعبير عبر وسائل الإعلام، وذلك بما يحافظ على النظام العام.

وبذلك نكون عرضنا فيما سبق التعاريف الفقهية والقضائية لفكرة النظام العام، وبيننا أهم الخصائص والسمات التي تتمتع بها، وانتهينا إلى أنها فكرة عامة غير محددة، ويختلف مضمونها بحسب المجال الذي تعمل فيه، ولكن كيف يمكن فهم طبيعة العلاقة بين هذه الفكرة والدعوى الإدارية؟

وهذا ما سوف نتناوله في العرض الآتي:

الفرع الثاني

أهمية النظام العام في الدعوى الإدارية

تكمّن أهمية النظام العام في نطاق الدعوى الإدارية، وفقاً لمعناه السابق الذي أشرنا إليه، في كونه يؤثر في النظام الإجرائي المتبع أمام جهات القضاء المختلفة، ومن جانب آخر فإن فكرة النظام العام من خلال تأثيرها في النظام الإجرائي للدعوى الإدارية، وارتباط الغالبية العظمى من هذه الإجراءات بها، فإنها تضمن حسن سير العدالة، وتحقيق نوع من التوازن بين أطراف الدعوى، وهو ما سوف نلاحظه عند دراستنا لهذه الإجراءات، وبيان خصائصها، فمن أهم مظاهر تأثير فكرة النظام العام في الجانب الإجرائي للدعوى هو وجود ما يعرف بالدفع المتعلقة بالنظام العام، والتي تخضع لنظام قانوني خاص بها يجعل منها استثناءً عن القواعد العامة للدفع القضائية، أضف إلى ذلك ارتباط المبادئ العامة لإجراءات للنقاضي أمام القضاء الإداري بهذه الفكرة.

والفكرة الأساسية في تعلق القاعدة القانونية بالنظام العام، إنما تعتمد في جوهرها على العلاقة التي تأمر بها هذه القاعدة في نطاق الروابط القانونية، فإذا كان حكم القاعدة آمراً لا يجوز الاتفاق على ما يخالفه، قيل إن هذا يتعلق بالنظام العام، وأن المشرع بإضافته عليها هذه الصفة الآمرة، قد عدّها قاعدة أساسية في تنظيم المجتمع، وأنها تتعلق بالمصلحة العامة.

وبناءً عليه سوف نبين أهمية فكرة النظام العام في الدعوى الإدارية من خلال الآتي:

أولاً: الدفع المتعلقة بالنظام العام تخضع لنظام قانوني خاص بها

يطلق اصطلاح "الدفع" بمعناه العام على وسائل الدفاع جميعها والتي يجوز للخصم أن يستعين بها للإجابة عن دعوى خصمه، بقصد نقادي الحكم له بما يدعيه¹، سواء أكانت هذه الوسائل موجهة إلى إجراءات الخصومة، أو إلى الحق المدعى به ذاته، أو حتى إلى صلاحية الخصم في مباشرة الدعوى.

1 عبد التواب، معوض، الدفع المدنية والتجارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط2، 1995م، ص13.

ومن الواضح أن الأمر لا يتعلق بوضع قائمة كاملة للدفع المتعلقة بالنظام العام، بل يتعلق ببساطة بذكر أهمها، من حيث النوع والكم.

ووفقاً لترتيب النظر في المسائل الإجرائية التي تتطلبها عملية التقاضي، فإن "أسباب عدم قبول الطلب أمام المحكمة الإدارية هي من متعلقات النظام العام"¹، لذلك، من حيث المبدأ يجب إثارة أسباب عدم المقبولية؛ مثل عدم اختصاص المحكمة²، أو عدم وجود مصلحة مباشرة وشخصية لرافع الدعوى³، أو انقضاء مواعيد الطعن⁴، من قبل القاضي من تلقاء نفسه.

وينبغي التأكيد هنا على أنه في هذه الفرضية، فإنّ النظام العام الإجرائي له الأسبقية على النظام العام الموضوعي، وبالتالي له الأسبقية على النظر في احترام مبدأ المشروعية، مع العلم أنه من الممكن أيضاً اكتشاف مصلحة معينة تتعلق بحسن إدارة العدالة، والتي تتحقق من خلال تنظيم الوصول إلى القضاء.

وتتجه العديد من دفعات النظام العام أيضاً إلى فرض رقابة على المخالفات الإجرائية للحكم القضائي، وهي ليست مرتبطة حقاً بالفرضيات التي تمت مناقشتها بقدر ما تهدف إلى إبطال حكم قضائي لمخالفته قواعد الإجراءات⁵، وقد يكون هذا على وجه الخصوص نتيجة وجود خطأ جسيم في منطوق الحكم، أو بسبب تحيز الهيئة الحاكمة، أو وجود خلل في تشكيل المحكمة⁶.

وبعيداً عن الدفعات الإجرائية للنظام العام، فإن الدفعات الموضوعية للنظام العام متنوعة ومتعددة، وهي دفعات ذات الصلة بالحكم في موضوع النزاع، وتتميز بحسب ما إذا كانت ذات نطاق عام، أو ما إذا كانت ذات طابع

1 CE, 15 février 1984, Association industrielle du terroir de Belfort, p. 67, RDP, 1985, p. 857.

2 CE, Sect., 31 mai 1963, Kraemer, p. 337, D., 1963, p. 553 ; S., 1964, p. 25, concl. G. Braibant ; CE, 6 octobre 1995, Hassini, T. p. 1006 ; DA, 1995, p. 716, obs. L. T.

3 CE, 14 décembre 1998, SARL Levaux, T. p. 837.

4 CE, 30 novembre 1994, SARL Etude Ravalement Constructions, T. p. 1125.

5 Wendy Lellig. L'office du juge administratif de la légalité. Droit. Université Montpellier, 2015. Français. NNT : 2015,P 98.

6 CE, 19 mai 1961, Gianotti, p. 346 ; CE, 30 novembre 1994, SARL Etude Ravalement Constructions, T. p. 1125.; CE, Sect., 12 octobre 2009, Petit, p. 367, concl. M. Guymoar ; AJDA, 2009, p. 2163, chron. S.J. Liéber et D. Botteghi.

خاص¹، فعلى سبيل المثال، تجاهل مبدأ استبعاد الحكم بالتعويض على الأشخاص العموميين في مسائل النزاعات المالية²، وعدم أهلية المرشح في المنازعات الانتخابية³.

إذن؛ بحسب ما تقدم تقسم الدفوع وفقاً للمبادئ العامة إلى⁴:

النوع الأول: دفوع شكلية

وهي دفوع توجه إلى إجراءات الخصومة دون التعرض لأصل الحق؛ أي أن الخصم يستعين بها لكي يطعن في صحة إجراءات الخصومة، كالدفع بأن الدعوى رفعت إلى محكمة غير مختصة، أو الدفع ببطلان إجراء من إجراءات إقامة الدعوى.

وتجسد الدفوع الشكلية عنصر الشكل في إجراءات الخصومة، وهو الهيئة التي تكون عليها الخصومة أو الطبيعة التي تبين ذاتيتها⁵، بمعنى آخر هو مجموعة الإجراءات المتتابعة السير أمام القضاء الإداري منذ الإجراء الإجراء الافتتاحي للخصومة وحتى انقضائها، وهذا ما ميزها من بقية الإجراءات القضائية بكونها موحدة من حيث الهدف الذي تسعى إليه وهو إصدار الحكم⁶.

وتبعاً لذلك لا تعد أعمال الذكاء المحض التي تتم في الخصومة الإدارية أعمالاً إجرائية، على سبيل المثال: دراسة القاضي الإداري لأوراق الدعوى، أو دراسة الخصم أو محاميه لها لاتعد أعمالاً إجرائية⁷، إذ لابد من أن

1 CHAPUS (R.), op. cit., n° 933 et s.

2 CE, 29 mai 1963, Kolb, T. p. 965.

3 CE, Sect., 22 mai 1908, Elections du conseil général de Sartène, p. 557.

4 ربابعة، عبد الله محمد. الشريفيين، يوسف عبد الله، وقت إثارة دفع الدعوى، دراسات علوم الشريعة والقانون، مج35، ع1، 2008م، ص15-16.

5 النفاوي، إبراهيم أمين، مبادئ الخصومة المدنية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2015م، ص194.

6 الشريبي، مصطفى محمود، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006م، ص92. ويعرف جانب من الفقه الإجراء بأنه: "العمل الذي يترتب عليه القانون مباشرة أثراً إجرائياً ويكون جزء من الدعوى القضائية"، ينظر: العبودي، عباس، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، ط1، دار السنهوري، بيروت، لبنان، 2016م، ص147.

7 إحسان، إسلام، نظرية البطلان في المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2015م، ص158.

يكون الإجراء القضائي جزء من الخصومة؛ أي يصدر من أحد أطرافها في أثناء نظرها أمام القضاء الإداري، ويكون داخل نطاق الخصومة منذ بدئها بالمطالبة القضائية وحتى انتهائها بالفصل في موضوعها.

وعليه، لا يعد كل عمل خارج نطاق الخصومة عمل إجرائي؛ مثل الأعمال السابقة لاتصال الخصومة بالقضاء أو ما يعقبها من أعمال بعد إنهاؤها وإن كان صادراً من أحد أطرافها¹، ولا يعد الإجراء قضائياً إذا كان صادراً من غير أطراف الخصومة².

ويجب إبداء الدفوع الشكالية قبل التعرض لموضوع الدعوى، وذلك لكون البت فيها قد يغني المحكمة عن التعرض للموضوع، ويستثنى من هذا المبدأ الدفوع الشكالية المتعلقة بالنظام العام، إذ يمكن إبدائها في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى.

النوع الثاني: الدفوع الموضوعية

وهي دفوع توجه إلى الحق المدعى به ذاته، كأن ينكر الخصم وجود الحق المدعى به، أو يدفع بانقضائه. وتجسد هذه الدفوع عنصر الموضوع في إجراءات الخصومة، ويقصد بهذا العنصر الموضوع الذي تتعلق به الخصومة أو المحل الذي تنصب عليه إجراءاتها وهو المنازعة، بحيث يكون وجود الخصومة الإدارية من عدمه متعلقاً على وجود المنازعة من عدمها، فنرى على سبيل المثال أن موضوع الخصومة في الدعوى التأديبية هو المنازعة حول مسؤولية الموظف عن المخالفات المنسوبة إليه، أما موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء هو مشروعية القرار الإداري المطعون فيه³، وليس القرار الإداري؛ لأن الأخير يعد موضوعاً للدعوى الإدارية وليس الخصومة، بينما يكون موضوع الخصومة في دعوى التعويض هو المنازعة في المسؤولية المدنية للإدارة⁴.

1 ومثال ذلك قيام أحد الأشخاص بتقديم طلب إلى أحد الهيئات الإدارية ينوي فيه الحصول على مستند أو وثيقة من أجل تقديمها في الخصومة أو التوكيل بالخصومة أو منح الإذن بإقامة دعوى القاصرين، بيد أنه لو تم التمسك بهذه الأعمال بعد إقامة الدعوى فيعد هذا التمسك إجراءً قضائياً؛ بسبب انطوائه على نشاط إجرائي يكون له تأثير مباشر في سير الخصومة.

2 المشهداني، عمار سعدون حامد، الوكالة بالخصومة، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 2012م، ص178.

3 إحسان، إسلام، مرجع سابق، ص30.

4 أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص34.

ويوجد نوع ثالث من الدفوع يحتلّ مكاناً وسطاً بين الدفوع الموضوعية والشكلية، وهو الدفع بعدم القبول، وهذا النوع لا يوجه إلى إجراءات الخصومة أو إلى أصل الحق المدعى به، وإنما يتناول الوسيلة التي يحمي بها صاحب الحق حقه (الدعوى)، وما إذا كان من الجائز استعمالها أو أن شرط استعمالها غير متوفر¹.

وإضافة صفة النظام العام على الدفع تجعله، كما أشرنا، يخضع لنظام قانوني خاص، إذ يمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، كما لا يجوز لأطراف الدعوى التنازل عن التمسك بهذا الدفع².

ويذهب الفقه في ميدان القضاء الإداري إلى تعريف الدفع المتعلق بالنظام العام على أنه: الدفع الذي يكون على درجة من الأهمية، بحيث إذا لم يبال به القاضي فلن يكون قد أدى مهمته المتمثلة بالقضاء وفقاً لما تملّيه عليه قواعد القانون الأساسية، وفي ميدان المرافعات المدنية عرّف بعض الفقهاء الدفع المتعلق بالنظام العام بأنه: الدفع المستمد من انتهاك أحكام قانون صدر بالأساس لتحقيق مصلحة المجتمع في مجمله³.

وقد أكد قانون مجلس الدولة السوري على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إيدؤها في أي وقت، كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها⁴، والسبب وراء ذلك أنّ الدفوع المتعلقة بالنظام العام تنثار بصدد مسائل ذات أهمية بحيث يصبح القاضي متكرراً لقواعد القانون في حال لم يأخذها بالحسبان.

وبناءً على ما سبق، نلاحظ أنّ الدفوع المتعلقة بالنظام العام تتميز بالآتي:

1. الدفوع المتعلقة بالنظام العام يلتزم القاضي بإثارتها من تلقاء نفسه

1 البكري، محمد عزمي، الدفع بعدم القبول، دار محمود، القاهرة، مصر، ط1، 2016م، ص20.

2 أبو الوفا، أحمد، أصول المحاكمات المدنية، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، ط4، 1989م، ص161-162.

3 للمزيد ينظر: الغفول، عيد أحمد، فكرة النظام العام الدستوري وأثرها في تحديد نطاق الدعوى الدستورية، كلية الحقوق بنها، جامعة الزقازيق، دار النهضة العربية، مصر، د. ت، ص17.

4 نصت الفقرة الثانية من المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على "أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إيدؤها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها".

من المبادئ العامة المسلم بها فقهاً وقضاً أنه ليس للقاضي أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم أو بأكثر منه، وإلا كان متجاوزاً لحدود وظيفته؛ أي أن القاضي مقيد بحدود طلبات الخصوم، فهو لا يعمل من تلقاء نفسه، وإنما يعمل بناءً على طلب (استدعاء الدعوى) والذي يتضمن بيان موضوع الدعوى والطلبات والمستندات المؤيدة لها وسبب إقامتها، فيحدد بذلك نطاق الدعوى¹.

ومع ذلك، ينبغي التأكيد على أن التذرع بوسيلة من وسائل النظام العام لا يشكل في حد ذاته وسيلة وحيدة تتبعها أطراف النزاع²، وهو ما "يعني أن الأمر متروك للأطراف لضمان الدفاع عن مصالحهم من خلال الاحتجاج بأنفسهم بانتهاك القواعد الإجرائية"³، وإن المادة (R. 611-7) من قانون القضاء الإداري في فرنسا، والمادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري تشهد على المكانة الأساسية التي تحتلها الأطراف في مسألة الإجراءات، ومع ذلك، فإن الأمر متروك لسلطة القاضي وتقديره للاعتراف بعلاقة هذا الإجراء بالنظام العام⁴. و"يجب أن يُفهم الالتزام على أنه ضرورة أن يستخدم القاضي وسائل النظام العام عند اللزوم فقط، وإذا أمكن تحقيق نفس النتيجة من دون اللجوء إلى وسائل النظام العام، يكون للقاضي الخيار بين القبول بالوسائل التي يلجأ إليها أحد الأطراف، ومن الواضح هنا أن التزام القاضي بإثارة أسباب تتعلق بالنظام العام بحكم منصبه موجود في جميع مراحل سير الإجراءات، في المرحلة الابتدائية، وفي الاستئناف".

ومن خلال تقديم الدفع بالنظام العام تلقائياً، يحرر القاضي نفسه من الخضوع للرغبة الضمنية للأطراف في عدم تقديم الدفع المذكور، وعلى العكس من ذلك، يبرر التنفيذ الكامل لإثارة الدفع تلقائياً زيادة رقابة القاضي على العناصر المكونة للطلب، وعموماً، يتم الاعتراف للقاضي بأساس الإلغاء؛ بسبب النظام العام المثار من تلقاء نفسه من خلال استخدام الصيغة الفقهية "من دون الحاجة إلى فحص أسباب الطلب"⁵، وتوجد هذه الصيغة بشكل

1 أبو العيال، أيمن. كحيل، عمران، أصول المحاكمات المدنية، جامعة الشام الخاصة، كلية الحقوق، 2021م، ص 279.

2 CE, Sect., 28 juillet 2000, Commune de Port-Vendres, p. 360 ; BJD, 2000, p. 218, concl. S. Autry ; RDI, 2000, p. 552, note J. Morand-Deville.

3 CHAPUS (R.), Droit du contentieux administratif, op. cit., n° 968-4°.

4 DEBOUY (C.), Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse, op. cit., p. 428.

5 CE, 12 mars 1982, Syndicat CFDT Santé-social de la Seine-Saint-Denis, p. 108 ; CE, 6 décembre 1991, Cierco, p. 419, RFDA, 1992, p. 146 ; CE, Ass., 2 juillet 1993, Louvrier, p. 207 ; CE, 13 septembre 2000, Association des diplômés ICH du Languedoc-Roussillon, p. 377, RFDA, 2000, p. 1358 ; JCP, 2001, II, 10545,

أكثر تواتراً في الأحكام الابتدائية "اكتشاف" وسائل النظام العام الناتج من حيث المبدأ عن الدراسة الأولية لملف الدعوى، هذا يعني أن الدفوع التي لم يثيرها مقدّم الطلب، ستخضع لفحص ضمني لن يظهر في حيثيات القرار القضائي¹، وذلك لكون الدفوع المتعلقة بالنظام العام ترتبط بمسائل جوهرية، إذ يعد عدم التعرض لها مساساً بحسن سير العدالة؛ وهذا ما نص عليه قانون مجلس الدولة السوري بأن للمحكمة أن تقضي بالدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام من تلقاء نفسها²، فمن واجب القاضي بإثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام من تلقاء نفسه يجد تسويغه في أن الحفاظ على القواعد المتعلقة بالنظام العام يدخل حتماً في المهام الموكلة للقاضي الذي يسعى دائماً إلى ضمان حسن سير العدالة.

ويبدو أن مجلس الدولة الفرنسي كان صريحاً في منح القاضي صلاحية إثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام من تلقاء نفسه، وجاء ذلك في حكمه الصادر عام 2016 في شأن الطعن في أحكام التحكيم الصادرة في منازعات العقود العامة³، فقد جاء في حيثيات الحكم: "... حيث إنه عندما يتم اللجوء إلى مجلس الدولة في طعن مماثل، فإنه يملك سلطة التأكد من تلقاء نفسه من مشروعية اتفاق التحكيم سواء أكان شرط تحكيم أو مشاركة، ففي ظل غياب قواعد إجرائية مطبقة على إجراءات التحكيم يختص بنظرها القضاء الإداري وفقاً لمبادئ الاستقلال والحيادي، وإذا فصلت هيئة التحكيم فيما يجاوز مهمتها الموكلة إليها، وإذا خالفت مبدأ المواجهة في الإجراءات أو إذا لم تسبب حكمها، ومن ثم فإن حكم التحكيم يكون مخالفاً للنظام العام، ومن جهة أخرى إذا ما وجد مجلس الدولة عدم مشروعية اللجوء إلى التحكيم لجهة مخالفة مبدأ منع الأشخاص العامة من اللجوء إلى التحكيم إلا في حالات ورود استثناء صريح في النصوص القانونية أو في نصوص الاتفاقيات الدولية، فإن ذلك يقتضي بطلان حكم التحكيم وإحالة المنازعة إلى المحكمة الإدارية المختصة..."، وتتمثل أهمية الحكم في أنه

note J. Bigot ; Gaz. Pal., 2001, J., p. 760, note M. Zavaro ; CE, 10 janvier 2003, Joorawon, p. 1, AJDA, 2003, p. 683 ; JCP, 2003, 10054, concl. C. Maugué.

1 HOUSTIOU (R.), Procédures et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, LGDJ, 1975, p. 302.

2 نص المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري المشار إليها سابقاً والتي تؤكد جواز إيداع الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام في أي وقت؛ وذلك لكون فكرة النظام العام تحقق حسن سير العدالة وما يرتبط بها من إجراءات يكون له أهمية كبيرة في ضمان حسن سير العدالة.

3 Conseil d'État, Assemblée, 09/11/2016, 388806, Publié au recueil Lebon

المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، تقديم: عكاشة، حمدي ياسين، مترجم للعربية من فريق عمل من القضاة المتخصصين بمجلس الدولة المصري، عام 2018م، ص 23 متاح على الرابط:

يحدد نطاق رقابة القاضي الإداري على أحكام التحكيم والأسباب التي تؤدي إلى بطلانها، ولا سيما الأسباب المتعلقة بالقواعد الآمرة للنظام العام الإداري.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في المملكة العربية السعودية بأن: "الحكم محل الاعتراض لم يشر إلى استئناف المؤسسة المعارضة على الحكم الابتدائي بالمخالفة للقواعد المنظمة لإجراءات الاستئناف المنصوص عليها في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، ما يعيب الحكم ويوجب نقضه، بكون القواعد الإجرائية المتعلقة بقبول الاستئناف والفصل فيه من النظام العام وللمحكمة العليا إثارته ومراقبة الحكم بشأنها، ولو لم يتضمن الاعتراض ذكراً لها...¹"، وفي حكم آخر قررت المحكمة ذاتها أنه: "إذا كان الاعتراض لم يتضمن الطعن في الحكم فيما يتعلق باختصاص الولائي للمحاكم الإدارية، إلا أنه لما كانت المادة الخامسة والأربعون من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم تنص على أنه: "... ولا يجوز التمسك بسبب من أسباب الاعتراض غير التي ذكرت في الصحيفة"، ومع ذلك الأسباب المبنية على النظام العام يمكن التمسك بها في أي وقت ولما كانت القواعد المنظمة للاختصاص الولائي من النظام العام وكان الاختصاص معروضاً على محكمة الموضوع، فقررت في مستهل أسباب حكمها اختصاصها بنظر الدعوى، فإن للمحكمة إثارة المخالفة المتعلقة باختصاص من تلقاء نفسها².

وقد ذهبت المحكمة في حكم آخر إلى أنه: "... بما أن نظام مزاوله المهن الصحية الذي نص على إنشاء هذه اللجنة ونظم اختصاصاتها لم يمنحها الشخصية المعنوية العامة، فإن إقامة الدعوى عليها غير صحيحة، ولا تقبل الدعوى في مواجهتها، وإنما تكون الجهة الإدارية التي تدير المرفق الذي حصل النزاع بشأنه هي المدعى

1 حكم المحكمة الإدارية العليا في الرياض في الاعتراض رقم (90) لعام 1442هـ على حكم محكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة عسير الصادر في القضية رقم (6760/ق) لعام 1441هـ، مجلة ديوان المظالم - رمضان 1443هـ - السنة الثالثة - العدد الثالث، ص138.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا في الرياض في الاعتراض رقم (3980) لعام 1442هـ على الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة الرياض في القضية رقم (2943) لعام 1442هـ، مجلة ديوان المظالم - رمضان 1443هـ - السنة الثالثة - العدد الثالث، ص147. وللمحكمة حكم سابق بالمضمون ذاته. حكم في الاعتراض رقم (2256) لعام 1442هـ على الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة الرياض في القضية رقم (6686) لعام 1441هـ، مجلة ديوان المظالم - رمضان 1443هـ - السنة الثالثة - العدد الثالث، ص154.

عليها إذا كان إنشاء اللجنة بقرار منها، باعتبار الجهة الإدارية سلطة رئاسية لها، فإن الصفة في الطعن في قرار اللجنة تكون للجهة الإدارية بحسبان أن القرار صادر من هذه الجهة...¹.

وبذلك يكون التدخل من قبل القاضي الإداري وقيامه بإثارة الدفوع والمسائل المتعلقة بالنظام العام انعكاساً للدور الإيجابي الذي يضطلع به، بصفته من يقوم بإدارة الدعوى وتوجيهها، وبالتالي فإنه من الطبيعي أن يعمل على تصحيح مسارها، والتأكد من صحة إجراءاتها حفاظاً على حسن سير العدالة.

ويتجلى هذا الدور الذي يناط بالقاضي بشكل كبير في الأحكام الابتدائية، حيث إن "اكتشاف" وسائل النظام العام ناتج من حيث المبدأ عن الدراسة الأولى لملف النزاع؛ ولهذا الدور النشاط الذي تمنحه وسائل النظام العام للقاضي؛ نتيجة طبيعية تتمثل في رقابة حقيقية ضمن إطار الإجراءات التي تمارسها الأطراف، ومن ثم فإن استحالة التخلي عن التمسك بوسائل النظام العام تشكل بلا شك حداً لحرية هذه الأطراف فيما يتصل بالإجراءات.

يزيد مع الوقت التأثير الذي يمكن أن يمارسه القاضي على سير الإجراءات، بعد أن استقر مبدأ بطلان التنازل عن وسيلة من وسائل النظام العام، ولذلك فإن وسائل النظام العام تسمح للقاضي ببساطة بتصحيح الخطأ في الإجراءات من جانب الأطراف؛ وتسمح له بتجاوز رغباتهم الصريحة التي قد تتمثل في رفض الاستفادة من هذه الوسائل، وهذا بلا شك يعطي بُعداً هاماً في صلاحيات القاضي الإداري.

1 حكم المحكمة الإدارية العليا في الرياض في الاعتراض رقم (1943) لعام 1442هـ على الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بالمنطقة الشرقية في القضية رقم (3288) لعام 1441هـ، مجلة ديوان المظالم - رمضان 1443هـ - السنة الثالثة - العدد الثالث، ص 161. "... إذا كانت محكمة الاستئناف مختصة نوعياً في النظر في التظلمات من قرارات اللجنة الطبية الشرعية ولجان الفصل في المخالفات الطبية، فإن ذلك لا يعني أن تتحرر المحكمة - بعد أن أصبحت محكمة موضوع - من الإجراءات المقررة لنظر دعوى الإلغاء؛ لكونها خصوماً بين طرفين محلها القرار المطعون فيه، حيث أوجبت المادة الأولى من نظام المرافعات وجوب اتباع المحاكم الإدارية بدرجاتها كلها للإجراءات القضائية المقررة لنظر الدعاوى باعتبارها جهة القضاء الإداري، ومن ناحية أخرى قبلت المحكمة الدعوى ضد الهيئة الصحية الشرعية، وهي وإن كانت هي مصدرة القرار والأعلم بمضمونه والأسباب التي أدت إلى إصداره، إلا أنه ليس لها شخصية معنوية يكون لها الصلاحية لوجوب لاحق لها أو عليها، وتكون تبعاً لذلك أهلاً للقاضي عن طريق ممثلها، وإنما هي مجرد لجنة إدارية ذات طبيعة قضائية تفصل في النزاع المعروض عليها وليس طرفاً في النزاع بينهما ولا مصلحة لها في الحكم لأحد الطرفين من دون الآخر، ومن المعلوم أن أهلية الوجوب تثبت للشخص الطبيعي منذ ولادته، وللشخص المعنوي منذ الاعتراف النظامي له بالشخصية المعنوية، والأصل في صحة الإجراءات القضائية عموماً أن يكون من اتخذ الإجراء أو من وجه إليه هذا الإجراء له أهلية الوجوب والأداء، فإذا لم تتوافر فيه هذه الأهلية على هذا النحو كانت الإجراءات باطلة".

ومع ذلك، فإن حظر التخلي عن بعض الوسائل يمكن اعتباره أيضاً عائقاً أمام نوع من "تهدئة العلاقات القانونية بين طرفي النزاع"، صحيح أن هذا المنع يحول دون التوصل إلى اتفاق محتمل بين الطرفين، وبالتالي تهدئة الخلاف بينهما، ومع ذلك فإن هذا الأمر يتعلق بجعل النظام العام، واحترام مبدأ المشروعية، ويسود على إرادة الأطراف، ومن ثم يختفي البعد الذاتي للنزاع لصالح هدفه الأسمى المتمثل بتحقيق العدالة وحماية النظام العام¹.

إن استحالة تنازل الأطراف عن وسائل النظام العام، والتزام القاضي بإثارة هذه الوسائل من تلقاء نفسه، ينتقص من مبدأ حرة التصرف في الإجراءات الذي بموجبه يكون للأطراف عادة الحرية في تحديد إطار الإجراءات أثناء سير الدعوى، فمسألة الحفاظ على استقلالية الأطراف في نزاع يتعلق بمشروعية، تسمح لنا بالتنبؤ بالتوازن الدقيق الذي تسعى النصوص القانونية ويعمل القاضي الإداري على تحقيقه بين أطراف النزاع، إذ يسمح النظام العام أحياناً، بالتأثير في إرادة الأطراف من حيث إنه يحدد حدود الإجراء المتاح أمامهم القيام به².

2. لأطراف الدعوى إبداء الدفوع المتعلقة بالنظام العام في أي وقت

أكد المشرع السوري في قانون مجلس الدولة، كما أسلفنا على أنه يجوز للخصوم إبداء الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى، فإذا كانت مسألة إثارة الأوجه المتعلقة بالنظام العام أمراً وجوبياً بالنسبة للقاضي الإداري، فإن الخصوم أيضاً لهم الحق في إبداء الدفوع وإثارة المسائل المتعلقة بالنظام العام في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى الإدارية، ولو لأول مرة أمام محكمة الدرجة الثانية³؛ وذلك لأنه يتعين عدم تجاهل المسائل المتعلقة بالنظام العام، والتي تعد مسائل جوهرية لا يكون الحكم سليماً في حال لم يأخذها بالحسبان، فالقاضي الإداري قد يخطئ أو يسهو عن مسألة أو إجراء يتعلق بالنظام العام، فيكون لأطراف الدعوى الحق بإثارتها وتنبيه القاضي إليها.

1 Wendy Lellig. Op.cit., 2015, P 94.

2 DEBOUY (C.), Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse, op. cit., p. 459.

3 أبو ارميله، بسام محمد، فكرة النظام العام في ضوء دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 81.

وإذا ما قمنا بالمقارنة بين دور القاضي ودور الخصوم في إثارة المسائل المتعلقة بالنظام العام نجد أن القاضي ملزم بإثارتها؛ لكونه يقوم بإدارة الدعوى، وهو ملزم بتصحيح مسارها ومراقبة إجراءاتها، أما الخصوم لهم الحق بإثارة المسائل المتعلقة بالنظام العام ولكن الأمر ليس وجوبياً؛ وذلك لكون هدف الخصم يختلف عن هدف القاضي، فالخصم يرمي إلى كسب الدعوى، وبالتالي لن يقوم بإثارة المسائل المتعلقة بالنظام العام المتعلقة إذا لم تكن تصب في مصلحته.

3. المسائل والدفع المتعلق بالنظام العام لا يجوز لأطراف الدعوى العدول عنها

يترتب على اعتبار قاعدة ما من النظام العام عدم جواز مخالفتها أو التنازل عنها من قبل أطراف الدعوى الإدارية، فلا يجوز لهم أن يتفقوا على التنازل عن التمسك بهذه القاعدة، أو إبداء الدفع المتعلقة بالنظام العام، إذ أن هذه القواعد وضعت لغاية تنظيم سير الدعوى، والحفاظ على الأسس والمبادئ الناضجة لها، لذلك لا يجوز العدول عنها، وهذه الخاصية تلقى قبولاً لدى غالبية الفقهاء سواء أكانت في مجال الإجراءات أمام القضاء المدني أم الإداري¹، وبالتالي فإن هذه القواعد هي قواعد أمرة لا يمكن للأفراد استبعاد أحكامها.

وبناءً على ذلك، لا يجوز لأطراف الدعوى الإدارية أن يتفقوا على مخالفة القواعد المنظمة لاختصاص القضاء الإداري، أو على مخالفة الشروط الخاصة بقبول الدعوى، أو تجاهل وعدم اتباع الإجراءات المفروضة لإقامة الدعوى الإدارية؛ كونها تتعلق بفكرة النظام العام.

ثانياً: ارتباط المبادئ العامة للإجراءات القضائية الإدارية بالنظام العام

تبرز أهمية فكرة النظام العام في نطاق الدعوى الإدارية من خلال تعلق الإجراءات المنظمة لسير الدعوى بها، وبالتالي فإن أهمية هذه الفكرة تتبع من أهمية القواعد الإجرائية الجوهرية التي أوجب المشرع التقيد بها أثناء سير الدعوى الإدارية تحت طائلة بطلان أي تصرف مخالف لها، ولا سيما وأن الدعوى الإدارية من وجهة نظرنا ترتبط بحد ذاتها بفكرة النظام العام، فتعد هذه الدعوى وسيلة لحماية مبدأ المشروعية الذي يعني سيادة حكم

1 الغول، عيد أحمد، فكرة النظام العام الدستوري وأثرها في تحديد نطاق الدعوى الدستورية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 21.

القانون وخضوع الجميع حكماً ومحكومين لقواعد القانون وأحكامه، إذ إنه عن طريق الدعوى الإدارية، ولا سيما دعوى الإلغاء يتم تحريك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة للتحقق من أن القرارات الصادرة عنها تتفق مع مبدأ المشروعية ولا تخالف أحكام القانون، ويمكن لأي فرد أو موظف أو شخص من أشخاص القانون الخاص أن يلجأ إلى القضاء الإداري ويطلب بإلغاء القرار الإداري غير المشروع الذي يمس بحقوقه أو مركزه القانوني، وله أيضاً أن يرفع دعوى طالباً التعويض عن أعمال وتصرفات الإدارة غير المشروعة التي سببت ضرراً له.

من هذا المنظور، فإن الدعوى الإدارية تحمي مبدأ المشروعية وتحقق العدالة (تحقق مصلحة عامة)، وهو ما يسوغ ارتباطها بفكرة النظام العام، ومن هنا فإنه قد تم إحاطة هذه الدعوى بخصوصية معينة تجعلها تختلف في بعض جوانبها عن الدعاوى المقامة أمام القضاء العادي، ولا سيما باختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكم سير الدعوى، إذ إن الإجراءات المتبعة أمام جهات القضاء الإداري والتي يجب على القضاء والمتقاضين مراعاتها تستهدف بطبيعتها حماية حقوق المتقاضين، وضمان سلامة التقاضي، وتيسير الفصل في الدعوى على النحو الذي يحقق العدالة والتوازن بين أطرافها، ولا سيما الدعوى الإدارية يكون أحد أطرافها على الدوام شخص من أشخاص القانون العام (جهة إدارية) والذي يتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تجعله في مركز متفوق على الطرف الآخر.

لذلك أثناء بحثنا في إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري نلاحظ توافر مجموعة من المبادئ العامة والقواعد الإجرائية المتعلقة بالنظام العام؛ لكونها تسعى إلى تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، وضمان حسن سير العدالة، وتتمثل هذه المبادئ بالآتي:

1. مبدأ المساواة أمام القضاء:

يعد مبدأ المساواة من أهم والمبادئ وأقدمها، وقد نصت عليه المواثيق الدولية وكرسته التشريعات الوطنية؛ وذلك نظراً لكون المساواة من الحقوق اللصيقة بالإنسان، والتي لا تستقيم حياته من دون توفيرها، لذلك فقد أكدت الدساتير عموماً ومنها الدستور السوري أن المجتمع يقوم على أساس المساواة، وأن المواطنين متساوون في

الحقوق والواجبات أي لا يوجد تمييز بينهم¹، ومن أهم صور المساواة هي المساواة أمام القضاء، والتي يقصد بها ممارسة مواطني الدولة جميعهم لحق التقاضي على قدم المساواة أمام محاكم واحدة من دون تمييز أو تفرقة بينهم؛ بسبب الأصل أو الجنس أو اللون أو العقيدة أو الآراء الشخصية...²، وعليه فلا بد لكي تتحقق المساواة بين أبناء المجتمع أمام مرفق العدالة عموماً من توافر مقتضيات عدة، يتمثل أهمها في النواحي الآتية:

أ- كفالة حق التقاضي:

يقصد بذلك تمكين أفراد المجتمع جميعهم من اللجوء إلى القضاء؛ من أجل المطالبة بحقوقهم ورد أي اعتداء يقع على هذه الحقوق، وقد كان المشرع الدستوري السوري حريصاً على كفالة حق التقاضي للجميع، وهو ما نلاحظه عند قراءتنا لنص المادة /51/ من الدستور السوري لعام /2012م/³، وهذه هي حال الدساتير الوضعية كلها.

وعليه فإن حق التقاضي من المسائل التي لا يجوز المساس بها أو حرمان الأفراد من مباشرتها؛ لكونها مكرسة دستورياً، وتتعلق بجوهرها بفكرة النظام العام؛ لكون كفالة حق التقاضي هي من المصالح الأساسية العليا في المجتمع والقواعد التي ترعاها هي قواعد أمة.

وإذا كان اللجوء إلى الدعوى يعد أمراً جائزاً، فإن اختيار الطريق القضائي بوصفها وسيلة للمطالبة القضائية، لم يتركه المشرع لإرادة المتقاضين، وإنما أحاط استعماله بسياج من الشروط يجب توافرها، وأولها تلك المتعلقة بقبول الدعوى، فكل دعوى ترفع أمام القضاء، استوجب المشرع توافرها على مجموعة من الشروط الشكلية المتعلقة بالقبول، ولما كانت المنازعات الإدارية تشكل دعاوى قضائية، كان ومما لا شك فيه وجوب توافرها على

1 ينظر: المادة 19، والمادة 33 من الدستور السوري لعام 2012، والمساواة هذه لها صور متعددة؛ كالمساواة أمام القانون والمساواة أمام التكاليف العامة...؟

2 عبد الله، عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط2، بيروت، لبنان، 2001م، ص19.

3 نصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على أن: "حق التقاضي وسلوك سبل الطعن و المراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون".

مثل هذه الشروط، ولهذه الأخيرة أهمية بالغة لتأثيرها الكبير في مواصلة القاضي الفصل في النزاع، وفي مصير الخلاف القائم بين الطرفين في حالة عدم توافرها.

ب- وحدة المحاكم:

يقصد بوحدة المحاكم أن يكون القضاء الذي يتقاضى أمامه الجميع واحداً، ما يفرض عدم وجود محاكم خاصة أو استثنائية لأفراد معينين بذواتهم أو لطوائف أو طبقات اجتماعية معينة¹.

وفكرة وحدة المحاكم أو القضاء الذي يتقاضى أمامه الجميع لا يتعارض مع وجود نظام قضائي مزدوج²؛ أي وجود قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي، ولا سيما أن وجود القضاء الإداري الذي يختص بفصل المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، ويعدّ ضماناً لحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة الإدارية وخروجها عن أحكام القانون النافذ في الدولة، فاللجوء إلى هذا القضاء متاح للجميع وليس حكراً على فئة معينة أو طبقة اجتماعية معينة؛ بمعنى أن وجوده لا يخلّ أبداً بشرط المساواة أمام القضاء.

إذاً من خلال ما سبق، يظهر جلياً الدور الفعال الذي تأخذه مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري، والقضاء العادي، لما لها من أهمية بالغة في تحديد مجال اختصاص كل من القضاءين، فليس ذلك فحسب، بل أنها تقودنا في نفس الوقت إلى موضوع آخر، لا يقل أهمية عن ذلك، وهو موضوع توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية الإدارية، وإذا كان موضوع توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي يكتسي أهمية كبيرة من حيث السير الحسن للقضاء، ولا سيما في النظام القضائي الذي يعمل بازدواجية الهياكل القضائية، فإن موضوع توزيع الاختصاص داخل الهرم القضائي الإداري لا يقل أهمية، بحيث يتماشى ومساائل

1 المغازي، عبد الله محمد، المساواة وكفالة حق التقاضي، مجلة بحوث الشرق الأوسط، ع47، ص292، العدد متاح على الموقع:

<https://mercj.journals.ekb.eg>

2 تُطرح مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في النظم القضائية التي تعمل بنظام الازدواجية القضائية، وذلك بسبب وجود هرمين قضائيين منفصلين، لكل منهما مجال اختصاص خاص به.

عديدة، من ذلك: التقاضي على درجتين، واختلاف في الإجراءات المتعلقة بالدعاوى والطعون الإدارية، ودور القاضي الذي يختلف باختلاف الدعاوى الإدارية والدرجات القضائية ...

وإضافة إلى ما سبق، فإن المساواة أمام القضاء تقتضي أن يكون اللجوء إليه مجانياً؛ وذلك نظراً لكون بعض أفراد المجتمع قد لا يكون لديهم القدرة على دفع تكاليف اللجوء إلى القضاء من رسوم ونفقات وأتعاب محاماة، والتي تكون فوق طاقة العديد منهم¹.

وبناءً عليه فإن المساواة أمام القضاء تفترض أن يكون حق التقاضي متاحاً للأفراد جميعهم من دون تمييز أو تفرقة، ومن دون وجود محاكم خاصة أو اختلاف بالمعاملة والإجراءات بين الأفراد، إلا أن حق التقاضي الذي يعد من المقتضيات الأساسية لمبدأ المساواة أمام القضاء الإداري يتعرض أحياناً للمساس به على الرغم من وجود نص واضح في الدستور، على أن حق التقاضي مصون بالقانون، وبالتالي فإن ذلك يفرض عدم المساس به؛ لكونه من المبادئ الدستورية المتعلقة بالنظام العام، فحق التقاضي الذي هو من مقتضيات المساواة أمام القضاء يعد ضماناً هامة لحماية حقوق وحرريات الأفراد الأخرى، لا سيما في مواجهة الإدارة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة والتي قد تلحق ضرراً بالأفراد وتمس حقوقهم بطريقة غير مشروعة².

2. احترام حقوق الدفاع:

يعد مبدأ احترام حقوق الدفاع من المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها أمام جهات القضاء المختلفة بما فيها القضاء الإداري، فحق الدفاع يعد من الحقوق الجوهرية التي لا يمكن أن تتحقق العدالة من دون ضمان

1 عالج المشرع السوري هذه المسألة بمنح الأفراد الذين لا يملكون القدرة على تحمل تكاليف اللجوء إلى القضاء طلب الحصول على معونة قضائية، وفي القضاء الإداري السوري تختص هيئة مفوضي الدولة بالبت بهذا الطلب؛ ويقصد بطلب الحصول على معونة قضائية (أي طلب إعفاء الشخص المستعين من تسديد الرسوم والنفقات اللازمة للمحاكمة أو تسخير محام عنه في الخصومة مجاناً). ينظر إلى: نص المادة /29/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

2 ولكن على الرغم من ذلك نجد أن هناك أعمال تقوم بها الإدارة، وهي مستثناة من أي رقابة قضائية أي لا يمكن رفع دعوى أمام القضاء الإداري بشأنها بغض النظر عما يترتب عليها من ضرر للأفراد، وبصرف النظر أيضاً عن درجة عدم مشروعيتها وهذه الأعمال تتمثل بأعمال السيادة، حسيماً نصت عليه المادة /26/ من قانون السلطة القضائية رقم 98 لعام 1961م، وهي أصبحت متعارضة مع نص المادة /50/ من الدستور السوري.

توافرها، ويقصد به "ضرورة تمكين الخصوم كافة في الدعوى من تقديم الطلبات والاطلاع على المستندات والوثائق المبرزة في الدعوى، وإبداء الرد والدفع بشأنها، إضافةً إلى تمكين ذوي الشأن من الحضور أمام المحكمة والإدلاء بما لديهم من إيضاحات"¹، واحترام حقوق الدفاع يقتضي وفقاً لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي حضور أعضاء المحكمة كافة كامل جلسات النظر في الدعوى وتضمين الحكم أسماء جميع من أسهم في إصداره؛ لأن من حق الدفاع معرفة تشكيل المحكمة لينازع عند اللزوم في سلامته، إضافةً إلى ضرورة الاحترام المنطقي لمراحل الإجراءات، فيكون الدفاع بعد سماع التقرير وعرض الاتهامات وقبل المحاكمة واحترام حقوق الدفاع يقتضي أيضاً ضرورة تسبيب الأحكام حتى يكون المتهم على معرفة بالنصوص القانونية التي استند إليها القاضي في إصدار حكمه والتحقق من أن القاضي قد اعتمد في تكوين رأيه على مستندات ووثائق وناقش القضية وفحصها، وهذه المبادئ كرسها العديد من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ولا سيما من حيث ضرورة أن تكون الإجراءات وجاهية؛ أي أن تتخذ في مواجهة أطراف الدعوى²، وأن يتم إخطار الأطراف بمختلف الأوراق المودعة في ملف الدعوى³، إضافةً إلى منح الأطراف المهلة اللازمة لتقديم ملاحظاتهم⁴، إذ تعدّ هذه المبادئ من المسائل الضرورية لضمان حق الدفاع والتي لا غنى عنها؛ لضمان صدور الحكم القضائي السليم، وتكريس مبدأ المحاكمة العادلة التي تعدّ الغاية المثلّية التي يسعى مرفق العدالة إلى تحقيقها.

ونظراً لأهمية مبدأ احترام حقوق الدفاع ودوره في تحقيق المحاكمة العادلة التي تعدّ الهدف الأسمى للمرفق القضائي، فإن هذا المبدأ أضحي مبدأ قانونياً عاماً يرتبط من وجهة نظرنا بالنظام العام؛ أي لا يجوز مخالفته بأي حال من الأحوال، وهذا ما أكدّه القضاء الإداري في سورية، فوصف حق الدفاع بأنه يأتي في قمة المبادئ العامة جميعها، وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية إلى تأكيد ذلك من خلال إحدى قراراتها التي بينت فيه أن الإخلال بمقتضيات حقوق الدفاع من شأنه أن يؤدي إلى انعدام الحكم القضائي، فقد جاء في فحوى القرار أنه: "ولئن كانت المحكمة تسلم بوجود بعض الحالات التي من شأنها أن تؤدي إلى انعدام الحكم في حال تواجدها فيه

1 رجال، مهدي، المبادئ العامة للقانون في نطاق الحقوق الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، 2014م، ص 504.

2 -C-E, 2 Mars 1973, Massé, Rec, p 185.

3 -C-E, 26 Mars 1976, Conseil regional de l'ordre des pharmaciens de l'aironscription d'Aquitaine, Rec, p182.

4 -C-E, 31 décembre 1976, Assoc. des amis de l'ile de Groix, Rec, p585.

...، أو في الإجراءات المؤدية إليه، كما لو أن حكماً قد صدر على جهة لم تبلغ الدعوى أصلاً، ولم تدع لبيان دفعها فحرمت من حق الدفاع...¹.

3. توجيه القاضي للإجراءات الإدارية

تتميز الإجراءات القضائية الإدارية من الإجراءات المدنية في أن القاضي الإداري بحسب المبدأ العام هو من يهيمن عليها، إذ يقوم بتوجيه إجراءات الدعوى والتحكم في مسارها، ابتداءً من إيداع عريضة الدعوى، وحتى الفصل فيها، فهو من يأمر بالسير في إجراءات الدعوى، ويقوم بفحص الوثائق والمستندات والأوراق المبرزة في الدعوى، سواء أكانت مقدمة من الجهة المدعية، أم من الجهة المدعى عليها والتي تكون غالباً الإدارة، فللقاضي أن يأمر باستكمال المستندات والوثائق الناقصة، وإجراء تحقيق متى كان له مقتضى²، إضافةً إلى ذلك يأخذ القاضي الإداري دوراً بارزاً في مجال الإثبات، فهو من يقوم بهذه المهمة ابتداءً، إذ يكون له دوراً إيجابياً في طريق البحث عن الحقيقة، وذلك في سبيل حماية مبدأ المشروعية، فيعمل على تحقيق نوع من التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، وذلك عن طريق مخاطبته للإدارة كتابةً لطلب موافاته بالوثائق والمستندات التي يراها لازمة للحكم في الدعوى، إذ يجب على الجهة العامة أن تقدم أنواع الدعم كلها واللازمة لتسهيل عملية التحقيق الذي تأمر بإجرائه المحكمة³، فالقاضي أيضاً من يقرر متى تكون الدعوى مهيئة للحكم، وبذلك فإن دور القاضي الإداري لا يقتصر على مراقبة سير الإجراءات التي يحركها الخصوم كما هو الحال بالنسبة للقاضي العدلي.

وفي فرنسا عندما يعيد قاضي الاستئناف النظر في القضية، فإنه يتحقق من الالتزام بالقواعد الإجرائية وتطبيق القانون من قبل قضاة الموضوع (المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية أو المحاكم الإدارية المتخصصة)، وهو أي القاضي ولا يبطل الحكم المطعون فيه إلا إذا كان الإجراء غير نظامي أو تم مخالفة

1 ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم 792 في الطعن رقم 189 لعام 1992، مجموعة مبادئ المحكمة لعام 1992 ص16، وقرارها رقم 1/107 في الطعن 1228 لعام 2002 مجموعة 2001 - 2004، ص19.

2 عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2010م، ص234.

3 ينظر: نص المادة 38 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

قواعد القانون، وفي حالة إلغاء الحكم لعيب في الإجراءات، لا يفصل مجلس الدولة في موضوع النزاع إلا بشكل استثنائي، ومن حيث المبدأ، فإنه يحيل نظر الدعوى إلى المحكمة ذاتها التي طعن في قرارها.

وفي هذا الصدد يجمع القاضي حجج الأشخاص المعنيين بالنزاع ويبلغهم بحجج الأطراف الأخرى، وعند القيام بالإجراء التحقيقي يقوم القاضي بتنظيم وتوجيه إجراءات التحقيق، ويجوز له أن يطلب من الأطراف توضيح نقاط معينة أو تقديم وثائق إضافية، ومن خلال الإجراءات قد يطلب القاضي إرسال أنواع مختلفة من الوثائق إليه واحترام المواعيد النهائية للرد.

وقد تم توسيع الصلاحيات التي تم منحها للقاضي فيما يخص توجيه الإجراءات لتشمل النقاضي بشأن منازعات رخص البناء وتخطيط المدن، فقد امتد أسلوب الإلغاء هذا ليشمل التقاضي بشأن وثائق تخطيط المدن في عام 2014م بموجب القانون¹، وهكذا تنص المادة 9-600 L. من قانون العمران وتنظيم المدن ALUR في فقرتها الأخيرة على أنه في حالة وجود خلل يؤثر في وجه الخصوص على مخطط تنظيمي، فإن برنامج توجيهات وأعمال المخطط المحلي التخطيط الحضري أو الأحكام المتعلقة السكن أو النقل والسفر من إرشادات التطوير والبرمجة، ويجوز للقاضي أن يقتصر في تصديده لمثل هذه المنازعات أن يقرر الإلغاء الجزئي لقرار (مرسوم) المخطط التنظيمي، ويسمح لأطراف النزاع بالتسوية بحيث يحدد للأطراف الموعد النهائي للقيام بإجراء التعديل المطلوب لتسوية المخالفة².

وقد تم توسيع هذه التقنية لتشمل القضاء الكامل للتراخيص البيئية، حيث تنص المادة 18-181 L. من قانون العمران وتنظيم المدن، على آلية مستوحاة من المادة 5-600 L. من قانون "التهيئة الحضرية وحماية البيئة لعام 2017م". وهكذا، يمكن للقاضي بعد أن استبعد الوسائل الأخرى جميعها، إذا رأى أثناء مرحلة فحص طلب الترخيص البيئي والتحقق من التقيد بشروط الطلب أن هناك عيب يؤثر في "جزء من هذا الترخيص (...)" أن

1 V. le scepticisme de Frédéric ROLIN, « La régularisation des documents d'urbanisme la demande du juge », AJDA 2017, p. 25.

2 CE, 17 mars 2021, n° 436073 Mme Venturin.

يطلب من الجهة الإدارية المختصة استئناف التحقيق في المرحلة أو الجزء الذي شابته المخالفة، وفي كل الأحوال قد يقرر الإلغاء الجزئي لقرار الترخيص¹.

وهذا الدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي الإداري لا يخل أبداً بحق أطراف الدعوى بتقديم الطلبات والدفع وإثبات دعواهم بالوسائل المقرر للإثبات، فحق الدفاع كما أشرنا، من الحقوق والمبادئ المتعلقة بالنظام العام أيضاً والتي لا يجوز المساس بها، فضلاً عن أنّ القاضي الإداري ليس له أن يحكم بأكثر مما طلبه الخصوم أو بما لم يطلبوه، فهو مقيد شأنه شأن القاضي المدني بالطلبات المقدمة إلا أنّ هذه الهيمنة على الإجراءات تأتي من قبيل تحقيق العدالة والتوازن بين أطراف الدعوى وتصحيح مسارها من خلال ضمان عدم خروجها عن النظام العام، وهو ما يجعل دور القاضي الإداري من الأمور الجوهرية التي لا بد عليه القيام بها على أكمل وجه؛ لكونه قاضي مشروعية ما يفرض عليه عبئاً كبيراً في سبيل حماية مبدأ المشروعية، وبالتالي حماية فكرة النظام العام في المجتمع ككل وليس في الدعوى الإدارية فقط.

4. كتابية إجراءات الدعوى الإدارية

تمتاز الإجراءات الإدارية أمام القضاء الإداري بالصيغة الكتابية، إذ إن استدعاء الدعوى وما يقوم الخصوم بتقديمهم من مستندات ووثائق تكون جميعها بصيغة مكتوبة، أضف إلى أن التقرير الذي تقوم هيئة مفوضي الدولة المكلفة بتحضير الدعوى للمرافعة بوضعه عند قيامها بمهمتها يكون مكتوباً، والحكم الصادر في الدعوى يصدر مكتوباً ومستنداً على احتويه ملف الدعوى من مستندات ومذكرات ووثائق.

وهذه الصيغة الكتابية التي تتصف بها إجراءات الدعوى الإدارية لا تعني أبداً أنّ المرافعات الشفهية ممنوعة؛ لأنّ منع المرافعات الشفهية يعد خرقاً لحق الدفاع الذي يعد من الحقوق الجوهرية التي لا يجوز المساس بها، إذ يعد المساس بها مساساً بالنظام العام، ولكن كل ما هنالك أنه يقصد بالصيغة الكتابية أن دور المرافعات الشفهية

1 Philippe BILLET, « ALUR et contentieux de l'urbanisme », Jcp A 2014, n° 37, 2264.

هو مجرد دور ثانوي يقتصر على مجرد شرح وإيضاح ما ورد في المذكرات وعريضة الدعوى¹، والواقع أن المحامين لا يرافعون شفهيًا إلا في الأمور التي تكون على جانب عظيم من الأهمية.

إذن؛ يتعين على الأطراف بوصفها قاعدة عامة تقديم دفعوهم وحججهم كتابية، وهذا المبدأ يجعل الإجراءات الإدارية أقل مرونة، لكنّه يقدم ضمانات الجدية والأمن القانون، ومع ذلك؛ منذ العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، اتجهت الإجراءات الشفوية إلى التطور أمام القضاء الإداري الفرنسي، ولا سيما بسبب قضاء الاستعجال (الذي يسمح للقاضي باتخاذ تدابير مؤقتة)، علاوة على ذلك؛ فإن بعض النزاعات الخاصة؛ مثل النزاعات التي تشمل الأجانب (الدخول، والإقامة، واللجوء، وما إلى ذلك) أسهمت في تطوير شفهيّة الإجراءات.

وقد نصّ تقنين العدالة الفرنسية (CJA) في المادة (R. 611-8) على أنه عندما يكون حل القضية، في ضوء استدعاء الدعوى، "مؤكدًا بالفعل"، يجوز لرئيس لمحكمة الإدارية، أن يقرر عدم وجود حاجة لإجراء التحقيق... ويمكن للقاضي، وفق لمجلس الدولة الفرنسي، تطبيقاً لهذه القاعدة في القضايا التي لا تشكل أي صعوبة، الحكم وحسم النزاع، من دون تحقيق أو تقديم دفع كتابية أو تقديم تقرير من المقرر العام².

وهذه الصبغة الكتابية لإجراءات الدعوى من وجهة نظر الباحث تعد ضمانات لحق الدفاع، إذ يكون كل طرف من أطراف الدعوى قادر على الاطلاع وقراءة ما قدمه خصمه بروية، مما يتيح له تجهيز دفاعه والرد على ما قدم من خصمه، وهذه الصفة الكتابية تمكّن القاضي من إدراك الدعوى القضائية ودراستها بتعمق شديد، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على دوره في حماية مبدأ المشروعية، لذلك فإنها تتعلق بجانب منها بفكرة النظام العام، ولا سيما من حيث وجوب أن يكون الحكم مكتوباً، وأن يستوفي استدعاء الدعوى البيانات المنصوص عليها في القانون، أما فيما يتعلق بمرافعات أطراف الدعوى الشفهية فإنها لا تخالف فكرة النظام بحسبان أن ما يدلون به يكتب أيضاً في محضر الجلسة؛ أي يأخذ الصبغة الكتابية.

1 عكاشة، حمدي ياسين، *موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة*، مرجع السابق، ص 235 - 236.
2 CE 4 juill. 2012, Union syndicale des magistrats administratifs, n° 338829) dans la mesure où la décision à venir n'est pas susceptible de lui porter préjudice ;CE, sect., 5 avr. 1996, Syndicat des avocats de France, n° 116594).

5- علنية جلسات المحاكمة:

تتصف جلسات المحاكمة أمام القضاء الإداري بوصفها قاعدة عامة بأنها جلسات علنية؛ أي يسمح للجمهور بحضور جلسات المحاكمة، ولا يجوز منع أي أحد من حضور جلسات المحاكمة، إلا لأسباب تتعلق بالنظام العام والآداب العامة، وهو ما يشكل ضماناً لتحقيق العدالة المرجوة من المحكمة¹، ولكن هذه القاعدة لا تطبق على إطلاقها، إذ إن خصوصية القضايا التي تكون الإدارة طرفاً فيها قد تفرض أن تكون جلسات المحاكمة سرية في بعض الأحيان، ولا سيما فيما يتعلق بجلسات المحاكمة المسلكية التي تكون بحق الموظفين العموميين، وهو ما أكدته قانون مجلس الدولة السوري الذي جعل جلسات المحاكمة أمام المحكمة المسلكية جلسات سرية²، وذلك رغبةً منه في الحفاظ على أسرار الوظيفة العامة وأسرار المصالح الإدارية، فضلاً عن كون الإجراءات تتصف بكونها إجراءات سرية³.

والمقصود بالسرية هي الإجراءات التي تكون سرية بالنسبة لغير الخصوم، أما الخصوم فإنهم بالطبع يحاطون علماً بالمستندات والوثائق وأوجه الدفاع بالدعوى كلها⁴.

فقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي في رأيه الاستشاري المؤرخ في 14 نوفمبر 2023م، بعد أن نظر في طلب فتوى من المحكمة الإدارية لجزيرة ريونيون، حدود مبدأ السرية في مسائل الوساطة الإدارية؛ أي الوثائق، من حيث المبدأ، يجب اعتبارها سرية وتلك التي لا يمكن اعتبارها كذلك؛ فقد أعاد المجلس التذكير بالسرية النصوص عليها في المادة L.213-2 من تقنين العدالة الإدارية: "ما لم يتفق الطرفان على خلاف ذلك، تخضع الوساطة

1 ينظر: نص المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

2 نصت المادة 50 من قانون مجلس الدولة السوري في الباب المخصص للمحاكم المسلكية على أن "تتخذ المحكمة جلساتها بصورة سرية بحضور ممثل عن الجهة العامة وحضور المحال بالذات أو وكيل كل منهما أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور".

3 تنص المادة 621-1 من تقنين العدالة الفرنسية على أنه: "يجب الحفاظ على سرية الوثائق التي تتضمن مقترحات أو طلبات أو مواقف اتخذها الخبير أو الأطراف، وكذلك الوثائق التي تم صياغتها في إطار مهمة الوساطة بهدف التوصل إلى حل ودي للنزاع".

4 رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، 2011م، ص 96.

لمبدأ السرية، ولا يجوز الكشف عن النتائج التي توصل إليها الوسيط والبيانات التي تم جمعها أثناء الوساطة لأطراف ثالثة أو الاستناد إليها أو تقديمها في سياق إجراء قانوني أو تحكيمي من دون موافقة الأطراف¹.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن فكرة النظام العام تعد من الركائز الأساسية للنظام القضائي، وتمثل مجموعة المبادئ والقواعد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها، وهذه الفكرة في مجال الدعوى الإدارية تضمن حسن سير العدالة عن طريق الإجراءات المميزة لهذه الدعوى، والتي تسعى لتكريس مبدأ المحاكمة العادلة.

وبعد أن تحدثنا عن ماهية فكرة النظام العام وأهميتها في الدعوى الإدارية، فإننا سوف نتناول وفق المطلب الآتي مدى ونطاق ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام.

1. CE, avis, 14 nov. 2023, n° 475648. على هذه الفتوى راجع الرابط:

<https://www.eurojuris.fr/categories/tribunal-administratif-procedure-administrative-11000/articles/mediation-portee-principe-confidentialite-matiere-administrative-42052.htm>

المطلب الثاني

ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام

نظام القضاء المزدوج يعتبر أكثر انسجاماً مع حسن سير العدالة إذ يتطلب تعدد جهات القضاء في البلد الواحد من جهة، وتعدد درجات التقاضي في كل جهة، فضلاً عن تنوع المحاكم من جهة ثانية، وقد يتطلب التقسيم الإداري للدولة واتساع رقعتها الجغرافية انتشار المحاكم في مختلف أرجاء الدولة تسهيلاً على المتقاضين، وضماناً لاقتضاء حقوقهم بشكل يسير، ويفرض هذا الأمر ضرورة وجود قواعد لتحديد الاختصاص، وتبين نصيب كل محكمة من المنازعات وهو ما يعرف بالاختصاص القضائي¹.

وهذه القواعد المحددة للاختصاص لا بدّ أن يكون الجميع قضاةً ومتقاضين على معرفة بها، إذ تشكل قاعدة الاختصاص القاعدة الأولى التي يقوم القاضي بإثارتها، وينظر فيها ليحدد ما إذا كان النزاع يدخل في نطاق اختصاصه النوعي أو المكاني، ولا يحق له النظر في دعوى تخرج عن ولايته.

لأجل ذلك كان لا بد لنا من الاحاطة بقواعد الاختصاص بأنواعها جميعها، والتعرف على نطاق اختصاص القضاء الإداري، ولاسيما أن سورية تأخذ بنظام القضاء المزدوج، مع بيان الطبيعة القانونية لهذه القواعد ومدى ارتباطها بفكرة النظام العام، ولأجل ذلك سيتم تقسيم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول **تحديد اختصاص القضاء الإداري**، ونتناول في الثاني **بيان الطبيعة القانونية للقواعد المحددة للاختصاص وعلاقتها بالنظام العام**.

1 الاختصاص القضائي يقصد به السلطة المخولة قانوناً للمحكمة للفصل في المنازعات المعروضة عليها. ينظر: أبو العيال، أيمن. كحيل، عمران، **أصول المحاكمات المدنية (1)**، مرجع سابق، ص102.

الفرع الأول

تحديد اختصاص القضاء الإداري

يسود في دول العالم نوعين رئيسيين من الأنظمة القضائية، هما:

نظام القضاء الموحد الذي يقوم على وجود جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي، يكون اختصاصها عام وشامل لأنواع المنازعات القضائية كلها، سواءً أكانت بين الأفراد أنفسهم، أم كانت بين الإدارة بصفتها سلطة عامة والأفراد (المنازعات الإدارية).

أما النظام الثاني هو النظام القضائي المزدوج، أو ما يعرف بالنظام اللاتيني الذي يقوم على إسناد الوظيفة القضائية إلى جهتين قضائيتين مستقلتين عن بعضهما (جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري)، إذ تتولى جهة القضاء العادي الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بينهم وبين الإدارة عندما تتنازل عن سلطتها وامتيازاتها (ليس بوصفها سلطة عامة)، بينما تتولى جهة القضاء الإداري الفصل في المنازعات التي تثور بين الإدارة (بصفتها سلطة عامة) والأفراد، وتقوم جهة القضاء الإداري من خلال الفصل في تلك المنازعات برقابة أعمال الإدارة، وتكون اختصاصاتها محددة، إذ تقتصر على فحص مشروعية القرارات الإدارية، والحكم على الإدارة بالتعويض عن الضرر الناجم عن هذه القرارات، أو الأعمال المادية التي تقوم بها، أو مباشرة القضاء الكامل (الإلغاء والتعويض) في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية¹.

ويرتبط وجود نظام القضاء المزدوج بمعناه السابق بالأخذ بالنظام القانوني المزدوج؛ أي تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص، إذ لا وجود لهذا النظام في الدول التي لا تعترف بوجود قانون إداري مستقل عن القانون الخاص يطبق على إدارات الدولة في علاقاتها فيما بينها من جهة وفيما بينها وبين الأفراد من جهة أخرى.

1 للمزيد حول هذين النظامين وميزات وعيوب كل منهما، ينظر: نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، كتاب الجامعة الافتراضية، الجمهورية العربية السورية، 2021م، ص115 وما بعدها.

وقد أخذت بهذا النظام القضائي العديد من الدول وعلى رأسها فرنسا التي تعد مهد القضاء الإداري، وحذت حذوها دول كثيرة؛ مثل سورية ومصر...، ويعد هذا النظام القضائي أكثر تحقيقاً للعدالة من النظام القضائي الموحد، إذ إنه في مجال المنازعات الإدارية لا بد من وجود قضاء إداري متخصص يفهم المركز القانوني للإدارة فهماً صحيحاً وتتوافر لديه الخبرة والمعرفة والفهم الصحيح لآلية عمل الإدارة وامتيازاتها وغاياتها، فالتخصص يؤدي من حيث النتيجة إلى خلق قضاء عادل وفعال¹.

ولكن هذا النظام القضائي المزدوج الذي أخذ به المشرع السوري، على الرغم من مزاياه الكثيرة، إلا أنه يخلق مشكلة تتنازع الاختصاص بين جهة القضاء العادي والقضاء الإداري، بحسبان أن اختصاصات القضاء الإداري كثيراً ما تصطدم بمسائل معينة من اختصاص المحاكم العادية، ولا سيما فيما يتعلق بالمنازعات الناشئة عن الأعمال المادية للإدارة وتفرض هذه المشكلة ضرورة تحديد اختصاص كل من القضاء العادي والإداري بشكل دقيق مع وجود هيئة مختصة بحل هذه المشكلة عند ظهورها، إضافةً إلى توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري وهذا ما سوف نستعرضه وفق الآتي:

أولاً: توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري

تعد سورية من الدول التي أخذت بنظام القضاء المزدوج، كما أشرنا سابقاً، إذ كان هناك توجه منذ انفصال سورية عن الإمبراطورية العثمانية عام 1918 نحو إقامة نظام قضائي مزدوج، وتم إنشاء مجلس الشورى الأول بقرار من الأمير فيصل، وكان هذا المجلس يمارس بعض الاختصاصات التي يمارسها القضاء الإداري عادةً، وقد استمر القضاء الإداري في سورية بالتطور إلى أن وصل إلى وضعه الحالي²، إذ ينظم القضاء الإداري في سورية اليوم قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019م، والذي أكد في المادة الأولى منه على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة تتولى القضاء الإداري...".

1 نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص135.

2 طلبة، عبد الله، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، د.ت، ط2، ص104.

وهذا كان تجسيدا لما أكدته الدستور السوري في ثنايا نصوصه باستقلال مجلس الدولة (القضاء الإداري)¹، وي طرح هذا النظام القضائي الذي أخذت به سورية مشكلة تنازع الاختصاص الناجم عن وجود هرمين قضائيين مستقلين عن بعضهما البعض، ما يتطلب بالضرورة وجود معايير لتوزيع الاختصاص بينهما، ولاسيما مع وجود آلية لحل التنازع في حال قيامه، وسيتم بحث هاتين النقطتين تباعاً وفق الآتي:

1- معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري:

عندما تلجأ دولة من الدول إلى الأخذ بنظام القضاء المزدوج، تقوم بإنشاء قضاء إداري متخصص ومستقل إلى جانب القضاء العادي، وهي تسلك أحد طريقتين لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية، فهي إما تقوم بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، وإما تقوم بتحديد اختصاص المحاكم الإدارية تبعاً لقاعدة عامة يتم النص عليها في القانون، وسوف نستعرض هاتين النقطتين وفق الآتي:

أ- معيار القاعدة العامة:

يقصد بمعيار القاعدة العامة أن يلجأ المشرع إلى إدراج نص عام في القانون الناظم لعمل محاكم جهة القضاء الإداري يتجسد بقاعدة عامة؛ كأن يقول المشرع إن محاكم القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية²، وهذا ما نلاحظه عند قراءتنا لقانون مجلس الدولة السوري ونظيره المصري الذي أكد على اختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل في سائر المنازعات الإدارية³، وعندما يلجأ المشرع إلى الأخذ بهذا الأسلوب وينص على اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية من دون تحديد لهذه المنازعات عندئذ يتعين أن نميز بين المنازعات ونحدد طبيعة المنازعة، فيما إذا كانت منازعة مدنية أو منازعة إدارية، وهذا

1 ينظر: نص المادة /139/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م.

2 نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 138.

3 ينظر: نص المادة /8/ فقرة ل من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، تقابلها المادة 14 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

الأمر ليس باليسير لذلك برزت العديد من الاتجاهات الفقهية التي عملت على وضع معايير لتحديد طبيعة المنازعات الإدارية ونستعرض أهمها وفق الآتي:

- الاتجاه الأول: ويتبنى المعيار العضوي

يعتمد هذا المعيار في تحديد طبيعة المنازعة على صفة الجهة التي تكون طرفاً في النزاع، من دون النظر إلى موضوع النزاع بحد ذاته، وهذا المعيار قد تولّد نتيجة مقتضيات خاصة برجال الثورة الفرنسية بقصد إقصاء القضاء العادي من النظر في أي منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها، واستناداً لهذا المعيار، كما يذهب هذا الاتجاه، فإنّ كل تصرف يصدر عن الإدارة ويحدث نزاع بشأنه، فإن القضاء الإداري هو المختص بالنظر فيه باعتباره قاضي الإدارة الأصل¹، وهذا المعيار على الرغم من بساطته، إلّا أنّه يتجاهل تجاهلاً تاماً كون الإدارة طرفاً في النزاع لا يكفي لتحديد طبيعته، ولا سيما وأن الإدارة عندما تقوم بتسيير شؤونها وممارسة أنشطتها قد تتنازل عن امتيازاتها بوصفها سلطة عامة وتأخذ بأسلوب القانون الخاص، وبالتالي فمن غير المنطقي أن نقول إن المنازعة إدارية يجب أن تخضع للقضاء الإداري²، وبالتالي فقد وسع هذا الرأي كثيراً من اختصاص القضاء الإداري الأمر الذي أدى إلى العدول عن هذا المعيار، والبحث عن معايير جديدة لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

- الاتجاه الثاني: ويتبنى المعيار الموضوعي

بموجب هذا المعيار لا يتحدد النزاع الإداري بالنظر إلى طبيعة أطرافه، وإنما بالنظر إلى موضوع وطبيعته النزاع والامتيازات التي يتمتع بها أحد طرفي النزاع، والفرقة في المنازعة بين ما كان يحلّ منها على أساس القانون الخاص وبين ما يحلّ منها على أساس قواعد القانون العام، وبالتالي تختص بنظره المحاكم الإدارية، ولتحديد طبيعة النزاع وفقاً للمعيار المادي نميز بين فكرتين أساسيتين في هذا الموضوع:

1 طلبية، عبدالله، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 83.

2 نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 138.

الفكرة الأولى؛ وفيها تكون المنازعة إدارية إذا كانت ناجمة عن نشاط الإدارة بوصفها سلطة عامة تتمتع بامتيازات القانون العام، إذ ترمي هذه الفكرة إلى التفرقة في أعمال الإدارة بين أعمال السلطة والتصرفات العادية، وأعمال السلطة هي تلك التي يتجلى فيها سلطان الإدارة الأمر، ولهذا قيل إنه لا يمكن أن تخضع فيها الإدارة للقانون الخاص، إذ إنّ الإدارة هنا تتمتع بمركز متفوق وراجح¹، ومن ثم تكون المنازعة الناشئة عن نشاطها بوصفها سلطة عامة خاضعة لاختصاص القضاء الإداري، ويطبق بشأنها القانون الإداري، أمّا التصرفات العادية التي تتجرد فيها الإدارة من امتيازاتها بوصفها سلطة عامة لا تعدّ منازعة إدارية، وبالتالي تخضع لاختصاص المحاكم العادية.

ويعد معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة من أقدم المعايير التي استخدمت لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري، وقد كان هذا المعيار سائداً في فرنسا حتى عام 1879م، إذ تم هجره من قبل القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي)، وتعرض للعديد من الانتقادات، وكان أهمها أن هذا المعيار يضيق جداً من نطاق تطبيق القانون الإداري، وبالتالي من نطاق اختصاص القضاء الإداري، إذ يقصر أعمال السلطة على القرارات الإدارية؛ أي الأوامر والنواهي²، ويستبعد العقود التي تبرمها الإدارة وأعمالها المادية من نطاق المنازعات الإدارية، وبالتالي تخضع للقانون الخاص.

أما الفكرة الثانية؛ فتذهب في تحديد طبيعة المنازعات إلى تكريس معيار أو مبدأ عام مفاده التمييز بين المنازعات المتعلقة بتسيير مرفق عام، وتلك المنازعات التي لا تتعلق بتسيير مرفق عام، إذ إنه أمام الانتقادات الشديدة التي تعرض لها معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة، ولا سيما وأنه كان من العسير الجزم في طبيعة كل عمل من أعمال السلطة الإدارية أهو عمل سلطة أو عمل إدارة؟!، لذلك فقد عدل القضاء الإداري الفرنسي عن هذا المعيار في عام 1873م، وابتكر معيار أو نظرية المرفق العام، والتي تقوم على عد أي منازعة تتعلق بتسيير مرفق عام منازعة إدارية تخضع لأحكام القانون العام، ويكون الاختصاص في الفصل فيها للقضاء

1 الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط7، 2015م، ص26.

2 عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2005م، ص1/296.

الإداري، وقد كان أول حكم أرسى هذا المعيار هو حكم محكمة تنازع الاختصاص في قضية "بلانكو" الشهيرة الصادر في 8 فبراير عام 1873م، وقد جاء في هذا الحكم الشهير أن "مسؤولية الدولة التقصيرية إزاء الأفراد عن الأفعال الضارة التي تصدر عن موظفي الإدارة في المرافق العامة لا تخضع لقواعد القانون المدني، وإنما تخضع لقواعد خاصة متميزة تجد أساسها في فكرة المرفق العام، وضرورات سيره بانتظام واضطراد"¹.

وبناءً عليه؛ يقوم الاختصاص للمحاكم الإدارية طبقاً لهذا المعيار، كلما تعلّق نشاط الإدارة بتسيير مرفق عام، إذ إن المرفق العام وفقاً لها المعيار يعد الضابط في توزيع الاختصاص بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية، فكلما كانت الأعمال الإدارية تتعلق بتنظيم أو تسيير المرفق العام، كان الاختصاص للمحاكم الإدارية في نظر المنازعات الناشئة عنها.

وعلى الرغم من أهمية معيار المرفق العام (المعيار الموضوعي) وسعة انتشاره؛ إلا أنه لم يسلم من الانتقاد، ولا سيما مع تغيّر الظروف وتطور نشاط الدولة التي أصبحت تتدخل في الميدان الصناعي، ما أدى إلى ظهور مرافق عامة اقتصادية وتجارية تزاوّل نشاطاً مشابهاً لنشاط الأفراد²، و من ثم لم يعد هناك مسوّغ لتطبيق قواعد القانون العام على أنشطة الإدارة جميعها، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه أن القانون الإداري لا يطبق بصفة مطلقة على كل الروابط والعلاقات المتعلقة بالمرافق الصناعية والتجارية والاجتماعية³.

ب- معيار التعداد:

1 في حكم بلانكو الصادر في 1873/2/8م، أعلنت محكمة التنازع بأن "مسؤولية الدولة الناجمة عن تصرفات الأفراد الذي تستخدمهم في المرافق العامة لا يصلح أن تؤسس وفقاً للمبادئ المقررة في القانون المدني من أجل علاقات الأفراد فيما بينهم"، وقررت بناءً على ذلك اختصاص القضاء الإداري. ينظر: طلبة، عبد الله، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 85.

2 عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 298/1 - 299.

3 إن تطور دور الدولة وتدخلها في الميدان الاقتصادي فرض ضرورة التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الصناعية والتجارية؛ لتحديد القضاء المختص والقواعد واجبت التطبيق، وهذا التمييز قد ظهر واضحاً ابتداءً من حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية (Bac d'eloka) والذي أرسى به هذه المحكمة أسس التمييز بين المرافق الإدارية التي يخضع نشاطها للقانون العام وبين المرافق الصناعية والتجارية التي يخضع معظم نشاطها للقانون الخاص. ينظر: طلبة عبد الله، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 88.

يقصد بمعيار أو أسلوب التعداد في تحديد اختصاص القضاء الإداري أن يقوم المشرع ابتداءً بتحديد المسائل الداخلة في اختصاص محاكم القضاء الإداري على سبيل الحصر وبنص قانوني خاص، إذ يمتنع على جهة القضاء العادي النظر في هذه الاختصاصات، وتلزم برد أي دعوى تقام أمامها لعدم اختصاصها، أما المنازعات الأخرى التي لم يعدها المشرع ضمن اختصاص المحاكم القضائية الإدارية، فيعود الفصل فيها لجهة القضاء العادي.

وقد أخذ المشرع السوري بهذا المعيار في توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي، وهو ما نلاحظه عند دراسة قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، إذ حدد المشرع المسائل الداخلة في اختصاص مجلس الدولة السوري بنص المواد 11/10/9/8 من القانون المذكور ما يوجب عدم نظر جهة القضاء العادي في هذه المسائل التي يعود الاختصاص في الفصل فيها للقضاء الإداري¹، وقد أخذ بمعيار القاعدة العامة مثله في ذلك مثل قانون مجلس الدولة المصري.

وقد أخذ بهذا المعيار أيضاً المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972م، إذ حددت المادة العاشرة من القانون اختصاصات محاكم مجلس الدولة المصري، وقامت بتعداد المسائل الداخلة في اختصاص هذه المحاكم إلا أن المشرع المصري والسوري لم يكتفيا بمعيار التعداد لتحديد اختصاص القضاء الإداري، وإنما أيضاً أخذ بمعيار القاعدة العامة، إذ قضت الفقرة 1/ من المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أنه "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الفصل بسائر المنازعات الإدارية والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في النظر فيها".

ومن جهته مجلس الدولة في فرنسا لم يكتف بالأخذ بهذا المعيار فقط، وإنما ابتدع نظرية أطلق عليها "نظرية الدولة المدنية" والتي يكمن جوهرها في إسناد الفصل بالمنازعات التي سينجم عنها الحكم على الدولة بمبلغ مالي

1 ينظر: نص المادة 8 / 9 / 10 / 11 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

إلى المحاكم الإدارية، وذلك بصرف النظر عن طبيعة هذا النزاع، الأمر الذي من شأنه أن يوسع من اختصاصات القضاء الإداري¹.

ومن خلال ما سلف، نجد أن هناك معايير مختلفة لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري أو المنازعات التي تخضع لولاية هذا القضاء، والتي لا يكون لجهة القضاء العادي أن تنظر فيها، وقد تطورت هذه المعايير واختلفت من دولة إلى أخرى، إلا أننا نرى أن المشرع لا بد أن يأخذ بمختلف هذه المعايير من دون الاقتصار على معيار واحد كما فعله المشرع السوري عندما أخذ بمعيار التعداد الحصري فقط، إذ كان حرياً به أن يأخذ بالمعايير الأخرى أيضاً، وذلك توسيعاً لاختصاصات مجلس الدولة، وتفعيلاً لدوره القضائي والإنشائي بشكل أكبر في حل مختلف المنازعات ذات الطبيعة الإدارية.

2- صور تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وآلية معالجتها:

من مساوئ نظام القضاء المزدوج، كما لاحظنا أنه يطرح مشكلة تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، إذ إنه مهما تطورت المعايير المستخدمة لتوزيع الاختصاص، ومهما بلغت من الدقة ليس من شأنها تجنب حالات تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وما يحمله ذلك من إمكانية اعتداء إحدى الجهتين على اختصاص الجهة الأخرى بشكل مطلق، لذلك كان لا بد من إيجاد آلية لمعالجة هذه المشكلة حال قيامها؛ ضماناً لحسن سير العدالة، ومحافظةً على النظام العام لمرفق القضاء.

وتتمثل صور تنازع الاختصاص القضائي في الصور الآتية:

أ. التنازع الإيجابي:

تتجلى صورة التنازع الإيجابي للاختصاص القضائي في أن كلا من جهتي القضاء العادي والإداري تدّعي أنها صاحبة الاختصاص في النظر بنفس الدعوى.

1 نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 136-137.

تفترض هذه الصورة من صور تنازع الاختصاص أن تكون هناك دعوى منظورة أمام إحدى جهتي القضاء، ويدفع أمام هذه الجهة بعدم اختصاصها في نظر هذه الدعوى؛ نظراً لكونها تدخل في اختصاص الجهة القضائية الأخرى¹، ومن المعروف هنا أن قواعد الاختصاص القضائي الولائي تعد من النظام العام لذلك لا يجوز مخالفتها أو التنازل عنها.

وفي فرنسا، فإن التنازع الإيجابي يأخذ مفهوماً خاصاً يقصد منه حماية الإدارة من الخضوع في منازعاتها للقضاء العادي، إذ يعمل هذا التنازع في اتجاه واحد، بحيث يمنع محاكم القضاء العادي من النظر في المنازعات الإدارية من دون أن يمنع محاكم القضاء الإداري من النظر في منازعة تختص بها المحاكم العادية².

لذلك فإن إثارة هذا النوع من التنازع في فرنسا متروك للإدارة عن طريق المحافظ بحسبانه يرأس المرافق العامة جميعها في محافظته؛ وذلك كي لا يرفع التنازع إلا في الحالات الهامة، ولكي يستطيع المحافظ تحريك التنازع الإيجابي لا بد أن تكون هناك دعوى مرفوعة على الإدارة أمام القضاء العادي ولم يصدر فيها حكم نهائي³، وأن يتم تقديم طلب من قبل المحافظ إلى المحكمة القضائية للتحري عن النظر في الدعوى لعدم اختصاصها بذلك، وفي حال رفضت المحكمة طلب المحافظ وتمسكت باختصاصها حينئذ يتم رفع طلب التنازع إلى محكمة تنازع الاختصاص⁴.

أما المشرع السوري، فقد ذهب بخصوص تنازع الاختصاص مذهباً سليماً، إذ أجاز إثارة التنازع وتقديم الدفع بعدم الاختصاص، سواءً أكانت الدعوى مرفوعة أمام القضاء العادي أم أمام القضاء الإداري، وقد أجاز لكل من

1 طلبة، عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 96.

2 عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 417.

3 لابد من أجل إثارة حالة التنازع الإيجابي أن تكون الدعوى المرفوعة ضد الإدارة أمام القضاء العادي لا تزال قائمة ولم يصدر حكم نهائي في موضوعها وهذا يستتبع عدم إمكانية إثارة التنازع أمام محكمة النقض، ولكن في حال أصدرت محكمة النقض حكمها بنقض الحكم المطعون فيه وإحالة الدعوى للمحكمة عندئذ يمكن إثارة التنازع الإيجابي.

4 الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ج 1، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 59-60-61.

السلطتين القضائية ممثلة بوزير العدل، والتنفيذية ممثلة بالوزير المختص رفع حالة التنازع الإيجابي أمام محكمة تنازع الاختصاص¹.

ب. التنازع السلبي:

تتحقق حالة التنازع السلبي للاختصاص القضائي عندما تمتنع كل من جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري عن النظر في الدعوى المرفوعة أمامها، بحجة أنها غير مختصة في النظر بهذه الدعوى، ويصدر حكمن بعدم الاختصاص من قبل الجهتين القضائيتين.

وعليه فإنه يشترط لقيام حالة التنازع السلبي على الاختصاص القضائي أن يصدر حكمن بعدم الاختصاص من قبل جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري، وأن تكون الدعوى أيضاً داخلة في اختصاص إحدى هاتين الجهتين، أما في حال عدم دخولها في اختصاص أي منهما، فلا تتحقق حالة التنازع السلبي على الاختصاص، كما هو الحال بالنسبة لأعمال السيادة التي تخرج عن الرقابة القضائية بشكل مطلق سواء أمام القضاء العادي أم الإداري².

ت. تعارض الأحكام:

نتج عن تطبيق نظام القضاء المزدوج مشكلة أخرى من مشاكل تنازع الاختصاص القضائي، وتتمثل هذه المشكلة بصور حكمن متناقضين من جهتي القضاء العادي والإداري في الموضوع ذاته، ما يؤدي إلى حصول إنكار للعدالة وضياع حقوق المدعي، ونظراً للآثار السلبية التي تترتب على هذه الحالة، فقد عمل المشرع

1 ينظر: قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم /98/ لعام 1961م وتعديلاته.

2 نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص148.

الفرنسي على توسيع اختصاص محكمة التنازع، ومنحها صلاحية الحكم في حالات تعارض الاختصاص، وذلك بموجب قانون 20 أبريل عام 1932م¹.

وقد أخذ المشرع السوري بحالة تعارض الأحكام، وهذا ما نستخلصه من نص المادة 27 من قانون السلطة القضائية رقم 98/ لعام 1961م، إذ تختص محكمة تنازع الاختصاص بالفصل في المنازعة التي تقوم بشأن تنفيذ حكمين قضائيين متناقضين؛ أحدهما صادر عن جهة القضاء العادي، والآخر صادر عن جهة القضاء الإداري².

وبناءً على ما تقدّم نجد أنّ المشرع السوري قد أخذ بنظام القضاء المزدوج القائم على وجود جهة قضاء إداري متخصص في الفصل بالمنازعات الإدارية، وهو ما يعزز من دور القضاء؛ بسبب وجود عنصر التخصص، وهذا النظام الذي أخذ به المشرع السوري على الرغم من فعاليته وكونه أكثر تحقيقاً للعدالة إلا أنه يخلق نوعاً من تنازع الاختصاص، لذلك كان لزاماً عليه تحديد اختصاص القضاء الإداري بشكل يخفف من حالات التنازع بين جهتي القضاء العادي والإداري، وهو ما دفعه لتعداد المسائل التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر، إذ يمنع القضاء العادي من الفصل في هذه المسائل، وقد تختص محكمة تنازع الاختصاص في سورية بموجب قانون السلطة القضائية في الفصل بجميع صور تنازع الاختصاص وحالاته التي تقوم بين جهات القضاء العادي والإداري.

ثانياً: توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري

إذا كان موضوع توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري يكتسي أهمية بالغة لما له من دور في ضمان حسن سير مرفق القضاء وتحقيق العدالة، فإن موضوع توزيع الاختصاص داخل هرم القضاء

1 وفقاً لقانون 20 أبريل عام 1932 فإنه إذا صدر حکمان نهائيان من جهتي القضاء وقام بينهما تعارض من شأنه أن يؤدي إلى حالة إنكار للعدالة، فإن لذي المصلحة خلال شهرين من صدور الحكم أن يرفع الأمر إلى محكمة التنازع لتفصل فيه. ينظر: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 64.

2 ينظر: نص المادة 27/ من قانون السلطة القضائية رقم 98/ لعام 1961م.

الإداري لا يقل أهمية عنه، ولا سيما أن دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م قد أكد في نص المادة 139/ على أنه "يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري، وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة ويبين القانون اختصاصاته..."، وهذا ما كرّسته المادة الأولى من قانون مجلس الدولة السوري التي أكدت على أن مجلس الدولة هو هيئة قضائية واستشارية مستقلة؛ أي لا تتبع أي جهة كانت، وهذه الصفة القضائية التي منحها المشرع لمجلس الدولة في سورية تعني بأنه يتألف من محاكم مشكلة تشكياً قضائياً تباشر القضاء الإداري، وقد سعى المشرع السوري في قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019م إلى توزيع اختصاصات هذا المجلس القضائية على المحاكم المختلفة التي يتشكل منها القسم القضائي من خلال مجموعة من القواعد الآمرة التي تبين نصيب كل محكمة من المنازعات، وقد أخذ المشرع بمبدأ التقاضي على درجتين بحيث تتولى محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية قضاء الدرجة الأولى بينما تتولى المحكمة الإدارية العليا قضاء الدرجة الثانية.

وتشير محكمة التنازع الفرنسية (Le Tribunal des conflits (TC) في قرارها المؤرخ في 2018 إلى القاعدة التي بموجبها لا يجوز لأطراف العقد الخروج عن قواعد النظام العام المتعلق بتوزيع الاختصاص بين مستويات الولاية القضائية¹، فإذا كان العقد إدارياً، فلا يجوز للأطراف إدراج بند يجعل تسوية المنازعات الناشئة عن العقد إلى القاضي العادي، والعكس صحيح إذا كان العقد عقداً خاصاً، وكان لمحكمة النقض الفرنسية ومجلس الدولة فرصة التذكير بهذه القاعدة²، وينطبق الحل الذي تم التوصل إليه على العقود العامة والخاصة جميعها، سواء أكانت كانت خاضعة لقواعد المشتريات العامة أم لا، وسواء تم منحها من قبل المشتريين من القطاع العام أم الخاص.

1 TC 10 décembre 2018, Société d'aménagement d'Isola 2000 c/ Syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de la station d'Isola 2000, n°4143

2 TC 22 octobre 2007 M. Chaume c/ société financière Midi- Pyrénées n°3624 ; TC 2 mars 2009 société Aubrun-Tartarin c/ office national interprofessionnel des grandes cultures n°3656 ; CE 18 mars 2005 M. Gombert n° 265143 ; Cass. 1ere Civ., 22 janvier 1991, pourvoi n° 89-14.757, Bull. 1991, I, n° 32

ومع ذلك، يرى القضاء الفرنسي أنه يجوز لبند العقد أن تنتقص من الاختصاص الإقليمي للمحكمة، إذ تحدد المادة (L'article R. 312-11) من قانون القضاء الإداري مكان التنفيذ لتحديد اختصاص المحكمة الإدارية المختصة في مسائل العقود أو شبه العقود أو الامتيازات، مع تحديد إذا امتد تنفيذها إلى خارج نطاق اختصاص محكمة إدارية واحدة، أو إذا لم يعين العقد مكان هذا التنفيذ، فالمحكمة المختصة هي محكمة مكان التوقيع¹، وفي خط مواز، إذا لم تتعارض المصلحة العامة مع ذلك، يجوز للطرفين، إما في العقد الأصلي، أو في تعديل سابق لنشوء النزاع، الاتفاق على عرض نزاعاتهما على محكمة إدارية غير تلك التي تكون مختص بموجب أحكام المادة المذكورة، وبالتالي؛ يمكن للطرفين تعيين المحكمة الإدارية، من أصل العقد أو أثناء تنفيذه، التي ستكون مختصة بتسوية نزاعاتهم المحتملة، وقد يختلف ذلك عن تلك التي تكون مختصة عادةً بتطبيق أي من معيار مكان العقد، تنفيذ العقد، أو المعيار الاستثنائي لمكان التوقيع².

وسوف نبين من خلال ما يأتي اختصاصات هذه المحاكم بحسب ما قرره القواعد الآمرة الواردة في قانون مجلس الدولة السوري:

1. اختصاص المحاكم الإدارية

حددت المادة 13 من قانون مجلس الدولة السوري الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية³، ويشمل اختصاصها وفقاً لما نصت عليه المادة السابقة ما يأتي:

أ- الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في سائر الجهات العامة بالقرارات الصادرة عن السلطة التأديبية⁴.

1 بهذا المعنى ينظر: CE 26 juin 2015 ? Ministre de la Défense, n°389599
2 CAA Bordeaux 6 janvier 2009, Sté SOGREAH, n°07BX00877.

في هذه القضية، رأت محكمة الاستئناف الإدارية في بوردو أن المصلحة العامة في حسن إقامة العدل تمنع الانتقاص من الاختصاص الإقليمي لمحكمة مكان التنفيذ.

3 قضت المادة 13 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م بأنه "تختص المحكمة الإدارية بالفصل في المسائل الآتية: 1- جميع المنازعات المنصوص عليها في البنود "ج-د-ه-و-ح-ط" من المادة 8/ من هذا القانون وفي طلبات التعويض المترتبة عليها. 2- جميع المنازعات التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر فيها"

4 راجع مضمون البند ج/ من الفقرة الأولى من المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري، بحيث يمكن بموجب هذه المادة للموظف العام أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية طالباً بإلغاء القرار الإداري المتضمن فرض عقوبة مملكية بحقه على اعتبار أن المشرع السوري قد منح الإدارة حق

ب- المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت والعلاوات وتعويضات الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة¹.

ت- المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والتعويضات المستحقة لأصحاب المناصب وأعضاء مجلس الشعب².

ث- المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة بالإضافة إلى أنظمة التوظيف جميعها والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى، بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم، وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة³.

ج- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية⁴.

د- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستياداع أو فصلهم عن غير الطرق التأديبية¹.

فرض العقوبات المسلكية الخفيفة على العاملين في الجهات العامة بينما تفرض العقوبات المسلكية الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية كما هو مبين بنص المادة 70 من قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004م.

1 بموجب نص البند د/ الفقرة الأولى من قانون مجلس الدولة فإن المحاكم الإدارية تملك سلطة النظر في المنازعات المتعلقة بالحقوق المالية للعاملين في الدولة فأي نزاع ينشأ بين الإدارة والموظف حول استحقاقاته المالية يدخل لفصل فيه ضمن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

2 ينظر: البند 152 من الدستور السوري مثل رئيس الجمهورية أو نائبه، ورئيس مجلس الوزراء أو نوابه، والوزراء، وأعضاء مجلس الشعب، وأعضاء المحكمة الدستورية العليا، ولا تقتصر فئة أصحاب المناصب على السابق ذكرهم وإنما تشمل آخرين؛ مثل المحافظ، وحاكم مصرف سورية المركزي، وغيرهم.

3 البند 3/ الفقرة الأولى من المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري، وبموجبها تملك المحاكم الإدارية صلاحية الفصل في المنازعات الناجمة عن تطبيق قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004م، والمنازعات الناجمة عن تطبيق التشريعات الوظيفية الأخرى أيًا كان سبب النزاع سواء تعيين أم ترفيع أم ترقية أم غيرها من المسائل التي ينظمها قانون العاملين.

4 البند 4/ الفقرة الأولى من المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري، وأشارت الفقرة 3 من المادة 8 من القانون المذكور أنه "يشترط في هذه الطلبات أن يكون مرجع الطعن هو عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراءات أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

وعليه من خلال ما تقدم نجد بأن المشرع السوري خصّ المحاكم الإدارية بجملة واسعة من الاختصاصات والمنازعات التي تدخل ضمن اختصاصها النوعي، والتي تعد أهمها من وجهة نظرنا طعون الموظفين العموميين، فالمشرع السوري رغبةً منه بتوسيع اختصاصات المحاكم الإدارية أضاف إلى الاختصاصات السابقة جميع المنازعات التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر فيها؛ أي جميع المنازعات التي تحال إليها بنص صريح في أي قانون ينتج عن تطبيقه منازعات بين الإدارة وبين المشمولين بأحكامه².

أما من ناحية الاختصاص المكاني، فقد كان المشرع السوري حريصاً على إنشاء محاكم إدارية عدة على مستوى الإقليم السوري، إذ لا يقتصر الأمر على المحكمة الإدارية في العاصمة دمشق، بل توجد محاكم إدارية في المحافظات ولا سيما في حلب وحمص ودير الزور وطرطوس، سعياً منه في أن يخفف عن المتقاضين معّبة السفر إلى العاصمة دمشق لاقتضاء حقوقهم والفصل في منازعاتهم، وقد أجاز قانون مجلس الدولة السوري إحداث محاكم إدارية أخرى في باقي المحافظات السورية بمرسوم بناءً على اقتراح يقدم من المجلس الخاص في مجلس الدولة، ويتم تحديد الاختصاص المكاني لهذه المحاكم بقرار من رئيس مجلس الدولة أيضاً بناءً على اقتراح من المجلس الخاص³، وإلزام رئيس مجلس الدولة بتحديد الاختصاص المكاني لهذه المحاكم من شأنه أن يخفف من حالات تنازع الاختصاص المكاني بينها وهذا النص يسري على محاكم القضاء الإداري والمحاكم المسلكية.

1 البند /ط/ الفقرة الأولى من المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري، (الفقرة ط من المادة 8)، وكما هو واضح من هذه المادة أنّ المشرع السوري كان حريصاً على توفير الحماية للموظف من تعسف الإدارة وقراراتها غير المشروعة، ولا سيما تلك القرارات التي تقضي بإحالة الموظف إلى التقاعد أو الاستبعاد دون طلب منهم، وكذلك القرار الإداري الصادر بصرف الموظف العام من الخدمة من دون محاكمة.

2 ينظر: نص المادة 13 الفقرة 2 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

3 ينظر: نص المادة 3 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

2. اختصاص محكمة القضاء الإداري:

حدد المشرع السوري الاختصاص النوعي لمحكمة القضاء الإداري بنص المادة /14/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، ويشمل اختصاصها الطلبات والمنازعات التي لا تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية أو المسلكية.

وبالعودة إلى نص المادة المذكورة نجد أن المسائل التي تختص محكمة القضاء الإداري في الفصل فيها

تشمل:

أ- الطعون المتعلقة بانتخابات مجالس الإدارة المحلية¹.

ب- الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الإنفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة².

ت- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية³.

ث- دعاوى الجنسية⁴.

ج- طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة المطعون فيها أمام محاكم القضاء الإداري¹.

1 كرس قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011 مبدأ لا لامركزية السلطات والمسؤوليات، حيث قسم الجمهورية العربية السورية إلى وحدات إدارية تتمتع باستقلال مالي وإداري ولكون لكل وحدة مجلس يتألف من أعضاء ينتخبون وفقاً لقانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014م، ووفقاً لقانون مجلس الدولة السوري فإنه يعود الفصل في أي طعن يتعلق بصحة هذه الانتخابات إلى محكمة القضاء الإداري.

2 نصت المادة 18 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م على أنه (1- لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون، 2- يقوم النظام الضريبي على أسس عادلة، وتكون الضرائب تصاعدية بما يحقق مبدأ المساواة والعدالة) لذلك لا بد أن يكون القرار الصادر بتكليف شخص بالضريبة أو تحصيل الرسم مستنداً إلى أساس قانوني يسوغه وكذلك الأمر بالنسبة للتكاليف العامة.

3 يكون لذوي الشأن الذين لهم مصلحة والمتضررين من القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهة الإدارة والتي يشوبها عيب من عيوب عدم المشروعية أن يرفعوا دعوى أمام القضاء الإداري طالبين إلغاء القرار المعيب.

4 نظراً لأهمية موضوع الجنسية وما يترتب على اكتسابها من آثار، فقد عمد المشرع في مختلف الدول إلى تنظيم رابطة الجنسية وجوانبها، وفي سورية المرسوم التشريعي رقم /276/ لعام 1969م هو الناطم لموضوع الجنسية، وقد أكد قانون مجلس الدولة السوري على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بالجنسية، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في سورية ومصر خلافاً لما هو عليه الحال في فرنسا التي لا يزال القضاء العادي فيها هو صاحب الاختصاص. ينظر في دعاوى الجنسية: نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص234.

ح- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر، وكذلك العقود التي تبرمها النقابات المهنية والمنظمات الشعبية إذا كانت تلك العقود مبرمة وفقاً لأحكام أنظمة عقود الجهات العامة، وقد أكد القضاء الإداري على أن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في مجال العقود الإدارية يشمل جميع المنازعات الناشئة عن تنفيذ تلك العقود، وكذلك الإجراءات التمهيدية والمرحلية التي تسبق عملية التعاقد².

خ- تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهة إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الإجراء، أو الشكل، أو مخالفة للقوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات³.

د- الطلبات المستعجلة المتعلقة بقضايا التحكيم لدى مجلس الدولة وطلبات تفسير أحكام المحكمين وتصحيح ما يقع فيها من أخطاء مادية وإكساء حكم المحكمين صيغة النفاذ والمنازعات الناشئة بخصوص تسمية المحكمين، أو عزلهم، أو اعتزالهم، أو ردهم⁴.

ذ- دعوى بطلان حكم التحكيم⁵.

وعليه فقد عمد المشرع السوري في قانون مجلس الدولة إلى تحديد الاختصاص النوعي لمحاكم القضاء الإداري، خاصاً بإياها بجملة واسعة من المنازعات التي تقع ضمن اختصاصها الفصل فيها.

1 يقصد بطلبات التعويض الطلبات التي قدمها ذوي الشأن طالبين فيها التعويض عن الأضرار التي لحقتهم، بسبب القرارات الإدارية غير المشروعة، ينظر: نص المادة 9/ من قانون مجلس الدولة السوري.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/97 في الطعن 132 لعام 1967م، ينظر: المهاني، مصباح نوري، مبادئ القضاء الإداري اجتهدات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، مؤسسة النوري، ط1، 2004م، ص289.

3 ينظر: نص المادة 11/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، ومن أمثلة الجهات الإدارية التي لها اختصاص قضائي للجان المشكلة في القوانين الضريبية؛ لجنة إعادة النظر، أو مجالس تأديب الهيئة التدريسية في الجامعات.

4 يقصد بالتحكيم اتفاق أطراف علاقة قانونية عقدية أو غير عقدية على أن يتم الفصل في النزاعات التي ثارت بينهم أو التي من المحتمل أن تثور عن طريق أشخاص يتم اختيارهم كمحكمين. ينظر: بريري، محمود مختار أحمد، التحكيم التجاري الدولي، دراسة خاصة للقانون المصري الجديد، دار النهضة العربية، ط4، 2014م، ص5. وينظر: نص المادة 10/ من قانون مجلس الدولة السوري التي أجازت اللجوء إلى التحكيم في العقود التي يختص القضاء الإداري في الفصل فيها.

5 ينظر: نص المادة 15/ من قانون مجلس الدولة السوري التي حدد الأحوال التي تقبل فيها دعوى بطلان حكم التحكيم.

أما فيما يتعلق بالاختصاص المكاني، فينطبق عليها ما ينطبق على المحاكم الإدارية حيث جاء نص المادة

3 من قانون مجلس الدولة شاملاً لمحاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمسلكية كما أشرنا سابقاً.

3. اختصاصات المحاكم المسلكية

نصت المادة 41 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أنه "تختص المحكمة المسلكية بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة من الناحية المسلكية باستثناء الفئات التي تنص القوانين الخاصة بها على تحديد مرجع تأديبي آخر لها".

وبموجب هذه المادة أوكل قانون مجلس الدولة السوري إلى المحكمة المسلكية مهمة محاكمة الموظفين العموميين والعاملين في الجهات العامة من الناحية التأديبية، وقد أكدت المادة 70 من قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004م على أن العقوبات المسلكية الشديدة لا تُفرض إلا بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة.

وبذلك يكون المشرع السوري قد حدد الاختصاص النوعي للمحكمة المسلكية بمحاكمة الموظفين العموميين، ومن ناحية الاختصاص المكاني، فشأنها شأن المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري حرص المشرع تعدد المحاكم المسلكية حيث لا تقتصر على المحكمة المسلكية في دمشق، وإنما يوجد محاكم مسلكية في (حلب وحمص ودير الزور وطرطوس) مع إمكانية إحداث محاكم أخرى في باقي المحافظات بقرار من رئيس مجلس الدولة، والذي يعود إليه أيضاً تحديد دائرة اختصاص هذه المحاكم مكانياً.

4. اختصاصات المحكمة الإدارية العليا

حدد المشرع السوري اختصاصات المحكمة الإدارية العليا، وذلك بنص المادة 16/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019، وتعد هذه المحكمة بموجب نص المادة سالفة الذكر مرجعاً للنظر في الطعون المتعلقة بأحكام محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية، إضافةً إلى الطعون المتعلقة بأحكام

مجالس تأديب الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة التي لم يحدد لها مرجع طعن آخر أو التي تنص القوانين الخاصة على أن تكون المحكمة الإدارية العليا مرجع للطعن بها، وقد حددت المادة السابقة حالات الطعن على سبيل الحصر، والمدة التي يجب أن يقدم الطعن خلالها، كما حدد المشرع السوري الإجراءات التي يجب اتباعها أمام المحكمة الإدارية العليا¹، وهذه الإجراءات تعتبر من المسائل المتعلقة بالنظام العام والتي لا يجوز تجاوزها أو مخالفتها.

وبذلك يكون المشرع السوري قد عمد إلى توزيع المنازعات التي يختص بها مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الفصل فيها على هذه المحاكم الثلاث (المحكمة الإدارية، ومحكمة القضاء الإداري، والمحكمة المسلكية والمحكمة الإدارية العليا) بصورة تبين نصيب كل منها وحدود اختصاصها المكاني تجنباً لحالات تنازع الاختصاص بين هذه المحاكم وهو مسلك سليم من قبل المشرع السوري².

وبعد أن بحثنا معايير توزيع الاختصاص وتحديد الاختصاص النوعي والمكاني لمحكمة مجلس الدولة في سورية وفق ما قرره نصوص القانون 32 لعام 2019م، كان لابد من بيان مدى تعلق هذه القواعد وهذه النصوص بالنظام العام، وهذا سيتم وفق الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مدى تعلق القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بالنظام العام

ترتبط فكرة النظام العام، كما أشرنا، في بداية دراستنا بالمصلحة العامة للمجتمع، وتهدف إلى صيانة الأسس الجوهرية للدولة والتي تحرص أجهزتها على التمسك بها، سواء في مجال القانون الداخلي أم الدولي، وتستخدم فكرة النظام العام لضمان عدم الخروج الإرادي عن أحكام القواعد القانونية الآمرة في القانون.

¹ ينظر نص المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019

² أخذ المشرع السوري أيضاً بمبدأ التقاضي على درجتين بحيث أجاز الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية المسلكية أمام المحكمة الإدارية العليا التي تعد محكمة طعن، وحدد المشرع السوري اختصاص المحكمة الإدارية العليا والأسباب التي تعطي للخصوم الحق في الطعن بأحكام محكمة الدرجة الأولى. ينظر: نص المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

وعليه فإن الفكرة الرئيسية في ارتباط أي قاعدة قانونية بالنظام العام إنما ترجع إلى طبيعة هذه القاعدة والعلاقة التي تأمر بها في نطاق الروابط القانونية¹، فإذا كان حكم القاعدة القانونية أمراً أي ملزماً لا تجوز مخالفته عندها يقال إن هذه القاعدة ترتبط بالنظام العام، أما إن كان حكم هذه القاعدة يجوز مخالفته عندها يقال إن هذه القاعدة عدة مكملة لا ترتبط بالنظام العام، وبتعبير آخر إذا كانت القاعدة القانونية تحمي مصلحة فردية خاصة كان لمن تقررت هذه القاعدة القانونية لمصلحته أن يتنازل عن التمسك بها، وبالتالي فإنها غير ملزمة لا تتعلق بالنظام العام أما إذا كانت القاعدة القانونية ترمي إلى تحقيق ورعاية المصلحة العامة؛ كالقواعد التي تنظم المسائل الأساسية في الدولة، عندئذ لا يجوز مخالفة هذه القاعدة وتوصف بتعلقها بالنظام العام.

وبناءً عليه، إذا ما عدنا إلى القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري وقواعد توزيع الاختصاص عموماً سواءً بين جهتي القضاء العادي والإداري، أم بين محاكم القضاء الإداري، نجد أن المشرع السوري استخدم في صياغته لهذه القواعد صفة الإلزام لا الجواز؛ أي أنها قواعد أمرة يتعين عدم مخالفتها، وبذلك تتميز قواعد الاختصاص القضائي بطابع النظام العام لقواعدها جميعها، لذلك تقتضي خصوصية المنازعات الإدارية سواءً من حيث أطرافها، أم من حيث موضوعها والإجراءات التي تحكمها تطبيق مبدأ تعلق قواعد الاختصاص القضائي جميعها بالنظام العام²، إذ لا يجوز لجهة القضاء العادي النظر في المنازعات المحجوزة للقضاء الإداري، كأن تنتظر جهة القضاء العادي في المنازعات الناشئة عن عقود الأشغال العامة مثلاً، أو في منازعات الضرائب والرسوم، وكذلك الأمر بالنسبة لجهة القضاء الإداري التي يجب أن تلتزم حدود اختصاصها، فلا تعتدي على اختصاص القضاء العادي كأن تنتظر في منازعة أو دعوى مدنية.

1 عباس، عبد الهادي، الاختصاص القضائي وإشكالاته، ط1، 1983م، ص514-515.

2 من جهة أخرى لا بد أن نشير إلى أنه نعتمد بصدد مسائل الاختصاص القضائي مصدراً وحيداً وهو التشريع ولا يمكن أن نعتمد التسلسل الذي جاءت به المادة (1) من القانون المدني السوري، إذا لم يكن هناك نص نعود إلى أحكام الشريعة الإسلامية، وإذا لم يكن هناك حكم في الشريعة الإسلامية نرجع إلى العرف، ثم إلى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

لذلك فإنّ تحديد ولاية جهات القضاء المختلفة يقوم على أسس ومقتضيات عامة لا مقتضيات خاصة بأشخاص المتقاضين، ومن ثم تكون قواعد الاختصاص الولائي، وكذلك النوعي من النظام العام، ولا تجوز مخالفتها وتمتلك المحكمة إثارة الدفع بعدم الاختصاص من تلقاء نفسها¹.

أما بالنسبة لقواعد توزيع الاختصاص بين هيئات ومحاكم القضاء الإداري، فهي أيضاً تتعلق بالنظام العام، فلا يجوز لمحكمة القضاء الإداري مثلاً النظر في الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في سائر الجهات العامة بالقرارات الصادرة عن السلطة التأديبية، كون النظر في هذه الطعون يدخل ضمن الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية، وكذلك الأمر بالنسبة للمحكمة المسلكية التي تختص بمحاكمة الموظفين العموميين ليس لها أن تنتظر في المنازعات الأخرى التي تخرج عن ولايتها.

وما ينطبق بالنسبة للاختصاص النوعي ينطبق بالنسبة للاختصاص المكاني، ومن وجهة نظرنا إذ لا يمكن أن نرفع دعوى من اختصاص المحكمة الإدارية في طرطوس أمام المحكمة الإدارية في دمشق، فلا بد أن تلتزم كل جهة قضائية، وكل محكمة بدائرة اختصاصها النوعي والمكاني، وألا تخرج عنه، وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها "أن تصدي المحكمة الإدارية لحكم في منازعة من اختصاص محكمة القضاء الإداري يعرض حكمها للإلغاء وقررت المحكمة إحالة الدعوى لمحكمة القضاء الإداري للبتّ في موضوعها"².

فهذه القواعد وضعت بغرض تنظيم العمل القضائي، وتوزيع الأعباء بين المحاكم المختلفة على النحو الذي يضمن حسن سير مرفق القضاء، وتحقيق العدالة التي تعد الغاية التي يسعى إلى تحقيقها، وبالتالي فهي تلزم القضاة بتطبيق أحكامها، وتوجب على المتقاضين الالتزام بها.

1 الزبيدي، محمود عبد علي حميد، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الإدارية من دون حكم بالموضوع، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2018م، ص63-64.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 421 في الطعن رقم 224 لسنة 1984م مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 1984 ص81. إلا أنّ هذا التزام المطلق بالاختصاص المكاني قد يخالف مقاصد فكرة النظام العام والمصلحة العامة، إذ إن الاختصاص المكاني وإن كان مقيداً لأطراف النزاع، وكذلك للمحكمة المختصة وفقاً لقواعد الاختصاص ذات الصلة، إلا أنّ هذا الأمر تحدده مقتضيات الضرورة والظروف الاستثنائية، كأن يتعذر على مرفق العدالة القيام بدوره في نطاق الاختصاص المكاني؛ بسبب ظروف الحرب أو الزلزال، أو لأي سبب طارئ استثنائي، وهنا يمكن نقل الاختصاص إلى أقرب محكمة، وهذا ما حصل من نقل اختصاص محاكم إدلب وحلب وحماة.

وإذا كان الفصل في مسألة الاختصاص باعتبارها قاعدة أمر، أو مكملية يؤدي إلى تحديد علاقتها بالنظام العام، فإنه من المتفق عليه قانوناً أنّ قواعد اختصاص القضاء الإداري يوجد منها ما يتعلق بالمصلحة العامة، وما يتعلق بالمصلحة الخاصة، ويؤدي إلى العديد من التناقضات، فمن المفترض أنّ كل قانون، وكلّ تنظيم في حقيقته يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتوزيع العمل بين الجهات القضائية المختلفة، لا يهم الأفراد بقدر ما يهمّ المشرّع، إذ لا دخل للأفراد في هذا التنظيم الذي يرمي إلى جمع ولاية القضاء من جهة واحدة، أو توزيعها بين أكثر من جهة، وتنوع المحاكم طبقاً لنوع القضايا وما يتصوره المشرّع من تحقيق المصلحة العامة في مرفق العدالة، وتنوعه، وتخصّصه، وتوزيع الأعباء فيه بين مختلف المحاكم، وفي أرجاء الدولة بما يحقق التوازن اللازم لتحقيق العدالة من جهة أخرى، وكل ذلك من دون أن يكون للأفراد علاقة هذا التنظيم، ومن دون استشارتهم في ما هو من مصلحتهم الفردية، ولهذا يرى الكثير أنّ قواعد الاختصاص وتقسيمها بين المصلحة الخاصة والعامة هو غير دقيق، والأرجح أن تكون جميعها قواعد متعلقة بالنظام العام، وتوجب على الأفراد الالتزام بها من جهة، ومن جهة أخرى تلزم القضاة بتطبيق أحكامها، فمبدأ النظام العام لقواعد الاختصاص بنوعيه، إنما يُستمد من ضرورة التنظيم الثابت، والمستمر للدعوى والطعون القضائية، إذ إنه يتصل بأمور وثيقة الصلة بالتنظيم القضائي¹.

وهو ما اتّبعه القضاء الإداري السوري والفرنسي، الذي عدّ قواعد الاختصاص بنوعيه هي قواعد أمر متعلقة بالنظام العام²، مما يوجب على القاضي إثارتها من تلقاء نفسه، إذا لم يتم إثارتها من طرف الخصوم، وفي أية حالة كانت عليها الدعوى³.

1 مسعود، محمد عبد الحميد، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، النظرية العامة للدعوى الإدارية من إقامتها حتى الحكم فيها، مرجع سابق، ص 189.

2 CE, Section, du 5 juillet 2000, 207526, publié au recueil Lebon; CE, Assemblée, du 6 décembre 2002, 250167, publié au recueil Lebon

3 René CHAPUS, Droit du contentieux administratif , 10ème éd, Montchrestien, 2002, p.237; Maryse DEGUERGUE, Procédure administrative contentieuse , L.G.D.J., Paris, 2003, p.129.

وبالتالي، فإذا ما أسند للمحاكم الإدارية اختصاصاً معيناً، فإنّها ملزمة به، ومن ثم فلا يمكن مثلاً لمجلس الدولة التدخل في اختصاص المحاكم الإدارية، والفصل في النزاع المسند إليها، باعتبار أن ذلك يعد متعلقاً بالنظام العام¹.

وبعد حديثنا عن أهمية فكرة النظام العام ومدى ارتباط القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري بهذه الفكرة، لابد لنا من التفصيل في وجود فكرة النظام العام في الإجراءات والشروط التي تتطلبها إقامة الدعوى الإدارية وهذا سيكون مدار النقاش في المبحث الثاني.

1 André DE LAUBADERE, Jean-Claude VENEZIA, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif général, 15 ème éd, L.G.D.J., Paris, 1999, p.397.

المبحث الثاني

فكرة النظام العام في شروط وإجراءات إقامة الدعوى الإدارية

تمثل الدعوى القضائية عموماً الوسيلة القانونية المخولة لصاحب الحق للحصول على الحماية القضائية واقتضاء حقوقه، والدعوى الإدارية بوصفها دعوى قضائية، لا بد أن تتوافر مجموعة من الشروط لقبولها، بالإضافة إلى وجود مجموعة من الإجراءات يتعين الالتزام بها ومراعاتها في إقامة الدعوى الإدارية، إذ تعد هذه الشروط والإجراءات لازمة لصحة الدعوى.

وهذا يستدعي من مقدّم الدعوى أن يكون على دراية بهذه الشروط والإجراءات، فغالباً ما يقضى بعدم قبول الدعوى لفقدانها أحد الشروط اللازمة لقبولها، أو بسبب عدم مراعاة الإجراءات الواجب اتباعها؛ نتيجة الجهل بها، إذ إن معظم هذه الشروط والإجراءات تتعلق بالنظام العام؛ أي تتمتع بصفة الإلزام، ولا بد أن يكون رافع الدعوى على دراية وإلمام كامل بهذه الشروط والإجراءات كي لا ترد دعواه.

لذلك سنتناول في هذا المبحث بيان الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى الإدارية، والإجراءات التي يتعين مراعاتها عند إقامة الدعوى، ولاسيما في ضوء عدم وجود قانون إجرائي خاص بالدعاوى الإدارية في سورية ومصر، كما سوف نبين مدى ارتباط كل من هذه الشروط والإجراءات بفكرة النظام العام، وذلك من خلال تقسيم دراستنا في هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: علاقة شروط قبول الدعوى الإدارية بالنظام العام

المطلب الثاني: علاقة إجراءات إقامة الدعوى الإدارية بالنظام العام

المطلب الأول

علاقة شروط قبول الدعوى الإدارية بالنظام العام

للدعوى الإدارية مجموعة من الشروط الواجب توافرها قبل إقامتها، ولا يقضى بقبول هذه الدعوى من دون توافرها، وتنقسم هذه الشروط بحسب طبيعتها إلى: شروط عامة؛ تشترك فيها الدعوى الإدارية مع غيرها من الدعاوى القضائية، وشروط خاصة بالدعوى الإدارية، لا نجد لها مثيل في الدعاوى القضائية الأخرى، ومن خلال هذا المطلب سوف نقوم بالتعريف بهذه الشروط، وبيان علاقتها بفكرة النظام العام، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

علاقة الشروط العامة لقبول الدعوى الإدارية بالنظام العام

تعد الدعوى الوسيلة القانونية المخولة للشخص للحصول على الحماية القضائية، ولقبول هذه الدعوى، لابد أن تتوفر مجموعة من الشروط، بالإضافة إلى احترام مجموعة من الإجراءات، سواء أكانت تعلق الأمر بأطراف الدعوى، أم بعريضة افتتاحها¹.

ويقصد بالشروط العامة مجموعة الشروط التي يتعين توافرها في أي دعوى قضائية حتى يتم قبولها من الناحية الشكلية، وبغير توافرها نقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى من دون الحاجة للبحث في الموضوع، فيشترط في الأطراف مجموعة من الشروط الشكلية المتعلقة برفع الدعوى، والمتمثلة أساساً في الصفة، والمصلحة، إضافة إلى أهلية التقاضي، ويشترط أيضاً توافر مجموعة من الشروط، والبيانات العامة في عريضة افتتاح الدعوى، غير أن الخوض في دراسة هذه الشروط، وتحديد ماهيتها لا يكفي للإلمام بموضوع البحث، بل يقتضي الأمر تحديد أياً منها يعد جوهرياً متعلقاً بالنظام العام، ولا يجوز للخصوم الاتفاق على مخالفته، وتجدر الإشارة هنا إلى أن

1 بوضرعة، عبد الوهاب، الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظري والتطبيقي، دار هومة، الجزائر، ط2، 2006م، ص9 وما بعدها.

القانون الفرنسي قد عد أن كل القواعد المتعلقة بقبول الدعوى من النظام العام، ما يخول للقاضي سلطة إثارتها من تلقاء نفسه، وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى¹.

وتتمثل هذه الشروط بالنقاط الآتية:

أولاً- شرط المصلحة في رافع الدعوى الإدارية

يعد شرط المصلحة أحد أهم الشروط اللازمة لقبول الدعوى، فيجب أن يكون للمدعي مصلحة في مباشرة الدعوى، ومن دون توافر هذه المصلحة لا يمكن للمدعي ولوج باب القضاء.

فالمصلحة هي مسوغ وجود الدعوى بالنسبة لصاحبها، وقد استقرت أحكام القضاء والتشريعات في الدول المختلفة على ألا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية، والمصلحة في الدعوى هي: "الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء"، وهي شرط لقبول الدعوى، وقبول أي دفع فيها².

ويقصد بالمصلحة في الدعوى: المنفعة أو الفائدة العملية التي يمكن أن يحصل عليها رافع الدعوى في حال إجابته عن طلبه³، ويذهب البعض من الفقهاء إلى أن المصلحة هي "الحاجة إلى حماية القانون للحق المعتدى عليه أو المهدد بالاعتداء عليه والمنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقيق هذه الحماية"⁴.

وقد أوجب المشرع في كل من سورية ومصر وفرنسا توافر شرط المصلحة لدى رافع الدعوى الإدارية حيث نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أنه "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"، وهو ما ذهب إليه المشرع في قانون مجلس الدولة المصري⁵، وقد

1 Marie-Christine ROUAULT, Droit administratif, Gualino éditeur, Paris, 2005, p.536.

2 المحروقي، شادية، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005م، ص114.

3 الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص293.

4 النحاس، طارق محمد علي، (أطروحة دكتوراه)، إتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء و تطوراتها الحديثة، دراسة مقارنة في القوانين المصري والفرنسي والسوري، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2016م، ص361.

5 ينظر: نص المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م، والذي تتضمن نصاً مماثلاً للنص الذي أورده المشرع السوري.

أشارت المادة 12 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم (1) لعام 2016م إلى هذه القاعدة¹، ويستفاد من ذلك أن المصلحة تعد شرطاً أساسياً وجوهرياً يتعين توافره لقبول أي دعوى قضائية سواء أكانت رفعت الدعوى أمام القضاء العادي أو أمام القضاء الإداري، إذ إنّ من المبادئ المستقرة فقهاً واجتهاداً والتي تشترط وجود مصلحة، فلا وجود للدعوى من دون مصلحة، والمصلحة هي بذلك مناط لوجود الدعوى ومسوّغ لإقامتها².

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع السوري في قانون مجلس الدولة ذهب كنظيره المصري إلى اشتراط وجود المصلحة في الدعاوى الإدارية عموماً، من دون أن يذهب إلى التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل من حيث طبيعة المصلحة الواجب توافرها، وذلك خلافاً لما ذهب إليه جمهور الفقهاء الذي يميز بين هاتين الدعويتين من حيث المصلحة، بحسب أن مفهومها يختلف نظراً لاختلاف الغرض منها، ففي دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض يتعين أن تستند المصلحة إلى حق ذاتي اعتدي عليه؛ لكون هذه الدعوى تستهدف الاعتراف بحق شخصي وحمايته (المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق الشخص رافع الدعوى من أعمال الإدارة غير المشروعة)، وبذلك تتشابه المصلحة فيها مع المصلحة المشترطة لقبول الدعوى المدنية.

بينما في دعوى الإلغاء فلا يشترط أن تستند المصلحة إلى حق لرافعها اعتدي عليه من قبل الإدارة أو مهدد بالاعتداء عليه³، وذلك لكون دعوى الإلغاء هي دعوى عينية تستهدف حماية مبدأ المشروعية وإلغاء القرار الإداري الذي يكون مخالفاً لهذا المبدأ، ومن ثم فإن شرط المصلحة في هذه الدعوى يتمتع بخصوصية معينة تجعله مختلفاً عن باقي الدعاوى؛ بسبب طبيعة هذه الدعوى التي هي في الأصل مخاصمة للقرار الإداري غير المشروع، وهو ما يسوغ التوسع بفكرة المصلحة والترخيص فيها ضمن نطاق هذه الدعوى، وعليه يكفي في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية مباشرة، مادية كانت، أو أدبية، وقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في سورية على أن المصلحة في دعوى الإلغاء تستمد وجودها من مركز قانوني خاص لصاحب الشأن

1 نصت المادة 12 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه: "أ- لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون...".

2 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 171، الطعن رقم 208، لعام 1988م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1988م، ص109.

3 الحلاق، محمد جمعة، (أطروحة دكتوراه)، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2013م، ص105.

تربطه بالقرار الإداري، وبحيث يترتب عليه المساس بمركزه القانوني¹، وقد أبرزت التشريعات والأحكام القضائية سمات المصلحة التي يتعين توافرها في دعوى الإلغاء، وذلك لكون دعوى الإلغاء ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة والتي تتمثل بحماية مبدأ المشروعية، وتتمثل هذه السمات في الآتي:

1. أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:

استقر القضاء الإداري عموماً على ضرورة وجود مصلحة شخصية مباشرة لدى طالب الإلغاء متميزة عن المصلحة العامة؛ بمعنى أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة أثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيراً مباشراً²، والهدف من اشتراط المصلحة الشخصية المباشرة لقبول دعوى الإلغاء هو عدم جعل هذه الدعوى مفتوحة للجميع من دون قيد أو شرط، ما قد يرهق القضاء بدعاوى كيدية أو غير جدية، فدعوى الإلغاء ليست من دعاوى الحسبة.

وبناءً عليه؛ لا تقبل دعوى الإلغاء المرفوعة من شخص ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار الإداري مهما تكن صلتها بصاحب المصلحة الشخصية، ومع ذلك أقر مجلس الدولة السوري توافر المصلحة لدى والد المعلم الوكيل المتوفي، إذ يعد ذو مصلحة أدبية في الدفاع عن حقوق أولاده وأحفاده وتمثيله قائم على سبب صحيح، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية حينما رفضت الطعن المقدم من الإدارة والذي كانت تستند فيه على أن الدعوى المقامة من والد المعلم الوكيل تستلزم عدم القبول؛ لانعدام الصفة والمصلحة لديه³، وفي هذه القضية، كما نرى، تتوافر في والد المعلم الوكيل المتوفي المصلحة الشخصية كونه وريثاً شرعياً لولده.

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 89/ في الطعن رقم 99/ لسنة 1975م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1975م، ص 62.

2 عبد الله، عبد الغني يسبوني، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997م، ص 94.

3 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 119 في الطعن 71 لعام 1970م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1970م، ص 282.

وقد رأّت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي - 15 يونيو 2023 - رقم C-501/21 P لا تكون دعوى الإلغاء المرفوعة من شخص طبيعي أو اعتباري مقبولة إلا بقدر ما يكون لهذا الأخير مصلحة مباشرة في إلغاء التصرف المطعون فيه¹

2. أن تكون المصلحة مشروعة:

فدعوى الإلغاء تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، وبالتالي فمن المنطقي أن يشترط في المصلحة اللازمة لقبول هذه الدعوى أن تكون مشروعة؛ أي لا تخالف النظام العام والآداب العامة، وهذا يعني أن الدعوى تكون غير مقبولة إذا كانت تهدف إلى الحفاظ على مركز مخالف للقانون أو غير أخلاقي²، فالحماية القضائية تتحسر عن المصالح غير المشروعة.

3. أن تكون المصلحة محققة أو محتملة:

تكون المصلحة محققة أو حالة لدى المدعي في حال كان من المؤكد أنه سينال فائدة أو منفعة من إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، سواء أكانت المنفعة مادية أم أدبية، أما المصلحة المحتملة فهي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر؛ أي أن الضرر لم يقع فعلاً بالنسبة للمدعي من جراء القرار الإداري، ولكنه محتمل الوقوع مستقبلاً، وقد اشترط المشرع السوري في قانون أصول المحاكمات المدنية السوري أن تكون المصلحة قائمة (محققة) إلا في حالات استثنائية اكتفى فيها بالمصلحة المحتملة³.

وعليه؛ فإذا كان للمصلحة المحتملة مكان في ميدان الدعاوى العادية فإنه من باب أولى أن يؤخذ بها في مجال دعوى الإلغاء، ولا سيما أن هذه الدعوى تستهدف الحفاظ على مبدأ المشروعية؛ أي تحقيق مصلحة عامة،

1 Cour de justice de l'Union européenne - 8e ch. 15 juin 2023 / n° C-501/21 P: <https://www.dalloz.fr/documentation/>

2 نوح، مهند، دعوى الإلغاء، بحث منشور في الموسوعة القانونية التخصصية، مج3، متاح على الموقع:

<https://arab-ency.com.sy>

3 ينظر: نص المادة 12 من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016م.

فهي مقيّدة بمدة معينة لإقامتها وهي مدة قصيرة نسبياً، وسوف نلاحظ عند دراستنا لشرط الميعاد، وهو ما يسوغ الأخذ بالمصلحة المحتملة في مجال هذه الدعوى.

والقضاء الإداري في كل من سورية ومصر لم يتردد في قبول دعوى الإلغاء، وإن كانت المصلحة محتملة، إذ جاء في حكم محكمة القضاء الإداري السوري مفاده "إن دفع الإدارة بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة المدعي؛ لأن عدم تمديد خدمة زميل المدعي لا تستتبع حكماً عدم ترفيع المدعي ونقله إلى مكانه، وإن كان كتاب وزارة العدل المؤرخ في 1963/4/25 المتضمن "أنها اقترحت تمديد خدمة زميل المدعي بينما كانت تدرس نقل المدعي إلى مكانه إذا لم تمدد خدمة زميله" يثبت احتمال استفادة المدعي من عدم تمديد خدمة زميله احتمالاً أكيداً واضحاً، مما يجعل الدفع بعدم وجود مصلحة جديراً بالرفض"¹.

وفي سياق موازٍ أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالمصلحة المحتملة، فقد قبل بوجود المصلحة العامة لقبول الدعوى الجماعية، إذ سمح في حدود منطقة التجمع المحددة لكل مشروع، بقبول الطعن من الأفراد الذين المحتمل أن يتأثروا في المشروع، أو أي جمعية تمثلهم خلال شهر واحد، بغاية "إلغاء" القرارات الصادرة فيما يتعلق برخص البناء، إذا كان من المحتمل أن يؤثر الترخيص في البناء أو تطوير المشروع المصرح به بشكل مباشر على ظروف إشغال أو استخدام أو التمتع بالممتلكات العامة وفق الشروط المنصوص عليه في المادة L.261-15 من قانون البناء والإسكان"².

وبذلك يكون القضاء الإداري قد توسع في تفسير شرط المصلحة في مجال دعوى الإلغاء؛ نظراً لما تتمتع به هذه الدعوى من خصوصية تجعلها متميزة عن دعوى القضاء الكامل والدعاوى العادية.

1 حكم محكمة القضاء الإداري رقم 163 تاريخ 1963/10/17م، مجموعة المبادئ التي أقرتها محكمة القضاء الإداري لعام 1963م.
2 أشارت محكمة الاستئناف الإدارية في مرسيليا إلى أن هدف الجمعية المتقدمة بالطعن هو الدفاع عن "المصالح" الجماعية للتجار والحرفيين في مقاطعة "هيرولت"، وذلك من دون النظر إلى الأغراض الأخرى التي تسعى الجمعية إلى تحقيقها والمنصوص عليها في المادة 2 من نظامها الأساسي المودعة في ملف الدعوى، ولاسيما "الدفاع والحفاظ على البيئة ضد أي اعتداء يشكله أي ترخيص ضمن مناطق مخصصة للتجارة.
Conseil d'État - 4ème et 1ère chambres réunies 7octobre 2022 / n° 452959

***وقت توافر المصلحة:** المصلحة، كما أشرنا سابقاً، تعد من أهم شروط قبول الدعوى،، لذلك لا شك بأنه يتعين توافرها عند رفع الدعوى، وإلا قضت المحكمة بعدم قبول هذه الدعوى؛ لانعدام المصلحة، وفي هذا الصدد ثار خلافٌ فقهي وقضائي حول ما إذا كان يشترط استمرار المصلحة بعد رفع الدعوى، إذ أخذ مجلس الدولة الفرنسي موقفاً متساهلاً من شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، وذلك تغليياً للطابع العيني الموضوعي لدعوى الإلغاء باعتبارها مخاصمة للقرار الإداري غير المشروع، ويستوجب الفصل فيها حتى في حال زوال المصلحة عن رافعها، إذ تهدف دعوى الإلغاء إلى تحقيق مصلحتين في ذات الوقت مصلحة شخصية لرافعها ومصلحة عامة تتمثل بحماية مبدأ المشروعية¹، لذلك اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بتوافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى وحكم بالموضوع على الرغم من زوال مصلحة رافع الدعوى قبل صدور الحكم²؛ أي لم يشترط استمرارها حتى الفصل في الدعوى وذلك تغليياً، وعليه؛ فإنه من وجهة نظر مؤيدي هذا الاتجاه زوال المصلحة الشخصية لا يسوغ التوقف عن النظر في الدعوى، أما في قضاء مجلس الدولة السوري والمصري فقد تقرر ضرورة توافر شرط المصلحة واستقر الاجتهاد القضائي على أن "المصلحة هي مناط الدعوى ويتعين توافرها وقت رفع الدعوى واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة والدفع بانعدام المصلحة هو من النظام العام"³.

وبناءً على ما تقدم نجد أن المشرع السوري أوجب توافر المصلحة لزاماً في رافع الدعوى الإدارية، واستقر قضاء مجلس الدولة السوري والمصري على هذا الأمر، وإن كان قد توسع في تفسير شرط المصلحة فيما يتعلق بدعوى الإلغاء؛ نظراً لطبيعتها العينية، وفي ذلك ضماناً لعدم إشغال القضاء بدعاوى كيدية لا طائل منها، لذلك فإن توافر شرط المصلحة واستمراره حتى الفصل في الدعوى الإدارية يعد من المسائل المتعلقة بالنظام العام التي لا يجوز مخالفتها أو تجاهلها، وتعلقها بالنظام العام يجيز للأطراف إثارة الدفع بانعدام المصلحة في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى الإدارية، فللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها من دون طلب من الأطراف، بحسبان

1 الطماوي، سليمان، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص390.

2 طلبه، عبد الله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص225.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1983/12/27م في الطعن رقم 1197/ السنة القضائية 26/، مجموعة المبادئ ص337، وحكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم (2/ع/35) لعام 2021م في الطعن ذي الرقم (2859) لعام 2021م، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج1، 2022م، ص84.

أن تخلف المصلحة يجعل الدعوى في وضع مخالف للشرعية القانونية ولاسيما وأن المشرع أوجب توافر هذا الشرط، وما يجب توافره ابتداءً يجب توافره انتهاءً.

ثانياً- شرط الصفة في الدعوى الإدارية:

يقصد بشرط الصفة في الدعوى الإدارية من الناحية الإيجابية أن تقام الدعوى من قبل الشخص صاحب المركز القانوني المعتدى عليه والمراد حمايته، أو من قبل من ينوب عنه قانوناً أو اتفاقاً، ومن الناحية السلبية يجب أن تقام الدعوى في مواجهة من قام بالاعتداء على المركز القانوني المراد حمايته أو من يمثله في تعاملاته مع القضاء أو الغير¹، والصفة بهذا المعنى هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثل أمام القضاء لتلقي الخصومة، وهذه الصفة تثبت للشخص الطبيعي المتمتع بكامل الأهلية، أما في حال كانت أهليته ناقصة أو منعدمة، فإن الصفة تثبت لمن ينوب عنه (الوصي أو ممثله القانوني ...).

وفيما يتعلق بالجهة الإدارية التي غالباً تكون في مركز المدعى عليه فإن الصفة تثبت لمن يمثّلها قانوناً في تعاملاتها، فشرط الصفة إذن ليس قاصراً على المدعي، إذ يعد توافر هذا الشرط في كل من المدعي والمدعى عليه من المبادئ المستقرة والمسلم بها، سواءً أكانت أمام القضاء العادي أم أمام القضاء الإداري، فالدعوى لا تقام إلا من ذي صفة وعلى ذي صفة، وعلى ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا في سورية أن "توافر الصفة وانعقاد الخصومة أمام المحكمة يعد جزءاً جوهرياً وأساسياً بالخصومة ومن متعلقات النظام العام"².

وفي سياق موازٍ قبل مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 16 يناير 2024م الطعن المقدم من جمعية (Les Moulins de Vidauban) ضد قرار منح رخصة بناء بحسبانها تملك المصلحة والصفة في تقديم هذا الطعن، وجاء في هذا حكم المجلس³: " .. بموجب أحكام المادة 8 من النظام الأساسي للجمعية: "يتمتع رئيس الجمعية بسلطة تمثيل الجمعية لدى المحاكم المحكمة و"القيام" بأي إجراء يهدف إلى الحفاظ على "المصالح" التي

1 الفوزان، محمد بن براك، مبادئ المرافعات الإدارية دراسة تحليلية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، ط1، 2018م، ص101.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 216 في الطعن رقم 79 لعام 1976م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1976م، ص635.

3 Cour administrative d'appel de Marseille — 16 janvier 2024 — n° 23MA01883 Jurisprudence / Inédit au recueil Lebon

تدافع عنها طالما لا يوجد نص آخر في هذا النظام الأساسي يحتفظ لهيئة أخرى بصلاحيات اتخاذ القرار بشأن رفع دعوى قانونية باسم هذه الجمعية، فإن لرئيسها سلطة تقديم "استئناف" باسم هذه الجمعية لإساءة استخدام السلطة ضد التصرف المطعون فيه الصادر عن رئيس بلدية فيديويان بتاريخ 8 يوليو 2020م، ولذلك يجب رفض هذا الدفع الأول بعدم المقبولية..."، يترتب على هذه الأحكام أن الجمعية صاحبة مصلحة وصفة فقط لطلب "إلغاء" قرار إداري فردي يتعلق بإشغال أو استخدام الأرض؛ بسبب إساءة استخدام السلطة إذا كانت قد أودعت نظامها الأساسي في المحافظة قبل عام واحد على الأقل من صدور القرار بمنح رخصة البناء المتنازع عليها في لوحة إعلان المدينة ... الأمر متروك للقاضي الإداري، عند استيفاء هذا الشرط، لتقويم ما إذا كان الجمعية أو الاتحاد الممثل لها تمتلك "مصلحة" تمنحها أهلية للطعن بالقرار...¹.

وعلى الرغم من أهمية شرط الصفة، يمكننا أن نميز بين مسلكين من حيث مدى التمسك بتوافر هذا الشرط، إذ يذهب جانب من الفقه إلى أنه لا بد من التشدد بتوافر شرط الصفة إذا كانت تتعلق بالفرد، أما إذا كانت تتعلق بالإدارة، فإن الأفضل هو التخفيف من صرامته، وهذا المسلك قد أخذ به القضاء الإداري المصري الذي خفف من شدة هذا الشرط والدفع بانعدامه حيال الإدارة وتجاوز في كثير من الحالات عن الحكم بعدم قبول الدعوى إذا لم ترفع على الجهة الإدارية ذات الصلة².

1 جاء في هذا الحكم أن "الجمعية المذكورة، قامت بإيداع نظامها الأساسي في 7 نوفمبر 2016م؛ أي قبل أكثر من عام من نشر رخصة البناء المتنازع عليها، ولا سيما في أراضي بلدية Vidauban، وهي تهدف على وجه الخصوص إلى حماية حفظ واستعادة المساحات والموارد والبيئات الطبيعية والموائل والأنواع الحيوانية والنباتية والتنوع والتوازنات البيئية الأساسية لحماية الهواء والتربة والمواقع والمناظر الطبيعية والبيئة المعيشية، والحفاظ على المياه بأشكالها المتنوعة والأنهار والجداول والقنوات الطبيعية، أو التي أنشأها الإنسان والهياكل المرتبطة بها من التلوث أو أي انتهاك آخر من قبل الإنسان أو الطبيعة، وعموماً، فإن العمل على حماية "مصلحتها" في مجال البيئة والتنمية المتناغمة والمتوازنة للإقليم وتخطيط المدن، واتخاذ الإجراءات القانونية، وبالتالي؛ فيما يتعلق بنطاقها الجغرافي وهدفها، ومع الأخذ في الاعتبار، بالإضافة إلى ذلك، حجم المشروع الذي تنفذه شركة (SARL K-Dis Immobilier)، فإن الجمعية عبرت عن وجود مصلحة باتخاذ إجراء ضد رخصة البناء المتنازع عليها...، ويترتب على ذلك أنه يجب أيضاً رفض الدفع الثاني المقدم من بلدية فيديويان بعدم مقبولية الطعن الذي قدمته الجمعية على أساس عدم وجود "مصلحة" لهذه الجمعية".

2 وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة، مصر، ط2، 1978م، ص153.

ومن جانبه خفف مجلس الدولة السوري من صرامة شرط الصفة وتوافرها في المدعى عليه¹، وهذا التخفيف من توافر شرط الصفة في الجهة المدعى عليها من وجهة نظر الباحث هو مسلك إيجابي من قبل القضاء الإداري، ويدل على حرص هذا القضاء على عدم رد الدعوى الإدارية لخطأ غير جوهري، بحيث يمكن تداركه وتصحيح صفة الجهة المدعى عليها (توجيه الدعوى للجهة صاحبة الصفة)، وعليه؛ فإذا كان يبنى على عدم توافر شرط الصفة في المدعى رد الدعوى أو الحكم ببطلان عريضتها، فإن عدم توافر الصفة في الجهة المدعى عليها، وإن كان يوجب أيضاً رد الدعوى أو بطلان عريضتها أيضاً، فإن القضاء يجري على إعطاء الفرصة للمدعي؛ لتصحيح الخطأ الواقع منه ربما جهالةً بتصحيح صفة المدعى عليه، وقد تبنى هذا الاتجاه أيضاً مجلس الدولة الفرنسي الذي أجاز تصحيح الإجراء (رفع الدعوى على غير ذي صفة) بعد رفع الدعوى وقبل الحكم فيها².

وهنا لابد لنا أن نوضح أن شرط الصفة يختلف عن شرط المصلحة، ولاسيما وأنه من خلال ما تقدم نلاحظ الصفة ترتبط بقدرة الشخص على المثل أمام القضاء، سواءً أكان كمدعٍ أم كمدعى عليه، أما المصلحة فكما لاحظنا تتوافر لدى الشخص الذي تم المساس أو الاعتداء على مركزه القانوني، وبالتالي فالصفة وفقاً لهذا المعنى تعد مسألة شكلية تثبت قبل الدخول في موضوع الدعوى؛ أي يبحث بها القاضي قبل البحث في الموضوع، ومن ثم فهي تسبق المصلحة التي تعد ذات طبيعة موضوعية لا تتضح إلا من فحص موضوع الدعوى، وعليه فإن التعرض لها يكون تالياً للتعرض للصفة³، ومن ثم نجد أن فكرة النظام العام موجودة في شرط المصلحة وتكون أكثر أهمية من وجودها في شرط الصفة، طالما أن القضاء - كما ذكرنا - أجاز تصحيح واستدراك الخطأ في رفع الدعوى على غير ذي صفة.

وقد ثار خلاف فقهي بصدد شرط الصفة حيث قرّر البعض دمج الصفة القانونية في رافع دعوى الإلغاء مع المصلحة الشخصية المباشرة باعتبار أن الصفة أحد عناصر شرط المصلحة، بينما ذهب فريق آخر إلى أن الفصل بين الصفة والمصلحة على أساس أن الصفة - كما أشرنا - تتمثل بسلطة مباشرة الدعوى، بينما

1 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم /204/، الطعن رقم /256/ لعام 1971م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1971م، ص246.

2 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص93.

3 نصار، جابر جاد، الوسيط في القضاء الإداري، القاهرة، 2020م ص112.

المصلحة تتمثل بالمنفعة التي يجنيها المدعي من مباشرة هذه الدعوى، ولكن بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة فإن الاتجاه السائد يذهب اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، إذ تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لدى رافع الدعوى¹، ومن وجهة نظرنا لا بد أن نميز بصدد شرط الصفة بين حالتين؛ الحالة الأولى هي عندما يكون رافع الدعوى هو الممثل أو النائب القانوني للشخص (المحامي الوكيل أو النائب الشرعي) الذي تأثر من تصرف الإدارة، عندئذ تكون الصفة شرطاً قائماً بذاته في هذه الحالة، أما عندما يباشر الدعوى صاحب المصلحة نفسه وليس ممثله القانوني أو الاتفاقي - مثلاً - عندئذ يمكننا القول باندماج الصفة في المصلحة المباشرة لدى رافع الدعوى.

وقد استقر القضاء الإداري في سورية على أن "شرطي المصلحة والصفة هما مناط الدعوى الإدارية ويتعين توافرها مادامت الدعوى قائمة؛ لكونهما شرط أساسي من شروط مباشرة الدعوى أو الطعن وأساس قبولهما"².

ولابد أن نؤكد شرط الصفة من النظام العام، وهي عنصر جوهري وأساسي لقبول الدعوى، فالدعوى المرفوعة من غير ذي صفة يكون مصيرها عدم القبول، نظراً لكونها تفتقر إلى أحد شروطها الأساسية، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية في الكثير من أحكامها على أن توافر الصفة يعد إجراءً جوهرياً وأساسياً للسير بالخصومة وهو من متعلقات النظام العام³، وبالتالي يجوز للمحكمة أن تتصدى لعدم توافر الصفة من تلقاء نفسها ويمكن الدفع بانعدام الصفة في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى الإدارية.

ثالثاً - شرط الأهلية:

1 بعلي، محمد الصغير، *الوجيز في المنازعات الإدارية*، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005م، ص 145.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (2/ع/35) لعام 2021م في الطعن ذي الرقم (2859) لعام 2021م، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج 1، 2022م، ص 84.

3 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 216 في الطعن رقم 1976، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1976م، ص 635، وحكم المحكمة الادارية العليا السورية رقم 1/180، في الطعن رقم 1956/ لعام 2009م، مجموعة المبادئ القانونية لأعوام من 2005م إلى 2009م، ص 68.

لا يكفي توافر شرط الصفة والمصلحة في الشخص كي يثبت له الحق في أن تسمع دعواه أمام القضاء الإداري، إذ لابد أن تتوافر لديه أيضاً أهلية التقاضي، ويقصد بأهلية التقاضي صلاحية الشخص لأن يباشر الإجراءات القضائية بنفسه؛ أي تتوافر له أهلية الدفاع عن حقوقه أمام القضاء.

وتعبّر أهلية التقاضي عن أهلية الأداء في المجال الإجرائي، وهنا لابد أن نفرق حقيقةً بين أهلية التقاضي بمعناها السابق وبين أهلية الاختصاص التي تعني صلاحية الشخص لأن يكون خصماً في الدعوى، وهي الأهلية التي تثبت للشخص الطبيعي بمجرد اكتسابه الشخصية القانونية، وبالنسبة للشخص المعنوي منذ لحظة اعتراف الدولة به¹، وبذلك فقد تتوافر في الشخص أهلية الاختصاص ومع ذلك لا يكون أهلاً للتقاضي؛ لكونه قاصراً أو مجنوناً أو شخصاً اعتبارياً، لذلك فإنه يتقاضى عن طريق من يمثله قانوناً، وذلك بحسب ما استقرت عليه القواعد العامة في القانون المدني السوري، وهي ذاتها التي تطبق فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية²، وعموماً يقضي المبدأ القانوني أن كل شخص أهلاً للتعاقد يكون أهلاً للتقاضي³، وفي هذا الصدد ثار خلافٌ فقهي وقضائي حول طبيعة شرط الأهلية فيما إذا كان شرطاً لصحة الإجراءات أم شرطاً من شروط قبول الدعوى الإدارية.

فعلى المستوى الفقهي؛ ذهب بعض الفقهاء إلى القول إن الأهلية تعد شرطاً لازماً لقبول الدعوى أمام المحكمة، بينما ذهب الغالبية من الفقهاء إلى أن الأهلية ليست شرط لقبول الدعوى، وإنما شرط لصحة إجراءات الدعوى (صحة الخصومة)، فلا بد من توافر أهلية التقاضي لصحة المطالبة القضائية؛ أي صحة انعقاد الخصومة وهي ليست شرط لقبول بدليل أنه في حال فقد أحد الخصوم أهلية التقاضي أثناء نظر الدعوى عندئذ تنقطع الخصومة (تقف إجراءاتها) إلى أن يستأنف من يقوم مقامه الدعوى من دون أن تفقد شرطاً من شروط قبولها؛

1 النحاس، طارق محمد علي، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، مرجع سابق، ص 407-408.

2 ينظر: المواد 46-50/ من القانون المدني السوري رقم (84) لعام 1949م.

3 وأهلية التقاضي بالنسبة للشخص الطبيعي هي بلوغه سن الرشد (الثامنة عشر من عمره) غير مصاب بأي عارض من عوارض الأهلية، وبالنسبة للأشخاص المعنوية العامة والخاصة بأنها أهلاً للتقاضي مادامت تتمتع بالشخصية الاعتبارية (معترف بها قانوناً)، ويكون التقاضي أمام المحاكم عن طريق من يمثله قانوناً، ويرجع في تحديد الأهلية إلى القانون الوطني، إذ يعد الأجنبي أهلاً للتقاضي في سورية إذا توافرت فيه شروط الأهلية وفقاً للقانون السوري، وإن لم يكن أهلاً لذلك وفقاً لقانون بلاده، ينظر: نص المادة 15/ من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016م، في حين أنه في مصر سن الأهلية 21/ عاماً، ينظر: نص المادة 44/ من القانون المدني المصري.

بمعنى أنه في حال باشر الدعوى من ليس أهلاً لمباشرتها كانت دعواه مقبولة، ولكن إجراءات الخصومة قد يلحقها البطلان¹.

وعلى المستوى القضائي؛ نلاحظ وجود اتجاه مؤيد لكون الأهلية شرط لقبول الدعوى، واتجاهات تركز الأهلية بوصفها شرط لصحة الإجراءات، وموقف المحكمة الإدارية العليا في سورية ومصر، يؤكد أن شرط الأهلية هو شرط لصحة الإجراءات وليس شرط لقبول الدعوى، وقد ذهبت هذه المحكمة إلى أن غياب هذا الشرط يترتب نوعاً من البطلان النسبي للإجراءات، ويمكن للخصم صاحب المصلحة التمسك ببطلان الإجراءات في أي درجة من درجات التقاضي، وبطلان الإجراءات بطبيعة الحال يقودنا إلى بطلان الدعوى².

أما في فرنسا فإنه من السائد فقهاً وقضاً أن الأهلية هي شرط لقبول الدعوى، ومن دون توافر هذا الشرط لا يمكن للشخص أن يرفع الدعوى، ويسير بها بنفسه، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج عن هذا المبدأ والقواعد العامة وخفف من شرط الأهلية بالنسبة لدعوى الإلغاء؛ نظراً لطبيعة هذه الدعوى والغاية منها التي تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، وقد سمح للأشخاص الذين فقدوا أهليتهم أو المحكوم عليهم أن يرفعوا دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الماسة بحرياتهم وحقوقهم³.

وفي ظل هذا التباين في الموقف حول تكييف طبيعة شرط الأهلية نذهب مع الرأي الغالب بأن شرط الأهلية هو شرط لصحة الإجراءات وليس شرط قبول، فإن عدم أهلية رافع الدعوى تقودنا إلى بطلان إجراءات الخصومة وبالتالي بطلان الدعوى، وهو ما يقودنا إلى أن شرط الأهلية هو شرط لصحة الإجراءات، وهو من الشروط المتعلقة بالنظام العام، وبالتالي يمكن إثارة الدفع بعدم توافر الأهلية في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى، ويجب على المحكمة أن تتحقق من تلقاء نفسها من توافر الأهلية، حتى لو لم يبادر أحد الأطراف إلى إثارة هذا الدفع، وهذا ما أكدت عليه المادة 17/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1/ لعام 2016م.

1 النحاس، طارق محمد علي، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها، مرجع سابق، ص 408.

2 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 82.

3 فودة، أحمد، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 2011م، ص 383.

الفرع الثاني

علاقة الشروط الخاصة لقبول الدعوى الإدارية بالنظام العام

إلى جانب الشروط العامة التي يتعين توافرها في أي دعوى قضائية لكي يقضى بقبولها والتي تتمثل - كما رأينا - بالصفة والمصلحة وأهلية التقاضي التي لا بد أن تتوافر لدى رافع الدعوى القضائية عموماً، يوجد شروط خاصة لقبول الدعوى الإدارية، ولاسيما دعوى الإلغاء التي تتمتع بطبيعة خاصة اقتضت وجود شروط خاصة بها، تميزها عن دعوى التعويض أمام القضاء الإداري ومن غيرها من الدعاوى القضائية، ويمكن تلخيص هذه الشروط في الآتي:

البند الأول: شروط تتعلق بالميعاد

يقصد بميعاد إقامة الدعوى النطاق الزمني الذي يجب أن يتم إقامة الدعوى خلاله، أو المدة القانونية التي حددها المشرع لإقامة الدعوى.

ويعد عدم انقضاء المدة القانونية المحددة لرفع الدعوى (عدم تقادمها) من الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى شكلاً، وقد يترتب على انقضاء هذا الأجل سقوط الحق في رفع الدعوى، والتقادم المسقط يجد حكمته في روابط القانون الخاص بضرورة استقرار الحقوق، وفي مجال القانون العام يجد حكمته في ضرورة استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية وضمان حسن سير الإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة.

وقد نظم المشرع السوري أحكام التقادم المسقط في القانون المدني في المواد (385-372)، وهذا التقادم يطبق في نطاق المنازعات الإدارية، ولكن خصوصية دعوى الإلغاء فرضت وجود تباين من حيث الميعاد المحدد لإقامتها مختلف عن ميعاد دعوى التعويض وغيرها من الدعاوى القضائية.

وهذا الأمر سوف يجري توضيحه وفق الآتي:

أولاً: بدء ميعاد إقامة دعوى الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية، التي ترمي إلى حماية مبدأ المشروعية القانونية، وتتناول أحد أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لمباشرة أنشطتها والقيام بالأعباء الموكلة إليها¹.

ما يقضي من حيث المبدأ العام أن يبقى ميعاد الطعن بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة مفتوحاً من دون تحديد، ولكن من جانب آخر نلاحظ أن دعوى الإلغاء توجه ضد القرار الإداري (تخاصم القرار الإداري)، والذي يعد أحد أهم وسائل الإدارة لمباشرة أنشطتها، والقيام بتسيير المرافق العامة، ما يجعل من إبقاء الباب مفتوحاً أمام الطعن بالإلغاء مصدر تهديد لاستقرار المعاملات والمراكز القانونية، ويتنافى مع ضرورة استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فالقرارات الإدارية قد تولد حقوقاً مكتسبة لبعض الأشخاص الأمر الذي يقضي تحديد أجل لإقامة هذه الدعوى.

لأجل ذلك سلك المشرع في كل من سورية ومصر وفرنسا مسلكاً قوامه التوفيق بين المصالح المتعارضة، إذ يضمن حقوق الأفراد بالطعن بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وفي الوقت ذاته لا يترك المجال مفتوحاً من دون التقيد بمدة محددة، ومن هنا نجد أن المشرع السوري قد حدد مدة رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً، تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار أو إعلانه لصاحب الشأن².

1 تعرف دعوى الإلغاء تعرف بأنها: " الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون" كما تعرف أيضاً بأنها طريق قضائي لمراقبة مشروعية القرارات الإدارية النافذة يباشرها الأشخاص المتضررين من القرارات الإدارية غير المشروعة ليحصلوا بواسطتها على إلغاء القرار المذكور، راجع في ذلك، د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 250، و زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 38.

2 نصت المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أنه " ميعاد إقامة الدعوى فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه لصاحب الشأن و ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة العامة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي ترأسها و يجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه وإذا صدر قرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة بمثابة رفض له و يكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه نتيجة التظلم "

وهذا ما أخذ به المشرع المصري أيضاً¹، أما المشرع الفرنسي فقد حدّد ميعاد الطعن بالإلغاء بشهرين من تاريخ العلم بالقرار أو إعلانه، وهو ما قد يثير إشكالية ولاسيما وأن عدد أيام الأشهر ليست متساوية لذلك كان حرياً بالمشرع الفرنسي أن يحدد ميعاد إقامة دعوى الإلغاء بالأيام على نحو ما فعله المشرع السوري والمصري.

وتبرز أهمية ميعاد رفع دعوى الإلغاء، في أن انقضاءه من دون أن يقوم الطاعن برفع الدعوى ينتج عنه تحصين القرار الإداري وعده بحكم القرارات الإدارية المشروعة حتى لو كان يشوبه عيب من عيوب عدم المشروعية، وقد استقر الفقه والقضاء على أن ميعاد الطعن بالإلغاء هو ميعاد سقوط؛ بمعنى أن الحق في الطعن بالقرار الإداري لا ينشأ ولا يتم وجوده إلا بإيداع الطعن قلم كتاب المحكمة أثناء هذا الميعاد وليس بعد فواته²، ونظراً لخطورة الأثر المترتب في فوات ميعاد الطعن بالإلغاء، فقد حرص المشرع الفرنسي على مراعاة حقوق الأفراد الذي صدر بشأنهم قرارات إدارية غير مشروعة، لذلك فقد أوجب مرسوم 28 نوفمبر 1983م على الإدارة أن تذكر مدة الطعن بالإلغاء حين تقوم بإخطار صاحب الشأن بالقرار³، وهذا المسلك هو مسلك محمود من قبل المشرع الفرنسي، وإن دلّ على شيء فإنه يدلّ على حرصه الشديد على ضمان حقوق الأفراد، فعلى الرغم من تحديده ميعاد الطعن بالإلغاء بشهرين كان حريصاً على التذكير بهذه المدة عند تبليغ صاحب الشأن بالقرار الإداري وحبذا لو يأخذ المشرع السوري بهذا المسلك.

ومن جانبه أكد القضاء الإداري على أهمية الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء، وأنه يضمن استقرار المراكز القانونية، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن "المنازعة بشأن قرار تثبيت العامل المؤقت تدخل في عداد دعوى الإلغاء، والتي يخضع قبولها لشرط رفعها ضمن المواعيد المحددة للطعن بالإلغاء طبقاً لأحكام المادة 22/

1 ينظر: نص المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

2 جمال الدين، سامي، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991م، ص133.

3 الأبراهيم، عامر، شروط الميعاد في دعوى الإلغاء، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2012م، ص31.

من قانون مجلس الدولة؛ أي في غضون ستين يوماً من إبلاغ العامل قرار تثبيته، وذلك حرصاً من المشرع على استقرار المراكز القانونية وعدم المساس بها، أو النيل منها بزعرعتها بعد حقبة من الزمن¹.

وبذلك نجد أن الميعاد الذي حدده المشرع لإقامة دعوى الإلغاء، وإن كان قصير نسبياً من وجهة نظر البعض، إلا أنه يشكل ضماناً لاستقرار المراكز والأوضاع القانونية، وتجنب الأضرار التي قد تلحق بالإدارة؛ بسبب بقاء القرارات الإدارية عرضة للطعن بها من دون تحديد، والملاحظ في هذا الشأن أن النصوص التي تحدثت عن ميعاد الطعن وبدء سريانه وانتهاء مدته إنما جاءت بصيغة قواعد آمرة لم تفسح مجالاً للاتفاق على مخالفتها بين الإدارة وبين الغير، وكذلك لم تفسح مجالاً لممارسة السلطة التقديرية للقاضي بشأنها إذ لا يستطيع القاضي قبول الدعوى شكلاً بعد فوات ميعاد الطعن، ولا حتى إمكانية تمديد هذه المدة ما لم يكن هناك سبب قانوني يوجب ذلك.

وفي مسألة تحديد تاريخ بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء: فإننا نجد من خلال مراجعتنا لنص المادة 22/ من قانون مجلس الدولة السوري أن المدة لا تبدأ إلا إذا كان صاحب المصلحة على علم بالقرار الإداري، حيث لا تسري مدة الطعن بالإلغاء وفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة السوري إلا من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري أو تبليغه لصاحب الشأن؛ أي من تاريخ ثبوت علم صاحب الشأن به.

وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي ونظيره المصري الذي جعل باب الطعن مفتوحاً، والمدة لا تسري إلا من تاريخ نشر القرار الإداري أو من تاريخ الإعلان، وبناءً عليه ينطلق ميعاد الطعن بالإلغاء بالوسائل الآتية:

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم/609/ الطعن رقم/1261/ لعام 1990م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1990م، ص624، وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا السورية أكدت أن انقضاء الميعاد من شأنه أن يكسب القرار الإداري حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل؛ وذلك لوجوب استقرار الأوضاع المترتبة على القرار، لذلك لا يجوز للإدارة سحب القرار وتعديله إلا خلال مدة 60/ يوماً المنصوص عليها في المادة 21/ من قانون مجلس الدولة السوري، ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم(2/ع/35) لعام 2021م في الطعن ذي الرقم (2589) لعام 2021م، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج1، مرجع سابق، ص84 وما بعدها.

الوسيلة الأولى: النشر

ويقصد به إعلام الجمهور بمحتويات القرار الإداري حتى يكون على بيّنة من أمره، وتتبع هذه الوسيلة بوصفها مبدأ عام في القرارات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة¹، والأصل أن يترك للإدارة حرية اختيار الوسيلة المناسبة لنشر القرارات الإدارية، والتي ترى بأنها تتلاءم وعلم الكافة (لصق القرار في أماكن معينة في المدينة، والنشر في الجريدة الرسمية، أو نشرة مصلحة خاصة ...)، ولكن إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر فلا بد من الالتزام بها، كما لو فرض أن يتم النشر في الجريدة الرسمية أو أن يتم لصق القرار في مكان محدد من المدينة عندئذ لا بد من الالتزام بالوسيلة التي حددها المشرع، ويجب أن تشمل صيغة النشر مضمون القرار ومحتوياته، بحيث يلم به كل ذي مصلحة، فيتم نشر القرار كاملاً، وفي حال التلخيص لا بد أن يكون التلخيص وافياً، فلا بد أن يتم نشر القرار بعد استيفائه للإجراءات اللازمة كلها، ولو كان القرار قد صدر عن سلطة محلية وتم نشره قبل أن تصادق عليه السلطة المركزية الإدارية عندئذ يكون النشر عديم الجدوى²، والنشر بذلك يؤدي إلى انطلاق ميعاد الطعن بالإلغاء؛ لكونه يؤدي إلى ثبوت علم أصحاب المصلحة بالقرار المنشور.

الوسيلة الثانية: الإعلان (التبليغ)

وهو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد معين أو أفراد محددين بذواتهم، فالإعلان هو الوسيلة اللازمة لبدء سريان المدة القانونية بشأن القرارات الفردية، والأصل أن الإدارة ليست ملزمة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار، فالقاعدة العامة أن الإعلان لا يخضع لإجراء شكلي معين إلا أنه لا بد أن يؤدي إلى العلم التام بالقرار، كما هو الحال بشأن النشر، لذلك لا بد أن يكون شاملاً كل عناصر القرار الإداري

1 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 32.

2 طلبة، عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 236.

بطريقة تمكن صاحب الشأن من معرفة حقيقة مركزه القانوني المترتب على هذا القرار¹، فلا بد أن يكون الإعلان صحيحاً يفيد العلم التام بالقرار الإداري كي ينتج الغرض منه ببدء سريان المدة القانونية للطعن بالإلغاء.

الوسيلة الثالثة: العلم اليقيني

وهذه الوسيلة لانطلاق ميعاد الطعن بالإلغاء لم يرد النص عليها في قانون مجلس الدولة السوري أو المصري أو حتى الفرنسي، إذ اقتصر نص القانون على واقعتي النشر والإعلان بوصفها وسائل لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، لذلك كانت فكرة أو نظرية العلم اليقيني من خلق القضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص لا تستند إلى نصوص قانونية؛ ومؤدى هذه الفكرة أنه إذا تحقق علم صاحب الشأن عن غير وسيلتي النشر والإعلان فهذا يؤدي بالضرورة إلى القول ببدء سريان الميعاد إذا قام الدليل القاطع على هذا العلم اليقيني².

وهذه النظرية من وجهة نظرنا نشأت لتقوم مقام النشر والإعلان ضماناً لاستقرار الحياة الإدارية وضمان الحقوق المكتسبة من القرارات الإدارية؛ لأنه إذا حدث أن صدر قرار ولم ينشر أو يتم إعلانه لصاحب الشأن، فإن ميعاد طلب إلغائه سوف يظل مفتوحاً إلى ما لا نهاية ما يهدد الحياة الإدارية بالخطر، لذلك فقد أخذ القضاء الإداري بالعلم اليقيني بوصفه وسيلة لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء³.

وقد أقر مجلس الدولة السوري هذه النظرية، وقرّ أن العلم اليقيني مؤشراً لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وبينت أن العلم اليقيني؛ يعني افتراض حصول العلم بالقرار الإداري بمجرد العلم بنتائجه، أو بالإجراء الذي يليه⁴، وقررت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكم آخر أن "علم الوكيل بالقرار الإداري علماً يقينياً يعد كعلم

1 عامر، فؤاد أحمد، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط2، 2004م، ص61.

2 بسبوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، 2008، ص186.

3 ويعرف العلم اليقيني بأنه "وصول القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة"، ويعرف أيضاً بأنه قيام قرينة قاطعة على علم صاحب الشأن بمحتويات القرار ومؤداه آخر غير الوسائل المنصوص عليها في القانون (النشر والإعلان)، ينظر: الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط7، 2006م، ص619، طلبه، عبدالله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص237.

4 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 238/ في الطعن رقم 196/ لعام 1988م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1988م، ص208.

الأصيل حيث ينتقل العلم إليه بموجب صك الوكالة¹، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري على الأخذ بنظرية العلم اليقيني بوصفه وسيلة ثالثة لانطلاق ميعاد الطعن بالإلغاء، وهو ما برز جلياً في قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 19/ لعام 1966م، فإن ثبوت العلم اليقيني بالقرار الإداري يصلح منطلقاً لميعاد الطعن فيه بالإلغاء...²، وهذا الاجتهاد مازال يعمل به حتى تاريخه، وبذلك فقد تبنى مجلس الدولة السوري هذه النظرية بشكل واضح، ومن جانبه قد أخذ مجلس الدولة المصري بنظرية "العلم اليقيني"، وتواترت أحكامه على قبول هذه النظرية بوصفها وسيلة من وسائل بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن العلم اليقيني الذي يعتد به هو العلم بالقرار وبعناصره، علماً يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار، ويجب أن يكون هذا العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً³، والعلم اليقيني الذي يعتد به لبدء سريان الطعن بالإلغاء لابد أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط والمقومات التي تجعل منه يقوم مقام النشر والإعلان، فلا بد أن يكون العلم اليقيني حقيقياً لا ظنياً، بحيث لا يشوب هذا العلم الشك، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في سورية⁴، وهو ما أكدت عليه أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية، ولابد أن يكون العلم شاملاً لمحتوى القرار الإداري أيضاً شأنه في ذلك شأن الإعلان والنشر الذي يكون شاملاً لفحوى القرار⁵، وبذلك فقد سار القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك القضاء السوري والمصري على تكريس العلم اليقيني كوسيلة ثالثة لانطلاق الميعاد إلى جانب النشر والإعلان، ولكن يتميز القضاء الفرنسي عنهما بأنه طبق هذه النظرية في أضيق الحدود في الحالات التي يتأكد فيها علم صاحب الشأن بالقرار الصادر علماً كاملاً شاملاً على وجه

1 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2/ في الطعن رقم 38/ لعام 1978م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1978م، ص36.

2 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 19/ لعام 1966م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1966م، ص140.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2636/، للسنة القضائية 33، جلسة 1988/3/8م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 33، ج2، ص1067.

4 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 22/ في الطعن رقم 86 لعام 1985م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1985م، ص295. وقد جاء فيه أنه "من أجل أن تسري مواعيد التظلم القانونية المحددة، لابد أن يثبت تبليغ المدعي بالقرار محل التظلم تبليغاً حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً أو أن يثبت أنه علم به يقيناً بصورة لا تقبل الجدل".

5 وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "ميعاد الطعن في القرارات الإدارية يسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، أمّا العلم الذي يقوم مقام الإعلان فيجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون شاملاً للعناصر جميعها التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني"، ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 809 للسنة القضائية 14، في الجلسة 26 من مايو سنة 1974، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة السنة التاسعة عشرة، القاعدة رقم 134، ص384.

اليقين، وتجدر الإشارة إلى أن العلم اليقيني يعد قرينة ومؤشراً يقبل إثبات العكس، ويعود للقاضي أن يقدر مدى كفاية الظروف والوقائع للقول بحصول العلم اليقيني؛ مثال على ذلك كما لو قام الموظف الذي فرضت بحقه عقوبة مسلكية بالتظلم من القرار الصادر بفرض العقوبة، فإن ذلك يؤكد علمه بالقرار الإداري علماً كاملاً يقينياً أو أن يقوم الشخص بالإقرار بعلمه بالقرار الإداري فإن كل ذلك يعد علماً يقينياً، من شأنه أن يؤدي إلى سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

ولكن طالما أن هذه الوسيلة لم يرد ذكرها قانوناً أي لم ينص عليها المشرع بوصفها وسيلة لبدء سريان الميعاد، فإنه ومن وجهة نظرنا لا يجوز للمحكمة أن ترد الدعوى بحجة أنه قد مضى ميعاد الطعن؛ بسبب العلم اليقيني بالقرار الإداري، إذ لا اجتهد في معرض النص، ولا بد من الالتزام بوسيلتي الإعلان والنشر لبدء الميعاد ولاسيما أن الأخذ بنظرية العلم اليقيني قد يكون سلاحاً ذو حدين، فعلى الرغم من أنه يخدم مصلحة الحياة الإدارية، إلا أنه قد يهدر حق الأفراد بالطعن بالقرار الإداري، لذلك فنحن مع ضرورة عدم تطبيق هذه النظرية بشكل واسع، ومع ضرورة تذكير الأفراد عند نشر القرار أو تبليغه بمدة الطعن ولاسيما وأن هناك نقص في الثقافة القانونية لدى الكثير من أفراد المجتمع.

ولابد أن نشير إلى أن ميعاد الستين يوماً الذي حدده المشرع في صلب قانون مجلس الدولة السوري رقم 32/ لعام 2019م هو ميعاد خاص بدعوى الإلغاء بحسب ما أكد القانون بصريح العبارة بنص المادة 21 من القانون وهو ذات الموقف الذي تبناه المشرع المصري¹.

وعليه فهذا الميعاد لا ينطبق على الدعاوى الإدارية الأخرى بوصفها دعاوى القضاء الكامل أو دعاوى التسوية التي يجوز رفعها طالما أن الحق المدعى به لم يسقط بالتقادم، إذ إنه طالما لم يقيد المشرع هذه الدعاوى

1 ينظر: نص المادة 24/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

بمدد معينة، فإنها تخضع لمدد التقاضي العادية ويكون لصاحب الشأن أن يرفعها طالما لم يسقط حقه بالتقادم وفقاً لأحكام القانون المدني¹.

نحن نؤيد مسلك عدم شمول ميعاد الستين يوماً للدعوى الإدارية جميعها؛ كون الغاية من هذا الميعاد (استقرار الحياة الإدارية) لا تتوافر إلا في دعوى الإلغاء، ولابد أن نشير هنا إلى أن فوات هذا الميعاد، وإن كان يسقط الحق في إقامة دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري، إلا أنه لا يزيل عيب عدم المشروعية الذي يكتنف هذا القرار، ويكون للمتضرر منه أن يرفع دعوى تعويض عن الضرر الذي أصابه جراء القرار المعيب المخالف لمبدأ المشروعية.

وميعاد إقامة دعوى الإلغاء وفقاً لمفهومه ومبرراته السابقة، ونظراً لوروده في صلب قاعدة آمرة في قانون مجلس الدولة السوري والمصري وحتى الفرنسي فإنه من المسائل التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام العام؛ لكون هذا الميعاد يحقق المصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى ضمان حمايتها، والمتمثلة في استقرار المراكز والمعاملات القانونية المترتبة على القرارات الإدارية، وحماية الحياة الإدارية عموماً من الفوضى والاضطراب الذي قد ينتج عن ترك باب الطعن بالإلغاء مفتوحاً من دون تقييد، ويترتب على ثبوت صفة النظام العام للميعاد نتائج بالغة الأهمية، إذ يجوز الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد انقضاء الميعاد في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى، ويمكن للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، ولا يجوز الاتفاق على مخالفة هذا الميعاد أو تجاهل هذا الشرط كونه شرط لازم لقبول الدعوى، وهذا ما استقرى عليه القضاء الإداري حقيقةً في كل من سورية ومصر وفرنسا، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أن ميعاد دعوى الإلغاء من النظام العام لا يجوز مخالفته، وهو ما نراه جلياً في حكم صادر عنها جاء فيه: "إن الموظف الذي قدم دعواه بعد مضي الستين يوماً المحددة لرفع دعوى الإلغاء تكون دعواه غير مقبولة شكلاً باعتبار أن مدة الطعن من النظام العام"².

1 نصت المادة/372/ من القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949م، ويتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون ...

2 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 53، في الطعن رقم 94، لعام 1971، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1971، المبدأ 60، ص 146

ومن جهته مجلس الدولة الفرنسي قرر الشيء ذاته في قراره الصادر بتاريخ 1932/2/24م "... إن المجلس البلدي لا يمكن أن يتفق مع موظفيه على جعل مدة الطعن في قرارات فصلهم أمام مجلس الدولة ثلاثة أشهر بدلاً من شهرين"¹، وكذلك أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية على أن الميعاد يعد من الأمور الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، والتي يترتب على عدم مراعاتها عدم قبول الدعوى الإدارية².

وبناءً على ما سبق؛ نلاحظ حرص القضاء الإداري في كل من سورية ومصر وفرنسا على تأكيد الطابع الجوهري لمسألة الميعاد، وضرورة عدم الخروج عنها كونها وردت في قاعدة آمرة ما يجعلها تشكل قيداً على سلطان الإرادة، وتمنع المحكمة، وكذلك أطراف الدعوى من الاتفاق على ما يخالفها؛ لكونها من العناوين الرئيسية لتجسيد مبدأ العدالة الناجزة، وتحقيق الاستقرار في المعاملات والحفاظ على مبدأ سير المرافعة العامة، مما يشكل في مجموعه عماد دولة القانون.

ثانياً: حالات إطالة ميعاد الطعن بالإلغاء

إن كان الأصل العام أنه متى بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فإنه لا ينقطع ولا يقف ولا يمتد باعتباره ميعاد سقوط، إذ يبدأ حسابه من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلانه لصاحب الشأن أو اليوم التالي لثبوت العلم اليقيني به، ولا ينتهي إلا بانتهاء اليوم الستين، وأنه متعلق كما بينا سابقاً بفكرة النظام العام التي توجب على القاضي أن يقضي من تلقاء نفسه بعدم قبول الدعوى إذا تبين أنه تم رفعها بعد انقضاء الميعاد، ولا يجوز أن يتم الاتفاق على إطالة هذا الميعاد أو تقصيره خلافاً للأوضاع المقررة قانوناً، ولكن عند استقراءنا لأحكام قانون مجلس الدولة وأحكام القضاء الإداري في كل من سورية وفرنسا ومصر نجد أن هناك

1 الأبراهيم، عامر، شروط الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص20.

2 قضت هذه المحكمة بأن "الميعاد المحدد قانوناً لرفع دعاوى الإلغاء متعلق بالنظام العام ذلك أن المشرع قد راعى في تحديده ضرورة استقرار القرارات الإدارية وعدم استهدافها للطعن بدعوى الإلغاء وقتاً طويلاً، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم مراعاة هذا الميعاد متعلق بالنظام العام..."، حكمها في الدعوى رقم 408 لسنة 4 القضائية، جلسة 1951/5/6م، مشار إليه لدى عامر، فؤاد أحمد، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص22.

خروج عن هذا الأصل العام، إذ أورد المشرع والقضاء حالات يمتد بها ميعاد الطعن بالإلغاء، وهي ما يعرف بحالات انقطاع ووقف ميعاد الطعن بالإلغاء، وسيتم شرح هذه الحالات وفق الآتي:

1. انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء:

يقصد بانقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء قيام سبب من شأنه أن يؤدي إلى زوال المدة السابقة، وبدء سريان مدة جديدة كاملة للطعن بالإلغاء بعد زوال سبب القطع.

وتتمثل الأسباب أو الحالات التي من شأنها قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء بما يأتي:

أ. التظلم:

نص المشرع السوري في المادة /21/ من قانون مجلس الدولة السوري أنه "ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة العامة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي ترأسها، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه، وإذا صدر قرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم من دون أن تجيب عنه السلطة المختصة بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه نتيجة التظلم"¹.

ويقصد بالتظلم القاطع للميعاد قيام صاحب المصلحة بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيته، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني، طالباً ممن أصدره أو رئيسه الأعلى، إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه أو التعويض عما سببه من ضرر²، وهذا التظلم يقطع بحسب نص قانون مجلس الدولة السوري مدة الطعن بالإلغاء إذ تزول المدة السابقة لتقديم التظلم، وتبدأ مدة جديدة للطعن بالإلغاء بعد زوال سبب القطع، والحكمة من التظلم تكمن في

1 ينظر: المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م، والتي تشابه نص المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

2 الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مقال منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج29، ع3، 2013م، ص202.

إفساح المجال للإدارة لإعادة النظر في قراراتها، والرغبة في تقليل عدد القضايا الواردة عن طريق إفساح المجال بحل المنازعات بالطرق الإدارية وفي مرحلتها الأولى.

وتجدر الإشارة إلى أن التظلم يقسم بطبيعته إلى نوعين؛ **تظلم اختياري** وهو الذي يلجأ إليه صاحب الشأن من دون أن يكون ملزم بذلك قانوناً، و**تظلم وجوبي** يصده يفرضه المشرع على صاحب الشأن التقدم به قبل رفع دعوى الإلغاء، ويعد شرطاً لقبول الدعوى، ومن دون توافره ترد الدعوى شكلاً.

وبجميع الأحوال فإن التظلم لكي ينتج أثره في قطع الميعاد لا بد أن يقدم خلال مدة السنتين يوماً التالية لتاريخ علم صاحب الشأن بالقرار الإداري.

ب. طلب المعونة القضائية:

أورد قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم 32 لعام 2019م سبباً آخر من شأنه قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وهو تقديم طلب المعونة القضائية¹، أو ما يعرف بطلب الإعفاء من الرسوم القضائية؛ أي إذا قام الشخص المتضرر من القرار الإداري بتقديم طلب إلى الجهة المختصة (هيئة مفوضي الدولة) للحصول على معونة قضائية بإعفائه من الرسوم القضائية والمبالغ التي يتعين عليه إنفاقها عند ممارسة حقه بالتقاضي، فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، إذ تبدأ مدة جديدة من تاريخ اليوم التالي للبت في هذا الطلب، وهذا الموقف من قبل المشرع السوري هو موقف سليم، ولا سيما وأن المتضرر من القرار الإداري قد يكون فقيراً لا يملك القدرة على تحمل نفقات الدعوى، ومن ثم فإن تقديمه لطلب المعونة القضائية يسوغ قطع الميعاد؛ كونه يدل بشكل واضح على عدم رضاه بالآثار المترتبة على القرار الإداري.

واكتفى المشرع السوري في قانون مجلس الدولة بتنظيم حالتي التظلم والمعونة القضائية كأسباب لقطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، ولكن هناك حالات أخرى استقر القضاء الإداري على اعتبار أن لها أثر قاطع للميعاد،

1 نصت الفقرة 2 من المادة 21/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أنه "ينقطع سريان الميعاد بتقديم طلب المعونة القضائية وفقاً للأصول القانونية، ويكون ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة خلال سنتين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ البت في الطلب المذكور".

ومن هذه الحالات أن يقوم المتضرر من القرار الإداري برفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن "إقامة دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة من شأنه أن يقطع ميعاد دعوى الإلغاء"¹.

هذا المسلك من قبل القضاء الإداري السوري هو مسلك سليم بما أن المشرع رتب على التظلم أثر قاطع للميعاد باعتباره يعبر عن عدم رضا صاحب الشأن، بالقرار فمن باب أولى أن يترتب هذا الأثر في إقامة الدعوى أمام محكمة غير مختصة؛ كون ذلك يفصح بشكل واضح عن عدم رضا رافع هذه الدعوى بالقرار الإداري.

2. وقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء:

إضافةً إلى الحالات السابقة التي من شأنها إطالة ميعاد الطعن بالإلغاء (حالات انقطاع الميعاد) يوجد أسباب أو حالات من شأنها وقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، ويختلف الوقف عن الانقطاع بأنه لا يمحي المدة السابقة لقيام سبب الوقف، إذ تحسب من أصل الميعاد الكلي، ويبقى للمدعي أن يستفيد من المدة المتبقية التي تبدأ بالسريان من تاريخ زوال سبب الوقف.

وحالات الوقف تتمثل في الآتي:

أ- حالة القوة القاهرة:

يقصد بالقوة القاهرة العذر القهري أو المانع المادي الذي يحول بين الفرد ورفع الدعوى، فهو يجعل من المستحيل عليه اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للحفاظ على حقه²، على نحو يصبح فيه مستحيلاً عليه أن

1 حكم المحكمة الإدارية العليا (ع/196/859/1996). ينظر: المهائني، مصباح نوري، مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ص 657.

2 جمال الدين، سامي، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 172.

يرفع دعوى الإلغاء ضمن الميعاد القانوني، وهو ما يسوغ وقف سريان هذا الميعاد؛ تحقيقاً للعدل وحمايةً لمصالح ذوي الشأن، ولا سيما عندما تكون القوة القاهرة ناشئة عن سبب أجنبي لا يد للمدعى به.

وهناك أمثلة كثيرة على القوة القاهرة؛ كحالة الزلزال، أو الفيضان، أو الاعتقال، أو الحرب، والقضاء الإداري استقر على اعتبار القوة القاهرة سبباً لوقف سريان الميعاد¹.

ب- وفاة ذوي الشأن:

في حال وفاة ذوي الشأن أو فقدان أهليته أثناء ميعاد الطعن بالإلغاء، فإن ذلك يعد سبباً لوقف الميعاد ويبقى الميعاد موقوفاً حتى يقوم الورثة بالاستمرار في الطعن، أو يوكل قانوناً من ينوب عن فاقد الأهلية، عندئذ يستأنف سريان الميعاد².

وهنا لا بد أن نشير إلى أن بعض الفقه يرى بوجوب أن يكون لوفاة صاحب الشأن أو فقدان أهليته أثر قاطع في الميعاد، وليس واقعاً له؛ بمعنى أن يمنح الورثة أو الأوصياء أو الأولياء الشرعيين مهلة جديدة للطعن بالقرارات الإدارية المشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية تبدأ من تاريخ الوفاة، ونحن حقيقةً نميل إلى هذا الاتجاه؛ لتمكين هؤلاء من دراسة القرار الإداري وما سببه من ضرر لهم بدقة وروية.

إضافةً إلى الحالات السابقة التي تؤدي إلى إطالة ميعاد الطعن بالإلغاء هناك قرارات إدارية لا تنقيد بشرط الميعاد استثناءً من الأصل العام، إذ إن تقييدها بميعاد الستين يوماً يشكل تهديداً لحقوق الأفراد ذوي المصلحة، وهي ما يعرف بالقرارات الإدارية المستمرة والقرارات الإدارية المعدومة؛ ففي حالة القرار الإداري المستمر فإن القرار ينتج آثاره بصورة متجددة وقائمة حتى ينتهي بطريقة من طرق انقضاء القرارات الإدارية، ومن أمثلة القرارات المستمرة أو من أهم تطبيقاتها هي (القرار السلبي)، والذي يعني امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ القرار، وطالما كان

1 قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم 88 بالطعن رقم 604، لعام 1988م، بأن "توقيف المدعي يشكل عذراً مانعاً من سريان مواعيد الطعن بقرار الإدارة باعتباره بحكم المستقبل"، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1988م، ص 645.

2 رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 127.

الامتناع مستمراً فإن هذا القرار يتجدد أثره، ويظل قائماً طيلة الامتناع، وبالتالي لا تنقيد دعوى الإلغاء بالميعاد المقرر¹.

وقد أُنقِر القضاء الإداري على أن الطعن بالقرارات الإدارية المستمرة، سلبية كانت أم إيجابية، لا يتقيد بميعاد الستين يوماً²، وما ينطبق على القرارات الإدارية المستمرة من ناحية إبقاء باب الطعن بالإلغاء مفتوحاً من دون التقيد بميعاد الستين يوماً ينطبق على القرارات الإدارية المعدومة، فالقرار المعدوم يفقد ركناً من أركانه ما يجعله كأنه لم يكن، فهو قرار بلغ في عدم مشروعيته حداً من الجسامة يفقده صفة القرار الإداري بحيث يصبح مجرد عملاً مادياً لا يتمتع بامتيازات القرار الإداري³، ومن أبرز حالات الانعدام هو أن يكون القرار مشوب بعيب اغتصاب السلطة (عدم الاختصاص الجسيم)، أو أن يكون غير مستند إلى نص تشريعي أو لائح، وهو ما يجعل من هذا القرار عدم والعدم لا يعد قائماً، وهو ما يسوغ عدم تقيد الطعن بالقرارات المعدومة بالميعاد المحدد للطعن بالإلغاء؛ كون التحصين لا يمكن أن يلحق بها، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم حديث لها بأن دعوى انعدام القرار الإداري لا تخضع للمواعيد المقررة لإقامة دعوى الإلغاء⁴، وللمحكمة أحكام كثيرة في هذا الشأن.

وبعد أن فرغنا من الحديث عن شروط قبول الدعوى الإدارية التي تتعلق بالميعاد، فإننا سوف نتعرض للشروط المتعلقة بموضوع الدعوى الإدارية وفق الآتي:

البند الثاني: شروط تتعلق بموضوع أو محل الدعوى الإدارية

1 بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص 189-190.
2 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 3 في الطعن رقم 84 لعام 1985م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1985م، ص 13. "القرار الإداري بإضفاء الصفة الأثرية على عقار ما، يعد من القرارات الإدارية ذات الأثر المستمر التي يسوغ الطعن فيها وطلب إلغائها من دون التقيد بالميعاد المحدد لطلبات الإلغاء"، مشار إليه في: الابراهيم، عامر، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 264.
3 نحيلي، سعيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، منشورات جامعة حلب، 2007م، ص 306.
4 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (4/554/ع) لسنة 2019م في الطعن رقم (4/519) لسنة 2019م، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج 1، 2022م، ص 68.

تتمتع الدعاوى الإدارية بخصوصية معينة كونها الوسيلة القانونية لتحريك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وحماية مبدأ الشرعية القانونية، لذلك فإن موضوع هذه الدعاوى يختلف عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى، ما يفرض وجود شروط خاصة بمحل أو موضوع الدعوى يتعين توافرها حتى تكون مقبولة أمام القضاء الإداري، وفي هذا الصدد لا بد لنا أن نميز بين دعوى الإلغاء والدعاوى الإدارية الأخرى أيضاً؛ نظراً لطبيعة هذه الدعوى، وخصائصها التي تجعلها متميزة من غيرها.

أولاً: الشروط الموضوعية في دعوى الإلغاء

إن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يقصد بها مخاصمة قرار إداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية بغية إلغائه، لذلك فهي تتمتع بالطابع العيني الموضوعي وتنصب بشكل جوهري على قرار إداري يحمل في طياته عيباً، أو مخالفة لقواعد القانون؛ أي أن محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري غير المشروع فلا يمكن أن نوجه دعوى الإلغاء ضد أعمال وتصرفات الإدارة المادية وإلا كانت غير مقبولة، فلا بد لكي تكون تصرفات الإدارة صالحة لاختصاصها أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء أن تتوفر فيها خصائص ومميزات القرار الإداري، فدعوى الإلغاء تدور وجوداً وعدماً مع القرار الإداري فإذا انتفى القرار الإداري تصبح دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً، ويقضى بعدم قبولها من دون الحاجة إلى البحث في توافر الشروط الأخرى.

والواقع أن قاعدة القرار الإداري المسبق هي جزء من شروط قبول الطعون الإدارية، ويبدو في بعض النواحي أنه السبب الحقيقي للجوء إلى القاضي الإداري، وهذا يعكس أهمية القواعد القانونية التي تنظم هذه المسائل؛ لكونها قواعد آمرة لا يجوز الخروج عليها، وهذا مطلب يتوافق مع فكرة العدالة الإدارية وسيادة القانون¹، ويشكل النزاع المرتبط بالقرار الصادر عن السلطة الإدارية نفسه مسألة خلافية، وهو ما إذا كان هناك قرار مسبق أم لا، وبالتالي فإن هذا الإجراء الشكلي يمثل المنطلق الأساسي للتقاضي في بعض المنازعات، وشرطاً قانونياً، والذي ما لم ينص على خلاف ذلك ضروري دائماً للوصول إلى القاضي الإداري، وقد كانت قاعدة القرار المسبق للتقاضي موضع العديد من الاستثناءات منذ إصلاح 2 نوفمبر 2016م، ويمكننا أن نجمع الاستثناءات من

1 Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Paris, Sirey, 1933, p. 381 et suiv.

"قاعدة القرار المسبق" في النواحي الآتية؛ أولاً عندما تكون الإدارة مدعياً في الدعوى¹، ثم عندما يتعلق الأمر في مسائل الإحالة على المتعاقد المرشح في العقود الإدارية²، وأخيراً في الدعاوى القضاء المستعجل، ودعاوى التفسير. وإلى كل هذه الاستثناءات، يمكن للمرء أن يضيف القضايا التي تتعلق بالأشغال العامة، فمعظم هذه الاستثناءات نظمها القوانين بنصوص صريحة، وكان لمجلس الدولة الفرنسي كلمته في هذا الشأن.

أسهم هذا الإعفاء في تسهيل الوصول إلى القاضي الإداري، ويقوم مجلس الدولة بتبني هذا الحل من خلال قبول دعاوى الإلغاء بشأن الشروط المالية (تجزئة الترخيص) في دعاوى الأشغال العامة³.

ولتحديد الشروط التي يتعين توافرها في القرار محل دعوى الإلغاء حتى تكون هذه الدعوى مقبولة لا بد لنا من تحديد مفهوم القرار الإداري، فقد تعددت التعاريف الفقهية والقضائية التي سبقت بشأن القرار الإداري فقد عرفه العميد هوريو بأنه "تصريح وحيد الطرف صادر عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ، بقصد إحداث أثر حقوقي"⁴، وهناك من عرفه بأنه "عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثراً قانونياً"⁵.

وقد استقر القضاء الإداري منذ مدة طويلة على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان هذا ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"⁶.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن أن نستخلص شروط القرار الإداري التي تميزه من غيره من الأعمال القانونية والتي من دونها لا نكون أمام قرار إداري صالح لاختصاصه بدعوى الإلغاء، وتتمثل هذه الشروط في الآتي:

1 CE, 25 juin 1955, Commune de Marles-les-Mines, rec., p. 662, cité par Jean-Claude Ricci, op. cit., p. 80, no 151 ; CE, 18 févr. 1959, Ville de Roubaix, rec., p. 135.

2 CE, 1er mars 2006, Sieur Jean x, no 272328 ; Jean-Claude Ricci, op. cit., no 154. Voir aussi, CE, sect., 9 déc. 2011, no 337255, Dr. adm. 2012, no 2, note Fabrice Melleray ; Benjamin Defoort, La décision administrative, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

3 CE, sect., 6 déc. 2013, no 344006.

4 نحيلي، سعيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 239.

5 راضي، مازن ليلو، القانون الإداري، ط3، ص 168.

6 نحيلي، سعيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 239.

1- أن يكون القرار الإداري صادر عن جهة إدارية وطنية؛ سواء أكانت سلطة مركزية أم إدارة محلية أم مرفقية، إذ تخرج أعمال السلطتين القضائية والتشريعية عن دائرة القرار الإداري، فلا بد أن تكون السلطة الإدارية وطنية وليست أجنبية¹.

2- أن يكون القرار الإداري تعبير عن إرادة منفردة؛ بحيث يعبر عن إرادة الإدارة المنفردة من دون الاتفاق مع إرادة أخرى، وهو ما يميزه من العقد الإداري الذي يكون نتاج التقاء إرادتين (إرادة الإدارة مع إرادة أخرى)، والذي يخرج من نطاق دعوى الإلغاء².

3- أن يولد القرار الإداري أثراً قانونياً؛ سواء عن طريق إنشاء مركز قانوني؛ كالقرار الصادر بتعيين موظف، أم إلغاء مركز قانوني معين؛ مثل القرار الصادر بفصل موظف، أم تعديل مركز قانوني قائم؛ مثل ترقية موظف عام، وهذا الأثر القانوني يتم ببيان القرار الإداري وهو السبب الذي يدفع الأشخاص إلى الطعن بالقرار الإداري، عن طريق دعوى الإلغاء.

4- أن يكون القرار الإداري نهائياً؛ والصفة النهائية في القرار الإداري تعد شرطاً لازماً لقبول الطعن به بموجب دعوى الإلغاء، ونهائية القرار تعني أن يكون القرار قد وصل إلى مرحلة لم يعد فيها خاضعاً لأي تصديق، أو أية معاملة أخرى من أية سلطة إدارية رئاسية كانت أو وصائية³.

وتتميز هذه الشروط القرار الإداري من غيرها من تصرفات الإدارة، وفي حال فقدان أحدها لا نكون أمام قرار إداري يصلح لاختصاصه من خلال دعوى الإلغاء.

وفي الواقع، يبرز محددان عامان من كل الإصلاحات التي تشهدها منظومة العمل القضائي في سورية ومصر وفرنسا؛ الأول يجب أن تتوفر لدى قاضي الشرعية الوسائل اللازمة لضمان مصداقية وفعالية قراراته،

1 الضاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، ط1، 2009م، ص183.

2 لا بد من الإشارة إلى أن القضاء الإداري في كل من فرنسا وسورية ومصر قبل الطعن بالقرارات الإدارية المنفصلة التي تصدر بمناسبة العقد الإداري؛ كالقرار الذي يصدر بالإذن بإبرام العقد أو اعتماده. ينظر: الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص247.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1/91 في الطعن 287 لعام 1998م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1998م، ص729س.

والثاني يجب أن يشكل قرار الإلغاء الحل الأخير بالنظر لما يسببه هذا الإلغاء بأثر رجعي من "زعزعة الاستقرار القانوني"¹، إن الاعتراف بسلطة إصدار الأمر الزجري من قبل القاضي الإداري (قاضي المشروعية على وجه الخصوص) مسألة حيوية؛ نظرًا لأنه يشكل أهم الصلاحيات المرتبطة بممارسة سلطة الإلغاء، وهذا ما أسهم "بإعطاء بداية حركة كبيرة لتوسيع نطاق هذه الصلاحية للقاضي الإداري، والذي من شأنه إمكانية المحافظة على وجود العمل القانوني المتمثل بالقرار الإداري المطعون بمشروعيته"²، وارتباط هذه الصلاحية بدرجة رئيسة بمؤسسة الإجراءات المستعجلة التي جدها قانون 30 يونيو 2000³.

هذه التطورات، التي هي جزء من حركة مترابطة بالضرورة لتعزيز النظام القضائي الإداري، تشير إلى قدوم "قاضي إداري جديد" يخضع "لتحول كامل في طبيعة عمله"⁴، وعلى وجه الخصوص، لم يعد القاضي الإداري هو قاضي المشروعية الذي يتناغم بالضرورة مع بطلان العمل القانوني⁵، ومما لا شك فيه أن هذا "التغيير العميق" في طبيعة عمل القاضي الإداري هو الأكثر لفتاً للانتباه في ظل التغيرات المتسارعة في طبيعة دور الدولة ووظيفة مرفق العدالة الإدارية وتغير مفهوم المصلحة العامة، على نحو يفرض على القاضي الإداري عناوين جديدة في التعامل مع مشروعية القرار الإداري⁶، فقد استطاع القضاء الإداري قراءة هذه التغيرات والتعامل معها بعناية حافظ فيها على موقعه الريادي في منظوم العمل لمرفق العدالة الإدارية⁷، متسلحاً بهذه "الصلاحيات

1 GUYOMAR (M.), SEILLER (B.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 3ème éd., 2014, n° 883.

2 TRUCHET (D.), « Office du juge et distinction des contentieux : renoncer aux "branches" », RFDA, 2015, p. 657.

3 Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, JORF, n° 151 du 1er juillet 2000, p. 9948.

4 DRAGO (R.), « Un nouveau juge administratif », in *Mélanges Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 451.

5 SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », AJDA, 2004, p. 963.

6 BAILLEUL (D.), « Les nouvelles méthodes du juge administratif », AJDA, 2004, p. 1626.

7 Grâce aux procédés de la neutralisation d'un motif illégal (CE, Ass., 12 janv. 1968, Dame Perrot, n° 70951, p. 39 ; AJDA, 1968, p. 179, concl. J. Kahn) ; de la substitution de base légale (CE, Sect., 3 déc. 2003, Préfet de Seine Maritime c. El Bahi, n° 240267, p. 479, avec les concl. de J.H. Stahl ; AJDA, 2004, p. 202, chron. F. Donnat, D. Casas ; D., 2005, p. 26 obs. P.L. Frier ; RDP, 2004, p. 354, note C. Guettier ; RRJ, 2005, p. 115, note C. Charles ; Procédures, n° 4, avr. 2004, comm. 85, obs. S. Deygas ; DA, n° 5, mai 2004, étude 9, étude F. Donnat, D. Casas) ; ou encore de la substitution de motif (CE, Sect., 6 fév. 2004, Hallal, n° 240560, p. 48 ; RFDA, 2004, p. 740, concl. I. de Silva ; AJDA, 2004, p. 436, chron. F. Donnat, D. Casas ; RDP, 2005, p. 530, chron. C. Guettier ; D., 2005, p. 26, obs. P.L. Frier ; DA, n° 3, mars 2004, comm. 51, note D. Chabanol ; DA, n° 5, mai 2004, étude 9, F. Donnat, D. Casas ; Gaz. Pal., n° 12, 12 janv. 2005, note D. Linotte, J.C. Pissaloux). CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC !, n° 255886, p. 197 ; RFDA, 2004, p. 454, concl. C. Devys ; RFDA, 2004 p. 438, note J.H. Stahl, A. Courrèges ; AJDA, 2004, p. 1183, chron. C. Landais, F. Lenica ; AJDA, 2004, p. 1049, tribune J.-C. Bonichot ; D., 2004, p. 1603, chron. B. Mathieu ; D., 2005, p. 26, obs. P.L. Frier ; DA, n° 7, juill. 2004, comm. 115, note M. Lombard ; DA, n° 8, août 2004, étude 15, O. Dubos, F. Melleray ; Just. & cass.,

الجديدة¹، ويتبنى القاضي الإداري نهجاً ملموساً وعملياً بصفته فاعلاً في عملية إدارية جديدة، أو بشكل أكثر دقة في "عملية إدارية متجددة"²، وتمكن القاضي الإداري من إثبات قدرته على التكيف وبناء حلول تقدميه بعد تحرره من القيود التي عفا عليها الزمن، إذ يشهد "التطور المعاصر لقاضي المشروعية" على كل الجراة والإبداع الذي يعرف مجلس الدولة كيف يظهرهما، وعلى وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بـ"التوظيف الكامل لمبدأ سيادة القانون"³.

ثانياً: الشروط الموضوعية في دعوى التعويض والدعاوى الإدارية الأخرى

دعوى التعويض هي تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد أمام القضاء الإداري مستهدفاً المطالبة بمبلغ مالي كتعويض عن الضرر الذي لحقه؛ نتيجة تصرف من تصرفات الإدارة المادية أو القانونية، وبالتالي فإن مجال هذه الدعوى أوسع من دعوى الإلغاء، فهي تنصب على قرار إداري وعندئذ لا بد لقبولها لتتوافر في القرار جميع مقومات القرار الإداري التي أشرنا إليها سابقاً، وقد تنصب على تصرفات الإدارة التعاقدية (العقد الإداري)، فالإدارة مسؤولة عن تصرفاتها التعاقدية في حال الإخلال بالتزاماتها، وقد يكون محل دعوى التعويض هو تصرفات وأعمال الإدارة المادية التي سببت ضرراً للغير، ففي هذه الحالة لا بد لقبول الدعوى من أن يكون العمل المادي قد صدر عن الإدارة.

2007, p. 15, étude J. Arrighi de Casanova ; Dr. soc., 2004, p. 762, étude P. Langlois ; Dr. soc., 2004, p. 766, note X. Prétot ; RTD civ., 2004, p. 594, R. Encinas de Munagorri ; RTD civ., 2004, p. 603, P. Deumier ; LPA, n° 230, 17 juill. 2004, p. 24, note P. Montfort ; LPA, n° 25, 4 févr. 2005, p. 6, note F. Crozatier-Durand ; JCP G, n° 50, 8 déc. 2004, II, comm. 10189, note J. Bigot ; Gaz. Pal., n° 155, 5 août 2005, p. 7, étude J. Guez ; RDP, 2005, p. 536, comm. C. Guettier ; GAJA, 20ème éd., n° 107.

1 CE, 27 juillet 2001, Titran, n° 222509, p. 411 ; AJDA, 2001, p. 1046, chron. M. Guyomar et P. Collin ; D., 2001, p. 2726 :

يتم منح الإدارة موعداً نهائياً لإعادة النظر بالقرار، وإذا فشلت في بلوغ المشروعية المنشودة، وفي حالة عدم القيام بأي إجراء، سيقرر القاضي من دون تأخير إلغاء القرارات المطعون فيها، ينظر :

Wendy Lellig. L'office du juge administratif de la légalité. Droit. Université Montpellier, 2015. Français. P 15.

2 ARRIGHI DE CASANOVA (J.), « Les habits neufs du juge administratif », in Mélanges D. Labetoulle, Dalloz, 2007, p. 11; SAUVE (J.M.), « Le "nouveau procès administratif" », Intervention lors des Etats généraux du droit administratif organisés à la Maison de la Chimie le 27 septembre 2013 sur le thème « Le juge administratif et les questions de société ».

3 SAUVE (J.M.), « Un corridor de Vasari au Palais-Royal. Autoportraits du juge en son office », AJDA, 2013, p. 1669.

وتجدر الإشارة بأن الفرد يمكنه أن يرفع دعوى الإلغاء ويطلب الإدارة بذات الاستدعاء بالتعويض عما أصابه من ضرر (دعوى القضاء الكامل).

وكما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء التي يكون محلها دائماً القرار الإداري، فإن دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية تنصب على قرار إداري، وتقتصر سلطة القاضي هنا، إما على إعطاء التفسير الصحيح للقرار الإداري الذي يشترط أن يشوبه الغموض والإبهام، أو أن يعلن مشروعية هذا القرار أو عدم مشروعيته (في دعوى فحص المشروعية)، من دون أن يكون له إلغاء القرار أو الحكم بالتعويض عنه.

وبعد أن بحثنا في موضوع علاقة شروط قبول الدعوى المتعلقة بالميعاد ومحل الدعوى الإدارية بالنظام العام، فإننا سوف نستعرض علاقة إجراءات إقامة الدعوى (بعد قبولها) بالنظام العام وفق الآتي:

المطلب الثاني

علاقة إجراءات إقامة الدعوى الإدارية بالنظام العام

لا يستطيع القاضي الإداري صيانة حقوق الأفراد من تلقاء نفسه، إذ ليس له أن يقوم بإلغاء قرار إداري أو التعويض عن ضرر لحق شخص ما، إلا بناءً على مطالبة قضائية (دعوى) مرفوعة أصولاً أمام المحكمة، حيث تعد هذه المطالبة القضائية شرطاً لمباشرة الولاية القضائية.

ولكي تتصل الدعوى الإدارية بالمحكمة المختصة وتبدأ مسارها، فلا بد من اتباع مجموعة من الإجراءات أو الشكليات التي حددها المشرع، وفرض اتباعها؛ لكي تكون الدعوى مقبولة مبدئياً أمام المحكمة، فينبغي على المدعي أن يلتزم ويتقيد بهذه الإجراءات الشكلية، وأن يقوم بتقديم دعواه وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً، وإلا كانت دعواه غير مقبولة شكلاً، وبالتالي فإن المحكمة لا تنتظر بموضوعها، وهذه الإجراءات والشكليات التي حددها القانون تهدف في حقيقة الأمر إلى ضمان حسن سير مرفق القضاء على الشكل الأمثل عن طريق تنظيم عملية اللجوء إليه على النحو الذي يضمن الانتظام وعدم الفوضى، ما يجعل هذه الإجراءات ترتبط بشكل أو بآخر بفكرة النظام العام كونها تحقق مصلحة عامة.

ولكن ليس دائماً يفرض التقيد بهذه الشكليات إلى تحقيق العدالة الإدارية؛ بسبب ارتباطها بالنظام العام ووجب التقيد بها من جانب أطراف الدعوى بمن فيهم القاضي الإداري، فإن إجبار القاضي على اتباع نظام صارم يصعب تحمله أحياناً، ومنعه من اتخاذ وسائل أو استنتاجات تلقائياً قادرة على تقرير عدم المشروعية وتأسيس البطلان المطلوب لا يؤتي أكله¹، إذ تظل بعض الأفعال غير المشروعة بمنأى من رقابة القاضي الإداري؛ لأن الاستدعاء غير مقبول شكلاً أو موضوعاً، أو لأن عيب عدم المشروعية غير قابل للاكتشاف عبر المستندات الموجودة في ملف الدعوى؛ فعلى سبيل المثال تظل مسألة تحديد المبادئ التي تحكم رفض الطلب بحسب الأصول ذات طبيعة آمرة وتتعلق بالنظام العام.

1 CHABANOL (D.), Le juge administratif, LGDJ, 1993, p. 89, spéc. p. 90.

وعلى الرغم من كمال وتطور نظام القضاء الإداري، إلا أنه لا يدعي أنه مثالي، علاوة على ذلك؛ فإن "ملاحظة عدم كفاية صلاحياته في ظل قواعد آمرة تتعلق بإجراءات قبول الدعوى، هي التي يمكن أن تدفع المشرع وكذلك القاضي إلى إعادة التفكير في هذه الصلاحيات والواجبات"¹.

وكأي قاضي، يجب على القاضي الإداري أن يمتلك الوسائل والصلاحيات لكي يمارس سلطته؛ ففي نهاية المطاف، من دون مقدمي الطلبات أو الطعون، لا يمكن أن يكون هناك قاض، ولن يكون هناك أي دعوى إدارية، وهذا المبدأ الأساسي المتمثل في حظر الإحالة الذاتية هو أصل الحظر المفروض على القاضي من ممارسة صلاحيات أو تقديم استنتاجات ولو كانت "عادية؛ أي لا تحمل ختم النظام العام"².

ومن وجهة نظر الصلاحيات، فإن القاضي مقيد بقاعدة هامة، والتي بموجبها لا يستطيع أن يحكم بما يجاوز طلبات الخصوم، ومن وجهة نظر الوسيلة، فإن المبدأ العملي الذي بموجبه يكون النزاع تحت تصرف الأطراف هو الذي يمنعه من أن يبني الفسخ على وسيلة لم يثيروها فعلياً، وبالتالي؛ تتمتع الأطراف، ومن حيث المبدأ، بالسيطرة المطلقة عملياً على العناصر الموضوعية التي تشكل أساس الإجراء، والتي تشكل الصلاحيات والوسائل والتي تجعل من الممكن تحديد المسألة المتنازع عليها والمعرضة على القاضي، ومن ثم يضطر القاضي إلى أخذ دور المتفرج في هذا الشأن، فلا يعود له المشاركة في إعداد الطلب المعروض عليه³.

ويتم التعبير عن هذا الخضوع لإرادة الأطراف أيضاً بطريقة عالمية من خلال صورة "أثر تفويض الطلب"، والتي تقتض أن القاضي لا يمكنه التصرف بمبادرة منه بمضمون الطلبات المقدمة من أطراف النزاع على ثلاث درجات متميزة؛ الرابط الأولي للمثال، فيما يتعلق بمضمون الطلب وفيما يتعلق بالدفع المقدمة للنظر فيه، إن هذا القيد الذي يشكل النظام العام في هذا الصدد أساساً له يشير بلا شك إلى "الدور الحقيقي للقاضي ذاته وعلاقته بالنزاع، بكلمة واحدة يشير إلى سلطة القاضي"⁴، وتشكل هذه الوسائل، التي يمكن للقاضي التصرف فيها بحرية،

1 PACTEAU (B.), Contentieux administratif, PUF, 7ème éd., 2005, p. 28.

2 Wendy Lellig, op.cit., P 20.

3 Wendy Lellig, op.cit., P 23.

4 BRAIBANT (G.) et STIRN (B.), Le droit administratif français, Presses Science Po et Dalloz, 6ème éd., 2002, p.585.

طابعاً معيناً للمبادئ المنصوص عليها، وبالتالي تجدد التفكير والأسئلة المتعلقة بالصرامة التي يتم بها تطبيق هذه القيود بطريقة أخرى، إنّ رفض طلبات الإلغاء التي تعد مع ذلك مقبولة ومبنية على أسس سليمة؛ بسبب عدم قدرة القاضي على الأخذ بأسباب أو استنتاجات بحكم منصبه، وتثير السؤال الأساسي حول الحدود التي تنحصر فيها مبادرة القاضي؛ إنها تشكل "مشكلة حاسمة تتمثل في نطاق منصب القاضي"، وتتمثل مهمة القاضي الإداري بشكل أساسي في مراقبة الأعمال الإدارية غير القانونية، وليست مسؤوليته فقط حل النزاع المعروض عليه، ومهمته القضائية، مهما كانت كلاسيكية من وجهة نظر معينة، لا تظل مع ذلك مقتصرة على وظيفة المحكم هذه، ومع ذلك؛ فإن وظيفة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تلقي على عاتقه دراسة مشروعية التصرف الصادر من الإدارة، وهي مقيدة بمبادئ إجرائية عامة تتعلق بالنظام العام وتمنع الممارسة الكاملة لصلاحياته بكل تعقيداتها¹.

إن هذه المبادئ التي تحكم بشكل كلاسيكي إجراءات التقاضي تعيق أحياناً نجاح "استدعاء قائم على أساس قانوني، ولكن تمت صياغته بشكل غير صحيح"، فإن استمرار هذا الأمر بشكل واضح يشهد على خلل في رقابة المشروعية التي ينفذها القاضي الإداري².

ويحد مضمون الطلب من عدم المشروعية؛ إذ تحدد الاستنتاجات التي توصل إليها مقدم الطلب صراحة نطاق النزاع، وبالتالي نطاق الأسباب المستشهد بها ضد الفعل المتنازع عليه في مشروعيته³، ويرى بعض المؤلفين في وسائل النظام العام خروجاً عن قاعدة هامة تضمن التحديد الحقيقي لعدم المشروعية⁴؛ لأنّ القاضي يجب عليه دائماً، وعلى الرغم من كل شيء، أن يحكم في حدود ما توصل إليه الطرفان⁵.

وبالتالي فإن النظام العام الذي يميز وسيلة ما، أو الذي يتعلق على نطاق أوسع بإلغاء عمل إداري غير قانوني، في ظل اعتبارات العدالة ومبدأ سيادة القانون لا يسود على القاعدة التي بموجبها يمكن للقاضي أن يحكم

1 Id., p 586.

2 STAUB (M.), L'indivisibilité en droit administratif, LGDJ, 1999, n° 784.

3 LEPETIT-COLLIN (H.), Recherches sur le plein contentieux objectif, LGDJ, 2011, p. 410.

4 CHABANOL (D.), La pratique du contentieux administratif devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, Litec, 3ème éd., 2001, n° 374.

5 AUBY (J.M.) et DRAGO (R.), Traité de contentieux administratif, LGDJ, 3ème éd., 1984, p. 229.

بناءً على السلطات التي يستمد القاضي منها صلاحياته ووسائله، ومع ذلك تظل هذه الصلاحيات محددة بموضوع الطلب كما حدده مقدم الطلب في استدعاء دعواه، فبقاء الأعمال الإدارية غير القانونية بالتأكيد تحت رقابة القاضي الإداري، يستلزم إعادة النظر في "الحدود القصوى للنظام العام الإجرائي"¹.

وقد أسهمت فرضية المقبولية الجزئية، وهي فرضية معينة حول المقبولية الجزئية لمشروعية العمل القانوني، في الاعتراف بالمصلحة الجزئية في هذا العمل، وتؤدي هذه الفرضية إلى نتيجة مماثلة لتلك التي تم تصورها حتى الآن، وهي الإلغاء الجزئي للعمل غير المشروع ككل، فالمصلحة في اتخاذ إجراء يعد جزئياً لن تتيح إلا إمكانية الحصول على فسخ، فقط، فيما يتعلق بمقدم الطلب؛ أي لأنه يتصل به شخصياً².

وبناءً على ما سبق لابد لنا أن نتتبع إجراءات إقامة الدعوى الإدارية، بحسب ما هو وارد في قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، وقانون أصول المحاكمات المدنية، وبيان علاقة هذه الإجراءات بفكرة النظام العام، لذلك سوف نقسم دراستنا لهذا المطلب إلى فرعين، نستعرض في الأول علاقة إعداد عريضة الدعوى الإدارية بالنظام العام، ثم نبين في الفرع الثاني علاقة قيد عريضة الدعوى الإدارية وإعلانها بالنظام العام.

الفرع الأول

علاقة إعداد عريضة الدعوى الإدارية بالنظام العام

تشكل عريضة الدعوى الوثيقة الأولى التي يتقدم المدعي إلى المحكمة والتي تأخذ تسميات عدة، وسوف نستعرض بشكل موجز البيانات التي تتضمنها عريضة الدعوى، والشروط المهم لها والمتمثل بتوكيل محامي وفق الآتي:

1 Id., p 230.

2 LEBRETON (G.), « L'intérêt à agir partiel », DA, 1988, p. 923, spéc. p. 925

أولاً: بيانات عريضة الدعوى ومحتوياتها

كما ذكرنا تبدأ الدعوى الإدارية مسارها أمام القضاء الإداري بإيداع عريضة الدعوى (الاستدعاء) لدى قلم كتاب المحكمة، وتعد الدعوى الإدارية مرفوعة في الميعاد القانوني مادام قد تم إيداع هذه العريضة في الميعاد المحدد، وبالتالي لا بد أولاً من إعداد عريضة الدعوى (الاستدعاء) التي هي الورقة القضائية التي يحرر بها إجراء المطالبة القضائية، ويقوم بتحريرها المدعي أو من يمثله¹، ولا بد أن تتضمن عريضة الدعوى مجموعة من البيانات الجوهرية والأساسية التي حددتها الفقرة الأولى من المادة /20/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، والتي نصت على أنه: "يجب أن يتضمن الاستدعاء البيانات العامة المتعلقة بأسماء المدعين، والمدعى عليهم، وصفاتهم، ومحال إقامتهم، وعنوان مكتب المحامي الوكيل، وموضوع الدعوى، والطلبات، والمستندات المؤيدة لها، وأن يرفق صورة، أو ملخص عن القرار المطعون فيه"، ومن جهته أقر المشرع المصري وجوب توافر هذه البيانات في عريضة الدعوى أيضاً².

ومن حيث إن البين من مطالعة النصوص القانونية أن المشرع كشف فيها عن المقومات الأساسية التي تنظم إجراءات إقامة الدعاوى والطعون أمام محاكم مجلس الدولة بمختلف أنواعها ودرجاتها إعمالاً لحق التقاضي الذي كفله الدستور، وبما يتماشى والطبيعة المتميزة في المنازعة الإدارية، وبما يحقق التوازن القانوني بين طرفيها، ويمكن المحكمة من ممارسة اختصاصاتها على النحو المحقق للعدالة، ومن هنا اشترط المشرع أن توقع عريضة الدعوى أو الطعن من محامي مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المحكمة التي يقام أمامها الدعوى أو الطعن؛ وذلك ضماناً لتوفر الخبرة المناسبة في هذا الشأن والإلمام الكامل بالإجراءات أمام المحكمة المعنية، ما يقتضي

1 العدواني، فواز فهاد، خصوصية الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م، ص87.

2 ينظر: نص المادة 25 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

لحكم بالبطلان إذا لم تأتي عريضة الطعن أمامها على الوجه الذي حدده نص القانون، وهو أمر جوهري يترتب على مخالفته البطلان ويغدو متعيناً القضاء بذلك¹.

وبناءً على ذلك يمكننا تصنيف البيانات التي يجب أن تشتمل عليها عريضة الدعوى الإدارية وفق الآتي:

1. بيانات تتعلق بأطراف الدعوى:

إن أول ما يجب أن تشتمل عليه عريضة الدعوى الإدارية (الاستدعاء) لكي تكون مقبولة شكلاً هو البيانات المتعلقة بأطرافها (المدعي، والمدعى عليه)، ولا بد من أن تكون هذه البيانات واضحة ودقيقة؛ نظراً لكون الدعوى بصفة عامة تدور حول طلبات أطرافها، وما يفرض أن تكون بياناتهم واضحة²، وتتمثل هذه البيانات بحسب المادة 20 من قانون مجلس الدولة السوري في الآتي:

أ- أسماء المدعين الكاملة وصفاتهم ومحال إقامتهم وعنوان مكتب المحامي الوكيل؛ لا بد أن تتضمن عريضة الدعوى الإدارية؛ لكي تكون مقبولة البيانات المتعلقة برافع هذه الدعوى، فيذكر فيها اسم المدعي بالكامل (اسمه، ولقبه)، والصفة التي يتقدم بها إلى القضاء الإداري؛ أي هل يتقدم بصفته فرد من أفراد المجتمع تضرر من تصرف الإدارة، أو يتقدم بصفته موظفاً عاماً تضرر من قرار الإدارة؛ نظراً لكون طعون الموظفين محددة وتختلف من حيث موضوعها عن طعون الأفراد³، ويجب أن يذكر في عريضة الدعوى محل إقامة رافعها، وعنوان مكتب المحامي الوكيل (التي يمثلها أمام القضاء)، وتجدر الإشارة إلى أن الأصل أن يكون رافع الدعوى (المدعي) هو شخص واحد؛ لكي تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء الإداري، إلا أن هناك استثناء على هذه القاعدة فيما لو كان المدعين في المركز القانوني نفسه بالنسبة للقرار المطعون فيه، وعلى هذا استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في سورية، إذ جاء في حكم لها أنه "إذا أدى تصرف الإدارة إلى المساس بمصالح جماعة من الأفراد بقدر واحد

1 المحكمة الإدارية العليا المصرية، دائرة توحيد المبادئ في جلساتها المؤرخة في 2010/10/2م في الطعن رقم (2190) لسنة (47) القضائية العليا، مجلة ديوان المظالم، رمضان 1443هـ - السنة الثالثة - العدد الثالث، ص191.

<https://www.bog.gov.sa/BogMagazine/Documents/MM2.pdf>

2 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الأصول الإجرائية في الدعوى والأحكام الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012م، ص112.

3 الأحمد، نجم، القانون الإداري 3، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018م، مرجع سابق، ص129.

وبمعيار واحد ووضعهم في مراكز قانونية موضوعية متشابهة يتساوون فيها جاز لهم رفع الدعوى بعريضة جماعية واحدة شريطة تحصيل رسم من كل مدع على حدة بحسب الأصول¹، وفي هذه الحالة تقبل الدعوى الجماعية، ولكن لا بد من التحقق من توافر شرط المصلحة لدى كل مدع على حدة².

وتعد البيانات المتعلقة بالمدعي من البيانات الجوهرية التي لا يجوز أن تخلو عريضة الدعوى الإدارية منها ما يقتضي أن تكون واضحة على نحو يمكن المحكمة من معرفة المدعي وعنوانه ويمكن الجهة المدعى عليها أيضاً من معرفة خصمها الذي قام برفع الدعوى في مواجهتها، وهذا يعد حق من حقوق الجهة المدعى عليها.

ب- اسم المدعى عليه أو عليهم وصفاتهم ومحل إقامتهم؛ ولما كان المدعى عليه في الدعوى الإدارية عادة هو الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري غير المشروع الذي مسّ بالمركز القانوني للمدعي، فلا بد من تحديد هذه الجهة في عريضة الدعوى مع ذكر اسم ممثلها (الوزير، رئيس الجامعة...)، وبيان فيما إذا كانت الخصومة موجهة إليه بصفته أو بشخصه، وهذه النقطة تحظى بأهمية كبيرة في القانون الإداري لما ترتبه عملية التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي من نتائج³.

وهذه البيانات المتعلقة بأطراف الدعوى الإدارية سواءً أكانت من حيث الأسماء أم الصفات أم محلات الإقامة هي بيانات جوهرية لا يجوز أن تخلو من ذكرها عريضة الدعوى؛ لأنها تتعلق بالنظام العام ومن دونها تكون الدعوى غير مقبولة أصلاً⁴، بالتالي يكون للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها حتى لو لم يدفع الخصوم

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 67 في الطعن رقم 70 لعام 1968م، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1968م، ص77.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 61 في الطعن رقم 38 لسنة 1968م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1968م، ص74.

3 الأحمد، نجم، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص129، وعنوان الجهة الإدارية معروف، أما في حال كان المدعى عليه غير الإداري؛ أي أن تكون الإدارة هي المدعية، وهي حالات نادرة يمكن أن نذكر مثالها حالة رجوع الإدارة بالتعويض على الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيّاً أدى إلى تحمل الإدارة التعويض عنه للغير، ففي هذه الحالة لا بد من ذكر محل إقامة المدعى عليه بدقة و حقيقة إن ذكر محل الإقامة يعد هاماً؛ لإجراء التبليغ، ولكن ليس هناك ما يمنع من تصحيحه في حال وجود خطأ به، ولا سيما إن محل الإقامة قد يتغير.

4 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مج3، ط2، 1986م، ص276.

بالبطلان، ويستثنى من ذلك حالة ما إذا أغفل المدعي تحديد مكان إقامته، فطالما أنه ملزم بتعيين محامي، فإن عنوان مكتب المحامي الوكيل يكون موطناً مختاراً لها¹.

2. البيانات المتعلقة بموضوع الدعوى الإدارية ومرفقاتها:

يجب أن تنطوي عريضة الدعوى الإدارية (الاستدعاء) على بيان واضح وشرح وافي لموضوع الطلب الذي يرفعه المدعي إلى مجلس الدولة على النحو يمكن المحكمة من الإحاطة جوانب الموضوع جميعها، وبالتالي تحديد مدى أحقية المدعي في الحكم له بطلباته في ضوء ما يعرضه من وقائع وما يقدمه من أدلة عموماً، وبالتالي يجب على رافع الدعوى (الطالب) أن يقوم بعرض وقائع طلبه؛ أي الوقائع التي يستند إليها ويستمد منها حقه في إقامة الدعوى الإدارية، والتي تشكل سبب إقامة هذه الدعوى، والنصوص القانونية التي تنطبق على هذه الوقائع، وبعد ذلك يقوم ببيان طلباته التي تقدم باستدعائه من أجلها، وتكون عادةً إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه بما يحقق حمايةً للحق أو المركز القانوني الذي يستهدفه بدعواه²، وتحديد المدعي لطلباته لا بد أن يتم بتأني وروية، ولا سيما أن القاضي مقيد بما طلبه الخصوم، ناهيك أنه ليس للمدعي أن يعدل مضمون طلبه بعد تقديم استدعاء دعواه بحسبان أن حدود المنازعة تنقيد بالطلب الأصلي المقدم بالاستدعاء³.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الدعوى في لحظة إقامتها تكون ملكاً للمدعي، والقول في تكييف الدعوى هو قوله في ضوء ما يعرضه من وقائع وما يطلبه من المحكمة (إلغاء، تعويض، ...)، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها جاء فيه: "إن القول بتكييف الدعوى هو قول المدعي، فهو مالك دعواه

1 وهذا ما أكدت عليه المادة 26/ من قانون مجلس الدولة السوري الذي نصت على أنه "مع مراعاة أحكام قانون إدارة قضايا الدولة يعد مكتب المحامي الوكيل عن الجهة المدعية موطناً مختاراً لها، ويعد مكتب المحامي الوكيل عن الجهة المدعى عليها أو ذوي الشأن في تقديم دفعاتهم موطناً مختاراً لهم".

2 العدواني، فواز فهاد، خصوصية الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري، مرجع سابق، ص 91.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1/96 في الطعن رقم 795 لسنة 1998م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1998م، ص 10.

لحظة إقامتها، وإن كان يفقد ملكيته هذه بعد وضع المحكمة يدها عليها، ما لم يكن هذا التكييف مخالفاً للنظام العام، ومربكاً للعمل القضائي، ومفتقداً لواقعات في الدعوى نتيجته واقعاً وقانوناً¹.

ويجب على المدعي أن يرفق مع عريضة الدعوى المستندات المؤيدة لطلباته وصورة، أو ملخص عن القرار الإداري المطعون فيه، وذلك ليبين للمحكمة ما هو القرار الذي يطعن فيه بشكل دقيق، ما يساعد المحكمة في سرعة الفصل في الدعوى الإدارية، وهذا البيان يرتبط بدعوى الإلغاء التي تنصب بصورة أساسية على مخاصمة قرار إداري، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل عدم إرفاق صورة عن القرار الإداري محل الطعن يؤدي إلى بطلان عريضة الدعوى أو عدم قبولها، ولا سيما أنه قد يتعذر على المدعي لسبب أو لآخر الحصول على صورة عن القرار الإداري، وفي هذا الصدد استقرت أحكام القضاء الإداري على أنه لا يترتب على هذه الحالة بطلان عريضة الدعوى في حال كانت هذه العريضة مشتملة على بيان موضوع الدعوى والبيانات جميعها التي يطلبها القانون بما في ذلك أسباب الطعن بالقرار الإداري²، ولا سيما أنه يمكن للمحكمة أثناء سير المحاكمة أن تطلب من الجهة الإدارية مصدرة القرار تقديم صورة عنه.

وبناءً على كل ما تقدم نلاحظ إن البيانات المتعلقة بموضوع الدعوى هي بيانات جوهرية ترتبط بفكرة النظام العام شأنها في ذلك شأن البيانات المتعلقة بأطراف الدعوى، وبالتالي فإن خلو عريضة الدعوى من هذه البيانات يترتب عليه بطلانها، وللمحكمة أن تثير هذا البطلان من تلقاء نفسها، ولا يستثنى من ذلك سوى ضرورة إرفاق صورة عن القرار المطعون فيه مع استدعاء الدعوى عندما لا يستطيع المدعي الحصول عليه، وبالتالي يكفي أن يشتمل استدعائه على البيانات الأخرى، إضافةً إلى أن الدعوى الإدارية قد يكون موضوعها تعويض عن عمل مادي من أعمال الإدارية، وهو ما لا يتطلب وجود قرار إداري؛ لأن الدعوى هنا ليست موجهة لمخاصمة قرار إداري.

1 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 264/ في الطعن 237/ لسنة 1976م، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1976م، ص 141.

2 ينظر: الأحمد، نجم، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 130.

وإضافةً إلى هذه البيانات التي قام المشرع بتحديددها في قانون مجلس الدولة وأوجب توافرها في استدعاء الدعوى لقبولها، هناك بيانات عامة ورد النص عليها في المادة /95/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م، والذي أجاز قانون مجلس الدولة تطبيقه فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام المجلس في كل ما لم يرد عليه نص¹، وتتمثل هذه البيانات العامة بضرورة أن تتضمن عريضة الدعوى (الاستدعاء) اسم المحكمة التي ترفع الدعوى أمامها، ولا بد هنا من تأكيد المدعي من أن دعواه تدخل باختصاص هذه المحكمة، كي لا ترد الدعوى لعدم الاختصاص، إضافةً إلى ذكر تاريخ تحرير الاستدعاء²، وأخيراً لا بد أن يتم توقيع عريضة الدعوى من قبل محام مقيد في جدول المحامين مقيد في جدول المحامين الأساتذة لدى نقابة المحامين بموجب سند توكيل أصولي، وهو ما أكد عليه قانون مجلس الدولة كما سوف نلاحظ لاحقاً.

ولابد أن نؤكد أيضاً إلى أن عريضة الدعوى الإدارية يجب أن تصاغ بشكل سليم، إذ لا تحتوي على أي عبارة جارحة أو نابية أو أي إساءة للخصم الذي توجه إليه الدعوى، وهذا ما يجب على الخصوم جميعاً التقيد فيه سواءً وهم يقومون بإعداد عريضة الدعوى أم بإعداد مذكراتهم ودفعهم، فلا بد أن يلزموا العفة في القول، والالتزان في النقاش، وعرض ما لديهم من وقائع وأدلة بعيداً عن استخدام أي من العبارات الجارحة أو النابية، وإن استعمالها يعد مخالفةً للنظام العام ما يمنح القاضي أن المحكمة الحق في أن تأمر مقدم العريضة أو المذكرة بحذفها³.

وبناءً على ما تقدم نلاحظ أن المشرع السوري في قانون مجلس الدولة كان حريصاً تحديد البيانات الأساسية والجوهرية التي يتعين توافرها في عريضة الدعوى من أجل قبولها، سواءً البيانات التي تتعلق بأطراف الدعوى أم البيانات التي تتعلق بموضوع الدعوى، كون هذه البيانات تضمن سير العدالة وسرعة الفصل في الدعوى، وبالتالي فهي ترتبط بفكرة النظام العام التي تمثل، كما أوضحنا سابقاً، جملة الضوابط التي

1 راجع نص المادة /120/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

2 نصت المادة /95/ من قانون أصول المحاكمات المدنية 95 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016 على أنه " أ- ترفع الدعوى باستدعاء يتضمن: 1- اسم المحكمة التي ترفع الدعوى أمامها 2- تاريخ تحرير الاستدعاء 3 - اسم كل من المدعي و المدعى عليه و نسبته و موطنه"

3 د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص 321

وضعها المشرع ضماناً للمصلحة العامة التي تعبّر عن جوهر فكرة النظام العام، لذلك يجب على المدعي مراعاة توافر البيانات السابقة في صلب استدعائه، ويجب على ديوان المحكمة الذي يقدّم له ملف الدعوى تدقيق عريضة الدعوى (الاستدعاء)، والتأكد من توافر البيانات جميعها التي ورد ذكرها في قانون مجلس الدولة، وقانون أصول المحاكمات، وعدم قبول أي دعوى لا تشتمل عريضتها على البيانات التي سبق ذكرها.

ثانياً: شرط توكيل محامي

نص المشرع السوري في المادة 19 من قانون مجلس الدولة على أن "كل طلب يرفع إلى مجلس الدولة يجب أن يقدم إلى ديوان المحكمة المختصة باستدعاء موقع من محام مقيد بجدول المحامين الأستاذة لدى نقابة المحامين واستناداً إلى سند توكيل أصولي"، وهو ما قرره كذلك المشرع المصري بنص المادة 25 من قانون مجلس الدولة، وبذلك يكون المشرع قد أوجب على من يريد أن يرفع دعوى أمام القضاء الإداري أن يقوم بتوكيل محام أصولاً، إذ لا تقبل الدعوى مالم تكن عريضتها (الاستدعاء) موقع من قبل محام مقيد بجدول المحامين الأستاذة وموكل أصولاً بالدعوى، وإغفال هذا التوقيع هو إغفال لبيان جوهرى يتعلق بالنظام العام يبطل صحيفتها، ولاسيما وأن مصلحة العدالة وخصوصية الدعوى الإدارية تتطلب الاستعانة بمحامٍ لإقامة الدعوى، فالمحام هو محترف صناعة القانون تتوافر لديه الخبرة والكفاءة التي تمكنه من الدفاع عن حقوق موكله، والإلمام بخصوصية الدعاوى الإدارية، وبالتالي فهذا الشرط يخدم المدع نفسه، وأيضاً من شأنه أن يحمي الإدارة نوعاً ما من الادعاءات غير المبررة والكيدية، ويسهل على القاضي عملية إثبات الحقوق المدعى بها وتحقيق العدالة التي ينجزها الحكم الصادر في الدعوى، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها المشار إليه آنفاً.

ومن جهتها ذهبت محكمة الاستئناف الإدارية في فرنسا إلى أنه "بموجب أحكام الفقرة الأولى من المادة 4 من قانون 31 ديسمبر 1971م المتعلق بإصلاح بعض المهن القضائية والقانونية: "لا يجوز لأحد إلا إذا كان محامياً مساعداً أو ممثلاً للخصوم أن يطلب أو يترافع أمام المحاكم والهيئات القضائية أو التأديبية أيّاً كانت طبيعتها، مع

مراعاة الأحكام المنظمة للمحامين لدى مجلس الدولة، ولدى محكمة التمييز، وكذلك المحامين لدى محاكم الاستئناف".

ومسألة صدور عريضة الدعوى من محام أو عدم صدورها مسألة واقع متروك ثبوتها والاطمئنان إلى دليل هذا الثبوت للمحكمة¹، بالتالي تعد باطلة العريضة التي لا يوقعها المحامي المقبول أمام المجلس، كما لو وقعها المدعي بنفسه أو قام بتوقيعها محام لا يزال متدرباً أو تم توقيعها من قبل محام قد تم شطب اسمه من جدول المحامين (انتفت عنه صفة المحامي)، ويجب أن يقوم المحامي بتوقيعها باسمه وليس باسم موكله².

وتجدر الإشارة إلى أنّ لكل قاعدة استثناء بما فيها قاعدة ضرورة توكيل محام في الدعاوى الإدارية، وهناك استثناءات تخفف من شدة هذه القاعدة أو الشرط، وهي استثناءات تفرضها طبيعة البيئة والواقع الذي نعيشه، ومنها أن القضاة والمحامين ومحامو الدولة العاملين والمتقاعدون غير ملزمين بتوكيل محام في دعاويهم الشخصية، أو بوكالتهم الموثقة عن أزواجهم أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية، وهذا ما أكد عليه المشرع في قانون أصول المحاكمات المدنية³، فالغاية من شرط توكيل المدع لمحامي هي ضمان إشراف شخص ذو خبرة بالقانون على إعداد عريضة الدعوى، وبالتالي فإن الغاية في هذه الحالة محققة، ويعفى كذلك من شرط توكيل محام من قام بتقديم طلب الحصول على معونة قضائية، ووافقت هيئة مفوضي الدولة على طلبه، إذ يتم في هذه الحالة تعيين محام عنه، ويفترض أن يكون هذا المحامي من ذوي الخبرة.

وهنا نلاحظ أن قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم 32 لعام 2019م، قد فعل منظومة المعونة القضائية، ومنح لهيئة مفوضي الدولة سلطة البت بطلبات المعونة، وتقدير مدى حاجة مقدم الطلب لها، وهو موقف حسن من قبل مشرعنا.

1 بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص 328.

2 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 272.

3 ينظر: نص المادة /105/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.

وبناءً على ما تقدم نجد أن شرط توكيل محام من متعلقات النظام العام، ويجب التقيد به ما يفرض على موظف الديون أن يتحقق من أن العريضة موقعة من قبل محام، والتأكد فيما إذا كان التوقيع على الاستدعاء قد تم من قبل المحام الوكيل نفسه، ويعد إقرار المحامي الوكيل بصدور التوقيع كافياً للاطمئنان من صحة التوقيع، ونلاحظ من خلال كل ما سبق ذكره أن إعداد عريضة الدعوى هو أول إجراء يجب أن يقوم به المدع لإقامة دعواه أمام القضاء الإداري، ولابد في صدد إعداد هذه العريضة من التقيد بما أوجبه المشرع قانوناً من حيث تضمين عريضة الدعوى البيانات اللازمة والجهرية، والتي كما لاحظنا، لا يجوز مخالفتها أو إغفال ذكرها؛ كونها متعلقة بالنظام العام، سواء ما يتعلق منها بأطراف الدعوى وموضوعها أم بطلبات المدعي أم بوجوب الاستعانة بمحترف صناعة القانون (المحامي)، فجميع هذه الشروط والضوابط التي تحكم إعداد عريض الدعوى (الاستدعاء) شرعت حقيقة لتحقيق ضمان حسن سير العدالة على أكمل وجه، وعدم إشغال القضاء بدعاوى غير جدية ناقصة البيانات أو غير محددة الموضوع، والمطالب ما يؤدي إلى عرقلة عمل القضاء، وهو ما لا يصب في المصلحة العامة، فالغاية الأولى والأخيرة من هذه الإجراءات هي ضمان العدالة وتنظيم عملية اللجوء إلى القضاء، وهو ما يسوغ ارتباطها بفكرة النظام العام.

الفرع الثاني

علاقة قيد الدعوى الإدارية وإعلانها بالنظام العام

أولاً: قيد الدعوى الإدارية

إن الدعوى الإدارية لا تعد مرفوعة طبقاً لأحكام قانون مجلس الدولة، إلا بإيداع عريضة الدعوى (الاستدعاء) لدى ديوان المحكمة المختصة، فالإيداع هو الإجراء الذي يدل على انعقاد الخصومة الإدارية، أما ما يتم قبل ذلك من إجراءات؛ مثل إعداد عريضة الدعوى، وتوكيل محامي فلا تتعد الخصومة بها، وبالتالي لا تعد الدعوى معها مرفوعة أمام المحكمة المختصة.

ومن أجل إيداع عريضة الدعوى لدى ديوان المحكمة المختصة، وقيدها أصولاً في سجل المحكمة، لا بد من أن يقوم رافع الدعوى بأداء الرسوم القضائية، إذ يعد الجانب المالي أحد أهم الإجراءات اللازمة لإقامة الدعوى، ويقصد بالرسوم والنفقات القضائية المبلغ الذي يجب أدائه بمقتضى القانون إلى خزينة المحكمة، ويفرض الرسم القضائي في كل دعوى على حدة، ويشمل الرسم المفروض الإجراءات القضائية الخاصة بجميعها وكل ما يتعلق بها بما في ذلك إعلان الأوراق والأحكام، ويتم تحصيل الرسوم المستحقة جميعها عند تقديم الدعوى¹.

ويعد دفع الرسوم القضائية شرطاً لازماً لفقد الدعوى سواء أكانت دعوى إلغاء أم دعوى تعويض، وهذا الرسم يعد شرطاً لانعقاد الخصومة الإدارية²، ومن شأنه أن يخفف من الدعاوى الكيدية غير الجدية المرفوعة أمام القضاء الإداري، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن دفع رسوم الدعوى يحفظ مواعيد رفعها ويوجب قيدها في نفس اليوم³، وتجدر الإشارة إلى أنه في الدعاوى التي ترفع بعريضة مشتركة تعد دعاوى متعددة ويتم استيفاء رسم خاص عن كل مدعٍ، فإذا لم يدفع إلا رسم واحد فقط تنسب الدعوى لمن ورد اسمه أولاً في العريضة⁴، ولا يعفى المدعي من أداء هذه الرسوم إلا في حال قام بتقديم طلب للحصول على المعونة القضائية، وتم الموافقة على طلبه من قبل هيئة مفوضي الدولة التي يعود لها أمر الفصل في هذا الطلب، وقد أعفى قانون مجلس الدولة السوري من أداء الرسوم والتأمينات والكفالات القضائية في مراحل تقاضي الدعاوى جميعها والتي يرفعها العاملون والموظفون العموميون، أو من في حكمهم في سائر الجهات العامة والمستحقون عنهم ونقابات العمال في سائر الدعاوى الناشئة عن العلاقة الوظيفية وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم، وبين أي من الجهات العامة، وأوجب النظر في هذه الدعاوى على وجه الاستعجال⁵.

1 ينظر: الحلاق، محمد يوسف جمعة، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 160.

2 نصت المادة 19/ من قانون الرسوم والتأمينات والنفقات القضائية السوري رقم 1/ لعام 2012م على أن "تأدية الرسوم والتأمينات والنفقات في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون شرطاً لفقد الطلبات وإجراء المعاملات وحفظ المواعيد القانونية تحت طائلة البطلان".

3 المهاني، مصباح نوري، مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، مؤسسة النوري، ط1، ص 654، حكم ع 21 لسنة 1960م / ع 18 لسنة 1960م / ع 37 لسنة 1960م / م 110 ص 147.

4 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 4 في الطعن رقم 28 لسنة 1968م، وحكم المحكمة الإدارية العليا رقم 67 في الطعن رقم 70 لسنة 1968م، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 1968م، ص 70-77.

5 ينظر: نص المادة 123 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

وبعد أن يتم استيفاء الرسوم القضائية المقدرة من قبل ديوان المحكمة يتم تقديم عريضة الدعوى مع مرفقاتها إلى الديوان من أجل قيدها (تسجيلها) في سجل أساس المحكمة، فيقوم الديوان لدى إيداع لائحة الدعوى لديه بعرض الدعوى على رئيس المحكمة لتحديد موعد الجلسة مع عدم الإخلال بالمدة المحددة قانوناً لتحضير الدعوى من قبل هيئة مفوضي الدولة، وبعد تحديد موعد الجلسة يقوم موظف الديوان بتفهم الوكيل (المحامي وكيل الجهة المدعية) موعد جلسة المحاكمة، وبعد ذلك يحيل الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة؛ لتحضيرها للمرافعة ما لم تكن عريضة الدعوى مشتملة على طلب مستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري؛ لأن عندها يتم إحالة الدعوى إلى المحكمة لإدراجها في سجل الجلسات بحسب تاريخ الجلسة الذي يحدده رئيس المحكمة، وبعد البت بطلب وقف التنفيذ يتم تحديد موعد الجلسة القادمة¹، وإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة، وبعد الإحالة يقوم موظف الديوان بفتح ملف للدعوى (يشتمل العريضة المقدمة ومرفقاتها الكاملة) يسجل عليه رقم الدعوى، وأسماء الأطراف، ووكلائهم، وتاريخ الجلسة القادمة، ويتم إدراج الملف في سجل أساس المحكمة المختصة².

وبناءً على ما تقدم؛ نجد أنه على المدعي اتباع الإجراءات السابق ذكرها من أجل انعقاد الخصومة الإدارية، وبدء الدعوى مسارها أمام القضاء الإداري، وهي إجراءات جوهرية لا يتم قيد الدعوى من دون مراعاتها؛ كونها تتعلق بالنظام العام، ويقوم الديوان بالإشراف على هذه الإجراءات كما لا حظنا سابقاً.

ثانياً: إعلان عريضة الدعوى الإدارية

تختلف طبيعة الدعوى المدنية عن الدعوى الإدارية في أن الخصومة لا تتعقد إلا بإعلان عريضة الدعوى إلى الطرف الآخر، في حين أن الدعوى الإدارية تتعقد بمجرد إيداع عريضة الدعوى لدى ديوان المحكمة المختصة، كما سبق أن أشرنا.

1 بموجب أحكام المادة 1-521 L. من قانون القضاء الإداري: عندما يكون القرار الإداري، موضوعاً لدعوى الإلغاء، يمكن للقاضي بناءً على طلب ذوي الشأن، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار، أو بعض آثاره، عندما تبرره الضرورة الملحة وعندما تكون هناك وسيلة من شأنها أن تثير شكاً جدياً بشأن قانونية القرار، شرط تقديم طلب وقف التنفيذ في استدعاء الدعوى نفسه، وضمن المهل القانونية المنصوص عليها قانوناً.

CE, 16 mai 2022 — n° 463123 Jurisprudence.

2 ينظر: نص المادة 4/ من اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة السوري الصادرة بالمرسوم رقم 400 تاريخ 12 كانون الأول 2021م.

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة /23/ من قانون مجلس الدولة على أنه "يتم تبليغ استدعاء الدعوى مع مرفقاته إلى الجهة المدعى عليها في ميعاد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديمه وفقاً للقواعد العامة للتبليغ"، وقد أوجب هذا القانون على الجهة المدعية أن تودع ديوان المحكمة عدد كاف من صور الاستدعاء والمستندات لإجراء التبليغ¹، ويستفاد من هذا النص أن الذي يقوم بالإعلان (التبليغ) هو ديوان المحكمة وليس المدعي نفسه؛ لأن الإعلان ليس ركناً من أركان المنازعة الإدارية أو شرطاً لصحتها، وإنما هو إجراء مستقل تتولاه المحكمة²، يقصد منه إحاطة الجهة المدعى عليها علماً بالدعوى المرفوعة ضدها ودعوتها لتقديم مذكراتها ودفعها ومستنداتها وإعلامها بتاريخ انعقاد جلسة المحاكمة³، هذا وقد نظم قانون أصول المحاكمات المدنية القواعد العامة للتبليغ، والذي يتم غالباً بواسطة المحضرين أو رجال الضابطة العدلية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتسلم صورة الأوراق فيما يتعلق بالدولة للوزراء، أو معاونيهم أو المصالح المختصة أو لإدارة قضايا الدولة⁴، والإعلان وفقاً لما سبق يعد إجراءً مستقلاً عن إجراءات إقامة الدعوى الإدارية تقوم به المحكمة من تلقاء نفسها، وهو إجراء متعلق بالنظام العام فلا يمكن أن تسير إجراءات المحاكمة ويصدر قرار عن المحكمة من دون أن يكون الطرف المدعى عليه وذوي الشأن على علم بالدعوى المرفوعة ضدهم، ويعد عدم إعلان الجهة المدعية مصادرةً لحقها بالدفاع، وهو حق مشروع لا يجوز المساس به ومن الحقوق التي كفلها الدستور، ولكن في الوقت نفسه بطلان الإعلان ليس مبطلاً لإقامة الدعوى، فالدعوى تبقى صحيحة طالما أنها استوفت شروطها جميعها والتي أوجبها المشرع بحيث يقتصر البطلان على الإعلان وحده ويتم تصحيحه وإعادة التبليغ مرة ثانية⁵.

وبناءً على كل ما سبق نجد أن المشرع قد نظم إجراءات قيد الدعوى الإدارية وآلية تبليغ الجهة المدعى عليها بموجب قواعد آمرة يتعين التقيد بها، وتتم تحت إشراف المحكمة لضمان عدم بطلانها، وهذه الإجراءات كما رأينا تتعلق بالنظام العام؛ كونها تخدم حسن سير العدالة عن طريق تنظيم عملية اللجوء إلى القضاء.

1 ينظر: الفقرة 2/ من المادة /20/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

2 بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص340.

3 نصت الفقرة 3 من المادة /23/ من قانون مجلس الدولة أنه "يجب على الجهة المدعى عليها أن تودع ديوان المحكمة خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها مذكرة بالبيانات والدفع المتعلقة بالدعوى مرفقة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها".

4 ينظر: المواد من/19/ إلى /34/ من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016م والتي نظمت آلية التبليغ.

5 رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص157.

وفي الفصل القادم سوف نتناول بالتفصيل بيان مدى ارتباط الضوابط الإجرائية التي تحكم سير الدعوى

الإدارية بعد إقامتها وحتى صدور الحكم فيها وتنفيذه بفكرة النظام العام.

الفصل الثاني

فكرة النظام العام في إجراءات سير

الدعوى الإدارية والحكم فيها

تمهيد وتقسيم:

بعد أن بحثنا في شروط وإجراءات إقامة الدعوى الإدارية ومدى علاقتها بفكرة النظام العام لابد لنا من الانتقال إلى البحث في الضوابط الإجرائية التي تحكم سير الدعوى الإدارية بعد إقامتها وحتى صدور الحكم القضائي وتنفيذه وفقاً للأصول القانونية، إذ إن المشرع السوري من خلال قانون مجلس الدولة نظم الإطار القانوني، أو بعبارة أدق المسار الإجرائي للدعوى الإدارية، فأوجب بعد إقامة الدعوى أن يتم إحالتها إلى هيئة مفوضي الدولة التي تقوم بتحضيرها وتجهيتها للمرافعة، بعد ذلك يبدأ سير جلسات المحاكمة (المرافعات) وفقاً لضوابط إجرائية معينة تضمن الوصول إلى الحقيقة، ليتم أخيراً إصدار الحكم القضائي في الدعوى وفق ضوابط إجرائية وشكلية فرضها القانون لصحة الحكم، وبعد ذلك تبدأ مرحلة تنفيذ الحكم القضائي الذي يعد حجة وعنوان للحقيقة ويجب الالتزام بما قضى به.

لذلك كان لا بد علينا أن نتابع تسلسل المراحل الإجرائية لسير الدعوى الإدارية مع معرفة مدى ارتباط كل مرحلة أو إجراء بفكرة النظام العام، والتي تعد أحد أهم مقومات القضاء الإداري، والتي تعبر في جوهرها عن المصلحة العامة، لذلك سوف نقسم دراستنا في هذا الفصل إلى مبحثين:

خصصنا المبحث الأول؛ للحديث عن فكرة النظام العام في إجراءات تحضير وسير الدعوى الإدارية، بينما

خصصنا المبحث الثاني؛ للحديث عن فكرة النظام العام في إجراءات الحكم في الدعوى الإدارية، وتنفيذه.

المبحث الأول

علاقة إجراءات تحضير وسير الدعوى الإدارية بفكرة النظام العام

بعد أن يتم قبول الدعوى الإدارية وفقاً للشروط والضوابط التي سبق لنا أن بحثناها يتم الانتقال إلى مرحلة تحضير، وتهيئة الدعوى الإدارية للمرافعة، ومن ثم سير المرافعة، وفقاً لضوابط معينة أوجدها المشرع؛ لضمان تحقيق الغاية المنشودة من وجود القضاء الإداري، والمتمثلة بضمان مبدأ المشروعية، وتكريس العدالة، ما يفرض التقيد بهذه الضوابط من قبل المتقاضين، واحترمها من قبل جهات القضاء الإداري كون هذه الضوابط ترتبط بفكرة النظام العام التي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه المصلحة تتجلى في نطاق الدعوى الإدارية بسير الدعوى على النحو الذي يكفل تحقيق العدالة وحماية حقوق المتقاضين.

ولإيضاح مدى ارتباط إجراءات تحضير الدعوى الإدارية وإجراءات سير الدعوى أمام المحكمة بفكرة النظام العام سوف نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول في الأول بيان علاقة إجراءات تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة بالنظام العام، ونعرض في الثاني علاقة إجراءات سير المرافعة والنظر بالدعوى بفكرة النظام العام.

المطلب الأول

علاقة إجراءات تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة بفكرة النظام العام

بعد أن يتم إيداع عريضة الدعوى الإدارية، وإعلانها وفقاً للقواعد المقررة قانوناً، وبعد أن تقوم الجهة المدعى عليها بإيداع مذكرة بالدفع والبيانات المتعلقة بالدعوى لدى ديوان المحكمة خلال المدة المحددة قانوناً¹، يقوم الديوان بإرسال ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة التي تقع على كاهلها مهمة تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة من خلال إعدادها إعداداً كاملاً، واستكمال البيانات والمعلومات الناقصة حتى تكون الدعوى جاهزة للمرافعة أمام المحكمة، وبعد دور هيئة مفوضي الدولة أساسياً في سير الدعوى الإدارية، وبالتالي هو يرتبط بفكرة النظام العام، لذلك سوف نركز دراستنا في هذا المطلب على ارتباط تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة بالنظام العام في الفرع الأول، وكذلك ارتباط دور هيئة مفوضي الدولة في تسوية النزاع صلاحاً بالنظام العام في الفرع الثاني، وسيتم ذلك وفق الآتي:

الفرع الأول

ارتباط تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة بالنظام العام

يقوم ديوان المحكمة بعد إقامة الدعوى أمامه وفقاً للأصول والضوابط المحددة قانوناً، بإحالة ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة؛ لتتولى بدوره مهمة الإشراف وتحضير الدعوى أصولاً²، وبذلك يكون القانون قد رسم محطات سير استدعاء الدعوى، وحدد مواعيدها بشكل آمر، والإخلال بحلقة من هذا النسق من شأنه أن يؤدي إلى الخلل العام بسلسلة الإجراءات اللاحقة ما يؤدي إلى بطلان الإجراءات.

1 نصت الفقرة الأولى من المادة 23 من قانون مجلس الدولة السوري بأنه "يجب على الجهة المدعى عليها أن تودع ديوان المحكمة خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها مذكرة بالبيانات والدفع المتعلقة بالدعوى مرفقة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها".
2 وعلى ذلك قضت الفقرة الأولى من المادة 24 من قانون مجلس الدولة السوري بأنه "يقوم ديوان المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء الميعاد المبين في الفقرة 1 من المادة 23 من هذا القانون بإيداع ملف الدعوى لدى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة".

وفي سبيل قيام هيئة مفوضي الدولة بمهمتها قام المشرع بمنحها مجموعة من الصلاحيات، كما سوف نلاحظ من خلال دراستنا، والتي تمكنها من استكمال أي نقص في البيانات والمعلومات اللازمة لسير المرافعة، والفصل في الدعوى، إذ تنهض هذه الهيئة بدور بالغ الأهمية من شأنه أن يسرع ويساعد في الفصل بالدعوى خلال مدة معقولة، وكذلك يخفف الضغط عن كاهل المحكمة فيما لو قامت هذه الهيئة بممارسة دورها على أكمل وجه، ولاسيما أن القانون يقضي أن يبدأ مفوض الدولة عمله فور إحالة الملف إليه وأثناء مدة تبادل الردود¹.

ونظام هيئة مفوضي الدولة المعمول به في كل من سورية ومصر مغاير للنظام المعمول به في فرنسا؛ ففي فرنسا لا يكون مفوض الدولة على شكل هيئة كما هو الحال في سورية ومصر، فهو يتبع من الناحية الإدارية رئيس القسم القضائي²، ويسمى (مقرر عام)، وهو يسهم بالتالي إسهاماً فعالاً في خلق نظريات القانون الإدارية الكبرى وتطويرها، إذ يقوم بفحص الاتجاه القضائي سعياً إلى تطويره، وتبرز أهمية مفوض الدولة (المقرر العام) بأن تقاريره يتم نشرها في مجموعات أحكام القانون الإداري والمجلات العلمية وتوصف هذه التقارير بأنها أقوى حتى من الأحكام ذاتها على حد تعبير الفقيه الفرنسي فالين³.

أما في كل من سورية ومصر فإن دور هيئة مفوضي الدولة هو دور مساعد للمحكمة يقتصر على تحضير الدعوى الإدارية، وإبداء الرأي القانوني المسبب في الدعوى، إضافةً إلى أمور قانونية؛ مثل البت في طلب المساعدة القضائية⁴.

ويعد استقلال مؤسسة (المقرر العام)، المكفول تنظيمياً وفردياً، كما هو الحال بالنسبة لأي قاض إداري، يضمن ثبات الموقف الفرنسي تجاه تأثير وظيفة هذه المؤسسة على العدالة الإدارية: هذه الوظيفة "تحتزم عدالة العملية الإدارية، وتسهم بشكل فعال في إنشائها"¹.

1 ينظر: نص المادة 23 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

2 وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 339.

3 زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، سورية، ط1، 2011م، ص 321-322.

4 وقد نظم قانون مجلس الدولة السوري آلية عمل هيئة مفوضي الدولة في المواد من 29 وحتى 32، تقابلها المواد 26 و 27 و 28 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

ومن خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لآلية عمل هيئة مفوضي الدولة (المقرر العام في فرنسا)، نجد أن الدعوى الإدارية قبل اتصالها بالمحكمة والبدء بسير إجراءات المرافعة تمهيداً للحكم فيها، لا بد أن تمر بمرحلة تحضيرها واستكمال مقوماتها، ومن ثم وضع تقرير من قبل مفوض الدولة بالوقائع والمسائل القانونية مشفوعاً برأيه لذلك سوف نقوم بدراسة مرحلة تحضير الدعوى بشكل مفصل من خلال الآتي:

أولاً: قيام مفوض الدولة بتحضير الدعوى وتهيتها للمرافعة

إن الدعوى الإدارية هي دعوى استيفائية، إذ يكفي أن يقوم المدعي بإيداع عريضة الدعوى لدى ديوان المحكمة مستوفية أوضاعها وبياناتها، وفقاً لما حدده القانون لتتولى هيئة مفوضي الدولة تسيير الدعوى وتهيتها للمرافعة²، ويقصد بتهيئة الدعوى للمرافعة استكمال مقومات هذه الدعوى وجمع البيانات والوثائق والمستندات الناقصة، فتكون الدعوى الإدارية مشتملها على عناصرها جميعها ومقوماتها الأساسية، تسهياً لعمل المحكمة المختصة بنظر الدعوى، ولكي تتمكن هيئة مفوضي الدولة من النهوض بهذه المهمة الموكلة إليها منحها المشرع السوري في قانون مجلس الدولة مجموعة من الصلاحيات والإجراءات الجوهرية التي يتعين اتباعها، وتعد إجراءً جوهرياً من إجراءات التقاضي، وعلى ذلك نصت المادة /29/ قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أنه "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيتها للمرافعة ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن؛ للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق ولمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن؛ لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها أو إدخال طرف ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك"، وهو ما أخذ به المشرع المصري³.

1 D. Chauvaux, concl. sur CE, 29 juillet 1998, Laure Esclatine, req. nos 179635 et 180208 : D. 1999, Jurisprudence, pp. 85-89 et spécialement p. 88.

2 زريق، رهان، مرجع سابق، ص 22-23.

3 ينظر: نص المادة 27 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972م.

ومفوض الدولة، وهو في صدد تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة له أن يستعين بالعديد من الوسائل التي تمكنه من استيعاب ملف الدعوى وتقصي البيانات والمعلومات اللازمة؛ لكي تكون الدعوى مهيئة لسير المرافعات.

ويمكن إجمال الوسائل التي يستعين بها مفوض الدولة للقيام بمهمته في النقاط الآتية:

1. عقد جلسات التحضير واستدعاء ذوي الشأن:

للمفوض في سبيل القيام بمهمته أن يقوم باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم ومناقشتهم في المسائل جميعها والتي يراها لازمة للفصل في الدعوى، وهو يقوم عادةً بدعوة أطراف الدعوى الإدارية إلى جلسات التحضير المناقشة مع ذكر مكان انعقاد الجلسة، ولأطراف إبداء ما طلبه المفوض من مستندات ووثائق بين الجلسة والأخرى أو حتى خارج الجلسة ويتم إيداعها في ملف الدعوى، ويوقع كاتب الجلسة على هذا الإيداع¹، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الجلسات التي يقوم مفوض الدولة بعقدها تقتصر على استكمال مقومات الدعوى الإدارية بجمع المعلومات والوثائق وتبادل البيانات من دون أن تتعداها إلى المرافعة أمام المفوض، فالمرافعة والدفاع يتم أمام المحكمة المختصة، ويكون لاحقاً لمرحلة تحضير الدعوى الإدارية.

ويقع عبء تحضير الدعوى الإدارية في الأصل على مفوض الدولة، لذلك فإن تبادل الحجج يمكن أن يتم بالمواجهة؛ أي بحضور طرفي الدعوى أو أحدهما، ولا يشترط حضور كاتب في جلسات التحضير، وللطرف الآخر الذي لم يحضر الجلسة الاطلاع على ما جرى، وللإدارة أن توفد مندوباً عنها أو عضواً من إدارة قضايا الدولة، ولكل واحد من هؤلاء وضع خاص، فالمندوب يقتصر دوره على السماع والتقديم من دون أن يتعدى ذلك، أما عضو إدارة قضايا الدولة فهو ممثل ونائب قانوني عن الإدارة، وبالتالي له بيان وجهة نظر الإدارة والمصالحة وتقديم الطلبات².

1 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 187.

2 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 322.

2. الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن:

لمفوض الدولة وفقاً لما نصت عليه المادة 29 من قانون مجلس الدولة السوري أن يقوم بالاتصال بالجهات العامة (الجهات الإدارية) ذات الشأن؛ للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى الإدارية، ويبدأ مفوض الدولة مهمته عادةً بالاتصال بالجهات الإدارية المختصة؛ للحصول على البيانات والأوراق والمستندات التي تتعلق بالمنازعة الإدارية محل الدعوى، وعلى الإدارة أن تستجيب لطلب مفوض الدولة وترسل البيانات والمستندات المطلوبة وأن تكون أمينة في ذلك¹.

وتعد هذه الصلاحية تعد من أهم الصلاحيات الممنوحة لمفوض الدولة، ويجب عليه ممارستها بدقة وأن يقوم بالاتصال بالجهة العامة بشكل مباشر وليس عن طريق إدارة قضايا الدولة، وذلك ضماناً للسرعة وعدم المماطلة، إلا أن الواقع العملي يظهر أن مفوضي الدولة يتقاعسون في الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن ويتساهلون في المماطلة والتسويف²، ما يؤدي إلى إطالة أمد التقاضي من دون فائدة، وهذا من دون شك يمس بالنظام العام القضائي الذي يقتضي عدم إطالة أمد التقاضي من دون جدوى، ومن ناحية أخرى نلاحظ أن المشرع في قانون مجلس الدولة السوري، وكذلك المصري، قد منح هيئة مفوضي الدولة صلاحية الاتصال بالجهات العامة، ولكنه لم يحدد الوسيلة المتبعة للاتصال، لذلك قد تستخدم هيئة مفوضي الدولة البريد العادي، وذلك من شأنه أن يبطئ من سرعة تحضير الدعوى الإدارية، ومن وجهة نظر الباحث نرى على وجوب إلزام هيئة مفوضي الدولة باستخدام الفاكس أو الاتصال الهاتفي للتواصل مع الجهات العامة ذات الشأن مع ضرورة فرض عقوبة رادعة في حال قيام الإدارة بالمماطلة بالرد أو الامتناع عن موافاة مفوض الدولة بالبيانات المطلوبة.

3. تحقق مفوض الدولة من وقائع الدعوى الإدارية:

أناط قانون مجلس الدولة السوري، كما أسلفنا سابقاً، بهيئة مفوضي الدولة مهمة تحضير وتهيئة الدعوى الإدارية للمرافعة أمام المحكمة، ومهمة هيئة مفوضي الدولة، من حيث طبيعتها، هي مهمة قضائية تستهدف

1 عبد العليم، محمد جابر، مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، 2007م، ص221.

2 زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص328.

تجريد المنازعة الإدارية من لدد الخصومة¹، ولمفوض الدولة في سبيل إنجاز مهمته الإستيفائية واستكمال مقومات الدعوى الإدارية أن يتخذ من إجراءات التحقيق ما يراه لازماً ومحققاً للتحقق من وقائع الدعوى الإدارية، وتحقيق الهدف الذي يرمي إليه، وأن يقوم بالبحث في موضوع الدعوى والاختصاص وقبول الدعوى وجوداً وعدمها، ولمفوض أن ينتقل إلى الجهات المختلفة لإجراء التحقيق أو للاطلاع على المستندات لدى الجهات الإدارية المختلفة إذا تعذر نقل هذه المستندات إليه، أو كان من المتعين أن يتطلع عليها بنفسه للحفاظ على سريتها²، ولمفوض الدولة بموجب نص المادة 29 من قانون مجلس الدولة المشار إليها سابقاً أن يكلف ذوي الشأن بتقديم مذكرات عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها.

والمقصود بالوقائع التي يتعين على مفوض الدولة التحقق منها هي الإجراءات العامة والخاصة التي لابد من توافرها ليكتمل بنيان الدعوى الإدارية، إذ تمثل هذه الإجراءات عماد الدعوى الإدارية والتي لا تقوم من دون توافرها³، لذلك فإن هناك نقاط أساسية يتعين على مفوض الدولة مراعاتها والتحقق منها قبل إعداد تقريره، وهذه المسائل أو النقاط تتمثل بدايةً بالبحث في موضوع الاختصاص القضائي للتحقق من مراعاة قواعد توزيع الاختصاص، إضافةً إلى التأكد من توافر شروط قبول الدعوى الإدارية واتباع الإجراءات المحددة قانوناً لإقامة الدعوى⁴، وهذه المسائل كما لاحظنا خلال دراستنا ترتبط بفكرة النظام العام، وبالتالي يمكن إثارتها من دون حاجة لطلب من الخصوم، والإخلال بأي حلقة من هذه الإجراءات أو الشروط من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام القضائي الذي وجد أساساً لتحقيق المصلحة العامة المتمثلة بسير مرفق القضاء على نحو يحقق العدالة والانصاف.

1 عبد العليم، محمد جابر، مفوض الدولة في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 246.

2 بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص 377.

3 عبد العليم، محمد جابر، مفوض الدولة في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 247.

4 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 206-207-208.

4. تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية:

لمفوض الدولة أيضاً وفقاً لنص المادة 29 من قانون مجلس الدولة السوري أن يكلف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية التي يراها لازمة لاستجلاء الحقيقة في النزاع المطروح، ويحدد مفوض الدولة الأجل الذي يجب أن يتم تقديمها خلاله، وهو في ذلك يقوم ببحث القضية، وإلقاء الضوء على ما أظلم من جوانبها وإبراز النقاط القانونية فيها¹، هذا الأمر من دون شك سوف يقتضي أحياناً تكليف أطراف الدعوى بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية تكون لازمة مادامت منتجة في الدعوى ومؤثرة في الحكم الذي سوف يصدر فيها، لذلك حرص المشرع على منح مفوض الدولة هذه الصلاحية، ولابد على أطراف الدعوى الامتثال لما يطلبه مفوض الدولة، ولاسيما وأن الدعوى في مرحلة التحضير تكون تحت إشرافه وهو يعد أميناً عليها.

5. إدخال طرف ثالث في الدعوى:

منح المشرع السوري لمفوض الدولة بموجب نص المادة /29/ من قانون مجلس الدولة صلاحية إدخال طرف ثالث في الدعوى الإدارية عندما يتطلب حسن سير الدعوى هذا الإدخال، سواء أكان الطرف المراد إدخاله شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً؛ كإحدى الجهات الإدارية، فعندما يجد مفوض الدولة أثناء تحضيره الدعوى أنّ حسن سير العدالة يتطلب إدخال هذا الطرف الثالث لصدور الحكم في مواجهته أو لضرورة الحصول منه على مستندات وبيانات ضرورية للفصل في الدعوى الإدارية²، فإنه لا يتردد في القيام بهذا الإجراء، ولكن يطرح تساؤل هل هو يملك سلطة تقديرية، وهل يجوز للخصوم الاعتراض على هذا الإجراء؟!

وبالعودة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م نجد أن المشرع نظم الإدخال حالاته في المواد 152 و153 من القانون المذكور، وهذه المواد تطبق أمام القضاء الإداري.

1 الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص166.

2 عبد العليم، محمد جابر، مفوض الدولة في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص272.

ومن ثم يكون لمفوض الدولة أن يقوم بإدخال شخص ثالث في الدعوى حين تربطه بأحد الخصوم رابطة تضامن أو التزام لا يقبل التجزئة، أو لكونه صاحب مصلحة قد يضر من قيام الدعوى أو الحكم فيها، فيما إذا كان هناك دلائل جدية على تواطؤ أو غش أو تقصير من جانب الخصوم، وله إدخال أي شخص تقتضي مصلحة العدالة إدخاله¹، ولا يحق للخصوم الاعتراض على هذا الإجراء أسوةً بالقضاء العادي

والواقع إن إدخال طرف ثالث في القضاء الإداري تستفيد منه الدعوى أكثر مما يستفيد منه الخصوم، وأكثر ما يكون الإدخال في دعاوى الإلغاء، ومما لا شك فيه أبداً أنه لا مسوغ لإدخال الغير الذي ليس له مصلحة ولا سيما في دعاوى الإلغاء لمجرد الرغبة في الاحتجاج عليه بالحكم الذي سيصدر فيها، وخصوصاً وأن الحكم في دعوى الإلغاء هو حجة على الكافة بطبيعته².

وإذا كان لمفوض الدولة وفقاً لما سبق سلطة الإدخال، فإنه لا يملك أن يقوم بإخراج أحد أطراف الدعوى؛ لأن ذلك لا يدخل ضمن صلاحياته؛ لأن ذلك يعد بمثابة الفصل في شطر من الدعوى، ولكن لا مانع من أن يعبر عن ذلك في رأيه القانوني الذي يبيده في التقرير عند انتهائه من تحضير الدعوى.

وبناءً عليه نجد أن المشرع السوري في قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019م قد منح مفوض الدولة الصلاحيات والوسائل التي تمكنه من القيام بتحضير الدعوى واستيعاب ملفها ووقائعها، ما ينعكس على حسن سير العدالة؛ لكونه يقوم بدراسة ملف الدعوى وإكمال النقص فيه قبل أن تتصل الدعوى بالمحكمة المختصة، وهذا المسلك الذي أخذ به أيضاً المشرع المصري في قانون مجلس الدولة³.

وباعتبار أن دور هيئة مفوضي الدولة هو دور استيفائي الغرض منه استكمال بيانات ومعلومات الدعوى الإدارية، واتخاذ الإجراءات اللازمة جميعها لذلك في سبيل تهيئة الدعوى الإدارية، ونظراً لخصوصية الدعوى الإدارية ومقتضيات المصلحة العامة التي تقتضي سرعة الفصل في الدعوى، فإن مدة بقاء الدعوى لدى هيئة

1 ينظر: نص الفقرة أ من المادة 153 من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016م.

2 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 324.

3 ينظر: نص المادة 27/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م.

مفوضي الدولة (مرحلة تحضير الدعوى) يجب أن لا تكون مدة طويلة، لذلك فقد نص المشرع السوري في الفقرة الثانية من المادة 29 من قانون مجلس الدولة على أنه "لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى الإدارية تكرار التأجيل لسبب واحد، إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز /25000/ ل.س خمس وعشرين ألف ليرة سورية".

وهذا النص السابق وجد لتمكين مفوض الدولة من القيام بدوره على أكمل وجه بعيداً عن المماطلة التي قد يلجأ إليها أطراف الدعوى الإدارية، سواءً من حيث عدم حضور جلسات المناقشة والتحضير، أم من حيث الامتناع عن تقديم المستندات والبيانات المطلوبة منهم أثناء المدة المحددة ما يؤدي إلى تكرار التأجيل، لذلك نجد أن هذا النص يجب أن يحمل على الوجوب، وليس على الاسترشاد لتعلقه بمصلحة القضاء وحسن سير العدالة، وبالتالي تعلقه بفكرة النظام العام ذاتها¹، وفي سبيل ذلك يجب على مفوض الدولة أن يتمسك بنص المادة السابقة ويستخدم السلطة الممنوحة له في مواجهة أي طرف من أطراف الدعوى الإدارية سواء أكان المدعي أم الإدارة أم طرف ثالث، وأن يقوم بفرض الغرامة على الطرف طالب التأجيل، وأن لا يمنح التأجيل إلا إذا كان هناك سبب جدي يستدعي ذلك، إذ إن من أهم مقتضيات الدعوى الإدارية هو سرعة الفصل فيها حفاظاً على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة وضماناً لمبدأ المشروعية، ما يقتضي أن لا تبقى القضايا مكدسة لدى هيئة مفوضي الدولة لمدة طويلة.

ثانياً: إعداد التقرير

بعد الانتهاء من تهيئة وتحضير الدعوى الإدارية على الوجه الذي ذكرناه سابقاً يصدر المفوض قراراً بحجز الدعوى الإدارية للتقرير، ويحدد المفوض في التقرير وقائع الدعوى الإدارية والمسائل القانونية التي يثيرها موضوع النزاع²، ويقوم المفوض بعرض طلبات المدعي، ثم يقدم شرحاً وافياً للأسانيد القانونية والأدلة التي يستند عليها في تأسيس دعواه، كذلك يعرض في تقريره رد المدعي عليه وما قدمه من أسانيد أيضاً، بعد ذلك يقوم المفوض

1 وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 355.

2 نصت الفقرة 4 من المادة 29 على أنه "يعد مفوض الدولة بعد إتمام تحضير الدعوى تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيدي رأيه مسبقاً"

وفقاً لقانون مجلس الدولة بإبداء رأيه القانوني في الدعوى مسبباً؛ أي يجب أن يؤسس رأيه على أسانيد واقعية وقانونية، ولا يتقيد المفوض في رأيه بما أبداه الخصوم من دفع وأسانيد بل عليه أن يثير من تلقاء نفسه الدفعات جميعها والتي تتعلق بالمنازعة سواء أكانت موضوعية أم شكلية¹، ولا سيما الدفعات المتعلقة بالنظام العام؛ مثل الاختصاص، وقبول الدعوى، فهو عند تحضيره للدعوى يقوم بالتطرق لموضوع الاختصاص ودراسة جوانب الدعوى جميعها، وكل ما يتقيد به المفوض في هذا الشأن هو طلبات الخصوم، فليس له أن يعدل طلبات الخصوم، وبعد أن يتم إعداد التقرير يجب على هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعداده أن تقوم بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة؛ لتحديد جلسة لها²، ولابد من التقيد بهذه المدة المحددة لعرض الملف على رئيس المحكمة بعد تحضير الدعوى؛ كونها وردت في نص أمر لا يجوز مخالفته ضماناً لسرعة الفصل في الدعوى الإدارية وحسن سير العدالة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الرأي القانوني الذي يبيده مفوض الدولة في التقرير الذي يعدّه بعد إتمام عملية تحضير الدعوى لا يعد حكماً في الدعوى، فليس من صلاحيات مفوض الدولة إصدار الأحكام أو الفصل في موضوع النزاع، وإنما هذا الرأي هو عبارة عن تعبير عن وجهة النظر القانونية التي يراها مفوض الدولة بعد دراسته للوقائع واستقصاء الأدلة، أو بعبارة أدق بعد استيعابه لجوانب الدعوى الإدارية القانونية والواقعية، وهذا الرأي ليس ملزماً للمحكمة، ولكنه قد ينبير طريق المحكمة ويلفت نظرها إلى الوقائع والمسائل الجوهرية، ما يساعدها على الفصل في الدعوى ومفوض الدولة غايته المصلحة العامة وحسن سير العدالة، وبالتالي فإن رأيه يكون محايداً مستنداً إلى أدلة وأسانيد قانونية واقعية، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن رأي مفوض الدولة ليس ملزماً للمحكمة ولا يترتب على عدم الالتزام به بطلان القرار³، ولكن مما لا شك فيه أن الرأي القانوني الذي يبيده مفوض الدولة، وإن كان غير ملزم للمحكمة، إلا أنه له قيمته القانونية؛ كونه يضع أمام المحكمة ملخص

1 بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص389.

2 ينظر: نص المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، ونصت المادة 29 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (1/24) في الطعن رقم 259/ لسنة 2000م، ينظر: المهاني، مصباح، مبادئ القضاء الإداري، ج1، ص688.

وافٍ لوقائع النزاع والأسانيد القانونية مرفقة برأي قانوني محايد كما أشرنا ناتج عن بحث متعمق في موضوع النزاع.

وفي الواقع، يؤكد مجلس الدولة الفرنسي باستمرار أنه "من أجل تجنب أي انتهاك لمبدأ الحياد وأي خطر الاشتباه بحيادية المقرر العام، لا يمكن تكليف القاضي بالنظر بموضوع دعوى كان سبق أن نظر فيها بصفته كمقرر عام، وقد أكدت مستشارة الدولة كريستين موغوي على ذلك¹، واستشهدت في قضية "خُلص فيها قضاة المحكمة الإدارية أثناء فحص ملف الدعوى إلى الشكوى التي قدّمها دافعوا الضرائب؛ بسبب الشكوك حول تحيز المقرر العام²، وهذا ينطبق على قضية أخرى حيث "في تاريخ الحكم المطعون فيه، قدم القاضي، بصفته مفوضاً حكومياً، استنتاجاته أمام المحكمة الإدارية في ستراسبورغ بشأن الاستئناف المقدم من قبل المركز الاستشفائي الإقليمي في ستراسبورغ³، ولذلك فإن اجتهاد القضاء الإداري يهدف إلى ضمان الحياد الموضوعي للقضاة والمقررين العامين الذين تؤدي إخفاقاتهم، إلى التشكيك في الطابع "المستقل وغير المتحيز" للقضاء الإداري⁴.

وبسبب هذا التحيز المفترض أحياناً وكما قد يراه الخصوم، لم يكن بمقدور مفوض الدولة المشاركة إلا بشكل غير مباشر في تحقيق عدالة العملية الإدارية⁵، وهكذا يشكّل الانحياز النظري لمفوض الدولة عاملاً مؤثراً في عملية العدالة الإدارية⁶.

ومن خلال ما تقدم نلاحظ أن مفوض الدولة يأخذ دوراً بالغ الأهمية في نطاق تحضير الدعوى الإدارية، فيعد أميناً على هذه الدعوى، ومهمته تخدم مصلحة العدالة، بل وحتى مصلحة الخصوم أنفسهم؛ ذلك لكونه رجل وقائع يسعى إلى البحث عن المعلومات والوصول إلى عناصر وأدلة الإثبات واستيفاء المستندات والبيانات

1 C. Maugué, "Le rapporteur public", JurisClasseur Administratif, Fascicule 1031, 12 mai 2009, § 30 (cf. également "Du commissaire du gouvernement au rapporteur public", JurisClasseur Justice administrative, Fascicule 70-12, 12 mai 2009, § 30).

2 CE, Sect., 4 mai 1973, Sieur X., req. no 79979.

3 CE, 10 mars 1995, Vogt, req. no 112859.

4 CE, 27 février 2006, Association Alcala, req. no 257688 et CE, 11 juillet 2007, Union syndicale des magistrats administratifs et autres, req. no 302040

5 R. Odent, Contentieux administratif, Dalloz, Tome I, réédition du Cours de contentieux administratif, Paris, 2007, p. 74.

6 S. Guinchard, G. Montagnier, A. Varinard, Institutions juridictionnelles, Dalloz, coll. Précis, 9e édition, Paris, 2007, p. 869.

والأوراق الضرورية لسير الدعوى الإدارية، مستعيناً بالوسائل والصلاحيات التي سبق لنا ذكرها والتي منحه إياها المشرع ضماناً لتمكينه من أداء مهمته على أكمل وجه، ومفوض الدولة يعد موجهاً للخصوم نزولاً على الصفة الإيجابية للمرافعات الإدارية، إذ يكون مرشداً لهم إلى ما يخدم ويفيد الدعوى الإدارية وما فيه صالحهم طبقاً لأحكام القانون، ويوجه إجراءات التحضير والإثبات التي يهيمن عليها ويقدم بالنهاية رأيه القانوني المحايد الذي ينبئ الطرفين بوضعهم في الدعوى ومراكزهم القانونية ومدى إمكانية الاستجابة إلى الطلبات المعروضة والنتائج المحتملة في ضوء وضع وحالة الملف وقت إعداد الرأي¹.

وأخيراً لا بد أن نؤكد أن المشرع كان حريصاً في قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على إبراز دور هيئة مفوضي الدولة، ومؤكداً على ضرورة تحضير الدعاوى الإدارية قبل بدء سير جلسات المرافعة، إذ يعد تحضير الدعوى بواسطة مفوض الدولة إجراءً جوهرياً مرتبطاً بفكرة النظام العام، والتي تعد أحد أهم مقومات القضاء، كما أشرنا سابقاً، وسبب ارتباط هذا الإجراء بالنظام العام وإيراده ضمن قواعد أمره هو أن تحضير الدعوى بواسطة مفوض الدولة وجد لخدم مصلحة العدالة، فهو وسيلة لإنجاز الدعاوى الإدارية لما تتطلبه من سرعة الفصل فيها، وبالتالي هو شرط لصحة القضايا.

وبناءً عليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية على أن "عدم قيام هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتجهيئتها للمرافعة وإيداع المفوض تقريراً بالرأي القانوني قبل إصدار الحكم الطعين من شأنه أن يفضي إلى بطلان الحكم لعدم استكمال الإجراء القانوني السابق"²، إذ يقتضي أن اتصال الدعوى الإدارية بالمحكمة القيام بتحضير الدعوى بواسطة مفوض الدولة وجوباً، إلا أن لكل قاعدة استثناء، فالدعاوى التأديبية لا تمر بمرحلة التحضير فليس هناك تحضير بالنسبة للطلبات والدعاوى المطروحة على المحاكم التأديبية³، وكذلك الأمر بالنسبة إلى القضايا المستعجلة؛ كطلب وقف التنفيذ، وإلقاء الحجز الاحتياطي، أو إجراء كشف مستعجل، إذ إن طبيعة هذه المواضيع تقتضي سرعة البت فيها، وبالتالي فلا تخضع لمرحلة التحضير، ويتم البت فيها من قبل المحكمة أولاً،

1 رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 219.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا ع 1995/14/73، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1995م، ص 13.

3 رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 216.

ثم إحالة ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها، وهذا ما قضت به اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة السوري¹، وكذلك القضايا المتعلقة بالزام الطرف الآخر بحل النزاع عن طريق التحكيم استناداً إلى صك التحكيم الذي يربط الطرفين، وقد لا تحضر الدعوى أيضاً إذا كانت من النظائر؛ أي القضايا التي من حيث الموضوع قد بت القضاء في موضوعها بأحكام بلغت مبلغ الاجتهاد المستمر، وهذه القضايا لا تحضر فيما لو كانت الدعاوى الأولى قد جرى تحضيرها وصدر فيها حكم قطعي، وأن يكون هناك وحدة في الموضوع مع عدم توافر نية لدى المفوض في العدول عن المبدأ المستقر الذي تستند إليه².

ولكن على الرغم من أهمية دور هيئة مفوضي الدولة وتعلقه بفكرة النظام العام، فإن واقع العمل مغاير لما هو مرسوم، أو لما ورد النص عليه، فالمشرع وجد هيئة مفوضي الدولة تحقيقاً لمصلحة العدالة وضماناً لسرعة الفصل في الدعوى، إلا أن الواقع العملي يبين أن الدعاوى تتكدس لدى هيئة مفوضي الدولة، وتبقى فترة طويلة في مرحلة التحضير، ولا سيما وأنّ المشرع لم يقيد الهيئة بمدة معينة لتحضير الدعوى، الأمر الذي لا يصب في مصلحة العدالة، ولا يخدم أهمية الدعوى الإدارية، أضف إلى أن مفوض الدولة لا يستخدم الصلاحيات الممنوحة له ولا سيما فيما يتعلق بالاتصال بالجهات العامة ذات الشأن، ونجد الكثير من الدعاوى تفنقد لأي رد من الإدارة أثناء مرحلة التحضير، ما يؤدي في رأيينا إلى جعل هذا الإجراء (تحضير الدعوى الإدارية) إجراءً روتينياً لا طائل منه، لذلك لا بد أن يكون هناك تنظيم لألية عمل هيئة مفوضي الدولة بشكل يضمن تحضير الدعاوى تحضيراً جيداً ودقيقاً، والقيام بممارسة صلاحياتها حتى لو تطلب الأمر زيادة عدد أعضاء هذه الهيئة، فتحضير الدعوى في غاية الأهمية، ولا يجب أن يتحول إلى إجراء روتيني، أو بعبارة أدق مجرد مرحلة انتقالية فاصلة بين قيد الدعوى وبدء المرافعة، وإنما لا بد أن تحقق هذه المرحلة غايتها في كونها الوعاء الذي يجب أن تتجمع فيه عناصر الإثبات وأوراقه ومستنداته.

1 ينظر: نص المادة 4 و5 من اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة السوري الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم 400 تاريخ 12 كانون الأول 2021م.

2 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 326-327.

الفرع الثاني

علاقة دور هيئة مفوضي الدولة في تسوية النزاع صلحاً بالنظام العام

تحقيقاً للغاية الأساسية من وجود هيئة مفوضي الدولة المتمثلة في تخفيف الضغط عن كاهل المحكمة، وتحضير الدعوى على الوجه الذي سبق لنا بحثه، فقد جعل قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م من اختصاص هيئة مفوضي الدولة، فضلاً عن تحضير الدعوى وتهيتها للمرافعة، واقتراح تسوية النزاع صلحاً بين الطرفين، وفقاً للمبادئ التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، فقد جاء في نص الفقرة الثالثة من المادة 29 أنه "للمفوض أن يعرض على الأطراف في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاه النزاع".

ومن خلال النص السابق نلاحظ أن اختصاص هيئة مفوضي الدولة في تسوية النزاع صلحاً بين الطرفين قُوم تحت ثلاثة شروط، هي¹:

أولاً- أن تكون المنازعة داخلة في اختصاص محكمة القضاء الإدارية أو المحكمة الإدارية، وكما ذكرنا سابقاً بأن الدعاوى التأديبية لا تخضع للتحضير، ومن ثم لا دور لمفوض الدولة فيها، وبالتالي لا يمكنه اقتراح التسوية بصدها.

ثانياً- أن تكون طبيعة المنازعة مغطاة بالمبادئ القانونية التي استقر عليها اجتهاد المحكمة الإدارية العليا.

ثالثاً- أن يوافق طرفا المنازعة على التسوية؛ لأن التسوية مصدرها الأول والأخير هو إرادة الطرفين، ويعبر عنها صاحب الحق بالذات؛ أي المدعي أو وكيله القانوني المفوض أصولاً، وكذلك الإدارة عبر ممثلها القانوني.

1 ينظر: نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 176-177.

وبناءً على ما سبق ذكره، فإن مفوض الدولة يبدأ إجراء التسوية من خلال دعوة الطرفين إلى جلسة، ويعرض عليهما ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا فيها من مبادئ ويدعوها لتسوية النزاع وفق هذه المبادئ، ويثبت كل ذلك في محضر رسمي مؤرخ ومذكور فيه كل ما تم إجراؤه، وفي حال تم الاتفاق على تسوية النزاع صلحاً يتم توثيق ما تم الاتفاق عليه ويوقع عليه كاتب الجلسة وطرفي النزاع، إضافةً إلى المفوض وينهي ضبطه بقرار يصبح فيه بحق قاضي النزاع بلا منازع، بحيث ينهي الخلاف ويحفظ الدعوى من دون أن تعرض على المحكمة¹، وحق لنا أن نتساءل هنا هل صلاحياته هنا هي تقديرية، أم هي مقيدة بحسب النصوص التي منحتة تسوية النزاع صلحاً.

إن قرار مفوض الدولة بالتسوية لا بد أن ينحصر بالمبادئ القانونية المستقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، وإلا كان قراره غير صحيح، وقابل للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، فنص الفقرة الثالثة من المادة 29، المشار إليها سابقاً، جاء واضحاً بخصوص سلطة مفوض الدولة في تسوية النزاع صلحاً، ولا اجتهاد في معرض النص القانوني الواضح، ويفهم من هذا النص أن صلاحياته مقيدة، ومن ثم القاعدة التي نصت عليها المادة 29 هي قاعدة آمرة تتعلق بحسن سير العدالة، وهي من النظام العام؛ وذلك لكون التسوية تخدم مصلحة العدالة وتخفف الضغط عن المحكمة عن طريق استبعاد القضايا البسيطة وحلها من دون حاجة لتحمل المحكمة مغبة البحث فيها وإضاعة الوقت بدراستها على حساب قضايا أخرى أهم، لذلك لا بد أن يحمل اختصاص مفوض الدولة بعرض التسوية على الإلزام، وليس أن يكون اختيارياً، فلا بد عليه تحقيقاً والتزاماً بالنظام العام القضائي أن يقوم في معرض تحضيره الدعوى الإدارية بدعوة الأطراف وعرض التسوية عليهم وفقاً للمبادئ القانونية المستقرة، وأن يبذل كل جهده في هذا الشأن وأن لا يقوم بكتابة التقرير وإيداعه المحكمة قبل أن يكون قد قام بكل ما هو عليه في سبيل تسوية المنازعة صلحاً بين الأطراف².

1 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 325.

2 O. Gohin, "Rapporteur public et réorganisation de l'audience dans le contentieux administratif : une réforme en trompe-l'œil ? – A propos du décret du 7 janvier 2009", JCP Edition Adm. et Collectivités territoriales 15 juin 2009, no 25, pp. 23-27 et spécialement p. 26, étude. no 2146.

وفي النهاية بعد دراستنا لدور هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى الإدارية وتسوية النزاع صلحاً بين الأطراف، نجد أن هناك العديد من أوجه القصور أو العيوب التي تجعل هذه المرحلة (تحضير الدعوى) سبباً لإطالة أمد الدعوى الإدارية، ولاسيما وأن فترة تحضير الدعوى تستمر طويلاً، وتتكدس فيها القضايا لدى هيئة مفوضي الدولة التي لا تستخدم سلطاتها على أكمل وجه من حيث الاتصال بالجهات الحكومية بشكل مباشر أو عدم جواز تكرار التأجيل وغيرها من الصلاحيات التي منحها القانون لهذه الهيئة، فنجد أن دورها يتسم بالبطء وعدم الجدية، وبالتالي يتحول إلى مجرد دور روتيني لا يخدم مصلحة الدعوى الإدارية، وهذا ما دفع البعض إلى القول بضرورة إلغاء هيئة مفوضي الدولة؛ لأنها تعوق سرعة الفصل في القضايا¹، وبدورنا لا نتفق مع هذا الطرح، فعلى الرغم من العيوب التي تشوب تحضير الدعوى بواسطة مفوض الدولة فإن هذا الإجراء يبقى إجراءً جوهرياً متعلقاً بالنظام العام يجب عدم تجاهليه؛ كونه وجد ليرفع عن عاتق القاضي الإداري المختص بالنظر في النزاع مغبة تحضير الدعوى الإدارية، وقد يتفرغ للفصل فيها فقط، وهذا الأمر لا شك يخدم مصلحة العدالة، ولعل العيوب التي أشرنا إليها سابقاً هي ناتجة عن عدم التطبيق السليم لنصوص القانون وعدم قيام مفوض الدولة بدوره على أكمل وجه، الأمر الذي جعل من تحضير الدعوى على الرغم من أهميته إجراءً معطلاً.

وأمام كل ذلك لابد من أن يتسم عمل مفوض الدولة بالديناميكية والجرأة اللازمة واستخدام الامتيازات جميعها والتي منحها القانون للمفوض في سبيل القيام بمهمته على أكمل وجه، والتي من أهمها اقتراح إنهاء النزاع ودياً بين الطرفين، وفي سبيل ذلك على المشرع أن يتدخل ويجعل هذا الدور وجوبياً وليس جوازياً، تحت طائلة فرض الغرامة على الطرف طالب التأجيل، بما يضمن عدم المماطلة من أطراف الدعوى، ويمكن أن يتم رفع مقدار الغرامة المحددة بنص القانون؛ لتحقيق الغاية المنشودة منها، وأن يتم اعتبار عدم رد الإدارة إقراراً منها بصحة ما أورده المدعي في ادعائه؛ تجنباً لمماطلة الإدارة في الرد، وأخيراً لا بد أن يتم تحديد نطاق زمني لمدة تحضير الدعوى الإدارية، وتلتزم به هيئة مفوضي الدولة، مع ضرورة توسيع عدد أعضاء هذه الهيئة، وأن يكون هناك دائرة من المفوضين خاصة بكل محكمة ضماناً لسرعة ودقة تحضير الدعاوى.

1 بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص392.

وبعد أن فرغنا من الحديث عن دور هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى، ننتقل للبحث في علاقة سير

المرافعة والنظر في موضوع الدعوى بفكرة النظام العام، وذلك على النحو الوارد في المطلب الآتي:

المطلب الثاني

علاقة إجراءات سير المرافعة والنظر بالدعوى بفكرة النظام العام

بعد إتمام تحضير الدعوى الإدارية على النحو السابق، وعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة؛ لتحديد موعد جلسة لها، وقيام الديوان بتبليغ الأطراف وجوباً بموعد الجلسة¹، تنتقل المحكمة إلى مرحلة النظر في موضوع الدعوى، بحيث تبدأ المرافعة وفق ضوابط إجرائية تضمن للأطراف إثبات ما يدّعون وتقديم طلباتهم ودفعهم، ويكون لكل ذي صفة أو مصلحة التدخل في الدعوى، ويمارس القاضي الإداري في هذه المرحلة دوره الإيجابي في الهيمنة على إجراءات الدعوى والتحقيق ومراقبة الوقائع وطرق الإثبات؛ ضماناً لتحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، وتكريس فكرة العدالة، والوصول إلى الحقيقة؛ بغية إصدار الحكم العادل والمنصف لأطراف الدعوى.

وتتم إجراءات سير المرافعة في غالبها وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016م، وقانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لعام 1968م في مصر، وفي فرنسا قانون الإجراءات الإدارية² (Code de procédure administrative) وبما ينسجم مع قواعد القانون العام؛ وذلك نظراً لعدم صدور قانون خاص بالإجراءات القضائية الإدارية في سورية حتى يومنا هذا.

وسوف نعرض في هذا المطلب الجوانب الإجرائية لسير جلسات المرافعة، وما يمكن للأطراف تقديمه من طلبات ودفع، إضافة إلى تحقيق المحكمة للدعوى الإدارية تهيئة للفصل فيها، وبيان مدى ارتباط هذه المسائل

1 نصت المادة 31 من قانون مجلس الدولة السوري على أنه يبلغ ديوان المحكمة تاريخ الجلسة إلى أطراف الدعوى ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل، ويجوز في حالة الضرورة إنقاذه إلى ثلاثة أيام، وهذا الإجراء يعد إجراءً جوهرياً لصحة المحاكمة، وبالتالي يتعلق بالنظام العام بحيث لا يمكن تجاهله تحت طائلة البطلان.

2 قانون الإجراءات الإدارية في فرنسا في آخر تحديثاته على وجه الخصوص، من خلال المرسوم المؤرخ في 14 نيسان 2022م بتعديل الأحكام المتعلقة بالترقية داخل هيئة قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، والرسوم المؤرخ 25 آذار 2022م المتعلقة بإجراءات الوساطة المسبقة الإلزامية المطبقة على بعض منازعات الخدمة المدنية وبعض النزاعات الاجتماعية، وقانون 21 آذار 2022م الهادف إلى تحسين قواعد التبليغ، وقانون 21 فبراير 2022م المتعلق باتخاذ مختلف التدابير؛ لتبسيط العمل الإداري على النطاق المحلي، وقانون 22 ديسمبر 2021م الخاص بالنقطة في المؤسسة القضائية.

بفكرة النظام العام القضائي الذي وُجد أساساً لتكريس فكرة العدالة وتحقيق المصلحة العامة، وبناءً عليه سنعمد إلى تقسيم دراستنا في هذا المطلب إلى فرعين؛ نتناول في الأول علاقة الجوانب الإجرائية لسير المرافعة بفكرة النظام العام، ثم نبين في الثاني علاقة تحقيق الدعوى الإدارية وتهيئتها للفصل فيها بالنظام العام، وفق الآتي:

الفرع الأول

علاقة الجوانب الإجرائية لسير المرافعة بالنظام العام

يبدأ سير المرافعة أمام المحكمة بعد انتهاء مرحلة تحضير الدعوى من قبل مفوض الدولة، والجوانب الإجرائية لسير المرافعة تتم وفق ما هو مبين في قانون أصول المحاكمات المدنية السوري، وبما ينسجم مع روابط القانون العام؛ بسبب عدم وضع قانون خاص لإجراءات الدعوى الإدارية، وفي الآتي سوف نبين النظام المتبع في عقد جلسات المرافعة، وما يمكن لأطراف الدعوى تقديمه من طلبات ودفع في الدعوى، إضافة إلى الحديث عن التدخل في الدعوى الإدارية.

أولاً- نظام عقد جلسات المرافعة:

لابد من أجل افتتاح جلسة المحاكمة (المرافعة) أن يكون ديوان المحكمة قد قام بتبليغ موعد الجلسة إلى أطراف الدعوى وفقاً للأصول القانونية المتبعة، إذ يعد التبليغ شرطاً جوهرياً لصحة المحاكمة ضماناً لتمكين الأطراف من الدفاع عن حقوقهم وتقديم الأدلة والدفع القانونية اللازمة، وتكريساً لمبدأ المواجهة الذي يعد من المبادئ الأساسية المتبعة أمام القضاء الإداري، ويوجب هذا المبدأ إعلان الأطراف بما يتم من إجراءات، وتتم الأعمال الإجرائية جميعها في مواجهة الخصوم؛ أي أن التبليغ هو إجراء وشرط جوهري يتعلق بالنظام العام، ويترتب على عدم صحته بطلان إجراءات المحاكمة.

ومتى تم إجراء التبليغ بالشكل الصحيح قانوناً، فإن غياب أحد الأطراف لا يؤثر في سير المرافعة؛ ذلك لأن القضاء الإداري بمجمله يتعلق بالنظام العام، ومن ثم فإنه لا يجعل مصير الدعوى الإدارية مرهوناً بتصرف

الأطراف ومواقفهم، وإنما تتم معالجة الدعوى أصولاً بعد أن يكون قد تم رفعها، وهو ما يطلق عليه المعالجة الرسمية للدعوى¹، ويفهم من هذا الكلام أنه لا أهمية لحضور الخصوم أو غيابهم في مرحلة المرافعة أمام المحكمة بكامل هيئتها، ما دام قد تم تبليغهم أصولاً بموعد الجلسة، لذلك فإن نظام الشطب المتبع أمام القضاء المدني في حال تخلف المدعي عن حضور الجلسة غير معمول به أمام القضاء الإداري.

وتكون جلسات المحاكمة أمام القضاء الإداري علنية؛ أي يسمح لغير أطراف الدعوى الإدارية بحضور المحاكمة، ويعد هذا المبدأ من المبادئ الجوهرية التي يتعين عدم مخالفتها، وهذا في ظل ما أكد قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، إذ قضت المادة 32 بأنه "يجوز لرئيس المحكمة أن يطلب إلى أطراف الدعوى أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات وتكون جلسات المحاكمة علنية".

وبناءً عليه؛ فإنه من اللازم أن تكون الجلسة مفتوحة للجمهور، إذ لا يجوز منع أحد من الحضور، إلا لأسباب تتعلق بالنظام العام والآداب العامة، ومخالفة هذا الشرط بطلان إجراءات المحاكمة؛ كونه من الشروط الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، والتي يتعين عدم مخالفتها، ويشار إلى العلنية في ضبط الجلسة تحت طائلة إمكان إثبات العكس، ومن جهة أخرى يجب أن تكون المحكمة مشكّلة تشكيلاً صحيحاً ما يقتضي ضرورة حضور أعضاء المحكمة كافة، إضافة إلى مفوض الدولة الذي يعد حضوره ركناً أساسياً لصحة المحاكمة²، إذ تقتضي مصلحة العدالة أحياناً أن يقوم المفوض بتقديم مطالعة شفوية بعد أن يكون قد أودع تقريره الخطي مشفوعاً برأيه القانوني المسبب، فقد منح قانون مجلس الدولة لرئيس المحكمة أن يطلب من المفوض تقديم ما يراه لازماً من الإيضاحات³؛ كونه قد قام بدراسة ملف الدعوى وتحضيرها وتقديم رأيه القانوني المحايد فيها.

وبصفة نظم قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م ولائحته الداخلية المبادئ والأحكام المتعلقة بنظام الجلسات على النحو الذي يضمن تحقيق مصلحة العدالة وحسن سير الدعوى الإدارية، إذ يقوم ديوان

1 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 328.

2 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 329.

3 ينظر: نص الفقرة الأولى من المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

المحكمة والمساعد القضائي بتحضير أعمال الجلسة، وإعداد جدول بالدعاوى التي ستباشر المحكمة إجراءاتها، وتنتظر المحكمة في الدعاوى كل منها على حدة وفق جدول القضايا المعلن عنه سابقاً وعلى فئتين، حيث يفتتح رئيس المحكمة الجلسة، ويبدأ بعدها بالنظر في القضايا المرفوعة للتدقيق وتلاوة الأحكام بحضور أعضاء المحكمة ومفوض الدولة، ثم بعد ذلك ينتقل للنظر في الفئة الثانية من القضايا، وهي القضايا التي لا يزال باب المرافعة فيها مفتوحاً، ويتولى كاتب المحكمة كتابة الضبط لكل دعوى ويدون فيه كل ما يأمره به رئيس المحكمة، فرئيس المحكمة هو من يتولى فعلياً ضبط الجلسة وإدارتها، هذا وقد حددت اللائحة الداخلية ميعاد بدء جلسات المحاكمة أمام محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية في الساعة العاشرة صباحاً، وأمام المحكمة الإدارية العليا في الساعة الحادية عشر صباحاً، ويمكن لرئيس المحكمة أن يعدل من هذا الموعد¹.

وفي الجلسة الأولى يمكن للأطراف الاستمهال للرد على التقرير المقدم من مفوض الدولة أو الاكتفاء بتأييد ما ورد فيه، إذ إن قيام أحد أطراف الدعوى بتقديم مذكرة تسمح لباقي الأطراف بتقديم ملاحظاتهم على هذه المذكرة وتقديم مذكرة للرد على ما قدمه الخصم في ذات الجلسة أو في جلسة أخرى²، وما لم تكن الدعوى الإدارية بحاجة إلى إجراء تحقيق فيها أو أن ثمة طلبات عارضة تقتضي البحث فيها من قبل المحكمة، فإن المحكمة تصدر قرار برفع الأوراق للتدقيق (حجز الدعوى للحكم فيها)³، ويدون في ضبط جلسة المحاكمة أن الطرفين ختما أقوالهم، وأن أوراق الدعوى رفعت للتدقيق؛ أي حجزت الدعوى للحكم فيها.

وقد تسمح المحكمة لأحد أطراف الدعوى أو كليهما أو لمفوض الدولة بتقديم مذكرة أثناء مدة التدقيق في الميعاد الذي تقوم المحكمة بتحديدده، ويتعين على المحكمة لزاماً أن تقوم بتسجيل كل ورقة ترد إليها في ضبط

1 ينظر: نص المادة 6 من اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم 400 لعام 2021م، ونص المادة 39 من قانون مجلس الدولة السوري.

2 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 237.

3 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 330.

الجلسة وضمها إلى الملف، وهذا الإلزام قائم حتى بالنسبة إلى الأوراق المبرزة بعد إتمام تحضير الدعوى الإدارية وحظر تقديم المذكرات والوثائق¹.

تعد هذه المبادئ والأحكام المتعلقة بجلسة المرافعة من العناصر الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، فالغاية منها هي تنظيم سير المرافعة وفق ضوابط محددة تضمن حسن سير العدالة وتحقيق النظام وعدم الفوضى في العمل القضائي، لذلك يجب على أطراف الدعوى والقائمين على العمل القضائي الالتزام بها، ولاسيما وأن المشرع السوري قد كرسها في نص قانون مجلس الدولة ولائحته الداخلية؛ سعياً منه وراء تنظيم العمل القضائي بما يضمن حسن سير الدعوى وتحقيق العدالة.

ثانياً: نظام تقديم الطلبات في الدعوى الإدارية

نظراً لعدم وجود قانون خاص يحكم إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، كما أشرنا سابقاً، فإن الطلبات والدفع التي يمكن تقديمها أمام القضاء الإداري ليس لها كيان مستقل خاص بها، وإنما تخضع للأصول المقررة في قانون أصول المحاكمات بما يتلاءم مع طبيعة وظروف الدعوى الإدارية.

والطلبات هي موضوع الدعوى؛ أي محل التصرف القانوني الذي يجريه صاحب الشأن بتقديم دعواه، فهي بذلك العنصر الأصلي للدعوى وتقوم الطلبات على أسانيد قانونية²، وتقسم الطلبات التي يمكن تقديمها في نطاق الدعوى الإدارية إلى؛ طلبات أصلية مقدمة في صحيفة الدعوى، وطلبات عارضة تستجد بعد إقامة الدعوى الإدارية، في حين تعد الدفع وسيلة الخصم للرد على طلبات المدعي أمام المحكمة بما يؤدي إلى تفادي الحكم عليه بهذه الطلبات، ويعد حق تقديم الدفع حقاً أساسياً وجوهرياً من حقوق الدفاع الممنوحة للخصم في الدعوى، ويرتبط بفكرة النظام العام؛ كونه يهدف إلى تحقيق العدالة، وتمكين المدعي عليه من الرد على ما يدّعيه رافع

1 المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

2 زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 346.

الدعوى؛ لذلك فإن القانون ينظر إلى الدفع باعتبارها وسيلة من وسائل الرد على الدعوى والاعتراض عليها أو على إجراءاتها¹.

وتجدر الإشارة إلى، أننا قد أوضحنا سابقاً ونحن بصدد دراسة إجراءات إقامة الدعوى الإدارية، أن المدعي يجب أن يضمن عريضة الدعوى مجموعة من البيانات الجوهرية والأساسية، والقاعدة في هذا الصدد هي أن نطاق المنازعة الإدارية يتحدد بما يقوم المدعي بإيراده في عريضة الدعوى، فيصبح بذلك مقيداً بالعناصر التي أوردها وتدور الدعوى في هذا النطاق، بحيث لا يجوز لأطراف الدعوى الخروج عنها، إلا ضمن حدود معينة، فالقاضي يلتزم بها فلا يحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم.

ولكن على الرغم من ذلك يمكن للمدعي أن يقدم وسائل جديدة للإثبات حتى قفل باب المرافعة؛ لأن ذلك حق من حقوقه الجوهرية المرتبطة بفكرة النظام العام، ويجوز له أيضاً أن يعدل طلباته مادام لم يخرج عن الأساس القانوني الذي استند إليه، وهذا المبدأ مقرر حقيقة في القانون الخاص ويطبق في نطاق القانون العام²، ومن جانب آخر فإن المنازعة الإدارية لا تمتد إلى أشخاص لم توجه إليهم الخصومة منذ إقامة الدعوى بداية، إلا في الأحوال التي نصّ عليها القانون، وهنا نتحدث عن التدخل والإدخال في الدعوى.

وفي سبيل إيضاح ذلك تفصيلاً، سوف نقوم بدراسة الطلبات تقديمها في نطاق الدعوى الإدارية، إضافة إلى النحو الآتي:

. الطلبات في نطاق الدعوى الإدارية

تبدأ إجراءات الدعوى بطلب عريضة الدعوى وتكليف الخصوم بالحضور، ثم تتوالى إجراءاتها من خلال طلبات الخصوم وما يقدمونه من أدلة، لحين صدور الحكم والطعن فيه أيضاً³؛ ويقصد بالطلب بصفة عامة ادعاء المدعي بحق له لدى المدعى عليه بقصد استصدار حكم قضائي يلزم الأخير بأدائه، إذن؛ هو الحق الذي

1 رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 260.

2 وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 347.

3 مجدي، هدى، النظام القضائي وقواعد المرافعات المدنية والتجارية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2018م، ص 22.

يطلب المدعي الحكم له به من القضاء الإداري¹، والطلبات بهذه المثابة تمثل ركن الدعوى الذي تتعقد به الخصومة، إذ لا تقبل صحيفة الدعوى بلا طلبات².

إن عدم تحديد طلبات المدعي بوضوح على نحو يؤدي إلى إهمالها، يأخذ حكم ذلك خلو صحيفة الدعوى من الطلبات، حيث يحقق الأثر نفسه وهو بطلان تلك الصحيفة³.

ويترتب على تقديم الطلب إلى المحكمة أن تلتزم بمضمونه والفصل فيه، فإذا امتنعت عن الفصل فيه عمداً كانت مرتكبة الجريمة إنكار العدالة، وإذا أغفلت المحكمة الفصل في طلب موضوعي جاز لصاحب الشأن أن يطلب من المحكمة النظر في هذا الطلب والحكم فيه⁴.

ولا تملك المحكمة وهي بصدد تكييف الطلبات مجاوزة حدود سلطاتها بتعديل هذه الطلبات، أو التعدي عليها، وذلك بالإضافة ما لم يطلبوا الحكم به صراحة، أو تحوير تلك الطلبات بما يخرجها عن حقيقة مقصود المدعين ونيتهم من وراء إبدائها حتى لا تنزل إلى قضاء ما لم يطلبه الخصوم مما يصم قضاءها بمخالفة القانون⁵، فالأصل أن المدعي هو الذي يحدد نطاق دعواه وطلباته أمام القضاء ولا تملك المحكمة من تلقاء نفسها أن تتعدها، فإذا هي قضت بغير ما يطلبه الخصوم، فإنها تكون قد جاوزت حدود سلطاتها وحق إلغاء ما قضت به.

وهذه الطلبات كما بينا سابقاً تقسم إلى:

- 1 عمر، محمود أنيس بكر، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذها، ط 2، مركز الإيمان العلمي، مدينة نصر، 2014م، ص33.
- 2 في الدعوى الإدارية حينما يخاصم المدعي القرار الإداري، فإن طلباته تنحصر في إلغاء ذلك القرار أو التعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة اتخاذ الإدارة لهذا القرار أو كليهما معاً، ناهيك عن الطلبات المستعجلة التي قد يقدمها المدعي مع طلباته الأصلية؛ مثل طلب وقف تنفيذ القرار. ينظر: آغا، بلند أحمد رسول، خصوصية قواعد الإجراءات في دعوى الإدارية وضمان تنفيذ أحكامها، ص139.
- 3 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوي والمرافعات الإدارية، ج3، أصول إجراءات التقاضي والأشياء في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، د. ت، ص88.
- 4 حسن، محمد عبد الغني، قواعد وإجراءات التقاضي، أمام القضاء الإداري، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، 2010م، ص325.
- 5 المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 8185 لسنة 46 ق - جلسة 2006/12/2م، نقلاً عن: عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج3، سير الخصومة الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2010م، ص315.

أ- الطلبات الأصلية:

هي الطلبات التي يتقدم بها المدعي في لائحة الدعوى الأصلية والمقدمة بأسانيده القانونية بهدف الحكم له بما جاء فيها¹، فهي التي يفتح به الخصومة وهي ما يعرضه الشخص على المحكمة في استدعاء دعواه، ويجسد الطلب الأصلي موضوع الدعوى الإدارية، ويتقدمه تنشأ الدعوى²، وبذلك فإن الطلبات الأصلية هي الطلبات التي تفتح بها الخصومة الإدارية والتي تتضمنها عريضة الدعوى التي يرفع بها المدعي دعواه أمام المحكمة، مثالها طلب إلغاء قرار إداري صادر بترقية موظف عام، أو بإحالة إلى التقاعد، أو طلب التعويض عن الضرر الذي لحق بالمدعي نتيجة القرار الإداري غير المشروع³.

والأصل أنه لا يمكن الجمع بين الطعن في قرارين إداريين في دعوى واحدة⁴، إلا أنه استثناء من هذا الأصل يجوز التقدم بطلب إلغاء قرارات إدارية عدة في عريضة واحدة، إذا ما وجد ارتباط وثيق بين الطلبات يتمثل في وحدة السبب⁵، وعلى ذلك يكون طلب الإلغاء الذي تتضمنه عريضة الدعوى هو الطلب الأصلي سواء أكان يتمثل يتمثل في طلب إلغاء قرار واحد أم لا، إضافة إلى طلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن تنفيذ القرار المطلوب إلغائه؛ وذلك لوحدة السبب في طلبي الإلغاء والتعويض.

1 بعلوشة، شريف أحمد، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، ط1، مركز الدراسات العربية، الجيزة، 2016م، ص490.

2 عكاشة، حمدي ياسين، المرجع السابق، ص274. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010م، ص441.

3 هذه الطلبات هي التي تحدد نطاق الدعوى، إذ لا تملك المحاكم أن تقضي بما لم يطلبه الخصوم، ولا تتعارض هذه القاعدة الأصولية مع أحكام قانون مجلس الدولة نصاً وروحاً، ولا سيما إذا كانت المنازعة تدور حول مسألة موضوعية بحتة، بل إنه حتى في مجال قضاء الإلغاء، فإن المحكمة لا تملك التصدي للطعن بالإلغاء إلا إذا كانت هناك إرادة صريحة جلية من الطاعن في طلب الإلغاء. زيدان، علي الدين. السيد، محمد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، ج2، إجراءات رفع الدعوى الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، د. ت، ص385.

4 الطعن رقم 261 / إداري / تمييز / 2014 جلسة 2014/10/23م، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014م، ص345.

5 المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 4393 لسنة 37 ق - جلسة 1994/2/8م، ينظر: عمر، محمود أنيس بكر، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه، ط2، مركز الإيمان العلمي، مدينة نصر، 2014م، ص34.

إضافة إلى الطلبات الأصلية يمكن للمدعي أن يقدم طلباً احتياطياً ضمن طلباته في استدعاء الدعوى، فالطلب الاحتياطي يقترب بالطلب الأصلي بيديه المدعي احتياطاً منه لاحتمال رفض الطلب الأصلي، ويمثل الحد الأدنى لما يسعى إلى الحصول عليه¹، والأصل بأن هذه الطلبات لا يجوز إبدائها أمام مفوض الدولة².

ب- الطلبات العارضة:

الطلبات العارضة في نطاق الدعاوى القضائية عموماً هي الطلبات التي تقدم أثناء دعوى قائمة (أثناء النظر في الدعوى)، فقد يتقدم المدعي الأصلي أثناء نظر الدعوى بطلب عارض يتصل بالدعوى الأصلية يطلب بموجبه الحكم له بطلبات جديدة شرط أن يكون متصلاً بالدعوى الأصلية ويسمى هذا الطلب طلباً إضافياً³. وهي طلبات إن قام المدعي بتوجيهها تسمى طلبات عارضة أو إضافية وهي التي يصح فيها طلباته الأصلية التي أبداه في استدعاء دعواه أو يعدل بها زيادة أو نقصاناً، وإذا ما وجهها المدعي عليه، سميت طلبات مقابلة⁴؛ ومن أمثلة الطلبات المقابلة في نطاق القانون العام طلب التعويض، أو أي ادعاء مرتبط بالطلب الأصلي بصفة عامة ويتضمن الحكم ضد المدعي⁵، وكل ذلك لا يجوز إبداءه كما قضت به المحكمة الإدارية المصرية، خلال نظر الدعوى وإقحامه عليها إلا بعد استئذان المحكمة⁶.

1 رسلان، زكريا محمود، مرجع سابق، ص 245.

2 حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 47 تاريخ 1973/6/23م، سنة 27 ق، ينظر: زريق، برهان، مرجع سابق، ص 352.

3 تعرف الطلبات العارضة كذلك بأنها الطلبات التي تبدى بصفة عرضية في أثناء سير الخصومة وبعد تقديم لائحة دعوى الأصلية. ينظر: بعلوشة، شريف أحمد، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، ط1، مركز الدراسات العربية، الجيزة، 2016م، ص 407. وهي أيضاً تلك الطلبات الفرعية التي تطرح بصدد دعوى أصلية متميزة عنها، ومرتبطة بها في كونها إحدى أطرافها، بشرط أن تتناول الدعوى الفرعية الموضوع أو السبب أو الخصوم نفسه في الدعوى الأصلية. ينظر: الزبيدي، محمود عبد علي حميد، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الإدارية من دون الحكم بالموضوع، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013، ص 331.

4 هي أي الطلبات المقابلة، تشمل خاصة الطلبات التي يتقدم بها المدعي عليه رداً على دعوى المدعي، كإجابة المدعي عليه بعدم الحكم للمدعي بكامل طلباته، لذلك توصف هذه الطلبات بأنها بمثابة هجوم في نطاقه يصبح المدعي عليه مدعياً والمدعي مدعى عليه. ينظر: آغا، بلند أحمد رسول، خصوصية قواعد الإجراءات في دعوى الإدارية وضمان تنفيذ أحكامها، مرجع سابق، ص 140.

5 زريق، برهان، مرجع سابق، ص 352-353.

6 المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 607 لسنة 37 ق - جلسة 1997/11/11م، ينظر: عبد الوهاب، أشرف أحمد. سيد أحمد، إبراهيم، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، ج3، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018م، ص 189.

وتجدر الإشارة إلى أن الأصل والمبدأ العام هو أنه يجب أن يبين الخصوم طلباتهم ودفعهم دفعة واحدة، وقد ورد النص على هذا المبدأ في الفقرة أ من المادة 145 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م، ولكن عاد المشرع وخرج عن هذا الأصل العام في حال وجود ظروف طرأت أثناء سير الدعوى وسمح لأطراف الدعوى بتقديم الطلبات العارضة¹، وفيما يتعلق بالدعوى الإدارية، فإنه يجب أن يتم تقديم الطلبات والدفع عند إقامة الدعوى وفي مرحلة تبادل الردود قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة للنظر فيها، ولكن أجازت المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري لأطراف النزاع تقديم الطلبات والدفع والأدلة إلى المحكمة دفعة واحدة، ولو لم يتم تقديمها سابقاً إلى هيئة مفوضي الدولة قبل إحالة القضية إلى رئيس المحكمة لتعيين جلسة لها، وذلك في حال طرأت الأسباب المبررة لتقديم الطلب أو الدفع أو بعد الإحالة إلى المحكمة، أو في حال كان أطراف الدعوى يجهلون أنها أو رأت المحكمة قبولها تحقيقاً للعدالة².

والغاية الأساسية في خروج المشرع عن الأصل العام وتمكين أطراف الدعوى من تقديم طلبات عارضة أثناء سير الدعوى القضائية عموماً، والدعوى الإدارية خصوصاً؛ هي تقديم الطلبات والدفع دفعة واحدة عند إقامة وتحضير الدعوى الإدارية ليس أمراً يسيراً، ولا سيما وأنه قد تعترض الدعوى ظروف طارئة وأسباب لم تكن واضحة أو مبينة عند إقامة الدعوى أمام المحكمة، لذلك جاءت نظرية الطلبات العارضة؛ لضمان تحقيق العدالة ومواجهة هذه الظروف التي تستجد بعد إقامة الدعوى.

وبناءً على ما تقدم يكون للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة ما يتضمن تصحيح موضوع طلبه الأصلي أو تعديل موضوعه؛ لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد إقامة الدعوى، وكذلك ما يكون مكملاً للطلب الأصلي أو مترتباً عليه أو متصلاً به بصفة لا تقبل التجزئة، وذلك وفقاً لأحكام المادة 159 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري³.

1 ينظر: المواد (145-158-189-160) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م، والتي نظمت شروط وحالات تقديم الطلبات العارضة من قبل أطراف الدعوى.

2 ينظر: نص الفقرة 2 من المادة 32 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

3 عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات المدنية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 297.

وقد يختلف الأمر إذن في بعض الحالات، فتستجد بعض الوقائع بعد تقديم الدعوى وقبل البت فيها تجعل الدعوى غير ذات موضوع، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية "يجوز الطعن بقرارات الهيئة العامة من عدد من المحامين الأساتذة المسجلين، لا يقل عن خمسة وعشرين محامياً أستاذاً، إذ إن الدعوى تم رفعها بشكل أصولي، ولكن بعد انسحاب ثلاثة من المحامين أصبح العدد يقل عن العدد المطلوب وفقاً للمادة 98 من قانون نقابة المحامين، فيكون هذا التنازل قد وضع حداً نهائياً للنزاع محل الطعن، ويؤدي إلى اعتبار الدعوى منتهية وغير ذات موضوع"¹.

وتأسيساً على ذلك أيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "وحيث تم سحب القرار الطعين موضوع الدعوى، فأصبحت الدعوى غير ذات موضوع، وبناءً على ذلك عدت الدعوى منتهية"، وقد قضت المحكمة ذاتها بضرورة قيام المصلحة في دعوى الإلغاء وقت رفع دعوى وبشرط استمرار قيامها حتى الفصل فيها، فإذا انتفت المصلحة قبل صدور الحكم فإن المحكمة تقضي بعدم استمرار النظر في الدعوى"².

وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي مسلكاً عُدَّ فيه أن قيام المصلحة تكون وقت رفع دعوى الإلغاء، ولا يشترط استمرار بقاء المصلحة حتى الفصل فيها، فإذا زالت المصلحة أو انتفت أثناء نظر الدعوى فإن القاضي ملزم بالفصل فيها وإصدار حكم بشأنها، وبذلك يكرس القضاء الفرنسي خاصية عينية دعوى الإلغاء"³.

وفيما يتعلق بالتعديل في الطلبات الواردة في عريضة الدعوى، فقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي بمبدأ ثبات الخصومة نفسه، فإذا كان المدعي قد أقام دعواه بطلب معين، فمن الجائز حتى جلسة الحكم أن يعدل من نطاق هذه الطلبات، في حين يظل السبب القانوني الذي تؤسس عليه الطلبات الجديدة هو سبب الطلب الأصلي نفسه

1 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 289 لعام 2015 الصادر بتاريخ 2016/2/1م متاح على موقع شركة القسطاس للمحاماة والاستشارات القانونية "قسطاس" الإلكتروني، لعام 2016م. <https://qistaslaw.com/ar/>

2 قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 397 لعام 2015م صادر بتاريخ 2015/12/9م، متاح على موقع شركة القسطاس للمحاماة والاستشارات القانونية "قسطاس" الإلكتروني، لعام 2016م.

3 الذنيبات، محمد جمال. الرضي، نجم رياض، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء -دراسة تحليلية مقارنة-، البلقاء للبحوث والدراسات، مج20، ع2، 2017م، ص107.

من دون تغيير¹، وفي القضاء المصري قضت محكمة القضاء الإداري أن توضيح الطلبات أو تعديلها جائز مادام هذا التعديل مرتبطاً بالطلب الأصلي، وكذلك الأمر بالنسبة لتفسير الطلبات وفي كل وقت حتى انتهاء المرافعة مادام يرتبط بالطلب الأصلي، ولا يعد حينئذ أنه طلب إلغاء جديد، على الرغم من أنه ترى أن ليس هناك ما يمنع قانوناً من أن يبدي المدعي طلبات جديدة في حدود المواعيد التي حددها القانون لمواجهة ظروف طرأت بعد رفع الدعوى².

والشطب بوصفه جزءاً إجرائي يطبق على الدعاوى المعهود إلى جهة القضاء العادي اختصاص نظرها، ومن هنا أثير التساؤل حول مدى جواز تطبيق جزء الشطب على الدعاوى التي ينظرها مجلس الدولة؟!، ولا سيما وأن قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م قد خلا من تقرير جزء شطب الدعوى، والمعلوم أنه في حالة خلو قانون مجلس الدولة عن تنظيم أي مسألة يتم الرجوع فيها إلى قانون الأصول بحسابه القاعدة العامة.

ومع نشأة مجلس الدولة في دول القضاء المزدوج بوصفه قضاء إداري يختص بنظر المنازعات الإدارية، كان لا يوجد قوانين إجرائية تنظم الدعوى الإدارية بصفة خاصة، الأمر الذي دفع قضاة مجلس الدولة إلى الاستعانة مؤقتاً بنصوص القوانين الإجرائية الأخرى التي تطبق على المنازعات العادية، ومن بين تلك القوانين قانون المرافعات المدنية والتجارية (قانون أصول المحاكمات في سورية) بحسابه الشريعة العامة في المسائل الإجرائية كلها، وذلك لحين إصدار القانون الإجرائي الخاص بالقسم القضائي بمجلس الدولة³.

ولما كانت المنازعة الإدارية تختلف بطبيعتها عن نظيرتها العادية، وكذا يختلف دور القاضي الإداري عن نظيره العادي في توجيه الدعوى، لذلك أفصحت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن اتجاهه في هذا الشأن في

1 الزبيدي، محمود عبد علي حميد، مرجع سابق، ص332.

2 القرار رقم 3/68/366 في 19/1/1949م، والقرار رقم 3/133/466 في 14/1/1950م، والقرار رقم 3/171/624 تاريخ 27/4/1949م، ينظر: عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص281-282.

3 الغبري، أحمد، مدى جواز شطب الدعوى بمحاكم مجلس الدولة، مقالة منشورة على الموقع بتاريخ 25/2/2024م:

<https://ae.linkedin.com/pulse/>

حكم حديث، ورفضت تقرير جزاء الشطب المنصوص عليه بالمادة 82 من قانون المرافعات المدنية والتجارية على الدعاوى الإدارية¹.

وقد يكون الانقضاء إجرائياً فقط؛ أي يؤدي إلى إلغاء الإجراءات التي اتخذت في الخصومة من دون المساس بأصل الحق موضوع الخصومة، بحيث يجوز رفع الدعوى مرة أخرى عن الحق ذاته، وأيضاً تنقضي الخصومة إجرائياً في حال تخلف أحد شروط الدعوى، وعند مخافة قواعد الاختصاص، أو نتيجة توافر عيب من عيوب المطالبة القضائية².

ونظام الشطب لا يطبق حقيقةً في نطاق الدعوى الإدارية نظراً لكون الدعوى ليست ملكاً للخصوم وهي تخدم المصلحة العامة أكثر من كونها تحقق أو تخدم مصلحة أطرافها.

ثالثاً: نظام تقديم الدفوع في نطاق الدعوى الإدارية

ما تحدثنا عنه آنفاً حول نظام تقديم الطلبات ينطبق لدرجة كبيرة على تقديم الدفوع، فهي لا تتمتع باستقلالية، وهذه الدفوع يجري عادةً تقسيمها إلى **دفوع تتعلق بالنظام العام**، وهي تخضع لنظام قانوني خاص بها كنا قد أشرنا إليه أثناء حديثنا عن أهمية فكرة النظام العام، ويجوز إبداءها في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى، ولا يجوز الاتفاق على عدم إبدائها، وللمحكمة أن تثيرها من تلقاء نفسها، لا بل هي ملزمة بذلك تفعيلاً للدور

1 عللت المحكمة ذلك بالآتي: "ومن حيث إن أحكام المحكمة الإدارية العليا قد استقرت على أن قانون مجلس الدولة قد خلا من نص يجيز لمحاكم القسم القضائي بالمجلس شطب الدعوى حال غياب المدعي (أو الطاعن) وحضور المدعى عليه، أو غيابهما معاً ولم تكن الدعوى (أو الطعن) صالحة للفصل فيها، بينما تناول المشرع في نص المادة 82 من قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية تنظيم هذه الحالات، ومن حيث إن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير تلك المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادي، أهمها أن الإجراءات الإدارية إجراءات إيجابية يوجهها القاضي، وهي بهذه السمة تفتقر عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها، ومن ثم فإن النظام القضائي لمجلس الدولة يأبى الأخذ بالنظام الإجرائي الذي تجري عليه المحاكم المدنية في حالة غياب الخصوم عن حضور الجلسات المحددة لنظر دعاوهم، ومن ثم لا يجوز إعمال الأثر الذي رتبته المشرع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية؛ لأن هذا الأثر مقرر بوصفه جزاء على الخصم الذي يهمل في متابعة دعواه وحضور الجلسة المحددة لنظرها، بيد أن النظام القضائي الإجرائي بمجلس الدولة يعتد في المقام الأول بتحضير الدعوى وتجهيتها للفصل فيها على وفق الإجراءات التي ألزم القانون هيئة مفوضي الدولة القيام بها قبل طرح المنازعة على القضاء، إذ يقوم هذا النظام أساساً على مبدأ المرافعات التحريرية في مواعيد محددة منضبطة يستطيع ذوو الشأن فيها أن يقدموا مذكراتهم مع مستنداتهم، ويقوم أيضاً على تحضير الدعوى أعضاء من هيئة مفوضي الدولة، وليس من حق ذوي الشأن أن يصروا أمام المحكمة على طلب المرافعة الشفوية، وإنما لرئيس المحكمة أن يطلب إليهم أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات". ينظر: المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (47673) لسنة 64 قضائية عليا - الصادر بتاريخ 2021/2/28م

2 شندي، هيثم محمد مراد، **عوارض الخصومة الإدارية (خصائصها ومدي استقلاليتها)**، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2023م، ص 43.

الإيجابي الذي يمارسه القاضي الإداري، وهي ما لا يجوز للطرفين صراحة أو ضمناً أن يتجاوزوا عنها في الدعوى، ويجب إبداءها قبل الدخول في موضوع الدعوى، ولا يجوز إبدائها أمام مرجع الطعن¹.

وفي معرض بحثنا في نطاق الدعوى والخصومة الإدارية نجد بأنها تتعلق بحد ذاتها بفكرة النظام العام، وهذه الفكرة التي وجدت لضمان تحقيق العدالة والتوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، وتعلق الخصومة الإدارية بالنظام العام ينعكس على الطلبات والدفع التي يمكن تقديمها، وجعلها بمعظمها مرتبطة بهذه الفكرة، فأساس تعلق الدفع الإدارية بفكرة النظام العام يكمن في أن القانون الإداري والأوضاع الإدارية التي يحكمها تتعلق بالمصلحة العامة التي هي جوهر فكرة النظام العام، وفي شأن متصل ذهبت محكمة القضاء الإداري السوري في قرارها رقم (2/698) لعام 2015م إلى أنه "تجدر الإشارة إلى أن النصوص المتعلقة بالنظام العام إنما هي تلك النصوص التي ترد لضمان السلامة العامة والصحة العامة والطمأنينة العامة وتكون قواعدها أمرة لا يجوز للأفراد مخالفة أحكامها أو الاتفاق على غير ما قضت به أو التنازل عن واجب فرضت مراعاته، وذلك بحسبان أنها ترد لضمان النظام العام، ولا تكون مقررة لمصلحة أي من الأشخاص، سواء الطبيعيين أم الاعتباريين"².

وتكمن الغاية الأساسية من إثارة الدفع في إقامة التوازن بين طرفي الدعوى، فكما منح القانون حق اللجوء إلى القضاء والادعاء لكل شخص، بحيث أوجب على القاضي اتخاذ الإجراءات اللازمة للبت فيه، فإن تحقيق العدالة والمصلحة العامة في الدعوى يقتضي فسح المجال كاملاً أمام المدعى عليه للدفاع عن حقوقه.

وهنا وفي معرض حديثنا عن تعلق الدفع بالنظام العام أمام القضاء الإداري، لا بد لنا أن نستعرض أهم هذه الدفع التي ترتبط بفكرة النظام العام كونها تصب في نطاق المصلحة العامة في الدعوى المتمثلة بتحقيق العدالة، وتتمثل هذه الدفع بصفة رئيسية في الصور الآتية:

1 البخت، محمد موسى حسن، المنازعات الإدارية دراسة مقارنة القانون الأردني - القانون المصري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2017م، ص286.

2 المجموعة الشاملة الحديثة لأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ج1، مرجع سابق، ص74.

1. الدفع بعدم الاختصاص القضائي:

إن القواعد المحددة لاختصاص القضاء الإداري هي قواعد آمرة تتعلق بالنظام العام، ولا بد من الالتزام بها وقد تعرضنا سابقاً لمسألة ارتباط هذه القواعد بفكرة النظام العام، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري، إذ قضت المحكمة الإدارية السورية بدمشق بأنه "ومن حيث أنه باديء ذي بدء وقبل البحث في موضوع الدعوى فإنه يتوجب البحث في موضوع الاختصاص كونه من النظام العام وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد الخصوم"¹، وفي حكم آخر للمحكمة ذاتها قضت بأنه "ومن حيث إنه باديء ذي بدء يجدر التنويه بأن الاختصاص النوعي من الأمور المتعلقة بالنظام العام، وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها في أية مرحلة تكون عليها الدعوى حتى وإن لم يطلبه الخصوم....، ومن حيث إنه وبمقتضى أحكام المادة 20 من قانون مجلس الدولة، فإن المحكمة الإدارية لا ينعقد اختصاصها للنظر في دعاوى موظفي الحلقة الأولى وما فوقها"².

2. الدفع بعدم قبول الدعوى:

لا بد لكي يقضى بقبول الدعوى الإدارية توافر مجموعة من الشروط التي أوجب المشرع توافرها والتي بحثناها كاملةً عند الحديث عن شروط إقامة الدعوى الإدارية وهذه الشروط تتعلق بفكرة النظام العام ويكون للمدعى عليه في حال عدم توافرها أو توافر أحدهما أن يدفع بعدم قبول الدعوى؛ ومثال على ذلك الدفع بانعدام الصفة، فإنه مما يخالف النظام العام أن تلتزم الإدارة بالدين المحكوم به أو بإلغاء القرار الإداري في حال كانت الدعوى مرفوعة من شخص ليس له صفة إقامتها، وكذلك في حال إقامة الدعوى على جهة إدارية ليست ذات صفة فإنه

1 قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2/27) لعام 2015م في القضية رقم (2/846) لعام 2015م، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ج1، حقوق الطباعة والنشر محفوظة لمجلس الدولة، ص524.

2 قرار المحكمة الإدارية بدمشق رقم (2/380) لعام 2015م في القضية رقم (2/263) لعام 2015م، المرجع السابق، ص531. وفيما يتعلق بالاختصاص المكاني قضت المحكمة المسلكية بدمشق أنه "ومن حيث إنه ونظراً للأحداث التي تمر بها البلاد فقد تم نقل مقر المحكمة المسلكية من دير الزور إلى الحسكة، وبما أن الاختصاص المكاني من النظام العام ويجوز للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها، مما يقتضي معه إعلان عدم اختصاص المحكمة المسلكية بدمشق في محاكمة المحال مسلكياً عن الأفعال المسندة إليه في هذه القضية وترقيين قيد هذه الدعوى من سجلاتها وإحالتها بوضعها الراهن إلى المحكمة المسلكية بدير الزور ومقرها الحالي في الحسكة". ينظر: القرار رقم 92 لعام 2015م في الدعوى أساس (2015/84)، وللمحكمة المسلكية بدمشق حكم مشابه في الدعوى أساس 67 لعام 2016م، المرجع السابق، ص715-780.

مما يخالف النظام العام أن يحكم ضدها بما لا يمكنها تنفيذه¹، وكذلك بالنسبة أيضاً لوجوب توافر المصلحة لدى رافع الدعوى الإدارية فإنها كما أشرنا خلال دراستنا ترتبط بفكرة النظام العام، ويمكن بالتالي الدفع بعدم توافر المصلحة في أي حال تكون عليها الدعوى والمحكمة إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسها.

3. الدفع بعدم جواز النظر في الدعوى الإدارية لسبق الفصل فيها:

يقصد بالدفع بعدم جواز النظر في الدعوى لسبق الفصل فيها إنكار حق الخصم في إقامة الدعوى الإدارية؛ وذلك لكون النزاع موضوع الدعوى قد تم الفصل فيه سابقاً من قبل القضاء بحكم مكتسب الدرجة القطعية، وهذا الحكم يعد عنواناً للحقيقة ولا يجوز إعادة طرح النزاع بذات الموضوع والأطراف مرةً أخرى أمام القضاء؛ لأن ذلك يهدر حجية الأحكام ويخالف فكرة النظام العام، وهو ما سوف نتطرق إليه بشكل مفصل عند حديثنا عن الحكم الصادر في الدعوى الإدارية وحجتيه، ويعد الدفع بعدم جواز لسبق الفصل فيها من الدفوع المرتبطة بفكرة النظام العام، وأثر مترتب على حجية الأحكام القضائية، والتي يترتب على إهدارها تأييد المنازعات، ويحول من دون استقرار الحقوق وزعزعة المراكز القانونية، بل وإحداث خلل اجتماعي، وهو ما يسوغ ارتباط هذا الدفع بالنظام العام².

4. الدفع بانقضاء المدة القانونية لإقامة الدعوى:

من أهم شروط قبول الدعوى هو عدم سقوط الحق في إقامتها، وقد أشرنا سابقاً أثناء دراستنا لفكرة الميعاد بوصفه شرط لقبول الدعوى الإدارية إلى تعلق الميعاد (النقادم) بفكرة النظام العام، وهذا الدفع يمكن تقديمه في أي حال تكون عليها الدعوى والمحكمة إثارته من تلقاء نفسها³.

1 زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري مرجع سابق، ص350.

2 رسلان، زكريا محمود، مرجع سابق، ص297.

3 ذهبت المحكمة الادارية العليا في سوريا في حكمها رقم 106/ع في الطعن 256 لعام 1972م إلى تأكيد اعتبارها أن "النقادم في القانون الإداري يعد من متعلقات النظام العام، فيسوغ لذلك إثارة الدفع بشأنه أمام أي درجة من درجات التقاضي، ويسوغ أيضاً للمحكمة إثارته من تلقاء ذاتها، ومن المقرر في قواعد القانون الإداري أن النقادم في المجال الإداري، وقد ينقطع بالمطالبة بالحق إدارياً باعتراف الإدارة بهذا الحق أو بصدور وثيقة عنها تشعر بأن الطلب كان موضع دراسة ونظر". ينظر: رسلان، زكريا محمود، المرجع السابق، ص306.

رابعاً: نظام التدخل والإدخال في الدعوى الإدارية

الأصل في الدعوى الإدارية بصفة عامة هو اقتضار الخصومة على أطرافها، إلا أنه استثناءً من هذا الأصل العام ولغايات ضمان الكشف عن الحقيقة وتحقيق العدالة التي هي الغاية من الدعوى الإدارية، وأجاز المشرع للغير ممن ليسوا طرفاً في الدعوى أن تشملهم هذه الدعوى، وهذا الأمر كما سوف نرى يكون إما بناءً على رغبتهم (التدخل)، أو بطلب من أحد الخصوم في الدعوى، أو بناءً على أمر المحكمة (الإدخال).

ويمكن بذلك تعريف التدخل في الدعوى بأنه: "التصرف الذي ينضم به الغير إلى دعوى مرفوعة فعلاً، وهو بصفة عامة نوع من الطلبات الإضافية في الدعوى، وبالتالي يخضع للنظام العام لهذه الطلبات"¹، وقد كرست قوانين الأصول فكرة التدخل بنصوص قانونية واضحة، وحددت أنواع التدخل أيضاً، وبذلك نصت المادة 161 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه "يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى"، وهذا التدخل الذي أشارت إليه المادة السابقة يعرف باسم التدخل الاختياري في الدعوى؛ وذلك لكونه يكون بناءً على رغبة الشخص وإرادته، ويقسم التدخل الاختياري، كما هو واضح من نص هذه المادة، إلى النوعين الآتيين:

1- التدخل الانضمامي: يقصد به تأييد المتدخل طلبات أحد أطراف الدعوى من خلال انضمامه إلى جانبه مطالباً المحكمة بتلبية هذه الطلبات، لما في ذلك من تحقيق لمصلحته في الحفاظ على حقوقه².

2- تدخل الاختصاصي: يختصم فيه الغير (طالب التدخل) الخصوم في الدعوى ويطلب لنفسه طلبات أخرى مستقلة عن طلبات الخصوم في الدعوى³.

ويشترط في طلب التدخل عموماً كي يقضى بقبوله أن يكون هناك مصلحة لطالب التدخل، وهذه المصلحة التي تسوغ التدخل لابد أن تكون قانونية وحالة وشخصية ومباشرة (ذات المصلحة التي تسوغ قبول الدعوى)،

1 زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري مرجع سابق، ص 357.

2 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 150.

3 رسلان، زكريا محمود، المرجع السابق، ص 254.

إضافة إلى ضرورة توافر ارتباط بين طلب المتدخل وبين الدعوى الأصلية¹، ولا سيما في حالة التدخل الاختصاصي؛ كونه يطلب الحكم لنفسه بطلبات مستقلة عن طلبات الخصوم وتقدير مدى توافر هذا الارتباط متروك للمحكمة.

ومن جانب آخر فقد حدد قانون أصول المحاكمات المدنية السوري إجراءات التدخل في الدعوى القضائية عموماً، إذ قضت المادة 162 بأنه "يكون التدخل باستدعاء يقدم وفق إجراءات تقديم الدعوى ابتداءً ويبلغ للخصوم قبل موعد الجلسة ولا يقبل التدخل بعد قفل باب المرافعات"، وهذا الإجراء يعد من النظام العام؛ كونه ورد ضمن قاعدة أمر، لذلك لا بد من الالتزام به، فلا يجوز مثلاً تقديم طلب التدخل بعد قفل باب المرافعة، أضف إلى أن التدخل في الدعوى يجب أن لا يؤدي إلى المساس بفكرة النظام العام في الدعوى الإدارية خصوصاً، والتي تقتضي سرعة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة ما يقتضي أن لا يؤدي التدخل إلى تعطيل الدعوى والفصل فيها، وقد أوجب المشرع السوري في قانون أصول المحاكمات على المحكمة سرعة البت في كل نزاع يتعلق بقبول الطلبات العارضة أو التدخل في الدعوى، إضافة إلى أن الدعوى متى توافرت أسباب الحكم فيها فإن الطلبات العارضة والتدخل لن يؤدي إلى إرجاء الحكم في الدعوى².

وإلى جانب التدخل في الدعوى الإدارية يوجد ما يعرف "بالإدخال" أو التدخل الإجباري في الدعوى، وهذا الأخير يختلف عن التدخل الاختياري في كونه لا يتم بناءً على رغبة وإرادة المتدخل، وإنما رغماً عنه، ويكون الإدخال بناءً على طلب من أحد الخصوم، أو بناءً على أمر المحكمة، وعلى ذلك نصت المادة 151 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري، ويمكن للمحكمة من تلقاء نفسها أن تقرر إدخال من ترى إدخاله لمصلحة العدالة وإظهار الحقيقة³، وقد أخذ قانون مجلس الدولة بالإدخال الجبري وهو ما نجده عندما منحت المادة 29 من

1 زريق، برهان، **مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري** مرجع سابق، ص 360.

2 ينظر: نص المادة 163 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري.

3 حددت المادة 153 من قانون أصول المحاكمات المدنية حالات الإدخال بأمر المحكمة على النحو الآتي: أ- للمحكمة ولو من تلقاء ذاتها أن تقرر إدخال: 1. من كان مختصاً في الدعوى في مرحلة سابقة، 2. من تربطه بأحد الخصوم رابطة تضامن أو التزام لا يقبل التجزئة 3. وارث المدعي أو المدعى عليه، أو الشريك على الشيوع إذا كانت الدعوى متعلقة بالتركة قبل قسمتها، أو بعدها، أو بالشيوع، 4. من قد يضار من قيام الدعوى، أو من الحكم فيها إذا بدت للمحكمة دلائل جدية على التواطؤ، أو الغش، أو التقصير من جانب الخصوم، 5. من ترى المحكمة إدخاله

قانون مجلس الدولة لهيئة مفوضي الدولة سلطة إدخال طرف ثالث في الدعوى، وقد سبق لنا بحث هذا الأمر عند حديثنا عن تحضير الدعوى الإدارية سابقاً.

وبناء عليه؛ فإن الإدخال هو توجيه الخصومة لشخص ليس طرفاً بالدعوى حيث لم ترفع عليه ابتداءً، وذلك للحكم عليه بالطلبات موضوع الدعوى الأصلية، أو لكي يكون الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه، فالإدخال قد يكون بغرض إلزام المطلوب إدخاله في الدعوى على تقديم ما في حوزته من أدلة ثبوتية (أوراق، أو مستندات) تكون حاسمة في الدعوى وتقتضي ضرورة الكشف عن الحقيقة ضمها إلى ملف الدعوى¹.

الفرع الثاني

علاقة تحقيق الدعوى الإدارية وتهيئتها للفصل فيها بفكرة النظام العام

يتم الفصل في الدعوى الإدارية على أساس ما يقدمه أطراف هذه الدعوى من أدلة تفيد إثبات الدعوى المنظورة أمام المحكمة، لذلك يلجأ أطراف الدعوى إلى وسائل الإثبات المنصوص عليها قانوناً لإثبات ما يدعونه، وقد يقوم القاضي الإداري بمباشرة دوره الإيجابي الاستيفائي بغية الوصول إلى الحقيقة وتكوين قناعته اللازمة للفصل في الدعوى الإدارية.

ويعتق القضاء الإداري مبدأ الإثبات الحر الذي بمقتضاه يكون للقاضي الإداري أثناء النظر في الدعوى حراً في تكوين عقيدته واستخلاص الحقيقة، وذلك بالاستناد إلى الدليل الذي يقتنع به ويطمئن إليه من دون وجود قيد عليه سوى عدم تعارض وسائل الإثبات الذي يأخذ بها مع طبيعة الدعوى الإدارية وروح التنظيم القضائي²، وبذلك يملك القاضي الإداري في صدد النظر بالدعوى المطروحة أمامه سلطة واسعة للوصول إلى الحقيقة، فلا يترك

في الدعوى لمصلحة العدالة سواء أكان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً. ب- تعين المحكمة ميعاداً لحضور من تقرر إدخاله ومن يجب عليه دفع رسوم التبليغ من الخصوم.

1 البخيت، محمد موسى حسن، المنازعات الإدارية دراسة مقارنة القانون الأردني - القانون المصري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2017م، ص 293.

2 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2013م، ص 305.

القاضي الإداري مهمة الإثبات على عاتق الأفراد يقومون بها وحدهم، ويقتصر دوره على الحكم لأقواهم حجة، وإنما يقوم القاضي بدور بالغ الأهمية في سبيل تقصي الوقائع والبحث عن الحقيقة.

وتصنف وسائل الإثبات التي يلجأ إليها القاضي الإداري أثناء نظر الدعوى وتهيئتها للفصل فيها، وتنتمى إلى وسائل إثبات إجرائية ووسائل إثبات حقيقية، وهي بمجملها تشكل جانباً إجرائياً هاماً في الدعاوى القضائية عموماً؛ كونها وسيلة القاضي للوصول إلى الحقيقة، وبالتالي تتعلق بشكل أو بآخر بفكرة النظام العام¹.

وسوف نستعرض هذين التصنيفين من وسائل الإثبات وفق الآتي:

أولاً: وسائل الإثبات الإجرائية

يستعين القاضي الإداري وهو في صدد تكوين قناعته بوسائل الإثبات المتاحة قانوناً؛ سعياً منه وراء الحقيقة والوصول إلى حكم عادل في الدعوى الإدارية، وتعد وسائل الإثبات الإجرائية من أهم الوسائل التي يستعين بها القاضي الإداري عموماً، والتي تسوغ دوره الإيجابي في نطاق الدعوى الإدارية وتمكنه من تحقيق التوازن اللازم بين أطراف هذه الدعوى، ولاسيما مع ما تتمتع به الإدارة من امتيازات باعتبارها طرفاً في الدعوى الإدارية، وتنتمى وسائل الإثبات الإجرائية في النواحي الآتية:

1- تكليف الطرفين بتقديم المستندات والأوراق:

تأتي هذه الوسيلة في مقدمة وسائل الإثبات التي يستعين بها القاضي الإداري، إذ يكون له بناءً على طلب أحد الطرفين أو من تلقاء نفسه أن يكلف أحد طرفي الدعوى بتقديم المستندات والأوراق التي يراها منتجة ولازمة لتكوين عقيدته، وتتوقف فعالية هذه الوسيلة بشكل أساسي على مدى استجابة الطرف المكلف للتكليف ما يتطلب بدوره أن يكون هناك تعاون صادق من قبل أطراف الدعوى الإدارية مع القاضي الإداري²، ولا سيما الإدارة التي يجب أن تمتثل لهذا التكليف، وأن لا تنهز منه في حال كانت المستندات المكلفة بإبرازها لا تخدم مصلحتها،

1 الأحمّد، نجم، القانون الإداري 3، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018م، ص138.

2 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص310.

وقد لاحظنا عند دراستنا لتحضير الدعوى الإدارية وتهيئتها للمرافعة أن المشرع منح مفوض الدولة الاتصال بالإدارة؛ لتقديم البيانات الضرورية واللازمة، وله تكليف ذوي الشأن؛ لتقديم مستندات تكميلية.

وتبرز هذه الوسيلة الدور الإيجابي للقاضي الإداري، وتعد ظاهرة مميزة لإجراءات التقاضي الإدارية؛ تحقيقاً لفاعلية الرقابة القضائية على تطبيق مبدأ المشروعية¹.

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري هو الذي يقدر بحرية تامة طبقاً لظروف ملف الدعوى مدى وجود حاجة إلى التكليف بإيداع بعض المستندات للفصل في الدعوى، كما هو شأن وسائل الإثبات عامة من دون أن يكون ملزماً للاستجابة إلى طلب أحد الطرفين في هذا الشأن، كون ذلك يدخل ضمن سلطته التقديرية، ولكن رفض مثل هذا الطلب يتعين أن يكون ملف الدعوى كاملاً وكافياً للفصل فيها بحكم عادل².

وفي حقيقة الأمر ازداد لجوء القضاء الإداري إلى هذه الوسيلة باعتبار أن الدعوى الإدارية تقوم على عدم التوازن بين أطرافها كما أشرنا سابقاً، فالإدارة تكون في مركز القوي في الدعوى، إذ إنها من تحوز غالباً على المستندات المتعلقة بموضوع الدعوى، لذلك استقر القضاء الإداري على نقل عبء الإثبات إلى الإدارة، إذ إن انعدام التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية خلافاً للدعوى المدنية هو ما يبرر قيام القاضي بدوره الإيجابي، وتكليف الإدارة بإيداع ما في حوزتها من ملفات ومستندات منتجة في الدعوى تيسيراً على المدعي في موقفه الصعب، فالقاضي الإداري يلجأ في الغالب إلى هذه الوسيلة عندما يثار الجدل حول حقيقة بعض الوقائع التي يثيرها موضوع النزاع ما يفرض على القاضي الاطلاع على المستندات المتعلقة بها، والتي تكون في حوزة الإدارة سعياً منه وراء الوصول إلى الحقيقة وإصدار حكم عادل في الدعوى³.

1 وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 252 وما بعدها.

2 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 313.

3 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، 2008م، ص 53.

لذلك فإنه من المبادئ المستقرة في المجال الإداري "أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً أو نفيّاً متى طلب منها ذلك سواءً من هيئة مفوضي الدولة أم من المحاكم"¹.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن القاضي لا يستطيع أن يقوم بتوجيه أوامر للإدارة؛ لأن ذلك يخالف مبدأ الفصل بين السلطات والذي بموجبه يتحدد نطاق عمل وصلاحيات كل سلطة، وهذا المبدأ يعد مبدأً دستورياً متعلقاً بالنظام العام للدولة ككل لا يجوز مخالفته، لذلك فإن تكليف القاضي الإداري الإدارة بإيداع مستندات وأوراق موجودة بحوزتها لا يحمل معنى الأمر، وإنما يتم تكييفه حقيقة على أنه مجرد توجيه للإدارة، إلا أن امتناع الإدارة عن الامتثال لهذا التوجيه وتنفيذه يشكل قرينة ضدها بصدق ما جاء في عريضة الدعوى، وما يسير عليه العمل في مجلس الدولة السوري أن تكليف الإدارة بإبراز ما في حوزتها من وثائق ومستندات منتجة في الدعوى لا يتم إلا بعد أن تتقدم الإدارة بدفعها ويكون في وقت متأخر².

وفي الأحوال جميعها نجد أن المشرع السوري وحتى القضاء الإداري كان غير واضح في موقفه حيال امتناع الإدارة عن تقديم ما في حوزتها من مستندات، وفي هذا الصدد يرى الباحث ضرورة وجود نص واضح يلزم الإدارة باعتبارها مدعى عليه غالباً في الدعوى الإدارية بأن تقدم المستندات والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى والتي تكون في حوزتها، وهذا لا يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فالقاضي لا يحل محل الإدارة ولا يباشر عملها، وإنما يقوم بدوره الفعال في الرقابة على مشروعية ما تقوم به من أعمال وتصرفات، وهذا في حد ذاته يحقق مصلحة عامة، ويخدم بالتالي فكرة النظام العام ككل، وفي حال كان هناك مستندات سرية تقتضي عدم الاطلاع عليها؛ كالأسرار العسكرية عندها يمكننا التسليم فقط بحق الإدارة بالامتناع عن الامتثال لطلب القاضي الإداري.

2- الأمر بإجراء تحقيق إداري:

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية س19 ص. 149 في 7 ديسمبر سنة 1977م، ينظر: رسلان، زكريا، مرجع سابق، ص319.

2 رسلان، زكريا، مرجع سابق، ص334.

من الوسائل الرئيسية التي يستعين بها القاضي الإداري عند سعيه للفصل في الدعوى الإدارية، والوصول إلى الحقيقة هو الأمر بإجراء تحقيق إداري، وقد نص على هذه الوسيلة قانون مجلس الدولة السوري في المادة 38 والتي جاء فيها: "1- إذا ارتأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق بأمرته بنفسها، أو من تتدبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين، 2- على الجهة العامة التي يجري فيها التحقيق تقديم كل أنواع الدعم اللازم لتسهيل عملية التحقيق في المكان المحدد من قبل المحكمة".

ووفقاً لنص المادة السابق؛ فإن التجاء المحكمة إلى إجراء تحقيق إداري بصدد الدعوى المنظورة أمامها هو أمر متروك لسلطتها التقديرية، فإذا طالبها الخصم في الدعوى بإجراء تحقيق يكون لها تقدير إجابة هذا الطلب أو رفضه، إذا رأت انعدام أهميته من دون أن يعد ذلك إخلالاً بحق الدفاع¹.

ووفقاً لنص المادة 38 السابق ذكرها فإن التحقيق إما أن يجري من قبل المحكمة نفسها، ويكون بحضور كامل هيئة المحكمة وبنسبة علنية؛ ضماناً لصحة الإجراءات كي لا تكون عرضة للطعن بها، ويتم إجراء التحقيق هنا وفقاً للقواعد العامة، وذلك لتأمين المعلومات والبيانات الضرورية لاستجلاء الحقيقة، فمصلحة المحكمة وفكرة النظام العام في إطار الدعوى الإدارية تهدف إلى إحقاق الحق وكشف أي مخالفة لمبدأ المشروعية بحسبان أن الدعوى الإدارية هي وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة².

ويمكن أن يتم التحقيق من قبل أحد أعضاء المحكمة الذي تتدبه لذلك، وقد يكون العضو المنتدب هو مفوض الدولة، والقاضي المنتدب لا يلزم في إجراءات التحقيق بشكليات معينة، ولكن لا بد من تنظيم ضبط بما يعاينه من وثائق ومستندات وما يحققه؛ لكي تستند إليه المحكمة في الحكم، فالقضاء الإداري هو قضاء وثائق، وضبط القاضي المنتدب يعد وسيلة للإثبات، وأثناء التحقيق تقوم المحكمة بتأجيل موعد الجلسة إلى موعد جديد

1 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات في الدعوى الإدارية، ص 53.

2 الحلاق، محمد جمعة يوسف، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 241.

حيث يسلم الملف إلى القاضي المنتدب، وتتوقف الدعوى إلى حين إتمامه لمهمته وانتهاء التحقيق الذي يقوم بإجرائه¹.

ويلجأ القضاء الإداري إلى هذه الوسيلة عادةً؛ للتحقق من أصول المستندات والوثائق الإدارية، أو أصول بعض القوانين والقرارات، أو للتحقق من توقيعتها من قبل السلطة المختصة، إذ ينتقل القاضي المنتدب لإجراء التحقيق إلى الجهة الإدارية للاطلاع على الوثائق والمستندات المنتجة في الدعوى، ويكون ذلك غالباً في حال تعذر إيداع هذه المستندات من قبل الإدارة في ملف الدعوى².

ثانياً: وسائل الإثبات التحقيقية

يستعين القاضي الإداري وهو بصدد النظر في الدعوى الإدارية وتهيتها للفصل فيها بوسائل الإثبات المتاحة قانوناً، إذ له، إضافة إلى الاستعانة بوسائل الإثبات الإجرائية التي سبق لنا بحثها، أن يستعين بوسائل إثبات أخرى؛ لتحقيق الدعوى الإدارية، وهذه الوسائل تتطوي على أدلة إثبات مقبولة أمامه وتتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الدولة في كل من سورية ومصر وحتى فرنسا لم ينظم وسائل الإثبات التحقيقية التي يمكن للقاضي الإداري أن يستعين بها، وإن كان قد أشار إلى إمكانية الالتجاء إليها في سبيل استكمال جوانب الدعوى الإدارية وتقصي الحقيقة من دون أن يقوم ببيانها بشكل مفصل³، وهذه الوسائل قد تم النص عليها في قانون البينات السوري، بحيث يكون القاضي الإداري وهو بصدد اللجوء إلى هذه الوسائل التحقيقية لإثبات وتحقيق الدعوى الإدارية مقيداً بلزوم أن يصدر قراراً إعدادياً سابقاً للفصل في الموضوع يبين فيه وسائل الإثبات التي سوف يتبعها⁴.

1 الخاني، عبد الإله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 355-356.

2 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 354-353.

3 ينظر: نص المواد (29، 38) من قانون مجلس الدولة السوري تقابلها المواد (27، 32) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

4 رسلان، زكريا، مرجع سابق، ص 338.

بناءً على ذلك، سوف نبين هذه الوسائل التحقيقية للإثبات المعمول بها أمام القضاء الإداري، والتي تتمثل في:

1- الدليل الكتابي (الكتابة):

تعد الكتابة من أهم طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء، ولا نجد خلافاً في الفقه أو القضاء على ذلك، إذ تكمن أهمية هذه الوسيلة للإثبات من الناحية العملية في ضمان حقوق الأفراد؛ كونها دليل يمكن إعداده مسبقاً؛ أي عند قيام التصرف القانوني وقبل حدوث النزاع محل الدعوى¹، وما يزيد من أهمية هذه الوسيلة في الإثبات أن مباشرة الإدارة لأنشطتها وتعاملها مع الأفراد وتنظيم العمل فيها يتم عن طريق الكتابة، لذلك تأخذ هذه الوسيلة مكانة هامة بين وسائل الإثبات.

وينصب الإثبات بالكتابة على الأوراق الإدارية التي تنطوي على وقائع تتصل بنشاط الإدارة؛ كالقرارات والعقود الإدارية أو بالعاملين بها؛ مثل الأحكام الإدارية والأوراق المرفقة بملف خدمة الموظف والخاصة بتعيينه وترقيته ومعاشاته، وغيرها من الأوراق المتعلقة بمركزه الوظيفي، وكذلك التقارير الكتابية والمراسلات والتقارير الإدارية².

وتعد الورقة الإدارية من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس، والأصل فيها الصحة، والطعن في موضوعها مقبول عند قيام الدليل³.

وتشمل الأوراق التي تعد محلاً للإثبات أمام القضاء الإداري: الأوراق الرسمية؛ وهي التي يحررها موظف عام مختص وفقاً لصلاحياته المحددة قانوناً، إضافة إلى المحاضر الإدارية التي ينظمها موظف عام ليثبت فيها

1 زهور، شتيوي، الإثبات في الدعاوى الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2014م، ص14.

2 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص368.

3 حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، جلسة 1970/6/16م سنة 24 قضائية، ص349، ينظر: زريق، برهان، مبادئ إجراءات القضاء الإداري، ص388.

وقائع معينة، وكذلك يعتد بالأوراق العرفية بوصفها وسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، والأوراق العرفية؛ هي التي يحررها أشخاص عاديون ومثالها المستندات المعدة للإثبات أو حتى الرسائل¹.

2- الخبرة:

تعد الخبرة من وسائل الإثبات الهامة والشائعة أمام القضاء عموماً، ومن المبادئ الثابتة أن مجلس الدولة يستطيع أن يلجأ إلى خبرة أصحاب الاختصاص؛ لتحديد العناصر الفنية التي لا يستطيع أن يفصل فيها مباشرة، والتي يتوقف على معرفتها الفصل في المنازعة الإدارية ذاتها²، وتقوم الخبرة على استشارة القاضي أو المحقق لأصحاب الاختصاص، وذلك لتقدير مسائل فنية تتطلب دراية ومعرفة علمية في اختصاص معين لا تتوافر لدى عضو الهيئة القضائية.

والمرجع في قانون مجلس الدولة السوري، وكذلك نظيره المصري لم ينظم المسائل المتعلقة بإجراء الخبرة أمام القضاء الإداري، لذلك جرت محاكم القضاء الإداري إلى تطبيق النصوص المدنية التي تنظم إجراء الخبرة. وتعد الخبرة وسيلة هامة لإثبات الدعوى الإدارية وتهيئتها للفصل فيها، فكثيراً ما تعرض على القاضي الإداري وهو في صدد النظر في الدعوى مسائل فنية هامة ومرتبطة بموضوع النزاع ما يدفعه إلى اللجوء لإجراء والاستعانة برأي أصحاب الاختصاص باعتبار أن المسائل الفنية تحتاج إلى دراية علمية متخصصة لا تتوافر لدى أعضاء هيئة المحكمة.

ويعد القرار الذي يصدره القاضي باللجوء إلى الخبرة من القرارات السابقة على الفصل في موضوع الدعوى، ويعود إلى المحكمة أن تصدره عند تقديم الدعوى، أو بعد مباشرة النظر فيها، إذ يعود للمحكمة تقدير مدى ملائمة اللجوء إلى الخبرة، فالقاضي الإداري غير ملزم بإجراء الخبرة في حال تقديم طلب من أطراف الدعوى، وإنما له أن يقدر ذلك فيقوم بالإجابة عن هذا الطلب أو رفضه، فالمحكمة أن تأمر بإجراء الخبرة من تلقاء نفسها،

1 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 369.

2 الأحمد، نجم، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 144.

وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "للمحكمة سلطة تقديرية في لزوم أو عدم لزوم ندب خبير من دون معقب عليها في ذلك، فهي الخبير الأعلى في الدعوى، ولها أن تكون عقيدتها من أوراق ومستندات الدعوى"¹.

3- المعاينة:

تعد المعاينة إحدى وسائل الإثبات التي يستعين بها القاضي الإداري، وهي من وسائل الإثبات الموضوعية التي لا تعتمد على العناصر الشخصية، وإنما تعتمد على الواقع الموجود فعلاً، ويهدف القاضي من خلالها إلى الحصول على معلومات جوهرية تتعلق بالوقائع المتنازع عليها في مكانها².

ويلجأ القاضي إلى هذه الوسيلة؛ لتحقيق الدعوى الإدارية من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب الخصوم، وفيها تنتقل المحكمة بكامل هيئتها، أو ينتقل من تنتدبه لذلك من أعضائها، أو مفوض الدولة لإجراء المعاينة؛ وذلك للتحقق من بعض الوقائع المادية المتنازع عليها، وعند إجراء المعاينة يتم تحرير محضر بذلك يتضمن جميع ما تم اتخاذه من إجراءات وتحقيقات وملاحظات، ويتم إيداعها في ملف الدعوى وإلا كانت المعاينة باطلة لا يعتد بها بوصفها وسيلة إثبات³.

4- الشهادة:

الشهادة هي وسيلة وسائل إثبات أو تحقيق الدعوى الإدارية، وتعتمد هذه الوسيلة على شخصية الشاهد وأحاسيسه ومعتقداته⁴، وقد عرف الفقه الشهادة بأنها "تعبير الشاهد المقبولة شهادته عن مضمون ما رآه أو سمعه أو أدركه بحاسة من حواسه بشأن الواقعة محل الإثبات، أو ملابساتها أمام مجلس القضاء"⁵.

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (4529) لسنة (35) قضائية جلسة 1990/11/17م.

2 مقيمي، ريمه، الإثبات في النزاع الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، 2020م، ص 247.

3 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 400.

4 وصفي، كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 338.

5 مقيمي، ريمه، الإثبات بشهادة الشهود في النزاع الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، مج 34، ع 1، 2020م، ص 1254-1255.

وقد جاء قانون مجلس الدولة السوري، وكذلك نظيره المصري، خالياً من تنظيم الشهادة بوصفها وسيلة لإثبات الدعوى الإدارية، كما هو حال غيرها من وسائل الإثبات الأخرى، وقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن "شؤون الإدارات العامة لا تقوم على آراء شفوية غير مستندة إلى وثائق خطية"¹، وفي اجتهاد آخر للمحكمة الإدارية العليا السورية أكدت فيه أنه "لا يؤخذ إلا بالبينة الرسمية في مجال إثبات التزامات الدولة قبل الأفراد، وأن إثبات استناد المدعي على البينة الشخصية لإثبات إصابة العمل من دون تنظيم ضبط شرطة يجعل دعواه مفقورة إلى وسيلة الإثبات التي تدعمها"².

وبذلك فإن البينة الشخصية (الشهادة) لا تأخذ مكانة هامة في الإثبات في مجال الدعوى الإدارية، خلافاً لما هو الحال عليه في الدعوى المدنية؛ وذلك لما يسود المرافعات الإدارية من صيغة كتابية، إضافة إلى أن طبيعة المنازعة الإدارية الابتعاد عن الشهادة والاعتماد على الوسائل الكتابية للإثبات.

وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على عدم اللجوء إلى الشهادة بوصفها وسيلة إثبات إذا كانت المنازعة تعرض أمامه كقاضي أول وآخر درجة، ولكن يمكن للمحاكم الإقليمية بحكم النصوص المنظمة لقواعد الإجراءات الخاصة بها أن تأمر بإجراء التحقيق اللازم في المنازعة؛ لسماع الشهود ويتم عرض أقوال الشهود في محضر مكتوب أمام المحكمة³.

والشهادة وإن كانت وسيلة نادرة، ولا تتمتع بأهمية كبيرة أمام القضاء الإداري، إلا أن مجلس الدولة أثناء تحقيق الدعوى قد يلجأ إليها، ويسمع أقوال الشهود عند التحقق من واقعة معينة، فسماع الشهود قد يكون مفيداً في حال فقدان بعض المستندات الهامة في الدعوى، كذلك يمكن اللجوء إلى الشهادة لإثبات إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة في حال وجود وقائع مادية تمت خلافاً للقانون، وانحرفت السلطة الإدارية عن المصلحة العامة بشأنها من دون أن يتم إثبات ذلك في محاضر أو وثائق رسمية، عندها يكون للشهادة حيز هام في الإثبات، ويتم

1 حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1975/482/336، ينظر: رسلان، زكريا، مرجع سابق، ص344.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 57 في الطعن 889 لعام 2001م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا السورية في الأعوام 2001 إلى 2004م، ص111-112.

3 الأحمد، نجم، القانون الإداري 3، ص141.

الرجوع بشأن إجراءات سماع الشهود إلى النصوص المدنية، بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية كما هو حال وسائل الإثبات الأخرى.

5- الاستجواب:

يعد الاستجواب وسيلة من وسائل التحقيق التي يستعين القاضي الإداري بها، إذ يطلب القاضي عن طريق الاستجواب من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب أحد أطراف الدعوى من المستجوب الرد على أسئلة معينة، إذ تكشف إجابته عنها وجه الحقيقة في الدعوى¹، ويهدف الاستجواب في حقيقة الأمر إلى استدراج الخصم إلى الإقرار بواقعة معينة أو تصرف معين.

وقد ثار جدلٌ فقهيٌّ على مدى جواز استجواب رجال الإدارة من قبل القضاء الإداري، ولاسيما مع ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وما يقضيه ذلك من عدم جواز توجيه أوامر للإدارة، لذلك نجد جانباً من الفقه يذهب إلى أن القاضي الإداري لا يملك سلطة استجواب الإدارة، وإنما له فقط الحق في طلب الإيضاحات والتفسيرات من دون أن تكون الإدارة ملزمة بالرد، إلا أن عدم ردها يعد قرينة ضدها، وقد جرى الأمر في سورية على جواز طرح الأسئلة على الإدارة والاستفسار عن النقاط الغامضة في الدعوى، وعند امتناعها يعد ذلك اعترافاً بما يدعيه خصمها، ولكن يجري طرح الأسئلة من دون تحليف اليمين القانوني احتراماً لمبدأ فصل السلطات ولما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة²، وقد أجازت المادة 29 من قانون مجلس الدولة السوري لمفوض الدولة استدعاء ذوي الشأن والاتصال بالجهات العامة، وقد أشرنا إلى ذلك مسبقاً، وكذلك المادة 32 أجازت لرئيس المحكمة أن يطلب إلى أطراف الدعوى ما يراه لازماً من إيضاحات.

1 رسلان، زكريا، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 345.

2 الحلاق، محمد يوسف جمعة، مرجع سابق، ص 256-257.

6- اليمين والإقرار:

يعد اليمين والإقرار من الوسائل التي تعفي في حقيقة الأمر من الإثبات، ولها دور هام في حسم المنازعات القضائية عموماً.

أ. اليمين:

ويقسم **اليمين** بحسب القانون إلى نوعين؛ هما اليمين الحاسمة واليمين المتممة، فأما اليمين الحاسمة فقد سمّيت بذلك؛ لكونها تحسم النزاع، حيث يوجهها الخصم إلى الطرف الآخر في الدعوى، فإذا حلفها حكم له وإذا نكل عنها خسر دعواه، ويجوز لمن وجهت له اليمين أن يردّها على خصمه وفقاً للأحوال التي حددها القانون؛ أما اليمين المتممة فهي التي يقوم بتوجيهها القاضي لاستكمال قناعته، ويوجهها من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب من أحد أطراف الدعوى، واليمين المتممة لا تحسم النزاع، ولا يتقيد القاضي بنتيجتها، وإنما هي وسيلة تحقيقية لاستكمال قناعة القاضي وتفصي الحقيقة.

ولا يمكن القاضي الإداري أن يلجأ أبداً إلى اليمين الحاسمة بوصفها وسيلة للإثبات، إذ إن النظام العام والأسباب المتعلقة به تحول من دون توجيه اليمين الحاسمة أمام القضاء الإداري؛ وذلك لكون نتائج هذه اليمين يتنافى مع طبيعة وخصوصية المحاكمات الإدارية، فمن غير المنطقي أن يتحدد مصير المصالح التي تدور حولها المنازعات الإدارية استناداً إلى اليمين الحاسمة¹، وحجة ذلك أن القاضي لا يأخذ إلا بوسائل الإثبات التي تتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية والاعتبارات التي تؤدي إلى استبعاد اليمين الحاسمة تؤدي إلى استبعاد توجيه اليمين المتممة إلى ممثل الإدارة مع جواز توجيهها للخصوم، ويعود تقدير هذا الأمر للقاضي الإداري، والحال كذلك لا يمكن الاتفاق بين الخصوم على القيام بتوجيه اليمين، أو التنازل عن توجيهها، فهي إذن من النظام العام.

1 الأحمد، نجم، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 143.

ب. الإقرار:

يعد الإقرار، أو كما يسمى الاعتراف على النفس، من أدلة الإثبات المطلقة والتي تطبق بكثرة أمام القضاء المدني والجزائي، وحتى أمام القضاء الإداري، فإن هذه الوسيلة يؤخذ بها ويتم الرجوع بشأنها إلى القواعد العامة المقررة في قانون البينات السوري، ويعرف الإقرار بأنه "تسليم شخص عن قصد بأثر قانوني يسري عليه، أو بالواقعة القانونية التي يترتب عليها الأثر في مواجهته"¹، وقد تناول المشرع السوري في قانون البينات تعريف الإقرار وبيان أنواعه، فعرف الإقرار بأنه "إخبار الخصم أمام المحكمة بحق عليه لآخر"².

والإقرار قد يكون قضائياً، حيث يصدر عن الخصم، أو من ينوب عنه نيابة، ولاسيما بواقعة قانونية مدعى بها أمام القضاء، ويكون ذلك أثناء سير الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة، وقد يكون الإقرار غير قضائي، إذ يقع في غير مجلس الحكم، أو يقع في مجلس الحكم، ولكن في غير الدعوى التي أقيمت بالواقعة المقر بها³.

والإقرار بمعناه السابق يجعل الواقعة التي أقر الخصم بحصولها ثابتة عليه، ما يؤدي إلى إعفاء الخصم المدعي بها من الإثبات، ولا يصح الرجوع عن الإقرار إذ إن المقر يلزم بإقراره⁴.

والقاضي الإداري يعتمد في كثير من الأحيان على الإقرار في إصدار حكمه، إلا أن قوته ليست مطلقة، كما هو الحال في الدعاوى المدنية، لذلك يترك للقاضي تقدير نطاقه وأثره طبقاً للظروف والأوضاع القانونية التي تسود روابط القانون العام⁵، ولكن هل يمكن استنتاج وجود إقرار من خلال الدفع والطلبات التي يقدمها الخصوم؛ أي هل ما يعده الخصم إقراراً باعتماد على دفع الخصم الآخر؟، في رأينا أن الإقرار يجب أن تتوافر فيه الإرادة الحقيقية في التعبير عن قبول معين.

1 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 418.

2 ينظر: نص المادة 94 من قانون البينات السوري رقم 359 لعام 1947م.

3 ينظر: المواد 94-95 من قانون البينات السوري رقم 359 لعام 1947م.

4 ينظر: نص المادة 99 من قانون البينات السوري رقم 359 لعام 1947م.

5 عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات، الكتاب السادس الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص 119.

والإقرار قد يتم تقديمه شفويًا في الجلسة وعندها يتم إثبات حصوله في محضر الجلسة، وقد يقدم في مذكرات أو من خلال مستندات مودعة في الملف وهو الغالب؛ نتيجة للصبغة الكتابية التي تسود المرافعات الإدارية، وبالنسبة للإدارة عندما يصدر الإقرار منها يجب أن يصدر بالشكل القانوني السليم؛ أي عن ممثل الجهة الإدارية أمام القضاء فليس كل موظف يصح منه الإقرار، ومن جانب آخر إقرار الإدارة بوضع مخالف للقانون لا يعتد به، ولا يمنع من إنزال حكم القانون وطرح الإقرار المخالف جانباً¹.

وبذلك نكون من خلال ما تقدم قد بينا أهم وسائل الإثبات التي يلجأ إليها القاضي الإداري في سبيل بحثه عن الحقيقة، ولاحظنا أن معظم هذه الوسائل تخضع لسلطة القاضي التقديرية، فالإثبات والتحقيق في الدعوى الإدارية هو الذي يبرز الدور الإيجابي للقاضي الإداري، والذي من دونه سوف تبقى العدالة ناقصة، لذلك نستطيع أن نقول إن دور القاضي الإداري، في سبيل تحقيق الدعوى الإدارية، واستخدامه لوسائل الإثبات المقررة قانوناً بما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية، يعد متعلقاً بالنظام العام، ولا يمكننا تصور الفصل في الدعوى مباشرة من دون المرور بمرحلة التحقيق والإثبات، فهي مرحلة جوهرية من مراحل سير الدعوى الإدارية.

ولعل ما قمنا بعرضه حول الوسائل التي يتيحها القانون للإثبات يدل دلالة واضحة بأنها وسائل هامة سوف يبنى عليها الحكم، والفصل لمصلحة أحد الأطراف، وهي بالتالي من أشد الأمور المتعلقة بالنظام العام، فلا يجوز الخروج عليها أو الاتفاق على خلاف مضمونها أو التنازل عنها، ويبقى السؤال ما أهمية الحكم الذي يفصل في الدعوى، وما مدى تعلقه بالنظام العام؟!، وهذا ما سوف نتعرض له في المبحث الثاني وفق الآتي.

1 العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 420.

المبحث الثاني

علاقة إصدار الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه بالنظام العام

كل دعوى ترفع أمام القضاء (العادي أو الإداري) لابد أن تنتهي بحكم قضائي، أيّاً كان مضمونه أو صيغته، ويعد الحكم القضائي النهاية الطبيعية للمنازعة القضائية؛ أي أن القاضي ملزم بالنظر والفصل في أي دعوى تُرفع إليه، لذلك من الهامّ دراسة المراحل الإجرائية (الأصول) التي يمر بها الحكم القضائي في الدعوى الإدارية، مع بيان علاقة إجراءات الحكم بفكرة النظام العام، فالبحث في موضوع الحكم في الدعوى يقودنا إلى ضرورة الحديث عن آثار الحكم القضائي الإداري ومدى ارتباط ذلك بفكرة النظام العام.

وبناءً على ما سبق سوف نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين؛ خصصنا المطلب الأول لبيان علاقة إجراءات إصدار الحكم في الدعوى الإدارية بالنظام العام، بينما خصصنا المطلب الثاني للحديث عن مدى ارتباط آثار الحكم القضائي الإداري بالنظام العام.

المطلب الأول

علاقة إجراءات إصدار الحكم في الدعوى الإدارية بالنظام العام

تلتزم الجهة القضائية الفصل في الدعوى المرفوعة أمامها، وفقاً لما هو مقرر قانوناً، إذ إن صدور الحكم القضائي الإداري الفاصل في المنازعة الإدارية يتطلب اتباع مجموعة من الإجراءات التي قررها المشرع لضمان سلامة الحكم في الدعوى، وترتبط هذه الإجراءات بشكل أو بآخر بفكرة النظام العام؛ كونها وُضعت أساساً لتحقيق المصلحة العامة وتكريس العدالة، وتتطلب دراسة هذا الموضوع بداية التعرف على مفهوم الحكم القضائي الإداري، ومن ثم الانتقال للحديث عن الإجراءات المتبعة لصدور الحكم، ولأجل ذلك سيتم تقسيم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين؛ نتناول في الفرع الأول ماهية الحكم القضائي الإداري، ونتناول في الفرع الثاني بيان علاقة الأصول الإجرائية للحكم القضائي الإداري بالنظام العام.

الفرع الأول

ماهية الحكم القضائي الإداري

لتحديد ماهية الحكم القضائي الإداري لابد من بيان مفهوم الحكم القضائي ومقوماته، ومن ثم التعرف على أنواع أو تقسيمات الأحكام القضائية الإدارية.

أولاً- مفهوم الحكم القضائي الإداري ومقوماته:

الحكم القضائي الإداري الذي يصدر عن جهات القضاء الإداري للفصل في منازعة إدارية لا يختلف من حيث تعريفه عن الحكم القضائي الصادر عن القضاء العادي.

ويُعرف الحكم القضائي بصفة عامة بأنه "قرار تصدره جهة مُشكّلة وفقاً للقانون، للفصل فيما يعرض عليها من منازعات، وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً بحكم ينهي الخصومة، إذ تستنفذ المحكمة ولايتها بإصداره"¹، ويعرف الحكم القضائي بصيغة أخرى بأنه "القرار الصادر عن محكمة مشكلة تشكياً صحيحاً، ومختصة في خصومة رفعت إليها وفق قواعد الأصول سواءً أكان صادراً في موضوع الخصومة، أم في شق منه، أو في مسألة متفرعة عنه"².

ومن خلال التعاريف السابقة للحكم القضائي يمكن لنا أن نستخلص مقومات هذا الحكم، والتي لا بد من توافرها للقول بوجود حكم قضائي فاصل في موضوع المنازعة، وهذه الأركان تتمثل بالآتي:

1- أن يصدر الحكم عن محكمة قضائية:

الحكم القضائي هو عبارة عن قرار صادر عن محكمة قضائية، والأحكام القضائية الإدارية تصدر، بوصفها قاعدة عامة، عن محاكم القضاء الإداري، وقد تم تنظيم القضاء الإداري في كل من سورية ومصر بالقانون رقم 55 لعام 1959م الصادر إبان الوحدة بين سورية ومصر، والذي تم تعديله في مصر بالقانون رقم 47 لعام 1972م، وفي سورية صدر القانون رقم 32 لعام 2019م الناظم لعمل مجلس الدولة بصفته هيئة قضائية مستقلة ملغياً بصدوره قانون مجلس الدولة السوري السابق، وقد سبق أن أشرنا من خلال بحثنا إلى اختصاصات المحاكم التي يتشكل منها القسم القضائي لمجلس الدولة³.

أما في فرنسا فإن القضاء الإداري يتمثل بمجلس الدولة، ومجالس الأقاليم، إذ أصبح هذا المجلس يملك الاختصاص القضائي المفوض منذ صدور قانون 24 أيار لعام 1872م، والذي أنهى مرحلة القضاء المقيّد فأصبحت أحكامه نافذة بذاتها من دون الحاجة إلى تصديق من أي جهة أو سلطة أخرى⁴.

1 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 285.

2 أبو العيال، أيمن، أصول المحاكمات المدنية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2010م، ص 13/2.

3 ينظر: المواد 13-14-16-41 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.

4 WALNE M, Le Contrôle juridictionnel de L'administration, paris, 1950, p.30

وبناءً على ما سبق لابد من صدور الحكم القضائي الإداري عن المحكمة المختصة التي منحها المشرع صلاحية النظر في المنازعة الإدارية، ولكن هناك سؤال يطرح نفسه هنا بالنسبة إلى الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي هل تعد القرارات الصادرة عنها أحكاماً قضائية؟

إن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي؛ مثل اللجان المشكلة في القوانين الضريبية؛ كلجنة إعادة النظر في قرارات اللجان الابتدائية؛ وكذلك اللجان المحدثة بموجب قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983م هي جهات إدارية من حيث الشكل، ولكنها منحت اختصاصاً قضائياً¹، وقد جاء نص المادة 11 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م ليحسم الخلاف حول طبيعة القرارات الصادرة عن هذه اللجان بعدها قرارات إدارية يمكن الطعن بها بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري، وبالتالي فإنها لا تعد أحكاماً قضائية.

إلا أنه في السياق نفسه نجد أن قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006م نص على أن قرارات مجلس التأديب تخضع للطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة²، ونصت المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أنه "تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بأحكام مجالس تأديب الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة التي لم يحدد لها مرجع طعن آخر أو التي نصت القوانين الخاصة أن تكون المحكمة الإدارية العليا مرجعاً للطعن بها وفقاً للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها"، وبذلك نجد أن قرارات مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية كما هو واضح من نص قانون تنظيم الجامعات وقانون مجلس الدولة تعد بمنزلة الأحكام القضائية، وتخضع للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا شأنها شأن الأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية، وذلك على الرغم من أن هذا المجلس ليس مشكلاً تشكياً قضائياً صرفاً³.

1 نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، مرجع سابق، ص 224.

2 ينظر: نص المادة 108 الفقرة (أ-ب-ج) من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006م.

3 نصت المادة 107 من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006م على أنه "تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير من: 1- مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة، 2- رئيساً مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة عضواً، 3- أحد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها عضواً، 4- أستاذ يسميه مجلس الجامعة عضواً، 5- ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة عضواً".

ومن وجهة نظرنا كان من الأفضل عدم إضفاء صفة الحكم القضائي على قرارات مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية، وعدها قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء؛ وذلك ضماناً لحقوق ذوي الشأن كون القضاء الإداري أقر على صون حقوقهم وإنصافهم، أو بأقل تقدير أن يقوم المشرع بإلحاق هذا المجلس بالقسم القضائي لمجلس الدولة وجعل تشكيله تشكيلاً قضائياً صرفاً، ولا سيما أن قصد المشرع في قانون مجلس الدولة قد انصرف صراحة إلى إدخال المحاكم المسلكية في التشكيل القضائي لمجلس الدولة، وأعاد تشكيلها وفقاً لذلك، وبالتالي كان بالإمكان إلحاق مجالس التأديب في هذا التشكيل القضائي، وتشكيلها قضائياً بما يتفق مع ذلك.

2- أن يصدر الحكم عن هيئة قضائية مختصة ومشكلة تشكيلاً صحيحاً وفق القانون:

يعد صدور الحكم عن هيئة قضائية تملك ولاية القضاء ومشكلة وفقاً للقانون من الأركان الجوهرية لصحة الحكم، وإلا كان الحكم القضائي معدوماً؛ لفقدانه ركناً من أركانه وجوده¹، إذ إن المبادئ التي استقر عليها الفقه والاجتهاد القضائي أن الانعدام هو فقدان الحكم القضائي ركناً من أركانه وجوده كصدوره من قاضيين بدلاً من ثلاثة قضاة، أو صدوره من دون توقيع المحكمة عليه، أو صدوره من شخص زالت عنه ولاية القضاء، أو اشتراك أحد قضاة المحكمة التي نظر المنازعة في مرحلتها الأولى وقضت فيه موضوعاً في الحكم الصادر في الدرجة الثانية فيها، أو صدوره على شخص متوفي قبل رفع الدعوى².

وفي ذات السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم سابق لها إلى عدم جواز اشتراك مفوض الدولة الذي قام بتحضير الدعوى وتقديم رأيه القانون في إصدار الحكم بصفته عضواً في هيئة الحكم، إذ إن ذلك من شأنه أن يجعل الحكم كأنه صادر عن قاضيين اثنين بدلاً من ثلاثة ويهوي به إلى درجة الانعدام³.

1 تجدر الإشارة إلى أن المشرع السوري عد حكم المحكمين حكماً، على الرغم من أنه صادر من أشخاص ليس لهم ولاية القضاء، وبصدور قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، وأصبح حكم التحكيم مبرماً لا يقبل الطعن إلا أنه أجاز إقامة دعوى بطلان حكم التحكيم وحددت المادة 15 من القانون حالات قبول هذه الدعوى.

2 ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/ع/314) لعام 2020م في الطعن رقم (2174) لعام 2020م، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - الجزء الأول، 2022م، ص 275.

3 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (144) في الطعن رقم 612/ لعام 2004م، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام 2001-2004م، ص 70.

ونجد من خلال مراجعتنا لأحكام قانون مجلس الدولة السوري والمصري أن تشكيل المحكمة يعد من المسائل الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، لذلك فقد حرص المشرع على إيراد النصوص المتعلقة بها في صلب قواعد أمر ما يقضي بضرورة الالتزام بها وعدم مخالفتها، وإلا كان الحكم منعماً¹.

3- أن يصدر الحكم القضائي عن المحكمة في خصومة رفعت إليها وفق الأصول:

لابد من أن يكون الحكم القضائي صادراً عن المحكمة بخصوص خصومة رفعت إليها وفقاً للقواعد الأصول النافذة. وهذا يعد ركناً من أركان الحكم القضائي، فإذا شاب هذا الركن عيب أعدمه وجعل الخصومة لم تنشأ أصلاً، وبالتالي أصبح الحكم معدوماً، ومن أمثلة هذه الحالة صدور الحكم على شخص توفي قبل رفع الدعوى أو لم يتم تبليغه بصحيفة الدعوى².

ولابد أن نشير إلى أن الفقه العربي قد حصر مفهوم الحكم القضائي بوجود خصومة، وهذا ما هو واضح من خلال حديثنا عن تعريف الحكم القضائي، وذلك خلافاً لما ذهب إليه الفقه الفرنسي الذي أكد اصطلاح الحكم في القانون الفرنسي يشمل كل ما يصدر عن القضاء، سواء صدر في منازعة أم في غيرها؛ كالحكم الولائي، أو الاتفاقي، أو الحكم في مسألة عارضة، أو الأحكام الوقتية والتمهيدية³.

أما في سورية فقد أطلق المشرع السوري في قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016 لفظ "الحكم" على كل الأحكام الصادرة في خصومة، من دون الأوامر التي تصدر بموجب السلطة الولائية للمحاكم، ويتم التمييز بين الأحكام من خلال الصفة التي يعطيها المشرع للحكم، كورود لفظ ("الأحكام الوقتية")، "الأحكام بوقف الدعوى"، "الأحكام الصادرة في المواد المستعجلة"⁴، والأحكام الصادرة في المواد المستعجلة هي أحكام وقتية لا تفصل بأصل الحق؛ مثل وقف تنفيذ القرار الإداري مثلاً، أو الحجز الاحتياطي فهي وإن كانت واجبة

1 ينظر: المواد (4-5) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م، تقابلها المواد (4-5-6) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 48 لعام 1972م.

2 عليا، إيهاب، طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2020م، ص44.

3 Blery (C.), L'efficacité substantielle des jugements civils, LGDJ. - Collection : Thèses, 03/2000, p. 223.

4 ينظر: نص المادة 222 والمادة 227 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.

النفاذ فوراً إلا أنها ليست نهائية، وقانون أصول المحاكمات، كما أشرنا أثناء بحثنا، يطبق على الدعاوى الإدارية، فيما لم يرد بشأنه نص، وبذلك فإن كل الأحكام التي تصدر عن القضاء الإداري تطبق عليها القواعد العامة الوارد النص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية.

4- أن يصدر الحكم القضائي بصيغة مكتوبة:

يجب أن يكون الحكم الصادر عن محاكم القضاء الإداري مكتوباً شأنه في ذلك شأن غيره من الأحكام القضائية، ولا بد أن تتوفر في هذا الحكم مجموعة من البيانات الأساسية لصحته، كأن يكون صادراً باسم الشعب العربي السوري، وأن يحتوي على اسم الهيئة مصدرة الحكم، وأسماء طرفي الدعوى، وموضوع النزاع، إضافة إلى تاريخ صدور الحكم، وتوقيع أعضاء الهيئة الذين اشتركوا في إصدار الحكم¹، وصدور الحكم بهذه الصيغة يعد من المسائل التي تتعلق بالنظام العام، ويترتب على تخلفها انعدام الحكم الصادر في الدعوى، وهو ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا إعلان انعدام الحكم القضائي؛ لعدم توقيع رئيس المحكمة عليه².

وبناءً على ما تقدم نلاحظ أنه لا بد من توافر المقومات السابقة في الحكم القضائي عموماً، تحت طائلة الانعدام في حال فقدان الحكم لأحد هذه الأركان التي تتعلق بمجملها بفكرة النظام العام؛ كونها تخدم المصلحة العامة المتمثلة بتحقيق العدالة، وحسن سير مرفق القضاء.

ثانياً: تصنيفات الأحكام القضائية الإدارية

تقسم الأحكام إلى أنواع وأقسام متعددة، وذلك على أساس التصنيف الذي تقوم عليه، إذ إن هناك تصنيفات متعددة للأحكام القضائية، فقد يتم تصنيف الأحكام أو تقسيمها من حيث موضوعها، وهي بذلك يمكن أن تكون أحكام مدنية أو تجارية أو إدارية، أو من حيث طبيعتها ومضمونها، وتقسم إلى أحكام فاصلة في موضوع النزاع (أصلية)، وأخرى وقتية، أو إجرائية، وقد يتم تصنيف الأحكام أو تقسيمها بحسب قابليتها للطعن وقوتها، إلى

1 أبو العيال، أيمن، أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص14.

2 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/258 في الطعن رقم 329 لعام 2009م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام 2005م حتى عام 2009م، ص59-60.

أحكام قطعية وأحكام غير قطعية، أو أحكام قابلة للطعن وأخرى لا تقبل الطعن بها، وفيما يأتي سنتناول أهم تقسيمات أو تصنيفات الأحكام الإدارية:

1- تصنيف الأحكام من حيث قابليتها للطعن:

تصنف الأحكام من حيث قابليتها للطعن إلى أحكام ابتدائية وانتهازية، وحائزة لقوة الشيء المحكوم به، وباتة أو مبرمة ومنبرمة.

فالأحكام الابتدائية هي التي تصدر عن محاكم الدرجة الأولى، وتقبل الطعن بالاستئناف، بينما الأحكام النهائية هي التي تصدر عن محكمة الاستئناف، أو عن محاكم الدرجة الأولى، ولا تقبل الاستئناف؛ مثال على ذلك قرارات المحاكم الشرعية (486 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري)، ويقصد بالأحكام الحائزة لقوة الشيء المحكوم فيه هي تلك الأحكام التي لا تقبل الاستئناف، وإن كانت تقبل الطعن بالنقض، أو إعادة المحاكمة، وهي طرق الطعن غير العادية¹.

أما الأحكام الباتة أو المبرمة؛ فهي الأحكام التي تصدر غير قابلة لأي طريقة من طرق الطعن، في حين أن الأحكام المنبرمة؛ هي التي تكتسب الدرجة القطعية بتقويت مواعيد الطعن بها، أو بعد رد المحكمة الطعن للطعن المقدم فيه².

إلا أن هذا التصنيف السابق وإن كان يطبق بالنسبة للأحكام الصادرة عن محاكم القضاء العادي، إلا أنه لا يمكن تطبيقه بالنسبة إلى أحكام القضاء الإداري السوري؛ وذلك نظراً لكون الأحكام الصادرة جميعها عن محاكم القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، ومحاكم القضاء الإداري، والمحاكم المسلكية) تكون على درجة واحدة (درجة أولى)، وتقبل الطعن مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا (التي لاتعد محكمة استئناف)³.

1 ولابد لنا من أن نفرق بين قوة الشيء المحكوم فيه، وبين حجية الشيء المحكوم فيه، والتي تثبت بطبيعة الحال للأحكام القطعية.

2 أبو العيال، أيمن، أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص 85.

3 نصت المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أن "تقبل الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا".

وبناء عليه؛ تصنف الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري السوري من حيث مدى قابليتها للطعن إلى أحكام قابلة للطعن؛ كأحكام محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمسلكية، وأحكام باتة غير قابلة للطعن بها؛ كالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا.

2- تصنيف الأحكام من حيث طبيعتها ومضمونها:

تصنف الأحكام من حيث طبيعتها أو مضمونها إلى أحكام موضوعية (أصلية) وأحكام فرعية. فالأحكام الموضوعية (الأصلية) هي التي تنتهي بها الدعوى، بأن تفصل في الطلبات الأصلية المقدمة من الخصوم، فضلاً عن دفعهم الموضوعية، سواءً أكان فصلها إجمالياً للطلبات والدفع الموضوعية المقدمة في الدعوى كلها، أم في جزء منها، وتكتسب هذه الأحكام حجية الشيء المقضي به، وقد تعد عنواناً للحقيقة؛ كالحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه؛ لثبوت عدم مشروعيته.

أما الأحكام الفرعية فهي التي تصدر قبل الفصل في موضوع الدعوى (أثناء سير إجراءات الدعوى)، إذ تفصل في مسائل إجرائية تتعلق بإجراءات الخصومة؛ كالحكم في مسألة الاختصاص، والأحكام الصادرة في إجراءات الإثبات¹، والأحكام الفرعية بهذا المعنى لا تفصل في موضوع النزاع ولا ترفع يد المحكمة عن النظر في الدعوى، والأحكام الفرعية يمكن أن تكون قطعية لا يجوز للمحكمة التراجع عنها، وفي هذه الحالة لا يطعن بها إلا مع الحكم النهائي، ويمكن أن تكون غير قطعية (مؤقتة) لا تلزم المحكمة ويمكنها الرجوع عنها، كما يمكن للخصوم الطعن فيها بصورة مستقلة عن الحكم النهائي؛ كالحكم الصادر بوقف الخصومة²، أو الحكم الصادر بأن الدعوى أصبحت غير ذات موضوع.

3- تصنيف الأحكام من حيث قوتها:

1 درويش، ريم، النظام القانوني لدعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2023م، ص204.

2 ينظر: نص المادة 222 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م التي تنص على أنه "أ. لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا ترفع يد المحكمة عنها إلا مع الطعن في الحكم المنهي للخصومة كلها".

تقسم الأحكام بحسب قوتها إلى أحكام قطعية، وأخرى غير قطعية، ومن المستقر عليه فقهاً واجتهاداً أن الحكم القطعي هو الذي يحسم النزاع في موضوع الدعوى أو في أحد أجزائه، أو في مسألة متفرعة عنه سواءً تعلقت هذه المسألة بالقانون أو بالوقائع¹، وتعد أحكاماً قطعية تلك الأحكام الفاصلة في موضوع الدعوى باعتبارها ترفع يد المحكمة عن النزاع، وتلك الأحكام الإجرائية في مسألة الاختصاص، أو بعدم قبول الدعوى، أو ببطالان لائحة الدعوى، وكل حكم آخر من شأنه أن يقطع النزاع وينهي الخصومة.

أما الأحكام غير القطعية؛ فهي تلك الأحكام التي تصدر في دعوى مستعجلة أو وقتية، ولا تؤدي إلى استنفاد ولاية المحكمة بإصدارها، أو هي التي لا تفصل في موضوع النزاع، وإنما تهدف إلى تنظيم إجراءات التقاضي وتوجيه الدعوى، إذ تؤدي إلى حسم النزاع؛ لذلك هي ترتبط بحسن سير الخصومة وإجراءات الإثبات².

4- تصنيف الأحكام من حيث حضور الخصوم أو غيابهم:

تقسم الأحكام القضائية من حيث حضور الخصوم أو غيابهم إلى أحكام وجاهية (حضورية)، وأخرى غيابية (بمثابة الوجيهة).

فالحكم يوصف بأنه وجاهياً إذا صدر بحضور أطراف الدعوى، بينما يكون الحكم بمثابة الوجيهة إذا حضر المدعي أو المدعى عليه في أي جلسة، وتغيب أي منهما عن الحضور بعدها، عندئذ تجري المحاكمة بحقه بمثابة الوجيهة³.

وبعد أن فرغنا من عرض أهم التصنيفات للأحكام القضائية وركزنا على الطبيعة الخاصة للأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري، فإنه لا بد لنا من تناول العلاقة التي تبين ارتباط الأصول الإجرائية في إصدار الأحكام بفكرة النظام العام، ولاسيما عندما يشوب هذه الإجراءات عيوب قد تصيب الحكم الصادر والأثر المترتب على ذلك.

1 أبو العيال، أيمن، مرجع سابق، ص 101.

2 عليا، إيهاب، طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 67.

3 ينظر: نص المادة 115 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.

الفرع الثاني

علاقة الأصول الإجرائية لإصدار الحكم القضائي بفكرة النظام العام

يتطلب الحكم القضائي الذي يصدر في الدعوى الإدارية المرفوعة أمام محاكم القضاء الإداري اتباع مجموعة من الإجراءات، شأنه شأن غيره من الأحكام القضائية، وهذه الإجراءات يجب اتباعها وتوافرها للقول بوجود حكم قضائي في الدعوى، وبذلك فهي ترتبط كما سوف نرى بفكرة النظام العام، إذ لا يجوز للقاضي الإداري تجاوز هذه الإجراءات، وإلا كان الحكم باطلاً؛ لأن هذه الإجراءات وجدت لتحقيق المصلحة العامة وضمن حسن سير العدالة.

وسوف نتناول وفق الآتي الأصول الإجرائية لصدور الحكم القضائي الإداري، والتي تتمثل أولاً بقفل باب المرافعات، وثانياً بإجراء المداولة، وثالثاً النطق بالحكم.

أولاً: قفل باب المرافعات

بعد أن تتعقد الخصومة، ويحضر الخصوم أمام المحكمة، أو يمكنوا من الحضور على نحو صحيح قانوناً، وبعد أن يتمكن كل منه من تقديم ما يشاء من المستندات ودفع ومذكرات وغيرها من أوجه الدفاع التي من شأنها أن تثبت وجهة نظره، وبعد تمكينه من الاطلاع والرد على ما قدمه خصمه في الدعوى، وبعد أن تناقش المحكمة أطراف الدعوى فيما قدموه وأبدوه¹، وبعد أن يباشر القاضي الإداري الصلاحيات الممنوحة له جميعها؛ لتقصي الحقيقة ويتأكد بأن الدعوى الإدارية المقامة أصبحت جاهزة للفصل فيها، فإن المحكمة تقوم بإقفال باب المرافعات حتى يتسنى لها الحكم في الدعوى.

1 عليا، إيهاب، طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 49.

ويعرف قفل باب المرافعات عموماً بأنه "قرار تصدره المحكمة يتضمن صلاحية الدعوى للفصل فيها بحالتها، بعد تمكين الخصوم من الإدلاء بكل دفاعهم، وإقفال باب المرافعات قد يكون صريحاً، وقد يكون ضمناً¹، كما لو حددت المحكمة جلسة للنطق بالحكم بعد ختام المرافعة.

وقد نصت المادة 135 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه "يقفل باب المرافعات بمجرد انتهاء الخصوم من تقديم دفوعهم".

ومن ثم فإن قفل باب المرافعات لا يتم إلا بعد انتهاء الخصوم من مرافعاتهم وتقديم دفوعهم، وبعد أن تتأكد المحكمة من جاهزية الدعوى للفصل فيها، فتقرر قفل باب المرافعات، وقد جرت العادة لدى المحاكم استعمال عبارة "رفع الأوراق للتدقيق"؛ للدلالة على قفل باب المرافعات، ولكن أياً كانت الصيغة المستعملة فإنه لا يجوز للمحكمة أن تصدر حكمها في الدعوى قبل قفل باب المرافعات تحت طائلة البطلان².

ومن جهة أخرى إن قرار إقفال باب المرافعات لا يُعد حكماً بكل معنى الكلمة، وإنما هو عبارة عن قرار ولائي للمحكمة، تهدف به إلى تهيئة الدعوى للفصل فيها بعد أن مكّنت الخصوم من إبداء أوجه دفاعهم، ومن ثم فإن هذا القرار لا يقيد المحكمة، فهي تملك فتح باب المرافعة من جديد سواء من تلقاء نفسها، أم بناء على طلب من أحد الخصوم في الدعوى في حال حدثت واقعة جديدة، أو ظهرت واقعة غير معلومة وهذا ما أكدته قانون أصول المحاكمات المدنية السوري³، وكما هو واضح فإن المحكمة ليست ملزمة بفتح باب المرافعات في حال تقدم أحد الخصوم بطلب ذلك، وإنما يعود الأمر لسلطانها التقديرية، ولكن على الرغم من ذلك، فإن هناك حالات لا بد للمحكمة من فتح باب المرافعات فيها وتكون سلطتها مقيدة، وتتمثل هذه الحالات في:

1 أبو العيال، أيمن، أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص 31.

2 أنطاكي، رزق الله، أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية، مطبعة الداودي، عربين، 1982م، ص...

3 نصت المادة 137 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م على أنه "إذا حدثت واقعة جديدة أو ظهرت واقعة غير معلومة بعد إقفال باب المرافعة وقبل النطق بالحكم كان للمحكمة أن تقرر ذاتياً أو بناء على طلب أحد الخصوم فتح باب المرافعة وإعادة قيدها في جدول المرافعات".

1- إذا طلب الخصوم ذلك بغرض تدوين ما اتفقوا عليه في محضر المحاكمة (المادة 138 من قانون أصول المحاكمات).

2- تمكين الخصوم من إبداء دفاعهم بالرد على ما يثار في الدعوى بعد حجزها للحكم من دفع جديدة.

3- وفاة أحد قضاة المحكمة، أو فقدان صفته، أو زوال ولايته؛ كالاستقالة، أو الوفاة، أو الرد، والعزل، والنقل بعد تبليغه بالقرار الصادر بذلك، أما ندب القاضي، أو نقله لمحكمة أخرى داخل اختصاص المحكمة الأصلية فلا يفقده صفته¹.

4- حالات زوال الخصومة بنزول المدعي أو الطاعن عن الخصومة برمتها، ولاسيما إذا تضمن ذلك موافقة المدعي عليهم.

ولابد من الإشارة إلى أن فتح باب المرافعات من جديد يوجب على المحكمة أن تحترم مبدأ المواجهة، وذلك بأن تتخذ الإجراءات في مواجهة طرفي الدعوى، كون هذا المبدأ من المبادئ المتعلقة بفكرة النظام العام والتي تعد ضماناً لكفالة حق الدفاع.

وأخيراً نلاحظ من خلال ما سبق أن قفل باب المرافعات يعد إجراءً جوهرياً للحكم في الدعوى، وإغفال هذا الإجراء يترتب بطلان الحكم؛ وذلك لكونه وارد في صلب قاعدة أمر من قواعد قانون أصول المحاكمات المدنية، وبالتالي يتعلق بالنظام العام القضائي الذي لا سلطة للمحكمة أو للأطراف في مخالفته، ومن جانب آخر أكد قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه "وإن قام سبب من أسباب انقطاع الخصومة للمحكمة متى كانت الدعوى مهينة أن تحكم في موضوعها على موجب الأقوال والطلبات الختامية، وأن الدعوى تكون مهينة للحكم متى كان الخصوم قد أبدوا أقوالهم وطلباتهم الختامية في جلسة المرافعة قبل حدوث سبب الانقطاع"².

ثانياً: المداولة

1 أبو العيال، أيمن، أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص33.

2 ينظر: نص المادة 167 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.

بعد الانتهاء من المرافعة وتقرير المحكمة قفل باب المرافعات على الوجه السابق بيانه، تدخل الدعوى في مرحلة المداولة وتبادل الآراء بين أعضاء هيئة المحكمة الذين حضروا إجراءات المرافعة.

ويقصد بها المشاورة بين أعضاء المحكمة في منطوق الحكم وأسبابه بعد انتهاء المرافعة وقبل النطق بالحكم، ولا يجوز حصول المداولة قبل انتهاء المرافعة، وذلك حتى تتم المداولة من قبل القضاة وهم على إحاطة وعلم تام بوقائع الدعوى وظروفها جميعها¹.

والمداولة إما أن تتم في أثناء انعقاد الجلسة، وبعد قفل باب المرافعة مباشرة، وإما في غرفة المذاكرة على أن يتلوها إصدار الحكم في نفس الجلسة، وقد تؤجل المحكمة المداولة، إذ تتم المداولة أثناء المدة التي حددتها المحكمة للنطق بالحكم، وعلى ذلك نصت المادة 202 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري بأنه "يجوز للمحكمة عقب انتهاء المرافعة أن تنطق بالحكم في الجلسة ويجوز لها تأجيل إصداره إلى جلسة أخرى قريبة تحددها"، وقد أجاز المشرع للمحكمة أثناء مدة المداولة أن تقرر سماع أحد الخصوم أو وكيله القانوني؛ للاستيضاح عن المسائل والنقاط التي يشوبها الغموض في الدعوى، وفي هذه الحالة لا بد من مراعاة مبدأ المواجهة، إذ يتم هذا الإجراء في حضور الطرف الثاني في الدعوى (الخصم)².

وتكون المداولة بين أعضاء هيئة المحكمة مجتمعين سرّاً³، وينصرف معنى "سرية المداولة" إلى أنه لا يشترك فيها سوى أعضاء هيئة المحكمة النازرة في الدعوى من دون اشتراك أو سماع غيرهم بما يجري في هذه المداولة، ومؤدى ذلك أنه إذا تغير أحد أعضاء هيئة المحكمة التي استمعت إلى المرافعات وجب إعادة فتح باب المرافعات من جديد؛ أي إعادة الإجراءات أمام المحكمة بهيئتها الجديدة⁴، ويترتب على إغفال هذا الإجراء بطلان الحكم لصدوره من قاض لم يكن حاضراً للمرافعة، وينصرف هذا البطلان إلى عيب في الحكم يتعلق بالجانب

1 أبو الوفا، أحمد، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط4، د. ت، ص75.

2 نصت المادة 198 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه "لا يجوز للمحكمة أثناء المداولة أن تسمع أحد الخصوم أو وكيله إلا بحضور خصمه".

3 نصت المادة 197 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه "أ. تكون المداولة في الأحكام بين القضاة مجتمعين سرّاً، ب. يجمع رئيس المحكمة الآراء، فيبدأ بأحدث القضاة ثم يدلي برأيه".

4 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1416 لسنة 26 ق جلسة 1984/3/27م. ينظر: رسلان، زكريا، مرجع سابق، ص370.

الشخصي من الصلاحية الخاصة بالقاضي، ويتعلق بالنظام العام، ولا يزول بالتنازل عنه، كما للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها¹.

وفي حقيقة الأمر إن مبدأ سرية المداولة أضحي من المبادئ الأساسية والجوهرية التي تتعلق بالنظام العام، والتي لا بد من الالتزام بها من قبل هيئة المحكمة؛ كونها تعد من أساسيات النظام العام القضائي وتخدم مصلحة العدالة، لذلك نجد أن أغلب التشريعات الوضعية، ومن بينها المشرع السوري كما أشرنا ونظريه المصري، قد أكدت عليها²، والهدف الأساسي الذي يرمي إليه المشرع من تكريس مبدأ سرية المداولة هو ضمان حرية القاضي في إبداء رأيه بالدعوى التي اشترك في حضور المرافعة فيها، ولكي يتسنى توفير الهدوء لأعضاء المحكمة كي يتناقشوا في وقائع وحيثيات هذه الدعوى بعيداً عن الرأي العام، وعن أي تدخل من طرف لم يحضر المرافعة، وليس على دراية بظروف الدعوى.

ومن خلال كل ما تقدم يمكن لنا أن نستخلص مجموعة المبادئ الأساسية التي لا بد من مراعاتها في إجراء المداولة والتي تتلخص في الآتي:

1- يجب أن تتم المداولة عقب قفل باب المرافعة، وتبقى المداولة قائمة منذ قفل باب المرافعة وحتى النطق بالحكم في الدعوى.

2- لا بد أن تجري المداولة بشكل سري بين أعضاء هيئة المحكمة الناطرة في الدعوى، وعليه فلا يحق لأطراف الدعوى، أو لموظفي المحكمة حضور هذه المداولة، ولا يجوز لأي أحد من القضاة المشتركين في المداولة أن يقوم بإفشاء ما تم فيها، وإلا عد مخالفاً بواجباته الوظيفية ما يستوجب مساءلته على ذلك؛ نظراً لكون مبدأ السرية قد ورد في قاعدة آمرة لا يجوز مخالفتها.

1 رسلان، زكريا، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 371.

2 ينظر: نص المادة 166 من قانون المرافعات المصري رقم 13 لعام 1986م.

3- لا يجوز لغير القضاة أعضاء هيئة المحكمة الاشتراك في المداولة، وفي حال تغير أحد القضاة لأي سبب كان؛ كالوفاة، أو النقل، أو العزل، فإنه لا بد من فتح باب المرافعات من جديد وإعادة الإجراءات أمام الهيئة الجديدة؛ وذلك لتمكين العضو الجديد من الاطلاع على وقائع الدعوى والاشتراك في إصدار الحكم.

وهذه المبادئ السابق ذكرها تتعلق بمجملها بفكرة النظام العام القضائي، وتطبق على أنواع الدعاوى كلها بما فيها الدعاوى الإدارية، وأمام المحاكم جميعها بما فيها محاكم مجلس الدولة؛ وذلك لكون هذه المبادئ كما نلاحظ أوضحت من الأسس العامة للنظام القضائي، إذ لا يجوز التنازل عنها أو تجاوزها بأي شكل من الأشكال.

وأخيراً؛ بعد أن يتم الانتهاء من المداولة يجمع رئيس المحكمة الآراء، فيبدأ بأحدث القضاة من حيث الأقدمية ثم يلي برأيه¹، وتصدر الأحكام بإجماع الآراء بالأكثرية، وفي حال صدوره بالأكثرية فإنه على الأقلية أن تدون سبب مخالفتها على محضر مستقل عن نسخة الحكم الأصلية (المسودة)، وعلى الأكثرية أن ترد على أسباب المخالفة في النسخة المذكورة، وأسباب المخالفة هذه لا ينطبق بها، وفي جميع الأحوال لا بد من أن ينص على صدور الحكم بالإجماع أو بالأكثرية².

ثالثاً: النطق بالحكم

يقصد بالنطق بالحكم تلاوة منطوقه وأسبابه علنية في الجلسة المحددة لذلك³، وقد جرت العادة أن يقتصر النطق بالحكم على تلاوة منطوق الحكم فقط؛ أي النتيجة التي وصلت إليها المحكمة من دراسة القضية والقسم الرئيسي الذي يقبل التنفيذ ويتمتع بقوة القضية المقضية؛ وذلك حرصاً على عدم إضاعة وقت المحكمة في تلاوة الأسباب، ولا سيما وأن أطراف الدعوى يمكنهم أن يطلعوا عليها في ديوان المحكمة بعد انتهاء الجلسة.

والنطق بالحكم كما أكدت عليه المادة 204 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري، لا بد أن يكون علنياً، وإلا كان الحكم باطلاً، حتى وإن كانت المرافعة التي سبقت إصدار الحكم قد تمت في جلسة سرية؛ مراعاة

1 ينظر: نص الفقرة ب من المادة 197 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.

2 ينظر: نص المواد 199 و 200 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.

3 راجع نص المادة 204 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري

لمقتضيات النظام العام أو حسن الآداب العامة، وهذا البطلان متعلق بالنظام العام يمكن للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها¹؛ نظراً لكون علنية النطق بالحكم تخدم حسن سير مرفق القضاء، إذ إن ذلك من شأنه أن يعزز ثقة الجمهور بأحكام القضاء ويمنحهم الطمأنينة، وذلك يخدم حسن سير العدالة، وفي الوقت نفسه يمكن الجمهور من الرقابة على عمل القضاء.

بعد أن يتم النطق بالحكم، وفقاً لما سبق، يجب أن يتم فوراً إيداع نسخة الحكم الأصلية (المسودة) لدى ديوان المحكمة، مشتملة على أسباب الحكم وموقعاً عليها من رئيس المحكمة والقضاة وهو ما أكدت عليه المادة 205 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري، والغرض من إيداع مسودة الحكم لدى الديوان فور النطق به هو تمكين الخصوم من الاطلاع على الحكم وأسبابه، والطعن به.

ولكي يكون للحكم وجود قانوني ويكون حجة بما اشتمل عليه من منطوق وأسباب، لا بد أن يكون موقعاً عليه من قبل رئيس المحكمة وأعضاء هيئة المحكمة التي صدر عنها الحكم، وهو إجراء جوهري لا يمكن تجاوزه، إذ إن عدم توقيع مسودة الحكم يجعل القرار صادراً عن هيئة غير مشكّلة تشكيلاً صحيحاً، ولا يغطي هذا العيب الذي هو من النظام العام التوقيع على مبيضة الحكم، ويعد الحكم الذي لم توقع مسودته من كامل أعضاء المحكمة معدوماً لا وجود له²، وقد يعد بذلك عبارة مجرد ورقة تحتوي على بيانات لا قيمة لها، وتبرز الحكمة من ضرورة توقيع نسخة الحكم الأصلية (المسودة) في إقامة الدليل على أن القضاة الذين حضروا المرافعات وتداولوا في الدعوى؛ أي تبادلوا الآراء وتناقشوا في حيثيات الدعوى ووقائعها هم من أصدروا الحكم، وهذا يشكل ضماناً للمتقاضين، ويبعث الطمأنينة لديهم، وهو ما يبرر في الوقت نفسه تعلق هذا الإجراء بفكرة النظام العام ترتب البطلان على إهماله أو تجاهله.

1 د. أيمن أبو العيال، أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص 40-41

2 حكم محكمة النقض السورية رقم 1317 تاريخ 2000/6/28م. ينظر: عليا، إيهاب، مرجع سابق، ص 57.

وتجدر الإشارة أن ما يجري عليه العمل في مجلس الدولة، هو كتابة الحكم إلكترونياً والتوقيع عليه مجدداً من قبل القضاة الذين وقعوا على الحكم المكتوب بخط اليد (المسودة)، إذ يجري التطابق بينهما حرفياً، وعند الخلاف يعتمد الحكم الصادر بخط اليد.

ويترتب على النطق بالحكم وفقاً للأصول السابقة الآثار الآتية¹: خروج النزاع عن ولاية المحكمة، إذ لا تملك بعد ذلك العدول عما قضت به أو تعديله، ولكن يجوز للمحكمة أن تصحح ما وقع في الحكم من أخطاء مادية، أو كتابية، أو حسابية، وقد يكون للمحكمة أن تقوم بتفسير ذلك الحكم، وبدء سريان مواعيد الطعن فيه، وتثبيت الحقوق التي قررها، فلا تسقط إلا بمضي المدة الطويلة.

ومن خلال ما تقدم نلاحظ أهمية مراعاة ضوابط النطق بالحكم؛ كونها تتعلق بالنظام العام وتشكل ضماناً للمتقاضين، ولاسيما وأن الحكم القضائي لا يرتب آثاره ويكون له وجود قانوني قبل النطق به، أما قبل النطق بالحكم يكون للقاضي العدول عن رأيه أثناء المداولة.

رابعاً: بيانات الحكم

إن الحكم في الدعوى الإدارية شأنه شأن أي حكم قضائي آخر، لابد أن يحتوي على مجموعة من البيانات الأساسية؛ كاسم المحكمة التي قامت بإصداره، وتاريخ إصداره، وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره، واسم الكاتب، ويجب أن يتضمن الحكم أسماء الخصوم وصفاتهم، وأسماء وكلائهم، وخلاصة ما قدموه من طلبات ودفع، وما استندوا إليه من الأدلة والحجج القانونية، ورأي مفوض الدولة الذي قام بتحضير الدعوى للمرافعة، وأسباب الحكم ومنطوقه، وقد جرى القضاء الإداري على ضرورة القيام بذكر اسم مفوض الدولة الذي أبدى رأيه في القضية².

1 رسلان، زكريا، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، المرجع السابق، ص372.

2 رسلان، زكريا، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص374.

وعلى الرغم من تنوع البيانات التي يتضمنها الحكم الصادر، إلا أن هناك بيانات جوهرية يجب توافرها في نسخة الحكم الأصلية، والتي تتمثل في النواحي الآتية:

1- صدور الحكم باسم الشعب العربي في سورية، حيث لابد من أن يذكر في نسخة الحكم أنه صادر باسم الشعب العربي في سورية، وذلك على اعتبار أن الشعب هو مصدر لسلطات الدولة ومن ضمنها السلطة القضائية، وهو ما أكدت عليه المادة 138 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م¹، وأشارت المادة الأولى من قانون مجلس الدولة السوري كذلك إلى أن الأحكام الصادرة عنه تصدر باسم الشعب العربي في سورية، وعليه فإن هذا البيان يعد من البيانات الجوهرية التي لابد من أن يشملها الحكم القضائي، فإذا لم يشتمل الحكم عليه فقد شكله كحكم قضائي وأصبح هو والعدم سواء، إذ يرتبط هذا البيان بالنظام العام؛ كونه ورد النص عليه في الدستور وفي صلب قاعدة قانونية آمرة في قانون مجلس الدولة السوري.

2- بيان المحكمة التي أصدرت الحكم؛ أي بيان اسم المحكمة التي أصدرت الحكم القضائي، وذلك للتأكد من أن الحكم صادر عن محكمة مختصة بإصداره وفقاً للقانون، أما إغفال بيان المكان الذي تقع به المحكمة لا يترتب عليه البطلان.

3- بيان تاريخ صدور الحكم القضائي؛ والمقصود به تاريخ النطق بالحكم، وذلك لمعرفة موعد بدء سريان ميعاد الطعن بالأحكام، ولتحديد الوقت الذي تسري فيه حجية الأمر المقضي به، إلا أن وجود خطأ مادي في هذا التاريخ، أو إغفال الحكم له لا يؤدي إلى بطلان الحكم إذا كان التاريخ ثابت في محضر الجلسة التي صدر فيها الحكم، ذلك أن الأصل في ثبوت تاريخ إصدار الحكم هو محضر الجلسة.

1 نصت المادة 138 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م على أنه "1- تصدر الأحكام القضائية باسم الشعب العربي في سورية، 2- الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب مرتكبها وفق أحكام القانون". ويفهم من نص هذه المادة ومن كلمة "تصدر" أنها تفيد الوجوب، وهي قاعدة آمرة لا يجوز الخروج عليها من الجميع.

4- أسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة واشتركوا في الحكم وحضروا تلاوته؛ وذلك للتأكد من أن الحكم قد صدر من قضاة صالحين لإصداره، وأن القضاة الذين سمعوا المرافعات هم الذين تداولوا لإصدار الحكم وحضروا النطق به.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع في قانون أصول المحاكمات المدنية أكتفى بضرورة ذكر أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم، من دون النص صراحة على ترتب البطلان بوصفه جزءاً لإغفال هذا البيان، ومع ذلك فإنه ومن وجهة نظر الباحث يعد من البيانات الأساسية التي لا يجب إغفالها تحت طائلة البطلان؛ نظراً إلى كون ذكر أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم يبعث الطمأنينة لدى المتقاضين من خلال التأكد كما أشرنا أن القضاة الذين حضروا المرافعة وتداولوا بالدعوى هم من أصدروا الحكم.

5- اسم مفوض الدولة الذي حضر جلسة النطق بالحكم، ولا يجوز أن يكون هو ذاته مفوض الدولة الذي أبدى الرأي القانوني في الدعوى، وإنما يجب أن يكون مفوضاً آخرًا يكون ممثلاً لهيئة مفوضي الدولة، وكذلك لا بد من أن تتم الإشارة إلى إيداع تقرير مفوض الدولة ونتيجته.

6- أسماء الخصوم، وألقابهم، وصفاتهم، وموطن كل منهم، وحضورهم، وغيابهم.

7- عرض مجمل لوقائع الدعوى، فيكفي أن يذكر في الحكم بإيجاز الوقائع الضرورية للفصل في الدعوى.

8- طلبات الخصوم، وخلاصة موجزة لدفعهم، ودفاعهم الجوهري.

9- أسباب الحكم ومنطوقه، كما ورد في مسودة الحكم، كما يجب على المحكمة أن تفصل في كل ما يقدم لها من طلبات، وألا تقضي بأكثر مما يطلبه الخصوم.

10- توقيع رئيس الجلسة وكتبتها، ويعد توقيع رئيس الجلسة بياناً جوهرياً يترتب على إغفاله انعدام الحكم القضائي، إذ يعد كأنه لم يكن، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها جاء فيه "إن عدم توقيع

رئيس محكمة القضاء الإداري على الحكم المطعون فيه من شأنه أن يؤدي إلى انعدام الحكم المذكور"¹، وبالتالي فإن توقيع رئيس المحكمة يعد من المسائل المتعلقة بالنظام العام، والتي يمكن لمحكمة الطعن إثارتها من تلقاء نفسها، في حين أن إغفال توقيع كاتب المحكمة على الحكم لا يترتب عليه انعدام الحكم أو بطلانه؛ نظراً لكون الحكم عمل إجرائي يقوم به القاضي وليس الكاتب.

وبناءً عليه نجد أن المشرع حدد البيانات الجوهرية التي لا بد من ذكرها في الحكم القضائي كي يكتسب شكله كحكم، وبالتالي كي يكون له أثر، وهذه البيانات كما لاحظنا ترتبط بفكرة النظام العام؛ أي لا يجوز إغفالها، أو تجاوزها؛ وذلك بسبب أهمية الحكم القضائي ذاته، وبالتالي فإن الضوابط التي تتعلق بإصداره اكتسبت أهمية بالغة وارتبطت بالنظام العام.

ومن ناحية أخرى نلاحظ أن المشرع قد أكد في أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على ضرورة تسبب الحكم القضائي، وهو من أكثر البيانات الجوهرية أهمية التي يجب أن يتضمنها الحكم الصادر، إذ جاء في نص المادة 206 من القانون المذكور أنه "يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بنيت عليها والرد على الدفوع جميعها التي أثارها الخصوم تحت طائلة الطعن بها"، ويقصد بـ "تسبب الحكم" بيان الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت المحكمة للوصول إلى الحل المقرر لموضوع النزاع، وضرورة استنادها إلى النصوص التشريعية و التنظيمية التي تطبق على النزاع²، ويوجب تسبب الأحكام بالالتزام بأن تكون الأسباب واضحة وكافية للدلالة على محتوى الحكم، والتأكيد على أن موضوع النزاع قد تم بحثه بدقة من قبل المحكمة، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأنه "يكفي لسلامة الحكم أن يكون مقاماً على أسباب تستقيم معه مادامت المحكمة قد أبرزت في حكمها إجمالاً الحجج التي كونت فيها عقيدتها والأسانيد التي قام عليها دفاع الطاعن"³، والتسبب مطلوب في الحكم الفاصل في موضوع الدعوى، أمّا الأحكام التي تصدر

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/458 في الطعن رقم 329 تاريخ 2009/4/8م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام 2005م حتى 2009م، ص 59-60.

2-C.E. 4 Février 1948, Massing, Rec, p 46

3 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1870 تاريخ 1966/12/3م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً من 1965م حتى 1980م.

أثناء النظر في النزاع وقبل الحكم في الموضوع فلا يشترط بها التسبب؛ كالقرار الصادر بندب خبير وإن كان لا يخرج عن كونه حكماً توافرت له مقومات الحكم، إلا أن عدم تسببه لا يجعله باطلاً، إذ إنه من المسلم به أن الأحكام غير القطعية الصادرة باتخاذ إجراء من إجراءات الإثبات لا يستلزم تسببها؛ لأن مجرد النطق بها يفصح بذاته عن سبب إصدارها¹.

وفي ذات السياق نلاحظ أيضاً أن المشرع الفرنسي قد أعطى أهمية كبيرة لضرورة تسبب الأحكام القضائية، والتزام القاضي بالتسبب يعود إلى نصوص قديمة في القانون الفرنسي، إذ نصت على ضرورة تسبب الأحكام القضائية المادة 15 من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 1795/8/24م²، ثم نصت عليه المادة 20 من قانون الإجراءات أمام المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية والمادة CJA/741-2 R.³

وأهمية تسبب الأحكام تبرز من كونها ضرورة لتمكين جهات القضاء العليا (المحكمة الإدارية العليا بالنسبة لأحكام محاكم مجلس الدولة) من الرقابة على الحكم القضائي، وأيضاً ضرورة التسبب والالتزام بها تحت طائلة البطلان، تدفع القاضي للاهتمام أكثر بدراسة القضية وعدم الحكم على أساس فكرة مبهمة.

ومن خلال كل ما تقدم بيانه، نلاحظ أن المشرع نظم الأصول الإجرائية المتعلقة بإصدار الحكم القضائي من خلال قواعد آمرة تتعلق بالنظام العام لا يجوز مخالفتها، وفي حال مخالفة الحكم الصادر لهذه الأصول، فإنه يخضع لرقابة الجهات القضائية العليا والمتمثلة بالنسبة لأحكام القضاء الإداري بالمحكمة الإدارية العليا، ويعود سبب ارتباط هذه الأصول بفكرة النظام العام وتأکید القضاء الإداري على ضرورة الالتزام بها، من وجهة نظر الباحث إلى أهمية الحكم القضائي ذاته والآثار التي تترتب عليه، أضف إلى ذلك أن الحكم القضائي يعد عنواناً للحقيقة، ولا بد أن يكون مبنياً بشكل سليم، وإلا فقد الناس ثقتهم بالأحكام القضائية، وبالتالي فإن هذه الأصول الإجرائية تخدم المصلحة العامة، ومصلحة مرفق القضاء خصوصاً؛ لذلك ترتبط بفكرة النظام العام.

1 ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 620 تاريخ 1966/11/19م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً من 1965م حتى 1980م.

2 CE, 4 /6/1982, centre d etudes et de promotion du tourisme, Rec. P. 200.

3 M. NOEL, les motifs dans les décisions des juridictions administratives, R D. P. 1924, P. 350.

المطلب الثاني

مدى ارتباط آثار الحكم القضائي الإداري بالنظام العام

يترتب على صدور الحكم القضائي الإداري خروج النزاع عن ولاية المحكمة، إذ تستنفذ المحكمة ولايتها ولا يعود للقاضي؛ أي سلطة على الدعوى، وهذه القاعدة تطبق بالنسبة لسائر الأحكام القطعية، وقد يمتنع على المحاكم أن تنظر فيما فصل فيه الحكم القضائي القطعي، إلا إذا طرح في صورة طعن وفقاً للأحوال المقررة قانوناً.

وهناك آثار هامة للحكم القضائي الصادر في الدعوى الإدارية منها ما يتعلق بحجية الحكم، ومنها ما يتعلق بتنفيذه، وهو ما سوف نتناوله ونبين علاقته بفكرة النظام العام من خلال الآتي:

الفرع الأول

حجية الحكم القضائي الصادر في الدعوى الإدارية

يترتب على صدور الحكم القضائي تمتعه بحجية الشيء المحكوم به أو حجية الأمر المقضي به، والتي يقصد بها أن الحكم القضائي حجة فيما فصل فيه من حقوق بين الخصوم أنفسهم متى تعلق الأمر بذات الحق محلاً وسبباً، فلا يجوز لأي منهم تجديد النزاع في دعوى جديدة¹، وتسمى هذه الحجية بـ"الحجية النسبية"؛ أي لا يتمسك بها إلا الخصوم في مواجهة بعضهم البعض، ولا تمتد إلى الغير.

والأحكام القضائية تكتسب الحجية بمجرد صدورها حتى لو كانت تقبل الطعن بها، إلا أن اكتساب الحكم لحجية الشيء المحكوم به لا يعني أن الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم القضائي الإداري؛ وذلك لكون الحجية كما

1 أبو العيال، أيمن، مرجع سابق، ص 151.

نلاحظ من خلال تعريفها تعني عدم عرض النزاع ذاته على القضاء مع اتحاد الخصوم بصفاتهم، وبذات الحق محلاً وسبباً.

لذلك فإن الفقه يذهب إلى التمييز بين حجية الأمر المقضي به وقوة الأمر المقضي به، إذ يرى هذا الفقه أن الحكم القضائي القطعي.. نهائياً كان أم ابتدائياً، حضورياً أو غيابياً، تثبت له حجية الأمر المقضي به؛ لأنه فصل في الخصومة وإن كان قابلاً للطعن به، لكن هذا الحكم لا يحوز قوة الأمر المقضي به، إلا في حال أصبح نهائياً غير قابلاً للطعن بالطرق العادية، وإن كان يقبل الطعن بالطرق غير العادية؛ كالطعن بالنقض، أو التماس إعادة النظر¹.

ومما سبق يتضح لنا أن هناك فرق بين حجية وقوة الأمر المقضي به؛ إذ إن الحجية تثبت للحكم بمجرد صدوره، وبذلك فهي قرينة قانونية بأن الحكم متى صدر يعد صحيحاً وعادلاً، وإن كان يقبل الطعن به، فالحجية تثبت للعمل القضائي وتمثل حماية للحقوق والمراكز القانونية المتنازع عليها، أما قوة الأمر المقضي به فإن الحكم لا يكتسبها إلا عندما يصبح غير قابلاً للطعن به بالطرق العادية، وبالتالي فإن الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي به يكون حائزاً لحجية الأمر المقضي به، والقول بالعكس غير صحيح.

ويذهب الفقه أيضاً إلى التمييز بين هذه الحجية والقوة، وبين القوة التنفيذية للحكم القضائي، وهو ما ذهب إليه جانب من الفقه الفرنسي الذي يرى بأن هناك فرقاً كبيراً بين حجية الحكم القضائي وبين قوته التنفيذية؛ فالقوة التنفيذية هي التي تلزم الإدارة على التنفيذ، إذ إن القوة التنفيذية للحكم القضائي موجهة إليها لتنفيذه، بينما حجية الأمر المقضي به وقوة الأمر المقضي به موجهان للقضاء بفقدان سلطته بعد إصدار حكمه²، ويرى الفقه أيضاً أن القوة التنفيذية قد تثبت للأحكام التي لا تحوز الحجية؛ كالأحكام الصادرة بنفقة مؤقتة، أو بوقف تنفيذ القرار

1 عليا، إيهاب، مرجع سابق، ص 77.

2 جيرة، عبد العظيم عبد المنعم، آثار حكم الإلغاء، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1971م، ص 17.

الإداري، إضافةً إلى أن هناك أحكام تحوز الحجية لكنها لا تكتسب القوة التنفيذية؛ كالأحكام الصادرة بعدم الاختصاص، أو برد الدعوى¹.

وبناءً عليه؛ لا بد أن يتمتع الحكم القضائي الإداري بقوة التنفيذ؛ لكي ينتج آثاره القانونية، ولا سيما تجاه الإدارة، إذ إنه لا يمكن اعتبار الإدارة ممتنعة عن التنفيذ، إلا إذا كان الحكم واجب التنفيذ وفقاً للقانون، وقد حدد المشرع السوري في قانون مجلس الدولة الفترة التي تصبح فيها الأحكام القضائية الإدارية مكتسبة لقوة التنفيذ، وهي بعد فوات ميعاد الطعن، أو اكتسابها الدرجة القطعية، أما قبل ذلك فلا يجوز تنفيذها مادام باب الطعن بها ما يزال مفتوحاً، ولا يستثنى من هذه القاعدة سوى الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، أو في غرفة المذاكرة، إذ تكون متمتعة بقوة التنفيذ من تاريخ صدورها، والطعن فيها ليس من شأنه إيقاف تنفيذها مالم تقرر دائرة فحص الطعون خلافاً لذلك²، وبذلك نلاحظ أن المشرع السوري لم يأخذ بمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالأحكام القضائية الإدارية، وذلك خلافاً لما أخذ به المشرع المصري والفرنسي، والذي قرر مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بحيث يقبل الحكم التنفيذ؛ لمجرد تمتعه بحجية الشيء المقضي به³.

ومن وجهة نظر الباحث، فإن المشرع السوري قد أصاب بعدم تقريره مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن بالأحكام الإدارية؛ لكون الأخذ بهذا المبدأ من شأنه أن يترتب نتائج خطيرة، ولا سيما في حال صدر قرار المحكمة الإدارية العليا (محكمة الطعن بالأحكام الإدارية) بإلغاء الحكم المطعون به، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل التنفيذ.

وفي معرض الحديث عن حجية الأحكام القضائية الإدارية يثار التساؤل فيما إذا كانت الأحكام القضائية

الإدارية جميعها تتمتع بذات الحجية؟

1 Gullien R, L'acte juridictionnel et l'utorité de la chose jugée thèse, Bordeaux, 1931, p.174

2 نصت المادة 17 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م على أنه "لا يجوز تنفيذ الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى قبل فوات ميعاد الطعن فيه، أو اكتسابها الدرجة القطعية، أما الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، أو في غرفة المذاكرة، فتكون واجبة التنفيذ من تاريخ صدورها وإن الطعن بها لا يوقف تنفيذها إلا إذا قضت دائرة فحص الطعون بغير ذلك".

3 نصت المادة 50 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م على أنه "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك، وقد لا يترتب على الطعن أمام محاكم القضاء الإداري في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك".

إن الأحكام القضائية الإدارية شأنها شأن الأحكام الصادرة عن القضاء العادي، تتمتع بالحجية النسبية بوصفها قاعدة عامة؛ أي أن أثرها يقتصر على أطرافها فقط، ولكن هناك استثناء يرد على هذه القاعدة، وهو ما أورده المشرع السوري في نص المادة 37 من قانون مجلس الدولة السوري التي جاء فيها أنه "تسري في شأن الأحكام الصادرة جميعها القواعد الخاصة بقوة القضية المقضية، وتكون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة" وهو ما قرره المشرع المصري أيضاً¹.

ومن خلال نص المادة السابقة نجد أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون ذات حجية مطلقة (حجة على الكافة، وأثرها لا يقتصر على أطرافها فقط، خلافاً للأصل المقرر بالنسبة للأحكام القضائية جميعها الذي يقضي بنسبية حجية الأحكام، ومقتضى الحجية المطلقة للحكم الصادر بالإلغاء أن يصبح القرار الإداري المعيب ملغياً ليس فقط لمن أقام الدعوى، وإنما بالنسبة للمخاطبين به كافة²، ويعد هذا نتيجة منطقية لطبيعة دعوى الإلغاء فهي دعوى عينية تخاصم القرار الإداري غير المشروع بذاته، والحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري غير المشروع هو هدم وإعدام للقرار، ومن غير المعقول أن يكون قائماً بالنسبة للبعض وغير قائماً (معدوماً) بالنسبة للبعض الآخر، فلا يمكن لقرار أن يكون مشروعاً بالنسبة لبعض الناس وغير مشروعاً بالنسبة للآخرين فالمشروعية لا تجزأ، وإلغاء القرار الإداري كما هو واضح يشكل تصحيحاً للمشروعية التي وصم بها القرار الملغى، ومن المنطقي أن يسري هذا التصحيح في مواجهة الكافة، ومن الآثار المترتبة على كون الحكم بالإلغاء يشكل حجة على الكافة أنه لا يجوز رفع دعوى جديدة في الموضوع ذاته، إذ لا يجوز إثارة النزاع من جديد، وفي هذا الصدد جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية أنه "إذا ألغى مجلس الدولة قراراً إدارياً، ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الإلغاء، وكذلك من لم يختصم في الدعوى بتصيبه آثار الحكم بالإلغاء بوصف أنه من الكافة وعلى الإدارة تطبيقه في شأنه"³.

1 ينظر: نص المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

2 خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، *الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام الإدارية*، مرجع سابق، ص 312.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع/96/52/1967 مع 30م 1976. ينظر: رسلان، زكريا، مرجع سابق، ص 439.

ومن جانب آخر لابد أن نشير إلى أن المشرع الفرنسي لم يقر مبدأ الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بالإلغاء في نص القانون، كما فعل المشرع السوري والمصري، إلا أن أحكام القضاء استقرت على تقرير هذا المبدأ (حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء)، ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي لعام 1889م في قضية (ville d'Avignon)، الذي استند إلى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء بوصفها أساس لعدم قبول الطعن بطريق اعتراض الغير، وإذا كان مجلس الدولة قد قبل الطعن بطريق اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، فهذا لا يعني عدوله عن الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، بل يؤكد أنها في كثير من أحكامه¹.

وبذلك أضحي مبدأ حجية الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة مبدأ مستقراً ومقررًا قانوناً وقضاءً؛ وذلك نظراً لكون دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني أو الموضوعي، باعتبارها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة بإلغاء القرارات المشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية، ومن ثم يؤدي الحكم إلى إعدام القرار الإداري واعتباره كأنه لم يكن، فيكون بذلك مانعاً من إعادة من النظر بذات الموضوع لو اختلف الخصوم.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري يحوز حجية مطلقة ويمتد أثره للكافة على نحو ما سبق بيانه باعتبار أن الإلغاء يمحو القرار محل الحكم من واقع الحياة الإدارية، فإنه على العكس من ذلك فإن الحكم الصادر برفض الطعن بالإلغاء لا يحوز سوى حجية نسبية؛ وذلك لكون القرار الإداري محل الدعوى قد يكون صائباً بالنسبة للطاعن وخاطئاً بالنسبة لغيره كما في حال طعن موظف على قرار ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية، فقضى برفض الطعن فإن هذا القضاء لا يمنع أن يكون الموظف الذي تمت تربيته قد تخطى شخصاً آخر بغير حق، ولا يجوز أن يعد الحكم بهذه الصورة حجة على هذا الأخير إذا طالب بالإلغاء².

1 C.E, 26 December Société des automobiles Berliet R.p580

ينظر: عليا، إيهاب، مرجع سابق، ص 81.

2 حكم صادر عن مجلس الدولة المصري في 29 نوفمبر سنة 1953م سنة 8 قضائية. ينظر: الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 889.

وعليه فإن الأحكام الصادرة بغير الإلغاء تحوز حجية نسبية، وإن رفعت دعوى جديدة بذات السبب والموضوع ولكن من قبل طرف لم يكن خصماً في الدعوى فإن المحكمة تنظر بها، أما بالنسبة للأحكام الصادرة بالإلغاء فإن الدعوى ترفض حتى لو كانت مرفوعة من قبل طرف لم يكن خصماً بالدعوى، وهذا المقصود حقيقةً بعبارة "حجة على الكافة" الواردة في نص قانون مجلس الدولة السوري بصدد أحكام الإلغاء.

فالإدارة لا تعد بطبيعة الحال ممتنعة عن تنفيذ الحكم بناءً على طلب طرف لم يكن خصماً في الدعوى، وامتناعها لا يشكل خرقاً لحجية الأمر المقضي به، وهذا ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية عندما ميزت في حكم لها بين عبارة "حجة على الكافة" وعبارة "حجة للكافة"؛ فعبارة حجة على الكافة تفيد صدر الحكم بالإلغاء لصالحه تجاه إدارة من الإدارات يستطيع أن يحتج به تجاه جميع الأشخاص؛ أما عبارة حجة للكافة فمؤداها إفادة من لم ينصب نفسه مدعياً في دعوى الإلغاء لقرار تسريح جماعي¹.

ونشير أيضاً إلى أن المشرع قرر استثناء آخر عن مبدأ الحجية النسبية للأحكام القضائية وهي بصدد الأحكام الصادرة في مسائل الجنسية، فقد جاء في نص المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 276 لعام 1969م الناظم لمسائل الجنسية أن "الأحكام التي تصدر في مسائل الجنسية تعد حجة على الكافة، وينشر مضمونها في الجريدة الرسمية"، وبذلك تعد مثيلة لأحكام الإلغاء من حيث كونها تتمتع بحجية مطلقة وأثرها يتعدى أطرافها؛ وذلك لكون مسائل الجنسية تتعلق بالنظام العام، وهي بذلك تمثل رابطة بين الفرد والدولة، وعليه ينبغي أن لا تتغير طبيعة الحكم مادامت الوقائع نفسها.

ومن حيث النتيجة نلاحظ في معرض حديثنا عن حجية الأحكام القضائية الإدارية إنها تتمتع بحجية الشيء المقضي به شأنها شأن سائر الأحكام القضائية، وهذه الحجية هي حجية نسبية قاصرة على أطراف الدعوى، بحيث لا يجوز إعادة تجديد النزاع بنفس الأطراف والموضوع مرة ثانية، إذ إنه لو أجاز ذلك لترتب عليه تأييد المنازعات واحتمال صدور أحكام متعارضة في ذات النزاع وبين نفس الخصوم²، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 81 لعام 1970م، ينظر: أبو فخر، مجدي، مرجع سابق، ص 41.

2 أبو العيال، أيمن، مرجع سابق، ص 151.

فقدان الثقة بأحكام القضاء، لذلك يشترط للتمسك بهذه الحجية وحدة الأطراف والموضوع والسبب، وتتركز الحجية في منطوق الحكم والأسباب التي ترتبط بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً، إذ لا يمكن فصلها عنه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم صادر عنها جاء فيه أن "حجية الأمر المقضي به تثبت لمنطوق الحكم من دون الأسباب، ويكون للأسباب نفس الحجية إذا ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بمنطوق الحكم"¹، وحجية الشيء المحكوم به التي تثبت للحكم القضائي القطعي تعد من متعلقات النظام العام كون المشرع قرر هذه الحجية؛ لضمان احترام الأحكام القضائية، والبت في المنازعات بأحكام حاسمة يعد عنواناً للحقيقة، وبالتالي يجوز إيدؤها في أي حالة تكون عليها الدعوى، ويمكن للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها، وهذا ينطبق بشكل خاص على الأحكام الصادرة بالإلغاء، والتي كما أكدنا سابقاً تتمتع بحجية مطلقة (على الكافة)، فهذه الأحكام ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة النظام العام، وذلك لاتصال هذه الحجية باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية، فلا يجوز العودة لطرح النزاع من جديد مادام السبب والموضوع واحداً.

ومن النتائج المترتبة على اعتبار الحكم بالإلغاء من النظام العام أنه يعد حجة على كل من تربطه بالقرار الإداري صلة ما، ويمكن أن يكون لمن لم يكن طرفاً في الدعوى أن يتمسك بالآثار القانونية التي تترتب لزماً على الإلغاء، أو على الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط بالمراكز الملغاة، أضف إلى أن للقاضي أن يتمسك من تلقاء نفسه بالحكم الصادر، وللخصوم التمسك به في أي حال تكون عليها الدعوى، وفي حال تم إثارة الدعوى من جديد يقضى بعدم قبولها لسبق الحكم فيها².

وبناءً على ما سبق فإنه لا بد من احترام حجية الأحكام القضائية؛ وذلك نتيجة منطقية لتعلق هذه الحجية بفكرة النظام العام، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "حجية الأمر المقضي به تسمو على

1 حكم المحكمة الإدارية العليا السورية قرار رقم ع 2229/365 / 1996 - مع 1996 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1996م، ص 12.

2 رسلان، زكريا، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 441.

قواعد النظام العام، فلا يصح إهدار تلك الحجية بمقولة أن الاختصاص المتعلق بالوظيفة من النظام العام¹، وعليه فمتى صدر الحكم من المحكمة واكتسب الدرجة القطعية تثبت له حجية الشيء المقضي به، والتي تعد قاعدة من القواعد المرتبطة بالنظام العام لها أولوية الرعاية والاعتبار إذا ما تعارضت مع قاعدة أخرى، وعليه إذا صدر حكم عن جهة قضائية ذات ولاية ويضع حداً للنزاع في جملته أو في مسألة متفرعة عنه، فإنه لا رجوع فيه من قبل المحكمة متى أصبح نهائياً؛ لكونه يحوز حجية الشيء المقضي به التي لا يجوز إهدارها بمقولة أنه صدر مخالفاً للاختصاص النوعي²، إذ إن قواعد الاختصاص وإن كانت متعلقة هي الأخرى بالنظام العام إلا أنه كان بالإمكان إثارتها أثناء سير الدعوى وقبل أن يصبح الحكم قطعياً؛ لأنه إذا اكتسب الحكم الدرجة القطعية لا يجوز إهدار حجيته المتعلقة بالنظام العام.

الفرع الثاني

تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى الإدارية

يعد الحكم القضائي الإداري النهائية الطبيعية للمنازعة الإدارية، ويتمتع الحكم القضائي بالحجية، كما أشرنا سابقاً، بمعنى أنه يكون حجة فيما فصل فيه من حقوق ولا يجوز مخالفته إلا بحكم قضائي آخر وفقاً للطرق المقررة قانوناً، إلا أن هذا الحكم لا قيمه له من دون تنفيذه، ولا قيمة لمبدأ المشروعية وسيادة القانون ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه ضرورة تقديس واحترام أحكام القضاء وكفالة تنفيذها تنفيذاً فعالاً يؤدي إلى احترام السلطة القضائية وضمان الحقوق التي قررها الحكم القضائي، ولا سيما وأن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من شأنه أن يؤدي إلى حصول اضطرابات في المجتمع وتفكك لا يمكن مواجهته، وبالتالي سوف تعم الفوضى التي تدفع الدولة إلى اتباع السبل لمكافحتها³، وهذه الفوضى من دون أدنى شك تمس بالنظام العام للمجتمع الذي تسعى

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 814 لسنة 12 ق بتاريخ 1969/3/8م، مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (1965-1980) الجزء 2، ص1094.

2 السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، فكرة تدرج الصالح العام وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث مقدم للمؤتمر الدولي العلمي الثالث بعنوان (حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي)، الجزء الرابع، 2019م، ص464.

Juridictions administratives , et judiciaires, BDP: ed- LGDJ, 1956, Paris, p.4273. DURAND C Les rapport enter les

الدولة لضمان حمايته، وبالتالي ترتبط فكرة تنفيذ الأحكام القضائية بالنظام العام؛ كونها تحقق المصلحة العامة المتمثلة بضمان استقرار المجتمع واحترام الحقوق التي يحميها القانون، فلا جدوى للقانون من دون تنفيذ مضمونه من خلال تطبيق أحكام القضاء التي تمثل مرآة القانون¹.

ومن ثم يرى الباحث أن التنفيذ أهم أثر للحكم القضائي، فإن كانت المطالبة بالحق ذات أهمية فمن دون أدنى شك أن تحصيل الحق أو حمايته هو الأهم، فالحكم القضائي من دون تنفيذ يبقى مجرد حبر على ورق، لذلك لابد من تنفيذه لكي يتحول الحق إلى واقع، ولابد من الحرص على ضمان تنفيذ الأحكام القضائية سواءً أكانت صادرة عن القضاء العادي أم القضاء الإداري، إلا أنه في معرض تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية نصادف العديد من العقبات التي تقف عائقاً أمام التنفيذ، ولاسيما بصدد التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، إذ تتذرع الإدارة بفكرة النظام العام والمصلحة العامة؛ لتمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، وصعوبة التنفيذ ترجع بشكل رئيسي إلى كون الإدارة، كما هو معلوم، تمتلك امتيازات السلطة العامة، لذلك لابد عند الحديث عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من البحث في الأساس القانوني للتنفيذ وعلاقته بالنظام العام، إضافة إلى تذرع الإدارة بفكرة النظام العام والمصلحة العامة للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، والتطرق أخيراً إلى جزاء الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وسيتم ذلك وفق الآتي:

أولاً: الأساس القانوني لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وعلاقته بالنظام العام

يعد التنفيذ بمثابة الأثر الأهم للحكم الصادر في الدعوى، إذ إنه يمثل الغاية منها؛ وذلك لكون الفائدة الحقيقية من وراء إقامة الدعوى ليست فقط بيان أحقية المدعي في دعواه وإنصافه بحصوله على حكم يقر بحقوقه، وإنما الهدف الحقيقي من وجهة نظر الباحث هو تمكينه من اقتضاء هذا الحق، وذلك لا يكون إلا بتنفيذ الحكم القضائي الصادر في الدعوى، ونظراً لأهمية التنفيذ نجد أن معظم التشريعات الوضعية قررت مبدأ ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية واحترامها، ومن ضمن هذه التشريعات المشرع السوري الذي أكد أهمية التنفيذ، بل وعد

ينظر: أبو فخر، مجدي منصور، إشكالية عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2017م، ص 43.

1 عاكشة، حمدي ياسين، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997م ص 301.

الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها القانون، وعلى ذلك جاء النص في دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م على أن "الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب مرتكبيها وفق أحكام القانون"¹، ومن ثم فهو يثير مسؤولية جزائية عنه كما هو واضح، وتنفيذاً لذلك قضى قانون العقوبات السوري رقم 148 لعام 1949م بأن "1- كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاث أشهر إلى سنتين، 2- إذا لم يكن الشخص الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً فلا تتجاوز العقوبة السنة"، وهو المسلك الذي أخذ به المشرع المصري حيث كرس أيضاً مبدأً وجوبية تنفيذ الأحكام القضائية²، أما القانون الفرنسي لم يتضمن نصاً يجرم امتناع الموظفين العموميين عن تنفيذ الأحكام القضائية، ولكن هناك العديد من النصوص التي يمكن تطبيقها في هذا المجال مثال نص المادة 130 من قانون العقوبات الفرنسي التي تعاقب السلطة الإدارية في حال تجاوز حدودها، أو إصدارها لأوامر أو نواهي من أي نوع للمحاكم، وكذلك نص المادة 131 من القانون المذكور التي تعاقب بالغرامة كل موظف يتعدى اختصاصات السلطة القضائية³.

وبناءً عليه فإن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها سواءً أكانت صادرة عن القضاء العادي أم الإداري من جانب الموظفين العموميين يعد جريمة يعاقب عليها القانون.

وإضافة إلى المسؤولية الجزائية، فإن الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي يثير المسؤولية المدنية، وهذا ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري في كل من سورية ومصر وفرنسا، إذ إن عدم تنفيذ الشيء المقضي به هو دائماً يشكل خطأ يترتب مسؤولية الإدارة على أساس أن تجاهل الشيء المقضي به هو أمر لا يمكن تسويغه

1 ينظر: نص المادة 138 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م.

2 من جانبه الدستور المصري الحالي لسنة 2014م نص في المادة 100 منه على أنه "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة، وعلى النيابة العامة بناء على طلب المحكوم له، تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم أو المتسبب في تعطيله"، وقد عد قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937م وقف تنفيذ أو الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها بمقتضى نص المادة 123 منه.

3 حسن، مالك، الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2023م، ص 145-146.

ويستوجب التعويض¹، والدولة تعد مسؤولة عن أخطاء موظفيها إضافة إلى تقرير المسؤولية الشخصية للموظف المتمتع عن تنفيذ الحكم القضائي، فالإدارة لا يمكنها أن تتصل من مسؤوليتها بحجة أن الامتناع خطأ شخصي وإنما المسؤولية هنا هي مسؤولية مشتركة بين الدولة والموظف، وهذا ما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة السوري، إذ أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية عليه في حكمها رقم 80 في الطعن رقم 82 لعام 1977م والذي جاء فيه أنه "مع التسليم بالقول بأن تغريم الموظف عن الأضرار التي يلحقها بإدارته؛ بسبب إهماله أو خطئه لا يشكل قراراً إدارياً بالمعنى المعروف، إلا أنه ليس مؤدى ذلك خروج المنازعة حول أمر التغريم واستقطاع ما يطالب به الإدارة من مرتب الموظف لديها من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري"².

ولابد من أن نشير إلى أن مجرد صدور الحكم القضائي الإداري المكتسب للدرجة القطعية لا يكفي للتنفيذ، إذ لابد من إكساء الحكم الصيغة التنفيذية، وقد نظمت اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة السوري آلية منح الصيغة التنفيذية للحكم القضائي والأصول المتبعة، لذلك حيث يكون لمحاكم مجلس الدولة في كل محافظة ديوان لمنح الصيغة التنفيذية، ويقدم طلب إكساء الحكم صيغة التنفيذ إلى رئيس المحكمة مصدرة الحكم ليحيله بدوره إلى الديوان الذي يتكفل بإعداد صيغة التنفيذ، ليصار بعد ذلك إلى عرضها على رئيس المحكمة لتوقيعها وختمها³.

وقد جاء في قانون مجلس الدولة أن "الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية": على الوزراء والمحافظين ورؤساء الجهات العامة المختصين وغيرهم ممن يصدر الحكم بمواجهتهم تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه، وفي غير هذه الأحكام تكون الصورة التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: على الجهة التي يباط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى أمر رئيس مجلس الدولة بذلك، وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجراءاته ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك"⁴، وهذا ما أخذ به المشرع المصري في قانون مجلس الدولة أيضاً¹.

1 حسن، مالك، الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 141.

2 المهاني، مصباح نوري، مبادئ القضاء الإداري واجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، مرجع سابق، الجزء الثالث، المبدأ: 8810، ص 754.

3 ينظر: نص المواد 24/25/26/27/ من اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة السوري الصادرة بالمرسوم التشريعي 400 تاريخ 12 كانون الأول 2021م.

4 ينظر: نص المادة 65 من قانون مجلس الدولة السوري.

وبذلك نجد أن المشرع في كل من سورية ومصر كان حريصاً على إحاطة الأحكام القضائية بحصانة تحول دون إهدارها أو العبث بها، فكرس مبدأ احترام حجية الحكم، وأسبغ على الأحكام القضائية قوة التنفيذ، وكذلك استوجب شمولها للصيغة التنفيذية التي يجري التنفيذ بمقتضاها؛ وذلك لكون حجية الحكم القضائي وتنفيذه تعد من المسائل الهامة التي ترتبط بفكرة النظام العام والمصلحة العامة.

وبناءً على ما تقدم لابد من الالتزام بأحكام القانون وتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ولاسيما من جانب الإدارية التي لابد أن تنقيد بالقيد العام على تصرفاتها وهو مراعاة المشروعية، وبالتالي لا بد أن تلتزم بتنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها من دون مماطلة أو تأخير، وأن تنفذ الحكم تنفيذاً حقيقياً صحيحاً لا تنفيذاً صورياً، إذ إن التزام الإدارة بالتنفيذ عندما يكون الحكم صادراً بإلغاء قرار إداري غير مشروع، ويتطلب في حقيقة الأمر تدخلاً إيجابياً منها بإصدار قرار جديد يلغي آثار القرار غير المشروع، فالإدارة في حالة الحكم بالإلغاء لابد أن تعيد إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى الأمر الذي يفرض عليها أيضاً إلى جانب الالتزام بإزالة آثار القرار الملغى أن تمتنع عند تنفيذه وأن لا تتحايل على أحكام القانون، وتعود إلى إصدار قرار جديد يكون في حقيقته عبارة عن صورة مستترة للقرار الملغى².

وبذلك فإن الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في مواجهتها؛ وذلك لكون التنفيذ يعد الغاية من صدور الحكم القضائي، ويرتبط بالنظام العام والمصلحة العامة، لذلك قام المشرع بتكريس ضرورة التنفيذ من خلال النصوص الدستورية والتشريعية، كما بينا آنفاً، وبالتالي فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي يشكل مخالفة صارخة لأحكام القانون ولمبدأ المشروعية الذي لابد أن تتسجم تصرفاتها معه، ومن جانب آخر إن عدم تنفيذ الأحكام القضائية يؤدي بطبيعة الحال إلى فقدان الثقة بسيادة القانون.

ثانياً: امتناع الإدارة عن التنفيذ بذريعة المحافظة على الصالح العام والنظام العام

1 ينظر: نص المادة 57 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.

2 الوافي، سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، ط1، المركز الديمقراطي العربي، برلين، 2018م. ص 136-137.

مما لا شك فيه أن الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، وفقاً لما تقضي به فكرة المصلحة العامة والنظام العام المستندة إلى ضرورة احترام مبدأي المشروعية وحجية الأمر المقضي به التي تثبت للأحكام القضائية، وعدم تنفيذها للأحكام يشكل بطبيعته خرقاً واضحاً لأحكام لاستقلال القضاء ولأحكام الدستور والقانون النافذ الذي كرس ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية، فغالباً ما تلجأ الإدارة إلى رفض تنفيذ الحكم الصادر بحقها صراحةً أو ضمناً وذلك باستمرارها في تنفيذ القرار الإداري الملغى قضاءً أو برفضها دفع التعويض المقضي به للغير، وهذا يعد من أخطر المخالفات التي ترتكبها الإدارة تجاه القانون والقضاء معاً، فالإدارة لا بد عليها الالتزام بما يقضي به الحكم القضائي وليس لها أن تتذرع بحجج واهية للامتناع عن التنفيذ، وقد لا تملك التعقيب على أحكام القضاء الإداري، وبالتالي لا بد عليها أن تتخذ التدابير الواجبة جميعها؛ لتنفيذ مضمون الحكم الصادر في مواجهتها سواءً أكان يقضي بإلغاء قرار إداري معيب أم بدفع تعويض.

إلا أن المشرع السوري لم يتدخل صراحةً لإلزام الإدارة بالتنفيذ، وإنما جاء النص عاماً على ذلك في قانون العقوبات، إذ لم يورد نص على طرق للتنفيذ الجبري يمكن سلوكها في مواجهة الإدارة في حال امتناعها، وهناك مبدأ عام يحكم الأموال العامة وهو عدم قابلية الحجز عليها، ومؤدى ذلك أن طرق التنفيذ العادية المعهودة في تنفيذ الأحكام القضائية غير قائمة على صعيد التنفيذ على ديون الإدارة¹، ففي حال صدور حكم على الإدارة بالتعويض لا يمكن الحجز على الأموال العامة، ومن ثم التنفيذ عليها، وهذا في حقيقة الأمر عيب واضح وصريح في القانون الإداري، لذلك فإن المعول عليه في التنفيذ هو حسن نية الإدارة وانصياعها للتنفيذ بشكل طوعي، وإلا فلا سبيل إطلاقاً لسلوك التنفيذ الجبري ضدها وهذا ما يجمع عليه الفقه والقضاء معاً².

ومن جانب آخر فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في الاختيار والتصرف في حدود القانون وهذه السلطة لا تحرم منها في معرض تنفيذ الأحكام القضائية³، وهذه السلطة التقديرية تمارسها الإدارة بشكل جلي في الحالات

1 زريق، برهان، نظرية القضاء الكامل في القانون الإداري، ط1، 2017م، ص69.

2 أبو فخر، مجدي، إشكالية عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص157.

3 السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، فكرة تدرج الصالح العام وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث مقدم للمؤتمر الدولي العلمي الثالث، حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الجزء الرابع، 2019م، ص...

التي يقتضي فيها التنفيذ إصدار قرار إداري، إذ تحدد مدى ملاءمة هذا القرار للظروف التي تصادفها في التنفيذ، وأمام هذه السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة وامتلاكها آليات ووسائل التنفيذ، وعدم منح القاضي الإداري صلاحيات ووسائل تمكنه من إلزام الإدارة بالتنفيذ يكون بإمكانها أن تتخذ ذرائع متعددة للامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها¹، وتسوق الإدارة الكثير من الحجج لتبرر مماطلتها وامتناعها عن التنفيذ، ومن أبرزها وأكثرها انتشاراً هو تمسك الإدارة بفكرة المصلحة العامة أو بالحفاظ على النظام والأمن العام.

إذ إن الضرورة واعتبارات الأمن والنظام العام قد تقتضي في بعض الحالات ألا تقوم الإدارة بواجبها في تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، وذلك بشرط أن يكون الامتناع عن التنفيذ في حدود هذه الضرورة، وما تقتضيه تلك الاعتبارات وأن تقوم بتعويض صاحب الشأن إذا لحقه ضرر جراء عدم التنفيذ.

فإذا كانت الإدارة بوصفها أصل عام ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية في كل وقت وأي مكان ومهما كانت الظروف، فإن هذا التنفيذ قد ينطوي في بعض الحالات على مضار جسيمة يتعذر تداركها للمصلحة العامة والنظام العام، لذلك نجد أن القضاء المقارن قد أتاح للإدارة رفض تنفيذ الأحكام القضائية مفاضلةً منها للمصلحة العامة التي تقتضي حفظ النظام والأمن العام على مصلحة الفرد في تنفيذ الحكم المقضي به، وعلى المصلحة العامة المتعلقة بالإعمال الكامل لمبدأ المشروعية وحجية الأحكام².

وعليه فإن تمسك الإدارة بفكرة المصلحة العامة لعدم قيامها بتنفيذ الحكم القضائي أو تنفيذه بشكل ناقص أو حتى الامتناع عن التنفيذ لا يكون صحيحاً إلا في حالات معينة، إذ إن فكرة المصلحة العامة هي فكرة مرنة ذات مدلول واسع غير مضبوط وغير محدد بصورة ثابتة، أضف إلى أن تحقيق المصلحة العامة يجب أن لا يكون أثناء ارتكاب الإدارة لعمل غير مشروع؛ كالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي؛ لأن ذلك يعد خرقاً لمبدأ المشروعية

1 المحمد، خالد، سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج34، ع1، 2018م، ص349.

2 السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، فكرة تدرج الصالح العام وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص496.

ولحجية الأحكام القضائية¹، ولاسيما وأن المصلحة العامة تكمن في تنفيذ القانون الذي يفترض أنه راعى هذه المصلحة في نصوصه، بما في ذلك النصوص التي تقضي بتنفيذ الأحكام القضائية، هذا فضلاً عن أنه يمكن التمسك بفكرة المصلحة العامة أثناء سير المحاكمة وتقديمها كدفع من الدفوع في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى وليس بعد صدور الحكم القضائي الفاصل في موضوع النزاع².

وبالتالي لا بد أن يكون سبب الامتناع عن التنفيذ من قبل الإدارة مستنداً إلى وجود خطر وإخلال جسيم بالصالح العام يتعذر تداركه في حال قيامها بالتنفيذ؛ كأن يكون تنفيذ الحكم القضائي من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام بانتظام واضطرابه، وعلى ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "الأصل هو أنه لا يجوز أن يعطل القرار الإداري تنفيذ حكم قضائي، وإلا كان مخالفاً للقانون فيما يتضمنه من عدوان من السلطة التنفيذية على السلطة القضائية وإخلال بمبدأ المشروعية، على أنه إذا كان يترتب على التنفيذ إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه فإنه استثناءً يرجح الصالح العام على الصالح الفردي، ولكن بعد بحث ظروف كل حالة على حده لتبين مسلك الإدارة، وعمّا إذا كان الهدف هو حماية الصالح العام أو مجرد تعطيل تنفيذ الحكم القضائي³، إذ إن الضرورة لا بد أن تقدر بقدرها ولا بد من تعويض صاحب الشأن عن الضرر الذي لحق به جراء عدم التنفيذ".

وفي سورية نجد من أشهر القضايا المتعلقة بتعطيل تنفيذ الحكم القضائي من قبل الإدارة بذريعة المصلحة العامة هي القضية المتعلقة بتنفيذ حكم قضائي صادر لمصلحة وزارة الكهرباء، والقاضي من حيث المآل بإلزام مصرف سورية المركزي مصدر الكفالة بتسجيلها وتنفيذها وتحويل قيمتها لوزارة الكهرباء، إذ إنه بعد صدور الحكم وإعلانه للمصرف رفض المصرف التنفيذ بذريعة بالمصلحة العامة؛ فهو يخشى بتنفيذه للحكم من انخفاض سيولة

1 وعلّة ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "امتناع الوزير عن تنفيذ الحكم القضائي بحجة تحقيق المصلحة العامة يعد خطأ شخصياً، حتى لو انتقت الدوافع الشخصية لديه، وأن تحقيق المصلحة العامة لا يجوز أن يكون عن طريق ارتكاب فعل غير مشروع". حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 88 لسنة 3 قضائية جلسة 1950/6/29م.

2 أبو فخر، مجدي منصور، إشكالية عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 199.

3 السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 497.

المصرف، وتوقفه عن إعادة الودائع للعملاء، ما يثير القلاقل بإفلاس المصرف، وقيام المودعين بطلب أموالهم ما سوف يؤدي إلى إفلاس المصرف فعلياً وانهيار القطاع المصرفي¹.

ومن جانب آخر قد تلجأ الإدارة في تبرير امتناعها عن التنفيذ إلى التذرع بحجة المحافظة على النظام العام، وذلك في الحالات التي يؤدي فيها التنفيذ إلى حدوث قلاقل أو اضطرابات أو إثارتها داخل المجتمع بما يمس بالأمن العام والنظام العام الذي يقوم عليه المجتمع ككل، والنظام العام هو فكرة ذات مدلول واسع، كما أشرنا خلال دراستنا، حيث يشمل الأمن والصحة والسكينة العامة؛ أي المفهوم التقليدي له، فضلاً عن المفهوم الحديث الواسع الذي يخول المشرع التدخل وفرض القيود والضوابط وتنظيم أي نشاط، وقد اتسع مفهوم النظام العام ليشمل الآداب والأخلاق العامة والنظام العام البيئي والثقافي²، وذلك كله قد تتخذه الإدارة ذريعة؛ لعدم تنفيذ التزامها (تنفيذ الحكم القضائي)، إضافة إلى تذرع الإدارة بوجود صعوبات مادية أو حتى سياسية؛ لتمتنع عن التنفيذ، وأياً كانت الحجج التي تسوقها الإدارة لابد من وجود دور للقضاء الإداري في مواجهتها من أجل حث الإدارة على الالتزام بتنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها؛ وذلك لكون الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهة الإدارة سواء كلياً أو جزئياً من شأنه أن يؤدي إلى المساس بسيادة القانون ذاته بل وفقدان الثقة بمرق القضاء وبحجية الأحكام، لذلك فإن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة يجب أن تكون سلطة محدودة، وأن تنقيد بالقيود العام على تصرفاتها، إذ لا معنى لإلغاء القرار الإداري المخالف للقانون إذا عادت الإدارة من جديد إلى مخالفة القانون، سواء بالإصرار على موقفها وارتكاب المخالفة ذاتها مرة أخرى أم بالتحايل والتهرب من التنفيذ³، فالإدارة وإن كانت تملك تقدير الظروف الملاءمة لتنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها إلا أنه يجب عليها أن لا تتجاوز في السلطة الممنوحة لها، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "من واجب الإدارة أن تقوم بتنفيذ

1 ينظر: أبو فخر، مجدي منصور، مرجع سابق، ص 200-201.

2 ينظر: محمد، خالد، سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص 360.

3 المرجع السابق، ص 364.

الأحكام في الوقت المناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإذا تقاعست أو امتنعت عن هذا التنفيذ في الوقت المناسب عد هذا الامتناع بمنزلة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يحتم لصاحب الشأن التعويض¹.

وعلى الرغم من أهمية تنفيذ الحكم القضائي وتعلقه بفكرة النظام العام إلا أنه يعد مشكلة واسعة لم يجد لها المشرع في سورية ومصر أو حتى فرنسا حلاً جذرياً لها، إذ إن الوسائل المقررة لحمل الإدارة على التنفيذ والتي تتمثل بمسؤولية الموظف المدنية والجزائية أو تمكين المحكوم له من إعادة الطعن بإلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ كونها نوع من الضغط الأدبي على الإدارة لا تجدي نفعاً في حقيقة الأمر، ولا بد من أن يكون المشرع أكثر وضوحاً وجراً في إرساء قواعد أمره تفرض على الإدارة الالتزام بالتنفيذ مع مراقبة آلية التنفيذ من قبل القضاء؛ لأن ما تفعله الإدارة بامتناعها عن التنفيذ يمس سيادة القانون ويقلل الثقة بمرفق القضاء، وهذا كله يخالف بفكرة النظام العام، ومن وجهة نظر الباحث لا ضير من الأخذ بوسيلة الضغط أو التهديد المالي؛ لحمل الإدارة على التنفيذ والذي يكون بأن يلزم القضاء الإدارة بتنفيذ التزامها أثناء مدة زمنية معينة، وفي حال تأخرها عن التنفيذ تتعرض للغرامة التهديدية، وقد أخذ المشرع الفرنسي بهذه الوسيلة حيث جاء في قانون 1980/6/16م في نص المادة الثانية منه أنه "في حالة عدم تنفيذ حكم صادر في مواجهة الإدارة فإن لمجلس الدولة ولو من تلقاء نفسه أن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام؛ لضمان تنفيذ هذا الحكم، ثم جاء قانون 1995/2/8م الذي نص في المادة 38 على أنه "يكون للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية أن تقضي في ذات الحكم الذي تصدره بغرامة تهديدية بناء على طلب الخصم صاحب الشأن لكفالة تنفيذ ما توجهه من أوامر يستلزمها التنفيذ"، وللقاضي الإداري بموجب هذا القانون أن يقرن أمره بغرامة تهديدية في حالتين وهما:

الحالة الأولى: إذا تقدم صاحب الشأن بطلب في ذات صحيفة دعواه مع الطلب المفتتح للخصومة، فللقاضي أن يقرن الأمر بغرامة تهديدية محدداً ميعاد سريانها.

الحالة الثانية: وتتمثل هذه الحالة بإمكانية القاضي الإداري بأن يقرن حكمه في الموضوع بغرامة تهديدية؛ لتدارك احتمال عدم التنفيذ¹.

1 حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في 1957/6/20م - السنة 11 القضائية، مجموعة الأحكام التي أصدرتها محكمة القضاء الإداري في السنوات 1955م حتى 1964م، مجلس الدولة المصري، المكتب الفني، 1965م، ص 630.

وهذه الوسيلة على الرغم من الانتقادات التي واجهتها إلا أنها مجدية في حمل الإدارة على التنفيذ، وحبذا لو قام المشرع السوري بتقريرها مع رسم قواعد أمره تضمن التنفيذ الذي يعد الحلقة الأخير التي بتمامها تتحقق الغاية من وجود القضاء وصدور الحكم العادل في الدعوى الإدارية.

الخاتمة

بعد الانتهاء، بفضل الله وبحمده، من إتمام كتابة هذه الرسالة الموسومة بـ (الإطار القانوني للدعوى الإدارية وفقاً لعلاقتها بالنظام العام)، والتي عالجت فيها جوانب الدعوى الإدارية ومراحلها الإجرائية؛ بدايةً من إقامة الدعوى، وحتى صدور الحكم القضائي وتنفيذه، مع إيضاح علاقة هذه الإجراءات بفكرة النظام العام، ومما لا شك فيه أن الإحاطة بكل جزئية وفهمها فهماً صحيحاً كان الهدف من هذا البحث الذي أرجو أن أكون قد حققته أو اقتربت من تحقيقه قدر الإمكان.

وليكتمل هذا الجهد العلمي القانوني المتواضع، لابد لي من أن أعرض ما توصلت إليه أثناء دراستي من نتائج وتوصيات نبين مضمونها وفق الآتي:

أولاً: النتائج:

1. تعد فكرة النظام العام من أكثر الأفكار غموضاً في المجال القانوني، على الرغم من أنها تستخدم في مختلف الفروع القانونية، ولاسيما في نطاق الدعاوى القضائية عموماً والإدارية على وجه الخصوص، فقد كشف البحث عن صعوبة ضبط فكرة النظام العام، وتحديد معيار العمل بها، وخصوصاً فيما يتعلق بالجانب القضائي، وتحديد الإجراءات القضائية المتعلقة بذلك.

2. على الرغم من غموض هذه الفكرة ونسبيتها، إلا أنها ترتبط أساساً بالقيم والمبادئ السائدة في المجتمع، والتي يشكل الخروج عنها تهديداً لكيان المجتمع ذاته، ومن ثم فإن فكرة النظام العام تعد أحد الأعمدة الأساسية التي يقوم عليها البنيان القضائي، ولاسيما ما يتعلق منها بالجانب الإجرائي، فالقواعد الإجرائية ترمي إلى تنظيم الحماية القضائية للحقوق الموضوعية، وذلك بتنظيم عملية الالتجاء إلى الجهات القضائية المختصة، وتحديد مختلف الإجراءات التي يتطلبها الفصل في النزاعات أمامها، بدءاً من رفع الدعاوى وسير خصوماتها، إلى غاية صدور الأحكام فيها، وتبليغها ثم تنفيذها.

3. تترجم فكرة النظام العام من خلال قواعد آمرة يفرض المشرع مراعاتها وعدم الخروج عن مقتضاها؛ نظراً لكون هذه القواعد تحقق المصلحة العامة التي هي جوهر فكرة النظام العام.

4. ترتبط الدعوى الإدارية بحد ذاتها بفكرة النظام العام، كونها تحمي مبدأ المشروعية، وتعد من وسائل الرقابة على أعمال الإدارة، وفي هذا تحقيق للمصلحة العامة للمجتمع ككل، لذلك فإن الإطار القانوني الناظم سير هذه الدعوى بفكرة النظام العام، إذ تتجسد فكرة النظام العام في نطاق الدعوى الإدارية بالإجراءات والقواعد الآمرة النازمة لحسن سيرها؛ بهدف تنظيم هذه الدعوى والحفاظ على ثوابتها، وهي بذلك تسهم في تحقيق الصالح العام باعتبارها جوهر النظام العام.

5. قرر المشرع السوري أسوة بنظيره المصري والفرنسي في قانون مجلس الدولة، وقانون أصول المحاكمات، مجموعة من الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى الإدارية، ونظم اختصاص القضاء الإداري محدداً المنازعات التي تدخل ضمن اختصاصه، وهذه القواعد المحددة للاختصاص سواء النوعي أم المكاني، هي قواعد مرتبطة بفكرة النظام العام، ويجب مراعاتها من قبل المتقاضين والهيئات القضائية، إضافة إلى ضرورة التقيد باتباع إجراءات إقامة الدعوى الإدارية وشروط قبولها، سواء من ناحية الإطار الزمني لإقامة الدعوى، أم الشروط الواجب توافرها في شخص رافع الدعوى من أهلية ومصلحة وصفة؛ لكون هذه الشروط والإجراءات ترتبط في جوهرها بفكرة النظام العام، ويترتب على تخلفها عدم قبول الدعوى الإدارية.

6. نظم المشرع السوري أسوة بنظيره المصري والفرنسي إجراءات تحضير الدعوى الإدارية للمرافعة من قبل هيئة مفوضي الدولة، مانحاً لهذه الهيئة جملة من الصلاحيات التي تمكنها من إنجاز مهمتها ودورها الفعال، وهو دور جوهري يرتبط بالنظام العام، فلا يتم البدء بسير المرافعات في الدعاوى الإدارية، باستثناء الدعاوى التأديبية قبل المرور بمرحلة التحضير، وقد كرس المشرع السوري مجموعة من القواعد الإجرائية تنظيمياً لسير المرافعة والنظر في الدعوى من قبل القاضي الإداري، مزوداً القاضي بدور إيجابي هام في سبيل الوصول إلى الحقيقة وإصدار الحكم العادل في الدعوى الإدارية، وهذا الدور الذي ينهض به القاضي هو من مستلزمات الدعوى الإدارية،

وكذلك الأمر يرتبط بالنظام العام، فلا يمكن الفصل في الدعوى من دون أن يقوم القاضي الإداري بالاطلاع على ملف الدعوى واتباع وسائل الإثبات التي يعود إليه تقديرها؛ بهدف الوصول إلى الحقيقة التي هي جوهر فكرة العدالة.

7. إن الإجراءات المتعلقة بإصدار الحكم القضائي الإداري هي إجراءات وضعها المشرع سعياً منه إلى ضمان الوصول إلى حكم عادل ومنصف لأطراف الدعوى، وأي خلل في هذه الإجراءات يترتب عليه بطلان الحكم، بل وانعدامه؛ لكونها ترتبط بفكرة النظام العام.

8. إن آثار الحكم القضائي الإداري الذي يعد عنواناً للحقيقة وحجة فيما قضى به هي من متعلقات النظام العام أيضاً، ولا سيما ضرورة تنفيذ الحكم الذي يعد الأثر الأهم، والذي لا جدوى من صدور الحكم من دون توافره.

9. تتمحور أهمية فكرة النظام العام في مجال الدعوى الإدارية في الأثر المترتب على ربط المسائل والإجراءات النازمة للدعوى بهذه الفكرة، وهذا الأثر يترتب في تصدي القاضي للمسائل المتعلقة بالنظام العام، ولأي مخالفة للإجراءات المرتبطة بفكرة النظام العام من تلقاء نفسه من دون حاجة لطلب من الخصوم، وفي أي مرحلة من مراحل سير الدعوى، وقد يكون لأطراف الدعوى إبداء وإثارة هذه المسائل في أي وقت؛ وذلك لما لها من أهمية وخصوصية، ولكون تجاهلها يمسّ بنظام الدعوى الإدارية ويجعلها تتحرف عن مسارها الصحيح.

ثانياً: التوصيات

1. توصي الدراسة بضرورة إيلاء فكرة النظام العام في مجال الإجراءات القضائية المزيد من الاهتمام والدراسة في المؤلفات الحقوقية والقانونية؛ لما لذلك من أهمية وصلة بالواقع القضائي.

2. توصي الدراسة بضرورة قيام المشرع السوري بإفراد نص خاص يوضح من خلاله معالم فكرة النظام العام في مجال إجراءات التقاضي الإدارية، مبيناً تعلق شروط وإجراءات هذه الدعوى بمعظمها بفكرة النظام العام، والأثر المترتب على مخالفتها بشكل واضح.

3. الإسراع في إصدار قانون أصول المحاكمات الإدارية، مع مراعاة ضرورة تبسيط هذه الإجراءات للفصل في الدعوى الإدارية أثناء مدة معقولة، ولاسيما وأن طبيعة هذه الدعوى لا تحتتمل تأخر الفصل فيها.

4. إعادة هيكلة آلية عمل هيئة مفوضي الدولة ودورها في تحضير الدعوى الإدارية، ولاسيما وأن الواقع العملي يظهر وجود خلل ومماثلة في آلية عملها وعدم قيامها بمباشرة صلاحياتها على أكمل وجه، لذلك نوصي بتطوير آلية عملها وزيادة عدد مفوضي الدولة.

5. إيجاد وسائل تكفل تنفيذ الحكم القضائي الإداري الصادر في مواجهة الإدارة، ولاسيما أمام تعنت الإدارة ومماطلتها في التنفيذ بمعظم الأحوال، ولا ضير من الأخذ بأسلوب الغرامة التهديدية أو ما يعرف بالضغط المالي بوصفه وسيلة لحمل الإدارة على التنفيذ مع منح القاضي الإداري سلطة تقدير سبب تأخر الإدارة بالتنفيذ فيما إذا كان محقاً أم لا.

6. معالجة موضوع النظام العام بشكل أعمق من قبل الهيئات القضائية الإدارية.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: المراجع باللغة العربية

(1) الكتب والمؤلفات العامة:

1. أبو العيال، أيمن، أصول المحاكمات المدنية، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2010م.
2. أبو العيال، أيمن. كحيل، عمران، أصول المحاكمات المدنية، جامعة الشام الخاصة، كلية الحقوق، 2021م.
3. أبو الوفا، أحمد، أصول المحاكمات المدنية، ط4، دار المعارف، الإسكندرية، 1989م.
4. أبو الوفا، أحمد، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، د. ت.
5. الأحمد، نجم، القانون الإداري 3، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018م.
6. أنطاكي، رزق الله، أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية، مطبعة الداودي، عربين، 1982م.
7. بدران، محمد محمد، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري -دراسة مقارنة في القانونيين المصري والفرنسي-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992م.
8. بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، المرافعات الإدارية (إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها)، ط1، دار لفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007م.
9. البشري، عماد طارق، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، ط1، المكتب الإسلامي، بيروت، لبنان، 2005م.
10. بعلوشة د. شريف أحمد، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مركز الدراسات العربية، الجيزة، مصر، ط1، 2016م.
11. بعلي، محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005م.
12. البكري، محمد عزمي، الدفع بعدم القبول، دار محمود للنشر، القاهرة، مصر، ط1، 2016م.

13. بو ضرسه، عبد الوهاب، الشروط العامة والخاصة بقبول الدعوى بين النظرية والتطبيق، ط2، دار هومة، الجزائر، 2006م.
14. جمال الدين سامي، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991م.
15. حسان، إسلام، نظرية البطلان في المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2015م.
16. حسن محمد عبد الغني، قواعد وإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار أبو المجد للطباعة، مصر، الهرم، 2010م.
17. الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000م.
18. الخاني، عبد الإله، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مج3، ط2، 1986م.
19. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الجزء3، أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، د. ت.
20. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008م.
21. الزبيدي د. محمود عبد علي حميد، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الإدارية دون حكم بالموضوع - دراسة مقارنة-، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2018م.
22. زريق، برهان، نظرية القضاء الكامل في القانون الإداري، ط1، 2017م.
23. زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، ط1، 2011م.
24. زيدان. علي الدين. السيد، محمد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، الجزء الثاني، إجراءات رفع الدعوى الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، د. ت.
25. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010م.

26. السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2000م.
27. الشربيني، مصطفى محمود، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006م.
28. الضاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط1، 2009م.
29. طلبة، عبد الله، القانون الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ط2، د. ت.
30. الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط7، 2015م.
31. الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط7، 2006م.
32. عامر، فؤاد أحمد، مبعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط2، 2004م.
33. عباس، عبد الهادي، الاختصاص القضائي وإشكالاته، ط1، 1983م.
34. عبد التواب، معوض، الدفوع المدنية والتجارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995م.
35. عبد العليم، محمد جابر، مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2007م.
36. عبد الله، عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة وكفالة حق التقاضي -دراسة مقارنة-، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001م.
37. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997م.

38. عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2005م.
39. العبودي، عباس، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، ط1، دار السنهوري، بيروت، لبنان، 2016م.
40. عكاشة، حمدي ياسين، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997م.
41. عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2010م.
42. عمر، محمود أنيس بكر، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه، مركز الإيمان العلمي، مدينة نصر، ط2، 2014م.
43. الغفول، عيد أحمد، فكرة النظام العام الدستوري وأثره في تحديد نطاق الدعوى الدستورية، كلية الحقوق بنها، جامعة الزقازيق، دار النهضة العربية، مصر، د. ت.
44. فودة، أحمد، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 2011م.
45. الفوزان، محمد بن براك، مبادئ المرافعات الإدارية، دراسة تحليلية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط1، 2018م.
46. مجدي، هدى، النظام القضائي وقواعد المرافعات المدنية والتجارية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الجيزة، 2018م.
47. المحروقي، شادية، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005م.
48. مرسي، حسام الدين، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011م.
49. مسعود، محمد عبد الحميد، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري النظرية العامة للدعوى الإدارية من إقامتها حتى الحكم فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م.

50. المشهداني، عمار سعدون حامد، الوكالة بالخصومة، دار الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 2012م.
 51. نحيلي، سعيد، القانون الإداري 3، كتاب الجامعة الافتراضية، الجمهورية العربية السورية، 2021م.
 52. نحيلي، سعيد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، 2007م.
 53. نصار، جابر جاد، الوسيط في القضاء الإداري، القاهرة، 2020م.
 54. النفاوي، إبراهيم أمين، مبادئ الخصومة المدنية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2015م.
 55. الوافي، سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، المركز الديمقراطي العربي، برلين، 2018م.
 56. وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة، ط2، 1978م.
- (2) المقالات والبحوث العلمية المحكمة:**
1. أبو ارميله، بسام محمد، فكرة النظام العام في ضوء دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الأردن، مج46، ع4، 2019م.
 2. الأحمد، نجم، التنظيم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج29، ع3، 2013م.
 3. خراز، محمد الصالح، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، ع6، الجزائر، 2003م.
 4. الدينس، عبد القادر، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، مج1، ع3، 2015م.
 5. الذنبيات، محمد جمال. الرضي، نجم رياض، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، البلقاء للبحوث والدراسات، مج2، ع2، 2017م.
 6. ربابعة، عبد الله محمد. الشريفين، يوسف عبد الله، وقت إثارة دفع الدعوى، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مج35، ع1، 2008م.

7. السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، فكرة تدرج الصالح العام وأثره على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الثالث، بعنوان: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي الجزء الرابع، 2019م.

8. عبد القادر، علاق، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام، مجلة المعيار، مج10، ع4، الجزائر، 2019م.

9. فلحوط، وفاء، النظام العام في القانون الدولي الخاص دراسة تحليلية لنص المادة 30 من القانون المدني السوري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج2، ع2، 2022م.

10. المحمد، خالد، سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج34، ع1، 2018م.

11. المغازي، عبد الله محمد، المساواة وكفالة حق التقاضي، مجلة بحوث الشرق الأوسط، ع47.

12. مقيمي، ريمة، الإثبات بشهادة الشهود في النزاع الإداري، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة، الجزائر، مج34، ع1، 2020م.

13. نوح، مهني، دعوى الإلغاء، بحث منشور في الموسوعة القانونية التخصصية، مج3.

(3) الرسائل والأطروحات العلمية:

أ. الأطروحات:

1. أبو فخر، مجدي منصور، إشكالية عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2017م.
2. البخيت، محمد موسى حسن، المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، القانون الأردني - القانون المصري، جامعة عين شمس، 2017م.
3. جيرة، عبد العظيم عبد المنعم، آثار حكم الإلغاء، جامعة القاهرة، القاهرة، 1971م.

4. الحلاق، محمد جمعة، خصوصية الدعوى أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2013م.
5. رحال، مهدي، المبادئ العامة للقانون في نطاق الحقوق الإدارية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2014م.
6. رسلان، زكريا محمود، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، كلية الحقوق، جامعة حلب، 2011م.
7. شندي، هيثم محمد مراد، عوارض الخصومة الإدارية (خصائصها ومدى استقلاليتها)، جامعة عين شمس، 2023م.
8. العدوانى، فواز فهاد، خصوصية الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م.
9. العلفي، علي حسين محمد، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2013م.
10. عليا، إيهاب، طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2020م.
11. مقيمي، ريمة، الإثبات في النزاع الإداري، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي، 2020م.
12. النحاس، طارق محمد علي، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، دراسة مقارنة في القوانين المصري والفرنسي والسوري، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2016م.

ب. الرسائل:

1. الابراهيم، عامر، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2012م.
2. حسن، مالك، الإلغاء القضائي الجزئي للقرارات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2023م.
3. درويش، ريم، النظام القانوني لدعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2023م.

4. زهور، شتيوي، الإثبات في الدعاوى الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2014م.

(4) الدساتير والقوانين:

1. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م.
2. الدستور المصري لعام 2014م.
3. قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1 لعام 2016م.
4. قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م.
5. قانون السلطة القضائية السوري رقم 98 لعام 1961م.
6. قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004م.
7. القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949م.
8. قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006م.
9. قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019م.
10. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972م.
11. اللائحة الداخلية لقانون مجلس الدولة السوري الصادر بالمرسوم رقم 400 لعام 2021م.

(5) الأحكام والاجتهادات القضائية:

1. مجموعة الأحكام التي أصدرتها محكمة القضاء الإداري في السنوات 1955م حتى 1964م، مجلس الدولة المصري، المكتب الفني، 1965م.
2. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة، الجزء الأول، حقوق الطباعة والنشر محفوظة لمجلس الدولة.
3. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام 2001م-2004م.

4. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام 2005م حتى عام 2009م.
5. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام: (1963-1964-1966-1970-1971-1975-1976-1984-1985-1988-1990-1996-1998-2000).
6. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية، الجزء الأول، 2022م.
7. المهاني، مصباح نوري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، مؤسسة النوري، ط1، 2004م.

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية

1. Christophe Juhel, La justice administrative garante de l'état de droit ?, Presses universitaires de Perpignan, 2015.
2. L'ordre public : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation"24/02/2017Allocution prononcée par M. Jean-Claude marin, procureur général près la Cour de cassation en ouverture du colloque organisé par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat
3. AUBY (J.M.) et DRAGO (R.), Traité de contentieux administratif, LGDJ, 1984, t.2.
4. Wendy Lellig. L'office du juge administratif de la légalité. Droit. Université Montpellier, 2015. Français. NNT : 2015,MONTD056.
5. ODET (R.), Contentieux administratif, Dalloz, rééd., 2007, t. 1.
6. DEBBASCH (C.) et RICCI (J.C.), Contentieux administratif, 8ème éd., Dalloz, 2001.
7. Chapus (R), Droit de contentieux administratif, 9éd., Montchrestien, Paris, 2001.
8. DEBOUY (C.), Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse.
9. HOUSTIOU (R.), Procédures et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, LGDJ, 1975.
10. Conseil d'État, Assemblée, 09/11/2016, 388806, Publié au recueil Lebon

11. V. le scepticisme de Frédéric ROLIN, « La régularisation des documents d'urbanisme la demande du juge », AJDA 2017.
12. Philippe BILLET, « ALUR et contentieux de l'urbanisme », Jcp A 2014, n° 37,.
13. TC 10 décembre 2018, Société d'aménagement d'Isola 2000 c/ Syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de la station d'Isola 2000, n°4143
14. TC 22 octobre 2007 M. Chaume c/ société financière Midi- Pyrénées n°3624 ; TC 2 mars 2009 société Aubrun-Tartarin c/ office national interprofessionnel des grandes cultures n°3656 ; CE 18 mars 2005 M. Gombert n° 265143 ; Cass. 1ere Civ., 22 janvier 1991, pourvoi n° 89-14.757, Bull. 1991, I, n° 32
15. CAA Bordeaux 6 janvier 2009, Sté SOGREAH, n°07BX00877.
16. René CHAPUS, Droit du contentieux administratif , 10ème éd, Montchrestien, 2002, p.237; Maryse DEGUERGUE, Procédure administrative contentieuse , L.G.D.J., Paris, 2003.
17. André DE LAUBADERE, Jean-Claude VENEZIA, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif général, 15 ème éd, L.G.D.J., Paris, 1999.
18. Marie-Christine ROUAULT, Droit administratif, Gualino éditeur , Paris, 2005, .
19. Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Paris, Sirey, 1933.
20. GUYOMAR (M.), SEILLER (B.), Contentieux administratif, Dalloz, 3ème éd., 2014, n° 883.
21. TRUCHET (D.), « Office du juge et distinction des contentieux : renoncer aux "branches" », RFDA, 2015.
22. Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, JORF, n° 151 du 1er juillet 2000.
23. DRAGO (R.), « Un nouveau juge administratif », in Mélanges Jean Foyer, PUF, 1997.
24. SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », AJDA, 2004.
25. BAILLEUL (D.), « Les nouvelles méthodes du juge administratif », AJDA, 2004.
26. SAUVE (J.M.), « Un corridor de Vasari au Palais-Royal. Autoportraits du juge en son office », AJDA, 2013.
27. CHABANOL (D.), Le juge administratif, LGDJ, 1993, p. 89, spéc.

28. PACTEAU (B.), Contentieux administratif, PUF, 7ème éd., 2005.
29. BRAIBANT (G.) et STIRN (B.), Le droit administratif français, Presses Science Po et Dalloz, 6ème éd., 2002.
30. STAUB (M.), L'indivisibilité en droit administratif, LGDJ, 1999, n° 784.
31. LEPETIT-COLLIN (H.), Recherches sur le plein contentieux objectif, LGDJ, 2011.
32. CHABANOL (D.), La pratique du contentieux administratif devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, Litec, 3ème éd., 2001, n° 374.
33. AUBY (J.M.) et DRAGO (R.), Traité de contentieux administratif, LGDJ, 3ème éd., 1984.
34. D. Chauvaux, concl. sur CE, 29 juillet 1998, Laure Esclatine, req. nos 179635 et 180208 : D. 1999, Jurisprudence, pp. 85-89 et spécialement.
35. R. Odent, Contentieux administratif, Dalloz, Tome I, réédition du Cours de contentieux administratif, Paris, 2007.
36. S. Guinchard, G. Montagnier, A. Varinard, Institutions juridictionnelles, Dalloz, coll. Précis, 9e édition, Paris, 2007..
37. O. Gohin, "Rapporteur public et réorganisation de l'audience dans le contentieux administratif : une réforme en trompe-l'œil ? – A propos du décret du 7 janvier 2009", JCP Edition Adm. et Collectivités territoriales 15 juin 2009, no 25, pp. 23-27 et spécialement p. 26, étude. no 2146.
38. WALNE M, Le Contrôle juridictionnel de L'administration, paris, 1950,.
39. M. NOEL, les motifs dans les décisions des juridictions administratives, R D. P. 1924.
40. Gullien R, L'acte juridictionnel et l'utorité de la chose jugée thèse, Bordeaux, 1931.
41. ARRIGHI DE CASANOVA (J.), « Les habits neufs du juge administratif », in Mélanges D. Labetoulle, Dalloz, 2007, p. 11; SAUVE (J.M.), « Le "nouveau procès administratif" », Intervention lors des Etats généraux du droit administratif organisés à la Maison de la Chimie le 27 septembre 2013 sur le thème « Le juge administratif et les questions de société.»

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://www.dalloz.fr/documentation/>

<https://www.conseil-etat.fr/ar/arianeweb-ara>

Abstract

This research deals with a very important topic, which is the legal framework of the administrative lawsuit according to its relationship to the public order, as judges and litigants must be fully aware of all the procedures and conditions that govern the course of the administrative lawsuit and its adjudication and the extent of its binding nature.

The idea of public order is one of the most prominent and widely used legal ideas in the field of lawsuits in general and administrative lawsuits in particular, as the nature of the administrative lawsuit and its specificity, especially since the administration is a party to it, imposes the establishment of mandatory procedural conditions and rules related to public order that govern the course of the lawsuit and ensure the proper conduct of justice in its optimal form, as the idea of public order in this field is embodied through the essential procedures and conditions that are not subject to approval and cannot be violated because they serve the public interest, unlike non-essential procedures.

The problem of the research is evident in clarifying the role of the administrative judge within the scope of the administrative lawsuit and knowing the powers granted to him in order to ensure the preservation of the good conduct of the lawsuit and revealing any violation of the essential procedures related to the idea of public order that governs the conduct of the administrative lawsuit in addition to presenting the controls of the constructive role undertaken by the administrative judge in order to reveal the matters of public order in the lawsuit procedures.

Keywords:

Administrative action, substantive procedures, mandatory rules, public order.



Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Department of public law

**The legal framework for administrative litigation according
to its relationship to public order**

A dissertation submitted in partial of the requirements for the degree of master
in public law

by

Shadi Khader Mahmoud

Supervised

Dr. Khaled Khamis Al-Muhammad

Assistant Professor in The Department Of Public Law

Faculty of law – Damascus Universty

2024