كلية الحقوق
الدراسات العليا

المحاكم الاتحادية والمحلية
في دولة الإمارات العربية المتحدة
ودورها في إلغاء القرارات الإدارية
مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر

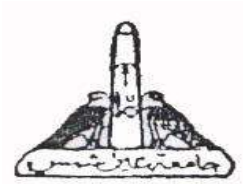
رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد
أحمد علي أحمد الصغيري

لجنة المناقشـــــة :

أ.د رمضـان محمـد بطيـــخ	رئيس قسم القانون العام ومدير مركز الدراسات القانونية والاقتصادية السابق كلية الحقوق جامعة عين شمس	رئيسًا ومشرفًا
أ.د محمد عبد العال السنـاري	أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق جامعة حلوان	عضوًا
أ.د محمود أبو السعود حبيب	أستاذ القانون العام المساعد ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس	عضوًا

٢٠٠٦م



Ain Shams University

Faculty of Law

Post Graduation

Federal & Local Law Courts in The State of the United Arab Emirates, and Their Role in Canceling Administration Resolutions Comparing With the Situation in France, England and Egypt

A This submitted for the fulfillment of the

Degree of Doctorate in Law

Prepared by

Ahmed Ali Al Saghiri

Supervise by

Prof. Dr. Ramadan Mohamed Bateekh

Professor & Head of General Law Dept.

Faculty of Law - Ain Shams University

2006 G.

Introduction:

The principle of legality means in its broad meaning the subjection of Muller and the Mulled under the law. In other words the dominion of law Mulling under the umbrella of the lawful state. Such principle is considered, in its general meaning, of the general statuary principles applicable in modern countries. That is because, elevating law Mulling-as a meaning of legality-has become an essential element of the modern lawful state, regardless of the political, economic and social trends that the state adopt. As the subject of the state, with its Muller and Mulled under the law Mulling, and the consistency of their behaviors, whether legal or substantial, with the statutory legality necessities has become an essential and confirmed feature of the modern state.

Legality principle stands as a principle guarantee of the individual rights and freedoms protection, in the face of the intervention of the administration with its wide capabilities, and its use of the general law rules and merits. That would place on the administration burden the necessity of keenness on organizing rights and liberties through the right implementation of the law terms, and its user of the general law rules and merits. That would place on the administration burden the necessity of keenness on organizing rights and liberties through the right implementation of the law terms, and not deviating of the guarantees stated in it for practicing such rights and liberties.

But such principle, as a general rule, needs in its activation to an effective means realizing it in the real life. Such means we find in the necessity of the availability of an effective and continued judicial control in the administration works for individual rights and liberties protection.

Administrative decisions are of the most important methods and means of handling the administrative task, and the most prominent one of the appearances of authorities and merits of the lawful administration in the modern state. Through taking

such administrative decisions, the administration can change in the positions of the individuals as it evolve rights for them, or subject upon them with obligations, that is regardless of their will whether in acceptance or rejection.

That what would clearly incorporate the broad authorities of the administration, which are unparalleled in the individual relationships with each other. Thus, administration commitment of the principle of legality impose on it to respect the whole statutory rules, and oblige it not to deviate away of what is provisioned in its judgments and inclusions. Such principle imposes on it the necessity of issuing administrative decisions in the form and shape that the laws and regulations had identified, in realization of objectives that have been specified for such resolutions to be correct legal:

STUDY IMPORTANCE:

In order to know the importance of such study we have to broach two issues.

First Issue: How much is the need to know the role of federal and local law courts in the state of United Arab Emirates in the judicial control upon cancellation of administrative decisions.

The issue of judicial control upon the administrative decision is deemed as one of the most important subjects of administrative law and administrative judgment specifically., that is due to the association of justice always with judgment. As judges are alert on implementing justice, and are synergistic on realizing it, whether in law application or their strong keenness on the correctness of the procedures pursued in application upon the litigators. The specialized and independent judgment of administrative disputes is a real toll for justice realization, mar over, t is deemed a strong guarantee for deepening its roots in the society, and further more, administrate judgment is considered are of the sources of administrative law, as it plays an important constructive role, as it conclude the statutory rules and create the terms and principles suiting the administrative

law in order to bridge the shortage resulting out of the absence of legislative precisions treating the hole administrative issues.

We will review in such study the role of the low courts with its both sections, the federal and the local, in relaxing such judicial control on administrative decision canceling the knowledge of such role will doubtless enable us to get acquainted with the extent of judicial control on administrative decisions cancellation in the state of Emirates. Here lays the answer to how much is the need to the first issue.

Second Issue:

How much is the need to such judicial control, that those low courts practice, with the present situation in each of Erance, England, and Arab Republic of Egypt.

The answer to such issue seems so simple, when we know that comparison in the science of low has its abundant benefits, to name just a few, the comparison of legislations rich in its intellectual of legislations rich in its intellectual and human content with a less optimum another one. So the science of compared law works on dicing proofs and displaying the models, in preparation for undertaking the desired reforms, and conducting the possible refinements. So the jurisprudents would pave, with the aid of the comparison law, the road before the legislator, and directing him in order of legislative reformation. So, in the last phrase, lays the answer to how much is the need to the second issue.

Study Problem:

Such study seeks to treating the problem of the absence of specialize administrative judgment in the state of United Arab Emirates.

Study Objectives:

The objective such study seeks to achieve are represented in:

First: Working on founding a reference looking at the cancellation judgment in the state of United Arab Emirates,

that the researchers and the interested in statutory studies may make use of, particularly that judgment in the state of Emirates has its attribute that is represented in one of its aspects in the presence of two types of courts, the local and federal courts.

Second: An attempt to contributing in developing the administrative judgment and cancellation judgment in particular, and working on increasing its effectiveness in the state of the United Arab Emirates and the state of comparison.

Third: Explaining that administration is as equale as to individuals, and has no higher grade than them, except in that its goal is achieving the public interest, against the individuals who seek their private interest only.

The administrative is subject to law in what it issues of decisions, and such decisions are cancelable in case it breached the law terms. So that individuals would retrieve their rights that the administration might have squandered or took away of them, consequently working on changing what has adhered to the minds individuals that the administration decisions are inapplicable for discussion or search in its legality and statutory.

Study Methodology:

The researcher in such study had pursued:

1. Analytical Descriptive Methodology that is based upon facts and information collection, then working on derogating the principles and terms particular of the study subject.
2. Comparative Methodology for comparing between the statutory provisions in the state of the United Arab Emirates, and each of Arab Republic of Egypt, France and England to indicate the strengths and weaknesses in each and making use of the jurisprudential and judicial treads in such regard.

Study Plan:

Study plan included the diversion of the subject into two sections. The firsts section was designated for studying the administrative judgment in France, England, Egypt, and the United Arab Emirates, as such section included three chapters preceded with an introductory chapter, in which the researches handles: political and Institutional situation of the state of the United Arab Emirates, and the states of comparison. And then arranged the three chapters ad follows.

First Chapter: The evolvement ** of administrative judgment in the states covered by the study.

Second Chapter: The striation of administrative judgment in the states covered by the study.

Third Chapter: The jurisdiction of administrative judgment in the states covered by the study.

The second section in such thesis had been designated for studying the cancellation judgment in France, England, Egypt, and the United Arab Emirates, as such second section included three chapters preceded with introduction in which the researcher addressed, the evolvement of cancellation case, its definition and nature. And then the researcher had arranged the three chapters as follows.

First Chapter: The conditions of the acceptance the case of cancellation of administrative decisions and the aspects of confuting it in the countries covered by the study.

Second Chapter: Procedures of ease of cancellation of administrative decisions it in the countries covered by the study.

Results:

The researcher had reviewed within such thesis the role of federal and local courts of law in the state of the United Arab Emirates in cancellation of administrative decisions comparing with the situation in France, England and Egypt. The

Researcher had arrived at the conclusion of such thesis at the following results.

First: There are, in the state of the United Arab Emirates, two types of coults of law, the first is local courts, represented in the courts of the Emirates of Dubai an Ras Al-Khaimah, and federal Courts, represented in the courts existing in the rest of the state Emirates, Abu Dhabi, Sharjah, Ajman, Fujura and Umm Al Q'wagn. Such derision had resulted out of the political and institutional situation particular to the state of the United Arab Emirates, as a state based on the federal or central system. We don't final such division of courts of low in the rest of the states of comparison, France, England and Egypt.

Second: Through reviewing of the Emirates judgment attitude with what it includes of Federal and local courts, and in its role in cancellation of administrative decisions. The researcher found that such role seems so limited, if not modest, and the judicial control on the administration activities at the aspect of cancellation judgment was not at the same level be found in the administrative judicial control in each of France, England, and Egypt. It is noted that the Emirates judgment assiduities-beside its rarity-came short of many of its aspects, and did not realize a level reaches at the expectation of such judgment.

Third: The research found that same judgment decisions were issued to cancel some of administrative decisions in the law courts of the state of the United Arab Emirates. The statues of the federal law courts seams better than the local ones that some of which have never challenged any administrative decision by cancellation-such as the law courts of the Emirate of Ras Al-Khaimah-or challenged, shyly, with few number of decisions, due to the presence of regulations for filling such cases on the government, such as Emirate of Dubai courts of law.

Fourth: The researcher found that the shortage in the decisions related to administrative decisions cancellation at the law courts of the state of the United Arab Emirates is evident, as

that could be justified through looking at some circumstance of the country, to mention just a few:

a- The recent foundation of the federal state, as its age does not exceed some thirty years.

b- Also that could be due to the un complete awareness by some individuals when resorting to the law courts in relations with the administrative decisions, and their timidity nonfeasibility of filling such cases.

c- Moreover, the presence of many legislations constraining the attacking of such administrative decisions-for instance, the way pursed before the Emirate of Dubai law courts, as an example of local law courts, and the way pursued before the Emirates of Ajman law courts as an example of federal law courts, and the way pursued before the Emirate of Ajman law courts as an example of federal law courts -, Such legislations, the jurisprudence would see faulty and breaching the institution, which we've shown in its place of such study.

Fifth: The researcher found that the countries of comparison are consistent in the absence of special procedural rules before the administrative judgment, with exemption of France, as we see that it had taken effective pace in such direction, as in the year 2000 a law of procedures necessary to be pursued before that administrative judgment was issued, including the whole procedural rules in such respect, which would give it full independence of the law of civil an commercial procedures, or the law of criminal procedures, which is called, and had provided for that working with such law commencing on Jan. 1st, 2001.

Sixth: The researcher sees that the defect lays applicable principle in the judicial system applicable by the legislator in the state of the United Arab Emirates, which is the unified judgment methodology, despite of all what may be attributed to such system of defects and criticisms, such as:

a- Ignoring the nature of the administrative disputes, and its special features and characteristics.

b- Not realizing the sufficient projection of the individual rights and liberties.

c- In addition to not realizing the effectiveness required in the administrative system, as such judicial system makes it so difficult to control the administrative activities, in particular that such control necessitate the presence of the line separating between the personal interests and public interests and activating the balancing points between the two interests. Which is a task impossible to be undertaken but by a specialized judge in the administrative disputes, and fully acquainted with the administrative problems, natures, and difficulties apposing its way.

Recommendations:

Based upon the previous findings, the researcher recommends the following:

First: It's persistently necessary to establish administrative judgment, specialized and independent in the state of the United Arab Emirates, that should add a since of stability, security and satisfaction to the citizens and residents in the sector of public occupation, which would resulting underlying legal basis, mules and principles to the favor of the administrative work itself, and warrants the protection of the rights and liberties of the cleaners with the public administrative.

Second: The research sees that the prospers means to realize the previous idea is represented in establishing the specialized and independent administrative judgments. That would not come true but through that the legislator should conduit a process of symbiotic revision of the legislation regulating the judgment in the state of the united Arab Emirates, that is through its reformulation an the objective and procedural side

to lover the whole requirements of independence and determining the administrative judicial jurisdictions. From such point, the federal legislator is requested in the current stage of the judgment organizing stages in the state, to abundant the policy of the and flexible loose and elastic provisions, that may accommodate, and contain the whole law courts, cases and disputes. And the legislator got to adopt a policy of organization declaration and determination; particularly within the frame work of the administrative judgment and cases in all its branches, and its types of judgment, whether a judgment of cancellation, discipline, or substitution, which would result at the end in the existence of a specialized administrative judgment, agreeing with the coping of the state with the accelerating events and developments the modern age witnesses.

Third. The researcher recommends that the legislator in the state of the united A nab emirates would not be contend only with founding administrative law courts specialized in administrative judgment only, but he should Loudoun the procedural males of such administrative judgment, that warrants the property of such judgment, and its distinguishing from the ordinary judgment.

Also its performers should have the guarantees of independence and safety.

Fourth: The researcher recommends to subject all the general administration decisions, in clouding the dominion activities for the judicial control, whether such decisions were of selective administrative style, or of judicial style or of legislative style, and preventing the immunity of any administrative activity or decision against the judicial control, that is through establishing a provision brought forward in the core of the federal constitution preventing the immunization of any work or decision a giants the judicial control.

Fifth : the researcher recommends that the legislations in both of the Arab Republic of Egypt and the State of the United Arab

Republic should include a Provision to oblige the administration with giving masons of all the individual administration decisions that it issues mot to the interests of the individuals. As such reasoning would limit the issuance of decisions breaching laws by the administration. On the other side it should be easy on the administrative judge proving its illegality, in ease it had been issued breaching the law.

Sixth The researcher recommends to embrace the approach of committees of inquiries and facts exploration ", fallowed in England before taking any administrative decisive that goes in contact with the peoples interests and rights, and to consult the relevant before placing any system in contact with their activity and nature of work.

Seventh: The researcher recommends merging the local law courts in the Emirates of Dubai and Ras Al-Khaimah with the federal law courts in the rest of the Emirates, particularly that they all apply the federal laws, though that the independence of Dubai law courts had led to its rapid development through the great and unlimited support by his highness Shaikh Mohamed Ibn Rashed Al Maktoum the vice president, premier and ruler of Dubai.

Eighth: Due to what would result out of not executing decisions of cancellation of extreme seriousness, the researcher recommends in such respect, the establishment of a parliamental committee in the federal national council in the state of the United Arab Emirates, and also in the Arab Republic of Egypt, of the role of following up of awards execution and the other decisions issued by the administrative Judgment.

Ninth: The researcher recommends, that the Emirates legislator should, in case he initiates the establishing of specialized administrative judgment, regard the Gulf experience in such respect, and may, within such framework looking at the experience conducted by Oman Sultanate in

establishing and organizing the administrative judgment court of law.

Tenth: The researcher found that the Islamic law has a distinguished position with the emirates legislator, and the provisions taken out of it in the first articles of the federal civil procedure law confirming such trend, considering that the federal civil procedural law is the reference for all other laws.

So, we hope that such trend towards Islamic law by the Emirates legislator would remain in effect in case he intends to establish a specialized administrative judgment, so that such judgment should be similar and analogous to the office of complaints "DIWAN EL-MAZALEM" in the kingdom of Saudi Arabia, the neighbor of the state of the United Arab Emirates; that shares it many affairs in the framework of Gulf cooperation council, and sharing it in many of traditions & customs.

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا
وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ
نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

الآية (٥٨) من سورة النساء

إهداء

إلي روح فقيد الأمتين العربية والإسلامية الوالد القائد المعلم المغفور
له بإذن الله الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان

تغمده الله بواسع رحمته

القائل : (على رجال القضاء أن يؤدوا رسالتهم بشجاعة ودون
حرج ، لا يهابون في ذلك لومة لائم طالما أنهم يؤدون ما أمر الله
به ورسوله الكريم)*

أهدى هذه الرسالة

*من كتاب تاريخ المحكمة الإتحادية العليا ، ص ٤.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على سيد المرسلين سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة وأتم التسليم ، أما بعد ،،،

أحمد الله تعالى وأشكره أن وفقني لكتابة هذه الرسالة ومنّ عليّ بالانتهاء منها ، إنه نعم المولى ونعم النصير ، إن نعم الله عز وجل على عباده لا تعد ولا تحصي ، ومن نعمه عليّ أن هيأ لي للإشراف على هذه الرسالة سعادة الأستاذ الدكتور رمضان محمد بطيخ رئيس قسم القانون العام ومدير مركز الدراسات القانونية والاقتصادية السابق في جامعة عين شمس ، والذي أمدني بعلمه الغزير ، وأحاطني برعايته الكريمة ، ومنحني من وقته الثمين ، وزودني بتوجيهاته السديدة ، فكان لي نعم المرشد ، والموجه ، والناصح الأمين ، وبفضل توجيهاته الكريمة تيسر لي الأمر وتمهد السبيل ، فله مني كل الشكر والتقدير .

ولا يسعني في هذا المقام أيضاً ، إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان للأستاذ الدكتور محمد عبد العال السناري أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق في جامعة حلوان الذي أكرمني وافق بصدر رحب على المساهمة في مناقشة هذه الرسالة وإثرائها بملاحظاته القيمة وآرائه السديدة ، رغم أعبائه الكثيرة والتزاماته المتعددة .

كما أتقدم بالشكر الجزيل وعظيم الامتنان للأستاذ الدكتور محمود أبو السعود حبيب أستاذ القانون العام المساعد ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة عين شمس الذي شرفني بالموافقة على المساهمة في مناقشة هذه الرسالة وإثرائها بملاحظاته القيمة وآرائه السديدة ، فلهم جميعاً جزيل الشكر وعظيم الامتنان على ما قاموا به من جهدٍ وأسأله تعالى أن يجزيهم عني وعن طلبة العلم خير الجزاء .

الباحث

الإطار العام للدراسة

- مقدمة
- أهمية الدراسة
- مشكلة الدراسة
- أهداف الدراسة
- منهج الدراسة
- خطة الدراسة

تمهيد :

يعني مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون، أو بمعنى آخر سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية ، ويعد هذا المبدأ بمعناه العام من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدول الحديثة ، ذلك أن إعلاء حكم القانون . كمعنى للمشروعية . أضحى عنصرًا أساسيًا من عناصر الدولة القانونية الحديثة بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة ، فخضوع الدولة حكامًا ومحكومين لحكم القانون وتوافق تصرفاتهم ، قانونية كانت أم مادية ، مع مقتضيات الشرعية القانونية أصبح سمة جوهرية وأكيدة للدولة المعاصرة .

فمبدأ المشروعية يقف كضمان أساسي لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تدخُّل الإدارة بإمكاناتها الواسعة واستخدامها لقواعد وامتيازات القانون العام ، فيضع ذلك على عاتق الإدارة ضرورة الحرص على تنظيم الحقوق والحريات من خلال التطبيق الصحيح لأحكام القانون ، وعدم الخروج على الضمانات المقررة فيه لممارسة هذه الحقوق والحريات .

إلا أن هذا المبدأ كقاعدة عامة يحتاج في إعماله إلى وسيلة فعّالة تحققه في الواقع العملي ، وهذه الوسيلة نجدها في ضرورة توافر رقابة قضائية فعّالة ودائمة على أعمال الإدارة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم .

وتعتبر القرارات الإدارية من أهم أساليب ووسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، وأبرز مظهر من مظاهر سلطات وامتيازات الإدارة القانونية في الدولة الحديثة ، فعن طريق اتخاذ الإدارة لهذه القرارات الإدارية تستطيع أن تغيِّر في مراكز الأفراد ، حيث تنشئ لهم حقوقًا ، أو تفرض عليهم التزامات ، وذلك دون مراعاة لإرادتهم في ذلك رفضًا أو قبولاً ، وهو ما يجسد بوضوح سلطات الإدارة الواسعة ، التي لا مثيل

لها في علاقات الأفراد بعضهم البعض ، فالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية يفرض عليها إذًا احترام كافة القواعد القانونية ويلزمها بعدم الخروج على ما ورد في أحكامها ومضامينها ، فيفرض عليها ذلك المبدأ ضرورة صدور القرارات الإدارية بالشكل والصورة التي حددتها لها القوانين واللوائح تحقيقًا للأهداف التي حددت لها وذلك لكي تكون تلك القرارات صحيحة ومشروعة .

مشكلة الدراسة :

تسعى هذه الدراسة لمعالجة مشكلة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

أهمية الدراسة :

لمعرفة أهمية هذه الدراسة يجب أن نتطرق إلى أمرين اثنين هما :

الأمر الأول : مدى الحاجة لمعرفة دور المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة في الرقابة القضائية على إلغاء القرارات الإدارية .

يعتبر موضوع رقابة القضاء على القرارات الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري والقضاء الإداري على وجه الخصوص ، وذلك لاقتران العدالة دائمًا بالقضاء ، فالقضاة هم الساهرون على العدالة والدائبون على تحقيقها ، سواءً في تطبيقهم للقانون أو حرصهم الشديد على سلامة الإجراءات المتبعة في تطبيقه على المتقاضين ، فالقضاء المتخصص والمستقل بالمنازعات الإدارية أداة حقيقية لتحقيق العدالة ، بل ويعتبر ذلك ضمانة قوية لتعميق جذورها في المجتمع، بل إن القضاء الإداري يعتبر مصدرًا من مصادر القانون الإداري، فهو يقوم بدور إنشائي مهم ، حيث يستنبط القواعد القانونية ويبتدع الأحكام والمبادئ التي تتناسب مع طبيعة

القانون الإداري لسد العجز الناتج عن عدم وجود نصوص تشريعية تعالج كافة الموضوعات الإدارية ([١]) .

وسنقف في هذه الدراسة على دور المحاكم بشقيها الاتحادي والمحلي في تحقيق هذه الرقابة القضائية على إلغاء القرارات الإدارية ، ومعرفة هذا الدور سيمكننا ولا شك من الوقوف على مدى الرقابة القضائية لإلغاء القرارات الإدارية في دولة الإمارات ، وهنا تكمن الإجابة عن مدى الحاجة إلى الأمر الأول .

الأمر الثاني : مدى الحاجة لمقارنة تلك الرقابة القضائية والتي تباشرها تلك المحاكم مع الوضع القائم في كلٍ من فرنسا وإنجلترا وجمهورية مصر العربية .

وتبدو الإجابة عن هذا الأمر في غاية البساطة إذا علمنا أن المقارنة في علم القانون لها فوائدها الجمة ، منها على سبيل المثال وليس الحصر مقارنة تشريعات غنية في مضمونها العقلي والإنساني بأخرى أقل كمالاً ، فيقوم علم القانون المقارن بسوق البراهين وعرض النماذج ، وذلك تمهيدًا لإجراء الإصلاحات المبتغاة والقيام بالتهذيبات الممكنة ، فيقوم رجال الفقه عن طريق الاستعانة بالقانون المقارن بتمهيد الطريق أمام المقنن وتوجيهه في سبيل الإصلاح التشريعي ([٢]) ، ففي العبارة السابقة تكمن الإجابة عن مدى الحاجة إلى الأمر الثاني .

---

[١] – د. وهبي محمد مختار صالح ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، بحث منشور بمجلة العدالة ، وزارة العدل ، أبوظبي ، العدد ١١٣ ، السنة الثلاثون ، ذوالقعدة ١٤٢٣هـ / يناير ٢٠٠٣م ، ص ١٧ .

[٢] – جورجو ديل فيكيو ، المدير السابق لجامعة روما ، أسس القانون المقارن والمبادئ العامة في القانون ، ترجمة : ثروت أنيس الأسيوطي ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الثالث ، السنة الثلاثون ، سبتمبر ١٩٦٠ ، ص ٩ . وراجع أيضًا د. عبد المنعم البدراوي ، دور القانون المقارن في تطوير القانون الوطني ، مجلة الأمن والقانون ، السنة الرابعة ، العدد الثاني، كلية شرطة دبي ، ربيع الأول ١٤١٧هـ . يوليو ١٩٩٦م، ص ١٦٠.

أهداف الدراسة :

تتمثل الأهداف التي تسعى هذه الدراسة لتحقيقها في :

أولاً : العمل على إيجاد مرجع يبحث في قضاء الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة ، يمكن أن يستفيد منه الباحثون والمهتمون بالدراسات القانونية ، وخصوصًا أن القضاء في دولة الإمارات له خصوصيته التي تتمثل في أحد جوانبها بوجود نوعين من المحاكم وهي المحاكم المحلية والمحاكم الاتحادية .

ثانيًا : محاولة المساهمة في تطوير القضاء الإداري وقضاء الإلغاء بالذات ، والعمل على زيادة فعاليته في دولة الإمارات العربية المتحدة ودول المقارنة .

ثالثًا : توضيح أن الإدارة هي مثلها مثل الأفراد وليس لها مرتبة أعلى عنهم ، إلا أن هدفها هو تحقيق المصلحة العامة ، في مقابل الأفراد الذين يبحثون عن مصلحتهم الخاصة فقط ، فالإدارة تخضع للقانون فيما تصدره من قرارات، وأن هذه القرارات قابلة للإلغاء إذا ما خالفت أحكام القانون ، وذلك حتى يسترد الأفراد حقوقهم التي قد تكون الإدارة أهدرتها أو انتزعتها منهم ، وبالتالي العمل على إزالة ما علق بذهن كثير من الأفراد بأن قرارات الإدارة هي قرارات غير قابلة للمناقشة أو للبحث في مشروعيتها وقانونيتها .

منهج الدراسة :

اتبع الباحث في هذه الدراسة :

١- **المنهج الوصفي التحليلي:** الذي يقوم على جمع الحقائق والمعلومات ومن ثم العمل على استخلاص المبادئ والأحكام الخاصة بموضوع الدراسة.

٢- **المنهج المقارن** : للمقارنة بين النصوص القانونية في دولة الإمارات العربية المتحدة وكل من جمهورية مصر العربية وفرنسا وإنجلترا لبيان

نقاط القوة والضعف في كل منها والاستفادة من الاتجاهات الفقهية والقضائية في هذا الخصوص.

خطة الدراسة :

اشتملت خطة الدراسة على تقسيم الموضوع إلى بابين ، تم تخصيص **الباب الأول** منهما لدراسة القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث احتوى هذا الباب على ثلاثة فصول سبقها فصل تمهيدي تناول الباحث فيه : الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ودول المقارنة .

ثم رتَّب الفصول الثلاثة كالتالي :

الفصل الأول : نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة.

الفصل الثاني : هيكل القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة.

الفصل الثالث : اختصاصات القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

أما **الباب الثاني** من هذه الرسالة فقد تم تخصيصه لدراسة قضاء الإلغاء في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث احتوى هذا الباب الثاني على ثلاثة فصول سبقها تمهيد تناول الباحث فيه : نشأة دعوى الإلغاء وطبيعتها ، ثم رتّب الباحث الفصول الثلاثة كالتالي :

الفصل الأول : شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية وأوجه الطعن فيها في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثاني : إجراءات دعوى الإلغاء والحكم فيها في الدول المشمولة بالدراسة.

الفصل الثالث : تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة .

فصل تمهيدي
الوضع السياسي والدستوري
لدولة الإمارات العربية المتحدة ودول المقارنة

فصل تمهيدي
الوضع السياسي والدستوري
لدولة الإمارات العربية المتحدة ودول المقارنة

لتحقيق الهدف المنشود من هذه الرسالة وهو دراسة المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر ، وباعتبار أن هذه الدراسة تنصب أساسًا على المحاكم الاتحادية و المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث تمثل هذه المحاكم بنوعيها الاتحادي والمحلي السلطة القضائية في دولة الإمارات ، ولتفسير سبب وجود هذين النوعين من المحاكم داخل السلطة القضائية في دولة الإمارات ، واختلافها بالتالي عن بقية دول المقارنة ، فإنه يجب علينا أن نرجع أولاً إلى الوضع السياسي والدستوري الخاص لدولة الإمارات والذي أفرز لنا هذين النوعين من المحاكم وكان سبب ظهورهما إلى حيز الوجود ، وهذا لن يتأتى إلا إذا استطعنا أن نقف على حدود السلطة القضائية في دولة الإمارات ودول المقارنة ، وموقع هذه السلطة من بين السلطات الأخرى ، وهي السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، وذلك بالرجوع إلى أحكام الدساتير المختلفة لهذه الدول ودراسة وضعها السياسي ، وبناءً على ما تقدم سيقسم الباحث هذا الفصل التمهيدي إلى مبحثين وهما :

المبحث الأول : الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة .

المبحث الثاني : الوضع السياسي والدستوري لفرنسا وإنجلترا وجمهورية مصر العربية .

المبحث الأول
الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة

يعتبر الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة في غاية الخصوصية ، وذلك بسبب نجاح هذا الاتحاد القائم بين عدد من الإمارات العربية منذ الثاني من ديسمبر عام واحد وسبعين وتسعمائة وألف ، حتى يومنا هذا وسيظل هذا الاتحاد عزيزًا وراسخًا إلى الأبد إن شاء الله ، وذلك بإيمان شعب الإمارات وعلى رأسهم حكام الإمارات بأن الاتحاد هو المصير المشترك وهو الملاذ الآمن في هذا العالم الذي لا يعرف سوى منطق القوة ، وفي هذا الاتحاد تكمن القوة ، مصداقًا لقول الحق سبحانه وتعالى ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تُقَاتِهِ وَلَا تَمُوتُنَّ إِلَّا وَأَنتُم مُّسْلِمُونَ وَاعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ إِذْ كُنتُمْ أَعْدَاءً فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوبِكُمْ فَأَصْبَحْتُم بِنِعْمَتِهِ إِخْوَانًا وَكُنتُمْ عَلَىٰ شَفَا حُفْرَةٍ مِّنَ النَّارِ فَأَنقَذَكُم مِّنْهَا كَذَٰلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ لَكُمْ آيَاتِهِ لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُونَ﴾ [1] ، في حين أن التجارب الوحدوية بين الدول العربية الأخرى في التاريخ الحديث والمعاصر بائت في أغلبها إن لم يكن جميعها بالفشل ولم تستمر لأجل بعيد ، ولمعرفة الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة لا بد من التعرض أولاً لنشأة هذه الدولة الاتحادية ، وثانيًا التعرض للشكل الاتحادي لهذه الدولة ، وثالثًا التعرض لطبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات ، وأخيرًا التعرض لدراسة التنظيم الدستوري للسلطات العامة في دولة الإمارات ، وبناءً على ما تقدم فإن الباحث سيتناول دراسة الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، وذلك في أربعة مطالب هي :

المطلب الأول : نشأة دولة الإمارات العربية المتحدة .

---

[1] – سورة آل عمران ، الآيتان ١٠٢، ١٠٣ .

المطلب الثاني : الشكل الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة .

المطلب الثالث : طبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة .

المطلب الرابع : دراسة التنظيم الدستوري للسلطات العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المطلب الأول

نشأة دولة الإمارات العربية المتحدة

يعتبر الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م يومًا تاريخيًا و سياسيًا مهمًا لدولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث يمثل هذا اليوم ميلاد دولة الإمارات العربية المتحدة ، والذي كان ثمرةً للمشروعات والتجارب الاتحادية السابقة ابتداءً من المشروع البريطاني لتوحيد الإمارات لعام ١٩٣٧م ، والذي لم يتح له التطبيق نتيجة لاندلاع نيران الحرب العالمية الثانية عام ١٩٣٩م وانشغال بريطانيا بها .

ثم مرورًا بإنشاء مجلس الإمارات المتصالحة عام ١٩٥٢م ، والذي كان بمثابة محاولة لإيجاد اتحاد بين إمارات الخليج العربي في صورة إنشاء دولة عربية أو اتحاد كونفدرالى بين الدول الخاضعة للحماية البريطانية ، يكون الهدف منه محاصرة الأطماع الفرنسية ، والمحافظة على خطوط المواصلات الإمبراطورية إلى المحيط الهندي ، فمنذ بداية الخمسينيات والحكومة البريطانية تحث حكام الإمارات وخاصة حكام ساحل عمان على إيجاد نوع من التعاون بينهم ، وذلك طبعًا ليس حرصًا من بريطانيا على وحدة المنطقة بقدر حرصها على تحقيق مصالحها في هذه المنطقة من العالم العربي ، مما اقتضى منها العمل على تغيير سياستها المعروفة بـ " فرق تسد " والعمل على انتهاج سياسة جديدة تقوم على تكوين دولة

تدور في فلكها وتستطيع التعامل معها بيسر وسهولة ، بدلاً من التعامل مع عدة إمارات متفرقة [١] .

إلى أن أثمرت هذه الجهود عام ١٩٥٢م بتكوين مجلس الإمارات المتصالحة والذي كان يهدف إلى تنسيق خطط تطوير الإمارات ورفع مستوى الإمارات الفقيرة منها . ورغم أن المجلس لم يستطع أن يحقق الأهداف التي أنشئ من أجلها على الوجه الأكمل ، وذلك لأسباب عديدة من بينها أن هذا المجلس كان يفتقر إلى القوة الملزمة لتنفيذ قراراته ، كما أن إنشاء هذا المجلس لم يؤد إلى توحيد الأنظمة الإدارية للإمارات توحيدًا كاملاً ، بالإضافة إلى أنه لم يستطع تطوير نفسه في شكل تنظيم اتحادي [٢] .

ورغم أن بريطانيا كانت المحرض على قيام الاتحاد ، إلا أن ذلك لم يكن ليتم لولا رغبة حكام الإمارات الصادقة في تحقيقه ، ويمكننا أن نستشف من هذه المحاولة البريطانية وجود الأهداف التالية :

١ . إعادة ثقة أبناء الإمارات ببريطانيا التي فقدت هذه الثقة إثر ممارساتها العدائية إزائهم وعدم مصداقيتها معهم [٣] .

٢ . الابتزاز البريطاني الذي تمثل في ربط قيام دولة الاتحاد بقضية الجزر العربية الثلاث ، ودعوة بريطانيا حكام الإمارات إلى تسليم الجزر إلى إيران مقابل الاعتراف بالدولة الاتحادية ، وهذا ما أكده المعتمد البريطاني "مستر بولارد " قبيل الاحتلال الإيراني للجزر بما يلى :

---

١ ــ د. رمضان محمد بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، العين ، مؤسسة العين للإعلان ، بدون سنة نشر ، ص ٧٤ .

٢ ــ راجع في المشروعات والتجارب الاتحادية في الفترة من ١٩٣٧ – ١٩٦٨ د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية دراسة مقارنة ، ١٩٧٨م ، ص٣٠ – ٣٥ .

٣ ــ خالد بن محمد القاسمي ، التاريخ الحديث والمعاصر لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة العربية للنشر والترجمة والتوزيع ، ١٩٩٨م ، ص ٦٦ .

(ليس من المنطق أن تتحدثوا عن الاتحاد قبل أن تحلوا مشكلة الجزر مع إيران، فالحصان لا يمكن أن يوضع خلف العربة ، كما يقول المثل الإنكليزي المعروف ، وطالما أنتم لا تعطون إيران الجزر التي نعتقد أنها بحاجة إليها للدفاع عن المنطقة ، فالاتحاد لا يمكن أن يقوم لسبب بسيط هو معارضة إيران لهذا الاتحاد ، وإيران أقوى دولة في المنطقة) ([١]) .

٣ . كان الانسحاب البريطاني من الخليج عسكريًا ، وليس سياسيًا أو اقتصاديًا ، لذا حرضت بريطانيا على قيام الاتحاد ، لأنها بذلك تتعامل سياسيًا واقتصاديًا مع دولة ذات كيان مستقل يتمتع بمقومات الدولة الفعلية ، وليست مع كيانات دويلاتيه غير معترف بها من قبل المجتمع الدولى ([٢]) .

إلا أن البداية الحقيقية والعملية لقيام دولة الاتحاد كانت في الثامن عشر من فبراير عام ١٩٦٨م حينما اجتمع المغفور له صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم إمارة أبو ظبي ، والمغفور له صاحب السمو الشيخ راشد بن سعيد أل مكتوم حاكم إمارة دبي في " السمحة " ، وقد أسفر هذا الاجتماع عن صدور بيان مشترك ، معلنًا قيام اتحاد بين الإمارتين (وداعيًا حكام الإمارات المتصالحة الأخرى لمناقشة هذا الاتفاق والاشتراك فيه ودعوة سمو حاكمي قطر والبحرين للتداول حول مستقبل المنطقة والاتفاق معهما على عمل موحد لتامين ذلك) وقد تم التوصل في هذا الاجتماع إلى اتفاق بين المغفور له بإذن الله الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم أبو ظبي ، والمغفور له بإذن الله الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم دبي ، لتشكيل اتحاد بين إمارتيهما يتولى بشكل مشترك الشؤون الخارجية والدفاع والخدمات الاجتماعية والهجرة [٣] .

---

١ ــ د. محمد حسن العيدروس ، دولة الإمارات العربية المتحدة من الاستعمار إلى الاستقلال، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٢ م ، ص ١٧٨ .

٢ ــ خالد بن محمد القاسمي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٧ .

٣ - Fatma al – Sayegh , International Relation and the Formation of the UAE, Sharjah ,Journal of Social Affairs, V:21 , N:84 , the Sociological Association of the UAE and the American University of Sharjah , Winter 2004, p49 .

وكان ذلك في أعقاب إعلان حكومة حزب العمال البريطاني عزمها على إجلاء جيوشها من منطقة الخليج العربي قبل نهاية عام ١٩٧١م ، وكذلك في أعقاب التطورات الاقتصادية التي شهدتها الإمارتان مع بدء إنتاجهما النفطي ([١]) .

واستجابة لهذه الدعوة ، وتتويجًا للجهود التي بذلها أصحاب السمو حاكما إمارتي أبو ظبي و دبي ، انعقد مؤتمر حكام الإمارات التسع (أبو ظبي ، البحرين ، قطر ، دبي ، الشارقة ، أم القيوين ، رأس الخيمة ، الفجيرة ، عجمان)، في إمارة دبي خلال الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ فبراير ١٩٦٨م ، وأسفر هذا المؤتمر عن صدور بيان مشترك واتفاقية تم توقيعهما بتاريخ ٢٧ فبراير ١٩٦٨م ، أعلنوا فيها قيام اتحاد بين الإمارات التسع تحت اسم (اتحاد الإمارات العربية) .

غير أن الأحداث قد توالت سراعًا نتيجة غموض بعض نصوص هذه الاتفاقية ، وعدم معالجتها للعديد من المسائل المهمة التي أثارت اختلافًا في وجهات النظر، فأعلنت قطر عن دستور جديد لها في ٢٧ إبريل ١٩٧٠م ، وأعلنت البحرين أيضًا في ١٩ نوفمبر ١٩٧٠م عن إنشاء (مجلس دولة) يعد بمثابة نواة لمجلس الوزراء . ثم بعد إعلان البحرين استقلالها في ١٤ أغسطس ١٩٧١م، سارعت قطر بإعلان استقلالها كذلك في الأول من سبتمبر ١٩٧١م[٢] .

---

[١] – خالد بن محمد القاسمي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٤ .

[٢] – راجع تفصيلاً في أسباب تعثر التجربة الوحدوية بين الإمارات التسع .

– د. محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة مطبعة العين الحديثة، ١٩٨٩ ص ٥٤ – ٥٥.

– د. ماجد راغب الحلو، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، مكتبة العين الوطنية، ص ١٥٢.

– د. عادل الطبطبائي ، مرجع سبق ذكره ، ص٤٦– ٦٦.

– د. مصطفى عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الثاني ، في المبادئ العامة للقانون الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة . مطبوعات كلية شرطة دبي ، ١٩٨٨ ص ١٩٤ – ١٩٥.

– د. شمس مرغني علي فراج : الوجيز في القانون الدستوري و أسس النظام الدستوري في الإمارات العربية المتحدة ، مكتبة القدس ، العين ، ١٩٨٥. ص ٢٦٨ – ٢٧٤.

وإزاء هذه الأحداث شعر حكام الإمارات الأخرى بضرورة البحث عن صيغة جديدة وملائمة لتحقيق الوحدة بينهم ، فاجتمعوا في إمارة دبي في الثامن عشر من يوليو عام ١٩٧١م ، ففي هذا اليوم أعلن قيام الاتحاد وأعلن أن الاستقلال سيتم عقب الخروج الرسمي للقوات البريطانية في نهاية العام ([١]) ، وأصدر الحكام بيانًا مشتركًا أعلنوا فيه عن إقامة دولة اتحادية جديدة تحت اسم (دولة الإمارات العربية المتحدة) تتألف من إمارات أبو ظبي ، ودبي ، والشارقة، وعجمان ، والفجيرة ، وأم القيوين كما أقروا دستورها المؤقت .

ففي الفاتح من ديسمبر لعام ١٩٧١م تم تنكيس العلم البريطاني وللأبد على أرض الإمارات ، وفي اليوم التالي أعلن اتحاد ٦ من ٧ مشيخات ، وكانت المشيخة السابعة هي رأس الخيمة والتي انضمت للاتحاد في١٠ فبراير١٩٧٢م ، وفي الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م عقد حكام الإمارات الست ، اجتماعًا أعلنوا على إثره قيام الدولة الجديدة رسميًا وبدء العمل بأحكام الدستور المؤقت ، وفي هذا الاجتماع تم انتخاب الشيخ زايد رئيسًا للدولة ، وبفضل ثروتها البترولية شكلت أبو ظبي أساس الميزانية الاتحادية مما عزز وضعها الرئيسي داخل الاتحاد، وقامت أبو ظبي أيضًا بتمويل المشروعات الأخرى في الإمارات الأقل ثروة ، ولقد استخدم الشيخ زايد القوة المالية لأبو ظبي بحكمة من أجل جذب المشيخات المتفرقة الأخرى للاتحاد ([٢]) .

ثم أصدروا في ذلك الاجتماع بيانًا تاريخيًا بميلاد دولة الإمارات العربية المتحدة ([٣]) :

- Fatma al-sayegh , Op. Cit , p49 .

[1]- Ibid , p53 .

[2] - Fatma al-sayegh , Op. Cit , p54 .

[٣] – بسم الله الرحمن الرحيم

((في هذا اليوم الخميس الواقع في الخامس عشر من شهر شوال ١٣٩١ هـ ، الموافق لليوم الثاني من ديسمبر (كانون الأول) عام ١٩٧١م ، وفي إمارة دبي ، عقد حكام إمارات أبو ظبي ، ودبي ، والشارقة ، والفجيرة وعجمان ، وأم القيوين الموقعون علي الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة ، اجتماعًا لهم في جو سادته مشاعر الأخوة والثقة والحرص العميق على تحقيق إرادة شعب هذه الإمارات ، وأصدروا إعلاناً بسريان مفعول أحكام الدستور المذكور اعتبارًا من هذا اليوم .

ثم تابع الحكام اجتماعهم كمجلس أعلى للاتحاد ، وتم في هذا الاجتماع انتخاب المغفور له صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم إمارة أبو ظبي رئيسًا لدولة الإمارات العربية المتحدة لمدة خمس سنوات ميلادية ، و المغفور له صاحب السمو الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم إمارة دبي نائباً للرئيس للمدة نفسها . وقد أدى كل منهما اليمين الدستورية وفق أحكام الدستور، كما تم تعيين صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم ولي عهد إمارة دبي رئيساً لمجلس الوزراء الاتحادي ، وسيعقد المجلس اجتماعه الثاني في أبو ظبي يوم الثلاثاء الموافق السابع من شهر ديسمبر ١٩٧١ م .

ويزف المجلس الأعلى هذه البشري السعيدة إلي شعب الإمارات العربية المتحدة ، ولكافة الدول العربية الشقيقة والدول الصديقة والعالم أجمع ، معلناً قيام دولة الإمارات العربية المتحدة، دولة مستقلة ذات سيادة ، وجزءًا من الوطن العربي الكبير ، تستهدف الحفاظ على استقلالها وسيادتها وأمنها واستقرارها ، ودفع كل عدوان على كيانها أو كيان الإمارات الأعضاء فيها ، وحماية حقوق وحريات شعبها ، وتحقيق التعاون الوثيق فيما بين إماراتها لصالحها المشترك ، من أجل هذه الأغراض ، ومن أجل ازدهارها وتقدمها في كل المجالات ، ومن أجل توفير حياة أفضل لجميع المواطنين ، ونصرة القضايا والمصالح العربية وميثاق الأمم المتحدة والأخلاق الدولية المثلى ، ويستنكر الاتحاد مبدأ استخدام القوة ويأسف لما اتخذته إيران أخيراً من احتلال جزء من الوطن العربي العزيز ويرى ضرورة احترام الحقوق

وقد ترتب على ميلاد دولة الإمارات العربية المتحدة ، والتي أصبحت الدولة الثامنة عشرة في جامعة الدول العربية ، حيث قبلت دولة الإمارات العربية المتحدة عضوًا بجامعة الدول العربية في ٦ / ١٢ /١٩٧١م ، وأصبحت العضو الثاني والثلاثين بعد المائة في الأمم المتحدة حيث قبلت بهيئة الأمم المتحدة في ٩ / ١٢ /١٩٧١م [١] .

ثم ما لبثت أن أعلنت إمارة رأس الخيمة في الثالث والعشرين من ديسمبر عام ١٩٧١م عن رغبتها في الانضمام إلى دولة الاتحاد ، ووافق المجلس الأعلى للاتحاد بالإجماع على ذلك بقراره رقم (٢) لسنة ١٩٧٢م الصادر في العاشر من

المشروعة ومناقشة ما قد ينشأ من خلافات بين الدول بالطرق المتعارف عليها دولياً .

والمجلس الأعلى للاتحاد ، إذ يتوجه في هذه المناسبة التاريخية المباركة إلى الله العلي القدير بالحمد والشكر على توفيقه وعونه وإلى شعب الاتحاد بالتهاني والمباركة على تحقيق أمانيه وإيماناً من المجلس بأن أي وحدة أو اتحاد في أي بقعة من الوطن العربي خطوة في طريق الدعوة الحقة للوحدة العربية الشاملة ، فإنه يحرص على تأكيد ترحيبه بانضمام باقي الدول والإمارات الشقيقة الموقعة على اتفاقية اتحاد الإمارات العربية الموقعه في دبي في الثامن والعشرين من شهر فبراير ١٩٦٨ م لدولة الإمارات العربية المتحدة .

والله ولي التوفيق ، وهو نعم المولى ونعم النصير ..

صدر في دبي في ١٥ شوال ١٣٩١ هـ . الموافق ٢ ديسمبر ١٩٧١ م))

راجع د. محمد حسن العيدروس ، التطورات السياسية في الإمارات العربية (١٩٣٢ . ١٩٧١) دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٥٧ . ٤٥٩ .

[١] – عبد الرحمن يوسف بن حارب ، السياسة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ م ، ص ٩٥ .

فبراير عام ١٩٧٢م ، ليكتمل عقد الاتحاد في كيان سياسي واحد مكون من سبع إمارات [١] .

[١] – الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، ١٤ صفر ١٣٩٢هـ الموافق ٣٠ مارس ١٩٧٢م .

المطلب الثاني
الشكل الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة

تعتبر دولة الإمارات العربية المتحدة من الدول المركبة (أي تتكون من أكثر من إمارة) ويجمع ما بين هذه الإمارات اتحاد مركزي أو فيدرالي ، ويتمثل هذا النوع من الاتحاد السياسي في انصهار الدول أو الإمارات الداخلة في الاتحاد وإدماجها في دولة واحدة ، تفقد معه الدول الأعضاء . التي أضحت بعد انصهارها دويلات أو ولايات . شخصيتها الدولية ، ويترتب على ذلك أن تفقد هذه الولايات السيادة الخارجية ، لتنشأ شخصية دولية جديدة هي شخصية دولة الاتحاد المركزي ، التي تتمتع وحدها بهذه السيادة الخارجية ، وجزء من السيادة الداخلية لكل ولاية ، أي الجزء الذي يتصل بالأغراض المشتركة التي ينص عليها الدستور الاتحادي ، ومن ثم فإن ما يقع من خلافات بين سلطة الولاية وتلك التي تختص بها الدولة الاتحادية ، تحكمه قواعد القانون الدستوري الداخلي، وليس قواعد القانون الدولي العام كما هو الشأن في اتحادات الأشكال الأخرى[١].

وبذلك تكون السيادة الخارجية لدولة الاتحاد المركزي وحدها دون الولايات الأعضاء ، ويتفرع عن ذلك القضاء على تعدد الجنسيات ، كما تنفرد دولة الاتحاد المركزي بوظيفة التمثيل السياسي مع الخارج .

أما السيادة الداخلية ، فيتم توزيعها بين دولة الاتحاد المركزي والولايات الأعضاء ، ولا يقوم هذا التوزيع على أساس استقلال كل ولاية عضو في الاتحاد استقلالاً تامًا بنظامها السياسي الداخلي ، بل على أساس فقدان هذه الولاية لجزء من سيادتها الداخلية لدولة الاتحاد المركزي ، وفي ذلك يفترق النظام الفيدرالي أو

---

[١] – د. فؤاد العطار ، النظم السياسية ، الناشر مجدي عبده ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٤٩ .

الاتحادي عن نظام الاتحاد الحقيقي أو الفعلي ، حيث إن السيادة الداخلية للدول التي تتخذ من النظام الاتحاد الحقيقي أو الفعلي نظامًا لها ، تكون سيادتها الداخلية محفوظة لكل دولة ومن ثم يظل لكل دولة دستورها الخاص ، وبرلمانها الخاص، وحكوماتها الخاصة ، وقضاؤها الخاص .

ومقتضى ما تقدم ، أنه في الاتحاد الفيدرالي أو المركزي يكون لكل دويلة أو ولاية عضو في هذا الاتحاد استقلالها الدستوري ، والتشريعي ، والقضائي ، والتنفيذي ، ولكن كل ذلك في نطاق الإطار الذي يحدده الدستور الاتحادي ، فتظل كل ولاية محتفظة بدستورها الخاص ، وبرلمانها الخاص ، وقضائها الإقليمي ، وحكومتها الإقليمية ، كل ذلك في الحدود التي يرسمها الدستور الاتحادي .

كما يكون للدولة الاتحادية ، دستورها الذي يعلو دساتير الولايات الأعضاء ، وقضاؤها الاتحادي ، وحكومتها الاتحادية ، وبرلمانها الاتحادي ، ويجب أن يؤلف هذا البرلمان من مجلسين : أحدهما يختار أعضاؤه تبعًا لعدد السكان ، والآخر يختار أعضاؤه على أساس أن تمثل كل ولاية مهما صغرت بعدد متساو من الأعضاء ، وحكمة اشتراط أن يتكون البرلمان من مجلسين تتمثل في وجوب تحقيق مبدأ المساواة بين الدويلات وبين الشعب على السواء ([1]).

ومن أمثلة الدول التي أخذت بنظام الاتحاد الفيدرالي أو المركزي ، الولايات المتحدة الأمريكية ، والاتحاد السويسري ، ودولة الإمارات العربية المتحدة .

ويتم توزيع السلطات بين الدويلات أو الولايات من جانب ، ودولة الاتحاد المركزي من جانب آخر وفقًا لإحدى الأسس التالية :

أولاً : أن ينص على سلطات كل من الولايات ودولة الاتحاد المركزي على وجه التحديد ، ولكن يعيب هذه الوسيلة أن المقنن الدستوري لا يستطيع أن يلم بكافة الحالات التي تعرض عند التطبيق ، الأمر الذي قد يستتبعه تكرار

---

[1] – د. فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ .

تعديل الدستور كلما جدت مسألة لم ترد في سلطات الولايات أو سلطات الدولة الاتحادية .

ثانيًا : أن ترد في الدستور الاتحادي سلطات الولايات على سبيل الحصر ، ومؤدى ذلك أن تكون دولة الاتحاد المركزي صاحبة الاختصاص العام أو الأصيل فيما لم يرد في شأنه نص على اختصاص الولايات ، أو بمعنى آخر يكون اختصاص دولة الاتحاد المركزي هو القاعدة أو الأصل ، واختصاص الولايات هو الاستثناء .

ثالثًا : أن يقتصر الدستور الاتحادي على النص على سلطات دولة الاتحاد المركزي ، ومؤدى ذلك أن تكون الولايات هي صاحبة الاختصاص العام فيما لم يرد في شأنه نص على اختصاص دولة الاتحاد المركزي ، وبذلك يكون اختصاص الولايات في هذه الحالة هو القاعدة ، واختصاص دولة الاتحاد المركزي هو الاستثناء ، ومن الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة دساتير الولايات المتحدة الأمريكية ، سويسرا ، والأرجنتين ([1]) .

ويمكن اعتبار دستور دولة الإمارات العربية المتحدة أيضًا من ضمن تلك الدساتير التي نصت على اختصاص سلطات دولة الاتحاد المركزي ، وبالتالي تكون الإمارات الأعضاء في الاتحاد هي صاحبة الاختصاص العام فيما لم يرد في شأنه نص على اختصاص دولة الاتحاد المركزي ، حيث إنه من الأمور الرئيسية التي حرص عليها واضعو الدستور الاتحادي ، محاولة التوفيق بين متطلبات تكوين دولة الاتحاد وبين تمسك أو حرص حكام الإمارات على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال والذاتية للإمارات التي يحكمونها .

لذلك فقد جاء الدستور الاتحادي مؤكدًا هذا المعنى إذ نص على دعائم الاتحاد ككيان مستقل وفي ذات الوقت على ما تتمتع به الإمارات من استقلال

---

١ ــ د. عمرو أحمد حسبو ، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مطبوعات كلية الشرطة، أبوظبي ، ١٩٩٤م ، ص ٣٣ .

سواءً في مواجهة الدولة الاتحادية أو في مواجهة كل منها بالأخرى ، إن مثل هذا الاستقلال يمثل في الواقع ركنًا أساسيًا لهذا الاتحاد ، وإلا أصبحنا أمام دولة موحدة أو بسيطة وهو ما لم يقل به أحد ، فطبقًا للمادة الثالثة من الدستور الدائم للاتحاد (تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور) كما تنص المادة ١١٦ من نفس الدستور على أن (تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد) كما تنص المادة العاشرة من الدستور ذاته على أن (أهداف الاتحاد هي الحفاظ على استقلاله وسيادته وأمنه واستقراره ، وحماية حقوق وحريات شعب الاتحاد وتحقيق التعاون الوثيق فيما بين إماراته ... مع احترام كل إمارة عضو لاستقلال وسيادة الإمارات الأخرى في شؤونها الداخلية في نطاق هذا الدستور) ([١]) .

وعند التطرق إلى دراسة الشكل الاتحادي للدولة نجد أن دولة الإمارات العربية المتحدة قامت في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م نتيجة اتفاق تم بين حكام الإمارات على تكوين دولة واحدة تعلو هذه الإمارات جميعًا ، مع احتفاظ كل إمارة منها في نفس الوقت بكيانها الذاتي ، وبناءً على ذلك جاءت ديباجة الدستور معبرة عن ذلك بنصها على : ((نظرًا لأن إرادتنا (الحكام) وإرادة شعب إماراتنا قد تلاقت على قيام اتحاد بين هذه الإمارات ، من أجل توفير حياة أفضل واستقرار أمكن ، ومكانة دولية أرفع .....)) .

وبتحليل ديباجة ونصوص هذا الدستور ، يتبين لنا بوضوح أن الدولة الجديدة و التي ظهرت إلى الوجود وأقامها هذا الدستور قد أخذت شكل الاتحاد المركزي أو الفيدرالي [١] ، وهذا الشكل الأخير تحكمه عدة مبادئ وهي :

أولاً : علو دولة الاتحاد في المجال الخارجي حيث تظهر وحدها في هذا المجال بشخصية دولية واحدة دون الإمارات التي تختفي تمامًا من هذا الميدان .

---

١ ــ د. عمرو أحمد حسبو ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤ .

ثانيًا : علو دولة الاتحاد في المجال الداخلي حيث يكون لدولة الاتحاد سيادتها الداخلية الكاملة بالنسبة للمسائل القومية العامة ، تلك السيادة التي تفوق السيادة الداخلية للوحدات الفيدرالية .

من هنا يسمو الدستور الاتحادي على دساتير الإمارات الداخلة في الاتحاد وإن كانت هذه الأخيرة عرفية حتى الآن ، وتعلو السلطات العامة الاتحادية من تشريعية وتنفيذية وقضائية على السلطات العامة للإمارات ، ويتحقق بذلك مبدأ ازدواج السلطات العامة : سلطات عامة اتحادية وسلطات عامة محلية أو داخلية لكل وحدة فيدرالية ، وفي نفس الوقت يسود مبدأ انفصال السلطات العامة الاتحادية عن سلطات الإمارات من الناحية العضوية ، بمعنى أن مؤسسات السلطات الاتحادية غير مؤسسات سلطات الإمارات ، وكذلك من الناحية الوظيفية حيت تنفصل وظيفة المؤسسات الاتحادية عن وظيفة مؤسسات الإمارات في مجال كل منها.

كما يتضح لنا ذلك جليًا من حرص الدستور الصادر عام ١٩٧١م على إقامة نوع من التوازن بين هذين الأمرين الأساسيين ألا وهما :

أولاً : إقامة دولة واحدة تتمتع حكومتها المركزية بالصلاحيات الدستورية اللازمة لتحقيق المصالح المشتركة لشعب الإمارات جميعًا مما يعني علو دولة الاتحاد .

الثاني : فهو الاعتراف للإمارات المكونة لدولة الاتحاد بالصلاحيات الدستورية اللازمة والتي تمكنها من رعاية مصالحها المحلية ، في إطار الأهداف العامة للدولة الاتحادية ، مما يدل على المحافظة على الكيان الذاتي للإمارات الأعضاء .

المطلب الثالث
طبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة

بعد استعراض الشكل الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة ، يتعين علينا أن نتعرض لطبيعة نظام الحكم الذي أتى به دستور دولة الإمارات ، حيث درج الفقه السياسي والدستوري على تقسيم الحكومات إلى أنواع عديدة ، إلا أن التقسيم الشائع بينها يتمثل في تقسيمها إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية وذلك بالنظر إلى كيفية اختيار رئيس الدولة ، وحكومات قانونية وحكومات استبدادية ، وذلك بالنظر إلى مدى الخضوع للقانون ، فتحت أي نوع من الأنواع يمكن أن ندرج حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة .

لقد نص الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة والصادر في١٩٧١م على وجود رئيس ، ونائب للرئيس ، والمجلس الأعلى للاتحاد ، ومجلس الوزراء ، وهيئة تشريعية تسمى المجلس الوطني الاتحادي ، وتمت الموافقة على أول ميزانية اتحادية في ١٩٧٢م ، وتم إنشاء نظام قضائي حديث على غرار النظم البريطانية والهندية ليسير جنبًا إلى جنب مع الشريعة الإسلامية ([1]) .

لذلك يجب أن نستبعد النظام الملكي ، وذلك لأن رئاسة الدولة لا تتم بالوراثة ولمدى الحياة وإنما يشغل رئيس الدولة منصبه بالانتخاب ولمدة محددة وهو ما نصت عليه المادة ٥١ من الدستور الصادر في ١٩٧١ على أن ينتخب المجلس الأعلى للاتحاد ، من بين أعضائه رئيسًا للاتحاد ونائبًا لرئيس الاتحاد ..... كما تنص المادة ٥٢ منه على أن مدة الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية ، ويجوز إعادة انتخابهما لذات المنصب ، ومن ثم فإن نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة يندرج تحت أو ضمن نظم الحكم الجمهوري ، ومن ناحية أخرى يجب أن

---

[1] - Fatma al-Sayegh , Op. Cit , p55

نستبعد نظام الحكومات الاستبدادية وكل ما يدور في فلكها من أنواع كالحكومات الفردية . المطلقة . الدكتاتورية ، ذلك أن السلطة الحاكمة للإمارات العربية المتحدة تخضع . شأنها في ذلك شأن أي فرد . لحكم القانون وتتقيد بأحكامه في تصرفاتها وأفعالها .

ومن ثم يمكن القول أن حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة حكومة ديمقراطية والدليل على ذلك :

١ . أن كلاً من رئيس الدولة ونائبه يؤدي عند توليه أعباء منصبه اليمين القانونية التالية أمام المجلس الأعلى (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصًا للإمارات العربية المتحدة وأن أحترم دستورها وقوانينها وأن أرعى مصالح شعب الاتحاد ، وأن أؤدي واجبي بأمانة وإخلاص وأحافظ على استقلال الاتحاد و سلامة أراضيه) ([١]) .

٢ . كفل الدستور احترام الحقوق والحريات لجميع المواطنين وفي ذلك تنص المادة ٢٥ منه على أن (جميع الأفراد لدى القانون سواء ، ولا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي) ، كما ينص في المادة ١٤ على أن (المساواة ، والعدالة الاجتماعية ، وتوفير الأمن والطمأنينة ، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين من دعامات المجتمع.....) .

٣ . عدم تركيز سلطات الدولة في يد فرد واحد أو في هيئة واحدة ، إذ طبقًا للمادة ٤٥ من الدستور تتكون السلطات الاتحادية من :

. المجلس الأعلى للاتحاد .

---

[١] – المادة ٥٢ من الدستور الاتحادي الصادر في ٢ / ديسمبر / ١٩٧١ م .

- رئيس الاتحاد ونائبه .
- مجلس وزراء الاتحاد .
- المجلس الوطني الاتحادي .
- القضاء الاتحادي .

٤ - كفالة احترام القضاء باعتباره مظهرًا من مظاهر سيادة العدل والمساواة بين المواطنين وفي ذلك تنص المادة ٩٤ من الدستور على أن (العدل أساس الملك ، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم)

وبناءً على ما تقدم يتضح لنا أن حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة تتسم بكونها حكومة قانونية ديمقراطية [١] ولكن ما هي طبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك بالنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات فهل عرف الدستور الاتحادي هذا المبدأ أم أنه ينفرد بطبيعة خاصة ، أم أنه يحاكى أحد النظم السياسية الغربية مثلاً ؛ حيث تقوم النظم السياسية الغربية أساسًا على مبدأ فصل السلطات ، الذي يعني عدم تركيز السلطة بل توزيعها على هيئات متعددة تبعًا لوظائف الدولة ، بحيث يتحقق وجود سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية تستقل كل منها عن الأخرى من الناحية العضوية وكذلك من الناحية

١ ـ د . رمضان محمد بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره . ص ١١٣ – ١١٤ .

الوظيفية ، وذلك بهدف تحقيق الحقوق والحريات الفردية ، ويتفرع عن مبدأ فصل السلطات صورًا مختلفة للأنظمة السياسية الغربية. فهناك النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتعد إنجلترا المثال التقليدي لهذا النظام .

وهناك أيضا النظام الرئاسي الذي يقوم أساسًا على الاستقلال العضوي والتخصص الوظيفي لكل من السلطات الثلاث [1] وتعد الولايات المتحدة الأمريكية المثال التقليدي لهذا النظام الأخير . حيث تتراوح أنظمة الدول المختلفة بين الأخذ بأحد هذين النظامين أو المزج بينهما في بعض الأحيان ، وباستعراض دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر في ١٩٧١ نجد أنه لم يعتنق مبدأ الفصل بين السلطات ، كما أنه لم يقم على مبدأ تركيز السلطة أيضًا مما يدعونا إلى القول بأن نظام الحكم الذي أخذ به هذا الدستور ليس مزيجًا من النظامين البرلماني والرئاسي ، وإنما هو من طبيعة خاصة تختلف عن أنظمة الحكم القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات ، فرضتها اعتبارات واقعية تتفق مع ظروف المجتمع ، وتتسق مع المرحلة التاريخية التي يمر بها والتي تمثلت في قيام دولة الاتحاد كحدث تاريخي وسياسي مميز على مستوى المنطقة وخصوصًا في ظل التمزق والاختلاف الذي كان سائدًا في تلك الفترة . بل تميز هذا الدستور بمسايرة أحدث الأساليب الدستورية المعاصرة في التأكيد على حماية حقوق الأفراد وصيانة حرياتهم ، بالإضافة إلى أن هذا الدستور اتبع منهجًا إسلاميًا متميزًا في تأكيده على إعلاء الحقوق وصيانة الحرمات وحماية الحريات العامة ، ولجميع الاعتبارات السابقة كان نظام الحكم الأمثل هو ما استجاب لظروف المجتمع وقيمه وتقاليده ومتطلباته وحاجاته وأهدافه

---

١ ــ د . فؤاد العطار ، النظم السياسية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢٥

وتطلعاته ، وهي بلا شك تختلف من مجتمع لآخر باختلاف المؤثرات الاجتماعية والسياسية لهذه المجتمعات والشعوب .

إن شكل وطبيعة الحكم في الإمارات يناسب اهتمامات الشعب واحتياجاته بشكل أفضل من نمط الحكم الغربي ووفقًا لذلك وعلى النقيض من تكهنات أغلب المراقبين الغربيين بأن الإمارات العربية المتحدة لن تصمد أمام اختبار الزمن ، فلقد بقيت الدولة الجديدة وانتعشت ، على الرغم من تذبذب أسعار البترول التي أثرت سلبًا على جميع البلدان المصدرة للبترول إلا أن الإمارات العربية المتحدة توافقت بشكل جيد بفطنة حكامها وحكمتهم ، وأن تنويع الموارد الاقتصادية الأخرى مثل التجارة والصناعة والزراعة والسياحة ، أظهرت الإمارات العربية المتحدة مسارًا برجماتيًا قابلاً للحياة ([١]) ، فلقد شهدت الإمارات العربية تطورات اجتماعية واقتصادية سريعة ومتلاحقة مع وجود الاستقرار السياسي ، والتي كان لها دور حاسم ليس فقط في تغيير تأثيرات الصراعات الإقليمية ، وإنما أيضًا التأثير على الزيادة السكانية من المهاجرين بنسبة كبيرة ([٢]) .

إن حالة التفاؤل هذه ترجع بشكل كبير إلى المغفور له بإذن الله صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان ، الذي سخر العادات والتقاليد القبلية التي أضفى عليها الزمن جلالاً ووقارًا من أن يرشد الإمارات الوليدة نحو رخائها الحالي ، ولقد ساهمت دولة الإمارات العربية المتحدة ماليًا ومعنويًا في القضايا العربية والإسلامية ، مما أعطى الإمارات دور الوسيط في السياسة الدولية وفي كثير من المناحي فإن هذا الجزء من تركة الشيخ زايد ([٣]) .

وتم الاختبار الأكثر قوة والذي اجتازته دولة الإمارات العربية المتحدة بنجاح وهو وفاة صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مؤسس دولة الإمارات العربية المتحدة وباني نهضتها الحديثة والمعاصرة في الثالث من شهر

---

[1] - Fatma al-Sayegh , Op. Cit , pp58,59.
[2] - Ibid , p44 .
[3] - Ibid , p59 .

نوفمبر ٢٠٠٤ حيث أثبتت دولة الإمارات العربية المتحدة مرة أخرى نجاحها عن طريق سلاسة نقل السلطة إلى صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان (حفظه الله تعالى) رئيسًا لدولة الإمارات خلفًا لوالده رحمه الله تعالى وذلك بإجماع أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد .

المطلب الرابع

التنظيم الدستوري للسلطات العامة

قبل الانتقال لدراسة التنظيم الدستوري للسلطات العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة يجب أن نذكِّر بما قيل في المطلب السابق من أن أحد المظاهر المهمة لاعتبار الدولة دولة قانونية وديمقراطية مسألة توزيع السلطات وعدم تركيزها لدى فرد أو هيئة واحدة وهو ما انتهجه الدستور الاتحادي الصادر في١٩٧١م و الذي اتخذ لنفسه منهجًا متميزًا . في خصوص توزيع سلطات الدولة . وذلك أنه بدلاً من أن يأخذ بالتقسيم الثلاثي المعروف للسلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، نجد أنه أخذ بتقسيم خماسي لهذه السلطات ، فطبقًا للمادة ٤٥ من الدستور تتكون السلطات الاتحادية من :

١ – المجلس الأعلى للاتحاد . ٢ – رئيس الاتحاد ونائبه .

٣ – مجلس وزراء الاتحاد . ٤ – المجلس الوطني الاتحادي .

٥ – القضاء الاتحادي .

ومع اختلاف الفقهاء حول هذا التقسيم حيث يرى الفريق الأول (١) منهم هذا التقسيم الخماسي لا يعدو أن يكون صورة من صور التقسيم الثلاثي التقليدي المعروف للسلطات . السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية . وأن كل ما في الأمر أن هذا الدستور بدلاً من أن ينص . كما تفعل الدساتير عادة . على سلطة تنفيذية ، نجد أنه نص على الهيئات المكونة لهذه السلطة (المجلس الأعلى للاتحاد ، رئيس الاتحاد ونائبه ، مجلس وزراء الاتحاد) .

١ ــ د . رمضان محمد بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٦ .

ونجد الفريق الآخر من الفقهاء [١] يري أن هذا الدستور الاتحادي لم ينشئ سوى سلطتين حقيقيتين هما :

(١) المجلس الأعلى للاتحاد ، وهو يقوم بالوظيفة التنفيذية ، ويعاونه في تنفيذ السياسة العامة للدولة مجلس الوزراء الذي يعمل تحت إشرافه ورقابته .

وهو يقوم ثانيًا بالوظيفة التشريعية ، ويساعده في مناقشة مشروعات القوانين هيئة استشارية هي المجلس الوطني الاتحادي .

(٢) السلطة القضائية التي تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي متمثلة في المحاكم الاتحادية التي تتولي الفصل فيما يطرح عليها من أقضية ومنازعات على الوجه المبين في الدستور .

ويرى الباحث أن الرأي الثاني هو الجدير بالتأييد .

أما بالنسبة للسلطات الاتحادية الخمس التي أوردها الدستور وهي :

أولاً : المجلس الأعلى للاتحاد .

خصص الدستور الاتحادي الصادر في الثاني ديسمبر سنة ١٩٧١ الفصل الأول من الباب الرابع للمجلس الأعلى للاتحاد باعتباره السلطة العليا في الدولة ، ويشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد ، أو من يقوم مقامهم في إماراتهم ، في حال غيابهم ، أو تعذر حضورهم ، ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس [٢] .

ويتولى المجلس الأعلى للاتحاد الأمور التالية [٣] : .

---

١ ــ د . محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات ، دبي ، ط٤ ، ١٩٩٩م ، ص٤٢٧. وراجع أيضاً د. فتحى فكرى ، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٩م ، ص ٥٢ .

٢ – المادة ٤٦ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

٣ – المادة ٤٧ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

١) رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى الدستور والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء .

٢) التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل إصدارها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامي .

٣) التصديق على المراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام الدستور لتصديق أو موافقة المجلس الأعلى وذلك قبل إصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد .

٤) التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ويتم هذا التصديق بمرسوم .

٥) الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته وإعفائه من منصبه بناءً على اقتراح رئيس الاتحاد .

٦) الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها الدستور ، ويتم كل ذلك بمراسيم .

٧) الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام .

٨) أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو في القوانين الاتحادية .

وتصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارتي أبو ظبي ودبي ، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية المذكورة ، أما قرارات المجلس في المسائل الإجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس هذه المسائل[١].

ثانيًا : رئيس الاتحاد ونائبه .

---

[١] – المادة ٤٩ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

خصص الدستور الاتحادي الفصل الثاني من الباب الرابع لرئيس الاتحاد ونائبه حيث ينتخب المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه ، رئيسًا للاتحاد ونائبًا لرئيس الاتحاد ، ويمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات رئيس الاتحاد عند غيابه لأي سبب من الأسباب ([1]) .

وتكون مدة ولاية الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية ، ويجوز إعادة انتخابهما لذات المنصب ، ويؤدي كل منهما عند توليه أعباء منصبه اليمين التالية أمام المجلس الأعلى :

((أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصًا للإمارات العربية المتحدة وأن أحترم دستورها وأن أرعى مصالح شعب الاتحاد ، وأن أؤدي واجبي بأمانة وإخلاص وأحافظ على استقلال الاتحاد وسلامة أراضيه)) [٢] .

وعند خلو منصب الرئيس أو نائبه بالوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم أي منهما في إمارته لسبب من الأسباب ، يدعى المجلس الأعلى خلال شهر من ذلك التاريخ للاجتماع ، لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر للمدة المنصوص عليها وهي خمس سنوات ميلادية .

وعند خلو منصبي رئيس المجلس الأعلى ونائبه معًا ، يجتمع المجلس فورًا بدعوة من أي من أعضائه ، أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد ، وذلك لانتخاب رئيس ونائب رئيس جديدين لملء المنصبين الشاغرين [٣] .

ويباشر رئيس الاتحاد الاختصاصات التالية [٤] : .

١) يرأس المجلس الأعلى ، ويدير مناقشاته .

---

[1] – المادة ٥١ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

[2] – المادة ٥٢ من الدستور نفسه .

[3] – المادة ٥٣ من الدستور نفسه .

[4] – المادة ٥٤ من الدستور نفسه .

٢) يدعو المجلس الأعلى للاجتماع ، ويفض اجتماعاته ، وفقًا للقواعد الإجرائية التي يقررها المجلس في لائحته الداخلية .

٣) يدعو لاجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس وزراء الاتحاد كلما اقتضت الضرورة ذلك .

٤) يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى ويصدرها .

٥) يعين رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى ، كما يعين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالاتهم ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد .

٦) يعين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية وغيرهم من كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين (باستثناء رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا) ويقبل استقالاتهم ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد ، ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم وطبقًا للقوانين الاتحادية .

٧) يوقع أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول والهيئات الأجنبية ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين للدول الأجنبية لدى الاتحاد ويتلقى أوراق اعتمادهم ، كما يوقع وثائق تعيين وبراءات اعتماد الممثلين .

٨) يشرف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بواسطة مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين .

٩) يمثل الاتحاد في الداخل وتجاه الدول الأخرى ، وفي جميع العلاقات الدولية .

١٠) يمارس حق العفو أو تخفيف العقوبة ويصادق على أحكام الإعدام ، وفقًا لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية .

١١) يمنح أوسمة وأنواط الشرف العسكرية والمدنية ، وفقًا للقوانين الخاصة بهذه الأوسمة والأنواط .

١٢) أية اختصاصات أخرى يخوله إياها المجلس الأعلى أو تخول له بمقتضى أحكام الدستور أو القوانين الاتحادية .

وقد تولى صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان " تغمده الله بواسع رحمته " عن طريق انتخاب المجلس الأعلى له بالإجماع منصب رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة منذ نشأة الدولة في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م حتى وفاته في الثالث من شهر نوفمبر عام ٢٠٠٤ م ، وبعد وفاته انتخب المجلس الأعلى للاتحاد في مساء الثالث من نوفمبر بالإجماع صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان حاكم إمارة أبو ظبي رئيسًا لدولة الإمارات العربية المتحدة خلفًا لوالده ، فقد عقد المجلس الأعلى للاتحاد اجتماعًا بقصر البطين بأبو ظبي برئاسة صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي ، وحضر الاجتماع صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان حاكم أبو ظبي ، و صاحب السمو الشيخ الدكتور سلطان ابن محمد القاسمي حاكم إمارة الشارقة ، وصاحب السمو الشيخ صقر بن محمد القاسمي حاكم إمارة رأس الخيمة ، وصاحب السمو الشيخ حمد بن محمد الشرقي حاكم إمارة الفجيرة ، و صاحب السمو الشيخ راشد بن أحمد المعلا حاكم إمارة أم القيوين، وصاحب السمو الشيخ حميد بن راشد النعيمي حاكم إمارة عجمان .

وقد أصدر مكتب رئيس الدولة بيانًا جاء فيه ((أنه تم بموجب المادة ٥١ من الدستور الدائم انتخاب صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان حاكم أبو ظبي بالإجماع رئيسًا لدولة الإمارات العربية المتحدة خلفًا للمغفور له فقيد الوطن الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان))

وقد أكد أصحاب السمو أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد حرصهم البالغ على الوفاء لما أرساه الراحل الكبير مؤسس الدولة من مبادئ متميزة في القيادة

والحكم وما غرسه ورسخه من قيم نبيلة وأصيلة جسدت كل معاني العدل والحق والخير بأبهى صورها .

وأعرب المجلس عن ثقته التامة بأن شعب الإمارات سيبقى كما أراده زايد دومًا حارسًا للاتحاد وما حققه من إنجازات عظيمة على جميع المستويات داعيًا الله عز وجل أن يشمل صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان بعنايته ورعايته وأن يمن عليه بالتوفيق لخدمة الوطن وشعب الإمارات العزيز .

وقد أعرب صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيس الدولة عن تقديره للثقة الغالية التي أولاه إياها إخوانه أصحاب السمو حكام الإمارات مؤكدًا عزمه على مواصلة العمل بنهج القائد والسير على خطاه بالتعاون والتضامن مع إخوانه أصحاب السمو أعضاء المجلس الأعلى للحكام لكل ما فيه ازدهار دولة الإمارات العربية المتحدة واستقرارها وخير شعبها ([1]) وهكذا أصبح صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان هو الرئيس الثاني لدولة الإمارات العربية المتحدة منذ نشأتها في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م ، وهو خير خلفٍ لخير سلف ، وبقيادته الحكيمة ستمضي دولة الإمارات العربية المتحدة إلى مزيد من التقدم والرخاء ، وستستمر مسيرة الخير والعطاء التي بدأها المغفور له صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان بدون توقف إن شاء الله .

ويمتلك صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان تجربة ثرية وخبرة واسعة اكتسبها من معايشته وملازمته عن قرب لوالده مؤسس الدولة ، خلال مختلف مراحل العمل الوطني ، فتشرب بما يتمتع به القائد من تفرُّد في القيادة والزعامة ، وحنكة في مباشرة مسئوليات الحكم .

وولد صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان وهو أكبر أنجال المغفور له الشيخ زايد ، في العام ١٩٤٨م بمدينة العين في المنطقة الشرقية لإمارة

---

[1] – البيان منشور في موقع الإلكتروني لمجلة الفجيرة
http://www.fujairahmunc.gov.ae/magazine%203.htm

أبو ظبي ، وتلقى تعليمه في مدارسها ، وعُيِّن سموه في ١٨ سبتمبر ١٩٦٦م ممثلاً لحاكم إمارة أبو ظبي في المنطقة الشرقية ورئيسًا للمحاكم فيها ، وهو أول منصب يشغله سموه بعد أن تولّى المغفور له الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مقاليد الحكم في إمارة أبو ظبي في السادس من أغسطس ١٩٦٦م ، وعُيِّن في الأول من فبراير ١٩٦٩م وليًا للعهد حيث نص مرسوم التعيين على أن هذا الاختيار جاء متمشيًا مع ما يعهده الجميع في سموه من حكمة ودراية وإلمام ، وحظي هذا الاختيار بمباركة جميع أفراد أسرة آل نهيان ، وكان له أطيب الأثر والارتياح في نفوس المواطنين ([١]) .

ثالثًا : مجلس وزراء الاتحاد .

خصص الدستور الاتحادي الفصل الثالث من الباب الرابع لمجلس وزراء الاتحاد و يتكون مجلس الوزراء الاتحادي من رئيس مجلس الوزراء ونائبه وعدد من الوزراء [٢] ، الذين يؤدون اليمين القانونية قبل مباشرة أعباء مناصبهم أمام رئيس الاتحاد [٣] ، ويحدد القانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات كل وزير[٤] ، ويتولى رئيس مجلس وزراء رئاسة جلسات المجلس ، ويدعوه للانعقاد ويدير مناقشاته ويتابع نشاط الوزراء ، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة وفي كافة الأجهزة التنفيذية للاتحاد ويمارس نائب رئيس الوزراء جميع سلطات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب [٥] .

ويتولى مجلس الوزراء بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى ، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي

---

[١] – الكتاب السنوي لدولة الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٦ ، وزارة الإعلام والثقافة بدولة الإمارات العربية المتحدة وشركة ترايدنت بريس ليمتد ، ص ٣٩ .

[٢] – المادة ٥٥ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

[٣] – المادة ٥٧ من الدستور نفسه.

[٤] – المادة ٥٨ من الدستور نفسه .

[٥] – المادة ٥٩ من الدستور نفسه .

يختص بها الاتحاد بموجب الدستور والقوانين الاتحادية ، ويمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية [١] : .

١) متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج .
٢) اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها لرئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها .
٣) إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد ، والحساب الختامي .
٤) إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة .
٥) وضع اللوائح الملزمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وكذلك لوائح الضبط ، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة ، في حدود أحكام الدستور والقوانين الاتحادية ، ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أى جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح .
٦) الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات .
٧) الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية ، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد .
٨) تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين ، وفقًا لأحكام القانون ، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك .
٩) مراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الاتحادية ، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عمومًا .
١٠) أية اختصاصات أخرى يخوله إياها القانون ، أو المجلس الأعلى في حدود الدستور .

---

[١] – المادة ٦٠ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

ومداولات مجلس الوزراء سرية وتصدر قراراته بأغلبية جميع أعضائه وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية[١] .

كما حظر الدستور على رئيس مجلس الوزراء ونائبه وأي وزير اتحادي أثناء توليهم مناصبهم أن يزاول أي عمل مهني أو تجاري أو مالي أو أن يدخل في معاملة تجارية مع حكومة الاتحاد أو حكومات الإمارات ، أو أن يجمع بين منصبه والعضوية في مجلس إدارة شركة تجارية أو مالية .

كما لا يجوز له أن يجمع إلى منصبه أكثر من منصب رسمي واحد في إحدى الإمارات مع التخلي عن سائر مناصبه الرسمية المحلية الأخرى إن وجدت [٢] .

ورئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون سياسيًا بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج ، وكل منهم مسئول شخصيًا أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن أعمال وزارته أو منصبه .

وتؤدى استقالة رئيس مجلس الوزراء ، أو إعفاؤه من منصبه ، أو وفاته، أو خلو منصبه لأي سبب من الأسباب إلى استقالة الوزارة بكاملها ، ولرئيس الاتحاد في هذه الحالة أن يطلب إلى الوزراء البقاء في مناصبهم مؤقتًا ، لتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة [٣] .

---

[١] – المادة ٦١ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

[٢] – المادة ٦٢ من الدستور نفسه .

٣ – المادة ٦٤ من الدستور نفسه . وهو ما تم تطبيقه بعد وفاة . المغفور له بإذن الله . صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم ، نائب رئيس الدولة ، حاكم دبي ، رئيس مجلس الوزراء ، يوم الأربعاء الموافق ٤/يناير/٢٠٠٦م ، حيث انتخب المجلس الأعلى للاتحاد برئاسة صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيس الدولة حفظه الله ، بحضور أصحاب السمو أعضاء المجلس الأعلى ، صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم عضو المجلس الأعلى حاكم دبي ، نائباً لرئيس الدولة ، ووافق أصحاب السمو أعضاء المجلس الأعلى على اقتراح صاحب

رابعًا : المجلس الوطني الاتحادي .

خصص الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١ الفصل الرابع من الباب الرابع للمجلس الوطني الاتحادي ، حيث يتكون المجلس الوطني الاتحادي من ٤٠ عضوًا ويتم توزيع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الأعضاء كما يلي :

أبوظبى	٨	مقاعد
دبي	٨	مقاعد
الشارقة	٦	مقاعد
رأس الخيمة	٦	مقاعد
الفجيرة	٤	مقاعد
عجمان	٤	مقاعد
أم القيوين	٤	مقاعد

ويترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي[١] .

وفي الثاني من ديسمبر عام ٢٠٠٥م أعلن رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان (حفظه الله) قراره التاريخي بتفعيل دور المجلس الوطني الاتحادي عبر انتخاب نصف أعضائه من خلال مجالس لكل إمارة ، وتعيين النصف الآخر ، وهذا القرار جاء كخطوة أولى ستتبعها إن شاء الله خطوات عديدة نحو مزيد من الإصلاح وتعزيز مشاركة المواطنين في العمل الوطني العام ، بهدف ضمان تعزيز واستكمال مسيرة التنمية المتوازنة

السمو رئيس الدولة ، تكليف صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم ، برئاسة مجلس الوزراء ، وتشكيل حكومة جديدة ، وأصدر صاحب السمو رئيس الدولة ، قراراً يقضى باستمرار الوزراء في مناصبهم بصفة مؤقتة ، لتصريف العاجل من الأمور ، إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة . راجع جريدة الخليج ، دولة الإمارات العربية المتحدة، الشارقة، العدد ٩٧٢٨ الجمعة ٦ ذي الحجة ١٤٢٦هـ. ٦ يناير ٢٠٠٦م، ص ١ .

[١] – المادة ٦٩ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

والشاملة التي حققتها دولة الإمارات العربية المتحدة على مدى العقود الماضية ، وتكلل بإجراء انتخابات مباشرة .

وأوضح صاحب السمو رئيس الدولة أن هذا القرار يقضي بأن يشكل حاكم كل إمارة مجلسًا محليًا ، يتكون كمرحلة أولى من ١٠٠ ضعف كحد أدنى لعدد ممثلي كل إمارة في المجلس الوطني الاتحادي ، وستنتخب هذه المجالس المحلية من بين أعضائها نصف ممثلي كل إمارة في المجلس الوطني ، على أن يعين حاكم كل إمارة النصف الآخر لممثلي الإمارة في المجلس ، وقال سموه إننا سنتقدم إلى المجلس الوطني الاتحادي في دورته القادمة ، باقتراح إجراء تعديلات على دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ، تستهدف تفعيل دور المجلس وتعزيز صلاحياته ، لمواكبة متطلبات المرحلة القادمة ، وكذلك زيادة عدد أعضائه ، بما يتناسب وزيادة عدد مواطني الدولة ، كما أننا سنقترح زيادة فترة عمل المجالس القادمة ، على أن يتولى المجلس اتخاذ الإجراءات الدستورية اللازمة للتحضير لإجراء انتخابات مباشرة ([١]) .

ويعتبر هذا القرار الذي أصدره صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان (حفظه الله) في الثاني من ديسمبر سنة ٢٠٠٥م ، قرارًا تاريخيًا بحق حيث يمثل نقلة نوعية في حركة الإصلاح على المستوى السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وهو ما يؤكد نضج التجربة الاتحادية بين الإمارات وعمقها ، ويتماشى مع التطور المستمر والمطرد في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ويجعل دولة الإمارات العربية المتحدة من الدول الرائدة في تطوير كافة نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وهو إشارة إلى النمو والتوافق مع المتطلبات الحديثة والمعاصرة في العالم اليوم والذي يركّز على تفعيل الديمقراطية .

---

[١] – جريدة الخليج ، العدد ٩٦٩٤ السبت غرة ذي القعدة ١٤٢٦هـ / ٣ ديسمبر ٢٠٠٥م ، ص ١ .

ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي ، وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية [1] .

[1] – المادة ٧١ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م .

ومدة العضوية في المجلس سنتان ميلاديتان ، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم من الأعضاء [١] .

وعضو المجلس الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه ، وليس فقط عن الإمارة التي يمثلها داخل المجلس [٢] .

ويفصل المجلس في صحة نيابة أعضائه ، وفي إسقاط العضوية عنهم إذا فقدوا أحد شروطها وذلك بأغلبية جميع أعضائه بناءً على اقتراح خمسة منهم ، وهو المختص بقبول الاستقالة من العضوية ، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ قبول المجلس لها [٣] .

خامسًا : القضاء الاتحادي .

أفرد الدستور الفصل الخامس من الباب الرابع للقضاء في الاتحاد والإمارات ، وقد أكد الدستور بأن القضاء سلطة مستقلة حينما نص على أن " العدل أساس الملك ، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم " [٤] .

ويتكون القضاء الاتحادي من هيئات ثلاث هي : المحاكم الاتحادية الابتدائية ، والمحاكم الاتحادية الاستئنافية ، والمحكمة الاتحادية العليا .

وتنقسم المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك بالنظر إلى كونها اتحادية أو محلية إلى نوعين من المحاكم النوع الأول : محاكم اتحادية وهي المحاكم القائمة في الإمارات التي قامت بضم المحاكم المقامة على أرضها إلى

---

[١] – المادة ٧٢ من الدستور نفسه .

[٢] – المادة ٧٧ من الدستور نفسه .

[٣] – المادة ٧٦ من الدستور نفسه.

[٤] – المادة ٩٤ من الدستور نفسه.

القضاء الاتحادي وهي إمارات (أبو ظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين) و النوع الثاني : وهي المحاكم المحلية وهي المحاكم التي لم تنضم إلى القضاء الاتحادي حتى الآن وهي محاكم إمارة (دبي ورأس الخيمة) .

المبحث الثاني

الوضع السياسي والدستوري لفرنسا وإنجلترا ومصر

بعد أن تناول الباحث الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة في المبحث الأول ، لذا وجب التطرق في هذا المبحث الثاني إلى دراسة الوضع السياسي والدستوري في كلٍ من فرنسا وإنجلترا ومصر ، وهي دول المقارنة مع دولة الإمارات ، وذلك للوقوف على مدى الاختلاف في الوضع السياسي والدستوري في كل منهم ، مع وجود ملاحظة جوهرية ألا وهي أن دولة الإمارات العربية المتحدة هي دول مركبة أو اتحادية . متحدة اتحادًا مركزيًا أو فيدراليًا . من حيث النشأة وأن التنظيم الدستوري القائم فيها ما هو إلا انعكاس لحالة الاتحاد تلك ، وهي ليست دولة موحدة مثل فرنسا أو إنجلترا أو مصر ، وهذا الشكل الاتحادي لدولة الإمارات هو الذي أفرز لنا وجود محاكم اتحادية ومحلية ، وهو الوضع الذي لا نراه في كلٍ من فرنسا وإنجلترا ومصر ، وحتى نقف على الوضع السياسي والدستوري لدول المقارنة سنخصص لكل منها مطلبًا مستقلاً .

المطلب الأول

الوضع السياسي والدستوري في فرنسا

إذا كانت إنجلترا تعتبر مهد النظام البرلماني وأول دولة ملكية طبقت هذا النظام كما سنرى لاحقًا ، فإن فرنسا تعتبر أول دولة جمهورية أخذت بالنظام البرلماني ، وقد تميزت فرنسا بظهور الثورة الفرنسية فيها ، والتي لم تكن منارًا

للحرية والديمقراطية لفرنسا فقط بل لمعظم الدول الأخرى ، ومع ذلك فإن التاريخ الدستوري الحافل لفرنسا منذ الثورة الفرنسية لم يتميز دائمًا بالديمقراطية الحقيقية إذ تخلله فترات سادت فيها الدكتاتورية حتى تميز التاريخ السياسي الفرنسي بدورات متغايرة تخللتها أنظمة متباينة أشد التباين ما بين الملكية والجمهورية ، وما بين ديمقراطية إلى دكتاتورية ثم ديمقراطية مرة أخرى[١].

وتفصيلاً لما تقدم سنتعرض للوضع السياسي والدستوري للجمهورية الفرنسية ، وذلك من خلال إلقاءً الضوء على : أولاً الشكل الدستوري للدولة ، وثانيًا طبيعة نظام الحكم فيها، مفردين لكل منهما فرعًا مستقلاً .

الفرع الأول : الشكل الدستوري للدولة الفرنسية

عند تناول الوضع السياسي والدستوري في فرنسا ، يسترعي انتباهنا اختلاف شكل الدولة الفرنسية من حيث تكوينها و تركيبها عن دولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث تعتبر فرنسا دولة موحدة أو بسيطة . وهي الدولة التي تكون السيادة فيها موحدة فتظهر الدولة كوحدة واحدة سواءً من الناحية الخارجية أو من الناحية الداخلية ([٢]) . مقارنة بدولة الإمارات العربية المتحدة والتي كما أتضح لنا في المبحث الأول أنها دولة مركبة تتكون من سبع إمارات قامت بتكوين اتحاد فيدرالي أو مركزي فيما بينها .

---

١ ــ د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، الجزء الأول النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥م ، ص ١٥٨ وما بعدها .

٢ ــ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية ، الدول والحكومات ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٦ .

ويتضح لنا ذلك من نص المادة الثانية من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ التي تنص على أن " فرنسا جمهورية لا تتجزأ علمانية ديمقراطية اجتماعية . وهى تضمن المساواة أمام القانون لجميع المواطنين دون تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين . وهى تحترم كل المعتقدات ".

الفرع الثاني : طبيعة نظام الحكم

باعتبار فرنسا دولة أوروبية ذات تاريخ دستوري حافل ، و تجربة طويلة في الدساتير والأنظمة السياسية ، فمنذ الثورة الفرنسية الكبرى عام ١٧٨٩م والتي قضت على النظام القديم ، عاشت فرنسا ما يقرب القرن من الزمن قبل أن تصل إلى الاستقرار في عام ١٨٧٥م تاريخ ظهور الجمهورية الثالثة .

فالنظام الفرنسي الحالي و الذي يمكن أن يطلق عليه نظام شبه رئاسي كان حصيلة لاختبارات تاريخية جربت فيها جميع أنواع الأنظمة السياسية فمن عام ١٧٨٩م إلى عام ١٩٥٨م جربت فرنسا العديد من أنظمة الحكم ، تراوحت بين الجمهورية الأولي (١٧٩٢م . ١٧٩٩م) إلى مرحلة إرساء الجمهورية الخامسة (١٩٥٨م . ١٩٨٢م) والتي انتهت بنظام شبة رئاسي [١] .

ويتكون نظام الحكم في فرنسا من رئيس للجمهورية وهو ما أفرد له دستور سنة ١٩٥٨م الباب الثاني ، والحكومة وهو ما أفرد لها الدستور الباب الثالث ، والبرلمان وهو ما أفرد له الدستور الباب الرابع .

---

١ ــ راجع موريس دوفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ،" ترجمة : د . جورج سعد ، الطبعة الأولي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٢م ، ص ٢٣٠ – ٢٣٦ .

أولاً : رئيس الجمهورية

باستعراض نصوص الدستور الفرنسي الصادر في الرابع من أكتوبر سنة ١٩٥٨م وبالتحديد المادتان ٢٠ و٢١ يتبين أن الحكومة هي القائمة على تحديد وتوجيه سياسة الدولة ، وأن الوزير الأول (رئيس الوزراء) هو الذي يدير أعمال الحكومة .

ولكن بالنظر في الحياة السياسية في فرنسا ، يتضح أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي والحقيقي للحكومة ، إذ أنه يحتل مكان الصدارة في تحديد وتوجيه سياستها بل وإنه في بعض الأحيان يتخذ منفردًا بعض القرارات ذات الأهمية الخاصة ، وقد تحقق ذلك بوجود ما يطلق عليه " المجالات المحجوزة لرئيس الجمهورية " والتي تضم بصفة خاصة مجالي السياسة الخارجية والدفاع ، حيث يباشر رئيس الجمهورية وبصفة منفردة سلطاته في هذين المجالين ، وله سلطه مطلقة في إصدار أي قرارات في الاتجاه الذي يراه ، حتى ولو تعارضت هذه القرارات مع توجهات الحكومة .

وهذان المظهران ليس لهما أصل في الدستور ولا في غيره من القوانين الأساسية التي تحدد قواعد نظام الحكم ، ولعل ذلك يرجع إلى السوابق التي استنها " الجنرال شارل ديجول " إبان توليه رئاسة الجمهورية الفرنسية ، ورغبته الشديدة في الانفراد باتخاذ القرارات في القضايا الجوهرية [١] .

ويمارس الرئيس ولايته لمدة سبع سنوات يمكن تجديدها إلى مالا نهاية .

والوضعية الخاصة لرئيس الجمهورية في فرنسا ترجع إلى التعديل الدستوري الصادر في سنة ١٩٦٢ الذي نص على انتخاب الرئيس من الشعب مباشرة عن

---

١ ــ د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤ الهامش .

طريق الاقتراع الشامل[1] أما بالنسبة لاختصاصات رئيس الجمهورية فيمكن تقسيمها إلى نوعين [2] :

النوع الأول : الاختصاصات العادية لرئيس الجمهورية

من بين هذه الاختصاصات ، نلاحظ الاختصاصات العامة التي أوردتها المادة الخامسة من الدستور وهي (السهر على احترام الدستور وضمان السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة ، ويضمن الرئيس الاستقلال الوطني ، وعدم المساس بإقليم الدولة ، واحترام اتفاقيات مجموعة الدول الفرنسية والمعاهدات) .

كما تشمل هذه الاختصاصات العادية اختصاصات أخرى سواءً في مجال السلطة التنفيذية أو في مجال السلطة التشريعية ، أو في مجال السلطة القضائية .

١) الاختصاصات في مجال السلطة التنفيذية :

أ . تعيين رئيس الوزراء (الوزير الأول) ، وإعفاؤه من منصبه بناء على تقديم استقالة الحكومة .

ب . تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الأول .

ج . يرأس اجتماعات مجلس الوزراء ، فرئاسة المجلس لا تتقرر للوزير الأول ، بل لرئيس الجمهورية ويكون له صوت معدود حينما يتخذ المجلس قراراته .

د . حق تعيين طائفة معينة من كبار الموظفين .

هـ التوقيع على الأوامر والمراسيم التي تتم مناقشتها في مجلس الوزراء .

و . تعيين السفراء وغيرهم من أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي .

---

١ ــ موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٧ .

٢ ــ د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٣ وما بعدها .

ز . إبرام المعاهدات والتصديق عليها .

٢) الاختصاصات في مجال السلطة التشريعية :

أ . حق إصدار القوانين التي أقرها البرلمان خلال ١٥ يومًا من تاريخ إرسالها للحكومة ، ويجوز لرئيس الجمهورية الاعتراض عليها قبل انقضاء المدة المذكورة .

ب . دعوة البرلمان للانعقاد في دورات عادية أو استثنائية وفض هذه الدورات .

ج . حق حل الجمعية الوطنية وذلك بعد استطلاع رأي الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان مع عدم جواز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها .

د . حق توجيه الرسائل إلى البرلمان ، والتي لا تكون محلاً لأية مناقشة .

هـ اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي سواءً كان الاستفتاء لتعديل الدستور أو استفتاء تشريعي على قانون من القوانين والذي نصت عليه المادة ١١ والتي جرى نصها على أن (لرئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية ، أن يعرض في استفتاء عام على مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو بإقرار اتفاق بين مجموعة الدول ، أو خاص بالإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها . دون أن تتعارض مع الدستور . التأثير على سير المنظمات .....) .

٣) الاختصاصات في مجال السلطة القضائية :

أ . يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية .

ب . يرأس اجتماع المجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى تعيين كل أعضائه .

ج . تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري والذي يختص بالرقابة على دستورية القوانين ، والإشراف على سلامة إجراءات انتخاب رئيس

الجمهورية ويقوم بفحص الطعون وإعلان نتائج الاقتراع ، كما يفصل في المنازعات الخاصة بصحة انتخاب النواب والشيوخ ، كما يشرف المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء ويعلن نتائجها[1] ويتكون من كل رؤساء الجمهورية السابقين وتسعة أعضاء يعين رئيس الجمهورية ثلاثة ، ورئيس الجمعية الوطنية ثلاثة ، ورئيس مجلس الشيوخ الثلاثة الباقين .

د . حق العفو البسيط أو الخاص بعد استشارة مجلس القضاء الأعلى .

النوع الثاني : الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية

وهي تتمثل في اللجوء إلى المادة السادسة عشرة من الدستور والمتعلقة بالظروف الاستثنائية وهذه المادة تنص على أن (إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول أو رؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية ، ويخطر الشعب بذلك برسالة ، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت ممكن ، ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات ، ويجتمع البرلمان بحكم القانون ، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية) .

ثانيًا : الحكومة [2]

---

[1] – المواد ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ من الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٩٥٨م .

[2] ــ راجع موريس دوفرجي المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٠ .

تنص المادة (٢٠) من الدستور الفرنسي على أن تحدد الحكومة السياسة الوطنية وتديرها ، وهي تهيمن على الإدارة والقوات المسلحة ، والحكومة مسئولة أمام البرلمان بالشروط وطبقًا للإجراءات المنصوص عليها في المادتين (٤٩ ، ٥٠) .

وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء أو ما يطلق عليه في فرنسا الوزير الأول ، والوزراء ، وأمناء سر الدولة ، وهذه السلطات تعمل كجهاز جماعي يتخذ قرارات الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية .

ولا يجوز الجمع بين عضوية الوزارة ومباشرة أي نيابة برلمانية ، ويعتبر عضو البرلمان مستقيلاً بعد انقضاء شهر واحد من دخوله الوزارة [١] .

وتعاون الحكومة عدد من الأجهزة الاستشارية التي تساعدها في تحضير قراراتها ، ومن هذه الأجهزة مجلس شورى الدولة أو (مجلس الدولة) والمجلس الاقتصادي والاجتماعي .

- رئيس الوزراء (الوزير الأول) :

هو الذي يدير أعمال الحكومة ، ويضمن تنفيذ القوانين ، وهو يمارس سلطة إصدار اللوائح ، ويقوم بتعيين الموظفين في الوظائف المدنية والعسكرية مع ملاحظة الأحكام الواردة في المادة ١٣ (وهي المادة التي تنظم تعيين الموظفين في الدولة) .

ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته [٢] .

كما يملك صلاحيات التأثير على المؤسسات الأخرى للدولة (على رئيس الجمهورية ، على البرلمان ، حق دعوة المجلس الدستوري للبحث في قانون أو التزام دولي يعتبره مخالفًا للدستور) .

---

١ ــ د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٨ .

٢ ــ المادة ٢١ من الدستور الفرنسي الصادر في الرابع من أكتوبر سنة ١٩٥٨م .

- الوزراء وأمناء سر الدولة :

يحق للوزراء وحدهم حضور جميع مجالس الوزراء ، أما الأعضاء الذين لا يحملون هذه الصفة فلا يدعون للحضور إلا عند معالجة قضايا تختص بوزاراتهم وهم الوزراء المندوبون وأمناء سر الدولة .

- الأجهزة الاستشارية لدى الحكومة :

تتعدد هذه الأجهزة ولكن أهمها الآتي :

أولاً : مجلس الدولة والذي سنركز عليه في دراستنا للقضاء الإداري في فرنسا ، حيث يمارس هذا المجلس نوعين من الاختصاصات ، اختصاصات استشارية باعتباره المستشار الأول للحكومة عن طريق الإفتاء والصياغة القانونية كما يمارس الاختصاص القضائي في مجال المنازعات الإدارية .

ثانيًا : المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وهو جمعية استشارية تتكون من فئات مهنية مختلفة وخاصة النقابات وذلك من أجل إسداء النصح للحكومة والبرلمان في المسائل الاقتصادية .

ثالثًا : البرلمان

حيث يتألف البرلمان الفرنسي من مجلسين هما الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ وينتخب أعضاء الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر ، ومدة ولايته خمس سنوات ، أما مجلس الشيوخ فمدة ولايته تسع سنوات يتجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات ، وينتخب على درجتين ، ويمثل الجماعات الإقليمية في الجمهورية الفرنسية .

ولا يتمتع كلّ منهما باختصاصات متساوية إذ أن مجلس الشيوخ لا يمكنه طرح الثقة في الحكومة ولا الاعتراض على القوانين التي صوتت عليها الجمعية الوطنية بل يمكن لمجلس الشيوخ تأخير إصدار هذه القوانين فقط ، وللبرلمان الفرنسي سلطات مختلفة منها أولاً: ممارسته لعملية التشريع ، وثانيًا: يمارس

البرلمان سلطة رقابية على الحكومة ، وصلاحيات البرلمان في ذلك واسعة منها طرح الأسئلة الشفهية والكتابية على الحكومة ، ولجان الرقابة ، ولجان التحقيق والرقابة المالية وأخيرًا: طرح مسألة الثقة في الحكومة .

أما عن صلاحية الحكومة تجاه البرلمان فتقوم على تحديد الدورات البرلمانية ، بالإضافة إلى أن الحكومة هي صاحبة الكلمة الأولى بالنسبة لجدول أعمال البرلمان ، بحيث يسعها إلزام البرلمان بمناقشة نصوص معينة ترغب بها وإبعاد كل ما عدا ذلك [١] .

١ ــ موريس دوفرجيه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٧ .

المطلب الثاني

الوضع السياسي والدستوري في إنجلترا

تتميز إنجلترا بأنها مهد النظام البرلماني ، والذي كان ثمرة صراع طويل بين المبادئ الدستورية والتجارب ، وكان الانتصار للتجارب ، فبعد وفاة الملكة اليزابيث عام ١٥٦٣ نشب الخلاف بين " جيمس الأول " الملك آن ذاك والبرلمان، حيث تمسك الملك بنظرية الحق الإلهي ، وتمسك البرلمان ويعاضده الطبقة المتوسطة بالديمقراطية ، واستمر الصراع وتوالت الأحداث حتى قبل الملك التوقيع على ملتمس الحقوق petition of rights الذي صدر في سنة ١٦٢٨ وقد ورد فيه : .

١ . امتناع الملك عن طلب القروض والمنح .

٢ . عدم إجبار المواطنين على إيواء الجند دون مقابل .

٣ . عدم حبس أي شخص إلا نتيجة توجيه تهمة حقيقية له .

٤ . عدم إعلان الأحكام العرفية وقت السلم .

ولكن ذلك لم يؤد إلى حل النزاع بين الملك والبرلمان والذي قام الملك بحله لفترات طويلة ، ثم تمكن البرلمان من إصدار قانون سنة ١٦٤٨ بمحاكمة الملك ، وبعد ذلك وفي بداية عام ١٦٤٩ قرروا أن الملك ارتكب جريمة الخيانة العظمى ، وأحيل إلى محكمة عليا شكلها البرلمان وانتهت المحكمة إلى إصدار حكم بإعدام الملك .

ثم توالى الملوك على الحكم وكانت العلاقة بينهم وبين البرلمان بين مدٍ وجزر إلى أن قامت ثورة سنة ١٦٨٨ والتي أدت إلى وضع قانون الحقوق والذي تضمن المبادئ التالية : .

– لا يجوز للملك وقف تنفيذ القوانين .

- إن الملك لا يملك سلطة الإعفاء من تطبيق القوانين .
- ليس من حق الملك الانفراد بفرض أي ضريبة ، بل يلزم حصوله على موافقة البرلمان .
- لا يجوز للملك إبقاء جيش دائم في زمن السلم داخل الدولة دون موافقة البرلمان .
- تخفيض المخصصات الملكية .
- ضرورة موافقة البرلمان على اعتمادات الإدارات والمصالح .

فمنذ ذلك الحين والتطور قد سار لصالح تقوية صلاحية البرلمان التشريعية على حساب امتيازات الملك ، وقد توافق مع الحد من سلطات الملك تزايد سلطات الحكومة التي أصبحت تعتمد على الأكثرية في مجلس العموم الذي يستمد منه سلطتها دون الرجوع إلى مجلس اللوردات الذي تقلصت سلطاته كذلك [1] .

وتفصيلاً لما سبق سنشير إلى الوضع السياسي والدستوري لإنجلترا ، وذلك من خلال إلقاء الضوء أولاً على الشكل الدستوري للدولة ، و ثانيًا على طبيعة نظام الحكم فيها ، مفردين لكل منهما فرعًا مستقلاً .

الفرع الأول : الشكل الدستوري لإنجلترا

عند الحديث عن الشكل الدستوري لإنجلترا فلا بد من التطرق بدايةً للفظ " بريطانيا " حيث إن بريطانيا اسم يستخدم للدلالة على :

١ ــ د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٦ . ١٤٩ .

١ . المملكة المتحدة : التي هي عبارة عن مملكة بريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية المتحدة (منذ ١٩٢٧) ، مملكة بريطانيا العظمى وأيرلندا (بين عامي ١٨٠١ . ١٩٢٧) ، أو مملكة بريطانيا العظمى المتحدة (بين عامي ١٧٠٧ . ١٨٠١) .

٢ . جزيرة بريطانيا العظمى ، والجزر الصغيرة المحيطة بها والتي تشكل اجتماع إنجلترا واسكتلندا وويلز .

وكلمة " بريطاني " تنسب إما إلى الجزيرة ، أو إلى الكيان السياسي المذكور أعلاه .

و " بريطانيا العظمى " وعادة ما تختصر إلى " بريطانيا " من الناحية الجغرافية هي جزيرة تقع على الساحل الغربي لأوروبا ، وتشكل الجزء الأعظم من مساحة المملكة المتحدة .

كما أن " بريطانيا العظمى " مصطلح سياسي يصف تجمع إنجلترا ، اسكتلندا ، و ويلز ، التي تشكل منطقة الجزيرة بالرغم من أن هناك جزر أخرى تابعة لكل منها ([١]) .

ويمتاز الدستور الإنجليزي بأنه دستور عرفي ، والدساتير العرفية أو غير المدونة أو غير المكتوبة ، هو مصطلح يطلق على الدساتير التي لا تستند أحكامها إلى تشريع وضعه الشارع الدستوري ، بل إلى أحكام نشأت وتكونت عن طريق العادة والسوابق التاريخية التي اكتسبت مع مرور الزمن . وذلك عن طريق استمرار السلطات التزامها إياها والسير على سننها في مباشرة وظائفها . قوة العرف الدستوري ، ومفهوم العرف الدستوري هو " جريان الهيئات الحاكمة على عادة معينة في موضوع من موضوعات القانون الدستوري مع قيام الإحساس في ضمير

---

[١] – راجع على شبكة الإنترنت موقع:

http://www.aseannewsnetwork.com/arabian-html-o-o-o-o-u--o-u-u-u-/u-encyclopedia/wikipedia/u/u

الجماعة بوجوب احترام هذه العادة باعتبارها قاعدة قانونية ملزمة " ، وينبني على ذلك أن تصبح هذه العادة بمثابة القاعدة القانونية الأساسية الواجبة الاتباع ما لم تلغ أو تعدل بقاعدة أخرى مماثلة ، ولذا سمي هذا النوع بالدساتير العرفية أو الدساتير غير المكتوبة أو غير المدونة ([1]) .

ويقول الأستاذ " فالين " في ذلك (إن الدستور الإنجليزي هو دستور عرفي وذلك لأنه قسم كبير من القواعد ، التي يعتقد الإنجليز أنها تكّون دستور بلادهم ، لم تكن ضمن نصوص القانون المكتوب ، هذا بالإضافة إلى أن كل قاعدة دستورية مكتوبة لم تأخذ صفتها هذه إلا بعد أن قبلها الرأي العام ، أي بعد أن أصبحت قاعدة عرفية أي يلتزمون بالعادات التي لا يمكن إبعادها دون مخالفة القانون وهذه العادات تسمى Convention de la constitution) وتظهر أهمية العرف الدستوري في إنجلترا من استطلاع المجال الذي يسيطر عليه ، ويشمل هذا المجال موضوعين رئيسيين :

أولاً : تنظيم اختصاصات السلطة التنفيذية ولا سيما في علاقتها مع البرلمان ، وفي هذا المجال ، يحدد العرف الدستوري معظم القواعد المتصلة بكيفية تشكيل الوزارة وممارستها لسلطاتها كما هو الشأن بالنسبة إلى ما يلي :

إن الملك مقيد بأن يستعمل سلطاته بناءً على مشورة وزرائه وعن طريقهم، كما أن الملك مقيد بأن يدعو البرلمان إلى الاجتماع مرة كل سنة، كما أنه مقيد بأن يصدق على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس البرلمان أو مجلس العموم وحده على حسب الأحوال ، كما أن الوزراء مسئولون بالتضامن أمام البرلمان عن السياسة العامة للوزارة ، والوزارة تستمد سلطتها

---

١ ــ د. فؤاد العطار ، النظم السياسية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٢ . وراجع كذلك د.شمس ميرغني علي فراج ، العرف الإداري كمصدر للأعمال الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العدالة ، العدد ٥٢ ، السنة الرابعة عشر، وزارة العدل ، أبوظبي ، أكتوبر ١٩٨٧م ، ص ٢٠ .

من تأييد أغلبية الأعضاء في مجلس العموم فإن فقدت ثقتهم وجب عليها الاستقالة .

ثانيًا : تنظيم اختصاصات مجلس البرلمان (العموم واللوردات) ولا سيما في علاقتهما المتبادلة فيما يختص بهذا المجال ([1]) .

أما عن القانون الإنجليزي فهو يقوم على مبدأ الشرعية حسب تعبير الفقه العربي والذي يناظره في التعبير الإنجليزي مبدأ سيادة القاعدة القانونية ، ويعني مبدأ الشرعية وسيادة القاعدة القانونية خضوع الحكام والمحكومين وكافة سلطات الدولة بما في ذلك الإدارة العامة لحكم القانون ، ونظرًا لعدم وجود دستور مكتوب في إنجلترا فإن مصادر الشرعية في القانون الإنجليزي هي القانون المدون وما يرتبط به من أنظمة تنفيذية ، والشريعة العامة الإنجليزية التي يقصد بها طبقًا للمفهوم الواسع ذلك النظام القانوني والعادات والتقاليد التي تُكون الفكر القانوني الذي طوره الإنجليز ، أما طبقًا للمفهوم الضيق فإنها تعتبر نتيجة لنظام السوابق القضائية المتبع لدى محاكم الشريعة العامة أي محاكم القانون ، والشريعة العامة في أساسها عبارة عن قانون قضائي يقوم على السوابق القضائية والمبادئ القانونية التي طورتها محاكم القانون ، وقد أطلق عليها هذا الاسم باعتبارها شريعة الكُل التي تطبقها محاكم الملك ، كما أنها سميت بهذا الاسم تمييزًا لها عن القوانين المدونة ، والأوامر الملكية ، والعادات المحلية والقانون الروماني ، وقوانين الكنيسة ، وهي تتضمن قواعد في القانون العام والقانون الخاص ، وتعتبر الفترة من القرن الحادي عشر حتى القرن الثالث عشر فترة تكوُّن وتشكل قواعد الشريعة العامة الإنجليزية ([2]) .

---

١ ــ د. شمس ميرغني علي فراج ، العرف الإداري كمصدر للأعمال الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة مرجع سبق ذكره ، ص ١٩ .

٢ ــ د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه غير منشورة بمكتبة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م ، ص ٥٢٩.

وللوصول للشكل الدستوري لإنجلترا حاليًا يجب التعرض بإيجاز للتطور التاريخي الذي مرت به إنجلترا ، ابتداءً من الفترة التي بدأ فيها العصر الأنجلوسكسوني وحتى الفتح النورماندي في ١٠٦٦م ، ثم مرورًا بالفترة ما بين الفتح النورماندي وحتى بدايات القرن التاسع عشر ، وانتهاءً بالقرنين التاسع عشر والعشرين .

أولاً : العصر الأنجلوسكسوني

احتل الرومان إنجلترا ، واستمر احتلالهم لها من حكم الإمبراطور Claudius عام ٤١ . ٥٤ بعد الميلاد ، وحتى بداية القرن الخامس الميلادي ، وبعد رحيل الرومان ، تعرضت الجزر البريطانية لموجات كثيفة من الغزو ، انتهت بقدوم بعض القبائل الجرمانية الأصل . كالساكسون Saxons ، والجوتس Jutes ، والدانمركيين Danes و الإنجليز Angles الذين أصبحوا سادة الجزر البريطانية وحكامها في حوالي عام ٤٤٩م .

وقد تم في هذه الفترة تحول الجزر البريطانية إلى الديانة المسيحية بواسطة البعثة التبشيرية التي قادها القديس أوغسطس St Augustine Of Canterbury في عام ٥٩٧م .

ومن أهم خصائص النظام القضائي خلال هذه الفترة أن الملك كان يعد مصدر العدالة Fountain Of Justice لدرجة أنه كان يجلس للفصل في المنازعات بنفسه أحيانًا ، وكان يعاونه في الفصل في المنازعات بين الأفراد نوعان من المحاكم :

١ . محكمة الإقليم County court

٢ . محكمة المائة أو (محكمة المركز) Hundred court

وقد كان لكل من نوعي المحاكم سلطان قضائي عام في دائرة اختصاصهما المكاني ، أما بالنسبة للقانون المطبق في هذه المحاكم الأنجلوسكسونية فقد كان قانونًا محليًا يقوم على الأعراف والتقاليد المحلية الضيقة، ويلاحظ أن الملوك الأنجلوسكسونيين قد عرفوا نظام المجلس الخاص وقد أطلقوا

عليه مجلس الدولة witan وكان هذا المجلس يجمع بين الاختصاصات التشريعية والتنفيذية ، إلا أن اختصاصاته القضائية كانت ضئيلة([1]).

١ ــ د. محمد محمد بدران ، القانون الإنجليزي : دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨٩م ، ص ٩ . ١١ .

ثانيًا : الفتح النورماندى وحتى بداية القرن التاسع عشر (١٠٦٦م ـ ١٨٠٠م)

يمكن تلخيص الوقائع التاريخية للفتح النورماندى في أن النورمانديين (سكان شمال فرنسا) كانوا قد تسربوا تدريجيًا إلى بلاط الملك إدوارد التقى (توفي في عام ١٠٦٦م) Edward the confessor وهو يعتبر آخر الملوك الإنجلوسكسونيين من سلالة ألفرد العظيم (٨٥٠ م . ٨٩٩ م) Alfred the Great بعد أن أحاط نفسه بمظاهر مدنيتهم الفرنسية ومنح تجارهم الكثير من الامتيازات داخل البلاد .

وبعد وفاة إدوارد التقى عام ١٠٦٦م ، قامت المنازعات حول العرش وكثر المطالبون به ، كل يعمل على إثبات أحقيته له ، وفي تلك الفترة قام أحد الشماليين بالإغارة على البلاد من الشمال وذلك بحجة أن الملك إدوارد وعده بالملك من بعده ، كما أغار عليها وليم دوق نورماندي من الجنوب بدعوى أحقيته في أن يخلف إدوارد في الحكم ، أما مجلس الدولة The witan فقد اختار أميرًا من أبناء البيت الملكي . وهو هارولد Harold للجلوس على العرش .

قام هارولد بمطاردة الشماليين وألحق بهم الهزيمة ، ولكنه خسر المعركة أمام وليم النورماندى ، والذي ما لبث أن استولى على البلاد واعترف به مجلس الدولة Witan ملكًا ، حيث تم تتويجه ملكًا في وستمنسر ، ولقب نفسه وليم الفاتح ، وبذلك بدأ عهد جديد في تاريخ بريطانيا ، حيث اتسم ذلك العهد بثلاث صفات رئيسية هي :

١ . نظام الحكم المطلق .

٢ . بداية النظام الإقطاعي .

٣ . بداية نظام الحكم المركزي .

أما بالنسبة للنظام القضائي في هذه الفترة فقد وجدت هناك أنواع مختلفة من المحاكم ، ولكن تميزت واشتهرت من بينها نوعان رئيسيان من المحاكم في تلك الفترة وهما : محاكم الشريعة العامة والتي تشتمل على ثلاث محاكم هي (محكمة بيت المال و محكمة الطلبات العامة و محكمة منصة الملك) ([١]) ومحاكم العدالة والتي تمثلها (محكمة المستشارية) ([٢]) ، حيث ابتدعت محاكم الشريعة العامة ، قواعد الشريعة العامة ، أما محاكم العدالة فقد ابتدعت قواعد العدالة .

ثالثًا : القرن التاسع عشر والعشرون

في القرن التاسع عشر كانت المملكة المتحدة تعتبر القوة الصناعية والبحرية الرائدة في العالم ، حيث تطورت فيها ديمقراطية برلمانية هي الأولى في العالم ، كما عرفت العلوم والآداب عصرًا ذهبيًا أثناء هذه الفترة ، وفي أوج قوتها سيطرت الإمبراطورية البريطانية على أراض شكلت ربع مساحة العالم المأهول آنذاك ، ولكن مع الحربين العالميتين الأولى والثانية ، بدأت قوة الإمبراطورية في التراجع ، ومع نهاية النصف الأول من القرن العشرين بدأت عملية التفكك باستقلال العديد من المستعمرات السابقة ، ولكن هذه الأحداث لم تمنع المملكة من تحديث نفسها واحتلال موقع ريادي ضمن أوروبا الجديدة ، مع اعتبارها عضوًا في الاتحاد الأوروبي ، إلا أن المملكة المتحدة أعطت الأولوية للاعتبارات والسياسات الداخلية ، وأخرت بذلك دخولها في منطقة اليورو ، ومن بين القضايا المطروحة بشدة في البلاد ، إصلاح الهيئات الدستورية مثل مجلس العموم ومجلس اللوردات وتصب هذه الإصلاحات منذ سنة ١٩٩٩م في سبيل إعطاء صلاحيات أكبر للمجالس المحلية في كل من اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية ، ولكن مع كل ما سبق تبقى الملكية أو النظام الملكي يتمتع بشعبية كبيرة في المملكة المتحدة ([٣]) .

---

١ ــ د. محمد محمد بدران ، القانون الإنجليزي ، مرجع سبق ذكره، ص ٢١ . ٤٨.

٢ ــ المرجع السابق ، ص ٤٩ . ٦٠ . وراجع كذلك د خالد عمر عبدالله باجنيد ، القضاء الإداري وخصوصيته، دار جامعة عدن للطباعة والنشر ، عدن ، ٢٠٠١م ، ص ٤٨ .

٣ – راجع على شبكة الإنترنت موقع :

هذا بالإضافة إلى أن المملكة المتحدة عضو في منظمة الكومنولث (رابطة الشعوب البريطانية) ([١]) ، كما أنها عضو دائم في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ، وتملك المملكة المتحدة حق النقض الفيتو في ذلك المجلس ، كما أنها عضو في حلف الناتو (NATO) ([٢]) .

أما في نطاق هذه الدراسة فإننا نعنى بلفظ " إنجلترا " هنا إقليمي " إنجلترا وويلز " من المملكة المتحدة فقط دون اسكتلندا أو أيرلندا الشمالية ، حيث ستقتصر الدراسة على إنجلترا بالمفهوم الذي تم تحديده فقط ، والسبب في استبعاد اسكتلندا يعود إلى أن القانون الإسكتلندي يختلف عن القانون الإنجليزي رغم تأثره بهذا القانون ، أما استبعاد أيرلندا الشمالية فسببه يعود إلى كونها عبارة عن مستعمرة للتاج البريطاني ، وبما أنها بتلك الوضعية الخاصة فإن ذلك انعكس بدوره على المرجع الاستئنافي الأعلى للرقابة القضائية على أعمال السلطات فيها، فالمرجع الاستئنافي الأعلى للرقابة القضائية على قرارات السلطات الحاكمة في أيرلندا الشمالية هي اللجنة القضائية في مجلس الملكة الخاص ، وليس محكمة مجلس اللوردات التي تعتبر المرجع الاستئنافي الأعلى للرقابة القضائية على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا .

الفرع الثاني : طبيعة نظام الحكم

تعتبر إنجلترا مهد الحكومة البرلمانية ، وذلك باعتبارها أصل نشأة النظام النيابي البرلماني ، وهو النظام القائم في إنجلترا والذي تعتنقه حتى اليوم ، وهذا

---

http://www.aseannewsnetwork.com/arabian-encyclopedia/wikipedia/u/u-/u-u-u-u-o--u-o-o-o-o-.html.

[١] _ جيرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٨م ص ١٦٠٢ .

[٢] – راجع على شبكة الإنترنت موقع :

http://www.aseannewsnetwork.com/arabian-..html-o-o-o-o-u--o-u-u-u-/u-encyclopedia/wikipedia/u/u

النظام قد نشأ وتطور وتثبتت أركانه نتيجة سلسلة من الأحداث ساهمت في انتقال السلطة إلى رئيس الوزراء ومن أهم هذه الأحداث وجود قاعدة عدم مسئولية الملك وحصانته عن الأعمال التي يقوم بها "The King can do no wrong"([1]) ، فكان لابد من وجود شخص يتحمل تبعية أعماله السياسية ، فوقعت المسئولية على عاتق رئيس الوزراء ([2]) .

فالنظام الرسمي للمملكة المتحدة هو الملكية الدستورية ، مع حكومة تتمتع بسلطات تنفيذية ، تحكم باسم الملك ، ويتم مسائلتها من طرف البرلمان عن طريق الشعب ، وتعتبر مدينة لندن هي مقر هيئات الحكومة ([3]) ، وسنتناول دراسة تطبيق هذا النظام مع التركيز على السلطتين التنفيذية و التشريعية .

أولاً : السلطة التنفيذية [4]

تتكون السلطة التنفيذية في إنجلترا من الملك ويعاونه المجلس الخاص والوزارة .

١) الملك : (التاج The Crown)

الملك هو رئيس الدولة ، وتتولى عرش إنجلترا حاليًا ومنذ عام ١٩٥٢م الملكة " إليزابيث الثانية " التي اعتلت العرش عن طريق الوراثة من والدها دوق يورك الذي توج ملكًا عام ١٩٣٦تحت اسم " جورج السادس " ، فلقب الملكة في بريطانيا هو " إليزابيث الثانية بنعمة الله للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى

---

[1] - Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law , Ninth Edition , Oxford University Press , 2004 , P815 .

[2] – د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٣ .

[3] – راجع على شبكة الإنترنت موقع:

http://www.aseannewsnetwork.com/arabian-

.html-o-o-o-o-u--o-u-u-u-/u-encyclopedia/wikipedia/u/u

[4] – د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٨ .

وأيرلندة الشمالية ولممالكها ومقاطعاتها الملكة ورأس الكومنولث وحامي الإيمان " ([١]).

ويلاحظ أن سلطات الملكة في الوقت الحالي لم تعد كما كانت في الماضي ، لأن هذه السلطات أصبحت لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء ، وذلك تطبيقًا للمبدأ المعروف في النظم الملكية البرلمانية أن (الملك يسود ولا يحكم) ، وبهذا أصبحت ملكة إنجلترا في حقيقة الأمر رمزًا للدولة ، دون أن تتدخل بصفة فعلية في إدارة شئون الحكم ([٢]) .

وفي ذلك قال اللّورد Templeman في سنة ١٩٩٣ ((" التاج " هذا اللفظ . في الوقت الحاضر . لَهُ معنيان ، هما الملك والمدير التنفيذي)) " The expression the Crown has two meaning, namely the monarch and the executive " ([٣]) .

٢) المجلس الخاص : (The Privy Council)

يتكون المجلس الخاص أو مجلس شورى الملك من جميع مستشاري الملكة، وفي الماضي كان لهذا المجلس سلطات واسعة ونفوذ كبير ، غير أنه حاليًا لا يتمتع سوى باختصاصات ضئيلة للغاية تتصل غالبيتها بالأمور الشكلية مثل مرور بعض قرارات مجلس الوزراء على المجلس الخاص قبل صدور مرسوم ملكي بها ، وقرار دعوة البرلمان للانعقاد ، أو تأجيله ، أو حل مجلس العموم .

---

[١] – راجع موقع هيئة السياحة البريطانية www.VisitBritain.com على شبكة الإنترنت .

[2]- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law , Op. Cit, P814 .

[3]- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb PhD , Constitutional And Administrative Law , Thirteenth Edition, Pearson Education Limited , Print And Bound By Ashford Colour Press, Gosport , 2003 , P774.

ويرجع سبب تقلص دور المجلس الخاص في الوقت الحالي يرجع إلى تحول غالبية اختصاصاته إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان ([١]) .

٣) الوزارة : (The Cabinet)

الملك في إنجلترا قديما كان يعد مصدرًا للسلطات ، ولهذا كان يمارس سلطاته بواسطة موظفيه وعدد من المجالس المعاونة له ، غير أن واقع الحياة السياسية في إنجلترا يشير إلى أنه منذ القرن الثامن عشر ظهر الاتجاه إلى تحرير الوزارة من سيطرة الملك ، وقد كان لتقلد "أسرة هانوفر " الألمانية الحكم في إنجلترا بداية للتحرر من سيطرة الملك على الوزارة ، مما أدى إلى إبعاد الملك عن رئاسة مجلس الوزراء أو إدارة جلساته ، وبتكرار انعقاد مجلس الوزراء دون الملك ، نشأ عرف دستوري ترتب على استقراره ظهور منصب رئيس مجلس الوزراء (The Prime Minister) .

ويرأس الوزارة رئيس للوزراء يعينه الملك من بين أعضاء مجلس العموم ، وقد جرى العرف على أن يكون رئيس الوزراء هو زعيم الأغلبية في مجلس العموم، واختيار الملك يتوقف على موقف الأحزاب وتمثيلها في مجلس العموم ، فإن كان لأحد الأحزاب أغلبية واضحة انعدمت سلطة الملك في الاختيار ، ذلك لأنه سيختار زعيم الحزب الحاصل على الأغلبية ، ولكن في حالة أن تعددت الأحزاب أو لم يكن لحزب الأغلبية زعيم ظاهر ، فإن الملك يكون صاحب الحق في اختيار رئيس الوزراء ([٢]) .

---

[١] – د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٣٩ . ومن الفقه الإنجليزي راجع

- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit ,366

[٢] – د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

وإنجلترا تأخذ بنظام المجلس الصغير ، فليس من حق جميع الوزراء المشتركين في الوزارة حضور اجتماعات مجلس الوزراء ، لأن عضويته تقتصر فقط على بعض الوزراء ممن يختارهم رئيس المجلس .

وعادة ما يكون جميع الوزراء أعضاء في البرلمان ، كما يعتبر رئيس مجلس الوزراء هو المحرك الأساسي للوزارة ، وعليه تقع مسئولية نجاح الوزارة أو فشلها ، إلى درجة أن بقائها في الحكم مرهون بوجوده على رأسها ، بالإضافة إلى أن رئيس الوزراء هو من يختار معاونيه من الوزراء ممن يقدر حسن تعاونهم معه والتزامهم بتنفيذ سياسته .

ثانيًا : السلطة التشريعية [1]

يتكون البرلمان الإنجليزي من مجلسين هما مجلس العموم ومجلس اللوردات ، ويمثلان معًا السلطة التشريعية في إنجلترا .

١) مجلس العموم(The House Of Commons)

يعتبر مجلس العموم صاحب السلطة التشريعية الفعلية ، ذلك لأنه أقوى مجلسى البرلمان تأثيرًا وأكثرهما صدقًا في التعبير عن إرادة الشعب وترجمةً عن رغباته .

وترجع قوة هذا المجلس إلى أن جميع أعضائه يتم انتخابهم عن طريق الشعب وليس عن طريق التعيين ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات .

وقد تقلص دور مجلس اللوردات إلى حد كبير في مواجهة مجلس العموم وذلك إلى الحد الذي لم يستطع معها الاعتراض على قانون وافق عليه الأخير، وعلى هذا الأساس أصبحت إرادة مجلس العموم هي الإرادة المعبرة عن البرلمان الإنجليزي ، ويضم مجلس العموم ٦٥٠ نائبًا ينتخبهم الشعب لمدة أقصاها خمس سنوات ، ويفتتح الملك أو (الملكة) الدورة البرلمانية بإلقاء خطاب ،

---

[1] – د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤١ .

ويتضمن الخطاب الذي تعده الحكومة الخطوط العامة لبرامج الحكومة خلال الدورة البرلمانية ، ويتنافس على السلطة العديد من الأحزاب منها حزب العمال وحزب المحافظين و حزب الأحرار الديمقراطيين ، وأي حزب يحصل على الأغلبية في مجلس النواب ، يتولى الحكم ، ويصبح زعيم الحزب رئيسًا للوزراء بتكليف من الملك أو (الملكة) ، ثم يختار رئيس الوزراء وزراء حكومته من بين النواب والمنتمين إلى حزبه ، والحكومة مسئولة عن أعمالها أمام البرلمان ([١]) .

٢) مجلس اللوردات (The House Of Lords)

يرتبط مجلس اللوردات ارتباطًا وثيقًا بالتقاليد العريقة والمتأصلة في الأمة البريطانية منذ زمنٍ بعيد . ويتشكل مجلس اللوردات من ست فئات على النحو التالي :

أ . الأعضاء الذين يتوارثون العضوية بحكم حصول مورثيهم على لقب "لورد Lord " التي منحها التاج لهم ، ويبلغ عددهم حوالي ٨٠٠ لورد، ويتكون منهم البناء الرئيسي لتشكيل للمجلس .

ب . ثلاثة من أعضاء الأسرة المالكة .

ج . ١٦ لورد من اسكتلندا ، يختارهم لوردات اسكتلندا لمدى حياتهم .

د . ٢٦ من كبار رجال الدين (أسقف كانتربرى ، وأسقف يورك ، وأربعة وعشرين غيرهم من رجال الكنيسة ، ويطلق عليهم اللوردات الروحيون) .

---

[١] – راجع على شبكة الإنترنت موقع:

http://www.aseannewsnetwork.com/arabian-encyclopedia/wikipedia/u/u-/u-u-u-u-o--u-o-o-o-o-.html.

هـ تسعة من كبار رجال القضاء ، يمنحون لقب لورد ، ويشكلون المحكمة العليا داخل مجلس اللوردات ، ويطلق عليهم لوردات القانون .

و . بناءً على قانون صدر في فبراير سنة ١٩٥٨م ، يجوز للتاج أن يمنح لقب لورد مدي الحياة لبعض كبار الشخصيات الجامعية أو الأدبية أو العلمية أو الذين يؤدون خدمات جليلة للدولة ، ويصبح هؤلاء أعضاء في المجلس لمدي حياتهم .

والجدير بالذكر أن عضوية المجلس كانت مقصورة على الرجال فقط ، إلا أنه بصدور قانون ١٣ فبراير ١٩٥٨م بدأ بالسماح بعضوية النساء ، وقد كان لمجلس اللوردات في السابق اختصاصات مشابهة لاختصاصات مجلس العموم ، بحيث كان لازمًا لصدور أي قانون ضرورة موافقة المجلسين ، غير أن التطور نحو الديمقراطية ساعد على تقليص سلطات مجلس اللوردات إلى حد كبير ، وزاد في نفس الوقت من اختصاصات مجلس العموم ، بحيث أصبحت اختصاصات مجلس اللوردات مقتصرة على الاعتراض التوقيفي لمدة عام على القوانين التي يقرها مجلس العموم ، وذلك يعني أن القانون الذي يقره مجلس العموم يصدر بالرغم من معارضة مجلس اللوردات له ، بمجرد انقضاء عام على إقراره ما دام مجلس العموم مصرًا على إصداره ، وقد تقلص دور مجلس اللوردات بصدور قانون سنة ١٩١١م الذي حرم هذا المجلس من نظر مشروعات القوانين المالية ، كما تقتصر اختصاصاته بالنسبة لمشروعات القوانين الأخرى على حق الاعتراض عليها فقط ، ويعود السبب في الانتقاص من اختصاصات مجلس اللوردات على هذا النحو كما ذكرنا إلى أنه لا يمثل الشعب ، بل يمثل طبقة معينه وهي الطبقة الأرستقراطية البريطانية التي ما زالت قائمة وما زال لها احترامها رغم تطور الظروف في المملكة المتحدة ، أما مجلس العموم كما أسلفنا فهو الممثل الحقيقي للشعب

الإنجليزي وعلى ذلك فإن كل الاختصاصات التشريعية الحقيقية يتولى ممارستها وهذا هو ما يتوافق مع الديمقراطية السليمة [١] .

[١] – د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٧ . ومن الفقه الإنجليزي راجع

- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit , P365.

المطلب الثالث

الوضع السياسي والدستوري في مصر

يعتبر النظام الدستوري الحالي لجمهورية مصر العربية حلقة في سلسلة التطور السياسي والدستوري الذي مرت به الدولة ، وذلك يرجع لسبب بسيط ألا وهو أن الحاضر يرتبط بالماضي وينبع من داخل الدولة بظروفها المختلفة ، فما هو إلا انعكاس لتاريخ مهم احتوى على العديد من الأحداث التي أثرت في مجرى الحياة الدستورية والسياسية في مصر ، ويعتبر تاريخ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وهو تاريخ الثورة المصرية من ضمن التواريخ المهمة في تاريخ الحياة السياسية والدستورية في مصر ، وهي الثورة التي أعلن على إثرها قيام الجمهورية ([1]).

وتوضيحًا لما سبق سنلقى الضوء على الوضع السياسي والدستوري في جمهورية مصر العربية ، وذلك من خلال ما يلي : أولاً : الشكل الدستوري للدولة . ثانيًا : طبيعة نظام الحكم فيها ، كل في فرع مستقل .

الفرع الأول : الشكل الدستوري للدولة

تتفق جمهورية مصر العربية مع الجمهورية الفرنسية في أن الشكل الدستوري لكلٍ منهما واحد ، حيث تعتبر كلا الدولتين من الدول الموحدة ، أو البسيطة ، بعكس الشكل الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، والذي كما رأينا أنها دولة مركبة أو اتحادية نشأت باتحاد الإمارات السبع اتحادًا مركزيًا أو فدراليًا .

والدولة الموحدة أو البسيطة كما يعرفها الفقه هي التي تتميز بالبساطة في تكوينها السياسي وبوحدة أنظمتها السياسية ، فالسيادة فيها لا تكون مجزأة لأن

[1] – د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٣ .

السلطة السياسية فيها تمارس على أرض وشعب واحد ، ويكون لها دستور واحد وحكومة واحدة تباشر السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ([١]) .

الفرع الثاني : طبيعة نظام الحكم

يكاد يجمع المؤرخون على أن تاريخ مصر الحديث بدأ منذ تعيين محمد على واليًا على مصر من قبل الباب العالي في صيف سنة ١٨٠٥م ، فمنذ هذه الفترة دخلت مصر في مرحلة جديدة من مراحل التطور السياسي والدستوري على الصعيد الداخلي والدولي طوال القرنين الماضيين ، ([٢]) ولقد مرت مصر خلال ذلك بمراحل متعددة ومختلفة وجربت العديد من النظم الدستورية وأنظمة الحكم فيها ابتداءً من قانون السياستنامة سنة (١٨٣٧م) ثم القانون الأساسي أو اللائحة الأساسية سنة (١٨٨٢م) ثم القانون النظامي المصري سنة (١٨٨٣م) ثم القانون النظامي الصادر في سنة (١٩١٣م) ثم دستور سنة (١٩٢٣م) ودستور سنة (١٩٣٠م) ثم قيام الثورة المصرية في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وتقريرها إسقاط دستور عام ١٩٢٣ بمقتضى الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ وإعلان الجمهورية ، ثم الدستور المؤقت الصادر في سنة (١٩٥٣م) ثم دستور سنة (١٩٥٦م) ([٣]) وأخيرًا صدر دستور سنة ١٩٧١م والذي على أساسه سنقوم بدراسة نظام الحكم في جمهورية مصر العربية ، وذلك من خلال التركيز على كلٍ من السلطتين التنفيذية والتشريعية .

---

[١] – د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤ .

[٢] – د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٧م ، ص٤٣٣ .

[٣] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٨٤م ، ص ٤٨ وما بعدها . د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٩ وما بعدها .

أولاً : السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في دستور ١٩٧١م من رئيس الجمهورية ، ونواب رئيس الجمهورية ، وأعضاء الحكومة ، وهم رئيس مجلس الوزراء ، ونوابه ، والوزراء ، ونوابهم ([1]) .

١) رئيس الجمهورية :

رئيس الجمهورية هو الذي يتولى رئاسة الدولة ، وهناك شروط يجب توافرها في المرشح لكي يكون أهلاً للرئاسة ، كما نص الدستور على مدة الرئاسة واختصاصات الرئيس ومدى مسئوليته وذلك على التفصيل التالي :

أ . الشروط التي يجب أن تتوافر في رئيس الجمهورية .

نصت المادة ٧٥ من الدستور على هذه الشروط التي يجب أن تتوافر في المواطن الذي يمكن اختياره رئيسًا للجمهورية ، حيث جرى نصها على أن "يشترط فيمن ينتخب رئيسًا للجمهورية أن يكون مصريًا من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية ، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية " .

ب . مدة الرئاسة .

كان نص المادة ٧٧ من دستور ١٩٧١م قبل تعديلها يقضى بأن " مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة " .

ثم عدلت هذه المادة . في الاستفتاء الذي تم في ٢٢ مايو ١٩٨٠م . وأصبحت تنص على أن " مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى"[٢].

---

[1] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٠.

[2] – المرجع السابق، ص ٢٩٣ .

ج . طريقة اختيار رئيس الجمهورية .

يتم اختيار رئيس الجمهورية بالطريقة الآتية :

يقوم مجلس الشعب بترشيح رئيس الجمهورية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه على الأقل ، ويعرض هذا الاقتراح على المجلس ويلزم في هذه الحالة موافقة ثلثا الأعضاء ، وإذا لم يحصل المرشح على النسبة المذكورة أنفًا وهي (٢/٣) ثلثي الأعضاء ، يعاد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول ويكتفى بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة (٥٠ + ١) من أعضاء مجلس الشعب .

ثم يعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلوبة على الشعب للاستفتاء عليه ، ويعتبر المرشح رئيسًا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية ، رشح المجلس غيره بذات الإجراءات السابقة [١] .

وأخيرًا تم تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصري ، وأصبح اختيار الرئيس يتم بالاقتراع السري المباشر من قبل الشعب .

د . اختصاصات رئيس الجمهورية .

لرئيس الجمهورية بناءً على نصوص الدستور اختصاصات متعددة، ليتمكن من خلالها من القيام بتوجيه السياسة العامة للدولة وتتضمن هذه الاختصاصات :

---

[١] – د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ٤٢١ .

– د. جورجى شفيق ساري ، دور البرلمان في اختيار رئيس الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤م ، ص ٢٨٧ . ٢٩٣ .

- السهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ، ومراعاة الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني .
- الاشتراك مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها .
- تعيين نائب أو أكثر له وتحديد اختصاصاتهم وتعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم .
- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها ، كما له حق طلب تقارير من الوزراء .
- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم واعتماد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين .
- استفتاء الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بالمصالح العليا للبلاد.
- إصدار اللوائح المختلفة (لوائح الضبط ولوائح إنشاء وتنظيم المرافق العامة واللوائح التنفيذية ، وأخيرًا اللوائح التفويضية وهي القرارات بقوانين التي تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية في مسائل محددة وقد حدد الدستور ضوابط إصدار هذه اللوائح) [1] .

٢) نواب رئيس الجمهورية

لقد نص دستور سنة ١٩٧١م على نواب الرئيس في المادتين ١٣٩ و ١٤٠ حيث نصت المادة الأولي على أن " لرئيس الجمهورية أن يعين نائبًا أو أكثر،

---

[1] – د . محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٧ .
– د. محمود أبو السعود ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٠م ، ص ٦٣ وما بعدها .

ويحدد اختصاصاتهم ، ويعفيهم من مناصبهم ، وتسري القواعد المنظمة لمسائلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية " .

في حين جرى نص المادة ١٤٠ كالآتي " يؤدي نائب رئيس الجمهورية أمام رئيس الجمهورية ، قبل مباشرة منصبه يمينًا معينة هي نفس اليمين التي يؤديها الرئيس " [١] .

٣) الحكومة (مجلس الوزراء)

تتكون الحكومة في جمهورية مصر العربية من رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء الإشراف على أعمال الحكومة ، وتعتبر الحكومة . مجلس الوزراء . الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة .

ويشترط فيمن يعين وزيرًا ، أو نائبًا للوزير أن يكون مصريًا ، متمتعًا بكامل حقوقه المدنية والسياسية ، بالغًا من العمر خمسًا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل .

ويقوم مجلس الوزراء بممارسة الاختصاصات التالية : .

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة ، والإشراف على تنفيذها وفقًا للقوانين والقرارات الجمهورية .
- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقًا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.
- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات .
- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

---

[١] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٨ .

- عقد القروض ومنحها وفقًا لأحكام الدستور .
- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

ويعتبر الوزير الرئيس الأعلى للوزارة التي يرأسها ويقوم بوضع سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها [1] .

ثانيًا : السلطة التشريعية

يتولى السلطة التشريعية في جمهورية مصر العربية بصفة أساسية مجلس الشعب ، ويوجد بجوار مجلس الشعب مجلس الشورى الذي أضافه التعديل الدستوري الذي تم في ٢٢ مايو ١٩٨٠م ، ويكاد يقتصر دور هذا الأخير في نطاق التشريع على دراسة ومناقشة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على المبادئ الأساسية للمجتمع ، وقيمه العليا ، والحقوق والحريات والواجبات العامة ، لذلك فهو يقوم بدور مساعد للجهاز التشريعي الأساسي وهو مجلس الشعب ، ولهذا سنستعرض بالدراسة كلاً من مجلس الشعب ومجلس الشورى .

- مجلس الشعب

أ . تكوين مجلس الشعب

يتكون مجلس الشعب في أغلبيته بالانتخاب العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات ، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين عدد من الأعضاء لا يزيد عددهم عن عشرة ، أما المنتخبون فلا يقل عددهم عن أربعمائة وأربع وأربعين عضوًا بحيث يصل مجموع عدد الأعضاء في مجلس الشعب حاليًا أربعمائة وأربعة وخمسون عضوًا ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، وعدد الدوائر الانتخابية ٢٢٢

[1] – محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٨ ، ٤٦٩ .

دائرة تنتخب كل دائرة عضوين ، ويضم المجلس فى عضويته الحالية عدد سبع سيدات بما يعادل نسبة (١,٦%) ، وكان آخر تجديد للمجلس في أكتوبر . نوفمبر سنة ٢٠٠٠ م [١].

ب . شروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب

يمكن تقسيم الشروط المطلوبة لعضوية مجلس الشعب إلى نوعين من الشروط وهي الشروط العامة و الشروط الخاصة وبيانها كالتالي : .

١) الشروط العامة[٢] :

- أن يكون المرشح للعضوية يتمتع بالجنسية المصرية من أب مصري .
- أن يكون أسمه مقيدًا في أحد جداول الانتخاب وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء هذا القيد .
- أن يكون بالغًا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل ، والعبرة في تحديد السن بيوم الانتخاب .
- أن يجيد القراءة والكتابة .
- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقًا للقانون .
- ألا تكون سقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية . وذلك تطبيقًا لنص المادة ٩٦ من الدستور . ومع ذلك يجوز له الترشيح في أي من الحالتين التاليتين :

الحالة الأولى : انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله القرار بإسقاط العضوية .

---

[١] – د. على الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ٣٠٨ .

[٢] – د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥١٣ . ٥١٥ .

الحالة الثانية : صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوًا ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية .

– ألا يكون قد حكم عليه من محكمة القيم بالحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية[١].

٢) الشروط الخاصة[٢] :

وهذه الشروط تتعلق بنواب العمال والفلاحين ، والسبب في وضع هذه الشروط هو أن من ينوب عن العمال يجب أن يكون عاملاً ، ومن ينوب عن الفلاحين يجب أن يكون فلاحًا .

وقد نص قانون مجلس الشعب على تعريف العامل والفلاح في مادته الثانية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦م الذي جرى نصها على أن " في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسي ، ويكون مقيمًا في الريف وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكًا أو إيجارًا أكثر من عشرة أفدنة .

ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدويًا أو ذهنيًا في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ، ولا يكون منضمًا لنقابة مهنية أو مقيدًا في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العليا ، ويستثنى من

---

[١] – ورد هذا الشرط في المادة الرابعة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠م بشأن حماية القيم من العيب .

[٢] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٢ .

ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال ، وفي الحالين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يبقى مقيدًا في نقابته العمالية .

ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو ١٩٧١م ، ويعتد في تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحين بالصفة التي ثبتت له في ١٥ مايو ١٩٧١م أو بصفته التي رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب .

ج . الفصل في صحة العضوية

ينص الدستور الصادر سنة ١٩٧١م في المادة ٩٣ منه على أن " يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه ، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه ، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ علم المجلس به ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يومًا من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض ، وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يومًا من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

د . عدم المسئولية البرلمانية

وهو ما نصت عليه المادة ٩٨ من الدستور حيث تقضى بعدم مسئولية أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من أفكار وآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو لجانه.

هـ اختصاصات مجلس الشعب

يباشر مجلس الشعب بوصفه السلطة التشريعية اختصاصات متعددة ، منها الاختصاصات التشريعية والاختصاصات المالية، إلى جانب اختصاصاته الرقابية والمتمثلة في رقابته على السلطة التنفيذية .

١) الاختصاصات التشريعية [١]

يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع بصفة أصلية وهو ما نصت عليه (المادة ٨٦ من الدستور) ، وإن كان رئيس الجمهورية يباشر جانبًا من هذه السلطة في صورة اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها .

ولكي يصدر التشريع يجب أن يمر بالمراحل التالية : .

أولاً : تقديم الاقتراح بالتشريع المطلوب من جانب رئيس الجمهورية أو أحد أعضاء مجلس الشعب .

ثانيًا : تتم مناقشة التشريع في المجلس ولجانه المتخصصة وإقراره حال الموافقة عليه .

ثالثًا : إصدار التشريع وهو من اختصاص رئيس الجمهورية وللرئيس حق الاعتراض على مشروع القانون وفي هذه الحالة عليه أن يرده للمجلس خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر ، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره المجلس مرة ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء اعتبر قانونًا وأصدر .

رابعًا : النشر في الجريدة الرسمية لتمكين الأفراد من العلم بالقانون وذلك بناءً على نص المادة ١٨٨ من الدستور والتي تقضى بأن تنشر القوانين في الجريدة

---

[١] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥٨ . ٣٦٣ .

– د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٤ . ٥٢٧ .

– محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٦ . ٤٧٧ .

الرسمية خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها ، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا تحدد لذلك ميعاد آخر .

٢) الاختصاصات المالية

تعتبر الاختصاصات المالية للبرلمان على درجة عالية من الأهمية ، حيث كانت أسبق في الظهور تاريخيًا من الاختصاصات التشريعية ، وقد قرر الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٧١ لمجلس الشعب اختصاصات مالية متعددة وهي :

- إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- الموافقة على مشروع الموازنة العامة .
- مراجعة الحساب الختامي لميزانية الدولة .
- يعرض على المجلس التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وللمجلس أن يطلب أي بيانات أو تقارير تتعلق بالتقرير .
- تقرير الضرائب العامة وتعديلها وإلغائها .
- الموافقة على القروض أو أي ارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة .
- وضع القوانين المنظمة لبعض المسائل المالية ، مثل جباية الأموال العامة وإجراءات صرفها .

٣)الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية [١]

يقوم مجلس الشعب بدور كبير في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية ، ولهذه الرقابة وسائل مختلفة تتضمن [١] :

---

[١] – د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥٢ . ٥٦٤ .
– محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٧.٤٩٠.
– د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٦ . ٣٧٢.

- حق توجيه الأسئلة .
- طرح موضوع عام للمناقشة .
- حق إبداء رغبات للحكومة .
- حق تشكيل لجان تقصي الحقائق .
- طلبات الإحاطة .
- توجيه الاستجوابات .
- فحص العرائض والشكاوى .
- مناقشة بيانات رئيس الجمهورية .
- مناقشة برنامج الوزارة .
- سحب الثقة أو المسئولية الوزارية .

- مجلس الشورى

يساهم مجلس الشورى في العملية التشريعية ، ولكن ليس بدرجة مساهمة مجلس الشعب في العملية ذاتها ، واختصاصاته تكاد تكون استشارية في الغالب .

ويتشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن ١٢٢ عضوًا ، يتم انتخاب ثلثي الأعضاء بالانتخاب المباشر السري العام على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي الذي لا يشترط فيه نسبة العمال والفلاحين .

ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشورى حاليًا ٢٦٤ عضوًا (١٧٦ عضوًا مرشحون عن طريق الاقتراع المباشر ، و ٨٨ أعضاء معينون من رئيس الدولة) ، وعدد السيدات ١٣ عضوًا أي بمعدل (٥ %) (جميعهن معينات) ، ومدة

---

[١] – د. رمضان محمد بطيخ ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، ط١ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠١م . ٢٠٠٢م ، ص ٧١ وما بعدها .

مجلس الشورى ست سنوات ميلادية على أن يجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين كل ثلاث سنوات بطريقة القرعة ، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من أعضائه [١] .

ويشترط في عضو مجلس الشورى نفس الشروط المتطلبة في عضو مجلس الشعب فيما عدا شرط السن فيجب في عضو مجلس الشورى ألا يقل سنه عن خمسة وثلاثين عامًا ، أما عضو مجلس الشعب فالسن المقرر لا يقل عن ثلاثين عامًا [٢] .

[١] – د. علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٩ .

[٢] – محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٠ .

اختصاصات مجلس الشورى :

يختص مجلس الشورى بناءً على نص المادتين ١٩٤ ، ١٩٥ من الدستور الصادر في ١٩٧١م بالمسائل التالية :

أولاً : يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، وثورة ١٥ مايو ١٩٧١م ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته.

ثانيًا : يؤخذ رأى مجلس الشورى في المسائل التالية .

- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .
- مشروعات القوانين المكملة للدستور .
- مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة .
- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
- الموضوعات التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية وتتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية .

وكل ما لمجلس الشورى في هذه الأمور هو مجرد إبداء الرأي ، ورئيس الجمهورية هو الذي يحيل إلى المجلس الموضوعات الداخلة في اختصاصاته في البنود الستة السابقة ، ويجب على مجلس الشورى أن يبدى رأيه فيما أحيل إليه في مدة لا تجاوز شهر من تاريخ وصول القرار الجمهوري إليه ، وله أن يطلب مد هذه

المهلة بما لا يجاوز مدة أخرى مماثلة ، فإذا انقضت هذه المدة ولم يبلغ رئيس الجمهورية برأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه [1] .

[1] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢٧.

الباب الأول

القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر

ودولة الإمارات العربية المتحدة

الفصل الأول : نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثاني : هيكل القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثالث : اختصاصات القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

الباب الأول
القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر
ودولة الإمارات العربية المتحدة

تمهيد :

يعد القانون الإداري قانونًا حديث النشأة إذا ما قورن بفروع القانون الأخرى ، كالقانون المدني على سبيل المثال ، والذي يرجع وجوده إلى وجود الإمبراطورية الرومانية ، بل إنه لا يمكن الحديث عن وجود قانون إداري بالمعنى الدقيق في فرنسا . وهي مهد القانون الإداري . قبل منتصف القرن التاسع عشر ، بل إن الفكرة نفسها التي بنيت عليها قواعد القانون الإداري هي نفسها فكرة حديثة ارتبطت باستقلال الإدارة بقواعد تميزها عن قواعد القانون الخاص ، وهي فكرة لم تظهر إلا في وقت متأخر بعد أن اتسعت الإدارة وتنوعت أنشطتها واختلفت اختصاصاتها على نحو يستوجب معها أن تتسلح بامتيازات معينة عند ممارسة أوجه نشاطها ، والتي تهدف من ورائها تحقيق المصلحة العامة ([1]) ، فبالنسبة لطبيعة القانون الإداري نرى أنه عند التعرض لطبيعة هذا القانون والغرض منه نجد هناك تنوعاً كبيراً في الآراء المتعلقة بهذه المسألة ، فليس من السهل أن يتم الفصل بين طبيعة القانون الإداري والغرض منه ، فالقانون الإداري بالنسبة للبعض هو القانون ذو الصلة بالتحكم في سلطة الحكومة والهدف الرئيسي منه هو حماية حقوق الأفراد ، في حين يضع البعض الآخر مزيدًا من التركيز على القواعد المصممة للتأكد من اضطلاع الإدارة بالمهام الموكلة إليها وتنفيذها بأقصى درجات الكفاءة والفعالية ،

[1] – د. وهبي محمد مختار صالح ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠، ١١ .

ومع ذلك فإن البعض الآخر يرى أن الهدف الرئيسي للقانون الإداري هو تأكيد المسئولية الحكومية ورعاية ومشاركة الأطراف المعنية في عملية صنع القرار ([1]) .

ولقد كان نمو القانون الإداري مرتبطًا بشكل مباشر مع التوسع في الوظائف الحكومية ، وتحول دور الدولة في العصر الحديث من دور الدولة الحارسة والتي تعتني بحفظ الأمن والسلام فقط إلى دور الدولة المتدخلة والتي يرتبط تدخلها بالفقراء والعاطلين عن العمل وتنظيم التجارة وما إلى ذلك ([2]) .

والقضاء الإداري بالمقابل له دور رئيسي في إنشاء القانون الإداري ، فقد أسهم هذا القضاء في تطوير أحكام هذا الفرع من القانون سواءً عن طريق ابتداع الحلول المناسبة للمنازعات الإدارية أو عن طريق الحق المكفول للقضاء . خاصةً في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج . للرقابة على أعمال السلطة الإدارية ([3]) .

وحسب ما يذهب إليه جانب من الفقه الذي يرى أنه يشترط لوجود القانون الإداري بمعناه الفني الدقيق في دولة من الدول توافر أحد شرطين :

الشرط الأول : أن يوجد في هذه الدولة قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي أو توفر للقضاء العادي حرية الفصل في المنازعات الإدارية ، التي تكون السلطة الإدارية طرفًا فيها ، دون التقيد بأحكام القانون الخاص الذي أنشئ هذا القضاء أصلاً لتطبيق أحكامه .

---

[1] - Craig, P.P. Administrative Law, Sweet & Maxwell , London , 1999 , p3 .

[2] -Ibid , p12 .

[3] – د. وهبي محمد مختار صالح ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧ .

الشرط الثاني : تقنين القانون الإداري بمعنى أنه يصدر المقنن مجموعة قانونية إدارية تتضمن المبادئ العامة للقانون الإداري والقواعد والأحكام الإدارية التي تطبق في المنازعات الإدارية على غرار مجموعة القانون المدني وغيرها من مجموعات القانون الخاص التي توجد في الوقت الحاضر في دول العالم المعاصر .

ونظرًا لصعوبة تقنين القانون الإداري وتجميع كافة قواعده ونظرياته العامة في مجموعة قانونية تشريعية واحدة ، يرى البعض أنه يكفى لوجود القانون الإداري بمعناه الفني الدقيق أن تنشأ في الدولة جهة قضائية مستقلة للفصل في المنازعات الإدارية مثلما هو الحال في مصر ولبنان ، أو أن يتولى القضاء الموحد في الدولة الفصل فيها وفقًا لقواعد قانونية متميزة ومستقلة عن القانون الخاص الذي يطبقه على المنازعات بين الأفراد ، وهو الأمر الذي نجده في دولة الكويت مثلاً ، إذ توجد بالكويت دائرة إدارية متخصصة في الفصل في المنازعات الإدارية وذلك بين دوائر المحكمة الكلية فيها ، ويتم الطعن في أحكامها بالاستئناف أو النقض أمام دوائر متخصصة كذلك في محكمة الاستئناف والتمييز ([١]) .

ولأن هذه الرسالة تنصب على المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر ، كان لا بد من أن يخصص الباحث الباب الأول من هذه الرسالة لدراسة القضاء الإداري في دول الدراسة ، وذلك كمقدمة طبيعية لدراسة دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، وبناءً على ما تقدم فإن الباحث سيتناول في هذا الباب ، دراسة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة وهي فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وذلك من خلال التعرض إلى نشأة هذا

---

[١] – د. خالد عبد العزيز العصيمي ، ولاية القضاء الإداري في دولة الكويت – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٦٣ ، ١٦٤ .

القضاء في هذه الدول ، ومن ثم دراسة هيكل هذا القضاء في هذه الدول، وأخيرًا دراسة اختصاصات هذا القضاء في هذه الدول ، وذلك في ثلاثة فصول متتالية :

الفصل الأول : نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثاني : هيكل القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثالث : اختصاصات القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الأول

نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة

تمهيد :

قبل الحديث عن نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة لا بد لنا من إلقاء الضوء على أهمية دور القضاء الإداري في إنشاء وتطوير القانون الإداري، حيث نلاحظ أن هذا الدور الذي يقوم به القضاء يعتبر مهماً بل رئيسياً في إنشاء القانون الإداري ، فقد أسهم هذا القضاء في تطوير أحكام هذا الفرع من القانون سواءً عن طريق ابتداع الحلول المناسبة للمنازعات الإدارية أو عن طريق الحق المكفول للقضاء . خاصةً في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج . للرقابة على أعمال السلطة الإدارية كما ذكرنا أنفاً ، والمقصود بالقضاء كمصدر للقانون الإداري ، هو استنباط المبادئ والأحكام القانونية من النصوص التشريعية المختلفة أو إنشائها ابتداءً عن طريق المحاكم الإدارية ، وإذا كان دور القضاء المدني ينحصر في تطبيق القواعد القانونية على المنازعات المطروحة أمامه فإن القضاء الإداري يقوم بدور إنشائي مهم ، حيث يستنبط القواعد القانونية ويبتدع الأحكام والمبادئ التي تتناسب مع طبيعة القانون الإداري لسد العجز الناتج عن عدم وجود نصوص تشريعية تعالج كافة الموضوعات الإدارية ([1]) .

وبناءً على ما تقدم ولمعرفة كيف تكوَّن القضاء الإداري وظهر إلى حيز الوجود، سيتناول الباحث في هذا الفصل عرض نشأة القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وهي الدول المشمولة بالدراسة ، وذلك في أربعة مباحث .

---

[1] – د. وهبي محمد مختار صالح ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧ .

المبحث الأول : نشأة القضاء الإداري في فرنسا .

المبحث الثاني : وضع القضاء الإداري في إنجلترا .

المبحث الثالث : نشأة القضاء الإداري في مصر .

المبحث الرابع : نشأة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة .

المبحث الأول

نشأة القضاء الإداري في فرنسا

ترجع نشأة القضاء الإداري الفرنسي إلى جذور تاريخية إلى ما قبل قيام الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩.

ويرى اغلب الفقهاء [١] أن نشأة هذا القضاء في فرنسا ترجع إلى عاملين أساسيين هما :

---

[١] – د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦م ص ٣٤ . ٣٦ .

. د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، بدون سنة نشر ، ص ٣٧ . ٤١.

. د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري ، عالم الكتب، القاهرة ، ١٩٨١م ، ص ١٠٠ . ١٠٣ .

ـ د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة على أعمال الإدارة في السودان ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ٧١ . ٧٥ .

. د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، ط٣ ، ١٩٨٤م ، ص ٢٣ . ٢٤.

ـ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني ، مجلس شورى الدولة ، الجزء الأول ، بيروت ١٩٩٤م ، ص ٢٢٧ . ٢٣٥.

ـ د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦م ، ص ٨٥ . ٨٨ .

ـ د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، القاهرة ، ١٩٩٨م ، ص ١٩٥ . ١٩٨.

العامل الأول : السمعة السيئة للبرلمانات القضائية (المحاكم القضائية) والتي كانت قائمة في عهد الملكية المطلقة، أي في الفترة التي سبقت الثورة الفرنسية، ذلك أن هذه البرلمانات كانت دائمة التدخل في أعمال الإدارة عن طريق إصدار أوامر إليها ، ووقف تنفيذ أوامرها ، ومحاكمة موظفيها ، بل ووقوفها في وجه أي إصلاح كانت ترغب الإدارة في القيام به الأمر الذي أدى إلى خلق جو من الكراهية والعداء تجاه تلك البرلمانات ومن ثم الشعور بعدم الارتياح نحوها ليس فقط من قبل أفراد الشعب الفرنسي، وإنما أيضاً من جانب رجال الثورة أنفسهم .

العامل الثاني: التفسير الضيق أو الخاطئ من رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات وهو من المبادئ التي تمسكت بها الثورة والذي نادى به " مونتسكيو " من قبل [1] .

وقد فسر رجال الثورة هذا المبدأ على أساس الفصل التام والمطلق بين السلطات الثلاث . التشريعية والتنفيذية والقضائية . على أن تمارس كلاً منها السلطات التي حددها لها الدستور دون التدخل في أعمال السلطات الأخرى ، وكان القصد من ذلك منع القضاء من التعرض لأعمال الإدارة وعرقلتها، حيث إنه في الوقت الذي تمتنع فيه الإدارة عن التدخل في أعمال القضاء ، ولا تمارس اختصاصًا قضائيًُ مما هو من ولاية المحاكم ، يتعين أيضاً على المحاكم الامتناع بدورها عن التدخل في أعمال الإدارة ، فلا يصح لها أن تقوم بممارسة الأعمال الإدارية، كما أنه يتعين عليها ألا تصدر الأوامر والتعليمات لرجال الإدارة ، وألا تعطل تنفيذ أعمال الإدارة .

ونتيجة لذلك فقد صدر قانون ١٦ . ٢٤ أغسطس ١٧٩٠ الخاص بالتنظيم القضائي ونص فيه (م ١٣) على أن " الوظائف القضائية مستقلة وتبقى منفصلة

---

[1] – " مونتسكيو " فقيه فرنسي عاش في القرن السابع عشر نادى بمبدأ الفصل بين السلطات العامة كأساس لقيام الدولة الحديثة وضمان لتحقيق الحرية ، وقد تم نشر هذه الأفكار في كتابه روح القوانين سنة ١٧٤٨م .

عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة . و إلاَّ كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى . ألا يتعرضوا بأية وسيلة كانت لأعمال الهيئات الإدارية " .

وقد تأكد هذا المبدأ بقانون صدر في السنة الثالثة لإعلان الجمهورية نص فيه على أن " القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ، ويحظر على المحاكم حظرًا مطلقًا النظر في أعمال الإدارة أيًّا كانت هذه الأعمال " [١].

ويمكن أن نوجز مراحل تطور القضاء الإداري الفرنسي في المراحل التالية :

١ . نظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي [٢]

ترتب على اعتناق رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات، وتفسيرهم له تفسيرًا جامدًا، أن امتنع على المحاكم التعرض للمنازعات الإدارية، وكان لابد من أن يجري البحث عن جهة تفصل في المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، وحلاً لهذه المشكلة صدر قانون ٦ . ١١ سبتمبر ١٧٩٠ وقانون ٧ . ١٦ أكتوبر ١٧٩٠ [٣] وجعلا الاختصاص بنظر هذه المنازعات للجهة الإدارية نفسها عن طريق تظلمات ترفع لرئيس الدولة، باعتباره الرئيس الأعلى للجهات الإدارية جميعها، وانبثق هذا الحل من قاعدة مشهورة تقول " إن الحكم على الإدارة يعد في نفس الوقت عملاً إداريًا " ومن هنا تولت الإدارة وظيفة الفصل في المنازعات الإدارية، ولهذا أطلق على هذه المرحلة مرحلة الإدارة القاضية، كما

---

[١] – د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٩ .

[٢] – راجع في تفصيل ذلك : أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، لمؤلفيه مارسو لون و بروسبير في و جي بريبان ، ترجمة : د. أحمد يسري ، ط١٠ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ١٩٩٥م ، ص ٢٢ وما بعدها .

[٣] – د . فؤاد العطار ، القانون الإداري ، ص٣٧ – ٤١ .

يطلق عليها أيضًا مرحلة الوزير القاضي باعتبار الوزير الرئيس الأعلى لأجهزة وزارته [١] .

٢ . إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم (نظام القضاء المحجوز أو المقيد)

نظرًا للسلبيات الواضحة لنظام الإدارة القاضية، ومع تزايد الشكاوى من المواطنين الفرنسيين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم مع الإدارة، ولأن هذا الوضع كان مجافيًا للمنطق ومنافيًا للعدالة، حيث أصبحت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت ، فقد أنشأ قنصل فرنسا الأول نابليون بونابرت في ديسمبر ١٧٩٩ [٢] . وذلك بمناسبة صدور دستور السنة الثامنة للثورة . مجلس الدولة حيث نصت المادة الثانية والخمسون منه على إنشاء (مجلس للدولة يكلف . تحت إشراف القناصل . بإعداد مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة وحل المنازعات التي تنشأ في المجال الإداري) [٣] .

بالإضافة إلى ذلك فقد أنشأت منذ ١٦ فبراير سنة ١٨٠٠ وبمقتضى قانون ٢٨ بليفوز مجالس المحافظات أو الأقاليم ، أو كما يطلق عليها أحيانا مجالس ودواوين المديريات للنظر في المنازعات الإدارية [٤] ، غير أن مجلس الدولة لم يكن في بادئ الأمر هيئة قضائية بمعنى الكلمة ، حيث كان يقتصر عمله على مجرد تقديم الفتاوى والصياغة القانونية للتشريعات ، أما من الناحية القضائية فلم يكن اختصاص مجلس الدولة كاملاً وإنما كان مقيدًا، حيث كانت وظيفته تقف عند حد إصدار اقتراحات أو مشروعات تتضمن رأيه في النزاع المعروض ، ثم يقوم

---

[١] – د. محمد الشافعي أبو راس ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٠ . ١٠٣.

[٢] – د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩م ، ص ١٧ .

[٣] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٧ . ٢٣٥ .

[٤] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٧ .

المجلس بدوره برفع الاقتراح أو مشروع الحكم إلى رئيس الدولة الذي كان له وحده حق الاستئثار بإقرار هذه المشروعات والتصديق عليها أو رفضها ، وبناءً على ذلك لم يكن للمجلس سلطة كاملة أو حقيقية في إصدار أحكام قضائية ، ولذلك أطلق على هذه المرحلة مرحلة (القضاء المحجوز أو المقيد) .

وقد نبعت فكرة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي من الإدارة ذاتها وعمل بها ذوو المناصب الرفيعة بالحكومة ، فكان لها الدور الحيوي في ممارسة الرقابة القضائية على الإدارة اعتبارًا من أواخر القرن التاسع عشر وهو ما نراه في القضاء المفوض والذي سنعرض له لاحقًا ، وكان الفرنسيون سعيدي الحظ حقًا لتمتعهم بصدفة تاريخية جمعتهم بتلك المؤسسة الجديدة التي يستطيع أكثر المواطنين تواضعاً اللجوء إليها لمسائلة الدولة صاحبة السلطة والتدخل في كل الأمور ([1]) .

كما استطاع مجلس الدولة الفرنسي أن يستمر في البقاء عبر تقلبات حكومتين ملكيتين وحكومتين إمبراطورتين ، وخمس حكومات جمهورية ، بالإضافة إلى فترة الاحتلال الأجنبي ([2]).

٣ . القضاء المفوض

لقد ظل نظام (القضاء المحجوز أو المقيد) قائماً حتى عام ١٨٧٢ حيث صدر قانون في ٢٤ مايو من العام ذاته تدارك به العيوب التي اتضحت من تطبيق نظام القضاء المحجوز، وذلك بتقريره النظام القضائي المفوض، وكذلك تم إنشاء

[1]- L. Neville Brown & et al . , French Administrative Law , Oxford , Clarendon Press ,1998 , p49 .

[2] -Ibid., p49 .

محكمة تنازع الاختصاص في نفس العام وذلك لحسم إشكالات الاختصاص بين جهتي القضاء [١] .

وقد ترتب على ذلك أن أضحى مجلس الدولة هيئه قضائية بالمعنى الصحيح، يختص بالفصل في الخصومات الإدارية وإصدار أحكام لها قوة الشيء المقضي به، دون الحاجة إلى تصديق رئيس الدولة مقدماً، وذلك إلى جانب الاختصاص الاستشاري الذي كان يتمتع به من قبل في مجال الإفتاء، وهكذا تحول القضاء الإداري في فرنسا من نظام القضاء المقيد إلى نظام القضاء المفوض، ولذا قيل بحق أن نظام القضاء الإداري لم يستحدث فعلاً في فرنسا إلا عام ١٨٧٢ [٢] .

وبالرغم من إعطاء المجلس سلطة البت في المنازعات ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية، فتختص بداية بالنظر في كافة المنازعات التي يرفعها الأفراد ضد أعمال الإدارة، ومن ثم كان على الأفراد واجب الالتجاء أولاً إلى الإدارة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، واعتبر مجلس الدولة جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية حتى عام ١٨٨٩ [٣] .

٤ . مجلس الدولة هو القاضي العام للمنازعات الإدارية

إن وضع مجلس الدولة لم يتغير باعتباره جهة استثنائية للإدارة القاضية حتى عام ١٨٨٩، ففي هذا العام أصدر مجلس الدولة حكماً شهيراً في ١٣ ديسمبر من ذات العام في قضية كادو (Cadot) قرر فيه حق الأفراد في الالتجاء مباشرةً بدعواهم للمجلس دون حاجة للالتجاء ابتداءً إلى جهة الإدارة قبل رفع الدعوى أمام المجلس ، وبناءً على هذا الحكم بات المجلس صاحب الولاية العامة في المنازعات

---

[١] – د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦ .

[٢] – د. فؤاد العطار، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠.

[٣] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٧ . ٢٣٥.

الإدارية ، إذ يختص بداءةً بكل نزاع إداري طالما لم يعط القانون سلطة الفصل فيه لجهة أخرى ، وبذلك تحول وضع مجلس الدولة من جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية إلى اعتباره القاضي العام في المنازعات الإدارية، وانتهى بذلك نظام الإدارة القاضية [١] .

٥ . مجلس الدولة قاضى ذو اختصاص محدد على سبيل الحصر

في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٥٣ صدر مرسوم نص فيه على جعل اختصاص مجلس الدولة محدداً على سبيل الحصر منذ أول يناير ١٩٥٤ وأن تكون المحاكم الإدارية، التي كانت تسمى بمجالس الأقاليم، صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية .

ولم يكن المرسوم السابق يعني إعادة توزيع الاختصاصات بين مجلس الدولة والقضاء العادي ، إذ ظل لكل نطاقه دون تغيير أو تعديل ، وإنما استهدف المرسوم إعادة توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة ذاته ، وبين المحاكم الإدارية ، فبعد أن كانت المحاكم الإدارية (مجالس الأقاليم) ذات اختصاصات محددة ، ومجلس الدولة صاحب الولاية العامة ، صارت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بينما بات مجلس الدولة ذا اختصاصات محددة على سبيل الحصر ، وبناءً على ذلك أصبح مجلس الدولة ذا اختصاصات محددة بالنص كقاض أول وآخر درجة ، إلى جانب اختصاصه كجهة استئنافيه بالنسبة للمحاكم الإدارية ، أو جهة نقض بالنسبة للمحاكم الإدارية الاستئنافية أو لغيرها من المحاكم التي تنظر في بعض المنازعات الإدارية .

---

[١] – المرجع السابق ، ص ٢٢٧ . ٢٣٥.

٦ . قانون إصلاح القضاء الإداري لسنة ١٩٨٧وإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية [١]

بالرغم من أن المرسوم الصادر عام ١٩٥٣ قد عمل على حصر اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية ذات الأهمية ، إلا أن عبء العمل القضائي قد تزايد في الأعوام الأخيرة ، لذلك لجأ المشرع الفرنسي إلى إصدار قانون جديد ، فطبقًا للقانون الصادر في ٣١ ديسمبر لسنة ١٩٨٧ والذي بموجبه تم إنشاء خمس محاكم استئناف إدارية بجانب مجلس الدولة ، موزعة على أقاليم فرنسا الأساسية ، حيث عهد إليها بمشاركة مجلس الدولة في النظر في الطعون الاستئنافية لأحكام المحاكم الإدارية ، وأصبحت هذه المحاكم تختص بنظر الطعون ضد الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية (محاكم الأقاليم) ، وذلك باستثناء الطعون المتعلقة بتقدير المشروعية ، والمتعلقة بالانتخابات المحلية ، والدعاوى المتعلقة بتجاوز السلطة والتي ترفع ضد الأعمال اللائحية والتي ظل الاختصاص بنظر الاستئناف فيها لمجلس الدولة [٢] .

---

[١] – صدرت قبل هذا القانون عدة مراسيم وقرارات والتي تضمنت بعض الإصلاحات ، منها المراسيم الأربعة الصادرة في ٣٠ يوليو ١٩٦٣ المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس ، وتنظيمه الداخلي ونشاطه القضائي ، وتم تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسيم أخرى في ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ ، وبمرسوم في ١٥ يناير ١٩٨٠ ، وآخر في ١٦ يناير ١٩٨١ . راجع د .مازن ليلو راضى ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٦ .

– د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩ .

[٢] – راجع د. ربيع أنور فتح الباب، القانون القطري والمقارن ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م ، ص ١٩٥ . ٢٠٥.

كذلك تم العمل بموجب هذا القانون على تعزيز دور المجلس كمحكمة نقض إذ نص على أن أحكام المحاكم الاستئنافية الجديدة يمكن الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة ([1]) .

وهكذا أصبح دور مجلس الدولة كقاضي نقض في ازدياد ، فشمل أحكام المحاكم الاستئنافية الخمس بالإضافة إلى أحكام بعض المحاكم الخاصة . مثل محكمة المحاسبات . وصار للمجلس بالنسبة للأحكام الإدارية دور مماثل لدور محكمة النقض بالنسبة لأحكام محاكم القضاء العادي .

[1] - L. Neville Brown & et al . , Op. Cit. , p292 .

المبحث الثاني
وضع القضاء الإداري في إنجلترا

تتدرج إنجلترا ضمن ما يعرف بنظام القضاء الموحد ، والذي يقصد به: أن تتولى السلطة القضائية ممثلة في محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها وعلى رأسها محكمة النقض أو التمييز ، مهمة الفصل في جميع القضايا المدنية والإدارية على السواء ، وتكون ولاية السلطة القضائية في هذا المجال ولاية كاملة ، حيث تختص المحاكم العادية بالفصل في الخصومات القضائية التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر ، أو تلك التي تنشأ بين الإدارة والأفراد .

ويقوم النظام الموحد على أساس عملي يتمثل فيما كان للآراء التي أبداها الأستاذ الإنجليزي (دايسي)[1] ١٨٨٥ من إنكار وجود القانون الإداري في إنجلترا ، حيث كتب " دايسي " يقول: (إن قاعدة القانون The Rule Of Law تعني المساواة أمام القانون أو الإخضاع المتساوي لكافة الطبقات للقانون المعتاد للبلاد والذي تطبقه محاكم القانون المعتاد ، وتستبعد " قاعدة القانون " بهذا المعنى فكرة أى إعفاء لموظفي الدولة أو غيرهم من واجب الطاعة للقانون الذي يحكم المواطنين الآخرين أو من الاختصاص القضائي للمحاكم المعتادةOrdinary Courts فلا

---

[1] – اختلف الفقه العربي في ترجمة اسم الأستاذ الإنجليزي "Dicey" حيث نلاحظ أن الدكتور عبد الرحمن نورجان الأيوبي في رسالته للدكتوراه والتي هي بعنوان القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله ص٤١ يترجم الاسم السابق للأستاذ الإنجليزي إلى " دايسي " ، في حين في المقابل نلاحظ الدكتور يحيى الجمل في مقالته عن بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا ، ص ٩٧ قد ترجم الاسم السابق نفسه إلى " دايس " وقد تابعه في ذلك الدكتور العطا بن عوف العطا في رسالته للدكتوراه والتي بعنوان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان، ص ٢٠٠ ، والتزاماً بمنهج البحث العلمي وحفاظاً على الأمانة العلمية فإن الباحث في هذه الرسالة سوف يورد الترجمة كما وردت في النص الأصلي الذي سوف يرجع له في كل حالة .

يمكن أن يكون لدينا أي شيء يناظر بالفعل " القانون الإداري " أو المحاكم الإدارية كما هو الحال في فرنسا) ([1]) .

حيث كان لهذا الرأي أثره العظيم في عدم انتشار القانون الإداري في إنجلترا وفي أمريكا بعد ذلك ، وقد قارن (دايسي) بين النظام القضائي الإنجليزي الذي تميز بفكرة سيادة القانون Rule of Law ، وما ينتج عنه من إخضاع الإدارة والأفراد على السواء للقانون الواحد والقاضي الواحد ، وبين النظام القضائي الفرنسي الذي يمنح الإدارة امتيازات لا نظير لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض ، ويخضعها بالتالي لنظام قضائي خاص [٢] .

والسلطة القضائية الإدارية أَو العدالة الإدارية في إنجلترا اسم أعطىَ للدلالة على الطرقِ المُخْتَلِفةِ مِن الأحكام التي تصدر في النزاعاتِ خارج نطاق المحاكمِ العاديةِ أو محاكم القانون ، ولكن لَيسَ إلى الدرجة التي يمكن معها أن نطلق عليها "محاكم عادية " بالرغم من أن ذلك التعبير مستعملُ في المحاكمِ في إنجلترا منذ ١٩٩٢ ([3]) .

---

[1] -J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law, Oxford University Press, 2000 , p11 .

[٢] – د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي ، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله ، دراسة مقارنه ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٥م ، ص ٤١ ، د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة على أعمال الإدارة في السودان ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٧ . وراجع من الفقه الإنجليزي :

- Gary Slapper & David Kelly. The English Legal System . Cavendish Publishing Limited , fifth Edition, 2001. p.15.

[3] -The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson : Constitutional And Administrative Law , Eighth Edition , London , Sweet & Maxwell , 2001 , p 684 .

ولا شك أن هناك حاجة لهيكل يقوم على مزيد من المبادئ ولمزيد من التبسيط في نظام القانون الإداري في المملكة المتحدة ، فربما أصبح في المملكة المتحدة نظر مميز للقانون الإداري الفعال ولكنه ما زال يفتقد إلى التأكيد والوضوح الذي نجده في النظم الأكثر استقرارًا مثل النظام الفرنسي ([1]) .

كذلك من أهم الأسباب التي استند إليها نظام القضاء الموحد ، ثقة الإنجليز في قضائهم العادي، واستبعاد سوء الظن بالمحاكم العادية، وبالتالي استبعاد الاعتقاد الخاص بأن رقابتها على أعمال الإدارة يعرقل سير هذه الأعمال، وهو الاعتقاد الذي كان سائدًا في أوساط رجال الثورة الفرنسية ، كما أنهم ينظرون لمبدأ الفصل بين السلطات من منظور معين فلا يقصدون من وراء هذا المبدأ تحصين الإدارة ضد تدخل القضاء . بقدر ما يقصدون . تخصص المحاكم العادية في الوظيفة القضائية بكلياتها وذلك دون النظر إلى صفة الخصوم في المنازعات [٢] .

فإذا نظرنا في نشأة المحاكم الخاصة بالإدارة في إنجلترا في شكلها الحالي، لوجدنا أنها كانت نتيجة لتطور بدأ في التاريخ الإنجليزي منذ حكم (آل تيودور) و (آل ستيوارت) حيث لم يكن اختصاص محاكم الشريعة العامة المعروفة بمحاكم القانون في ذلك الوقت يشمل كافة المنازعات القانونية سواءً أكانت تلك المنازعات تنشأ بين المواطن والدولة أم بين مواطن ومواطن آخر.

بل إن تاريخ بريطانيا قبل تلك الفترة و منذ الفتح (النورماندي) في القرن الحادي عشر، شهد الكثير من الحالات التي كان الاختصاص القضائي فيها

---

[1] - L. Neville Brown & et al . , Op. Cit. , p305 .

[٢] – د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي ، القضاء الإداري في العراق، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢ . ٤٣ .

يمارس من خلال الإدارة ، كما أن رجال القضاء أنفسهم كان يناط بهم ممارسة أعمال إدارية [1] .

ويمكن أن نوجز مراحل تطور القضاء الإداري في إنجلترا في المراحل التالية :

المرحلة الأولى: الجذور التاريخية لنشأة المحاكم الخاصة بالإدارة قبل القرن التاسع عشر .

المرحلة الثانية: تطور فكرة الاختصاص القضائي للإدارة في

القرن التاسع عشر.

المرحلة الثالثة: تكون ونشأة النظام الحالي للمحاكم الخاصة بالإدارة في القانون الإنجليزي.

المرحلة الأولى: الجذور التاريخية لنشأة المحاكم الخاصة بالإدارة قبل القرن التاسع عشر

يعتبر آل تيودور أول من أسس نظامًا للمحاكم الخاصة بالإدارة في الجزر البريطانية ، وبناءً على ذلك فإن فكرة المحاكم الخاصة بالإدارة ليست جديدة على التنظيم الحكومي البريطاني ، فلقد أنشأ آل تيودور هذا النوع من المحاكم ، وكان المبرر لنشأتها في ذلك الوقت هو نفس المبرر لإنشائها في الوقت الحالي ، الذي يتلخص في إقامة نظام للتقاضي لا تستطيع توفيره محاكم القانون بإجراءاتها المطولة والتكلفة العالية للفصل في المنازعات القضائية .

---

[1] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م ، ص ١١٤.

ولقد كان مجلس الملك في زمنهم يتكون من أربعين أو خمسين عضوًا من النبلاء والفرسان والأساقفة ورجال القانون حيث كان هذا المجلس يمارس صلاحيات قضائية بالنسبة للجرائم المخلة بأمن البلاد مثل أعمال الشغب والتمرد، وقد استمر هذا المجلس بعد ثورة سنة ١٦٨٨ تحت اسم مجلس الملك الخاص ، ولكن بصورة أكثر تنظيمًا، وهو مازال حتى اليوم يمارس مهامًا قضائية وإدارية ولكن بصورة منفصلة تمامًا حيث أن لكل وظيفة أعضاؤها المستقلون عن الآخرين [١] .

وتعتبر محكمة النجم أو محكمة حظيرة النجم التي تم إنشاؤها في زمن آل تيودور البديل الموازي للمحاكم الخاصة بالإدارة في الوقت الحاضر، حيث كانت تتخذ قراراتها متحررة من الإجراءات الشكلية مع أخذ الأمور السياسية بعين الاعتبار ـ بالرغم من اشتهار تلك المحكمة بأحكامها الظالمة [٢] ـ إلا أنه وبالإضافة للمحكمة السابقة فقد وجدت هناك عدد من المحاكم التي تمارس الإدارة من خلالها اختصاصًا قضائيًا أنشأت لأغراض خاصة مثل محاكم زيادة العائدات المالية والتي أنشأت في عهد هنري الثامن بهدف زيادة عائدات التاج من ممتلكات المؤسسات الدينية وغيرها من الجهات وما تحققه تلك الممتلكات من دخل ، وكذلك محكمة باكورة الثمرات ، ومحكمة الأعشار، ومحكمة الإعفاء للنظر في منازعات الديون البسيطة التي لا يقدر أصحابها على دفع الرسوم القضائية [٣] .

المرحلة الثانية: تطور فكرة الاختصاص القضائي للإدارة في القرن التاسع عشر

لقد أدى انتهاء حكم (آل ستيوارت) سنه ١٦٨٨ وذلك بانتصار ثورة البرلمان ، وما لحق ذلك من وضع وثيقة الحقوق سنة ١٦٨٩، وقانون وراثة العرش

---

[١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٥.

[٢] – د. محمد محمد بدران ، القانون الإنجليزي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠.

[٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٦.

والتثبيت سنة ١٧٠١، والذي أدى إلى إلغاء دور المحاكم الخاصة بالإدارة، وذلك لأنها كانت من وجهة نظر البرلمان غطاء للاستبداد باسم الشرعية، وتعزز بالتالي دور محاكم القانون والتي أصبحت بالتالي هي المحاكم صاحبة السيادة في مجال التقاضي، غير أن المحاكم الخاصة بالإدارة ما لبثت أن عادت وأخذت طريقها إلى النظام القانوني الإنجليزي، وذلك على أثر الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر، وما أدت إليه هذه الثورة من تطورات في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ولكن لم يكن لهذه المحاكم ظهور واضح في النظام الإنجليزي إلا بحلول العقد الأول من القرن العشرين ، وبنشوب الحرب العالمية الثانية وبعدها تزايد عدد هذه المحاكم بشكل ملفت للنظر، لدرجة أن حجم عملها من حيث عدد القضايا التي تنظرها فاق كثيرا حجم عمل محاكم القانون ، ولقد تتابع تطور الاختصاص القضائي للإدارة الإنجليزية في القرن التاسع عشر من خلال مفوضي الضرائب ، ومجلس مفوضي السكك الحديدية، بالإضافة إلى ظهور فكرة تعويض العمال [١] .

أما على مستوى الفقه الإنجليزي فإننا نلاحظ التطور في القرن التاسع عشر لدى الفقه الإنجليزي وخصوصًا لدي الفقيه الإنجليزي " دايسي " [٢] حيث حدث

---

[١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٦ .

[٢] – ينتمي " دايس " أو " دايسي " بحكم تكوينه وتفكيره إلى فقهاء القرن التاسع عشر ولكنه قد يكون أشهرهم حيث تربع بحكم أستاذيته في أكسفورد على قمة التفكير في فقه القانون العام في إنجلترا منذ أوائل القرن وحتى وفاته ، حيث ظهرت الطبعة الأولى من مؤلفه عن القانون الدستوري The Law of the constitution))عام ١٨٨٥ ، وأعيد طبع المؤلف ثمان مرات في حياته كان آخرها في عام ١٩١٥ ، ثم ظهرت الطبعة التاسعة بعد وفاته وكانت عام ١٩٣٩ ، واستمرت في التكرار حتى عام ١٩٥٦ ، وظهرت الطبعة العاشرة

تغير ملموس لدى هذا الفقيه في موقفه الأصلي من القانون الإداري، وللوقوف على أفكار " دايسي " لا بد أولاً : من استعراض موقفه الأصلي من القانون الإداري المطبق في فرنسا ، وثانيًا : تطور فكر " دايسي " نحو القانون الإداري .

أولاً : موقف " دايسي " الأصلي من القانون الإداري

إن التركيز المحدد لهجوم دايسي Dicey على النظام الفرنسي ، كان مرتبطًا بطريقة إدراكه له على أنه يعطى معاملة متميزة للمسئولين العامين عند ارتكابهم خطأ ما ، وقد نجد الحال يختلف تمام الاختلاف في إنجلترا حيث القانون العام يطبق على الكافة ، ولا توجد أنظمة خاصة ، فلو ارتكب أحد المسئولين العامين خطأ فإن المعايير الموحدة للمسئولية Liability سيتم تطبيقها ([1]) .

عام ١٩٥٩ تحت إشراف الأستاذ " ريد " الأستاذ بجامعة كامبريدج وأحد كبار تلاميذ " دايسي " حيث تعرض فيها لآراء أستاذه بالنقد والتحليل والتبرير أحياناً ، واشتملت تلك الطبعة أيضاً مقالاً للأستاذ " دايسي " بعنوان " تطور القانون الإداري في إنجلترا " كان قد كتبه قبل وفاته عام ١٩١٥ ، وقد تكررت الطبعة العاشرة في الأعوام ١٩٦٠ ، ١٩٦١ ، ١٩٦٢ ، ١٩٦٤ ، ١٩٦٥ ، ١٩٦٧ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٣ ، لذلك نجد أن بعض الفقهاء يرون بأن تسمى هذه المرحلة في فقه القانون العام في إنجلترا ، وهي المرحلة التي عاش فيها الفقيه " دايسي " بمرحلة " دايسي " وذلك باعتبار أنه هو الذي صبغها أساساً بتفكيره . راجع في ذلك د. يحيى الجمل ، مقال بعنوان " بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا خلال القرن العشرين ، منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر ، العدد الأول ، أبريل ١٩٧٠م ، ص ٩٧ وما بعدها . وراجع كذلك د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ وما بعدها .

[1] - Craig, P.P. Administrative Law, Op. Cit. , P11 .
- Gary Slapper & David Kelly. The English Legal System,Op.Cit. , P15 .

لقد ذهب " دايسي " إلى أن عبارة " Droit Administratif " (القانون الإداري) بالمفهوم الفرنسي ليس لها ما يقابلها في اللغة القانونية في إنجلترا ، وأن عبارة Administrative Law التي يمكن أن تعتبر بمثابة القراءة الإنجليزية للعبارة الفرنسية هي عبارة مجهولة بالنسبة للقضاة والمحامين الإنجليز، ولا يمكن فهمها بذاتها من غير شرح يرد عليها ، وبالتالي فإن عدم وجود مقابل في اللغة القانونية الإنجليزية لهذه العبارة له معنى ودلالة ، إذ أن عدم وجود اسم معين يستند في الأساس إلى عدم معرفة الشيء ذاته الذي أطلق عليه الاسم ، ثم يستطرد " دايسي " فيقول " في إنجلترا وفي البلاد التي اشتقت مدنيتها من مصادر إنجليزية . مثل الولايات المتحدة الأمريكية . فإن نظام القانون الإداري والمبادئ التي يقوم عليها تعد في الحقيقة أمرًا مجهولاً " [١] ، حيث إن فلسفة " دايسي " في إنكار وجود قانون إداري وبالتالي قضاء إداري في إنجلترا تستند إلى : .

١ . مفهوم القانون الإداري الفرنسي عند " دايسي " حيث إنه يرفض وجود مقابل له في القانون الإنجليزي ، وقد أوضح " دايسي " بالتفصيل عدم التوافق Incompatibility المشار إليه ، ومما يوضح عداء " دايسي " الأصلي للقانون الإداري الفرنسي : الأهمية الحكمية التي يعطيها لقاعدة القانون والعبارات التي يستخدمها مثل " أجنبية " و " مختلفة بالمرة " و " متعارضة

---

[١] – د. يحيى الجمل ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٨ . ٩٩ . وراجع كذلك د. العطا بن عوف العطا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ . ٢٠١ .ومن الفقه الإنجليزي راجع :

1- Craig, P.P. Administrative Law , Op. Cit. , P11 .

–J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law , Op. Cit, P18 .

بصورة جذرية " و " غير متوافقة تمامًا " و " استبدادي " و " غير معروف مطلقًا " و " غير متوافق بصورة أساسية " ([1]) .

٢ . فهمه الخاص لمبدأ سيادة القانون The Rule Of Law حيث يعني هذا المبدأ بالنسبة له ثلاثة أمور .

أ . السيادة المطلقة للقاعدة القانونية في مواجهة السلطة مما يترتب عليه استبعاد كل سلطة تحكمه ، أو امتياز ، أو حتى سلطة تقديرية واسعة للحكومة ، حيث يرى " دايسي " أن الرجل الإنجليزي محكوم بالقانون وبالقانون وحده وهو قد يعاقب لمخالفة القانون ولكنه لا يمكن أن يعاقب من أجل أي شيء آخر .

ب . إن المبدأ يعني أيضًا المساواة أمام القانون ، أو بمعنى آخر خضوع الجميع للقانون العادي الذي تطبقه المحاكم العادية ، وسيادة القانون بهذا المعنى تستبعد إعفاء الموظفين العامين ، أو غيرهم من واجب طاعة القانون الذي يحكم المواطنين جميعًا كما تستبعد إعفاء الإدارة من الخضوع للمحاكم العادية .

ج . إن حقوق المواطنين ليست نتيجة للدستور ، ولكن الدستور الإنجليزي هو تعبير عن حقوق المواطنين كما أقرتها المحاكم والقوانين ، وأنه يرى أنه لا فارق جوهري بين القانون العادي والدستور ، بل إن الدستور هو نفسه نتيجة من نتائج القانون العادي [٢] .

---

[1] -Ibid., p19.

[٢] – د. يحيى الجمل ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٠ . وراجع كذلك د. العطا بن عوف العطا، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠١ . ٢٠٢ .

تلك هي الأمور الثلاثة التي يعنيها مبدأ سيادة القانون عند " دايسي " وهو يستند في موقفه من القانون الإداري إلى الأمر الثاني ، حيث أنه يرى أن سيادة القانون تعني استبعاد كل امتياز لرجال الإدارة ، وكذلك استبعاد وجود قضاء خاص يقضي في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، إن سيادة القانون عند " دايسي " تقوم أساسًا على وحدة القاعدة القانونية بالنسبة للجميع ووحدة القضاء بالنسبة للجميع .

كانت تلك هي آراء " دايسي " في بداية عصره بالقانون الإداري ، فقد وجد أن القانون الإداري الفرنسي يخالف فهمه لمبدأ سيادة القانون كما أشرنا وبذلك فقد وجد نفسه أمام أمرين لا يقرهما القانون الإنجليزي وهما : .

١ . أن الحكومة ، ممثلة في السلطة التنفيذية ، والموظفين العموميين ، لهم مركز قانوني خاص وامتيازات معينه (الامتياز الملكي) The Royal Prerogative ([1]) ، بل وحماية قانونية خاصة ليست متوفرة بالنسبة للمواطن العادي ، مما يترتب عليه وجود قواعد قانونية خاصة بالنسبة للفئات السابقة تختلف عن قواعد القانون العام أو الشريعة العامة ، والتي تطبق على باقي أفراد الشعب .

٢ . أن تفسير رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات في فرنسا قد أدى بهم إلى وجود قضاء خاص للمنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، ويقوم هذا القضاء بتطبيق القواعد القانونية الخاصة السالفة الذكر .

وبالتالي كان منطق " دايسي " في رفضه للقانون الإداري والقضاء الإداري في إنجلترا ، وعدم إقراره للقاعدتين السابقتين بل إنه يجد أن هاتين النتيجتين متناقضتان تمامًا للنتائج التي ينتهي إليها مبدأ سيادة القانون في إنجلترا، إذ أنه لا

---

[1] –John Marston & Richard Ward , Cases And Commentary On Constitutional And Administrative Law , Third Edition , Pitman Publishing , 1995 , P50

امتياز للسلطة التنفيذية ، ولا توجد قواعد قانونية خاصة في رأيه ، كما أنه ليست هناك محاكم في إنجلترا غير محاكم القانون العام .

ولكن مع ذلك يرى أن ثمة تشابه بين القانون الإنجليزي بصفة عامة والقانون الإداري الفرنسي ، وهذا التشابه ليس في مضمون القواعد القانونية ولكنه تشابه في كيفية تكوينها ، والسبب في ذلك أن القانون الإنجليزي هو في غالبه من صنع القضاء ، وكذلك حال القانون الإداري الفرنسي فهو إلى حدٍ كبير قانون قضائي أقامه القضاء الإداري الفرنسي [١] .

ونتجت معارضة " دايسي " للقانون الإداري جزئيًا من إهماله السياق السياسي والتاريخي ، فقد أخفق " دايسي " في تقدير أهمية مبدأ فصل السلطات الذي اتبعته فرنسا ، حيث أشار " دايسي " إلى (ما يسمونه فصل السلطات) واعتبره (عقيدة بلا دليل) تقوم على سوء فهم مزدوج . سوء فهم مونتسكيو Montesquieu للدستور الإنجليزي من ناحية ، وسوء فهم أو سوء تطبيق الثوار الفرنسيين لتعاليم مونتسكيو ، وقد أكد " دايسي " على التأثير الهائل لمونتسكيو في فرنسا ، ولكنه اعتبر من غير الضروري إجراء مزيد من التحقيق في هذا الأمر [٢] .

فبالإضافة إلى إهمال السياق السياسي الفرنسي ، أهمل " دايسي " وأساء فهم التاريخ الفرنسي ، وبصفة خاصة نجده يضخم من نطاق وأهمية تراث نابليون ، فأدان " دايسي " مجلس الدولة الفرنسي لامتداد أصوله إلى " نظام الحكم" الملكي القديم ولإعادة إحيائه على يد نابليون الحاكم المستبد [٣] .

---

[١] – د. يحيى الجمل ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٨ . ١٠٢ . وراجع كذلك د. العطا بن عوف العطا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ . ٢٠٤ .

[2] –J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law , Op. Cit, p19 .

[3] - Ibid.,p 19 .

وربط " دايسي " بين القانون الإداري الفرنسي وتراث نابليون ، كما اعترف بإهماله للقانون الفرنسي الحديث . وفي مقدمة الطبعة الفرنسية من " القانون الدستوري " احتج " دايسي " بأنه : من حيث مقارنته بالقانون الإنجليزي فإن القانون الإداري الفرنسي ، كما كان في أواسط القرن التاسع عشر ، يعتبر مناسبًا بنفس درجة القانون الإداري الأكثر تطورًا السائد اليوم ([1]) .

وقد اعتمد " دايسي " اعتمادًا كبيرًا على تعليقات " توكفيل " Tocqueville بشأن القانون الإداري الفرنسي رغم أنه قرر أن " توكفيل " : " لم يعرف شيئًا أو لم يعرف إلا قليلاً عن التطبيق الفعلي للقانون الإداري السائد في أيامه " وأنه " أي توكفيل " أدى إلى تشويه التاريخ الفرنسي عن طريق المبالغة في تصوير استمرارية فرنسا قبل وبعد الثورة ، إذن لم يدرك " دايسي " مدى مساهمة الليبراليين الفرنسيين أمثال " توكفيل " في تطوير القانون الإداري الفرنسي ([2]) .

ثانياً : تطور فكر " دايسي " نحو القانون الإداري .

حيث نلاحظ التطور في فكر " دايسي " يظهر سواءً من ناحية النظرة إلى النظام الفرنسي ، أو من ناحية النظرة إلى النظام القضائي الإنجليزي ، فبالنسبة للنظام الفرنسي كان " دايسي " في كتاباته الأولى ينكر على مجلس الدولة الفرنسي الصفة القضائية ، وكان يرى أنه ما وجد إلا لحماية الإدارة ومحاباة لها في مواجهة الأفراد ، كذلك فقد كان ينكر على محكمة التنازع الفرنسية صفة المحكمة لأن وزير العدل الفرنسي والذي لا يشترط أن يكون قانونياً وهو عضو في السلطة التنفيذية كان على رأس تلك المحكمة من الناحية النظرية ، ولكن في مقدمة الطبعة الثامنة لكتابه . والتي أعدها عام ١٩١٤ ثم ظهرت عام ١٩١٥ . عاد " دايسي " ليقرر

---

[1] - Ibid., p 19 .

[2] – Ibid., pp 19,20 .

الصفة القضائية لمجلس الدولة ولمحكمة التنازع معًا ، هذا بالنسبة لتطور نظرة " دايسي " للنظام الفرنسي .

أما بالنسبة للنظام الإنجليزي فقد أظهر تطورًا جذريًا ، وإن كان مترددًا في ذلك ، ذلك أنه تساءل عن مدى كفاءة المحكمة العليا في تطبيق القانون العام " Public Law " ثم قال (ليس من المؤكد دائمًا أن محكمة القانون العادي هي في كل الحالات أفضل الأجهزة للقضاء في الجرائم ، أو الأخطاء التي يرتكبها الموظفون العموميون ، وقد يستحق الملاحظة ما إذا كان من المستحسن إيجاد جهاز مكون من رجال ذوي خبرة إدارية وقانونية في نفس الوقت على أن يكونوا مستقلين تمامًا عن الحكومة ، وما إذا كان مثل هذا الجهاز أكثر كفاءة في تطبيق قوانين الموظفين من دائرة المحكمة العليا) .

ومن الواضح أن هذه العبارة تدل دلالة قاطعة على تطور فكر " دايسي " نحو وجود محاكم تختلف في طبيعة تكوينها ، ومن حيث الخبرة المطلوبة فيها ، عن المحاكم العادية ، وبعبارة أخرى فإن " دايسي " لم يعترض على الأقل إن لم يكن مقتنعًا تمامًا على وجود محاكم إدارية .

ويؤكد ذلك في أثناء مناقشته لقضيتين في إنجلترا في عامي ١٩١١ و ١٩١٥ ، حيث انتهى " دايسي " إلى أنه عندما يعطي القانون جهة إدارية اختصاصاً قضائياً أو شبه قضائي فإنها يجب أن تتقيد بالنصوص ولا تتعدى ما منحت من سلطة ، ولكنها مع ذلك ليست مقيدة بالإجراءات الواجبة الاتباع أمام محاكم القانون العادية .

ويتردد " دايسي " في الأخذ بالنتيجة الحتمية لهاتين القضيتين ، وهي وجود قانون إداري تطبقه محاكم خاصة ، تختلف عن المحاكم العادية أو محاكم القانون العام ، ورغم هذا التردد إلا أنه يرى أن واجبات الحكومة ووظائفها قد تطورت تطورًا كبيرًا ، وأن تحمل الحكومة لهذه الواجبات والوظائف لا بد وأن يؤدي إلى اتساع سلطانها ، وهذا الاتساع أدى بدوره إلى أن تنتقل إلى بعض الجهات الإدارية بعض

الوظائف القضائية أو شبه القضائية ، ولكن ذلك كله لا يؤثر في مبدأ سيادة القانون المقرر في إنجلترا ، وأن ولاية المحاكم العادية ولاية عامة في كل المنازعات القانونية أيا كان أطرافها ، وبالتالي فإن ذلك جميعه لا يسمح بقيام قضاء إداري في إنجلترا ، أو قانون إداري بالمفهوم الفرنسي [١] .

وفي عام ١٩١٥ غير " دايسي " موقفه أكثر من ذلك فكتب مقالاً بعنوان " تطور القانون الإداري في إنجلترا " وفي مقدمة الطبعة الثامنة من مؤلفه " القانون الدستوري " . وهي الطبعة الأخيرة التي تم نشرها في حياته . اعترف دايسي بوجود تقارب فيما بين ما يمكن أن يسمى القانون الرسمي لإنجلترا والقانون الإداري الفرنسي [٢] .

ولكن ظل " دايسي " حتى النهاية يرى أن وجود قانون إداري قائم بذاته . مثل القانون الإداري الفرنسي . يعتبر أمرًا غريبًا ودخيلاً على القانون الإنجليزي [٣] .

إلا أن التعديل المستمر لكتاب " دايسي " الذي تم نشره في طبعات متلاحقة على مدى ثلاثين عامًا من شأنه أن يفقده أي مزايا أدبية ربما كان يتمتع بها أصلاً ، فالتغييرات المتكررة تهدم " اللهجة والروح الأصلية لأي رسالة " يمكن أن تدعى انتمائها للأدب في إنجلترا [٤].

---

[١] – د. يحيى الجمل ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٤ . ١٠٥ . وراجع كذلك د. العطا بن عوف العطا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٣ . ٢٠٤ .

[2] -J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law , Op. Cit, Pp 20,21 .

[3] -J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law , Op. Cit, P 21

[4] - Ibid., P 21.

وقد تبع " دايسي " عدد من الفقهاء الإنجليز من بينهم FA Von Hayek في نظرته إلى مبدأ سيادة القانون The Rule Of Law والذي أبداه الأخير في كتابه بعنوان الطريق إلى التقنين عام ١٩٧١ The Road to Serfdom (1971) حيث يعني مبدأ سيادة القانون لدى هذا الفقيه (أن الحكومة في كل أعمالها يجب أن تلتزم بالقواعد القانونية التي أعدت واستقرت مقدمًا)([1]).

كما أن المؤرخ الماركسي (إي بي تومسون) EP Thompson يرى أن مبدأ حكم القانون أو سيادة القانون The Rule Of Law هو عبارة عن (خليط من الوعد الضمني والغموض السهل وهذا الغموض واقع في صميم المفهوم والذي سمح للسياسيين باستخدام الفكرة العامة لسيادة القانون في جداول أعمالهم السياسية على ما يبدو مساندةً لمواقعهم السياسية الخاصة) ([2]) .

كما رَأى (إي بي تومسون) EP Thompson أن حكم القانون أيضًا يمثل حماية ضدّ تجاوز الدولة الحديثة واعتدائها على مصالح الأفراد ، وفي نفس الوقت فإن حكم القانون في موضع هجوم مِنْ هذه القوى التي تؤدي إلى اعتداء الدولة على مصالح الأفراد ([3]) .

المرحلة الثالثة: تكون ونشأة النظام الحالي للمحاكم الخاصة بالإدارة في القانون الإنجليزي

لقد كان تأثير " دايسي " كبيرًا وقد أدى إهماله للسياق السياسي والتاريخي ومنهجه الذي يفتقد إلى قدر كافٍ من النقد الذاتي فيما يتعلق بافتراضاته المسبقة الأساسية ، أدي كل ذلك إلى مقاومة غرس القانون الإداري في إنجلترا ، مما انعكس بدوره على تأخر تطوير قانون إداري إنجليزي في وقت كان ظهور ذلك القانون مناسباً بدرجة أكبر ، وربما يمكن عذره على أساس أنه مستكشف لمذهب

[1] - Gary Slapper & David Kelly. The English Legal System ,Op. Cit. , P17 .

[2] - Ibid., p18.

[3] - Gary Slapper & David Kelly.The English Legal System ,Op. Cit.,p18 .

أو كرائد حاول أن يصور المبادئ الرشيدة التي تحكم القانون الدستوري بدون الاستعانة بالسلطة ولكن مثل هذه الأعذار غير متاحة اليوم ([1]) .

أما عن أصل نشأة نظام المحاكم الخاصة بالإدارة في شكله الحالي فإنه يمكنا القول بأن هذه المحاكم – والذي يختلف تنظيمها عن تنظيم محاكم القانون ، سواءً من حيث الشكل أو أسلوب العمل – يرجع إلى قانونين هما قانون تقاعد الشيخوخة لسنة ١٩٠٨ وقانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩١١، فلقد أنشأ القانون الأول لجاناً محلية للتقاعد وذلك للنظر في المنازعات المتعلقة بالمعاشات التقاعدية مع إعطاء الحق لذوي الشأن في استئناف قرارات هذه اللجان إلى مجلس الحكم المحلي ، في حين جعل قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩١١ الاختصاص القضائي بالنظر في المنازعات المتعلقة بإعانة البطالة من اختصاص موظفي التأمين أولاً الذين كانوا من العاملين في وزارة التجارة ، مع خضوع قرار أي موظف من هؤلاء الموظفين للطعن أمام محكمة محكمين تتشكل من ثلاثة أعضاء، يتم اختيار أحدهم عن طريق القرعة من قائمة تضم ممثلي أصحاب العمل ، والثاني يتم اختياره بنفس الطريقة من قائمة تضم ممثلي العمال، أما الرئيس فكانت تعينه وزارة التجارة بحيث لا يكون من ممثلي أصحاب العمل أو من ممثلي العمال المشمولين بالتأمين ضد البطالة ، ويكون قرار هذه اللجنة ذات الاختصاص القضائي قابلاً للاستئناف أمام كبير المحكمين ، الذي يكون قراره نهائياً وقطعياً ، وهذا الأخير هو موظف دائم يعينه الملك أو بالأصح الحكومة القائمة .

أما عن الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذه المحاكم الخاصة بالإدارة في إنجلترا فهي متعددة ومن بينها كما يرى أساتذة القانون الإنجليزي :

---

[1] -J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law , Op. Cit, p 23 .

أولاً : الرغبة في وجود محاكم تتميز بالمعرفة والتخصص Expert knowledge حيث يتطلب ذلك من القائمين على المحاكم الخاصة بالإدارة فهم سياسية المجلس التشريعي أو البرلمان وفي نفس الوقت الإلمام بتجربة الإدارة ([1]) .

ثانياً : قلة التكاليف Cheapness النسبي أمام المحاكم الخاصة بالإدارة ، مقارنة بالتكاليف الباهظة أمام محاكم القانون ([2]) .

ثالثاً : تتميز إجراءات المحاكم الخاصة بالإدارة بالسرعة Speed ، وتساهم السرعة أمام المحاكم الخاصة بالإدارة في جعل التكاليف قليلة نسبياً([3]).

رابعاً : المرونة Flexibility، تمتاز الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الخاصة بالإدارة أيضاً بالمرونة حيث لا تلتزم هذه المحاكم بالمذهب الصارم للسابقة القضائية الملزمة كما هو معمول به أمام محاكم القانون العادية([4]).

خامساً : عدم الإغراق في الشكلية Informality ، فالمحاكم الخاصة بالإدارة لم تربط بلائحة الإجراءات المعقدة أو القواعد الصارمة كما هو السائد لدى محاكم القانون العادية ، فالقضاة في المحاكم الخاصة بالإدارة قد يأخذون دليل مبني على السماع ، كما أنهم يطبقون قواعد العدالة الطبيعية ، ولكن ليس هناك بالضرورة اللجوء إلى فحص الشهود ، وعلى خلاف قضاة المحاكم العادية فأعضاء المحاكم الخاصة بالإدارة لهم الحق في الاعتماد

---

[1] –The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 686 .

[2] - Ibid., P 686 .

- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law , Op. Cit , P907 .

[3] - The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, pp 686 , 687.

[4] - The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, p 687 .

في الحالات الحاسمة ليس على مجرد الدليل أمامهم بل يعتمدون على معرفتهم المحترفة أو الصناعية التي تتعلق بمادة النزاع أمامهم ([1]) .

وأخيراً لم يكن السبب الوحيد والذي أدى إلى البحث عن أسلوب بديل لحل منازعات التأمينات الاجتماعية مثلاً هو التخلص من أساليب محاكم القانون فقط بل كان هناك سبب أخر هو التأثر بالنظام الألماني في مجال الإعانات الاجتماعية وخصوصاً أفكار " بسمارك " والذي تأثر به مهندسي سياسة التأمينات الاجتماعية، وعلى رأسهم (لويد جورج) و (تشرشل) ([2]) .

و بعد الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٩ أنشئت أول محكمة خاصة بالإدارة للنظر في شؤون تقاعد المحاربين وتعويضاتهم ، كما تم إنشاء محكمة الصناعة التي كانت تعمل بأسلوب التحكيم أكثر من أسلوب التقاضي ، حيث كانت هذه المحكمة تعقد جلساتها في غرفة المشورة دون إجراءات أو شكليات ، وفى سنة ١٩٢٥ حدث تطور جديد حيث توسعت الإدارة في ممارسة الاختصاص القضائي في مجالات الخدمات المختلفة مثل الخدمات الطبية ، وشؤون الأرامل والأيتام ، وتقاعد الشيخوخة ([3]) .

ونتيجة لهذا الاتساع في ممارسة الاختصاص القضائي من قبل الإدارة قام اللورد (هيوارت) بمهاجمة هذا التوسع وأطلق علية اسم " الاستبداد الجديد " حيث نشر كتابًا بهذا الاسم تضمن نقدًا شديدًا لسلطات الحكومة ، معتبرًا أن محاكم القانون فقدت رقابتها التاريخية على أعمال السلطة التنفيذية ، وبناءً على ذلك تم تشكيل لجنة (نجمور) سنة ١٩٢٩ وذلك بمبادرة من رئيس القضاء في إنجلترا سنة

---

[1] - Ibid., p 687 .

[٢] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٧.

[٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٧.

١٩٢٩ وذلك للنظر في سلطات الوزراء ، حيث وضعت هذه اللجنة تقريرها سنة ١٩٣٢ وإن كان معظمه يتعلق بالتشريع اللائحي أكثر منه بالمحاكم الخاصة بالإدارة ، حيث بينت اللجنة أن مخاوف اللورد هيوارت لا أساس لها ، غير أنها وضعت توصيات تتعلق بضمان سلامة التشريع اللائحي والذي اعتبرته نظامًا مشروعًا ومرغوبًا فيه . وفي سنة ١٩٥٥ شكلت أيضًا لجنة أخرى دعيت بلجنة (فرانكس) والتي رئسها السير أوليفر فرانكس Sir Oliver Franks ([1]) للنظر في عمل المحاكم الخاصة بالإدارة وإجراءات الاستقصاء التي تقوم بها الإدارة للتحقيق في الشؤون العامة ، حيث جاء تشكيلها بقرار من رئيس القضاء بموجب سلطاته المستمدة من امتيازات التاج للقيام بما يلي : .

١ . النظر في تشكيل وعمل المحاكم الخاصة (غير محاكم القانون العادية) التي يشكلها وزير التاج بموجب قانون صادر من البرلمان من أجل تحقيق أهداف تتعلق بمهام وزارته .

٢ . النظر في الإجراءات الإدارية المتعلقة بإجراء التحقيق والاستقصاء للاستماع من قبل الوزير أو بالنيابة عنه إلى ما يقدم إليه من طعن أو اعتراض أو استئناف أو تمثيل في منازعة وخاصة تلك الإجراءات المتعلقة باستملاك الأراضي .

وبعد أن أنهت اللجنة عملها ، وضعت تقريرًا مفصلاً قدمته سنة ١٩٥٧ حيث اعتبرتْ اللجنة أن وجود كلتا المحاكم والإجراءات الإدارية الأخرى ضرورة ملحة في المجتمع الإنجليزي ([2]) ، كما تضمن هذا التقرير الأساس الذي بنى عليه

---

[1] - Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law Op. Cit , P.919-921.

[2] –The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 685 .

قانون المحاكم الخاصة بالإدارة والاستقصاء الذي بدئ العمل به سنة ١٩٥٨ والذي حل محله فيما بعد قانون سنة ١٩٧١ [١] .

[١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٩.

المبحث الثالث
نشأة القضاء الإداري في مصر

على العكس مما رأينا في نشأة القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا وإنجلترا، لم تعرف مصر نظام القضاء المزدوج أو القضاء الإداري المستقل إلا منذ صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بشأن إنشاء مجلس الدولة، وقد كان القضاء المصري قبل هذا التاريخ موحدًا تقوم فيه المحاكم العادية بالفصل في كافة أنواع المنازعات سواءً قامت فيما بين الأفراد أم ثارت في علاقاتهم بالإدارة[١] .

حيث كان القضاء العادي يتكون من المحاكم المختلطة التي أنشأت عام ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية التي أقيمت سنة ١٨٨٣، وكانت المحاكم المختلطة تتولى الفصل في المنازعات بين المصريين والأجانب ، أو بين الأجانب مختلفي الجنسية ، أو بين الأجانب والإدارة المصرية .

أما المحاكم الأهلية فكانت تقوم بالفصل في المنازعات التي كانت تقع بين الأفراد المصريين أو بينهم وبين الإدارة المصرية ، ثم ألغيت المحاكم المختلطة عند إلغاء الامتيازات الأجنبية عام ١٩٣٧، وصفيت أعمالها في ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩، وأصبحت المحاكم الوطنية هي صاحبة الولاية العامة بالنسبة للمواطنين والأجانب فيما يتعلق بالمنازعات الخاصة والإدارية على السواء ، ومع ذلك لم تكن ولاية هذه المحاكم في خصوص المنازعات الإدارية تتجاوز رقابة التضمين (التعويض) ، بمعنى أن اختصاصها كان قاصرًا على مسائلة الإدارة عن أعمالها

---

[١] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠م، ص١٢٣ – ١٣١ .

التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح والحكم عليها بالتعويض إن كان هناك وجه لذلك [١] .

إذن نستطيع أن نميز بين مرحلتين مر بهما القضاء الإداري في مصر:

المرحلة الأولى : وهي المرحلة التي لم يكن فيها هذا القضاء قائمًا وهى ما يطلق عليها مرحلة القضاء الموحد .

المرحلة الثانية : وهي مرحلة القضاء المزدوج وهو ما سنبينه فيما يلي :

المرحلة الأولى: مرحلة القضاء الموحد

بدأت مرحلة القضاء الموحد في مصر مع بداية ما يعرف بحركة الإصلاح القضائي والتي أنشأت على إثرها المحاكم المختلطة عام ١٨٧٥ ثم المحاكم الأهلية عام ١٨٨٣ وقد عهد إلى هذه المحاكم بالنظر في كافة المنازعات التي تثور في المجتمع أيًا كانت طبيعتها ، أما قبل هذه الفترة أي قبل عام ١٨٧٥ فكانت هناك محاكم شرعية تختص بالفصل في كافة القضايا المدنية والإدارية ، وكانت تحكم في هذه القضايا بمقتضى قواعد الشريعة ، ومع ذلك لم تكن تختص هذه المحاكم بالنظر في القضايا المتعلقة بالأجانب نتيجة الامتيازات التي كانت قائمة وقتئذٍ والتي أجازت لهم التقاضي أمام المحاكم القنصلية وذلك بموجب الامتيازات التي منحها السلطان سليمان القانوني للأجانب في أرجاء الدولة العثمانية كلها [٢] .

---

[١] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٨م ، ص ٢٠٧.

[٢] – د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١١٢ – ١١٨ .

بل يذهب بعض الفقهاء [1] إلى أن مصر عرفت خلال هذه الفترة نظام الإدارة القاضية الذي كان يتيح للإدارة أن تكون خصماً وحكماً في ذات الوقت ، حيث عهد إليها بالفصل في التظلمات التي يتقدم بها الأفراد ضد تصرفات الإدارة المختلفة، أو ضد ممثلي السلطة. ثم حدث تطور لهذا النظام فأنشأت إلى جانب الإدارة مجالس عهد إليها بفض المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ومثالها ديوان الوالي الذي أنشأ في عهد محمد على عام ١٨٠٥ وكذلك مجلس الحكام الذي أنشأ عام ١٨٤٩ إلا أن اختصاص هذه المجالس لم يكن نهائياً [2] .

ولقد استمر الوضع السابق إلى أن بدأت حركة الإصلاح القضائي المشار إليها والتي تمثلت في نوعين من المحاكم هما المحاكم المختلطة والمحاكم الوطنية أو الأهلية .

المحاكم المختلطة :

صدرت لائحة ترتيب المحاكم المختلطة في ٢٨ ديسمبر ١٨٧٥ وحددت المادة العاشرة منها اختصاص هذه المحاكم بقولها " تخضع الحكومة والهيئات الإدارية ودوائر صاحب السمو الخديوي وأفراد أسرته في منازعاتها مع الأجانب لقضاء هذه المحاكم ".

وحددت المادة الحادية عشرة من لائحة هذا الاختصاص بقولها " ليس لهذه المحاكم أن تفصل في ملكية الأموال العامة أو أن تفسر أمراً يتعلق بالإدارة أو توقف تنفيذه ، ولكن يسوغ لها في الأحوال التي وردت في القانون المدني ، أن

---

[1] – د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٢ – ١١٨ . وكذلك أنظر د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٧ – ٢٢١ .

[2] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٧ – ٢٢١ .

تفصل في الاعتداء على حق مكتسب لأحد الأجانب ، متي كان ناشئاً عن عمل إداري " .

وفي ٢٦ مارس١٩٠٠ جري تعديل للمادة الحادية عشر قضي بمنع المحاكم من التعرض لأعمال السيادة، وجري التعديل على الوجه التالي :

" ليس لهذه المحاكم أن تحكم في الأملاك الأميرية من حيثية الملكية ، وليس لها أن تحكم في أعمال الحكومة التي تجريها بموجب سلطتها العامة أو أن تتخذها بناء على قوانين ولوائح ، وليس لها أن تفسر أمراً إدارياً أو توقف تنفيذه ، إنما لها أن تنظر في الضرر الذي يلحق من ذلك العمل بحق لأجنبي أكتسبه بمقتضي المعاهدات أو القوانين أو التعهدات ".

وفي عام ١٩٣٧ تقرر إلغاء الإمتيازات الأجنبية في مصر وصدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٧ باللائحة الجديدة للمحاكم المختلطة ، ولقد تضمنت اللائحة الجديدة المادة ٤٣ والتي جري نصها : " ليس للمحاكم المختلطة أن تنظر مباشرةً أو غير مباشرة في أعمال السيادة ، وليس لها أن تنظر في صحة تطبيق القوانين واللوائح المصرية على الأجانب ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الأملاك العامة على أن تلك المحاكم دون أن يكون لها تأويل عمل إداري أو إيقاف تنفيذه تختص بالآتي :

١ – في المواد المدنية والتجارية بكل المنازعات في عقار أو منقول التي تقع بين الأجانب والحكومة .

٢ – بدعاوى المسؤولية المدنية المرفوعة من الأجانب على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح .

وبعد مراجعة النصوص السابقة يتضح لنا أن المحاكم المختلطة لم يكن لها ولاية فيما يتعلق بمنازعات القرارات الإدارية الفردية إلا في حدود دعوى التعويض

إذا توافرت شروطها ، وفي مجال اللوائح أو القرارات التنظيمية فقد كان للمحاكم المختلطة حق التعرض لمدي مشروعيتها ، فإذا أتضح لها عدم مشروعيتها فإنها لا تملك القضاء بإلغائها أو وقف تنفيذها ، وكل ما كان لها أن تمتنع عن تطبيقها [١] .

المحاكم الأهلية أو الوطنية :

في الرابع من يوليو سنة ١٨٨٣ صدرت لائحة المحاكم الأهلية (والتي سميت بعد ذلك بالمحاكم الوطنية سنة ١٩٣٧) ، ولقد جاء نص المادة الخامسة عشر ، بعد تعديله بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ بذات الأحكام التي حملتها المادة ٤٣ من لائحة المحاكم المختلطة والتي تم ذكرها أنفًا وهكذا كان اختصاص هذه المحاكم محكومًا بالحدود الآتية : .

١ – ليس لهذه المحاكم (ولا للمحاكم المختلطة) أن تتعرض لعمل إداري يعتبر من أعمال السيادة ، ولم يبين القانون متى يعتبر العمل الإداري عملاً من أعمال السيادة .

٢ – ليس لهذه المحاكم أن تتعرض بالتأويل ولا بالإيقاف لقرار إداري فردى وإن كان لها أن تبحث في مشروعيته فإن ثبت لديها عدم مشروعيته كان لها أن تقضى بإلزام الإدارة بالتعويض فقط .

٣ – كان لهذه المحاكم أن تتعرض لمشروعية اللوائح التنظيمية فإن ثبت لها عدم مشروعيتها كان لها أن تمتنع عن تنفيذها ، دون أن يكون لها حق إلغائها .

٤ – ولقد حاول القضاء المصري أن يحد من هذه القيود لصالح مبدأ الشرعية ، فقضت محكمة النقض " بأنه من المتفق عليه فقهًا وقضاءً أنه مما يجب توافره لتحقيق حصانة الأمر الإداري من التعطيل أو التأويل أن يكون قد

---

[١] – د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٢ – ١١٨.

صدر في الحدود المرسومة قانونًا للسلطة التي أصدرته ، فإذا خرج عن تلك الحدود كان اعتداء على سلطة أخرى أو عملاً تعسفيًا لا تلحقه حصانة"[١] .

والى جانب المحاكم العادية كانت توجد هيئتان مهمتهما الإفتاء والصياغة وهما إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حاليًا) واللجنة الاستشارية التشريعية .

إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حالياً) [٢] : .

أنشئت إبان إنشاء المحاكم المختلطة لجنة مستشاري الحكومة ، وكانت مكونة من أربعة من رجال القانون الأجانب ، وتعتبر لجنة مستشاري الحكومة النواة التي تحولت فيما بعد إلى إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حالياً) ، ثم صدر أمر عال في سنة ١٨٧٦ ينظم عمل هذه اللجنة ، وتتابعت الأوامر العالية التي تتضمن تعديلات في اختصاصات لجنة مستشاري الحكومة إلى أن صدر في ١١ يناير ١٩٢٣ قانون تنظيم إدارة قضايا الحكومة ، وحدد هذا القانون ثلاثة اختصاصات للإدارة :

١ . تمثيل الحكومة والمصالح العمومية أمام القضاء .

٢ . إعطاء الفتاوى للوزارات والمصالح بناء على طلب هذه الأخيرة .

٣ . القيام بالصياغة القانونية لمشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والوثائق والعقود .

ثم صدر القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ القاضي بإنشاء إدارة قضايا الحكومة ، وبناءً على نص المادة الثالثة من قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ تم استبدال عبارة (هيئة قضايا الدولة) بعبارة (إدارة قضايا الحكومة) وقد نصت المادة

---

[١] – د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٢ – ١١٨.

[٢] – د. سعاد الشرقاوى ، القضاء الإداري ، بدون سنة نشر ، ص ١٢٣ – ١٢٧ .

الثالثة على الآتي : (تستبدل عبارات " هيئة قضايا الدولة " و " هيئة القضايا " و " الهيئة " بعبارات " إدارة قضايا الحكومة " و " إدارة القضايا " و " الإدارة " أينما وردت في قانون إدارة قضايا الحكومة الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ أو في أي قانون آخر) ([1]) .

وأخيرًا بتاريخ ١٣ يناير سنة ٢٠٠٢ ، صدر القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ بتعديل بعض أحكام قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بالقرار بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ ([2]) .

اللجنة الاستشارية التشريعية [3]: .

أنشئت هذه اللجنة بالأمر العالي الصادر في ٢٥ يناير سنة ١٨٩٦ وكانت مهمتها صياغة القوانين واللوائح والأوامر .

وبعد إبرام معاهدة سنة ١٩٣٦ أعيد تنظيم هذه اللجنة بمرسوم ٨ ديسمبر سنة ١٩٤٢ ، حيث نصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن تختص هذه اللجنة " ببحث مشروعات القوانين وكذلك المراسيم والقرارات الوزارية ذات الصفة العامة التي تصدر لتنفيذ القوانين ، وتكون مهمتها مراجعة صياغة المشروعات وفقاً للأصول التشريعية ومراعاة التنسيق بينها وبين التشريعات القائمة ".

هذا هو الوضع الذي كان سائدًا في مصر قبل إنشاء مجلس الدولة في مصر سنة ١٩٤٦ حيث كانت المحاكم تفصل في جميع المنازعات سواءً كانت

---

[1] – الجريدة الرسمية ، العدد ٢٣ في ٥ / ٦ / ١٩٨٦، د. عبد الفتاح مراد ، قوانين الهيئات القضائية والتشريعات المكملة لها طبقاً لأحدث التعديلات ، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٢٣٠ .

[2] – راجع الموقع الإلكتروني لمجلس الشورى في جمهورية مصر العربية http://www.shoura.gov.eg/leg_rep_arabic.asp بتاريخ ٢٤/ ١ / ٢٠٠٦م . وراجع كذلك د. عبد الفتاح مراد ، قوانين الهيئات القضائية والتشريعات المكملة لها طبقاً لأحدث التعديلات ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٠ .

[3] – د. سعاد الشرقاوي ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٣ – ١٢٧ .

الإدارة طرفًا فيها أم لا ، أي أن النظام الذي كان مأخوذًا به هو نظام القضاء الموحد ، وكانت توجد هيئتان هما إدارة قضايا الحكومة واللجنة الاستشارية التشريعية ووظيفتهما الأساسية هي إفتاء الدولة وصياغة مشروعات القوانين واللوائح .

وحينما أنشأ مجلس الدولة في مصر سنة ١٩٤٦ أصبح مختصًا بنظر بعض المنازعات الإدارية بالاشتراك مع القضاء العادي أي المحاكم وحل محل إدارة قضايا الحكومة واللجنة التشريعية في الإفتاء والصياغة ، واحتفظت إدارة قضايا الحكومة باختصاصها الأساسي وهو تمثيل الحكومة والمصالح العامة أمام المحاكم وهكذا جمع مجلس الدولة بين الاختصاصات الثلاثة التي تهم الدولة ، وهي الإفتاء والصياغة والقضاء في المنازعات التي تكون الدولة طرفًا فيها وتكون ذات طبيعة إدارية [١] .

المرحلة الثانية : مرحلة القضاء المزدوج

تتميز هذه المرحلة عن سابقتها في أنها كانت تتويجًا للقانون الإداري بوصفه قانوناً مستقلاً عن القانون الخاص بمبادئه وقواعده ، فصدر قانون إنشاء مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ثم القانون المدني عام ١٩٤٨ مؤكدًا ما كان قد استقر من قبل من وجود قانون إداري في مصر إلى جانب القانون الخاص ، يفترق عنه من حيث المبادئ والقواعد ، فقد جاء في مذكرته الإيضاحية (أن هذا القانون يعتبر أصلاً لفروع القانون الخاص دون سواها ، وأن أحكامه لا تطبق إلا بالنسبة للروابط والمراكز المدنية دون غيرها) [٢] .

---

[١] – المرجع السابق نفسه .

[٢] – د. فؤاد العطار ، القانون الإداري، ط٣ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون سنة نشر، ص ٤٤ – ٤٨ .

وفي عام ١٩٤٩ عدل نظام مجلس الدولة بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ومن أهم ما ترتب على هذه التعديل أن اتسع نطاق اختصاص المجلس حيث اشتمل على الفصل في المنازعات المتعلقة ببعض العقود الإدارية ، وهي عقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد ، غير أن القانون آنف الذكر جعل الاختصاص في شأن المسائل السابقة مشتركةً بين القضاءين الإداري والعادي ، كما صار حق الطعن في القرارات التأديبية شاملاً لجميع الموظفين ([1]) ، كما أصبح تشكيل المجلس وقفًا لهذا القانون على النحو التالي :

أ . محكمة القضاء الإداري وجمعيتها العمومية .

ب . قسما الرأي والتشريع وجمعيتهما العمومية .

ج . الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

كما أدخلت على القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وقت سريان أحكامه بعض التعديلات الجزئية ، فصدر القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ الذي كلّف وزير العدل بالإشراف على المجلس وأعضائه وموظفيه ، كما صدر بعد ذلك القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ والذي أصبح بمقتضاه مجلس الدولة (هيئة برئاسة مجلس الوزراء) ، كما قسّم القانون الأخير قسم الرأي إلى شعب وإدارات واستبدل بـ (الجمعية العمومية لقسمي الرأي والتشريع) (الجمعية العمومية للتشريع) .

وفي عام ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ الذي أنشأ لجانًا قضائية في الوزارات للنظر في منازعات الموظفين ، وبذلك أصبحت محكمة

[1] – د . وهيب عياد سلامة ، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٢٧ .

القضاء الإداري هيئة استئنافية بالنسبة لهذه النوعية من المنازعات بحيث يطعن أمامها في القرارات الصادرة عن تلك اللجان القضائية ([1]) .

وفي عام ١٩٥٤ صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ وبمقتضاه حلت المحاكم الإدارية محل اللجان القضائية سالفة الذكر ، وقد نص القانون على أن يكون اختصاصها نهائيًا بالنسبة لبعض المنازعات وهى التي لا تجاوز قيمتها مائتين وخمسين جنيهاً أو كانت مجهولة القيمة ([2]) .

وفي عام ١٩٥٥ ارتأت الحكومة أن تعيد تنظيم مجلس الدولة على أسس جديدة ، فقامت بإلغاء القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ والقوانين المعدلة له وأصدرت في ٢٣ مارس سنة ١٩٥٥ قانونًا جديدًا هو القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذي استحدث إلى جانب محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية . المحكمة الإدارية العليا وهيئة مفوضي الدولة ، كما أصدرت الحكومة بقرار من رئيس مجلس الوزراء (اللائحة الداخلية لمجلس الدولة) وذلك تنفيذًا لأحكام القانون سالف الذكر ([3]).

كما صدر أثناء سريان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية التي تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية .

وفي عام ١٩٥٩ صدر القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والذي بناءً عليه تم مد سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية إلى العاملين

---

[1] – د. وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨ .

[2] – د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٠٧.

[3] – د . وهيب عياد سلامة ، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧ .

بالمؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية أو تلك التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأس مالها ، أو تضمن لها حدًا من الأرباح ([1]) .

وعلى إثر إعلان الوحدة بين مصر وسوريا وقيام الجمهورية العربية المتحدة ، وبهدف وضع تنظيم موحد للقضاء الإداري في إقليمي الجمهورية العربية المتحدة ، صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة ، وظل هذا القانون ساريًا في مصر رغم حدوث الانفصال عن سوريا عام ١٩٦١ ، وقد أدخل على القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ تعديلات بالقوانين ١٤٠ لسنة ١٩٦٢ ، ٣١ و ٩٢ لسنة ١٩٦٣ ، ١٤٤ لسنة ١٩٦٤ ، ٨٦ لسنة ١٩٦٩ ، ومن أهم ما استحدثه التعديل الأخير بالقانون رقم (٨٦ لسنة ١٩٦٩) أنه قرر مبدأ التقاضي على درجتين بصفة جزئية ، وذلك حينما قضى بجواز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافيه ([2]) .

وأخيرًا صدر الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية متضمناً في المادة ١٧٢ النص على أن (مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى) وبناءً على ذلك فقد صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ في شأن السلطة القضائية، والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم مجلس الدولة ، والذي عدل تعديلاً

[1] – د. وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩ .

[2] – المرجع السابق ، ص ٣٠ .

طفيفًا بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ ثم أخيرًا بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ والذي أضاف بعض الأحكام التي تكتسب قدرًا من الأهمية [١] .

[١] – د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، بدون سنة نشر ، ص ١٠٤ – ١١٠ .

المبحث الرابع
نشأة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة

على العكس مما رأينا في نشأة القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا وجمهورية مصر العربية ، والذي تميزت نشأة القضاء الإداري فيها بتاريخ طويل إلا أننا نرى حداثة التجربة في دولة الإمارات العربية المتحدة بالمقارنة بالدول سالفة الذكر ، سواءً الدول التي اتخذت من النمط اللاتيني أو الفرنسي نموذجًا لها حيث نظام القضاء المزدوج ، ومن هذه الدول بلجيكا وإيطاليا واليونان وتركيا ومصر [١] ، أو التي سارت على النمط الأنجلو سكسوني أو الأنجلو أمريكي وأخذت بنظام القضاء الموحد ، ومن هذه الدول إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية مثل السودان والأردن[٢] ، فلا يوجد بدولة الإمارات العربية المتحدة مجلس دولة أو قضاء إداري مستقل على النسق الفرنسي أو المصري ، وإنما تختص بعض محاكم القضاء العادي بنظر المنازعات الإدارية ، ويرجع تفضيل نظام القضاء الموحد على نظام القضاء المزدوج في دولة الإمارات العربية المتحدة إلى اعتبارات متعددة ، أهمها ظروف الدولة وصغر حجمها وبالتالي قلة المنازعات الإدارية فيها ، كما أن سهولة الاتصال بين الحكام والمحكومين ساعد كثيرًا على تيسيير وحل خلافاتهم بالتراضي ودون ترافع إلى القضاء في كثير من الأحيان .

وبما أن وجود القانون الإداري يرتبط بوجود القضاء الإداري المستقل في حدود كبيرة ، نلاحظ في دولة الإمارات العربية المتحدة حاليًا أو ما كان يطلق عليها سابقًا . إمارات الساحل المتهادن أو المتصالح . ورغم عدم وجود قضاء إداري مستقل فإن ذلك لم يحرمها من وجود القانون الإداري بصورة أو بأخرى ، وذلك في

---

[١] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٥ .

[٢] – المرجع السابق ، ص ٦١ .

صورة النظام القبلي والذي كان سائدًا في الفترة التي سبقت قيام الاتحاد والذي كان قائمًا على أن شيخ القبيلة والحاكم للإمارة يمتلك جميع السلطات من تشريعية ، وتنفيذية وقضائية ، وهو في نفس الوقت يعتبر هو الأب أو الوالد للجميع حيث كان أفراد القبيلة يلوذون به كلما حزبهم أمر أو تم الاعتداء على مصالحهم .

ونستطيع أن نميز بين مرحلتين مر بهما القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة :

المرحلة الأولى : مرحلة ما قبل إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١ .

المرحلة الثانية : مرحلة ما بعد إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١ حتى يومنا هذا .

المرحلة الأولى :

مرحلة ما قبل إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١ . وتمتد هذه المرحلة من الفترة الزمنية التي سبقت قيام دولة الإمارات العربية المتحدة وحتى إعلان قيام الدولة الاتحادية في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١.

وسنتعرض لهذه المرحلة من ناحية الوضع السياسي ، والوضع القانوني، والوضع القضائي .

فبالنسبة **للوضع السياسي** وقتئذ فإننا لا نستطيع القول بوجود نظام إداري خلال تلك الفترة ، فضلاً عن وجود قضاء إداري في هذه الفترة من الزمن ، حيث شهدت الإمارات والمشيخات في منطقة الخليج العربي نظامًا قبليًا لم تتمكن الإمارات في ظله من إقامة تنظيم إداري .

فالإمارات كانت بحكم خضوعها للحماية البريطانية ، واعتبارها من (الدول المحمية) [١] ، حيث كانت تكون كيانات سياسية مستقلة عند بداية التغلغل السياسي لبريطانيا في المنطقة ، ثم تنازلت عن سيادتها الخارجية لبريطانيا وذلك بسبب المعاهدات التي أبرمتها معها ، في نفس الوقت الذي احتفظت الإمارات بسيادتها الداخلية ، وهذا الوضع أدى إلى أن الإمارات أضحت غير مستقلة في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية ، وإنما كانت خاضعة في ذلك للنفوذ البريطاني الذي فرض عليها الكثير من القيود التي حدت من استقلالها [٢] .

ومع بداية الخمسينات كما ذكرنا في الفصل التمهيدي والحكومة البريطانية تحث حكام الإمارات وخاصة حكام ساحل عمان على إيجاد نوع من التعاون بينهم ، وذلك لتسهيل السيطرة عليهم ، إلى أن أثمرت هذه الجهود عام ١٩٥٢م بتكوين مجلس الإمارات المتصالحة والذي كان يهدف إلى تنسيق خطط تطوير الإمارات ورفع مستوى الإمارات الفقيرة منها. ورغم أن المجلس لم يستطع أن يحقق الأهداف التي أنشئ من أجلها على الوجه الأكمل ، وذلك لأسباب عديدة من بينها أنه كان يفتقر إلى القوة الملزمة لتنفيذ قراراته كما أن إنشاء هذا المجلس لم يؤد إلى توحيد الأنظمة الإدارية للإمارات توحيدًا كاملاً ، بالإضافة إلى أنه لم يستطع تطوير نفسه

---

[١] – أطلق هذا اللفظ للدلالة على إمارات الخليج في أثناء فترة الوجود البريطاني في منطقة الخليج ، وذلك للتفريق من الناحية القانونية بين علاقة بريطانيا بإمارات الخليج ، وبين علاقاتها بالمحميات البريطانية الأخرى ، وأن الفارق الرئيسي بين وضع الإمارات السابق ووضع المحميات البريطانية الأخرى هو الاعتراف المسبق لحكام الإمارات بالسيادة على أقاليمهم التي ظلت مستقلة عن أراضي التاج البريطاني ، كما تم الاعتراف لهم بشبه استقلال محلي في إدارة شؤونهم الداخلية والتي كانت تدار من قبل هؤلاء الحكام مباشرة . للمزيد انظر د. رمضان محمد بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨ .

[٢] – المرجع السابق ، ص ٦٨ .

في شكل تنظيم إداري ، ثم مرت المنطقة بمحاولات عديدة للاتحاد كان من بينها الاتحاد التساعي [١] والذي فشل لأسباب مختلفة ، وانتهت هذه المرحلة بإعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة والتي تتكون من سبع إمارات في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١ .

أما بالنسبة **للوضع القانوني** في تلك الفترة ، فيمكن القول أن الحاكم في كل إمارة كان يجمع بين يديه كل السلطات من (تشريعية وتنفيذية وقضائية) ، ففي ظل غياب المؤسسات والهياكل الإدارية ، وفي ظل عدم وجود تشريعات ، فقد كانت مصادر المشروعية تتلخص في ذلك الوقت في المصادر غير المكتوبة وتتمثل في أحكام الشريعة الإسلامية ، والعادات ، وما جرى عليه العرف ، وأخيرًا أوامر الحاكم التي تصدر منه شخصيًا [٢] .

أما بالنسبة **للوضع القضائي** في دولة الإمارات العربية المتحدة في تلك الفترة والتي سبقت الاتحاد فكان يقوم على قضاة، يقوم بتعيينهم شيوخ الإمارات المختلفة ، ويكونون من الأشخاص الذين تتوفر فيهم الأهلية للفصل في المنازعات ومن أهم الأمور التي يجب على القاضي إدراكها ، معرفته بقواعد الشريعة الإسلامية الغراء التي كان يحكم بمقتضاها ، ويتقاضى القضاة رواتبهم عن طريق الإمارة .

حيث تكون أحكام هؤلاء القضاة ملزمة لأطراف الخصومة ولكن في نفس الوقت يحق لأي من الطرفين طلب الاستئناف لدى قاضٍ آخر ، حيث جرت العادة في تلك الفترة على تبليغ الأمير أو نائبه عن القضايا المتنازع عليها ويقوم الأمير

---

[١] – والذي كان يضم كلاً من إمارة قطر وإمارة البحرين بالإضافة للإمارات السبع الحالية وهي (أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان والفجيرة ورأس الخيمة وأم القيوين)

[٢] – المستشار عبد الوهاب عبدول ، ورقة عمل مقدمة لندوة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، نظمتها كلية الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العين ، الاثنين ٢٨ مارس ٢٠٠٤ .

أو نائبه بتحويل الخصمين إلى القاضي الشرعي والذي يقوم بحل قضيتهما وفق أحكام الشريعة الإسلامية ، حيث إن جميع أحكام القضاة مرجعها إلى القضاء الشرعي ، باستثناء القضايا التي تتعلق بالغوص فإن القضاء فيها يتم بناءً على ما يقتضيه العرف .

وقد جرى العرف على أن كل إمارة لها قاضٍ واحد ترجع إليه جميع الدعاوى لحلها سواءً كان في بلدة الأمير أو في بلدة أخرى تابعة لتلك الإمارة ، إلا في الحالة التي يكون الخصمان من منطقة بعيدة عن البلدة التي فيها الأمير ففي هذه الحالة يجعل لها الأمير قاضيًا آخر يحل قضاياها ، ومتى لم يرض أحد الخصمين بحكم ذلك القاضي المحلي أحيلت القضية إلى البلدة التي فيها الأمير ، كما كان الحاكم يتولى الفصل في بعض القضايا المهمة بنفسه ، كما كانت الأحكام تستأنف أمامه [١] .

أما عن وسائل الرقابة في ذلك الوقت . ومن بينها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أو ما يطلق عليها رقابة المشروعية . فلم يكن متصورًا أن تأتي تلك الرقابة عن طريق القضاء ، وذلك لعدة أسباب من بينها **أولاً** : أن لكل إمارة قضاؤها الخاص بها والقاضي يتم تعيينه من قبل الحاكم فهو يعتبر ممثلاً للحاكم أو نائبًا عنه ما دام أن سلطة القضاء من السلطات التي يحوزها الحاكم نفسه ، **وثانياً** : أن عقلية الأفراد في تلك الفترة لم تكن تتصور مخاصمة الحاكم .

ومع ذلك يمكن القول بوجود بعض الصور للرقابة القضائية في ذلك الوقت ، من بينها الرقابة عن طريق التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن ويقوم بمراجعة

---

[١] – لقاء أجرته مجلة العدالة مع الأستاذ محمد أبي خاطر ، العدد العاشر ، السنة الثالثة ، يناير ١٩٧٦م ، ص ٨٢ . وراجع كذلك د. أحمد محمد مليجي موسى ، توحيد القضاء وحسن تنظيمه وأثر ذلك في تحقيق القانون لأهدافه في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العدالة ، العدد ٥٧ ، السنة السادسة عشر، وزارة العدل ، أبوظبي، يناير ١٩٨٩م ، ص ٩ .

الحاكم شخصيًا ، وغالبًا ما يتم ذلك شفويًا أو كتابةً حسب الأحوال حيث كانت الإجراءات غير مكتملة ، والذي يتم العمل به هو اتباع العادات والتقاليد في مثل هذه الحالات ، أو تأتي هذه الرقابة عن طريق الحاكم نفسه وذلك حين يستشعر بأن قراراً معيناً قام بإصداره غير مناسب ، فيقوم بإلغائه ، فالحاكم في هذه الحالة يقوم بدور المحكمة الإدارية في يومنا هذا مع وجود ميزة إضافية في هذا المثال لأن الحاكم بما أنه يمتلك السلطة التنفيذية فإن ذلك يؤدي إلى سرعة التنفيذ [١] .

المرحلة الثانية :

مرحلة ما بعد إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١ وحتى يومنا هذا .

تمتد هذه المرحلة خلال الفترة الزمنية التي أعقبت إنشاء دولة الإمارات العربية المتحدة بموجب الدستور الاتحادي المؤقت والذي حدد له المقنن الدستوري فترة مؤقتة مدتها خمس سنوات لإتاحة الفرصة بعد انتهائها لإعداد مشروع دستور دائم، إلا أنه تم الالتجاء إلى تجديد العمل بالدستور المؤقت لخمس سنوات أخرى ولعدة مرات حتى صدر التعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦ حيث أصبح الدستور بعد هذا التعديل [٢] دائماً أي ليس موقوتاً سريانه بمدة محددة، وقد شهدت هذه المرحلة تطوراً في مجال موضوعات القانون الإداري بجانبيه التشريعي والقضائي .

ففي الجانب التشريعي: .

---

[١] – المستشار عبد الوهاب عبدول ، مرجع سبق ذكره .

[٢] – التعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦م ، المنشور بالجريدة الرسمية عدد ديسمبر ١٩٩٦م ، ص ١٩ .

تضمن الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة نصوصاً عديدة حيث تطرق الدستور الاتحادي في الفصل الخامس من الباب الرابع للقضاء في الاتحاد والإمارات وخصص له المواد من (٩٤) وحتى المادة (١٠٩) وقد أكد هذا الدستور بأن القضاء سلطة مستقلة، حين نص في المادة (٤٥) على أن (تتكون السلطات الاتحادية من: .

١ . المجلس الأعلى للاتحاد . ٢ . رئيس الاتحاد ونائبه .

٣ . مجلس وزراء الاتحاد . ٤ . المجلس الوطني الاتحادي .

٥ . القضاء الاتحادي) .

كما أكد كذلك على استقلال القضاة ، حين نص في المادة (٩٤) على أن (العدل أساس الملك ، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم)

كما أعاد القانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية ، التأكيد على مبدأ استقلال القضاء ، حين نص في مادته الأولى على أن (العدل أساس الملك والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم) .

وقد أكد الدستور على مبدأ عدم القابلية للعزل وهو من أبرز ضمانات استقلال القضاء حينما نص في المادة (٩٧) على أن (رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها لا يعزلون إبان توليهم القضاء) كما قرر الدستور بعض القواعد الأساسية التي تتعلق بعدد من موضوعات القانون الإداري مثل : التنظيم الإداري، والخدمة المدنية ، والأموال العامة ، ونزع الملكية للمنفعة العامة ، والضبط الإداري

، وكلها قواعد تعتبر أساسًا لتشريعات إدارية تنضم هذه الموضوعات ، سواءً كانت مراسيم بقوانين أو قوانين عادية أو لوائح إدارية[١].

ولقد اعترف الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة برقابة القضاء على أعمال الإدارة ، فنص في البند الأول من المادة ١٠٢ منه على اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية بنظر المنازعات الإدارية . وقد تولت المحكمة الاتحادية العليا نظر هذه المنازعات مؤقتاً إلى أن أنشئت المحاكم الاتحادية الابتدائية وذلك تطبيقًا لنص المادة ٧٢ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ [٢] . كما قد نص الدستور كذلك على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر بعض المنازعات الإدارية كمحكمة أول وآخر درجة [٣] ، بالإضافة إلى نظر الطعون في الأحكام الإدارية الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية [٤] .

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة فقضت بأن " تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سيادة حكم القانون . ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في

---

[١] – د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، منشورات جامعة الشارقة ، ٢٠٠١م ، ص ١٩.

[٢] – حيث جرى نص المادة (٧٢) من القانون الاتحادي رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣م في شأن المحكمة الاتحادية العليا كالتالي (إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواءً أكان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها . وتفصل في هذه المنازعات إحدى دوائر المحكمة العليا مشكلة من ثلاثة قضاة) .

[٣] – المادة (٩٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ، الصادر في الثاني من ديسمبر ١٩٧١م .

[٤] – المادة (١٠٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

تصرفاتها للقانون القائم ، وأن يتمكن الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها " [1] .

ويرى أحد الفقهاء أنه عند تنظيم اختصاص المحاكم الاتحادية بنظر المنازعات الإدارية تم تخصيص محكمة ابتدائية بالعاصمة أو دائرة في المحكمة الاتحادية العليا ، قد تمثلت أمامه التجربة الكويتية بإنشاء دائرة المنازعات الإدارية بالكويت ، فقد نصت المادة الأولى من القانون الكويتي رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١م ، على أن تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة ، وتختص هذه الدائرة الإدارية بنظر عدد من المسائل الإدارية محددة على سبيل الحصر رغم أن النص الدستوري قد ورد مطلقًا بالنسبة (للخصومات الإدارية) التي تنشأ الغرفة أو المحكمة الخاصة بالفصل فيها .

ويشمل اختصاص الدائرة الإدارية أغلب المنازعات الإدارية ، إلغاءً وتعويضًا سواءً تعلقت بالموظفين أم بالطلبات التي يقدمها الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية ، كما يضم المنازعات المتصلة بالعقود الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والمتعاقد الآخر .

وتستأنف الأحكام الصادرة من الدائرة أمام غرفة خاصة تنشأ بمحكمة الاستئناف ، إذا كان النزاع غير مقدر القيمة أو كانت قيمته تتجاوز ألف دينار كويتي ، وفقًا لنص المادة ١٢ من قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ م ، المعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢ م .

---

[1] – حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بتاريخ ٢١ يونيه ١٩٧٨م في القضية رقم (٥) لسنة ٥ قضائية ، الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، " تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة " ، ط١ ، إصدار جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العين ، ٢٠٠٤ ، ص ٥ .

غير أن تشابه الظروف بين الدولتين الخليجيتين ليس كاملاً نظرًا للصفة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة مما أعطى النظام الإماراتي في الفصل في المنازعات الإدارية طابعه الخاص والمميز وهو ما سنلحظه عند عرض التطور الذي لحق بالجانب القضائي ([1]) .

وفي الجانب القضائي: .

بعد قيام الاتحاد حدث تطور مهم للتنظيم القضائي حيث انتقل من طور التعدد في بداية عهد الاتحاد إلى مرحلة الوحدة ، حيث كانت خطوات المقنن الدستوري متأنية في الانتقال بالقضاء المحلي بالإمارات أعضاء الاتحاد إلى القضاء الاتحادي ، فبعد أن جعل للهيئات القضائية المحلية في كل إمارة ، اختصاصا عاماً في جميع المسائل القضائية والتي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي ، بمقتضى أحكام الدستور (المادة ١٠٤) ، أجاز بقانون اتحادي يصدر بناءً على طلب الإمارة المعنية ، نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية (المادة ١٠٥) .

كما أجيز استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية ، على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائيًا مُحيلاً على قانون اتحادي يصدر مُحددًا حالات وإجراءات استئناف هذه الأحكام (الفقرة الثانية من المادة ١٠٥) .

وعن طريق هذين النصين تم تجسيد أحد مظاهر الاستقلال الذاتي للإمارات أعضاء الاتحاد في أولهما (المادة ١٠٤) ، من خلال الاعتراف لهيئاتها

---

[1] – د ماجد راغب الحلو ، نظام المنازعات الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، مقال منشور في مجلة العدالة ، تصدر عن وزارة العدل بدولة الإمارات، العدد ٦٢، ١٩٩٠م، ص ١١ .

القضائية المحلية بالاختصاص العام والشامل بالفصل في المنازعات التي لم يُعهد بها إلى القضاء الاتحادي .

ومن جانب آخر تم تمهيد الطريق في المادة (١٠٥) أمام نقل الاختصاصات التي تتولاها الهيئات القضائية المحلية إلى المحاكم الاتحادية وذلك بناءً على طلب الإمارات المعنية، استهدافاً للانتقال بالهيئات القضائية من التعدد إلى الوحدة ، ومن التبعية الإقليمية للإمارات إلى التبعية للدولة الاتحادية ، داخل كيان السلطة القضائية الواحدة .

ثم تحقيقًا لهذا الهدف صدر القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣م في شأن المحكمة الاتحادية العليا ، متضمنًا في المادة (٧٢) منه (إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية ، تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد ، سواءً أكان الاتحاد مدعيًا أم مدعى عليه فيها ، وتفصل في هذه المنازعات إحدى دوائر المحكمة العليا مشكلة من ثلاثة قضاة ....) وبموجب هذا النص عُهِدَ . بصفة مؤقتة . للمحكمة الاتحادية العليا ، باختصاص المحاكم الاتحادية الابتدائية إلى حين إنشائها .

وبصدور القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨م ، في شأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها ، تحققت خطوة وحدوية كبيرة في مجال القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى على أن (تكون محاكم البداية القائمة ، في عواصم إمارات أبى ظبي والشارقة وعجمان والفجيرة ، وقت العمل بهذا القانون ، محاكم اتحادية ابتدائية ، كما تكون محاكم البداية القائمة في غير تلك العواصم من مدن أو مناطق تلك الإمارات ، دوائر تابعة لتلك المحاكم الاتحادية الابتدائية .....) .

كذلك نص هذا القانون في مادته الثانية ، على أن (ينقل إلى المحاكم الاتحادية المنصوص عليها في المواد السابقة الاختصاصات التي تتولاها الجهات القضائية المحلية القائمة في الإمارات المشار إليها ....) .

وهكذا تحققت إلى حد كبير وحدة القضاء داخل الدولة وخصوصًا بعد أن انضمت للإمارات السابقة محاكم أم القيوين والتي كان ينظمها القانون المحلي للمحاكم رقم ١ لسنة ١٩٧١م إلى القضاء الاتحادي ، واحتفظت فقط إمارتا دبي ورأس الخيمة بهيئاتهما القضائية المحلية ، وينظم القضاء في إمارة دبي ، قانون تشكيل المحاكم رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م [١] ، و المعدل بقانون تأسيس دائرة المحاكم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٠م [٢] ، والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٣م بشأن تأسيس دائرة العدل [٣] ، والمعدّل أخيرًا بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥م الذي تم بناءً عليه إلغاء قانون تأسيس دائرة العدل [٤] ، وصدور القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م بشأن تنظيم محاكم دبي [٥] ، مع الوضع في الاعتبار أن التعديل في القانونين الأخيرين لم يتضمن تنظيم المحاكم ، أو تنظيم النيابة العامة ، أو تنظيم التفتيش القضائي ، حيث أبقي كلاً منهما على تنظيم المحاكم وفقًا لقانون تشكيل المحاكم رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م ، وأبقيا كذلك على تنظيم النيابة العامة وفقاً لقانون النيابة العامة لسنة ١٩٩٢م وتعديلاته ، وأبقيا أخيرًا على تنظيم التفتيش القضائي، وفقاً لقانون التفتيش القضائي لسنة ١٩٩٢م وتعديلاته ، وإنما شمل التعديل الهيكل التنظيمي سواءً لدائرة المحاكم أولاً أو لاحقًا لدائرة العدل ، والاختصاصات والمهام التي تقوم بها كل منهما .

---

[١] – الجريدة الرسمية لحكومة دبي العدد ١٩٦ ، ص ١٣ .

[٢] – الجريدة الرسمية لحكومة دبي العدد ٢٦٢ ، ص ١ .

[٣] – الجريدة الرسمية لحكومة دبي العدد ٢٨٥ ، ص ٥ .

[٤] – الجريدة الرسمية لحكومة دبي العدد ٣٠٤ . السنة التاسعة والثلاثون . ٢١ ربيع الأول ١٤٢٦ هـ . الموافق ٣٠ أبريل ٢٠٠٥م ، ص ٥ .

[٥] – الجريدة الرسمية لحكومة دبي العدد ٣٠٤ ، ص ٦ .

أما القضاء في إمارة رأس الخيمة ، فينظمه قانون تشكيل المحاكم الصادر عام ١٩٧١م [١] ، والمعدل بقانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م [٢] ، أما عن تنظيم المسائل الإدارية والمالية لدائرة المحاكم في إمارة رأس الخيمة ، فقد نظمت تلك المسائل بصدور المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٢م والخاص بإصدار الهيكل التنظيمي لدائرة المحاكم في إمارة رأس الخيمة [٣] .

ثم تحققت خطوة كبيرة في التطور القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، عندما صدر قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم(١١)لسنة ١٩٩٢م، منتهجًا فيه التقسيم المعمول به في بعض الأنظمة القضائية المعاصرة ، والذي بمقتضاه يتم تقسيم محاكم أول درجة إلى مستويين ، المحاكم الجزئية التي تشكل من قاض فرد ، ثم المحاكم الكلية التي تشكل من ثلاثة قضاة ، فقد قسم المشرع وفقًا لنص المادة (٣٠) من هذا القانون المحاكم الاتحادية الابتدائية إلى مستويين من الدوائر ، وفقًا لقيمة الدعوى :

١) الدوائر الابتدائية الجزئية : وتختص بالفصل في الدعاوى المدنية والتجارية التي لا تتجاوز قيمتها مائة ألف درهم ، والدعاوى المتقابلة أيًا كانت قيمتها ، ودعاوى الأحوال الشخصية .

---

[١] – د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، كلية شرطة دبي ، دبي ، ١٩٩٩م ، ص ٧٢٤.

[٢] – قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م الصادر عن صاحب السمو الشيخ صقر بن محمد ابن سالم القاسمي ، حاكم إمارة رأس الخيمة وملحقاتها ، في السادس من شهر ربيع الأول لسنة ١٤٢٣ هـ الموافق للثامن عشر من شهر مايو لسنة ٢٠٠٢ م .

[٣] – مرسوم أميري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٢م بإصدار الهيكل التنظيمي لدائرة المحاكم ، الصادر عن صاحب السمو الشيخ صقر بن محمد بن سالم القاسمي ، حاكم إمارة رأس الخيمة وملحقاتها ، في السادس من شهر ربيع الأول لسنة ١٤٢٣ هـ الموافق للثامن عشر من شهر مايو لسنة ٢٠٠٢ م .

٢) الدوائر الابتدائية الكلية : وتختص بالفصل في الدعاوى المدنية والتجارية تتجاوز قيمتها مائة ألف درهم ، والدعاوى غير المقدرة القيمة ، والدعاوى المتعلقة بملكية العقارات ، أو حق عيني عليها، أيًا كانت قيمة العقار أو الحق المتنازع عليه .

أما بالنسبة للمنازعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة الاتحادية ، فاختصاص للمحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة الاتحادية ، وذلك طبقًا لنص المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم(١١) لسنة ١٩٩٢م (تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية ، التي تنشأ بين الدولة والأفراد ، سواءً كانت الدولة مدعيًا أو مدعى عليه فيها .....) .

الخلاصة : أنه لا يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة قضاء إداري متخصص في نظر المنازعات الإدارية على نسق مجلس الدولة الفرنسي أو المصري ، وإنما يوجد قضاء موحد يختص بنظر كافة المنازعات التي تثور على إقليم الدولة أيًا كان أطرافها ، وسواءً اتصفت بالصفة الإدارية بأن كانت الإدارة طرفًا فيها بوصفها سلطة عامة ، أم كانت مجرد منازعة عادية تخضع لأحكام القانون الخاص ولا مجال للسلطة العامة فيها ، وهذا القول يصدق على المستوى القضاء الاتحادي وعلى مستوى قضاء الإمارات الأعضاء في الاتحاد على السواء أي القضاء المحلي في إمارتي دبي ورأس الخيمة [١] ، وربما قد يعود ذلك لاعتبارين : .

---

[١] – د. ماجد راغب الحلو ، " تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة " ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢ .

أولاً : نظام الحكم الأبوي الذي كان يسود في هذه الإمارات ومازال مستمرًا حتى الآن .

ثانياً : التأثر بالنظام الإنجليزي الذي يميل لوجود قضاء واحد ، وإن كانت هذه النقطة محل نظر من وجهة نظر الباحث ، حيث إن تأثر المشرع الإماراتي بتطبيق الشريعة الإسلامية ووجود محاكم شرعية محلية إلى جانب المحاكم المدنية الاتحادية في مختلف الإمارات ، أكثر من تأثره بالنظام القانوني الإنجليزي أو غيره ، وذلك يمكن ملاحظته من الحديث الذي دار في اللقاء بين المغفور له صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان (تغمده الله بواسع رحمته) مؤسس دولة الإمارات العربية المتحدة وباني نهضتها الحديثة ، وبين رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا بحضور النائب العام للاتحاد ([1]) ، في أول أيام عيد الفطر المبارك من عام ١٩٧٥م ، حيث قال سموه في مستهل هذا الحوار موجهًا حديثه إلى أعضاء الجهاز القضائي بدولة الإمارات :

{ إنكم تعلمون مدى حرصي على الشريعة الإسلامية ووجوب التمسك بها ... إن لنا تقاليدنا وعاداتنا ولنا تراثنا وهو يختلف في كثير من الجوانب عن القيم التي ارتضاها الغرب لنفسه ، فإنكم إذا رجعتم إلى قوانين العقوبات السائدة في بلاد الغرب تجدون أن النصوص فيها تأذن لمن يفعل الفحشاء فلا تعاقبه بحجة أن هذا ممارسة شخصية له كما تجدون النصوص القانونية عندهم تقضي بأن الفتاة التي بلغت سن الثامنة عشرة من عمرها تصبح حرة فيما تريد أن تفعله ... سواءً كان هذا العمل سيئًا أو حسنًا .. فلا تصبح لأبيها ولا أخيها ولا لولي أمرها أي ولاية عليها لكن ذلك لا يجوز عندنا لأن تعاليم ديننا الحنيف وأمر الله ورسوله صلى الله عليه وسلم تنهى عن ذلك ولا يمكن للمسلم المؤمن أن يتخلى عن مسؤوليته في

[1] – وهو الأستاذ (عبد الوهاب الأزرق) في ذلك الوقت ، راجع المستشار عبد الوهاب عبدول، تاريخ المحكمة الاتحادية العليا ، ط١، أبوظبي ، ديسمبر ٢٠٠٠م ص ٩٠.

التقويم والإصلاح .... إن هذه وأمثالها لما يتندى له جبيننا خجلاً في بلادنا العربية والإسلامية وهو يتغاير مغايرة فاضحة مع قيمنا وتراثنا الأصيل ، ويخالف أحكام الله ورسوله صلى الله عليه وسلم ، وكل ما يخالف أحكام الله ورسوله لا يجوز أن يعمل به في أي بلد إسلامي ...

وما نشأنا عليه من تمسك بأهداب ديننا الحنيف يمنعنا من الاستمداد من شرائع الغرب وإن شريعتنا استطاعت أن تقوم بتأمين العدالة والحق في العالم الذي امتدت إليه رايتها ....

كرامة الإنسان في الشريعة الإسلامية :

وقد قال سمو الشيخ زايد (تغمده الله بواسع رحمته) في هذا الجانب : إن رغبتنا في توفير كرامة الإنسان وحريته والمحافظة على حقوقه كل هذه الأمور قد كفلتها الشريعة الإسلامية وضمنت تحقيقها ، وإن عليكم كقضاة ورجال قانون أن تتجهوا هذا الاتجاه وأن تستمدوا من الشرع الأغر أحكامكم وإننا نباهي العالم بما احتوته شريعتنا من أحكام ولا نرتضي لأنفسنا أن نحيد عنها .

الشريعة الإسلامية غنية بالأحكام :

وقد أضاف سمو الشيخ زايد (تغمده الله بواسع رحمته) إن الشريعة الإسلامية غنية بالأحكام والنصوص ، ولا يوجد أي شيء يمكن أن تظهر الحاجة إليه إلا والشريعة الإسلامية فيها من العناصر ما يضمن سد هذه الحاجات ...

الحرية إلى أي مدى :

وقد أكد سمو الشيخ زايد (تغمده الله بواسع رحمته) في هذا الحديث مع القضاة حرصه على حرية الإنسان وكرامته قائلاً : إن الكرامة والحرية التي ندعو إليها إلى أبعد الحدود هي الحرية الصحيحة ... والكرامة الحقيقية التي لا تشوبها شائبة من الشوائب التي تشوب الحريات والحقوق عند الآخرين ، لأنها عندنا ليست مؤيدة فقط

بوازع القانون وإنما هي مؤيدة بوازع الدين وما وراء الدين من عذاب الآخرة ، ومثل هذه المؤيدات لا تتمتع بها النصوص القانونية عند الآخرين، والأمر البديهي أن هذه الحريات والحقوق ينعم بها من هم مؤهلون لممارستها ، فلا يمكن لمن يحاول الإساءة للغير والتجني عليه أو الإضرار بالمجتمع أن ندعه تحت ستار الحرية يعبث ويلهو بإيذائه الآخرين في تصرفاته ، وواجب الحكومة في هذه الحالة أن تتدخل لحماية المجتمع من شروره ([1]) .

وبناءً على هذه التوجيهات السديدة من المغفور له صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان (تغمده الله بواسع رحمته) وتطبيقًا لها ، فإننا نلاحظ أن قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، وهو القانون الاتحادي رقم (٥) لسنة ١٩٨٥م والمعدل بالقانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٨٧م ، قد نص في المادة الأولى منه على أن (تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التى تتناولها هذه النصوص في لفظها وفحواها ، ولا مساغ للاجتهاد في مورد النص القطعي الدلالة ، فإذا لم يجد القاضي نصًا في هذا القانون حكم بمقتضى الشريعة الإسلامية ، على أن يراعى تخير أنسب الحلول من مذهبي الإمام مالك والإمام أحمد بن حنبل فإذا لم يجد فمن مذهبي الإمام الشافعي والإمام أبي حنيفة حسبما تقتضيه المصلحة ....) .

أما المادة الثانية من ذات القانون فنصت على أن (يرجع في فهم النص وتفسيره وتأويله إلى قواعد وأصول الفقه الإسلامي) ، أما المادة الثالثة من القانون المذكور فقد جرى نصها كالتالي : (يعتبر من النظام العام الأحكام المتعلقة بالأحوال الشخصية كالزواج والميراث والنسب والأحكام المتعلقة بنظم الحكم وحرية التجارة وتداول الثروات وقواعد الملكية الفردية وغيرها من القواعد والأسس التي يقوم عليها

[1] – المستشار عبد الوهاب عبدول، تاريخ المحكمة الاتحادية العليا ، مرجع سبق ذكره، ص ٨٧ . ٨٩ .

المجتمع وذلك بما لا يخالف الأحكام القطعية والمبادئ الأساسية للشريعة الإسلامية) .

وبناءً على ما سبق يتبين لنا أن للشريعة الإسلامية مكانة متميزة لدي المشرع الإماراتي والنص عليها في المواد الأولى من قانون المعاملات المدنية الاتحادي يؤكد هذا الاتجاه باعتبار أن قانون المعاملات المدنية الاتحادي هو المرجع لبقية القوانين الأخرى .

فهل سيظل هذا الاتجاه نحو الشريعة الإسلامية مؤثرًا عليه إذا ما تم التفكير يومًا في إنشاء قضاء إداري متخصص ، بحيث يكون هذا القضاء مشابهًا ونظيرًا لديوان المظالم القائم حاليًا في المملكة العربية السعودية الجارة لدولة الإمارات العربية المتحدة ، والتي تشترك معها في كثير من المسائل في إطار مجلس التعاون الخليجي ، والمشتركة معها كذلك في كثير من العادات والتقاليد .

الفصل الثاني
هيكل النظام القضائي الإداري في الدول المشمولة بالدراسة

تناول الباحث في الفصل الأول من هذا الباب دراسة نشأة القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وهي الدول المشمولة

بهذه الدراسة ، وقد انتهى الباحث إلى أن القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا وإنجلترا ومصر أسبق في الظهور من الناحية التاريخية من دولة الإمارات العربية المتحدة ، وقد يرجع ذلك إلى حداثة نشأة الدولة الاتحادية والتي ظهرت إلى حيز الوجود كدولة اتحادية بصدور الدستور الاتحادي في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م ، وبعد دراسة نشأة القضاء الإداري في الفصل الأول ، ينتقل الباحث في الفصل الحالي لدراسة هيكل القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة ، ويعني الباحث (بهيكل القضاء الإداري) في هذا الفصل أنواع المحاكم التي تتدرج تحت مسمى هذا القضاء ، وطريقة تكوينها ، وتشكيلها ، وأعضائها ، حيث نجد أن هذه المحاكم في فرنسا تتكون من مجلس الدولة الفرنسي ، والمحاكم الاستئنافية الإدارية ، وأخيرًا المحاكم الإدارية ، مع ملاحظة أن مصطلح القضاء الإداري في فرنسا لا يتطابق مع مصطلح مجلس الدولة كما هو الوضع في جمهورية مصر العربية ([١]) ، وذلك يرجع إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لا يشكل في الواقع سوى جزءٍ أو عنصرٍ من عناصر ذلك القضاء ، عنصرٍ له أقسامه الخاصة بِه ، وله اختصاصات محددة قانونًا ، وبعبارةٍ أخرى يمكن القول أن مجلس الدولة في فرنسا ليس إلا محكمة من بين محاكم القضاء الإداري له اختصاصات محددة على سبيل الحصر كما سيبينه الباحث في ثنايا هذا الفصل ، أما الجزء أو العنصر الآخر من عناصر القضاء الإداري فإنه يتكون من المحاكم الاستئنافية الإدارية والمحاكم الإدارية كما ذكرنا آنفاً .

أما في إنجلترا نجد بدايةً أن المحاكم الخاصة بالإدارة تختلف عن المحاكم الشريعة العامة أو (محاكم القانون) فالمحاكم الخاصة بالإدارة مختلفة جدًا في

---

[١] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨ .

التركيبِ ، وفي طريقة التعيينِ وفي الوظيفةِ وفي الإجراءات ، وفي علاقة هذه المحاكم مع الوزراءِ عن المحاكمِ العاديةِ أو محاكم القانون ([1]) .

كما أن للمحاكم الخاصة بالإدارة أنواعاً مختلفة يصعب التمييز بينها بدقة إن لم ذلك يكن مستحيلاً ([2]) ، فبعضها في حالة انعقاد دائم كما هو الحال بالنسبة لمحكمة الأراضي ، ومحاكم الضمان الاجتماعي ، والمحاكم الصناعية ، والبعض الآخر ليس في حالة انعقاد دائم ، بل ينعقد للفصل في قضية معينة ثم ينحل بعد الفصل في تلك القضية كما هو الحال بالنسبة إلى لجان الغابات ، ومحكمة المدارس الخاصة ، أما من حيث أنواع المحاكم الخاصة بالإدارة فإنها تزيد عن خمسين نوعاً ، أما عددها فإنه يزيد عن ألفي محكمة في إنجلترا وويلز، وهي بالتالي تغطي جميع مجالات النشاط الإداري ([3]) .

أما في مصر فإن هيكل القضاء الإداري يتكون من مجلس الدولة والذي ينظم عمله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، ويتكون من ثلاثة أقسام هي القسم القضائي ، وقسم الفتوى ، وأخيرًا قسم التشريع .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا لا نستطيع أن نقرر بدايةً بوجود هيكل مستقل للنظام القضائي الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة على نفس النسق الذي تم ذكره في فرنسا أو إنجلترا أو مصر ، وذلك لسببين رئيسيين **أولهما** : أن دولة الإمارات العربية المتحدة لم تأخذ بنظام القضاء المزدوج والذي تأخذ به كما رأينا كلاً من الجمهورية الفرنسية أو جمهورية مصر العربية أو حتى نظام المحاكم الخاصة بالإدارة والموجود في إنجلترا ، **وثانيهما** : الوضع السياسي

---

[1] – The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 686 .

[2] – Ibid. , p686.

[3] – د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٢م ، ص ٢٢٢ .

والدستوري الخاص لدولة الإمارات العربية المتحدة وذلك باعتبارها دولة اتحادية اتحادًا مركزيًا أو فيدراليًا ، والذي انعكس بدوره على هيكل النظام القضائي العام في دولة الإمارات والذي يقوم وكما تم عرضه في الفصل الأول عند الحديث عن نشأة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، على نوعين من المحاكم ، وهي المحاكم المحلية والمحاكم الاتحادية.

وبناءً على ما تقدم فإن الباحث سيقسم هذا الفصل لأربعة مباحث هي :

المبحث الأول : هيكل القضاء الإداري في فرنسا .

المبحث الثاني : هيكل القضاء الإداري في إنجلترا .

المبحث الثالث : هيكل القضاء الإداري في مصر .

المبحث الرابع : هيكل القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة .

المبحث الأول
هيكل النظام القضائي الإداري في فرنسا

يتكون هيكل القضاء الإداري في فرنسا من مجلس الدولة ، والمحاكم الاستئنافية الإدارية ، والمحاكم الإدارية ، وسنتناول بالبحث كلاً منها على حدة في مطلب مستقل على النحو التالي :

المطلب الأول : مجلس الدولة الفرنسي .

المطلب الثاني : المحاكم الاستئنافية الإدارية .

المطلب الثالث : المحاكم الإدارية .

المطلب الأول
مجلس الدولة الفرنسي

في عام ١٩٤٠م صدر أول تشريع كامل بشأن إعادة تنظيم مجلس الدولة ، غير أن هذا التشريع ألغي وحل محله المرسوم الصادر في ١٣ يوليو سنة ١٩٤٥م والذي عُدّلَ بمرسوم ٣٠ سبتمبر عام ١٩٥٣م ومراسيم سنة ١٩٦٣م التي أدت لإدخال عدة تعديلات على تنظيم واختصاصات مجلس الدولة [١] .

وسنتناول دراسة مجلس الدولة الفرنسي وذلك عن طريق التعرض لدراسة أقسام مجلس الدولة الفرنسي في الفرع الأول، و أعضاء المجلس في الفرع الثاني.

---

[١] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٤ .

الفرع الأول : أقسام مجلس الدولة الفرنسي

باعتبار أن دور مجلس الدولة هو إعطاء آراء استشارية للحكومة وإصدار أحكام قضائية في نفس الوقت ، جاءت أقسام المجلس الستة معبرة عن هذا الدور، خمسة أقسام منها هي أقسام إدارية ، والقسم السادس هو قسم المنازعات القضائية [٢٢٣].

أولاً : قسم الفتوى والتشريع :

يقوم هذا القسم بعمليتين ، الأولى هي الإفتاء وتقديم الرأي القانوني في المسائل التي تعرضها الإدارة عليه ، وأخذ رأي المجلس اختياري بالنسبة للإدارة إلا إذا نص القانون على وجوبه في حالات معينة ، مثل لوائح الإدارة العامة ، والقاعدة أن جهة الإدارة لا تتقيد بفتاوى مجلس الدولة حتى إذا كانت الاستشارة وجوبية ، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، أما العملية الثانية التي يقوم بها هذا القسم فهي صياغة مشروعات القوانين الحكومية والقرارات الإدارية .

ويضم القسم الاستشاري للفتوى والتشريع أربعة أقسام تحمل الأسماء التقليدية وهي المالية والداخلية والأشغال العامة والقسم الاجتماعي ، والقسم الخامس هو قسم التقرير والدراسات .

---

223 – L.Neville Brown & et al. , Op. Ct , p64 .

وتوزع القضايا العائدة لمختلف الأقسام بينها وفقًا لقرار الوزير الأول ، أما القضايا التي تهم عدة أقسام فيمكن أن تنظر فيها أقسام مجتمعة أو لجنة مشتركة تتكون من الأقسام المعنية [٢٢٤] .

كما يحوى القسم الاستشاري قسم التقرير والدراسات والذي أنشأ بمرسوم ٢٤ كانون ثاني سنة ١٩٨٥م ليحل محل اللجنة ذات التسمية نفسها المنشأة في عام ١٩٦٣م ، ويقوم قسم التقرير والدراسات بإعداد الاقتراحات التي يوجهها المجلس إلى السلطات العامة ، والقيام بدراسات بناءً على طلب الوزير الأول أو بمبادرة من نائب الرئيس ، ويحضّر هذا القسم التقرير السنوي الذي يحلل نشاط المجلس وينوه بالإصلاحات وذلك للفت انتباه الحكومة إليها ، وقد يتضمن اقتراحات جديدة ، ويرفع التقرير إلى نائب الرئيس الذي يتداول فيه مع رؤساء الأقسام وتوافق عليه الهيئة العامة [٢٢٥] .

. الهيئة العامة لمجلس الدولة :

منذ إصلاح ٣٠ يوليو ١٩٦٣م تتألف الهيئة العامة العادية من نائب الرئيس ورؤساء الأقسام ورئيس معاون في قسم المنازعات القضائية واثنى عشر مستشار ملحقين في قسم المنازعات القضائية وخمسة عشر ملحقين بالأقسام الإدارية ، وهي صاحبة الصلاحية في نظر مشاريع القوانين وبعض مشاريع المراسيم والقضايا التي تحال إليها من قبل الوزير المختص أو نائب الرئيس ، أو رئيس قسم أو لجنة ، بالإضافة إلى مسائل الانتخابات التي تتم بين أعضاء المجلس وتتضمن الهيئة العامة بكامل أعضائها والتي تجتمع اثنتي عشرة مرة

---

[٢٢٤] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القانون الإداري ، ترجمة : منصور القاضي ، الجزء الثاني، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١م ، ص ٥٦ .

[٢٢٥] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦ .

في السنة ومرتين كل فصل ، جميع الأعضاء من رتبة مستشار على الأقل [٢٢٦] .

وتتفرع عن الجمعية العمومية أو الهيئة العامة للمجلس (اللجنة الدائمة) وتختص بنظر مشروعات القوانين والقرارات المستعجلة [٢٢٧] .

---

[٢٢٦] – المرجع السابق ، ص ٥٧ .

[٢٢٧] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٨ .

ثانياً : القسم القضائي :

يتمثل أصل نشأة القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي في(لجنة المنازعات) التي تم إنشاؤها في عام ١٨٠٦م وهو مكون طبقًا لنص المادة ٢٨ من مرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣من [٢٢٨] : .

١) رئيس للقسم القضائي يعاونه ثلاثة نواب أو رؤساء مساعدون .

٢) يرأس كل فرع من فروعه التسعة أحد مستشاري الدولة العاملين ويمارس وظائف رئيس القسم في إطار الفرع التابع إليه ، ويعاونه في أدائها مستشارو دولة مساعدون .

٣) عدد من مستشاري الدولة التابعين لأحد الأقسام الإدارية للمجلس والقائمين في الوقت ذاته بمهام إصدار الأحكام وفقاً للشروط المحددة بنص الفقرة الأولى من المادة ٣٨ ، والرابعة من المادة ٤٠ من هذا المرسوم .

٤) عدد من المستشارين في الخدمة العادية ومن القائمين بمهام التحقيق ومن المندوبين المكلفين بوظائف المقررين أو مندوبي الحكومة .

ويوزع الرئيس القضايا بين الأقسام الفرعية حيث يقوم كل قسم فرعي بالتحقيق في القضايا المنوطة به ، وفي وسع كل قسم منذ مرسوم ١٠ يناير ١٩٨٠م أن يحكم بها وحده في تشكيل يحوي خمسة أعضاء لهم الحق في الاشتراك في التقرير . وهم رئيس القسم الفرعي وأربعة مستشارين ومقررًا لا يشترط فيه أن يكون بدرجة مستشار [٢٢٩] .

---

[٢٢٨] – د. مصطفى محمود عفيفي ، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية ، دبي ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، ١٩٩٠م ، ص ٢٢٦.

- J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law , Op. Cit, p173 .

[٢٢٩] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القضاء الإداري مرجع سبق ذكره ، ص ٥٨.

وتحال الدعاوى ذات الأهمية الخاصة . وهي عادة تلك التي من شأنها تقرير أحد المبادئ القانونية . إلى الجمعية العمومية للقسم القضائي [٢٣٠] .

الفرع الثاني : أعضاء مجلس الدولة الفرنسي وتركيبه

عند الحديث عن أعضاء مجلس الدولة الفرنسي وتركيبه ، نلاحظ أن جهاز مجلس الدولة الفرنسي يتميز بخمس خصائص يمكن إيجازها في الأتي : إن هذا الجهاز أعضاؤه من أعمار وأقدمية مختلفة ، حيث يتضمن هذا الجهاز حسب الترتيب التسلسلي التصاعدي[٢٣١] :

أ . محضري قرارات من الدرجة الثانية والدرجة الأولى . ورغمًا عن اسمهم فإن لهم دورًا بارزًا . في القيام بعمل المجلس .

ب . مقررين .

ج . مستشارين يمارس بعضهم وظائف رئيس قسم فرعى أو رئيس مساعد لقسم المنازعات القضائية .

د . ستة رؤساء أقسام .

هـ نائب رئيس مجلس الدولة .

وتعود رئاسة مجلس الدولة إلى الوزير الأول وهو رئيس الوزراء ويحل عند غيابه وزير العدل ، ويتم ذلك في حالة نادرة فقط ، وهي عندما يطلب منه ممارسة حقه في رئاسة المجلس ([٢٣٢]) ، غير أن هذه الرئاسة شكلية أو شرفية لا تظهر إلا في المناسبات الرسمية ، ويتولى

---

٢٣٠ – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٩ .

٢٣١ – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥١ .

232 – L. Neville Brown & et al . , Op. Cit , p84 .

الرئاسة الفعلية نائب رئيس مجلس الدولة ، الذي يشغل أعلى درجات السلم الإداري [٢٣٣] .

و . مفوضي الحكومة أمام القسم القضائي بالمجلس ، ويتم اختيارهم من بين النواب ، وهم لا يمثلون الحكومة كما قد توحي تسميتهم ، ويقومون بوظيفة لها أهمية كبيرة تتمثل في دراسة الدعاوى المطروحة أمام المجلس من ناحية الوقائع والقانون ، فيقوم المفوض بإلقاء الضوء على المسائل القانونية التي تثيرها الوقائع ، ويتولى تكييفها واستخلاص حكم القانون فيها ، وتعد مذكرة مفوض الحكومة بمثابة مشروع حكم كثيرًا ما تأخذ منه المحكمة رغم عدم إلزامه لها ، وقد ساهمت هذه المذكرات في إقامة وإبراز العديد من مبادئ القانون الإداري ،ويجب عدم الخلط بين مفوضي الحكومة أمام القسم القضائي ، وهم من أعضاء مجلس الدولة ، وبين مفوضي الحكومة الذين يمثلون إدارتهم أمام القسم الإداري للفتوى والتشريع ، ويتولون تقديم مشروعات الإدارة إليه ، والواقع أن هؤلاء الأخيرين هم وحدهم الذين تنطبق تسميتهم على حقيقة دورهم [٢٣٤] .

تنوع التعيين : .

أ . التعيين الطبيعي والتعيين من الخارج . حيث يعين جميع محضري القرارات من الدرجة الثانية عن طريق المسابقة ، وقد تم إبدال المسابقة القديمة الخاصة بالمسابقة بين خريجي المعهد الوطني للإدارة، بحيث يتم اختيار أفضل العناصر .

ويتم تعيين محضري القرارات من الدرجة الأولى حصرًا عن طريق الترقية من بين محضري القرارات من الدرجة الثانية .

---

٢٣٣ – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٤ .

٢٣٤ – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٦.

وتبدو عملية التعيين من الخارج واضحة في تعيين المقررين ، بحيث إذا كان ثلاثة أرباع هؤلاء يجب أن يؤخذ من بين محضري القرارات فإن الربع الأخير يتم تعيينهم من قبل الحكومة ممن بلغوا على الأقل ثلاثين عاماً وأمضوا عشر سنوات في الخدمة العامة ، كما تبدو عملية التعيين من الخارج جليةً أيضاً في حالة تعيين المستشارين ، بحيث إنه إذا كان ثلثا مراكز المستشارين يجب تعيينهم عن طريق ترقية المقررين ، فإن اختيار الثلث الباقي يترك أمره للحكومة التي لا يحد سلطتها في هذه الحالة سوى شرط السن وهو ٤٥ عامًا .

ب . المستشارون غير العاديين : . ويكون هؤلاء في الخدمة العادية وتختارهم السلطة التنفيذية من بين ذوي الكفاءات لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة عامين من نهاية المدة السابقة ، وليس لهم الاشتراك في ممارسة الاختصاصات القضائية للمجلس .

٣) تنوع الوظائف : .

إن تنوع وظائف أعضاء مجلس الدولة يرتبط بتنوع وظائف مجلس الدولة نفسه ، حيث بإمكان هؤلاء الأعضاء المشاركة في وظائف إدارية وفي الوظائف المتعلقة بالمنازعات القضائية ، والأمر على هذا النحو بالنسبة إلى نائب الرئيس الذي يترأس الهيئة العامة الإدارية والهيئة العامة في المنازعات القضائية ، وكذلك رؤساء الأقسام الإدارية وقسم التقرير والدراسات إذ يشاركون في الهيئة العامة في شأن المنازعات القضائية ، ورئيس قسم المنازعات القضائية الذي يشارك في الهيئة العامة الإدارية .

٤) مجلس الدولة ذو عدد قليل من الموظفين : .

كان هذا المجلس يتضمن ، في أول كانون ثاني ١٩٩٢م ، من أصل ٢١٦ وظيفة مرصدة اعتماداتها في الموازنة ، ١٧٦ عضوًا فقط على ملاك المجلس[٢٣٥].

٥) أعضاء مجلس الدولة مستقلون : .

لا يتمتع أعضاء مجلس الدولة الفرنسي بمبدأ عدم القابلية للعزل من الناحية القانونية ، ومع ذلك فإن المبدأ يكاد يسود من الناحية الواقعية ، إذ أن الحكومة لم تحاول استغلال قابلية رجال القضاء الإداري للعزل ، حيث لم يحدث أن تعرض أي منهم لمثل هذا الإجراء وذلك باستثناء ما حدث بمناسبة التطهير الذي أجرته الحكومة في عامي ١٨٧١ ، ١٩٤٤ ، ذلك الإجراء الذي لم يكن على أعضاء مجلس الدولة وحدهم ، وإنما شمل أيضًا القضاء العادي وكذلك كثيرًا من موظفي الدولة ([٢٣٦]) ، وأخيرًا يلاحظ أن أعضاء مجلس الدولة الفرنسي يتمتعون . رغم عدم النص . بحصانة أقوى من تلك التي يتمتع بها قرنائهم في بلاد نصت قوانينها صراحة على عدم قابليتهم للعزل .

المطلب الثاني

المحاكم الاستئنافية الإدارية

نظرًا لزيادة عدد القضايا المعروضة على مجلس الدولة الفرنسي باعتباره قاضي استئناف بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية ، بالإضافة إلى القضايا التي ينظرها باعتباره قاضٍ أول وآخر درجة ، صدر قانون رقم ١١٢٧ بتاريخ ٣١

---

[٢٣٥] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥ .

[٢٣٦] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨ .

ديسمبر ١٩٨٧م الذي أنشأ المحاكم الاستئنافية الإدارية ، حيث جعلها المقنن خمس محاكم ، تختص كل محكمة منها بنظر الطعون الاستئنافية لعدد من المحاكم الإدارية .

وبناءً على هذا القانون ، فقد تم إسناد الاختصاص بنظر استئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية . كقاعدة . لتلك المحاكم (المحاكم الاستئنافية الإدارية) بدلاً من مجلس الدولة ، وذلك بدءً من أول عام ١٩٨٩ بالنسبة لطعون القضاء الكامل ، ومن نهاية عام ١٩٩٤ بالنسبة لطعون مجاوزة السلطة أو قضاء الإلغاء ، وبذلك أصبحت المحاكم الاستئنافية الإدارية درجة ثانية في سلم درجات التقاضي بالقضاء الإداري الفرنسي حيث تقع بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

وإذا كان المرسوم رقم ١٥٥ لسنة ١٩٨٨ بتاريخ ٢٥ / ٢ / ١٩٨٨ قد حدد عدد المحاكم الاستئنافية الإدارية بخمس محاكم موزعة على كلٍ من باريس ونانسي ونانت وبوردو ، فقد تم في عام ١٩٩٧ إنشاء محكمة استئناف إدارية بمرسيليا وفي عام ١٩٩٩ محكمة أخرى بدووى (Douai) ليصبح عدد المحاكم الاستئنافية سبع محاكم ، تختص كل منها بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن عدد محدد من المحاكم الإدارية بفرنسا ([٢٣٧]) .

وقد جاء اختصاص المحاكم الاستئنافية الإدارية عامًا ، حيث نص على ذلك قانون إنشائها الصادر عام ١٩٨٧ ، غير أن اختصاص هذه المحاكم لا يستغرق كل أحكام المحاكم الإدارية ، وإنما تخرج عن اختصاصها مجموعة من تلك الأحكام تشمل الأحكام المتعلقة بتقدير المشروعية ، والانتخابات المحلية ، واللوائح الإدارية ، فقد ظل الطعن فيها من اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف [٢٣٨] .

---

[٢٣٧] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٢، ٩٣.

[٢٣٨] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٢.

المطلب الثالث

المحاكم الإدارية

عندما نشأت المحاكم الإدارية الفرنسية أطلق عليها مجالس الأقاليم أو المحافظات وذلك منذ السنة الثامنة للثورة ، أي في نفس السنة التي أقيم فيها مجلس الدولة ، حيث كان لكل محافظة مجلس يرأسه المحافظ ، ويتولى وظيفة مفوض الحكومة أمامه السكرتير العام للمحافظة ، بالإضافة إلى عدد من المستشارين الذين لم يكن لهم من الضمانات ما يكفل استقلالهم عن الإدارة ، ثم بصدور عدة مراسيم في سنة ١٩٢٦م و ١٩٣٤م و ١٩٥٣م أدخلت على تنظيم هذه المجالس والتي أصبحت تسمى بمقتضى المرسوم الأخير بالمحاكم الإدارية ، كما أنها حصلت على قدر كافٍ من الاستقلال ، وحصل أعضاؤها على مزيد من الضمانات خصوصًا بعد صدور مرسوم ٣٠ ديسمبر عام ١٩٦٣م ، وخفض عددها فلم يعد لكل محافظة مجلسها الخاص [٢٣٩].

ويتكون هيكل المحاكم الإدارية من المحكمة الإدارية في باريس ولها تنظيم خاص حيث إنها تتألف من سبعة أقسام يتضمن كل منها غرفتين من ثلاثة أعضاء ، بالإضافة إلى خمسة وعشرين محكمة في البلد الأصلي . أي فرنسا . وأربعة محاكم في محافظات ما وراء البحار ، واثنتان في أقاليم ما وراء البحار (باييت ، ونوميا) ، و محكمة واحدة في (سان بيير وميكولون) وتحوى هذه المحاكم ، حسب أهميتها من غرفة إلى خمس غرف ، وتتضمن كل غرفة ثلاثة أعضاء [٢٤٠] .

---

[٢٣٩] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٥ .

[٢٤٠] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٤.

ويؤدي الاختصاص القضائي العام للمحاكم الإدارية إلى عدم وجود حاجة للنص على أي شكل معين من أشكال تقديم الالتماس إلى وزير أو محكمة إدارية([٢٤١]).

[241] - L. Neville Brown & et. al . , Op. Cit , p28 .

المبحث الثاني
هيكل النظام القضائي الإداري في إنجلترا

على العكس مما رأينا في المبحث السابق ، حيث رأينا أن هيكل القضاء الإداري في فرنسا يتكون من مجلس الدولة ، والمحاكم الإدارية الاستئنافية ، والمحاكم الإدارية ، نرى أنه في إنجلترا باعتبارها دولة تأخذ بنظام القضاء الموحد (وهو مقابل لنظام القضاء المزدوج الذي تأخذ به فرنسا) ([٢٤٢]) لا يوجد نظام واحد يجمع المحاكم الخاصة بالإدارة كلها تحت مظلة واحدة سوى خضوعها للإشراف الاسمي لمجلس المحاكم الخاص بها ، من خلال دخولها ضمن الجدول الأول الملحق بقانون المحاكم الخاصة بالإدارة والاستقصاء[٢٤٣] لسنة ١٩٧١م [٢٤٤] ، ويلاحظ في إنجلترا عدم وجود وزارة للعدل يخضع القضاء لإشرافها، وقد اعتبر ذلك من الخصائص المميزة لاستقلال القضاء الإنجليزي([٢٤٥]).

---

[٢٤٢] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ، ١٩٩٤م ، ص ٢٠٠ . ٢٠٨ .

[٢٤٣] – " الاستقصاء " وظيفة إدارية تمارسها الوزارات والدوائر الحكومية المهمة في إنجلترا تحت اسم Public Inquiries وذلك بهدف التحقيق في قضية ، أو في شأن من الشئون العامة أو الخاصة التي تكون إحدى السلطات المركزية أو المحلية طرفاً فيها ، ويمكن أن تتم العملية بتحريك من البرلمان . راجع د. عمر الشوبكي ، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٠ وراجع أيضاً القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٤٤٥ .

[٢٤٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٣.

[٢٤٥] – أحمد مهدي الديواني ، السلطة القضائية ، مجلة العدالة ، العدد الرابع عشر ، السنة الرابعة ، وزارة العدل ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، ربيع الثاني ١٣٩٧هـ ، أبريل ١٩٧٧م ، ص ٨١ .

والمحاكم الخاصة بالإدارة على النمط الإنجليزي هي محاكم ينشئها البرلمان بموجب قوانين خاصة للفصل في المنازعات التي قد تثور في ظل هذه القوانين [٢٤٦] ، مع مراعاة أن محاكم القانون في إنجلترا هي التي تعتبر محاكم القضاء العالي والتي لها سلطة إشرافية على أعمال المحاكم الخاصة بالإدارة ، حيث تخضع قرارات الثانية لرقابة الأولى شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري صادر عن الإدارة العامة ، فالمحاكم الخاصة بالإدارة في مجملها جهات إدارية تمارس اختصاصًا قضائيًا مفوضًا منتهاه إلى محاكم القانون ، ومحاكم القانون هي محاكم الشريعة العامة ذات الاختصاص القضائي الأصيل الشامل التي تتمتع بامتيازات استقلال القضاء وحماية القضاة ضد العزل ، كما أن أعضاءها من ذوى الخبرة والتأهيل القانوني العالي ، وهي مستقلة عن السلطة الإدارية ، وتمارس اختصاصها بإصدار أحكام قضائية من خلال الأوامر القضائية المعروفة بالأوامر الامتيازية أو تدابير امتيازات التاج أي تدابير القانون العام ممثلة في أمر رفع اليد وأمر المنع وأمر الامتثال بالإضافة إلى التدابير العادية ممثلة في الأمر الزجري والأحكام التقريرية ، وجميع هذه الأوامر القضائية يتم استصدارها بداءةً وحصرًا من المحكمة العليا بصفتها محكمة الدرجة الأولى في محاكم القضاء العالي .

أما المحاكم الخاصة بالإدارة فهي غير محاكم القانون لأن أداة إنشائها هي القوانين الصادرة عن البرلمان بصورة أساسية ، وهي محاكم متخصصة أو خاصة بالإدارة ، كما أنها لا تتمتع بامتيازات استقلال القضاء ، وتفصل في المنازعات بإصدار قرارات إدارية عادية ذات صبغة قضائية تخضع لرقابة

---

[٢٤٦] – د. محمد محمد بدران ، القانون الإنجليزي : دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨٩م ، ص ١٩٤ . ومن الفقه الإنجليزي راجع

- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law Op.Cit , P905 .

محاكم القانون من خلال الأوامر القضائية المشار إليها ، ولا يوجد محاكم خاصة قريبة من محاكم القانون ، مع بقائها أدنى منها وخاضعة لرقابتها ، سوى محكمة الأراضي ومحكمة استئناف قضايا العمل ، وهاتان المحكمتان من المحاكم الاستئنافية بالنسبة لقرارات بعض المحاكم الخاصة بالإدارة .

كما أن السوابق القضائية التي تنشر وتعتبر مصدرًا من مصادر القاعدة القانونية هي الأحكام الصادرة عن محاكم القانون ، أما القرارات الصادرة عن المحاكم الخاصة بالإدارة فهي لا تنشر ولا يعتد بها كمصدر للقاعدة القانونية .

كما تتميز محاكم القانون عن المحاكم الخاصة بالإدارة بأن قضاة الأولى من ذوى التخصص والخبرة القانونية العالية ، أما أعضاء المحاكم الخاصة بالإدارة فإن معظمهم خبراء في موضوع تخصص المحكمة التي يشاركون في عضويتها ، لذلك تستخدم المحاكم الخاصة بالإدارة في عضويتها الكثير من الخبراء والمقدرين ، والأطباء العاديين ، وعلماء النبات ، وأعضاء النقابات والاقتصاديين وغيرهم ، وعندما تكون المحكمة الخاصة بالإدارة مشكلة من ثلاثة أعضاء مثلاً ، فإن رئيسها يكون من ذوي المؤهلات القانونية ، أما العضوان الآخران فيكونان من الخبراء في موضوع تخصص المحكمة ([٢٤٧]) ، مع الأخذ بعين الاعتبار تمثيل أصحاب المصالح المتقابلة عند الضرورة ([٢٤٨]) .

---

[247] – The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, Pp 687,688 .
- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law Op.Cit , P913 .

[٢٤٨] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٨ ، ١٢٩.

فالمحاكم الخاصة بالإدارة في إنجلترا مختلفة جدًا في التركيبِ ، وفي طريقة التعيينِ وفي الوظيفةِ وفي الإجراءات ، وفي علاقة هذه المحاكم مع الوزراءِ عن المحاكمِ العاديةِ أو محاكم القانون ([٢٤٩]) .

وللمحاكم الخاصة بالإدارة أنواع مختلفة يصعب التمييز بينها بدقة إن لم ذلك يكن مستحيلاً ([٢٥٠]) ، فبعضها في حالة انعقاد دائم كما هو الحال بالنسبة لمحكمة الأراضي ، ومحاكم الضمان الاجتماعي ، والمحاكم الصناعية ، والبعض الآخر ليس في حالة انعقاد دائم ، بل ينعقد للفصل في قضية معينة ثم ينحل بعد الفصل في تلك القضية كما هو الحال بالنسبة إلى لجان الغابات ، ومحكمة المدارس الخاصة ، أما من حيث أنواع المحاكم الخاصة بالإدارة فإنها تزيد عن خمسين نوعًا ، أما عددها فإنه يزيد عن ألفي محكمة في إنجلترا وويلز ، وهي بالتالي تغطي جميع مجالات النشاط الإداري [٢٥١] .

ولأهمية دراسة تصنيف المحاكم الخاصة بالإدارة ، وللوضعية المتميزة لمجلس المحاكم الخاص بها في إنجلترا ، فسنتناول في هذا المبحث تصنيف هذه المحاكم ، ومجلس المحاكم الخاصة بالإدارة ، كلاً في مطلب مستقل :

---

249 – The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 686 .

250 – The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit., p686.

٢٥١ – د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٢ .

المطلب الأول

تصنيف المحاكم الخاصة بالإدارة

تتعدد المحاكم الخاصة بالإدارة في إنجلترا وتتنوع تنوعًا شديدًا ، فمنها ماهو حديث النشأة نسبياً مثل محكمة الأسواق والخدمات المالية Financial Services and Markets Tribunal التي أنشأت عام ٢٠٠٠ ([٢٥٢]) ، ومنها ما هو قديم النشأة مثل اللجنة الخاصة بضريبة الدخل The General Commissioners of Income Tax والتي أنشأت عام ١٧٩٨ ([٢٥٣]) .

وليس من السهل وضع تصنيف للمحاكم الخاصة بالإدارة الواردة في الجدول الأول الملحق بقانون المحاكم الخاصة بالإدارة والاستقصاء لسنة ١٩٧١م، فعدد هذه المحاكم يربو على ألفي محكمة ، وهي تحوى حوالي خمسين نوعًا مختلفًا في إنجلترا وويلز ، وهي تقوم بممارسة الاختصاص القضائي في مختلف مجالات العمل الحكومي وغيره .

كما أنه ليس سهلاً وضع حد فاصل بين ما يعتبر محكمة خاصة وما لا يعتبر من هذا القبيل سوى اللجوء إلى معيار شكلي هو القيد في جدول المحاكم الملحق بالقانون المشار إليه .

ويرى العديد من الفقهاء أن عملية التصنيف غير مجدية ، وذلك لأنها ستكون غير دقيقة ، ومع ذلك ظهرت بعض المحاولات لتصنيف هذه المحاكم

---

252 – The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 689 .

253 – Ibid. , pp 687, 688.

مثل (ماركيز ليفبير) الذي حاول أن يصنف هذه المحاكم على خمسة أنواع تشمل[٢٥٤] :

١) . المحاكم المختصة بالملكية العقارية .
٢) . محاكم الضمان الاجتماعي
٣) . محاكم الضمان الصحي
٤) . محاكم الخدمة العسكرية .
٥) . محاكم المواصلات .

إلا أنه أكد أن هذا التصنيف ليس على سبيل الحصر ، وإنما هناك العديد من المحاكم التي لا تندرج تحت أي نوع مما سبق .

في حين اقتصر البعض منهم [٢٥٥] على ضرب أمثلة لهذه المحاكم ، وأن هذه المحاكم يمكن تصنيفها من الناحية الموضوعية على سبيل المثال لا الحصر إلى ما يلي :

١) . محاكم الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية .
٢) . محاكم الأراضي والملكية والإسكان .
٣) . محاكم النشاطات الاقتصادية والترخيص والضرائب .
٤) محاكم أخرى تتضمن المحاكم الصناعية ومحكمة استئناف قضايا الهجرة .

وكما نلاحظ من العرض السابق أن المحاكم الخاصة بالإدارة في إنجلترا متعددة ، ولا يمكن حصرها تحت نوع معين وإنما ما قام به الفقهاء في هذا الجانب هو محاولة لضرب أمثلة على هذه المحاكم فقط .

---

[٢٥٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٤.

[٢٥٥] – وهو البروفيسور E.C.S. Wade أورد هذا الرأي د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٤.

ويتجه جانب من الفقهاء [٢٥٦] ونحن معهم إلى تقسيم هذه المحاكم الخاصة بالإدارة بقدر أهميتها في الحياة العامة إلى المحاكم التالية :

١) المحاكم الصناعية ومحاكم منازعات الضمان الاجتماعي والضمان الصحي.
٢) محاكم مراجعة قضايا الأمراض العقلية.
٣) محكمة استئناف قضايا الإقامة وشؤون الأجانب .
٤) محاكم المواصلات والترخيص والضرائب .
٥) محاكم الأراضي والملكية والإسكان .
٦) محاكم المدارس .

المطلب الثاني

مجلس المحاكم الخاصة بالإدارة

The Council on Tribunals

لقد جاء إنشاء مجلس المحاكم الخاصة بالإدارة ، والذي نص عليه قانون المحاكم الخاصة بالإدارة والاستقصاء سنة ١٩٥٨م والمعدّل سنة ١٩٧١ وأخيرًا سنة ١٩٩٢ ([٢٥٧]) ، تنفيذًا لتوصية لجنة فرانكس في سنة ١٩٥٧م ، ليكون

---

[٢٥٦] – المرجع السابق ، ص ١٣٥.

[257]- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb PhD, Constitutional And Administrative Law , Thirteenth Edition, Op. Cit , P.675.

- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law Op. Cit , P.912.

محدود الولاية حيث أن ولايته إشرافية و ذات الطابع الاستشاري فقط ، برغم تبعية المحاكم الخاصة بالإدارة في أرجاء المملكة المتحدة له ، بالإضافة لاسكتلندا بحيث يضم لجنة خاصة بداخل المجلس تعني بشؤون هذه المحاكم في اسكتلندا ، وإن كانت اللجنة قد أوصت في الأصل بإنشاء مجلس لهذه المحاكم في إنجلترا وويلز وآخر لاسكتلندا وحدها.

ويتكون المجلس من عشرة إلى خمسة عشر عضوًا بمن فيهم الرئيس في الغالب ، وكحد أقصى ستة عشر عضوًا ، وهم ينتمون عمليًا إلى كل من طوائف قدامى العاملين ورجال السياسة والنقابيين والفقهاء القانونيين المهتمين بمجال عمل المجلس [٢٥٨] ، أما لجنة اسكتلندا فيعينهم رئيس القضاء في إنجلترا والنائب العام في اسكتلندا ، ويكون الوكيل البرلماني للإدارة عضوًا في هذا المجلس بحكم منصبه ، وصلاحية تعيين رئيس المجلس تعود لرئيس القضاء ، وللنائب العام لاسكتلندا أن يختار عضوين أو ثلاثة كأعضاء في لجنة اسكتلندا بمن فيهم الرئيس كما أن لرئيس القضاء تعيين ثلاثة أو أربعة أعضاء في هذه اللجنة ، ولأن القانون لم يشترط شروطاً معينة في أعضاء المجلس فإن سلطة رئيس القضاء في إنجلترا والنائب العام لاسكتلندا في تعيينهم غير مقيدة بمؤهلات معينة [٢٥٩] .

- Irving Stevens , Constitutional And Administrative Law , Third Edition, M & E Pitman Publishing, 1996, P.208.

[٢٥٨] – د. مصطفى محمود عفيفي ، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٦. ومن الفقه الإنجليزي راجع

- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law, Op. Cit, PP.921, 922.

[٢٥٩] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣ ٣.

والمجلس عبارة عن هيئة استشارية ، حيث يقتصر عمله على إبداء الرأي والمشورة ، وليست له أية سلطات أو اختصاصات قضائية أو حتى تنفيذية ، وهو ليس جهة استئنافية لأحكام المحاكم الإدارية ، ولكنه مجلس استشاري للحكومة ولهذه المحاكم في نفس الوقت .

وبناءً على ما سبق يتضح لنا أن مجلس المحاكم في المملكة المتحدة ، يختلف عن مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري اختلافًا جوهريًا ، وذلك لما يتميز بهما المجلسان الأخيران من سلطات واختصاصات قضائية لا يحوزها المجلس في المملكة المتحدة إطلاقًا .

ويقوم مجلس المحاكم في المملكة المتحدة ، بعدة مهام حددتها المادة الأولى من قانون المحاكم الخاصة بالإدارة والاستقصاء لسنة ١٩٧١م والذي حل محل قانون سنة ١٩٥٨م ، وتتلخص فيما يلي : [٢٦٠]

١) متابعة تشكيل وعمل المحاكم الخاصة الوارد ذكرها في الجدول الأول الملحق بالقانون وإعداد التقارير اللازمة بهذا الشأن من وقت لآخر .
٢) دراسة المسائل المحددة والتي تحال إليه بشأن المحاكم الخاصة بالإدارة سواءً أكانت واردة في الجدول الأول الملحق بالقانون أم لا ، وإعداد تقرير بشأن ذلك .
٣) دراسة المسائل التي تحال إليه أو التي يرى أنها ذات أهمية خاصة فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية التي تتم أثناء عمليات الاستقصاء التي يقوم بها أي وزير وتقديم التقارير اللازمة بهذا الخصوص .

---

[٢٦٠] – د. العطا بن عوف العطا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٥ . ومن الفقه الإنجليزي راجع

- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law Op. Cit , P924.

المبحث الثالث
هيكل النظام القضائي الإداري في مصر

رأينا في المبحث السابق ومن خلال استعراض هيكل النظام القضائي في إنجلترا أنه لا يوجد نظام واحد يجمع المحاكم الخاصة بالإدارة كلها تحت مظلة واحدة سوى خضوعها للإشراف الاسمي لمجلس المحاكم الخاص بها ، وذلك بعكس ما رأينا في فرنسا التي يوجد بها مجلس الدولة ، وهو نفس الوضع الذي نراه في جمهورية مصر العربية ، حيث نصت المادة ١٧٢ من الدستور الدائم الصادر عام ١٩٧١م على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى " وقد صدر هذا القانون تحت رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م مبينًا تنظيم مجلس الدولة واختصاصاته ، وكيفية العمل فيه .

وسنتناول بحث هيكل النظام القضائي الإداري في مصر من خلال مطلبين هما :

المطلب الأول : أقسام مجلس الدولة المصري .

المطلب الثاني : أعضاء مجلس الدولة المصري .

المطلب الأول
أقسام مجلس الدولة المصري

بناءً على نص المادة الثانية من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م فإن مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام هي :

. القسم القضائي .

. قسم الفتوى .

. قسم التشريع .

الفرع الأول : القسم القضائي

لقد نصت المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن

يؤلف القسم القضائي من :

. المحكمة الإدارية العليا .

. محكمة القضاء الإداري .

. المحاكم الإدارية.

. المحاكم التأديبية .

. هيئة مفوضي الدولة .

أولاً: المحكمة الإدارية العليا

وقد استحدثها لأول مرة القانون الثالث لمجلس الدولة المصري ، وهو قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ، واحتفظ بها القانونان التاليان [٢٦١] ، وقد أنشأت لتكون المعقب النهائي على الأحكام الصادرة من القضاء الإداري ، وذلك بهدف توحيد اتجاه القضاء ، ومنع التناقض بين هذه الأحكام ، وتثبيت وتعميق مبادئ القانون الإداري [٢٦٢] .

وتعتبر المحكمة الإدارية العليا على رأس المحاكم الإدارية تمامًا كما هو الحال بالنسبة إلى محكمة النقض بالنسبة للمحاكم العادية ، وإن كان هناك اختلاف بينهما ليس فقط من ناحية الاختلاف في الإجراءات ، ولكن أيضاً من الناحية الموضوعية ، حيث يتجاوز دور المحكمة الإدارية العليا مجرد رقابة تطبيق القانون وهو ما تلتزم به محكمة النقض ، إلى رقابة الوقائع كذلك مما يعني أن الطعن أمامها يأخذ سمة الطعن العادي بالاستئناف [٢٦٣] .

وقد نصت المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة الحالي على أن يكون مقر هذه المحكمة في القاهرة ، ويرأسها رئيس المجلس ، وعند غيابه أو خلو منصبه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس ، وتصدر أحكامها من دوائر

---

[٢٦١] – وهذان القانونان هما قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م ، والقانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

[٢٦٢] – د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦م ، ص ١٢٠ – ١٢١ .

[٢٦٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٨ .

مكونة من خمسة مستشارين ، وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون ويتم تشكيلها من ثلاثة مستشارين [٢٦٤] .

ثانياً : محكمة القضاء الإداري

لقد كانت محكمة القضاء الإداري هي المحكمة الوحيدة في القسم القضائي بمجلس الدولة في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، فلما زاد العبء على هذه المحكمة وتراكمت لديها القضايا أنشئت اللجان القضائية . التي حلت محلها المحاكم الإدارية فيما بعد . لتشارك محكمة القضاء الإداري في الفصل في الدعاوى الإدارية ، وقد نصت المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن " يكون مقر محكمة القضاء الإداري في مدينة القاهرة ، ويرأسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة ، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ، ويحدد اختصاص كل دائرة من هذه الدوائر بقرار من رئيس مجلس الدولة ، ويجوز بقرار من رئيس المجلس إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى ، وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها . بقرار من رئيس المجلس أيضًا . أن تعقد جلساتها في عاصمة أي من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها " [٢٦٥] .

ثالثاً : المحاكم الإدارية

نظراً لتراكم القضايا أمام محكمة القضاء الإداري صدر المرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢م الذي قضى بإنشاء لجان إدارية ذات اختصاص

---

[٢٦٤] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٤.

[٢٦٥] – المرجع السابق ، ص ١٤٩.

قضائي أطلق عليها اسم " اللجان القضائية " ، فتم تشكيل لجنة قضائية في كل وزارة مكونة من مستشار الرأي بها رئيسًا ، ومن نائب من مجلس الدولة ، وموظف من ديوان الموظفين لا تقل درجته عن الدرجة الثانية أعضاء ، وقد اختصت كل لجنة في إطار الوزارة التي تتبعها بالنظر في المنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم ، وكذلك في القرارات الخاصة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات [٢٦٦] .

ولأن المنازعات التي كانت ترفع أمام هذه اللجان كانت في صورة تظلمات وبالتالي لا تخضع لرسوم أو إجراءات خاصة ، مما أدى إلى كثرة عدد التظلمات وتزايدها بصورة كبيرة ، والذي أدى بدوره إلى إصدار القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤م الذي ألغى هذه اللجان القضائية واستبدل بها المحاكم الإدارية ، وهكذا نشأت المحاكم الإدارية في الوزارات المختلفة ، وتكونت من عنصر قضائي خالص ، يقوم على رئيس وعضوين من أعضاء مجلس الدولة بالنسبة لكل محكمة [٢٦٧] .

ولقد أعاد القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م تنظيم المحاكم الإدارية ، وكذلك فعل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م ، وأخيرًا صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م والذي نص في المادة الخامسة منه " على أن يكون مكان المحاكم الإدارية القاهرة والإسكندرية ، ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها ، ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس ، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل ، وتحدد دائرة اختصاص كل محكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة ، وإذا

---

[٢٦٦] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ١٥٢.

[٢٦٧] – د. سليمان محمد الطماوى ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٥ – ١٢٦ .

شمل اختصاص المحكمة أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة[٢٦٨].

كما أن المادة ٥٦ نصت على أن للمحاكم الإدارية جمعية عمومية تتألف من جميع أعضائها وتختص بالنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمورها الداخلية ، وتدعى للانعقاد بناءً على طلب رئيس المجلس أو نائب رئيس المجلس المختص لهذه المحاكم أو رئيس هيئة المفوضين أو ثلاثة من أعضائها على الأقل، ولا يكون انعقادها صحيحًا إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها ، وتدعى إليها هيئة المفوضين ويكون لممثلها صوت معدود في المداولات ، وتكون الرئاسة لنائب رئيس المجلس لهذه المحاكم وفي حالة غيابه تكون لأقدم الحاضرين ، ويجوز لرئيس المجلس أن يحضر أية جمعية عمومية وفي هذه الحالة تكون له الرئاسة ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين ، وإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس ، وتبلغ القرارات إلى رئيس المجلس ولا تكون نافذة إلا بعد تصديقه عليها بعد أخذ رأي نائب رئيس المجلس المختص لهذه المحاكم .

أما الطعن في أحكام المحاكم الإدارية فهو أمام محكمة القضاء الإداري ، وذلك من قبل كل من أصحاب الشأن وهيئة المفوضين [٢٦٩] .

رابعًا : المحاكم التأديبية

---

[٢٦٨] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٨ .

[٢٦٩] – المرجع السابق ، ص ٢٥٨ .

لقد كان جميع الموظفين قبل عام ١٩٥٨م يحاكمون تأديبيًا أمام مجالس التأديب ، وفي ذلك العام صدر القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وجعل محاكمة الموظفين تأديبيًا من اختصاص محاكم تأديبية تشكل الدائرة في كل منها من ثلاثة أعضاء : عضوان من مجلس الدولة والعضو الثالث من " ديوان المحاسبة " أو " ديوان الموظفين " وذلك بحسب طبيعة المخالفات التأديبية التي يحاكم من أجلها الموظف وما إذا كانت مخالفة مالية أو مخالفة إدارية ، وقد جعل القانون أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا [٢٧٠] .

ومع أن هذه المحاكم التأديبية كانت تمثل القاعدة العامة في هذا الشأن فإن عديدًا من طوائف الموظفين ظلوا خاضعين في شئونهم التأديبية لمجالس تأديب خاصة شكلها القانون المنظم لكل طائفة مثل أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعضاء مجلس الدولة .

وعند صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م تم إدخال تعديل جوهري على نظام المحاكم التأديبية حيث أصبح أعضاؤها جميعًا من مستشاري المجلس وأعضائه .

وتتكون هذه المحاكم من :

. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم ، وهم طبقًا لقانون العاملين المدنيين الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م من يعملون في درجة مدير عام ووكيل وزارة ووكيل أول ، ويكون مقار هذه المحاكم في القاهرة والإسكندرية .

---

[٢٧٠] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٢ .

. المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم وهم من يعملون طبقًا لقانون العاملين المدنيين المشار إليه أنفا في الدرجات من السادسة إلى الأولى ، ويكون مقار هذه المحاكم في القاهرة والإسكندرية .

ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى، ويبين القرار عددها، ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأى مدير النيابة الإدارية [٢٧١] .

خامساً : هيئة مفوضي الدولة

لقد استحدثت هذه الهيئة بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م وهي تشابه إلى حد كبير نظام مفوضي الدولة أو الحكومة أمام مجلس الدولة الفرنسي ، وتتجسد مهمتها أساسًا كما أوضحت المذكرة التفسيرية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م في (أغراض شتى منها تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغي إلا معاملة الناس جميعًا طبقًا للقانون على حد سواء ، ومنها معاونة القضاء الإداري من ناحيتين : إحداهما أن ترفع عن عاتق القضاة الإداريين . مستشارين وغيرهم . عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة ، حتى يتفرغوا للفصل ، والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصًا يضيء ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده ....) [٢٧٢] .

---

[٢٧١] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦١.

[٢٧٢] – د. سليمان محمد الطماوى، القضاء الإداري . قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره، صـ ١٢٩ .

وقد تم منح هيئة المفوضين سلطات واسعة تتمثل فيما يلي [٢٧٣]:

١) الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية .

٢) تشرف هيئة المفوضين على تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة على نحو ما فصلته المادتان ٢٧ و ٢٨ للقانون .

٣) بعد إتمام تهيئة الدعوى (يودع المفوض تقريرًا يحدد فيه وقائعها والمسائل التي يثيرها النزاع ، ويبدى رأيه مسببًا ويجوز لذوى الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم) (مادة ٢٧) .

٤) وللمفوض أن يعرض على الطرفين في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها القضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده ، فإن تمت التسوية ، استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع ، وإن لم تتم جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى ، أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهًا يجوز منحها للطرف الآخر (مادة ٢٨) .

الفرع الثاني : قسم الفتوى

وهو ثاني أقسام مجلس الدولة ، وتتمثل مهمته في إبداء الرأي في المسائل القانونية التي تهم جهات الإدارة المختلفة ، ولا تعتبر الفتاوى التي تصدر من هذا القسم قرارات إدارية أو أحكام قضائية ملزمة أو قابلة للطعن ، وإنما هي مجرد أراء استشارية لجهة الإدارة أن تأخذ بها أو تخالفها ، حتى في المجالات

---

[٢٧٣] – المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

التي تلزم فيها الإدارة بالرجوع إلى قسم الفتوى لمعرفة رأيه في أمر من الأمور ، وفي مثل هذه الحالات يجب على جهة الإدارة أخذ هذا الرأي مقدمًا وقبل اتخاذ قرارها وإلا جاء هذا القرار معيبًا في شكله ، ويضم قسم الفتوى إدارات تخصصية لجهات الإدارة المختلفة مثل رياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة ، كما يضم لجانًا للفتوى تتكون من رؤساء إدارات الفتوى ذات الاختصاصات المتجانسة .

كما يضم القسم مفوضي قسم الفتوى لدى جهات الإدارة ، والذي أجاز القانون انتدابهم للعمل كمفوضين لمجلس الدولة للاستعانة بهم في دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية ومتابعة ما يهم هذه الجهات لدى المجلس ، أو ما للمجلس لديها من وسائل تدخل في اختصاصه ، طبقًا للقوانين واللوائح ، ويعتبر المفوض ملحقًا بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التي يعمل فيها [٢٧٤] .

الفرع الثالث : قسم التشريع

يتكون هذا القسم من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون ، ويتولى نائب الرئيس رئاسة هذا القسم وفي حالة غيابه يتولى أقدم مستشاري القسم، وعليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك في المداولات ويكون له صوت معدود، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين .

ويقوم قسم التشريع بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين التي تعرضها عليه السلطة التنفيذية ، حيث أوجب القانون على كل وزارة أو مصلحة قبل

---

[٢٧٤] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧١ – ١٧٣.

استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحية أن يعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لهذا الغرض ، كما يجوز لهذه الجهات أن تعهد إلى قسم التشريع إعداد تلك المشروعات [٢٧٥] .

[٢٧٥] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٧ .

المطلب الثاني

أعضاء مجلس الدولة المصري

قبل الحديث عن أعضاء مجلس الدولة المصري ، فإنه يجب توضيح تبعية مجلس الدولة المصري ، حيث يتبين لنا أن المشرع قد تردد في بيان تبعية مجلس الدولة ، حيث كان النص في القانونين الأولين وهما (قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، وقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م) على أن المجلس هيئة قائمة بذاتها ويلحق بوزارة العدل ، وفي القانون الثالث رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ، هيئة مستقلة ويلحق برئاسة مجلس الوزراء ، وفي القانون الرابع رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م هيئة مستقلة ويلحق برئاسة الجمهورية ، ثم في القانون الخامس رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م هيئة مستقلة ويلحق بوزير العدل ، وأخيرًا وبعد هذا التردد نص في القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ومن ثم لم يلحق بأي جهة من الجهات السابقة [٢٧٦] .

ويقصد بأعضاء مجلس الدولة ، الموظفون الفنيون في المجلس دون الموظفين الإداريين أو الكتابيين فيه . وهؤلاء يخضعون كغيرهم من موظفي الدولة لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م . [٢٧٧] حيث تقضي المادة الأولى من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأن (يشكل المجلس من رئيس ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين ، ويلحق بالمجلس

---

٢٧٦ – د. سليمان محمد الطماوى ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٤ .

٢٧٧ – د. أحمد سلامة بدر ، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٣م ، ص ٢٥ .

مندوبون مساعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا) [٢٧٨] .

وسنتناول بالبحث الشروط المتطلبة لعضوية مجلس الدولة المصري ، وفئات أعضاء المجلس وهيئاته وضمانات أعضاء المجلس كلاً في فرع مستقل .

الفرع الأول : شروط عضوية المجلس

وقد حددت هذه الشروط المادة ٧٣ حيث تقول " يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة .....[٢٧٩]

١) أن يكون مصريًا متمتعًا بالأهلية المدنية الكاملة .
٢) أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح في الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقًا للقوانين واللوائح الخاصة بذلك .
٣) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .
٤) ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره .
٥) أن يكون حاصلاً على دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب .
٦) ألا يكون العضو متزوجًا بأجنبية ، ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إعفاؤه من هذا الشرط إذا كانت هذه الزوجة الأجنبية تنتمي بجنسيتها

---

[٢٧٨] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٢.

[٢٧٩] – د. سليمان محمد الطماوى ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٤ . ١٠٥ .

إلى إحدى البلاد العربية ، أما إذا كانت تنتمي إلى دولة أخرى غير عربية فإنها تكون عائقًا نهائيًا يحول دون تعيين زوجها في مجلس الدولة ، وهذا الشرط أضافه قانون سنة ١٩٥٩م وهو القانون الرابع المنظم لمجلس الدولة ، على أن هذا الشرط لا يسرى على أعضاء مجلس الدولة المتزوجين من أجنبيات عند العمل بالقانون المذكور أنفًا .

٧) ألا تقل سن من يعين مستشارًا بالمحاكم عن ثمان وثلاثين سنة ، وألا تقل سن من يعين عضوًا بالمحاكم الإدارية عن ثلاثين سنة ، ولا تقل سن من يعين مندوبًا مساعدًا عن تسعة عشرة سنة .

الفرع الثاني : فئات أعضاء المجلس وهيئاته

يتكون أعضاء مجلس الدولة المصري من :

١) رئيس مجلس الدولة :

لمجلس الدولة المصري منذ نشأته رئيس خاص به ، وذلك على خلاف مجلس الدولة الفرنسي والذي يرأسه كما رأينا من الناحية القانونية رئيس مجلس الوزراء ، ويتم تعيين رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأي جمعية عمومية خاصة تشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين ،ويعتبر الرئيس القاضي الأول في المجلس ، وصاحب الإشراف العام على سير العمل به ، وهو المستشار القانوني الأول للسلطة التنفيذية [٢٨٠] ، حيث يتولى رئيس المجلس رئاسة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ولجان وجلسات قسم التشريع ، كما يشرف رئيس المجلس على أعمال أقسام المجلس المختلفة وتوزيع العمل بينها بالإضافة إلى الإشراف على الأعمال الإدارية وعلي الأمانة العامة للمجلس ، وينوب عن المجلس في صلاته بالغير ، ويقدم رئيس مجلس الدولة سنويًا ، أو كلما رأى ضرورة لذلك تقريرًا إلى رئيس مجلس الوزراء متضمنًا ما أظهرته الأحكام الواردة أو البحوث من نقص أو غموض في التشريع القائم ، أو حالات إساءة استعمال السلطة من جانب أي جهة من جهات الإدارة .

٢) نواب الرئيس والوكلاء :

بناءً على نص قانون مجلس الدولة من أن يشكل المجلس من رئيس ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس والوكلاء ، حيث يلاحظ زيادة عدد نواب الرئيس حالياً زيادة ملحوظة عن السابق ، وخير مثال على ذلك أن بعض الهيئات التي كان يرأسها وكيل مثل هيئة المفوضين والمحاكم الإدارية أصبح يرأسها نائب من نواب الرئيس ، ويتم تعيين نواب الرئيس ووكلاء المجلس بقرار

---

[٢٨٠] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، صـ ٥٦.

من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس . والتي تشكل من جميع مستشاري مجلس الدولة . ويعتبر تاريخ التعيين من يوم موافقة الجمعية العمومية ، وتتلخص مهمة نواب الرئيس في معاونة رئيس المجلس في إشرافه على المجلس ، فأحدهم يرأس محكمة القضاء الإداري وآخر يرأس المحاكم الإدارية ، وثالث يرأس هيئة المفوضين ، ورابع للمحاكم التأديبية ، وخامس يرأس إدارة التفتيش الفني ، ومجموعة أخرى من نواب الرئيس للجان قسم الفتوى ، ونائب رئيس ليرأس قسم التشريع ، وآخر يرأس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ، أما بالنسبة للوكلاء فإن قانون المجلس لم يحدد عددهم فأصبح ذلك خاضعًا لقانون الميزانية [٢٨١] .

٣) الأمين العام لمجلس الدولة :

وهو يندب بقرار من رئيس المجلس على أن يكون من درجة مستشار مساعد على الأقل ، ويتولى معاونة رئيس المجلس في تنفيذ اختصاصاته ، خاصة فيما يتعلق بالأعمال الإدارية في المجلس ، كما يقوم برئاسة المكتب الفني الذي يختص بإعداد البحوث التي يطلبها رئيس المجلس بالإضافة إلى الإشراف على أعمال الترجمة وإصدار مجلة المجلس ومجموعات الأحكام والفتاوى وتبويبها وتنسيقها [٢٨٢] .

٤) باقي أعضاء المجلس :

وهم المستشارون ، والمستشارون المساعدون والنواب ، والمندوبون ، ويتم تعيينهم بطريقة واحدة وهي . بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس

---

[٢٨١] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، صـ ٥٦ . ٥٧ .

[٢٨٢] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٦.

الخاص للشئون الإدارية . وذلك حسب نص المادة ٨٣ بعد تعديلها بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م .

فبالنسبة للمستشارين فقد جعل القانون الحالي لمجلس الدولة وهو القانون الصادر عام ١٩٧٢م جعلهم فئة واحدة بغض النظر عن المكان الذي يعمل فيه كل منهم سواءً أكان هو القسم القضائي أو قسم الفتوى أو قسم التشريع ، وفي داخل القسم القضائي ليس هناك تخصص دائم للمستشارين فقد يجلس أحد المستشارين اليوم في المحكمة الإدارية العليا ، ويجلس غدًا رئيسًا لإحدى دوائر محكمة القضاء الإداري مثلاً .

ومع ذلك توجد هناك فروق بسيطة بينهم فالمستشار الذي يلحق بالمحكمة الإدارية العليا يشترط فيه أن يكون قد شغل وظيفة مستشار بمجلس الدولة لمدة ثلاث سنوات على الأقل ، والمستشار الذي يجلس في القسم القضائي يجب ألا تقل سنه عن ٣٨ سنة (وكانت ٤٠ سنة قبل تعديل المادة ٧٣ بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م) [٢٨٣] .

ويلاحظ أن مجلس الدولة المصري لم يأخذ بنظام المستشارين غير العاديين الذي اعتنقه القانون الفرنسي إلا في حدود ضيقة منذ عام ١٩٥٥ ، حيث أجازت المادة ٦٦ من القانون الحالي لمن طلب إبداء الرأي في مسألة قانونية أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع عند نظر هذه المسألة، كما أجازت له أن يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين، يكون لهم وإن تعددوا صوت واحد في المداولة ، ولعل المشرع المصري قد وجد في نظام مفوضي الدولة لدى الوزارات والذي يؤدي إلى توثيق

---

[٢٨٣] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، صـ ٥٨ .

الصلة بين مجلس الدولة والإدارة ما يغني عن نظام المستشارين غير العاديين المأخوذ به في فرنسا [٢٨٤] .

٥) المندوبون المساعدون :

ويعينون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية ، وهم لا يعتبرون أعضاء في مجلس الدولة ، حيث لم يتم ذكرهم بين الأعضاء الذين يشكل منهم المجلس طبقًا للمادة الأولى من القانون ، وقضت هذه المادة في فقرتها الأخيرة بأن (يلحق بالمجلس مندوبون مساعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومات الدراسات العليا)، ويعتبر المندوب المساعد معينًا في وظيفة مندوب من أول يناير التالي لحصوله على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهم في العلوم الإدارية أو القانون العام (المادتان ٧٣ ، ٧٥ من قانون مجلس الدولة) [٢٨٥] .

٦) المجلس الخاص للشئون الإدارية :

هذا المجلس استحدثه قانون سنة ١٩٥٥م لأول مرة ، وأبقى عليه قانون سنة ١٩٥٩م وهو يختص بتصريف الشئون الإدارية لأعضاء المجلس من تعيين ونقل وترقية ، ولم ينص عليه قانون سنة ١٩٧٢م حيث تم إلغاؤه قبل صدور هذا القانون ، واستمر هذا الوضع منذ عام ١٩٧٢م حتى عام ١٩٨٤م ، حيث صدر القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م الذي عدل بعض النصوص الواردة في قانون مجلس الدولة ، وأعاد إلى الوجود المجلس الخاص للشئون الإدارية ، حيث أضيفت المادة (٦٨ مكررًا) والتي تنص على أن (ينشأ بمجلس الدولة مجلس خاص للشئون الإدارية برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية أقدم ستة

---

[٢٨٤] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٧.

[٢٨٥] – المرجع السابق ، ص ١٣٨.

من نواب رئيس المجلس ، وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب رئيس المجلس) .

(ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتصلة بمجلس الدولة) .

(ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه وتكون مداولاته سرية وتصدر القرارات بأغلبية أعضائه) [٢٨٦] .

---

[٢٨٦] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٦١ .

٧) الجمعية العمومية للمجلس :

تتكون هذه الجمعية من جميع مستشاري المجلس والذين يجتمعون برئاسة رئيس المجلس ويحل محله عند غيابه أقدم الحاضرين من نواب الرئيس ثم من الوكلاء ثم من المستشارين وهي لا تدعي للانعقاد إلا بناءً على طلب الرئيس أو خمسة من أعضائها ، ولا يكون انعقادها صحيحًا إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها . أما بالنسبة إلى اختصاصها فقد كانت تختص في قانون مجلس الدولة الصادر سنة ١٩٤٦م وقانون سنة ١٩٤٩م بثلاثة أمور أولها وضع القواعد التنظيمية للمجلس بما فيها اللائحة الداخلية ، أما الاختصاص الثاني فهو إبداء الرأي في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية المهمة ، أما ثالث هذه الاختصاصات فهو الشئون الإدارية الخاصة بأعضاء المجلس وموظفيه الفنيين من تعيين ونقل وتأديب، أما في قانون مجلس الدولة الصادر سنة ١٩٥٥م وقانون سنة ١٩٥٩م تم الاقتصار على الاختصاص الأول فقط من بين الاختصاصات المذكورة ، وهو ما سار عليه القانون الحالي لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م حيث يلاحظ أن الجمعية العمومية ما زالت تختص بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس فقط ، أما بالنسبة للتعيين فبناءً على التعديل الذي تم بموجب القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م فقد تمت تقوية اختصاص هذه الجمعية بهذا الخصوص ، حيث أصبح رئيس المجلس يعين بعد أخذ رأى جمعية عمومية خاصة لا يجلس فيها سوى المستشارين الذين شغلوا مناصبهم لمدة عامين على الأقل ، ونواب رئيس المجلس والوكلاء أصبح يعينون بقرار جمهوري بعد موافقة الجمعية العمومية في تشكيلها العادي الذي يضم جميع مستشاري المجلس[٢٨٧].

---

[٢٨٧] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٦٠ .

الفرع الثالث : ضمانات أعضاء المجلس

أحاط القانون أعضاء مجلس الدولة بعدة ضمانات من شأنها أن تكفل لهم الحيدة والاستقلال ليتمكنوا من أداء وظائفهم على أكمل وجه ، ونوجز فيما يلي أهم هذه الضمانات ، وهي عدم القابلية للعزل ، والتأديب بواسطة مجلس خاص ، واختصاص المحكمة الإدارية العليا بطعونهم الوظيفية ، والاستثناء من بعض أحكام المعاشات .

١) عدم القابلية للعزل :

نصت المادة ٩١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن (أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوق غير قابلين للعزل ، ويسرى بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التي يتمتع بها القضاة ، وتكون الهيئة المشكل منها مجلس التأديب هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن ، ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة ، أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية ، أحيل إلى المعاش أو نقل إلى وظيفة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب) . وقد تم تعديل المادة السابقة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م حيث أصبحت ضمانة عدم القابلية للعزل تمتد لتشمل حتى المندوبين المساعدين ، رغم أنهم ليسوا أعضاء بالمجلس وإنما ملحقون به وذلك لأن الأحكام الخاصة بالمندوبين تسري عليهم ، وهؤلاء تشملهم ضمانة عدم القابلية للعزل .

٢) التأديب بواسطة مجلس خاص :

تقضى المادة ١١٢ من قانون مجلس الدولة الحالي على أن يختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة مجلس تأديب يشكل كالآتي :

رئيس مجلس الدولة .....رئيسًا

ستة من نواب رئيس المجلس بحسب ترتيب الأقدمية .....أعضاء

وعند خلو وظيفة رئيس المجلس أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نوابه ، وكذلك الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس التأديب فيحل محل كل منهم من يليه في الأقدمية من نواب الرئيس ثم من المستشارين .

ومما لاشك فيه أن تأديب أعضاء مجلس الدولة بواسطة مجلس تأديب خاص يتكون من أعضاء من نفس المجلس ، من أرفع المستويات يعد ضمانة مهمة للأعضاء ، تقيهم بالتالي من تدخل السلطة التنفيذية في شئونهم في هذا المجال تدخلاً يمكن أن يؤدى إلى التأثير عليهم وعلي الحيدة أو النزاهة التي يجب أن يتحلوا بها .

وبناءً على حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٢م في القضية رقم ١٠ لسنة ١ قضائية " دستورية " والذي اعتبر بهذا الحكم مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة هيئة قضائية عهد إليها المقنن باختصاص قضائي محدد ، وبالتالي فإن ما يصدر عنها لا تعتبر قرارات إدارية وإنما هي أحكام قضائية من درجة واحدة فلا يجوز الطعن فيها [٢٨٨] .

٣) المحكمة الإدارية العليا هي المحكمة المختصة بالطعون الوظيفية المقدمة من أعضاء مجلس الدولة :

---

[٢٨٨] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٨.

تنص المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة والمعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣م على أن (تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم وذلك عدا النقل والندب ، متى كان مبنى الطلب عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال مجلس الدولة أو لورثتهم ، ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضوًا في المجلس الأعلى للهيئات القضائية إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه ، ولا تحصل رسوم على هذا الطلب) .

وقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما في جلسة ١٦ مايو سنة ١٩٨٢م في الدعوى رقم ١٠ لسنة ١ قضائية (دستورية) بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة فيما تضمنه من عدم إجازة الطعن في قرارات نقل وندب أعضاء مجلس الدولة أمام الدائرة المختصة بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، وذلك لمخالفة صريح نص المادة ٦٨ من الدستور التي تنص على أن (التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة .... ويحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء) .

٤) الاستثناء من بعض أحكام المعاشات :

تقضى المادة ١٢٤ من قانون مجلس الدولة الحالي بأن (تعتبر استقالة عضو مجلس الدولة مقبولة من تاريخ تقديمها إلى رئيس المجلس إذا كانت غير مقترنة بقيد أو معلقة على شرط ، واستثناءً من أحكام قوانين المعاشات لا يترتب

على استقالة عضو المجلس سقوط حقه في المعاش أو المكافأة أو خفضهما ، وفي جميع حالات انتهاء الخدمة يسوى معاش العضو أو مكافأته على أساس آخر مربوط الوظيفة التي كان يشغلها أو آخر مرتب كان يتقاضاه أيهما أصلح له ووفقًا للقواعد المقررة بالنسبة للموظفين الذين تنتهي خدمتهم بسبب إلغاء الوظيفة أو الوفاة) .

وقد أضافت المادة ١٢٥ من نفس القانون أنه (إذا لم يستطع عضو مجلس الدولة بسبب مرضه مباشرة عمله بعد انقضاء الإجازات المقررة في المادة ١١٠ أو ظهر في أي وقت أنه لا يستطيع لأسباب صحية القيام بوظيفته على الوجه اللائق أحيل إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية يصدر بناءً على طلب رئيس مجلس الدولة بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية .

ويجوز للمجلس الخاص بالشئون الإدارية أن يزيد على خدمة العضو المحسوبة في المعاش أو المكافأة مدة إضافية بصفة استثنائية ، على ألا تجاوز هذه المدة الإضافية مدة الخدمة ولا المدة الباقية لبلوغ السن المقررة للإحالة للمعاش ، كما لا يجوز أن تزيد تلك المدة عن ثمان سنوات ولا أن تكون من شأنها أن تعطيه حقًا في معاش يزيد على أربعة أخماس مرتبة .

ومع ذلك لا يجوز أن يقل المعاش عن أربعة أخماس آخر مرتب كان تقاضاه العضو أو يستحقه عند انتهاء خدمته إذا كانت مدة الخدمة المحسوبة في المعاش لا تقل عن عشرين سنة ، وتسرى أحكام الفقرتين السابقتين في حالة الوفاة .

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد المعاش على الحد الأقصى المقرر بمقتضى قوانين المعاشات) .

وتعتبر الاستثناءات المالية السابقة المتعلقة بالمعاش بعد ترك الخدمة إحدى الضمانات المهمة لأعضاء مجلس الدولة [٢٨٩] .

[٢٨٩] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٢.

المبحث الرابع
هيكل النظام القضائي الإداري
في دولة الإمارات العربية المتحدة

لا نستطيع أن نقرر بداءةً بوجود هيكل مستقل للنظام القضائي الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة على نفس النسق الذي تم بحثه في فرنسا أو إنجلترا أو مصر ، وذلك لسببين رئيسيين **أولهما** : أن دولة الإمارات العربية المتحدة لم تأخذ بنظام القضاء المزدوج والذي تأخذ به كما رأينا كلاً من الجمهورية الفرنسية أو جمهورية مصر العربية أو حتى نظام المحاكم الخاصة بالإدارة والموجود في إنجلترا .

وثانيهما : الوضع السياسي والدستوري الخاص لدولة الإمارات العربية المتحدة وذلك باعتبارها دولة اتحادية اتحاداً مركزياً أو فيدرالياً ، والذي انعكس بدوره على هيكل النظام القضائي العام في دولة الإمارات والذي يقوم وكما تم عرضه في الفصل الأول عند الحديث عن نشأة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، على نوعين من المحاكم ، وهي المحاكم المحلية والمحاكم الاتحادية ، أما بالنسبة **للنوع الأول** وهي المحاكم المحلية فهي المحاكم التي كانت قائمة في الإمارات قبل ظهور دولة الاتحاد وما زالت قائمة حيث يعتبر القضاء في إمارتي دبي ورأس الخيمة محلياً حتى الآن .

أما **النوع الثاني** من المحاكم فهي المحاكم الاتحادية ، وهي المحاكم التي كانت محلية قبل الاتحاد وتحولت إلى محاكم اتحادية بعد نشأة الاتحاد

([٢٩٠]) ، وتعتبر المحاكم في كل من إمارات أبو ظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين محاكم اتحادية .

وللتعرف على هيكل القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة لابد من التطرق **أولاً** : إلى بحث تنظيم القضاء الاتحادي والمحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة بشكل موجز ، ثم **ثانياً** : تحديد المحاكم . سواءً المحلية أو الاتحادية . المناط بها الفصل في المنازعات الإدارية ، **وثالثاً** : التعرض لهيكل وزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة بما اشتمل عليه من مهام واختصاصات لإدارتي الفتوى والتشريع وقضايا الدولة ، حيث سنخصص لكل موضوع مطلباً مستقلاً .

المطلب الأول

تنظيم القضاء الاتحادي والمحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة

تنقسم المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة كما رأينا إلى محاكم اتحادية ومحاكم محلية ، وسنتعرض **أولاً** : لترتيب وتنظيم المحاكم الاتحادية .

---

[٢٩٠] – بتاريخ ٥ يونيه ١٩٧٨م صدر القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨م بإنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها وتلك الإمارات هي : أبوظبى والشارقة والفجيرة وعجمان ، ثم تحولت المحاكم المحلية في إمارة أم القيوين إلى محاكم اتحادية .

و **ثانياً** : لترتيب وتنظيم المحاكم المحلية في كلٍ من إمارة دبي وإمارة رأس الخيمة وذلك من خلال استعراض ما نص عليه الدستور الاتحادي في الفصل الخامس من الباب الرابع منه والذي خصص للقضاء في الاتحاد والإمارات ، وكذلك من خلال ما نصت عليه قوانين تنظيم القضاء المتعاقبة [٢٩١] والتي صدرت بعد قيام الاتحاد وذلك لتنظيم القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مخصصين لكل من الموضوعين السابقين فرعاً مستقلاً .

الفرع الأول : ترتيب وتنظيم المحاكم الاتحادية

تتكون المحاكم الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة من :

١) المحاكم الاتحادية الابتدائية .
٢) المحاكم الاتحادية الاستئنافية .
٣) المحكمة الاتحادية العليا .

---

[٢٩١] – صدرت قوانين تنظيم القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة حسب التدرج الأتي :

– القانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م في شأن المحكمة الاتحادية العليا وتعديلاته .

– القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨م في شأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها ، وتعديلاته .

– القانون الاتحادي رقم ١٧ لسنة ١٩٧٨م بتنظيم حالات وإجراءات الطعن بالنقض أمام المحكمة الاتحادية العليا وتعديلاته .

– القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣م في شأن السلطة القضائية الاتحادية .

راجع د. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة– دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات، العين، ٢٠٠٠م، ص ١٧٨ .

وهذا الترتيب يبدأ من الأدنى إلى الأعلى ، حيث نجد في أدنى التسلسل المحاكم الاتحادية الابتدائية ، وينتهي بالمحكمة الاتحادية العليا التي توجد على رأس الجهاز القضائي الاتحادي .

أولاً : المحاكم الاتحادية الابتدائية :

تعتبر المحاكم الاتحادية الابتدائية بمثابة محاكم أول درجة في النظام القضائي الاتحادي ، وقبل وجود الاتحاد كان هناك قضاء محلي خاص بكل إمارة على حده . ولمعرفة المزيد عن القضاء المحلي قبل الاتحاد نحيل القارئ إلى ما سبق ذكره عن نشأة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة في الفصل السابق . وعند نشأة دولة الاتحاد في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م نص الدستور على تنظيم القضاء في الاتحاد والإمارات في المواد من (٩٤إلى١٠٤) وقد تم هذا التنظيم على أساس مراعاة أمرين مهمين .

الأمر الأول : أنه أبقى على المحاكم المحلية في كل إمارة واعتبرها ذات اختصاص عام .

الأمر الثاني : أنه حصر اختصاص المحاكم الاتحادية الابتدائية في أضيق نطاق ممكن ، في نفس الوقت الذي شجع الإمارات على أن تطلب تحويل محاكمها المحلية إلى محاكم اتحادية ، فجاء نص الدستور معبراً عن هذه الفكرة عندما نص في المادة ١٠٢ منه على أنه (يكون للاتحاد محكمة اتحادية أو أكثر تعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات).

أما بالنسبة لمقر المحاكم الاتحادية الابتدائية فهي في عاصمة الاتحاد (أبي ظبى) وفي عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم اتحادية فيها ، وذلك بناءً على ما نصت عليه المادة ١١ من قانون

السلطة القضائية الاتحادي [٢٩٢] ، والمحاكم الاتحادية الابتدائية موجودة الآن في كلٍ من أبي ظبى والشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين ، ويجوز أن يكون لهذه المحاكم دوائر في غير عواصم الإمارات من مدن أو مناطق تلك الإمارات كأن يكون بمدينة العين دائرة تابعة للمحكمة الاتحادية الابتدائية بأبي ظبى مثلاً [٢٩٣] .

ثانياً : المحاكم الاتحادية الاستئنافية :

عند بداية الاتحاد وتكوين دولة الإمارات وعندما تعرض الدستور للقضاء في الاتحاد والإمارات ، حرص فقط على النص على المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية ، وذلك دون أن يتعرض لمحاكم الاستئناف ، وقد أحال إلى القانون كل ما يتعلق بالمحاكم الاتحادية الابتدائية، ثم أجاز في المادة (١٠٣) استئناف أحكام المحاكم الابتدائية أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا في الحالات وبالإجراءات التي يحددها القانون .

وأضافت الفقرة الثانية من المادة (١٠٥) على أن يصدر قانون اتحادي يحدد الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائيًا .

ولأن الدستور لم ينص صراحة على المحاكم الاتحادية الاستئنافية ، فقد ثارت مشكلة دعت وزير العدل إلى أن يطلب من المحكمة الاتحادية العليا أن

---

[٢٩٢] – وهو القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣م بشأن السلطة القضائية .

[٢٩٣] – د. على الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقاً لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الجزء الأول ، ط١ ، التنظيم القضائي والاختصاص ونظرية الدعوى ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، دبي ، ١٩٩٨م ، ص ٢٥٦ . ٢٥٩ .

تصدر قرارًا تفسيريًا لتلك النصوص الدستورية ، وانتهت المحكمة الاتحادية في قرارها التفسيري رقم (١) السنة الرابعة القضائية جلسة ٧ / ٣ / ١٩٧٦م إلى جواز إنشاء المحاكم الاتحادية الاستئنافية بقانون يصدر بذلك ، وقد استندت في ذلك لاعتبارات مختلفة ، من بينها أولاً : أن المادة ٩٥ من الدستور عندما عددت المحاكم الاتحادية بأنها المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية ، فإن هذا التعداد لم يكن على سبيل الحصر بما يمنع من إنشاء محاكم استئنافيه اتحادية ، وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا (إن إنشاء محاكم استئناف اتحادية لا يعتبر توسعًا يتخطى به حدوده الدستورية المرسومة في المادة ٩٥ أو اقتحاماً في مجال تشريعي حرمه الدستور ، إذ أن البيان الذي سيق في المادة ٩٥ واكتفى فيها الدستور بذكر المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية لم يسلك فيه القانون سبيل التعداد والحصر ولم يكن الغرض منه الشمول والاستبداد ، وإنما الواقع أن الدستور ترك ما عدا هذه المحاكم للدواعي العملية التي يستقل القانون بتقديرها ، ومن ثم فإن عدم تضمين نص المادة ٩٥ محاكم استئناف لا يستدل به على تحريم إنشائها لأن الأصل أن كل ما لم يحرمه الدستور على المشرع فهو من سلطته واختصاصه ، ولأنه لا توجد أية حكمة خاصة من هذا التحريم ومن غير المتصور أن يضيق الدستور على المقنن في ممارسة سلطته التقديرية على النحو الذي يراه ملائمًا محققًا لصالح المتقاضين) .

ثانيًا : إن نص المادة ٢/١٠٣ من الدستور رغم أنه ذكر جواز صدور قانون اتحادي بتنظيم استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا ، فإن هذا الجواز لا يفيد الوجوب أو الإلزام بإصدار مثل هذا القانون ، وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا (إن المادة ١٠٣ من الدستور المؤقت فوضت المشرع في أن يضطلع بتنظيم الطعن في أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية وأجازت له في هذا الخصوص أن ينص في القانون الذي يصدره على استئناف أحكام هذه المحاكم أمام المحكمة الاتحادية

العليا ، ومن ثم فإن إحالة الاختصاص الاستئنافي إلى المحكمة الاتحادية العليا ليس تكليفاً على المشرع وليس حكمًا مسوقًا على سبيل التحتيم والوجوب ، وإنما هو . على ما يتضح من ظاهر النص . أمر جوازي يكيفه المقنن وفق ظروف الحال ومقتضياته فهو يملك أن يحيل ويملك أن لا يحيل ، ولم يحدد الدستور الجهة القضائية التي يلجأ إليها المقنن في حالة عدم النص على إحالة الاستئناف إلى المحكمة العليا ، بيد أنه لما كان الواضح من المادة ١٠٣ سالفة البيان أنها تركت الباب مفتوحًا لاجتهاد غير محدود المدى يباشره المقنن في تنظيم طرق الطعن وفي تعيين الجهات القضائية التي يرجع إليها في هذا الشأن ، ولما كانت هذه السلطة التقديرية تسوغ له ضمنًا اختيار الجهة التي يراها مناسبة وملائمة لنظر الاستئناف ، لأن نص المادة سالفة البيان لم يقيده في ذلك بأية قيود ولم يلزمه بالاتجاه إلى المحكمة العليا ، وإنما جاء ذلك على سبيل التجويز ، ومن ثم فلا جناح على المقنن في أن ينشيء محاكم استئناف يؤثرها بنظر هذا الاستئناف) .

ثالثًا : إن مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية اللازمة لحسن سير القضاء ، وقد تم إقراره في المادة ٢/١٠٥ والمادة ٢/١٠٣ من الدستور ، وقد أوضحت المحكمة الاتحادية العليا ذلك بقولها : (إن في طرح الاستئناف أمام محاكم استئناف مستقلة وأعلى درجة من المحاكم الابتدائية هو مما يتلاءم مع طبيعة الاستئناف ومع مميزاته الرئيسية ، فالاستئناف طريق من طرق الطعن العادية الهدف منه ضمان إصلاح الخطأ الذي يقع فيه قضاة محكمة أول درجة ، ومن أهم ما يتميز به أنه يرفع إلى محكمة أعلى لأنه ما دام أن هذا الطريق يتضمن تظلمًا من أحكام قضاة محكمة أول درجة هو تجريحًا لقضائهم ، فقد تعين أن يطرح أمام هيئة أعلى تتوافر فيها الضمانات التي تكفل تصحيح الحكم ، وهذا المبدأ وهو مبدأ تعدد الدرجات قد أخذ به الدستور المؤقت بالنسبة لأحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية ، ومن الضمانات التي لا يمكن الاستغناء عنها في النظم القضائية ، ويستلزم لكي يحقق الغرض

المقصود منه أن ينظر الاستئناف أمام محكمة استئناف تكون أعلى من محكمة أول درجة وتختلف في طريقة تشكيلها عن هذه المحكمة ، بمعنى أن تكون من قضاة أوسع علماً وأوفى تجربة من قضاة المحكمة الابتدائية ، وفي الوقت ذاته فإن إنشاء محاكم استئناف هو أمر يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالطابع البنائي للمحاكم ويتفق مع مبدأ تدرج السلم القضائي ، فالمحكمة الاتحادية الابتدائية هي قاعدة السلم القضائي الاتحادي ويتعين أن تستأنف أحكامها أمام محكمة اتحادية تليها درجة في هذا السلم ، وكلا المحكمتين محكمة البداية ومحكمة الاستئناف هما جزءان لا ينفصلان في البناء القضائي ، وليستا سوى دعامتين متكاملتين ومتكافئتي القيمة لأي تنظيم قضائي محكم ، وبغيرها لا يكون هذا التنظيم القضائي قائمًا على أساس سليم) .

رابعًا : إن إنشاء محاكم استئنافية اتحادية يعتبر تدعيمًا لحسن أداء الوظيفة القضائية ، وأن إنشاء هذه المحاكم أيضًا يتفق مع روح الدستور وأهدافه، وأنه لا ينبغي تفسير نصوص الدستور تفسيرًا ضيقًا بل ينبغي تفسيرها تفسيرًا موسعًا متناسقًا ومحققًا لغايات الدستور ، ولا شك في أن إنشاء محاكم استئناف في ظل النظام القضائي الاتحادي يدعم وظيفة القضاء ويحقق مصالح المتقاضين وهذا هدف من الأهداف التي يحرص عليها الدستور ، وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا : (أن إنشاء محاكم استئناف اتحادية من شأنه أن يحقق الأهداف الإيجابية التي يتغياها الدستور ، لأن الدستور يحرص على أن يراعي المقنن الأسس الجوهرية للتقاضي وصالح المتقاضين عند إصدار التنظيم الذي عهد به إليه ، وأن يكون رائدة التوسل بكل الوسائل التي تضع هذه الأسس موضع التنفيذ بغية توفير أكبر قدر من الضمانات والعمل على تدعيم مقومات الجودة والثقة والطمأنينة الواجب توافرها في الأحكام ، وقد أجاز الدستور للمقنن إضافة الاختصاص الاستئنافي إلى ولاية المحكمة العليا وهي أعلى من المحكمة الابتدائية ، فإذا ما رأى المقنن لاعتبارات يقدرها عدم استعمال هذه الرخصة الدستورية فإنه بما يتماشى مع روح الدستور وغاياته ومع

الأصول الأساسية للتنظيم القضائي أن يكون البديل عن المحكمة العليا في هذا الخصوص محاكم استئناف اتحادية تكون أعلى من المحكمة الاتحادية الابتدائية وتختص بالحكم في هذا الاستئناف ، وما دامت الغاية مشروعة ولم تخرج عن نطاق الدستور فإن كل سبيل مناسب لتحقيقها ، ويكون من شأنه على نحو واضح أن يؤدي إليها بغير مجافاة لنصوص الدستور وروحه ، يعد عملاً دستوريًا جائزًا) [٢٩٤] .

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو [٢٩٥] أنه رغم الهدف النبيل الذي سعت إليه المحكمة الاتحادية العليا وهي بصدد إصدار قراراها التفسيري السابق ، إلا أنه يخالف المنطق ولا يحالفه التوفيق للأسباب التالية :

١ . نصت المادة ٩٥ من الدستور على أن " يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا، ومحاكم اتحادية ابتدائية ....." ولم تزد على ذلك ، فإذا جاء القانون وأنشأ للاتحاد محاكم استئناف ، فقد خالف النص الدستوري ، وأضاف إلى حكمه ما ليس فيه ، وكأنه نوع من التعديل بالإضافة ، وهو مالا يجوز بالنسبة لنصوص القانون في مواجهة الدستور.

---

[٢٩٤] – د. على الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦١ . ٢٦٢ . وراجع كذلك د. أحمد محمد مليجي موسى ، توحيد القضاء وحسن تنظيمه وأثر ذلك في تحقيق القانون لأهدافه في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العدالة ، العدد ٥٧ ، السنة السادسة عشر ، وزارة العدل ، أبوظبي ، يناير ١٩٨٩م ، ص ١٦ . ١٨ .

[٢٩٥] – د. ماجد راغب الحلو ، "تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة " ، ط١ ، إصدار جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين ، ٢٠٠٤م ، ص ٢٣.

٢ . نصت المادة ١٠٣ في فقرتها الثانية على أنه : " ويجوز أن ينص القانون على استئناف أحكام تلك المحاكم أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا، في الحالات وبالإجراءات التي يحددها " . ومعنى النص كما يرى هذا الجانب من الفقه وكما يتضح من ظاهر النص أن الدستور قد أجاز للمقنن العادي أن يقرر استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية أو لا يقرر ذلك فتظل أحكام هذه المحاكم غير قابلة للاستئناف ، ويكون التقاضي بشأن المنازعات الداخلة في اختصاصها من درجة واحدة فقط ، فإذا أجاز القانون استئناف هذه الأحكام ، فإن هذا الاستئناف يكون أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها .

٣ . أن الدستور ليس كتابًا سماويًا . أي يجب ألا يخضع لأي تعديل أو تبديل . وإنما هو تنظيم واجتهاد من صنع البشر يقبل التقويم والمناقشة ، وتعديل أحكامه بما يحقق المصلحة أفضل من مخالفتها أو تحميلها من المعاني فوق ما تحتمل .

ويضيف هذا الفقيه [٢٩٦] أن وجود المحاكم الاتحادية الاستئنافية كإحدى درجات التقاضي المتعارف عليها في أغلب دول العالم لاشك في ملاءمته وتحقيقه للصالح العام ، ولكن ملائمة القانون وحدها لا تكفي ، ويجب بحث دستوريته قبل ملاءمته ، وليس هناك ما يمنع من تعديل النصوص الدستورية بما يتوافق وحاجات المجتمع ويحقق مصالحه .

---

[٢٩٦] – د. ماجد راغب الحلو ، "تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤ .

ومع ذلك يرى نفس الفقيه [٢٩٧] أنه من الأفضل الاكتفاء بنظر المنازعات الإدارية على درجتين اثنتين فقط كقاعدة عامة ، وذلك توافقًا مع ما هو متبع في نظر هذه المنازعات في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج كفرنسا ومصر.

أما بالنسبة لمقر المحاكم الاتحادية الاستئنافية فهي في عاصمة الاتحاد أبو ظبي وفي عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم اتحادية استئنافيه فيها ، ويجوز بقرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي أن يمتد اختصاص المحكمة الاتحادية الاستئنافية لأكثر من إمارة من تلك الإمارات أو أن تعقد جلساتها في مكان آخر ضمن دائرة اختصاصها ، وتختص المحاكم الاتحادية الاستئنافية بالنظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الجائز استئنافها قانونا والصادرة من المحاكم الابتدائية التي تتبعها وذلك على الوجه المبين في القانون [٢٩٨] .

وتعتبر آخر محكمة استئنافية اتحادية تم إنشاؤها لتنضم لهيكل القضاء الاتحادي هي محكمة استئناف أم القيوين حيث أصدر صاحب السمو الشيخ خليفة ابن زايد آل نهيان رئيس الدولة القانون الاتحادي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥م بشأن إنشاء محكمة اتحادية استئنافية في إمارة أم القيوين تسمى محكمة أم القيوين الاتحادية الاستئنافية وذلك بناءً على ما عرضه وزير العدل والشئون الإسلامية والأوقاف وموافقة مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي وتصديق المجلس الأعلى للاتحاد ، وقد حددت المادة الثانية من القانون اختصاصات المحكمة بالنظر في الاستئنافات التي ترفع على أحكام المحاكم الجائز استئنافها قانوناً الصادرة عن محكمة أم القيوين الاتحادية الابتدائية ، والمنازعات الأخرى وفق القوانين النافذة ، على أن تستمر محكمة عجمان

---

[٢٩٧] – المرجع السابق ، ص ٢٤ .

[٢٩٨] – المادة ٢٧ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م .

الاتحادية الاستئنافية في نظر الاستئنافات التي قيدت بقلم كتابها قبل العمل بهذا القانون ، وقد ألغت المادة الثالثة من القانون المذكور كل حكم يخالف أو يتعارض مع أحكام هذا القانون ، فيما نصت المادة الرابعة على أن ينشر القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره [٢٩٩].

وتتألف المحكمة الاتحادية الاستئنافية من رئيس وعدد كاف من القضاة وتصدر الأحكام من ثلاثة قضاة وتكون أحكامها نهائية ، ويكون تأليف الدوائر وتوزيع القضاة عليها بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأى رئيس المحكمة[٣٠٠].

ثالثاً : المحكمة الاتحادية العليا :

المحكمة الاتحادية العليا هي الهيئة القضائية العليا في الاتحاد ، وقد اهتم بها الدستور الاتحادي منذ صدوره ، واعتنى بترتيب هذه المحكمة وتنظيمها ، وبجانب الدستور فقد عني بها المقنن الاتحادي فأصدر قانونًا اتحاديًا خاصًا بها وهو القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م في شأن المحكمة الاتحادية العليا .

ويكون مقر المحكمة الاتحادية العليا في عاصمة الاتحاد حيث تعقد جلساتها بمقر العاصمة ، ويجوز لها أن تعقد جلساتها عند الاقتضاء في أية عاصمة من عواصم الإمارات [٣٠١] ، أي أن المحكمة العليا مقرها الأساسي في مدينة أبي ظبى حيث تنعقد جلساتها بحسب الأصل ، ولكن هذا لا يمنع عند الاقتضاء من أن تنعقد جلساتها في أية عاصمة من عواصم الإمارات الأخرى .

---

[٢٩٩] – الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد ٤٣٢، جمادى الآخرة ١٤٢٦هـ يوليو ٢٠٠٥م ، ص ٢١ .

[٣٠٠] – المادة ١٢ من قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٣م بشأن السلطة القضائية.

[٣٠١] – المادة ١٠٠ من الدستور الاتحادي الصادر سنة ١٩٧١م ، والمادة ٢ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م .

وتشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون جميعًا عن خمسة يعينون بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه [٣٠٢] .

ويجوز أن يعين بالمحكمة قضاة مناوبون لا يزيد عددهم على ثلاثة وذلك لتكملة نصاب المحكمة عند الاقتضاء على ألا يجلس منهم أكثر من واحد في أي دائرة من دوائر المحكمة ولا يكون لأي منهم رئاسة الدائرة [٣٠٣] .

وقد نص قانون المحكمة الاتحادية العليا كذلك على الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى القضاء بالمحكمة ويجب على من يعين بالمحكمة أن يؤدي يميناً أمام رئيس الاتحاد بحضور وزير العدل .

ويقسم العمل في المحكمة عن طريق نظام الدوائر ، فيوجد بالمحكمة دائرة للمواد الدستورية ودائرة للمواد الجزائية ودائرة أو أكثر للمواد الأخرى التي تختص بها المحكمة [٣٠٤] ، ويرأس الدائرة رئيس المحكمة أو أقدم قضاة الدائرة .

وتصدر الأحكام من دائرة مشكلة من خمسة قضاة أو ثلاثة حسب الأحوال ، وتصدر الأحكام بالأغلبية .

وللمحكمة العليا جمعية عمومية تتكون من جميع قضاتها برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه ، وتختص بالنظر في ترتيب وتشكيل الدوائر وتوزيع الأعمال عليها وتحديد عدد الجلسات وسائر الأمور المتعلقة بنظام المحكمة وأمورها الداخلية ، والاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون ، ويجوز للجمعية العمومية أن تفوض رئيس المحكمة في بعض اختصاصها .

---

[٣٠٢] – المادة ٩٦ من الدستور الاتحادي الصادر سنة ١٩٧١م .

[٣٠٣] – المادة ٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م .

[٣٠٤] – المادة ٩ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م .

وتعقد الجمعية العمومية اجتماعًا في مستهل كل عام قضائي وكلما دعت الضرورة إلى ذلك ، ولا يكون انعقادها صحيحًا إلا إذا حضر ثلاثة من قضاتها الأصليين على الأقل ، ويجوز للقضاة المناوبين حضور الجمعية العمومية بشرط ألا يحضر منهم أكثر من اثنين ، وألا يجاوز عدد الحاضرين من الأصليين والمناوبين خمسة [٣٠٥] .

وقد ناط الدستور بالمحكمة الاتحادية العليا في المادة ٩٩ منه الاختصاصات التالية [٣٠٦] :

١ . المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد ، أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد ، متى أحيلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناءً على طلب أي طرف من الأطراف المعنية .

٢ . بحث دستورية القوانين الاتحادية ، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد .

وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات ، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية ، لمخالفتها لدستور الاتحاد ، أو للقوانين الاتحادية .

٣ . بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً ، إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد .

---

[٣٠٥] – د. على الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقاً لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٤ . ٢٦٥ . وراجع أيضاً المستشار عبد الوهاب عبدول ، تاريخ المحكمة الاتحادية العليا ، مرجع سبق ذكره ص ٤٥ . ٤٩ .

[٣٠٦] – المادة ٩٩ من الدستور الاتحادي الصادر في ١٩٧١م .

٤ . تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك إحدى سلطات الاتحاد ، أو حكومة إحدى الإمارات ، ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة .

٥ . مسائلة الوزراء ، وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم ، عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك .

٦ . الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد ، كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج ، وجرائم تزوير المحررات أو الأختام الرسمية لإحدى السلطات الاتحادية ، وجرائم تزييف العملة .

٧ . تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات .

٨ . تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى وتنظيم القواعد الخاصة بذلك بقانون اتحادي .

٩ . أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون اتحادي .

ومن أجل تحقيق نوع من الإشراف على تطبيق القانون وتفسيره في الدولة، وتوحيد المبادئ القانونية التي تطبقها المحاكم ، فقد أضيف لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا المذكورة أعلاه اختصاصًا مستحدثًا وهو النظر في الطعن بالنقض في الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية المدنية والجنائية ، وقد صدر القانون الاتحادي رقم ١٧ لسنة ١٩٧٨م بتنظيم حالات وإجراءات الطعن بالنقض أمام هذه المحكمة [٣٠٧] .

---

[٣٠٧] – د. أحمد محمد مليجي موسى ، توحيد القضاء وحسن تنظيمه وأثر ذلك في تحقيق القانون لأهدافه في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العدالة،

ومن الاختصاصات الأخرى التي تمارسها المحكمة العليا استنادًا إلى قانون إنشائها اختصاصها بنظر دعاوى تأديب رجال القضاء وبتعيين المحكمة المختصة بنظر الجرائم التي قد تقع من قضاتها ولو كانت غير متعلقة بوظائفهم (المادة ٢٠ ، ٢٣ من قانون إنشاء المحكمة) ، وثمة اختصاصات أخرى أسندت إلى المحكمة الاتحادية العليا بموجب مواد وردت في قوانين اتحادية أخرى ذكر الباحث بعضها في الفصل الثالث من هذا الباب عند تعرضه لاختصاصات القضاء الاتحادي .

والجدير بالملاحظة أن المحكمة الاتحادية العليا عند مباشرتها لوظائفها في ظل النظام الاتحادي ليست أداة في يد الحكومة المركزية تستخدمها لتقوية سلطاتها وتوسيع اختصاصاتها ، وإنما هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في الدولة ، تسعى إلى تحقيق التوازن بين هاتين الجهتين بما يكفل تحقيق الأهداف التي تبناها الدستور الاتحادي ، فهذه المحكمة العليا أقامها الدستور على رأس القضاء الاتحادي لتكون حكماً دستورياً ورقيباً على المشروعية في الدولة الاتحادية ([٣٠٨]) .

الفرع الثاني : ترتيب وتنظيم المحاكم المحلية

العدد ٥٧ ، السنة السادسة عشر ، وزارة العدل ، أبوظبي ، يناير ١٩٨٩م ، ص ١١ ، ١٢ .

[٣٠٨] – د. أحمد محمد مليجي موسى ، توحيد القضاء وحسن تنظيمه وأثر ذلك في تحقيق القانون لأهدافه في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره، ص ١٠ .

نظراً لسماح دستور دولة الإمارات العربية المتحدة للإمارات بالاحتفاظ بهيئاتها القضائية المحلية للنظر في القضايا التي لا يختص بها القضاء الاتحادي، إذ سار هذا الدستور على القاعدة المتبعة في بعض الدول الاتحادية التي تقضي بوجود جهازين للقضاء أحدهما اتحادي والآخر محلي ، ووجود هذا القضاء المحلي في الإمارات يُعد مظهراً من مظاهر الاستقلال الذاتي لكل إمارة ، لذلك فإن المشرع الاتحادي جعل الاندماج في القضاء الاتحادي أمراً اختيارياً و ليس إلزامياً للإمارات الأعضاء في الاتحاد ، وجعل الاندماج رهناً لظروف كل إمارة وبناءً على رغبتها ، وبناءً على ذلك فقد أبقت إمارتي دبي ورأس الخيمة على قضائهما المحلي ، ورغم وجود نوعين من المحاكم وهي المحاكم المدنية والمحاكم الشرعية في كلٍ منهما إلا أنه يلاحظ التفاوت بين درجات التقاضي في الإمارتين ، من حيث وجود ثلاث درجات للتقاضي في إمارة دبي في حين نرى أن القضاء في إمارة رأس الخيمة قاصرًا على درجتين فقط [٣٠٩] .

وبناءً على ما سبق سنتناول **أولاً** ترتيب المحاكم في إمارة دبي ، **وثانيًا** ترتيب المحاكم في إمارة رأس الخيمة .

أولاً : ترتيب المحاكم في إمارة دبي .

---

[٣٠٩] – محمود رضا الخضيري ، تشريعات السلطة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، ١٩٩٦م ، ص ١١ . وراجع كذلك د. أحمد محمد مليجي موسى ، توحيد القضاء وحسن تنظيمه وأثر ذلك في تحقيق القانون لأهدافه في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣ .

لقد أبقت إمارة دبي على قضائها المحلي وأصدرت لذلك قانون تشكيل المحاكم بها رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م [٣١٠] وبناءً على نص المادة الثالثة من هذا القانون تتكون المحاكم في إمارة دبي من :

١) المحكمة الابتدائية وهي محكمة الدرجة الأولى ، وتشمل المحكمة المدنية والمحكمة الشرعية .
٢) محكمة الاستئناف .
٣) محكمة التمييز .
٤) المحاكم أو اللجان القضائية الخاصة التي يأمر سمو الحاكم من وقت لآخر بتشكيلها إذا رأى ذلك مناسبًا للنظر والفصل في أي دعوى أو مادة حقوقية .

كما نص القانون على أن يكون مقر المحاكم في مدينة دبي ، ولها أن تعقد جلساتها في أي مكان آخر من الإمارة يقرره الحاكم ، وتؤلف كل محكمة من عدد كافٍ من القضاة يعينون بمراسيم يصدرها الحاكم ، كما نص على أن

---

[٣١٠] – لقد صدرت في دبي عدة تشريعات محلية ، تنظم القضاء المدني والشرعي فيها سبقت صدور هذا القانون منها :
– قانون تشكيل محاكم دبي لسنة ١٩٧٠م .
– مرسوم صلاحيات المحكمة المدنية رقم (١) الصادر في ٨ سبتمبر ١٩٧٠م .
– نظام استئناف القرارات الصادرة عن دوائر المحكمة المدنية الصادر في ١٠ سبتمبر ١٩٧٠م .
– مرسوم صلاحيات المحكمة المدنية رقم (١) الصادر في ٣١ يناير ١٩٧١م .
– مرسوم صلاحيات المحكمة المدنية رقم (٣) الصادر في ٢١ فبراير ١٩٧١م .
– قانون تشكيل محكمة الاستئناف العليا رقم (٢) لسنة ١٩٧٩م .
– قانون تشكيل محكمة التمييز رقم (١) لسنة ١٩٨٨م .
– نظام استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الشرعية رقم (٢) لسنة ١٩٨٨م .

لغة المحاكم هي اللغة العربية ، وقرر مبدأ علانية الجلسات وصدور الأحكام باسم الحاكم [٣١١] ، وسنتناول المحاكم المختلفة بالتفصيل .

١) **المحكمة الابتدائية :**

تعتبر المحكمة الابتدائية محكمة الدرجة الأولى ، سواءً كانت محكمة مدنية أو شرعية ، وتختص بنظر جميع الدعاوى والمواد باستثناء ما يفوض حق القضاء فيه بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي قانون آخر بمحكمة خاصة أو لجنة قضائية خاصة ، وتتكون كلاً من المحكمة المدنية والمحكمة الشرعية من :

أ . دوائر ابتدائية جزئية تشكل من قاضٍ فرد وتختص بالفصل في الدعاوى المدنية والتجارية التي لا تجاوز قيمتها مائة ألف درهم والدعاوى المتقابلة أياً كانت قيمتها ودعاوى الأحوال الشخصية ، كما تختص بنظر الجرائم التي هي من نوع المخالفة أو الجنحة وفي دعاوى الحق الشخصي المقدمة تبعًا للدعوى الجزائية مهما بلغت قيمتها .

ب . دوائر ابتدائية كلية تشكل من ثلاثة قضاة ، وتختص بالنظر في الدعاوى المدنية والتجارية التي تجاوز قيمتها مائة ألف درهم والدعاوى غير المقدرة القيمة والدعاوى المتعلقة بملكية العقارات أو حق عيني عليها أيًا كانت قيمة العقار أو الحق المتنازع عليه ، وفي الجنايات التي تحال إليها من النيابة العامة وفي دعاوى الحق الشخصي المقدمة تبعًا للدعوى الجنائية ، ويرأس كل دائرة ابتدائية كلية رئيس المحكمة ، ويجوز عند الاقتضاء أن يرأس الدائرة أقدم قاضٍ فيها [٣١٢] .

---

[٣١١] – مجلة القضاء والتشريع ، قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم (٣) لسنة ١٩٩٢م ، دبي ، العدد الثاني ، يناير سنة ١٩٩٣م ، ص ٦٨٩ . ٧٠٠ .

[٣١٢] – مجلة القضاء والتشريع ، قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم (٣) لسنة ١٩٩٢م ، مرجع سابق، ص ٦٩٨.

ويكون الحكم الصادر من إحدى الدوائر السابقة نهائيًا غير قابل للاستئناف إذا لم تجاوز قيمة الدعوى ثلاثة آلاف درهم [٣١٣] .

٢) محكمة الاستئناف :

تتشكل محكمة الاستئناف من رئيس ونائب رئيس وعدد من القضاة ، وتكون بها دوائر لنظر المواد الجزائية ، ودوائر لنظر المواد المدنية والتجارية ، والأحوال الشخصية والمواد الأخرى [٣١٤] .

٣) محكمة التمييز :

أنشأت محكمة التمييز بدبي بموجب القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٨م ، وتضمن قانون تشكيل المحاكم القواعد المنظمة لها .

وتتكون محكمة التمييز من رئيس ونائب رئيس وعدد من القضاة ، وتكون بالمحكمة دوائر لنظر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والمواد الأخرى ، ودوائر لنظر المواد الجزائية ، ويرأس كل دائرة فيها رئيس المحكمة أو نائبه ، ويجوز عند الاقتضاء أن يرأس الدائرة أقدم القضاة فيها ، وتصدر الأحكام من خمسة قضاة على الأقل [٣١٥] .

ولمحكمة التمييز هيئة عامة تتكون من رئيس المحكمة وجميع القضاة فيها ، وتختص بالفصل في أية دعوى حقوقية أو جزائية تحال إليها من إحدى دوائر المحكمة إذا رأت هذه الدوائر العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة وتصدر الهيئة أحكامها بالإجماع أو بالأكثرية المطلقة لأعضائها [٣١٦] .

---

[٣١٣] – المادة ٢٣ من قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م .

[٣١٤] – المادة ٢١ من القانون السابق.

[٣١٥] – المادة ١٥ من القانون السابق.

[٣١٦] – المادة ١٦ من قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م .

وتنظر محكمة التمييز بصفتها الحقوقية في الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف في الدعاوى الحقوقية التي تجاوز قيمتها عشرة آلاف درهم ودعاوى الأحوال الشخصية ، والدعاوى غير مقدرة القيمة ، في حالات معينة على سبيل الحصر وهى :

١) إذا كان الحكم المميز مبنيًا على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو في تأويله .
٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو في الإجراءات أثر في الحكم .
٣) إذا كان الحكم المميز قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص .
٤) إذا فصل في النزاع على خلاف حكم آخر صدر في ذات الموضوع بين نفس الخصوم وحاز قوة الأمر المقضي به .
٥) خلو الحكم من الأسباب أو عدم كفايتها أو غموضها .
٦) إذا حكم بما لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه .

وتكون الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف في إجراءات التنفيذ غير قابلة للطعن بالتمييز [٣١٧] .

وللنائب العام وذلك بناءً على أمر من الحاكم أو من تلقاء نفسه ، أن يطعن بطريق التمييز لمصلحة القانون في الأحكام الحقوقية النهائية أيًا كانت المحكمة التي أصدرتها إذا كان الحكم مبنيًا على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله وذلك في الحالات التالية:

- الأحكام التي لا يجيز القانون للخصوم الطعن فيها .
- الأحكام التي فوت الخصوم ميعاد الطعن فيها أو نزلوا عن الطعن أو رفعوا طعنًا فيها قضى بعدم قبوله ويرفع هذا التمييز خلال سنة من تاريخ صدور الحكم بصحيفة يوقعها النائب

[٣١٧] – المادة ١٧ من القانون السابق .

العام وتنظر محكمة التمييز فيها بعد دعوة الخصوم ويفيد الخصوم من هذا التمييز [٣١٨] .

٤) المحاكم واللجان القضائية الخاصة :

تتشكل هذه المحاكم أو اللجان القضائية الخاصة بناءً على مرسوم يصدر عن سمو حاكم إمارة دبي وذلك لتقوم بالفصل في منازعات معينة ، وخير مثال على ذلك هو المرسوم رقم ٢ لسنة ١٩٩٣م بشأن تشكيل لجنة قضائية خاصة للفصل في المنازعات بين المؤجرين والمستأجرين .

وبناءً على نص المادة الأولى من هذا المرسوم ، يتم تشكيل لجنة قضائية خاصة تختص دون غيرها في نظر جميع المنازعات التي تنشأ بين المؤجرين والمستأجرين أيًا كانت طبيعتها ، وتتكون هذه اللجنة من سبعة أعضاء يختارون بقرار يصدره سمو رئيس البلدية ، ويكون انعقاد اللجنة صحيحاً بحضور أربعة من أعضائها وتصدر حكمها بالإجماع أو الأكثرية ، ويعتبر حكم اللجنة نهائيًا غير قابل لأي طريق من طرق الطعن .

ويتم تنفيذ أحكام اللجنة عن طريق دائرة التنفيذ التابعة لمحكمة دبي الابتدائية.

وبذلك تعتبر قرارات هذه اللجنة بحسب طبيعتها أحكامًا قضائية إذ تمارس فصلاً في منازعة أسندها لها ولى الأمر في هذا الشأن ، وبالتالي فإن قراراتها تكتسب قوة الأمر المقضي به فيما فصلت فيه من منازعات تدخل في اختصاصها ، وبالتالي فلا يجوز معاودة النظر فيما فصلت فيه من هذه المنازعات [٣١٩] .

---

[٣١٨] – المادة ١٨ من قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م .

[٣١٩] – د. على الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨١.

ثانياً : ترتيب المحاكم في إمارة رأس الخيمة .

بالنسبة للقضاء في إمارة رأس الخيمة فالملاحظ أن التشريعات الخاصة به قليلة مقارنة بإمارة دبي ، فهي في السابق كانت لا تعدو عن بضع مواد في قانون تشكيل محاكم رأس الخيمة الصادر في سنة ١٩٧١م ، وبناءً على نص المادة ٣ من هذا القانون يوجد نوعان من المحاكم في رأس الخيمة ، هي المحكمة الشرعية والمحكمة المدنية ، والمحكمة الشرعية هي صاحبة الاختصاص العام طبقاً للمادة ٩ إذ لها ممارسة حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع الدعاوى والمواد باستثناء ما يعهد به إلى المحكمة المدنية ، وقد صدر المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ١٩٧١م بتحديد اختصاص المحاكم المدنية ببعض الدعاوى والمواد المدنية ، ولكل نوع من المحاكم محكمة استئناف خاصة به ، تستأنف أحكامها أمامها ، فهناك مرسوم أميري رقم ١٤ لسنة١٩٧١م بتشكيل محكمة استئناف للنظر في الدعاوى المستأنفة من المحكمة المدنية ، وهناك مرسوم أميري رقم ٣ لسنة ١٩٧٢م بتشكيل محكمة استئناف شرعية للنظر في الدعاوى المستأنفة من المحكمة الشرعية ، ولا توجد محكمة عليا أو محكمة نقض خاصة بالإمارة ، وبذلك يكون القضاء في إمارة رأس الخيمة قاصرًا على درجتين فقط [٣٢٠] .

وبصدور قانون تنظيم القضاء في الثامن عشر من شهر مايو ٢٠٠٢م في إمارة رأس الخيمة ، و صدور المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٢م والذي صدر مع قانون تنظيم القضاء في نفس التاريخ ، اتضحت معالم القضاء المحلي في الإمارة ، حيث تضمن هذا القانون سبعة أبواب اشتمل الباب الأول على التعريفات ، والباب الثاني اشتمل على استقلال القضاء وإنشاء مجلس للقضاء في إمارة رأس الخيمة ، والباب الثالث اشتمل على المحاكم حيث ورد

---

[٣٢٠] – محمود رضا الخضيري ، تشريعات السلطة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سبق ذكره ، ص ١١ .

في هذا الباب النص على ولاية المحاكم ، وتشكيل المحاكم وتنظيمها ، و على الجلسات والأحكام ، أما الباب الرابع فقد اشتمل على ما يخص القضاة من تعيينهم وترقيتهم وأقدميتهم ، وكذلك ورد في هذا الباب النص على حصانة القضاة وأسباب انتهاء ولايتهم ، وكذلك النص على واجبات القضاة و كيفية مسائلتهم ، أما الباب الخامس فقد نص فيه على النيابة العامة والتفتيش القضائي ، أما الباب السادس فقد اشتمل على ذكر أعوان القضاة والنيابة العامة ، والباب السابع تم تخصيصه للأحكام العامة و الانتقالية .

ومع أن المادة العاشرة من قانون تشكيل محاكم رأس الخيمة لسنة ٢٠٠٢م نصت على أن المحاكم تتكون من :

أ . محكمة التمييز . ب . محكمة الاستئناف .

ج . المحكمة الابتدائية . د . المحكمة الجزئية .

ورغم نص المادة الحادية عشر من نفس القانون المذكور ، على تشكيل محكمة التمييز حيث تتشكل من رئيس وعدد كاف من القضاة ، ويكون بها دوائر لنظر الطعون بالتمييز في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية وتؤلف كل دائرة من ثلاثة قضاة ، وإذا رأت إحدى الدوائر العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة منها أو من الدوائر الأخرى أحالت الدعوى إلى دوائر المحكمة مجتمعة للفصل فيها وتصدر الأحكام بالأغلبية ، ويكون مقر محكمة التمييز مدينة رأس الخيمة .

رغم هذا النص إلا أننا نجد نص المادة الرابعة والثمانين من الباب السابع من قانون تنظيم القضاء في إمارة رأس الخيمة لسنة ٢٠٠٢م وهو الباب المخصص للأحكام العامة والانتقالية ، نجد أن هذا النص الأخير قد جرى على أن " تتولى محكمة الاستئناف جميع اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في هذا القانون أو أية قوانين أخرى إلى أن يصدر قانون بإنشائها " .

وحتى الآن لم يصدر هذا القانون الخاص بإنشاء محكمة التمييز([٣٢١]) ، والذي سيعد عند صدوره استكمالاً لهيكل القضاء المحلي في إمارة رأس الخيمة .

المطلب الثاني

تحديد المحاكم المناط بها الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة

يمكن تقسيم المنازعات الإدارية والتي تثور في دولة الإمارات العربية المتحدة إلى نوعين من المنازعات هما أولاً : المنازعات الإدارية المحلية أو غير الاتحادية ، وثانيًا : المنازعات الإدارية الاتحادية .

أولاً : المنازعات الإدارية المحلية أو غير الاتحادية

وهي المنازعات التي تكون الإدارة في إحدى الإمارات طرفًا فيها ، واستخدمت فيه الإدارة أساليب القانون العام.

ويختص القضاء المحلي في الإمارة التي يتعلق بها النزاع . أي التي كانت طرفًا فيه . بهذا النوع من المنازعات الإدارية ، وذلك استنادًا على أن القضاء المحلي هو صاحب الاختصاص العام بنظر جميع المسائل التي لم يعهد بها الدستور للقضاء الاتحادي ، ومنها المنازعات الإدارية غير الاتحادية ، حيث نصت المادة ١٠٤ من الدستور الاتحادي الصادر في سنة ١٩٧١م على

---

[٣٢١] – مقابلة أجراها الباحث مع القاضي أحمد محمد الخاطري ، مدير إدارة التفتيش القضائي والقائم بأعمال مدير عام دائرة المحاكم بإمارة رأس الخيمة ، الاثنين ٩ / ٢ / ٢٠٠٤م .

أن (تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور) .

ومع أن القضاء المحلي هو المختص كقاعدة عامة بهذا النوع من المنازعات ، إلا أنه يلاحظ أن القضاء الاتحادي يختص هو أيضًا بنظر هذه المنازعات ، وذلك في الإمارات التي تحول فيها قضاؤها المحلي إلى قضاء اتحادي وهي إمارات (أبوظبي و الشارقة و الفجيرة وعجمان و أم القيوين كما ذكرنا سابقًا) .

وعلى هذا الأساس يبقي القضاء المحلي في إمارتي (دبي ورأس الخيمة) هو المختص فقط بنظر المنازعات الإدارية غير الاتحادية . المحلية . أما باقي الإمارات فيختص القضاء الاتحادي بنظر المنازعات الإدارية المحلية الخاصة بها [٣٢٢] .

ثانياً : المنازعات الإدارية الاتحادية

وهي المنازعات التي يكون أحد أطرافها هو الاتحاد أو أحد هيئاته ، وتتعلق باختصاص قانوني عام ، واستخدم فيه الاتحاد أو أحد هيئاته أساليب القانون العام سواءً كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها .

ويقسّم بعض الفقهاء [٣٢٣] والباحث معه في هذا التقسيم هذه المنازعات الإدارية إلى **نوعين** من الدعاوى وهما :

النوع الأول : الدعاوى التأديبية الاتحادية ، و **النوع الثاني** : الدعاوى الإدارية الأخرى .

---

[٣٢٢] – د. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٥ – ١٨٦ .

[٣٢٣] – المرجع السابق ، ص ١٨٦ .

النوع الأول : الدعاوى التأديبية الاتحادية

وتختص بنظر هذه الدعاوى المحكمة الاتحادية العليا ، وهذه الدعاوى هي :

١) الدعاوى الخاصة بمسائلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم اتحادي .

وهذه الدعاوى تختص بها المحكمة الاتحادية العليا بموجب الفقرة الخامسة من المادة ٩٩ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة حيث نصت على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا " بمسائلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم ، عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقًا للقانون الخاص بذلك " .

وقد نصت المادة ٩ فقرة ٣ من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م على أن تشكل الدائرة الخاصة بمسائلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم من خمسة قضاة .

٢) الدعاوى التأديبية الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة .

وقد نص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالدعاوى التأديبية الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة ، وذلك في المواد من (٢٤ إلى ٣٠) .

٣) الدعاوى التأديبية الخاصة بالطعن في قرارات مجالس التأديب الصادرة بتوقيع بعض العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين .

بناءً على نص المادة (٩٩ فقرة ٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة والتي نصت على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بأية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون اتحادي .

وتطبيقًا لذلك نصت المادة (٨٤) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣م والمعدل بالقانون الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٧٨م (والذي حل محله القانون الاتحادي رقم٢١ لسنة ٢٠٠١م) نصت على اختصاص الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا بالطعن في قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع بعض العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، حيث نصت على أن " يجوز التظلم من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون مرتب ، أو خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معًا ، أو الفصل من الوظيفة ، أمام الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا ، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة، ولا يجوز أن يكون بين أعضاء المحكمة من كان عضوًا في مجلس التأديب، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائيًا " .

<u>النوع الثاني</u> : الدعاوى الإدارية الاتحادية الأخرى

يقصد بالدعاوى الإدارية الاتحادية الأخرى هي الدعاوى الخاصة بالمنازعات الإدارية . عدا الدعاوى التأديبية الاتحادية . والتي يكون الاتحاد أو إحدى هيئاته طرفًا فيها سواءً كان مدعيًا أو مدعى عليه فيها .

ويمكن تحديد مرحلتين مختلفتين مر بهما الاختصاص القضائي بنظر هذه المنازعات وهما :

المرحلة الأولى : وهي المرحلة السابقة على صدور القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨م والقاضي بإنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها، **والمرحلة الثانية** : وهي المرحلة التي أعقبت صدور هذا القانون .

ويمكن تحديد الاختصاص القضائي بنظر هذه الدعاوى في هاتين المرحلتين على النحو التالي.

المرحلة الأولى : وهي المرحلة السابقة على صدور القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨م

وفي هذه المرحلة كانت المحكمة الاتحادية العليا هي المحكمة المختصة ، وذلك باعتبارها محكمة أول وآخر درجة بنظر كافة المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد والأفراد سواءً كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها ، وذلك تطبيقًا لنص المادة ٧٢ من قانون إنشاء المحكمة العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م .

والمرحلة الثانية : وهي المرحلة التي أعقبت صدور القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨م

وهى المرحلة التي أعقبت صدور القانون الاتحادي حتى الآن ، حيث يتم توزيع الاختصاص القضائي بنظر المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد والأفراد على الشكل التالي :

١ . المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد والأفراد في الإمارات التي لم تنضم إلى القضاء الاتحادي ولم تنشأ بها محاكم اتحادية ابتدائية ، وهما إمارتا دبي ورأس الخيمة .

تختص بالفصل في هذه المنازعات المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها محكمة أول وآخر درجة ، حيث ورد حكم المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٩ يناير ١٩٩٢م في الدعوى المدنية رقم ٧ لسنة ١٧ قضائية والذي نص على أن "..... وحيث أن الدفع بعدم الاختصاص الولائي والمكاني للمحكمة العليا وباختصاص محكمة أبي ظبى الاتحادية الابتدائية ....مردود ذلك أنه تطبيقاً لنص المادة ٧٢ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م في شأن المحكمة الاتحادية العليا ، فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواءً كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها في الإمارات التي لم يتم إنشاء محاكم ابتدائية اتحادية بها ..... ولما كان النزاع المطروح في الدعوى قد قام بين جهة من سلطات الاتحاد وبين مدعى عليه يقيم ويعمل وحصل على راتبه في إمارة دبي التي لم تنشأ فيها حتى الآن محاكم اتحادية ابتدائية ، ومن ثم فإن الاختصاص بنظر

الدعوى يكون معقودًا للمحكمة العليا دون سواها ويكون الدفع على غير أساس متعين الرفض[٣٢٤].

٢) المنازعات الإدارية التي تقوم بين الاتحاد والأفراد في الإمارات التي يوجد بها محاكم اتحادية ابتدائية ، وهى إمارات أبي ظبى والشارقة والفجيرة وعجمان وأم القيوين .

تختص بالفصل في هذه المنازعات محكمة أبي ظبى الاتحادية الابتدائية ، وذلك بناءً على نص المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م والتي تنص على أن (تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية ، التي تنشأ بين الدولة والأفراد ، سواءً كانت الدولة مدعيًا أو مدعى عليها فيها . ويجوز للمحكمة عند الاقتضاء أن تنعقد في أية عاصمة من عواصم الإمارات) وتستأنف الأحكام الصادرة عنها أمام محكمة أبي ظبى الاستئنافية ، حيث تعتبر المحكمة الاتحادية العليا محكمة آخر درجة بالنسبة لهذه الأحكام [٣٢٥] .

---

[٣٢٤] – وفي نفس المعنى راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المدنية رقم ٣ لسنة ١٣ قضائية ، بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٨٦م .

[٣٢٥] – د . محمد كامل عبيد ، الرقابة على أعمال الإدارة – دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٢٥ .

المطلب الثالث

مهام واختصاصات إدارتي الفتوى والتشريع وقضايا الدولة التابعة لوزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة

حيث نص قرار مجلس الوزراء رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م في شأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل ([٣٢٦]) على هذه المهام والصلاحيات في المواد من (٣٠) إلى (٣٩) ، حيث نصت المادة (٣٠) على أن (.... تتبع وكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة الوحدات التنظيمية الآتية :

١ . إدارة الفتوى والتشريع ، وتضم :

أ . قسم الفتوى .

ب . قسم التشريع والعقود .

ج . قسم الاتفاقيات .

٢ . إدارة قضايا الدولة ، وتضم :

أ . قسم القضايا الابتدائية .

ب . قسم قضايا الاستئناف .

ج . قسم قضايا المحكمة الاتحادية العليا والتحكيم) .

في حين نصت المادة (٣١) من القرار المذكور على اختصاصات ومهام إدارة الفتوى والتشريع ، حيث جرى نصها كالتالي : (.... تتبع إدارة الفتوى

---

[٣٢٦] – قرار مجلس الوزراء رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م ، في شأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل ، الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الثانية والعشرون، العدد ٢٣٤، ٢٩ / ٢ / ١٩٩٢م .

والتشريع وكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة ، وتمارس بصفة خاصة الاختصاصات والمهام الآتية :

١- صياغة مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح التي تطلبها الجهات الحكومية المختلفة ويجوز لهذه الجهات أن تطلب من الإدارة الإعداد والصياغة معًا مع مراعاة حكم المادة (٦ / ٢ ، ٤) من القانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٧٢م .

٢- إبداء الرأي فيما قد ينشأ من خلاف بين الوزارات والأجهزة الحكومية بناءً على طلب الوزير أو وكيل الوزارة المختص .

٣- إبداء الرأي القانوني في أية مسألة أو استفسار أو فتوى قانونية بناءً على طلب الجهات الحكومية المختلفة .

٤- مراجعة العقود التي تكون الحكومة أو إحدى مؤسساتها الرسمية وشبه الرسمية طرفًا فيها .

٥- ....٦..... .) .

وقد نصت المادة (٣٢) على قسم الفتوى حيث جرى نصها على أن (.... يختص قسم الفتوى بما يلي :

١ . إبداء الرأي القانوني مسببًا في الموضوعات التي تحال إليه من الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة .

٢ . إبداء الرأي القانوني فيما قد ينشأ من خلاف بين الوزارات بعضها ببعض أو بين الوزارات والأجهزة الحكومية المختلفة بناءً على طلب من الوزير أو وكيل الوزارة المختص .

٣ . أية أمور أخرى ذات صلة بطبيعة العمل) .

كما نصت المادة (٣٣) من القرار المذكور على قسم التشريع والعقود ، حيث نصت على أنه (.... يختص قسم التشريع والعقود بما يلي :

١ . صياغة مشروعات القوانين والمراسيم والنظم واللوائح التي تطلبها الجهات الحكومية .

٢ . إجراء الدراسات والبحوث القانونية الخاصة بالقوانين والمراسيم والنظم واللوائح القانونية

٣ . إعداد الصياغات القانونية لما يصدر عن الوزارة من قرارات إدارية تنظيمية وتعاميم مختلفة .

٤ . مراجعة العقود التي تكون الحكومة أو إحدى مؤسساتها الرسمية وشبه الرسمية طرفًا فيها .

٥ . إبداء الرأي في مشروع أي التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في الدولة وكل امتياز أو احتكار تكون السلطة الاتحادية طرفًا فيه أو المانحة له .

٦ . أية أمور أخرى ذات الصلة بطبيعة العمل) .

كما نصت المادة (٣٤) من القرار المذكور على قسم الاتفاقيات حيث نصت على ما يلي : (.... يختص قسم الاتفاقيات بما يأتي :

١ . صياغة مشروعات الاتفاقيات التي تكون دولة الإمارات العربية المتحدة طرفًا فيها بالتنسيق مع الجهات المعنية ويجوز لهذه الجهات أن تطلب من الإدارة الإعداد والصياغة معًا مع مراعاة حكم المادة (٢/٦ ، ٤) من القانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٧٢م .

٢ . دراسة نصوص الاتفاقيات الدولية التي ترغب دولة الإمارات العربية المتحدة في الانضمام عليها .

٣ . أية أمور أخرى ذات صلة بطبيعة العمل) .

كما نصت المادة رقم (٣٥) على إدارة قضايا الدولة ، حيث نصت على أنه (... تتبع إدارة قضايا الدولة وكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة ، وتمارس بصفة خاصة ما يأتي :

١ . النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أو طعون قضائية أمام المحاكم الاتحادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

٢ . النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى هيئات التحكيم أو أية هيئة أخرى منحت اختصاصًا قضائيًا .

٣ . جميع الاختصاصات القانونية والقضائية والإجرائية المتصلة بطبيعة العمل .

٤ . أية أمور أخرى ذات صلة بطبيعة العمل) .

كما نصت المادة رقم (٣٦) على قسم القضايا الابتدائية ، حيث نصت على أنه (.... يختص قسم القضايا الابتدائية بما يأتي :

١ . إقامة الدعوى أو الرد عليها ومباشرتها أمام محاكم الدرجة الأولى .

٢ . متابعة الأحكام الصادرة من محاكم الدرجة الأولى .

٣ . متابعة تنفيذ الأحكام بعد الفصل في القضية لتحصيل حقوق الحكومة .

٤ . التنسيق مع باقي الأقسام بخصوص الاستئناف والتنفيذ .

٥ . أية أمور أخرى ذات صلة بطبيعة العمل) .

كما نصت المادة رقم (٣٧) على قسم قضايا الاستئناف ، حيث نصت على أنه (.... يختص قسم قضايا الاستئناف بما يلي :

١ . استئناف الأحكام الصادرة ضد الحكومة من محكمة الدرجة الأولى أو الرد على ما يقدم من مذكرات استئناف ، ومباشرة ما يتطلبه ذلك من إجراءات .

٢ . متابعة الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف .

٣ . التنسيق مع قسم الطعن بخصوص القضايا التي تحال إلى المحكمة الاتحادية العليا .

٤ . أية أمور أخرى ذات صلة بطبيعة العمل) .

كما نصت المادة رقم (٣٨) على قسم قضايا المحكمة الاتحادية العليا والتحكيم ، حيث نصت على أنه (.... يختص قسم قضايا المحكمة الاتحادية العليا ، والتحكيم بما يأتي :

١ . الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة استئناف إذا كانت ضد الحكومة أو الرد على ما يقدم من طعون ، ومباشرة ما يتطلبه ذلك من إجراءات .

٢ . مباشرة قضايا التحكيم أمام الهيئات المختصة .

٣ . متابعة الأحكام الصادرة لصالح الحكومة وتسليمها لقسم التنفيذ لاتخاذ ما يلزم بشأنها) .

وأخيراً نصت المادة (٣٩) على أنه (.. يجوز للسلطات المحلية الاستعانة بوزارة العدل بالنسبة لبعض أو كل المهام المنصوص عليها في المواد (٣٢) و (٣٣) و (٣٤) و (٣٦) و (٣٧) و (٣٨) ...) .

الفصل الثالث
اختصاصات القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة

بعد أن تناول الباحث نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة في الفصل الأول من هذا الباب ، حيث انتهى الباحث فيه إلى أن القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا وإنجلترا ومصر أسبق في الظهور من الناحية التاريخية من دولة الإمارات العربية المتحدة ، وقد يرجع ذلك إلى حداثة نشأة الدولة الاتحادية والتي ظهرت إلى حيز الوجود كدولة اتحادية بصدور الدستور الاتحادي في الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م .

ثم تطرق الباحث في الفصل الثاني إلى دراسة هيكل القضاء الإداري في دول الدراسة ، حيث انتهى الباحث إلى أن هناك تفاوت واضح في تلك الهياكل القضائية في دول الدراسة وإن كانت تلك الهياكل القضائية الإدارية في فرنسا وجمهورية مصر العربية أوضح منها في كلٍ من إنجلترا ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وقد يرجع السبب في ذلك إلى أخذ فرنسا ومصر بنظام القضاء المزدوج ، ووجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي فيها .

وختامًا لهذا الباب يتطرق الباحث في الفصل الثالث منه إلى اختصاصات القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة ، وهو ما يأتي استكمالاً لنشأة القضاء الإداري ودراسة هياكله في دول الدراسة .

وبناءً على ما تقدم يمكن تقسيم الفصل الثالث إلى المباحث التالية :

المبحث الأول : اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا .

المبحث الثاني : اختصاصات القضاء الإداري في إنجلترا .

المبحث الثالث : اختصاصات القضاء الإداري في مصر .

المبحث الرابع : اختصاصات القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المبحث الأول
اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا

بناءً على ما تم عرضه في الفصل الثاني من هذا الباب من أن هيكل القضاء الإداري في فرنسا يتكون من مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الاستئنافية الإدارية و المحاكم الإدارية ، فإنه أدعى للمنطق أن نتناول دراسة اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا وذلك من خلال استعراض اختصاصات كل من هذه المحاكم ، ومن مجموع هذه الاختصاصات سيتضح لنا حجم هذه الاختصاصات ومداها .

وعلى ذلك سنتناول بالدراسة اختصاصات كل من مجلس الدولة ، والمحاكم الاستئنافية الإدارية والمحاكم الإدارية ، على أن يسبق ذلك كله إشارة إلى معايير تحديد اختصاص القضاء الإداري في الفقه ، كلاً في مطلب مستقل .

المطلب الأول
معايير تحديد اختصاص القضاء الإداري

لقد تعددت المعايير التي قيل بها لتحديد المنازعات الإدارية والتي يختص بها القضاء الإداري حيث نوجز أهمها فيما يلي :

أولاً : معيار السلطة العامة :

وهذا المعيار مؤداه أن الإدارة قد تعتمد في تصرفاتها على وسائل السلطات العامة و امتيازات القانون العام ، بما يتضمنه ذلك من إعلاء لإرادة الإدارة الممثلة للصالح العام ، كما أن الإدارة في بعض الأحيان قد تلجأ فيما تصدره من أعمال إلى وسائل القانون الخاص ، حيث تتساوى في هذه الحالة الأخيرة مع الأفراد حيث تتخلى بإرادتها عما تتمتع به من سلطات تجاههم .

والنوع الأول من هذه التصرفات وحده وهو القائم على أساس السلطة العامة هو الذي يمكن وصفه بالصفة الإدارية ، وتعتبر بالتالي المنازعات المتعلقة به منازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري ، ويختص بالفصل فيها القضاء الإداري .

أما النوع الثاني من تصرفات الإدارة وهو ذلك النوع من التصرفات والتي لا تستخدم فيه سلطاتها فلا يمكن إطلاق الصفة الإدارية عليه حيث يخضع لأحكام القانون الخاص ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات التي تنشأ عنه .

إلا أن هذا المعيار لم ينجُ من النقد إذ أن التفرقة بين أعمال السلطة وغيرها من تصرفات الإدارة ليست بالأمر السهل ، كما أن الأخذ بهذا المعيار على إطلاقه قد يودي إلى نتائج تخالف الواقع ، كما أنه يضيق من دائرة اختصاص القضاء الإداري [٣٢٧] .

ثانياً : معيار المرفق العام :

تقوم فكرة هذا المعيار على أن كل مشروع تنشئة الدولة بقصد تحقيق النفع العام وتحتفظ لنفسها بالصلاحيات اللازمة لإدارته هو مرفق عام ، وبالتالي فإن المنازعات الإدارية هي المنازعات التي تتعلق بتنظيم وسير المرافق العامة ،

---

[٣٢٧] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٢ .

وهذه المنازعات الذي يحكمها هو القانون الإداري وتخضع للقضاء الإداري والذي بدوره يطبق هذا القانون .

وقد أخذ القضاء الفرنسي بهذا المعيار في كثير من أحكامه والتي كان أولها حكم محكمة التنازع في حكمها الشهير الصادر في قضية بلانكو Blanco سنة ١٨٧٣م ، حيث قضت هذه المحكمة باختصاص مجلس الدولة الفرنسي بالنظر في الدعوى المقامة ضد إحدى شركات التبغ باعتبار أن هذه الشركة تعد مرفقًا عامًا تابعًا للدولة ، كما سار مجلس الدولة في ذات الاتجاه وذلك في حكمة الصادر في قضية تربيه Terrier سنة ١٩٠٣م ، حينما قرر اختصاصه بنظر النزاع المتعلق بأحد المجالس البلدية على أساس معيار المرفق العام [٣٢٨] .

ولقد استمر القضاء الفرنسي يأخذ بمعيار المرفق العام ردحاً من الزمن ، إلى أن أخذت وظيفة الدولة في التطور واتسع مجال تدخل الإدارة في حياة الأفراد وذلك بسبب الحروب والأزمات التي اجتاحت العالم منذ الحرب العالمية الأولى ، فقد ظهرت إلى جانب المرافق الإدارية التقليدية ، مرافق عامة أخرى لها طبيعة خاصة (اقتصادية) فظهرت المرافق الصناعية والتجارية والتي لا تختلف طبيعة نشاطها عن طبيعة نشاط المشروعات الخاصة ، والذي أدى بالإدارة إلى اللجوء في تشغيلها في حدود كبيرة إلى وسائل وأساليب القانون الخاص وليس وسائل وأساليب القانون العام مما أدى إلى خضوع الإدارة في هذه الحالة إلى القضاء العادي .

وبعد هذا التطور لمفهوم الدولة وتحول دورها من الدولة (الحارسة) إلى دور الدولة (المتدخلة) ، بات الاستناد إلى نظرية المرفق العام غير صالح لتحديد اختصاص القضاء الإداري تحديدًا دقيقًا ، إذ أن تعلق النزاع بمرفق عام لم يعد الشرط الوحيد الكافي لاختصاص بالقضاء الإداري كما هو الحال بالنسبة

---

[٣٢٨] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٠ .

لبعض أنواع العقود الإدارية وبعض المسائل المتصلة باستعمال واستغلال المال العام [٣٢٩] .

ثالثاً : معيار القواعد الموضوعية :

حسب هذا المعيار والذي نادى به الفقيه Rivero والذي يرى أن المعيار الأساسي لتحديد اختصاص القضاء الإداري في مجال نشاط الإدارة هو طبيعة القواعد التي تطبق على موضوع النزاع ، بمعني آخر أن قواعد الاختصاص يجب أن تتبع القواعد الموضوعية ، فعلى حسب القواعد واجبة التطبيق كان القضاء . سواءً العادي أم الإداري . هو المختص ، فإذا كانت القواعد واجبة التطبيق هي قواعد القانون الإداري كان القضاء الإداري هو المختص ، وبالمقابل إذا كانت قواعد القانون الخاص هي الواجبة التطبيق كان القضاء العادي هو المختص ، ولهذا المعيار ميزة خاصة وهي أنه يقدم المبرر العلمي والقائم على أساس تقسيم العمل بين القضاء العادي والإداري ، غير أن التمييز بين القانونين العام والخاص تدق في بعض الحالات وبالتالي يصعب الاعتماد على هذا المعيار بشكل نهائي [٣٣٠] .

رابعاً : المعيار المختلط (**معيار الجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام**) :

ينهض هذا المعيار المختلط على أساس الدمج بين المعيارين السابقين ، معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام ، ومؤدى الأخذ بهذا المعيار أن تصرفات الإدارة التي يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بها هي تلك التي تتعلق بتسيير المرافق العامة من ناحية وتستخدم الإدارة في نفس الوقت في اتخاذ هذه التصرفات أساليب و امتيازات القانون العام من جهة أخرى

---

[٣٢٩] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٣ .

[٣٣٠] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤ .

، والمعيار المختلط هو المعيار الذي يرى جانب من الفقه [٣٣١] أنه أولى بالتأييد وذلك لأن كلاً من فكرة المرفق العام والسلطة العامة تعتبران كأساس للقانون الإداري ومعيار مميز له ومن ثم لاختصاص القضاء الإداري في خصوص المنازعات التي تثور بصدده [٣٣٢] .

الخلاصة : أن المعيار الأخير من وجهة نظر الباحث وهو المعيار المختلط هو الأولى بالتأييد وذلك لسببين أولاً : أن كلاً من فكرة المرفق العام والسلطة العامة يمكن اعتبارهما فعلاً كأساس للقانون الإداري ومعيار مميز له ومن ثم لاختصاص القضاء الإداري ، وثانياً : أن المعيار المختلط يجمع ما بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام فيأخذ أحسن ما وجد في المعيارين .

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي

من أفضل ملامح القانون الفرنسي ، يشير " جالموت " Galmot إلى أن النطاق الواسع من القرارات الإدارية التي يمكن للمحاكم مراجعتها والنظام البسيط والمنسق للمسئولية الإدارية ، والمفاهيم التي تنظم قانون العقود ، وأهم من كل ذلك، النظام البارع الذي يميز بين الفروق الدقيقة للمبادئ التي تحكم الدعوى القضائية للقرارات الإدارية المبنية على الحكم الشخصي Administrative

---

[٣٣١] – أورد ذكر أنصار هذا المعيار المختلط د. رمضان محمد بطيخ في مؤلفه القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٧ ، هامش ، من فقهاء الغرب وهم فالين ، هوريو، ومن الفقهاء العرب د. طعيمة الجرف ، د. ماجد راغب الحلو .

[٣٣٢] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٦ .

Discretion في الواقع ، بالنسبة لكل هذه الملامح ، يبدو القانون الإداري الفرنسي أقوى من القانون الإداري البريطاني [٣٣٣] .

وقد أثبت مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن بعيد قدرته على تنظيم الإدارة المعقدة بذكاء في الدولة الحديثة [٣٣٤] .

ولمجلس الدولة الفرنسي اختصاصان أولهما : الاختصاص الإداري ويتولاه **القسم الإداري للفتوى والتشريع** و يقوم هذا القسم بعمليتين ، الأولى هي الإفتاء وتقديم الرأي القانوني في المسائل التي تعرضها الإدارة عليه ، أما العملية الثانية التي يقوم بها هذا القسم فهي صياغة مشروعات القوانين الحكومية والقرارات الإدارية .

وثانيهما : الاختصاص القضائي ويتولاه **القسم القضائي** ، وسنتناول كلاً منهما في فرع مستقل .

الفرع الأول : الاختصاص الإداري لمجلس الدولة .

يختص القسم الإداري بمجلس الدولة الفرنسي ، من الناحية الإدارية ، بموضوعين هامين وهما :

أ . الاختصاص الإفتائي :

ويقوم مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاختصاص عندما يباشر القسم الإداري بإبداء الفتاوى والاستشارات في المسائل التي تطلبها منه الوزارات ، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأخذ رأى مجلس الدولة في المسائل الإدارية ، ولكن قد يتطلب القانون منها ذلك في بعض الأحيان ، وفي هذه الحالة إذا أصدرت الإدارة قرارها دون أخذ رأى المجلس مسبقاً ، فإن قرارها يكون قابلاً

---

333 – L. Neville Brown & et.al. , Op. Ct , P304 .

-Rene Chapus , Droit Administratif General , Tome 1 , 15 Edition , Montchrestien , 2001 , P87.

334 - L. Neville Brown & et.al., Op. Ct , Pp 304,305 .

للإلغاء بسبب عيب الشكل ، والأصل أن فتاوى مجلس الدولة لا تعتبر ملزمة لجهة الإدارة ، فإن شاءت أخذت بها وإن شاءت أعرضت عنها ، وذلك إذا لم ينص القانون على خلاف ذلك طبعاً .

وتجدر الملاحظة أن فتاوى المجلس واستشاراته لا تعد من قبيل الأحكام القضائية والتي تحوز حجية الأمر المقضي به ، وبالتالي لا يوجد ما يمنع القسم القضائي بمجلس الدولة من إصدار أحكام تخالف هذه الفتاوى والاستشارات[٣٣٥].

ب . الاختصاص التشريعي :

ويمارس مجلس الدولة الفرنسي هذا الاختصاص عندما يقوم بصياغة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان ، وكذلك مشروعات المراسيم الجمهورية التي لها قوة القانون ، بالإضافة إلى صياغة مشروعات اللوائح الإدارية الهامة .

والجدير بالملاحظة هو أن الحكومة وإن كانت ملزمة بعرض هذه المشروعات على المجلس لأخذ رأيه فيها قبل أن تصبح نهائية ، فإنها غير مقيدة بما يراه المجلس في شأنها ، فللحكومة مطلق الحرية بأن تأخذ بالمشروع في صورته الأصلية التي أعدتها من قبل ، ولها أن تأخذ به مع مراعاة ما أدخله المجلس عليه من تعديلات ، ولكنها لا تستطيع أن تضع نصوصًا جديدة لم تكن موجودة في المشروع الأصلي الأول أو المشروع بعد تعديله بواسطة المجلس ، لأن ذلك مؤداه أن الحكومة وضعت مشروعًا ثالثًا دون أن تعرضه

---

[٣٣٥] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٦ .

على مجلس الدولة لأخذ الرأي فيه ، وبالتالي خالفت الالتزام الذي أوجبه عليها القانون [٣٣٦].

الفرع الثاني : الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

يقوم مجلس الدولة الفرنسي بممارسة اختصاصه القضائي بصور مختلفة، ففي بعض الحالات نجده يقوم بدور محكمة أول وآخر درجة لبعض المنازعات ، وفي أحيان أخرى يعتبر كمحكمة استئناف ، وأخيرًا نجده يعتبر محكمة نقض في حالات أخرى .

أ . اختصاص مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة[٣٣٧] :

١) المنازعات الفردية المتعلقة بالموظفين المعينين بموجب مراسيم .

٢) الطعن بالإلغاء ضد المراسيم التنظيمية والمراسيم الفردية .

٣) الطعن في القرارات التنظيمية أو (اللائحية) الصادرة عن الوزراء ، والقرارات الصادرة عنهم بعد أخذ رأي مجلس الدولة على نحو وجوبي ، والقرارات الصادرة عن الهيئات الجماعية ذات الاختصاص القومي .

٤) الطعن في الأعمال الإدارية التي يمتد نطاق تطبيقها خارج نطاق اختصاص محكمة إدارية واحدة .

٥) الطعن في القرارات الصادرة في مجال المنافسة والتركيز الاقتصادي .

---

[٣٣٦] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٦ .

[٣٣٧] – د. أحمد عودة موسي الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م ، ص ٥١ .

٦) النزاعات الإدارية الناشئة خارج الأقاليم الخاضعة لقضاء المحاكم الإدارية ومجالس القضاء.

٧) النزاعات المتعلقة بتعيين أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وانتخابات الممثلين لفرنسا في الجمعية الأوروبية ، والمجلس العالي للفرنسيين في الخارج .

٨) التعويض عن الأضرار التي تحدثها السفن النووية المخصصة للخدمة العامة .

ب . اختصاص مجلس الدولة كمحكمة استئناف : [٣٣٨]

يعتبر مجلس الدولة الفرنسي محكمة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية ، ومجلس الغنائم البحرية والهيئة الخاصة بالعقود المتصلة بالمجهود الحربي .

ج . اختصاص مجلس الدولة بوصفه محكمة نقض :

يعتبر مجلس الدولة كمحكمة نقض في حالتين هما :

الأولي : بالنسبة للأحكام النهائية الصادرة من هيئات قضائية متخصصة تفصل في منازعات إدارية مثل محكمة المحاسبات ، والمحكمة التأديبية العليا الخاصة بالميزانية والمالية ، وأحكام المجلس العالي للتربية الوطنية وقضاء المعاشات العسكرية ، وأحكام اللجنة المركزية للمعونة الاجتماعية ، وأحكام المجلس القومي للأطباء [٣٣٩] .

الثانية : وفي هذه الحالة يعتبر مجلس الدولة محكمة نقض بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الاستئنافية والتي

---

[٣٣٨] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٣ .

[٣٣٩] – د. أحمد عودة موسي الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢.

أنشأت بمقتضى قانون ١٩٨٧م إذ يجوز الطعن بالنقض في هذه الأحكام أمام مجلس الدولة وذلك بعد قبول الطعن من دائرة فحص الطعون وذلك من أجل رقابة قانونية تلك الأحكام [٣٤٠].

المطلب الثالث

اختصاصات المحاكم الاستئنافية الإدارية

لقد جاء اختصاص المحاكم الاستئنافية الإدارية عامًا ، حيث نص على ذلك قانون إنشائها الصادر عام ١٩٨٧ ، حيث تختص المحاكم الاستئنافية الإدارية بنظر الطعون التالية :

١) الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء أو تجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية الفردية أي غير اللائحية .
٢) أحكام دعوى القضاء الكامل وتشمل منازعات التسوية الخاصة بالموظفين العموميين في مرتباتهم ومعاشاتهم ومدد خدمتهم والمنازعات الخاصة بالعقود الإدارية ودعاوى المسئولية التقصيرية ومنازعات الضرائب والرسوم .

---

[٣٤٠] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤٠ .

وهذه الأحكام الصادرة من المحاكم الاستئنافية في الطعون سالفة الذكر تقبل الطعن بالنقض أمام محكمة النقض أمام مجلس الدولة بصفته محكمة نقض[٣٤١].

كما تختص هذه المحاكم بنظر طلبات الاستئناف الموجهة ضد القرارات الإدارية الصادرة من اللجان القضائية المنصوص عليها في المادة ٦٢ من القانون رقم ٧٠ . ٦٢٦ بتاريخ ١٥ يوليو ١٩٧٠ والمتعلقة بتقدير تعويض الفرنسيين المقيمين في أقاليم ما وراء البحار [٣٤٢] .

ورغم أن اختصاص المحاكم الاستئنافية الإدارية عامًا غير أن اختصاص هذه المحاكم لا يستغرق كل أحكام المحاكم الإدارية ، وإنما تخرج عن اختصاصها مجموعة من تلك الأحكام تشمل الأحكام المتعلقة بتقدير المشروعية ، والانتخابات المحلية ، واللوائح الإدارية ، فقد ظل الطعن فيها من اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف [٣٤٣] .

المطلب الرابع

اختصاصات المحاكم الإدارية الفرنسية

هناك جانبان لاختصاصات المحاكم الإدارية الفرنسية ، الجانب الأول هو الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ، والجانب الثاني هو الاختصاص الإقليمي لهذه المحاكم .

---

[٣٤١] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤١ .

[٣٤٢] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٣ .

[٣٤٣] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٢.

أولاً : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية في فرنسا محاكم القانون العام وقضاتها هم قضاة القانون العام وذلك بالنسبة للمنازعات الإدارية ، فالمحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية ، ومع ذلك إذا كانت المنازعة القضائية الإدارية يجب أن تبت فيها المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى فإن أحكامها قابلة للاستئناف أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة ، غير أن بعض أحكام المحاكم الإدارية ، وبصفة استثنائية وبموجب نصوص خاصة (مثل القضايا الضريبية أو في شأن الممتنعين عن حمل السلاح والخدمة العسكرية بوازع من ضميرهم) يمكن أن تصدر بالدرجة الأخيرة ، ويمكن أن ترفع هذه الأحكام إلى مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض [٣٤٤] .

ثانياً : الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

يقوم الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية على قاعدة عامة مفادها (تبني قاعدة عامة تتيح ، في حال عدم وجود أحكام مخالفة ، تعيين محكمة إدارية واحدة) .

وهذه القاعدة هي التالية : عندما لا يوجد نص مخالف (المحكمة الإدارية صاحبة الصلاحية إقليمياً هي المحكمة التي يكون مقرها قانوناً مركز السلطة التي ، إما بموجب سلطتها الخاصة وإما عن طريق التفويض ، اتخذت القرار المطعون فيه أو وقعت العقد موضوع النزاع) [٣٤٥] .

---

[٣٤٤] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٧ .

[٣٤٥] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٧ .

المبحث الثاني
اختصاصات القضاء الإداري في إنجلترا

في الفصل الثاني وعندما تناولنا هيكل النظام القضائي الإداري في إنجلترا ، تم ترجيح طريقة لتقسيم المحاكم الخاصة بالإدارة وذلك بقدر أهميتها في الحياة العامة حيث تم تقسيمها إلى المحاكم التالية :

٧) المحاكم الصناعية Industrial Tribunals ، ومحاكم منازعات الضمان الاجتماعي Social security and pensions Tribunals ، والضمان الصحي Health security .

٨) محاكم مراجعة قضايا الأمراض العقلية Mental health review tribunals .

٩) محكمة استئناف قضايا الإقامة وشؤون الأجانب Immigration Immigration adjudication and the Appeals Tribunal .

١٠) محاكم المواصلات Transport Tribunals والترخيص والضرائب Taxation Tribunals.

١١) محاكم الأراضي Land Tribunals والملكية والإسكان .

١٢) محاكم المدارس School Tribunals.

وحتى نقف على اختصاصات القضاء الإداري في إنجلترا ، فلا بد لنا من استعراض اختصاص المحاكم التي تم ذكرها كلاً على حدة وذلك للوصول لاختصاصات القضاء الإداري في إنجلترا في مجمله .

أولاً : اختصاصات المحاكم الصناعية ومحاكم منازعات الضمان الاجتماعي والضمان الصحي [٣٤٦]

ويمكن تقسيم هذه المحاكم إلى :

أ . المحاكم الصناعية Industrial Tribunals ومحكمة استئناف قضايا العمل Employment Appeal Tribunal.

بالنسبة **للمحاكم الصناعية** والتي أنشأت لأول مرة في ظل قانون التدريب الصناعي لسنة ١٩٦٤م ، حيث كان يقتصر اختصاصها في بادئ الأمر على كونها الجهة الاستئنافية للطعن في قرارات مجالس التدريب الصناعي المتعلقة بمقدار ما تفرضه وتجبيه هذه المجالس من أموال لمقابلة أعبائها المالية ، ثم اتسع نطاق اختصاص هذه المحاكم فأصبحت تنظر في قضايا التعويضات التي تترتب على قرارات الاستغناء عن خدمات العاملين بسبب الزيادة عن احتياجات العمل ومتطلباته ، وذلك بناءً على قانون مدفوعات الزيادة عن احتياجات العمل لسنة ١٩٦٥م ، كما تختص هذه المحاكم بصلاحية النظر في قضايا الفصل التعسفي والذي أسندها لها قانون العلاقات الصناعية لسنة ١٩٧١م .

وكذلك تختص هذه المحاكم الصناعية بالنظر في المنازعات المتعلقة بتساوي الأجور بما في ذلك التمييز بين الجنسين في هذا المجال وذلك بناءً على قانون الأجور المتساوية لسنة ١٩٧٠م وقانون التمييز بين الجنسين لسنة ١٩٧٥م ، وتختص هذه المحاكم كذلك بقضايا التفريق في دفع الأجور على أساس التمييز العنصري الذي يمنعه قانون العلاقة بين الأجناس لسنة ١٩٧٦م ، كما تختص

---

[٣٤٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٦. ومن الفقه الإنجليزي راجع

- Alex Carroll , Constitutional And Administrative Law , Second Edititon, Printed In Great Britain By Henry Ling Ltd., At The Dorchester, Dorchester, Dorset , 2002 , P 500.

بقضايا عقود العمل بموجب قانون ١٩٧٢م ، والعمل في الأرصفة والموانى ، وأخيرًا تختص هذه المحاكم بالنظر في قضايا الفصل التعسفي وما يترتب على ذلك من تعويض ، وذلك بناءً على قانون حماية التوظف والعمل الموحد لسنة ١٩٧٨م ، وهذا القانون الأخير هو الذي ينظم أوضاع المحاكم الصناعية بموجب المادة ١٢٨ منه .

أما بالنسبة **لمحكمة استئناف قضايا العمل** فهي أنشأت في ٣٠ مارس سنة ١٩٧٦م بموجب نص المادة ٨٧ من قانون حماية التوظيف والعمل الصادر سنة ١٩٧٥م ، وتتشكل من قاضٍ من المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف يعينه رئيس القضاء رئيسًا لهذه المحكمة ، ومن عضوين آخرين من أهل الخبرة والاختصاص في العلاقات الصناعية أحدهما يمثل أصحاب العمل والآخر يمثل العمال .

وتختص هذه المحكمة والتي مقرها مدينة لندن بالنظر في قرارات المحاكم الصناعية المنتشرة في خمسين مركزًا في إنجلترا وويلز ، باعتبار هذه المحكمة مرجعاً استئنافياً بالنسبة لقرارات هذه المحاكم الصادرة في قضايا الفصل التعسفي والفصل بسبب الزيادة عن احتياجات العمل ومتطلباته .

ب . الاختصاص بمنازعات الضمان الاجتماعي Social Specialty Security : [٣٤٧]

---

[٣٤٧] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٧. ومن الفقه الإنجليزي راجع :

- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 688 .

لقد صدرت في إنجلترا عدة قوانين للضمان الاجتماعي ، حيث كان أولها سنة ١٩١١م ، ثم صدرت بعد ذلك تشريعات عديدة منها قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩٤٦م ، وقانون المساعدات الاجتماعية لسنة ١٩٤٨م ، وقانون دعم الدخل العائلي لسنة ١٩٧٠م ، وبعد ذلك صدر قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩٧٥م ، وقانون إعانة الطفولة لسنة ١٩٧٥م ، وقانون الإعانة الإضافية لسنة ١٩٧٦م ، وهذه القوانين تضمنت إجراءات مختلفة ومتباينة لحل المنازعات المتعلقة بطلبات الإعانات الاجتماعية التي توفرها هذه القوانين وتنص عليها .

وللعمل على تبسيط الإجراءات السالفة الذكر صدر قانون منازعات الخدمات الطبية والضمان الاجتماعي لسنة ١٩٨٣م وبناءً على القانون الجديد أصبح هناك نظام واحد للنظر في كافة المنازعات المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية التي توفرها وتنص عليها جميع تلك القوانين .

وبناءً على القانون الأخير أصبحت المطالبات الخاصة بجميع أنواع الإعانات الاجتماعية تقدم إلى أخصائي مطالبات يعينه الوزير المختص ، ويكون القرار الصادر من هذا الأخصائي قابلاً للطعن بالاستئناف أمام إحدى محاكم استئناف قضايا الضمان الاجتماعي .

واعتبارًا من سنة ١٩٨٤م أصبحت كل محكمة من هذه المحاكم تتكون من رئيس من ذوي المؤهلات القانونية بخبرة خمس سنوات يختاره الرئيس العام لمحاكم استئناف قضايا الضمان الاجتماعي والخدمات الطبية من ضمن قائمة الحقوقيين التي يعدها رئيس القضاء ، أما العضوان الآخران فهما من أصحاب المؤهلات العادية ، بحيث يمثل أحدهما جهات العمل أو الاستخدام ويمثل الآخر العاملين .

أما بالنسبة للمسائل التي تتعلق بالنواحي الطبية ، مثل تقرير حالة العجز الجسماني فيتم إحالتها إلى مجلس طبي مع وجود الحق في استئناف قرار

المجلس الطبي إلى محكمة استئناف طبية ، وتكون قرارات هذه المحكمة قابلة للاستئناف بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقانون أمام مفوضي الضمان الاجتماعي .

ج . الاختصاص بمنازعات الضمان الصحي Health security specialty [٣٤٨]:

بموجب قانون الخدمات الصحية لسنة ١٩٤٦م تم تأميم الخدمات الطبية ، ومع صدور قانون الخدمات الصحية سنة ١٩٧٣م والذي أعاد تنظيم الخدمات الصحية ، إلا أن طريقة النظر في منازعات الخدمات الطبية لم تتغير . وتتميز محاكم الضمان الصحي بتشكيلها فيما يتعلق بلجان أطباء الأسرة والتي تتكون من مختصين يعملون في خدمة الوزارة ، وهي بهذا التشكيل تختلف عن باقي المحاكم الخاصة بالإدارة ، ويتركز اختصاص هذه المحاكم في مسائل الانضباط ومراعاة أحكام النظام في العمل ، وتتكون هذه المحاكم من :

١ . لجان أطباء الأسرة الممارسين Family Practitioner Committees

تختص هذه اللجان بكافة مجالات الخدمات الطبية العلاجية والصيدلية وذلك بموجب تعليمات الوزير المختص بهذا الشأن ، وعمل هذه اللجان إداري وتنفيذي، وهي تختص أيضاً بتأديب العاملين تحت إدارتها ، حيث يتبين أن هذه اللجان ليست من قبيل المحاكم الخاصة بالإدارة ، بل هي أقرب إلى كونها جهازًا إداريًا من أجهزة الوزارة .

٢ . محكمة الضمان الصحي The National Health Service Tribunal

تتكون هذه المحكمة من أحد رجال القانون يعينه رئيس القضاء رئيسًا ، بالإضافة إلى عضوين آخرين يعينهما الوزير أحدهما طبيب ، وتختص بالنظر في الشكاوى التي يدعى أصحابها أن بقاء أحد الأطباء ضمن قائمة العاملين في

---

[٣٤٨] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٨. ومن الفقه الإنجليزي راجع
- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb PhD , Op. Cit , P671.

الخدمات الطبية الحكومية سوف يضر بهذه الخدمات ، فإذا ثبت على هذا الطبيب هذا الادعاء فإن المحكمة تأمر بشطب اسم هذا الطبيب من قائمة العاملين في الخدمات الطبية الحكومية . ولكن يجوز لهذا الطبيب أن يزاول العمل في غير الخدمات الطبية الحكومية . وهذا القرار يمكن استئنافه لدي الوزير الذي يكون قراره في هذه الحالة نهائيًا وقطعيًا .

وهذه العقوبة تختلف عن عقوبة الشطب من سجل الأطباء الممارسين والتي تقوم بتوقيعها نقابة الأطباء وتؤدي إلى حرمان الطبيب من ممارسة المهنة بصفة نهائية .

ثانياً : اختصاص محاكم مراجعة قضايا الأمراض العقلية Mental health review tribunals specialty [٣٤٩]

تم إنشاء المحاكم الخاصة بإعادة النظر في قضايا الأمراض العقلية بناءً على نص المادة الثالثة من قانون الصحة العقلية الصادر سنة ١٩٥٩م ، والذي حل مكانه قانون الصحة العقلية لسنة ١٩٨٣م ، وتوجد في إنجلترا وويلز خمس عشرة محكمة من هذه المحاكم .

ويتكون تشكيل هذه المحاكم من أعضاء يحملون مؤهلات قانونية تكون لهم الرئاسة يعينهم رئيس القضاء ، وأعضاء آخرين بمن فيهم الأطباء يعينهم رئيس القضاء كذلك بعد أخذ رأى وزير الصحة والضمان الاجتماعي .

---

[٣٤٩] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٩. ومن الفقه الإنجليزي راجع:

- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 689 .
- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb PhD , Op. Cit , P671.

وتختص هذه المحاكم بالنظر في الطلبات والشكاوى التي تحال إليها أو يقدمها المرضى عقليًا ، وذلك بجميع ما يتعلق بهم من عناية بهم وبملكيتهم وبجميع شؤونهم .

ويمتد اختصاص هذه المحاكم حتى يشمل النظر في طلبات إخلاء سبيل المحتجزين بصورة قسرية من هؤلاء المرضى .

ثالثاً : اختصاص محكمة استئناف قضايا الإقامة وشؤون الأجانب " محكمة استئناف قضايا الهجرة " Immigration adjudication and Immigration the Appeals Tribunal specialty [٣٥٠] .

لقد تم إنشاء هذه المحكمة بموجب قانون استئناف قضايا الإقامة وشؤون الأجانب لسنة ١٩٦٩م والذي حل مكانة قانون سنة ١٩٧١م ، وتضمن كلا القانونين نفس النصوص تقريباً والتي تنص على اختصاص هذه المحكمة بمسألة الطعن في قرارات منع دخول الأجانب وإبعادهم التي تتخذها وزارة الداخلية ، وينظم القانون المذكور مسائل دخول وإقامة الأجانب ومواطني الكومنولث في المملكة المتحدة .

---

[٣٥٠] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٠. ومن الفقه الإنجليزي راجع

- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 688 .
- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit , P670.
- Alex Carroll, Constitutional And Administrative Law ,Op. Cit , P 501.

حيث تتدرج هذه القرارات التي تتخذها وزارة الداخلية من رفض الموظف المسئول المتواجد في ميناء الوصول السماح للأجنبي بدخول البلاد ، حتى تصل إلى قرار الإبعاد من البلاد الذي يتخذه وزير الداخلية .

ويقوم نظام إعادة النظر في هذه القرارات على درجتين ، الدرجة الأولي وهي تضم العديد من المفوضين أو المحكمين المتواجدين في موانئ الوصول والمدن الكبرى ، والدرجة الثانية هي محكمة استئناف قضايا الإقامة وشئون الأجانب التي مقرها مدينة لندن وهي تصدر قرارات غير قابلة للاستئناف أمام أي محكمة من محاكم القانون ، ما عدا إمكانية الطعن في هذه القرارات أمام محاكم القانون عن طريق أمر الإحضار .

رابعًا : اختصاص محاكم المواصلات والترخيص والضرائب ([٣٥١])

يوجد هناك عوامل مشتركة بين هذه المحاكم تتمثل في النواحي المالية والاقتصادية ، والتي تترتب على القرارات المتعلقة بشؤون المواصلات والترخيص بالإضافة إلى الرسوم والضرائب .

أ . الاختصاص بمنازعات المواصلات والنقل على الطرق Road Passenger and Transport Adjudication specialty ([٣٥٢]) .

١ . اختصاص محكمة المواصلات The Transport Tribunal specialty .

تختص محكمة المواصلات بالنظر في المنازعات التي تكون السكك الحديدية طرفًا فيها ، بالإضافة إلى الجهات المشرفة على الطرق والموانى والقنوات ، حيث يمكن اعتبارها بمثابة جهة استئنافية يطعن أمامها في القرارات التي تصدر عن بعض الجهات التي تمنح التراخيص المتعلقة بالنقل والمواصلات على الطرق ، وتحديدًا قرارات مفوضي السير المتعلقة بترخيص مركبات نقل البضائع فقط .

٢ . الاختصاص بمنازعات النقل على الطرق Road Passenger Transport Adjudication specialty .

يتولى جهاز خاص يدعى مفوضي السير ، النظر والفصل في مسائل الترخيص والنقل على الطرق ، وعلي مفوضي السير الذين يعتبرون من المحاكم

---

[٣٥١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤١ .

[352] - A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit , P671.

الخاصة بالإدارة أن ينظروا في المسائل المعروضة عليهم من خلال جلسات علنية ، وذلك بموجب قانون المركبات العامة لسنة ١٩٨١م .

وتختص محاكم مفوضي السير والترخيص بالنظر في قرارات رفض ترخيص المركبات العامة وتوقيف الرخصة أو سحبها ، كما يمتد اختصاصها بالنظر في قرارات منح التراخيص أو رفضها المتعلقة بخطوط سير المركبات العامة ، وكذلك بإصدار رخص القيادة للسائقين كأفراد أو كمنظمين لخدمات المركبات العامة وسحب هذه الرخص وتوقيفها .

ويرى جانب من الفقه ونحن معه أن عمل مفوضي السير عبارة عن خدمات إدارية عادية وتخضع بالتالي لإشراف الوزير وليس فصلاً في نزاع بمعنى الكلمة .

ب . الاختصاص بمنازعات الضرائب Taxes Adjudication specialty [٣٥٣]

يختص مفوضو الضرائب العامون والخاصون بالنظر في استئناف القرارات المتعلقة بتقدير الضرائب ، بالإضافة إلى محاكم لقيمة الضريبة المضافة ، وجميع قرارات هذه الجهات تخضع للاستئناف أمام المحكمة العليا بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقانون .

ويختص مفوضي الضرائب العامين الذين يعينهم رئيس القضاء بالنظر في منازعات الضرائب من خلال الطعون التي يقدمها المكلفون ضد قرارات مقدري الضرائب المحليين، ويشترك هذا الاختصاص مع اختصاص المفوضين

---

[٣٥٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٢ . ومن الفقه الإنجليزي راجع

– The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 689 .

الخاصين للضرائب ، وهؤلاء من كبار موظفي الخدمة المدنية الذين يعينهم وزير الخزانة، حيث يختص هؤلاء بنظر المنازعات التي تتعلق بالضريبة الإضافية Surtax ، وينظر المفوضون العامون في المنازعات المتعلقة بالإعفاءات الضريبية الداخلية بالنسبة لجميع أنحاء بريطانيا .

وهذان النوعان من المفوضين لا تربطهم ببعضهم رابطة التبعية الرئاسية، وبالتالي فإن المفوضين الخاصين لا يشرفون على العامين ولا يعتبرون مرجعًا استئنافيًا لقراراتهم .

أما بالنسبة لمحاكم قيمة الضريبة المضافة ، والتي أنشأت بناءً على المادة ٤٠ من قانون المالية لسنة ١٩٧٢م ، والمادة السادسة من قانون الضريبة المضافة لسنة ١٩٨٣م ، والتي يرأسها رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس القضاء .

ولهذه المحاكم اختصاص واسع من حيث النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مفوضي الجمارك المتعلقة بقيمة الضريبة المضافة ، وذلك من حيث رفض تسجيل هذه القيمة أم الاختلاف عليها أو على تحديدها ، كما أن لها صلاحية النظر في مقدار الضرائب والرسوم التي تستوفي بشأن توريد الخدمات والبضائع .

خامسًا : اختصاص محاكم الأراضي والملكية والإسكان [٣٥٤]

الرابط بين هذه المحاكم جميعًا هو ارتباطها بعنصر الملكية العقارية وانتزاعها وتأجيرها وما يترتب على ذلك من منازعات .

١ . اختصاص محكمة الأراضي Land Tribunal specialty :

---

[٣٥٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٣. ومن الفقه الإنجليزي راجع

- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit , P671.

أنشأت هذه المحكمة بناءً على قانون محكمة الأراضي لسنة ١٩٤٩م ، وذلك للنظر في كافة المنازعات التي تتعلق بتقدير قيمة الأراضي ، وعلي ذلك فهي تختص بالمنازعات التالية :

١) المنازعات التي تتعلق بتقدير بقيمة الأراضي التي تمتلكها السلطات المركزية والمحلية ، ومقدار التعويضات التي تدفع لأصحاب هذه الأراضي طبقًا للقواعد المقررة بهذا الشأن .

٢) المنازعات التي تتعلق بتقدير قيمة التعويض المترتب على نقص قيمة الأراضي نتيجة لما تقوم به الدولة من تنقيب عن معدن اليورانيوم وغيره من المعادن بموجب قانون الطاقة الذرية لسنة ١٩٤٦م ، وكذلك التعويضات المترتبة على نقص قيمة الأراضي بسبب الأشغال الحكومية طبقًا لقانون تعويض الأراضي لسنة ١٩٧٣م .

٣) المنازعات التي تتعلق بتقدير قيمة الضريبة المفروضة على الأراضي بموجب قانون إدارة الضرائب لسنة ١٩٧٠م ، وأية قرارات أخرى تتعلق بتقدير قيمة الضريبة على عائدات الأراضي .

٤) أي نزاع آخر يتعلق بالأراضي ويتفق أطرافه على إحالته إلى هذه المحكمة .

ب . اختصاص محاكم الأراضي الزراعية Agricultural Land Tribunals specialty :

أنشأت هذه المحاكم بناءً على قانون الزراعة لسنة ١٩٤٧م ، وتختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالأراضي الزراعية بما في ذلك كيفية فلاحة الأرض وتطبيق النمط الزراعي ، وكافة المنازعات التي تنشأ بين مالكي الأراضي والمزارعين ، وتكون قراراتها قابلة للاستئناف أمام المحكمة العليا بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقانون .

ج . اختصاص محاكم ولجان تقدير الإيجارات Rent Tribunals And Assessment Committees specialty :

أنشأت محاكم ولجان الإيجارات للفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين المالكين والمستأجرين ، والهدف من ذلك هو تحديد بدل الإيجار العادل في هذا المجال .

ويعتبر كلاً من قانون الإيجارات لسنة ١٩٧٧م وقانون الإسكان لسنة ١٩٨٠م هما الأساس في تنظيم الرقابة والفصل في المنازعات التي تتعلق بإيجارات المساكن في الوقت الحالي ، والمنازعات التي تنظرها هذه المحاكم لا علاقة لها بالمنازعات الإدارية وإنما هي نوع من المنازعات المدنية ، وتكون قرارات المحاكم واللجان قابلة للاستئناف أمام المحكمة العليا بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقانون .

سادسًا : اختصاص محاكم المدارس Schools Tribunals specialty (٣٥٥)

---

[٣٥٥] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٥. ومن الفقه الإنجليزي راجع

- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 689 .
- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit , P671.

١ . اختصاص لجان استيعاب الطلاب Placement Committees specialty:

بناءً على صدور قانون التربية والتعليم لسنة ١٩٨٠م والذي أضاف نوعًا جديدًا من المحاكم الخاصة بالإدارة تحت مسمى لجان استيعاب الطلاب ، وبناءً على ذلك أصبح من المفروض على كل سلطة تعليم محلية وعلي مديري المدارس الحكومية تشكيل هذه اللجان للنظر في الاعتراضات المقدمة ضد

قرارات السلطات التعليمية أو مديري المدارس ، وتختص هذه اللجان بالنظر في استيعاب الطلاب في المدارس وتوزيعهم عليها ، كما أنها تختص بالنظر في الاعتراضات المقدمة بشأن قرارات هذه السلطات المتعلقة بما تتخذه من تدابير بشأن تعليم التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة ، وذلك طبقًا للمادة الثامنة من قانون التربية والتعليم لسنة ١٩٨١م .

والقرارات الصادرة من هذه اللجان نهائية وغير قابلة للاستئناف أما محاكم القانون .

ب . اختصاص محكمة المدارس الخاصة Independent Schools specialty Tribunal:

تختص هذه المحكمة بالنظر في الطعون الموجهة ضد ما يصدره وزير التربية والتعليم من قرارات تتعلق بالمدارس الخاصة ، مثل أن يصدر الوزير قرارًا بأن مدرسة من هذه المدارس ليست على المستوى الذي يؤهلها للقيام بمهمتها ، أو أن شخصًا معينًا في مدرسة من هذه المدارس لا يصلح لمهنة التدريس ، فمثل هذه القرارات يجوز الطعن فيها أمام محكمة المدارس الخاصة .

ويتم تعيين أعضاء هذه المحكمة من قبل وزير التربية والتعليم ورئيسها الذي يشترط أن يكون من ذوي المؤهلات القانونية ومن ضمن قائمة أعدها رئيس القضاة ، أما أعضاؤها فيختارون من أصحاب الخبرة في مجال التربية والتعليم .

ويتم استئناف قرارات هذه المحكمة أمام المحكمة العليا وذلك بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقانون ([٣٥٦]) .

---

[356] - David Pollard , Certificate In Judicial Review &Social Welfare , University Of Leicester , Faculty Of Law , October 2003 , P309 .

- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 689 .

المبحث الثالث

اختصاصات القضاء الإداري في مصر

لمجلس الدولة في مصر نوعان من الاختصاصات: اختصاصات استشارية تتعلق بالإفتاء والصياغة ، واختصاص قضائي يقوم على الفصل في المنازعات الإدارية، وهذه الاختصاصات تشبه إلى حد كبير اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الأول

الاختصاصات الاستشارية

عند إنشاء مجلس الدولة كان للاختصاصات الاستشارية الأسبقية في الظهور على الاختصاصات القضائية ، حيث إنها تجعل من مجلس الدولة مستشار الدولة الأول فيما يعن لها من أمور ، كما تزود المجلس بالصعوبات التي تواجهها الإدارة ، وبمتطلبات الحياة الإدارية ، مما يسهل أداء المجلس لوظيفته القضائية ، ولكن بمرور الزمن تراجعت الوظائف الاستشارية بينما احتلت الوظيفة القضائية مكان الصدارة .

وفي مصر كانت إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حاليًا) هي التي تمارس هذا الاختصاص قبل إنشاء مجلس الدولة، وتشمل هذه الوظيفة الإفتاء وكذلك الصياغة والإعداد ، وسنخصص لكل منهما فرعًا مستقلاً .

الفرع الأول : وظيفة الصياغة والإعداد

الذي يقصد بالصياغة هنا هو وضع مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التي تحال إلى مجلس الدولة في الصيغة القانونية التي تجعلها مؤدية

للغرض المقصود منها ، دون التعرض لموضوعها أو الحكم على ملاءمتها ، وكان يتولى هذه الوظيفة قبل صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م " قسم التقنين " .

وتتم عملية الصياغة والإعداد على النحو التالي :

أولاً : يقوم قسم التشريع بمهمة الصياغة والإعداد بالنسبة للأمور الواردة في المادة ٦٣ والتي تنص على أن (على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة ، أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات) .

ثانياً : بالنسبة لحالات الاستعجال فقد عهدت المادة ٦٤ من القانون بمهمة الصياغة والإعداد إلى لجنة تشكل من (رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس إدارة الفتوى المختصة) .

ثالثاً : الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع والتي تختص بموجب نص المادة ٦٦ (بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصيغة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها لأهميتها) فالجمعية العمومية لا تتولى هذه المهمة إلا بطلب من قسم التشريع .

الفرع الثاني : وظيفة الإفتاء

وبموجب هذه الوظيفة ، يقوم مجلس الدولة بإبداء الرأي غير الملزم قانونًا للإدارة فيما تعرضه عليه من أمور ، بحيث يكون للإدارة ، بعد استطلاع رأى المجلس في أي موضوع مطلق الحرية في أن تأخذ بهذا الرأي أو تعرض عنه ، وهذه الصفة غير الإلزامية لفتوى المجلس من شأنها أن تحول دون تردد الإدارة في الالتجاء إلى مجلس الدولة للتعرف على رأيه بعكس الوضع فيما لو كانت الفتوى ملزمة لجهة الإدارة ، ومهمة الإفتاء لا تقل في فعاليتها وجدواها عن مهمة الاختصاص القضائي لمجلس الدولة ، فهي عمل وقائي تفوق مهمة القضاء وهو الجانب العلاجي ، حيث يأتي هذا الجانب بعد وقوع أو ادعاء وقوع

المخالفة للقوانين واللوائح ، وكما هو معروف فإن الوقاية خير من العلاج ([٣٥٧]) .

وبما أن قسم الفتوى بمجلس الدولة المصري يتكون من إدارات مختلفة بالإضافة إلى العديد من اللجان ، لذلك فإن للإدارات اختصاصات تميزها عن اللجان وذلك على التفصيل التالي :

أ . اختصاصات إدارات قسم الفتوى[٣٥٨] : .

تختص إدارات الفتوى بناءً على نص المادة ٥٨ من قانون مجلس الدولة بآلاتي :.

١) إبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى " رئاسة الجمهورية . رئاسة مجلس الوزراء . الوزارات . الهيئات العامة " .

٢) فحص التظلمات الإدارية .

وإذا كان الأصل هو حرية الإدارة في استطلاع رأي المجلس فإن المشرع قد ألزم جهة الإدارة بتعرف رأي المجلس مقدمًا في بعض المسائل المهمة ، مع وجود سلطتها التقديرية بالنسبة للأخذ بهذا الرأي أم لا ، وبهذا تعتبر الاستشارة شرطًا شكليًا يترتب على مخالفته بطلان التصرف الإداري ، وقد عددت الفقرة الثالثة من المادة ٥٨ هذه المسائل حيث تنص على أن (ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو

---

[٣٥٧] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٧ .

[٣٥٨] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٧ ، ٩٨ . وراجع كذلك د. أحمد سلامة بدر ، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ٢٠٠٣م ، ص ١٨٩ .

تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة) [٣٥٩] .

[٣٥٩] – د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ١٣٧ .

ب . اختصاصات لجان رؤساء الإدارات [٣٦٠]

بناءً على نص المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة والذي تنص على أن (يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية .....)

وتختص هذه اللجان بإبداء الرأي في بعض الموضوعات الواردة في القانون على سبيل الحصر والتي تحال إليها من رئيس الفتوى والواردة بوضوح في المادة ٦١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م والتي نصت على اختصاصات لجان رؤساء الإدارات وذلك بقولها (لرئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه لإبداء الرأي فيها ، وعليه أن يحيل إلى اللجنة المسائل التالية....) ، حيث تتم إحالة ما يراه رئيس الدائرة من الموضوعات المهمة إلى هذه اللجنة المختصة، وذلك لتحقيق التوافق بين أعمال إدارات الرأي المختلفة ، ولنفس السبب ألزم القانون رئيس الإدارة بأن يحيل إلى اللجنة التي هو عضو فيها المسائل التالية :

أ . كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة .

ب . عقود التوريد والأشغال العامة وعلي وجه العموم كل عقد يرتب حقوقًا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه .

ج . الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

---

[٣٦٠] – د. أحمد سلامة بدر ، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٠ . ١٩١ .

د . المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأيًا يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات القسم الاستشاري أو لجانه .

ج . الجمعية العمومية للقسم الاستشاري [٣٦١]

حسب نص المادة ٦٦ تختص هذه الجمعية بإبداء الرأي مسببًا في المسائل الآتية :

أ . المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ب . المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيًا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ج . المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

د . المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين (المؤسسات العامة) أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات و بعضها البعض .

---

[٣٦١] – د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص١٣٨ .

المطلب الثاني

الاختصاص القضائي

عند استعراضنا لهيكل القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية لاحظنا أن المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م قد نصت على أن يؤلف القسم القضائي من :

. المحكمة الإدارية العليا .

. محكمة القضاء الإداري .

. المحاكم الإدارية.

. المحاكم التأديبية .

. هيئة مفوضي الدولة .

وسيرًا على نفس المنهج الذي تم اتباعه في المبحثين السابقين من هذا الفصل حينما استعرضنا اختصاصات كلاً من القضاء الإداري في الجمهورية الفرنسية ، وإنجلترا ، حيث تم التعرّف على اختصاصات القضاء الإداري من خلال التعرّف على اختصاصات المحاكم الإدارية المختلفة والتي يتكون منها ذلك القضاء في تلك الدول ، فإننا سنتبع نفس المنهج في التعرّف على اختصاصات القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية ، وذلك من خلال التعرض لدراسة اختصاصات كلاً من المحكمة الإدارية العليا ثم محكمة القضاء الإداري ثم المحاكم الإدارية ، وأخيرًا المحاكم التأديبية ، وهي المحاكم التي يتكون منها القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية .

الفرع الأول : اختصاصات المحكمة الإدارية العليا [٣٦٢]

كما تبين لنا في الفصل السابق عند عرض الهيكل التنظيمي للقضاء الإداري في جمهورية مصر العربية ، من أن المحكمة الإدارية العليا تتكون من عدد من الدوائر ، أما بالنسبة لاختصاصات المحكمة الإدارية العليا في مجموعة فهي تختص بالأمور التالية :

١ . تختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون المقدمة ضد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الحالات التالية :

أ . إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيًا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

ب . إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

ج . إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواءً دفع بهذا الدفع أم لم يدفع به .

٢ . وتختص المحكمة الإدارية العليا كذلك باختصاصات تخرج على مجال التعقيب على أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية منها :

أ . النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي المكلفة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الصادر في ١٦ أغسطس سنة ١٩٦٩م بتحديد الملكية الزراعية .

---

[٣٦٢] – د. أحمد سلامة بدر ، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢ . ٥٣ .

ب . النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية بالموافقة أو بالاعتراض على إنشاء حزب سياسي معين .

٣ . تقوم المحكمة الإدارية العليا دون غيرها في الطلبات التي يتقدم بها رجال مجلس الدولة والمتضمنة إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بشؤون أعضاء مجلس الدولة عدا النقل والتأديب .

الفرع الثاني : اختصاصات محكمة القضاء الإداري

تعتبر محكمة القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية وذلك بناءً على نص المادة ١٣ من قانون مجلس الدولة والتي تنص على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة العاشرة من هذا القانون ، عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية [٣٦٣] ، ولقد ذكرت المادة العاشرة ثلاث عشرة مسألة من المسائل التي تختص بنظرها محاكم مجلس الدولة ، وقد جاء نص المادة العاشرة على النحو التالي : [٣٦٤]

تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية .

ثانيًا : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ثالثًا : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

---

[٣٦٣] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٠ . ١٥١

[٣٦٤] – المرجع السابق ، ص ١٩٤ الهامش .

رابعًا : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

خامسًا : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سادسًا : الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقًا للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة .

سابعًا : دعاوى الجنسية .

ثامنًا : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، وذلك إذا كان مرجع الطعن ، عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل ، أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .

تاسعًا : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشرًا : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواءً رفعت بصفة أصلية أو تبعية .

حادي عشر : المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر .

ثاني عشر : الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون .

ثالث عشر : الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانونًا .

ثم أضافت في بندها الرابع عشر أن هذه المحاكم تختص بالفصل في سائر المنازعات الإدارية ، وعلى ذلك وبالنظر إلى نص المادتين (المادة العاشرة والمادة الثالثة عشر) من قانون مجلس الدولة فإنه يتضح لنا أن محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية عدا ما تختص به محاكم مجلس الدولة الأخرى .

وباستثناء المسائل التي تدخل في اختصاص محاكم الدولة الأخرى ، يتبين لنا أن اختصاص محكمة القضاء الإداري كمحكمة أول درجة يشمل المسائل التي نص عليها في المادة العاشرة المذكورة سلفاً ، وذلك بالإضافة إلى كون محكمة القضاء الإداري تختص كمحكمة درجة ثانية بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، ويكون الطعن في هذه الحالة من ذوى الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة .

الفرع الثالث : اختصاصات المحاكم الإدارية [٣٦٥]

تختص المحاكم الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بشئون الموظفين من المستويين الثاني والثالث ، أي من الفئة أو الدرجة الخامسة فما دونها ، وذلك عدا ما يتعلق منها بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية فهو الآن من اختصاص المحاكم التأديبية بعد أن كان حسب القانون السابق من اختصاص محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وذلك حسب درجة الموظف ، أما المنازعات المتعلقة بغير هؤلاء الموظفين ، وهم موظفو الدرجة الرابعة فما فوقها

[٣٦٥] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٤ . ١٥٥.

فتختص بها محكمة القضاء الإداري ، كما تختص المحاكم الإدارية بالإضافة إلى ذلك بالفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية متى كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه .

وقد نصت المادة ١٤ من قانون مجلس الدولة الحالي على أن تختص المحاكم الإدارية بالمسائل الآتية :

١) الفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثًا ورابعًا من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات التي تشمل القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات وكذلك القرارات الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .
٢) الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن تم ذكره في الفقرة السابقة وهم الموظفون العموميون من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم أو لورثتهم .
٣) الفصل في المنازعات الواردة في البند الحادي عشر من المادة العاشرة متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائة جنيه ، وهذه المنازعات تتعلق بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو بأي عقد إداري آخر .

الفرع الرابع : اختصاصات المحاكم التأديبية [٣٦٦]

[٣٦٦] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٨ . ١٥٩.

تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من :

١) العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة، والشركات القابضة ، وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حدًا أدنى من الأرباح .

٢) أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقًا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقًا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣م .

٣) العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهًا شهريًا .

وبالمقابل لا تختص المحاكم التأديبية بالدعاوى التأديبية المتعلقة بطوائف العاملين في الدولة الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة ، مثل رجال الجامعات ورجال القضاء .

كما يشمل اختصاص المحاكم التأديبية بالإضافة إلى نظر الدعاوى التأديبية النظر في الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعًا والثالث عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة وهى :

- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
- الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانونًا .

بالإضافة إلى ذلك تختص المحاكم التأديبية بالنظر في طلبات التعويض المتعلقة بالطعون التأديبية بالنسبة للعاملين بالحكومة والقطاع العام ، وذلك

استنادًا للتفسير الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٤ نوفمبر عام ١٩٧٢م والذي قضى باختصاص هذه المحاكم بالفصل في كل ما يتعلق بالجزاءات التأديبية سواءً من حيث الإلغاء أو التعويض.

المبحث الرابع
اختصاصات القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة

تبين لنا في الفصل الثاني من هذا الباب عند عرض هيكل القضاء الإداري من أن القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة يقوم على نوعين من المحاكم ، وهي المحاكم المحلية والمحاكم الاتحادية ، فالمحاكم المحلية هي المحاكم التي كانت قائمة في الإمارات قبل ظهور دولة الاتحاد في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م وما زالت قائمة في بعض الإمارات ، حيث يعتبر القضاء في إمارتي دبي ورأس الخيمة محليًا حتى الآن .

أما المحاكم الاتحادية ، فهي المحاكم التي كانت محلية قبل الاتحاد وتحولت إلى محاكم اتحادية بعد نشأة الاتحاد ، وتعتبر المحاكم في كل من إمارات أبو ظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين محاكم اتحادية .

وعلى نفس المنهج الذي اتبعناه في دراسة اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر فإننا في هذا المبحث سنستعرض اختصاصات القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك من خلال استعراض اختصاصات كلاً من المحاكم الاتحادية والمحلية المناط بها الفصل في المنازعات الإدارية ، حيث سنخصص لكل منهما مطلبًا مستقلاً .

المطلب الأول

اختصاصات المحاكم الاتحادية بالنسبة للمنازعات الإدارية

لقد نص الدستور الاتحادي الصادر سنة ١٩٧١م في المادة ١٠٢ منه على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر ، تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة . وهي أبوظبي . أو في بعض عواصم الإمارات ، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية :

– المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد ، سواءً كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها .....

وعندما صدر القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨م في شأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها ، نص في المادة الثالثة منه على (اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الاتحاد بنظر جميع المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد سواءً كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها ، ويجوز للمحكمة أن تعقد جلساتها في إحدى عواصم الإمارات إذا اقتضت الظروف ذلك ، أما المنازعات المدنية والتجارية التي تقام بين الاتحاد والأفراد فتختص بنظرها المحكمة الاتحادية الابتدائية حسب مقر إقامة المدعى عليه) وبدافعٍ من الرغبة في التيسير على المتقاضين وافق المجلس الوطني الاتحادي في أواخر يونية سنة ١٩٨٩م على ألا تستأثر هذه المحكمة وحدها بنظر المنازعات الإدارية ، ليكون الفصل فيها مشتركًا بين كافة المحاكم الابتدائية الاتحادية ، كل في نطاق اختصاصها الإقليمي ، ولكن هذا التعديل لم يؤخذ به على إطلاقه [٣٦٧] .

---

[٣٦٧] – د. ماجد راغب الحلو ، مبادئ القانون الإداري في الإمارات ، دراسة مقارنة ، دار القلم، ١٩٩٠م ، ص ٢٦ .

وعندما صدر قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م نص في المادة (٢٥) منه على أن (تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد سواءً كانت الدولة مدعية أو مدعى عليها فيها ، ويجوز للمحكمة عند الاقتضاء أن تنعقد في أية عاصمة من عواصم الإمارات) .

وبهذا النص يرى الفقه أن المقنن قصر الاختصاص بالمنازعات التي تكون الدولة طرفًا فيها على محكمة أبي ظبى الاتحادية الابتدائية سواءً كانت المنازعة مدنية أو تجارية أو إدارية ، ويكون اختصاص محكمة أبي ظبى بهذه المنازعات من قبيل الاختصاص النوعي دون الاعتداد بقيمتها ، وليس معنى ذلك أنها تعتبر جهة قضاء إداري مستقل ، وإنما تبقى جزء من القضاء الاتحادي ولكنها تختص بنوع معين من المنازعات وهي المنازعات الإدارية [٣٦٨] .

ولكن قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد ذهب عكس الاتجاه السابق للفقه فقد استقر قضاء هذه المحكمة على جواز رفع الدعاوى الواردة في المادة (٢٥) إجراءات مدنية أمام محكمة عاصمة إمارة أخرى غير محكمة عاصمة الاتحاد إذا كان النزاع يقع في دائرة اختصاصها (الطعن رقم ٥٤ لسنة ١٥ ق.ع نقض مدني جلسة ١٨ / ٥ / ١٩٩٣م) ، بل إن تلك الصلاحية قد منحت ليست لعواصم الإمارات فقط بل امتدت لتشمل مدينة (العين) في إمارة أبو ظبي[٣٦٩] .

---

[٣٦٨] – د. على الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٠ . ٣٥١ .

[٣٦٩] – راجع حكم المحكمة الإتحادية العليا في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ١٩ ق.ع نقض مدني بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٩٩٩م والمرفوع ضد (دائرة بلدية العين) وتتحصل الوقائع في (...أن

كما قضت ذات المحكمة باختصاصها بنظر المنازعات الواردة في المادة (٧٢) من قانون إنشائها إذا كان النزاع قائمًا بين جهة من سلطات الاتحاد وبين مدعى عليه من الأفراد يقيم في إمارة لم تنظم إلى القضاء الاتحادي (الطعن رقم ٥ لسنة ١٧ ق.ع نقض مدني جلسة ١٩ / ١ / ١٩٩٢م) ([٣٧٠]) .

وكذلك تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في التظلمات المرفوعة من الموظفين في الحكومة الاتحادية الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الاتحادي عن قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون مرتب أو خفض المرتب أو الدرجة أو خفضهما معًا أو الفصل من الوظيفة، ويكون التظلم أمام الدائرة الجزائية بالمحكمة وذلك استنادًا إلى المادة (٨٤) من القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣م في شأن الخدمة في الحكومة الاتحادية وتعديلاته ، والحكم الصادر في التظلم نهائي ([٣٧١]) .

ورغم أن بعض الإمارات والتي يعتبر قضاؤها قضاءً اتحاديًا مثل إمارة عجمان إلا أنها قد أصدرت مرسومًا أميريًا خاصًا بتنظيم إقامة الدعاوى القضائية في مواجهة الدوائر الحكومية للإمارة ، و بصدور ذلك المرسوم وهو المرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٩٩م من صاحب السمو الشيخ حميد بن راشد النعيمى

الطاعن قد أقام الدعوى المدنية رقم ..... أمام المحكمة الابتدائية بالعين على المطعون ضدها ابتغاء الحكم بإعادته إلى عمله وصرف كافة الرواتب المستحقة له .....) حكم غير منشور .

[٣٧٠] – المستشار عبد الوهاب عبدول، تاريخ المحكمة الاتحادية العليا، مرجع سبق ذكره صـ ٤٧ ، ٤٨ .

[٣٧١] – المرجع السابق ، ص ٤٩ .

حاكم إمارة عجمان والخاص بتنظيم إقامة الدعاوى القضائية في مواجهة الدوائر الحكومية لإمارة عجمان ، نجد إمارة عجمان قد حذت حذو إمارة دبي في هذا الشأن ، فقد صدر هذا المرسوم في عجمان في يوم الأربعاء الخامس من جمادى الآخرة سنة ١٤٢٠ هـ الموافق الخامس عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٩٩ م واشتمل على أربع مواد ، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه (يسمى هذا المرسوم مرسوم تنظيم إقامة الدعاوى القضائية في مواجهة الدوائر الحكومية بإمارة عجمان ويعمل به في إمارة عجمان من تاريخ التوقيع عليه) .

ونصت المادة الثانية منه على التعريفات حيث جرى نصها كالتالي (في هذا المرسوم وما لم يقتض سياق النص معنى آخر يكون للكلمات والعبارات الآتية المعاني الموضحة قرين كل منها كما يلي :

سمو حاكم الإمارة : يقصد به صاحب السمو حاكم إمارة عجمان .

دائرة حكومية : يقصد بها أي من الدوائر الحكومية المحلية التابعة لحكومة إمارة عجمان

الدوائر المحلية شبه الحكومية وتليفزيون وإذاعة عجمان وجمعية أم المؤمنين بعجمان .

رئيس دوائر العدل : يقصد به رئيس دوائر العدل بعجمان .

رئيس الديوان الأميري : يقصد به رئيس الديوان الأميري لسمو حاكم الإمارة .

وقد نصت المادة الثالثة على إجراءات مخاصمة الدوائر الحكومية بإمارة عجمان ، حيث جرى نصها كالتالي (١ . على كل من له دعوى يختصم فيها إحدى الدوائر الحكومية أو أي مدير دائرة حكومية ، بصفته الرسمية ، أن يقوم بتقديم لائحة خطية بدعواه لرئيس دوائر العدل من ثلاث نسخ وأن تكون كل نسخة منها مشفوعة بالمستندات الثبوتية لدعواه ، إن وجدت ، وأن يدفع الرسوم

القانونية المقررة لمثل تلك الدعوى وفقًا لأحكام المرسوم الاتحادي الساري المفعول في شأن الرسوم القضائية أمام المحاكم الاتحادية .

٢ . يجب على رئيس دوائر العدل أن يقوم بتسجيل الدعوى في سجل رسمي يخصص لقضايا الدوائر الحكومية بإمارة عجمان وأن يؤشر على ذلك السجل بسداد الرسوم المقررة عن تلك الدعوى ، ومن ثم يقوم بإرسال نسخة من لائحة الدعوى إلى رئيس الديوان الأميري ونسخة أخرى لمدير الدائرة الحكومية المدعى عليها خلال فترة أسبوع واحد من تاريخ تسلمه لائحة الدعوى ، وعليه أن يحتفظ بالنسخة الأصلية من لائحة الدعوى مرفقًا معها المستندات الثبوتية الأصلية ، إن وجدت .

٣ . على مدير الدائرة الحكومية المدعى عليها أن يقوم بإعداد رده خطيًا على لائحة الدعوى خلال فترة لا تجاوز أسبوعين فقط من تاريخ استلامه للنسخة من لائحة الدعوى المرسلة له من قبل رئيس دوائر العدل وأن يقوم بإرسال نسختين من ذلك الرد إحداهما لرئيس دوائر العدل والأخرى لرئيس الديوان الأميري .

٤ . على رئيس الديوان الأميري والمستشار القانوني بالديوان الأميري أن يقوما خلال فترة لا تجاوز أسبوعين ، بعد تاريخ استلامهما لرد الدائرة الحكومية المعنية، بالتحقق من وقائع الدعوى وأساسها القانوني على ضوء الرد المرسل من مدير الدائرة الحكومية المدعى عليها ولهما في ذلك اتخاذ ما يلزم من إجراءات ، أيًا كانت . لتكوين عقيدتهما في موضوع الدعوى ولاطمئنان لسلامة رأيهما بشأن أحقية المدعى في دعواه .. ومن ثم يجوز لهما اتخاذ واحد من الإجراءات التالية : .

أ . تسوية موضوع الدعوى سلميًا بين الطرفين بدون اللجوء إلى الإجراءات القضائية ، أو

ب . إعطاء الإذن للمدعى لمتابعة دعواه أمام المحكمة الابتدائية المختصة، أو

ج . رفع مذكرة لصاحب السمو حاكم الإمارة متضمنة توصيات محددة لمعالجة موضوع الدعوى بما يحقق الإنصاف فيها لطرفي الدعوى .

٥ . على رئيس الديوان الأميري أن يقوم خلال ثلاثة أيام بإخطار رئيس دوائر العدل بما تم من إجراء وفي حالة منح المدعى الإذن لمتابعة دعواه أمام المحاكم فعلى رئيس دوائر العدل إحالة لائحة الدعوى للمحكمة الابتدائية المختصة لمتابعة موضوع النزاع كدعوى عادية) .

كما نصت المادة الرابعة والأخيرة من هذا المرسوم على سريان هذا المرسوم اعتبارًا من تاريخ توقيعه ويعمم على جميع الجهات المعنية لتنفيذه كلاً فيما يخصه .

المطلب الثاني

اختصاصات المحاكم المحلية بالنسبة للمنازعات الإدارية

وهي محاكم كل من إمارة دبي و إمارة رأس الخيمة ، حيث تختص هذه المحاكم كقاعدة عامة بنظر المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة في إحدى الإمارتين المذكورتين طرفًا فيها ، ويشترط في هذه الحالة أن تتعلق هذه المنازعات باختصاص قانوني عام داخل حدود الإمارة ، وأن تكون الإدارة قد استخدمت فيه أساليب القانون العام .

واختصاص هذه المحاكم المحلية بهذا النوع من المنازعات قائم على أساس أن القضاء المحلي هو صاحب الاختصاص العام بنظر جميع المسائل التي لم يعهد بها الدستور للقضاء الاتحادي وذلك بناءً على صريح نص المادة ١٠٤ من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م والتي تنص على أن (تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور) .

هذا بالنسبة للإطار العام لاختصاص المحاكم المحلية في كلٍ من إمارتي دبي ورأس الخيمة للنظر في المنازعات الإدارية ، ولكن في مجال التطبيق العملي نجد أن هناك اختلافًا وخصوصية لكل منهما تتضح لنا فيما يلي :

أولاً : اختصاص المحاكم في إمارة دبي بنظر المنازعات الإدارية .

لقد تميز اختصاص المحاكم في دبي وهي بصدد النظر في المنازعات الإدارية ، بصدور أوامر وتعليمات صدرت من حاكم دبي بشأن قضايا الحكومة، رسمت ملامح القضاء الإداري في الإمارة ، وابتكرت طريقة معينة للنظر في القضايا التي تكون الحكومة طرفًا فيها ، قد تكون هذه الطريقة في الوقت الحاضر أنسب الطرق للوصول للعدالة المرجوة والتي يتغياها القضاء الإداري في مجموعه ، ويمكن لنا تقسيم المراحل التي مرت بها هذه التعليمات والأوامر إلى مراحل ثلاث نوردها كالأتي ثم نختمها ببعض المبادئ التي استقرت عليها محكمة تمييز دبي :

المرحلة الأولى :

وقد بدأت هذه المرحلة من الأوامر والتعليمات بأمر أصدره . المغفور له بإذن الله . الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم بتاريخ ٢٣ / ٩ / ١٩٧٢م بصفته حاكم إمارة دبي وقتئذٍ ينص على أنه (لا تقام الدعاوى ضد الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو مؤسسة من مؤسساتها إلا بإذن منا– أي من الحاكم–)[٣٧٢].

ويلاحظ على النص السابق أنه جاء خلوًا من الإجراءات أو الخطوات التي يجب على صاحب الدعوى اتباعها في حالة رغبته في رفع مثل هذه

---

[٣٧٢] – مجلة القضاء والتشريع ، تصدرها محكمة التمييز بدبي ، العدد الأول ، يناير ١٩٩٢م ، ص ٨٠٧ .

الدعوى ، وكذلك جاءت خلوًا من نوع الدعوى التي يمكن رفعها على الحكومة كأن تكون دعوى إدارية أو مدنية أو تجارية ..... أو غيرها .

المرحلة الثانية :

وتبدأ هذه المرحلة حينما أصدر صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في اليوم الثاني من شهر يوليو سنة ١٩٩٢م بصفته حاكمًا لإمارة دبي ، تعليمات بشأن قضايا الحكومة تضمنت الأتي :

(أولاً : مع مراعاة ما تنص عليه المراسيم والقوانين والأوامر الصادرة من قبل الحاكم ، لا تقام الدعاوى لدى المحاكم ضد الحاكم أو ضد الحكومة إلا وفقًا لما يلي : .

أ . على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى المستشار القانوني لحكومة دبي صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه .

ب . وخلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من استلام هذه التفاصيل يرفع المستشار القانوني مطالعته للحاكم ويبلغ الطرف المعني بقرار سموه .

ج . لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواءً صدر بهذا الدين أو الالتزام حكم بات أم لم يصدر .

ثانياً : ليس في هذه التعليمات ما يتطلب الحصول على الموافقة المسبقة للحاكم للبدء في إجراءات التحكيم وفقًا لأية اتفاقية خطية موقعة من الحاكم أو الحكومة .

ثالثاً : تعني الحكومة حيثما وردت في هذه التعليمات حكومة دبي وتشمل أية دائرة من دوائرها وأية مؤسسة أو هيئة حكومية أخرى) [٣٧٣] .

وتنفيذًا للتعليمات السابقة فقد جرى قضاء محكمة تمييز دبي على أنه (في غير حالة البدء في إجراءات التحكيم المتفق عليه بموجب اتفاقية خطية موقعة من صاحب السمو حاكم دبي أو الحكومة أو ما يصدره سموه من مراسيم وقوانين وأوامر ، يتعين عدم إقامة الدعوى قِبَل الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو أي هيئة أو مؤسسة حكومية أخرى إلا بعد أن يودع من يرغب في إقامتها صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه لدى المستشار القانوني لحكومة دبي ويبلغ بقرار سمو الحاكم في هذا الشأن ، وقد جاءت هذه التعليمات مطلقة فهي تسري على كافة الدعاوى بكافة صورها ونوع المطلوب فيها طالما أنها أقيمت ضد إحدى الجهات المنصوص عليها فيها ، وتشكل هذه التعليمات إجراءً من إجراءات التقاضي مما يتعلق بالنظام العام ، ويترتب على عدم اتباعها عدم قبول الدعوى ..... ولما كان الطاعنان قد أقاما دعواهما طلبًا للحكم بإلزام المطعون ضدهما . وهما النيابة العامة والمباحث الجنائية . بعدم تسليمهما لدولة الصين ، وكانا قد أغفلا اتباع التعليمات سابقة الذكر فإن دعواهما بحالتها الراهنة تكون غير مقبولة .....) [٣٧٤] .

وتطبيقًا لتلك التعليمات كذلك على الدعوى المرفوعة ضد شركة طيران الإمارات أكدت محكمة تمييز دبي أنه (يجب على القاضي عند بحثه في الوقائع وما يترتب عليها من آثار أن يرجع إلى القانون الساري عند نشوئها ، عند إنتاجها هذه الآثار . والمراد بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الأعم

---

[٣٧٣] – مجلة القضاء والتشريع ، تصدرها محكمة التمييز بدبي ، العدد السادس ، ديسمبر سنة ١٩٩٧م ، ص ١٠٩٢ . ١٠٩٣ .

[٣٧٤] – حكم محكمة تمييز دبي في الطعن رقم ١١٠ لسنة ١٩٩٦م . حقوق . جلسة الأحد ٢٩ من ديسمبر سنة ١٩٩٦م .

، فيدخل في هذا المجال ... ما يصدره صاحب السمو حاكم دبي من أوامر ، أياً كان الشكل الذي تصدر به ، يستوي في ذلك إصدارها في شكل قانون أو مرسوم أو تعليمات ، وكلها في مرتبة واحدة لصدورها من سموه ، وهو صاحب السلطة في إصدار كافة التشريعات بإمارة دبي ، لما كان ذلك وكان النص في التعليمات الصادرة من صاحب السمو حاكم دبي بتاريخ ٤ / ٧ / ١٩٩٢م (يستلزم الحصول على موافقة الحاكم قبل مقاضاة الإدارة) ... ويترتب على إغفالها عدم قبول الدعوى التي ترفع في ظلها بغير اتباعها ، لما كان ذلك وكانت شركة طيران الإمارات (المطعون ضدها الثانية) هي بمقتضى المرسوم رقم ٢ لسنة ١٩٨٥م الصادر من صاحب السمو حاكم دبي بإنشائها مؤسسة عامة وتعود ملكيتها لحكومة دبي ، فهي من الجهات المعنية بتلك التعليمات ، ومن ثم تكون محكومة بها .... ويترتب على ذلك عدم قبول الدعوى المرفوعة ضدها ....)[٣٧٥].

[٣٧٥] – حكم محكمة تمييز دبي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٤م ، حقوق ، جلسة الأحد ٢٦ من يونيو سنة ١٩٩٤م .

المرحلة الثالثة :

وهذه المرحلة تبدأ حينما أصدر صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في يوم الخامس عشر من ديسمبر سنة ١٩٩٦م قانون دعاوى الحكومة رقم (٣) لسنة ١٩٩٦م ، والذي نص بعد تعديله بالقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٧م في المادة الأولى على أن يسمى هذا القانون (قانون دعاوى الحكومة لسنة ١٩٩٦م) ، ونصت المادة الثانية على أن يكون للكلمات التالية المعاني المبينة إزاء كل منها ، إلا إذا دل السياق على خلاف ذلك :

الحاكم : صاحب السمو حاكم دبي .

الحكومة : حكومة إمارة دبي وأية دائرة من دوائرها وتشمل المؤسسات أو الهيئات العامة.

الدعاوى : الدعاوى الحقوقية .

ونصت المادة الثالثة على أن :

أ . يقيم النائب العام أو من ينتدبه من رؤساء النيابة العامة دعاوى الحكومة ضد أي شخص طبيعي أو معنوي أو أي جهة أخرى لدى المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها في إمارة دبي أو خارجها ، وذلك بصفته ممثلاً للحكومة .

ب . ومع مراعاة أحكام التعليمات الصادرة بتاريخ ٢ يوليو ١٩٩٢م بشأن قضايا الحكومة تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام . كمدعى عليه . بصفته ممثلاً لها .

ج . وعلي النائب العام أن يرسل لديوان الحاكم نسخة من لائحة كل دعوى تكون الحكومة طرفًا فيها .

ويجوز للحاكم بأمر يصدره انتداب أي موظف حقوقي في أي دائرة من دوائر الحكومة أو مؤسساتها أو هيئاتها العامة ، لإقامة الدعاوى المتعلقة بتلك

الدائرة أو المؤسسة أو الهيئة أو تمثيلها في الدعاوى التي ترفع ضدها ، وذلك بدلاً من النائب العام ، وهو ما نصت عليه المادة الرابعة .

كما أن للنائب العام أو أي شخص منتدب بموجب المادة الرابعة توكيل محام أو أكثر ليقوم مقامه في أية دعوى للحكومة أو عليها والمرافعة فيها ومتابعتها إلى أن يصدر الحكم البات فيها ، وهو ما نصت عليه المادة الخامسة[٣٧٦].

المرحلة الرابعة :

وهذه المرحلة تبدأ من تاريخ ١٠ مايو ٢٠٠٥م الموافق ٢ ربيع الثاني ١٤٢٦ هـ بصدور القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام قانون دعاوى الحكومة رقم (٣) لسنة ١٩٩٦م ، وبموجب هذا القانون تم استبدال نص المادتين الثانية والثالثة من قانون دعاوى الحكومة رقم (٣) لسنة ١٩٩٦م وتعديلاته ، بالنصين التاليين :

المادة (٢)

يكون للكلمات التالية المعاني المبينة إزاء كل منها إلا إذا دل السياق على خلاف ذلك :

الحاكم : صاحب السمو حاكم دبي ، ويشمل سمو نائب حاكم دبي وسمو ولي عهد دبي .

الحكومة : حكومة إمارة دبي وأية دائرة من دوائرها وتشمل المؤسسات أو الهيئات العامة .

الديوان : ديوان سمو الحاكم .

الدعاوى : الدعاوى الحقوقية .

---

[٣٧٦] – مجلة القضاء والتشريع ، تصدرها محكمة التمييز بدبي ، العدد السادس ، ديسمبر سنة ١٩٩٧م ، ص ١٠٨٨ . ١٠٩١ .

ونصت المادة (٣) المعدّلة على أن :

أ . لا تسمع المحاكم أية دعوى ضد الحاكم إلا بعد الحصول على موافقة سموه.

ب- يرفع رئيس المحكمة أو القاضي استدعاء الدعوى إلى مدير الديوان لعرضه على سموه ، فإذا وافق سموه على إقامة الدعوى يعاد الاستدعاء مرفقًا بالموافقة إلى المحكمة للسير فيها .

ج . تقام الدعاوى ضد الحاكم على مدير الديوان بصفته مدعى عليه ، وكذلك الدعاوى التي لسموه يقيمها مدير الديوان ، وله أن ينيب عنه النائب العام ، وأن يوكل من يشاء من المحامين .

د . تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام كمدعى عليه بصفته ممثلاً للحكومة ، ويشترط فى ذلك اتباع الإجراءات التالية :

١ . على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى مكتب المستشار القانوني لحكومة دبي بصورة كتابية التفاصيل الكاملة لادعاءه .

٢ . يحيل المستشار القانوني بكتاب منه الادعاء إلى الجهة المعنية لإبداء مطالعتها ، وذلك خلال أسبوع واحد من استلامه الادعاء ، وعلى الجهة المعنية الرد خلال خمسة عشر يومًا من استلامها كتاب الإحالة، وإذا انقضى شهران على تقديم الادعاء للمستشار القانوني دون الوصول إلى إنهاء النزاع بصورة ودية فللمدعى أن يلجأ إلى المحكمة المختصة .

وقد تصت المادة (٢) على أن تضاف المادة التالية إلى قانون دعاوى الحكومة المشار إليه تحت رقم المادة (٣) مكرر :

المادة (٣) مكرر

(١) لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواءً صدر بهذا الدين أو الالتزام حكم بات أم لم يصدر .

(٢) يرفع النائب العام عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية، صورة مصدقة عن الحكم النهائي إلى مدير الديوان ليأمر بتنفيذه ، أما الأحكام التي تصدر ضد الحاكم فإنها ترفع لسموه ليأمر بتنفيذها ، وليس لدوائر التنفيذ أن تقوم بأي معاملة تنفيذية من أجل تنفيذ تلك الأحكام .

وقد نصت المادة (٣) على أن تلغى التعليمات بشأن قضايا الحكومة الصادرة بتاريخ ٢ يوليو ١٩٩٢م .

أما المادة الرابعة والأخيرة فقد نصت على أن يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره ، وينشر في الجريدة الرسمية ، وفعلاً تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية الصادرة عن حكومة دبي في العدد (٣٠٥) السنة التاسعة والثلاثون . ٧ ربيع الثاني ١٤٢٦هـ . الموافق ١٥ مايو ٢٠٠٥م .

ويرى أحد الفقهاء ([٣٧٧]) أن شرط موافقة الحاكم المسبقة على رفع الدعاوى التي ترفع ضد الحكومة ، والمأخوذ به في إمارة دبي ، هو شرط غير دستوري، وأن هذه التعليمات غير دستورية وتصطدم بنص المادة ٤١ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والتي جرى نصها كالتالي (لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من

[٣٧٧] – د . ماجد راغب الحلو ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨ . ٢٩ .

امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب) والباب المقصود في هذه المادة هو الباب الثالث من الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م ، والذي تم النص فيه على الحريات والحقوق والواجبات العامة .

وبالتالي فإن رفض الإذن برفع الدعوى ضد إحدى دوائر الإمارة يعني حرمان صاحب المظلمة من رفع دعواه إلى قاضيه الطبيعي ، وفي ذلك مخالفة للنص الدستوري سالف الذكر وإهدار لحق التقاضي ، وهو حق طبيعي مقدس أكدته الشرائع السماوية والوضعية على السواء .

ومن جانب آخر أنه حسب هذا الرأي ليس بمقدور الأفراد الطعن في هذه التعليمات . التي تعتبر في حكم القانون المحلي . بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا ، بسبب أن هذه المحكمة لا تستطيع أن تبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات إذا طعن فيها من قبل الأفراد وإنما لها بحث دستورية التشريعات من إحدى الإمارات في حالتين فقط أولاً : إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية ، وذلك لمخالفتها لدستور الاتحاد ، أو القوانين الاتحادية [٣٧٨] ، وثانياً : إذا أحيل الطلب إلى المحكمة الاتحادية العليا من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها [٣٧٩] .

ويتفق الباحث مع الرأي السابق في أن التعليمات الصادرة لا تتوافق مع الدستور الاتحادي وتتعارض مع نص المادة ٤١ منه ، ولكن الباحث يختلف مع الرأي السابق في الجزئية التالية ، وهي أنه ليس بمقدور الأفراد العاديين الطعن في هذه التعليمات بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا ، حيث يرى الباحث أن البند رقم (٣) من المادة (٩٩) من الدستور الاتحادي وهي

---

[٣٧٨] – الفقرة الثانية من البند (٢) من المادة ٩٩ من الدستور الاتحادي الصادر في٢ /١٢/١٩٧١م .

[٣٧٩] – البند (٣) من المادة ٩٩ من الدستور الاتحادي الصادر في ٢ / ١٢ / ١٩٧١م .

المادة التي نظمت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، حيث جرى نص البند المذكور كالتالي : تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية :

(بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عمومًا ، إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد)

.

يرى الباحث أنه في هذه الحالة يستطيع الفرد العادي أن يرفع مظلمته ويطعن في تلك التعليمات بعدم الدستورية أمام المحكمة التي تنظر في دعواه ، وإن كان بطريق غير مباشر إذ في هذه الحالة تقوم المحكمة التي تنظر في دعواه بإحالة الطلب أثناء نظر الدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا ، ثم تلتزم تلك المحكمة بما تنتهي إليه المحكمة الاتحادية العليا في هذا الخصوص ، وبالتالي فإنه يوجد طريق يمكن من خلاله الطعن بعدم الدستورية في تلك التعليمات وإن كان غير مستخدم حتى الآن ولكنه موجود ، وعدم استعمال الطريق شيء ووجوده شيء آخر .

ويضيف الرأي السابق . بحق . أن رفض الإذن بالترافع إلى القضاء ، ضد هيئات أو دوائر السلطة العامة في الإمارة فيه إنكار لحق التقاضي في مجال من أهم مجالات القضاء ، ألا وهو القضاء الإداري الذي يفصل في منازعة لا توازن في القوة بين طرفيها ، وهما الإدارة بما تحت يديها من إمكانيات وسلطات السلطة العامة ، والطرف الآخر هو الفرد العادي .

وأن طالب الإذن للتقاضي في هذه الحالة لا يخلو من حالتين : فهو إما يكون محقًا في الدعوى المراد رفعها ، وإما ألا يكون كذلك ، فإن كان على حق فمن الظلم منعه من رفع دعواه للحصول على حقه ، بل ويتوجب على مستشار الحكومة إذا تبين له ذلك أن يوصى برد الحق لصاحبه وإعفائه من مشقة التقاضي ، أما إذا لم يكن طالب الإذن على حق فلا يضير الحكومة في شيء

أن تتركه يترافع إلى القضاء مستخدماً حقه الدستوري والطبيعي في التقاضي ، ليحكم القضاء بعد ذلك برفض دعواه إن تبين للقضاء أن هذا الشخص لم يكن على صواب .

كما أن الثقة في عدالة القضاء تقتضي ترك الأفراد يترافعون إليه ضد دوائر الدولة دون خشية من الحق أو العدل الذي تعبر عنه أحكامه ، فإن جاءت تلك الأحكام لصالح الأفراد ، فإن الصالح العام يقضي بتنفيذها ورد الحقوق إلى أصحابها رفعًا للظلم الذي وقع عليهم من الإدارة باعتراف القضاء ، تصديقًا لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " الظلم ظلمات يوم القيامة " [٣٨٠] وقوله صلى الله عليه وسلم (اتقوا الظلم ، فإن الظلم ظلمات يوم القيامة ، واتقوا الشح ، فإن الشح قد أهلك من كان قبلكم ، حملهم على أن سفكوا دماءهم واستحلوا محارمهم) [٣٨١]، وإذا جاءت أحكام القضاء برفض دعاوى الأفراد ، فقد منحوا حق التقاضي وتمتعوا بهذا الحق ولم يضر الإدارة شيء .

وقد يبرر وجوب استئذان الحاكم قبل رفع الدعاوى الإدارية بأن الهدف من ذلك هو محاولة إنهاء المنازعات الإدارية بطريقة ودية إذا ما تبين لمستشار الحاكم أن طالب الإذن محق في دعواه ، بدلاً من تركه يجهد نفسه ويترافع إلى القضاء ، وهذا هدف طيب ومقبول ولكنه يمكن تحققه عن طريق التظلم الإداري مع تفادي سلبيات نظام الاستئذان للتقاضي ، وذلك لأن التظلم وإن كان وجوبيًا حيث يكون في بعض الحالات شرطًا لقبول الدعوى فإن ذلك لا يمنع من الترافع إلى القضاء بعد تقديمه ، بخلاف الحال في نظام الاستئذان حيث تكون إمكانية رفع الدعوى معلقة على الحصول على الإذن بها وإلا كانت الدعوى غير مقبولة، وما دام نظام التظلم الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة متاح

---

[٣٨٠] – رواه البخاري: ٢٤٤٧، مختصر صحيح البخاري، للإمام زين الدين أحمد بن عبد اللطيف الزبيدي ، المكتبة العصرية ، صيدا ، بيروت ، ٢٠٠٤م ، ص ٢٤٧ .

[٣٨١] – رواه مسلم ، مختصر صحيح مسلم ، للحافظ زكي الدين عبد العظيم المنذري ، المكتبة العصرية ، صيدا ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٠٦ .

بغير حاجة إلى نص خاص يقرره ، حيث أكد وجوده الدستور الاتحادي حين نص في المادة ٤١ منه على حق الشكوى لمختلف الجهات بما فيها الجهات القضائية ، حيث يرى الأستاذ الدكتور ماجد راغب الحلو في ختام رأيه السابق الاكتفاء بنظام التظلم الإداري وإلغاء نظام الاستئذان للتقاضي الذي قد يساء استخدامه بما من شأنه أن يمس العدالة ، والسبب في ذلك أن إغلاق باب الطعن القضائي في تصرفات السلطة الإدارية وحرمان صاحب المظلمة من الشكوى إلى قاضيه الطبيعي ، سوف يشعره بالظلم مرة ثانية لمجرد حرمانه من حق التقاضي ، ولو لم يكن من الناحية الموضوعية على حق في شكواه الأصلية ، وللشعور بالظلم آثار سيئة على كل من النفوس والأعمال تضر بالمصالح الخاصة والعامة على حدٍ سواء [٣٨٢] .

كما أن إغلاق باب القضاء البشري أمام الشاكي ، سوف يدفعه فطريًا إلى الشكوى إلى من لا يغلق أبوابه ، وما أخطر ذلك وإن استخف به البعض ، وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم لقاضيه في اليمن معاذ بن جبل : (اتق دعوة المظلوم ، فإنها ليس بينها وبين الله حجاب) ، كما أنه صلى الله عليه وسلم كان يحث أصحابه على إبلاغه بحالات ومظالم الناس الذين لا يستطيعون إبلاغها له، فيقول لهم (أبلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها فإن من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبت الله قدميه يوم تزل الأقدام) [٣٨٣] .

ومع تقدير الباحث لوجه نظر الفقيه السابقة ، لكن الباحث يرى أنه بصدور القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام قانون دعاوى الحكومة رقم (٣) لسنة ١٩٩٦م ، قد تغير الوضع بعض الشيء ، وبموجب

---

٣٨٢ – د . ماجد راغب الحلو ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١ .

٣٨٣ – د . ماجد راغب الحلو ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٢ .

هذا القانون تم استبدال نص المادتين الثانية والثالثة من قانون دعاوى الحكومة رقم (٣) لسنة ١٩٩٦م وتعديلاته ، والذي نص في المادة (٣) المعدّلة على أن :

أ . .....

ب .....

ج . .....

د . تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام كمدعى عليه بصفته ممثلاً للحكومة ، ويشترط فى ذلك اتباع الإجراءات التالية :

١ . على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى مكتب المستشار القانوني لحكومة دبي بصورة كتابية التفاصيل الكاملة لادعائه .

٢ . يحيل المستشار القانوني بكتاب منه الادعاء إلى الجهة المعنية لإبداء مطالعتها ، وذلك خلال أسبوع واحد من استلامه الادعاء ، وعلى الجهة المعنية الرد خلال خمسة عشر يوماً من استلامها كتاب الإحالة، وإذا انقضى شهران على تقديم الادعاء للمستشار القانوني دون الوصول إلى إنهاء النزاع بصورة ودية فللمدعي أن يلجأ إلى المحكمة المختصة .

وبوجود هذا التعديل الذي جاء به القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م ، فإنه يحق للمدعى بعد انقضاء شهرين على تقديم دعواه للمستشار القانوني للحكومة ودون أن يحل النزاع بصورة ودية ترضي المدعى ، فإن للمدعى أن يلجأ إلى القضاء وللمحكمة المختصة مباشرة ، وفي هذه الحالة تصبح لديه فرصتان لنيل حقه . إن كان له حق كما يدعى . الأولى : أنه من الممكن أن يحصل على حقه عن طريق الحاكم مباشرة ، دون تكليفه عناء ومشقة التقاضي والذي إحدى سماته التأخير .

والثانية : أنه إذا تعذر الأمر ولم يحصل على حقه فإن باب القضاء مفتوح أمامه بعد انقضاء شهرين من تقديمه للإدعاء .

المبادئ التي استقرت عليها محكمة تمييز دبي :

لقد قامت محكمة تمييز دبي بإرساء وتأييد عدد من المبادئ القانونية ذات الأهمية ، سواءً تفسيرًا للنصوص الدستورية والقانونية أو تأكيدًا لبعض المبادئ العامة ذات الأصول القضائية ، ومن أحدث أحكام المحكمة في هذا المجال حكمها المتعلق بأحكام الشريعة الإسلامية كمصدر دستوري للتشريع ، وحكمها الخاص بتكليف الأفراد بالخدمات العامة ، وهو ما سنقوم بشرحه تاليًا :

الشريعة الإسلامية كمصدر للتشريع :

في هذا الشأن قضت محكمة تمييز دبي بأن " ما نص عليه في المادة السابعة من الدستور من أن أحكام الشريعة هي مصدر رئيسي للتشريع ليس واجب الإعمال بذاته ، وإنما هو دعوة للمقنن أن يتخذ الشريعة مصدرًا رئيسيًا لما يسنه من قوانين ، ومن ثم فإن أحكام الشريعة لا تكون واجبة التطبيق بالتعويل على نص الدستور إلا إذا استجاب المقنن لدعوته وأفرغ هذه الأحكام في نصوص تشريعية محدده تنقلها إلى حيز العمل والتنفيذ ، ولما كانت المادة الرابعة فقرة أولى من قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم ٣ / ٢٩ قد نصت على أن تمارس المحاكم صلاحياتها بمقتضى القوانين المعمول بها في إمارة دبي، فمن ثم فإن الأحكام الواردة في قانون العقوبات هي الواجبة الإعمال " [٣٨٤] .

التكليف بالخدمة العامة :

في هذا الخصوص قضت محكمة تمييز دبي بأن الدولة قد تفرض التزامًا على بعض الأفراد بأداء خدمات عامة ، بغض النظر عن عدم ارتباطهم

---

[٣٨٤] – حكم محكمة تمييز دبي في الطعن رقم ٧٨ لسنة ١٩٩٩م " جزاء " الصادر بجلسة ١٦ / ١٠ / ١٩٩٩م . الحكم مشار له في بحث د . ماجد راغب الحلو ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٣ .

الوظيفي بها ، ويستوي أن يكون العمل المكلف به دائمًا أو مؤقتًا ، بمقابل أو بغير مقابل ، بإرادة الشخص أو بناء على تكليف من السلطة العامة . ويشترط لصحة التكليف بالخدمة العامة أن يصدر ممن يملكه ، وذلك استنادًا إلى أن المادة الخامسة فقرة أخيرة من قانون العقوبات تنص على أنه " يعد مكلفاً بخدمة عامة . في حكم هذا القانون . من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه من موظف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين والنظم المقررة ، وذلك بالنسبة إلى العمل المكلف به " [٣٨٥] .

ثانياً : اختصاص المحاكم في إمارة رأس الخيمة بنظر المنازعات الإدارية .

بصدور قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م في إمارة رأس الخيمة ، وصدور المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٢م بإصدار الهيكل التنظيمي لدائرة المحاكم في رأس الخيمة ، واللذان صدرا فى نفس التاريخ وهو اليوم السادس من شهر ربيع الأول لسنة ١٤٢٣ هـ الموافق لليوم الثامن عشر من شهر مايو لسنة ٢٠٠٢ م ، اتضحت معالم القضاء المحلي في الإمارة ، حيث تضمن قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م سبعة أبواب واشتمل هذا القانون على ٨٨ مادة ، حيث اشتمل الباب الأول على التعريفات في المواد من ١ إلى ٢ ، والباب الثاني اشتمل على استقلال القضاء وإنشاء مجلس للقضاء في إمارة رأس الخيمة وذلك في المواد من ٣ إلى ٧ ، والباب الثالث اشتمل على ثلاثة فصول ، حيث ورد في الفصل الأول لهذا الباب النص على ولاية المحاكم حيث نصت المادة ٨ منه على أن (تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والدعاوى والجرائم التي تنشأ في الإمارة إلا ما استثني بنص خاص ، ويبين القانون قواعد

---

[٣٨٥] – حكم محكمة تمييز دبي في الطعن رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٩م " جزاء " الصادر بجلسة ١٩٩٩/٥/١م . الحكم مشار له لدى د . ماجد راغب الحلو ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، المرجع السابق، ص ٣٣ . ٣٤ .

اختصاص المحاكم)، كما نصت المادة ٩ منه على أعمال السيادة حيث جرى نصها كالتالي (ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة) .

أما الفصل الثاني من الباب الثالث فقد نص على تشكيل المحاكم وتنظيمها ، حيث نصت المادة ١٠ على أن تتكون المحاكم من : .

أ . محكمة التمييز . (وهي غير مفعّلة حاليًا ولحين تفعيل دورها فإن محكمة الاستئناف تتولى لذلك الحين جميع اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في هذا القانون أو أية قوانين أخرى إلى أن يصدر قانون بإنشائها وهو ما نصت عليه المادة ٨٤) ([٣٨٦])

ب . محكمة الاستئناف .

ج . المحكمة الابتدائية .

د . المحكمة الجزئية .

وقد نصت المادة ١١ على تشكيل محكمة التمييز . رغم عدم تفعيلها من الناحية الواقعية كما ذكرنا آنفًا . حيث تشكل محكمة التمييز من رئيس وعدد كافٍ من القضاة ، ويكون بها دوائر لنظر الطعون بالتمييز في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية وتؤلف كل دائرة من ثلاثة قضاة ، وإذا رأت إحدى الدوائر العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة منها أو من الدوائر الأخرى أحالت الدعوى إلى دوائر المحكمة مجتمعة للفصل فيها وتصدر الأحكام بالأغلبية ، ويكون مقر محكمة التمييز مدينة رأس الخيمة .

وقد نصت المادة ١٢ على محكمة الاستئناف حيث نصت على أن (تشكل محكمة الاستئناف من رئيس وعدد كافٍ من القضاة وتشكل فيها دوائر

---

[٣٨٦] – مقابلة أجراها الباحث مع سعادة القاضي أحمد الخاطري ، رئيس دائرة المحاكم في إمارة رأس الخيمة ، يوم الأثنين الموافق ٩ / ٢ / ٢٠٠٤م .

في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية وتؤلف كل دائرة من ثلاثة قضاة، ويكون مقر محكمة الاستئناف مدينة رأس الخيمة) .

أما تشكيل المحكمة الابتدائية في رأس الخيمة فقد نصت عليه المادة ١٣ من قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م حيث جرى نصها كالتالي (تشكل المحكمة الابتدائية من رئيس وعدد كاف من القضاة وتشكل فيها دوائر في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية والتنفيذ وتصدر الأحكام من قاض واحد فيما عدا الدوائر الكلية وقضايا الجنايات فتصدر من ثلاثة قضاة ، ويكون مقر المحكمة الابتدائية مدينة رأس الخيمة ويجوز أن تنعقد دوائرها في أي مكان آخر بالإمارة وذلك بقرار من رئيس الدائرة بناءً على طلب رئيس المحكمة الابتدائية).

أما المحاكم الجزئية في رأس الخيمة فقد نصت على إنشائها المادة ١٤ من نفس القانون حيث نصت على أن (تنشأ محاكم جزئية فى مناطق الإمارة حسب الحاجة تتبع المحكمة الابتدائية وتختص بنظر الدعاوى المدنية والتجارية الجزئية ودعاوى الأحوال الشخصية وقضايا الجنح والمخالفات ويكون ذلك بقرار من الرئيس يعين مقارها ويحدد دوائر اختصاصها بناءً على اقتراح رئيس المحكمة الابتدائية وتتكون المحكمة الجزئية من دوائر حسب حاجة العمل وتصدر أحكامها من قاضٍ واحد) .

أما في الفصل الثالث من الباب الثالث فقد نص فيه على الجلسات والأحكام وذلك في المواد من ١٥ إلى ١٨ .

أما الباب الرابع فقد اشتمل على ما يخص القضاة ، فالفصل الأول تم النص فيه على تعيين القضاة وترقيتهم وأقدميتهم وذلك في المواد من ١٩ إلى ٣١ ، أما الفصل الثاني من هذا الباب فقد نص فيه على حصانة القضاة وأسباب انتهاء ولايتهم وذلك في المواد من ٣٢ إلى ٣٥ ، أما في الفصل الثالث من نفس الباب فقد تم النص فيه على واجبات القضاة وذلك في المواد من ٣٦

إلى ٤٠ ، أما الفصل الرابع من نفس الباب فقد تم النص فيه على مساءلة رجال القضاء وذلك في المواد من ٤١ إلى ٥٤ .

أما الباب الخامس فقد نص فيه على النيابة العامة والتفتيش القضائي ، حيث خصصت المواد من ٥٥ إلى ٧٢ للنيابة العامة والمواد من ٧٣ إلى ٧٦ للتفتيش القضائي .

حيث تم النص في الفصل الأول من الباب الخامس على الأحكام العامة للنيابة في المواد من ٥٥ إلى ٥٧ . أما الفصل الثاني من نفس الباب فقد تم النص فيه على تعيين أعضاء النيابة العامة وترقيتهم ونقلهم وأقدميتهم ومرتباتهم وأسباب انتهاء خدمتهم وذلك في المواد من ٥٨ إلى ٧٠ . أما في الفصل الثالث من نفس الباب فقد تم النص فيه على مساءلة أعضاء النيابة العامة وذلك في المواد من ٧١ إلى ٧٢ .

أما الباب السادس فقد اشتمل على ذكر أعوان القضاة والنيابة العامة في المواد من ٧٧ إلى ٨١ من قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م .

أما الباب السابع فقد تم تخصيصه للأحكام العامة و الانتقالية واشتمل على المواد من ٨٢ إلى ٨٨ .

والجدير بالملاحظة هو أن قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م والصادر من حاكم رأس الخيمة صاحب السمو الشيخ صقر بن محمد القاسمى ، قد جاء خاليًا من التعرض للقضايا الإدارية أو للمنازعات الإدارية بشكل عام سواءً تلك التي تكون الحكومة الاتحادية طرفًا فيها أو حتى الحكومة المحلية ، فنجد أنه بالرغم من أن النص على ولاية المحاكم في الفصل الأول من الباب الثالث قد جاء بشكل يكاد يكون شاملاً لجميع الدعاوى التي يمكن أن تثار أمام القضاء ومن بينها طبعًا دعاوى القضاء الإداري كدعوى الإلغاء والتي نحن بصدد دراستها أو غيرها من دعاوى القانون العام ، حيث نصت المادة ٨ على أنه (تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والدعاوى والجرائم التي تنشأ في

الإمارة إلا ما استثني بنص خاص . ويبين القانون قواعد اختصاص المحاكم)
.

ولكن باستعراض تشكيل المحاكم وتنظيمها ابتداءً من المحاكم الجزئية وانتهاءً بمحكمة التمييز والتي لم تر النور بعد ، نجد أن قضاة تلك المحاكم ودوائرها القضائية تختص فقط بالنظر في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية والتنفيذ ، ولم يرد ذكر أي من المنازعات الإدارية .

والذي يدعونا للتساؤل هل ما ورد في نص المادة ٩ من نفس القانون من أن (ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة) هو اعتبار أن أي قرار يصدر من الحكومة المحلية في رأس الخيمة يعتبر من وجهة نظر المقنن والقضاء على حدٍ سواء من أعمال السيادة التي لا يمكن للقضاء التعرض لها ؟

مع الأخذ في الاعتبار أن معيار القائمة القضائية هو المعيار الأكثر شيوعًا في تحديد أعمال السيادة بحيث يكون القضاء هو من يحدد الأعمال التي توصف بهذا الوصف ومن ثم يمتنع عن التعرض لها أم لا ، وليس المقنن هو من يحدد تلك الأعمال وبالتالي يبعدها عن رقابة القضاء .

الباب الثاني

قضاء الإلغاء في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة

الفصل الأول : شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن فيها في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثاني : إجراءات دعوى الإلغاء والحكم فيها في الدول المشمولة بالدراسة.

الفصل الثالث : تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة .

الباب الثاني

قضاء الإلغاء في فرنسا وإنجلترا ومصر
ودولة الإمارات العربية المتحدة

في الباب الأول من هذه الرسالة تناول الباحث بالدراسة موضوع القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وتلك الدراسة للقضاء الإداري كوّنت الجزء الأول من هذه الرسالة كما رأينا ، وقد اشتملت على نشأة القضاء الإداري في تلك الدول ، وهيكل ذلك القضاء ، وأخيرا تم التعرض لاختصاصات القضاء الإداري في تلك الدول .

أما في هذا الباب والذي يكوّن الجزء الثاني من الرسالة فسيتعرّض الباحث فيه بصورة أكثر عمقًا لقضاء الإلغاء أو (دعوى الإلغاء) في دول الدراسة ، ودعوى الإلغاء هي الدعوى التي توجه ضد قرار إداري معيّن وطلب إلغائه بسبب عدم مشروعيته ، ويعرّف هذا الطعن في فرنسا باسم الطعن بسبب تجاوز السلطة le recours pour excès de pouvoir ، وتوجه الخصومة في دعوى الإلغاء إلى قرار لائحي عام أو قرار إداري فردي ، حيث تنحصر سلطة القاضي في التحقق من مشروعية القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته ، فإذا ثبت له مخالفته القرار حكم بإلغائه دون أن تمتد سلطته إلى أبعد من ذلك بمعنى أنه ليس للقاضي أن يعدّل القرار المطعون فيه أو أن يستبدله ، أو يقضي بحقوق معينه لرافع الدعوى .

وقد تم التركيز على هذه الدعوى لسببين الأول : هو أن دعوى إلغاء القرارات الإدارية وإن كانت حسب التقسيم التقليدي للقضاء الإداري هي من ضمن أربعة أنواع هي قضاء الإلغاء والقضاء الكامل وقضاء التفسير وقضاء

العقاب ([٣٨٧]) ، حيث تعتبر دعوى الإلغاء أهمها جميعًا ، أو حسب التقسيم الحديث والذي يقسم دعاوى القضاء الإداري إلى قضاء موضوعي وآخر شخصي و يضع دعوى الإلغاء من ضمن دعاوى الموضوعية ، تعتبر دعوى الإلغاء كذلك هي الدعوى الرئيسية لحماية المشروعية أمام القضاء الإداري ([٣٨٨]) وثانيًا : تمت دراسة هذه الدعوى للوصول من خلال الدراسة إلى وضع تصور عن دور المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة في إلغاء القرارات الإدارية ، فكان من المنطق أن يتم بحث ودراسة هذه الدعوى بمزيدٍ من التعمق ، مع القيام بعمل المقارنة بين دول الدراسة حيثما وجدت .

وبناءً على ما تقدم فقد قسّم الباحث هذا الباب إلى ثلاثة فصول ، قدّم لها بتمهيد تناول فيه نشأة دعوى الإلغاء وطبيعتها ، أما الفصول الثلاثة فجاءت على النحو التالي :

الفصل الأول : شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن فيها في الدول المشمولة بالدراسة .

الفصل الثاني : إجراءات دعوى الإلغاء والحكم فيها في الدول المشمولة بالدراسة.

الفصل الثالث : تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة .

---

[٣٨٧] – د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، ط٣ ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤١٠ – ٤١٥ .

[٣٨٨] – د. سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية، ط٣ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٣ ، ص ١٣ .

نشأة وتطور دعوى الإلغاء وطبيعتها

تمهيد :

بسبب النشأة التاريخية لدعوى إلغاء القرارات الإدارية في فرنسا ، فقد أطلق عليها الطعن لتجاوز السلطة (pour excès de rsle recou[٣٨٩] pouvoir ولقد تعددت تعريفات الفقهاء الفرنسيين والعرب لدعوى الإلغاء ، وهي تتشابه في مضمونها إلى حدٍ كبير ، فقد عرّفها الفقيه (Vedel) بأنها (الطعن الذي بموجبه يستطيع كل شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء قرار إداري تنفيذي بواسطة القاضي الإداري بسبب عدم شرعية هذا القرار)، وعرفها الفقيه

(Andre Laubadere) بأنها (طعن يرمى إلى فصل القاضي الإداري في قرار إداري غير مشروع) [٣٩٠] .

أما الدكتور سليمان محمد الطماوي فقد عرفها بأنها (تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون) [٣٩١] . أما الدكتور محمود حافظ فقد عرّف دعوى الإلغاء بأنها (دعوى يرفعها

---

[٣٨٩] – د. نادية محمد فرج الله ، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٤م ، ص ٢٦ . ومن الفقه الفرنسي راجع:

Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif , 9e ed , p 187 – 204.

[٣٩٠] – د. محمد العبادي ، قضاء الإلغاء ، دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان ، ١٩٩٥م ، ص ١٢٣.

[٣٩١] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٠.

صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري ويطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع) [٣٩٢] .

وقد عرفها الدكتور طعيمة الجرف بأنها (الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو من الأفراد أو الهيئات أمام القاضي الإداري المختص بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية بسبب مخالفتها للقانون) [٣٩٣] .

وكذلك عرفها الدكتور محسن خليل بأنها (تلك الدعوى القضائية التي ترفع إلى القضاء لإعدام قرار إداري صدر على خلاف ما تقضي به مجموعة القواعد القانونية) [٣٩٤] .

وبعد الوقوف على تعريف الفقهاء لدعوى الإلغاء فإننا سنتعرّض لنشأة وتطور دعوى الإلغاء وطبيعتها الخاصة باعتبار أن ذلك يعتبر تمهيدًا للباب الثاني ، والذي سنتناول فيه قضاء الإلغاء في كل من فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة .

أولاً : نشأة وتطور دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة

تعد دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة . le recours pour excès de pouvoir . والتي تمثل قضاء الإلغاء ، دعوى القانون العام لإلغاء القرارات

---

[٣٩٢] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤.

[٣٩٣] – د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧م ، ص ١٢ .

[٣٩٤] – د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩م ، ص ٢٩ .

الإدارية ، ذلك أنها تمثل الطريق الأساسي للطعن في تلك القرارات لعدم المشروعية ، ولهذا السبب فهي تعتبر ضمانة قضائية مهمة ليس فقط لصيانة وحماية مبدأ المشروعية فحسب ، وإنما أيضًا وجدت لحماية وصيانة حقوق الأفراد ، بما في ذلك حماية مصالحهم ضد اعتداءات الإدارة وتعسفها[٣٩٥] .

ويرى أغلب الفقهاء بأن دعوى الإلغاء هي من خلق وابتداع مجلس الدولة الفرنسي ، وهو قول غير دقيق في مجمله ، وهو محل نظر من قبل بعض الفقهاء ومنهم الدكتور أنور رسلان ، حيث يرى . بحق . أن الدقة تقتضي القول بأن دعوى الإلغاء في العصر الحديث هي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي ، أما إذا أطلق المعنى بحيث يشمل كل العصور ففيه انتقاص للتاريخ والحضارة العربية الإسلامية ، وذلك لأن التاريخ الإسلامي عرف فكرة (قضاء الإلغاء و قضاء التعويض) ولكن بالطبع دون استخدام المصطلحات المعاصرة ، ولكن وفقًا للاصطلاحات الخاصة بالفقه الإسلامي وهو ما يطلق عليه (ولاية المظالم) التي كان يمارسها ديوان المظالم وهو ما يطلق عليه حديثاَ اسم (مجلس الدولة) في فرنسا ومصر وفي غيرهما من الدول التي أخذت بهذا الأسلوب للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة [٣٩٦] .

ومعنى (الولاية) لغةً مشتق من ولي الشيء ولاية ، أي ملك أمره وقام به [٣٩٧] ، و(المظالم) مشتقة من كلمة ظَلَم و مظلمة ويراد بها الجور ومجاوزة الحد[٣٩٨] .

---

٣٩٥ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٩ .

ومن الفقه الفرنسي راجع Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif , 9e ed , p 187 – 204

٣٩٦ – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩م ، ص ٣٤٥ . ٣٤٦ .

٣٩٧ – المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، جمهورية مصر العربية ، ١٩٩٨م ، ص ٦٨٢ .

ويبين الإمام الماوردي المعنى الاصطلاحي لولاية المظالم بقوله بأنها (قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة ، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة، وهي تحتاج إلى سطوة الحماة وتثبت القضاة)[٣٩٩] .

---

[٣٩٨] – المرجع السابق ، ص ٤٠١ .

[٣٩٩] – أبو الحسن على بن محمد الماوردي " ٣٧٠ . ٤٥٠ هـ " ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، بيروت ، المكتبة العصرية ، ٢٠٠١م ، الباب السابع ، ص ٩٤ .

ويعرف ابن خلدون ولاية المظالم بأنها (وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونَصَفَةِ القضاء ، ويحتاج الوالي فيها إلى علو يد ، وعظيم رهبة ، تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدى) [٤٠٠] .

فولاية المظالم هي (نوع خاص من القضاء منفصل عن القضاء العادي ويقوم إلى جانبه ، يفصل في التظلمات والخصومات التي يكون أحد طرفيها أو كلاهما من ذوي القوة والجاه والنفوذ ، سواءً استمد ذلك من عمله الوظيفي الذي يقوم به أو بسببه أو بأي سبب آخر) [٤٠١] .

وقد نشأت ولاية المظالم في حوالي العقدين السابع أو الثامن من القرن الأول الهجري خلال خلافة عبد الملك بن مروان (٦٥ . ٨٦ هـ) حيث تكاد تجمع المصادر على أنه أول من جلس للنظر في المظالم مع قاضيه أبي إدريس الخولاني ، ولا يكاد يعرف الفقهاء عن هذه البداية سوى ما أشار إليه كل من الماوردي وأبي يعلى من أن عبد الملك هو الآمر وقاضيه هو المباشر ، وكأن الأمر مجرد إضفاء القوة على أحكام القاضي [٤٠٢] .

وهذه النشأة لولاية المظالم جاءت خلال العهد الأموي استجابة من الحكام لمطالب الناس وشكاواهم التي قدمت لأعلى سلطة في الدولة ، وهو الخليفة ، وقد كانت الاستجابة عفوية دون أن يكون في مقصدها تأسيس قضاء مستقل للنظر في المظالم ، ولعله إنما كان بواقع من إحساس الخليفة في هذه المرحلة

---

٤٠٠ – عبد الرحمن أبو زيد ولي الدين بن خلدون " ٧٣٢ . ٨٠٨ هـ " ، مقدمة ابن خلدون ، دار الفكر ، بيروت ، ٢٠٠٣م ، ص ٢١٦ .

٤٠١ – د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر ، دمشق ، ١٩٨٩م ، ص ٨٥ .

٤٠٢ – د. حميدان بن عبدالله الحميدان ، النظر في المظالم نشأته وتطوره واختصاصه القضائي دراسة في تاريخ النظم الإسلامية ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الثامن ، نوفمبر ١٩٩٤م ، ص ١٠٩ .

بمسؤوليته تجاه أفراد المجتمع ونشر العدل بينهم ، وأن عليه أن لا يكتفى بالقضاة الذين أنابهم عنه لتولي ذلك ، بل إن عليه متى وجد ذلك ضروريًا أن يتولى الأمر بنفسه ، إن هذه النشأة كانت إسلامية خالصة منطلقة من مسؤولية الحاكم الإسلامي في الحكم بين الناس بالعدل ، غير متأثرة بالنظم الأخرى [٤٠٣] .

كما أن ولاية المظالم تطورت من بدايتها البسيطة في العهد الأموي عبر سلسلة من الإجراءات والخطوات التي اتخذتها السلطة الإسلامية لتحقيق العدالة ورفع المظالم في أزمنتها المتعاقبة ، حتى أصبح للمظالم ديوان مستقل تقدم إليه طلبات التظلم ، وتعرض على من يتولى النظر فيها كما تحفظ فيه سجلات لكل القرارات الصادرة بشأن القضايا التي عرضت على ناظر المظالم ويدون حكمه فيها ، وكان هناك مسؤول كبير من مسؤولي الدولة يعين صاحبًا للديوان يتولى الإشراف على أموره وإدارة موظفيه ، والحفاظ على سجلاته ([٤٠٤]) .

فمنع الظلم والحكم بالعدل بين الناس من أهم أسس الحكم الإسلامي ، وهو أمر واجب يلتزم به جميع أفراد المجتمع الإسلامي من حكام ومحكومين على حد سواء ، وذلك تنفيذًا للتوجيه الإلهي للرسول محمد . صلى الله عليه وسلم . (فاحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم عما جاءك من الحق) [٤٠٥] ولأن الأصل العام في الإسلام هو العدل (إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاءِ ذي القربى .....) [٤٠٦] وامتثالاً لقول الحق سبحانه وتعالى (إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل .....) [٤٠٧] .

---

[٤٠٣] – د. حميدان بن عبدالله الحميدان ، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٢، ١٣٣ .

[٤٠٤] – المرجع السابق ، ص ١٣٣ .

[٤٠٥] – الآية ٤٨ من سورة المائدة .

[٤٠٦] – الآية ٩٠ من سورة النحل .

[٤٠٧] – الآية ٥٨ من سورة النساء .

نشأة وتطور دعوى الإلغاء في فرنسا

رغم أن المراحل التي مرت بها نشأة دعوى الإلغاء وتطورها في فرنسا هي موضع خلاف بين الفقهاء ولكن الرأي الغالب بين هؤلاء الفقهاء ([٤٠٨]) يؤدي بنا عند التعرض لنشأة دعوى الإلغاء وتتبع تطورها في فرنسا إلى القول بأنها مرت بمراحل أربع تمثلت أولاً باختصاص الإدارة بنظر الدعاوى الإدارية بشكل عام ومن بينها دعوى الإلغاء ، وثانيًا مرحلة تبسيط اللجوء إلى دعوى الإلغاء ، وثالثًا مرحلة التوسع في نطاق دعوى الإلغاء ، والمرحلة الرابعة والأخيرة تمثلت في كون المحاكم الإدارية في فرنسا هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية .

المرحلة الأولى : اختصاص الإدارة بنظر الدعاوى الإدارية .

لقد ظهرت دعوى الإلغاء في فرنسا في بادئ الأمر كطعن إداري وذلك في صورة تظلم إداري رئاسي وذلك في الفترة الممتدة من سنة ١٧٩٠م إلى سنة

---

[٤٠٨] – أصحاب هذا الرأي من الفقه العربي هم : د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري، المرجع السابق ، ص ٣٥٢ ، ومن الفقه الفرنسي – جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٧ .
ويذكر د. أنور أحمد رسلان في مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥١ (الهامش) ، أن هناك رأيا آخر في الفقه الفرنسي يرى أن دعوى الإلغاء في فرنسا قد مرت بأربع مراحل مختلفة هي :

١ . المرحلة الأولى : من سنة ١٨٥٢م إلى سنة ١٨٧٢م ، حيث نشأت الدعوى كدعوى إدارية .

٢ . المرحلة الثانية : من سنة ١٨٧٢م إلى سنة ١٩٠٠م ، أصبحت الدعوى خلالها دعوى قضائية .

٣ . المرحلة الثالثة : من سنة ١٩٠٠م إلى سنة ١٩٢٠م ، حيث تم التوسع في نطاق الأخذ بدعوى الإلغاء وظهور عيب مخالفة القانون .

٤ . المرحلة الرابعة : من سنة ١٩٢٠م إلى سنة ١٩٥٤م ، حيث تم التوسع في نطاق أسباب الإلغاء .

١٨٦٤م ، حيث تميزت هذه المرحلة بمنع المحاكم العادية (البرلمانات) من نظر الدعاوى الإدارية ، على أن تقوم الإدارة بالفصل في هذه الدعاوى ، أي أضحت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت .

ولقد تأسس ذلك على ما ورد في قانون ٧ . ١٤ تشرين أول ١٧٩٠م والذي نص على (ليست إعلانات عدم الصلاحية تجاه الأجهزة الإدارية في أي حال من اختصاص المحاكم ويجب أن تقدم إلى الملك رئيس الإدارة العامة) [٤٠٩] .

وبناءً على ذلك فقد منع القضاء العادي ، منذ تلك الفترة من نظر الدعاوى الإدارية ، وأضحت التظلمات الإدارية ترفع إلى الملك وذلك لإصدار قراره فيها.

وإذا كان النص السابق يعتبر الأساس التاريخي لدعوى الإلغاء ، إلا أنه يجب ملاحظة أن الأمر في ذلك الوقت لا يتعلق بدعوى قضائية بمعنى الكلمة ، أي دعوى يصدر فيها حكم قضائي ، وإنما فقط مجرد تظلم تختص الإدارة ممثلةً في الملك بالنظر فيه وإصدار قرار إداري بشأنه أي (دعوى إدارية رئاسية) ، وإن كان التطور التاريخي بعد ذلك قد أدى إلى تحول ذلك التظلم الإداري إلى دعوى قضائية تصدر فيها أحكام ملزمة ونافذة في مواجهة الإدارة [٤١٠] .

وفي البداية كان يتم التظلم أو الطعن في القرار الإداري على أساس عدم اختصاص مصدر القرار ، ثم أضيف بعد ذلك عيب الشكل ، ومنذ سنة ١٨٤٠م أضيف إلى السببين السابقين عيب جديد تمثل في عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة وذلك عندما يستخدم مصدر القرار سلطاته لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها القانون لإصدار القرار .

---

[٤٠٩] – جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٧ .

[٤١٠] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٠ . ٣٥٤ .

المرحلة الثانية : تبسيط اللجوء إلى دعوى الإلغاء .

أن المرحلة الثانية التي مرت بها دعوى الإلغاء في مراحل تطورها تمتد بين الفترة التاريخية من سنة ١٨٦٤م و ١٩٠٦م وقد تميزت هذه المرحلة بتبسيط إجراءات دعوى الإلغاء وتيسير قبولها ، مما أدى إلى التوسع في قبول الدعوى واتساع نطاقها .

وقد بدأت هذه المرحلة بصدور مرسوم ٢ نوفمبر ١٨٦٤م الذي أعفي الأفراد الذين يرغبون برفع دعوى الإلغاء أو " دعوى تجاوز السلطة " من اتخاذ محامى، كما قرر إعفاء الدعوى من الرسوم القضائية ، وأصبحت هذه الدعوى بالتالي متاحة بدون مصاريف أمام جميع المواطنين الذين يكفي لكي يقدموها أن يعرفوا الكتابة وأن يمتلكوا ورقة تحمل طابعًا [٤١١] .

كما أدي التطور في هذه المرحلة إلى ظهور عيب جديد من عيوب إلغاء القرار الإداري هو عيب مخالفة القانون ، وذلك إلى جانب العيوب السابقة وهي عيب عدم الاختصاص والشكل وإساءة استخدام السلطة [٤١٢] .

ومنذ صدور قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م الذي أعطي لمجلس الدولة سلطة القضاء المفوض أو البات ، أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية بالمعنى الدقيق للكلمة [٤١٣] .

المرحلة الثالثة : التوسع في نطاق دعوى الإلغاء .

تمتد هذه الفترة من سنة ١٩٠٦م إلى سنة ١٩٥٣م وقد تميزت هذه الفترة بتوسيع نطاق دعوى الإلغاء ، حيث إنتشرت منذ عام ١٩٠٦م ، دعوى الإلغاء

---

[٤١١] – جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٧ .

[٤١٢] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٢ .

[٤١٣] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤ .

في فرنسا بشكل واسع وكان مجلس الدولة الفرنسي وراء هذا الانتشار ، وذلك عن طريق سلسلة كاملة من الأحكام لصالح رافعي الدعوى بدأها بصدور حكم مجلس الدولة في أول يونيو سنة ١٩٠٦م في قضية (Alcindor) إذ تم بمقتضى هذا الحكم إلغاء التفرقة بين عيوب الإلغاء الأربعة المتمثلة في كل من عدم الاختصاص والشكل وإساءة استخدام السلطة ، وعيب مخالفة القانون ، فأصبح يستطيع أي فرد رفع دعوى الإلغاء لعيب مخالفة القانون دون اشتراط وجود اعتداء على حق مكتسب كما كان الأمر قبل حكم سنة ١٩٠٦م وبذلك أصبح يجوز رفع دعوى الإلغاء بتوافر شرط المصلحة في رافع الدعوى بالنسبة لعيوب القرار الإداري الأربعة : عدم الاختصاص ، الشكل ، إساءة استخدام السلطة ، ومخالفة القانون ، وبالتالي صارت دعوى الإلغاء من أفضل الوسائل للرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

وقد اتضح التوسع في نطاق دعوى الإلغاء من جهة أولي في اتجاه مجلس الدولة الفرنسي نحو التضييق من أعمال السيادة أو أعمال الحكومة ، وجعل القضاء هو المختص بتحديد هذه الأعمال .

ومن جهة ثانية اتجه قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ سنة ١٩٠٦م باتجاه بسط رقابته على القرارات الإدارية بما في ذلك الأعمال التقديرية والتي لم تكن تخضع لرقابة القاضي من قبل ، وذلك بالإضافة إلى التوسع في فكرة مخالفة القانون لتشمل القرار الإداري المبني على وقائع مادية غير صحيحة [٤١٤] .

المرحلة الرابعة : المحاكم الإدارية قاضي القانون العام .

---

[٤١٤] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٣ .

– جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٨ .

هذه المرحلة بدأت اعتبارًا من سنة ١٩٥٣م ، وذلك بصدور القانون رقم ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٥٣م والذي أصبحت بمقتضاه المحاكم الإدارية الإقليمية هي صاحبة الاختصاص العام بنظر القضايا الإدارية ، وتم تحديد اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر ، حيث تمثل الطعن أمامه . باعتباره جهة استئنائية . في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، ومن ثم أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية في فرنسا [٤١٥] .

نشأة وتطور دعوى الإلغاء في مصر .

بالنسبة لنشأة دعوى الإلغاء في مصر فإن الباحث في التطور التاريخي لهذه النشأة يرى بما أن مصر كانت تعتبر إحدى الولايات الإسلامية الخاضعة للخلافة ، فقد كان ينطبق عليها ما كان سائدًا في الدولة الإسلامية في عصورها المختلفة ، إلى أن جاء عهد محمد على حيث اختطت مصر لنفسها نهجًا قانونيًا مستقلاً عن الدولة العثمانية ، إذ قام محمد على ومن جاء بعده بوضع القوانين والأنظمة لتنظيم مختلف الأجهزة ومنها القضاء والذي حصل على حظٍ وافرٍ من هذا التنظيم ([٤١٦]) ، حيث يمكن القول بأن قضاء المظالم . في الفترات التي كان يعمل به فيها . كان يتضمن دعوى الإلغاء ولكن بالطريقة والذاتية التي كان قضاء المظالم يمارس بها في ظل الدولة الإسلامية .

---

[٤١٥] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٤ .

– جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٩ .

[٤١٦] – د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٧ .

أما في العصر الحديث ، فيرى جانب من الفقه [٤١٧] أن وضع دعوى الإلغاء في مصر الحديثة قد مر بأربع مراحل مختلفة ، تتمثل هذه المراحل أولاً بالقضاء الموحد ، ثم المرحلة الثانية والتي تم فيها إنشاء مجلس الدولة في مصر، والمرحلة الثالثة التي سادت فيها الأفكار الاشتراكية ، ثم المرحلة الرابعة وهي مرحلة بسط الشرعية وحظر النص على تحصين أي عمل أو قرار إداري .

المرحلة الأولى : مرحلة القضاء الموحد . عدم جواز الطعن بالإلغاء .

تمتد هذه المرحلة منذ إنشاء المحاكم المختلطة سنة ١٨٧٥م ثم المحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣م ، وحتى إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦م ، وقد أخذت مصر خلالها بنظام القضاء الموحد ، ومع وجود المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية وتوزيع الاختصاص القضائي بينهما . وذلك بسبب ظروف مصر الدولية آنذاك . إلا أن كليهما كان لا يختص بإلغاء القرارات الإدارية ، وإنما اقتصر اختصاصهما فقط على إمكانية التعويض عنها دون تأويلها أو وقف تنفيذها ، ولكن جرى القضاء على الامتناع عن تطبيق القرارات التنظيمية المخالفة للقانون دون التعرض لها في ذاتها [٤١٨] .

المرحلة الثانية : إنشاء مجلس الدولة في مصر .

لقد أنشأ مجلس الدولة في مصر بناءً على قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وذلك نتيجة لمحاولات عدة للأخذ بنظام القضاء الإداري وبالتالي الأخذ بنظام ازدواج القضاء ، ولن نسهب في البحث في نشأة مجلس الدولة في مصر ، ونحيل في ذلك لما كتب في الفصل الأول من الباب الأول من هذه الرسالة عن

---

[٤١٧] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥٦ . ٣٦٤ .

[٤١٨] – د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٧ .

نشأة القضاء الإداري في مصر ، ولكن ما سوف نبحثه هنا هو تأثر دعوى الإلغاء بوجود وقيام مجلس الدولة المصري ، حيث نلاحظ أن القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وإن أنشأ قضاء الإلغاء لأول مرة بمصر إلا أن اختصاص مجلس الدولة بدعاوى الإلغاء لم يكن شاملاً ، بل جاء اختصاصه محددًا على سبيل الحصر ، ورغم تعديل قانون مجلس الدولة السابق الإشارة إليه بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م ، إلا أن اختصاص مجلس الدولة بدعاوى الإلغاء قد ظل وفقًا للقاعدة السابقة القائمة على اختصاص المجلس بدعاوى الإلغاء على سبيل الحصر ، وذلك دون أن تكون له ولاية الإلغاء كاملة . ففي تلك الفترة ورد النص على اختصاص مجلس الدولة المصري بدعاوى الإلغاء في المادة الرابعة من كل من القانونين رقمي ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م ، حيث تم قصر اختصاص المجلس على ما يلي :

أولاً : بالنسبة لطعون الأفراد .

يختص مجلس الدولة المصري بإلغاء القرارات الإدارية وذلك لعدم الاختصاص ، أو لعيب الشكل ، أو لمخالفة القوانين ، أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها ، أو لإساءة استعمال السلطة .

ثانيًا : بالنسبة لطعون الموظفين .

في هذا المجال يختص المجلس بإلغاء القرارات الصادرة في شؤون الموظفين الخاصة بما يلي : الترقية ومنح العلاوات ، قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي ، وقرارات السلطات التأديبية الصادرة ضد الموظفين وكانت مقصورة فقط على الموظفين الدائمين في القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ثم أصبحت تشمل كل الموظفين في القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م .

وبناءً على القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م فقد اختص المجلس أيضًا بدعاوى الإلغاء في شؤون الموظفين الخاصة بالتعيين والإحالة على المعاش أو

الاستيداع ، بالإضافة إلى المرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم ، ولأن بقاء الاختصاص المشترك بين مجلس الدولة والقضاء العادي بنظر بعض المنازعات الإدارية أثار انتقاد الفقه ، فقد قصر قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٥٥م ومن بعده قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م . والذي صدر في ظل الوحدة بين مصر وسوريا تحت اسم الجمهورية العربية المتحدة . الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية التي حددها القانون على مجلس الدولة وحده ، أي أبقى على قاعدة تحديد اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية على سبيل الحصر .

ولقد توسع مجلس الدولة المصري في مجال اختصاصه بنظر الدعاوى الإدارية الخاصة بالقرارات المتعلقة بشئون الموظفين ، حيث أفضى التطور إلى حصر المسائل التي لا يختص بها مجلس الدولة في منازعات قليلة ، مثل قرار إنشاء درجات جديدة ، قرار النقل الذي لا يتضمن تعيينًا جديدًا أو جزاءً مقنعًا ، قرار رفض منح موظف إجازة دراسية بدون مرتب ، قرار رفض ترشيح موظف لإحدى البعثات ، وقرار إعارة موظف لحكومة أجنبية [٤١٩] .

المرحلة الثالثة : المرحلة الاشتراكية .

في هذه المرحلة من مراحل تطور دعوى الإلغاء ، ظهرت وسيطرت الفكرة الاشتراكية في مصر ، وبالرغم من محاولات مجلس الدولة المصري المستمرة من بسط رقابته القضائية على القرارات الإدارية منذ نشأته ، إلا أن ظروف مصر بعد قيام الثورة أي عام ١٩٥٢م وحتى صدور دستور سنة ١٩٧١م ، قد أدت إلى الحد من اختصاص مجلس الدولة بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ، وذلك بوسائل متعددة هدفها النهائي تحصين بعض القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة مجلس الدولة عن طريق دعوى الإلغاء ، ورغم

---

[٤١٩] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٨ . ٣٦٠

انتقاد الفقه لهذه المحاولات ، إلا أن فترة المد الاشتراكي التي شهدتها مصر في الستينيات من القرن المنصرم قد كثفت من محاولات الحد من مبدأ الشرعية وزيادة حالات تحصين بعض القرارات الإدارية بتقرير عدم جواز الطعن فيها بالإلغاء ، وذلك عن طريق إحدى وسيلتين: الأولى بتوسيع أعمال السيادة ، والثانية عن طريق حظر الطعن بالإلغاء في بعض القرارات الإدارية [٤٢٠] .

المرحلة الرابعة : مرحلة امتداد الشرعية :

وفي هذه المرحلة التي بدأت مع وضع الدستور الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١م حيث نصت المادة ٦٤ منه على أن " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة " ، كما تقرر المادة ٦٥ منه ما يلي " تخضع الدولة للقانون ، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات " ، كما نصت المادة ٦٨ منه على أن " التقاضي حق مضمون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا ، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ".

كما نصت المواد ١٦٥ و ١٦٦ على استقلال السلطة القضائية ، واستقلال القضاة وأنه لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة .

كما نصت المادة ١٦٨ من الدستور على عدم قابلية القضاة للعزل .

كما نصت المادة ١٧٢ من الدستور على أن (مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى) .

---

[٤٢٠] – المرجع السابق ، ص ٣٦٠ . ٣٦١ .

وللعمل على كفالة تنفيذ الأحكام القضائية ، وضمان التنفيذ الفعلي لأحكام المحاكم الصادرة تطبيقًا لأحكام القانون فقد نصت المادة ١٢٣ من قانون العقوبات على ما يلي : (يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة) .

وبصدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م تم استكمال بناء دعوى الإلغاء حيث نص في مادته العاشرة على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في سائر المنازعات الإدارية ، وذلك بعد أن عددت المادة المذكورة ثلاثة عشر نوعًا من أنواع المنازعات الإدارية التي تختص بها هذه المحاكم ، وقد جاء نص المادة العاشرة على النحو التالي :

تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية .

ثانيًا : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

ثالثًا : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

رابعًا : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

خامسًا : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سادسًا : الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقًا للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة .

سابعًا : دعاوى الجنسية .

ثامنًا : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، وذلك إذا كان مرجع الطعن ، عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل ، أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .

تاسعًا : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشرًا : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواءً رفعت بصفة أصلية أو تبعية .

حادي عشر : المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر.

ثاني عشر : الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون .

ثالث عشر : الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانونًا .

رابع عشر : سائر المنازعات الإدارية [٤٢١] .

وبمراعاة الأخذ بالنصوص السابقة والالتزام بها ، نلاحظ أن دعوى الإلغاء قد اكتسبت وضعًا جديدًا في مصر ، حيث أصبح يجوز الطعن بالإلغاء في أي

---

[٤٢١] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٤ (الهامش) .

قرار إداري كما يجوز طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عليه وعلى أي عمل من أعمال الإدارة ، وذلك طبقًا للأصول العامة المقررة في هذا الخصوص [٤٢٢] .

نشأة وتطور دعوى الإلغاء في إنجلترا

إن الرقابة القضائية في إنجلترا لها جذورها الضاربة في أعماق التاريخ ، والتي ترتبط في نشأتها بنشأة القانون الإداري الإنجليزي نفسه ، فمنذ القرن السابع عشر كانت المحاكم العادية تفحص شرعية أعمال السلطة التنفيذية وموظفيها ، وذلك من أجل إبقائها ضمن حدود اختصاصها ، وضمان بالتالي عدم خروجها عن القانون ، وهذا ما حدث في قضية (كيجلي) سنة ١٦٠٩م ، وقضية (هتلي) ضد (بوير) سنة ١٦١٤م ، وقضية (بج) ضد بلدية (بلايموث) سنة ١٦١٥م حيث قضت المحكمة بإلغاء قرارات الإدارة المطعون فيها وأمرتها بوضع الأمور في نصابها الصحيح [٤٢٣] .

ودعوى الإلغاء في إنجلترا هي دعوى عينية ، تستهدف مخاصمة القرار الإداري قضائيًا من أجل إلغائه ، بسبب عدم مشروعيته ، كما تستهدف منع الإدارة من القيام بعمل غير مشروع أو الاستمرار فيه ، بالإضافة إلى إلزامها بالقيام بواجب محدد أناط القانون بها تأديته للطاعن .

وفي إنجلترا تعرف دعوى الإلغاء باسم (دعوى تجاوز حدود السلطة) ، غير أن المفهوم التقليدي لتجاوز حدود السلطة في القانون الإنجليزي يتضمن أربعة أوجه أو أسباب للإلغاء ، هي :

١. عيب عدم الاختصاص .

---

[٤٢٢] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٤ .

[٤٢٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٢ .

٢ . عيب مخالفة الشكل والإجراءات .

٣ . عيب مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية .

٤ . عيب إساءة استعمال السلطة .

كما يوجد عيب آخر لدى الفقه الإنجليزي وهو عيب الخطأ القانوني الظاهر، ورغم أن هذا العيب أسبق في الظهور من بقية أوجه الإلغاء الأخرى ، وذلك كأساس للطعن في القرارات الإدارية ، إلا أن الغالبية العظمى في الفقه الإنجليزي تفرد له بابًا خاصًا في هذا المجال نظرًا لتميزه عن كافة أوجه الإلغاء، ذلك لأن القرار الذي يشوبه خطأ قانوني ظاهر هو قرار قابل للإبطال ، وعند إلغائه يتوقف عن إنتاج آثاره بالنسبة للمستقبل دون أن يكون للإلغاء أثر رجعي ، أما القرار المشوب بأي عيب من عيوب تجاوز حدود السلطة فهو قرار باطل من أساسه ، غير أن هناك قلة نادرة جدًا من الفقه الإنجليزي أصبحت ترى إدخال الخطأ القانوني تحت مظلة تجاوز حدود السلطة .

وبغض النظر عن العيوب التي تعتري القرارات الإدارية ، فإن الحديث عن إلغاء القرارات الإدارية ينصرف عادة إلى دعوى تجاوز حدود السلطة ، وذلك بصرف النظر عن العيب الذي يشوب القرار المطلوب إلغاؤه .

كما أن سلطة محكمة العدل العليا في إنجلترا بالنسبة لدعوى الإلغاء تنصرف إلى إلغاء قرارات الجهات الإدارية ، وإصدار أوامر قضائية إلى هذه الجهات من أجل القيام بواجباتها المحددة قانونًا ومنعها من القيام بأي عمل يتجاوز حدود اختصاصها أو الاستمرار فيه [٤٢٤] .

ملامح نشأة وتطور دعوى الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة .

---

[٤٢٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨١ .

بدأت ملامح نشأة وتطور دعوى الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة بصدور حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ قضائية عليا نقض مدني بتاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٩٣م ([٤٢٥]) وكان موضوعه طلب إلغاء قرار إنهاء خدمة موظف في وزارة الداخلية وبإعادته إلى عمله واستحقاقه كافة المزايا كما لو كان مستمرًا في الخدمة ، ورغم أن المحكمة الاتحادية العليا قد رفضت الطعن وأيدت ما ذهبت إليه محكمة الموضوع وهي (محكمة استئناف أبو ظبي الاتحادية المدنية) حيث قالت المحكمة الاتحادية العليا في معرض حكمها في هذا الطعن أنه (..... وكانت محكمة الموضوع فيما انتهت إليه في حدود سلطتها في استخلاص الواقعة ووزن البينات الدالة عليها إلى سلامة قرار إنهاء خدمة الطاعن لصدوره وفق أحكام القانون وقيامه على سبب صحيح بريئًا من شبهة تعسف الإدارة أو انحرافها ..... فإن ما يثيره الطاعن لا يحدوا أن يكون جدلاً موضوعيًا يراد به الأخذ بنتيجة مخالفة لما اقتنعت به المحكمة الأمر الذي لا تقبل إثارته أمام محكمة النقض ... ولما تقدم يتعين رفض الطعن) وألزمت الطاعن بأداء الرسم المقرر والمصروفات و ..... ، مع ذلك يمكن اعتبار هذا الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة هو بداية النظر في مثل هذا النوع من قضايا الإلغاء وبداية تعرّض أعلى محكمة على المستوى الاتحادي لنظر هذا النوع من القضايا ، مع الوضع في الاعتبار أن هذه القضية التى نحن بصددها قد بدأت عام ١٩٩٠م وأن الطاعن قد أقام دعوى مدنية أمام محكمة أبو ظبي الابتدائية (حيث إن الدعاوى الإدارية كانت تصنف على أنها مدنية أمام المحاكم الاتحادية ولا تصنف على أنها إدارية حتى بداية عام ٢٠٠٥ حيث بدأت إدارة التفتيش القضائي التابعة لوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة بفصل القضايا

---

[٤٢٥] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٢٤ ذو الحجة / ١٤١٣هـ الموافق ١٥ / ٦ / ١٩٩٣م ، حكم غير منشور .

الإدارية عن بقية القضايا المدنية منذ ذلك التاريخ ، وستصدر الوزارة أول إحصائية بعدد القضايا الإدارية في بداية عام ٢٠٠٦ م) .

ثم بعد ذلك صدرت عدة أحكام من المحكمة الاتحادية العليا في عدة طعون نوردها حسب التسلسل الزمني لصدورها من الأقدم فالأحدث ، ولا يدعى الباحث أن الأحكام المذكورة هي جميع الأحكام التي صدرت من المحكمة الاتحادية العليا منذ نشأنها حتى يومنا هذا في القضايا الإدارية ، ولكن حاول الباحث بقدر الإمكان الحصول على هذه الأحكام التي صدرت من المحكمة والمتعلقة بالقرارات الإدارية فقط .

الحكم الثاني : فقد صدر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٨٤ لسنة ١٩ ق.ع نقض مدني بتاريخ ١٤ / ٤ / ١٩٩٨م وكان موضوعه أن المطعون ضده قد أقام الدعوى رقم ..... لسنة ١٩٩٤م م مدني كلي أبو ظبي على الطاعنة (مؤسسة الإمارات للنقل والخدمات) طالبًا إلزامها بإعادته إلى عمله وصرف كافة مستحقاته .

وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن بنقض الحكم المطعون فيه وإحالة الدعوى إلى محكمة الاستئناف التي أصدرته لنظرها من جديد بهيئة مشكلة من قضاة آخرين وألزمت المطعون ضده الرسم والمصروفات ومبلغ ألف درهم مقابل أتعاب المحاماة للطاعنة ([٤٢٦]) .

---

[٤٢٦] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ١٨٤ لسنة ١٩ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ١٧ ذي الحجة / ١٤١٨هـ الموافق ١٤ / ٤ / ١٩٩٨م ، حكم غير منشور .

الحكم الثالث : ثم أعقب ذلك الحكم حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ١٩ ق.ع نقض مدني بتاريخ ١٦ / ٥ / ١٩٩٩م والمرفوع ضد (دائرة بلدية العين) وتتحصل الوقائع في (... أن الطاعن قد أقام الدعوى المدنية رقم ..... أمام المحكمة الابتدائية بالعين على المطعون ضدها ابتغاء الحكم بإعادته إلى عمله وصرف كافة الرواتب المستحقة له من تاريخ فصله تعسفيًا والحكم بالتعويض المناسب لجبر الضرر الذي لحق به أدبيًا وماديًا .... وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا إلى الحكم في هذا الطعن بنقض الحكم المطعون فيه وإحالة القضية إلى محكمة الاستئناف التي أصدرته لنظرها مجددًا بهيئة مغايرة وألزمت المطعون ضدها الرسم والمصروفات وأمرت برد التأمين للطاعن)([٤٢٧]) .

ويلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم قد وقفت مع جانب الموظف على عكس الحكمين السابقين ، رغم الأخذ في الاعتبار أن المحكمة تقدّر كل قضيه بمفردها وأن لكل قضية ظروفها الخاصة .

الحكم الرابع : وفيه تكرر نفس الموقف السابق للمحكمة الاتحادية العليا والذي أيدت فيه موقف الموظف ، حيث أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمها في الطعن رقم ٣٣٢ لسنة ٢٢ قضائية عليا نقض مدني بتاريخ ١٥ / ١٢ / ٢٠٠٢ م حيث إن وقائع هذه الدعوى تتلخص في (... أن الطاعن أقام الدعوى رقم ... لسنة ٢٠٠٠ مدني العين على المطعون ضدها . دائرة بلدية العين . طالبًا الحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمته وإعادته للعمل وتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به ..... وعلى الرغم من كفاءته العالية في

---

[٤٢٧] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ١٩ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ١ / صفر / ١٤٢٠هـ الموافق ١٦ / ٥ / ١٩٩٩م ، حكم غير منشور ، سبقت الإشارة إليه .

أداء العمل قامت الأخيرة بإنهاء خدمته بحجة الزيادة عن حاجة العمل ... ومحكمة أول درجة قضت بعدم قبول الدعوى ، وإذ استأنف الطاعن حيث قضت محكمة الاستئناف بتعديل الحكم المستأنف إلى عدم سماع الدعوى فأقام الطاعن طعنه هذا أمام المحكمة الاتحادية العليا والتي قضت في هذا الطعن بنقض الحكم المطعون فيه وإحالة الدعوى إلى محكمة الاستئناف التي أصدرته لنظرها مجددًا وألزمت المطعون ضدها الرسم والمصروفات وألفى درهم مقابل أتعاب المحاماة للطاعن وأمرت برد التأمين للأخير) ([٤٢٨]) .

الحكم الخامس : ثم أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمها في الطعن رقم ٥٦٤ لسنة ٢٢ قضائية عليا نقض مدني ، بتاريخ ٢٨ / ١ / ٢٠٠٣ م والحكم المطعون فيه هذه المرة صادر من محكمة استئناف عجمان الاتحادية المدنية . وتتلخص وقائع هذا الطعن في (... أن الطاعن أقام الدعوى ... مدني جزئي أما محكمة أم القيوين على الوزارتين المطعون ضدهما . وزارة العمل والشئون الاجتماعية ووزارة المالية والصناعة . بطلب الحكم بإلزامهما بأن يدفعا له مبلغ ... على سند من أنه كان قد تقدم بطلب لإدارة الضمان الاجتماعي . قسم الإغاثة بوزارة الشئون الاجتماعية . المطعون ضدها الأولى . بطلب التعويض عن تصدع منزله الكائن بإمارة أم القيوين وسقوط أجزاء من سقفه وظهور تشققات وشروخ في جدرانه بصورة مفاجئة طبقًا لقرار مجلس الوزراء رقم ٩ / ١٩٨٢م في شأن مساعدات الإغاثة في حالات النكبات أو الكوارث العامة والخاصة و انتهت اللجنة ... في تقريرها الفني ... إلى استحقاقه مبلغ ١٦٥٠٠٠ درهم كتعويض ، وقررت اللجنة العليا للإغاثة اعتماد حالته وصدر

---

[٤٢٨] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٣٣٢ لسنة ٢٢ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ١١ / شوال / ١٤٢٣هـ الموافق ١٥ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم غير منشور .

بناءً على ذلك القرار الوزاري رقم .... في ٢٦ / ١٢ / ١٩٩٤م بصرف ٥٠% له من قيمة الأضرار وأصدرت وزارة المالية . المطعون ضدها الثانية . سند صرف باسمه في ٣ / ١ / ١٩٩٥م بقيمة المبلغ المرفوع به الدعوى إلا أن الإدارة المالية رفضت صرفها رغم نهائية قرارات اللجنة العليا للإغاثة عملاً بنص المادة ٧ من قرار مجلس الوزراء السالف الإشارة إليه ، ومن ثم كانت الدعوى .

ومحكمة أول درجة قضت في ١٢ / ١ / ١٩٩٩م بعدم اختصاصها بنظر الدعوى وبإحالتها إلى محكمة أبو ظبي . استأنف الطاعن هذا الحكم ومحكمة الاستئناف قضت في ٣ / ٥ / ١٩٩٩م بإلغاء الحكم المستأنف وباختصاص محكمة أم القيوين بنظر الدعوى حيث قضت هذه المحكمة في ٢٣ / ١١ / ١٩٩٩م برد الدعوى . استأنف الطاعن هذا الحكم بالاستئناف ... / ١٩٩٩م أمام محكمة عجمان ، ومحكمة الاستئناف في إمارة عجمان قضت في ٢٩ / ٥ / ٢٠٠٠م بتأييد الحكم المستأنف فكان أن قدم الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .

وحيث إن مما ينعاه الطاعن بالأسباب الثلاثة للطعن على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه ..... انتهى إلى أن هذا القرار صدر ممن يملكه وهو السيد وزير العمل والشئون الاجتماعية بصفته رئيسًا لتلك اللجنة، ولم يطعن فيه بالإلغاء ، ومن ثم لا يجوز للإدارة المذكورة أن تحول دون تنفيذه بمنع صرف التعويض المستحق للطاعن الذي حصل على سند صرفه من الوزارة التابع لها هذه الإدارة ، وهو ما يعتبر إجازة منها له .

وحيث إن هذا النعي سديد ، ذلك أن من المقرر أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بغرض إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا لما كان ذلك وكان من المقرر في الفقه والقضاء المقارن أنه متى صدر القرار الإداري من السلطة المختصة

بإصداره في الشكل وبالإجراءات التي يقررها القانون وفي حدود أحكامه وترتبت عليه مراكز قانونية لذوى الشأن امتنع سحبه وكانت له قوته الملزمة التي تقتضي تنفيذه ، ولا يكون قرارها باطل الأثر قانونًا إلاّ إذا اعتوره عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام كصدوره ممن ليس له سلطة إصداره أو بناءً على غش من ذوي الشأن أو لحق به مخالفة جسيمة للقانون ، فإذا لم يصل العيب إلى هذه الدرجة كان واجب الإعمال ما لم تقم الجهة الإدارية التي أصدرته بسحبه طبقًا للقانون أو صدر حكم قضائي بإلغائه ، ويعتبر امتناع جهة إدارية أدنى عن تنفيذ قرار إداري له قوته الملزمة بمثابة سحب له ممن لا يملكه ، بما ينطوى على اعتداء منها على اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته والمنوط بها سحبه .

وكان الثابت بالأوراق أن الطاعن قد استند في دعواه بطلب إلزام المطعون ضدهما بمبلغ ... إلى اعتماد اللجنة العليا للإغاثة .... وصدور قرار السيد وزير العمل والشئون الاجتماعية رقم .... وكذا سند صرف من وزارة المالية باسم الطاعن بالمبلغ المطالب به ، وكان القرار الوزاري المشار إليه قد صدر ممن يملكه قانونًا بناءً على سلطته التقديرية بشأن اندراج الضرر الذي لحق بمسكن الطاعن ضمن الحالات المنصوص عليها قانونًا ، ولم تقم جهة الإدارة التي أصدرت هذا القرار بسحبه ، كما لم يصدر حكم من القضاء بإلغائه، ومن ثم تكون له قوته الملزمة بصرف النظر عن منازعة المطعون ضدهما في توافر الشروط اللازمة لاستحقاق الطاعن التعويض المطالب به لما هو ثابت من تقرير إدارة الدفاع المدني . الذي اعتمده الحكم في قضائه من أن ما ظهر بالبناء من تصدعات وتشققات جعلته غير صالح للسكن مرجعه عيوب في إنشائه، دون نسبة ثمة تقصير أو إهمال للطاعن ، الأمر الذي يضحى معه قرار جهة الإدارة بتعويض هذا الأخير عن هذا الضرر مما يدخل في سلطتها التقديرية وفقًا لمفهوم المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم ٩ / ١٩٨٢م ،

وهو ما لا ينطوي على مخالفة للقانون تنحدر بالقرار إلى درجة الانعدام ، فلا تملك أي جهة أن تحول دون تنفيذه.

ويعتبر امتناع إدارة التدقيق المالي بوزارة المالية عن هذا التنفيذ بعد صدور سند صرف مبلغ التعويض سحبًا للقرار ممن لا يملكه ، بما ينطوي على اعتداء منها على اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته والمنوط بها سحبه ، وإذا لم يلزم الحكم المطعون فيه هذا النظر وجرى في قضائه على أن القرار الإداري المذكور لا يخول الطاعن الحق بالتعويض لأنه لا يندرج ضمن الحالات التي نص عليها مجلس الوزراء المشار إليه ، فإنه يكون قد أهدر ما لهذا القرار من قوة ملزمة بما يعيبه بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه ويوجب نقضه دون حاجة لبحث باقي أوجه الطعن ... لذلك حكمت المحكمة بنقض الحكم المطعون فيه ، وألزمت المطعون ضدهما الرسم .... ، وقضت في موضوع الاستئناف الصادر من محكمة عجمان بإلغاء الحكم المستأنف برد الدعوى ، كما حكمت المحكمة بإلزام المستأنف ضدهما . المطعون ضدهما . بأن يدفعا للمستأنف . الطاعن مبلغ .... والمصروفات عن الدرجتين ومبلغ ثلاثمائة درهم مقابل أتعاب المحاماة للمستأنف) ([٤٢٩]) .

الحكم السادس : ثم صدر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني بتاريخ ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٣م ولأهمية هذا الحكم فإننا نورد وقائعه بإيجاز حيث (تتحصل الوقائع في أنه بتاريخ ١٣/٥/ ١٩٨٥م عين المطعون ضده موظفًا بهيئة الإذاعة والتليفزيون التي تُبِّعت للمؤسسة الطاعنة (مؤسسة الإمارات للإعلام) بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٩م وبتاريخ ١ / ٩ / ٢٠٠٠م صدر القرار الإداري رقم ٢٥٤ / ٢٠٠٠ بإحالته إلى

---

[٤٢٩] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٥٦٤ لسنة ٢٢ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٢٥ / ذي القعدة / ١٤٢٣هـ الموافق ٢٨ / ١ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

التقاعد . تظلم المطعون ضده من هذا القرار وطلب صرف مستحقاته ورفض تظلمه فأقام الدعوى رقم ..... لسنة ٢٠٠٢م أمام محكمة أبو ظبي الاتحادية الابتدائية بطلب الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وبإعادته إلى عمله السابق مع حفظ حقه في المطالبة بكافة مستحقاته المالية وتعويضه عما أصابه من ضرر، وذلك لبطلان القرار المذكور وعدم استناده إلى سبب مشروع ، وبتاريخ ٣٠ / ٩ / ٢٠٠٢م حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وألزمت الجهة الإدارية (الطاعنة) بإعادته إلى الوظيفة التي كان يشغلها .... استأنفت المؤسسة هذا الحكم بالاستئناف رقم ..... المرفوع أمام محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية وبتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢م حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع برفضه وتأييد الحكم المستأنف .

طعنت الطاعنة في هذا الحكم بطريق النقض أمام المحكمة الاتحادية العليا والتي بدورها أصدرت حكمها في تاريخ ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٣م والذي قضت فيه برفض الطعن وألزمت المؤسسة الطاعنة المصروفات) ([٤٣٠]) .

وهو حكم مميز وذلك لأن المحكمة الاتحادية العليا هذه المرة اتفقت في حكمها مع حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الابتدائية و مع حكم محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية ، في رفض الطعن والحكم لمصلحة الموظف ضد مؤسسة الإمارات للإعلام .

الحكم السابع : وفي تاريخ ٢٧ / ٤ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية في الطعن رقم ٧٠٢ لسنة ٢٣ق.ع نقض مدني . وتتلخص وقائع هذه الدعوى في (... أن الطاعن أقام دعوى مدنية أمام محكمة أبو ظبي الابتدائية

---

[٤٣٠] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٢٧ / محرم / ١٤٢٤هـ الموافق ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

الاتحادية على المطعون ضده (بصفته) بطلب الحكم بعدم تطبيق المرسوم الاتحادي رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م على مهنة " مأمور إشارة أ . ب " التي كان يشغلها في الفترة التي كان المرسوم المذكور ساريًا و حتى تاريخ نفاذ المرسوم رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٤م وما يترتب على ذلك من آثار ، بتاريخ ٢٨ / ٣ / ٢٠٠١م حكمت المحكمة بعدم تطبيق المرسوم الاتحادي رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م على مهنة الطاعن إلا من تاريخ نفاذ المرسوم ٣٤ لسنة ١٩٤٤م وما يترتب على ذلك من آثار مالية حتى هذا التاريخ .

استأنف المطعون ضده هذا الحكم أمام محكمة استئناف أبو ظبي الاتحادية بطلب القضاء بإلغائه ورفض الدعوى . طعن الطاعن في هذا الحكم بطريق النقض بالطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .

وحيث إن الطاعن ينعي على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه والتناقض والإخلال بحق الدفاع . .....

حيث ردّت المحكمة الاتحادية العليا على هذا النعي بقولها (إن هذا النعي مردود ذلك أن غير المواطنين الذي يعملون في الجهات الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة .... إنما يخضعون في علاقتهم بتلك الجهات للشروط المنظمة لعقود أعمالهم وللقواعد القانونية للنظام الوظيفي الخاص بكل منها فيما لم يرد في شأنه نص خاص في العقد ، وأن عقد العمل من العقود الرضائية التي يخضع تحديد الأجر فيه لاتفاق الطرفان وأنه ليس هناك ما يمنع من الاتفاق على تعديله بالزيادة أو النقصان طالما لم يرد في القانون نص يحرم النزول بالأجر عن حدٍ معين ، وأن استخلاص حقيقة الأجر وحصول الاتفاق على تعديله من سلطة قاضي الموضوع ..... ، لما كان ذلك وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن لصاحب العمل أن يعيد تنظيم منشأته طبقًا لما يراه محققًا لمصلحته حتى إذا تعارض ذلك مع مصلحة العاملين لديه ..... فإذا ما انتهى العقد المبرم بين صاحب العمل والعامل في خلال تنظيم معين للعمل

وأبرم عقدًا جديدًا بينهما في نطاق سريان قواعد تنظيميه جديدة فإن حقوق العامل تتحدد طبقًا لذلك العقد وتلك القواعد .

وإذا كان الثابت من الأوراق أن الطاعن التحق بالعمل لدى الجهة المطعون ضدها بموجب العقد المؤرخ .... بمهنة ... وبالأجر المحدد في ذلك العقد بجانب البدلات والعلاوات المقررة لغير المواطنين ، وإذ صدر المرسوم الاتحادي رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م بشأن تعديل رواتب بعض فئات العاملين في هذه الجهة من غير المواطنين ثم صدر القرار رقم ٨ لسنة ١٩٨٥م من مجلس الوزراء بالقواعد التنفيذية لهذا المرسوم .... ولم يرد ضمن تلك المهن مهنة " مأمور إشارة أ . ب " فأخطرت المطعون ضدها الطاعن قبل نهاية العقد الأول بعدم رغبتها في تجديد العقد المبرم بينهما وخيّرتْهُ فيما إذا كان يرغب في تجديده طبقًا لأحكام المرسوم رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م أو اعتبار ذلك الإخطار إنذارًا بإنهاء العقد الأول فاختار إبرام العقد الجديد ومن ثم فقد انقضى العقد الأول بكل ما رتبه من حقوق والتزامات بين طرفيه وحل محله العقد الجديد في نطاق سريان القواعد التنظيمية الجديدة التى أرساها المرسوم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م فإن حقوق الطاعن تتحدد طبقًا لذلك العقد الجديد ولا يجوز له من بعد انتهاء هذا العقد الأخير أن يعود للمطالبة بحقوقه طبقًا للعقد السابق عليه بمقولة أنه أكره على قبول العقد الجديد ... لأن الإكراه في معنى نص المادة ١٧٦ من قانون المعاملات المدنية هو إجبار الشخص بغير حق على أن يعمل عملاً دون رضاه وإذا سلف القول بأن المطعون ضده . عندما طبق أحكام المرسوم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م . كان يستعمل حقه في تنظيم المرفق الذي يديره ومن ثم لم يرتكب إكراهًا بالمعنى المشار إليه وقد كان الطاعن بالخيار بين الموافقة أو عدم الموافقة على إبرام العقد الجديد بالشروط المتاحة أمامه بعد انتهاء العقد القديم كأثر للإخطار بعدم الرغبة في تجديده ، وإذ التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون قد طبق القانون على وجه صحيح ويضحى النعى عليه بسبب الطعن

على غير أساس . وحيث إنه ولما تقدم فقد رفضت المحكمة الاتحادية العليا الطعن) ([٤٣١]) .

الحكم الثامن : وفي تاريخ ١٨ / ٥ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٤٤٢ لسنة ٢٤ ق.ع نقض مدني ، ويلاحظ أن هذا الطعن كان موجهًا ضد نفس الجهة المطعون ضدها في الحكم السابق بل وبنفس الطلب وهو (طلب الحكم بعدم تطبيق المرسوم الاتحادي رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م) ولكن الفارق في هذا الطعن هو اختلاف الطاعن واختلاف مسمى الوظيفة وهو " كاتب إحصاء " ([٤٣٢]) .

وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن برفضه وألزمت الطاعن الرسم والمصروفات مع مصادرة التأمين ، وهو نفس الحكم الذي انتهت إليه ذات المحكمة في الطعن السابق رقم ٧٠٢ بتاريخ ٢٧ / ٤ / ٢٠٠٣م .

الحكم التاسع : وفي تاريخ ٣ / ٦ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٦٩٥ لسنة ٢٣ ق. ع نقض مدني ، ولكن في هذا الطعن نجد أن الطاعن هو إحدى الوزارات والمطعون ضده هو موظف بهذه الوزارة .

وتتلخص وقائع هذه الدعوى في (... أن المطعون ضده أقام الدعوى ... مدنى كلي أبو ظبي على الطاعنة بطلب الحكم بأحقيته في النقل من الجدول (ب) إلى الجدول (أ) المرافق للمرسوم ٣٤ لسنة ٩٤ من تاريخ العمل بهذا

---

[٤٣١] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٧٠٢ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٢٥ / صفر / ١٤٢٤هـ الموافق ٢٧ / ٤ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

[٤٣٢] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٤٤٢ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ١٧ / ربيع الأول / ١٤٢٣هـ الموافق ١٨ / ٥ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

المرسوم وما يترتب على ذلك من آثار مالية وإلزام الطاعنة بأن تؤدي إليه الفروق المالية المستحقة .

ومحكمة أول درجة قضت أولاً : برفض الدفع بعدم سماع الدعوى لمرور الزمان ، ثانيًا : بأحقية المدعى في نقل مهنته من الملحق أ المرفق بالمرسوم الاتحادي رقم ٤٣ / ٨٥ إلى مهنة الجدول (أ) المرفق بالمرسوم ٣٤ / ٩٤ من تاريخ العمل بالمرسوم الأخير وما يترتب على ذلك من آثار مالية وإلزام المدعى عليها بأن تؤدى إليه الفروق المالية المستحقة .

استأنفت الطاعنة هذا الحكم ، ومحكمة الاستئناف قضت بتأييد الحكم المستأنف فكان الطعن .

وقد قالت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن (وحيث إن ما تنعاه الطاعنة بالسبب الأول على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون إذ اعتبر مؤهل المطعون ضده " ليسانس في اللغة العربية " يدخل في تخصص مهنته ... ذلك أن جهة الإدارة هي المرجع في تقييم وتقدير نوعية المؤهل الجامعي وتخصصه في العمل المطلوب ، وأن المطعون ضده من وجهة نظر الإدارة . ورغم دراسته بعض المقررات في الجامعة تؤهله للعمل في تخصص مهنة إمام مسجد . غير مؤهل في العمل وفق الجدول الأعلى (أ) في وظيفة مرشد وموجه ديني (واعظ) بما يعيب الحكم ويستوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعي سديد ، ذلك أنه إذا تطلب القانون لشغل وظيفة ما تحتاج إلى تخصص معين ، حصول من يتقدم لشغلها على مؤهل في مجال هذا التخصص ، فإن تقدير ما إذا كان المؤهل يسد هذا الاحتياج ويتفق مع التخصص المطلوب من عدمه مردّه إلى جهة الإدارة في ضوء ما يقدمه صاحب الشأن من مستندات تتفق والضوابط المطلوبة لشغل الوظيفة متى خلا تقديرها من الانحراف وإساءة استعمال السلطة ..... ومن ثم فإنه يشترط للانتقال إلى جدول أعلى في حالة الحصول على مؤهلات جامعية في مجال

التخصص إرفاق صور عن هذه المؤهلات وأن تكون شهادة المؤهل معادلة ومصدقة ، وأنه وإن كان القرار التنفيذي سالف البيان لم يتعرض لتحديد الجهة المختصة بمعادلة المؤهل لمجال التخصص ، إلا أنه يفترض أن تكون هي المنوط بها تنفيذ أحكام القانون داخل الدولة والتي تختص بالبث في طبيعة المؤهل وملاءمته لشغل الوظيفة دون أي جهة أخرى خارج الدولة ما لم يعتمد تقييمها من الجهة الإدارية المختصة ، وإذ لم يلتزم الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى بأحقية المطعون ضده في نقل وظيفته ..... وما يترتب على ذلك من آثار على سند من أنه حاصل على ليسانس في اللغة العربية من جامعة الأزهر ودرس في السنوات الأربعة مادة القرآن والتفسير والحديث الشريف والفقه ..... ذلك أن هذه الشهادة لا تحاج بها جهة الإدارة بدولة الإمارات العربية المتحدة لأنها لم تصدر عن الجهة المنوط بها معادلة الشهادات داخل الدولة وهي لجنة معادلة الشهادات بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ولم يصدر قرار منها باعتماد هذه المعادلة ، ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد صادر حق جهة الإدارة (الطاعنة) في تقدير مدى توافر شروط شغل وظيفة واعظ طبقًا للجدول أ المرفق بالمرسوم ٤٣ / ٩٤ ومن بينها توافر شرط المؤهل الجامعي المتخصص (في دراسة القرآن والسنة والفقه) اللازم لشغل تلك الوظيفة دون أن ينسب لها ثمة انحراف أو إساءة استعمال السلطة في هذا التقدير ، ولا وجه للتحدي بقاعدة المساواة بين العاملين للخروج على هذا الأصل الذي قرره القانون بنص صريح لأن المساواة بينهم لا تكون إلا في الحقوق التي يكفلها القانون والحماية التي يضفيها على أصحابها بما يعيب الحكم بالخطأ في تطبيق القانون ويوجب نقضه دون حاجة لبحث باقي أسباب الطعن بما فيها التمسك بالدفع بعدم سماع الدعوى أيًا كان وجه الرأي فيه.

لذلك حكمت المحكمة بنقض الحكم المطعون فيه وألزمت المطعون ضده الرسم والمصروفات .... وحكمت في موضوع الاستئناف رقم ٢٦٣ / ٢٠٠١م

أبو ظبي بإلغاء الحكم المستأنف ورفض الدعوى وألزمت المستأنف ضده الرسم.....) ([٤٣٣]) .

الحكم العاشر : وفي تاريخ ١٠ / ٦ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٢٣ ق.ع نقض مدني ، وتتلخص وقائع هذا الطعن في (... أن المطعون ضدهما . وهما شخصان يمارسان مهنة تدقيق الحسابات . قد أقاما دعوى مدنية كلية على وزارة الاقتصاد . الوزارة الطاعنة . بطلب الحكم بإلغاء قراري لجنة قيد مدققي الحسابات بوزارة الاقتصاد .... وقيدهما بجدول مدققي الحسابات وذلك لأن اللجنة المختصة لدى الطاعنة رفضت الطلبين الذين تقدما بهما للوزارة المذكورة في ١٨ / ٢ / ٩٨ بحجة أنهما غير متفرغين للعمل بدولة الإمارات فتظلما إلى وزير الاقتصاد دون جدوى رغم استيفاء أوراق قيدهما للشروط المنصوص عليها في القانون المشار إليه ومن ثم أقاما الدعوى .

ومحكمة أول درجة قضت بتأييد قرار الوزارة المدعى عليها برفض قيد المدعين . المطعون ضدهما . بجدول مدققي الحسابات ..... .

استأنف المطعون ضدهما هذا الحكم بالاستئناف أمام محكمة أبو ظبي ومحكمة الاستئناف قضت بإلغاء الحكم المستأنف وإلغاء قرارات لجنة قيد مدققي الحسابات ، فكان أن طعنت وزارة الاقتصاد أمام المحكمة الاتحادية العليا والتي قضت بأن (... لما كان ذلك وكان الثابت من مستندات المطعون ضدهما المرفقة بصحيفة الدعوى أنهما يعملان لدى مكتب (.....) مراقب الحسابات بدولة الكويت .... بما يقطع بعدم تفرغ المطعون ضدهما للعمل كمدققي

---

[٤٣٣] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٦٩٥ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٣ / ربيع الآخر / ١٤٢٤هـ الموافق ٣ / ٦ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

حسابات داخل إقليم الدولة حتى صدور قرار لجنة قيد مدققي الحسابات برفض طلبي قيدهما كشخصين طبيعيين لعدم التفرغ للعمل بدولة الإمارات .

وإذا خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى " بإلغاء قرارات لجنة قيد مدققي الحسابات واعتبارها كأن لم تكن وقيد المستأنفين بجدول مدققي الحسابات " على سند من " أن الشراكة بحد ذاتها لا تنال من التفرغ ما دامت الشركة في إطار نفس المهنة وطبيعتها وأن كون المستأنفين شريكان في مكتب آخر في دولة الكويت لمزاولة مهنة مدقق الحسابات لا ينفى عنهما شرط التفرغ " فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه لتخصيص النص على شرط التفرغ الذي ورد مطلقًا . بقصره على مزاولة مهنة أخرى داخل الدولة . بغير تخصيص بما يوجب نقضه) ([٤٣٤]) .

الحكم الحادي عشر : وفي تاريخ ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٤٩٢ لسنة ٢٤ نقض مدني . والطاعنون في هذا الطعن هم وزارة الصحة وهيئة المعاشات ووزارة التربية والتعليم .

وتتلخص وقائع هذا الطعن في (... أن المطعون ضدها . وهي موظفة لدى الوزارة الأخيرة . أقامت دعوى مدنية أمام محكمة أبو ظبي الابتدائية الاتحادية على الطاعنين بطلب الحكم بإلغاء قرار اللجنة الطبية المؤرخ ٢٢ م ٥ / ٢٠٠١م والمتضمن عدم استحقاقها للتقاعد وبالاعتداد بقرار السيد وزير

---

[٤٣٤] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ١٠ / ربيع الآخر / ١٤٢٣هـ الموافق ١٠ / ٦ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

الصحة المؤرخ ٢٤ / ١ / ٢٠٠٠م الذي اعتمد تقرير اللجنة الطبية المؤرخ ٢٦ / ١٢ / ١٩٩٩م المتضمن إنهاء خدمتها لعدم اللياقة الصحية للخدمة وإلزام هيئة المعاشات بصرف معاشها التقاعدي من هذا التاريخ ، حيث إنتهت المحكمة الاتحادية العليا في هذه القضية إلى رفض الطعن وألزمت الطاعنين المصروفات .....)

حيث نلاحظ استقرار المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على تعريف القرار الإداري حيث تقول المحكمة في ذلك (... أن القرار الإداري . وفقًا لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري . هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يترتب عليه حالاً ومباشرة ، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه وأن القرار الإداري بهذا المعنى . خاصة القرار الفردي . ينفذ ويرتب آثاره بمجرد توقيعه من المختص بإصداره ولا يجوز سحبه أو إلغاؤه إلا إذا تبين أنه كان غير مشروع عند إصداره بشرط أن يتم السحب خلال المدة المقررة للطعن فيه أو كان تنفيذًا لحكم المحكمة ، لأن الأصل طبقًا للقانون الطبيعى وقواعد العدالة وما يستلزمه الصالح العام هو احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها حتى لا يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم .....) .

وكذلك نلاحظ استقرار ذات المحكمة على مبدأ آخر يقضي بأن النعي الذي لا يقدم الدليل عليه هو نعي غير مقبول من المحكمة حيث تقول في ذلك (.. أن النعي الذي لم يقدم الدليل عليه نعي غير مقبول لما كان ذلك وكانت أوراق الطعن خلوًا من ثمة دليل على أن وزارة التربية والتعليم قد أنهت خدمة المطعون ضدها بسبب انقطاعها عن العمل ولم يقدم الطاعنون الدليل على صحة هذا الدفاع وإذا التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر وأطرح دفاع

الطاعنين في هذا الصدد لعدم تقديم الدليل عليه فإنه يكون قد أعمل صحيح القانون ...) ([٤٣٥]) .

الحكم الثاني عشر : وفي تاريخ ٧ / ١٠ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٨٢٤ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني . والطاعنتان في هذا الطعن هم دائرة المشتريات (أبو ظبي) ودائرة الزراعة والثروة الحيوانية (العين) .

وتتلخص وقائع هذا الطعن في (... أن المطعون ضده أقام دعوى مدنية كلية أمام محكمة أبو ظبي على الطاعنتين بطلب الحكم بصفة مستعجلة بندب خبير محايد متخصص في الأسمدة الكيماوية لفحص المواد المورّدة لدى أي مختبر محايد ومطابقتها مع المواصفات والعيّنة المقدمة منه . المدعى . في عطائه ، ... ، وفي حال عدم المطابقة تحديد المكونات التي لا تتوافر فيها المواصفات وما إذا كان من الممكن تعويضها أم لا ، وبالنتيجة إلغاء قرار الطاعنين برفض المواد المورّدة ، وإلزامهما بأن تدفعا له قيمتها ومقدارها ..... والفائدة القانونية من تاريخ إقامة الدعوى حتى السداد التام ، واحتياطيًا فالمدعى على استعداد لتوريد ما يعوض أي نقص من مكونات الكمية الموردة .

ومحكمة أول درجة ندبت لجنة من أقدم ثلاثة خبراء بمختبر وزارة الزراعة بمدينة العين بينهم مدير المختبر وأقدم خبيرين في مجال التخصص المطلوب ، وبعد أن قدمت اللجنة تقريرها قضت بإلزام الطاعنتين بأن يؤديا للمطعون ضده المبلغ المطلوب .

---

[٤٣٥] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٤٩٢ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٢٢ / ربيع الثاني / ١٤٢٤هـ الموافق ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

استأنفت الطاعنتان هذا الحكم أمام محكمة أبو ظبي الاستئنافية ، ومحكمة الاستئناف قضت بتأييد الحكم المستأنف . طعنت الطاعنتان في هذا الحكم بالطعن ٣٧٣ / ٢٠ ق حيث قضى بنقضه والإحالة ، ومحكمة الإحالة أعادت المأمورية إلى ذات لجنة الخبراء السابق ندبها لبحث أوجه اعتراضات الطاعنتين وأوجه دفاع الطرفين ، وبعد أن قدمت اللجنة تقريرها قضت المحكمة بتأييد الحكم المستأنف فكان هذا الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا والذي انتهت فيه إلى نقض الحكم المطعون فيه وألزمت المطعون ضده المصروفات ، وقبل الفصل في موضوع الاستئناف أمام محكمة استئناف أبو ظبي الاتحادية المدنية ، بمخاطبة وزارة العدل لتشكيل لجنة من ثلاثة خبراء مختصين في الأسمدة الكيماوية والنبات والتربة للإطلاع على أوراق الدعوى ومستنداتها وما عسى أن يقدمه الخصوم منها لبيان مدى مطابقة الأسمدة الموردة من المستأنف ضده لشروط التعاقد بين الطرفين ، والقانون رقم ٣٩ / ١٩٩٢م في شأن إنتاج واستيراد وتداول الأسمدة ولائحته التنفيذية الصادر بها القرار الوزاري رقم ٩٨ / ١٩٩٢م وما إذا كان هناك نقص في أي عناصر هذه الأسمدة ونسبته وأثره على فاعليتها، وما إذا كان يمكن تعويض النقص ووسيلة ذلك وتكلفته ، وتحقيق دفاع الطرفين في هذا الصدد ، وللجنة في سبيل أداء مهمتها الانتقال إلى أية جهة ترى ضرورة الانتقال إليها و الإطلاع على أي ورقة لازمة ، وسماع أقوال الطرفين وشهودهما دون حلف ، وألزمت المستأنفين بإيداع مبلغ ستة آلاف درهم خزانة المحكمة على ذمة أتعاب الخبراء تصرف للجنة دون إجراءات ..... وأبقت الفصل في المصروفات ، وعلى قلم الكتاب إخطار من لم يحضر من الخصوم النطق بهذا الحكم) ([٤٣٦])

---

[٤٣٦] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٨٢٤ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ١١ / شعبان / ١٤٢٤هـ الموافق ٧ / ١٠ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

أما عن المبادئ التي يمكن استخلاصها من هذا الحكم فهي :

أولاً : استقرار المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أهمية تسبيب الأحكام القضائية وذلك بقولها (... ذلك أنه من المقرر تقديرًا للأهمية البالغة لتسبيب الأحكام ، وتمكينًا لمحكمة النقض من الوقوف على صحة الأسس الذي بنيت عليها ومراقبة سلامة تطبيق القانون على ما صح من وقائع ، أنه يجب أن تتضمن الأحكام ما يطمئن المطلع عليها أن المحكمة قد أحاطت بوقائع الدعوى عن بصر وبصيرة وأنها تناولت ما أبداه الخصوم وما ساقوه من دفاع جوهري ثم إيراد الأسباب التي تبرر ما اتجهت إليه ، من رأي وبيان المصدر الذي استقت منه قضاءها ، وأنها استنفدت كل ما في سلطتها في كشف وجه الحق في الدعوى و بذلت كل الوسائل للتوصل إلى ما ترى أنه الواقع فيها ، وإلا كان حكمها معيبًا بالقصور المبطل ، وأنه وإن كان لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقدير الأدلة فيها . بما في ذلك تقارير الخبراء . إلا أن ذلك مشروط بأن يكون هذا الاستخلاص سائغًا وله أصله الثابت بالأوراق بما يكفي لحمل قضاء الحكم ...) .

ثانيًا : التعرّض لماهية العقد الإداري والمناقصة وذلك بقولها (... لما كان ذلك وكان من المقرر أن العقد الإداري هو الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو تسييره ، وتظهر فيه الإدارة إرادتها في الأخذ بأحكام القانون العام ، وأن المناقصة طريق تسلكه الإدارة في إبرام العقود الإدارية لتختار بمقتضاها أفضل من يتقدم للتعاقد معها بتغليب مصلحة المرفق العام المالية مقرونة بالمصلحة الفنية التي تبدو في اختيار المناقص الأفضل كفاءة والأحسن سمعة ، ولهذا الطريق مراحل ثلاث الأولى طرح المناقصة من الإدارة وتقدم الأفراد والشركات بالعطاءات ، والثانية فحص وإرساء المناقصة ، وثالثها إبرام العقد ، فإذا ثار النزاع حول تنفيذ الالتزام العقدي فإن المرجع في

ذلك يكون بطبيعة الحال إلى العقد ذاته وما تنص عليه القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بهذا النوع من العقود من أحكام وقواعد موضوعيه محكمة لشروط التعاقد ....)

الحكم الثالث عشر : وفي تاريخ ١٢ / ١١ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعنين رقمي ١١٧ ، ٢٢٠ لسنة ٢٤ق.ع نقض مدني وتتلخص وقائع هذه الدعوى في (... أن الطاعن في الطعن الأول . وهو موظف كان يعمل في إحدى الوزارات الاتحادية في الدولة ثم بعد تقاعده التحق بالعمل لدى دائرة بلدية أبو ظبي . استقرت طلباته أمام المحكمة الاتحادية العليا وحسبما ورد في لائحة الطلبات إلى الحكم أصليًا : .

أولاً : الحكم بإلغاء القرار الصادر عن بلدية أبو ظبي والقاضي بخصم مبلغ مالي من المعاش التقاعدي للطاعن ، واعتباره كأن لم يكن .

ثانيًا : إلزام البلدية بإعادة جميع المبالغ المستقطعة من المعاش التقاعدي .

ثالثًا : إلزام بلدية أبو ظبي ودائرة التنظيم والإدارة بدفع تعويض قدره ثلاثمائة ألف درهم جبرًا للأضرار المادية والأدبية التي لحقت به من جراء قرار الخصم. واحتياطيًا وفي حالة عدم إلغاء قرار الخصم ، إلزام الجهتين المذكورتين سالفًا بأداء مبلغ مليون درهم كتعويض جابر عن فترة عمله الفعلي لدى البلدية ، وبصفة مستعجلة إصدار الأمر بمنع الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية من القيام بالخصم من المعاش التقاعدي للطاعن عن خدمته لدى الوزارة الاتحادية لحين الفصل في الدعوى بحكم نهائي .

ومحكمة أول درجة قضت بإلزام دائرة البلدية ودائرة التنظيم والإدارة بصرف رواتب الطاعن كاملاً مع إلغاء القرار بالخصم من المعاش التقاعدي وبرفض ما عدا ذلك من الطلبات وفي الطلب العارض برفضه موضوعًا .

استأنف المطعون ضدهم في الطعن الأول قضاء محكمة أول درجة ، كما استأنفه الطاعن . ومحكمة الاستئناف بعد أن ضمت الاستئنافين معًا قضت برفض الاستئنافين موضوعًا . حيث طعن الموظف على قضاء محكمة الدرجة الثانية بطريق النقض وقيد طعنه بالرقم ١١٧ لسنة ٢٤ق.ع نقض مدني ، كما طعن عليه بذات الطريق المدعى عليهم وقيد طعنهم برقم ٢٢٠ لسنة ق.ع نقض مدني .

أولاً : الطعن رقم ١١٧ لسنة ٢٤ ق.ع نقض مدني .

لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن على أن (... مناط القضاء للموظف بالمستحقات الناجمة عن إنهاء خدمته وبالتعويض عن هذا الإنهاء ، ثبوت أن الإنهاء كان غير مشروع وفقًا لقانون الخدمة المدنية ، وأن مشروعية الإنهاء أو عدمه من المسائل الموضوعية التي تستقل بتقديرها محكمة الموضوع بغير معقب عليها في ذلك من محكمة النقض متى كان استخلاصها سائغًا وله أصله الثابت بالأوراق .

وانتهى الحكم بعد ثبوت واقعة الإنهاء وشرعيته إلى عدم استحقاق الطاعن للمستحقات والتعويضات المطالب بها ، وكان هذا الذي استند عليه وخلص إليه سائغًا وله أصله الثابت بالأوراق ولا مخالفة فيه للقانون ويكفى لحمل قضائه ومن ثم فإن النعي ينحل إلى جدل موضوعي فيما لمحكمة الموضوع من سلطة التقدير فيه مما لا يجوز إثارته أمام المحكمة العليا مما يتعين معه رفضه ...) .

وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا إلى رفض الطعن .

ثانيًا : الطعن رقم ٢٢٠ لسنة ٢٤ ق.ع نقض مدني .

أما عن المبادئ التي يمكن استخلاصها من الحكم في هذا الطعن فهي :

أولاً : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (...فهم وتحصيل الواقع في الدعوى واستخلاص قيام الغش من مسائل الواقع التي تستقل بتقديرها محكمة الموضوع بغير رقابة عليها في ذلك من محكمة النقض طالما كان فهمها وتحصيلها واستخلاصها سائغًا وله أصله الثابت بالأوراق ولا مخالفة فيه للقانون ، لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه فهم الواقع في الدعوى وحصله على نحو أن المطعون ضده وبعد تقاعده من جهة عمله السابق ..... عمل لدى الطاعنة الأولى ..... حيث إنهيت خدمته بتاريخ .....، بحجة أنه أدخل عليها الغش عند تعيينه وذلك على النحو المبين بوجه النعي . ثم ناقش الحكم معنى الغش والتدليس على ضوء المادتين ١٨٥ ، ١٨٦ من قانون المعاملات المدنية الاتحادي ، وخلص على عدم قيامه بحق الطاعن حينما لم يرفق موافقة جهة عمله السابق بطلب تعيينه لدى الطاعنة الأولى تأسيسًا على أن المطعون ضده استوفى قانونًا شرطي الجمع بين المعاش والمرتب وهما موافقة جهة عمله السابق والعمل لدى إحدى الجهات المبينة حصرًا في المرسوم الاتحادي بقانون رقم ٨ لسنة ١٩٨١م وتعديلاته ، وأنه . المطعون ضده . لم تكن لديه نية التضليل لأجل الوصول إلى غرض غير مشروع .

فضلاً عن أنه لا يشترط لصحة تعيين المطعون ضده لدى الطاعنة الأولى علم هذه الأخيرة المسبق بموافقة جهة العمل السابقة إذ يكفى العلم اللاحق ، وكان هذا الذي حصله الحكم المطعون فيه وفهمه واستخلصه سائغًا وله أصله الثابت بالأوراق ولا مخالفة فيه للقانون ، ومن ثم فإن النعى ينحل إلى جدل موضوعى فيما لمحكمة الموضوع من سلطة التقدير فيه مما لا يجوز إثارته أمام المحكمة العليا ....)

ثانيًا : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (... الأصل أنه لا تسري أحكام التشريع إلا على ما يقع من تاريخ العمل به ولا يترتب عليه أثر فيما وقع قبله ، فليس للمحاكم أن ترجع إلى الماضي لتطبيق التشريع الجديد على علاقات قانونية نشأت قبل نفاذه أو على الآثار التي ترتبت في الماضي على هذه العلاقات قبل العمل بالتشريع الجديد ، بل يجب على القاضي عند بحث هذه العلاقات القانونية وما يترتب عليها من آثار أن يرجع إلى التشريع الساري عند نشوئها وعند ترتيبها لهذه الآثار . وإذا كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أخذ بالأصل المقرر في سريان التشريع من حيث الزمان بحسبان أن المطعون ضده تم تعيينه لدى الطاعنة الأولى ، وأن قرار المجلس التنفيذي المشار إليه آنفًا صدر بتاريخ ٢٨ / ١٢ / ١٩٩٣م ، وأن المرسوم بقانون رقم ٨ لسنة ١٩٨١م المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٨ لسنة ١٩٨٤م بين ما يستحقه العسكري المتقاعد من معاش إذا التحق بعمل لدى جهة مدنية ، وأن التنظيم الذي جاء به قرار المجلس التنفيذي لا يمس بالمركز القانوني الذي ناله المطعون ضده ولا بالآثار المترتبة على ذلك المركز ، ومن ثم فإنه يكون قد أصاب صحيح القانون مما يغدو معه النعي مستوجب الرفض .

وحيث إنه ولما تقدم يتعين رفض الطعن .

لذلك حكمت المحكمة برفض الطعنين وألزمت الطاعن في الطعن الأول الرسم والمصروفات ... درهم مقابل أتعاب محاماة للمطعون ضدهم وأمرت بمصادرة التأمين ، وأعفت الطاعنين في الطعن الثاني من الرسم والمصروفات

وألزمتهم .... درهمًا مقابل أتعاب محاماة للمطعون ضده وأمرت بالمقاصة في أتعاب المحاماة) ([٤٣٧]) .

الحكم الرابع عشر : وفي تاريخ ١٤ / ١٢ / ٢٠٠٣م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعنين رقمي ٥٣٠ ، ٥٥١ لسنة ٢٣ ق.ع نقض مدني وتتلخص وقائع هذه الدعوى في (... أن موظفًا في إحدى الوزارات الاتحادية قد أقام دعوى على هذه الوزارة طالبًا الحكم له بعدم تطبيق المرسوم الاتحادي رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٥م على المهنة التي كان يشغلها حين ذاك وإلغاء تطبيقه عليه وما يترتب على ذلك من آثار مالية من تاريخ تطبيق المرسوم وحتى تاريخ إنهاء خدماته مع إلزام المدعى عليها بأدائها له . حكمت محكمة أول درجه بأحقية المدعى في الحصول على ما كان يحصل عليه من راتب وعلاوات وامتيازات أيًا كان نوعها والتي كان يتمتع بها قبل تطبيق المرسوم المذكور أعلاه عليه ، وبعد خضوعه لأحكام هذا المرسوم مع ما يترتب عليه من آثار وفروق مالية .

استأنفت تلك الوزارة المحكوم عليها طالبةً إلغاء الحكم المستأنف ورفض الدعوى وإلزام المدعى بدفع تعويض مقداره ٥٠ ألف درهم .

حكمت محكمة الاستئناف بإلغاء الحكم المستأنف ورفض الدعوى الأصلية ورفض طلب التعويض . طعن الطرفان في هذا الحكم بطريق النقض .

---

[٤٣٧] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعنين رقمي ١١٧ ، ٢٢٠ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأربعاء ٢٤ / رمضان / ١٤٢٤هـ الموافق ١٢ / ١١ / ٢٠٠٣م ، حكم منشور في مجلة الحق شريعة وقانون ، تصدرها جمعية الحقوقيين ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الرابع والخامس ، ١٤١٢هـ ، ١٩٩١م ، ص ٧٦ . ٨٣ .

أولاً : الطعن رقم ٥٥١ لسنة ٢٣ ق.ع نقض مدني

لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (.... قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه يجوز لمسئول الإدارة المتعاقدة مع غير المواطنين توجيه الأخطار للمتعاقد الآخر معلقًا على شرط موافقة الأخير على إبرام عقد جديد فإذا قبل تحقق الشرط وأنتج الأخطار أثره من حيث إنتهاء العقد القديم وبالتالي انعقاد عقد جديد بين الطرفين لأن الشرط في هذه الحالة يكون متضمنًا إيجابًا من جانب الإدارة . بشروط العقد الجديد الذي ينعقد في هذه الصورة بقبول المتعاقد الآخر . كما استقر رأي هذه المحكمة أعمالاً لنص المادة ١٧٦ من قانون المعاملات المدنية أن الإكراه هو تهديد بإلحاق الأذى في النفس أو العرض أو المال بقصد إجبار الشخص على إبرام التصرف فيدفعه ذلك التهديد إلى أدائه بغير رضاء أو اختيار منه وإلا لا يتوافر الإكراه ، وكان تقدير وسائل الإكراه ومدى أثرها في نفس المتعاقد هو من الأمور الموضوعية التي يستقل بالفصل فيها قاضي الموضوع ولا رقابة عليه في ذلك من محكمة النقض متى أقام قضاءه على أسباب سائغة . كما أنه من المقرر أن لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تحصيل وفهم الواقع في الدعوى وتقدير الأدلة فيها والموازنة بينها وتفسير المحررات واستخلاص ما تراه منها متفقًا وقصد المتعاقدين ولا رقابة عليها في ذلك ما دامت أقامت قضاءها على أسباب سائغة تكفى لحمله....)، وحيث إنه لما تقدم يتعين رفض الطعن .

ثانيًا : الطعن رقم ٥٣٠ لسنة ٢٣ ق.ع نقض مدني

أما عن المبادئ التي يمكن استخلاصها من الحكم في هذا الطعن فهي :

أولاً : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (... من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفقًا للمادتين ١٠٤ و ١٠٦ من قانون المعاملات المدنية أن المقنن وضع مبدأ عدم المسئولية عن الإضرار التي تنشأ

عن الاستعمال المشروع للحق وحدد أربعة معايير للاستعمال غير المشروع للحق بما يصدق عليه وصف التعسف ، أولها أن يكون استعمال الحق مقصودًا به الأضرار بالغير وتستخلص هذه النية من انتفاء كل مصلحة من استعمال الحق استعمالاً يلحق الضرر بالغير متى كان صاحب الحق على بيّنه من ذلك ، والثاني أن يكون استعمال الحق بغرض تحقيق مصلحة غير مشروعة وهي تكون كذلك إذا قصد بها مخالفة حكم من أحكام الشريعة الإسلامية أو القانون أو كان تحقيقها يتعارض مع النظام العام أو الآداب ، والثالث أن يترتب على استعمال الحق تحقيق مصالح قليلة الأهمية لا تتناسب مع ما يصيب الآخرين من ضرر ، والرابع أن يتجاوز الشخص في استعمال حقه ما جرى به العرف والعادة بين الناس ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أيضًا أن حق التقاضي مكفول للجميع والالتجاء إلى القضاء للذود عن الحق الذي يحميه القانون أمر مشروع ولكن بشرط ألا يسيء الشخص استعمال حقه في الالتجاء إلى القضاء ويكون ذلك إذا ثبت ذلك توافر إحدى الحالات الواردة في المادة ١٠٦ السالفة الذكر ويقع عبء إثبات توافرها على عاتق المضرور ولا يكفى إثبات إمكان تصور صاحب الحق احتمال وقوع الضرر من جراء استعمال حقه لأن ذلك لا يعنى بذاته قصد الأضرار ...) .

ثانيًا : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أنه (... من المقرر أيضًا أن تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقدير إساءة استعمال الحق والتعسف فيه بقصد الكيد والتعدي على المدعى عليه ومدى توافر مصلحة المدعى في تقديم دعواه هو مما يدخل في سلطة محكمة الموضوع بلا معقب عليها من محكمة النقض طالما أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها ما يساندها في أوراق الدعوى).

ثالثًا : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... المقنن أدخل مقابل أتعاب المحاماة ضمن مصاريف الدعوى في المادة ٢/١٣٣ من قانون الإجراءات المدنية التي يحكم بها على من يخسرها ولمحكمة الموضوع السلطة في تقديرها وهي لا تمثل الأتعاب الفعلية التي يتفق عليها المحامي مع موكله ومن ثم يكون النعي على غير أساس .

وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا برفض هذا الطعن أيضًا ([٤٣٨]) .

الحكم الخامس عشر : ثم في تاريخ ٢٤ / ١ / ٢٠٠٤م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (١٤٧ / ٢٣) نقض شرعي مدني ، ويهمنا في هذا الحكم أمران ، **الأمر الأول** : هو ما جاء في حيثيات الحكم من أن الطاعنين في معرض نعيهم على الحكم المطعون فيه قالوا (... أن الحكم ذهب في قضائه إلى أن الأرض موضوع النزاع كانت مملوكة بالانفراد للمطعون ضدها الأولى . أنثي . وأسبغ على رئيس البلدية الذي أصدر قرار التخصيص الوصف بأنه سلطة عليا ، بينما الأرض الموات ملك للدولة ، ولا تملك بغير إذنها ، وكلمة الدولة فيما يتعلق بهذه القضية تعني إمارة أبو ظبي ممثلة في صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان . تغمده الله بواسع رحمته . وهو السلطة العليا، وبالتالي فإن خلوص الحكم إلى أن رئيس البلدية هو السلطة العليا خطأ في تفسير القانون، وتكون النتيجة التي بنيت على هذا التفسير خاطئة ، ومتناقضة مع المستندات المبرزة في الدعوى والتي تجمع على أن

---

[٤٣٨] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعنين رقمي ٥٣٠ ، ٥٥١ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٢١ / شوال / ١٤٢٤هـ الموافق ١٤ / ١٢ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

الأرض محل النزاع كانت مملوكة للمطعون ضدها وأولادها مما يعيبه بمخالفة القانون ويوجب نقضه ...) .

فكان رد المحكمة الاتحادية العليا على هذا النعي بأنه (... غير سديد ذلك أن القانون ١٩٧٤/١م في شأن إعادة تنظيم الجهاز الحكومي في إمارة أبو ظبي المعدل بالقانون ١٩٩٢/٤م تضمن في مواده ١/١ ، ٣ ، ١١/٥ ، ٧ ، ١٠ ، ١٣ أنه يشكل مجلس تنفيذي لإمارة أبو ظبي لمعاونة الحاكم على أداء مهامه وممارسة سلطاته ، ويتكون من رئيس مجلس ونائب له ، ورؤساء الدوائر ، وتكون الدوائر كما يلي . دائرة بلدية أبو ظبي وتخطيط المدن . ويعرض رئيس المجلس التنفيذي أعمال المجلس على الحاكم ويوقع باسم المجلس ونيابة عنه القرارات التي يصدرها ، ويمارس كل رئيس دائرة السلطات والصلاحيات المنصوصة في المادة (١٣) من ذات القانون ، في نطاق دائرته وأية سلطات أخرى تخولها له القوانين والمراسيم ، ويستهدف رؤساء الدوائر في ممارساتهم لمناصبهم مصالح البلاد وشعبها ..... لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أن .... بصفته رئيس دائرة بلدية أبو ظبي وتخطيط المدن ، وبما له من السلطات والصلاحيات أصدر قراره رقم .....موجهًا إلى مدير دائرة تخطيط المدن لتخصيص أرض لفيلا تجارية لكل واحد من المذكورين بالقرار ومن بينهم المطعون ضدها ، ومن ثم يكون تصرف رئيس البلدية بتخصيص قطعة الأرض .... تصرفًا في حدود سلطاته ، ومتفقًا مع القانون ، أيًا كان وجه الرأي في الوصف الذي أسبغه الحكم على رئيس البلدية .... ويكون النعي على غير أساس متعين الرفض) (٤٣٩) .

---

[٤٣٩] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ١٤٧ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض شرعي مدني ، جلسة يوم السبت ٢ / ذي الحجة / ١٤٢٤هـ الموافق ٢٤ / ١ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

أما الأمر الثاني : فهو تعرّض هذا الحكم إلى تعريف القرار الإداري حيث قالت المحكمة في معرض حكمها (..... وإذا كان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث اثر أو مركز قانوني معين ، متى كان ممكنًا وجائزًا قانونًا والباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ....) (٤٤٠) .

الحكم السادس عشر : ثم في تاريخ ٢٣ / ٣ / ٢٠٠٤م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٧٦ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ضد رئيس مجلس إدارة مزارع العين للإنتاج الحيواني (.... حيث تقدم الطاعن وهو موظف بوظيفة مدير مزرعة تم فصله من صندوق أبو ظبي للإنماء إلى المحكمة الاتحادية العليا طالبًا إلغاء القرار القاضي بفصله والصادر من صندوق أبو ظبي واعتباره كأن لم يكن وإلزام كل من الصندوق ورئيس مجلس إدارة مزارع العين للإنتاج الحيواني أن يؤديا له مبلغ ..... تعويضًا عما أصابه من أضرار نتيجة صدور هذا القرار على سند أن القرار صدر دون أن تتبع جهة عمله ما ورد في نصوص مواد القانون الاتحادي في شأن الخدمة المدنية .....

ومحكمة أول درجة قضت بإلغاء القرار الإداري والمتضمن إنهاء خدمة المدعى وما ترتب على ذلك من آثار ، وإعادته إلى الوظيفة ، وصرف مستحقاته من تاريخ انتهاء خدمته وألزمت المطعون ضده بمبلغ .... للمدعى .. ورفضت ما عدا ذلك من طلبات ..... استأنف المطعون ضده هذا الحكم أمام محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية والتي قضت بإلغاء الحكم فيما قضى به من إلغاء القرار الإداري .... فكان الطعن والذي قالت فيه المحكمة الاتحادية

---

٤٤٠ – الحكم السابق .

العليا (..... وقد قررت اللجنة إنهاء خدمات الطاعن ووقع رئيس مجلس الإدارة على هذا القرار ، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر من المطعون ضده بموجب الصلاحيات المنصوص عليها في القانون رقم ٥/ ٩٦ والنظام الأساسي الصادر بموجبه مستندًا إلى سبب مشروع وهو مما يدخل في اختصاص مجلس الإدارة طبقًا لما ورد بنصوصهما ، مما لا محل معه لإعمال قانون الخدمة المدنية وإذا التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون قد صادف صحيح القانون ويكون النعي عليه على غير أساس متعين الرفض . وبذلك حكمت المحكمة برفض الطعن وألزمت الطاعن الرسم والمصروفات و... درهمًا مقابل أتعاب محاماة للمطعون ضده وأمرت بمصادرة التأمين) (٤٤١) .

الحكم السابع عشر : وفي تاريخ ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٤م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٦٥ لسنة ٢٤ ق. ع. نقض مدني ، ضد خدمات مطار أبو ظبي ، وتتحصل وقائع الدعوى في (... أن الطاعن أقام الدعوى .... عمال كلي أبو ظبي على المطعون ضدها وانتهى فيها إلى طلب الحكم بإلزامها بإعادته إلى الخدمة اعتبارًا من يناير ٢٠٠١م ودفع رواتبه من هذا التاريخ لحين الفصل في الدعوى ... وترقيته على أساس الأقدمية ودفع فرق الرواتب له ودفع علاوة فنية .....ودفع علاوة سفر ... ودفع تعويض له عن سلوكها وتعويض عن بدل إجازة .... على سند أنه كان يعمل لدى المطعون ضدها حيث إنهيت خدماته دون مبرر بعد أن تقدم بالشكوى في حق بعض

---

[٤٤١] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٢٧٦ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٢ / صفر / ١٤٢٥هـ الموافق ٢٣ / ٣ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

العاملين بسبب سوء معاملتهم له ، مما حرمه من مصدر رزقه وأدى إلى اقتراضه مبالغ كبيرة لسد احتياجاته وأسرته ، ومن ثم كانت الدعوى .

ومحكمة أول درجة قضت بإلزام المطعون ضدها بأن تؤدي للطاعن مبلغ .... ورفضت ما عدا ذلك من الطلبات . استأنف الطاعن والمطعون ضدها هذا الحكم ، ومحكمة الاستئناف قضت بتأييد الحكم المستأنف . فكان الطعن .

وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا بنقض الحكم المطعون فيه ، وإحالة القضية إلى محكمة الاستئناف التي أصدرته لتقضي فيها مجددًا بهيئة مغايرة ، وألزمت المطعون ضدها الرسم والمصروفات ومبلغ ... درهمًا مقابل أتعاب المحاماة للطاعن ، وأمرت برد التأمين إليه) ([٤٤٢]) .

الحكم الثامن عشر : في تاريخ ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٤ م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٥٤ لسنة ٢٥ ق.ع.نقض مدني ، والمطعون ضده هذه المرة هي المؤسسة العامة للمعارض ، حيث تتلخص وقائع الدعوى في (... أن الطاعن أقام الدعوى .... مدني كلي أبو ظبي على المؤسسة المطعون ضدها وانتهى فيها إلى طلب إلغاء القرار الإداري الصادر عن مديرها العام ، والمتضمن إنهاء خدمته واعتباره كأن لم يكن ، وإعادته لعمله وصرف مستحقاته وإلزام المطعون ضدها بأن تؤدي له تعويضًا مقداره .... .

على سند من أنه يعمل لديها في الدرجة .... بوظيفة .... وأنها أنهت خدمته دون بيان الأسباب أو ارتكابه لمخالفة توجب ذلك ، وقد جاء هذا القرار تعسفيًا وأصابه بضرر مادي ومعنوي ، ومن ثم كانت الدعوى .

---

[٤٤٢] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٢٦٥ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٩ / صفر / ١٤٢٥هـ الموافق ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

أقامت المطعون ضدها دعوى متقابلة بطلب إلزام الطاعن بأن يؤدى لها مبلغ .... تبين أنه مدين لها به طبقًا لكشف التسوية النهائية .

ومحكمة أول درجة قضت بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه والمتضمن إنهاء خدمة المدعى . الطاعن . وبإعادته إلى الوظيفة التي كان يشغلها بالدرجة نفسها مع صرف رواتبه كلها ورفض ما عدا ذلك من طلبات .

استأنفت المطعون ضدها هذا الحكم ، ومحكمة الاستئناف قضت بإلغاء الحكم المستأنف وبرفض الدعوى ، فكان الطعن .

ولقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... من المقرر قانونًا أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء ، وهذا السبب ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار ، وضرورة وجوده . السبب . ويعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة الهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد ، وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى جاء قضاؤها في ذلك سائغًا ومبنيًا على ما له أصله الثابت بالأوراق بما يكفي لحمله ، وأن الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى جهة الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ، ويعتبر صحيحًا متى كان مبنيًا على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق .....)

وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا بنقض الحكم المطعون فيه وألزمت المطعون ضدها الرسم والمصروفات ، وفي موضوع الاستئناف برفضه وتأييد الحكم المستأنف وألزمت المستأنفة الرسم والمصروفات ([٤٤٣]).

الحكم التاسع عشر : في تاريخ ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٤ م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٠٤ لسنة ٢٥ ق.ع.نقض مدني ، والطاعن في هذه القضية هو وزير العمل والشئون الاجتماعية بصفته ، وتتلخص وقائع هذه الدعوى في (.... أن المطعون ضدها . أنثى . أقامت الدعوى .... مدني كلي أبو ظبي على الطاعن ومدير عام صندوق الزواج بصفته بطلب الحكم بإلغاء القرار الصادر عن الطاعن بإنهاء خدمتها ، مع اعتباره كأن لم يكن وإعادتها إلى عملها واعتبار خدمتها مستمرة دون انقطاع وصرف كافة مستحقاتها ، على سند من أنه تم تعيينها لدى مؤسسة صندوق الزواج بوظيفة .... ورغم أنها كانت مثالاً للجد في العمل والمثابرة ، إلا أن الإدارة أجرت تحقيقًا كتابيًا معها بناءً على شكوى بعض زميلاتها ، وبعد ذلك أصدر الطاعن القرار الإداري رقم ..... بإنهاء خدمتها من هذا التاريخ بالمخالفة للقانون لعدم اختصاصه بإصداره واختصاص مجلس الوزراء بذلك ، ومخالفته نص المادة ٢٢ من القانون الاتحادي رقم ٢١ / ٢٠٠١م في شأن الخدمة المدنية لصدوره بعد مضي سبعة أشهر من تاريخ تعيينها ، وفي غير الأحوال الواردة حصرًا في المادة ٩٠ منه ، ومن ثم كانت الدعوى .

دفع مندوب إدارة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى قبل المدعى عليهما لرفعها على غير ذي صفة ، ومحكمة أول درجة قضت بعدم قبول الدعوى على

---

[٤٤٣] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٣٥٤ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٩ / صفر / ١٤٢٥هـ الموافق ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

المدعى عليه الثاني لرفعها على غير ذي صفة ، وبإلغاء القرار الإداري القاضي بإنهاء خدمة المدعية . المطعون ضدها . وما ترتب على ذلك من آثار وألزمت المدعى عليه الأول . الطاعن . بإعادتها إلى الوظيفة التي كانت تشغلها .

استأنف الطاعن هذا الحكم ، ومحكمة الاستئناف قضت بتأييد الحكم المستأنف فكان أن قدم الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .

أما عن المبادئ التي يمكن استخلاصها من الحكم في هذا الطعن فهي :

أولاً : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (... مؤدى نصوص المواد ١ ، ١/٤ ، ٨ ، ٩ من القانون الاتحادي رقم ١٩٩٢/٤٧م في شأن إنشاء صندوق الزواج ، أن لهذا الصندوق شخصية اعتبارية مستقلة تتمتع بالأهلية الكاملة لمباشرة التصرفات القانونية لتنفيذ أغراضها وتتبع وزير العمل والشئون الاجتماعية الذي يتولى رئاسة مجلس إدارة الصندوق ويمثله قانونًا ويمارس جميع اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون وفي لوائح الصندوق التي يرجع إليها فيما لم يرد بشأنه نص في القانون لتحديد صلاحيات رئيس مجلس الإدارة ونائبه والمدير العام ، كما تبين الأحكام التفصيلية المتعلقة بإدارة الصندوق وتنظيم أعماله .

ومن ثم فإن أهلية صندوق الزواج الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية تخول ممثلة القانوني وهو رئيس مجلس إدارته تمثيله في رفع الدعاوى منه أو عليه بمقتضى قانون إنشائه ، إضافة إلى صلاحياته الأخرى التي تحددها لوائح الصندوق فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون ، وبالتالي يكون الطاعن صاحب صفة في إقامة الدعوى عليه ، وإذا التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر وجرى في قضائه على تأييد الحكم المستأنف برفض دفع الطاعن بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة ، فإن النعي عليه في هذا الخصوص يضحى على غير أساس خليقًا بالرفض ....) .

ثانيًا : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (...المقصود من وضع من يعين أول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل . في معنى المادة ٢٢ من القانون الاتحادي رقم ٢٠٠٠/٢١ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية . هو إتاحة الفرصة لجهة الإدارة من التثبت من صلاحية المعّين المذكور للقيام بأعباء وظيفته ، وهو ما يفترض معه أن تكون فترة الاختبار فعلية يمارس فيها الموظف العمل المنوط به ، فإذا انقطعت هذه المدة لأي سبب من الأسباب كالوقف عن العمل خصمت مدة الوقف من فترة الاختبار وتستكمل الفترة المذكورة بعد انتهاء هذه المدة ، لما كان ذلك وكان صدور قرار بوقف المعّين لأول مرة عن العمل قبل انقضاء فترة الاختبار يمنعه من تحمل أعباء وظيفته ، ويحول بالتالي بين جهة الإدارة وبين استكمال تقييم صلاحيته طوال فترة الوقف ، ومن ثم لا تدخل هذه الفترة ضمن فترة الاختبار ....) .

وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا بنقض الحكم المطعون فيه ، وإحالة القضية إلى محكمة الاستئناف التي أصدرته لتقضى فيها مجددًا بهيئة مغايرة([٤٤٤]).

الحكم العشرون : في تاريخ ٢٣ / ٥ / ٢٠٠٤ م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٣٠ لسنة ٢٦ ق.ع.نقض مدني . والطاعنة في هذه القضية هي مؤسسة الإمارات للإعلام (وتتحصل وقائع الدعوى في أن المطعون ضدها . أنثي . أقامت الدعوى رقم ..... أبو ظبي الابتدائية على الطاعنة بطلب الحكم بإلغاء القرار الإداري رقم ..... الصادر من رئيس مجلس

[٤٤٤] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ١٠٤ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٩ / صفر / ١٤٢٥هـ الموافق ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

إدارة المؤسسة واعتباره كأن لم يكن مع ما يترتب على ذلك من آثار على سند أنها كانت بهيئة الإذاعة والتلفزيون والتي أدمجت في المؤسسة الطاعنة بموجب القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٩م ثم فوجئت بإحالتها إلى التقاعد دون مبرر أو مسوغ قانوني وامتناع الطاعنة عن سداد مستحقاتها فكانت الدعوى .

ومحكمة أول درجة حكمت بإلغاء القرار الإداري وما يترتب على ذلك من آثار . وإذ استأنفت الطاعنة هذا الحكم حيث قضت محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية برفض الاستئناف فكان الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا.

وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا إلى نفس ما انتهت إليه محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف حيث قضت المحكمة برفض الطعن وألزمت الطاعنة بمقابل أتعاب المحاماة للمطعون ضدها) ([٤٤٥]).

الحكم الحادي والعشرون : في تاريخ ٦ / ٦ / ٢٠٠٤ م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعنين رقم ٢٩٣ ، ٣٢٦ لسنة ٢٤ ق.ع.نقض مدني والطاعنان في هذين الطعنين هما القيادة العامة للقوات المسلحة ، ومركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية .

وتتلخص وقائع الدعوى في (.... أن المطعون ضده . في الطعنين . أقام الدعوى .... أبو ظبي الابتدائية على الطاعنين فيهما انتهى فيها إلى طلب الحكم بإلزامهما بأن يؤديا له المبالغ الآتية ..... بالإضافة إلى التعويض الذي تقدره المحكمة عن الفصل التعسفي على سند من أنه بموجب عقد مؤرخ ... عمل لديها في مركز الدراسات . الطاعن الثاني . مدة سنة قابلة للتجديد لقاء

---

[٤٤٥] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ١٣٠ لسنة ٢٦ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٤ / ربيع الثاني / ١٤٢٥هـ الموافق ٢٣ / ٥ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

راتب ... شهري يخصم منه نسبة ١٠% شهريًا وتسلم عند انتهاء العقد ، وإذ انتهت خدمته في ... وامتنع الطاعنان عن أداء مستحقاته فكانت الدعوى .

أقام الطاعنان دعوى متقابلة بطلب الحكم بإلزام المطعون ضده بمبلغ .... كتعويض عن نشر مصنف فكري كان قد اشترك في إعداده فريق عمل بالمركز وتحرر عن الواقعة بلاغ للنيابة العامة .

ومحكمة أول درجة حكمت بعدم قبول الطلب العارض المبدى من المدعى عليها وفي موضوع الدعوى الأصلية بإلزام الطاعنة الأولى بأن تؤدى للمطعون ضده .... .

استأنفت الطاعنة الأولى هذا الحكم ، كما استأنفه المحكوم له هذا الحكم أمام ذات المحكمة ، وإذا قضى برفض الاستئنافين ، طعن الطاعنان في هذا الحكم بالطعنين ٢٩٣ ، ٣٢٦ لسنة ٢٤ ق. دفع المطعون ضده بعدم قبول الطعن بالنسبة للطاعن الثاني مركز الإمارات للدراسات والبحوث .

لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... من المقرر أن تقدير مدى التعسف في إنهاء الخدمة من سلطة محكمة الموضوع متى قام حكمها على أسباب سائغة لها سندها من الأوراق ...)

وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا أولاً : بعدم قبول الطعنين بالنسبة للطاعن الثاني فيهما . ثانيًا : برفض الطعنين . بالنسبة للطاعنة الأولى فيهما . وألزمتها .... مقابل أتعاب المحاماة للمطعون ضده فيهما) ([٤٤٦]) .

---

[٤٤٦] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعنين رقمي ٢٩٣ ، ٣٢٦ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ١٨ / ربيع الثاني / ١٤٢٥هـ الموافق ٦ / ٦ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

الحكم الثاني والعشرون : في تاريخ ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٤ حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٥٨٥ لسنة ٢٥ ق.ع. نقض مدني ، ضد دائرة بلدية العين وتتحصل وقائع الدعوى في (.... أن الطاعن أقام الدعوى رقم .... مدني كلي العين على المطعون ضدها بطلب الحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمته وإعادته للعمل وتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به ، على سند أنه كان يعمل لدى المطعون ضدها بوظيفة مسئول إداري بالحلقة والدرجة الثانية/ الثالثة ، وعلى الرغم من كفاءته العالية في أداء عمله قامت الأخيرة بإنهاء خدمته بحجة الزيادة عن حاجة العمل ، وإذ لحقت به أضرار ..... فقد أقام الدعوى . ومحكمة أول درجة قضت بعدم قبول الدعوى .... استأنف الطاعن هذا الحكم ومحكمة الاستئناف قضت بتعديل الحكم المستأنف إلى عدم سماع الدعوى . طعن الطاعن في هذا الحكم بطريق النقض بالطعن رقم ..... حيث قضى بنقضه مع الإحالة . ومحكمة الإحالة قضت بتأييد الحكم المستأنف فكان الطعن .

والذي انتهت المحكمة الاتحادية العليا فيه إلى نقض الحكم المطعون فيه وإحالة القضية إلى محكمة الاستئناف التي أصدرته لنظرها مجددًا بهيئة مغايرة وألزمت المطعون ضدها الرسم والمصروفات وحكمت بالإضافة إلى ذلك بمقابل أتعاب محاماة للطاعن وأمرت برد التأمين إليه) ([٤٤٧]) .

الحكم الثالث والعشرون : في تاريخ ٨ / ١٢ / ٢٠٠٤م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٥٦ لسنة ٢٤ ق.ع. نقض مدني ، والمطعون ضدها في هذا الطعن هي مؤسسة الإمارات العامة للنقل والخدمات ، وتتلخص

---

[٤٤٧] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٥٨٥ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٤ / جمادى الأول / ١٤٢٥هـ الموافق ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

وقائع هذه الدعوى في (... أن الطاعن أقام الدعوى .... مدني كلي أم القيوين على المؤسسة المطعون ضدها بطلب الحكم بعدم سريان قرار مجلس الوزراء رقم ٩٩/٢١ عليه وإلزام المطعون ضدها بسداد المبالغ التي استقطعت منه وحفظ حقه في التعويض عما أصابه من ضرر أدبي ومادي من جراء قرارها بخفض راتبه على سند من أنه التحق بالعمل لديها بوظيفة سائق حافلة ثقيلة على الدرجة ١/٥ في .... استنادًا للقانون الاتحادي ٩١/٨ الذي يجيز لمن يتقاعد أن يجمع بين معاشه العسكري وراتبه من الحكومة الاتحادية وفي تاريخ لاحق قامت المطعون ضدها بخفض راتبه دون سند من القانون بحجة صدور القرار رقم ٩٩/٢١ من مجلس الوزراء بهذا التخفيض ، وإذ لم ينص هذا القرار على سريانه بأثر رجعى ولا ينسحب على حالته السابقة على صدوره ونشره في ٣٠/ ١٠/ ٩٩ فقد أقام الدعوى .

ومحكمة أول درجة قضت بعدم سريان قرار مجلس الوزراء رقم ٩٩/٢١ على المدعى وإلزام المدعى عليها بسداد المبالغ التي استقطعت من المدعى قبل إعمال قرار مجلس الوزراء ، ورفض طلب التعويض .

استأنفت المطعون ضدها هذا الحكم بالاستئناف رقم ... عجمان ، كما استأنفه الطاعن فرعيًا بالنسبة لرفض طلب التعويض المادي والأدبي عن الأضرار التي لحقت به من جراء تخفيض راتبه، ومحكمة الاستئناف قضت بإلغاء الحكم المستأنف ورفض الدعوى وبرفضه الاستئناف الفرعي فكان الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .

ولقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... النص في المادة ١٣ من القانون الاتحادي رقم ٨١/١٧ بإنشاء مؤسسة الإمارات العامة للنقل والخدمات على أن " مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة لتحقق أغراضها ويمارس جميع الصلاحيات والسلطات اللازمة لذلك ويكون له على الأخص : أ .... ب ..... ج ..... د .

إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للمؤسسة وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية وبما يتفق مع أهداف المؤسسة وظروفها وبما يوفر لها السرعة والمرونة في إنجاز الأعمال الموكولة لها . هـ . وضع الهيكل التنظيمي للمؤسسة ونظام شئون العاملين فيها على أن يتضمن هذا النظام ملاك الوظائف وترتيبها وتوصيفها وتحديد مسئولياتها والرواتب والأجور وغيرها من المزايا التي تقرر للعاملين في المؤسسة وذلك دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية .... " يدل على أن مجلس إدارة مؤسسة الإمارات العامة للنقل هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها ، وتكون له جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التي تقتضيها أغراض المؤسسة ومنها إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية واللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها من مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم وبدلاتهم ، دون التقيد في ذلك بالنظم الحكومية والأوضاع المقررة بها. لذلك حكمت المحكمة الاتحادية العليا برفض الطعن وألزمت الطاعن الرسم والمصروفات)([٤٤٨])

الحكم الرابع والعشرون : في تاريخ ١٩ / ١٢ / ٢٠٠٤م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٤ ق.ع. نقض مدني ، والطاعنة في هذه الدعوى هي وزارة العمل والشئون الاجتماعية ، وتتلخص وقائع الدعوى في (... أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم ... لسنة ٢٠٠٠ كلي العين الابتدائية الاتحادية على الطاعنة بطلب الحكم بإلغاء القرار رقم .... لسنة ٢٠٠٠ بإنهاء خدمته لديها اعتبارًا من ... وبإعادته إلى عمله واستحقاقه

[٤٤٨] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٣٥٦ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأربعاء ٢٦ / شوال / ١٤٢٥هـ الموافق ٨ / ١٢ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

أجرًا كاملاً من تاريخ إنهاء خدمته مع ما يترتب على ذلك من آثار وبالتعويض عما لحقه من أضرار مادية وأدبية من جرائه ، وقال بيانًا لها أنه كان يعمل لديها بمكتب عمل العين منذ ... في وظيفة كاتب ممتاز ولخلافات شخصية بينه وبين مدير المكتب أشار الأخير بتاريخ .... على كشوف حضور وانصراف الموظفين بعدم السماح له بالتوقيع لحين إجراء تحقيق معه فمنعه بذلك من مباشرة عمله وبعد أن أجرى معه التحقيق بمعرفة لجنة تحقيق دبي ... فوجئ بصدور القرار المطعون فيه للاستقالة الحكمية بسبب الغياب .

ومحكمة أول درجة حكمت بإجابته إلى طلباته سالفة البيان ، وبإلزام الطاعنة بأن تؤدي إليه ما يعادل أجر شهرين من راتبه على سبيل التعويض ، استأنفت الطاعنة هذا الحكم أمام محكمة استئناف العين الاتحادية ، حيث قضت المحكمة بتأييد الحكم المستأنف ، طعنت الطاعنة في هذا الحكم بطريق النقض .

لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار ، وأنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها ويفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح . إذ توجد قرينة مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا . فإذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارات تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار انتقل عبء الإثبات على جانب الإدارة ، فإذا ذكرت أسبابًا لقرارها فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار ، ورقابة القضاء لقيام سبب القرار بالفصل غير التأديبي تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجها أم لا وما إذا كان تكييف الوقائع بفرض

وجودها ماديًا صحيحًا أم خاطئًا أما إذا لم يكن مسلك الإدارة محددًا أو منصوصًا عليه مقدمًا بالقانون فيكون لها السلطة التقديرية وهي . كحق لها . ترتبط بفكرة الملاءمة المتروك تقديرها للإدارة في ظل سلطة القضاء في فحص مشروعية عمل الإدارة إلا أنها تخضع مثل كافة الحقوق الإدارية لمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة ، فالقضاء لا يحرمها من سلطتها التقديرية ويقرها ما دامت بعيدة عن التعسف والغلو ، وكانت إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بهما من العيوب القصدية في السلوك الإداري ، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة أو أن تعجز عن تبرير تصرفها مما يجعله مفتقرًا إلى سبب صحيح مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة متعينًا إلغاؤه ، ولمحكمة الموضوع سلطة مراقبة سلامة صدور القرار الإداري مبرءًا من هذا العيب بالنظر إلى الملابسات التي أحاطت بإصداره ولا رقابة عليها من المحكمة العليا ما دام استخلاصها سائغًا وأقامت قضاءها على أسباب تكفي لحمله ....)

وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا برفض الطعن ([٤٤٩]) .

الحكم الخامس والعشرون : في تاريخ ١٩ / ١٢ / ٢٠٠٤م حكمت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ ق.ع. نقض مدني ، والطاعنة في هذه الدعوى هي مؤسسة الإمارات للإعلام . وتتلخص وقائع الدعوى في (... أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم .... كلي أبو ظبي

---

[٤٤٩] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٤ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٧ ذي القعدة / ١٤٢٥هـ الموافق ١٩ / ١٢ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

الابتدائية الاتحادية على المؤسسة الطاعنة ووزارة الإعلام بطلب الحكم بإلغاء القرار الإداري بإحالته إلى التقاعد واعتباره كأن لم يكن وبإعادته إلى عمله السابق والحكم بإلزامها في مواجهة الوزارة الأخيرة أولاً : بأن تؤدى له مبلغًا ... قيمة رواتبه ومخصصاته المالية منذ تاريخ إحالته إلى التقاعد في ... ومستحقات نهاية الخدمة وما عساه أن يستجد له من رواتب أو مستحقات حتى التنفيذ التام ، ثانيًا : بأن تؤدى له مبلغًا ... تعويضًا لما أصابه من أضرار مادية وأدبية من جراء صدور القرار المطعون فيه ، وقال بيانًا لها أنه عين موظفًا بوزارة الإعلام والثقافة في الحكومة الاتحادية بتاريخ ... واستمر في العمل لديها لمدة طويلة ، ثم تم تعيينه بذات الوظيفة في المؤسسة الطاعنة مع تعديل درجته ... حتى فوجئ بصدور القرار المطعون فيه بإحالته إلى التقاعد اعتبارًا من ... رغم عدم بلوغه سن الإحالة إلى المعاش أو انطباق أحد أسباب إنهاء الخدمة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣م .

تظلم المطعون ضده من هذا القرار وطلب صرف مستحقاته إلا أن الطاعنة لم ترد عليه خلال المدة القانونية ، وحيث إن هذا أجحف بحقوقه وألحق به أضرارًا نفسية ومادية جراء إحالته إلى التقاعد فجأة قبل بلوغه السن القانونية ، وبعد تعذر التسوية بين الطرفين أقام الدعوى .

ومحكمة أول درجة حكمت بعدم قبول الدعوى على المؤسسة الطاعنة لرفعها على غير ذي صفة وبإلغاء القرار الإداري المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وما ترتب عليه من آثار وبإعادته إلى ذات الوظيفة الأولى وامتيازاتها وإلزام الطاعنة بأن تؤدى للمطعون ضده مبلغ مقداره .... ورفضت ما عدا ذلك من طلبات .

استأنفت الطاعنة هذا الحكم أمام محكمة استئناف أبو ظبي الاتحادية ، والتي قضت بتعديل الحكم المستأنف وعدم قبول الدعوى لرفعها على ذي صفة

بالنسبة للمدعى عليها الثانية وزارة الثقافة والإعلام وتأييد الحكم المستأنف فيما عدا ذلك. حيث طعنت الطاعنة في هذا الحكم بطريق النقض .

أما عن المبادئ التي يمكن استخلاصها من الحكم في هذا الطعن فهي :

أولاً : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (... للجهة الإدارية سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها متى كانت مبنية على وقائع صحيحة مستقاة من مصادر ثابتة في الأوراق وأنه يكفي أن يصدر القرار عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا وأن يكون مستوفيًا لمقوماته ، وكان القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة ، وسبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار فهو مبرر صدوره، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك . إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا . ويجب أن يكون القرار مشروعًا وتبحث مشروعية القرار الإداري على أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدوره ، ورقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب وتجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مُستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول موجودة تنتجها ماديًا أو قانونيًا وإلا فقد القرار ركن السبب ووقع مخالفًا للقانون ، فإذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارات تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار انتقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة التي يكون لها سلطة تقديرية في اتخاذ القرار عندما لا يكون مسلكها محددًا أو منصوصًا عليه مقدمًا بالقانون ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها

بوصفه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر للإدارة إصدار قرار الإنهاء وضرورة هذا التسبيب في الحالات التي ينص عليها القانون يُعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها معينها في الأوراق بما يكفى لحمله ، ومن المقرر أن الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى جهة الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ويعتبر صحيحًا متى كان مبنيًا على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق ويعتبر غير مشروعًا مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاءه أو التعويض عنه إذا استهدف غير المصلحة العامة أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها ، فإذا لم تبين الإدارة السبب المبرر لإصدار القرار وأوجه المصلحة التي ابتغيت تحقيقها من ورائه فإن ذلك يزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار مما يصمه بعدم المشروعية التي تستوجب القضاء بإلغائه ...)

ثانيًا : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... الحكم يجب أن يقوم على أسباب تطمئن المطلع عليه إلى أن المحكمة قد محصت الأدلة التي قُدمت إليها وحصلت منها ما يؤدى إليه وبذلت كل الوسائل التي من شأنها أن توصلها إلى ما ترى أنه الواقع في الدعوى وأن الحقيقة التي استخلصتها واقتنعت بها قد قام دليلها الذي يتطلبه القانون ويؤدى إلى النتيجة التي انتهى إليها قضاؤها وإلا شاب حكمها قصور التسبيب أو انعدام الأساس القانوني للحكم ، ويقصد به أن مدوناته لا تعين على القطع بوجود المخالفة محل النعى ، كما لا تعين على القطع بانتفاء احتمال وجودها ومن ثم تعجز محكمة النقض عن ضبطها والقول بوقوع تلك المخالفة أو عدم وقوعها على وجه اليقين ومن ثم فإن النعى بقصور التسبيب أو انعدام الأساس القانوني للحكم على المعنى السالف لا يندرج تحت عيب مخالفة القانون وإنما يندرج

تحت بطلان الحكم بعدم اشتماله على الأسباب الكافية التي يكون قد بني عليها والتي تمكن محكمة النقض من التحقق من أن القانون قد طُبق تطبيقًا صحيحًا .....) .

ثالثًا : لقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم على أن (..... ولئن كان يتعذر وضع تعريف جامع مانع أو حصر دقيق لأعمال السيادة إلا أن ثمة عناصر تميزها عن الأعمال الإدارية العادية ، أهمها الصبغة السياسية البارزة فيها لما يحيطها من اعتبارات سياسية ، فهي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم ينعقد لها في نطاق وظيفتها السياسية . سلطة عليا . لتحقيق مصلحة الجماعة كلها والسهر على احترام دستورها والإشراف على علاقتها مع الدول الأخرى وتأمين سلامتها وأمنها في الداخل والخارج ، فالأعمال التي تصدر في هذا النطاق غير قابلة بطبيعتها لأن تكون محلاً للتقاضي لما يكتنفها من اعتبار سياسي يبرر تخويل السلطة التنفيذية الحق في اتخاذ ما ترى فيه صلاحًا للوطن وأمنه وسلامته دون تعقيب من القضاء أو بسط الرقابة عليها فيه.

لما كان ذلك ، وكان القرار المطعون فيه لم يتناول ثمة مسائل تتعلق بصميم سيادة الحكم التي تمس مصالح عليا للبلاد ولم تصدر عن الدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة داخلية وخارجية فإن قضاء الحكم المطعون فيه بإلغائه القرار المطعون فيه لا يكون قد تضمن المساس بأعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء ومن ثم يكون النعي على غير أساس .

لذلك حكمت المحكمة الاتحادية العليا برفض الطعن) ([٤٥٠]) .

---

[٤٥٠] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الأحد ٧ ذي القعدة / ١٤٢٥هـ الموافق ١٩ / ١٢ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

ثانيًا : طبيعة دعوى الإلغاء

للوقوف على طبيعة دعوى الإلغاء ، ومعرفة مدى تميزها عن غيرها ، فإنه بدايةً يجب أن نميز هذه الدعوى عن غيرها مما يتشابه معها من الدعاوى الإدارية الأخرى ، وثانيًا نعرض للخصائص المميزة لهذه الدعوى ، وهو ما نعرضه تاليًا :

١ . تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى الإدارية .

دعوى الإلغاء تختلف عن غيرها من الدعاوى الإدارية ، فهي تختلف أولاً عن التظلم الإداري ، وتختلف ثانيًا عن دعوى التسوية .

أ . دعوى الإلغاء والتظلم الإداري .

الفارق الرئيسي بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري يتمثل في أن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى قضائية بمعنى الكلمة ، حيث تحوز هذه الدعوى على جميع سمات الدعوى القضائية ، وذلك من حيث تحريك الدعوى ، والجهة التي تنظر الدعوى ، والإجراءات ، بينما يظل التظلم الإداري عبارة عن طلب يقدم من صاحب العلاقة دون أن يتمتع بالخصائص أو السمات الخاصة بالدعاوى القضائية . وإن كان للتظلم الإداري بعض المميزات والتي تميزه عن دعوى الإلغاء منها أولاً : أن التظلم الإداري يسمح لجهة الإدارة بتعديل أو إلغاء قرارها لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة في حين أن التظلم القضائي يقتصر على مراقبة جانب المشروعية دون جانب الملاءمة .

ثانيًا : إن التظلم من القرارات التأديبية قد يؤدى إلى حل المشكلة وإجابة الموظف إلى طلبه في وقت وجيز وبدون تحمل نفقات اللجوء للطريق القضائي ([٤٥١]) .

---

[٤٥١] – راجع وزارة المالية الكويتية على موقعها الإلكتروني

ب . دعوى الإلغاء ودعوى التعويض .

بالرغم من أن سلطات القاضي في ولاية القضاء الكامل هي أوسع من سلطاته في ولاية الإلغاء ، إلا أن دعوى الإلغاء وباعتبارها خصومة عينية ، فإن الحكم الصادر فيها يكون حجة على الكافة ، أي ليس حجة بالنسبة لأطراف النزاع فقط وإنما بالنسبة لكافة ذوى الشأن الذين يلحقهم هذا القرار بآثاره ، بمعنى أن حجية الحكم في دعوى الإلغاء هي حجية مطلقه بالنسبة للكافة، في حين أن دعوى التعويض يكون الحكم الصادر فيها حائزًا للحجية النسبية أي تقتصر على أطراف الخصومة فقط [٤٥٢] .

ج . دعوى الإلغاء ودعوى التسوية .

إن موضوع دعوى الإلغاء كما تم ذكره سابقًا هو طلب إلغاء قرار إداري صدر مخالفًا للقانون ، بينما موضوع دعوى التسوية هو المطالبة بحق لأحد الموظفين في منازعات الموظفين التي يختص القضاء الإداري بنظرها ، وقد تصعب التفرقة بين الدعويين وذلك للتداخل فيما بينهما ، حيث يمكن أن يوصف النزاع الواحد بأنه دعوى تسوية ، كما يمكن أن يوصف في نفس الوقت بأنه دعوى إلغاء أو دعوى تجاوز السلطة ، ومن أجل تفادي صعوبة التفرقة بين الدعويين ، اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى تغليب دعوى الإلغاء ، وذلك أن اعتبر أن دعاوى الموظفين الخاصة بمرتباتهم من قبيل دعاوى الإلغاء ، بينما اتجه القضاء الإداري المصري نحو اتجاه آخر ، حيث اعتبر المنازعات التي

---

http://www.mof.gof.kw/intro.htm1 بتاريخ ٤ / ١٠ / ٢٠٠٥م .

[٤٥٢] – د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، الكتاب الأول، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ٢١٩ .

يثيرها الموظفون بشأن مرتباتهم من قبيل دعاوى الاستحقاق التي تدخل في نطاق دعوى التعويض أو القضاء الكامل [٤٥٣] .

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ أمد بعيد على أنه [٤٥٤] :

في قضايا الموظفين وبصدد التمييز في مجالها بين دعاوى الإلغاء ودعاوى التسوية ، فإن دعوى الإلغاء تتقيد بالمواعيد المقررة بشأنها ، ووجوب التظلم من القرار قبل رفعها في الأحوال المنصوص عليها في القانون ، على خلاف دعاوى التسوية إذ يمتد فيها الميعاد إلى مدد تقادم الحق المدعى به أو سقوطه ، كما أن التظلم قبل رفعها ليس واجبًا . ومرجع صعوبة التفرقة بين هذين النوعين من الدعاوى هو أن جميع ما يتعلق بحالة الشخص الوظيفية يتم بقرارات . وقد جرى القضاء الإداري المصري منذ نشأته على إيجاد فيصل للتفرقة وذلك عن طريق فصله بين جميع منازعات الموظفين في مرتباتهم ومعاشاتهم ومكافآتهم وجعلها من قبيل دعاوى الاستحقاق (التسوية) ، وبين طلبات الإلغاء بمعناها الحقيقي ، تأسيسًا على النظر إلى مصدر الحق الذاتي (المركز القانوني) للموظف ، فإن كان مقررًا مباشرة في قاعدة تنظيمية كقانون أو لائحة كانت الدعاوى من دعاوى الاستحقاق (التسوية) ، وتكون القرارات الصادرة في هذا الشأن مجرد إجراءات تنفيذية أو أعمال مادية لا تسمو إلى مرتبة القرار الإداري، أما إذا استلزم الأمر صدور قرار إداري خاص يخول هذا المركز القانوني فإن الدعوى تكون من دعاوى الإلغاء مثال ذلك بالنسبة لطلب ضم مدة

---

[٤٥٣] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٢ . ٣٧٣ .

[٤٥٤] – الطعن رقم ٩٤٧ لسنة ٨ ق . جلسة ٢٦ / ١ / ١٩٦٣م ، د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، الكتاب الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٨ .

الوقف عن العمل مع صرف المرتب وما يترتب على ذلك من آثار ، هو في حقيقته من قبيل المنازعات الخاصة بالمرتبات (دعوى تسوية) .

٢ . الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء .

ظهرت دعوى الإلغاء في فرنسا كما تم ذكره سابقًا في بادئ الأمر كطعن إداري وذلك في صورة تظلم إداري رئاسي ، ومنذ صدور قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م الذي أعطى لمجلس الدولة سلطة القضاء المفوض أو البات ، أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية بالمعنى الدقيق .

ويعتبر تطور دعوى الإلغاء التدريجي في فرنسا بمثابة تحول تاريخي في نظام القضاء فيها ، وعاملاً مهمًا في تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، وكان لهذا أثره على بعض الأنظمة القضائية في دول العالم المختلفة ومنها جمهورية مصر العربية ، حيث أنشئت دعوى الإلغاء في مصر بمقتضى قانون مجلس الدولة الأول لسنة ١٩٤٦م [٤٥٥] .

وتوصف دعوى الإلغاء في فرنسا بأنها دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية عمومًا ، بمعنى أن دعوى الإلغاء يمكن أن توجه إلى أي قرار إداري دون حاجة إلى نص صريح في القانون بذلك [٤٥٦] .

وبعد أن اتضحت الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء ، فقد اتصفت هذه الدعوى ببعض الصفات التي تميزها عن غيرها ومن أهمها :

---

[٤٥٥] – د. أحمد عودة موسى الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤.

[٤٥٦] – د. سليمان محمد الطماوى، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٠.

ومن الفقه الفرنسي راجع:

Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif, 9e ed , p 187 – 204

١) أن دعوى الإلغاء من إنشاء القضاء الإداري :

حيث إنها نشأت في فرنسا ، كدعوى من صنع مجلس الدولة الفرنسي[٤٥٧] ، فقد ظهرت هذه الدعوى قبل إنشاء مجلس الدولة وذلك استنادًا إلى نص قديم ، هو قانون ٧ . ١٤ أكتوبر سنة ١٧٩٠م ، وبالرغم من أن المقنن الفرنسي قد أصدر بعد ذلك نصوصًا تشريعية تنظم دعوى الإلغاء من بعض الجوانب ، (إلا أن الأحكام التفصيلية لدعوى الإلغاء تركت لمجلس الدولة ومعه الآن المحاكم الإقليمية الفرنسية ، ولهذا امتازت أحكام دعوى الإلغاء في القضاء الفرنسي بمرونتها التامة وتطورها المستمر من وقت لأخر ، وكذلك لم يقم مجلس الدولة بالربط بين دعوى الإلغاء وأي قانون من القوانين بل حرص على اعتبارها أداة لتحقيق المشروعية بالمعني الواسع)[٤٥٨].

٢) أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية وفق المصطلح القانوني لهذه الكلمة :

والدعوى القضائية (هي تلك التي يصدر القضاء فيها حكمًا واجب التنفيذ ، دون توقف على تصديق جهة أخرى) [٤٥٩] ، حيث لم تكن دعوى الإلغاء في فرنسا قبل قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م دعوى قضائية بل كانت تظلمًا إداريًا رئاسيًا كما تم ذكره سابقًا ، أما في مصر فإن الوضع مختلف ، حيث إن دعوى الإلغاء منذ أن نشأت كانت دعوى قضائية ، وتصدر فيها أحكام قضائية بما تتمتع به هذه الأحكام من خصائص ، وذلك بناءً على

---

[٤٥٧] – وهذا ما عليه أغلب الفقهاء ، مع الأخذ في الاعتبار ما تم ذكره من أن دعوى الإلغاء هي من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي في العصر الحديث فقط.

[٤٥٨] – د. سليمان محمد الطماوى، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨١.

[٤٥٩] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٠

النصوص الصريحة لقوانين مجلس الدولة المتتالية وهي: قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م ، وقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ، وقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٥٩م ، والقانون الأخير رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م [٤٦٠] .

٣) أن دعوى الإلغاء هي دعوى توجه ضد عمل إداري أحادى الجانب وهو ما نعني به " القرار الإداري التنفيذي " وذلك بقصد إلغائه ([٤٦١]) .

٤) أن دعوى الإلغاء في فرنسا تعتبر من النظام العام :

ويتمثل ذلك أولاً في كون دعوى الإلغاء موجودة . بحكم القانون . أي أنها لا تحتاج لنص خاص لتكون موجودة ضد فئة معينة من القرارات الإدارية ، ولاستبعاد الطعن في قرارات معينة يجب على القانون أن ينص على ذلك صراحةً وبصورة خاصة ، وثانيًا في أنه لا يجوز لأحد التخلي مقدمًا عن رفع هذه الدعوى وإذا حصل هذا التخلي فهو باطل ([٤٦٢]) ، بيد أن الطاعن بإمكانه الرجوع عن دعوى سبق أن رفعها ، وثالثًا في أنه إذا تنازل الطاعن عن حقوقه المترتبة على حكم الإلغاء الذي يصدر فيها ، فإن ذلك لا يعيد القرار الملغي إلى الوجود القانوني [٤٦٣] .

---

[٤٦٠] – المرجع السابق ، ص ٣٨٠ .

[٤٦١] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٥.

[462] -Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif , 9e ed, p 187 – 204.

[٤٦٣] – جورج فودال و بيار دلفولفية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٠ . ١٨١ .

Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif , 9e ed , p 187 – 204

٥) أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية .

ويقصد بذلك أن هذه الدعوى تكتفي بتقرير ما إذا كان هناك اعتداء على قواعد المشروعية ، دون أن يتعدى ذلك بالبحث فيما إذا كان هناك اعتداء على الحقوق الشخصية التي ترتبها تلك القواعد [٤٦٤] ، كما أن تلك الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء تعمل على تحقيق المصلحة العامة من جهة أولى ، وأنها توجه ضد قرار إداري من جهة ثانية ، فأولاً : تحقق دعوى الإلغاء المصلحة العامة ، عن طريق تقرير الجزاء على عدم المشروعية التي ترتكبها الإدارة ومحو نتائجها ، كما أنها تهدف أيضًا إلى دفع الإدارة إلى عدم العودة إلى ارتكاب عدم المشروعية من جديد ، واعتبار دعوى الإلغاء من طبيعة عينية على النحو السابق هو الذي يبرر عدم التنازل مسبقًا عنها ، كما أنه هو الذي يبرر قبولها من أشخاص على الرغم من عدم وجود اعتداء على مراكزهم الخاصة .

وثانيًا : أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين الخصوم ، وإنما هي دعوى ضد قرار ، ومفاد ذلك أنه في مجال القضاء الشخصي ، فإن الشخص الذي يريد حماية مركزه يجب عليه أن يلجأ إلى القاضي لحماية هذا المركز من اعتداء الغير ، فيتدخل القاضي لتقدير الادعاءات المتبادلة بين الأشخاص أطراف النزاع ، حيث يكون النزاع نزاعًا بين خصوم ، أما في مجال القضاء الموضوعي ، فإن مساهمة بعض الأشخاص فيه لا تجعل منهم خصومًا في الادعاءات التي سوف يفصل فيها القاضي ، وذلك لسبب بسيط ألا وهو أن مساهمة هؤلاء إما تقتصر على مجرد تحريك رقابة المشروعية أو لتحمل نتائجها ، وإذا كان قد عُهد " بإدارة " الدعوى إلى أصحاب الشأن ، فإن ذلك من أجل تغيير دورهم إلى دور من يتولى رقابة الإدارة ، فالمدعى في دعوى الإلغاء . كما يقول الفقهاء . (يؤدي دورًا مماثلاً

---

[٤٦٤] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٠ .

لدور النيابة العامة في مجال الدعوى الجنائية ، وحتى ولو لم يكن مدركًا هذا الدور ، خصوصًا حين يطعن في قرار فردي ، معتقدًا أنه يدافع عن مصلحته الخاصة ، فإنه يتصرف في نفس الوقت باسم المشروعية مثل المدافع عن القانون) ([٤٦٥]) .

ويؤكد القضاء الإداري المصري هذا المعنى بأن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون ([٤٦٦]) .

---

[٤٦٥] – د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢م ، ص ٤٢ . ٤٤ .

[٤٦٦] – حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٦ أبريل ١٩٩٥م ، الطعنان رقما ٢٤٠٨ و ٣١٦٦ لسنة ٣٨ ق ، راجع د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤ .

الفصل الأول
شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن فيها
في الدول المشمولة بالدراسة

في هذا الفصل سيتناول الباحث بالدراسة كلاً من شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن فيها ، ويقصد بشروط قبول دعوى الإلغاء تلك الشروط التي لا بد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء [٤٦٧] ، أو بمعنى آخر هي الشروط التي بعد التأكد من توافرها يمكن للقاضي من الانتقال إلى فحص موضوع المنازعة ، فإذا لم تتوافر جميع هذه الشروط أو بعضها حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى دون أن تتعرض لبحث موضوعها ، أي عدم التطرق لفحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ، وقد بينت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذه القاعدة بوضوح حيث قالت (أن لدعوى الإلغاء . طبقًا لما جرى عليه القضاء الإداري . شروطًا لا بد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة أمام القضاء ، عليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة المدعاة ، إذ لا يمكنه بحث الموضوع إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط ، إذا لم تتوافر ، تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع) ([٤٦٨]) .

وقد ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى تحديد شروط قبول دعوى الإلغاء في أربعة شروط حيث تتمثل حسب التقسيم التقليدي [٤٦٩] في الأتي:

---

[٤٦٧] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٥ .

[٤٦٨] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، ط٣ ، ٢٠٠٦م ، ص ٤٣١ .

[٤٦٩] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٥ .

١) الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه أو بطبيعة القرار المطلوب إلغاؤه .

٢) الشروط المتعلقة بالطاعن أو بالمصلحة في دعوى الإلغاء .

٣) الشروط المتعلقة بميعاد رفع دعوى الإلغاء .

٤) الشرط المتعلق بعدم وجود دعوى موازية .

وبعد أن يقوم القاضي الإداري بالتحقق من توافر الشروط السابقة ، والتأكد من أن محل الطعن هو من القرارات الإدارية التي لا تخرج من نطاق اختصاصه ، وأنه قد توافرت لدى الطاعن المصلحة الشخصية المباشرة المشروعة ، بالإضافة إلى أنه قد قام برفع الدعوى في الميعاد المقرر قانونًا ، والتزم كافة الإجراءات التي استلزمها القانون بصدد تقديم هذه الدعوى والسير فيها ، فبعد انتهاء القاضي الإداري من المراحل السابقة وهي مرحلتي الاختصاص وقبول الدعوى شكلاً ، أن ينتقل إلى مرحلة فحص موضوع الدعوى، أي البحث في مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه والمطلوب إلغاؤه ، ولا يتم ذلك إلا من خلال البحث في أسباب الإلغاء أو أوجه الإلغاء . أو الشروط الموضوعية . كما يطلق عليها بعض الفقهاء [٤٧٠] .

– د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٤ .

[٤٧٠] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥١٢ وما بعدها .

ويقصد بأوجه الطعن العامة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية كافة العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري فتجعله غير مشروع ومستحق للإلغاء .

وبناءً على ما سبق سيتم تقسيم هذا الفصل كالتالي :

المبحث الأول : الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الثاني : أوجه الشبه والاختلاف في شروط قبول دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الثالث : أوجه الطعن العامة في دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الرابع : أوجه الشبه والاختلاف في أوجه الطعن في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الأول

الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة

يقصد بالشروط العامة لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية في الدول المشمولة بالدراسة ، تلك الشروط التي يأخذ بها القضاء في الدول المشمولة بالدراسة أو الواجب توافرها حتى يقبل القضاء النظر في دعوى الإلغاء المرفوعة أمامه ، حيث تتمثل شروط قبول دعوى الإلغاء حسب التقسيم التقليدي ([٤٧١]) لها في أربعة شروط هي :

١) الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه أو بطبيعة القرار المطلوب إلغاؤه .

٢) الشروط المتعلقة بالطاعن أو بالمصلحة في دعوى الإلغاء .

٣) الشروط المتعلقة بميعاد رفع دعوى الإلغاء .

٤) الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي .

هذا بالإضافة إلى بعض الشروط الخاصة والتي يتطلبها القانون في بعض الدول المشمولة بالدراسة ، ومثال ذلك اشتراط القانون المصري وجوب التظلم إلى الجهة الإدارية في بعض القرارات قبل الطعن فيها [٤٧٢] ، واللجوء إلى لجان توفيق المنازعات ([٤٧٣]) ، وذلك ما سنتعرض له في المبحث الثاني من هذا الفصل بالتفصيل .

---

[٤٧١] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٥ .

– د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٤ .

[٤٧٢] – المرجع السابق ، ص ٦١٧ . ٦٣١ .

[٤٧٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٥ .

المطلب الأول

الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه أو بطبيعة القرار المطلوب إلغاؤه

ليس كل عمل صادر عن الإدارة عرضة للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء ، فيجب أن يوجد هناك قرار إداري بدايةً حتى يمكن الحديث عن طلب إلغاء هذا القرار ، ويعد القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام ، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات ، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة مهمتها رعاية المصالح العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة .

وبعد التأكد من وجود القرار الإداري يجب بعد ذلك النظر في ما إذا كان هذا القرار يقبل الطعن فيه بالإلغاء أم لا ، وبناءً على ذلك يمكن تقسيم هذه القرارات الإدارية إلى نوعين .

النوع الأول : وهي القرارات الإدارية التي تقبل الطعن فيها بالإلغاء ، و الشروط المتطلبة فيها ، وسنبحثها في الفرع الأول .

النوع الثاني : هي القرارات الإدارية التي استثناها القانون من الطعن بالإلغاء ، وتتمثل هذه القرارات المحصنة ضد هذا الطعن في طائفتين من القرارات : الطائفة الأولى هي أعمال السيادة ، والطائفة الثانية هي القرارات التي حصنها المقنن بنصوص تشريعية خاصة ، وسنبحثها في الفرع الثاني .

الفرع الأول : تحديد القرار الإداري الذي يمكن إلغاؤه والشروط المتطلبة فيه

أولاً : تعريف القرار الإداري ومعيار تمييزه عن غيره من أعمال الدولة :

القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر من الإدارة بما لها من سلطة عامة فيحدث مركزًا قانونيًا جديدًا أو يؤثر في مركز قانوني سابق ، وقد عرفه من الفقهاء الفرنسيين العميد " ليون دوجي " بأنه (هو كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلة معينة) كما عرفه العميد " بونار " بأنه (هو كل عمل إداري يحدث تغييرًا في الأوضاع القانونية القائمة) [٤٧٤] .

والقرار الإداري كما استقرت أحكام مجلس الدولة المصري ، التي منها حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٩ / مايو / ١٩٩٩م هو " إن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة " [٤٧٥] .

---

[٤٧٤] – المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، ٢٠٠١م ، ص ٢١ .

[٤٧٥] – حكمها في الطعن رقم ٦٦٧٠ لسنة ٤٢ ق . ع جلسة ٩ / ٥ / ١٩٩٩م .

وانظر المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في تعريف القرار الإداري ، على سبيل المثال :

– من أحكام محكمة القضاء الإداري : حكمها في الدعوى رقم ١/١ قضائية ، جلسة ٣/١٩ / ١٩٤٧م ، س ١

ص ٣٤ ، وكذلك حكمها في الدعوى رقم ٢٣٦ / ١ ق والدعوى رقم ٣٨ /١ ق جلسة ١/٧ /١٩٤٨م . س ٢ ص ٢٢٢ ، والدعوى رقم ١٢٢ / ١ ق والدعوى رقم ١٥٥ / ١

وأما تعريف القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة للقرار الإداري فإنه لا يخرج عن تعريف مجلس الدولة المصري أو الفقه العربي في مجموعه ، حيث تعرضت بعض الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة فيه لتعريف القرار الإداري :

حيث قضت المحكمة بأن (القرار الإداري هو عمل إرادي يجب أن يتجسد . ككل عمل قانوني . في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة ، تعبر به عن إرادة ملزمة تستهدف بها تحقيق أثر قانوني معين بالنسبة للأفراد) ([٤٧٦]) .

وفي حكم لها آخر قالت أنه (من المقرر . في قضاء هذه المحكمة . أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا ابتغاء مصلحة عامة ، ويجب أن يكون القرار

ق . جلسة ١٣ / ٤ / ١٩٤٨م ، وكذلك حكمها في الدعوى رقم ١١٤٦ / ٦ ق . ٢٨ / ٢ / ١٩٥٤م . س ٨ ص ٧٧٧ ، والدعوى رقم ٦٦٢ / ٦ ق . ١٠ / ٣ / ١٩٥٤م . س ٨ ص ٩١٢ .

– ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا : حكمها في الطعن رقم ١٧٨٧ لسنة ٣٩ ع . ق . جلسة ١ / ١١ / ١٩٩٨م ، وحكمها في لطعن رقم ٢٤٣٥ لسنة ٣٦ ق . جلسة ٢٧ / ٦ / ١٩٩٩م .

المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ .

[٤٧٦] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢ لسنة ٢ القضائية عليا مدني بتاريخ ٩ / ٧ / ١٩٧٥م راجع د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه ، بحث منشور في مجلة العدالة القانونية ، وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة ، أبو ظبي ، العدد الخامس والستون ، السنة الثامنة عشرة ، جمادى الآخرة ١٤١١هـ ، يناير ١٩٩١م ، ص ٧ .

ملائمًا إصداره وفق الوقائع الصحيحة الثابتة في الأوراق وعن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا .....) [٤٧٧] .

وفي حكم آخر لنفس المحكمة تعرضت فيه لتعريف القرار الإداري أيضًا حيث قالت (أن القرار الإداري . وفقًا لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري . هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يترتب عليه حالاً ومباشرة ، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه، وأن القرار الإداري بهذا المعنى . خاصة القرار الفردي . ينفذ ويرتب أثاره بمجرد توقيعه من المختص بإصداره ولا يجوز سحبه أو إلغاؤه إلا إذا تبين أنه كان غير مشروع عند إصداره بشرط أن يتم السحب خلال المدة المقررة للطعن فيه أو كان تنفيذًا لحكم المحكمة ، لأن الأصل طبقًا للقانون الطبيعي وقواعد العدالة وما يستلزمه الصالح العام هو احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها حتى لا يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم) [٤٧٨] .

وفي حكم آخر حديث للمحكمة الاتحادية العليا ، تعرضت فيه في معرض حكمها لتعريف القرار الإداري حيث قالت (... من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث أثر أو مركز قانوني معين ، متى كان ممكنًا وجائزًا قانونًا والباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ....) ([٤٧٩]) .

---

[٤٧٧] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٨٩ لسنة ٢١ القضائية ، جلسة الأربعاء الموافق ٢١ من فبراير سنة ٢٠٠١ م (مدني) . حكم غير منشور .

[٤٧٨] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٤٩٢ لسنة ٢٤ مدني ، بتاريخ ٢٢ ربيع الثاني / ١٤٢٤ هـ الموافق ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٣م . حكم غير منشور .

[٤٧٩] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٤٧ لسنة ٢٣ نقض شرعي مدني ، بتاريخ ٢ ذي الحجة / ١٤٢٤ هـ الموافق ٢٤ / ١ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

أما في دولة الكويت فقد عرّف القضاء الإداري الكويتي القرار الإداري نفس تعريف القضاء المصري السالف الذكر ، فعرف القرار الإداري بأنه (هو ذلك القرار الذي تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بمالها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكنًا وجائزًا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة) ([٤٨٠]) .

وقد تعددت تعريفات القرار الإداري لدى الفقهاء العرب ، ويكاد الفقه المصري يجمع على التعريف الذي قدمته أحكام محاكم مجلس الدولة المصري ، رغم أن بعض الفقهاء [٤٨١] يرون أن تعريف القضاء الإداري للقرار الإداري على النحو السابق هو محل انتقاد ، لأن هذا التعريف لا يتميز بالدقة في التعبير حيث إنه يتحدث عن " إفصاح الإدارة " ولا يطلق وصف الإفصاح إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحةً ، في حين أنه لا يشمل القرارات الإدارية الضمنية، والتي تكون في نفس القيمة القانونية التي للقرارات الإدارية الصريحة، وكذلك فإن هذا التعريف لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري وذلك ببيان أركانه فحسب . وهي التي من شأنها انعقاد القرار الإداري . وإنما تعدى ذلك إلى بيان شروط صحته أو بالأصح مشروعيته ، في حين يرى هذا الجانب من الفقه أن هذه الشروط يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته

---

[٤٨٠] – الطعن رقم ٩ لسنة ١٩٨٧م إداري جلسة ٦ / ٥ / ١٩٨٧م ، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عامًا ١٩٨٢م . ١٩٩٩م راجع http://www.majlesalommah.net/default.asp الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي ، ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٥م .

[٤٨١] – في هذه الانتقادات لتعريف القرار الإداري راجع د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٧م ، ص ٣٦ . ٣٧ . وكذلك راجع د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، الكتاب الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥ . ١٦ .

، فالقرار الإداري ينعقد ويكتمل وجوده باكتمال أركانه الأساسية بصرف النظر عما يشوبه من عيوب تجعله قابلاً للإلغاء ، ويضيف هذا الجانب من الفقه أن ركن الإرادة هو الركن الوحيد للقرار الإداري ، وأن عناصر الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية لا تتصل بانعقاد القرار الإداري ووجوده وإنما بمشروعية هذا القرار وصحته قانونًا ، حيث ينتهي هذا الجانب من الفقه إلى تعريف للقرار الإداري من خلال تحديد ركن الإرادة فيه بأنه " تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين " .

كما يعرف الدكتور محمد إسماعيل علم الدين القرار الإداري بأنه " ممارسة سلطة البت أو التقرير بصفة قاطعة من جانب واحد والتي تمارسها الإدارة بمقتضى وظيفتها في المحافظة على الصالح العام وإدارة المرافق العامة، أو يمارسها شخص من أشخاص القانون الخاص بناءً على نص قانوني للقيام بمهمة تتعلق بالصالح العام " [٤٨٢] .

وأخيرًا يذهب الدكتور رأفت فودة ([٤٨٣]) في محاولته لتعريف القرار الإداري . بحق . إلى أن تعريف القرار الإداري لم يتعرض له القانون الفرنسي أو المصري ، وهو حسنًا فعل حينما لم يتصدى لوضع ذلك التعريف ، وترك أمره للقضاء الإداري والقول بعكس ذلك يحكم على فكرة متطورة ومتغيرة بالثبات والجمود ويقف ضد أهم خصائص القانون الإداري وهي مرونته وقابليته للتطور السريع ، أما بالنسبة لتعريف القرار الإداري فيرى الدكتور رأفت بأنه يمكن أن لنا أن نهتدي إلى عناصر وجود القرار الإداري ، وبالتالي تعريفه ، متى طرحنا

---

[٤٨٢] – د . نادية محمد فرج الله ، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤ .

– د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٥ .

[٤٨٣] – د. رأفت فودة ، عناصر وجود القرار الإداري " دراسة مقارنة " ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٣١،٣٢ .

أوجه الطعن التي نص عليها المقنن في المادة العاشرة من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ من العناصر التي أوردها القضاء في تعريفه للقرار الإداري المشروع ، والمتبقي من هذه العملية يكون هو فقط المتعلق بعناصر وجود القرار، فالأحكام السابقة و الصادرة من القضاء عرفت القرار الإداري المشروع أي المشتمل على عناصر الوجود وعناصر الصحة ، وهذه الأخيرة نص عليها القانون وحددها بخمسة عناصر ، إذن المتبقي بعد خصم هذه العناصر الخمسة يكون ممثلاً لعناصر وجود القرار الإداري وهي :

١ . تعبير إرادي .

٢ . صادر عن جهة إدارية " شخص عام " .

٣ . بالإرادة المنفردة لهذه الجهة .

٤ . قصد إحداث أثر قانوني .

وبالتالي يمكن تعريف القرار الإداري بأنه (تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني) ، وهذا هو التعريف الذي أجمع عليه الفقه في مصر وفرنسا مع اختلاف فقط في التعبير ، إذ رد بعض الفقهاء كما رأينا هذه العناصر الأربعة إلى عنصر واحد وهو "الإرادة " ، وهكذا يرى الدكتور رأفت فودة أيضًا بأن ركن " الإرادة " هو الركن الوحيد للقرار الإداري ، ثم اعتبار العناصر الثلاثة الأخرى أوصافًا لركن الإرادة وهو نفس التعريف الوارد في الفقه الفرنسي " L'acte administratif unilatéral est l'acte juridique, adopté unilatéralement par une autorité administrative, quimodifie ou refuse de modifier les droits ou les obligations des administrés indépendamment de leur consentement "

أما بالنسبة **لمعيار تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال التي تصدر عن سلطات الدولة المختلفة** فإن أي دولة ديمقراطية في العصر الحديث تمارس ثلاثة أنواع من الوظائف ، وهي الوظيفة التشريعية ، والوظيفة

القضائية، والوظيفة التنفيذية ، ونظرًا لتعدد واختلاف الأعمال الصادرة عن تلك السلطات الثلاث عند قيامها بوظائفها ، إلى ثلاثة أنواع وخضوع كلٍ منها إلى نظام قانوني خاص بها فتتبين أهمية التمييز بينها ، فتخضع القرارات الإدارية لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني التي تخضع له الأعمال التشريعية وكذلك الأحكام القضائية ، وخصوصًا فيما يتعلق بطرق الطعن في هذه القرارات، فإذا اتجهنا نحو الفقه والقضاء نلاحظ أنهما لم يتفقا على معيار واحد للتمييز بين القرارات الإدارية وما عداها ، ولكنهما ترددا في الأخذ بمعيارين وهما المعيار الشكلي أو (العضوي) ، والمعيار المادي أو (الموضوعي) .

أ . المعيار الشكلي :

يقوم هذا المعيار على أساس تمييز القرار الإداري عن غيره وذلك عن طريق الرجوع إلى الهيئة التي قامت بإصدار العمل أو القرار و كذلك الشكل والإجراءات المتبعة في إصداره دون النظر إلى فحوى العمل أو موضوعه ، وبناءً على ذلك يكون العمل أو القرار إداريًا إذا كان صادرًا من فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة التي تعد فرعًا من السلطة التنفيذية أو تابعة لها وذلك بصرف النظر عن مضمون العمل أو القرار ، وبالمقابل يكون العمل تشريعيًا إذا كان صادرًا من السلطة التشريعية في الدولة أي البرلمان ، وكذلك يكون العمل قضائيًا إذا كان صادرًا من السلطة القضائية ، فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل في ذاته [٤٨٤] .

ومع سهولة المعيار السابق وتميز الأخذ به بالبساطة والوضوح ، وذلك بالاعتماد فقط على النظر إلى الجهة التي قامت بالعمل المراد معرفته إن كان

---

[٤٨٤] – د . سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٩١م ، ص ١٧٥ . ١٧٦ . وراجع أيضًا د . محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٩٣م ص ١١ وما بعدها .

قرارًا إداريًا من عدمه ، إلا أنه بالمقابل فإن هذا المعيار ينطوي على عيب جسيم يجعل من هذا المعيار معيارًا غير صالح للأخذ به في كل الأحوال ، وهذا العيب هو أن هذا المعيار مخالف للواقع ولا يمكن الأخذ به في الظروف الغير عادية ، كما أنه سطحي وغير موضوعي ، فالفصل بين السلطات لا يؤخذ به على إطلاقه، بالإضافة إلى عدم وجود الفصل التام بين الوظائف والاختصاصات لدى السلطات المختلفة في الدولة ، والتي تكون في الغالب متداخلة ، فعلي سبيل المثال تصدر السلطة التشريعية أعمالاً إدارية من حيث طبيعتها بجانب القوانين التي هي من صميم عملها والتي تختلف عن القرارات الإدارية ، وذلك مثل القرارات التي يصدرها رئيس البرلمان بخصوص موظفيه ، كما تساهم السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية ، وذلك عن طريق اقتراح مشروعات بعض القوانين أو اللوائح ، كما تشارك السلطة التنفيذية السلطة القضائية في ممارسة وظيفتها وذلك عن طريق اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ، والسلطة القضائية بالمقابل تقوم من جانبها أحيانًا ببعض الأعمال الإدارية ، وذلك كالأمر بتعيين ولي أو وصي ، وكذلك القرارات التي تتخذها هذه السلطة القضائية في مواجهة الموظفين العاملين لديها من كتبة وغيرهم ، وأمام هذا الكم الكبير من التداخل في الاختصاصات يتعذر الاعتماد على المعيار الشكلي بصفة دائمة ومستمرة كوسيلة للتمييز بين الأعمال المختلفة التي تقوم بها السلطات الثلاث في الدولة ، ومن جهة أخرى يتضح النقد الرئيسي الذي وجه إلى المعيار الشكلي في استحالة تطبيقه في الفترات الانتقالية . وهي الفترات التي تندمج أو تتركز فيها الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في يد هيئة أو سلطة واحدة غالبًا ما تكون هي السلطة التنفيذية . وبالتالي يصعب بل يستحيل التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية في مثل تلك الحالات أو الظروف وذلك لصدورها من سلطة أو هيئة واحدة ، وأخيرًا وصف الفقه هذا المعيار بأنه معيار سطحي وذلك لأنه لا يتعرض لفحص العمل في جوهره وإنما يكتفي فقط بالنظر إلى الشكل والإجراءات والجهة التي

أصدرت العمل [٤٨٥] ، وأمام هذه الانتقادات التي وجهت إلى المعيار الشكلي والتي أدت بالفقه إلى البحث عن معيار آخر فظهر المعيار الموضوعي أو المادي .

ب . المعيار المادي أو الموضوعي :

يقوم هذا المعيار على أساس البحث في مضمون العمل وفحواه ، وذلك بغض النظر عن الهيئة التي قامت بإصداره ، وبغض النظر كذلك عن الشكل والإجراءات التي أتبعت في إصداره ، ويتميز المعيار المادي أو الموضوعي بالدقة والموضوعية ، ولكن لاعتبارات تتعلق بصعوبة إعمال هذا المعيار ولأن الحلول التي يؤدي إليها الأخذ به تختلف في حالة ما إذا كان التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي ، عن حالة التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي ، فقد قام الفقه بدراسة تمييز القرار الإداري عن كلٍ منهما بشكل منفصل .

١ . التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي : [٤٨٦]

يرى أنصار المعيار المادي أو الموضوعي للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي أن البناء أو الهيكل القانوني للدولة يتكون من مجموعة من **المراكز القانونية** العامة والخاصة أو الفردية ، كما توجد **الأعمال القانونية** وهي

---

[٤٨٥] – للمزيد عن عيوب المعيار الشكلي راجع د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٦ . ٣٩٨ ، د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣ . ١٤ . د. على خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الأول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمّان ، ٢٠٠٤م ، ص ٣٢٠ .

[٤٨٦] – راجع د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥ . ١٨ . وراجع كذلك د . سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٨ . ١٧٩ . وراجع كذلك د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٠ .

الأعمال التي تصدرها سلطات الدولة المختلفة والتي يقوم عليها بناء ذلك الهيكل أو البناء القانوني بشكل عام ، وأن الأعمال القانونية هي التي تقوم بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية العامة والخاصة ، فهي وسيلة إحداث التغيير فيها ، ليس هذا فحسب بل تعتبر الأعمال القانونية هي المحرك الذي يولد المراكز القانونية .

ويطلق وصف المراكز القانونية على (الحالة التي يوجد فيها الفرد حيال القانون) ، فيحتوي الهيكل أو البناء القانوني للدولة على نوعين من المراكز الموجودة فيه ، هي أولاً : مراكز قانونية عامة أو موضوعية ، و ثانيًا : مراكز قانونية خاصة أو شخصية .

أولاً : المراكز القانونية العامة .

وهي تلك التي يحدد مضمونها ، ويرسم حدودها قواعد عامة مجردة ، فتكون واحدة بالنسبة لجميع الأفراد الذين يشغلون هذه المراكز ، ومثالها نظام الزواج في القانون الخاص ، ونظام الوظيفة العامة في القانون العام ، فجميع ما يرتبه المركز الوظيفي للموظف ، أو الحقوق والالتزامات الناشئة عن مركز الزواج لا تختلف باختلاف الأشخاص أو الأفراد فيها ، وذلك لأن تلك القواعد مقررة للأفراد بشكل عام بناءً على قواعد عامة ومجردة ، وحتى في حالة خضوع هذه المراكز القانونية العامة للتعديل وفقًا للمصلحة العامة ، فإن ذلك لا يرتبط بموافقة ورضاء من تمسهم وتشملهم هذه المراكز .

ثانيًا : المراكز القانونية الخاصة أو الشخصية .

وهي تلك التي يتحدد مضمونها بصدد كل فرد على حدة ، وبالتالي يختلف هذا المضمون من شخص إلى آخر ، ولهذا أطلق عليها تسمية خاصة أو فردية أو شخصية ، وخير مثال عليها تلك التي تنشئها العقود في مراكز أطرافها ، حيث تختلف الحقوق والالتزامات الناشئة عنها من حالة إلى أخرى أو

من عقد إلى آخر ، وذلك حسب مضمون كل عقد وما يرتبه من آثار والتزامات بين أطرافه .

ولقد قسم أنصار المعيار المادي أو الموضوعي كذلك الأعمال أو التصرفات القانونية من حيث الآثار التي ترتبها إلى ثلاثة أنواع من الأعمال هي: **الأعمال المشرعة أو المنظمة ، والأعمال الشخصية أو الذاتية ، والأعمال الشرطية** ، حيث عرفوا النوع الأول وهي الأعمال المشرعة أو المنظمة بأنها تلك الأعمال أو التصرفات التي تضع قواعد عامة ، ويترتب عليها إنشاء أو إلغاء أو تعديل في المراكز القانونية العامة أو الموضوعية ، ومثالها القوانين واللوائح، أما النوع الثاني وهي الأعمال الشخصية أو الذاتية فهي تلك التي يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء في مركز قانوني شخصي أو فردي ، ومثالها العقود ، حيث يترتب على كل عقد حقوق والتزامات ملزمة لطرفيه ، تتباين مداها وقوة إلزامها عما يرتبه عقد آخر لأطرافه ، وآخر هذه الأنواع هي الأعمال الشرطية وهي تلك التصرفات التي يسند من خلالها إلى فرد بذاته مركزًا قانونيًا عامًا أو موضوعيًا ، وبمعنى آخر يترتب على مثل هذه الأعمال أو التصرفات نقل شخص إلى حالة قانونية لم تكن تنطبق عليه من قبل ويصبح التصرف أو العمل هو الشرط اللازم لانتقال الشخص إلى الحالة القانونية الجديدة ، ومن هنا جاءت تسميته بالتصرف الشرطي ، والمثال عليه عقد الزواج في القانون الخاص ، وقرار تعيين شخص في إحدى الوظائف العامة ، وختامًا يرى أنصار المعيار المادي أو الموضوعي أن الأعمال التشريعية أو القوانين هي التي تتضمن قواعد عامة موضوعية بغض النظر عن صفة الهيئة التي تصدرها وكذلك بغض النظر عن الشكل والإجراءات التي تتبع في إصدارها ، ويصدق ذلك على القوانين واللوائح ، بينما يعتبر العمل عملاً إداريًا أو قرارًا إداريًا إذا أتسم بطابع الخصوصية أو الفردية ، ويصدق هذا على الأعمال الذاتية أو الشخصية والأعمال الشرطية على حد سواء .

٢ ـ التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي : [٤٨٧]

يرى الفقه أن صعوبة التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي ترجع إلى تشابه الهدف من كلٍ منهما ، وذلك باعتبار أن كلاهما تطبيق أو تخصيص للقاعدة العامة الواردة في القانون ، فيرجع هدف كل من الإدارة والقضاء في تنفيذ القانون وتطبيقه على الحالات الفردية التي تعرض في الحياة العملية إلى تحقيق الصالح العام ، وبعبارة أخرى يمكن القول بأنه على الرغم من اختلاف طبيعة كل من الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية فإنهما يلتقيان في هدفٍ واحد وهو تحقيق الصالح العام ، فيقوم التشابه بين إحدى وسائل الإدارة وهي القرار الإداري ، وبين وسيلة القضاء في أداء وظيفته وهي الحكم القضائي ، فكلاهما يقوم بنقل حكم القانون من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتجسيد ، وذلك بواسطة تطبيق حكم القانون على الحالات الفردية وذلك إما بواسطة القرارات الإدارية والتي تصدر من جهة الإدارة ، وإما بواسطة الأحكام القضائية والتي تصدر من قبل القضاء.

وبسبب صعوبة ودقة التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي ، فقد تعددت آراء الفقه ومحاولاتهم نذكر أهمها بإيجاز : .

الرأي الأول :

استند هذا الرأي إلى نظرية السلطة التقديرية ، وقال بأن القرار الإداري يصدر بناءً على سلطة تقديرية ، بينما العمل القضائي يصدر بناءً على سلطة مقيدة ، ويلاحظ على هذا الرأي أنه معيب لعدة أسباب منها أن الإدارة لا تصدر كل قراراتها بناءً على السلطة التقديرية ، بل قد تكون هذه السلطة مقيدة

---

[٤٨٧] – راجع د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨ . ٢٣ . وراجع كذلك د . سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٣ . ١٨٦ . وراجع كذلك د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٣ . ٤٠٥ .

أو تقديرية وذلك حسب الأحوال ، وغالبًا ما تكون تلك السلطة مختلطة ، أي تكون مزيج بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة ، ومن جهة أخرى يتمتع القاضي في بعض الحالات بسلطة تقديرية عند إصدار أحكامه وهي سلطة تقترب إلى حد كبير مع السلطة التقديرية للإدارة ، وخير مثال على ذلك أن المقنن قد ترك للقاضي الجنائي سلطة تقديرية . وذلك حسب جسامة الجريمة وما ارتبط بها من ظروف مخففة أو مشددة . فسمح للقاضي بأن يتدرج في العقوبة بين حديها الأعلى والأدنى وترك للقاضي حرية تقدير العقوبة المناسبة .

الرأي الثاني :

استند هذا الرأي إلى نظرية التصرف التلقائي ، وقال بأن القرار الإداري يتميز بصدوره بطريقة تلقائية ، في حين أن الحكم القضائي لا يصدر إلا بناءً على طلب من الأفراد ، وذلك عن طريق دعوى أو دفع ، وهذا الرأي غير صحيح على إطلاقه فهو صحيح في أحد شقيه فقط (بالنسبة للحكم القضائي) إلا أنه غير صحيح بالنسبة للقرار الإداري ، فالقرارات الإدارية لا تصدر كلها بطريقة تلقائية ، وإنما الكثير منها يصدر بناءً على طلب من الأفراد كقرارات التعيين في الوظائف العامة ، وقرارات منح الإجازات أو منح الجنسية أو قبول الاستقالة .

الرأي الثالث :

يقوم هذا الرأي على نظرية طبيعة العمل أو موضوعه ، فقال بأن طبيعة العمل هي التي تحدد نوعه ، فيكون العمل قضائيًا إذا كان موضوعه فصلاً في منازعة أو خصومة أو نزاعاً على حق شخصي ، وإذا ما تخلف عنصر الخصومة أو المنازعة كان العمل إداريًا ، وقد كان هذا الرأي محل انتقاد أيضًا وذلك لأن الإدارة في بعض الأحيان قد تفصل في نزاع أو خصومة بقرار إداري ، عن طريق اللجان ذات الطبيعة القضائية ، وبالمقابل فإن هناك بعض الأحكام القضائية لا تصدر بصدد منازعات على حقوق شخصية كقضاء

الإلغاء مثلاً والذي يعتبر قضاءً عينيًا وليس قضاءً شخصيًا ، إذ من المسلم به أن قضاء الإلغاء يهدف إلى الفصل في شرعية القرار الإداري ، بغض النظر عن الحقوق الشخصية التي يرتبها القرار للطاعن أو غيره ممن يسهم القرار المطعون فيه .

الرأي الرابع :

استند هذا الرأي إلى نظرية الغرض من العمل ، فاختلاف الغرض الذي تستهدفه السلطة من كل من القرار الإداري والحكم القضائي ، أدي إلى اختلاف الطابع المميز لكل منهما ، فالهدف من الوظيفة الإدارية هو العمل على إشباع الحاجات العامة للأفراد ، تلك الحاجات المتغيرة والمتطورة تبعًا لتطور المجتمع وحاجاته ، وبالتالي تكون وظيفة الإدارة مرنة مقارنة بالوظيفة القضائية ، التي تهدف بالمقابل إلى حماية النظام القانوني للدولة ، وذلك عن طريق الفصل في المنازعات وتوقيع العقوبات على مرتكبي الجرائم ، والنظام القانوني للدولة غالبًا ما يحتاج للاستقرار عن طريق حمايته والمحافظة عليه ، فتتميز أحكام القضاء بالثبات والاستقرار وحيازتها لقوة الشيء المقضي به ، وهذه الصفة الأخيرة لا نجدها في القرارات الإدارية .

نقد الآراء السابقة :

لقد انتقد الفقه وبحق تلك المحاولات الفقهية الآنفة الذكر وذلك لتركيزها على جانب واحد أو عنصر واحد للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي ، في حين أنه لا يمنع من اشتمال معيار التمييز أو احتوائه على أكثر من عنصر في نفس الوقت ، وأن أفضل معيار للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي هو أن القرار الإداري يتضمن إنشاء أو تعديل أو إلغاء في المراكز القانونية للأفراد ، وبالتالي يتضمن تغيير في الهيكل أو البناء القانوني للدولة ، أما العمل القضائي فلا يتضمن أي مساس بالنظام القانوني القائم للدولة ، وإنما يقوم بالفصل في الخصومات المتعلقة بالمراكز القانونية سواءً العامة أو

الخاصة بأحكام لها قوة الشيء المقضي به ، وذلك بهدف حماية النظام القانوني ، ودون التطرق أو المساس بالمراكز القانونية القائمة سواءً بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء .

الخلاصة :

أنه إذا كان المعيار المادي يتقدم على المعيار الشكلي من ناحية كونه أكثر اتفاقًا مع طبيعة الأشياء ، وأكثر عونًا في تفهم حقيقة أعمال الدولة إذ هو كما رأينا ينصب على مضمون و فحوى العمل في ذاته ، ويركز على طبيعة العمل الذاتية ولا يقف عند حدود المظهر الخارجي لهذا العمل فقط ، كما أنه يعد المعيار الوحيد الذي يمكن تطبيقه في الظروف غير العادية ، وهي فترات الانتقال التي تتميز بتركيز السلطات ، وخاصة عندما تندمج الوظيفتان التشريعية والتنفيذية في يد هيئة واحدة هي السلطة التنفيذية ، والذي يستحيل في هذه الحالة الأخذ بالمعيار الشكلي القائم على أساس الفصل بين السلطات أو على الأقل التحديد الدقيق لاختصاصات وسلطات الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ولكن بالمقابل فإن المعيار المادي أو الموضوعي يعيبه أنه لا يتفق مع الاعتبارات التاريخية والمبادئ القانونية التي قام عليها القانون الوضعي في فرنسا والدول التي تأثرت بنظمها القانونية ، فرقابة القضاء لأعمال الإدارة ، ونظام القضاء المزدوج ، ومبدأ الفصل بين السلطات بالمفهوم الخاص و الخاطئ الذي أعطي له في فرنسا ، كل هذه الاعتبارات تستلزم الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين مختلف أعمال سلطات الدولة التي قد تتشابه من حيث مضمونها أو طبيعتها [٤٨٨] .

---

[٤٨٨] – هذا من جانب الفقه أما من جانب القضاء الإداري المصري فقد تردد في التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي بين المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي بل وبين المزج بين المعيارين معًا في بعض الأحيان ، حيث نلاحظ **أولًا** : أخذ هذا القضاء بالمعيار

الموضوعي في تعريف محكمة القضاء الإداري العمل القضائي بقولها (القرار القضائي . حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة . هو ما يحسم على أساس القاعدة القانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين ، وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ، ولا ينشئ القرار مركزًا قانونيًا جديدًا ، وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي الخصمين أو عدم وجوده ، ويكون القرار قضائيًا متى اشتمل على هذه الخصائص ، ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية ، و إنما استندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيط بها من الخصومات) (حكم محكمة القضاء الإداري . (جلسة ٢٨ / ٤ / ١٩٤٨م . مجموعة مجلس الدولة . س٢ ص ٦٢٩ وما بعدها . كما يتضح أخذ محكمة القضاء الإداري بالمعيار الموضوعي حكمها الصادر في ١٥ / ٦ / ١٩٤٨م الذي قالت فيه إنه (يشترط في القرار القضائي أيًا كانت السلطة التي تصدره توافر شروط ثلاثة : الأول . قيام خصومة بين طرفين ، والثاني . أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية ، والثالث . أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضي به ، وبمعنى أوضح أن يعتبر عنوان الحقيقة فيما قضي به) حكم محكمة القضاء الإداري . (جلسة ١٥ / ٦ / ١٩٤٨م . مجموعة مجلس الدولة . س٢ ص ٤٥١ .

ونلاحظ **ثانيًا** أخذ هذا القضاء بالمعيار الشكلي ، ومن مظاهر ذلك وتطبيقًا للمعيار الشكلي ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى اعتبار قرارات لجنة تسوية الديون العقارية قرارات إدارية (لأن هذه اللجنة لا تخرج عن كونها هيئة إدارية بحكم تشكيلها وتدخل العنصر الإداري فيها ، وإذا كانت تفصل في منازعات بين دائنين ومدينين ، فذلك لأنها لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي) حكم محكمة القضاء الإداري . (جلسة ٢٩ م ٥ / ١٩٥١م . مجموعة مجلس الدولة . س٥ ص ٩٧٦ وما بعدها ، وكذلك الشأن بالنسبة لقرارات لجنة مخالفات الترع والجسور إذ اعتبرتها محكمة القضاء الإداري (قرارات إدارية تأسيسًا على أنها صادرة من هيئة مشكلة تشكيلًا إداريًا) حكم محكمة القضاء الإداري . (جلسة ٢٠ / ٣ / ١٩٥١م . مجموعة المجلس س٥ ص ٧٣٢) .

ونلاحظ **ثالثًا** المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي ، وذلك نراه في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٣ / ١٢ / ١٩٥٤م الذي قررت فيه : (إن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير للتفرقة بين القرار القضائي والقرار الإداري ، فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي ، ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء ، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي ، وهو ينتهي إلى أن

وبناءً على ما سبق من تعاريف للقرار الإداري ، وما تم ذكره من معايير للتمييز بينه وبين غيره من الأعمال التي تصدر عن سلطات الدولة المختلفة ، فإن القرار الإداري الذي يقبل أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء يجب أن يكون قرارًا

القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها ، بينما نجد آخرين يرون أن يؤخذ بالمعيارين معًا . الشكلي والموضوعي . وأن الراجح هو الأخذ بالمعيارين معًا مع بعض الضوابط ، وذلك أن القرار القضائي يختلف عن القرار الإداري في أن الأول يصدر من هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصاتها ، مبين لإجراءاتها ، وما إذا كان ما تصدره من أحكام نهائية أو قابلة للطعن ، مع بيان الهيئات التي تفصل في الطعن في الحالة الثانية ، وأن يكون هذا القرار حاسمًا في خصومة أي في نزاع بين طرفين مع بيان القواعد القانونية التي تنطبق عليه ، ووجه الفصل فيها) حكم محكمة القضاء الإداري . جلسة ١٣ / ١٢ / ١٩٥٤م . مجموعة المجلس س٩ ص ١٢٧ . وقد أكدت محكمة القضاء الإداري الأخذ بالمعيارين معًا في أحكام عدة حين قالت (إن محكمة القضاء الإداري قد استقر رأيها على الأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي للتفريق بين القرار القضائي والقرار الإداري) حكم محكمة القضاء الإداري . جلسة ٢٤ / ١ / ١٩٥٥م . مجموعة المجلس . س٩ ص ٢٠٦ . وقد جاءت المحكمة الإدارية العليا فاعتمدت المزج بين المعيارين . الشكلي والموضوعي . ولكنها لم تستقر على ذلك النهج إذ لم تلبث أن أخذت بالمعيار الشكلي المجرد في حكمها الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩٦٥م في خصوص تمييز القرار الذي يجوز طلب إلغاؤه أمام مجلس الدولة حيث كان قد قيل أن فتح الاعتماد هو عمل إداري ولو صدر في شكل قانون ، ولكن المحكمة الإدارية العليا رفضت ذلك بقولها (ومهما قيل في وصف هذا العمل بأنه من الأعمال الإدارية التي تصدرها سلطة التشريع في صورة قانون ، فإن هذه المحكمة لا يسعها إلا تغليب المعيار الشكلي ، ومقتضاه ولازمه أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القانون العادي) حكم المحكمة الإدارية العليا . جلسة ٢١ / ٣ / ١٩٦٥م . مجموعة أحكام العليا . س٦٠ ص ٩١٠ . راجع حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ص ٧٠ . ٧٣ .

إداريًا ونهائيًا وصادرًا عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة ، وعلى هذا الأساس لا تقبل دعوى الإلغاء للطعن في الأعمال التالية :

١ . أعمال السلطة التشريعية [٤٨٩] .

يتم استبعاد الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية أيًا كانت تلك الأعمال وذلك وفقًا للمعيار الموضوعي ، أي سواءً أكانت تتضمن قواعد عامة مجردة أم لم تتضمن مثل تلك القواعد ، مثل قانون الميزانية على سبيل المثال إذ رغم أنه يعتبر من الناحية الموضوعية عملاً إداريًا إلا أنه لا يجوز أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء ، و أيضًا يتم استبعاد الأعمال التي يطلق عليها الأعمال البرلمانية من نطاق دعوى الإلغاء ، والأعمال البرلمانية هي القرارات التي يصدرها البرلمان أو لجانه وتتعلق بتأديته وظيفته أو النظام الداخلي للبرلمان ، وكذلك قرارات سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من أحد الوزراء والقرارات الخاصة بتشكيل اللجان النيابية أو بوضع اللائحة الداخلية ... وغيرها إذ تعتبر هذه الأعمال في حكم التشريعات العادية من ناحية عدم الاختصاص بإلغائها من قِبَل القضاء الإداري .

وبالمقابل فإن ما يصدر عن السلطة التشريعية من قرارات تتعلق بحياة موظفي البرلمان الوظيفية كالقرارات الخاصة بتعيينهم وترقيتهم وما شاكلها فإنها تعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

أما التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف العادية ومثالها لوائح الضبط ولوائح المرافق العامة ، ولوائح تنفيذ التشريعات البرلمانية ، فإنها تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء وذلك بتطبيق المعيار الشكلي.

---

[٤٨٩] – د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٩ . ١١٤. وراجع كذلك د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٧ . ١٢٠ .

أما اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة فقد استقر الفقه والقضاء على اعتبارها قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء وذلك حتى تعرض على البرلمان ، فإذا أقرها أصبحت قوانين لها حصانة باقي التشريعات العادية ، وإذا لم يقرها البرلمان زال ما كان لها من قوة القانون .

أما اللوائح التفسيرية وهي التي تصدر من السلطة التنفيذية ولكن بناءً على أمر من المقنن ، فمثل هذه اللوائح تعد جزءًا لا يتجزأ من القانون الذي تولت تفسيره ، وبالتالي تكتسب حصانته وتخرج بالتالي من اختصاص مجلس الدولة .

٢ . أعمال السلطة القضائية [٤٩٠] .

كما يتم استبعاد الأعمال الصادرة من السلطة القضائية وذلك أخذًا بالمعيار الشكلي الذي يخرج هذه الأعمال من عداد القرارات الإدارية ومن ثم من ولاية الإلغاء ، ومن هذه الأعمال :

أ . الأعمال الصادرة من جهة القضاء العادي أو من جهات قضائية أخرى ، أما الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة ، فإنه يجوز الطعن فيها أمام هذا المجلس بالطرق التي بينها القانون لهذا الغرض

ب . الأعمال التمهيدية السابقة على صدور الأحكام ، كالقرارات الصادرة في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ، أو قرارات ندب الخبراء للمعاينة ، وكذلك القرارات الولائية كالأوامر على العرائض وقرارات قاضي التحقيق.

ج . أعمال النيابة العمومية في أثناء مباشرة الدعوى العمومية ، ومثالها قرارات القبض أو التفتيش أو الحبس الاحتياطي أو الإحالة إلى المحاكم ، سواءً

---

[٤٩٠] – د. سليمان محمد الطماوى ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٣ . وراجع كذلك د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٠ ، ١٢١ .

تمت هذه الأعمال أمام المحاكم الجنائية العادية أم أمام المحاكم العسكرية .

د . أعمال الضبط القضائي والتي تبدأ بعد الجريمة وذلك بهدف جمع الاستدلالات اللازمة للتحقيق والتي تعين في الكشف عن الفاعل .

هـ . الأعمال أو القرارات الصادرة بعد الأحكام ، مثل قرارات التصديق عليها، وكذلك كل ما يتعلق بتنفيذ هذه الأحكام سواءً كانت أحكام مدنية أو جنائية ، أما القرارات التي تصدر من رئيس الجمهورية بالعفو أو التي تصدر عن الحكومة وهي بصدد تطبيق قانون العفو الشامل وأيًا كانت طبيعة الجرائم محل العفو أو العفو الشامل ، فإنها تدخل في اختصاص مجلس الدولة على أساس أنها من قيل القرارات الإدارية التي يختص بها المجلس .

٣ . الأعمال الناتجة عن توافق إرادتين .

وهي (العقود) والتي تقوم على توافق إرادة الإدارة من جهة وإرادة الأفراد من جهة أخرى ، أو توافق إرادتين لسلطتين إداريتين ، وترتب حقوقًا شخصية ، وقاضي العقد هو المختص ببطلانها بحسب كون العقد من عقود القانون الخاص أو العقود الإدارية [٤٩١].

ولكن العقود الإدارية لم تخرج عن سيطرة القضاء الإداري بشكل كامل حيث ابتدع هذا القضاء نظرية (القرارات القابلة للانفصال) وهي كما عرفها الفقه (تلك القرارات الإدارية والتي تكون جزءًا من عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناءً على ولايته الكاملة أو تخرج عن اختصاص أي جهة قضائية ، ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن عليها بالإلغاء على انفراد) ، كما تعرّف بأنها (هي تصرفات قانونية

---

[٤٩١] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٦ .

تصدر من جانب الإدارة بمفردها . أو السلطات العامة بصفة عامة . في إطار عملية مركبه ، مع إمكان تجنيب هذه التصرفات ، لتمثل على حده قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين ، كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته ، دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية ، ودون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها ، أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية)[٤٩٢] .

٤ . الأعمال المادية :

الأعمال المادية لا يمكن أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء وذلك لأن هذا الطعن إنما يوجه إلى القرارات الإدارية وحدها والمعيار المميز بين القرار الإداري والعمل المادي حسب ما يرى الفقه يتمثل في الأمور التالية :

أ . أن القرار الإداري عمل عمدي صادر من الإدارة بإرادتها المنفردة في حين أن العمل المادي لا يشترط فيه توافر ركن العمد فقد ترتكبه الإدارة عن قصد وعن خطأ .

ب . أن القرار الإداري يقوم بتعديل المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أو في الالتزامات ، في حين أن الأعمال المادية لا تحدث تأثيرًا في المراكز القانونية فهي لا تعدل في المراكز القانونية للأفراد وبالتالي لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية وإنما هي محض أعمال مادية ، وهذا هو العنصر الحاسم في التفرقة بين القرار الإداري والعمل المادي [٤٩٣] .

---

[٤٩٢] – د. جورجى شفيق ساري ، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢م ، ص ٤٣ ، ٤٤ .

[٤٩٣] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٨ .

٥ . الأعمال الصادرة من جهات غير إدارية أو تعتبر من أشخاص القانون الخاص ([٤٩٤]) : وتشتمل هذه الأعمال على جميع القرارات التي تصدر من جهات غير إدارية أو تصدر عن أشخاص القانون الخاص ، وبالتالي فلا تعتبر قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء لدى القضاء الإداري ، ويدرج الفقه تحت هذه القائمة:

أ . الجمعيات الخيرية والشركات الخاصة التجارية أو المدنية :

وذلك لأنها تعتبر من أشخاص القانون الخاص ومن ثم فلا يكون لقراراتها صفة القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء لدى القضاء الإداري .

ب . المؤسسات الخاصة ذات النفع العام والأشخاص التابعة لها :

لا تعتبر القرارات الصادرة عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام قرارات إدارية ولا يمكن أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة ، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها (.... أن الأندية الرياضية لا تعتبر من أشخاص القانون العام رغم تمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة والتزامها بالتخطيط الذي تضعه الجهة الإدارية المختصة لتسير عليه في مباشرتها لنشاطها وخضوعها لإشرافها وقيامها على تحقيق أغراض النفع العام ، فكل ذلك لا يخرجها عن طبيعتها باعتبارها من الهيئات الخاصة ذات النفع العام ، ومؤدى ذلك أن القرارات الصادرة من مجالس إدارة تلك الأندية لا تعتبر من القرارات الإدارية في المفهوم الاصطلاحي للقرارات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة ...) ([٤٩٥]) .

---

[٤٩٤] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٦ ، ص ٣٦٠ . ٣٦٢ .

[٤٩٥] – حكم المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ٢٧ /٢ /١٩٨٨ ، الطعن رقم ١٨٠٥ ، س ٣٣ق ، مجموعة السنة ٣٣ ، ص ٤٦ . راجع د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٠ ، ٣٦١ .

ج . شركات قطاع الأعمال العام : لأن هذه الشركات تعتبر من أشخاص القانون الخاص ، فالقرارات الصادرة عنها بالتالي لا تعتبر قرارات إدارية ولا يمكن بالتالي الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة

د . النقابات العمالية : فهي تعد على عكس النقابات المهنية شخصًا من أشخاص القانون الخاص ، ومن ثم فلا تعتبر قراراتها قرارات إدارية .

هـ القرارات الصادرة عن الأحزاب السياسية : فلا تعتبر القرارات الصادرة عن قادة الأحزاب السياسية قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء لدى مجلس الدولة وهو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بجلستها في ١٨ / ٢ / ١٩٦٨ وأكدت عليه بتاريخ ١٢ / ٢ / ١٩٩١ حيث قالت في حكمها (... إن قرار رئيس أحد الأحزاب بعزل المدعى من منصبه القيادي بالحزب ليس قرارًا إداريًا لأن الأحزاب السياسية هي منظمات شعبية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولا تعد من سلطات الدولة أو فروعًا أو هيئة أو مؤسسة من مؤسساتها) ([٤٩٦]) .

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة ، تعرضت المحكمة الاتحادية العليا فيها للفرق بين القرار الإداري الفردي أو التنظيمي وبين العمل المادي وذلك بقولها (.... لما كان ذلك وكان من المقرر أن القرار الإداري تنظيميًا أو فرديًا هو عمل قانوني من جانب واحد تتوافر مقوماته وخصائصه إذا ما اتجهت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها إلى الإفصاح عن إرادتها الذاتية الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامه ، ويفترق القرار الإداري بذلك عن العمل المادي الذي يكون دائمًا

---

[٤٩٦] – حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة ١٨ / ٢ / ١٩٨٦ ، الدعوى رقم ٦٦٣ ، س ٣٩ق ، جلسة ١٢ / ٢ / ١٩٩١، الشكوى رقم ١٣٤٣ ، لسنة ٤٣ق . راجع د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٢ .

محله واقعة مادية أو إجراءً مثبتًا لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليد إرادة المقنن مباشرةً لا إرادة جهة الإدارة ...) ([٤٩٧]) .

ثانيًا : الشروط المتطلبة في القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء .

يجب أن تتوافر في القرارات الإدارية حتى يقبل القضاء الطعن فيها بالإلغاء الشروط التالية :

١. يجب أن يكون القرار الإداري صادرًا عن جهة إدارية ، وبوصفها سلطة عامة .

فيجب **أولاً** أن يكون القرار الإداري صادرًا عن جهة إدارية ، أي إحدى الهيئات الإدارية التابعة لشخص من أشخاص القانون العام ، **وثانيًا** يجب أن يكون هذا القرار صادرًا عن هذه الجهة باعتبارها سلطة عامة .

فمن الناحية الأولى فأشخاص القانون العام هي إما أشخاص عامة إقليمية ، أو أشخاص عامة مرفقيه ، أو أشخاص عامة مهنية .

فأما الأشخاص العامة الإقليمية فمثالها الدولة ، والمحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى ، وتعتبر في حكمها الهيئات التنفيذية الممثلة لها ، وأما الأشخاص العامة المرفقية فمثالها الهيئات العامة ، والغرف التجارية ، والغرف الصناعية ، وبعض الهيئات الدينية المسيحية والإسلامية في . مصر . مثلاً ([٤٩٨]) .

---

[٤٩٧] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٣٢ لسنة ٢٣ قضائية عليا نقض مدني ، بتاريخ ١٥ / ١٢ / ٢٠٠٢م . حكم غير منشور .

[٤٩٨] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٤ ، ٥٢٥ .

أما الأشخاص العامة المهنية ممثلةً في النقابات ، كنقابة المحامين ، ونقابة التجاريين ، ونقابة الزراعيين [٤٩٩] .

ويجب **ثانيًا** يجب أن يكون هذا القرار صادرًا عن هذه الجهة باعتبارها سلطة عامة ، وهذا شرط أساسي في تحديد طبيعة القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه بالإلغاء ، فلكي يمكن اعتبار هذا القرار . قرارًا إداريًا يقبل الطعن فيه بالإلغاء . فيجب أن يصدر عن هذه الجهة أو الهيئة باعتبارها سلطة عامة ، والسبب في ذلك أن الإدارة قد تباشر بعضًا من اختصاصاتها أو أنشطتها لا بوصفها سلطة عامة وإنما باعتبارها شخص عادى يتصرف في حدود قواعد القانون الخاص ، ففي هذه الحالة لا ينطبق وصف القرار الإداري على أي من الأعمال المتعلقة بهذه الاختصاصات أو تلك الأنشطة والممارسات ([٥٠٠]) .

٢ . يجب أن يكون القرار الإداري نهائيًا .

ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنه طبقًا للفقرة السادسة من المادة الرابعة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية إذا كان مرجع الطعن عدم اختصاص الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة للقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة فالعبرة عند تقدير أي القرارات يقبل الطعن أمام محكمة القضاء الإداري هي بكون القرار نهائيًا ولا يمكن أن يلحق مثل هذا الوصف القرارات الابتدائية الصادرة في المراحل التمهيدية وإنما هو يلحق القرار الذي يختتم تلك المراحل ويستقر به الوضع الإداري قانونًا ويصبح لجهة الإدارة

---

[٤٩٩] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٥ .

[٥٠٠] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٦ ، ١١٧ .

بحكم القانون تنفيذه على الفرد فورًا . (الدعوى رقم ٦٧ / ١ ق جلسة ٢٥ / ٣ / ١٩٤٧م س١ ص ١٠٢) [٥٠١] .

ولم يتفق فقه القانون العام على المقصود بنهائية القرار الإداري ، حيث ذهب جانب من الفقه إلى القول بما أخذ به مجلس الدولة المصري في هذا الجانب من أن (العبرة في نهائية القرار الإداري بصدوره من جهة خولها القانون سلطة البت في أمر ما بغير حاجة لتصديق سلطة أعلى) [٥٠٢] ، ويرى جانب آخر من الفقه أن استعمال اصطلاح (التنفيذي) بدلاً من النهائي أوفى بالغرض وبالتالي فإن القرارات الإدارية لا تصبح . من خلال وجهة النظر هذه . قابلة للطعن بالإلغاء إلا منذ لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ [٥٠٣] .

ويرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي مع تفضيله الأخذ بمصطلح نهائي بدلاً من تنفيذي ، أن القرار لكي يعتبر نهائيًا أو غير نهائي لا ينظر فيه إلى الجهة التي أصدرته (فحتى القرار التحضيري يمكن أن يكون نهائيًا بالنسبة لهذه الجهة) وإنما ينظر فيه بالنسبة لصاحب المصلحة في موضوع معين فالقرار الصادر بتشكيل لجنة لفحص الأعمال التي قام بها موظف معين خلال مدة معينة لا يعد قرارًا نهائيًا بالنسبة لهذا الموظف في موضوع التأديب ، فالقرار النهائي من وجهة نظر الدكتور مصطفى أبو زيد هو القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع ، والذي ينفذ بغير حاجة إلى صدور قرار آخر يصدر من سلطة أعلى [٥٠٤] .

---

٥٠١ – د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الأول شروط قبول دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣ .

٥٠٢ – المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠ ، ٤١ .

٥٠٣ – د. سليمان محمد الطماوى ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٤ ، ٤٠٨ .

٥٠٤ – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٣٢ .

ويرى أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ أن الآراء التي تم ذكرها يكتنفها الغموض وعدم الوضوح أو التحديد ، ويرى أن مناط اعتبار وعدم اعتبار هذا القرار نهائيًا هو أن يكون لهذا القرار بمجرد صدوره أثر قانوني ممكن وجائز قانونًا ، في المركز القانوني للطاعن ، وذلك بأن يؤدى إلى إحداث تغيير في المركز القانوني له ، سواءً بوضعه في مركز قانوني جديد أو بتعديل أو تغيير في مركزه القانوني القائم ، فإذا لم يحدث القرار الإداري شيء من ذلك، كان غير نهائي ولا تقبل بالتالي دعوى الإلغاء في خصوصه [٥٠٥] .

وبعد عرض أراء الفقه السابقة ، يرى الباحث أن الآراء سالفة الذكر لا يوجد بينها اختلاف في المضمون بل هي تتفق على أن القرار يجب لاعتباره نهائيًا أو تنفيذيًا أن يكون هو القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع والذي يمكن تنفيذه فوراً دون الحاجة إلى صدور قرار آخر من سلطة أعلى ، وهذا القرار الذي يطلق عليه نهائي أو تنفيذي يرتب بمجرد صدوره الأثر القانوني الذي تبتغيه الإدارة منه وبشرط أن يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا .

ولا يتشدد القضاء في قبول الطعن على القرار الإداري غير النهائي ، بل يكتفي مجلس الدولة المصري بأن يكتسب القرار هذه الصفة أثناء سير الدعوى وقبل صدور الحكم فيها ، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص، حكم صدر بتاريخ ٣ ديسمبر ١٩٨٣م انتهت فيه المحكمة إلى أنه " إذا كان القرار المطعون عليه لم يصبح نهائيًا إلا بعد إقامة دعوى بإلغائه فإنه لا يجوز الحكم بعدم قبول الدعوى " وكان ذلك بمناسبة الطعن على قرار صادر من مصلحة الجمارك [٥٠٦] .

---

٥٠٥ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧١ . وراجع أيضًا لذات المؤلف ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٤ ، ١٤٥ .

٥٠٦ – الطعن رقم ٥٢٢ لسنة ٢٧ ق . جلسة ٣ / ١٢ / ١٩٨٣م س ٢٩ ، ص ٢٠٤ . راجع د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، شروط قبول دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧١ .

أما في إنجلترا فإنه لا توجد قاعدة في القانون الإنجليزي تلزم صاحب الشأن باستنفاذ طرق التظلم الإداري أو اللجوء إليها قبل رفع دعوى الإلغاء ، كما أن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء في إنجلترا لا يشترط فيه أن يكون نهائيًا بل يمكن الطعن فيه بمجرد قيام الإدارة باتخاذ بعض الإجراءات التمهيدية بشأنه أو إعلانها أنها تعقد العزم على اتخاذ قرار معين [٥٠٧] .

٣ . يجب أن يكون القرار الإداري مؤثرًا في المركز القانوني للطاعن .

حتى يمكن الطعن في القرار الإداري بالإلغاء فإنه يجب أن يؤثر هذا القرار في المركز القانوني للطاعن وذلك بأن يلحق به ضررًا ، فإذا كان هذا القرار الصادر من الإدارة لم يحدث أثرًا قانونيًا ، فإنه لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ، والأمثلة على ذلك متعددة منها بيانات الاستعلامات ، وردود الإدارة على الاستفسارات التي تطلب منها ، وادعاءات الإدارة تجاه الأفراد ، والأعمال التي تكشف فيها الإدارة عن نيتها أو رغبتها تجاه مسألة من المسائل ، وكذلك التحقيقات والأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرارات الإدارية وتجري تمهيدًا لها .

كما لا يجوز الطعن بالإلغاء أيضًا في إجراءات التنظيم الداخلي ، والإجراءات التي تتخذ لتنظيم سير العمل داخل الإدارات ، دون أن تؤدي إلى التأثير في المراكز القانونية بالنسبة للأفراد الذين صدرت في شأنهم ، كما تعد المنشورات المصلحية نوعًا من الإجراءات الداخلية لا تقبل الطعن بالإلغاء إذا كانت تقتصر على تفسير القوانين واللوائح ودون أن تؤثر على المراكز القانونية،

---

[٥٠٧] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢٤ .

أما إذا احتوت هذه المنشورات أحكامًا عامة جديدة ، اعتبرت لوائح إدارية ويجوز الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها من القرارات الإدارية التنظيمية [٥٠٨] .

٤ . يجب أن يكون القرار الإداري صادرًا عن سلطة وطنية ، وهي بصدد إدارة مرفق عام وطني .

(وطنية) القرار الإداري تعني أن يكون القرار الإداري محل الطعن صادرًا من سلطة إدارية وطنية ، فمثلاً إذا كان القرار الإداري يراد الطعن فيه أمام مجلس الدولة الفرنسي فيجب أن تكون هذه السلطة الإدارية . مُصدرة القرار . (فرنسية) ، وبالمقابل يجب أن تكون هذه السلطة الإدارية . مُصدرة القرار . (مصرية) إذا كان القرار الإداري الذي يراد الطعن فيه أمام مجلس الدولة المصري ، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه (من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية ، هو أن يكون القرار الإداري صادرًا من جهة إدارية وطنية ، تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها ، بحيث يكون معبرًا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية ، وأن العبرة في تحديد جنسية الهيئة الإدارية مصدرة القرار ليس بجنسية أعضائها ، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار والقوانين التي تعمل تطبيقًا لها ، فإذا كانت تعمل بسلطة مستمدة مثلاً من الحكومة (المصرية) وحدها كانت بالتالي جهة إدارية مصرية ولو كان بعض أعضائها أجانب ، أما إذا كانت تعمل بمقتضى سلطة مستمدة من حكومة أو هيئة أجنبية أو دولية فإن قراراتها لا تعد صادرة من جهة وطنية ولو كان كل أعضائها وطنيين ، فالعبرة إذن ليست فقط بكون القرار صادرًا من جهة إدارية مصرية أو من موظفين مصريين وإنما أيضًا بصدور القرار معبرًا عن الإدارة الذاتية لجهة الإدارة

---

[٥٠٨] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٧ ، ٢٧٨ .

المصرية تطبيقًا لقوانين البلاد واستنادًا إلى السلطة المصرية .....وتطبيقًا لذلك فإن قرارات جامعة الإسكندرية بالإنابة عن جامعة بيروت العربية بسبب ظروف الحرب الأهلية في لبنان تمتد أثارها إلى جامعة بيروت العربية ولا تعد هذه القرارات قرارات إدارية مصرية) [٥٠٩] .

الفرع الثاني : القرارات الإدارية التي استثناها المقنن من الطعن بالإلغاء

وتتمثل هذه القرارات المحصنة ضد هذا الطعن في نوعين من القرارات ، حيث يتم إخراج هذه القرارات من دائرة طعون الإلغاء وذلك في حالتين : أولاً بناءً على نظريات فقهية وهي ما يطلق عليها أعمال السيادة ، وثانيًا بناءً على نصوص قانونية وهي القرارات التي حصنها المقنن بنصوص تشريعية خاصة[٥١٠].

---

٥٠٩ – المحكمة الإدارية العليا حكمها في الطعن رقم ٥٢٧ لسنة ٢٢ ق جلسة ٢٨/ ١٩٧٧/٥م س ٢٢ ص ٧٦ ، وأنظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٤٣٥٥ لسنة ٧ ق جلسة ٢٨ / ١٢ / ١٩٥٤م س ٩ ص ١٩٣ . راجع د. محمد ماهر أبو العينين ، المرجع السابق ، ص ١٩ .

٥١٠ – في بعض الدول يقوم القانون بإضفاء حصانة على بعض القرارات الإدارية ، وذلك عن طريق النص على تحصين هذه القرارات الإدارية العادية بنصوص تشريعية خاصة ، وإسباغ صفة أعمال السيادة عليها ، بقصد إبعادها عن رقابة القضاء ، وسنذكر هنا كلًا من موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، وقضاء مجلس الدولة المصري من تلك النصوص التي تحصن القرارات الإدارية .

أ . مجلس الدولة الفرنسي وموقفه من التشريعات التي تحصن القرارات الإدارية .

يتضح من استقراء قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن أنه لم يستبعد الطعن لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة ضد أي قرار إداري ، وهو طعن مفتوح . حتى دون نص . ضد كل قرار إداري وذلك لضمان احترام الشرعية وتطبيقًا للمبادئ العامة للقانون ، وقد عرض مجلس الدولة لهذا القضاء في حكمه الصادر بتاريخ ١٧ فبراير سنة ١٩٥٠م في قضية وزير الزراعة ضد السيدة لاموت ، والذي ملخصها:أن مدير لان(L Ain) تنازل تنفيذًا لقانون ٢٧ أغسطس سنة ١٩٤٠م عن ضيعة سوبرتييه Le domaine Sauberthier (بقرية مونليل Montleul) المملوكة للسيدة لاموت إلى السيد (دي تستا de Testa) لمدة ٩ أعوام كاملة متتالية تبدأ من أول فبراير سنة ١٩٤١م ، وقد ألغي مجلس الدولة بحكم في ٢٤ يوليه سنة ١٩٤٢م هذا التنازل على أساس أن هذه الضيعة " لم تكن مهجورة وغير مزروعة منذ أكثر من سنتين " ، ثم أن مجلس الدولة ألغي عدة قرارات أخري لمدير لان . وكانت هذه القرارات صدرت لصالح نفس السيد (دي تستا) بالاستيلاء على نفس ضيعة سوبرتييه . فطعن وزير الزراعة أمام مجلس الدولة في قرار مجلس الأقاليم بليون في ٤ أكتوبر سنة ١٩٤٦م ، وتمسك الوزير بأنه كان على مجلس الأقاليم رفض الطعن المقدم من السيدة لاموت ضد قرار رابع لمدير لان في ١٠ أغسطس سنة ١٩٤٤م بالتنازل مرة أخري عن ضيعة سوبرتييه لصالح السيد (دي تستا) بإلغاء هذا التنازل باعتباره غير مقبول طبقًا للمادة ٤ من قانون ٢٣ مايو سنة ١٩٤٣م وذلك لأن المادة ٤ فقرة ٢ من القانون المذكور تنص على أنه " لا يجوز أن يكون منح التنازل محلًا لطعن إداري أو قضائي " ، فرد مجلس الدولة على هذا الدفع بقوله : (إن القانون السابق لم يستبعد مباشرة الطعن لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة ضد قرار التنازل ، وهو طعن مفتوح . حتى دون نص . ضد كل قرار إداري ، وأثره كفالة احترام الشرعية طبقًا

للمبادئ العامة للقانون) . راجع في تفصيل ذلك : أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، لمؤلفيه مارسو لون وبروسبير في و جي بريبان ، ترجمة د. أحمد يسري ، الطبعة العاشرة ، توزيع دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ١٩٩٥م ، ص ٥٤٥ . ٥٤٩ ، ومن الفقه الفرنسي راجع CHAPUS (R.) Droit administratif ge'ne'ral 187 -204 .

وبهذا الحكم السابق نري كيف استطاع مجلس الدولة الفرنسي فرض رقابته على القرارات الإدارية ، بغض النظر عن النصوص التشريعية التي تحظر على القضاء التعرض لرقابتها .

ب . مجلس الدولة المصري وموقفه من التشريعات التي تحصن القرارات الإدارية .

إن القرارات التي كانت تمنع المحاكم من التعرض لها بموجب تشريعات خاصة ، أضحت اليوم في ذمة التاريخ التشريعي المصري ، وذلك بعد صدور الدستور الحالي في ١١ سبتمبر ١٩٧١م والذي حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ، وإذا وجدت بعض النصوص مازالت تحصن بعض القرارات الإدارية فالمحكمة الدستورية العليا تقرر عدم دستوريتها . راجع د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٤ .

أولاً : أعمال السيادة .

أعمال السيادة هي (طائفة من التصرفات التي تباشرها السلطة التنفيذية ، ولا تخضع في خصوصها لأية رقابة قضائية سواءً من جانب القضاء العادي أو من جانب القضاء الإداري ، فهذه الأعمال لا تكون في الواقع محلاً لإلغاء أو تعويض أو وقف تنفيذ أو فحص مشروعية) [٥١١] .

وأعمال السيادة بوصفها السابق لا تتفق مع فكرة الدولة القانونية ، وهي (تمثل بالتالي نقطة سوداء في جبين المشروعية ولذلك فإن هناك رغبة شبه إجماعية بين الفقهاء بزوالها من عالم القانون) [٥١٢] .

وفي فرنسا أنشأ مجلس الدولة الفرنسي . لاعتبارات تاريخية . نظرية أعمال السيادة أو أعمال الحكومة ، فهي قضائية النشأة ومن أشهر أحكام مجلس الدولة في هذا الشأن حكمه الأكثر شهره الصادر في أول مايو في قضية Laffitte[٥١٣] .

وذلك عندما تخلي مجلس الدولة عن رقابة كثير من أعمال الحكومة أو السلطة التنفيذية ، ولقد ظهرت هذه النظرية نتيجة للحاجة إليها وبناءً على مقتضيات العمل ، حيث رأي المجلس أن بعض الأعمال الإدارية لها من وجهة نظر الحكومة أهمية خاصة ، وأن من مقتضيات المصلحة العامة أن لا تعرض على القضاء ، بما يستتبع ذلك من علنية ، وأن الحكومة قد يكون لديها من الأسباب التي تقتضي مصلحة الدولة العليا ألا تعرض على الجمهور [٥١٤] .

---

[٥١١] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٧ .

[٥١٢] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢٦ .

[٥١٣] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٤ .

[٥١٤] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ .

ومع أن القانون في كلٍ من فرنسا وفي مصر قد نص على أعمال السيادة، وبصورة صريحة وذلك لتقرير حصانة أعمال السيادة ، إلا أن الذي يحدد الآن بالمقصود بأعمال السيادة هو القضاء في الدولتين [٥١٥] .

أما في القانون الإنجليزي فإن أعمال السيادة يقصد بها (تلك الأعمال التي تصدر عن التاج بصفته عملاً سياسيًا يتعلق بدولة أخرى ، أو بأحد الأفراد الذين لا يؤدون واجبات الطاعة للتاج) ، كما يعرف البروفيسور E.C.S.Wade عمل السيادة (بأنه ذلك العمل الذي يصدر عن السلطة التنفيذية بصفته عملاً سياسيًا تقوم به تلك السلطة ضمن نطاق علاقاتها الخارجية مع دولة أخرى ، بما في ذلك العلاقات المتصلة برعايا تلك الدولة إلا إذا كان هؤلاء الرعايا يؤدون واجب الولاء والطاعة للتاج ولو بشكل مؤقت) ففي هذه الحالة الأخيرة لا يمكن الاعتداد بحصانة عمل السيادة تجاه هؤلاء الرعايا ما داموا يقدمون واجب الطاعة تجاه التاج [٥١٦] .

والتطبيقات القضائية لأعمال السيادة في القانون الإنجليزي لها نطاق محدود جدًا ، فالدفع بأعمال السيادة لا يثار إلا في نطاق علاقات إنجلترا بدولة أخرى ، أو برعايا دولة أخرى لا يؤدون واجب الطاعة للتاج ، ولا يجوز الدفع بأعمال السيادة في مواجهة مواطن بريطاني ، أو في مواجهة شخص يؤدي واجب الطاعة للتاج ، غير أن اعتقال شخص أجنبي معادٍ داخل إنجلترا يعتبر عملاً من أعمال السيادة ، و بالتالي لا يخضع لرقابة القضاء ، ولا يجوز إصدار " أمر إحضار " في مواجهة هذا العمل من أجل إلغائه [٥١٧] .

---

[٥١٥] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٣ .

[٥١٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩ .

[٥١٧] – المرجع السابق ، ص ٩١ .

كما أن قبول الدفع بأعمال السيادة في إنجلترا يعتمد بصورة أساسية على أمرين : الأمر الأول يقتضي قيام المحكمة بالتأكد مما إذا كان قرار السلطة التنفيذية قد تم اتخاذه داخل أراضي التاج وممتلكاته أم خارجها ، أما الأمر الثاني فيقتضي قيام المحكمة بالتأكد مما إذا كان الطاعن في القرار يدفع واجبات الولاء والطاعة للتاج أم هو غير ذلك .

وأخيرًا إن الدفع بأعمال السيادة الذي يجرد المحاكم من اختصاصها بالنظر في موضوع النزاع الذي تثيره هذه الأعمال ، لا وجود له في إنجلترا على نفس الصورة الموجودة في فرنسا ومصر وغيرها من الدول ، فالقضية الوحيدة الحديثة التي تناولها القضاء في هذا المجال هي قضية " نيسان " ضد " النائب العام " سنة ١٩٧٠م ، غير أن هناك نقطة سوداء في تاريخ القانون الإنجليزي وفي تاريخ محاكم القانون تتمثل في إضفاء الحصانة على بعض أعمال شركة الهند الشرقية ، حينما كانت هذه الشركة تتحكم بمصير الهند ، وذلك على أساس كون هذه الأعمال من أعمال السيادة [٥١٨] .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية عندما دفعت أمامها مؤسسة الإمارات للإعلام في إحدى القضايا بأن الحكم الصادر ضدها من محكمة أول درجة هو مخالف للدستور وأن ما قامت به المؤسسة هو من أعمال السيادة التي لا سلطة للقضاء عليها إنما قامت بها لغاية المصلحة العامة . كان رد المحكمة بأن قالت (.... وحيث إنه عن السبب الرابع، والمتضمن مخالفة الحكم للدستور بتدخل القضاء في إلغاء القرار وتعدٍ على أعمال السيادة التي قررها الدستور ، فإنه لما كان المستقر عليه فقهًا وقضاءً أن للمحاكم سلطة الرقابة على ما يصدر من القرارات الإدارية حالة العرض عليها ، وعليها واجب التحقق من قيام تلك القرارات على المقومات

---

[٥١٨] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٣ .

القانونية السليمة ، فإذا ما تبين لها ذلك وثبت خلوها من ثمة عيب ينحدر بها إلى درجة العدم كان عليها أن تعمل تطبيقه ، أما إذا ما تبين لها خلاف ذلك مما يفيد مخالفة للقانون فإنها تجرده من صفته الإدارية وتسقط عنه الحصانة المقررة قانونًا للقرارات الإدارية ويكون للمحكمة أن تتدخل لحماية مصالح الأفراد مما يترتب عليه من آثار ، بل إن المحاكم مناط بها الوقوف على صحة تطبيق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية إذا ما عرض عليها الأمر بل إن ذلك من مهمتها التي خولها لها القانون ، وقد كفل الدستور في مادته رقم (٤١) لكل إنسان حق التقاضي ورفع أمره إلى الجهات القضائية إذا تم المساس بأي حق من حقوقه التي كفلها له القانون ومنها الحصول على الوظائف العامة ، كما قررت ذلك المادة (٣٥) من الدستور ، أما القول أن القرار صدر لمقتضيات المصلحة العامة فإن المقرر قانونًا أن القرار الإداري لا يكون موافقًا للمصلحة العامة إذا خالف نصًا في القانون أو لائحة أو حكمًا قضائيًا .....) ([٥١٩]) .

وفي حكم آخر لمحكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية والمستأنف في هذه القضية هو المجلس الوطني الاتحادي ضد أحد موظفيه ، حيث دفع المجلس بأن (... ما انتهى إليه الحكم من إعادة المستأنف ضده إلى العمل يعد تدخلاً مباشرًا في أعمال الإدارة التي تعد من أعمال السيادة ولا رقابة عليها من جهة القضاء..) كان رد المحكمة على ذلك بقولها (... وحيث إنه عن الموضوع وعن السبب الأول من أسباب الاستئناف وهو أن إعادة المستأنف ضده إلى عمله يشكل تدخلاً مباشرًا في أعمال الإدارة .... فإن ذلك مردود بأن حكم محكمة أول درجة الصادر بإلغاء القرار الإداري رقم ٣٥ / ٩٨ يترتب عليه

---

[٥١٩] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٤م بتاريخ ٩ / ٣ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور ، وراجع أيضًا حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٥٠٣ لسنة ٢٠٠٢ م بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢ م ، حكم غير منشور .

إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور هذا القرار وبالتالي فإن الإدارة تلتزم بإصدار كافة القرارات التي يقتضيها بتحقيق الغاية السابقة لأن مقتضى إلغاء قرار الفصل أن تصبح الرابطة الوظيفية وكأنها لا تزال قائمة بكافة آثارها وهذا يقتضي إعادة الموظف إلى عمله كما لو كانت خدمته مستمرة ولا يعد ذلك تدخلاً في أعمال الإدارة وهو من الأعمال التي يقوم القضاء بالوقوف على صحته حال الرفع إليه...) ([٥٢٠]) .

أما المحكمة الاتحادية العليا فعند تعرضها لأعمال السيادة في أحد أحكامها الحديثة قالت (... وحيث إن الطاعنة تنعى بالسبب الخامس على الحكم المطعون فيه مخالفة الدستور ذلك بأن للإدارة سلطة إلغاء واستحداث الوظائف وفق ما تتطلبه المصلحة العامة وتعتبر من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء فإذا قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه فإنه يكون قد تدخل تدخلاً صارخًا في أعمال السيادة التي تباشرها السلطة التنفيذية بما يعيبه ويستوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعى في غير محله ، ذلك بأنه ولئن كان يتعذر وضع تعريف جامع مانع أو حصر دقيق لأعمال السيادة إلا أن ثمة عناصر تميزها عن الأعمال الإدارية العادية ، أهمها الصبغة السياسية البارزة فيها لما يحيطها من اعتبارات سياسية ، فهي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم ينعقد لها في نطاق وظيفتها السياسية . سلطة عليا . لتحقيق مصلحة الجماعة كلها والسهر على احترام دستورها والإشراف على علاقتها مع الدول الأخرى وتأمين سلامتها وأمنها في الداخل والخارج ، فالأعمال التي تصدر في هذا النطاق غير قابلة بطبيعتها لأن تكون محلاً للتقاضي لما يكتنفها من اعتبار

---

[٥٢٠] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٢٦٠ لسنة ٢٠٠٣م بتاريخ ١٧ / ٦ / ٢٠٠٣ م ، حكم غير منشور .

سياسي يبرر تخويل السلطة التنفيذية الحق في اتخاذ ما ترى فيه صلاحًا للوطن وأمنه وسلامته دون تعقيب من القضاء أو بسط الرقابة عليها فيه .

لما كان ذلك ، وكان القرار المطعون فيه لم يتناول ثمة مسائل تتعلق بصميم سيادة الحكم التي تمس مصالح عليا للبلاد ولم تصدر عن الدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة داخلية وخارجية فإن قضاء الحكم المطعون فيه بإلغائه القرار المطعون فيه لا يكون قد تضمن المساس بأعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء ومن ثم يكون النعى على غير أساس .

لذلك حكمت المحكمة الاتحادية العليا برفض الطعن) ([٥٢١]) .

وقد اختلف فقهاء القانون العام حول المعيار المميز لأعمال السيادة ، وذلك على النحو التالي :

أ . معيار الباعث السياسي :

وهذا المعيار من أقدم المعايير التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي ، لتحديد المقصود بأعمال السيادة ، وبناءً على هذا المعيار(يعتبر العمل الذي تتخذه السلطة التنفيذية من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه ، أو الدافع إليه سياسيًا ، أما إذا لم يكن هذا الباعث أو ذلك الدافع سياسي ، كان العمل من الأعمال الإدارية وخضع بالتالي للرقابة القضائية) [٥٢٢] وبناءً على هذا المعيار كان على مجلس الدولة النظر لتحديد طبيعة العمل الصادر عن السلطة التنفيذية ، أن ينظر في الباعث أو الدافع الذي دفع مصدر هذا العمل إلى اتخاذه ، فإذا كان ذلك العمل سياسيًا ، كان من أعمال السيادة ، وإن لم يكن كذلك كان من الأعمال الإدارية .

---

[٥٢١] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، حكم سبقت الإشارة إليه .

[٥٢٢] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨١ .

ومع تميز هذا المعيار بالبساطة والوضوح إلا أن الاستناد إليه يشكل خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم ، بالإضافة إلى مخالفته لمبدأ المشروعية ، وبعده عن الديمقراطية ، وذلك بأن ترك تحديد أعمال السيادة لإرادة السلطة التنفيذية وحدها ، وبالتالي إذا أرادت هذه السلطة أن تضفي على عمل من الأعمال صفة السيادة ، وبالتالي لا يخضع هذا العمل لرقابة القضاء ، ما على هذه السلطة إلا الادعاء فقط بأن الباعث عليه سياسي ، ولهذه الأسباب مجتمعة فقد انتقد معيار الباعث السياسي لما يشكله من خطورة بالغة على حقوق وحريات المواطنين [٥٢٣] .

ب . معيار طبيعة العمل الذاتية (أعمال الوظيفة الحكومية) :

لم يستمر مجلس الدولة الفرنسي بالأخذ بمعيار الباعث السياسي وذلك للانتقادات التي تم ذكرها ، وتبين ذلك في حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ ١٩ فبراير ١٨٧٥م فاتجه الفقه إلى معيار طبيعة العمل [٥٢٤].

وبناءً على هذا المعيار فإنه يجب لمعرفة طبيعة أعمال السلطة التنفيذية وما إذا كانت تعد من أعمال السيادة أم من الأعمال الإدارية ، النظر إلى العمل في موضوعه أو ذاته ، وذلك دون الأخذ في الاعتبار بالدافع أو الباعث عليه .

ويقوم هذا المعيار على أساس أن الهيئة التنفيذية أو الحكومة تقوم بوظيفتين :

وظيفة الحكم وهي الأعمال التي تأتيها الحكومة وهي بصدد تنفيذ نص دستوري، وكذلك الأعمال التي تقوم بها وهي بصدد إشباع حاجات المجتمع بأسره والسهر

---

٥٢٣ – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

٥٢٤ – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٦٤ .

على سير السلطات العامة في الدولة ، والأعمال التي تقوم بها الدولة أثناء ممارستها لعلاقاتها بغيرها من الدول الأخرى ، والمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي ، أما الوظيفة الإدارية فتتمثل في التطبيق اليومي للقوانين ، والعناية بحسن العلاقة بين الفرد والإدارة ، وكذلك العناية بحسن العلاقة بين الإدارات المختلفة فيما بينها [٥٢٥] .

وتأسيسًا على ما سبق وبناءً على هذا المعيار فإن العمل الحكومي يعد عملاً من أعمال السيادة إذا قامت به الحكومة بموجب وظيفتها الحكومية ، وبالمقابل يعد العمل إداريًا إذا قامت به الحكومة بموجب وظيفتها الإدارية [٥٢٦] .

وتم انتقاد هذا المعيار وذلك لصعوبة التفرقة بين الإدارة والحكومة وبالتالي بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية ، ذلك أن الفصل بين كل منهما أمر من الصعوبة بمكان ، إذ لا يوجد قرار سياسي محض أو قرار إداري صرف .

ج . معيار العمل المشترك أو الأعمال المختلطة .

ويطلق على هذا المعيار أيضًا اسم (معيار سيليه Celier) حيث كان مفوضًا للحكومة أمام مجلس الدولة ، حيث تمكن من القول بهذا المعيار وعرضه بل ودافع عنه أمام مجلس الدولة الفرنسي ، ويقوم هذا المعيار على أن أعمال السيادة هي الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهي بصدد علاقتها بسلطة أخرى لا تخضع لرقابة القضاء الإداري ، ومثال ذلك قيام السلطة التنفيذية بحل البرلمان أو دعوته للانعقاد تعتبر من أعمال السيادة ، وذلك باعتبار أن البرلمان جهة مستقلة ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري ، وتعد من أعمال السيادة أيضًا الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية في علاقاتها

---

[٥٢٥] – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره، صـ ٤٠٣ .

[٥٢٦] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ .

بسلطات الدول الأجنبية كإبرام المعاهدات والأعمال الدبلوماسية وغيرها ، وذلك بناءً على أن هذه السلطات لا تخضع لرقابة القضاء الإداري وهو قضاء محلي بالطبع وليس قضاء دوليًا ، فالمعوّل عليه في هذا المعيار هو عدم خضوع السلطة المقابلة ، أو التي تتعامل معها الحكومة لرقابة القضاء الإداري [٥٢٧] .

ورغم أن هذا المعيار يستغرق العديد من أعمال السيادة ، إلا أنه يؤخذ عليه أن عدم خضوع تلك الأعمال للرقابة القضائية ليس مرجعه إلى كونها في ذاتها أعمال سيادة ، وإنما مرجعه لسبب قانوني آخر وهو عدم اختصاص مجلس الدولة بنظر مثل تلك الأعمال ، إذ بناءً على القواعد العامة في قانون مجلس الدولة وقانون المرافعات ، فإن مجلس الدولة لا يختص بنظر الأعمال التي تتعلق بالسلطات الأجنبية أو بالبرلمان ، أما النقد الآخر الذي وجه إلى هذا المعيار فهو أنه غير جامع ولا مانع ، حيث إن هناك الكثير من الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية تكون في مواجهة الأفراد وليس في مواجهة سلطات أخرى ، ولكنها تعد من أعمال السيادة ، وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي الأخذ بهذا المعيار ولم يساير مفوض الحكومة (سيليه) فيما عرضه ، حيث إن مجلس الدولة الفرنسي حكم في تلك القضية دون الاعتداد به ، وبالتالي لا يعتبر هذا المعيار صالحًا لتحديد أو لتمييز أعمال السيادة [٥٢٨] .

د . معيار القائمة القضائية :

بعد الانتقادات التي وجهت أولاً إلى معيار الباعث السياسي ثم إلى معيار طبيعة العمل ، وعدم الأخذ بالمعيار الذي اقترحه مفوض الحكومة (سيليه) ، فقد اتجه الفقه إلى أحكام القضاء لدراستها باعتبار أنها أفضل وسيلة للتعرف بها على أعمال السيادة ، ومؤدى ذلك أن الفقه قد أقر بأن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي يضفي عليها القضاء هذه الصفة ، وبالتالي فإن أعمال السيادة لا

---

٥٢٧ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨ .

٥٢٨ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩ .

يجمعها معيار واحد وإنما يحددها القضاء ويقوم الفقهاء بجمعها في قائمة تسمى القائمة القضائية ، وبالتالي فهي تتحدد بموضوعها وليس عن طريق معرفة الباعث عليها [٥٢٩] .

و تعتبر القائمة القضائية من أفضل الوسائل التي توصل إليها الفقه لتمييز وتحديد أعمال السيادة ، باعتبارها معيارًا واقعيًا وليس تحكميًا ، إذ تقوم على بحث القضاء للأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية كلاً على حدة ، مع مراعاة القضاء للملابسات والظروف التي أحاطت بهذا العمل ، ثم يقرر القضاء إذا كان هذا العمل من أعمال السيادة أم لا .

وبناءً على ذلك فقد حاول الفقه جمع أعمال السيادة في أربع مجموعات هي[٥٣٠]:

١ . الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية .

٢ . الأعمال التي تنظم علاقة الدولة مع بقية أشخاص القانون الدولي العام (كالدول والمنظمات الدولية) .

٣ . بعض الإجراءات التي تتعلق بأمن الدولة وسلامتها .

٤ . الأعمال المتعلقة بالعمليات الحربية .

ولكن يؤخذ على القائمة القضائية أنها ليست محل اتفاق بين جميع الفقهاء، بالإضافة إلى أنها ليست ثابتة في محتواها ، حيث يميل مجلس الدولة الفرنسي باستمرار إلى إنقاص محتويات قائمة أعمال السيادة ، وذلك عن طريق

---

[٥٢٩] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٤٠٤ .

[٥٣٠] – د. على خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سبق ذكره ، ص ٩١ . ٩٤ .

إخراج بعض محتوياتها وإخضاعها للرقابة القضائية [٥٣١] ، كما ينتقد الفقه معيار القائمة القضائية على أساس أن تحديد هذه الأعمال عن طريق دراسة أحكام القضاء ليس من طبيعته أن يؤدي إلى أساس ثابت لها ، وإن هذه القائمة لا تتضمن تعريفًا لأعمال السيادة ، ولا تقدم تعريفًا لها ، وإنما هي تعداد لها فقط [٥٣٢] .

وأخيرًا يرى أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ . بحق . بأن معيار طبيعة العمل الذاتية هو المعيار الواجب الاتباع أو هو المعيار الذي يتلاءم وإسناد هذه المهمة للقضاء ، إذ يستطيع القاضي عن طريق هذا المعيار وبحكم تكوينه القانوني العملي ونظرته المجردة للأمور أن يقر لعمل ما على أنه من أعمال السيادة أو أنه ليس كذلك [٥٣٣] .

حيث يرى الباحث أنه يمكن استخدام معيار القائمة القضائية مع معيار طبيعة العمل الذاتية في نفس الوقت ، حيث يقوم القاضي على الاعتماد على وضع وإنشاء القوائم القضائية عن طريق استخدام معيار طبيعة العمل الذاتية للوصول لوضع القوائم القضائية والتي تحتوى على أعمال السيادة .

المطلب الثاني

الشروط المتعلقة برافع الدعوى

تشمل دراسة الشروط المتعلقة برافع دعوى الإلغاء أو من يطلق عليه الطاعن ، أن نشير أولاً إلى أهلية رافع الدعوى ، حيث يشترط أن تكون لرافع

---

[٥٣١] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٩ .

[٥٣٢] – د. أحمد عودة موسى الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٧.

[٥٣٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٧ .

الدعوى أهلية أداء تمكنه من مباشرة إجراءات التقاضي بطريقة صحيحة ، كما يجب أن نشير ثانيًا إلى صفة الطاعن وذلك باعتبار أن دعوى الإلغاء كأي دعوى قضائية أخرى يشترط لرفعها أن ترفع من ذي صفة تخوله تقديم ذلك الطعن ، وأخيرًا يجب أن تكون هناك مصلحة أو فائدة من رفع الدعوى ، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : أهلية رافع الدعوى

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يشترط في رافعها جميع الشروط المتطلبة لرفع الدعوى بصفة عامة ، ومنها أن يكون لرافع الدعوى أهلية التقاضي ، ويقصد بأهلية التقاضي " صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات أمام القضاء باسمه ، أو لمصلحة الآخرين " ، وتعتبر أهلية التقاضي مساوية لأهلية الأداء [٥٣٤] ، فيشترط في رافع دعوى الإلغاء أن تكون له أهلية التقاضي أو المخاصمة أمام القضاء ، ولكل ذي مصلحة أن يدفع بعدم قبول الدعوى إذا رفعت من شخص لا يتمتع بأهلية التقاضي .

وأهلية التقاضي شرط لقبول الطعن بالإلغاء ، سواءً كان ذلك الطعن مقدمًا من شخص طبيعي أو من شخص اعتباري ، فبالنسبة للشخص الطبيعي تثبت له أهلية التقاضي عند بلوغه سن الرشد ، وسن الرشد تتحدد بناءً على نص القانون وتختلف من نظام إلى آخر ، ويضاف إلى بلوغه سن الرشد أن يكون عاقلاً قادرًا على الاختيار ، كما يمكن رفع دعوى الإلغاء نيابةً عن

---

[٥٣٤] – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ١٩٢ .

ناقصي الأهلية بواسطة الولي أو الوصي أو القيم الذي يمثله قانونًا ، ويتوسع مجلس الدولة الفرنسي في تقدير الأهلية ، وخصوصًا فيما يتعلق بدعوى الإلغاء ، حتى أنه قبل طعونًا بالإلغاء ممن لا تتوافر فيهم الأهلية . طبقًا للقواعد الخاصة بالأهلية في القانون المدني . بسبب كون القرار المطعون فيه يؤثر على المبادئ الأساسية للحريات الفردية ، أما بالنسبة لأهلية الشخص الاعتباري فإنه يصبح للهيئات والجمعيات أهلية التقاضي لاكتسابها الشخصية المعنوية ، وبالتالي يكون لها إمكانية أن تُقاضَي وأن تُقَاضِي ، وذلك بواسطة ممثلها القانوني المحدد في النظام الداخلي لها ، وقد توسع مجلس الدولة الفرنسي كذلك في تقدير أهلية الأشخاص الاعتبارية ، فقد قبل المجلس الطعن بالإلغاء المقدم من جمعية ضد قرار حلها برغم أن قرار الحل قد أفقدها الشخصية المعنوية ، كما قبل الطعن بالإلغاء المقدم من جمعية قد تم حلها فيما يخص مصالحها السابقة على الحل ، كما قبل أيضًا دعوى الإلغاء المرفوعة من هيئة نقابية لم يرخص لها بعد ، في مواجهة القرار الذي يضع عقبات في وجه الترخيص لها [٥٣٥] .

وقد تباين الرأي حول تكييف شرط الأهلية ، وهل يعد شرطًا لقبول الدعوى ، أم يعتبر شرطًا لصحة الخصومة وإجراءاتها ، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في بعض أحكامها إلى اعتباره شرط قبول وبالتالي يكون الدفع هو دفع بعدم قبول الدعوى ، ومن ذلك حكمها بتاريخ ٢٤ / ١٢ / ١٩٦٦م والذي انتهت فيه إلى أمرين أولهما أن الدفع لعدم توافر شرط الأهلية هو دفع بعدم قبول الدعوى ، وثانيهما أن زوال عيب نقص الأهلية أثناء سير

---

[٥٣٥] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة . ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم . دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢م ، ص ٨٥ . ٨٧ .

الدعوى يصحح إجراءات التقاضي ، وتعد الإجراءات صحيحة منذ بداية الدعوى .

غير أن المحكمة الإدارية العليا قد نحت في أحكام أخرى أحدث منحى آخر ، حيث اعتبرت أن الأهلية شرط لصحة إجراءات الخصومة ، ومن ذلك حكمها بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٧٣م والذي قررت فيه " أن الأهلية ليست شرطًا لقبول الدعوى وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة ، فإذا باشر الدعوى من ليس أهلاً لمباشرتها كانت دعواه مقبولة ولكن إجراءات الخصومة فيها هي التي يمكن أن يلحقها البطلان ، إن من المبادئ المقررة أنه لا يتمسك بالبطلان إلا لمن شرع البطلان لمصلحته ، ولما كان البطلان في الخصومة الماثلة قد شرع لمصلحة المدعى فلا يصح أن تتمسك به الجهة الإدارية " ويتبين من هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا تعتبر أن الأهلية تعتبر شرطًا لصحة إجراءات الخصومة وليست شرطًا لقبول الدعوى ، وأنه لا يتمسك بالبطلان . لهذا السبب . إلا من شرع البطلان لمصلحته ، فشرط قبول الدفع بالبطلان أن تتوافر المصلحة لصاحب الشأن الذي يتمسك به ([٥٣٦]) .

الخلاصة : أن دعوى الإلغاء يجب أن ترفع ممن له أهلية التقاضي ، وذلك حسب القواعد المنظمة لأهلية التقاضي .

---

[٥٣٦] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٠ . ٤٦٢ ، كذلك راجع الطعن رقم ٥٩١ ، والطعن رقم ٦١٣ ، لسنة ١٥ من جلسة ١٢ / ٤ / ١٩٧٣م . ١٥س ح٢ ص ٩٧٧ ، الطعنان مشار لهما في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٨٨ .

الفرع الثاني : صفة الطاعن في دعوى الإلغاء

يقصد بالصفة كشرط في الدعوى أن تنسب إيجابًا لصاحب الحق ، وسلبًا لمن يوجد الحق في مواجهته ، وذلك تمييزًا للجانب الشخصي للحق في الدعوى[٥٣٧] ، وفي مجال الدعاوى العادية يوجد خلاف بين الفقه حول مسألة الصفة Qualité ، حيث تركز هذا الخلاف على نقطة معينة هي أن هذه "الصفة" هل يمكن دمجها في المصلحة أم أنها تعتبر شرطًا مستقلاً عن شرط المصلحة يجب توافره من أجل قبول الدعوى ، ويرجع السبب في ذلك إلى أن المصلحة في الدعاوى العادية يجب أن تكون قانونية ، أي أنها تستند إلى حق ، حيث إن موضوع الدعوى ينصب على المطالبة بحق أو بمركز قانوني أو التعويض عن ضرر أصاب حقًا من الحقوق ، وذلك باعتبار أن الدعوى جزء لا يتجزأ من الحق ، وأنه لا يتصور وجود دعوى دون أن تستند إلى حق ، وبالمقابل لا يوجد حق دون أن تحميه دعوى .

ولهذا السبب فإن رافع الدعوى إما أن يكون صاحب الحق نفسه أو من ينيب عنه قانونًا كالولي أو الوصي ، أو بالاتفاق كالوكيل ، ثار هذا الخلاف السابق في مجال الدعاوى العادية ، أما في مجال الدعاوى الإدارية وخصوصًا دعوى الإلغاء ، فإن الفقه يكاد يجمع [٥٣٨] على أن الصفة في دعوى الإلغاء

---

٥٣٧ – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة " ، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٩ .

٥٣٨ – مع أن جانب من الفقه المصري . ويمثل الدكتور فؤاد العطار هذا الاتجاه . حيث يرى أن الصفة شرط لازم ومستقل عن شرط المصلحة في طلب الإلغاء ، وأنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة ، ويجوز إبداء هذا الدفع في أية حالة كانت عليها الدعوى . راجع د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري . قضاء الإلغاء . الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٧م ، ص ٩٣ . ويرى الدكتور محسن خليل عند تعرضه

تندمج في شرط المصلحة ، وهو ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري من اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء ، بحيث تتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة ، سواءً كانت هذه المصلحة مادية أم أدبية لرافع دعوى الإلغاء ، ولا يشترط استناد هذه المصلحة إلى حق شخصي [٥٣٩] ، وفي كل الأحوال يسّلم الفقه والقضاء بأن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة وعلى ذي صفة ، " فالمدعي " وهو صاحب الصفة الأول وهو صاحب الحق أو المصلحة ، أو النائب عنه نيابة قانونية أو اتفاقية ، ذو الصفة الثاني هو من توجه الدعوى ضده أو في مواجهته ، فهو بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة من يختص قانونًا بتمثيلها

للفرق بين المصلحة والصفة في مجال دعوى الإلغاء (أن مدلول المصلحة ومدلول الصفة مترادفان ، بحيث تندمج الصفة في المصلحة بالنسبة لقضاء الإلغاء) ، وهو ما أكدته واستقرت عليه أحكام القضاء الإداري في مصر ، حيث أوضحت أحكام القضاء " أن الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجاوزة حدود السلطة تندمج في المصلحة فتتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرارات المذكورة سواءً أكان رافع الدعوى هو الشخص الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه أم غيره " والقاعدة السابقة " مؤسسة على طبيعة هذه الدعاوى ومن أنها دعاوى عامة وموضوعية " القضية رقم ٣١٩ لسنة ٢ القضائية ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، ص ١٧٢ . القضية رقم ٢٦٣ لسنة ١ القضائية ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، ص ٤٥٨ . أورد الأحكام السابقة د. محسن خليل، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩م ، ص ٢١٠.

[٥٣٩] – المرجع السابق ، ص ٩٣ .

والتحدث باسمها ، ومن ثم يكون الوزير هو صاحب الصفة في تمثيل الوزارة باعتباره المختص بتسيير شئونه ([٥٤٠]) .

[٥٤٠] – د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٥ .

الفرع الثالث : المصلحة في دعوى الإلغاء

يرى جانب من الفقه أن المصلحة في معناها العام هي الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها بالالتجاء إلى القضاء، ويري البعض الآخر أنها (الفائدة أو المنفعة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له قضائيًا بطلباته)[٥٤١] بينما يرى رأي ثالث بأنها هي (الحاجة إلى حماية القانون للحق المعتدي عليه أو المهدد بالاعتداء عليه وهي المنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقق هذه الحماية) [٥٤٢] ، ويذهب جانب أخير من الفقه إلى أن المصلحة في الدعوى تعني الحاجة إلى الحماية القضائية ، ذلك أن القضاء سلطة من سلطات الدولة لا يباشر وظيفته في الحماية القضائية إلا إذا كانت هناك حاجة لهذه الحماية ، ويرى الباحث أن جميع التعريفات السابقة للمصلحة مترادفة ويجمع شملها أمرٌ واحد وهو أن المصلحة هي الفائدة العملية التي يجنيها المدعى من وراء وجود الحماية القضائية التي وفرها القانون له ، كما يعرف فقهاء قانون المرافعات المصلحة بأنها " الحاجة إلى الحماية القضائية والفائدة العملية التي يبغي المدعي تحقيقها من وراء تلك الحماية " [٥٤٣] .

وتعتبر المصلحة من المبادئ المستقرة في فقه القانون ، حيث إنه لا مصلحة فلا دعوى ، وتلك هي القاعدة التي أشار إليها قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري الصادر عام ١٩٦٨م في المادة الثالثة حيث يقرر " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون....." [٥٤٤] .

---

٥٤١ – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ، ١٩٨٤م ، ص ٣٢٠ .

٥٤٢ – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٩ .

٥٤٣ – د . على الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨م ، ص ٤٦٥ .

٥٤٤ – المادة الثالثة من قانون المرافعات المصري والمعدلة بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦م . راجع د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢٨ . وراجع كذلك د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٨

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نلاحظ كذلك أن قانون الإجراءات المدنية الاتحادي قد نص على المصلحة القائمة والمشروعة باعتبارها شرطًا لازمًا لقبول أي طلب أو دفع أمام القضاء ، ولم يكتف بالمصلحة القائمة وإنما أعتد كذلك بالمصلحة المحتملة إذا كان لها ما يبررها ، حيث نجد نص المادة الثانية من قانون الإجراءات المدنية رقم(١١) لسنة ١٩٩٢م والذي جرى نصها كالتالي " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه " [٥٤٥].

أما المحكمة الاتحادية العليا فتقول في معرض حكمها في الطعنين رقمي ٥٣٠ ، ٥٥١ لسنة ٢٣ ق.ع نقض مدني . (..... من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفقًا للمادتين ١٠٤ ، ١٠٦ من قانون المعاملات المدنية أنه وضع مبدأ عدم المسئولية عن الأضرار التي تنشأ عن الاستعمال المشروع للحق وحدد أربعة معايير للاستعمال غير المشروع للحق بما يصدق عليه وصف التعسف ، أولها أن يكون استعمال الحق مقصودًا به الأضرار بالغير وتستخلص هذه النية من انتفاء كل مصلحة من استعمال الحق استعمالاً يلحق الضرر بالغير متى كان صاحب الحق على بيّنه من ذلك ، والثاني أن يكون استعمال الحق بغرض تحقيق مصلحة غير مشروعة وهي تكون كذلك إذا قصد بها مخالفة حكم من أحكام الشريعة الإسلامية أو القانون أو كان تحقيقها يتعارض مع النظام العام أو الآداب، والثالث أن يترتب على استعمال الحق تحقيق مصالح قليلة الأهمية

وراجع كذلك د. علي الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٦ .

[٥٤٥] – قانون اتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢م في شأن الإجراءات المدنية ، منشور في العدد رقم ٢٣٥ من الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادرة بتاريخ ٥ رمضان ١٤١٢ هـ الموافق ٨ مارس ١٩٩٢م .

لا تتناسب مع ما يصيب الآخرين من ضرر ، والرابع أن يتجاوز الشخص في استعمال حقه ما جرى به العرف والعادة بين الناس ..... ومدى توافر مصلحة المدعي في تقديم دعواه هو مما يدخل في سلطة محكمة الموضوع بلا معقب عليها من محكمة النقض طالما أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها ما يساندها في أوراق الدعوى .....) ([٥٤٦]) .

أما بالنسبة للمصلحة في دعوى الإلغاء بصفة خاصة فإن أغلب فقهاء القانون العام الفرنسي والمصري يرون صعوبة تحديد المقصود بالمصلحة في دعوى الإلغاء بشكل مجرد وعقلاني ، كما أن تحديد صفات المصلحة يتفاوت من مؤلف إلى آخر ، ويرجع جانب من الفقه السبب في ذلك إلى مرونة مجلس الدولة الفرنسي في تقدير تلك المصلحة ، وما أدت إليه تلك السياسة التي اتبعها من ميل دائم إلى التوسع في تحديد المقصود منها ، دون التخلي من حيث المبدأ عن اشتراطها [٥٤٧] ، في حين يرى أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ . بحق . بأن هناك عناصر معينة يجب توافرها في المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء وهي تتمثل في :

١ . المصلحة الشخصية المباشرة : وهو أول عنصر يجب أن يتحقق في المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء ، ويقصد بها أن يكون رافع هذه

---

[٥٤٦] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في مدينة أبو ظبي في الطعنين رقمي ٥٣٠ ، ٥٥١ لسنة ٢٣ ق.ع نقض مدني، في يوم الأحد الموافق ١٤ /١٢ /٢٠٠٣ م . حكم غير منشور .

[٥٤٧] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٥ . ٩٦ . وراجع أيضًا ، د. عاطف البنا ، مفهوم المصلحة في دعاوى القانون العام ، مجلة الحقوق ملحق العدد الرابع ، السنة الخامسة والعشرون ، الكويت ، ديسمبر ٢٠٠١م ، ص ٢٩ . ومن الفقه الفرنسي راجع :
Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif , 9e ed , p 1061 – 1104

الدعوى في " حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله يؤثر فيها تأثيرًا مباشرًا " .

٢ . المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة : لقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على قبول دعوى الإلغاء ، حتى وإن كانت المصلحة محتملة حيث يقول في حكم له " لا يشترط في المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء أن تقوم على حق أهدره القرار الإداري بل يكفى أن يمس القرار مصلحة مادية أو أدبية للمدعى ولو كانت مصلحة محتملة " ([٥٤٨]) .

كما يقول مجلس الدولة في حكم آخر أنه : " لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في دعوى إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمام محكمة القضاء الإداري أن يكون للمدعى مصلحة حالة من ورائه ، بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة"([٥٤٩]) .

وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري بقولها بأن " القضاء الإداري قد استقر على أن للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقيته فورًا ، ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترتيبه في كشوف الأقدمية ، ومن ثم فإن للمدعى في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار المطعون فيه رغم عدم استيفائه وقت صدوره للمدة الزمنية الواجبة للترقية ، إذ أن من مصلحته أن تظل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها عندما يستوفي شروط الترقية " ([٥٥٠]) .

---

[٥٤٨] – حكم محكمة القضاء الإداري ، المجموعة ، السنة السابعة ، ص ١٣٧٨ . راجع د.رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣١ .

[٥٤٩] – مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة الرابعة ص ٢٧٩ . راجع د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣١ .

[٥٥٠] – مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة ١٢ ، ١٣ بند ٦٩ ص ٧٧ . راجع د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٢ .

أما بالنسبة لشرط المصلحة في قوانين مجلس الدولة المصري فقد استلزم المقنن المصري بصريح النص توافر شرط المصلحة للمدعي في دعوى الإلغاء، اعتبارًا من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، وهو القانون الأول لمجلس الدولة حيث نصت المادة (٦) منه : (لا تقبل الطلبات الآتية (١) ، (٢) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية) ، كما ورد هذا النص في جميع القوانين التي نظمت عمل مجلس الدولة المصري وأخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (١٢) على أنه (لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية) [٥٥١] .

أما بالنسبة لتوقيت توافر المصلحة في دعوى الإلغاء ، فإن القضاء العادي والقضاء الإداري سواءً في فرنسا أو في مصر متفقان على ضرورة توافر المصلحة عند رفع الدعوى ، إذ أن تواجد المصلحة وثبوتها عند رفع الدعوى شرط أساسي لقبولها ، وللقضاء أن يحكم بعدم قبولها لو رفعت الدعوى قبل وجود هذه المصلحة ، حتى ولو تحقق هذا الشرط عند نظر الدعوى ، ولكن الخلاف يثور حول اشتراط استمرار وجود المصلحة حتى يفصل في الدعوى من عدمه ، فنجد هنا اختلافًا بين مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري في هذه النقطة ، حيث استقر مجلس الدولة الفرنسي في قضائه على أن المعول عليه في هذه الحالة هو توافر المصلحة في رافع الدعوى عند رفعها ، ولا يشترط استمرار بقاء هذه المصلحة إلى وقت الحكم في الدعوى ، فإذا زالت هذه المصلحة أثناء نظر الدعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي فإن المجلس يستمر في نظر الدعوى وإصدار حكمه فيها ، إلا إذا كان بالطبع زوال هذه المصلحة يرجع إلى إزالة عدم المشروعية المتعلق بالقرار الإداري محل الطعن [٥٥٢] .

---

[٥٥١] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء، ط٤ ، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ٦٢ .

[٥٥٢] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٠ ، ١٠٠١ .

وقد أيد الفقه الفرنسي هذا المسلك لمجلس الدولة وذلك لأنه يتناسب مع طبيعة دعوى الإلغاء ، ولأنه يحقق الغاية الأساسية من دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى موضوعية لحماية مبدأ المشروعية واحترام الإدارة للقانون في أثناء إصدارها لقراراتها ، باعتبار أن هذه المصلحة العامة تبقى حتى بعد زوال المصلحة الشخصية للطاعن أثناء نظر الدعوى ، هذا بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسي ، أما بالنسبة لموقف مجلس الدولة المصري من اشتراط استمرار توافر المصلحة أثناء نظر الدعوى ، فإن قضاء محكمة القضاء الإداري قد تردد بين اتجاهين ، فأحيانًا تحكم بأن المعول عليه هو توافر المصلحة عند رفع الدعوى فقط ولا يشترط استمرارها حتى الفصل في الدعوى ، وأحيانًا أخرى تقضى بضرورة استمرار بقاء المصلحة إلى حين الحكم في الدعوى ، وبعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م وجب عليها أن تنهى هذا التضارب في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، إذ انتهت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها إلى ترجيح أحد الاتجاهات السابقة ، وهو الاتجاه الذي يشترط استمرار توافر المصلحة منذ رفع الدعوى إلى أن يفصل فيها ، وهي في هذه الحالة تتفق مع الوضع القائم بالنسبة للمصلحة في الدعاوى العادية ، فقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في حكمها الذي نصه

" أن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر للمدعي من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائيًا " [٥٥٣]

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك على هذا الاتجاه .

---

[٥٥٣] – حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٤ من مارس سنة ١٩٦٣م ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الثامنة ، ص ٩٢٥ ، راجع د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٣ .

أما بالنسبة للفقه المصري فقد انقسم تجاه قضاء المحكمة الإدارية العليا الذي اشترطت فيه استمرار بقاء المصلحة حتى الفصل في الدعوى ما بين مؤيد لهذا الاتجاه ومعارض له ، بل إن الغالبية من الفقه لا تؤيد الاتجاه الذي استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا ، وذلك لتعارضه مع طبيعة دعوى الإلغاء[٥٥٤] .

أما في إنجلترا فإن القانون الإنجليزي يشترط أن يكون لصاحب الشأن مصلحة كافية في منازعة القرار الإداري ، وشرط المصلحة الكافية في القانون الإنجليزي يقابله شرط المصلحة الشخصية المباشرة في القانون الفرنسي والإيطالي والاسكتلندي ([٥٥٥]) ، وتوافر شرط المصلحة للطاعن يجب أن يستمر حتى مرحلة الانتهاء من الدعوى ، وأن تخلف شرط المصلحة بعد أن تحقق في البداية يؤدى إلى إسقاط الدعوى ، لأن توافر هذا الشرط هو الذي يمكن الطاعن من متابعة الدعوى ، وهذا ما يأخذ به القانون الإنجليزي وتطبقه محاكم القانون في إنجلترا ، كما أن القضاء الإنجليزي يتأكد من توافر شرط المصلحة في طالب الإلغاء في مرحلتين ، المرحلة الأولى عند السماح بإقامة الدعوى ، والمرحلة الثانية أثناء السير في الدعوى ([٥٥٦]) ، بالإضافة إلى أن شرط المصلحة يعتبر موضوعًا وثيق الصلة بأساس القضية المعروضة على القضاء ، وتوافر هذا الشرط من عدمه يتقرر على ضوء سماع طرفي النزاع ، وهذا الأمر لا يعتبر موضوعًا إجرائيًا محضًا وإنما هو مزيج من القانون والوقائع والاجتهاد القضائي، وبناءً عليه فإن المعايير الواجب تطبيقها في هذا المجال تعتبر من المسائل المتعلقة بالقانون بعد أخذ كافة ظروف القضية بعين الاعتبار

---

[٥٥٤] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠١ . ١٠٦ .

[٥٥٥] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢٨ .

[٥٥٦] – المرجع السابق ، ص ٤٣١ .

، إلا أن الثقل الذي يعطي لكل معيار يعتمد أساسًا على اجتهاد المحكمة وسلطتها التقديرية، وبالقدر الذي تكون فيه الادعاءات خطيرة وجوهرية بالقدر الذي يكون فيه توافر شرط المصلحة أكثر مرونة وتحررًا من المتطلبات الواجب توافرها في هذا الشأن .

وبناءً على ما سبق فإن جانبًا من الفقه [٥٥٧] يرى إمكانية الأخذ بالمعايير التالية بعين الاعتبار عند تقرير مسألة توافر شرط المصلحة : .

١ . عندما تتعلق المسألة بنطاق وأهداف قانون معين فإن صاحب الشأن يجب أن يثبت أن له مصلحة يعترف بها هذا القانون .

٢ . في حالة وجود ادعاءات خطيرة يتم إعطاء المدعى فرصة لمنازعة القرار الإداري حتى ولو لم يستطع أن يثبت أن له مصلحة كافية عند تقديم طلبه الأولى من أجل الحصول على إذن المحكمة لرفع دعوى الإلغاء .

٣ . يؤخذ وزن القضية المطروحة وقوة الحجة فيها بعين الاعتبار عند تقرير توافر شرط المصلحة .

٤ . عندما يكون للقرار الإداري مساس بقضية متميزة ضمن نطاق المصلحة العامة كالقرار الذي يتناول المحافظة على البيئة ، أو الذي له مساس بإحدى الطرق العامة فإن شرط المصلحة يعتبر متوفرًا في صاحب الشأن سواءً أكان من سكان تلك المنطقة أم لم يكن .

٥ . إن طبيعة الأمر القضائي المطلوب استصداره لها وزنها في هذا المجال ، ولذلك فإن الحصول على أمر الإلغاء أسهل من الحصول على أمر الامتثال (أي أمر القيام بعمل) .

---

٥٥٧ – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٣ ، ٢٠٤ .

٦ . في حالة وجود ضرر ترتب على القرار الإداري فإن مصلحة صاحب الشأن تكون ظاهرة وبادية للعيان ، لأن المساس بالحقوق القانونية بالمعني الحرفي هو المجال التقليدي لمفهوم المركز القانوني الذي يصعب فيه رد طلب صاحب الشأن فيما يتعلق بالمخاصمة القضائية .

الخلاصة : أن المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء تتميز في كونها شخصية ومباشرة من ناحية ، ومن ناحية أخرى تقبل دعوى الإلغاء في حالة توافر المصلحة ، سواءً كانت محققة أم محتملة ، كما أنه لا يوجد فرق بين أن تكون المصلحة فيها مادية أو أدبية ، كما أن المصلحة في دعوى الإلغاء يمكن وصفها بالنسبية والتطور ، فالقاضي الإداري يجتهد ويقدر المصلحة التي أضيرت من حيث أهميتها وكفايتها طبقًا لسياسة قضائية محددة سابقًا ، وتتركز هذه السياسة حول عدم فتح المجال لتحول دعوى الإلغاء إلى دعوى شعبية ، أو دعوى (حسبة) [٥٥٨] أو على حسب تعبير (ديلوبادير) بأن هذه السياسة (

---

٥٥٨ – (دعوى الحسبة) اصطلاح معروف في الفقه الإسلامي ، يقصد به الدعوى التي يجوز لكل مسلم عدل رفعها للقضاء دفاعًا عن حقوق الله الخالصة سبحانه وتعالى ، أو ما كان حق الله فيه غالبًا ، وذلك إعمالًا لقول الحق سبحانه وتعالى (ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ، ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر .....) وقوله تعالى (كنتم خير أمةٍ أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله) وقول الرسول صلى الله عليه وسلم (من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان) ، راجع : د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٠ ، كما تعرّف دعوى الحسبة بأنها : (قول مقبول أو ما يقوم مقامه أمام القاضي ويقصد به الفرد بيان وجود مخالفة لحق من حقوق الله تعالى ، أو حق غلب فيه حق الله تعالى لاتخاذ ما يلزم حيالها) ، راجع : د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥ . وراجع أيضًا د. محمود مصطفى يونس ، اختصاص النيابة العامة في رفع دعوى

تعبير عن فكرة أنه لم يرد ولأسباب عملية فتح باب الطعن لكل فرد دون تمييز) ([٥٥٩]) ، كما أن الباحث يرى أن الاتجاه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي في خصوص اشتراط القضاء توافر المصلحة في رافع الدعوى عند رفعها فقط وعدم اشتراط استمرار بقاء هذه المصلحة إلى وقت الفصل في الدعوى ، هو الأولى بالاتباع وهو ما أيده الفقه الفرنسي في ذلك .

الحسبة في القانون المصري ، بحث منشور في مجلة العدالة، وزارة العدل، العدد ١٢١ ، أبو ظبي السنة ٣٢ ، ذو الحجة ١٤٢٥هـ يناير ٢٠٠٥ ، ص ٩ .

[٥٥٩] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٧ .

المطلب الثالث

الشرط المتعلق بميعاد رفع دعوى الإلغاء

الميعاد هو الفترة الممتدة بين لحظتين ، لحظة البدء ولحظة الانتهاء ، ويقصد بميعاد رفع دعوى الإلغاء الأجل الذي يتعين إتمام الطعن خلاله ، أو الأجل الذي يحدده القانون لكي ترفع دعوى الإلغاء خلاله ، بحيث يترتب على انقضاء هذا الأجل سقوط الحق في رفع هذه الدعوى ، وتتميز مدة الطعن بالإلغاء بقصرها نسبيًا مقارنة مع المدد المحددة للطعن بالدعاوى الإدارية الأخرى ، مثل دعاوى القضاء الكامل ودعاوى التسوية المتعلقة بالمزايا المادية للموظفين كالمرتبات ، وكذلك دعاوى الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية والمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ([٥٦٠]) ، ولقد شُرع الميعاد القصير نسبيًا لتحقيق الاستقرار في المراكز القانونية ، وعدم ترك المنازعات بين الأفراد والإدارة إلى أجل غير مسمى ، وذلك تحقيقًا للتوازن بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة ، وسيتناول الباحث مدة الميعاد الخاصة بدعوى الإلغاء في كلٍ من النظام القانوني الفرنسي ، والمصري ، وفي النظام القانوني لإنجلترا ، وفي النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة ، كلاً في فرع مستقل .

<u>الفرع الأول</u> : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني الفرنسي

من خلال استعراض القوانين والمراسيم المنظمة لعمل مجلس الدولة ، يلاحظ اختلاف تاريخ نشأة ميعاد دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي عنه

---

[٥٦٠] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٤ .

أمام مجالس الأقاليم وجهات القضاء الإداري الخاصة ، حيث بقيت دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي بدون ميعاد معين تباشر خلاله حتى عام ١٨٠٦م ، حيث كان يسري على إجراءات رفعها نفس المواعيد الخاصة بدعاوى الحقوق ، أي أن مدة الدعوى هي مدة تقادم الحق الذي رفعت للمطالبة به ، ثم تدخل المقنن الفرنسي وفرض ميعادًا حدده بثلاثة أشهر لمباشرة دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة وذلك بالمرسوم الصادر في ٢٢ يوليو سنة ١٨٠٦م ، ثم تتابعت بعد ذلك التشريعات التي قررت هذا الميعاد ، فأتي النص عليه في المادة ٢٤ من القانون الصادر في ١٣ أبريل سنة ١٩٠٠م ، والتي أنقصته من ثلاثة أشهر إلى شهرين، ثم نصت عليه المادة رقم ٤٩ من الأمر بقانون الصادر في١٣يوليو سنة ١٩٤٥م ثم نص عليه القانون الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الصادر في ١٩٥٣م ، وأخيرًا ورد النص عليه في القانون الحالي المطبق الآن وهو المرسوم بقانون الصادر في ١١ يناير سنة ١٩٦٥م والمتعلق بمواعيد الدعاوى القضائية في المسائل الإدارية ، إذ تنص المادة الأولى في فقرتها الأولى على أنه " فيما عدا مسائل الأشغال العامة ، جميع الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري يجب رفعها خلال شهرين من إعلان القرار المطعون فيه أو من نشره " [٥٦١] .

أما بالنسبة لدعاوى الإلغاء أمام مجالس الأقاليم فلم تتقيد هذه الدعاوى في رفعها بميعاد معين إلا في حالة وجود نص خاص بذلك ، أما فيما عدا هذه الحالة فتقبل الدعوى في أي وقت رفعت فيه ما دام حق المدعى لم يسقط بمضي المدة ، وظل هذا المبدأ معمولاً به أمام مجالس الأقاليم بالرغم من أخذ مجلس الدولة بنظام الميعاد منذ عام ١٨٠٦م بالنسبة للدعاوى المرفوعة أمامه ،

---

[٥٦١] – د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨م ، ص٥٥ .

ولم يتغير الوضع حتى تدخل المقنن بالمرسوم الصادر في ١٩٥٣م والذي أعاد تنظيم محاكم مجلس الدولة ، والذي جعل من مجالس الأقاليم محاكم إدارية ، وأصبح إجراء الميعاد شاملاً جميع الدعاوى التي ترفع أمام مجلس الدولة [٥٦٢] .

وسيتناول الباحث أولاً : الأحكام العامة لميعاد دعوى الإلغاء في فرنسا ، وثانيًا : حالات خرج فيها المقنن الفرنسي عن المبدأ العام وهو ميعاد الشهرين، وثالثًا : الضمانات التي أوردها المقنن الفرنسي للمتعاملين مع الإدارة في المرسوم الصادر في ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣م .

أولاً : الأحكام العامة لميعاد دعوى الإلغاء في فرنسا .

يمكن أن نوجز الأحكام المتعلقة بهذه المدة في النقاط التالية : .

١ . تعتبر مدة الميعاد قاعدة عامة بالنسبة لجميع الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري ، وبالتالي فهي غير خاصة بدعوى الإلغاء ، وإنما هي تنطبق أيضًا على دعوى القضاء الكامل ، كما تسري هذه المدة على الطعون التي ترفع ضد أحكام مجلس الدولة ، حيث نلاحظ الاختلاف هنا بين ما هو مأخوذ به في فرنسا وما هو مطبق في مصر ، حيث إننا نلاحظ أن مدة الميعاد . ستون يومًا . في مصر تقتصر على دعوى الإلغاء فقط بعكس الوضع في فرنسا .

٢ . كان مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور دستور ١٩٥٨م يتطلب وجود نص صادر عن ، أو مرسوم صادر بناء على تفويض تشريعي لفرض ميعاد معين على مباشرة حق ، أو لسقوط هذا الحق ، فلا تملك الإدارة من تلقاء نفسها من وضع لائحة تفرض فيها قواعد معينة جديدة أو الخروج على

---

[٥٦٢] – د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦ ، ٥٧ .

المواعيد المعمول بها زيادةً أو نقصانًا لمباشرة أي حق من الحقوق ، ولكن منذ صدور الدستور الحالي في ٤ أكتوبر ١٩٥٨م ، والذي أعاد توزيع الاختصاص بين الإدارة والبرلمان ، فإن مسألة تحديد مواعيد مباشرة الدعاوى القضائية أصبحت تدخل في مجالات المادة ٣٧ من الدستور ، أي من ضمن الموضوعات التي تختص بتنظيمها الإٍدارة عن طريق القرارات الإدارية .

٣ . مراعاةً للأقاليم الفرنسية والتي يطلق عليها أقاليم ما وراء البحار ، فقد جعل القانون الفرنسي مدة دعوى الإلغاء للمقيمين في هذه الأقاليم ثلاثة أشهر بدلاً من شهرين ، وأضاف مدة شهر للأشخاص غير المقيمين في هذه الأقاليم [٥٦٣] .

ثانيًا : حالات خرج فيها المقنن الفرنسي عن المبدأ العام .

توجد حالات خرج فيها المقنن الفرنسي عن المبدأ العام ، وهو مدة الشهرين وهي حالات محددة فرض فيها المقنن ميعادًا معينًا قد يطول وقد يقصر عن الميعاد العام ، وهذه المواعيد لا تخضع كقاعدة عامة إلى نظام الوقف والانقطاع ، كما أن هذه المواعيد ليست كاملة في معظمها ويقصد بذلك أن اليوم الأول من الإجراء الموجب لسريانها يتم حسابه فيها ، وكذلك تنتهي بانتهاء آخر يوم فيها فلا يدخل في حسابها اليوم التالي لليوم الأخير ، كما أن هذه المواعيد تختلف من حيث مدتها ، ومثال على تلك المواعيد الخاصة ذات النظام القانوني المتميز : .

١ . الدعاوى التي ترفع أمام محاكم المحافظات للمعاشات العسكرية بسبب الإعاقة ، حيث إن المدة التي يجب أن ترفع خلالها هذه الدعاوى هي ستة أشهر .

---

[٥٦٣] – د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢.٦٤ .

٢ . دعاوى معارضة تغيير الاسم والتي كانت ترفع خلال سنة ، وبعد صدور القانون الحالي الصادر في الثامن من شهر يناير سنة ١٩٩٣م قد قلل المدة إلى شهرين على أن يبدأ سريان هذا الميعاد الجديد ابتداءً من الأول من مارس سنة ١٩٩٤م .

٣ . الدعاوى التي يرفعها الغير استنادًا إلى التشريع الصادر في ١٩ يوليو ١٩٧٦م والخاص بتصنيف منشآت معينة ، وتصل المدة في هذه الحالة إلى أربع سنوات .

٤ . وعلى النقيض من المدد المذكورة السابقة نجد أن بعض المدد قد تختصر إلى أيام معدودة كما هو الحال بالنسبة للطعون الانتخابية ، فالطعن المرفوع من الناخبين أو المرشحين في نتيجة الانتخابات المحلية يجب أن يرفع خلال خمسة أيام ، وإن كان الطعن مقدم من المحافظ فمدته خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلان النتيجة ، وهذه المدة تصل إلى عشرة أيام بالنسبة للطعن في الانتخابات الإقليمية والأوروبية ، كما أن من المواعيد الخاصة القصيرة جدًا في النظام القانوني الفرنسي ميعاد الطعن في القرار الصادر بإبعاد الأجانب عن الإقليم الفرنسي وتوصيلهم إلى الحدود وذلك بسبب إقامتهم الغير مشروعة ، بحيث يعطى الأجنبي الذي صدر بحقه قرار من المحافظ بالإبعاد لإقامته غير المشروعة أن يرفع دعوى الإلغاء ضد هذا القرار خلال أربع وعشرين ساعة من إعلانه بذلك القرار ، ولقد حدد المقنن الفرنسي نقطة بداية هذا الميعاد المقيد من الساعة ٢٤ . أي منتصف الليل . لليوم الذي صدر فيه الإعلان ، وهذه المدة لا تخضع لنظام الوقف أو الانقطاع ، ولا يؤثر التظلم الإداري عليها [٥٦٤] .

---

[٥٦٤] – د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ٦٦ .

ثالثًا : الضمانات التي أوردها المقنن الفرنسي للمتعاملين مع الإدارة في المرسوم الصادر في ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣م .

لقد أورد المقنن الفرنسي ضمانات جديدة للمتعاملين مع الإدارة أو العاملين بها أو المخاطبين بقراراتها ، وذلك في المرسوم الصادر في ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٨٣م ، والمعدّل بقانون DCRA الصادر في ١٢من أبريل عام ٢٠٠٠ م([٥٦٥]) حيث تتمثل هذه الضمانات بالتزامات معينة تقع على عاتق الإدارة، وفي حالة عدم التزام الإدارة بهذه الضمانات ، فإن الجزاء الذي سيطبق عليها هو عدم سريان ميعاد الشهرين كشرط لقبول الدعوى ضد القرار الإداري ، ويجوز بالتالي لأصحاب المصلحة الطعن فيه في أي وقت ، وتتمثل هذه الالتزامات في الآتي : .

أ . يتوجب على الإدارة مصدرة القرار أن تذكر في إعلان القرار لصاحب الشأن مدة الطعن في هذا القرار وطرق الطعن فيه ، ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يبقى الميعاد مفتوحًا إذا تحقق لدى المجلس علم صاحب الشأن بهذا القرار علمًا كافيًا بوجوده ومضمونه ، وكان علمه حقيقيًا لا ضنيًا ولا افتراضيًا ، مطبقًا مجلس الدولة الفرنسي في هذه الحالة مضمون نظرية العلم اليقيني .

ب . إذا تقدم شخص إلى الإدارة بطلب وجب على الإدارة عند تسلمها هذا الطلب أن تعطي مقدمه إيصالاً يدل على هذا التسليم ، أو إفادة بالتسليم ، فإذا لم تقم الإدارة بذلك فإن مدة الطعن في القرار الصادر في هذا الطلب لا تسري سواءً أكان القرار صريحًا ، أو ضمنيًا ، ويجوز بالتالي لأصحاب الشأن الطعن في هذا القرار في أي وقت ودون الخضوع لميعاد معين .

---

[565] −Rene Chapus , Droit du , Cantuntielx administratif , 9e ed , p 476 – 547

ج . حينما يتقدم شخص بطلب إلى جهة إدارية غير مختصة ، يجب على هذه الإدارة . غير المختصة . أن تسلم صاحب الطلب إفادة بالتسليم ، مشيرةً في هذه الإفادة أنها أحالت صاحبها إلى الجهة المختصة ، وإذا لم تذكر ذلك فإن القرار الصادر في هذا الطلب لا يخضع لشرط الميعاد متى كان قرارًا ضمنيًا بالرفض [٥٦٦] .

الفرع الثاني : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني المصري

بالنسبة لمجلس الدولة المصري وبخلاف ما فعله نظيره الفرنسي فقد تم تحديد مدة الطعن بالإلغاء بالأيام وليس بالشهور ، وقد أخذ المقنن المصري بهذه القاعدة في جميع التشريعات المتتالية والتي نظمت عمل المجلس ، حيث ورد النص على مدة دعوى الإلغاء في المادة (٢٤ / ١) من القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م والتي جرى نصها على النحو التالي أن (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة . فيما يتعلق بطلبات الإلغاء . ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة ، أو إعلان صاحب الشأن به) [٥٦٧] .

وميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام ، فلا حاجة إلى الدفع برفع الدعوى بعد الميعاد لكي تحكم به المحكمة ، بل تجريه من تلقاء نفسها [٥٦٨] .

---

٥٦٦ – د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦ . ٧٧ .

٥٦٧ – راجع حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٩٥ . وراجع كذلك د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٤ .وراجع كذلك إبراهيم المنجي ، إلغاء القرار الإداري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤م ، ص ٢٠٤ .

٥٦٨ – محكمة القضاء الإداري . مجموعة الخمس عشرة سنة . رقم ٥٩٨ دعوى ، جلسة ١٤ / ٣ / ١٩٥٠ . راجع حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق ، ص ٧٩٥ .

والملاحظ على هذا النص أنه أورد حكمًا خص به دعوى الإلغاء دون بقية الدعاوى الأخرى التي يختص بها القضاء الإداري ، جاعلاً مدة رفع دعوى الإلغاء ستين يومًا تبدأ من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به ، وقد دلل الفقه على اقتصار الميعاد على دعوى الإلغاء دون بقية الدعاوى الأخرى بما يلي : .

١ . إن نص القانون على عبارة " فيما يتعلق بطلبات الإلغاء " حيث أوردها على شكل جملة اعتراضية ، وذلك مؤداه تخصيص كلمة الدعوى التي جاءت عامة في عبارة " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة " ، ويفهم من ذلك قصد القانون أنه ليس كل الدعاوى أمام القضاء الإداري تخضع لهذا الحكم الخاص بالميعاد ، وإنما فقط تلك التي تتعلق بطلبات الإلغاء .

٢ . أن القضاء الإداري قد استقر منذ نشأته على أن الميعاد المذكور لا يتعلق إلا بدعوى الإلغاء دون دعاوى القضاء الكامل ويضرب الفقه على ذلك بعض الأحكام المتواترة ومنها : .

حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٧ / ١ / ١٩٤٨م والذي يقضى بأن " ميعاد الستين يومًا المنصوص عليه في المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة خاص بطلبات الإلغاء دون غيرها من المنازعات التي يجوز رفعها متى كان الحق لم يسقط في إقامتها طبقًا للأصول العامة ، لأن عبارة المادة المذكورة تفيد تخصيص حكمها بطلبات الإلغاء " [٥٦٩] .

ولقد جعلت محكمة القضاء الإداري ميعاد الستين يومًا من المبادئ التي استقرت عليها المحكمة ، حين أوضحت في حكمها الصادر في ١٧ / ٣ / ١٩٤٨م " استقر قضاء هذه المحكمة على أن ميعاد الستين يومًا منوط

---

[٥٦٩] – المبدأ رقم (٦٦٧) (حكم محكمة القضاء الإداري . ٣٨ . ١ (٧ / ١ / ١٩٤٨) ٢ / ٣٨ / ٢٢٠) راجع حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق ، ص ٧٩٧ .

بطلبات إلغاء القرارات الإدارية وحدها دون غيرها من الطلبات الأخرى التي يدخل في اختصاصها الفصل فيها بولايتها الكاملة ومن بينها طلبات المنازعة في الراتب")[٥٧٠] .

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا ما ذهبت إليه العديد من الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري مؤكدةً على " إن المنازعة في الإجراء الصادر بإلغاء علاوة دورية سبق منحها للمدعى هو من قبيل المنازعات المتعلقة بالرواتب التي يستمد صاحب الشأن أصل حقه فيها من القوانين واللوائح مباشرة ، دون أن يلزم لنشوء مثل هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك ، وبهذه المثابة تنظرها المحكمة دون التقيد بميعاد الستين يومًا المحددة لتقديم طلبات الإلغاء " [٥٧١] .

كيفية احتساب الميعاد ووقف سريانه وانقطاعه: .

بناءً على نص المادة الثالثة من قانون إصدار قانون مجلس الدولة والذي جرى نصها على ما يلي (تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي) .

ولأنه حتى الآن لم يصدر قانون الإجراءات أمام القسم القضائي بمجلس الدولة المصري ، يتوجب الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية وبالنظر إلى المادة ١٥ من القانون الأخير نراها تنص على " أنه إذا عين القانون

---

٥٧٠ – المبدأ رقم (٦٦٨) (حكم محكمة القضاء الإداري . ٢٧٩ . ١ (١٧ / ٣ / ١٩٤٨) ٢ / ٨٣ / ٤٦٦) راجع حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٧٩٧ .

٥٧١ – جلسة ١٢ / ١ / ١٩٥٧ ، الطعن رقم ٨٨٥ لسنة ٢ق ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا ، السنة ٢ ، ص ٣٣٣ ، راجع د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٩ .

للحضور أو لحصول إجراء معين ميعادًا مقدرًا بالأيام أو الشهور أو بالسنين ، فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجريًا للميعاد ، وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه ، ومن ثم يحسب ميعاد الستين يومًا من اليوم التالي للإعلان أو النشر أو العلم اليقيني ، وينتهي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير من الستين يومًا " [٥٧٢] .

ويعتد في حساب انقضاء الميعاد أو نهايته بيوم إيداع عريضة الدعوى سكرتارية المحكمة المختصة ، وليس تاريخ إعلان العريضة ، وأنه يجب حساب المواعيد بالتقويم الميلادي طبقًا للقواعد العامة ، وفي حالة وجود تقويم هجري يتم عمل معادلة له بالتقويم الميلادي [٥٧٣] .

هذا بالنسبة لكيفية احتساب الميعاد ، أما عن وقف سريان الميعاد وانقطاعه فإن الفارق الأساسي بينهما هو ما يترتب عليه من عدم حساب المدة أو الأيام السابقة على حدوث سبب الانقطاع ، حيث يبدأ ميعادًا جديدًا ، وكاملاً في السريان بعد زوال سبب الانقطاع ، أما الوقف فيعتد فيه بالمدة التي مضت أو انقضت قبل حدوث سبب الوقف ليواصل أو يستمر سريان الميعاد من اليوم الذي ينتهي فيه سبب الوقف ، وبمعنى آخر يتم استكمال المدة الباقية للميعاد عند انتهاء أثر الوقف ، وسنشير إلى الحالات التي يتم فيها الوقف أو الانقطاع تاليًا بإيجاز :

وقف الميعاد : .

---

[٥٧٢] – حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٥ ق بتاريخ ٣١ / ٣ / ١٩٦٢م ، المجموعة ، السنة السابعة ، صفحة ٥٠٦ ، أورد هذا الحكم د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٩ .

[٥٧٣] – حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١١ / ١٢ / ١٩٨٨ في الطعن رقم ٤٥٧ .أورد هذا الحكم د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٠ .

يمكن ملاحظة أن الفقه يجمع على أن الحالة الوحيدة للوقف هي القوة القاهرة ، ويرجع السبب في تقرير الوقف عند وقوعها إلى الأصل العام المقرر ، وهو عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه لأسباب خارجة عن إرادته اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على حقه أو مركزه القانوني ، وفي حالة القوة القاهرة يوقف ميعاد دعوى الإلغاء أي أنه يتم استكمال المدة الباقية من ميعاد دعوى الإلغاء بعد زوال القوة القاهرة ، والقوة القاهرة هي ما يحيط بالفرد ويحول بينه وبين تنفيذ التزاماته بصفة مطلقة أي أنه إلى استحالة التنفيذ استحالة مطلقة ، ومن أمثلة القوة القاهرة التي تبرر وقف الميعاد حالة الحرب أو الاحتلال ، والظروف الطبيعية ، كالزلازل أو الفيضانات التي قد تؤدي إلى عزل المنطقة التي يقيم فيها الطاعن ، وكذلك المرض العقلي أو الجسماني الشديد كالشلل ، أو الاعتقال في أحد السجون التي لا يتوفر فيها نظام يكفل للمسجونين ممارسة بعض الإجراءات القانونية [٥٧٤] .

قطع الميعاد : .

من المتفق عليه لدى فقهاء القانون العام والقضاء الإداري أن هناك حالات ينقطع فيها ميعاد الطعن بالإلغاء ، ومن هذه الحالات التظلم الإداري ، وطلب المساعدة القضائية ، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ، وأخيرًا الاعتراض على القرار المطعون فيه من قبل جهة إدارية أخرى ، وسنتعرض لهذه الحالات بالتوضيح الموجز على النحو التالي : .

١ . التظلم الإداري : .

يعتبر التظلم الإداري ذو أهميته الخاصة بالنسبة لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء ، وذلك لما لذلك الإجراء من أثر قاطع للميعاد وامتداده ، لأنه بتقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار و يطلق عليه تظلم ولائي ، أو

---

[٥٧٤] – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٥ .

الجهة الرئاسية لها وهنا يطلق عليه تظلم رئاسي ، يبدأ ميعاد جديد للطعن بالإلغاء ، وذلك كأثر لتقديم ذلك التظلم الإداري ([٥٧٥]) ، وتبدو أهمية التظلم الإداري في الدول التي تأخذ بنظام التظلم الإداري مثل فرنسا ومصر .

أما في إنجلترا فالوضع جد مختلف ، حيث إنه من القواعد المستقرة في القانون الإنجليزي أن القرار الإداري غير المشروع يكون قابلاً للطعن بالإلغاء أمام محاكم القانون بمجرد اتخاذه ، أو حتى الإنذار باتخاذه ، وعلى هذا الأساس لا يوجد هناك إلزام قانوني أو حاجة إلى اللجوء إلى أي إجراء أو طريق من طرق التظلم الإداري يتعين على صاحب الشأن أن يسلكه بشأن منازعة القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة أو تعقد العزم على اتخاذه قبل اللجوء إلى محكمة القانون ، وحتى وجود حق الاستئناف لا يحول دون اللجوء إلى المحكمة لطلب إعادة النظر في القرار الإداري والفصل في مشروعية القرار [٥٧٦] .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الفقه يرى أن نظام التظلم الإداري متاح للأفراد بغير حاجة إلى نص خاص يقرره ، حيث أكد وجوده الدستور الاتحادي حين نص في المادة ٤١ منه على حق الشكوى لمختلف الجهات بما فيها الجهات القضائية [٥٧٧] .

ولكن في الواقع العملي نجد أن القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يتطلب ضرورة التظلم من القرار الإداري وذلك لأن القانون كما يقول القضاء الإماراتي قد خلا من النص على ضرورة التظلم من القرار الإداري إلى الجهة التي أصدرته قبل اللجوء للقضاء ، ومن تلك الأحكام التي تعرض فيها

---

[٥٧٥] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢١ .

[٥٧٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٠ .

[٥٧٧] – د . ماجد راغب الحلو ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١ .

القضاء الإماراتي للتظلم الإداري ومدى وجوبه ، نجد ذلك في حكم لمحكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية والتي قضت في أحد أحكامها بأنها غير مختصة بالنظر في إحدى الدعاوى التي تم اختصام قرار إداري فيها بحجة أنها غير مختصة بنظر الطعن في قرارات مجلس التأديب وقرارات مجلس جامعة الإمارات العربية المتحدة عملاً بنص الفقرة الثالثة من المادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية لقانون جامعة الإمارات ، وتتلخص وقائع هذا الحكم في أن أحد أساتذة الجامعة اختصم جامعة الإمارات العربية المتحدة ومدير الجامعة بصفته ، ابتغاء الحكم بانعدام وبطلان إجراءات التحقيق وقرار مجلس التأديب الصادر بإنهاء خدمة المدعى ... وقرار مدير الجامعة بعقوبة التأديب ذاتها ...

حيث قضت محكمة البداية بعدم اختصاصها بنظر الدعوى .... ولم يرتض المدعى قضاء محكمة أول درجة فطعن عليه بالاستئناف طالبًا إلغاء الحكم المستأنف والقضاء وفق طلباته أمام محكمة أول درجة ... على سند من القول بأن اللائحة التنفيذية لقانون الجامعة نصت على أن قرارات مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس نهائية ويجوز التظلم منها خلال أسبوعين إلى الرئيس الأعلى مما يترتب عليه أن القضاء بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطعن معيب من ناحيتين:

أولاً : القرارات الإدارية يجوز دائمًا الطعن عليها أمام القضاء استنادًا إلى حق التقاضي المنصوص عليه بالدستور ذلك أن حق اللجوء للقضاء هو حق دستوري منحه الدستور للكافة .

ثانيًا : الدعوى المقامة من المستأنف هي دعوى إلغاء القرار الإداري لبطلانه وليس مجرد تظلم من القرار الذي يختص به الرئيس الأعلى للجامعة .

حيث قالت المحكمة أثناء تعرضها لموضوع الاستئناف (.... حيث إنه من المبادئ الدستورية العامة أن حق التقاضي مضمون للناس كافة وقد أقر الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة هذا الحق غير أنه لا يجوز النعي

بعدم الدستورية بدعوى مصادرة حق التقاضي إذ تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضي عمومًا وبين دائرة تحديد اختصاص القضاء ، كذلك لا وجه في هذا الصدد للاحتجاج بنص المادة ٣٥ من الدستور التي تقضي بأن حق الدفاع لحالة أو بالوكالة يكفله القانون لأن المقصود بذلك هو عدم حرمان المتقاضي من حق الدفاع عن نفسه بالوسيلة التي قررها القانون أما إذا امتنع اختصاص القضاء بنظر دعوى فلا مجال لإعمال النص فيها فلا يجوز الخلط بين الأصل الذي يسمح للسلطة التشريعية بتحديد دائرة اختصاص القضاء والأصل الذي يكفل للمتقاضي مجاله الخاص في التطبيق . والرأي المستقر على أن القانون قد عهد ببعض القرارات الإدارية إلى جهة أخرى غير القضاء كالطعن في قرارات مجلس تأديب هيئة التدريس الذي يكون أمام الرئيس الأعلى للجامعة وفقًا لأحكام المادة ٣٣ من قانون الجامعة رقم ٤ لسنة ٧٦ والمادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية له رقم ١٢ لسنة ٧٩ فحق الطعن على قرارات مجلس التأديب سواءً بالتظلم منها أو بطلب إبطالها تكون أمام الرئيس الأعلى للجامعة .

وحيث إن الثابت بأوراق الدعوى أن المستأنف لم يحضر جلسات مجلس التأديب رغم إعلانه قانونًا ولم يطعن في قرار إنهاء خدمته أمام الرئيس الأعلى للجامعة خلال الأجل المحدد وهو حق من حقوق التقاضي فوته عن نفسه المستأنف ..... وأن المحكمة الاتحادية العليا قد قضت في نفس موضوع الدعوى في التظلم رقم ٩ / ٢٨ بجلسة ١٤ / ٥ / ٢٠٠١م على أن المحكمة الاتحادية والمحاكم غير مختصة بالفصل في الدعوى المرفوعة بناءً على أن أعضاء هيئة التدريس بجامعة الإمارات العربية المتحدة قد أفرد لهم المقنن في القانون رقم ٤ لسنة ٧٦ بإنشاء وتنظيم الجامعة ولائحته التنفيذية رقم واحد لسنة ٧٩ أحكامًا خاصة في شأن المسائل التأديبية وبالتالي فلا يخضعون في هذه المسألة لقانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ٧٣ وتعديلاته وهو ما أكدته المادة الأولى من هذا القانون الأخير حيث نصت (يستثنى من تطبيق أحكام قانون

الخدمة المدنية الفئات التي تسري في شأنها قوانين أو نظم خاصة في حدود ما نصت عليه هذه القوانين أو النظم فإن ذلك يخضع أساسًا لأحكام المادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية لقانون جامعة الإمارات التي تنص على أن قرارات مجلس التأديب نهائية ومع ذلك يجوز التظلم منها إلى الرئيس الأعلى للجامعة خلال أسبوعين من تاريخ تبليغ العقوبة وقرارات الرئيس الأعلى للجامعة في التظلمات قطعيه ولا يجوز الطعن فيها لدى أية جهة أخرى وبالتالي فإن قرارات مجلس التأديب وقرارات رئيس الجامعة في التظلمات لا يجوز الطعن فيها أمام المحاكم الغير مختصة بالنظر في الطعن على هذه القرارات) .

وحيث إنه عن طلب إعادة الاستئناف للمرافعة فإن المحكمة لا ترى مبررًا لهذا الإجراء لأنها غير مختصة بنظر الطعن في قرارات مجلس التأديب وقرارات رئيس الجامعة عملاً بنص الفقرة الثالثة من المادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية لقانون جامعة الإمارات .

حيث قضت المحكم في نهاية الأمر برفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف ([٥٧٨]) .

وعلى العكس مما ذهبت إليه محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في حكمها السابق نجد ذات المحكمة في حكم آخر لها وهي تنظر في الطعن المرفوع من مؤسسة الإمارات للإعلام ضد أحد الموظفين فيها ، قد أجازت رفع دعوى الإلغاء على مؤسسة الإمارات للإعلام رغم أن المستأنف ضده لم يتقدم بأي تظلم إداري لتلك المؤسسة ، حيث دفعت المؤسسة بأن (... والمستأنف ضده لم يتقدم بأي تظلم وهذا يدل على موافقته على قرار الإحالة للتقاعد .....) فقالت المحكمة في معرض ردها على هذا الدفع بأن (....أما ما أثاره المستأنف (مؤسسة الإمارات للإعلام) من أن المستأنف ضده لم يتظلم من

---

[٥٧٨] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ٢٦ / ٣ / ٢٠٠٢م ، حكم غير منشور .

القرار مما يفيد رضاءه فيه فإن المقرر أن علاقة الموظف بالدولة أو الحكومة إنما هي علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها نظرًا لتعلقها بالصالح العام ولا يمنع هذا المحكمة من إنزال حكم القانون في المنازعة المطروحة أمامها على الوجه الصحيح لتعلق الأمر بأوضاع إدارية تحكمها القوانين واللوائح ولا تخضع لإرادة ذوي الشأن أو اتفاقاتهم أو إقراراتهم المخالفة لها وليس للطرفين أي أثر حال مخالفة ذلك للقانون العام ، ذلك أن القضاء يملك إلغاء القرار الإداري الذي صدر برضاء من وجه إليه طالما صدر مخالفًا للقانون وبذلك يكون قبول المستأنف ضده أو عدم تظلمه لا أثر له ولا حظ له من الإلغاء ويجوز رفع دعوى إلغائه ....) ([٥٧٩]) .

وفي حكم آخر لمحكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية وهي تنظر في الطعن المرفوع من المجلس الوطني الاتحادي ضد أحد الموظفين فيه ، حيث دفع المجلس الوطني الاتحادي بأن (... القانون المقارن استقر على أن الدعوى بإلغاء القرار الإداري لا تقبل ما لم يتم التظلم من القرار الإداري بتظلم ثابت التاريخ وهو ما لم يقم به المستأنف ضده ...)

ردت المحكمة بقولها (... أما ما ورد بالسبب الثالث من أن المستأنف ضده لم يتقدم بتظلم مما يدل على موافقته ، فإن المقرر قانونًا أن علاقة الموظف بالحكومة ليست علاقة تعاقدية ينظمها العقد إنما هي علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح والأنظمة ، ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها نظرًا لتعلقها بالصالح العام ، ولا يمنع هذه المحكمة من إنزال حكم القانون في المنازعة المطروحة أمامها على الوجه الصحيح لتعلق الأمر بأوضاع إدارية تحكمها القوانين واللوائح ولا تخضع لإرادة ذوي الشأن أو اتفاقاتهم أو إقراراتهم المخالفة لها وأنه ليس لاتفاق الطرفين إذا كان مخالفًا للقانون أثر في هذا الشأن ذلك أن

---

[٥٧٩] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٢٠٣لسنة ٢٠٠٣م بتاريخ ٢٠ / ٥ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

رضاء الأفراد غير ذي أثر في علاقات القانون العام لأن القضاء يملك إلغاء القرار الإداري الذي صدر برضاء من وجه إليه طالما صدر مخالفًا للقانون وبذلك ولما كانت المحكمة قد انتهت إلى أن القرار المطعون فيه قد صدر مخالفًا لأحكام القانون على النحو السابق البيان فيكون قبول المستأنف ضده على فرض حدوثه فلا أثر له ولا يتحصن من الإلغاء ويجوز رفع دعوى بإلغائه ، ناهيك عن أن القانون قد خلا من النص على ضرورة التظلم من القرار الإداري إلى الجهة التي أصدرته قبل اللجوء للقضاء ....) ([٥٨٠]) .

أما في الدول العربية الأخرى . التي تعرضت قوانينها لوجوب إشتراط التظلم الإداري . فإننا نجد في دولة الكويت مثلاً أن المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١م والمعدلة بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢م الخاص بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية قد نصت على ما يلي (ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري .... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية لها ....) .

كما أن الفقرة الأولى من المادة الأولى من المرسوم السابق والتي تنص على المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم ، فإن القانون أجاز للدائرة الإدارية في المحكمة الكلية أن تنظر في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم دون اللجوء إلى إجراءات التظلم مسبقًا وهو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع منها من مسائل ، وبهذه المثابة تنظر المحكمة في حدود اختصاصها الكامل ما يكون قد صدر في شأن تلك المرتبات من قرارات أو اتخذ من

---

[٥٨٠] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٢٦٠ لسنة ٢٠٠٣م بتاريخ ١٧ / ٦ / ٢٠٠٣م ، حكم غير منشور .

إجراءات وذلك باعتبارها من العناصر التي تثيرها المنازعة حول استحقاق هذا المرتب كله أو بعضه خلال فترة زمنية معينة ([٥٨١]) .

أما في المملكة العربية السعودية فإننا نجد أن المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ بتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩هـ ، نصت على أن (فيما لم يرد به نص خاص يجب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بهذا القرار ، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوى الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ ، وبالنسبة للقرارات الصادرة قبل نفاذ هذه اللائحة فتبدأ المدة المحددة للتظلم فيها من تاريخ نفاذها .

وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يومًا من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببًا ، ويعتبر مضى تسعين يومًا على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه .

وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشئون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضى التسعين يومًا المذكورة دون البت فيه .

أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشئون الخدمة المدنية فيتعين قبل رفعها إلى الديوان ، التظلم إلى الديوان العام للخدمة المدنية خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض التظلم أو انقضاء التسعين يومًا المحددة للجهة الإدارية دون البت فيه ، وعلى الديوان العام للخدمة المدنية أن يبت في التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمه .

---

[٥٨١] – راجع وزارة المالية الكويتية على موقعها الإلكتروني:
http://www.mof.gof.kw/intro.htm1

وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم أو مضت المدة المحددة له دون البت فيه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال تسعين يومًا من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يومًا المذكورة دون البت في التظلم ، ويجب أن يكون قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم مسببًا .

وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية لصالح المتظلم ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغه ، جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال الستين يومًا التالية لهذه المدة) .

والمقصود بالدعاوى التي ذكرتها المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم سالفة الذكر هي دعاوى الإلغاء حيث نصت المادة ٨ / ١ / ب من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٥١ بتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤٠٢هـ على أن يختص ديوان المظالم بالفصل في " الدعاوى المقدمة من ذوى الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة . ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح " ([٥٨٢]) .

أما في الجزائر فإن دعوى الإلغاء لا تقبل أمام القضاء الجزائري المختص ما لم يسبقها تظلم إداري يقدمه الطاعن إلى الجهة الإدارية الرئاسية التي تعلو الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فيقدم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار ، وفي هذا الصدد تنص المادة ٢٧٥ من قانون الإجراءات المدنية على

---

[٥٨٢] – د. فؤاد محمد موسى عبدالكريم ، التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤م ، ص ٤ وما بعدها .

أنه (لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه) وبناءً على هذا النص قررت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في حكمها الصادر في ٢٦ / ٦ / ١٩٨٢م بأنه (.... ليكون الطعن الإداري مقبولاً يجب أن يوافق مقتضيات المادة ٢٧٥ من قانون الإجراءات المدنية القاضية برفع الطعن الإداري التدريجي أمام السلطة الإدارية التي تعلو الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه وتكون باطلة كل الطعون التي لا تراعى فيها هذه المقتضيات) ([٥٨٣]) .

ويشترط في التظلم الإداري القاطع للميعاد عدة شروط نوجزها في الآتي : -

١ . أن يكون التظلم الإداري واضحًا في معناه ، ومحددًا للقرار المطلوب التظلم منه ، وقاطعًا في تحديد الهدف من رفع هذا التظلم ، وذلك سواءً بسحب هذا القرار أو بإلغائه أو بتعديله ، حيث يجب تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار ، أو الجهة الرئاسية لها بصفة أساسية .

٢ . أن يتم تقديم التظلم من ذوى الشأن خلال الميعاد القانوني للطعن بالإلغاء ، فإذا قدم قبل بداية الميعاد ، كأن يقدم ضد قرار لم يصدر بعد ، أو كان القرار غير نهائي ، أو ضد قرار إداري نهائي لم يتم نشره أو إعلانه إلى صاحب الشأن ، أو العلم به علمًا يقينيًا أو ضد عمل من الأعمال الإدارية التي لا تعتبر قرارًا إداريًا أو إذا تم تقديم التظلم بعد فوات الميعاد ، ففي الحالات السابقة لا ينتج التظلم المقدم للإدارة أثره القاطع للميعاد .

٣ . أن تكون هناك فائدة من تقديم التظلم الإداري ، فإذا لم يكن تقديم التظلم مجديًا من الناحية القانونية أو الواقعية ، بحيث لا توجد هناك إمكانية

---

[٥٨٣] – د. رياض عيسى ، دعوى الإلغاء في الجزائر – دراسة مقارنة ، مجلة الحقوق ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الرابع ، الكويت ، ديسمبر ١٩٨٩م ، ص ٤١ ، ٤٢ .

للجهة الإدارية مصدرة القرار أن تسحب هذا القرار أو أن تعدله ،فإذا بينت الإدارة عدم الاستجابة لأي تظلم فإن التظلم في هذه الحالة لا يكون مجديًا ، بل وليس له أي أثر في قطع الميعاد ، ومن الأمثلة للقرارات التي لا يفيد التظلم منها القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، حيث تنتهي ولاية الهيئة التأديبية بصدور القرار منها [٥٨٤] .

هذا وقد نصت المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري في فقرتها الثانية على ما يلي : .

(.... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يومًا من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببًا ، ويعتبر مضي ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يومًا من تاريخ انقضاء الستين يومًا المذكورة) [٥٨٥] .

٢ . طلب المساعدة القضائية :

ويطلق عليها أيضًا طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ، وقد أجاز القانون إعفاء رافع دعوى الإلغاء من الرسوم القضائية ، وذلك بطلب يقدمه صاحب الشأن إلى هيئة مفوضي الدولة [٥٨٦] ، أو إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة ، حيث يلجأ صاحب الطعن إلى هذا الطلب عند عجزه عن دفع الرسوم المطلوبة أو المقررة لرفع الدعوى ، ولقد استقر القضاء الإداري في فرنسا

---

٥٨٤ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠١ . ١٠٦ .

٥٨٥ – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠٣ . ٥٠٤ .

٥٨٦ – المرجع السابق ، ص ٥٠٧ .

وفي مصر على أن طلب صاحب المصلحة هذا يحل محل المطالبة القضائية ، ويؤدي إلى نفس الغاية وهي قطع الميعاد ، وهو نفس الأثر الذي ينتجه التظلم الإداري ، حيث يوقف بذلك مدة الطعن بالإلغاء حتى يفصل في أمر هذا الطلب ، وبصدور القرار فيه تبدأ مدة جديدة لدعوى الإلغاء قدرها ستون يومًا [٥٨٧] .

٣ . رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة :

للحكمة ذاتها والتي من أجلها تم قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حالتي التظلم الإداري ، وطلب المساعدة القضائية ، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء ينقطع كذلك في حالة رفع المدعى لدعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة ، وذلك لأنه أبلغ أثرًا في الدلالة على الرغبة الشديدة لصاحب الحق في اقتضائه ، بحيث يسري ميعاد جديد من تاريخ صدور حكم المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى [٥٨٨] .

٤ . الاعتراض على القرار من قبل جهة إدارية أخرى : .

قضى مجلس الدولة المصري بأنه (ومن حيث إنه وإن كان لا وجه لما يتحدى به المدعى من أن قرار وزير العدل الصادر في ٢١ يناير سنة ١٩٤٧م قد أصبح حصينًا من كل سحب بعد أن انقضى منذ صدوره ميعاد الستين يومًا المحددة لطلب الإلغاء ، لا وجه لذلك ما دامت قد اعترضت الجهة المختصة وهي وزارة المواصلات على هذا القرار في ٥ مارس سنة ١٩٤٧م أي خلال الميعاد ، وإذا كان سقوط حق الإدارة في سحب القرار الإداري لفوات الميعاد ، قد قيس على سقوط حق الأفراد في طلب الإلغاء لانقضاء ذات الميعاد ، فإن

---

[٥٨٧] – د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية . أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها. الجزء الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٢٧ .

[٥٨٨] – المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

القياس يقضي بوجه التقابل أن (يقف) الميعاد إذا اعترضت جهة مختصة على القرار ، إذ مثل هذا الاعتراض يقابل التظلم المقدم من الأفراد ...) [٥٨٩] .

امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء : .

كما بينا سابقًا فإن ميعاد الطعن بالإلغاء من النظام العام ، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز الاتفاق على إطالته أو تقصيره ، غير أن هذا الميعاد قد يطول أحيانًا ، فيمتد إلى أكثر من الستين يومًا ، وذلك في حالات محددة وبشروط معينة وذلك كالتالي : .

أولاً : القوة القاهرة : وهي حالة طارئة أو حادث فجائي غير متوقع ، يستحيل معه على صاحب الشأن أن يباشر حقه في رفع دعوى الإلغاء خلال المدة القانونية المحددة لذلك ، كحالة الحرب أو الفيضانات أو السيول التي تعزل سكان منطقة معينة بسكانها ، أو الاضطرابات والثورات أو غيرها ، وقد اتفق كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري على ضرورة وقف مدة الطعن بالإلغاء حتى زوال القوة القاهرة التي تحول بين صاحب المصلحة وبين رفع أو تقديم دعوى الإلغاء ، بحيث لا تستأنف هذه المدة سريانها إلا من تاريخ هذا الزوال ، مع الوضع في الاعتبار أن الفترة التي انقضت من مدة الطعن بالإلغاء قبل حدوث القوة القاهرة لا تسقط من حساب هذه المدة .

ثانيًا : العطلات الرسمية : بناءً على نص المادة ١٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل ، وإذا كانت العطلة أربعة أيام كعطلة عيد الأضحى المبارك يمتد الميعاد إلى اليوم التالي لانتهاء عطلة الأيام الأربعة ، ولكن إذا وقعت العطلة خلال الميعاد ، فلا تؤثر هذه العطلة على امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مهما كانت العطلة .

---

[٥٨٩] – حكم مجلس الدولة بجلسة ٢٠ / ١ / ١٩٥٠ . السنة ٤ ص ٢٦١ ، راجع د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٣ .

ثالثًا : مواعيد المسافة : يمتد كذلك ميعاد دعوى الإلغاء و تطبيقًا لمواعيد المقررة في المادتين ١٦ و ١٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م ، حيث قررت المادة ١٦ بأن ميعاد المسافة بالنسبة للمقيمين داخل إقليم الدولة ، هو يوم زيادة في الميعاد ، لكل مسافة قدرها المقنن المصري بخمسين كيلو متر بين المكان الذي يجب الانتقال منه ، والمكان المراد الانتقال إليه ، وما يزيد من الكسور على ثلاثين كيلو مترًا يزاد له يوم مسافة على الميعاد، وبحد أقصى أربعة أيام ، على أن يكون ميعاد المسافة خمسة عشر يومًا لمن يكون موطنه في مناطق الحدود .

بينما نصت المادة ١٧ مرافعات على أن ميعاد المسافة لمن يكون موطنه في الخارج ستون يومًا [٥٩٠].

<u>الفرع الثالث</u> : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني لإنجلترا

بناءً على نص الفقرة الأولى من المادة الحادية والثلاثين من قانون المحكمة العليا بإنجلترا لسنة ١٩٨١م والتي جرى نصها كالتالي (إن طلب الحصول على أمر الامتثال ، وأمر المنع ، وأمر الإلغاء المعروف بأمر رفع اليد أو تحويل الدعوى ، والحكم التقريري ، والأمر الزجري [٥٩١] لغايات الطعن

---

٥٩٠ – د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٠ . ٥٠١ .

٥٩١ – يعتبر أمر الامتثال ، وأمر المنع ، وأمر الإلغاء المعروف بأمر رفع اليد أو تحويل الدعوى ، والحكم التقريري والأمر الزجري ، من الأوامر القضائية أو التدابير القضائية التي تستعمل لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العامة في القانون الإنجليزي ، وهي من ضمن تدابير القانون العام المعروفة بتدابير امتيازات التاج أو الأوامر الامتيازية ، وهذه الأوامر الامتيازية تصدر حصرًا عن دائرة الطعون في المحكمة العليا التي تعتبر محكمة الدرجة الأولى بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية ، وبذلك لا يمكن الحصول على هذه التدابير أو الأوامر من محاكم المقاطعات ،

من أجل إعادة النظر قضائيًا (في القرارات الإدارية) يجب أن يتم طبقًا للإجراءات المرعية لدى المحكمة بهذا الشأن) ، وأضافت هذه المادة أن (الميعاد المقرر لطلب استصدار هذه الأوامر القضائية المنصوص عليه في لائحة إجراءات المحكمة العليا لا يسري على المواعيد المنصوص عليها في قوانين أو لوائح خاصة) .

وبناءً على ما سبق فإنه يستثنى من شرط الميعاد المحدد في لائحة القواعد الإجرائية المرعية لدى المحكمة العليا كافة مواعيد الطعن المحددة قانونًا في نصوص تشريعية أخرى حيث تسري المواعيد المقررة في تلك النصوص دون الميعاد المحدد في لائحة إجراءات المحكمة العليا ويؤخذ بها لغايات قبول الطعن بإلغاء القرارات الإدارية [٥٩٢] .

. الأحكام العامة لميعاد دعوى الإلغاء في إنجلترا .

يمكن إيجاز الأحكام المتعلقة بهذه المدة في النقاط التالية : .

١ . يبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء في القانون الإنجليزي حسب الأصل ، من تاريخ نشوء الأسباب الموجبة للتقدم بطلب من أجل استصدار الأمر القضائي المناسب لإلغاء القرار الإداري موضوع الطعن ، وذلك طبقًا لنص المادة الرابعة من لائحة القواعد الإجرائية (رقم ٥٣) المطبقة أمام المحكمة العليا بإنجلترا ، حيث نصت على " ضرورة تقديم طلبات الطعن لاستصدار الأوامر القضائية اللازمة من أجل إلغاء القرارات الإدارية دون إبطاء وذلك خلال ثلاثة شهور من تاريخ نشوء الأسباب الموجبة لتقديم الطلب ويسري هذا الميعاد إلا إذا رأت المحكمة سببًا مقنعًا لتمديد مدته " ، والظاهر من النص أن الميعاد بصفة عامة يبدأ من تاريخ نشوء الحق

وتدابير امتيازات التاج هذه تقابل في القانون الخاص تدابير العدالة أو التدابير العادية . د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٢ .

[٥٩٢] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٥ .

المطالب به ، أي من تاريخ وقوع الخطأ ، أو من تاريخ صدور القرار المطعون فيه ، ولكن التطبيقات العملية ومبادئ العدالة الطبيعية تفيد بأن تحديد الميعاد يبدأ من تاريخ علم صاحب الشأن بصدور القرار الإداري أو عقد العزم من قبل الإدارة على إصداره .

٢ . إن اللوائح في إنجلترا يتم نشرها طبقًا للأصول والإجراءات المنصوص عليها في قانون أدوات التشريع اللائحي لسنة ١٩٤٦م ، وذلك بطباعتها وإعطائها رقمًا وتسجيلها وتوثيقها من قبل مراقب مكتب مطبوعات صاحبة الجلالة ، ثم يتم إعلان الجمهور باللائحة عن طريق نشرها كاملة في (لندن جازيت) وهي الجريدة الرسمية في إنجلترا ، ويعتبر عدم النشر عن طريق مكتب مطبوعات صاحبة الجلالة حجة للدفع بمخالفة اللائحة للقانون والإجراءات التي نص عليها ، إلا إذا أثبت المدعى العام أن الإدارة قد اتخذت الخطوات اللازمة لإعلان الجمهور أو الشخص أو الأشخاص الذين يتأثرون باللائحة ، بفحوى هذه الأخيرة ، وتخضع اللوائح لأخذ الرأي والمشورة مقدمًا ، أي قبل وضعها أمام البرلمان الذي يسبق النشر .

٣ . إن التبليغ والإعلان لا يكون إلا في حالة القرارات الفردية الواجب تبليغها شخصيًا ، ويبدأ تحديد الميعاد في هذه الحالة من تاريخ تبليغ القرار طبقًا للإجراءات المرعية أمام المحاكم في الدعاوى الحقوقية بشأن إعلان الأوراق الواجب تسليمها شخصيًا للمعلن إليه ، وفي حالة سكوت الإدارة أو رفضها القيام بواجبها القانوني تلبية لطلب أحد الأفراد فإنه يتعين على صاحب الشأن أن يطلب استصدار أمر الامتثال المطلوب خلال ثلاثة شهور من رفض الإدارة أو سكوتها [٥٩٣] .

---

[٥٩٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٩ .

٤ . أما عن التظلم الإداري وارتباطه بدعوى الإلغاء في إنجلترا ، فإن من القواعد المستقرة في القانون الإنجليزي أن القرار الإداري الغير مشروع يكون قابلاً للطعن بالإلغاء أمام محاكم القانون بمجرد اتخاذه ، أو الإنذار باتخاذه ، وعلى هذا الأساس لا يوجد هناك إلزام قانوني أو حاجة إلى اللجوء إلى أي إجراء أو طريق من طرق التظلم الإداري يتعين على صاحب الشأن أن يسلكه بخصوص منازعة القرار الإداري الذي اتخذته الإدارة أو تعقد العزم على اتخاذه قبل اللجوء إلى محكمة القانون ، وحتى مع وجود حق الاستئناف فإن ذلك لا يحول دون اللجوء إلى المحكمة لطلب إعادة النظر في القرار الإداري والفصل في مدى مشروعيته ، ومن خلال السوابق القضائية في إنجلترا يتبين أن التظلم الإداري في إنجلترا مهما كان نوعه ليس وجوبيًا بل هو اختياري ، ولا شأن له بأحوال انقطاع الميعاد أو امتداده .

٥ . أما عن امتداد الميعاد وموقف محاكم القانون منه في إنجلترا ، فإنه يختلف عما استقر عليه الوضع لدى القانونين الفرنسي والمصري . والقوانين العربية الأخرى التي أخذت عنهما . حيث إن أحوال امتداد الميعاد في القوانين الأخيرة تتلخص في أولاً : التظلم الإداري ، و ثانيًا : رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ، وثالثًا : طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ، ورابعًا : القوة القاهرة ، والثلاثة الأولى يترتب عليها انقطاع الميعاد ، بينما يترتب على القوة القاهرة وقف سريان الميعاد ، أما في القانون الإنجليزي والسوابق القضائية وكتب الفقه في إنجلترا ، فإنها لا تتحدث عن وقف الميعاد أو انقطاعه ، وإنما تتناول امتداد الميعاد بصورة عامة بدون تحديد ، وعلى هذا الأساس فإن محاكم القانون في إنجلترا غير مقيدة بنوع معين من الأحوال أو الأسباب التي تؤدي إلى امتداد الميعاد وقبولها للدعوى شكلاً رغم انقضاء المدة المحددة قانونًا ، فالمادة الرابعة من لائحة القواعد الإجرائية المرعية لدى المحكمة العليا تنص على ضرورة تقديم طلب

الطعن خلال المدة المحددة قانونًا لذلك دون إبطاء ، وهذه المدة غير قابلة للتمديد إلا إذا رأت المحكمة أن هناك سببًا مقنعًا يوجب ذلك ، وللمحكمة وحدها دون غيرها سلطة تقديرية واسعة في تمديد الميعاد وفي منح إذنها لاستصدار التدبير القضائي من عدمه [٥٩٤] .

مع ملاحظة أن هناك مواعيد للطعن في بعض القرارات الإدارية والمحددة بتشريعات خاصة ، مثل قرارات امتلاك الأراضي ، والقرارات الصادرة في مجال التخطيط والتنظيم العمراني حيث تكون قابلة للطعن بالإلغاء خلال ستة أسابيع من صدور القرار ، وكذلك القرارات الصادرة بشأن الإعانات الإضافية ، وقضايا الضمان الاجتماعي حيث تكون قابلة للطعن بالإلغاء خلال مدة إحدى وعشرين يومًا ، وفي حالة تحديد مقدار العجز الجسماني يكون القرار قابلاً للطعن خلال ثلاثة شهور ، أما بالنسبة للقرارات المتعلقة بتقدير ضريبة الدخل على الأراضي وقرارات السلطات المحلية المتعلقة بهذه الضريبة فتكون قابلة للطعن خلال مدة ثلاثين يومًا [٥٩٥] .

ويستثني من المواعيد السابقة جميعًا حالة القرار المعدوم ، وهو القرار الذي تجاوز حدود السلطة بشكل ظاهر ، حيث يمكن الطعن فيه دون التقيد بشرط الميعاد لأنه قرار منعدم ، والقرار المنعدم لا يساوي في رأي مجلس اللوردات الورقة التي كتب عليها ، ولا يعتبر قرارًا بأي شكل من الأشكال ، ولذلك فإن القرار المنعدم يكون مجردًا من أي أثر قانوني فهو باطل بطلانًا مطلقًا وغير قابل للتصحيح ويستطيع كل العالم تجاهله لأنه لا يولد إلا العدم [٥٩٦] .

---

[٥٩٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٠ ، ٢١١ .

[٥٩٥] – المرجع السابق ، ص ٢٠٥ ، ٢٠٦ .

[٥٩٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٥ .

الفرع الرابع : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني الإماراتي

بالنسبة لمدة الميعاد في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة ، نجد أن المادة (٨٤) من القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، تنص على أنه (يجوز التظلم من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل بدون مرتب أو خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معًا أو الفصل من الوظيفة أمام الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة ، ولا يجوز أن يكون بين أعضاء المحكمة من كان عضوًا في مجلس التأديب . ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائيًا) [٥٩٧] .

وهو ما أكدته المادة (٨٣) من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية للمواطنين ، حيث نصت على أنه (يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي ، أو الفصل من الوظيفة ، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة . ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائيًا) [٥٩٨] .

لذا يتضح لنا أن المدة التي حددها القانون الإماراتي لرفع التظلم القضائي إلى الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا ، هي مدة ثلاثين يومًا ، والقانون الإماراتي في تحديده لمدة الطعن هذه لم يساير القانون الفرنسي ولا المصري في حساب المدة ، بل على العكس قام القانون الإماراتي بتقليل المدة إلى ثلاثين يومًا فقط وهو تقليل ليس له ما يبرره من وجهة نظر الباحث .

---

٥٩٧ – الإدارة العامة لشرطة أبو ظبي ، المرجع في قوانين الخدمة والمعاشات المدنية والعسكرية في الحكومة الاتحادية وحكومة أبو ظبي ، أبو ظبي ، ٢٠٠٤م ، ص ٣٦ .

٥٩٨ – الإدارة العامة لشرطة أبو ظبي ، المرجع في قوانين الخدمة والمعاشات المدنية والعسكرية في الحكومة الاتحادية وحكومة أبو ظبي ، المرجع السابق ، ص ٧٠ .

المطلب الرابع

الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي

الشرط الرابع من شروط دعوى الإلغاء هو شرط عدم وجود دعوى موازية أو ما يطلق عليه الفقه انعدام الطريق المقابل أو الطعن الموازى ، أو الدعوى المقابلة ، والطريق المقابل أو الموازى هو الطريق الذي يحقق نفس الهدف الذي يرجوه صاحب الشأن دون اللجوء إلى دعوى الإلغاء ، سواءً أكان هذا الطريق يتمثل في دعوى ترفع أمام القضاء العادي ، أو دعوى أخرى ترفع أمام القضاء الإداري [٥٩٩] ، وسنتناول وجود هذا الشرط أو عدم وجوده في الدول المشمولة بالدراسة كلاً في فرع مستقل .

الفرع الأول : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في فرنسا

تسمى هذه النظرية في الفقه الفرنسي نظرية " الطعن المقابل أو الموازي " وينتقد جانب من الفقهاء هذه التسمية لسببين هما أولاً : أن عبارة " طعن " تثير اللبس وقد تؤدي إلى الخلط بين المقصود وهو " دعوى " وبين طرق الطعن في الأحكام ، ثانيًا : أن وصف الطعن بأنه موازٍ أمر محل نقد ، وذلك لأن التوازي أو التقابل من خصائص علم الهندسة ، ولا مجال له في النظم القانونية ، ويرى هذا الجانب من الفقه أنه من الأفضل أن يستبدل بعبارة طعن مقابل أو موازي عبارة (دعوى أخرى غير دعوى الإلغاء يملك صاحب الشأن رفعها أمام

---

[٥٩٩] – د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ١٣٥ .

مجلس الدولة نفسه أو أمام غيره من المحاكم) أو اختصارًا تسميته (الدعوى الموازية) بدلاً من الطعن الموازي ([٦٠٠]) .

ويذهب العديد من فقهاء القانون العام الفرنسي إلى أن انتفاء وجود طريق طعن مواز يعتبر أحد الشروط اللازم توافرها لقبول دعوى الإلغاء ، وقد أسهب فقهاء القانون العام الفرنسي في تحديد مفهوم الطعن الموازى ، فلقد حدد لافرييز ذلك المفهوم بقوله " لا تقبل دعوى الإلغاء ضد قرار إداري ألحق ضررًا بالطاعن إذا كان بإمكانه اللجوء إلى دعوى قضائية أخرى لتحقيق ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء " كما يقول في نفس المعنى الفقيه أليبير " إن الطعن بالإلغاء لا يكون مقبولاً إلا في حالة انتفاء الدفع بعدم القبول المستمد من وجود طعن موازٍ " [٦٠١] .

ونظرية الطعن الموازي هي من خلق وابتداع مجلس الدولة الفرنسي ، فلا سند لها من نصوص القانون الفرنسي ، أما عن تاريخ نشأتها في فرنسا فيذهب بعض الفقهاء إلى أنها كانت معروفة قبل صدور مرسوم ٢ نوفمبر سنة ١٨٦٤م الذي قرر إعفاء دعوى الإلغاء من تقديمها بواسطة محامٍ ، وأن مجلس الدولة الفرنسي كان يعتبر دعوى الإلغاء طريقًا استثنائيًا وملاذًا أخيرًا ، لا يلجأ إليه إلا في حالة عدم وجود دعوى أخرى ممكنة أمام المحاكم الإدارية الأخرى أو أمام المحاكم العادية أو أمام مجلس الدولة نفسه ، ولكن الرأي الراجح في فرنسا يعارض هذه الفكرة ، ويؤكد نشأة نظرية الطعن الموازي بعد سنة ١٨٦٤م ، ويرى الأستاذ " جليان " بأن السبب الحقيقي للأخذ بهذه النظرية إنما هو الخوف من زيادة عبء دعاوى الإلغاء على مجلس الدولة ، وهذه الزيادة لم تتحقق إلا

---

[٦٠٠] – د. محمود محمد حافظ ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، العدد الأول ، السنة التاسعة والعشرون ، مارس سنة ١٩٥٩م ، ص ٥٣ ، ٥٤ .

[٦٠١] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠١ .

بعد صدور مرسوم سنة ١٨٦٤م بسبب ما استحدثه من تيسير على رافعي دعوى الإلغاء ([٦٠٢]) .

الفرع الثاني : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في إنجلترا

يمكن القول بأنه في إنجلترا لا يوجد ما يدعى بشرط عدم وجود دعوى موازية ، وإنما يمكننا القول بأنه منذ سنة ١٩٧٨م وعلى أثر التعديلات التي تم إدخالها على القواعد الإجرائية المتبعة لدى المحكمة العليا منذ ذلك التاريخ أصبح بإمكان صاحب الشأن أن يطلب استصدار أمر قضائي أو أكثر من الأوامر المحتملة للطعن في القرار الذي ينازعه ، كما أصبح بإمكان المحكمة العليا بموجب المادة الأولى من تلك الإجراءات أن تصدر الحكم التقريري ، والأمر الزجري ، أو أي أمر قضائي آخر تراه مناسبًا للطعن في القرار الإداري ، بالإضافة إلى الحكم بالتعويض وجبر الضرر إذا طلبه المدعى ، وذلك كله من خلال طلب واحد دون الحاجة إلى أن يكرر طلباته بشأن أي أمر لم يرد في طلبه الأصلي .

ولذلك لم يعد يتعرض صاحب الشأن لأن يرفض طلبه أو لإمكانية أن يخسر دعواه لمجرد أنه اختار عن طريق الخطأ أمرًا قضائيًا غير مناسب لمنازعة القرار المطعون فيه ، وذلك لأن المحكمة نفسها أصبحت تجري التعديل اللازم وتختار هي الأمر القضائي المناسب حتى ولو أخطأ المدعى في الاختيار .

---

[٦٠٢] – د. محمود محمد حافظ ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٤ .

وبناءً على ما سبق لم تعد المحكمة ترفض قبول طلب المدعى لاستصدار أحد الأوامر القضائية على أساس وجود أمر بديل للأمر المطلوب كان عليه أن يطلبه ، ففكرة الأمر البديل أو الطعن البديل أو الموازي في رأي البروفيسور
(دي سميث) أصبحت فكرة غير صالحة أساسًا وذلك بسبب اندماج محكمة العدالة بمحاكم القانون منذ سنة ١٨٧٥م وإعطاء الصلاحية للمحكمة العليا أن تختار الأمر القضائي المناسب للطعن في القرار الذي ينازع صاحب الشأن في صحته [٦٠٣] . يضاف إلى ذلك أن الأوامر القضائية لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العامة تصدر حصرًا عن محكمة العدل العليا في إنجلترا التي تعتبر محكمة أول درجة بالنسبة لولاية الإلغاء ، وبناءً على ذلك لا معنى للحديث عن انتفاء طريق الطعن المقابل أو الموازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء في إنجلترا ([٦٠٤]) .

<u>الفرع الثالث</u> : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في مصر

أما في مصر فإن هناك تردد في أحكام القضاء وانقسام في أوساط الفقه المصري بشأن نظرية الدعوى الموازية ، حيث ترددت أحكام محكمة القضاء الإداري بخصوص نظرية الدعوى الموازية بعد أن مالت إلى الأخذ بها بشكلها التي هي عليه في مجلس الدولة الفرنسي .

ثم بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا قامت بحسم الأمر لصالح تعلق شرط انتفاء طريق الطعن الموازى بفكرة الاختصاص ، ويذهب الدكتور مصطفى كمال وصفي ، إلى أنه لم يعد ثمة مجال . تقريبًا للأخذ بنظرية الطعن الموازى،

---

[٦٠٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤ .

[٦٠٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٥٠ ، ٤٥١ .

وذلك لأن المعيار العام الذي أنشأه الدستور والقانون الجديد قد طهر المجال القانوني من فروض ازدواج الاختصاص ، وأصبح الوضع الآن : إما أن تكون المنازعة إدارية فيختص بها مجلس الدولة دون غيره ، أو لا تكون إدارية ولم ينص قانون على اختصاص مجلس الدولة بها فيكون في هذه الحالة الاختصاص بها لغيره ..... وإذا نص القانون على اختصاص جهة القضاء الإداري بالمنازعة غير الإدارية بطبيعتها فإن الخاص يقيد العام ، هذا وقد انقسم الفقه المصري بصدد نظرية الدعوى الموازية ولكن الغالبية العظمى في جانب رفض النظرية مع الاختلاف في أساس الرفض ، علمًا بأن السائد هو الرفض استنادًا لحجتين منطقيتين : الحجة الأولى هي عدم النص قانونًا على انتفاء الدعوى الموازية باعتبارها شرطًا لقبول دعوى الإلغاء ، والحجة الثانية هي الاكتفاء بتطبيق قواعد الاختصاص للوصول إلى ذات النتيجة ، وكذلك لا يرى الدكتور سليمان الطماوي مجالاً للأخذ بهذه النظرية باعتبار أن قوانين مجلس الدولة المتعاقبة لم تشر إليها، وإن إعمال قواعد الاختصاص يكفي للوصول إلى نفس النتيجة .

كما يذهب جانب آخر من الفقهاء إلى إنكار النظرية بالاستناد إلى أسباب أخرى غير قواعد الاختصاص ، ومجمل هذه الأسباب ترجع إلى أن الاعتبارات التاريخية والعملية التي قامت عليها النظرية في فرنسا لا وجود لها في مصر .

أما الجانب المدافع عن وجود نظرية الدعوى الموازية في مصر من الفقهاء ومنهم الدكتور عثمان خليل يرون أنها أحد شروط قبول دعوى الإلغاء التي لا علاقة لها بالاختصاص ، وحجة هذا الرأي أن المقنن أحيانًا يجعل الاختصاص مزدوجًا أي مشتركًا في دعوى الإلغاء وغيرها من الدعاوى الأخرى ويترك للمتقاضين الاختيار بين جهتي القضاء ، كذلك فإن الازدواج قد ينشأ عن قرارين

من مستوى واحد ، بحيث لا يعتبر أحدهما عامًا والآخر خاصًا ، ومن ثم يجب في هذه الصورة عند التفسير إعمال كلاً من النصين بدلاً من إعمال أحدهما ، ويتم ذلك بالاعتراف بوجود ازدواج في الاختصاص ، ثم يناقش الأمر بعد ذلك في قبول الدعوى ، بقصد تنظيم سير العمل القضائي بين جهات القضاء المتقابلة، وبذلك تكون المسألة أقرب إلى نطاق قبول الدعوى منها إلى نطاق الاختصاص[٦٠٥] .

[٦٠٥] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠ ، ٢٢١ .

هذا من ناحية عرض آراء الفقهاء أما حين التعرض لوجود هذا الشرط من الناحية العملية وكذلك التطبيقات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة المصري فإننا نلاحظ **أولاً** من الناحية العملية أنه وإن كان مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصيل في كل ما يتعلق بالقرارات الإدارية من حيث إلغائها أو التعويض عنها ، فإننا نجد أحيانًا أن المقنن المصري قد خص جهات قضائية أخرى بالمنازعات التي تثور حول قرارات معينة بذاتها ، ومثال ذلك الطعن في القرارات المتعلقة بشئون القضاء وأعضاء النيابة ، حيث تختص الدوائر المدنية والتجارية بالفصل في هذه المنازعات عملاً بالمادة ٨٣ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢م بشأن السلطة القضائية ، والتي جرى نصها كالتالي "تختص دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ... كما تختص الدوائر المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات ، وتختص أيضًا دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال القضاء والنيابة العامة أو لورثتهم ، ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضوًا في مجلس القضاء الأعلى إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه ، أما القرارات المتعلقة بالترقية في غير الحالة المنصوص عليها في البند أولاً والقرارات المتصلة بالتعيين أو النقل أو الندب فلا يجوز الطعن فيها بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية بأي طريق من طرق الطعن أمام أي جهة ".

وكذلك الحال بالنسبة للمعارضة في قرارات اللجان الجمركية ، حيث يكون الاختصاص في هذه الحالة للمحكمة التجارية التابعة لها دائرة الجمرك .

وكذلك الطعن في القرارات الصادرة من لجان الطعن في تقدير مأموريات الضرائب ، حيث تختص المحكمة الابتدائية بالنظر في أمر هذه القرارات عملاً بنص المادة ١٦١ من قانون الضرائب رقم ١٥٧ سنة ١٩٨١م والتي جرى نصها كالتالي : .

(لكل من مصلحة الضرائب والممول الطعن في قرار اللجنة أمام المحكمة الابتدائية منعقدة بهيئة تجارية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإعلان بالقرار ، وترفع الدعوى للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها المركز الرئيسي للممول أو محل إقامته المعتاد أو مقر المنشأة وذلك طبقًا لأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية المشار إليه) .

والتي حلت محلها المادة رقم (١٢٣) من قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥م ([٦٠٦]) والتي جرى نصها كالتالي (لكل من المصلحة والممول الطعن في قرار اللجنة أمام المحكمة الابتدائية منعقدة بهيئة تجارية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإعلان بالقرار . وترفع الدعوى للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها المركز الرئيسي للممول أو محل إقامته المعتاد أو مقر المنشأة وذلك طبقًا لأحكام قانون المرافعات المدنية

---

[٦٠٦] – القانون منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٢٣) تابع في ٩ يونيو ٢٠٠٥م . راجع في ذلك tpservice@incometax.gov.eg الموقع الإلكتروني لوزارة المالية . مصلحة الضرائب العامة ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٥م .

والتجارية . ويكون الطعن في الحكم الصادر من هذه المحكمة بطريق الاستئناف أيًا كانت قيمة النزاع) .

وكذلك الحال بالنسبة للمعارضة في تقدير أثمان العقارات المنزوعة ملكيتها من أجل المنفعة العامة ، حيث تختص المحكمة الابتدائية بالنظر فيها عملاً بالمادة ٨/٤ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠م التي تنص على أنه (لذوى الشأن الحق في الطعن على القرار الذي يصدر في الاعتراض أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار ويرفع الطعن بالطرق المبينة في قانون المرافعات خلال ستين يومًا من تاريخ إعلانهم بالقرار) .

<u>الفرع الرابع</u> : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في دولة الإمارات العربية المتحدة .

في دولة الإمارات العربية المتحدة ، لا يمكن القول بوجود هذا الشرط في النظام القضائي للدولة ، وذلك لسبب رئيسي وهو عدم وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي في الوقت الحاضر، و الأخذ بوحدة القضاء أي أن القضاء العادي ينظر جميع القضايا في نفس الوقت بل ويطبق عليها نفس القانون في أغلب الأحيان . وبالتالي لا يوجد طريق موازى أو بديل لرافع دعوى الإلغاء يمكنه اللجوء إليه أو يسلكه ، وأنه في حالة سلوكه لهذا الطريق فإنه لا يجوز له رفع دعوى الإلغاء . ولأنه في النظام القضائي لدولة الإمارات ليس له سوى طريق واحد فقط وهو التظلم من القرار أمام القضاء الاتحادي المختص بموجب القانون حيث نجد المثال على ذلك المادة (٨٤) من القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، تنص

على أنه (يجوز التظلم من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل بدون مرتب أو خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معًا أو الفصل من الوظيفة أمام الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة ، ولا يجوز أن يكون بين أعضاء المحكمة من كان عضوًا في مجلس التأديب . ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائيًا) [٦٠٧] .

وهو ما أكدته المادة (٨٣) من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية للمواطنين ، حيث نصت على أنه (يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي ، أو الفصل من الوظيفة ، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة . ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائيًا) [٦٠٨] .

الفرع الخامس : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في الدول الأخرى .

يلاحظ أنه في لبنان . خلافًا لواقع الحال في فرنسا ومصر . حيث إن المقنن الفرنسي أو المصري لم يضمنا أي من القوانين المنظمة لمجلس الدولة في البلدين شرط انتفاء الطعن الموازي لقبول دعوى الإلغاء ولم يجعلا لهذه النظرية أساسًا في التشريع ، فإن المقنن اللبناني قد حرص على النص صراحةً

---

٦٠٧ – الإدارة العامة لشرطة أبو ظبي ، المرجع في قوانين الخدمة والمعاشات المدنية والعسكرية في الحكومة الاتحادية وحكومة أبو ظبي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦ .

٦٠٨ – المرجع السابق ، ص ٧٠ .

في المرسوم الإشتراعي رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥م الخاص بمجلس شورى الدولة والقوانين السابقة عليه على اشتراط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء، حيث ورد في المادة ١٠٧ من المرسوم رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥م ما نصه (لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها) ([٦٠٩]) ولقد ردد مجلس شورى الدولة مضمون هذه المادة في أكثر من حكم ، حيث اعتمد القضاء الإداري اللبناني فكرة الطعن الموازي حيث قضى بأنه (لا يقبل طلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة ممن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها وهي إحباط مفاعيل العمل الإداري المقصود ووقف تنفيذه) ([٦١٠]) أي يجب (أن لا تختلف كل من المراجعتين في نتيجتها عن الأخرى) ([٦١١]) .

أما في المملكة العربية السعودية فإن الفقه يرى أن ديوان المظالم لا يعرف فكرة اشتراط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء ، فالنصوص . النظامية . الخاصة بالديوان ، بالإضافة إلى اجتهادات ديوان المظالم القضائية لا تشير

---

[٦٠٩] – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة، الجزء الثاني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، بيروت ، ١٩٩٤م ص ٩٢، ٩٣ .

[٦١٠] – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٩٣ تاريخ ٢٠/ ٣ / ١٩٥٧م المجموعة الإدارية ١٩٥٧م ، قرار رقم ٧٧ تاريخ ٢٣ / ٣ / ١٩٦٠م ، المجموعة الإدارية ١٩٦٠م ، راجع د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني ، مجلس شورى الدولة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص ٩٣ .

[٦١١] – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٥ تاريخ ١ / ٣ / ١٩٧٧م ، اجتهاد القضاء الإداري اللبناني ج١ ص ١٥٧ ، راجع د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني ، مجلس شورى الدولة ، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٣ .

إلى الشرط المذكور ، وأن ما هو موجود في الأنظمة وفي الاجتهادات القضائية لديوان المظالم لا يخرج عن كونه تطبيقًا لقواعد الاختصاص العادية فقط [٦١٢]

أما في الجزائر فإن قانون الإجراءات المدنية الجزائري قد أخذ بفكرة الدعوى الموازية في المادة ٢٧٦ منه التي تنص على أنه (لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضًا إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى) ، وطبقًا لهذا النص فإنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أن لا يوجد هناك طعن مقابل أو ما يسمى بدعوى موازية لدعوى الإلغاء ، فمتى كان الطاعن يملك دعوى قضائية أخرى تمكنه من تحقيق نفس النتائج التي يمكن أن تحققها له دعوى الإلغاء فإنه لا يمكن قبول هذه الدعوى الأخيرة ([٦١٣]).

---

[٦١٢] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٠.

[٦١٣] – د. رياض عيسى ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩ .

المبحث الثاني

أوجه الشبه والاختلاف في شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية

بين الدول المشمولة بالدراسة

سنتناول في هذا المبحث أوجه الشبه والاختلاف في شروط قبول دعوى الإلغاء القرارات الإدارية بين دول الدراسة ، حيث يوجد بعض الاختلافات في التشريع والقضاء والفقه بين هذه الدول في الأخذ بهذه الشروط ضيقًا واتساعًا كالآتي : .

أولاً : الاختلافات في شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة :

أول هذه الاختلافات نلاحظه في الفرق بين فرنسا ومصر وذلك في مصدر شرط التظلم الوجوبي من بعض القرارات الإدارية والذي نجده في مصر أن مصدره التشريع ، في حين نجده في فرنسا أن مصدره اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي ، وذلك يرجع إلى أنه ليس في نصوص القانون الفرنسي المنظمة لإجراءات التقاضي أمام محاكم القضاء الإداري ما يوجب على ذوي الشأن الالتجاء إلى طريق التظلمات الإدارية كشرط لقبول الدعوى ، ومن ثم كان مجلس الدولة الفرنسي وهو يقوم بدوره الإنشائي للقواعد القانونية هو مصدر هذا الالتزام ، وأما في مصر فإن الالتزام بالالتجاء إلى طريق التظلمات الإدارية كإجراء سابق على بعض طعون الإلغاء يرجع إلى مصادره التشريعية ، وطبقًا لما تقضي به القوانين المنظمة لمجلس الدولة [٦١٤] ، وهذه القرارات حددها قانون مجلس الدولة المصري بما يلي :.

---

[٦١٤] – د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤م ، ص ١٩١ وما بعدها .

أولاً : القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

ثانيًا : القرارات الإدارية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

ثالثًا : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية [٦١٥] .

ويضيف الفقه حالة أخرى تتمثل في أن المادة ٣٠ من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م (توجب إعلان الموظف بصورة من تقرير كفايته بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين ، وللموظف حق التظلم من التقرير خلال عشرين يومًا من تاريخ علمه به أمام لجنة التظلمات ، على أن تفصل اللجنة في التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمه لها ، ولا يكون قرارها نهائيًا إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت في التظلم) .

ويعتبر الفقه هذه الحالة أيضًا من حالات التظلم الوجوبي الذي يجب أن يسبق رفع دعوى إلغاء تقرير الكفاية باعتباره قرارًا إداريًا ([٦١٦]) .

وقد أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م إلى الحكمة من شرط التظلم الوجوبي بقولها (وفيما يختص بتنظيم التظلم وجعله وجوبيًا بالنسبة للقرارات القابلة للسحب والصادرة في شأن الموظفين ، فإن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت

---

[٦١٥] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٥ .

[٦١٦] – المرجع السابق ، ص ٥٠٥ الهامش .

الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر ، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي ....) [٦١٧] .

الخلاصة : أن التظلم الوجوبي هو من الأمور المتفق عليها في كلٍ من فرنسا ومصر ولكن الاختلاف فقط في مصدر الالتزام بهذا التظلم كما أوردنا آنفًا .

ثانيًا : الاختلاف في المجال الذي يعمل فيه بشرط التظلمات الوجوبية :

لقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على ضرورة الحصول على قرار إداري سابق لإمكان تحريك الدعوى ضد الإدارة ، ولذلك استقر الفقه الإداري الفرنسي على أن شرط التظلم الإداري الوجوبي والقرار السابق ، لا ينصرف إلى طعون الإلغاء بقدر انصرافه إلى دعاوى القضاء الكامل ، لأن طعون الإلغاء لا تقبل إلا عندما يكون موضوعها قرارًا إداريًا وبذلك نكون بصدد قرار مطعون فيه قد استكمل من هذه الناحية شرط قبوله لدى القاضي ، وذلك دون حاجة إلى تظلم إداري سابق عليه.

ولكن الأمر في القانون المصري يختلف ، حيث إن شرط التظلمات الوجوبية قد تقرر أولاً بالنسبة لطعون الإلغاء دون غيرها من الطعون التي يختص بها مجلس الدولة ، ثم إنه لم يتقرر بالنسبة لطعون الإلغاء الموجهة إلى كل القرارات الإدارية التي يملك مجلس الدولة ولاية إلغائها ، ولكنه قاصر فقط

---

[٦١٧] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ م ، ص ٢٦٩ .

على أنواع بعينها حسبما تقرره المادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ والمادة ١٢ فقرة (ب) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م [٦١٨] .

ثالثًا : الاختلاف بين الفقه والقضاء في فرنسا ومصر حول اشتراط انعدام طريق الطعن الموازي: -

حيث يذهب الفقه والقضاء في فرنسا إلى أن انتفاء وجود طريق طعن مواز يعتبر أحد الشروط اللازم توافرها لقبول دعوى الإلغاء ، أما في مصر فهناك تردد في أحكام القضاء وانقسام في أوساط الفقه المصري بشأن هذا الشرط، بين مؤيد ومعارض ، حيث ترددت أحكام محكمة القضاء الإداري المصري ، بشأن اشتراط انعدام الدعوى الموازية ، وذلك بعد أن مالت للأخذ بها بالصورة التي أخذها بها مجلس الدولة الفرنسي ، ثم ما لبثت المحكمة الإدارية العليا أن حسمت الأمر لصالح تعلق شرط انتفاء طريق الطعن الموازى بفكرة الاختصاص [٦١٩] .

وشرط انعدام الطعن الموازي والذي نجده في فرنسا ومصر بصورة أو بأخرى لا نجده في النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، ولا في إنجلترا ، وإن اختلف الأساس الذي يقوم عليه عدم وجود هذا الشرط في الدولتين الأخيرتين ، حيث إن السبب في عدم وجود هذا الشرط في دولة الإمارات العربية المتحدة هو سبب بسيط ألا وهو عدم وجود عدة طرق لرفع دعوى الإلغاء أو غيرها من دعاوى القانون العام .

---

[٦١٨] – د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٣ .

[٦١٩] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ .

أما في إنجلترا فإن السبب لعدم وجود شرط الدعوى الموازية ليس مرجعه عدم وجود طرق أخرى بديله لرفع دعوى الإلغاء ، وإنما لأن المحكمة نفسها أصبحت تجري التعديل اللازم وتختار هي الأمر القضائي المناسب حتى ولو أخطأ المدعى في الاختيار وبالتالي لم يعد يتعرض صاحب الشأن لأن يرفض طلبه أو لإمكانية أن يخسر دعواه لمجرد أنه اختار عن طريق الخطأ أمرًا قضائيًا غير مناسب لمنازعة القرار المطعون فيه [٦٢٠] .

رابعًا : الاختلاف في شرط الميعاد الذي يمكن خلاله رفع دعوى الإلغاء : -

والاختلاف هنا مرده إلى أن شرط الميعاد الذي يمكن خلاله رفع دعوى الإلغاء قد حدده المقنن في فرنسا بشهرين وفي مصر ستون يومًا ، رغم أن الباحث لا يرى في هذه الحالة اختلافًا كبيرًا .

أما في إنجلترا فنلاحظ أن المدة المقررة كميعاد لرفع دعوى الإلغاء هي كقاعدة عامة ثلاثة شهور إلا إذا نص القانون على غير ذلك ([٦٢١]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن المدة التي حددها المقنن الإماراتي لرفع التظلم القضائي إلى الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا ، هي مدة ثلاثين يومًا ، والمقنن الإماراتي في تحديده لمدة الطعن هذه لم يساير المقنن الفرنسي ولا المقنن المصري في حساب المدة ، بل على العكس قام المقنن الإماراتي بتقليل المدة إلى ثلاثين يومًا فقط وهو تقليل ليس له ما يبرره من وجهة نظر الباحث .

---

[٦٢٠] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤ .

[٦٢١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٣٠ .

خامسًا : اختلاف موقف محاكم القانون في إنجلترا عن ما استقر عليه الوضع لدى القانونين الفرنسي والمصري في موضوع امتداد الميعاد الخاص بدعوى الإلغاء .

نلاحظ أن موقف محاكم القانون من امتداد الميعاد في إنجلترا ، يختلف عن ما استقر عليه الوضع لدى القانونين الفرنسي والمصري . والقوانين العربية الأخرى التي أخذت عنهما . حيث إن أحوال امتداد الميعاد في القوانين الأخيرة تتلخص في أولاً : التظلم الإداري ، و ثانيًا : رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ، وثالثًا : طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ، ورابعًا : القوة القاهرة ، والثلاثة الأولى يترتب عليها انقطاع الميعاد ، بينما يترتب على القوة القاهرة وقف سريان الميعاد ، أما في القانون الإنجليزي والسوابق القضائية وكتب الفقه في إنجلترا ، فإنها لا تتحدث عن وقف الميعاد أو انقطاعه ، وإنما تتناول امتداد الميعاد بصورة عامة بدون تحديد ، وعلى هذا الأساس فإن محاكم القانون في إنجلترا غير مقيدة بنوع معين من الأحوال أو الأسباب التي تؤدي إلى امتداد الميعاد وقبولها للدعوى شكلاً رغم انقضاء المدة المحددة قانونًا ، فالمادة الرابعة من لائحة القواعد الإجرائية المرعية لدى المحكمة العليا تنص على ضرورة تقديم طلب الطعن خلال المدة المحددة قانونًا لذلك دون إبطاء ، وهذه المدة غير قابلة للتمديد إلا إذا رأت المحكمة أن هناك سببًا مقنعًا يوجب ذلك ، وللمحكمة وحدها دون غيرها سلطة تقديرية واسعة في تمديد الميعاد وفي منح إذنها لاستصدار التدبير القضائي من عدمه [٦٢٢] .

سادسًا : الحصول على إذن مسبق : ـ

وهذا الإذن تتميز به إنجلترا حيث يوجب قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٨١م الحصول على إذن مسبق من المحكمة العليا طبقًا للإجراءات المرعية

---

[٦٢٢] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٠ ، ٢١١ .

لديها يسمح برفع دعوى الإلغاء لمخاصمة القرار الإداري من خلال طريق الطعن المعروف باسم إعادة النظر وذلك قبل المباشرة في إجراءات هذه الدعوى أمام المحكمة المذكورة أنفًا ، حيث تؤكد المادة (٣١) من قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٨١م على أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال التقدم بطلب لإعادة النظر في القرار الإداري قبل الحصول على إذن مسبق من المحكمة العليا تسمح بموجبه برفع الدعوى والسير في إجراءاتها ([٦٢٣]) ، وهذا الإذن المسبق وإن كان منتقدًا بحق من جانب الفقه ([٦٢٤]) فالباحث لا يرى له تطبيقًا بنفس الصورة في فرنسا أو في مصر ولا في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وإن كان هذا الإذن المسبق للتقاضي نراه في دولة الإمارات العربية المتحدة مطبقًا بصورة مختلفة ، ونلاحظ ذلك في بعض الإمارات والتي يلتزم قضاؤها به مثل إمارة دبي ، وإمارة عجمان، وإن كان هذا الإذن له خصوصية حيث إن مرجعه إلى الحاكم أو ولى الأمر ممثلاً في مستشارة القانوني ، الذي يعرض موضوع الدعوى على الحاكم لينظر فيها رأيه أو يسمح بأن يتقدم صاحب الدعوى إلى القضاء ، وليس بيد السلطة القضائية كما هو معمول به في إنجلترا .

سابعًا : الاختلاف في الشروط المتطلبة في القرار المطعون فيه .

تتميز إنجلترا بأن القرار الإداري الذي يخضع لرقابة القضاء فيها لا يشترط فيه أن يكون نهائيًا ، بل يمكن منازعته بمجرد قيام الإدارة ببعض الإجراءات التمهيدية بشأن اتخاذه أو عقدها العزم على اتخاذه ، كما أن الأصل في إنجلترا هو خضوع كافة قرارات الإدارة العامة لرقابة القضاء سواءً أكانت ذات طابع إداري محض ، أم ذات طابع قضائي ، أم ذات طابع تشريعي ،

---

[٦٢٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٣ .

[٦٢٤] – المرجع السابق ، ص ٢١٥ .

وتأسيسًا على ذلك فإن الأنظمة أي اللوائح لا تتمتع بالحصانة التي تتميز بها قوانين البرلمان ضد رقابة القضاء ، وبالإضافة لرقابة القضاء تخضع الأنظمة أو اللوائح في إنجلترا لرقابة البرلمان المسبقة وذلك من خلال لجنة مشتركة تضم أربعة عشر عضوًا نصفهم من مجلس اللوردات ونصفهم الآخر من مجلس العموم ([٦٢٥]) ، أما في فرنسا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة فلا يوجد شيء من ذلك .

ثامنًا : تميز القانون الإنجليزي عن القانون الفرنسي والمصري بأن أعمال السيادة لا يجوز الدفع بها في إنجلترا في مواجهة مواطن بريطاني على أرض بريطانية أو في مواجهة صديق ينتمي لدولة صديقة ويقيم على أرض بريطانية .

حيث يتميز القانون الإنجليزي بأن أعمال السيادة لا يجوز الدفع بها في إنجلترا في مواجهة مواطن بريطاني على أرض بريطانية ، أو في مواجهة مواطن صديق ينتمي لدولة صديقة ويقيم على أرض بريطانية ([٦٢٦]) ، أما أعمال السيادة في فرنسا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة فيجوز الدفع بها في مواجهة مواطن من تلك الدول أو أي شخص أجنبي عنها ، حيث إن المقنن في كلٍ من فرنسا وفي مصر قد نص على أعمال السيادة ، وبصورة صريحة وذلك لتقرير حصانة أعمال السيادة ، إلا أن الذي يحدد الآن بالمقصود بأعمال السيادة هو القضاء في الدولتين [٦٢٧] .

تاسعًا : تميز القانون المصري بشرط استصدار توصية من لجنة توفيق المنازعات للقرارات التي لا يطلب وقف تنفيذها .

---

[٦٢٥] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٩ .

[٦٢٦] – المرجع السابق ، ص ٥٢٩ .

[٦٢٧] – د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٣ .

بموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ الصادر بتاريخ ٤ / ٤ / ٢٠٠٠ تم إنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها ، فقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن " ينشأ في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر ، للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها ، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة " .

وبعد أن صدر القانون السابق يمكن القول أنه أصبح في مصر شرطًا إضافيًّا لقبول دعوى الإلغاء وهو ضرورة استصدار توصية من لجان التوفيق ، وهو ما نصت عليه المادة رقم (١١) من هذا القانون على أنه " عدا طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ ، لا تقبل الدعوى التي ترفع إبتداءً إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجان المختصة " ، وهذا الشرط لا نلاحظ وجود مثيل له في فرنسا وإنجلترا ودولة الإمارات العربية المتحدة .

وإن كان أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ يرى . وبحق . أن اللجوء إلى اللجان المشار إليها يعد بمثابة درجة من درجات التقاضي تضاف إلى الدرجات القضائية الأخرى ، وهو ما يطيل أمد النزاع ويثقل كاهل المتقاضين بإجراءات إضافية لا جدوى من ورائها ، حيث يقتصر دور هذه اللجان على إصدار توصيات غالبًا ما لا تجد آذانًا صاغية ، وتصبح مجرد حبر على ورق ، بالإضافة إلى أن السادة المستشارين الذين هم على قمة تلك اللجان غالبًا ما يكونون من القضاء العادي ، ولذا يلاحظ عليهم التزامهم بتطبيق مبادئ وقواعد القانون الخاص التي قد تتنافى في كثير من الأحيان مع طبيعة المنازعة الإدارية.

المبحث الثالث
أوجه الطعن العامة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية في الدول المشمولة بالدراسة

يقصد الباحث بأوجه الطعن العامة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية كافة العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري فتجعله غير مشروع ومستحق للإلغاء ، أما الدول المشمولة بالدراسة فيقصد بها الباحث حيث وردت : فرنسا ، وإنجلترا ، ومصر ، ودولة الإمارات العربية المتحدة .

وترجع النشأة الحديثة لهذه العيوب لقضاء مجلس الدولة الفرنسي ، حيث يؤكد الفقه على أنها ظهرت بالتدريج ، وعلى مراحل متعددة ، بل ونتيجة لتطورات تاريخية طويلة ، فكان عيب عدم الاختصاص هو الأول في الظهور ، ثم ظهر عيب الشكل على أنه صورة من صور عيب عدم الاختصاص ، ولما اشتد ساعد مجلس الدولة الفرنسي ، ورسخت دعائمه بعد زوال الملكية ازداد مجال تطبيق دعوى الإلغاء ، فظهر السببان الأخيران وهما الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون .

وفي بداية القرن التاسع عشر بدأ مجلس الدولة يأخذ بعيب انعدام الأسباب، المتمثل فيما يصيب الوقائع المادية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري والتكييف القانوني لها .

ويؤكد بعض الفقه ظهور أوجه جديدة في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ، حيث أضاف إلى العيوب السابقة ما يعرف بنظرية الخطأ البين في التقدير وهو " الخطأ الذي يرى فيه القاضي من خلال بحثه لملف الدعوى ولمختلف الظروف التي جرى فيها هذا التقدير ، تجاوزًا لحدود المعقولية ووضوحًا لدرجة البداهة " وكذلك ابتكر مجلس الدولة الفرنسي عيبًا آخر يتعلق أساسًا بمحل القرار أو بمعنى أكثر دقةٍ بالأثر القانوني الذي تتجه الإدارة إلى تحقيقه ، وذلك

في حالة ما إذا كانت تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الخصوص ، وهذا الوجه الجديد من أوجه الإلغاء يطلق عليه تسمية الموازنة بين المنافع والأضرار [٦٢٨] ، وغيرها من العيوب التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي ، وسار على دربه مجلس الدولة المصري في الأخذ ببعضها ، أما في بقية البلاد العربية فلا تخرج أوجه أو عيوب الطعن في القرار الإداري عن تلك الأسباب التقليدية التي بدأت واستقرت وتطورت في فرنسا ، كما أن القضاء العربي لم يكن له دور يذكر في ظهور وتطوير هذه العيوب كفرنسا ، وإنما يرجع ذلك للتشريعات القانونية التي حددت في نصوصها أوجه أو أسباب الطعن بإلغاء القرارات الإدارية ، وبصورة أخرى في الوقت التي ظهرت وتطورت عيوب جديدة ، أو أوجه جديدة للطعن في القرار الإداري في فرنسا لا يزال القضاء العربي يعمل بالعيوب التقليدية التي استقرت أول الأمر في فرنسا ، مما يعكس البطء الشديد في نمو وتطور القضاء الإداري في البلاد العربية [٦٢٩] .

ومن النصوص التشريعات العربية التي أوضحت أوجه أو أسباب الإلغاء ما يلي: .

في جمهورية مصر العربية نلاحظ أن القانون الأول لمجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م قد نص على أسباب الإلغاء ، وتبعه في ذلك جميع قوانين مجلس الدولة ، حيث تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في فقرتها الخامسة عشر على أوجه الإلغاء بنصها على أن " ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم

---

٦٢٨ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٢ ، وراجع أيضًا د. رمضان محمد بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦م ، ص ١٩٥ وما بعدها .

٦٢٩ – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٠ .

الاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " [٦٣٠] .

وإذا كان القانون المصري لم يذكر صراحة عيب السبب ، إلا أن غالبية الفقه والقضاء تذهب إلى ان عبارة " .... أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها " يقصد بها عيب السبب الذي ينتج عن الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله [٦٣١] .

و تنص الفقرة (ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية على تلك العيوب وذلك على النحو التالي " الدعاوى المقدمة من ذوى الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " [٦٣٢] .

وقد نص البند (و) من الفقرة الثالثة من المادة العاشرة ، من قانون تشكيل المحاكم النظامية في الأردن بأن " ... يشترط في جميع الطلبات الواردة في البنود السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو مخالفة القوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة ..." .

ويتضح من التدقيق في النص السابق أنه لا يشتمل على عيبي الشكل وانعدام الأسباب ، غير أن محكمة العدل العليا في الأردن أخذت بهما (أي بالعيبين

---

[٦٣٠] – راجع د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٤٩ .

[٦٣١] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٠ .

[٦٣٢] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٢ .

سالفي الذكر عيب الشكل وعيب السبب) رغم عدم النص عليهما صراحةً في المادة المذكورة ، حيث قامت بالأخذ بهما في بعض أحكامها [٦٣٣].

أما في اليمن فقد حددت المادة ١٠١ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ١٩٩٠ تلك العيوب أو الأسباب بقولها " .... متى كان الطلب منصبًا على عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة ، كما تختص تلك الدائرة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات ....." .

ويتبين من النص اليمني أنه لم يتضمن عيب عدم الاختصاص ، على الرغم من أن المحاكم اليمنية أخذت به وطبقته في بعض أحكامها [٦٣٤] .

أما في لبنان [٦٣٥] فقد حددت المادة ١٠٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٤٣٤ لعام ١٩٧٥م بنظام مجلس شورى الدولة أوجه الإلغاء التي تصيب القرار فتجعله قابلاً للطعن بالإلغاء أو الإبطال حيث نصت على أنه " على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة :

١ . إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة .

٢ . إذا اتخذت خلافًا للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة .

٣ . إذا اتخذت خلافًا للقانون أو الأنظمة .

---

٦٣٣ – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٥ وما بعدها .

٦٣٤ – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣١ .

٦٣٥ – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني ، مجلس شورى الدولة ، الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٦ .

٤ . إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها .

ولقد أخذ الفقه عند دراسة عيوب القرار الإداري بتقسيم تقليدي حيث تم تصنيف هذه العيوب إلى أربعة أوجه هي : عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب الانحراف بالسلطة ، وعيب مخالفة القانون ، غير أنه تم انتقاد هذا التقسيم التقليدي على أساس عدم وضوح المقصود بعيب مخالفة القانون ، وذلك لشمول عبارة مخالفة القانون على بقية العيوب الأخرى ، التي تصيب القرار الإداري ، كما تم انتقاد التقسيم التقليدي أيضًا لعدم شموله على عيب السبب ، وإزاء الانتقادات السالفة الذكر والتي وجهت للتقسيم التقليدي ، ظهرت تقسيمات جديدة تمثلت في تقسيم الوجوه الأربعة التقليدية ، على أساس ضمها في نوعين كبيرين يشمل الأول : العيوب الشكلية ، المتمثلة في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات ، ويشمل النوع الثاني : العيوب الموضوعية ، أو المادية ، التي قد تصيب القرار الإداري وهي : عيب مخالفة القانون ، وعيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة .

وقريبًا من التقسيم السابق ذهب رأي إلى تقسيمها على أساس مشروعية داخلية ومشروعية خارجية ، تضمنت عيوب المشروعية الخارجية أو الشكلية على عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل ، ويتضمن الجانب المادي أو الموضوعي للمشروعية على عيب مخالفة القانون ، وعيب الانحراف بالسلطة ، مع إدراج عيب السبب ضمن عيب مخالفة القانون .

ولقد كان تقسيم الفقيه (جيز) مشابهًا لتقسيم الفقيه (فيدل) الذي قسم العيوب التي قد تعتري القرار الإداري وتجعله قابلاً للإلغاء ، على أساس الرقابة على المشروعية الخارجية ، والرقابة على المشروعية الداخلية ، فتتضمن الأولى عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات ، بينما تتضمن الثانية كل من عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة ، وجعل الفقيه (فيدل) عيب السبب

ضمن عيب مخالفة القانون ، في حين انتهت النتائج التي توصل إليها الفقيه (جيز) إلى انفصال عيب الشكل عن عيب الإجراءات ليصبحا عيبين منفصلين ضمن العيوب التي تصيب المشروعية الشكلية .

وفي النهاية تبني الفقيهان (أوبي و دراجو) التقسيم الأخير الذي اقترحه الفقيه (جيز) ، فيما ربط الفقيه (دي لوبادير) بين أوجه الإلغاء أو عيوب القرار بأركان أو عناصر القرار الإداري ، وقام بتصنيفها بناءً على ذلك إلى خمسة أنواع [٦٣٦] ، ولعل أنسب التقسيمات هو ذلك التقسيم الذي يميز بين المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية للقرار ، ذلك أنه يتفق مع المسيرة الفكرية للقاضي المطعون أمامه في القرار ، فبعد أن يتأكد القاضي من وجود شروط القبول المختلفة ، يقوم بفحص القرار من الخارج ، بمعنى أنه يبحث ما إذا كان القرار قد صدر من المختص بإصداره ، وفق الإجراءات الموضوعة له ، وفي الشكل المحدد ، ثم يقوم بعد ذلك بفحص القرار من الداخل ، أي في موضوعه ومضمونه ومحتواه [٦٣٧] .

ولقد أخذ معظم الفقه المصري [٦٣٨] بالاتجاه الحديث في فرنسا ، حيث ربط بين أركان أو عناصر القرار الإداري وأوجه إلغائه ، وأصبحت عيوب القرار الإداري . بناءً على هذا الاتجاه . ترتبط بالأركان الخمسة التي تمثل أركان القرار

---

٦٣٦ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٧ . ١٧٩ .

٦٣٧ – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٤٨٢ .

٦٣٨ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٩ ، د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٢٩ وما بعدها ، د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٩م ، ص ٤٣ وما بعدها ، د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٧ وما بعدها .

الإداري ، وتطبيقًا لذلك يكون القرار الإداري صحيحًا ومشروعًا إذا كان سليمًا في جميع أركانه وعناصره التي يقوم عليها ، بينما يعتبر القرار الإداري غير مشروع ، وبالتالي مستحقًا للإلغاء إذا ما أصيب بعيب في أحد أركانه ، حيث يكفي وجود أي من العيوب التي قد تصيب القرار الإداري ، كي يتقرر إلغاؤه ، حيث يتعلق عيب عدم الاختصاص بمُصدر القرار ، أو بالهيئة ، أو العضو الذي عهد إليه القانون اختصاص ومباشرة إصداره ، ويتعلق عيب الشكل والإجراءات بشكل القرار وإجراءات إصداره ، ويتعلق عيب مخالفة القانون بمحل أو موضوع القرار ومضمونه ، وأخيرًا يتعلق عيب السبب بالحالة الواقعية أو القانونية التي يستند عليها القرار ، أو ببواعث القرار .

فالعيوب الخمسة التي تصيب القرار الإداري ترتبط ارتباطًا مباشرًا بالأركان والعناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري .

وعلى هذا الأساس سنتناول بالبحث أسباب الإلغاء في خمسة مطالب متعاقبة على النحو التالي :

المطلب الأول : أحكام عيب عدم الاختصاص .

المطلب الثاني : أحكام عيب الشكل والإجراءات .

المطلب الثالث : أحكام عيب مخالفة القانون أو (عيب المحل) .

المطلب الرابع : أحكام عيب السبب .

المطلب الخامس : أحكام عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها أو (عيب الغاية) .

المطلب الأول

أحكام عيب عدم الاختصاص

تعتبر قاعدة الاختصاص إحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث لا ينتهي نطاق العمل بهذا المبدأ بمسألة توزيع الاختصاصات في الإطار التقليدي لسلطات الدولة الثلاث التشريعية ، والقضائية ، والتنفيذية ، بل ويمتد العمل بذلك المبدأ إلى ضرورة توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة ، وبناءً على ذلك يعرف الفقه قواعد الاختصاص بوجه عام بأنها : تلك القواعد التي تحدد الأشخاص و الهيئات العامة في الدولة والتي تملك سلطة البت في الشئون العامة.

وإذا كان عيب عدم الاختصاص يرتبط أولاً بتحديد الاختصاص والجزاء المترتب على مخالفته ، فإن أحكام هذا العيب باعتباره أول وأهم العيوب التي ظهرت في القرار الإداري ، لا تتوقف على تعريف العيب ، وبيان أهميته ، وخصائصه ، وإنما تمتد دراسته لتشمل بيان الصور التي يظهر فيها العيب ، وحكم كل صوره وذلك على الترتيب التالي : .

الفرع الأول : مصادر تحديد الاختصاص والجزاء المترتب على مخالفته

لقد استقر الفقه والقضاء على أن توزيع وتحديد الاختصاص في مجال القانون العام يتم وفقًا لأحد الأساسين التاليين [٦٣٩] ، الأساس الأول : دستوري ومصدره مبدأ الفصل بين السلطات ، وما يقرره هذا المبدأ في شأن توزيع وظائف الحكم بين سلطات الدولة الثلاث ، التشريعية ، والقضائية ، والتنفيذية ، فيقوم اختصاص السلطة الأخيرة بتنفيذ القانون ، وذلك بناءً على ما تقرره كثيرًا من الدساتير .

والأساس الثاني : تشريعي تتضمنه القوانين واللوائح ، والتي تشتمل على الكثير من المعايير والضوابط المتعلقة بتوزيع الاختصاصات والأعمال على الهيئات الإدارية ، والأفراد العاملين فيها .

ويعتبر الدستور في الدولة الحديثة المصدر الأول للقواعد التي تنظم توزيع الاختصاصات بين الهيئات العامة الإدارية ، ويأتي القانون في المرتبة الثانية بعده ، ثم اللائحة بعد ذلك كمصادر مكملة لقواعد الاختصاص ، ومحددة لها ، وإلي جانب تلك المصادر تعتبر قواعد التفويض ، والحلول ، والإنابة القانونية نوعًا من قواعد تحديد الاختصاص غير المباشر ، حيث ذهب جانب من الفقه إلى تقسيم قواعد تحديد الاختصاص إلى قواعد مباشرة مصدرها الدستور والقوانين واللوائح ، وأخري غير مباشرة توضحها قواعد التفويض والحلول والإنابة القانونية ، وأيًا كانت القواعد القانونية التي تحدد الاختصاص .

---

٦٣٩ – د . سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩٠ ، د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، ط١ ، ٢٠٠٤م ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ص ٤٠٤ ، ٤٠٥ ، مشيرًا إلى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٧ / ٢ / ١٩٥٠م ، المجموعة السنة ٤ ص ٣٢٨ ، وفي ٧ / ١٢ / ١٩٥٢م المجموعة السنة ٧ ص ٩٩ .

سواءً أكانت دستورية أم قانونية أم لائحية . فإنها حينما تحدد الاختصاص ، فإنها ترتكز في تحديدها على ما يلي :

أولاً : عنصر شخصي ، فتقوم بتحديد الهيئات والأشخاص الذين يجوز لهم دون غيرهم مباشرة عمل من الأعمال الإدارية .

ثانيًا : عنصر موضوعي وهو تحديد الأعمال التي يمارسونها ، وتلك التي لا يجوز لهم القيام بها .

ثالثًا : عنصر مكاني يتحدد من خلاله المحيط المكاني لرجل الإدارة الذي يجوز له فيه مباشرة اختصاصه .

رابعًا : عنصر زمني ، حيث يكون لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه في خلاله، أي أثناء المدة التي تحددها تلك القواعد القانونية .

وبالنسبة للقرارات الإدارية ، فإنه يشترط لمشروعيتها أن تصدر ممن يملك الاختصاص بإصدارها ، فإذا صدر القرار من غير مختص بذلك فإنه يعتبر مشوبًا بعيب عدم الاختصاص ، وهو ما يترتب على مخالفة قواعد الاختصاص أو الخروج عليها وما يؤدي إليه ذلك من بطلان ذلك القرار بصفة عامة أو انعدامه في بعض الحالات الخاصة ، وذلك تبعًا لنوع المخالفة أو العيب بسيطًا كان أم جسيمًا ، وبناءً على ما سبق نخلص إلى أنه يمكن تعريف الاختصاص بأنه " الصلاحية القانونية لموظف معين أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري ما ، تعبيرًا عن إرادة الإدارة " ، وتتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو وفقًا للمبادئ القانونية العامة وذلك في حالة تخلي القانون . بمعناه الضيق . عن تنظيم اختصاص إداري محدد ولم يعهد به إلى جهة إدارية أو

موظف معين ، إذ تتولى الاختصاص في مثل هذه الأحوال الجهة أو الموظف الذي يتفق هذا الاختصاص بطبيعته مع واجبات وظيفته [٦٤٠] .

وفي ذلك قضت المحكم الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه (يجب أن يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حدّدها المقنن ، أي من جهة مختصة بإصداره تتوافر لها الصلاحية القانونية للتعبير عن إرادة الدولة والقيام بما عهد به إليها وأن تضطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود التي بيَّنها القانون وفي الدائرة التي يحدّدها) ([٦٤١]) .

ويترتب على مخالفة قواعد الاختصاص أو الخروج عليها في القرار الإداري بطلان ذلك القرار بصفة عامة أو انعدامه في بعض الحالات الخاصة ، وذلك تبعًا لنوع المخالفة أو العيب الذي يعتور القرار بسيطًا كان أم جسيمًا ، فالعيب البسيط هو الذي يؤدي إلى بطلان القرار ، بينما العيب الجسيم ، أو كما يطلق عليه الفقه (غصب السلطة) هو الذي يؤدي إلى انعدام القرار [٦٤٢] .

---

[٦٤٠] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٧ .

[٦٤١] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية رقم ٢ لسنة ٢ قضائية . عليا . مدني . بتاريخ ٩ / ٧ / ١٩٧٥م ، راجع د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه ، بحث منشور في مجلة العدالة القانونية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨ .

[٦٤٢] – د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة ، التيسير للطباعة، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ١٣ وما بعدها ، حيث يري أستاذنا الدكتور رمزي طه الشاعر بأن البطلان الذي يشوب القرار الإداري لمخالفته لمبدأ المشروعية ، يختلف نوعه ، ويتدرج من القوة إلى الضعف ، طبقًا لمدي جسامة مخالفة الجهة الإدارية للقواعد القانونية المقررة ، فإذا بلغت هذه المخالفة حدًا كبيرًا من الجسامة، كان القرار الإداري معدومًا ، أما إذا كانت تلك المخالفة للقانون لا تمثل خروجًا كبيرًا على مبدأ المشروعية ، كان القرار الإداري باطلًا ، فجزاء عدم مشروعية

وقد فرّقت محكمة استئناف " أبو ظبي " في حكمها الصادر في الدعويين ٦٦ و ٦٨ لسنة ١٩٧٩م (استئناف مدني) بين القرار الباطل والقرار المعدوم حيث قضت بأن (قرار النقل تعسفي ، صدر .. كرد فعل لالتجاء المستأنفة إلى القضاء ، إلا أن ... هذا العيب لا يعدم القرار الإداري ... " الذي " يظل قائمًا ومنتجًا لآثاره ، ومنها وجوب تنفيذه إلى أن يلغى أو يقضى بإلغائه ...، وعيب التعسف الذي شابه يجعله أساسًا للحكم بالتعويض) ([٦٤٣]) .

الفرع الثاني : تعريف عيب عدم الاختصاص

إذا كان الاختصاص بصفة عامة هو " القدرة القانونية على القيام بتصرف معين " فإنه بالنسبة للقرارات الإدارية يقصد به " قدرة الموظف قانونًا على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته " وبالتالي يكون القرار الإداري معيبًا من حيث الاختصاص نتيجة " عدم قدرة الموظف قانونًا على اتخاذه " أو بمعنى أدق وبحسب التعريف الأكثر شيوعًا في فرنسا " عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل

القرار الإداري يتمثل إذًا إما في انعدام القرار الإداري ، وإما في بطلانه ، غير أن وضع الحد الفاصل بين المخالفة الجسيمة التي تجعل القرار معدومًا ، والمخالفة البسيطة التي تصم القرار بالبطلان ، يعتبر من أدق الأمور التي تثيرها نظرية البطلان في القرارات الإدارية ، فما زال الخلاف قائمًا حتى الآن . سواءً في الفقه أو في القضاء . بخصوص تحديد المقصود بالانعدام والبطلان ، فلا يوجد اتفاق على تحديد درجة عدم المشروعية التي تضع الحد الفاصل بين القرار المعدوم والقرار الباطل كدرجتين و نوعين بطلان القرارات الإدارية .

[٦٤٣] – د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨ .

في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقرره لها قانونًا " [٦٤٤] ، كما يعرف الفقه عيب عدم الاختصاص بصفة عامة بأنه " عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف معين لأن التشريعات والقوانين جعلته من اختصاص جهة أو شخص آخر " ، وفي معنى مقارب يقول ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية " لقد صدر القرار ... مشوبًا بعيب عدم الاختصاص لصدوره من سلطة لا تملك إصداره نظامًا " [٦٤٥] .

كما عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ٢٧ / ١ / ١٩٥٧م بقولها إن عيب عدم الاختصاص هو " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المقنن من سلطة هيئة أو فرد آخر " [٦٤٦] .

وعلى أساس التعريف السابق شبه جانب من الفقه فكرة الاختصاص في القانون العام بالأهلية في القانون الخاص ، منتهيًا في تشبيه ذلك بأن الفكرة في الحالتين مصدرها واحد وهو قدرة الفرد على القيام بعمل قانوني معين ، ولكن معظم فقهاء القانون العام قد اعترضوا على الربط السابق ، موضحين أن هناك فارقًا جوهريًا بين مبدأ الاختصاص في القانون العام ، والأهلية في القانون الخاص ، يتجلى في الهدف من كل منهما : فبينما يكون الهدف من قواعد الاختصاص حماية المصلحة العامة ، فإن قواعد الأهلية تهدف إلى حماية الشخص ذاته ومصالحه الشخصية ، وعندما تكون الأهلية في القانون الخاص هي القاعدة وعدم الأهلية هي الاستثناء ، يستند الاختصاص دائمًا على القانون

---

[٦٤٤] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩١ ، ٣٩٢ .

[٦٤٥] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٨ .

[٦٤٦] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٣ ، مشيرًا إلى القضية رقم ١٨٦٧ لسنة ٨ القضائية ، مجموعة أحكام السنة ١١ ، ص ٧٢ .

الذي يبين حدود وإمكانية مباشرة العمل القانوني ، وأخيرًا فإن سبب فقد الأهلية أو انعدامها يكمن في عدم كفاية النضوج العقلي للشخص الطبيعي ، بينما الدافع في تحديد الاختصاص هو تقسيم العمل والتخصص فيه الذي يطور الكفاءة الإدارية ، وذلك من أجل تحقيق حسن سير العمل وإجادته ، بل وبيان المسئولية عنه على وجه التحديد [٦٤٧]

الفرع الثالث : أهمية عيب عدم الاختصاص وخصائصه

ترجع أهمية وخطورة عيب عدم الاختصاص ، إلى ارتباطه بفكرة الاختصاص والتي تعتبر إحدى الدعائم التي يقوم عليها القانون العام ، وأن عيب عدم الاختصاص كان أول أسباب الإلغاء التي أجازها مجلس الدولة الفرنسي ومن أكثرها شيوعًا في العمل ، بالإضافة إلى أن الفقه والقضاء مستقران على أنه العيب الوحيد الذي يرتبط بالنظام العام ، وقد ترتب على تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام عدة نتائج مهمة نجملها في الأتي : .

١ . على القاضي الإداري من تلقاء نفسه أن يتصدى لهذا العيب ، وخاصةً عند عدم تأسيس طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه على هذا العيب .

٢ . لا يجوز للجهة الإدارية أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانونًا أو حتى أن تفوض فيه إلا بإجازة من ذات القانون .

٣ . إن الاستعجال لا يبرر للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص إلا في حالة واحدة تتمثل في حالة الظروف الاستثنائية وعند توافر شروطها القانونية .

٤ . لا يمكن للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في حالة إبرام عقد من العقود ، وذلك لأن قواعد الاختصاص ليست مقرره لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت وإنما هي شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة وذلك تحقيقًا للصالح العام .

---

[٦٤٧] – المرجع السابق ، ص ١٨٣ .

٥ . إذا تم صدور القرار الإداري مشوبًا بعيب عدم الاختصاص فلا يصحح هذا العيب بإجراء لاحق من السلطة أو الجهة المختصة ، كأن تصدق عليه أو تقره مثلاً ، وإن كان يجوز لها أن تصدر قرارًا جديدًا صحيحًا لتنظيم نفس الحالة ، مع ملاحظة أن القرار الجديد لا يسري إلا من تاريخ صدوره ، فلا يزول بطلان القرار بالإجازة أو التصحيح أو التصديق اللاحق من الجهة الإدارية ما عدا في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية [٦٤٨] .

[٦٤٨] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٥ ، ١٨٦ ، د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٨ . ٤٠٣ .

الفرع الرابع : صور عيب عدم الاختصاص

إن الفقه والقضاء الإداريان في فرنسا ومصر قد استقرا على التسليم بوجود نوعين أو صورتين لعيب عدم الاختصاص ، النوع الأول : هو عدم الاختصاص البسيط أو العادي ، والنوع الثاني : هو عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة ، ولم يتم التأكد بعد من وجود معيار منضبط ودقيق للتمييز بين النوعين، ويرجع السبب في ذلك إلى شدة التداخل فيما بين النوعين ، في حين يرى البعض أن معيار التفرقة بينهما يتمثل في وجود شبهة الاختصاص السليم في حالة عيب عدم الاختصاص البسيط أو العادي ، ونكون أمام اغتصاب للسلطة إذا انعدمت هذه الشبهة ، كحالة صدور القرار من غير الموظف أو من موظف ليست له صلة بإصدار القرار ، كالمراسل مثلاً ، أو تعلق الأمر بما يخرج عن اختصاص السلطة الإدارية بصفة عامة ، وبالمقابل إذا وجدت الشبهة وثار الشك حول صحة الاختصاص فإن الأمر يرتبط بعيب الاختصاص البسيط ، أما في إنجلترا فإن القرار الإداري الذي يتجاوز حدود الاختصاص هو كقاعدة عامة قرار معدوم وباطل في القانون الإنجليزي ، لأنه لا يوجد للانعدام درجات طبقًا للرأي المستقر فقهًا وقضاءً في إنجلترا ([٦٤٩]) ، فحسب رأي الراجح في إنجلترا فإن كل قرار إداري يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص يعتبر معدومًا وباطلاً من أساسه وليس قابلاً للإبطال ([٦٥٠]) . وبناءً على ما سبق سنتناول دراسة النوعين أو الصورتين السابقتين بالتفصيل المناسب : .

أولاً : عيب عدم الاختصاص البسيط .

---

[٦٤٩] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٣ .

[٦٥٠] – المرجع السابق ، ص ٤٦٩ .

المقصود بعيب عدم الاختصاص العادي أو البسيط هو مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية ، ويظهر عيب عدم الاختصاص العادي أو البسيط في إحدى الصور الثلاث التالية : . عيب عدم الاختصاص الموضوعي ، وعيب عدم الاختصاص المكاني ، وعيب عدم الاختصاص الزمني.

١ . عيب عدم الاختصاص الموضوعي : .

يتمثل عيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع ، في صدور القرار الإداري ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص هيئة أو عضو آخر ، وهذا العيب قد يكون إيجابيًا كما قد يكون سلبيًا ، حيث يتحقق الأول عند قيام الموظف أو الجهة الإدارية بإصدار قرار جعله القانون من اختصاص موظف أو سلطة أخرى ، أما عدم الاختصاص السلبي ، فيتحقق عندما تمتنع الجهة الإدارية أو الموظف فيها عن إصدار قرار يختص هو أصلاً بإصداره ضنًا منه أنه يخرج عن دائرة اختصاصه ، فالأصل في القرار الإداري أن ينسب إلى من صدر منه ، ويحمل توقيعه ، ولو أصدره بناءً على أمر من رئيسه ، ويعتبر القرار السلبي بالرفض صادرًا من السلطة التي وجه إليها التظلم، وفي جميع الأحوال يجب أن تكون السلطة المختصة قد مارست اختصاصات حقيقية ، وترتب على تلك الاختصاصات أثارًا قانونية ، وكان القانون قد أختص جهةٍ أخرى غيرها لترتيب تلك الآثار[٦٥١] وبالتالي فإن هذا النوع من عدم الاختصاص يمثل اعتداءً من هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى ، أو من عضو على اختصاص عضو آخر ، وقد يقع هذا الاعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية مساوية لها في المستوى

---

[٦٥١] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، ص ٦٠٧ وما بعدها ، د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢٨ وما بعدها ، د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٧ وما بعدها .

، أو يقع هذا الاعتداء من سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها ، أو يقع هذا الاعتداء من سلطة إدارية رئاسية على اختصاص سلطة إدارية أدنى منها ، وكذلك الاعتداء من سلطة مركزية على اختصاص مقرر لسلطة لا مركزية وأخيرًا صدور القرار بناءً على تفويض أو حلول غير قانوني ، وبالتالي فإن هذا العيب يأخذ صورًا مختلفة ، نجملها في التالي : .

أ . اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية مساوية لها .

في هذه الحالة تقوم جهة إدارية بالاعتداء على اختصاص سلطة إدارية أخرى مساوية لها ، ولا توجد بينهما علاقة تربطهما معًا ، أيًا كانت تلك العلاقة رقابية كانت أو رئاسية أم ولائية ، أي أنهما متساويتان لاستقلال كلٍ منهما عن الأخرى في مباشرة الاختصاصات المنوطة بها قانونًا ، ومثالها أن يقوم أحد الوزراء بالاعتداء على اختصاص وزير آخر مثلاً ، نظرًا لعدم دقة تحديد الاختصاصات بين الوزارتين ، أو عدم الوضوح في الاختصاصات لدى العاملين في الوزارتين ، ومن الأمثلة على ذلك ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث حكمت بإلغاء القرار الصادر من وزير الحربية بترقية موظف أصبح تابعًا لوزارة أخرى بعد نقله من وزارته ، وذلك لعيب عدم الاختصاص الذي شاب ذلك القرار ، ومن ثم يكون باطلاً لفقدانه أحد مقوماته ويتعين من أجل ذلك القضاء بإلغائه [٦٥٢] .

---

[٦٥٢] – الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في ١٦ / ٦ / ١٩٥٦م في القضية رقم ٣٤٨ السنة الثانية قضائية ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، السنة الأولى، ص ٩٠٥، وقرار مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٦٢م ، في الدعوى رقم ٨٥٣ . ٥٩ المجموعة الإدارية، السنة ٦ ص ١٠٣. الحكمين مشار لهما في مؤلف د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠١ .

ب . اعتداء سلطة رئاسية على اختصاصات سلطة إدارية أدني منها .

الأصل أن إعمال فكرة السلم الإداري تؤدى وبدون الحاجة إلى نص صريح من القانون ، إلى الأخذ بمبدأ السلطة الرئاسية والذي من نتائجه خضوع المرؤوس للرئيس في العمل ، وما يستوجبه ذلك من الحق في إصدار الأوامر والتوجيهات وتحديد الأعمال التي يقوم بها المرؤوس ، كما يترتب على السلطة الرئاسية كذلك تعقيب الرئيس على أعمال المرؤوس ، إما بالإلغاء أو بالتعديل أو بالسحب ، ويمكن أيضًا أن يحل الرئيس محل المرؤوس ويقوم بمباشرة عمله ، إلا أن هذه السلطة لها حدود يجب أن تقف عندها ، وبذلك تعتبر القرارات الصادرة من الرئيس الإداري خارج هذه الحدود اعتداءً على اختصاصات مرؤوسيه ، وبالتالي تعتبر معيبة بعيب عدم الاختصاص ، و يتمثل ذلك في بعض الحالات التي يخول القانون فيها للمرؤوسين سلطة اتخاذ قرار معين دون أن يكون للرئيس حق التعديل أو التعقيب ، أو التصرف فيها بداءةً ، فإذا حدث ذلك فإن قرار الرئيس الإداري يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص ، وذلك لاعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة أدنى منها ، وعندما يكون للمرؤوس اختصاص معين خاضع لرقابة السلطة الرئاسية ، فإن على تلك الأخيرة ألا تتصرف من تلقاء نفسها وذلك بإحلال نفسها محل السلطة الأدنى ، وإنما يتعين عليها انتظار مباشرة السلطة الأدنى لما لها من اختصاص ، حتى تتمكن بعد ذلك من مباشرة رقابتها طبقًا لما تمليه أحكام الرقابة الرئاسية وتدرج الاختصاص بين السلطات الدنيا والعليا [٦٥٣] .

ج . اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة رئاسية لها .

---

[٦٥٣] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١٠ . ٦١٢ ، د.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٩ . ٣٧٠ .

القاعدة في هذه الحالة هي أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا أن تصدر قرارًا يدخل في اختصاص سلطة إدارية أعلى منها إلا بناء على تفويض صحيح ، فإذا وقع غير ذلك فإن القرار يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص .

ويضرب الفقه مثالاً لهذه الحالة تتمثل في أن يصدر وزير قرارًا يدخل في اختصاص مجلس الوزراء ، أو قيام مدير إحدى الإدارات بمباشرة اختصاص معقود للوزير ، أو أن السكرتير العام للمصلحة يصدر قرارًا في مسألة تدخل في اختصاص المدير العام فقط .

والحالة التي بين أيدينا كثيرة الحدوث في الواقع العملي ، وبالتالي فإن القضاء الإداري صدر عنه الكثير من الأحكام المتعلقة بهذا الشأن ، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في شأن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٨ والخاص بتنظيم مكاتب الوسطاء في إلحاق الممثلين والممثلات وغيرهم بالعمل ، والذي نص على عدم جواز الاشتغال بأعمال الوساطة إلا بعد الحصول على ترخيص من الوزير ، وبذلك يكون " القرار برفض الترخيص للمدعى في الاشتغال بأعمال الوساطة وقد صدر عن وكيل الوزارة لا من الوزير ، فإنه يكون مشوبًا بعيب عدم الاختصاص ، وهذا العيب الذي اعتور القرار يجعله باطلاً وحقيقا بالإلغاء " [٦٥٤] .

د . اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة لا مركزية .

---

[٦٥٤] – الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٨ مايو سنة ١٩٦٥ في القضيتين رقم ٨٤٠ ، ٦٨ لسنة ٩ القضائية السنة العاشرة ، القاعدة رقم ١٢٠ ، ص ١٣٠٣ . وكذلك قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٢١٦ بتاريخ ٢٢/ ٦ / ١٩٦٥ في الدعوى رقم ٥٦٨ . ٦١ ، المجموعة الإدارة السنة التاسعة ، ص ١٩٣ . الحكمان مشار لهما في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٢ .

اللامركزية الإدارية تقوم على أساس أن لها اختصاصات إدارية مستقلة تباشرها سواءً داخل المستوى الإقليمي ، وذلك بالنسبة للامركزية المحلية أو على مستوى الهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة فيما يتعلق باللامركزية المرفقية ، ويمكّن القانون السلطة المركزية من استخدام حق الوصاية الإدارية على السلطات اللامركزية ، أي ممارسة صورة من صور المراقبة على ممارسة هذه الاختصاصات ، وذلك عن طريق التصديق على القرارات المتخذة أو الحلول في بعض الأحيان محل هذه السلطات في مباشرة جزء من اختصاصاتها وذلك طبعًا في الحدود التي وضعها القانون .

وبناءً على ذلك لا يجوز أن تجاوز السلطة المركزية تلك الحدود القانونية المقررة ، بحيث لا يحق لها أن تمارس اختصاصًا مقررًا للهيئة اللامركزية ، أو أن تحل محلها في مباشرة اختصاص لم يمنحها القانون حق الحلول فيه ، أو أن تقوم بتعديل قرار صادر من الهيئة اللامركزية ، إذ أن قراراتها الصادرة في جميع هذه الأحوال تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي .

ومن الأحكام التي تعرضت فيها محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن ما قضت به من أن " وزير التربية والتعليم وإن كان الرئيس الأعلى للجامعة إلا أن سلطته لا تجاوز الإشراف على الإدارة التي يتولاها المدير والمجلس وذلك في الحدود الضيقة التي نص عليها القانون صراحةً ..... ومن ثم فإن مباشرة وزارة التربية والتعليم بداءةً لحق جامعة القاهرة في التقاضي ينطوي على مخالفة صريحة لقانون الجامعة ، وتجاوز من جانبها في استعمال حقها في الإشراف على الجامعة إلى حد مباشرة الحقوق التي تملكها هذه الأخيرة على وجه الاستقلال " [٦٥٥] .

---

[٦٥٥] – حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٥ من ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، في القضية رقم ٦٢٣٢ لسنة ١٨ القضائية ، مجموعة أحكام السنة العاشرة ، ص ٥٩٥ . الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٤ .

بعد عرض الصور المختلفة لعيب عدم الاختصاص الموضوعي ، نجد أن هناك استثناءات على عدم الاختصاص الموضوعي ترجع إلى حالات التفويض والحلول والإنابة .

أولاً : التفويض : .

التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته . سواءً في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل . إلى فرد آخر ([٦٥٦]) ، أو هو نقل الرئيس الإداري لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه ، مع بقاء مسئوليته عن هذه الاختصاصات أمام الرئاسات العليا [٦٥٧] .

ونجد في دولة الإمارات العربية المتحدة مثالاً على ذلك ما نصت عليه المادة رقم (٢١) الفقرة (٤) من القانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٧٢م بشأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء ، حيث جرى نصها على أن (يمارس كل وزير اتحادي السلطات والصلاحيات التالية ضمن وزارته.... ٤ . حق تخويل بعض صلاحياته إلى وكيل الوزارة أو المدراء العامين أو كبار موظفي وزارته ...) ([٦٥٨]) .

---

[٦٥٦] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١٥ .

[٦٥٧] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، الدار الجامعية، ١٩٨٦، ص ٤٢ .

[٦٥٨] – القانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٧٢م بشأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء ، الصادر بتاريخ ١٧ من ذي الحجة سنة ١٣٩١ هـ الموافق ٢ من فبراير سنة ١٩٧٢م . راجع الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، ٣٠ مارس ١٩٧٢م ، ص ١٨ .

كما أنه في فرنسا يتم التمييز بين صورتين من صور التفويض وهما

أ . تفويض السلطة أو (تفويض الاختصاص) ، ب . تفويض التوقيع ، والنوع الأول أشد أثرًا من الثاني ، ولكن الشروط الأساسية التي تحكم النوعين واحدة ، ولكن الخلاف بينهما يكمن في الآثار فحسب [٦٥٩] .

أما الشروط العامة للتفويض سواءً في فرنسا أم في مصر فهي تتمثل في الأتي : .

١ . يجب أن يكون هناك نص تشريعي أو لائحي يسمح بالتفويض ، بحيث يكون التفويض باطلاً لو تم على خلاف ذلك ، وإذا أجاز القانون تفويض السلطة ، فإن المفوض إليه لا يملك إعادة التفويض إلا إذا أجاز ذلك القانون صراحةً [٦٦٠] .

٢ . يجب أن يكون التفويض جزئيًا لأن تفويض السلطة بكاملها مخالف للقواعد العامة ، على أنه إذا أجاز المقنن تفويض السلطة بتمامها ، فلا مناص من احترام إرادته ، لأن المقنن هو الذي يخلق الاختصاص وهو الذي يحدد من له ممارسته في حدود القواعد الدستورية ، فإذا تم ذلك فهو عبارة عن تخويل هيئتين ممارسة ذات الاختصاص [٦٦١] .

٣ . لا يجوز التفويض في المسئولية ، والقاعدة العامة في هذا المجال أن التفويض ينصب على السلطة فقط دون المسئولية ، أي أن الرئيس الإداري يقوم بتفويض جزء من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن هذه السلطات ([٦٦٢]) .

---

[٦٥٩] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١٥ .

[٦٦٠] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ٦١٥ .

[٦٦١] – المرجع السابق ، ص ٦١٦ .

[٦٦٢] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، صـ ٤٦ .

٤ . لا يتم التفويض إلا بقرار ، فالتفويض لا يفترض ، ولذا يجب أن يستفاد من قرار صريح ومكتوب ([٦٦٣]) ، وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على أنه يجب أن ينشر القرار المجيز للتفويض نشرًا صحيحًا ، وأنه لا يمكن أن يكون شفويًا ، بل يلزم أن يكون كتابةً وأن يتم نشره بإحدى الطرق المختلفة التي تملكها جهة الإدارة في هذا الخصوص [٦٦٤] .

ثانيًا : الحلول : .

يقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه ، فحينئذٍ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المقنن لذلك وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل ، بعكس المفوض إليه فإنه تقتصر سلطاته على ما فوض فيه ، والوضع هنا أيضًا أنه لا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المقنن ، بحيث إذا غفل المقنن عن تنظيمه أصبح الحلول مستحيلاً قانونًا ([٦٦٥]) .

ثالثًا : الإنابة :.

رغم اتفاق الفقه على وجود الإنابة في القانون المدني إلا أننا نلاحظ أن فقهاء القانون العام قد اختلفوا على وجود نظام الإنابة في القانون الإداري ([٦٦٦]) ، ومع ذلك فإن الإنابة . حسب القائلين بها . تكون في حالة غياب أو عدم وجود صاحب الاختصاص الأصيل لأي سبب من الأسباب ، كقيامه بمهمة رسمية خارج محل العمل ، أو يكون في إجازة ، أو لوجود أي مانع لديه ، حيث

---

[٦٦٣] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٠ .

[٦٦٤] – د. عمرو فؤاد بركات ، التفويض في القانون العام ، دراسة مقارنة ، ص ٩٣ .

[٦٦٥] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٢٨ .

[٦٦٦] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، صـ ٧٥ وما بعدها .

تقوم السلطة الرئاسية الأعلى المختصة بتكليف موظف آخر من نفس مستواه الوظيفي، أو أدنى منه مباشرة ، أو حسب ما ينص القانون بالقيام بمهام وظيفته لحين عودته أو تعيين آخر لشغل مكانه الشاغر ، ومن حالات الإنابة في مصر ما نصت عليه المادة ٥٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م من أنه (في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته فإذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة) ([٦٦٧]) .

١ . عيب عدم الاختصاص المكاني : .

يتحقق هذا العيب عندما يقوم أحد أعضاء السلطة الإدارية بإصدار قرار إداري يتعدى بآثاره نطاق المنطقة أو الدائرة الإقليمية التي حددها له القانون لممارسة اختصاصه ، ويدخل بالتالي في نطاق واختصاص سلطة إدارية أخرى، والمثال على ذلك أن يصدر محافظ إقليم معين قرارًا يسري على إقليم آخر مجاور أو متاخم لإقليمه ، فالاختصاص الوظيفي . كما تقول محكمة القضاء الإداري . لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين [٦٦٨] ، أو أن يقوم المدير العام للشرطة في إحدى الإمارات بإصدار قرار في حقيقته من اختصاص مدير عام الشرطة في الإمارة المجاورة له .

٢ . عيب عدم الاختصاص الزمني : .

---

[٦٦٧] – د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، صـ ٥١٤ ، ٥١٥ .

[٦٦٨] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٤ ، مشيرًا إلى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٧ / ١١ / ١٩٦٨م المجموعة السنوات ١٩٦٦م . ١٩٦٩م ، ص ٤٥ .

يقصد بعيب الاختصاص الزمني ، قيام رجل الإدارة بمباشرة اختصاصاته دون مراعاة للقيود الزمنية المحددة لذلك ، فيقوم بالتصرف قبل أو بعد الأجل المحدد لذلك قانونًا ، والقيود الزمنية المحددة لممارسة الأعمال الإدارية متعددة ، فالموظف تقوم علاقته بالوظيفة ليس على صفة الدوام والاستمرار إلى ما لانهاية، إذ تزول عنه صفته في ممارسة اختصاصاته بانتهاء مدة خدمته ، كما أنه قد يحرم من ممارسة تلك الاختصاصات خلال فترة الإيقاف عن العمل أو الإجازة ، وبالتالي يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص الزمني القرار الصادر من الموظف ، الذي قد زالت عنه صفته في ممارسة اختصاصه أثناء الإيقاف أو الإجازة ، كما أن المجالس المنتخبة لها مدد معروفة ، وأدوار انعقاد محددة سلفًا وعليها أن تحترمها ومخالفتها تؤدي إلى إبطال القرارات التي تصدر على خلافها [٦٦٩] .

والصور التي يحدث فيها عيب عدم الاختصاص الزمني ، تتمثل في صورتين **الأولى** : أما أن يصدر القرار قبل أن يتقلد الموظف مهام منصبه ، أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة ، فلا يحق للهيئة الإدارية أو لمن يمثلها إصدار قرارات إدارية إلا اعتبارًا من يوم توقيع القرار الذي يمنح حق ممارسة هذه الوظائف ولو قبل نشر هذا القرار ، وكذلك بالمقابل إذا حدد القرار المذكور تاريخ لاحق للتوقيع على القرار فإن صلاحية إصدار القرارات الإدارية لهذه الجهة لا تكون إلا اعتبارًا من التاريخ المحدد في قرار منح الصلاحية ، ومن ناحية أخرى تفقد السلطة الإدارية حقها في ممارسة اختصاصاتها منذ اللحظة التي تجرد فيها من وظائفها ، فلا يسمح لرجل الإدارة المجرد من وظائفه سوى القيام ببعض الأعمال الضرورية التي يقتضيها دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

---

[٦٦٩] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣١ .

أما الصورة **الثانية** : لعيب عدم الاختصاص الزمني فتبدو جليةً عندما يحدد القانون فترة زمنية محددة لاتخاذ القرار ، فإذا صدر القرار بعد انتهاء تلك الفترة أو قبل بدايتها كان القرار مشوبًا بعيب عدم الاختصاص الزمني ، ويذهب القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر إلى أن القرار الإداري الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المقررة لإصداره يعتبر باطلاً ومعيبًا بعدم الاختصاص إذا اشترط القانون ذلك بصفة آمرة ، مرتبًا البطلان على صدور القرار بعد انقضاء الأجل.

أما إذا لم ينص القانون على بطلان القرار في حالة صدوره بعد مرور المدة الزمنية المحددة ، فإن هذا التحديد الزمني يعتبر من قبيل التوجيه والإرشاد فقط ، وبالتالي لا يعتبر القرار الصادر بعد انتهاء المدة باطلاً .

وتطبيقًا لذلك فقد حكمت محكمة القضاء الإداري المصرية بشأن القانون الخاص بهيئة التوفيق والتحكيم الذي ينص على أن (" تنظر هيئة التحكيم في النزاع المعروض عليها وتفصل فيه في مدة لا تتجاوز شهرًا من بدء نظره ، فإن تجاوزت هيئة التحكيم هذا الميعاد بسبب كثرة المنازعات وتشعبها وعدم كفايته لإتمام بحث الموضوع ، فإنه لا يمكن القول بأن هذا يعتبر سببًا لبطلان القرار ، إذ لا بطلان إلا بنص ، ولم يرتب القانون أي جزاء على عدم التزام هذا الميعاد) [٦٧٠] .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري ، ونلاحظ ذلك واضحًا في حكمها الصادر في ٨ من مايو سنة ١٩٦٥م الذي أوضحت فيه " أن الميعاد الذي نص عليه في المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م والذي أوجب المقنن فيه على الجهة الإدارية أن صدر في خلاله

---

[٦٧٠] – الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٤٤٣٦ لسنة ٧ قضائية بتاريخ ٢١ من مارس سنة ١٩٥٥م ، مجموعة أحكام السنة التاسعة ، ص ٤٢٣ ، الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٩ .

قرارها بالحفظ أو بتوقيع الجزاء إنما هو ميعاد تنظيمي من قبيل المواعيد المقررة لحسن سير العمل ، دون أن يكون المقنن قد قصد إلى حرمان الإدارة من استعمال سلطتها بالنسبة للموظف المنسوب إليه الاتهام بحفظ هذا الاتهام أو بمجازاته بعد انقضاء هذا الميعاد " [٦٧١] .

ثانيًا : عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة .

يطلق الفقه والقضاء [٦٧٢] على هذا العيب مصطلح (اغتصاب السلطة) وذلك بسبب جسامة هذا العيب ، والذي يمثل اعتداءً على أبسط القواعد القانونية، وأبجدياتها ، بالإضافة إلى أن الخطورة التي تمثلها الآثار المترتبة على هذا العيب ، لا تجعله يقف عند حد تجاوز قواعد الاختصاص الوظيفي في داخل نطاق السلطة الواحدة، بل يتعدى ذلك إلى الخروج الجسيم على قواعد الاختصاص التي تعتبر الأساس الذي يقوم عليه النظام القانوني للدولة ، ويترتب على ذلك أن القرار لا يعتبر باطلاً فحسب بل معدومًا فاقدًا لصفته الإدارية فلا يتحصن بفوات ميعاد الطعن ، وتدخل إجراءات تنفيذه ضمن أعمال التعدي التي أخرجها القضاء الإداري الفرنسي من اختصاصه ، أما في مصر فإن المحكمة الإدارية العليا تقول في سياق حديثها عن اغتصاب السلطة ، إن القرار في هذه الحالة يكون " معدومًا ، وكأن لم يكن ، ولا تلحقه أية حصانة ،

---

[٦٧١] – الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٤٨٧ لسنة ٧ قضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة السنة العاشرة ، القاعدة رقم ١١٧ ، صـ ١٢٣٩ ، الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ .

[٦٧٢] – د . سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩٧ وما بعدها ، د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٤ ، د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٠ وما بعدها ، د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٢ وما بعدها .

ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه ، لأنه عدم ، والعدم لا يقوم ، وساقط والساقط لا يعود"[٦٧٣].

وبينما يتفق الفقه على حالتين يتحقق بهما هذا العيب ، وهما حالة صدور القرار من فرد عادي ، أي شخص ليس له أي صلة بالإدارة ، ولكنه أقحم نفسه إقحامًا في شؤون الإدارة وأصدر قرارات إدارية ، والحالة الثانية هي حالة اعتداء الإدارة على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية ، غير أن الفقه اختلف حول بقية الحالات التي يتحقق بها عيب اغتصاب السلطة ، فجانب منهم [٦٧٤] يضيف إلى الحالتين السابقتين ، حالة أخرى هي حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها .

ويلاحظ أن القضاء الإداري في مصر يتجه نحو التوسع في الأخذ بفكرة اغتصاب السلطة ، في حين أن مجلس الدولة الفرنسي قد ظل متحفظًا لفترة طويلة إزاء الحكم بانعدام القرارات الإدارية ، إلا أن أحكامه قد اطردت بعد ذلك على الحكم صراحةً بانعدام القرار الإداري المصاب بعيب عدم الاختصاص الجسيم منذ ثلاثين عامًا تقريبًا إلا أنه خفف من آثار اغتصاب السلطة بابتكاره لنظرية الموظف الفعلي ، والتي تعتبر استثناء على هذه القاعدة [٦٧٥] .

ورغم عدم الاتفاق لدى الفقه والقضاء بل واختلافهما حول تحديد حالات اغتصاب السلطة ، إلا أننا سنركز في دراستنا هذه على الحالات المتفق عليها ، بالإضافة إلى حالة اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها ، لتكرار وتعدد حدوثها في الواقع العملي .

---

٦٧٣ – الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٧ يونية ١٩٥٩م السنة الرابعة ص ١٦١٣ ، الحكم المشار له في مؤلف د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٨ .

٦٧٤ – د . سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩٨ .

٦٧٥ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٠ . ١٩١ .

١ . حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي .

والفرض في هذه الحالة أن يقوم شخص عادى ليس موظفًا بإقحام نفسه في الاختصاصات الإدارية ، فهو إما فرد غريب تمامًا عن الإدارة ، أو هو شخص يمارس عملاً في الإدارة لا يخوله اتخاذ القرارات كالفراشين والسعاة ، وإن كان هذا المثال نادر الحدوث في الواقع العملي ، وإذا تحقق وقع مرتكبه تحت طائلة القانون الجنائي ، ومع ذلك قد يعتبر هذا العمل مشروعًا في بعض الحالات وذلك إعمالاً لنظرية الموظف الفعلي وذلك في حالتين [٦٧٦] :

. في الظروف العادية : تقوم نظرية " الموظف الفعلي " على أساس فكرة الظاهر ، وترمي إلى حماية الغير حسن النية الذي تعامل دون علم بحقيقة الأمر مع من ظهر بمظهر الموظف الرسمي المعين بطريقة قانونية صحيحة ، ثم اتضح بعد ذلك عدم صحة تعيينه ، حيث تعتبر القرارات الصادرة من هذا الموظف الفعلي صحيحة وإن أبطل تعيينه فيما بعد [٦٧٧] ، و من أمثلة ذلك إلغاء قرار تعيين شخص لم يبلغ السن القانونية ، أو إلغاء قرار تعيين شخص على درجة لا يستحقها ، ففي المثالين السابقين تعتبر الأعمال الصادرة عن هذين الشخصين قبل إلغاء قراري تعيينهما قرارات مشروعة ، ولا يترتب عليها البطلان بأثر رجعي .

. في الظروف الاستثنائية : تغطي نظرية " الموظف الفعلي " عيب عدم الاختصاص حتى ولو بلغ عيب عدم الاختصاص هذا مبلغًا جسيمًا ، حيث تقوم النظرية في هذه الحالة على أساس ضرورة سير المرافق العامة بانتظام

---

[٦٧٦] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٤ .

[٦٧٧] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦١ .

واطراد[٦٧٨] ، حيث يكون لأشخاص عاديين أو تنظيمات ليس لهم أي اختصاص إداري أن يمارسوا من أجل الصالح العام سلطات الإدارة بل وحتى المقنن : ومثال ذلك " اللجنة المحلية للإدارة " بفيكان " التي أعادت في يونية ١٩٤٠ فتح المحلات التجارية التي هجرها ملاكها وعينت مديرين لها وأنشأت ضرائب على البيوع كذلك [٦٧٩] ، ولكن يشترط في هذه الحالة أن يكون التدخل قد تم تحت وطأة ضرورات ملحة ، وبهدف تحقيق مصلحة عامة ومن أمثلة ذلك حالة الحرب كما ذكرنا ، ووقوع مدينة تحت الغزو واختفاء الإدارة الرسمية وقيام أفراد عاديين من سائر الشعب بتسيير أعمال الإدارة .

وإذا كانت هذه الحالة نادرة الحدوث على الأقل في الظروف العادية داخل الجهاز الإداري للدولة ، فإنها تصبح أكثر حدوثًا ووضوحًا لدى الأفراد الذين ينتحلون صفة ضباط الشرطة ، أو صفة رجال الأمن أو المباحث ، حيث يقومون باستيقاف الأفراد وتفتيشهم وذلك بهدف الاستيلاء على أموالهم ، لذلك يعتبر المغتصب للسلطة في هذه الحالة من أخطر الناس على المجتمع ، متسببين بتصرفهم السابق في الإخلال بنظام سير المرافق العامة ، وزرع عدم الثقة في الوظائف العامة والمنتسبين إليها ، مما يؤدي إلى تقويض الأمن والطمأنينة في المجتمع ، وترويع أفراده ، لذا حرصت التشريعات الجنائية في مختلف الدول على تجريم تلك الأفعال ، ووضع جزاءات رادعة لمثل تلك الجرائم ، فحددت عقوبات تصل إلى درجة تقييد الحرية للأشخاص الذين يأتون بهذا الفعل أو يصدر عنهم [٦٨٠] .

---

٦٧٨ – – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٢ .

٦٧٩ – راجع : أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، لمؤلفيه مارسو لون و بروسبير في و جي بريبان ، ترجمة د. أحمد يسري ، توزيع دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة العاشرة ، سنة ١٩٩٥م ، ص ٥٤٥ . ٥٤٩ .

٦٨٠ – من هذه التشريعات ما نصت عليه المادة (١٥٥) عقوبات مصري ، والمعدلة بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢م ، وتقابلها المادة ٢٥٨ من قانون العقوبات الفرنسي ،

٢ ـ حالة الاعتداء على إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية .

تتمثل الصورة الثانية لاغتصاب السلطة في أن تعتدي السلطة الإدارية على اختصاص أي من السلطتين التشريعية أو القضائية ، وذلك بالمخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات ، وما اشتملت عليه نصوص الدساتير من احترام كل سلطة للسلطات الأخرى ، وعدم اعتداء أي من السلطات على اختصاص الأخرى ، إلا في الحدود الممكنة أو اللازمة للتعاون والرقابة المتبادلة بين تلك السلطات ، حيث تكفلت الدساتير بتنظيم تلك العلاقة ، وكيفية ممارستها ، فإذا قامت الإدارة بإصدار قرار إداري يتضمن تنظيم مسألة معينة هي في الأصل من اختصاص المقنن ، وتنظم بقانون ، اعتبر قرار الإدارة في هذه الحالة قرارًا منعدمًا ، وكذلك الحال لو أخذت الإدارة على عاتقها حل نزاع هو في الأصل من اختصاص القضاء ، فالحكم السابق وهو انعدام القرار يسري هنا أيضًا .

والمادة ١٧٣ من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات في اليمن ، راجع د . محمد على عبده سليمان ، رسالة دكتوراه بعنوان الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٩ ، الهامش ، أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد نصت المادة ٢٥٠ ، من قانون العقوبات الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٧م على أن " يعاقب بالسجن المؤقت أو الحبس كل من انتحل وظيفة من الوظائف العامة ، ويعاقب بذات العقوبة من تدخل في وظيفة أو خدمة عامة ، أو أجرى عملًا من أعمالها أو من مقتضياتها دون أن يكون مختصًا أو مكلفًا به وذلك لتحقيق غرض غير مشروع أو للحصول لنفسه أو لغيره على مزية من أي نوع " كما نصت المادة ٢٥١ من نفس القانون على أن " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة التي لا تجاوز عشرة آلاف درهم كل من ارتدي علنًا وبغير حق زيًا رسميًا أو كسوة يخص بها القانون فئة من الناس أو ارتدى كسوة خاصة برتبة أعلى من رتبته ، وكذلك كل من حمل نيشانًا أو وسامًا أو إشارة أو علامة لوظيفة أو انتحل لقبًا من الألقاب العلمية أو الجامعية المعترف بها رسميًا أو رتبة من الرتب العسكرية أو صفة نيابية عامة ، ويسري هذا الحكم كذلك إذا كان الزي أو الوسام أو غيرهما مما ذكر لدولة أجنبية " .

وللمزيد من الإيضاح نعرض التطبيقات القضائية التالية :

أ . اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية :

حيث تقول محكمة القضاء الإداري في مصر أنه فيما يتعلق بالاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية إن " انعدام القرار الإداري لا يكون إلا في أحوال غصب السلطة ، كأن تباشر السلطة التنفيذية عملاً من اختصاص السلطة التشريعية مثلاً ، ويكون العيب من الظهور بحيث يكون واضحًا بذاته في التصرف "[٦٨١] .

كما قضت محكمة النقض المصرية بأنه " إذا كان القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩م فيما تضمنه من اعتبار رجال القضاء الذين لا تشملهم قرارات إعادة التعيين محالين إلى المعاش بحكم القانون ، وقد صدر في موضوع يخرج على النطاق المحدد بقانون التفويض ويخالف مؤدى نصه ومقتضاه مما يجعله ، غير قائم على أساس من مبدأ المشروعية ومشوبًا بعيب جسيم يجعله عديم الأثر منعدمًا "[٦٨٢] .

---

[٦٨١] – حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٨ مارس سنة ١٩٥٧م في القضية رقم ٢٧٩٦ لسنة ٩ القضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة الحادية عشرة ، ص ٣٨٦ ، الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٢ .

[٦٨٢] – الطعن رقم ٢١ لسنة ٣٩ القضائية ، جلسة ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٢م ، الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ .

ب . اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية :

يتجه القضاء الإداري في أحكامه إلى اعتبار أن اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات مقررة للسلطة القضائية يمثل غصبًا للسلطة ويحكم بانعدام القرار الإداري الصادر في هذه الحالة ، وفي هذا الخصوص تقول محكمة القضاء الإداري المصرية " إن القرار التأديبي فيما قضى به من رد المبالغ التي استولي عليها المطعون ضده من إعانة غلاء دون وجه حق ، لم يستحدث عقوبة فحسب ، وإنما تعداها إلى الفصل في منازعة لا يملك الفصل فيها ، فاغتصب بذلك سلطة القرار أو أصبح قراره في هذا الشأن معدومًا لا أثر له " [٦٨٣] .

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء بقولها " لذلك فإن مجلس التأديب العالي إذ تصدى للفصل فيما يستحقه المدعي عن مدة إبعاده وقضي بعدم استحقاقه لمرتبه عن تلك المدة ، يكون قد فصل في منازعة تدخل في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ، وخروج مجلس التأديب عن حدود ولايته على هذا الوجه لا يشوب قراراه بمجرد عيب من العيوب التي تجعله قابلاً للإلغاء مع اعتباره قائمًا قانونًا إلى أن يقضي بإلغائه ، بل ينطوي على غصب السلطة ، ينحدر بالقرار المذكور إلى جعله بمثابة عمل مادي عديم الأثر قانونًا " [٦٨٤] .

---

[٦٨٣] – الحكم الصادر من المحكمة بتاريخ ١٣ نوفمبر سنة ١٩٥٦م في القضية رقم ١١٣٧ لسنة ٨ القضائية ، مجموعة أحكام السنة العاشرة ، ص ٢٠٥ ، الحكم مشار له في مؤلف د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٣ .

[٦٨٤] – حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٩٥٩ لسنة ٧ القضائية بجلسة ٧ من نوفمبر سنة ١٩٦٥م ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العاشرة ، القاعدة رقم ٧٤ ، ص ٧١٤ ، الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٣ .

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا القضاء في حكمها الصادر بتاريخ ١٥ من يونية سنة ١٩٧١م ، إذ قررت أنه " متى اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة التأديبية تعين عليها الاستمرار في نظرها والفصل فيها ، ولا تملك الجهة الإدارية قانونًا أثناء نظر الدعوى التأديبية أن تتخذ في موضوعها أي قرار من شأنه سلب المحكمة التأديبية ولايتها في محاكمة المخالفين إليها ، وتصرف هيئة مكتب الغرفة التجارية في الاتهام المسند إلى المخالف بعد إحالة أمره إلى المحكمة التأديبية يتمخض عن عدوان جسيم على اختصاص المحكمة وغصب لسلطتها ، ينحدر بالقرار إلى مرتبة العدم التي تجرده من كل أثر قانوني" [٦٨٥] .

٣ . اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى في نطاق الوظيفة الإدارية ، واغتصاب سلطة التقرير .

في هذه الحالة يكون سبب العيب هو عدم احترام قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية ، حيث يبلغ ذلك الاعتداء من الجسامة الحد الذي يؤدي معه إلى أن يعتبر من قبيل اغتصاب السلطة ، وتتميز الحالة التي نحن بصددها عن الحالتين السابقتين في أن من يصدر القرار هنا هو موظف عام وليس فردًا عاديًا كما كان في الحالة الأولى ، لذلك أطلق بعض الفقهاء [٦٨٦] على هذه الحالة (اغتصاب سلطة التقرير) .

---

[٦٨٥] – حكم المحكمة الإدارية العليا ، في القضية رقم ٦١٧ لسنة ١٢ القضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة السادسة عشرة ، القاعدة رقم ٤٣ ، ص ٢٩١ ، الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٤ .

[٦٨٦] – د . سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٠٣ .

كما أن جانبًا من الفقه [٦٨٧] يؤكد على أن مجلس الدولة المصري قد توسع في الأخذ بفكرة اغتصاب السلطة في مجال الوظيفة الإدارية ، ومن التطبيقات القضائية في هذا الخصوص :

أ . اعتبر مجلس الدولة المصري مجرد اعتداء المرؤوس على اختصاصات رئيسه اغتصابًا للسلطة ، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري بأن القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٤٩م والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥٣م والخاص باختصاصات مجلس إدارة السكك الحديدية ، قد جعل نقل موظفي مصلحة السكك الحديدية لغاية الدرجة الثانية من اختصاص المدير العام وحده ، فإذا كان قرار نقل المدعى قد صدر من السكرتير العام للمصلحة ، فإنه يكون صادرًا من موظف غير مختص ، وهو بهذه المثابة مشوب بعيب اغتصاب السلطة ، مما يجعله قرارًا معدومًا ولا أثر له "[٦٨٨] .

ب . اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة أخرى .

اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن قيام هيئة تأديبية بالاعتداء على اختصاص هيئة تأديبية أخرى سببًا لاعتبار القرار الإداري الصادر من الهيئة المعتدية معدومًا ، حيث قضت المحكمة في هذا الخصوص بأنه " ومن حيث إنه يبين مما تقدم أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر ، لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة ولاية الحكم فيه ، وهذا العيب الذي اعتور القرار لا يجعله قابلاً للإلغاء مع اعتباره قائمًا قانونًا إلى أن يقضي

---

[٦٨٧] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٢ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٤ ، د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٤ .

[٦٨٨] – القضية رقم ١٢٥٥ السنة السابعة قضائية ، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة التاسعة ، ص ٤٤٦ ، الحكم مشار له في مؤلف أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٢ .

بإلغائه ، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله فعلاً ماديًا عديم الأثر قانونًا " [٦٨٩] .

ج . حالة التفويض الباطل .

حيث قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الخصوص بأن " المرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٣١م أعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة السكة الحديد بالنسبة لطائفة من موظفيها ولا يجوز قانونًا التفويض في هذا الاختصاص ، بل يتعين أن يباشر الاختصاص من عينه القانون بالذات ومن ثم فيكون القرار المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة السكة الحديد بفصل المدعى ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة ، فهو قرار معدوم لا أثر له "[٦٩٠].

موقف الفقه المصري من توسع القضاء الإداري في حالات اغتصاب السلطة :

تعرض اتجاه قضاء مجلس الدولة المصري في توسعه في حالات اغتصاب السلطة لانتقاد الفقه ، حيث نجد الدكتور سليمان الطماوي يقول " إن هذا الاتجاه من مجلس الدولة المصري . رغم نبل المشاعر التي يصدر عنها .

---

[٦٨٩] – حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٤ يناير سنة ١٩٥٦م في القضية رقم ٣٥ لسنة ٧ القضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الأولي ، ص ٣٨٠ ، الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٤ . ١٩٥ .

[٦٩٠] – الحكم الصادر من المحكمة في ٥ من يناير سنة ١٩٥٤م ، مجموعة أحكام السنة الثامنة، ص ٣٧٣ ، الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٥ . ١٩٦ .

يجعل التمييز عسيرًا بين عيب الاختصاص البسيط ، وعيب اغتصاب السلطة ، بحيث لا يكون المعيار بين الحالتين إلا في درجة وضوح المخالفة ، فكلما كانت المخالفة واضحة فإن العيب يعد اغتصابًا للسلطة ، وهذا القول ينطوي على خطورة بالغة بالنظر إلى النتائج القانونية التي تترتب على كل من الوصفين "[٦٩١].

ويضيف الدكتور ماجد راغب الحلو منتقدًا مسلك القضاء الإداري في التوسع في حالات اغتصاب السلطة (وقد توسع القضاء الإداري المصري في فكرة اغتصاب السلطة توسعًا كبيرًا ، لدرجة جانب فيها الصواب ، فاعتبر من قبيل اغتصاب السلطة حالات لم يتعد العيب فيها مجرد عدم الاختصاص البسيط، وتتعلق المخالفة فيها بشرط من شروط صحة القرار فحسب ، وهو شرط الصدور من صاحب الاختصاص القانوني .....) [٦٩٢] .

ويرى أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ . وبحق . (أنه للتمييز بين الحالتين المذكورتين أن نفرق بين ما إذا كان القرار المطعون فيه قد صدر من شخص يعمل في إطار الوظيفة الإدارية وتعلق باختصاصات هذه الوظيفة فنكون أمام حالة من حالات عدم الاختصاص البسيط مع ما يترتب على ذلك من نتائج ، أم أنه صدر من شخص لا علاقة له بهذه الوظيفة أو من موظف عام ولكن في إطار اختصاصات السلطتين التشريعية أو القضائية وهو ما كان متبعًا في القضاء السابق لمجلس الدولة حيث يكون العيب هنا عيبًا جسيمًا أو ما يقال له اغتصاب السلطة) ([٦٩٣]) .

---

[٦٩١] – د . سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٠٧ .

[٦٩٢] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٤ .

[٦٩٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٧ .

المطلب الثاني

أحكام عيب الشكل والإجراءات

يمكن ملاحظة إجماع فقهاء القانون العام على تعريف عيب الشكل بأنه (عدم الالتزام . كليًا أو جزئيًا . بالقواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح) [٦٩٤] .

ويكاد يجمع فقهاء القانون العام أيضًا على أن الأصل العام لقواعد الشكل والإجراءات يرجع إلى الدستور والقوانين واللوائح .

والإجراءات الشكلية هي ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها ، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة ، بمنعها من التسرع وتهديد ضمانات الأفراد وحرياتهم وذلك عن طريق اتخاذ قرارات غير مدروسة ، مما يحمل الإدارة على التروي تحقيقًا للمصلحة العامة ، وبالمقابل تمثل هذه الإجراءات الشكلية ضمانات للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة ، وذلك على

---

[٦٩٤] – د . سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣٨ ، د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢٢٢ وما بعدها ، د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ١٩٧٧م ، ص ٢٧٢ ، د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧١ . د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٥ ، د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٧ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٩ ، د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٥ ، د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢م ، ص ٢٤١ .

خلاف الشائع بين الأفراد من عدم أهمية القواعد الإجرائية والشكلية والنظر إليها على أنها مجموعة من التعقيدات التي لا فائدة من ورائها [٦٩٥] .

ومع ذلك فإن شدة التمسك بالشكليات وترتيب البطلان كجزاء للقرار الإداري الذي أغفلت الإدارة في إصداره أي شكلية من الشكليات صغيرة كانت أم كبيرة ، من شأن ذلك أن يزيد من بطء إجراءات الإدارة ويسمها بالجمود ، بل وقد يؤدي الإغراق في الشكليات من قبل الإدارة إلى عكس الأهداف التي من أجلها تم وضع هذه الشكليات [٦٩٦] .

ولأن في الالتزام بالإجراءات التي حددها القانون ، وكذلك التزام الإدارة بالشكل المرسوم لها ، فيه تحقيق للمصلحة العامة والخاصة على حدٍ سواء ، فقد عملت بعض الدول على أن تصدر تشريعات مستقلة للإجراءات والأشكال اللازمة لإصدار القرارات الإدارية ، وكانت النمسا هي أول من سار في هذا الاتجاه سنة ١٩٢٥م ، والولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٤٦م ، وأسبانيا عام ١٩٥٨م ، وألمانيا الغربية (سابقًا) في عام ١٩٧٦م ، أما الدول التي لا يوجد فيها تقنين مستقل للإجراءات كفرنسا ، وإنجلترا ، ومصر ، ودولة الإمارات العربية المتحدة ، فيستلزم معرفة الإجراءات فيها العودة إلى القواعد المتناثرة في القوانين واللوائح والأحكام القضائية المختلفة لمعرفة الإجراءات والأشكال التي استلزمتها [٦٩٧] .

والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ، وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في أحد

---

٦٩٥ – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٧ ، موضحًا عبارة للفقيه الألماني " إهرنج Ihering " يقول فيها (فإن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية ، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد) .

٦٩٦ – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٦ .

٦٩٧ – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٥ .

أحكامها بقولها " أنه من المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة ، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا وأن يكون مستوفيًا لمقوماته " [٦٩٨] .

فلا يشترط صدور القرارات في شكل خاص ما لم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء ، وحينئذٍ لا تكون القرارات مشروعة إلا باتباعها الشكليات المحددة ، وباتخاذ الإجراءات المقررة [٦٩٩] .

فبطلان القرار الإداري لإغفال إجراء معين لا يتحقق إلا إذا كان ذلك البطلان منصوصًا عليه في التشريع ، أو أن يكون الإجراء جوهريًا ، وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها : (إن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي ، إلا إذا نص القانون على البطلان عند إغفال هذا الإجراء ، أو كان هذا الإجراء جوهريًا في ذاته ، بحيث يترتب على إغفاله بطلان القرار بحسب مقصود القانون) ([٧٠٠]) .

---

[٦٩٨] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ القضائية ، في جلسة الثلاثاء الموافق ١٥ من يونية سنة ١٩٩٣م . وانظر كذلك الحكم الصادر من نفس المحكمة في الطعن رقم ١٤٦ للسنة السادسة القضائية مدني بتاريخ ١٣ / ١١ / ١٩٨٥م . د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧ .

[٦٩٩] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٩ .

[٧٠٠] – حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٩٦٩ . ٢ بتاريخ ٢٣ / ١١ / ١٩٥٧م السنة الثالثة ص ٧٤ ، راجع د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتي بداية القرن ٢١ ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٨ .

وعلى ذلك فإن دراسة هذا الموضوع ستكون في ثلاثة أفرع ، نوضح في الفرع الأول الأوضاع المختلفة للشكل والإجراءات ، وفي الفرع الثاني نتناول الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلى إبطال القرار الإداري ، وفي الفرع الثالث نتناول تصحيح عيب الشكل وذلك حسب التقسيم الآتي : .

الفرع الأول : الأوضاع المختلفة للأشكال والإجراءات .

الفرع الثاني : الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلى إبطال القرار الإداري.

الفرع الثالث : تصحيح عيب الشكل .

<u>الفرع الأول</u> : الأوضاع المختلفة للأشكال والإجراءات .

يتطلب صدور القرارات الإدارية إجراءات وأشكال متعددة تختلف من قرار إلى آخر ، وقد أخذ الفقه الإداري الحديث [٧٠١] بالتمييز . في داخل عيب الشكل

---

[٧٠١] – من الفقه الفرنسي :

جورج فودال و بيار دلفولفية ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢٣١ ، مشيرًا إلى مؤلف

Auby et Drago , Traite de contentieux (administratif, 11.n. 1164)

ومن الفقه العربي : د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٤ وما بعدها . د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٧ . د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٢ . د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ . د. فتحي فكري ، وجيز دعوى الإلغاء طبقًا لأحكام القضاء ، القاهرة ، شركة ناس للطباعة ، ٢٠٠٤م ، ص ٢٣٢ .

نفسه . بين نوعين من العيوب التي تعتور القرارات الإدارية ، يتعلق النوع الأول منها بالإجراءات التي لها تأثير مباشر على صحة القرار ، وخاصة تلك التي تسبق صدور القرار الإداري وتكون لازمة لصدوره ، ويرتبط النوع الثاني بشكل القرار أو مظهره الخارجي وهو الذي يمكن أن نطلق عليه (عيب الشكل في معناه الضيق) ، ولهذا التمييز في داخل عيب الشكل له فائدته العملية، حيث يؤدي في آخر الأمر إلى ضرورة تقنين الإجراءات الإدارية غير القضائية، وهو الشيء الذي تفتقر إلى وجوده غالبية الدول العربية إن لم تكن جميعها [٧٠٢] .

ولم يتفق الفقه والقضاء على مفهوم دقيق للتفرقة ما بين عيب الشكل بمعناه الضيق السابق الإشارة إليه وعيب الإجراءات السابقة على صدور القرار الإداري أو التي تكون ملازمة لصدوره ، حيث ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الإجراءات من عناصر الشكل ، في حين ذهب اتجاه آخر إلى اعتبار الإجراء مستقلاً عن الشكل ، إذ قام هذا الجانب الأخير من الفقه بتحديد مفهوم أو مدلول للإجراءات وآخر للشكل ، فالإجراءات عند هؤلاء هي العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري من لحظة البدء في التفكير في إصداره ، إلى ما قبل صبه في القالب الذي يظهر فيه ، وأن الشكل هو الإطار أو القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة ، ويجد هذا الرأي دعمًا له في أحكام القضاء الإداري المصري، كما يبرر بعض الفقه اختلاف كل من الشكل والإجراءات بعدة أسباب منها : .

١ . أن الإجراءات تأتي في مرحلة سابقة على الشكل ، فبعد أن تنتهي الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لسن القرار ، تقوم بصب ما أسفرت عنه الإجراءات في القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة .

---

[٧٠٢] – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٨ .

٢ . أنه يوجد اختلاف أساسًا في ماهية كل منهما ، فالإجراءات هي العمليات التي يمر بها القرار الإداري من لحظة البدء في التفكير في إصداره إلى ما قبل صبه في الإطار أو القالب الذي يظهر فيه ، أما الشكل فهو الإطار أو القالب نفسه والذي تظهر فيه إرادة الإدارة .

ويرتب القضاء الفرنسي آثارًا قانونية على التمييز السابق ، فلا يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا خالف(الشكل) إلا إذا كان شكلاً جوهريًا ، في حين أنه يحكم بالإلغاء إذا كان القرار قد خالف الإجراء أو الإجراءات الواجب إتباعها[٧٠٣].

وبناءً على التقسيم السابق ، سنوضح بعض الإجراءات السابقة على إصدار القرار وتطبيقاتها ، ثم بعض الأشكال اللازمة له ، والتي تتعلق بالمظهر الخارجي للقرار ، وذلك على النحو التالي : .

أولاً : الإجراءات التمهيدية أو السابقة على إصدار القرار الإداري : .

تختلف الإجراءات التي تتصل بالقرار الإداري ، وبتطبيق المعيار الزمني على هذه الإجراءات نجد بعضها سابقًا على إصدار القرار ، وبعضها مصاحبًا ومقترنًا بإصداره ، وبعضها الآخر لاحقًا على إصداره ، ويرى جانب من الفقه أن الإجراءات المقترنة أو المصاحبة تندرج في عنصر الشكل وتدخل ضمن المظهر الخارجي للقرار بينما الإجراءات اللاحقة لا ترتبط حتمًا بالقرار ولا تؤثر على مشروعيته وصحته ، لهذه الأسباب ستقتصر الدراسة هنا على بعض الأمثلة للإجراءات السابقة ، باعتبارها وحدها التي تمثل الضمانات الفعلية والحقيقية التي تؤثر على مشروعية القرار ، خاصة في الحالة التي تستلزم فيها التشريعات ضرورة اتباع إجراءات معينه باعتبارها ضمانات أساسية ولازمة لسلامة القرار الإداري من جهة ، وحماية الأفراد المتعاملين مع جهة الإدارة من

---

[٧٠٣] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٩ .

جهة أخرى ، ويترتب على عدم الالتزام بها أو مخالفتها في الغالب بطلان القرار لعيب في الإجراء ، ومن أكثر الإجراءات الإدارية خضوعًا لرقابة القضاء الإداري نتيجة عدم التزام الإدارة باتباعها على نحو صحيح قانونًا ، هي الإجراءات الاستشارية، وضمانات التأديب الإجرائية ، وهو ما سنفصله على النحو التالي :

١ . الإجراءات الاستشارية :

يعرف الفقه الإجراء الاستشاري بأنه العمل القانوني التحضيري الذي يسبق القرار الإداري الذي يبني عليه ، وأنه لا يعتبر قرارًا إداريًا في ذاته [٧٠٤] ، وإنما هو يعتبر شرطًا أساسيًا ولازمًا لصحة التصرف أو العمل الإداري ، حيث يترتب على عدم استيفائه أن يكون التصرف مشوبًا بالبطلان .

وقد اختلف الفقه حول تكييف العمل الاستشاري ، حيث يرى البعض أن العمل الاستشاري ما هو إلا مجرّد إجراء إداري من الإجراءات السابقة للقرار الإداري ، والتي يتطلبها القانون من سلطة اتخاذ القرار قبل أن تصدر قرارها الإداري ([٧٠٥]) ، في حين يرى الفقه الفرنسي ويمثله الفقيه الفرنسي WEBER أن العمل الاستشاري يعد قرارًا إداريًا غير نهائي ، ويسوق لذلك عدة حجج تأييدًا لوجهة نظره ، وقد تعرّض هذا الاتجاه للنقد من جانب بعض الفقهاء[٧٠٦] .

وأهم الإجراءات الاستشارية ، أخذ المشورة والاقتراح ، والفرق بينهما أن " المشورة " تطلبها الجهة المختصة بإصدار القرار ، أما " الاقتراح " فيأتي بناءً على مبادرة من الجهة الاستشارية من تلقاء نفسها ، ومن أبرز الإجراءات التي يحرص القضاء الإداري في . جمهورية مصر العربية على سبيل المثال . على كفالتها ، وجوب عرض اللوائح والقرارات بقوانين (قرارات رئيس الجمهورية ذات

---

[٧٠٤] – د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري – دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ، ١٩٩٢م ، ص ٨٠ .

[٧٠٥] – د. حمدي أبو النور السيد عويس ، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٤١ .

[٧٠٦] – المرجع السابق ، ص ٣٤٧ .

الصفة التشريعية وفقًا لنص المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة الحالي) على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعة صياغته ، إذ استقر القضاء الإداري على " بطلان كل لائحة تصدر دون العرض على قسم التشريع بمجلس الدولة ..... ولما كانت لائحة .... قد صدرت دون استيفاء الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة .... فمن ثم تكون قد جاءت مشوبة بعيب الشكل " [٧٠٧] .

٢ . الضمانات الإجرائية للتأديب :

إن الإدارة وهي بصدد تأديب موظفيها ، تكون ملزمة باحترام الإجراءات الجوهرية التي يتطلبها القانون في مجال التأديب ، وذلك بما يحقق للمتعامل مع الإدارة والموظف فيها كافة الضمانات التي كفلها له القانون ، ومن التطبيقات القضائية لهذه الإجراءات والتي تعرض لها القضاء الإداري بالرقابة في مصر ما يلي :

أ . إن قرار إنهاء خدمة العامل يقع باطلاً إذا لم يسبقه إنذار العامل كتابيًا لفقدانه شكلاً جوهريًا للقرار " وذلك بالنظر إلى ما ينطوي عليه هذا الإجراء من ضمانة أساسية تتمثل في إحاطة العامل بما يراد اتخاذه حياله من إجراء تنتهي به خدمته ، وتمكينًا له من إبداء عذره قبل اتخاذه " [٧٠٨] .

ب . التحقيق الإداري يجب أن يكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته " من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته

---

٧٠٧ – حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٩ / ١٢ / ١٩٦٩م قضية ٣٠٧ لسنة ١٣ق ، المجموعة السنة ٢٤ ص ١٦٠ الحكم مشار له في مؤلف د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤٣ .

٧٠٨ – المحكمة الإدارية العليا في ٧ / ١٢ / ١٩٧٤م قضية ٢٧٣ لسنة ١٨ ق ، المجموعة السنة ٢٠ ص ٤٢ ، الحكم مشار له في مؤلف د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤٦ .

بما هو مأخوذ عليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع ، فإذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود من هذه الكلمة " [٧٠٩] .

ثانيًا : الأوضاع التي يظهر بها عيب الشكل أو حالات عيب الشكل : .

تتمثل هذه الحالات في كافة العيوب الجوهرية التي تؤثر على شكل القرار الإداري أو مظهره الخارجي ، وذلك باعتبار أن مظهر القرار أو طريقة عرضه هي إحدى وسائل التعبير عن إرادة الإدارة ، والأصل هو أن الإدارة غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها بإفراغ قرارها في صيغة معينة أو بشكل معين ، فالسلطة الإدارية لها حرية تقدير إفراغ القرار في الشكل الذي تراه مناسبًا ، وذلك ما لم يوجب القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين ، وبالتالي فقد يكون القرار الإداري مكتوبًا أو يكون شفويًا ، صريحًا أو ضمنيًا ، كما أنه قد يكون مسببًا أو غير مسبب [٧١٠] ، وقد حاول الفقه أن يستخلص من أحكام القضاء معيارًا عامًا يكون جامعًا مانعًا لتحديد متى تكون المخالفة لقواعد الإجراءات أو الشكل مؤثرة على القرار أو غير مؤثرة إذ يترتب على ذلك تحديد الرقابة عليه سواءً كانت تلك الرقابة إدارية أم قضائية ، وقد انتهى المطاف بالفقه إلى اتجاهين: أولهما أخذ بمعيار الإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية ، وقد وجد

---

[٧٠٩] – المحكمة الإدارية العليا في ١٦ / ١٢ / ١٩٦٧م قضية ١٠٤٢ لسنة ٩ ق . الحكم مشار له في مؤلف د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤٦ .

[٧١٠] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٤ .

لهذا الرأي صدى في الفقه الإداري المصري ، وثانيهما : أخذ بمعيار التفرقة بين الإجراءات والأشكال الملزمة ، وغير الملزمة .

١. معيار الشكل أو الإجراء الجوهري وغير الجوهري :

لا شك في أن الإجراء أو الشكل يعتبر جوهريًا إذا نص القانون على ضرورة استيفائه وإلا ترتب على مخالفته بطلان العمل الإداري ، ولكن ما هو الحكم في حالة عدم وجود نص صريح يقرر بطلان القرار الإداري صراحة ؟

نري في هذا الصدد أن محكمة القضاء الإداري في مصر قد انتهت إلى تقرير مبدأ أن الإخلال بالإجراء أو الشكل الجوهري يرتب البطلان دون حاجة إلى نص يقرر ذلك [٧١١] .

وقد تعددت الآراء التي قيل بها في الفقه الفرنسي حول تحديد مدلول الإجراء أو الشكل الجوهري وغير الجوهري ، حيث يمكن تقسيم هذه الآراء إلى قسمين :

القسم الأول : التفرقة بين الشكل المقرر لمصلحة الإدارة والشكل المقرر لمصلحة الأفراد .

يعتبر العميد الفرنسي Bonnard من أهم من قالوا بهذه التفرقة ، حيث ذهب إلى أن الإجراء أو الشكل الثانوي الذي لا تؤدي مخالفته إلى بطلان القرار هو الشكل الذي لا يقرر إلا لصالح الإدارة ، وأن الشكل المقرر لمصلحة الأفراد هو الشكل الجوهري ، وهو الرأي الذي أخذ به جانب من فقهاء القانون العام المصري ، ولقد عيب على هذا الرأي اقتصاره على ذكر العناصر دون الربط بينها وتجميعها لتكون قاعدة عامة لتحديد الشكل الجوهري والشكل الثانوي ، كما أن التمييز بين الإجراءات والأشكال المقررة لمصلحة الإدارة وتلك المقررة

---

[٧١١] – مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري ، السنة السادسة ، ص ١٥٠١ ، القضية رقم ٥٨٩ لسنة ٤ قضائية ، الحكم مشار له في مؤلف د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣١ .

لمصلحة الأفراد يؤدي إلى التحكم والتعسف ، وأخيرًا فإنه من العسير القول بأن الإجراءات والأشكال المقررة في العمل هي لمصلحة طرف دون آخر .

القسم الثاني : جسامة عيب الشكل والإجراء .

يعتبر الأستاذ الفرنسي Berlia من الذين تعرضوا للموضوع بشكل شامل، حيث انتقد التفرقة التي نادى بها البعض بضرورة التمييز بين الشكل المقرر لصالح الإدارة والذي لا تؤدي مخالفته إلى بطلان القرار ، وبين الشكل المقرر لصالح الأفراد الذي تؤدي مخالفته إلى البطلان ، حيث ذهب الأستاذ Berlia إلى القول بأن من المتعين عدم النظر إلى صالح الأفراد وحدهم لتقرير البطلان ، وذلك أننا في إطار علاقات القانون العام وليس القانون الخاص ، بالإضافة إلى أن النظر بعين الاعتبار إلى حماية صالح الأفراد فقط وتقرير البطلان لهم دائمًا يعمل على ترتيب حقوق ثابتة لهم في هذا الجانب ، الأمر الذي يتنافى مع طبيعة دعوى الإلغاء ويعمل بالتالي على تقريب هذه الدعوى من دعوى القضاء الكامل، وبالتالي فإنه يجب الاستناد إلى أساس آخر لتوضيح مدلول الشكل الجوهري ، ويتمثل هذا الأساس في جسامة عيب الشكل ، وذلك بغض النظر عن الجانب الذي تقرر له الإجراء أو الشكل ، حيث يكون عيب الشكل جسيمًا إذا كان يعمل على التأثير على جوهر القرار بحيث يصبح القرار مغايرًا لما كان يجب أن يكون عليه إذا استوفي الشكل القانوني الصحيح ، ومن الفقهاء الفرنسيين الذين اعتنقوا هذا الأساس الفقيه Waline وكذلك أخذ بهذا الرأي جانب من فقهاء القانون العام في مصر .

٢ . معيار الإجراء أو الشكل الملزم وغير الملزم :

ذهب جانب من الفقه إلى أنه ليس هناك إجراءات أو أشكال جوهرية أو ثانوية ، ولكن توجد إجراءات أو أشكال ملزمة وأخرى غير ملزمة ، وأن الإجراء أو الشكل الملزم هو الذي يتعين احترامه ويترتب على عدم الأخذ به عدم صحة القرار الإداري الذي استند إليه ، أما الإجراء أو الشكل الغير ملزم فلا يترتب على عدم الأخذ به أو إهماله تأثيرًا على صحة القرار الإداري ، ويعتبر الأستاذ

Laferriere من أوائل الذين أخذوا بهذا المعيار ، حيث اعتبر أنه عندما تكون الأشكال منصوصًا عليها مثل التزام الإدارة بإجراء تحقيق أو طلب استشارة من جهة معينه ، فإذا قامت الإدارة بإغفال مثل هذا الإجراء فإن العمل الإداري يكون مشوبًا بعيب عدم المشروعية ، وقد أكد ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه ، وفي المقابل يرى هذا الرأي أنه في حالة غياب النص التشريعي أو القاعدة القضائية التي تلزم الإدارة بالإجراء أو الشكل، فإن قيام الإدارة بإغفال هذا الإجراء أو الشكل غير الملزم في هذه الحالة يكون غير مؤثر على صحة القرار الإداري ، وأن القضاء الإداري يقرر ذلك في أحكام عديدة خاصة في مجال التسبيب ، ومثال ذلك أنه في غياب النص الملزم للتسبيب فإن تخلف مثل هذا الشكل لا يكون له أثر على صحة القرار .

ومن أهم الأشكال التي يستلزمها القانون في القرار الإداري ويرتب على مخالفتها أو الإخلال بها إصابة القرار بعيب الشكل ما يلي :

- الكتابة والتوقيع :

القاعدة العامة في القرارات الإدارية هي أن تكون مكتوبة ، وأن تذيل بتوقيع الموظف أو الموظفين الذين يصدرونها بتاريخ إصدارها ، فالشكل المكتوب هو الغالب في القرارات الإدارية ، ولكن لا يمكن اعتبار الكتابة شكلاً جوهريًا يترتب البطلان على الإخلال بها إلا إذا اقتضتها القوانين واللوائح صراحةً أو ضمنًا ، كأن يشترط القانون نشر القرار أو إعلانه مثلاً ، إذ عندما يتطلب القانون كتابة القرار بشكل مباشر أو غير مباشر تصبح الكتابة شكلاً جوهريًا يترتب على الإخلال بها بطلان القرار [٧١٢] .

---

[٧١٢] – د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥١ وما بعدها ، د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٠ وما بعدها . د. سامي جمال الدين ، الوسيط

في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٤ ، د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٧ .

- التسبيب :

المعنى اللغوي للتسبيب : هو ذكر السبب ، والمعنى الاصطلاحي للتسبيب والذي اعتمده الفقه الإداري المعاصر " هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار " أما السبب فيقصد به " حالة قانونية أو واقعية بعيدة عن رجل الإدارة ، ومستقلة عن إرادته ، تتم فتوحى له بإمكانية التدخل لاتخاذ قرار ما " وهو التعريف الراجح لدى غالبية الفقه المصري المعاصر ، وهو كذلك التعريف الذي أخذت به محكمة القضاء الإداري ورددته المحكمة الإدارية العليا في كثير من الأحكام ([٧١٣]).

ويختلف التسبيب عن السبب الذي يعد أحد أركان القرار الإداري ، في أن السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة لاتخاذ القرار ، بينما التسبيب هو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري وهو يعد من البيانات الشكلية في القرار الإداري وبصورة خاصة في المحرر المكتوب [٧١٤] ، حيث يرتبط التسبيب بشكل القرار ويؤدي تخلفه إلى إمكانية إلغاء القرار لعيب في الشكل فحسب ، بينما يؤدي عدم إفصاح الإدارة عن السبب إلى إلغاء القرار الإداري لانعدام سببه ، ويعتبر تسبيب القرارات الإدارية ضمانة مهمة للغاية سواءً للأفراد أو للقضاء [٧١٥] .

---

[٧١٣] - د. أشرف عبد الفتاح أبوالمجد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضى الإلغاء " دراسة مقارنة " ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١ .

[٧١٤] - د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٢ ، ١٦٣.

[٧١٥] - د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٨ وما بعدها .

وإذا كانت القاعدة المستقرة لدى القضاء في فرنسا ومصر [٧١٦] ودولة الإمارات العربية المتحدة ([٧١٧]) هي أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها سوى في الأحوال التي تلزمها القوانين واللوائح بذلك ، إلا أن ذلك لا يمنعها أن تسبب قراراتها إذا أرادت ذلك طواعية واختيارًا ، ولكن بوجود نص صريح يلزمها بتسبيب قراراتها الإدارية يصبح التسبيب في هذه الحالة شكلاً جوهريًا وأساسيًا ملزمًا وإلا أصيب القرار بالبطلان لعيب في الشكل ، فإنه يشترط في التسبيب كضمانة وإجراء شكلي أن يكون في الحالات التي يتطلبها القانون كافيًا ، وافيًا وواضحًا لا لبس فيه ولا غموض ، فلا يكتفى فيه بالإحالة إلى قرار آخر أو وثيقة أخرى [٧١٨] .

---

[٧١٦] – د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٣ ، ١٦٤.

[٧١٧] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٤ ق.ع.نقض مدني ، جلسة الأحد ٧ / دي القعدة / ١٤٢٥هـ الموافق ١٩ من ديسمبر / ٢٠٠٤م . حكم غير منشور .

[٧١٨] – وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ٢٩ يناير عام ١٩٥٨م أنه إذا استلزم القانون تسبيب قرارات الترقية وجب " ذكر الأسباب التي دعت المجلس إلى تفضيل كل من رقوا وترجيحهم على من تخطوا في الترقية ، أو بالقليل ذكر الأسباب التي حملته على تخطي من تخطاه في الترقية ، وأن تكون هذه الأسباب أو تلك واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه . أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب " الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٧ .

أما بالنسبة لمصادر إلزام الإدارة بالتسبيب ، فهي تتمثل إما في النص على التسبيب في القانون وهذا النص قد يكون تشريعيًا أو لائحيًا ، كما قد يكون التسبيب مفروضًا عن طريق القضاء [٧١٩] .

[٧١٩] – د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٠ وما بعدها.

الفرع الثاني : الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلى إبطال القرار الإداري

بناءً على ما سبق يتضح لنا أن مخالفة الإجراءات والأشكال الجوهرية أو المؤثرة فقط هي التي تؤدي إلى بطلان القرار ، حيث إن القضاء الإداري يميز بين الأشكال المؤثرة على مشروعية القرار الإداري والأشكال غير المؤثرة ، وأساس ذلك التمييز يقوم على أن الأشكال الجوهرية التي يتطلبها القانون هي التي تؤثر على حقوق الأفراد ومصالحهم ، وهي التي يترتب على مخالفتها أو عدم الالتزام بها بطلان القرار ، وبالمقابل تكون الأشكال غير الجوهرية ، وهي التي لا يؤثر عدم الأخذ بها أو تركها على مشروعية القرار الإداري ، وتعتبر الأشكال في هذه الحالة من الأشكال الغير جوهرية أو الثانوية ، والاتجاه السابق هو الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء ، وبناءً عليه يكون الشكل أو الإجراء جوهريًا إذا أدى إهماله إلى التأثير في مضمون القرار فيصدر على نحو مختلف لما كان ينبغي صدوره عليه في حالة استيفاء الشكل الذي يتطلبه القانون ، أو ترتب على ذلك الإهمال في الأخذ بذلك الشكل إهدار ضمانات الأفراد ، في حين يكون الشكل أو الإجراء ثانويًا إذا لم يؤثر على موضوع القرار ولم ينتقص من ضماناته المقررة ، وأبرز تلك الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلى بطلان القرار الإداري هي الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة ، والأشكال غير الجوهرية .

١ . الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة :

إذا كانت قواعد الشكل والإجراءات قد تقررت لحماية مصلحة الأفراد والإدارة في آن واحد ، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد لاحظ أن من هذه الشكليات ما هو مقرر لمصلحة الإدارة وحدها ، وبالتالي لم يسمح للأفراد بأن يستندوا إليها للتوصل إلى إلغاء القرارات الإدارية ، ومن أحكامه في هذا الصدد ما حكم به من رفض الطعن المقدم من أحد الأفراد كان قد تطوع في القوات المسلحة ثم عدل عن هذا التطوع عن طريق التمسك ببطلان ذلك التطوع استنادًا إلى أنه قد تم دون إجراء الكشف الطبي عليه ، فلم يقبل مجلس الدولة الفرنسي وجهة النظر هذه استنادًا إلى أن هذه الشكلية إنما قررت لمصلحة الجيش ، وبناءً عليه يكون لوزير الحربية وحده التمسك بها [٧٢٠] .

وقد اتفق مجلس الدولة المصري مع ما ذهب إليه نظيره الفرنسي حيث سار في نفس الاتجاه ، ومن أحكام مجلس الدولة المصري نجد الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في ٤ يونية سنة ١٩٧٠م فبعد أن أوضحت أن القضاء جرى على التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية ، وأنه لم يرتب جزاء الإلغاء على مخالفة الشكليات المقررة لصالح الإدارة لا لصالح الفرد ، قالت في خصوص الدعوى أن العامل قد نقلته الإدارة بناءً على طلبه ومسعاه ، فإذا تحقق له ذلك دون أن يعرض الأمر على لجنة شئون العاملين " ... فلا يجوز له بعد ذلك أن ينفصل مما انعقدت عليه إرادته ، فيزعم أن نقله إلى الشركة كان أمرًا تأباه إرادته " [٧٢١] .

ولقد انتقد فقهاء القانون العام [٧٢٢] الاتجاه السابق للقضاء لعدة أسباب موضوعية من أبرزها :

---

٧٢٠ – د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٦ .

٧٢١ – المرجع السابق ، ص ٢٨٧ .

٧٢٢ – المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

أ . عدم انسجام هذا المسلك مع طبيعة دعوى الإلغاء ذات الطبيعة الموضوعية التي تخاصم القرار الإداري في ذاته ، وتتعارض أحكامها عند تمييز مصالح أطراف المنازعة فيها .

ب . عدم موافقة هذا القضاء مع أهمية الأفكار التي من أجلها وضعت قواعد الأشكال والإجراءات .

ج . كما توجد صعوبة في تحديد الحالات التي يعترف فيها بأن الشكليات قد تقررت لمصلحة الإدارة وحدها ، وذلك لأن صالح الإدارة فيه أيضًا مصلحة للأفراد عند وجوده .

٢ . الأشكال غير الجوهرية :

إن الفقه و القضاء لم يستقرا على تحديد معيار منضبط ودقيق يتميز من خلاله الشكل والإجراء الجوهري أو المؤثر أو الملزم للإدارة ، وبالتالي يترتب على مخالفته وعدم الالتزام به بطلان القرار الإداري بسبب عيب في الشكل[٧٢٣].

وقد أخذ الفقه والقضاء يقلل من أهمية بعض الإجراءات والأشكال ، وذلك لعدم تأثيرها الموضوعي في صحة القرار وسلامته ، فكلما تبين أنها لم تؤثر في القرار من حيث الموضوع و لم تنتقص من ضمانات الأفراد ، لم يوجب القانون مراعاتها واحترامها كانت غير جوهرية ، والأمثلة على ذلك كثيرة في أحكام القضاء الإداري ، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر " لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهريًا في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها . أساس ذلك : قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري هي إجراءات هدفها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء . يجب التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة والشكليات

---

[٧٢٣] – د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٠ وما بعدها .

الثانوية . تطبيق: القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة على عقار واحد معين بالذات . تضمنه تعيينًا واضحًا له في غير جهالة مفصحًا عن بياناته الجوهرية والأغراض التي خصص من أجلها . لا يترتب على هذا القرار بطلانه لعدم إرفاق مذكرة بيان المشروع أو رسم التخطيط الإجمالي التي تطلبته المادة الثانية من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤م بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والتحسين " [٧٢٤].

الفرع الثالث : تصحيح عيب الشكل

بناءً على ما سبق عرضه بأن القضاء الإداري قد تجاوز عن عيب الشكل الثانوي ولم يرتب عليه بطلان القرار الإداري ، ولكن قد ثار التساؤل حول عيب الشكل الجوهري وما إذا كان من الممكن تغطيته بعد وقوعه أم لا ، مع الأخذ في الاعتبار أن القضاء الإنجليزي في إنجلترا كقاعدة عامة ، يسمح باستيفاء القرار الإداري للشكل والإجراءات المقررة ما دام القرار في مجمله سليمًا ([٧٢٥]) .

ويصحح عيب الشكل والإجراءات بإحدى الوسائل التالية ، وهي لا تخرج عن ثلاث وهي : الاستيفاء اللاحق للشكل أو قبول وموافقة صاحب الشأن أو وجود السبب الأجنبي .

١ . الاستيفاء اللاحق للشكل :

---

[٧٢٤] – (المحكمة الإدارية العليا أ الطعن رقم ٥٧١ / ١٨ . ١٢ / ٥ / ١٩٧٩ . ٢٤ . ١١١ . وحكمها في الطعن رقم٥١٣ / ٤٢ق . جلسة ٢٦ / ١٢ / ١٩٩٩م) المبدأ رقم (٥١٤) مشار له في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤٦ .

[٧٢٥] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٥ .

لم يتفق الفقهاء كما تعارضت أحكام القضاء الإداري فيما يتعلق بإمكان تصحيح الإدارة للإجراءات المعيبة عن طريق الاستيفاء اللاحق للشكل الذي كان يجب مراعاته قبل إصدار القرار .

فقد ذهب بعض جانب من الفقهاء إلى عدم جواز تصحيح الإجراءات المعيبة لأن ذلك يستوجب أن يكون للإجراء الصحيح أثر رجعي ، كما أن فيه إهدار للحكمة التي وضعت الإجراءات الشكلية من أجلها ، إذ أن في السماح للإدارة بتصحيح الأوضاع الشكلية بعد إصدار القرار ما يدفعها إلى عدم التروي في اتخاذ قراراتها اعتمادًا على إمكان التصحيح فيما بعد ، مع ما يمكن أن يترتب على ذلك من إهدار لضمانات الأفراد التي تنطوي عليها هذه الإجراءات ، ولا يستثنى من ذلك إلا حالات الإغفال المادية البسيطة التي يمكن تداركها لتغطية عيب الشكل .

ويرى فريق آخر من الفقهاء إلى عكس الرأي الأول ويري جواز تصحيح الإجراءات الشكلية بعد صدور القرار الإداري المعيب في شكله وذلك لتفادي إلغائه .

ويرى الفقه بحق أن الرأي الأول هو الراجح والأولى بالتأييد وذلك لرجاحة أسانيده واكتفاءً بمسلك القضاء الإداري في عدم ترتيب البطلان على عيب الشكل الثانوي ([٧٢٦]) .

٢ . قبول وموافقة صاحب الشأن :

لقد استقر القضاء والفقه الإداريين في فرنسا على قاعدة قانونية مفادها أن قبول صاحب الشأن لا يصحح عيب الشكل ، وذلك بسبب أن هذا الشكل لم يقرر لمصلحة الطرفين ، بل تقرر للمصلحة العامة فلا ينفع . مثلاً . قبول المشاركين في مسابقة أخلَّت الإدارة بالقواعد الخاصة بها ، حيث قضى مجلس

---

[٧٢٦] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٣ ، ٣٨٤ .

الدولة في هذه المناسبة ببطلان تلك المسابقة ، ومع ذلك يشير جانب من القفه الفرنسي إلى أن مجلس الدولة في حالات استثنائية حكم بأن قبول صاحب الشأن يصحح عيب الشكل فلا يقضى لصالحه إن عاد وطعن بالإلغاء على القرار بعد صدوره .

أما في مصر فإن مجلس الدولة تردد في هذا الشأن ، فبعض أحكامه اعتبرت أن قبول صاحب الشأن يصحح عيب الشكل ، بينما ذهبت أحكام أخرى إلى عكس ذلك ، ومع ذلك فإن جانب من الفقه يرى ونحن معه أنه من الضروري التشدد في هذا الشأن وذلك احترامًا للحكمة التي تقررت الشكلية من أجلها هذا بالإضافة إلى أن كثيرًا من الشكليات لم تقرر أصلاً لصالح الأفراد بل قصد من تقريرها تحقيق مصلحة عامة ([٧٢٧]) .

أما في إنجلترا فنلاحظ أن محاكم القانون تأخذ بمفهوم الإغلاق الحكمي Estoppel وهو عبارة عن مبدأ قانوني مؤداه أن قبول صاحب الشأن ورضاه السابق بأمر معين يغلق دونه باب الرجوع فيما أقر به أو تنازل عنه ([٧٢٨]) .

٣ . وجود السبب الأجنبي :

وأخيرًا فإن عيب الشكل يصحح ولا يؤدى إلى بطلان القرار الإداري إذا كان يرجع إلى سبب أجنبي عن الإدارة ، سواءً تمثل هذا السبب في صاحب المصلحة نفسه أم في الغير أم في الاستحالة المادية ، ويضرب الفقه أمثلة على ذلك ، فمثلاً بالنسبة للسبب الذي يرجع لصاحب المصلحة نفسه فمثاله أن يرفض صاحب الشأن أو المصلحة إبداء أقواله في التحقيق دفاعًا عن نفسه أو يغفل ذكر عنوانه فيتعذر على الإدارة إعلانه ، أو يمتنع الموظف عن الإطلاع على أوراق التحقيق (المادتان ٢١ ، ٢٣ من نظام التأديب رقم م / ٧ بتاريخ ١

---

[٧٢٧] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٢ .

[٧٢٨] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٧ .

/ ٢ / ١٣٩١هـ) فلا يجوز له بعد ذلك التمسك ببطلان القرار بحجة أنه مشوب بعيب شكل جوهري ([٧٢٩]) ، أما بالنسبة للسبب الذي يرجع للغير فمثاله أن يصر أعضاء أحد المجالس على عدم الاجتماع لإبداء الرأي المتطلب كشرط شكلي لصحة القرار ، وأخيرًا بالنسبة للسبب الذي يرجع إلى للاستحالة المادية فمثاله القوة القاهرة التي تمنع من إتمام الشكلية المطلوبة ([٧٣٠]) .

المطلب الثالث

أحكام عيب مخالفة القانون أو (عيب المحل)

يتعلق عيب مخالفة القانون أو (المحل) بعنصر أو ركن المحل في القرار الإداري أو موضوعه ، فعيب مخالفة القانون بمعناه الدقيق يقصد به " العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري الذي هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة ، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها ، وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائمًا نتيجة مادية وواقعية " [٧٣١] .

فلا بد للقرار الإداري أن يصادف محله المقرر له قانونًا حتى لا يقع باطلاً ، فيتحدد عيب المحل في عيب مخالفة القانون ، أو اللوائح ، أو الخطأ

---

[٧٢٩] – المرجع السابق ، ص ٢٥١ .

[٧٣٠] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٦ .

[٧٣١] – حكم محكمة القضاء الإداري . جلسة ٦ يناير سنة ١٩٥٤م . س٨ ص٤٠١ وجلسة ١٠ مارس سنة ١٩٥٤م . س٨ ص٩١٢ . الحكم مشار له في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩٢ .

في تطبيقها أو تأويلها ، ويقصد بالقانون هنا معناه العام المجرد أيًا كان المصدر ، سواءً كان هذا المصدر هو نص دستوري أو تشريعي تقرره السلطة التشريعية المختصة ، أو قرارًا إداريًا تنظيميًا جمهوريًا كان أم وزاريًا [٧٣٢] فكل تنكُّر لقاعدة عامة مجردة أيًا كان مصدرها ، وكل مساس بمركز قانوني مشروع ، يعد مخالفة للقانون يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار ، وبناءً عليه يجب أن تكون القرارات الإدارية مطابقة للتشريعات النافذة وللعرف وللأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه ، وللقرارات الإدارية السابقة وللعقود ، وحتى المبادئ العامة للقانون[٧٣٣].

وفي إنجلترا يطلق على هذا العيب لفظ " الخطأ القانوني الظاهر " ، والخطأ القانوني طبقًا للمفهوم الإنجليزي يعني تفسير الإدارة للقانون تفسيرًا خاطئًا أو تطبيقها له بصورة غير صحيحة([٧٣٤]).

وقد تم التعبير عن هذا العيب في مصر في قوانين مجلس الدولة المختلفة وذلك بالنص (..... أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها)[٧٣٥] .

ويكاد يجمع الفقه [٧٣٦] على أن مفهوم مخالفة القانون لا يقتصر على مجرد مخالفة النصوص التشريعية الصادرة من البرلمان ، وإنما له مدلول أوسع وأشمل فهو يشتمل على كافة القواعد القانونية ، سواءً كانت مكتوبة أو غير

---

[٧٣٢] – د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٢ .

[٧٣٣] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩٢ .

[٧٣٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٩ .

[٧٣٥] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩١ .

[٧٣٦] – المرجع السابق ، ص ٦٩١ . وانظر أيضا : د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٦ وما بعدها . د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٢ وما بعدها .

مكتوبة ، هذا من جهة أولى ، وأما من جهة ثانية لا يؤخذ اصطلاح عيب مخالفة القانون على إطلاقه ، حتى لا يختلط ببقية العيوب الأخرى ، التي تلحق بالقرار الإداري كعيب الاختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب الانحراف بالسلطة ، وللابتعاد عن ذلك فقد حاول بعض الفقه استخدام اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق ، فاستبدلوا كلمة (القانون) بكلمتين هما (القواعد القانونية) ، وأصبح عيب مخالفة القانون هو عيب (مخالفة القواعد القانونية) .

والواقع أن عيب مخالفة القانون بمفهومه السابق في الفقه العربي بصورة عامة ، يعتبر أهم من عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل ، بل إنه أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقًا في العمل ، فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص والشكل ، هي رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه ، أما رقابته فيما يتعلق " بمخالفة القواعد القانونية " فإنها رقابة موضوعية ، تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام ([٧٣٧]) .

صور عيب مخالفة القواعد القانونية :

تتخذ مخالفة القواعد القانونية في العمل أوضاعًا ثلاثة هي :

أولاً : المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أو ما يطلق عليه (المخالفة العمدية الصريحة للقانون) [٧٣٨] .

ويتمثل ذلك في الحالة التي تتجاهل فيها السلطات العامة القواعد القانونية الملزمة لها ، فتقوم بإصدار أعمال ممنوعة بحكم القانون ، كأن تقوم بمنع تنفيذ أحد القوانين دون وجود سبب مشروع لذلك [٧٣٩] .

---

[٧٣٧] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٩ .

[٧٣٨] – المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩٣ .

ثانيًا : الخطأ في تفسير القاعدة القانونية :

ويتم ذلك عن طريق إعطاء الإدارة للقاعدة القانونية معنى غير المقصود قانونًا سواءً أكان ذلك بحسن نية أو بسوء نية ، وإن كان الغالب في هذه الحالة أن يكون الخطأ غير متعمد أو غير مقصود ، وخاصة إذا كان مرجع الخطأ في التفسير إلى غموض في القاعدة القانونية وعدم وضوحها واحتمال تأويلها إلى عدة معان [٧٤٠] ، ولكن قد تتم كذلك بسوء نية ، وذلك إذا تعمدت الإدارة . رغم وضوح النص ودقته . أن تعطيه تفسيرًا تحقق به مأربًا خاصًا ، وهو ما يندرج أساسًا في إطار عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة ، ومثال ذلك : أنه لكي تتفادى الإدارة قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية ، فإنها تتخذ القرار الذي ترغب في تطبيقه في تاريخ سابق وتدعى أنه مجرد قرار مفسر لقرار سبق صدوره في هذا التاريخ ، ولا شك أن الاحتكام يكون للقضاء في هذه الحالة ([٧٤١]) .

ثالثًا : الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح التي بني عليها القرار الإداري وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع :

يقصد بالخطأ في تطبيق القانون ، أو الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع ، مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون ، أو دون توافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها ، وبهذا فإن رقابة القضاء على هذه الصورة من صور مخالفة القانون

---

[٧٣٩] – د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٢ .

[٧٤٠] – المرجع السابق، ص ١٧٢ .

[٧٤١] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٥، ١٨٦ .

تتطرق أولاً إلى التحقق من حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها لقرارها ، وثانيًا التحقق من توافر الشروط القانونية لهذه الوقائع [٧٤٢] .

والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية لا يتمثل فقط في تخلف أو عدم صحة الوقائع المادية أو القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري ، وإنما يتمثل أيضًا في عدم تقدير هذه الوقائع تقديرًا سليمًا بما يجعلها غير مبررة لتلك القرارات ، فإذا نسبت الإدارة إلى موظف أمورًا معينة وعاقبته على أساسها فإنه لا يكفي أن تكون تلك الوقائع صحيحة ، بل يجب أن تكون مكونة للجريمة التأديبية التي تستوجب العقاب ([٧٤٣]) .

حيث استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر ، على أن جهة الإدارة لها مطلق الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري ومدى ملائمة إصداره من عدمه ، إلا أنه يجب لصحة القرار الإداري أن يقوم على وقائع صحيحة أدت إلى صدور القرار ، ولكي لا ينطوي على مخالفة للقانون بسبب انعدام الأساس القانوني ، ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الوقائع [٧٤٤] .

أما محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في دولة الإمارات العربية المتحدة وهي بصدد تعرضها لعيب المحل قالت (..... لما كان المستقر عليه فقهًا وقضاءً أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا بقصد ابتغاء

---

[٧٤٢] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٩ ، ٣٤٠ .

[٧٤٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٦ .

[٧٤٤] – د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ .

مصلحة عامة ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادرًا عن جهة مختصة بإصداره ، ومشروعية المحل وهذا الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه فيتعين أن يكون مشروعًا ، وعليه لا يعتبر القرار الإداري مشروعًا إذا خالف نصًا تشريعيًا أو لائحة أو حكمًا قضائيًا ، كذلك يكون غير مشروع إذا أخطأ في تفسير قانون أو لائحة ، ويشترط ثالثًا لصحة القرار الإداري أن يستند إلى سبب صحيح ومشروع يتفق مع أحكام القانون ذلك أن الجهة الإدارية إنما تبغي من إصدار القرار الوزاري المصلحة ولا يتحقق لها ذلك إلا بالالتزام بحدود القانون واللوائح والأنظمة المرعية والمعمول بها .....) ([٧٤٥]) .

الخلاصة : أن مخالفة الإدارة للقانون بمعناه الواسع وعلى أي صورة من الصور السابقة ، إنما يرتب نتيجة حتمية وهي بطلان القرارات الصادرة عنها في هذا الخصوص ، مع ملاحظة أن البطلان هنا قد يكون بطلانًا نسبيًا إذا ما كانت المخالفة يسيرة ينحصر أثرها في جعل القرار الإداري قابلاً للإبطال مع احتفاظه بمقومات القرار الإداري ، بحيث إنه إذا انتهت المدة القانونية المحددة للطعن بالإلغاء ، تحصن هذا القرار وأصبح منتجًا لكافة آثاره ([٧٤٦]) .

كما أن البطلان قد يكون مطلقًا ، وذلك إذا ما كان عيب مخالفة القانون جسيمًا يصل لدرجة الانعدام ، ويجعل من القرار الإداري مجرد واقعة مادية([٧٤٧]).

---

[٧٤٥] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٤٧٢ لسنة ٢٠٠٢م الصادر بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم غير منشور .

[٧٤٦] – حكم محكمة القضاء الإداري . جلسة ٣ ديسمبر سنة ١٩٥٧م ، الطعن رقم ٩٩٥ ، السنة ١١ق ، مجموعة السنتين ١٢ ، ١٣ ، ص ١٥١ ، راجع د . رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٦ ، ١٨٧ .

[٧٤٧] – وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " أن القرار الجمهورى بفرض الحراسة على الأشخاص صدر مستندًا إلى قانون الطوارئ الذي نصت المادة الثالثة منه على حق

مع الأخذ في الاعتبار أخيرًا الدور الذي تلعبه نظرية الظروف الاستثنائية في هذا الجانب ، إذ يمكن أن تغطى في حالات كثيرة عيب مخالفة القانون ، بحيث تصبح القرارات التي تصدر في أثناء وجود تلك الظروف وهي معيبة بهذا العيب ، مشروعة ومنتجة لآثارها ، فمثلاً القرارات التي تصدر في ظل حالة الحرب أو حالة تعذّر انعقاد البرلمان وتكون مخالفة لقانون معين ، أو تصدر لإيقاف هذا القانون ، هذه القرارات والتي تعتبر على هذا النحو باطلةً لمخالفتها لمبدأ المشروعية ، أو لما يجب أن يكون عليه هذا المبدأ من تدرج ، تعتبر . ما دام أنها لازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية . قرارات صحيحة ومنتجة لكافة آثارها ، مع ضرورة مراعاة قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها في هذه الحالة([٧٤٨]).

رئيس الجمهورية . متى أعلنت حالة الطوارئ . أن يتخذ بأمر كتابي أو شفهي عدة تدابير من بينها الاستيلاء على المنقولات والعقارات ، والأمر بفرض الحراسة على الشركات والمؤسسات ، ولما كان قرار فرض الحراسة قد فرض على شخص وليس على شركة أو مؤسسة قائمة ، لذلك يعتبر غصبًا للسلطة وبالتالي يعتبر معدومًا " . حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٧ مايو سنة ١٩٧٤ ، السنة ٢٨ ، ص ١٩٢ ، راجع د . رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٧ .

[٧٤٨] – د . رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ .

المطلب الرابع

أحكام عيب السبب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع إلى إصدار القرار ، أي أن السبب هو حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار فتحمل الإدارة على إصداره ، فعيب السبب بالتالي هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني [٧٤٩] .

ويمكن ملاحظة أن عيب السبب يختلف عن بقية العيوب الموضوعية الأخرى التي قد تصيب القرار الإداري خاصة عيب الغاية ، وعيب مخالفة القانون ، في أن عيب السبب يستند أساسًا على الواقعة الموضوعية مادية كانت أم قانونية ، السابقة على القرار والخارجة أو المنفصلة عن محتواه أو أثره بل وبعيدة تمامًا عن نفسية مُصدره ، فتدفع تلك الواقعة الإدارة نفسها على اتخاذ القرار ، لمعالجة تلك الواقعة ، بينما يتعلق عيب الغاية بالهدف الذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه ، فيلاحظ أن للعيب الأخير طابعًا نفسيًا أو ذاتيًا لدى مُصدر القرار ، ومن جانب آخر يمكن ملاحظة أن عيب المحل يصيب فحوى القرار أو موضوعه المتمثل في الأثر الذي يترتب عليه ، سواءً كان إنشاءً لمركز قانوني أو تعديلَه أو إلغاءه ، فعيب السبب يصيب مرحلة سابقة على ترتيب ذلك الأثر [٧٥٠] .

---

[٧٤٩] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٣ .

[٧٥٠] – د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٣ .

كما يلاحظ أن عيب السبب يختلف عن التسبيب ، حيث أشارت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بالقول (.... إن قضاء هذه المحكمة مستقر على أنه يجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون ، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقًا وحقًا كركن من أركان وجوده ونفاذه باعتبار أن القرارَ تصرفُ قانونيّ ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل منفردة بسلطتها الإدارية الآمرة بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار .....) [٧٥١]

.

رقابة القضاء الإداري على عيب السبب :

لقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مباشرة رقابته على عيب السبب منذ عام ١٩٠٧م بحكم مونو Monod ثم بحكم ديسى Dessay في عام ١٩١٠م ، حيث شملت هذه الرقابة ثبوت الوقائع وكذلك صحة تكييفها القانوني [٧٥٢] ، أما قبل ذلك ولمدة طويلة فقد ظل مجلس الدولة الفرنسي يرفض بسط رقابته على الوقائع تخوفًا منه أو تجنبًا للخوض في المسائل التقديرية ، فاقتصرت رقابته على الجانب القانوني للنزاع بوصفه قاضيًا للقانون دون الوقائع ، ومن ثم اعتبر أن الوقائع من عناصر الملاءمة التي تستقل الإدارة بتقديرها دون معقب عليها من القضاء ، ويعد تطور نظرة مجلس الدولة لمهمته في الرقابة على أعمال الإدارة وتزايد التقدير لهذه المهمة ، وتخلصه من الاعتبارات المحيطة

---

[٧٥١] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٢ ، مشيرًا إلى الحكم الصادر بتاريخ ١٢ / ٧ / ١٩٥٨م ، مجموعة السنة الثالثة ص ١٧٢٩ ، د . محمد على عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره، مشيرًا للطعن رقم ٤٣٧١ للسنة ٣٤ق صادر بجلسة ٢٩ / ١٢ / ١٩٩٠م ، ص ٢٧٣ ، ٢٧٤ .

[٧٥٢] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٣ . ٤٠٤ .

بالظروف التاريخية التي عاصرت إنشاءه [٧٥٣] ، وصلت رقابة مجلس الدولة الفرنسي في نهاية المطاف إلى الرقابة على ملائمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها ، وبالتالي تكون رقابته قد تجاوزت الرقابة التقليدية لمشروعية القرار الإداري ووصلت إلى أن يراقب ملائمة القرار التي كانت متروكة لسلطة الإدارة التقليدية، حيث انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى القيام بالبحث في مدى أهمية وخطورة تلك الوقائع ، وتقدير مدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ على أساسها [٧٥٤] .

وقد بدأ مجلس الدولة المصري من حيث ما انتهى نظيره الفرنسي ففرض رقابته على سبب القرار الإداري منذ إنشائه عام ١٩٤٦م ، فقد أخضع لرقابته . كقاعدة عامة . الوجود المادي والقانوني للوقائع التي يستند إليها القرار الإداري، كما امتدت رقابته كذلك . كقاعدة عامة ترد عليها استثناءات . إلى مدى صحة هذه الوقائع قانونًا ، وفي آخر المطاف وعلى سبيل الاستثناء أقر مجلس الدولة المصري لنفسه رقابة مدى التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع وبين الإجراء المتخذ بناءً عليها [٧٥٥] .

أما المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة وهي بصدد تعرضها لعيب السبب في أحد أحكامها قالت (.... ذلك أن من المقرر قانونًا أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء ، وهذا السبب ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار ، وضرورة وجوده . السبب . يعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة

---

[٧٥٣] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٤ .

[٧٥٤] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٨٢ ، ٥٨٣ .

[٧٥٥] المرجع السابق ، ص ٥٨٣ .

الهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد ، وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى جاء قضاؤها في ذلك سائغًا ومبنيًا على ما له أصله الثابت بالأوراق بما يكفي لحمله .....) ([٧٥٦]).

وفي حكم آخر نجد أن المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها قد تعرضت لعيب السبب من ضمن العيوب التي تعتور القرار الإداري وذلك بقولها أنه (من الأصول المقررة . في فقه القانون الإداري . أن أوجه أو أسباب إلغاء القرارات الإدارية هي العيوب التي إذا شابت القرار تجعله غير مشروع وواجب الإلغاء ، ومن هذه العيوب عدم المشروعية المتصل بالحالة الواقعية أو القانونية التي تؤدي إلى إصدار القرار ويتمثل في عيب السبب . ذلك أنه يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره صدقًا وحقًا أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفًا قانونيًا ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ، باعتبار أن السبب هو إخلال الموظف بواجبات وظيفية أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونًا وفي حدود النصاب المقررة ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها هذا سائغًا لا يشوبه غلو بعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره . ومن الأسباب المشروعة التي تبرر للإدارة توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته بتطاوله على رؤسائه بدون وجه حق . وإن لمحكمة الموضوع

---

[٧٥٦] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٥٤ لسنة ٢٥ ق.ع.نقض مدني ، جلسة الثلاثاء ٩ / صفر / ١٤٢٥هـ الموافق ٣٠ من مارس سنة ٢٠٠٤م ،حكم غير منشور .

السلطة في تقدير توافر المشروعية للقرار الإداري من عدمه بالنظر إلى الملابسات التي أحاطت به وقت صدوره ومدى تأثيرها في تصرف الإدارة حينذاك ، فإن كانت تبرر هذا المسلك وتفضي إليه كان القرار سليمًا ومشروعًا وقائمًا سببه الصحيح) [٧٥٧] .

كما راقبت المحكمة الاتحادية العليا سبب القرار الإداري في حكم سابق لها وذلك بقولها (لما كانت محكمة الموضوع قد انتهت في حدود سلطتها في استخلاص الواقعة ووزن البينات الدالة إلى سلامة قرار إنهاء خدمة الطاعن لصدوره وفق أحكام القانون وقيامه على سبب صحيح بريئًا من شبهة تعسف الإدارة أو انحرافها وإذا كان هذا الاستخلاص سائغًا له أصله الثابت في الأوراق ويكفي لحمل قضاء الحكم فإن ما يثيره الطاعن لا يعدو أن يكون جدلاً موضوعيًا يراد به الأخذ بنتيجة مخالفة لما اقتنعت به المحكمة الأمر الذي لا تُقبل إثارته أمام محكمة النقض) [٧٥٨] .

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه (يتعين أن تلتزم الإدارة حكم القانون في تصرفاتها بأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء عقود مستخدميها ، لما كان ذلك ... وكانت الجهة المستأنفة قد انحرفت بقرارها بإنهاء خدمة المستأنف عليه عن المسار الصحيح في القانون وتنكبت الطريق إليه ، إذْ خلت الأوراق من سبب مشروع أو مبرر قانوني لإصدار القرار.....) ([٧٥٩]) .

---

[٧٥٧] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢١١ لسنة ٢١ القضائية ، جلسة الأحد الموافق ١٧ من يونية سنة ٢٠٠١ م (مدني) .

[٧٥٨] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ القضائية جلسة الثلاثاء الموافق ١٥ من يونية سنة ١٩٩٣ م .

[٧٥٩] – حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر في الدعوى رقم ٢٠١ لسنة ١٠ ق (الدائرة المدنية) بتاريخ ٧ / ٢ / ١٩٨٩م ، راجع د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠ ، ٢١ .

كما يعتبر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ القضائية ، بجلسة الثلاثاء الموافق ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٩١ من ضمن أحكام هذه المحكمة والتي تعرضت فيه إلى ذكر عيب السبب الذي يصيب القرار الإداري حيث قالت (لما كان من المقرر قانونًا أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها ، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها ، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء ، وهذا السبب ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار وضرورة وجوده يعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد ، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا ، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء) .

ثم أضافت المحكمة الاتحادية العليا في نفس الحكم السابق ضرورة وجود السبب المشروع المبرر لصدور قرار إنهاء الخدمة وذلك بقولها (لما كانت المادة ٨٠ من القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦م في شأن قوة الشرطة والأمن قد بينت بيان حصر أسباب إنهاء خدمة منتسبي القوة كما بينت المادة ٨٩ من ذات القانون الأداة التي يتم بها إنهاء الخدمة والحقوق المالية التي يستحقها هؤلاء في حالة إنهاء الخدمة قبل استكمال مدتها المقررة قانونًا ولأسباب لا يعتبر من انتهت خدمته مسئولاً عنها ، ونصت صراحة على وجوب مراعاة ما تقضي به المادة ١٦ من القانون المذكور بالنسبة لمن هم في رتبة مقدم فما فوق الذين يعينون بمرسوم اتحادي بمعنى أن يكون إنهاء الخدمة بالنسبة لهم بذات الطريقة التي عينوا بها ، وما تنص عليه المادة ٦٨ التي لا تجيز إنهاء خدمة أي من منتسبي القوة لأسباب صحية ما لم يستنفد كافة إجازاته المرضية والسنوية المستحقة بموجب هذا القانون . إضافة إلى ما تقضي به المادة ٨٨

سالفة الذكر ، ومؤدى جماع ما تقدم أن المقنن حدد على سبيل الحصر أسباب انتهاء خدمة منتسبي القوة وبين كيفية الإنهاء والحقوق المالية المترتبة على ذلك . ومن ثم فإن إنهاء خدمة أي من هؤلاء يجب أن يستند إلى أحد الأسباب التي ذكرت على سبيل الحصر في المادة ٨٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦م ، لما كان ما تقدم وكان الحكم المطعون فيه قد ذهب إلى أن الفقرة ب من المادة ٨٩ من القانون المذكور تخول إنهاء الخدمة لغير تلك الأسباب رغم أن هذه الفقرة تبين على ما سلف البيان الحقوق المالية التي يستحقها من أنهيت خدمته قبل استكمال مدتها المقررة قانونًا ولأسباب لا يعتبر مسئولاً عنها فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون) [٧٦٠] .

وفي أحدث أحكامها قالت المحكمة الاتحادية العليا عند تعرضها للسبب (... وحيث إن هذا النعي غير مقبول ، ذلك بأن المقرر أن للجهة الإدارية سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها متى كانت مبنية على وقائع صحيحة مستقاة من مصادر ثابتة في الأوراق وأنه يكفي أن يصدر القرار عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا وأن يكون مستوفيًا لمقوماته ، وكان القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة ، وسبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار فهو مبرر صدوره ، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك . إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا . ويجب أن يكون القرار مشروعًا وتبحث مشروعية القرار الإداري على

---

[٧٦٠] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ القضائية ، جلسة الثلاثاء ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٩١م . وراجع أيضًا حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٤٨٣ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ٢٩ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم غير منشور .

أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدوره ، ورقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب وتجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مُستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول موجودة تنتجها ماديًا أو قانونيًا وإلا فقد القرار ركن السبب ووقع مخالفًا للقانون ، فإذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارات تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار انتقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة التي يكون لها سلطة تقديرية في اتخاذ القرار عندما لا يكون مسلكها محددًا أو منصوص عليه مقدمًا بالقانون ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها بوصفه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر للإدارة إصدار قرار الإنهاء وضرورة هذا التسبيب في الحالات التي ينص عليها القانون يُعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها معينها في الأوراق بما يكفي لحمله ، ومن المقرر أن الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى جهة الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ويعتبر صحيحًا متى كان مبنيًا على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق ويعتبر غير مشروعٍ مشوبٍ بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغائه أو التعويض عنه إذا استهدف غير المصلحة العامة أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها ، فإذا لم تبين الإدارة السبب المبرر لإصدار القرار وأوجه المصلحة التي ابتغيت تحقيقها من ورائه فإن ذلك يزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار مما يصمه بعدم المشروعية التي تستوجب القضاء بإلغائه .

لما كان ذلك وكان الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه قد التزم هذا النظر وعيب القرار الإداري المطعون فيه أنه لم يستند إلى مقتضيات

الصالح العام إذ لم يثبت أن المدعى غير صالح للبقاء في الوظيفة وفق أحكام القانون ، وكانت محكمة الاستئناف بما لها من سلطة تحصيل فهم الواقع ووزن البينات الدالة على سلامة القرار الإداري . وفي الحالة الأخيرة لصدوره مشوبًا بتعسف الإدارة وإساءة استعمال السلطة قد استخلصت من الأوراق ، دون تجاوز سلطتها التقديرية ، أن القرار الإداري المطعون فيه صدر باطلاً مخالفًا للقانون لم يراع مقتضيات المصلحة العامة ورتب على ذلك قضاءها بتأييد الحكم المستأنف وكان ذلك بأسباب سائغة تكفي لحمله لا سيما وأن الإدارة لم تقدم دليلاً بأن إلغاء ودمج بعض الوظائف إن كان يستند إلى ثمة قانون أو يبتغى تحقيق المصلحة العامة فيكون النعي على القرار المطعون فيه . أيًا كان وجه الرأي فيه . غير منتج أمًّا ما تثيره الطاعنة بالسبب الرابع فإنه فضلاً عن أنه غير صحيح فإنه وارد على غير محل من قضاء الحكم المطعون ومن ثم غير مقبول ....) ([٧٦١]) .

أما محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية عند تعرضها لشروط صحة القرار الإداري قالت (.... إنه من المقرر قانونًا أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا ابتغاء مصلحة عامة ، ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادرًا من جهة مختصة بإصداره ، ومشروعية المحل وهو الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه ، فيتعين أن يكون مشروعًا وهو لا يعد كذلك إذا خالف قانونًا فلا يجوز أن يخالف القرار الإداري نصًا تشريعيًا أو لائحة أو حكمًا قضائيًا ، ويكون السبب غير مشروع إذا أخطأ القرار الإداري في تفسير قانون أو لائحة ، والشرط الثالث لصحة القرار الإداري أن يستند إلى سبب

---

[٧٦١] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، حكم سبقت الإشارة إليه .

صحيح ومشروع يتفق وأحكام القانون ذلك أن الجهة الإدارية وهي تصدر قرارًا إداريًا فإنما تبغي به المصلحة العامة ولا يكون ذلك إلا بالتزام حدود القانون واللوائح . ولما كان من واجب المحاكم التحقق من قيام القرار الإداري بمقوماته القانونية وإن ظهر لها سلامة صدوره غير مشوب بعيب ينحدر به إلى درجة العدم ، كان عليها أن تعمل تطبيقه وإن تبين لها أنه مشوب بمخالفة للقانون بما يجرده عن صفته الإدارية وتسقط عنه الحصانة المقررة للقرارات الإدارية ويكون للمحاكم أن تتدخل لحماية مصالح الأفراد مما قد يترتب عليه من آثار ....) ([٧٦٢]) .

وللوقوف على مدى رقابة القضاء الإداري على عيب السبب ، فإننا سنتعرض بالدراسة أولاً إلى الرقابة على الوجود المادي للوقائع ، ثم نعرض ثانيًا للرقابة على التكييف القانوني للوقائع ، وثالثًا نعرض للرقابة على ملائمة القرار أو تناسبه مع الوقائع ، وأخيرًا سنتطرق لإثبات عيب السبب .

أولاً : الرقابة على الوجود المادي للوقائع :

يعرف الفقه الوقائع بأنها تلك " الحقائق الأولية الأساسية التي يراها الناس أو يسمعونها أو يقومون بها " [٧٦٣] ، ولقد استقر كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري على مراقبة الوجود المادي للوقائع ، فإذا اتضح أن جهة الإدارة استندت في تبريرها لإصدار قرارها على وقائع غير صحيحة من الناحية

---

[٧٦٢] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٥١٠ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم غير منشور .

[٧٦٣] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٣ .

المادية بأن كانت وهمية أو صورية فإن هذا القرار يعد قابلاً للإلغاء ، بل ويقع مخالفًا للقانون ومن أمثلة ذلك في القضاء الإداري المصري :

- رفض الإدارة ترخيص حمل سلاح استنادًا إلى أسباب لا دليل عليها[٧٦٤] .
- إذا وقع جزاء تأديبي على الطاعن بدعوى أنه تسبب بإهماله في ضياع مال عام ، وثبت عدم صحة ذلك [٧٦٥] .

---

[٧٦٤] – محكمة القضاء الإداري . ١٥ / ١١ / ١٩٥٥م . م (١٠) ص ٣٠ ، الحكم مشار له في مؤلف د. فتحي فكري ، وجيز دعوى الإلغاء طبقًا لأحكام القضاء ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٧ .

[٧٦٥] – محكمة القضاء الإداري . ٣ / ٣ / ١٩٤٨ . م (٢) ص ٤٢١ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا . ٣٠ / ٦ / ١٩٥٦ . م (١) ص ١٠٠٢ ، الحكم مشار له في مؤلف د. فتحي فكري ، وجيز دعوى الإلغاء طبقًا لأحكام القضاء ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢٣٢ .

ثانيًا : الرقابة على التكييف القانوني للوقائع :

لقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على تكييف الوقائع ووصفها القانوني منذ عام ١٩١٤ في حكمه الشهير في قضية Gomel ، وذلك بعد أن اجتاز مرحلة رقابته على الوجود المادي للوقائع المتخذة كسبب لإصدار القرار الإداري ، وتتلخص وقائع قضية Gomel في أن الإدارة رفضت التصريح ببناء عقار في أحد ميادين باريس على اعتبار أنه من المناطق الأثرية التي فرض القانون على البناء فيها بعض القيود حماية لها ، فطعن صاحب الشأن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة الذي أنكر على هذا الميدان الصفة الأثرية وقضى بإلغاء القرار [٧٦٦] .

أما في مصر فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا الجزاء التأديبي الذي وقعته الإدارة على مأذون شرعي لتزوجه بعقد عرفي وقررت أنه إذا كان القرار يقضي بأنه " لا تسمع عند الإنكار دعوى الزوجية أو الإقرار بها إلا إذا كانت ثابتة بوثيقة زواج رسمية ... إلا أنه لا يستفاد من هذا النص حظر الزواج العرفي أو اعتباره غير قائم شرعًا ، إذ الزواج ما زال على وصفه الشرعي عقدًا قائمًا على إيجاب وقبول ، وهو يتم صحيحًا شرعًا متى استوفى شرائطه القانونية دون ما حاجة إلى إثباته كتابة ... وما دام الأمر كذلك فليس فيما أقدم عليه المدعى من الزواج العرفي مخالفة للقوانين واللوائح ، وليس فيه مخالفة لأحكام الشرع أو النظام العام ، كما لا يعتبر ذلك اخلالاً من المدعى بواجبات وظيفته أو سلوكه الوظيفي حتى يصدق على تصرفه ما ورد بأسباب القرار التأديبي ... ذلك أن المدعى لم يكن يباشر عند زواجه عمله الرسمي كمأذون ، وإنما كان

---

[٧٦٦] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٦ .

مثله في ذلك كمثل أي فرد عادي لا حرج عليه في أن يتزوج زواجًا عرفيًا دون أن يوثقه " [٧٦٧] .

ثالثًا : الرقابة على ملاءمة القرار أو تناسبه مع الوقائع :

إن دور القاضي الإداري يقتصر في الأصل في أثناء رقابته على سبب القرار الإداري ، على وجود الوقائع وصحة تكييفها من الناحية القانونية ، فليس له سلطة تقدير مدى أهمية الوقائع وتناسبها مع القرار الصادر بناءً عليها ، بل تتولى الإدارة وحدها بحث وتقدير ملاءمة القرار للوقائع التي دفعت الإدارة إلى إصدار ذلك القرار .

ولكن القضاء الإداري الفرنسي قد أوجد لنفسه استثناءً بأن يقدر أهمية الوقائع وينظر في ملاءمتها مع القرار الذي صدر على أساسها ، وذلك في حالة كون الملاءمة شرطًا من شروط المشروعية يتعين بحثه للتحقق من وجودها ، ويحدث ذلك بالذات عندما لا يكون القرار مشروعًا إلا إذا كان ضروريًا أو لازمًا للحالة التي يواجهها ، غير أن المسافة قريبة جدًا بين كلٍ من الملاءمة التي تعتبر عنصرًا من عناصر المشروعية والملاءمة المحضة ، فالحد الفاصل بينهما ليس تام التحديد ويترك قدرًا من التحكم للقاضي ، لذلك نرى أن مجلس الدولة الفرنسي قد مارس رقابة الملاءمة بجرأة في بعض أحكامه ، وفي أحكام أخرى نجد نفس المجلس قد رفض مراقبة الملاءمة استحياءً .

وفي فرنسا نجد أنه بالإضافة إلى وجود الرقابة على ماديات الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها ، نجد الرقابة على التكييف القانوني للوقائع التي تدعيها

---

[٧٦٧] – حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١١٣٤ لسنة ٢ القضائية ، مجموعة مبادئ القانون التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الثانية ، ص ٣١٥ ، الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٦ . ٤١٧ .

الإدارة لقراراتها ، وفي ذلك يقول أستاذنا الدكتور رمضان محمد بطيخ (أن الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في مجال السلطة التقديرية إنما هي رقابة ملاءمة ، وتعد في نظرنا مرحلة متطورة من مراحل الرقابة التقليدية للقضاء الإداري ، حيث كان القصد منها الحد من هذه السلطة ، وذلك بوضع قيد جديد على تصرفات وسلوكيات الإدارة ، يتمثل في ضرورة مراعاتها عند اختيار الوقائع التي تدعيها لقراراتها ، أن تكون هذه الوقائع إضافةً إلى وجودها وصحتها من الناحية المادية أن تكون مبررة في ذاتها ، أو مؤدية بالقرار المستند عليها إلى تحقيق الغرض الذي قصد القانون تحقيقه من وراء اتخاذ مثل هذا القرار) [٧٦٨].

هذا عن القضاء الإداري الفرنسي ، أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري فقد أكد مبدئيًا أنه " وفقًا لمبدأ الفصل بين السلطات ، ليس على القاضي أن يحل تقديره محل تقدير الجهة الإدارية عندما تتمتع بسلطة تقديرية واسعة متى خلا هذا التقدير من الانحراف بالسلطة "[٧٦٩] غير أن القضاء الإداري المصري قد راقب الملاءمة كلما وجدها عنصرًا من عناصر المشروعية .

ففي هذا الصدد وفي مجال الحريات تقول محكمة القضاء الإداري المصرية أنه "وإن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتي من أجلها تتدخل لإصدار قرارها ، إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بشرعيته ، ومتى كانت الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصًا فيما يتصل بالحريات العامة

---

[٧٦٨] – د. رمضان محمد بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ١٤٧ .

[٧٦٩] – المحكمة الإدارية العليا ، الدائرة الثالثة ، الطعن رقم ٣٣١ لسنة ٤٢ ق ، جلسة ٢ / ٢ / ١٩٩٩م . الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٨ .

وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره ، فلا يكون العمل الإداري عندئذٍ مشروعًا إلا إذا كان لازمًا ، وهو في ذلك أيضًا يخضع لرقابة المحكمة ، فإذا ثبت جدية الأسباب التي بررت هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن . أما إذا اتضح أن هذه الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقة ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات العامة كان القرار باطلاً " [٧٧٠] .

أما في مجال تأديب الموظفين وعلى خلاف القضاء الإداري الفرنسي الذي توقف عند حد مراقبة صحة وجود الوقائع وتكييفها ، فقد تدخل القضاء الإداري المصري لمراقبة الملاءمة بين القرار التأديبي والوقائع التي بني عليها ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " لئن كان للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة . شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى . ألا يشوب استعمالها غلو . ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره . ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ... وهو بوجه عام انتظام المرافق العامة ، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة ... وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوبًا بالغلو فيخرج التقدير عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة . ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معيارًا شخصيًا وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره . وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية

---

[٧٧٠] – القضية رقم ١٠٢٦ لسنة ٦ القضائية ، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري ، السنة السابعة ص ١٠٢٧ ، الحكم مشار له في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤١٨ .

ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضًا لرقابة المحكمة العليا " [٧٧١] .

إثبات عيب السبب :

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون وألزمها بالتسبيب ، والأصل في الإجراءات المدنية والإدارية أن البينة على من ادعى ، وأن القرارات غير المسببة قد صدرت صحيحة وقائمة على سبب صحيح ، وأنه على مدعى العكس إثبات ذلك ، وقد جرى القضاء الإداري سواءً في فرنسا أو مصر أو دولة الإمارات العربية المتحدة أو المملكة العربية السعودية على أنه متى أفصحت الجهة الإدارية عن أسباب قرارها فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء [٧٧٢] ، وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة (... وأنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها ويفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح . إذ توجد قرينة مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا . فإذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارات تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار انتقل عبء الإثبات على جانب الإدارة ، فإذا ذكرت أسبابًا لقرارها فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء للتحقق من مدى

---

[٧٧١] – القضية رقم ٦٥٣ لسنة ٧ القضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة السابعة ص ٢٧ . جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦١م ، وحكمها الصادر في الطعن رقم ٢٩٠٨ لسنة ٤١ ق . جلسة ١٢ / ٦ / ١٩٩٩م . الحكمان مشار لهما في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

[٧٧٢] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢٤١ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٤ .

مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار ...) [٧٧٣] .

كما يقول ديوان المظالم السعودي (إنه ولئن كان الأصل أن الإدارة ليست ملزمة بالإفصاح عن أسباب قراراتها الإدارية إلا إذا نص النظام على وجوب الإفصاح عنها ، إذ توجد قرينة نظامية مضمونها .... إن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا ، وعلى من يدعى العكس إثبات ذلك .....) [٧٧٤] .

ويغدو الأمر صعبًا على المدعى إثبات ذلك إذا ما عرفنا أن الإدارة تحتفظ بالأسباب لديها في ملفاتها الخاصة و البعيدة عن الأنظار ، وبعيدًا عن متناول يد المدعى أو غيره .

وقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على التخفيف من ثقل عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعى ، فجعل من امتناع الإدارة عن تقديم أسباب قرارها قرينة على صحة الأسباب التي قدمها المدعى ، حيث كان لحكم " باريل " Barel صدىً في هذا الشأن ، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة أصدرت قرارًا استبعدت فيه بلا إيضاحات عددًا من المرشحين لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية ، فطعن هؤلاء في هذا القرار مدعين أن استبعادهم إنما جاء لأسباب سياسية ، فطلب مجلس الدولة من الوزير المختص تقديم أسباب هذا القرار وذلك للتحقق من صحة ادعاءات المصلحة ، ولكنه رفض ، فاستخلص المجلس من هذا الرفض أن سبب القرار الذي لا تريد الإدارة الاعتراف به هو سبب سياسي بعيد عن المصلحة العامة ، وحكم بإلغاء القرار .

---

[٧٧٣] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٤ ق.ع.نقض مدني ، حكم سبق الإشارة إليه .

[٧٧٤] – القرار رقم ٨٩ / ت / ٣ لعام ١٤٠٧ هـ في القضية رقم ١٦٢ /٢/ ق لعام ١٤٠٣ هـ (لم ينشر) ، الحكم مشار له في مؤلف د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧١ .

وقد سارت محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في مصر [٧٧٥] والمحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة ([٧٧٦]) ، في نفس الاتجاه من حيث التخفيف من عبء الإثبات الذي يتحمله المدعى .

المطلب الخامس

أحكام عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها أو (عيب الغاية)

عيب إساءة استعمال السلطة أو عيب الانحراف بها من العيوب الداخلية أو المادية التي تصيب القرار الإداري في ركن الغاية وبالتالي تجعله جديرًا بالإلغاء، وسنستعرض في الفرع الأول ماهية هذا العيب ، أما الفرع الثاني فنتناول فيه صور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها .

الفرع الأول : ماهية عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها

سنتناول في هذا الفرع تعريف عيب إساءة السلطة أو الانحراف بها ، وعلاقة هذا العيب بالسلطة التقديرية ، خصائص عيب إساءة استعمال السلطة ، حالة تعدد الأهداف ، إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .

أولاً: تعريف عيب إساءة السلطة أو الانحراف بها .

---

[٧٧٥] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٩ . ٤٢٣ ، د.سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧١٩ وما بعدها .

[٧٧٦] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٤ ق.ع.نقض مدني ، حكم سبق الإشارة إليه .

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة ، أو الانحراف بها ، استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواءً باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة ، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون ، ويطلق على هذا العيب في فرنسا اسم الانحراف بالسلطة ، وقد استقر المقنن المصري على تسميته عيب إساءة استعمال السلطة في نصوص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة حتى نص المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م المطبق حاليًا [٧٧٧] ، وقد قام العديد من الفقهاء بمحاولات لوضع تعريف فقهي لعيب الانحراف بالسلطة ، وقد تفاوتوا فيما بينهم في اللفظ والتعبير وذلك دون اختلافهم بالطبع في المعنى ، ونورد هنا تعريف الفقيه الفرنسي " لافرييز " الذي عرّف عيب الانحراف بالسلطة بأنه " استخدام سلطة مشروعة لتحقيق أهداف غير الأهداف التي أنشئت من أجلها تلك السلطة "[٧٧٨] ، و يطلق بعض الفقهاء [٧٧٩] على عيب إساءة استعمال لفظ (عيب الغاية) وذلك لارتباط هذا العيب ارتباطًا وثيقًا بعنصر الغاية في القرار الإداري ، في حين يرى البعض[٧٨٠] الآخر منهم تفضيل استخدام اصطلاح (الانحراف بالسلطة) .

أما القانون الإنجليزي فيستخدم نفس التسمية التي يستعملها المقنن المصري وهي " إساءة استعمال السلطة " ، لذلك يطلق على هذا العيب في

---

٧٧٧ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٣ .

٧٧٨ – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٢ .

٧٧٩ – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٠ .

٧٨٠ – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠١ .

إنجلترا تسمية (The Misuse of Power – or Abuse of Power) . ([٧٨١])

والباحث يرى الأخذ بما ذهب إليه القضاء الإداري من الجمع بين التسميتين السابقتين في دراسة هذا العيب فهو عيب (إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها) .

ثانيًا :علاقة هذا العيب بالسلطة التقديرية .

يتعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالسلطة التقديرية ويتصل بها اتصالاً وثيقًا ، فكما هو معلوم أن حرية الإدارة مهما بلغت من الاتساع فهي ليست مطلقة تمامًا ، حيث إنه يرد عليها قيد مهم جدًا ألا وهو تحقيق المصلحة العامة ، ومعنى ذلك أنه يوجد ارتباط كبير بين هذا العيب وبين السلطة التقديرية للإدارة ، التي تعتبر المجال الخصب والطبيعي لظهور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر عيب إساءة استعمال السلطة ، وذلك لأن الإدارة في هذه الحالة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقًا للقانون وفي حدود اختصاصها ، وفي الشكل الذي رسمه لها المقنن ، وبالاستناد إلى أسباب صحيحة يقرها القانون ، مع وجود افتراض مؤداه أن الإدارة تستهدف باتخاذها للقرار الغاية المحددة له وهذا الافتراض لا يقبل إثبات العكس ([٧٨٢]) .

---

[٧٨١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥١٤ . ومن الفقه الإنجليزي راجع :

- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson , Op. Cit, P 703.
- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Op. Cit, P342.

[٧٨٢] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٤ .

ثالثًا : خصائص عيب إساءة استعمال السلطة .

يمتاز عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها بعدد من الخصائص الذي تميز هذا العيب عن غيره من العيوب التي تصيب القرار الإداري ومن أبرزها :

١ . أنه عيب عمدي :

يعتبر عيب الانحراف بالسلطة من العيوب العمدية الذي يشترط لقيامه وجود شرطي العلم والإرادة من قبل الإدارة ، فهذا العيب يتصل بالنية والقصد وليس بالنتائج ، ويعني ذلك أنه لا يكفي لتحققه أن يؤدي القرار إلى نتائج تتعارض مع الصالح العام أو مع الهدف الذي قصده القانون ، بل يلزم أن تكون الإدارة قد تعمدت الوصول إلى تلك النتائج [٧٨٣] .

٢ . إنه عيب احتياطي :

نظرًا لدقة وحساسية عيب الانحراف بالسلطة وصعوبة إثباته ، فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان في فرنسا على الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة ، وذلك يعني أن القاضي الإداري إذا ما طعن أمامه في قرار بالإلغاء فإنه لا ينظر في عيب الغاية إلا في حالة الانتهاء من النظر في العيوب الأخرى، فإذا ظهر للقاضي صحة الاختصاص والشكل والسبب والمحل قانونًا ، تصدى لبحث عيب الغاية ، أما إذا تبين له أن القرار معيب في سببه أو في محله اكتفى بذلك وألغى القرار دون التعرض لعيب الانحراف ، ويترتب على الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة أن العيب محل الاهتمام لا يتعلق بالنظام العام وبالتالي فإن القاضي لا يمكن له أن يثيره من تلقاء نفسه إلا في

---

[٧٨٣] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢٠١ .

إثارته من صاحب الشأن في الدعوى [٧٨٤] ، وعلى خلاف معظم العناصر والعيوب الأخرى للقرار الإداري ، فإن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها لا يقبل التغطية سواءً نتيجة الظروف الاستثنائية أو لأي اعتبار آخر ، ولكن مع ذلك وكما أسلفنا القول بأن هذا العيب لا يتعلق بالنظام العام [٧٨٥] .

رابعًا : حالة تعدد الأهداف .

في حالة وجود عدد من الأهداف فإنه يجب على القاضي الإداري التفرقة بين الهدف الرئيسي والأهداف الثانوية أو الزائدة ، وذلك عند فحص مشروعية ركن الغاية ، فإن كان العيب قد أصاب الهدف الرئيسي ، فإن القرار يكون مشوبًا بعيب الانحراف والعكس صحيح ، وتظهر حالة تعدد الأهداف في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية ، وخاصة فيما يرتبط بالمصلحة المادية ، ومن الأمثلة على هذه الحالة حكم (Bellon) الذي صدر عن مجلس الدولة الفرنسي في تاريخ ٩ ديسمبر ١٩٤٩ والذي قضى بمشروعية قرار منحت بموجبه رخصة بناء مقابل تنازل جزئي عن أرض للبلدية ، وفي حكم آخر صدر في تاريخ ٦ أبريل ١٩٥١ بشأن قرار صدر عن عمدة نظم بموجبه سير السيارات الثقيلة وسمح باستعمال طريق دون آخر ، حيث قضى المجلس باعتبار القرار مشروعًا برغم وجود هدف ثانوي تمثل في تحقيق مصلحة مالية ، أي أنه مادام الهدف الرئيسي كان مشروعًا فلا عبرة بالأهداف الثانوية [٧٨٦] .

خامسًا : إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .

---

٧٨٤ – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٥ .

٧٨٥ – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٢٣ .

٧٨٦ – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٦ .

يتصف الإثبات الخاص بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها بالصعوبة إذا ما تمت مقارنته بأوجه الإلغاء الأخرى ، وترجع هذه الصعوبة إلى ارتباط هذا العيب بالنوايا وبالأمور النفسية لمُصدر القرار أو متخذه ، وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أن " عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض " [٧٨٧] ، هذا بالإضافة إلى أن موقف المدعى أضعف من موقف الإدارة ، ومعنى ذلك أن المدعى الذي ينسب للإدارة انحرافها يتعين عليه في هذه الحالة إثبات ذلك وهو في أغلب الأحوال لا يملك الوثائق التي تؤيد دعواه ، وبالمقابل فإن الإدارة هي التي تملك المستندات والوثائق ، وتستطيع إظهار بعضها إذا كانت تؤيد وجهة نظرها وتثبت براءتها ، وفي نفس الوقت تستطيع إخفاء البعض الآخر الذي يدينها بالانحراف في قرارها المتخذ[٧٨٨].

كما تزداد الصعوبة في الإثبات إذا ما تنبهنا إلى مبدأ الفصل بين الإدارة القاضية والإدارة العاملة ، هذا المبدأ الذي يحول دون أن يأمر القاضي الموظفين بالمثول أمامه لاستجوابهم ، أو بالأمر بإجراء تحقيق معهم تحت إشرافه [٧٨٩] .

وقد استشعر القضاء الإداري بخبرته أن المدعى لو ترك وحال سبيله اعتمادًا على ملف الدعوى فإنه حتمًا سوف يثقله عبء الإثبات ، فباستثناء حالة اعتراف الإدارة بخطئها وهي حالة نادرة تمامًا ففي هذه الحالة غالبًا ما

---

[٧٨٧] – المحكمة الإدارية العليا في ٣ / ٥ / ١٩٦٩م قضية ٩٥٨ لسنة ١١ق ، المجموعة ١٤ ص ٦٤ . الحكم مشار له في مؤلف د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦١ .

[٧٨٨] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢١٧ .

[٧٨٩] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٦ .

تسحب الإدارة قرارها المطعون فيه ، مما يؤدي إلى انتهاء الخصومة قبل الحكم في موضوعها ، وذلك استنادًا إلى زوال المصلحة في الدعوى نتيجة لتسليم الإدارة بطلبات الخصوم وتلبيتها ، ومن ثم زوال النزاع بينهما .

فمن حرص القضاء الإداري على إعلاء المشروعية فإنه لم يقتصر على ملف الدعوى في مجال إثبات عيب الغاية وإنما تجاوزه إلى غيره من الأدلة التي يمكن للمدعى تقديمها ، وهي مجموعة من القرائن من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غاياتها من وراء إصدار القرار المطعون فيه ، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن على عاتق الإدارة ذاتها ، فإذا صمتت الإدارة أو لم تقدم الإجابة الشافية التي يقتنع بها القضاء ، اعتبر ذلك منها تسليمًا بطلبات المدعى [٧٩٠] .

ومن أهم القرائن التي يلجأ إليها القضاء الإداري الفرنسي والمصري في إثبات عيب الانحراف ما يلي :

١ . نص القرار المطعون فيه : وهذه الحالة نادرة الحدوث في الواقع العملي ، حيث إنه من العسير أن يظهر من خلال نص القرار وجود عيب الانحراف، و لكن الإدارة قد تترك أثرًا للانحراف في نص قرارها و يقع ذلك بطريق السهو أو الخطأ ، ولكن إذا اشتمل القرار على سبب صدوره فإنه يمكن من خلاله التعرف على نية مصدر القرار ، ويسهل بالتالي الحكم على مشروعيته [٧٩١] .

---

[٧٩٠] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٢٣ .

[٧٩١] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٨ .

٢. ملف الدعوى بالمعنى الواسع : ويقصد بهذا الملف ، ملف الدعوى الذي يرجع إليه للكشف عن وجود عيب الانحراف بالسلطة والذي يشتمل على توجيهات الرؤساء الإداريين و المراسلات السابقة أو اللاحقة [٧٩٢] وكذلك المناقشات التي دارت فيما يتعلق بالقرار ، سواءً أكانت سابقة أم لاحقة على صدوره [٧٩٣] .

٣ . الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه : فقد استقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة . وهو نادر الحدوث في الواقع العملي . أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري ، وتلك الظروف يمكن للقاضي أن يستشفها من خلال تسرع الإدارة في إصدار القرار بل واللهفة في إصداره ، ومثال ذلك أن يصدر عمدة القرار قبل استلامه العمل ، أو منع ترخيص عن شخص مع السماح به للآخرين[٧٩٤].

وتطبيقًا لذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا . المصرية . من " أن الثابت من ظروف الحال وملابساته تقطع في أن نقل المدعى مديرًا لمجلة الأزهر كان مشوبًا بسوء استعمال السلطة إذ انحرف عن الغاية الطبيعية التي ابتغاها القانون من النقل إلى غاية أخرى .... وذلك بقصد إبعاده عن تلك

---

[٧٩٢] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٧ .

[٧٩٣] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٢ .

[٧٩٤] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦٣ . وراجع كذلك د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٨ .

المعاهد وحرمانه من مزاياها والترقي في درجاته إلى مكان ينقفل عليه والتهرب من مقتضى القضاء الذي أنصفه " [٧٩٥] .

كما " أن ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على أثر اعتراضه هو وبعض زملائه على بعض التنظيمات الإدارية بتوقيع ثلاث جزاءات عليه في أيام متوالية ثم منعه من التوقيع بالرغم من إدراج اسمه في كشوف التوقيع ثم صرفه بعد ذلك من الخدمة كل ذلك يدل على أن القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء ومن ثم لم يكن الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة وبالتالي مشوب بسوء استعمال السلطة " [٧٩٦] .

أما المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة وهي بصدد تعرضها لتقدير مدى تعسف الإدارة في إنهاء خدمة أحد العاملين لديها ، حيث انتهت المحكمة إلى أن ذلك التقدير من سلطة محكمة الموضوع حيث قالت (.... وحيث إن الطاعنة تنعى بالوجه الأول من السبب الثاني من الطعن الثاني على الحكم المطعون فيه الخطأ في التكييف ومخالفة الواقع إذ ذهب إلى أن إنهاء العقد تم بإرادة الطاعنة المنفردة في حين إن المطعون ضده تقدم باستقالته في .... غير أن الطاعنة تنازلت عن مهلة الإنذار وقبلت استقالته للصالح العام عملاً بالبند ٢/١٩ من عقد العمل الذي يعطيها الحق في إنهاء الخدمة وفق مقتضيات المصلحة العامة وذلك بعد أن توقع على المطعون ضده

---

[٧٩٥] – حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٣١ / ٣ / ١٩٦٢م ، السنة السابعة ص ٥٤٤ ، الحكم مشار له في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، أسباب إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٨٤٦ . ٨٤٧ .

[٧٩٦] – حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة ٢١ / ٣ / ١٩٥٩م ، السنة الرابعة ص ٩٤٤ ، الحكم مشار له في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، أسباب إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٨٤٧ .

عدة جزاءات لعدم إطاعته الأوامر الصادرة إليه بما يعيب الحكم ويستوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعي غير مقبول ، ذلك أن من المقرر أن تقدير مدى التعسف في إنهاء الخدمة من سلطة محكمة الموضوع متى قام حكمها على أسباب سائغة لها سندها من الأوراق .

لما كان ذلك وكان البين من الأوراق أن المطعون ضده عمل لدى الطاعنة بتاريخ ..... لمدة سنة قابلة للتجديد واستمر الطرفان في تجديده حتى ... غير أنها بادرت إلى إخطاره بإنهاء خدمته لديها اعتبارًا من .... وقبل نهاية المدة ، وإذ خلص الحكم المطعون فيه إلى أن الطاعنة أنهت خدمات المطعون ضده لديها بإرادتها المنفردة بعد أن اطرح دفاعها بأن ذلك تم وفق مقتضيات المصلحة العامة ، مستندة في ذلك إلى نص المادة ٢/١٩ من عقد العمل دون أن تفصح عن ماهية الصالح العام وتقدم الدليل عليه إزاء خلو الأوراق من توافر أية حالة من حالات إنهاء الخدمة الواردة في البند ٢/١٩ سالف الذكر ، وكان الحكم الابتدائي . الذي أيده الحكم المطعون فيه . قد سبق أن أطرح ما تذرعت به الطاعنة بأن المطعون ضده قد تقدم باستقالته على سند من أن الاستقالة المزعومة قد حدد المذكور تاريخ سريانها اعتبارًا من تاريخ لاحق على إنهاء الخدمة ومن ثم فإن النعي برمته يغدو في حقيقته جدلاً موضوعيًا لا يجوز إثارته أمام هذه المحكمة .....) ([٧٩٧]) .

[٧٩٧] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعنين رقم ٢٩٣ ، ٣٢٦ لسنة ٢٤ ق .ع نقض مدني، جلسة الأحد ١٨ ربيع الثاني ، ١٤٢٥هـ الموافق ٦ / ٦ / ٢٠٠٤م ، حكم غير منشور .

الفرع الثاني : صور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها

تتمثل صور عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ، في ثلاث صور هم : أولاً : مجانبة المصلحة العامة ، وثانيًا : مجانبة قاعدة تخصيص الأهداف ، وأخيرًا إساءة استعمال الإجراءات .

أولاً : مجانبة المصلحة العامة .

تتضح هذه الصورة في حالة إذا ما قامت الإدارة بطرح المصلحة العامة جانبًا ، وهي المصلحة التي كان يتعين على الإدارة الالتزام بتحقيقها من خلال إصدارها للقرار الإداري ، لتعمل على تحقيق هدف بعيد عن تلك المصلحة ولا يمت لها بصلة ، ومن التطبيقات العملية لهذه الصورة :

١ ـ إصدار قرار تحقيقًا لمنفعة أو مصلحة شخصية لمصدر القرار أو لغيره .

في هذه الحالة يصدر القرار لتحقيق منفعة شخصية لمصدر القرار أو لغيره ممن تربطه بهم علاقة معينة ، و الفقه الفرنسي يسوق أحد الأمثلة للمنفعة الشخصية التقليدية وهو (حكم Olle Rault الصادر في ١٤ مارس ١٩٣٤م) والذي ألغي بموجبه قرار صادر عن عمدة بتحديد أوقات العمل في ملهى عام ، وذلك بحجة أن ذلك الملهى قد صرف الشباب عن العمل ، بعد أن كشف تقرير من المحافظ أن ذلك العمدة يملك مقهى أصيب بالكساد لانصراف الشباب عنه إلى المحلات التي تهيئ لهم فرص الرقص ، وبعد أن ثبت أن ذلك كان الدافع الحقيقي على اتخاذ القرار ، وليس حماية الشباب أو تحقيق المصلحة العامة كما أدعى العمدة ذلك [٧٩٨] .

---

[٧٩٨] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٤٠ .

ومن الأمثلة التي يضربها الفقه على القرارات الصادرة لتحقيق نفع شخصي للغير ، إنشاء وظيفة بغرض إيجاد عمل لأحد الأشخاص ، أو إقالة موظف لإحلال شخص آخر مكانه [٧٩٩] .

٢ . ممارسة السلطة بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير .

وهذه الصورة كما يرى الفقه والباحث إلى جانبه من أسوأ صور الإساءة ، وذلك لأن سلطات القانون العام الخطيرة ، والتي منحت للإدارة لتحقيق الخير المشترك على أكمل وجه ، تستعمل في جلب الأذى والشر ، ولهذا فإن الفقه في هذه الحالة يرى أن لا يفلت الرئيس الإداري الذي يلجأ إلى هذا الأسلوب الشرير من العقاب ، والغالب ما تظهر تطبيقات هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة ، ومن أمثلة قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد :

قضية سكرتير أحد المجالس المحلية الذي نشأت بينه وبين أحد العاملين معه خلافات ، فأسرها في نفسه ، حتى تم انتخابه عمدة بعد عدة سنوات من منشأ هذه الخلافات ، كان أول قراراته فصل هذا الموظف (١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٠م (Varjat) المجموعة ص ١٠٢٧) [٨٠٠] .

أما بالنسبة لمجلس الدولة المصري فمن أحكامه في هذا الصدد : قضية تم فيها فصل أحد العاملين لضغائن شخصية (... إن ظروف الحال وملابساته ترشح للاعتقاد بأن الإدارة إذ فصلت المدعى إنما انساقت إلى ذلك بسبب إصرار العمدة على موقفه من المدعى موقفًا لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بسبب ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد

---

[٧٩٩] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٩ .

[٨٠٠] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٣٨ .

وقع مخالفًا للقانون) (حكم محكمة القضاء الإداري في ٦ مايو سنة ١٩٥٣م س ٧ ص ١٠٩٨) [٨٠١] .

٣ . إصدار قرار بهدف تحقيق غرض سياسي .

ومثاله أن تصدر الإدارة قرارًا لأغراض فئوية لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة ، ويضرب الفقه مثالاً على هذه الحالة ، مفاده أن تصدر الإدارة قرارًا بفصل موظف لارتباطه بجماعة دون جماعة أخرى [٨٠٢] .

ثانيًا : مجانبة قاعدة تخصيص الأهداف .

تحقيق المصلحة العامة . بصفة عامة . هي الغاية من وراء العمل الإداري ، ولكن في بعض الأحيان قد يحدد القانون للإدارة هدفًا خاصًا يتعين عليها استهدافه في أثناء ممارستها لعملها وإصدارها لقراراتها ، بحيث تصبح هذه القرارات معيبة بعيب إساءة استعمال السلطة إذا خالفت هذا الهدف المحدد حتى وإن أعلنت أنها استهدفت المصلحة العامة .

وفي هذا السياق تقول محكمة القضاء الإداري (إن الانحراف في استعمال السلطة . كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية . لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ، بل يتحقق هذا العيب أيضًا إذا صدر القرار مخالفًا لروح القانون . فالقانون في كثير من أعمال الإدارة ، لا يكتفى بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفًا معينًا يجعله نطاقًا لعمل إداري معين . وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل أيضًا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة

---

[٨٠١] – المرجع السابق ، ص ٧٣٩ .

[٨٠٢] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٠ .

تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له . فإذا خرج القرار على هذه الغاية ، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها . كان القرار مشوبًا بعيب الانحراف) [٨٠٣] .

ومن أمثلة تخصيص الأهداف أن القانون المصري قد جعل الهدف الذي تغياه القرار الإداري الصادر بشأن موضوع الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره المقررة قانونًا ، وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، علاوة على عناصر الضبط الإداري الخاص إن وجدت ، فإذا أصدر رجل الضبط الإداري قراره لتحقيق غير ذلك الهدف بحماية غير هذه العناصر ، كان قراره معيبًا ولو كان الهدف الذي سعى إلى إدراكه يتفق مع المصلحة العامة في تقديره ، إذ لا محل لهذا التقدير بعد أن حسم القانون ما يحقق هذه المصلحة في خصوصية موضوع هذا القرار .

كما حدد المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥م الخاص بشئون التموين الغاية من قرارات الاستيلاء على أي عقار أو منقول وهي ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة في التنفيذ ، فإذا صدر " قرار الاستيلاء لغايات أخرى غير تلك المنصوص عليها بالمرسوم بقانون المشار إليه ، ابتغاء تحقيق هدف آخر لا يتعلق بضمان تموين البلاد وعدالة التوزيع كان قراره معيبًا بعيب مخالفة القانون"[٨٠٤] .

---

٨٠٣ – الحكم الصادر من المحكمة بتاريخ ٢٢ من أبريل سنة ١٩٥٦م ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري ، السنة العاشرة ، ص ٢٢٩ . الحكم مشار له في مؤلف د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨١ .

٨٠٤ – المحكمة الإدارية العليا ١ / ٦ / ١٩٨٥م الطعن ٩١٥ لسنة ٢٧ ق ، وفي ١٨ / ١ / ١٩٨٦م الطعن ٨٤٩ لسنة ٢٧ ق ، وفي ١٠ / ١١ / ١٩٩٠م الطعن ٢٢٩١ لسنة ٣٢ ق ، ٢٧ / ١٢ / ١٩٩٢م الطعن ٦٩٢ لسنة ٣٣ ق ، وفي ٢٠ / ٣ / ١٩٩٤م الطعن ٥٦١ لسنة ٣٣ ق ، وفي ٢٢ / ١٢ / ١٩٩٠م الطعن ١٧٥١ لسنة ٣٣ ق ،

هذا في حالة تدخل القانون في تخصيص الأهداف ، ولكن قد لا يحدد القانون هدفًا مخصصًا لبعض الإجراءات ، مما يدفع القضاء إلى تحديده ، ومثال ذلك تحديد الهدف المخصص من إجراء الانتخابات الخاصة بالاتحادات الطلابية، إذ هو . وفقًا لحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية . (تنمية القيم الروحية والأخلاقية والوعي الوطني والقومي بين الطلاب وبث الروح الجامعية السليمة بينهم) [٨٠٥] .

ثالثًا : إساءة استعمال الإجراءات .

يتحقق هذا النوع من الانحراف ، في حالة قيام الإدارة باستخدام إجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه ، أي أنها تلجأ إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء آخر كان يجب عليها القيام به في سبيل الوصول إلى هدفها ، ويعتبر ذلك أحد أشكال إساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، ولكنه يتميز بكونه يحدث في ميدان الإجراءات، ومثالة حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة الذي جاء فيه (..... ويجب أن يكون القرار ملائمًا إصداره وفق الوقائع الصحيحة الثابتة في الأوراق وعن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا ، ولمحكمة الموضوع سلطة مراقبة سلامة صدوره مبرءًا من عيب التعسف أو الانحراف ولا رقابة عليها من محكمة النقض ما دام استخلاصها سائغًا وعلى

وفي ٢٠ / ٢ / ١٩٩٤م الطعن ١٨٢٢ لسنة ٣٤ ق . الأحكام مشار لها في مؤلف د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٣٦ .

[٨٠٥] – حكمها في ١٢ / ٣ / ١٩٩٥م الطعن ٤٠٤ لسنة ٤١ ق ، والجدير بالذكر أن هذا الحكم صدر طعنًا في حكم لمحكمة القضاء الإداري في ١٧ / ١١ / ١٩٩٤م الدعوى ١٢٨١ لسنة ٤٩ ق ، وفيه رأت المحكمة أن الهدف المخصص من إجراء هذه الانتخابات هو تكوين هذه الاتحادات على أساس ديمقراطي تباح فيه للطلاب حرية التعبير عن آرائهم واختيار أفضل العناصر التي تمثلهم . الأحكام مشار لها في مؤلف د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٣٦ . ٧٣٧ .

أسباب كافية لحمله ، وكان من المقرر أنه إذا أقيم الحكم على عدة دعامات وكانت إحداها كافية لحمل قضائه فإن تعييبه في باقي الدعامات يكون غير منتج، وكان الثابت من النظام الأساسي للمؤسسة الطاعنة . الذي أمرت المحكمة بضمه . والذي صدر به القرار الإداري رقم ٣٤ لسنة ١٩٨١م من المؤسسة الطاعنة ، أن ذلك النظام وضع قواعد الإجازات المرضية لموظفيها ..... ومؤدى ذلك أن قرار وقف الموظف عن العمل يعتبر كأن لم يكن إذا جاء على خلاف تلك القواعد ولا يترتب عليه أثر ، فإذا أوقف الموظف لمناسبة عرضه على الكشف الطبي فلا أثر لهذا القرار ويجب أن تطبق القواعد السالف بيانها بصدد المرض والإجازة المرضية المبينة باللائحة ..... وينبني على ذلك أن إنهاء خدمة الموظف دون التزام القواعد السالف بيانها ينفي صفة الشرعية عن القرار ويصمه بالبطلان ويجب عند إذٍ إزالة أثاره ، وذلك إما بإعادة الموظف إلى عمله وتعويضه عن الأضرار التي ترتبت على ذلك أو تعويضه نقدًا عن ذلك إذا لم يطلب إعادته إلى عمله أو أصبح غير لائقًا لأدائه)[٨٠٦].

[٨٠٦] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٨٩ لسنة ٢١ القضائية ، جلسة الأربعاء الموافق ٢١ من فبراير سنة ٢٠٠١ م (مدني) .

المبحث الرابع
أوجه الشبه والاختلاف في أوجه الطعن
في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة

تتمثل أوجه الشبه والاختلاف في أوجه الطعن في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة وهي فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث تتمثل في العديد من نقاط الالتقاء والتنافر ، وبما أن لكل دولة ظروفها الخاصة بها فإن أوجه الطعن في دعوى الإلغاء بالتالي لا بد من اختلافها من دولة إلى أخرى ، وسنتعرض أولاً لأوجه الشبه وثانيًا لأوجه الاختلاف كلاً في مطلب مستقل .

المطلب الأول
أوجه الشبه في أوجه الطعن
في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة

تتمثل أوجه الشبه بدايةً في نظرة الفقه في كل من فرنسا ومصر عند دراسة عيوب القرار الإداري وتقسيم تلك العيوب حيث إن الفقه في الدولتين نحا أولاً للتقسيم التقليدي حيث تم تصنيف هذه العيوب إلى أربعة أوجه هي : عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب الانحراف بالسلطة ، وعيب مخالفة القانون ، غير أنه تم انتقاد هذا التقسيم التقليدي على أساس عدم وضوح المقصود بعيب مخالفة القانون ، وذلك لشمول عبارة مخالفة القانون على بقية العيوب الأخرى ، التي تصيب القرار الإداري ، كما تم انتقاد التقسيم التقليدي

أيضًا لعدم شموله على عيب السبب ، وإزاء الانتقادات السالفة الذكر والتي وجهت للتقسيم التقليدي ، ظهرت تقسيمات جديدة تمثلت في تقسيم الوجوه الأربعة التقليدية ، على أساس ضمها في نوعين كبيرين يشمل الأول : العيوب الشكلية ، المتمثلة في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات ، ويشمل النوع الثاني : العيوب الموضوعية ، أو المادية ، التي قد تصيب القرار الإداري وهي: عيب مخالفة القانون ، وعيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة .

وقريبًا من التقسيم السابق ذهب رأي إلى تقسيمها على أساس مشروعية داخلية ومشروعية خارجية ، تضمنت عيوب المشروعية الخارجية أو الشكلية على عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل ، ويتضمن الجانب المادي أو الموضوعي للمشروعية على عيب مخالفة القانون ، وعيب الانحراف بالسلطة ، مع إدراج عيب السبب ضمن عيب مخالفة القانون .

ولقد كان تقسيم الفقيه (جيز) مشابهًا لتقسيم الفقيه (فيدل) الذي قسم العيوب التي قد تعتري القرار الإداري وتجعله قابلاً للإلغاء ، على أساس الرقابة على المشروعية الخارجية ، والرقابة على المشروعية الداخلية ، فتتضمن الأولى عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات ، بينما تتضمن الثانية كل من عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة ، وجعل الفقيه (فيدل) عيب السبب ضمن عيب مخالفة القانون ، في حين انتهت النتائج التي توصل إليها الفقيه (جيز) إلى انفصال عيب الشكل عن عيب الإجراءات ليصبحا عيبين منفصلين ضمن العيوب التي تصيب المشروعية الشكلية .

وفي النهاية تبني الفقيهان (أوبي و دراجو) التقسيم الأخير الذي اقترحه الفقيه (جيز) ، فيما ربط الفقيه (دي لوبادير) بين أوجه الإلغاء أو

عيوب القرار بأركان أو عناصر القرار الإداري ، وقام بتصنيفها بناءً على ذلك إلى خمسة أنواع [٨٠٧] .

ولعل أنسب التقسيمات هو ذلك التقسيم الذي يميز بين المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية للقرار ، ذلك أنه يتفق مع المسيرة الفكرية للقاضي المطعون أمامه في القرار ، فبعد أن يتأكد القاضي من وجود شروط القبول المختلفة ، يقوم بفحص القرار من الخارج ، بمعنى أنه يبحث ما إذا كان القرار قد صدر من المختص بإصداره ، وفق الإجراءات الموضوعة له ، وفي الشكل المحدد ، ثم يقوم بعد ذلك بفحص القرار من الداخل ، أي في موضوعه ومضمونه ومحتواه [٨٠٨] .

ولقد أخذ معظم الفقه المصري [٨٠٩] بالاتجاه الحديث في فرنسا ، حيث ربطوا بين أركان أو عناصر القرار الإداري وأوجه إلغائه ، وأصبحت عيوب القرار الإداري . بناءً على هذا الاتجاه . ترتبط بالأركان الخمسة التي تمثل أركان القرار الإداري ، وتطبيقًا لذلك يكون القرار الإداري صحيحًا ومشروعًا إذا كان سليمًا في جميع أركانه وعناصره التي يقوم عليها ، بينما يعتبر القرار الإداري غير مشروع ، وبالتالي مستحقًا للإلغاء إذا ما أصيب بعيب في أحد أركانه ،

---

٨٠٧ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٧ . ١٧٩ .

٨٠٨ – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٤٨٢ .

٨٠٩ – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦٩ ، د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر ، صـ ٢٢٩ وما بعدها ، د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٩م ، ص ٤٣ وما بعدها ، د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٧ وما بعدها .

حيث يكفي وجود أي من العيوب التي قد تصيب القرار الإداري ، كي يتقرر إلغاؤه ، حيث يتعلق عيب عدم الاختصاص بمُصدر القرار ، أو بالهيئة ، أو العضو الذي عهد إليه القانون اختصاص ومباشرة إصداره ، ويتعلق عيب الشكل والإجراءات بشكل القرار وإجراءات إصداره ، ويتعلق عيب مخالفة القانون بمحل أو موضوع القرار ومضمونه ، وأخيرًا يتعلق عيب السبب بالحالة الواقعية أو القانونية التي يستند عليها القرار ، أو ببواعث القرار .

فالعيوب الخمسة التي تصيب القرار الإداري ترتبط ارتباطًا مباشرًا بالأركان والعناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري .

وعلى هذا الأساس قسّم الفقهاء في فرنسا ومصر أسباب الإلغاء إلى خمس نقاط على النحو التالي :

الأول : عيب عدم الاختصاص .

الثاني : عيب الشكل والإجراءات .

الثالث : عيب مخالفة القانون .

الرابع : عيب السبب .

الخامس : عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها .

المطلب الثاني

أوجه الاختلاف في أوجه الطعن

في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة

أولاً : أول صورة من صور الاختلاف ترجع إلى الاختلاف في بداية نشأة هذه العيوب في هذه الدول من الناحية التاريخية .

ففي فرنسا نلاحظ أن أوجه الإلغاء ظهرت بمجهود مجلس الدولة الفرنسي، حيث يؤكد الفقه على أنها ظهرت بالتدريج ، وعلى مراحل متعددة ، بل ونتيجة لتطورات تاريخية طويلة ، فكان عيب عدم الاختصاص هو الأول في الظهور ، ثم ظهر عيب الشكل على أنه صورة من صور عيب عدم الاختصاص ، ولما اشتد ساعد مجلس الدولة الفرنسي ، ورسخت دعائمه بعد زوال الملكية ازداد مجال تطبيق دعوى الإلغاء ، فأظهر السببان الأخيران الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون .

وفي بداية القرن التاسع عشر بدأ مجلس الدولة يأخذ بعيب انعدام الأسباب ، المتمثل فيما يصيب الوقائع المادية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري والتكييف القانوني لها .

أما في جمهورية مصر العربية نلاحظ أن نشأة أوجه الطعن بالإلغاء مصدرها تشريعي وليس باجتهاد من مجلس الدولة المصري وذلك بخلاف ما وجدنا عليه الحال في فرنسا ، حيث إن القانون الأول لمجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م قد نص على أسباب الإلغاء ، وتبعته في ذلك جميع قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، حيث تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في فقرتها الخامسة عشرة على أوجه الإلغاء بنصها على أن " ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " [٨١٠] .

وإذا كان القانون المصري لم يذكر صراحة عيب السبب ، إلا أن غالبية الفقه والقضاء تذهب إلى أن عبارة " .... أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها "

---

[٨١٠] – د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٩ .

يقصد بها عيب السبب الذي ينتج عن الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله [٨١١] .

أما في إنجلترا وبسبب عدم وجود دستور مكتوب فيها ينص على اختصاص المحاكم وتصدر في ظله القوانين التي تحدد الحالات التي يحق فيها للأفراد اللجوء إلى القضاء للطعن في قرارات الإدارة العامة ، وبالرغم من ذلك فإنه لا يمكن تفسير صمت المقنن الإنجليزي على أنه يحول دون ممارسة الرقابة القضائية لإلغاء القرارات الإدارية المعيبة ، وبذلك يستند ذوو الشأن في منازعاتهم للقرارات الإدارية إلى ما توفره القوانين المدونة والشريعة العامة الإنجليزية من تدابير في هذا المجال ، كما أن محاكم القانون تعتمد كثيرًا على السوابق القضائية عندما تنظر في الطعون المقدمة لإلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز متخذي هذه القرارات لحدود السلطة ، أو بسبب كونها مشوبة بخطأ قانوني ظاهر ، والأساس في القرار الإداري طبقًا للمفهوم التقليدي ، في القانون الإنجليزي أن هذا القرار إما أن يكون ضمن حدود السلطة فيكون بذلك قرارًا سليمًا ، وإما يكون خارج حدود السلطة فيكون بذلك قرارًا معيبًا .

وعلى هذا الأساس فإن الطعن في القرار الإداري في إنجلترا إما أن يستند إلى الادعاء بأن الإدارة قد تجاوزت حدود سلطاتها المقررة قانونًا ، أو أنها قد ارتكبت خطًا قانونيًا .

وتشمل مظلة تجاوز حدود السلطة في القانون الإنجليزي كلاً من عيب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل والإجراءات ، ومخالفة مبادئ العدالة الطبيعية، وعيب إساءة استعمال السلطة ، أما الخطأ القانوني الظاهر فيعتبر في رأي الغالبية العظمى في الفقه سببًا قائمًا بذاته من أسباب إلغاء القرار الإداري ، وترى أقليه ضئيلة ضرورة إضافته إلى مظلة تجاوز حدود السلطة

---

[٨١١] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٠ .

وذلك إثر حكم مجلس اللوردات في قضية (انيسمنك Anisminic ضد لجنة التعويضات الخارجية ١٩٦٨م) ([٨١٢]) وأما عدم تسبيب القرار الإداري فإنه لا يعتبر عيبًا مستقلاً بل يدخل ضمن عيب الشكل والإجراءات .

وبذلك يمكن إجمال أوجه الإلغاء أو أسباب إلغاء القرار الإداري في القانون الإنجليزي في خمسة أسباب هي ([٨١٣]) :

١ . عيب عدم الاختصاص .

٢ . عيب مخالفة الشكل والإجراءات .

٣ . مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية .

٤ . عيب إساءة استعمال السلطة .

٥ . الخطأ القانوني الظاهر .

ثانيًا : إن أسباب الإلغاء الموجودة في إنجلترا تختلف بعض الشيء عن أسباب الإلغاء الموجودة في فرنسا ومصر ، فمثلاً في إنجلترا نجد أن عيب مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية يقابله عيب مخالفة القانون في فرنسا ومصر ، كما تتميز إنجلترا بوجود عيب الخطأ القانوني الظاهر في حين لا نجد هذا العيب من ضمن العيوب المقررة في فرنسا أو مصر ، وأخيرًا فإن عيب السبب الذي أفرد كعيب مستقل في فرنسا ومصر نجده في إنجلترا مدمج مع عيب مخالفة الشكل والإجراءات ، فأسباب الإلغاء في فرنسا ومصر هي كما اتضح لنا سابقًا تتمثل في :

---

812 - Carl Emery M.A., Ll.B. (Cantab.) , Sweet & Maxwell's Textbook Series , Administrative Law: Legal Challenges To Official Action , London , 1999, P79.

٨١٣ – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٢ ، ٢٤٤ . ومن الفقه الإنجليزي راجع

- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Op. Cit , P702.

١ . عيب عدم الاختصاص .

٢ . عيب الشكل والإجراءات .

٣ . عيب مخالفة القانون .

٤ . عيب السبب .

٥ . عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها .

في حين أن أسباب الإلغاء في إنجلترا كما رأينا تتمثل في خمسة أسباب هي :

١ . عيب عدم الاختصاص .

٢ . عيب مخالفة الشكل والإجراءات .

٣ . مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية .

٤ . عيب إساءة استعمال السلطة .

٥ . الخطأ القانوني الظاهر .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فلا يوجد تشريع حتى الآن ينص على أوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري ، أما القضاء الاتحادي عند تعرضه لأوجه الإلغاء فقد ساير ما جرى عليه غالبية الفقه العربي من وجود أوجه الإلغاء الخمسة ، وذلك نلاحظه في أحكام المحكمة الاتحادية العليا و محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية ، من ذكر أوجه الإلغاء سواءً تعرضتا لهذه الأوجه بشكل مباشر أو غير مباشر على التفصيل التالي : .

١ . عيب عدم الاختصاص .

ذكرت المحكمة الاتحادية هذا العيب الذي يعتور القرار الإداري في عدة أحكام منها على سبيل المثال (.... وحيث إن هذا النعي سديد ، ذلك أن من المقرر أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بغرض إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا لما كان ذلك وكان من المقرر في الفقه والقضاء المقارن أنه متى صدر القرار الإداري من السلطة المختصة بإصداره في الشكل وبالإجراءات التي يقررها القانون وفي حدود أحكامه وترتبت عليه مراكز قانونية لذوى الشأن امتنع سحبه وكانت له قوته الملزمة التي تقتضي تنفيذه ، ولا يكون قرارها باطل الأثر قانونًا إلاّ إذا اعتوره عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام كصدوره ممن ليس له سلطة إصداره أو بناءً على غش من ذوي الشأن أو لحق به مخالفة جسيمة للقانون ، فإذا لم يصل العيب إلى هذه الدرجة كان واجب الإعمال ما لم تقم الجهة الإدارية التي أصدرته بسحبه طبقًا للقانون أو صدر حكم قضائي بإلغائه ، ويعتبر امتناع جهة إدارية أدنى عن تنفيذ قرار إداري له قوته الملزمة بمثابة سحب له ممن لا يملكه، بما ينطوى على اعتداء منها على اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته والمنوط بها سحبه .

ويعتبر امتناع إدارة التدقيق المالي بوزارة المالية عن هذا التنفيذ بعد صدور سند صرف مبلغ التعويض سحبًا للقرار ممن لا يملكه ، بما ينطوي على اعتداء منها على اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته والمنوط بها سحبه ، وإذا لم يلزم الحكم المطعون فيه هذا النظر وجرى في قضائه على أن القرار الإداري المذكور لا يخول الطاعن الحق بالتعويض لأنه لا يندرج ضمن الحالات التي نص عليها مجلس الوزراء المشار إليه ، فإنه يكون قد أهدر ما لهذا القرار من قوة ملزمة بما يعيبه بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه ويوجب نقضه دون حاجة لبحث باقي أوجه الطعن ... لذلك حكمت المحكمة بنقض

الحكم المطعون فيه ، وألزمت المطعون ضدهما الرسم والمصروفات ومبلغ ألفي درهم مقابل أتعاب المحاماة للطاعن ، وأمرت برد التأمين إليه ، وقضت في موضوع الاستئناف الصادر من محكمة عجمان بإلغاء الحكم المستأنف برد الدعوى ، كما حكمت المحكمة بإلزام المستأنف ضدهما . المطعون ضدهما . بأن يدفعا للمستأنف . الطاعن مبلغ .... والمصروفات عن الدرجتين ومبلغ ثلاثمائة درهم مقابل أتعاب المحاماة للمستأنف) ([٨١٤]) .

٢ . عيب الشكل والإجراءات .

تعرضت المحكمة الاتحادية لهذا العيب الذي يعتور القرار الإداري في عدة أحكام بطريقة غير مباشرة ، بقولها أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ، وهو ما أكدته المحكمة في أحد أحكامها بقولها " أنه من المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة ، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا وأن يكون مستوفيًا لمقوماته " [٨١٥] .

٣ . عيب مخالفة القانون .

قالت محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية وهي بصدد تعرضها لعيب المحل (..... لما كان المستقر عليه فقهًا وقضاءً أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني

---

[٨١٤] – راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا بمدينة أبو ظبي ، في الطعن رقم ٥٦٤ لسنة ٢٢ قضائية عليا نقض مدني ، جلسة يوم الثلاثاء ٢٥ / ذي القعدة / ١٤٢٣هـ الموافق ٢٨ / ١ / ٢٠٠٣م ، حكم سبقت الإشارة إليه .

[٨١٥] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ القضائية ، في جلسة الثلاثاء الموافق ١٥ من يونية سنة ١٩٩٣م . حكم سبقت الإشارة إليه .

معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا بقصد ابتغاء مصلحة عامة ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادرًا عن جهة مختصة بإصداره ، ومشروعية المحل وهذا الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه فيتعين أن يكون مشروعًا ، وعليه لا يعتبر القرار الإداري مشروعًا إذا خالف نصًا تشريعيًا أو لائحة أو حكمًا قضائيًا، كذلك يكون غير مشروع إذا أخطأ في تفسير قانون أو لائحة ، ويشترط ثالثًا لصحة القرار الإداري أن يستند إلى سبب صحيح ومشروع يتفق مع أحكام القانون ذلك أن الجهة الإدارية إنما تبغي من إصدار القرار الوزاري المصلحة ولا يتحقق لها ذلك إلا بالالتزام بحدود القانون واللوائح والأنظمة المرعية والمعمول بها .....) ([٨١٦]) .

٤ . عيب السبب .

تعرضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة لعيب السبب في العديد من أحكامها حيث قالت (.... ذلك أن من المقرر قانونًا أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء ، وهذا السبب ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار ، وضرورة وجوده . السبب . يعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة الهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد ، وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى جاء قضاؤها في ذلك سائغًا ومبنيًا على ما له أصله الثابت بالأوراق بما يكفي لحمله .....)([٨١٧]) .

---

[٨١٦] – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٤٧٢ لسنة ٢٠٠٢م الصادر بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم غير منشور .

[٨١٧] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٥٤ لسنة ٢٥ ق.ع.نقض مدني ، جلسة الثلاثاء ٩ / صفر / ١٤٢٥هـ الموافق ٣٠ من مارس سنة ٢٠٠٤م ، حكم سبقت الإشارة إليه .

وفي حكم آخر للمحكمة الاتحادية العليا نجدها تقول إنه (من الأصول المقررة . في فقه القانون الإداري . أن أوجه أو أسباب إلغاء القرارات الإدارية هي العيوب التي إذا شابت القرار تجعله غير مشروع وواجب الإلغاء ، ومن هذه العيوب عدم المشروعية المتصل بالحالة الواقعية أو القانونية التي تؤدى إلى إصدار القرار ويتمثل في عيب السبب . ذلك أنه يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره صدقًا وحقًا أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفًا قانونيًا ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ، باعتبار أن السبب هو إخلال الموظف بواجبات وظيفية أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونًا وفي حدود النصاب المقررة ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها هذا سائغًا لا يشوبه غلو بعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره . ومن الأسباب المشروعة التي تبرر للإدارة توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته بتطاوله على رؤسائه بدون وجه حق . وإن لمحكمة الموضوع السلطة في تقدير توافر المشروعية للقرار الإداري من عدمه بالنظر إلى الملابسات التي أحاطت به وقت صدوره ومدى تأثيرها في تصرف الإدارة حينذاك ، فإن كانت تبرر هذا المسلك وتفضي إليه كان القرار سليمًا ومشروعًا وقائمًا سببه الصحيح) [٨١٨] .

كما راقبت المحكمة الاتحادية العليا سبب القرار الإداري في حكم سابق لها وذلك بقولها (لما كانت محكمة الموضوع قد انتهت في حدود سلطتها في استخلاص الواقعة ووزن البينات الدالة إلى سلامة قرار إنهاء خدمة الطاعن

---

[٨١٨] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢١١ لسنة ٢١ القضائية ، جلسة الأحد الموافق ١٧ من يونية سنة ٢٠٠١م (مدني) ، حكم سبقت الإشارة إليه .

لصدوره وفق أحكام القانون وقيامه على سبب صحيح بريئًا من شبهة تعسف الإدارة أو انحرافها وإذا كان هذا الاستخلاص سائغًا له أصله الثابت في الأوراق ويكفى لحمل قضاء الحكم فإن ما يثيره الطاعن لا يعدو أن يكون جدلاً موضوعيًا يراد به الأخذ بنتيجة مخالفة لما اقتنعت به المحكمة الأمر الذي لا تُقبل إثارته أمام محكمة النقض) [٨١٩] .

كما يعتبر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ القضائية ، بجلسة الثلاثاء الموافق ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٩١م من أول أحكام هذه المحكمة والتي تعرضت فيه إلى ذكر عيب السبب الذي يصيب القرار الإداري حيث قالت (لما كان من المقرر قانونًا أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها ، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها ، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء ، وهذا السبب ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار وضرورة وجوده يعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد ، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا ، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء) .

ثم أضافت المحكمة الاتحادية العليا في نفس الحكم السابق ضرورة وجود السبب المشروع المبرر لصدور قرار إنهاء الخدمة وذلك بقولها (لما كانت المادة ٨٠ من القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦م في شأن قوة الشرطة والأمن قد بينت بيان حصر أسباب إنهاء خدمة منتسبي القوة كما بينت

---

[٨١٩] – حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ القضائية جلسة الثلاثاء الموافق ١٥ من يونية سنة ١٩٩٣م ، حكم سبقت الإشارة إليه .

المادة ٨٩ من ذات القانون الأداة التي يتم بها إنهاء الخدمة والحقوق المالية التي يستحقها هؤلاء في حالة إنهاء الخدمة قبل استكمال مدتها المقررة قانونًا ولأسباب لا يعتبر من انتهت خدمته مسئولاً عنها ، ونصت صراحة على وجوب مراعاة ما تقضي به المادة ١٦ من القانون المذكور بالنسبة لمن هم في رتبة مقدم فما فوق الذين يعينون بمرسوم اتحادي بمعنى أن يكون إنهاء الخدمة بالنسبة لهم بذات الطريقة التي عينوا بها ، وما تنص عليه المادة ٦٨ التي لا تجيز إنهاء خدمة أي من منتسبي القوة لأسباب صحية ما لم يستنفد كافة إجازاته المرضية والسنوية المستحقة بموجب هذا القانون . إضافة إلى ما تقضي به المادة ٨٨ سالفة الذكر ، ومؤدي جماع ما تقدم أن القانون حدد على سبيل الحصر أسباب انتهاء خدمة منتسبي القوة وبين كيفية الإنهاء والحقوق المالية المترتبة على ذلك . ومن ثم فإن إنهاء خدمة أي من هؤلاء يجب أن يستند إلى أحد الأسباب التي ذكرت على سبيل الحصر في المادة ٨٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦م ، لما كان ما تقدم وكان الحكم المطعون فيه قد ذهب إلى أن الفقرة ب من المادة ٨٩ من القانون المذكور تخول إنهاء الخدمة لغير تلك الأسباب رغم أن هذه الفقرة تبين على ما سلف البيان الحقوق المالية التي يستحقها من أنهيت خدمته قبل استكمال مدتها المقررة قانونًا ولأسباب لا يعتبر مسئولاً عنها فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون) [٨٢٠] .

وفي أحدث أحكامها قالت المحكمة الاتحادية العليا عند تعرضها للسبب (... ذلك بأن المقرر أن للجهة الإدارية سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها متى كانت مبنية على وقائع صحيحة مستقاة من مصادر ثابتة في الأوراق وأنه يكفي أن يصدر القرار عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود

---

[٨٢٠] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ القضائية ، جلسة الثلاثاء ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٩١م . وراجع أيضًا حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٤٨٣ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ٢٩ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم سبقت الإشارة إليه .

والصلاحيات المقررة له قانونًا وأن يكون مستوفيًا لمقوماته ، وكان القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة ، وسبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار فهو مبرر صدوره ، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك . إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سببًا مشروعًا . ويجب أن يكون القرار مشروعًا وتبحث مشروعية القرار الإداري على أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدوره ، ورقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب وتجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مُستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول موجودة تنتجها ماديًا أو قانونيًا وإلا فقد القرار ركن السبب ووقع مخالفًا للقانون ، فإذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارات تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار انتقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة التي يكون لها سلطة تقديرية في اتخاذ القرار عندما لا يكون مسلكها محددًا أو منصوص عليه مقدمًا بالقانون ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها بوصفه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر للإدارة إصدار قرار الإنهاء وضرورة هذا التسبيب في الحالات التي ينص عليها القانون يُعد ضمانًا ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها معينها في الأوراق بما يكفي لحمله ....)[٨٢١] .

---

[٨٢١] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، حكم سبقت الإشارة إليه .وكذلك راجع – حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية

٥ . عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها .

تعرضت المحكمة الاتحادية العليا لعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها في عدد من أحكامها منها على سبيل المثال قولها (... لما كان ذلك وكان الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه قد التزم هذا النظر وعيب القرار الإداري المطعون فيه أنه لم يستند إلى مقتضيات الصالح العام إذ لم يثبت أن المدعى غير صالح للبقاء في الوظيفة وفق أحكام القانون ، وكانت محكمة الاستئناف بما لها من سلطة تحصيل فهم الواقع ووزن البينات الدالة على سلامة القرار الإداري . وفي الحالة الأخيرة لصدوره مشوبًا بتعسف الإدارة وإساءة استعمال السلطة قد استخلصت من الأوراق ، دون تجاوز سلطتها التقديرية ، أن القرار الإداري المطعون فيه صدر باطلاً مخالفًا للقانون لم يراع مقتضيات المصلحة العامة ورتب على ذلك قضاءها بتأييد الحكم المستأنف وكان ذلك بأسباب سائغة تكفى لحمله لا سيما وأن الإدارة لم تقدم دليلاً بأن إلغاء ودمج بعض الوظائف إن كان يستند إلى ثمة قانون أو يبتغى تحقيق المصلحة العامة فيكون النعي على القرار المطعون فيه . أيًا كان وجه الرأي فيه . غير منتج أمًا ما تثيره الطاعنة بالسبب الرابع فإنه فضلاً عن أنه غير صحيح فإنه وارد على غير محل من قضاء الحكم المطعون ومن ثم غير مقبول ....) ([٨٢٢]) .

ثالثًا : وثالث هذه الاختلافات يتمثل في ما أكده بعض الفقه من ظهور أوجه جديدة في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ، حيث أضاف إلى العيوب السابقة ما يعرف بنظرية الخطأ البين في التقدير وهو " الخطأ الذي يرى فيه القاضي من خلال بحثه لملف الدعوى ولمختلف الظروف التي جرى فيها هذا

الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٥١٠ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢م ، حكم سبقت الإشارة إليه .

[٨٢٢] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني ، حكم سبقت الإشارة إليه .

التقدير ، تجاوزًا لحدود المعقولية ووضوحًا لدرجة البداهة " . مع ملاحظة أن مجلس الدولة المصري وإن لم يكن يجهل هذه النظرية تمامًا إلا أنه قصر تطبيقها على مجال ضيق ومحدود وهو مجال التأديب وذلك فيما يعرف باسم " قضاء الغلو "([٨٢٣]).

رابعًا : ورابع هذه الاختلافات هو في عيب الشكل والإجراءات ، وخصوصًا في تصحيح هذا العيب ، إذ نلاحظ أن في إنجلترا فإن القضاء الإنجليزي كقاعدة عامة ، يسمح باستيفاء القرار الإداري للشكل والإجراءات المقررة ما دام القرار في مجمله سليمًا ([٨٢٤]) أي سواءً كان الشكل والإجراء جوهريًا أو غير جوهري، في حين أننا نجد الوضع في فرنسا ومصر غير ذلك حيث نجد وكما سبق عرضه أن القضاء الإداري قد تجاوز عن عيب الشكل الثانوي ولم يرتب عليه بطلان القرار الإداري ، ولكن قد ثار التساؤل حول عيب الشكل الجوهري وما إذا كان من الممكن تغطيته بعد وقوعه أم لا ، ولأن عيب الشكل والإجراءات يصحح بإحدى الوسائل التالية ، وهي ثلاث : الاستيفاء اللاحق للشكل أو قبول وموافقة صاحب الشأن أو وجود السبب الأجنبي . وهنا اختلف الفقهاء في آرائهم ولم يستقر القضاء في أحكامه حيث لم يتفق الفقهاء كما تعارضت أحكام القضاء الإداري فيما يتعلق بإمكان تصحيح الإدارة للإجراءات المعيبة عن طريق الاستيفاء اللاحق للشكل الذي كان يجب مراعاته قبل إصدار القرار . أما عن قبول وموافقة صاحب الشأن فقد استقر القضاء والفقه الإداريان في فرنسا على قاعدة قانونية مفادها أن قبول صاحب الشأن لا يصحح عيب الشكل ، وذلك بسبب أن هذا الشكل لم يقرر لمصلحة الطرفين ، بل تقرر للمصلحة العامة ، ومع ذلك يشير جانب من الفقه الفرنسي إلى أن مجلس

---

[٨٢٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٢ .

[٨٢٤] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٥ .

الدولة في حالات استثنائية حكم بأن قبول صاحب الشأن يصحح عيب الشكل فلا يقضى لصالحه إن عاد وطعن بالإلغاء على القرار بعد صدوره .

أما في مصر فإن مجلس الدولة تردد في هذا الشأن ، فبعض أحكامه اعتبرت أن قبول صاحب الشأن يصحح عيب الشكل ، بينما ذهبت أحكام أخرى إلى عكس ذلك ، ومع ذلك فإن جانب من الفقه يرى ونحن معه أنه من الضروري التشدد في هذا الشأن وذلك احترامًا للحكمة التي تقررت الشكلية من أجلها هذا بالإضافة إلى أن كثيرًا من الشكليات لم تقرر أصلاً لصالح الأفراد بل قصد من تقريرها تحقيق مصلحة عامة ([٨٢٥]) .

أما في إنجلترا فنلاحظ أن محاكم القانون تأخذ بمفهوم الإغلاق الحكمي Estoppel وهو عبارة عن مبدأ قانوني مؤداه أن قبول صاحب الشأن ورضاه السابق بأمر معين يغلق دونه باب الرجوع فيما أقر به أو تنازل عنه ([٨٢٦]) .

أما عن السبب الأجنبي فإن المتفق عليه لدى الفقهاء في فرنسا ومصر هو أن عيب الشكل يصحح ولا يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إذا كان يرجع إلى سبب أجنبي عن الإدارة ، سواءً تمثل هذا السبب في صاحب المصلحة نفسه أم في الغير أم في الاستحالة المادية ([٨٢٧]) .

خامسًا : وخامس هذه الاختلافات أن مجلس الدولة الفرنسي ابتكر عيبًا آخر يتعلق أساسًا بمحل القرار أو بمعنى أكثر دقةً بالأثر القانوني الذي تتجه الإدارة إلى تحقيقه ، وذلك في حالة ما إذا كانت تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الخصوص، وهذا الوجه الجديد من أوجه الإلغاء يطلق عليه تسمية الموازنة بين

---

[٨٢٥] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٢ .

[٨٢٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٧ .

[٨٢٧] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٦ .

المنافع والأضرار [٨٢٨] ، وغيرها من العيوب التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي ، وسار على دربه مجلس الدولة المصري في الأخذ ببعضها ، أما في بقية البلاد العربية فلا تخرج أوجه أو عيوب الطعن في القرار الإداري عن تلك الأسباب التقليدية التي بدأت واستقرت وتطورت في فرنسا ، كما أن القضاء العربي لم يكن له دور يذكر في ظهور وتطوير هذه العيوب كفرنسا ، وإنما يرجع ذلك للتشريعات القانونية التي حددت في نصوصها أوجه أو أسباب الطعن بإلغاء القرارات الإدارية ، وبصورة أخرى في الوقت التي ظهرت وتطورت عيوب جديدة ، أو أوجه جديدة للطعن في القرار الإداري في فرنسا لا يزال القضاء العربي يعمل بالعيوب التقليدية التي استقرت أول الأمر في فرنسا ، مما يعكس البطء الشديد في نمو وتطور القضاء الإداري في البلاد العربية [٨٢٩] .

الفصل الثاني

إجراءات دعوى الإلغاء والحكم فيها في الدول المشمولة بالدراسة

تمهيد :

في الباب الثاني من هذه الرسالة والذي خُصص لبحث دعوى الإلغاء في دول الدراسة ، تناول الباحث في الفصل الأول منه شروط قبول دعوى الإلغاء

---

[٨٢٨] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٧٢ ، وراجع أيضًا للمؤلف نفسه، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٥ وما بعدها .

[٨٢٩] – د . محمد على عبده سليمان ، رسالة دكتوراه بعنوان الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٠ .

وأوجه الطعن فيها في الدول المشمولة بالدراسة ، وهذه الشروط هي أول ما تعرضنا لدراسته في دعوى الإلغاء ، فإن استوفت دعوى الإلغاء شروط قبولها ، وتوفر فيها وجه أو أكثر من أوجه الإلغاء ، انتقل الباحث لدراسة الدعوى في المرحلة الثانية والتي تمثل السير في إجراءات دعوى الإلغاء ، والبت في موضوعها من قبل القضاء ، عن طريق الحكم في الدعوى ، وهو ما سيتناوله الباحث بالدراسة في هذا الفصل.

حيث تمتاز إجراءات الدعاوى الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة ، بمجموعة من السمات أو الخصائص التي تميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى ، وذلك سواءً فيما يتعلق بالشكل الذي تقدم به أو بطرق تحضيرها وتهيئتها للمرافعة أو فيما يتعلق بإصدار الحكم بها وتسبيبه ، مع مراعاة أن الباحث سيركّز في هذا الفصل على السمات المشتركة لإجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة ، وكذلك أوجه الشبه والاختلاف في تلك الإجراءات بين تلك الدول ، وفي نطاق الحكم في دعوى الإلغاء فإن الباحث سيركّز على السمات المشتركة و أوجه الشبه والاختلاف للحكم في الدعوى بين دول الدراسة ، وبناءً على ما سبق فإننا سنقسم الفصل الثاني :

المبحث الأول : السمات المشتركة لإجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الثاني : أوجه الشبه والاختلاف في إجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الثالث : السمات المشتركة للحكم في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الرابع : أوجه الشبه والاختلاف في الحكم في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

المبحث الأول

السمات المشتركة لإجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة

قبل الولوج إلى السمات المشتركة لإجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة ، فإنه من الملائم التطرق إلى الخصائص العامة للإجراءات التي تتبع أمام المحاكم الإدارية بشكل عام ، فبالرغم من اختلاف طبيعة الدعاوى التي تنظر أمام المحاكم الإدارية فإن الإجراءات التي تتبع أمام تلك المحاكم ، تكاد تجمعها خصائص ذاتية تميزها عن الإجراءات التي تتبع أمام المحاكم العادية ، وتلك الخصائص نجدها أكثر وضوحًا وتميزًا في الدول التي يوجد بها قضاء إداري مستقل ومتميز عن القضاء العادي كفرنسا ومصر ، ويكاد يجمع فقهاء القانون العام على أن تلك الخصائص تتمثل في الأتي :

أولاً : تميّز واستقلال الإجراءات الإدارية عن قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية .

ففي فرنسا نلاحظ أن القانون قد نص على الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة ، وذلك في المراسيم الصادرة في ٣٠ سبتمبر ، ٢٨ نوفمبر ١٩٥٣ ، وفي ٣٠ يوليو ١٩٦٣ ، أما بالنسبة للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية فقد ورد النص عليها في المراسيم الصادرة في ٣٠ سبتمبر ، ٢٨ نوفمبر ١٩٥٣ ، وفي ١٠ أبريل ١٩٥٩ ، وفي ٢٨ يناير ١٩٦٩ ، ثم تم إجراء بعض التعديلات بالقانون رقم ١٢٥ . ٩٥ الصادر في ٨ فبراير ١٩٩٥ الخاص بتنظيم جهات القضاء والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية ([٨٣٠]) .

وبناءً على ما تقدم فإن الوضع في فرنسا ظل إلى وقت قريب يشبه الوضع في مصر وهو عدم وجود قانون خاص بالإجراءات الإدارية ، اكتفاءً

---

[٨٣٠] – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٥٩١ ، ٥٩٢ .

بمجموعة من المراسيم التي تم ذكرها و التي احتوت على بعض تلك الإجراءات ، إلى أن خطت فرنسا خطوة مؤثرة في هذا الاتجاه ، حيث صدر عام ٢٠٠٠ قانون بالإجراءات الواجبة الاتباع أمام القضاء الإداري ، متضمنًا كافة القواعد الإجرائية في هذا الشأن ، مما يسبغ عليه استقلالية تامة عن قانون الإجراءات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية ، وهو ما يطلق عليه :

Code de la justice administrative, ordonnance, 387, 2000, 4 mai 2000 .

وقد نص على أن يبدأ العمل بهذا القانون اعتبارًا من أول يناير ٢٠٠١ ([٨٣١]) .

أما في مصر فقد ورد النص على بعض القواعد المتعلقة بالإجراءات في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، في المواد من ٢٤ إلى ٣٣ بالنسبة للإجراءات أمام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية ، وفي المواد من ٣٤ إلى ٤٣ بالنسبة للإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا ، كما نص على أحكام عامة خاصة بهذه الإجراءات وآثارها في المواد من ٤٩ إلى ٥٤ مكرر ([٨٣٢]) .

وأخذًا بالنظرية الفرنسية فإن هذه الميزة الذاتية أو الخاصية تعتبر إحدى الخواص التي يتميز بها القانون الإداري عن ما سواه من فروع القانون الأخرى، فكما أن القواعد الموضوعية في القانون الإداري الفرنسي لا تعتبر استثناء من قانون خاص كالقانون المدني مثلاً ، بل هي تعتبر قواعد أصلية ، فكذلك الحال بالنسبة لقواعد الإجراءات الإدارية ، فهي لا تعتبر استثناء من قواعد المرافعات، بل تعتبر قواعد مستقلة وأصلية .

---

[٨٣١] – د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٦ ، الهامش .

[٨٣٢] – المرجع السابق ، ص ٥٩٢ .

ويرتب جانب من الفقهاء ([٨٣٣]) على ما سبق نتيجة مهمة وأساسية هي أنه في حالة النقص أو عدم الوضوح في قواعد الإجراءات الإدارية ، فإن القاضي الإداري ليس مجبرًا على الرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية والتجارية ، بل عليه في مثل هذه الحالة أن يستمد القاعدة التي يتبعها من واقع الحياة الإدارية ، وضرورات سير المرافق العامة ، وكذلك بالنظر إلى طبيعة العلاقات الإدارية المنظورة وذلك بطريقة خلاّقة أو إنشائية ، وهذه الطريقة في معالجة النقص في قواعد الإجراءات تشبه إلى حدٍ كبير طريقة مجلس الدولة الفرنسي التي اتبعها في خلق وإنشاء قواعد القانون الإداري الموضوعية ، وهذا الاتجاه يعبر عن الرأي السائد في فرنسا .

ويذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أنه في حالة عدم وجود نص فإن القاضي الإداري ملزم بتطبيق أحكام قانون المرافعات ، ما لم يثبت له أنها تتعارض مع الأصول العامة للمرافعات الإدارية ، وهو الاتجاه الذي أخذ به القضاء الإداري المصري ([٨٣٤]) .

والجدير بالملاحظة أن المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة المصري الحالي . وهذه المادة قد تكررت في قوانين تنظيم المجلس المتعاقبة منذ إنشائه في عام ١٩٤٦ . حيث جرى نصها كالتالي (تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي) .

ويستفاد من النص السابق أن تطبيق نصوص قانون المرافعات المدنية والتجارية أمام القضاء الإداري ليس على سبيل الدوام بل على سبيل التأقيت ، وذلك التطبيق مرهون بإصدار القانون الخاص بالإجراءات أمام القضاء الإداري

---

[٨٣٣] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨١١ . ٨١٦ .

[٨٣٤] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٥ .

ـ والذي لم يصدر حتى الآن . ، ولا يطبق منها إلا الأحكام العامة التي تصلح للتداعي أمام جميع جهات القضاء ، حيث استقرت أحكام القضاء الإداري على أنه يشترط لتطبيق قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية أن تكون متناسبة أو متفقة مع طبيعة الدعوى الإدارية والروابط التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في مجال القانون العام ، وبالقدر الذي لا يتعارض في الشكل أو المضمون مع نظام مجلس الدولة وأوضاعه الخاصة به ([٨٣٥]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة ففي ظل عدم وجود قضاء إداري مستقل ، وفي ظل عدم وجود قانون للإجراءات الإدارية يطبق على المنازعات الإدارية ، فلا مناص للقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة والذي تعرض عليه قضية إدارية من اللجوء إلى قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م ليقوم بتطبيق أحكامه باعتباره الشريعة العامة للإجراءات في هذا الخصوص .

ثانيًا : الإجراءات الإدارية هي إجراءات إيجابية يتم توجيهها من قبل القاضي

وهي بالتالي تتميز عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يسيطر عليها الخصوم ويوجهونها لتحقيق مصالحهم إلى حدٍ كبير ، فما أن تصل الدعوى إلى القاضي الإداري حتى يقوم بدوره فيها ، فتدخل القاضي في الدعوى الإدارية هو تدخل إيجابي ، فهو من يأمر بالسير في إجراءاتها ، وبالتحقيق إذا كان ذلك لازمًا، ويدقق ويفحص الوثائق المقدمة له ، ورغم أن الخصوم قد يقترحوا على القاضي إجراءً معينًا ، إلا أن القاضي يحتفظ بكامل حقه في إجابتهم لهذا

---

[٨٣٥] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٤م ، ص ٨٣٨ ، مشيرًا إلى حكم المحكمة الإدارية العليا في ٧ / ٦ / ١٩٥٨م ، المجموعة السنة ٣ ص ١٣٧٣ ، وفي ٩ / ٣ / ١٩٥٧م ، المجموعة السنة ٣ ص ٦١٠ ، كذلك حكمها في ١٢ / ٥ / ١٩٩٠م الطعن ١٥٢٤ لسنة ٣٥ ق .

المطلب من عدمه ، مع التزامه في نفس الوقت بطلبات الخصوم في الدعوى ، فليس له أن يفصل فيما لم يطلب منه ([٨٣٦]) .

ثالثًا : الإجراءات الإدارية هي إجراءات كتابية

حيث تكون جميع الإجراءات مدونه ومكتوبة ، فالقاضي يقوم بتوجيه الإجراءات كتابةً ، ويدقق في ما يقدم له من وثائق ومستندات ، ثم يعد تقريرًا ، وختامًا يصدر الحكم بناءً على ما أشتمل عليه من مستندات وتقارير ومذكرات ، ولا يعني ذلك أن المرافعات الشفهية مرفوضة بتاتًا ، ولكن يقصد بأن دور المرافعات الشفهية ثانوي بحت ، ويقتصر على شرح ما ورد بالمذكرات المكتوبة دون إضافة ([٨٣٧]).

رابعًا : الإجراءات الإدارية تمتاز بقلة التكلفة والبساطة

نظرًا لسيطرة القاضي الإداري على سير الخصومة ، فإن الإجراءات الإدارية تتجرد من لدد الخصومة ، وتتجرد بالتالي من كل ما يراد به تعطيل سير تلك الإجراءات أو إرهاق الخصم ، كما أن الإعلان يتم بالطريق الإداري ، والرسوم القضائية أقل نسبيًا ، وبالنسبة لدعوى الإلغاء في فرنسا فإن المشرع قد

---

[٨٣٦] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨١٣ . وراجع أيضًا د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٨ . وراجع أيضًا د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٧ . وراجع أيضًا د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩٦ . ٥٩٩ .

[٨٣٧] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨١٤ . وراجع أيضًا د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٩ . وراجع أيضًا د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٨ . وراجع أيضًا د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٩٩ . ٦٠٠ .

خصها بميزة إضافية حيث أنه أعفى رافعها من دفع الرسوم القضائية مقدمًا ، وفي إمكان رفعها من غير محامٍ ([٨٣٨]) .

[٨٣٨] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨١٥ . وراجع أيضًا د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٠ . وراجع أيضًا د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ . ٢٤٩ .

خامسًا : الإجراءات الإدارية هي إجراءات سرية

ويقصد بالسرية هنا أن الإجراءات تكون سرية لغير الخصوم في الدعوى، أما بالنسبة للخصوم فإنهم بالطبع يحاطوا علمًا بجميع المستندات والوثائق وأوجه الدفاع في الدعوى ([٨٣٩]).

بعد أن تطرقنا إلى الخصائص العامة للإجراءات التي تتبع أمام المحاكم الإدارية بشكل عام ، فإنه من اليسير الآن الحديث عن السمات المشتركة لإجراءات دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وباعتبار دعوى الإلغاء كأي دعوى قضائية فإنها تمر بعدة مراحل مختلفة يمكن تقسيمها إلى مرحلتين هما :

أولاً : مرحلة رفع الدعوى وهذه المرحلة تشتمل على (التعريف بعريضة الدعوى أو الاستدعاء ، ومن ثم تقديم هذه العريضة ، ثم إعلان تلك العريضة ، وأخيرًا أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه) .

ثانيًا : تمر دعوى الإلغاء بمرحلة تحضير الدعوى ، وتشتمل هذه المرحلة على (دور المقرر ومفوض الحكومة في سير دعوى الإلغاء ، ثم إجراءات تحضير الدعوى) .

ولكل مرحلة من المراحل السابقة سنخصص مطلبًا مستقلاً .

---

[٨٣٩] – د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص ٨١٥ .

المطلب الأول

مرحلة رفع دعوى الإلغاء

بناءً على ما تقضي به القواعد العامة فإن القاضي لا يستطيع أن ينظر في الخصومة من تلقاء نفسه ابتداءً ، وإنما يحدث ذلك بناءً على مطالبة قضائية ناتجة عن وجود عريضة اشتملت على تلك المطالب القضائية ، ويقوم بتقديمها صاحب الشأن ، في الوقت المحدد إذا تطلب القانون ذلك .

ولبيان ذلك نتناول كلاًّ من عريضة الدعوى ، تقديمها ، إعلانها .

أولاًّ : عريضة الدعوى

لا تتميز دعوى الإلغاء في هذا الخصوص عن غيرها من الدعاوى الأخرى ، فالخصومة تفتتح عند تقديم صاحب الشأن الاستدعاء إلى القضاء ، ويكون ذلك كتابة وباللغة الوطنية للبلد الذي يتم فيه تقديم الاستدعاء ، وفي هذا الخصوص ذهب الفقه إلى تعريف عريضة الدعوى بأنها " طلب كتابي مسبب وموجه إلى القضاء من أجل افتتاح الخصومة " ([٨٤٠]) .

ويجب أن تشتمل العريضة على البيانات المحددة قانونًا على اعتبار أنها لازمة لصحة العريضة ، ومع ذلك فإن القاعدة أن عدم ذكر بعض البيانات المطلوب ذكرها في العريضة لا تستتبع بالضرورة بطلانها ما دامت غيبة ذلك البيان لا تؤدي إلى الجهالة أو ما دام بالإمكان استيفاء ذلك البيان أثناء سير الخصومة ، والأمر متروك للقاضي في هذا المجال .

---

[٨٤٠] – أما في المملكة العربية السعودية فإن ديوان المظالم يستخدم عدة مصطلحات للتعبير عن المطالبة القضائية منها " صحيفة " ومصطلح " عريضة " ، ولكن المصطلح الأكثر شيوعًا في استخدام الديوان هو مصطلح " الاستدعاء " ـ د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٧ . ٣٠٨ .

وفي فرنسا نجد أن المادة ٤٠ من المرسوم الخاص بمجلس الدولة الفرنسي قد بينت أنه يتعين أن تشتمل عريضة الدعوى على " عرض للوقائع والقانون بشكل موجز وللطلبات والأسماء وعناوين أطراف الخصومة " . ويجب أن يرفق بالعريضة صور لها وللمذكرة ، فضلاً عن القرار محل الطعن بالإلغاء ([٨٤١]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فنجد المادة رقم (٤٢) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ تنص على أن (ترفع الدعوى إلى المحكمة بناءً على طلب المدعى بصحيفة تودع قلم كتابها ويجب أن تشتمل الصحيفة على البيانات الآتية :

١ . اسم المدعى ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله واسم من يمثله ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله .

٢ . اسم المدعى عليه ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله واسم من يمثله ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله إن كان يعمل لغيره ، فإن لم يكن للمدعى عليه أو لمن يمثله موطن أو محل عمل معلوم فآخر موطن أو محل إقامة أو محل عمل كان له .

٣ . تعيين موطن مختار للمدعى في الدولة إن لم يكن له موطن فيها .

٤ . موضوع الدعوى والطلبات وأسانيدها .

٥ . تاريخ تقديم صحيفة الدعوى للمحكمة .

٦ . المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى .

٧ . توقيع رافع الدعوى أو من يمثله) ([٨٤٢]) .

---

[٨٤١] – مرسوم ٣١ يوليو ١٩٤٥م الخاص بمجلس الدولة الفرنسي . د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٨ .

[٨٤٢] – راجع العدد رقم ٢٣٥ من الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادرة بتاريخ ٥ رمضان ١٤١٢ هـ الموافق ٨ مارس ١٩٩٢ م .

أما من توجه إليه دعوى الإلغاء :

فإنها وإن كانت دعوى عينية أو موضوعية يختصم فيها القرار الإداري المعيب ذاته ، فإنها مع ذلك توجه إلى الجهة التي أصدرت القرار المعيب ، وليس ذلك لأن هذه الجهة تعتبر خصمًا في دعوى الإلغاء ، وإنما لأنها هي التي لها القدرة على الدفاع عن القرار الذي أصدرته ، كما تستطيع سحبه أو تعديله أو تنفيذ حكم المحكمة الصادر بشأنه ، فإذا كانت هذه الجهة شخصًا معنويًا رفعت الدعوى على ممثل هذا الشخص ، كالوزير بالنسبة لوزارته ، وترفع الدعوى في هذه الحالة على الوزير بصفته وليس بشخصه ، فإذا لم ترفع الدعوى على صاحب الشأن ، حكمت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى وذلك لرفعها على غير ذي صفه ([٨٤٣]) .

ثانيًا : تقديم عريضة الدعوى

في فرنسا نجد أن الدعوى غالبًا ما تتحرك عن طريق تقديم أولاً عريضة موجزة تتبعها لائحة تفصيلية ، ولكن هذه اللائحة التفصيلية لا يمكن أن تشتمل على أسباب قانونية جديدة تختلف عن السبب القانوني الذي جرى التمسك به في العريضة الموجزة ، وإذا جرى تقديم لائحة تفصيلية إلى مجلس الدولة بعد مرور أربعة أشهر تلت تسجيل العريضة الموجزة ، فإن مقدم العريضة يعتبر أنه تنازل عن الدعوى عند انقضاء هذه المهلة ، حتى ولو أنه قدم لائحة بعد ذلك

---

[٨٤٣] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤١ . ٣٤٢ .

ومن الفقه الفرنسي راجع :

Rene Chapus, Droit du, Cantuntielx Administratif,9e ed, p700– 718 section – 1.

([٨٤٤]) ، ولكن هذه العقوبة لا يمكن تطبيقها أمام المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية إلا بعد الإنذار .

وينبغي أخيرًا في فرنسا الأخذ بمبدأ تفرّد العريضة ، أي أن كل عريضة تقدم من قبل شخص واحد فقط ، ولو تم تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه لكان لازمًا أن يكون عدد مقدمي العرائض مساويًا لعدد العرائض المقدمة والقرارات المطعون عليها ، ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد خفف من حدة هذا المبدأ حيث أجاز أن تقدم الطلبات ضمن عريضة جماعية ، سواءً أكانت صادرة عن مقدم عريضة ضد عدة قرارات أو عن عدة مقدمين ضد عدة قرارات ، بشرط أن يجمعها رباط كافٍ ([٨٤٥]) .

أما في إنجلترا فقد كانت إجراءات الدعاوى أمام محاكم الشريعة العامة تبدأ بالذهاب إلى مكتب المستشارية ، وهو قسم من أقسام مجلس الملك ، لشراء أمر بافتتاح الدعوى To purchase a writ ويعني ذلك في عصرنا الحاضر دفع الرسوم المطلوبة للحصول على أمر بافتتاح الدعوى .

وكان يطلق على أمر افتتاح الدعوى Original writ وقد سمي Original بسبب أن الدعوى لا تنشأ إلا به .

وأمر افتتاح الدعوى هو عبارة عن خطاب إلزامي يحمل الختم الكبير Great seal (ختم المملكة) تصدره دائرة المستشارية Chancery باسم الملك إلى مأمور الجهة (الشريف) التي يعتقد بوقوع الفعل محل الإدعاء فيها .

---

[٨٤٤] – المادة ٥٣ . ٣ المضافة إلى مرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣ بمرسوم ١٦ يناير ١٩٨١ راجع جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٢٨ .

[٨٤٥] – جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٢٨.

مكلفًا إياه بأن يأمر المدعى عليه أو المتهم بإجابة المدعى إلى طلبه ، أو أن يحضر إلى المحكمة للإجابة عن التهمة المقدمة ضده ، ولم يتم العدول عنه إلا في مرحلة لاحقة حيث تم الاستعاضة عن أمر افتتاح الدعوى بأوامر الحضور Writ of summons التي تستخدم في الوقت الحالي بتوسع لافتتاح جميع أنواع الدعاوى ، وذلك وفقًا لقانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٨٧٣ م .

أما قبل ذلك فإن أوامر افتتاح الدعاوى كان عددها محدودًا للغاية ولكل أمر منها صيغة جامدة ، فمثلاً في أمر افتتاح دعوى التعدي (أو الحبس دون وجه حق ، أو اختلاس المنقولات أو دخول أرض الغير) كانت صيغة أمر افتتاح الدعوى تصاغ على النحو التالي :

" The king to the sheriff greeting ! If A makes you secure to prosecute his

claim, take security from X to appear before our justices at Westminster on (such a day) to show wherefore with

force and arms he assaulted and inflicted other enormities on him to the serious loss of the said A and against our

peace . And have there the names of the pledges and his writ "

وقد كانت أوامر افتتاح الدعوى ذات الشكل المقبول لدى المحاكم تدرج في السجل الخاص بصيغ الدعاوى The Registrar of writs الذي يوجد في قسم المستشارية في قصر وستمنستر (Westminster) ، وقد كان يطلق على صيغ أوامر افتتاح الدعوى المقبولة شكلاًً أمام المحاكم اصطلاح Writs of course .

وبحلول منتصف القرن الثالث عشر الميلادي كان هناك عدد كبير من تلك الصيغ المقبولة ، فالمحاكم الملكية اكتسبت شعبية كبيرة ولجأ إليها العديد من المواطنين وتم هجر المحاكم المحلية التي كان البارونات يقيمونها في الإقطاعيات للفصل بين تابعيهم ، وقد أدى ذلك إلى عدم رضا البارونات ومحاولة الضغط على مستشاري الملك حتى لا يصدروا صيغًا جديدة لافتتاح

الـدعوى ، وقـد نجـح هـؤلاء البارونـات فعـلاً فـي استصـدار قـوانين أكسـفورد البرلمانيـة Oxford provisions فـي عـام ١٢٥٨م التـي نصـت علـى أنـه لا يجوز لمستشار الملك أن يصدر صيغًا جديدة لافتتاح الدعاوى إضافة إلى ما هو موجود بالفعل ، إلا بموافقة الملك ومجلسه ، وقد أدت قوانين أكسفورد هذه إلى العمل على تضييق نطاق خلق صيغ جديدة .

وللتغلب على هذه القيود ظهرت طائفة جديدة من أوامر افتتاح الدعوى التي كانت تبنى على الصيغ القديمة مع تعديل في محتواها بعض الشيء ، وقد منحت هذه الأوامر الجديدة للمدعى الحق في دعوى جديدة سميت الدعوى المماثلة Action on the case وقد أطلق عليها هذا الاسم لأن المدعى يذكر في أمر افتتاح الدعوى تقريرًا بوقائع دعواه بدلاً من الصيغة الثابتة والنمطية المتعارف عليها .

ويضـرب الفقـه مثـالاً علـى الأمـر بافتتـاح دعـوى مماثلـة لـدعوى التعـدي Trespass on the case وهي في صورة تعديل للصيغة التي ذكرناها سابقًا :

" The king to the sheriff greeting ! If A makes you secure to prosecute his claim, take security from X to appear before our justices at Westminster on (such a day) to show wherefore he fixed stakes across the river whereby a certain ship belonging to the said A was sunk and its cargo of twenty quarters of malt worth 100 – was lost and inflicted other enormities on him to the serious loss of the said A and against our peace . And have there the names of the pledges and his writ " .

أمـا فـي الوقـت الحاضـر فنجـد أن مبـدأ تسـهيل الوصـول إلـى المحكمـة يتطلب أن يتم إيداع الطلب أو الاستئناف بطريقة تتصف بالبساطة مع الوضع فـي الاعتبـار تحديـد ميعـاد مناسـب ومعقـول لتقـديم الطلـب أو الاسـتئناف إلـى

المحكمة المختصة ، ومن ناحية الواقع العملي نلاحظ أن معظم المحاكم الخاصة بالإدارة تتجاوب مع هذه المتطلبات ، ففي بعض الأحيان تنص الإجراءات المتبعة على تعبئة نموذج رسمي لإيداع الاستئناف ، كما هو الحال بالنسبة لاستئناف القرارات المتعلقة بالمعاشات .

ويعتبر الأسلوب المتبع لاستئناف القرارات المتعلقة بالإعانات الإضافية في إنجلترا من أبسط الطرق لإيداع الاستئناف حيث يكتفي بإيداع طلب خطي يبدي فيه الطالب رغبته في الاستئناف دون إبداء الأسباب ، وفي بعض قضايا الإقامة وشؤون الأجانب يمكن لمن يمسه القرار أن يقدم استئنافه بطريقة شفهية ، غير أن الأسلوب الأكثر اتباعًا في طلبات الاستئناف هو اتباع أسلوب الكتابة الموجزة لأسباب الاستئناف ، وغالبًا ما يتم ذلك عن طريق تعبئة وإيداع نموذج مطبوع كما هو الحال في قضايا الضمان الاجتماعي والضمان الصحي وقضايا الأمراض العقلية ([٨٤٦]) .

أما في جمهورية مصر العربية فإن دعوى الإلغاء تتحرك بأن يقدم صاحب المصلحة طلبًا إلى كتاب المحكمة المختصة ، وذلك بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة ، حيث تتضمن العريضة بالإضافة إلى البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ، ومن يوجه إليه الطلب ، وصفته ، ومحل إقامته ، تتضمن موضوع الطلب ، وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ، ونتيجة ذلك التظلم ، وبيانًا بالمستندات التي تؤيد الطلب ، كما يرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه إذا كان هذا القرار صريحًا ، أما إذا كان القرار ضمنيًا مستفادًا من سكوت

---

[٨٤٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٣. ومن الفقه الإنجليزي راجع

- Alex Carroll, Op. Cit., P 296 .
- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Op. Cit, P929.

الإدارة كما في الحالة التي لا تقوم فيها الإدارة بالرد على التظلم خلال ستين يومًا من تقديمه، فيقدم صاحب الشأن في هذه الحالة ما يثبت تقديمه للتظلم في التاريخ المعين .

ويحق للمدعى كذلك أن يقدم مع عريضة الدعوى مذكرة يوضح فيها الأسانيد التي تؤيد طلبه ، وعليه أن يودع قلم الكتاب غير الأصول العدد الكافي من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نلاحظ أنه رغم عدم وجود قانون للإجراءات الإدارية . مستقل أو حتى مدمج مع غيره من القوانين . نجد أن المادة (٤٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م تنص على أن " على المدعي عند تقديم صحيفة دعواه أن يقدم صورًا منها بقدر عدد المدعى عليهم وصورة لقلم الكتاب تحفظ بملف خاص وعليه أن يقدم مع الصحيفة صورًا لجميع المستندات المؤيدة لدعواه ، كما يجب أن تكون المستندات مترجمة رسميًا إذا كانت محرره بلغة أجنبية " ([٨٤٧]) .

ثالثًا : الإعلان ومذكرات الرد

في فرنسا ورغم أنه من المتعارف عليه وكما تم ذكره سابقًا أن المدعى في دعوى الإلغاء إنما يقوم باختصام قرار إداري ، وبالتالي فإن دعوى الإلغاء لها طبيعتها الموضوعية أو العينية لأنها توجه ضد قرار إداري من أجل إلغائه ، ولكنه مع ذلك لا بد من إعلان الاستدعاء أو العريضة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ، ويكون ذلك أمام مجلس الدولة الفرنسي بالطريق الإداري أو بواسطة خطاب مصحوب بعلم الوصول ، ويجري الأمر بطريقة مماثلة أمام

---

[٨٤٧] – راجع العدد رقم ٢٣٥ من الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادرة بتاريخ ٥ رمضان ١٤١٢هـ الموافق ٨ مارس ١٩٩٢م . وراجع كذلك د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ .

المحاكم الإدارية الفرنسية ، والأمر بالإعلان يصدر من المقرر وتتحمل سكرتارية القسم القضائي في المجلس أو في المحكمة عبء تنفيذ هذا الإعلان([٨٤٨]).

أما في إنجلترا وكما هو الحال لدي أغلب دول الدراسة نجد أن من حق أي طرف في قضية أن يأخذ علمًا بالقضية التي ستواجهه وذلك من خلال تبليغه وإعطائه وقتًا كافيًا للإطلاع على محتوى هذه القضية ومضمونها ، وذلك من أجل تحضير دفاعه وإعداد بينته سواءً أكانت هذه القضية بين أحد الأفراد والإدارة ، أو بين فرد وفرد آخر ، والاطلاع المسبق لا شك أن له مردود إيجابي على سير جلسات المحاكم وانتظامها ، ولقد كان هذا الحق من بين التوصيات الهامة التي وردت في تقرير لجنة فرانكس ، حيث أوصت اللجنة المذكورة بضرورة إحاطة صاحب الشأن علمًا بموضوع القضية التي سيواجهها وبما قدم ضده من حجج .

بالإضافة إلى أن لجنة فرانكس قد أوصت بأنه من الضروري إحاطة صاحب الشأن علمًا بموعد الجلسة ، ويعتبر الإشعار المسبق بموعد انعقاد الجلسة من الحقوق الجوهرية لأطراف النزاع ، وتختلف فترة الإشعار هذه من محكمة إلى أخري ، فهي سبعة أيام بالنسبة لقضايا الأمراض العقلية ، ولا يجوز أن تقل عن ثمانية وعشرين يومًا بالنسبة للقضايا التي تنظرها محكمة المدارس الخاصة، وفي القضايا التي ينظرها مفوضو الضرائب العامون تنص الإجراءات على تحديد موعد معقول ، وهي بصورة عامة ثلاثون يومًا ، وعدم إعطاء إشعار مسبق بموعد الجلسة وتبليغ صاحب الشأن بمضمون القضية يعرض

---

[٨٤٨] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١١ .

قـرار المحكمـة الخاصـة للإلغـاء بسـبب مخالفتـه لمبـادئ العدالـة الطبيعيـة ، والإجراءات الشكلية ([٨٤٩]) .

أما في جمهورية مصر العربية ، فيتم إعلان العريضة مع مرفقاتها إلى الجهة الإدارية المعنية وإلى ذوى الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقـديمها ، والإعـلان يـتم بطريـق البريـد وذلـك بخطـاب موصـى عليـه بعلـم الوصـول، وهـو مـا نصـت عليـه المـادة ٢٥ مـن قـانون تنظـيم مجلـس الدولـة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، كما ألزم القانون على الجهة الإدارية المعنيـة أن تـودع قلـم الكتـاب مـذكرة بالبيانـات والملاحظـات المتعلقـة بالـدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها ، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإعلان ، ويحق لرئيس المحكمة أن يصدر أمرًا غير قابل للطعن يقتصر هذا الميعاد ويعلن هذا الأمر إلى ذوى الشأن عن طريق البريد خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره ، ويسري هذا الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان ، ولصاحب الشأن أن يرد على مذكرة الإدارة في المهلة التي يحددها له مفوض الدولة إذا رأى وجهًا لذلك ، كما للإدارة إذا استعمل صاحب الشأن حقه في الرد أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد خلال مدة مماثلة ([٨٥٠]) .

حيث يقوم قلم كتاب المحكمة خلال مدة أربع وعشرين ساعة من انقضاء الميعاد المحدد للإدارة بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة وذلك لتهيئة الدعوى للمرافعة ، وهو ما نصت عليه المادة ٢٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م . ويترتب على إغفال الإجراء الجوهري المتعلق

---

[٨٤٩] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٤.

[٨٥٠] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٣ . وراجع أيضًا د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٣ . ٣٧٥ .

بتحضير الدعوى بواسطة هيئة مفوضي الدولة بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى ([٨٥١]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن المادة (٤٦) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م نصت على أن (يجب إعلان صحيفة الدعوى خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تسليمها إلى القائم بالإعلان وإذا حدد لنظر الدعوى جلسة تقع في أثناء هذا الميعاد فعندئذٍ يجب أن يتم الإعلان قبل الجلسة ، ولا يترتب البطلان على عدم مراعاة الميعاد المقرر)([٨٥٢]) .

رابعًا : أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه

إن القاعدة العامة في هذا الجانب أنه لا أثر لرفع دعوى الإلغاء على تنفيذ القرار المطعون فيه ، حيث تتفق هذه القاعدة مع قرينة السلامة التي توصف بها القرارات الإدارية ، وتعني تلك القرينة أن كل ما يصدر عن الإدارة من قرارات تعتبر صحيحة إلى أن يثبت العكس ، كما أنه لو سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن فيها بالإلغاء ، لأدى ذلك إلى شل النشاط الإداري الذي يقوم في أغلبه على تلك القرارات ، وبناءً على ما سبق فإننا نلاحظ أن قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ينص في المادة ٤٩ منه على أنه (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه ....) الأمر الذي يتضح معه أن الإدارة بإمكانها رغم رفع دعوى الإلغاء ، تنفيذ القرار المطعون فيه .

---

[٨٥١] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٣ . مشيرًا إلى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الدعوى رقم ١١٤٥ لسنة ٢٥ق بتاريخ ١٢ ديسمبر عام ١٩٨١م .

[٨٥٢] – راجع العدد رقم ٢٣٥ من الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادرة بتاريخ ٥ رمضان ١٤١٢ هـ الموافق ٨ مارس ١٩٩٢ م .

ولأن تنفيذ بعض القرارات الإدارية قد يسبب لأصحاب المصلحة في كثير من الأحيان نتائج سلبية لا يمكن احتواء أثارها أو تداركها عند صدور حكم الإلغاء ، فمثلاً ماذا يستفيد الطاعن بإلغاء قرار صادر بهدم منزله ، إذا قامت الإدارة بتنفيذ هذا القرار وهدمت المنزل بالفعل قبل أن يصدر الحكم بالإلغاء .

ولذلك وجد نظام يعالج هذه المسألة وهو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو ما نصت عليه المادة رقم ٤٩ الآنفة الذكر على أنه (يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها .... وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا لا يجوز طلب وقف تنفيذها ، على أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتًا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادرًا بالفصل ، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد أعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه) .

وهذا ما يقودنا لاستعراض شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء وذلك بإيجاز حيث تتمثل تلك الشروط في ([٨٥٣]) :

أولاً : أن يتقدم الطاعن بطلب وقف تنفيذ القرار صراحة في عريضة دعوى الإلغاء .

ثانيًا : قيام حالة الاستعجال ، وهو أمر يخضع لتقدير القاضي الإداري .

ثالثًا : وجوب أن يستند طلب الإلغاء بحسب الظاهر إلى أسباب جدية .

رابعًا : ألا يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا ، وتتمثل هذه القرارات في جمهورية مصر العربية في ما نصت عليه المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري

---

[٨٥٣] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٣٣ . ٧٣٨ .

وتتلخص في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات ، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي وكذلك القرارات النهائية للسلطات التأديبية ، وفي سياق تعليل المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة بخصوص استثناء هذه الطائفة من القرارات من وقف التنفيذ أوضحت أن السبب يرجع إلى أنه لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها .

خامسًا : أن يكون طلب وقف التنفيذ موجهًا إلى قرار له مقومات القرارات الإدارية .

المطلب الثاني

مرحلة تحضير الدعوى

في هذه المرحلة من مراحل سير دعوى الإلغاء يتضح بجلاء دور المقرر ومفوض الحكومة في التحضير للدعوى ، وسنعرض لدور كل منهما ، ضمن عرضنا لإجراءات تحضير الدعوى في فرنسا وفي مصر .

أولاً : إجراءات تحضير الدعوى في فرنسا :

يتم تحضير الدعوى الإدارية في فرنسا أمام مجلس الدولة الفرنسي وفق الإجراءات والمراحل التالية ([٨٥٤]) :

١ . بعد تقديم الدعوى من صاحب الشأن أمام مجلس الدولة أو رفعها له يقوم رئيس القسم القضائي بتحويل عريضة الدعوى إلى إحدى الدوائر الفرعية ،

---

[٨٥٤] – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٦١١ ، ٦١٢ .

وهي إما دوائر التحقيق أو دوائر الحكم حسب ما إذا كانت تتعلق بالقضاء العام أو القضاء المتخصص .

٢ . يقوم رئيس الدائرة المحال إليها عريضة الدعوى بتعيين مقرر ، الذي يقوم بدوره بفحص تلك الدعوى والقرار المطعون عليه ، وتقديم اقتراحاته فيما يتعلق بوسائل التحقيق ، وذلك لتمكين الخصوم من إبداء وجهة نظرهم ودفاعهم حتى تصبح الدعوى صالحة للحكم .

ويعتبر المقرر في نظام مجلس الدولة الفرنسي وهو أحد أعضاء الدائرة الفرعية للتحقيق وهو يكون نائبًا أو مندوبًا ، ونادرًا ما يكون مستشارًا في مجلس الدولة الفرنسي ، و يعين من قبل رئيس الدائرة الفرعية المحالة إليها الدعوى كما ذكر آنفًا ، وذلك في حالة كون النزاع مطروحًا أمام مجلس الدولة ، ويتم تحضير الدعوى تحت إشراف رئيس الدائرة واستنادًا لأوامره، وأما في حالة كون النزاع مطروحًا أمام المحكمة الإدارية فإن رئيسها هو الذي يتولى تعيين ذلك المقرر ، ولرئيس المحكمة الإدارية أن يعين نفسه مقررًا ، وبالتالي يتولى هو بنفسه تحضير الدعوى ، وفي النظام الفرنسي يتحمل المقرر عبء تحضير الدعوى وتحقيقها ، وذلك منذ بداية الدعوى حتى نهايتها ، حيث يقوم بتقديم دراسة مستفيضة عن النزاع ، وتكمن خطورة هذا الدور في أن الإجراءات الإدارية تتميز عن الإجراءات المدنية من ناحية أنها إجراءات يقوم بتوجيهها القاضي([٨٥٥]).

٣ . تتولي الدائرة مناقشة اقتراح العضو المقرر ، فتقرها كما هي أو تغير فيها أو تأمر بتنفيذها وتقوم بإجراء التحقيق ، وتقوم سكرتارية المجلس بتنفيذ إجراءات وقرارات الدائرة في هذا الشأن وذلك تحت إشراف ورقابة رئيس الدائرة .

---

[٨٥٥] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٦ . ٣١٧ .

٤ . بعد الانتهاء من التحقيق يعود ملف الدعوى إلى المقرر مرة أخرى ، والذي يقوم بدوره بدراسة جديدة له ، ثم إعداد تقرير حيث يقوم المقرر بتقديم تقرير دقيق يتضمن : الطلبات والأسباب القانونية وأطراف الخصومة وكذلك المستندات الرئيسية الموجودة في الملف ، وينتهي التقرير بتحديد النصوص القانونية التي استند عليها الخصوم وتلك الواجبة التطبيق، ويضمنه مشروحًا للحل الذي يقترحه .

٥ . يرجع ملف الدعوى مرة أخرى مع التقرير إلى سكرتارية المجلس ، والتي تقوم بدورها بتوجيهه حسب نوع الدعوى .

٦ . فإذا كانت الدعوى تتعلق بالقضاء العام ، فإن سكرتارية المجلس ترسله إلى رئيس الدائرة الفرعية للتحقيق ، الذي يتولى فحص الملف ويأمر بعرضه على جلسة للتحقيق والتي تعد تقريرًا من جانبها يرفق بالملف ويرسل إلى مفوض الحكومة ، وللمفوض أن يحضر جلسة التحقيق ، وإبداء رأيه في تقرير العضو المقرر .

٧ . أما إذا كانت تتعلق الدعوى بقضاء متخصص ، فتقوم في هذه الحالة السكرتارية بعرضه على مفوض الحكومة رأسًا .

٨ . في هذه المرحلة قبل الأخيرة يقوم مفوض الدولة بدراسة القضية كاملة ، وإبداء وجهة نظره القانونية فيها ، فمفوض الدولة في فرنسا بإيجاز هو الشخص الذي يتم اختياره من بين النواب والمندوبين التابعين للقسم القضائي في مجلس الدولة ، ويكون تعيينه بناءً على مرسوم صادر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل الفرنسي ، حيث يتركز عمل المفوض في الملف الذي سبق للمقرر فحصه ودراسته ، وبالتالي يتوقف دوره على إبداء الرأي القانوني المحض في الدعوى ، في نفس الوقت الذي يحاول فيه مفوض الدولة تطوير الاجتهاد القضائي متى كان لذلك محل ، حيث يتصدى إلى الجوانب القانونية في الدعوى مثل :

القواعد القانونية ... الوسائل ... الدفوع المقدمة من قبل أطراف النزاع ، كما يقوم مفوض الدولة بانتقاد السوابق القضائية التي يمكن أن تطبق على النزاع ، مركزًا على تطور الأحكام في هذا الاتجاه ، كما يقترح أخيرًا مشروع حكم غير ملزم للدائرة ، وكل ذلك يتم دون التعرض للتحقيق الذي أجراه المقرر في الدائرة الفرعية ، حيث يتميز عمل المفوض في كل ما يقوم به بالاستقلال حتى عن عمل الدائرة التي تنظر الدعوى ذاتها ([٨٥٦]) .

٩ . وأخيرًا يتم تحويل القضية مع رأي مفوض الدولة إلى دائرة الحكم للفصل فيها .

ويجوز للقاضي الإداري في فرنسا بنص خاص إلغاء عملية التحضير ، ومثال ذلك نص المادة ٥٢ من الأمر الصادر في ٣١ يوليو ١٩٤٥ ، وذلك إذا اتضح أن الحكم ظاهر ومؤكد ([٨٥٧]) .

ثانيًا : تحضير الدعوى الإدارية في مصر :

أما في جمهورية مصر العربية فإننا نجد أن المشرع قد أسند إلى هيئة مفوضي الدولة بالقسم القضائي مهمة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وقد حددت المواد ٢٧ و ٢٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م السلطات التي تتمتع بها هيئة المفوضين في سبيل تحقيق هذه المهمة ، حيث تنص المادة ٢٧ على أنه يكون لمفوض الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازمًا من بيانات وأوراق ، كما أن له أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها ، كما أن لمفوض الدولة أن يأمر بدخول شخص ثالث في الدعوى ، أو بتكليف ذوى

---

[٨٥٦] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٧ ، ٣١٨ .

[٨٥٧] – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٦١٢ .

الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية ، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك .

وقد بينت المادة المذكورة أنه لا يجوز تكرار التأجيل لسبب واحد في سبيل تهيئة الدعوى ، إلا أنه يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر .

بالإضافة إلى أن مفوض الدولة هو الذي يختص بالفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية المقررة ، وفي هذا الخصوص تنص المادة الرابعة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة على سريان القواعد المتعلقة بتحديد الرسوم المعمول بها حاليًا ، وذلك إلى أن يصدر قانون الرسوم أمام مجلس الدولة ، ولا تستحق رسوم على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة .

وبعد الانتهاء من تهيئة الدعوى يقوم مفوض الدولة بإيداع التقرير الذي يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدى رأيه مسببًا ، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم .

كما تنص المادة ٢٨ على أن لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، خلال أجلٍ يحدده ، فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم ، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي ، وتعطى صورته وفقًا للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام ، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها .

وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهًا ويجوز منحها للطرف الآخر .

وفي أحكام المحكمة الإدارية العليا نلاحظ أن هناك حكمًا بينت فيه هذه المحكمة طبيعة المهمة التي تضطلع بها هيئة مفوضي الدولة بأنها " مهمة قضائية في طبيعتها ، تقوم على حكمة تشريعية كشفت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه ، تستهدف تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومة الفردية ، باعتبار أن الإدارة خصم شريف ، لا يبغي إلا معاملة الناس جميعًا طبقًا للقانون على حدٍ سواء ، ومعاونة القضاء الإداري من ناحيتين : أحدهما أن يرفع عن عاتقه عبء تحضير القضايا أو تهيئتها للمرافعة حتى يتفرغ للفصل فيها ، والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضاء تمحيصًا يضيء ما أظلم من جوانبها ، ويجلو ما غمض من وقائعها ، برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده ، وبهذه المثابة فإن تلك المهمة ، وهذه هي طبيعتها ، لا تجعل من الهيئة طرفًا ذا مصلحة شخصية في المنازعة تملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها " ([٨٥٨]) .

أما في النظام القضائي لإنجلترا فإننا نلاحظ أن تحضير الدعوى ليس بيد المحكمة أو مساعديها سواءً كانوا مقررين أو مفوضي الدولة كما هو معمول به في فرنسا أو في مصر ، بل على العكس تمامًا ، حيث إنه من الأمور الأساسية بالنسبة للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الخاصة بالإدارة أن هذه الإجراءات تتسم بصورة عامة بطابع المنازعة القضائية ، التي يتنازع فيها خصمان متقابلان وليس بطابع قضاء التحقيق ، وعلى هذا الأساس تترك المحكمة لكل طرف من أطراف النزاع حرية عرض وتقديم قضيته دون أن تبادر هي بإجراء تحقيق من جانبها أو تدخل في جدل أو تطلب إبراز بينة لصالح أو ضد أي طرف من أطراف النزاع ، ولا تخرج المحكمة عن هذه القاعدة إلا إذا

---

[٨٥٨] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠١ . ٣٠٣ . مشيرًا إلى حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٤٩٦ لسنة ٢ القضائية الصادر بجلسة ١٨ من يناير سنة ١٩٥٨م ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الثالثة .

كانت طبيعة عملها تقتضي ذلك ، كما هو الحال بالنسبة لقضايا الإقامة وشؤون الأجانب ، وقضايا الإعانات الإضافية المتعلقة بالضمان الاجتماعي ، وتحافظ المحكمة الخاصة بالإدارة على الالتزام بأسلوب المنازعة القضائية بصورة عامة لأنها إذا دخلت في تحقيق أو جدال مستفيض فإن أطراف النزاع سرعان ما يفقدون ثقتهم في حيدتها مهما كانت عدالة قصدها ، غير أن ذلك لا يعنى عدم تدخل المحكمة نهائيًا ، فالمحكمة تتدخل بكياسة لمساعدة من ليس له وكيل يمثله في المنازعة كي يعرض قضيته بسهولة ، بل إنها تفعل ذلك تمامًا كما يفعل القاضي مع أحد الأطراف الذي ليس له محام يمثله أو يدافع عنه ([٨٥٩]) .

أما في النظام القضائي لدولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نلاحظ أن عملية تحضير الدعوى الإدارية أو نظام مفوضي الدولة لا يمكن القول بوجوده في دولة الإمارات في الوقت الحاضر ، وذلك لسبب بسيط ألا وهو ارتباط وجود هذا النظام بوجود القضاء الإداري المستقل والمتميز عن القضاء العادي أساسًا ، وهو كما اتضح لنا من خلال هذه الدراسة أنه غير موجود في دولة الإمارات العربية المتحدة بالشكل الموجود عليه في كلٍ من فرنسا ومصر .

---

[٨٥٩] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٦.

المبحث الثاني
أوجه الشبه والاختلاف في إجراءات دعوى الإلغاء
بين الدول المشمولة بالدراسة

أولاً : يلاحظ أن القانون الفرنسي يختلف مع القانون المصري في إعفاء دعوى الإلغاء من شرط تقديمها بواسطة محام ([٨٦٠]) ، حيث أعفى المشرع الفرنسي رافع دعوى الإلغاء من اشتراط تقديمها بواسطة محامٍ ، وإن كان يجوز بالطبع الاستعانة بمحام إذا رغب صاحب الشأن أو الإدارة في ذلك ([٨٦١]) . ويرى بعض الفقهاء ([٨٦٢]) أن السبب في ذلك قد يكون ضحالة الثقافة القانونية لدي غالبية المتقاضين في مصر ، ويرى الباحث أن تلك الضحالة في الثقافة القانونية ليست مقتصرة على مصر وحدها بل لعلها أفضل حالاً من غيرها من أقطار الوطن العربي فتلك الظاهرة موجودة في أغلب أقطار الوطن العربي إن لم يكن جميعها، وإن كانت بنسب متفاوتة .

ثانيًا : ملاحظة الاختلاف في تطلّب المشرع للرسوم القضائية ، حيث إن القانون المصري لم يتفق مع نظيره الفرنسي من ناحية إعفاء هذا الأخير

---

[٨٦٠] – د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٣٨ ، مشيرًا إلى أنه في القضاء الإداري المصري تم استبعاد تطبيق نص المادة ٢٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي ترتب البطلان كأثر لعدم توقيع المحامي على عريضة الدعوى حيث حكمت المحكمة الإدارية العليا في ٣١ / ٣ / ١٩٨٤ الطعن ٩٤٦ لسنة ٢٨ق . بأنه " لا يجوز الحكم بالبطلان لتخلف توقيع المحامي على عريضة الدعوى وذلك عملًا بنص المادة ٢٠ من قانون المرافعات المدنية ..... " .

[٨٦١] – جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٢٦ ، ١٢٧.

[٨٦٢] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٢ .

لهذه الدعوى من الرسوم ، حيث تنظم العريضة في فرنسا على ورقة بدون طوابع وذلك استنادًا على قانون ٣٠ ديسمبر ١٩٧٧ الخاص بمجانية العدالة والذي ألغي تطلب الطوابع ([٨٦٣]) ، ولكن القانون المصري لم ينص على من الرسوم القضائية بالنسبة لدعوى الإلغاء ، بسبب ما يمكن أن يؤدي إليه ذلك الإعفاء من تزايد دعاوى الإلغاء فقد آثر الإبقاء على الرسوم القضائية وذلك للحد من كثرة وتضخم عدد القضايا المنظورة أمام القضاء الإداري .

ثالثًا : كما يمكن في . مصر . رفع دعوى الإلغاء و دعوى التعويض بعريضة واحدة ، وذلك بخلاف ما عليه الحال في فرنسا حيث لا ترفع دعوى الإلغاء إلا في عريضة مستقلة نظرًا لما خصها به المشرع من رعاية خاصة([٨٦٤]).

رابعًا : تتميز الإجراءات القضائية في إنجلترا عن باقي دول الدراسة بوجود الإجراءات التي تسبق انعقاد جلسات الحكم في الدعوى ، ومن أهم هذه الإجراءات (معرفة طريقة اللجوء إلى المحكمة) .

حيث إن للمدعى في إنجلترا حقًا أساسيًا في إحاطته علمًا بحقه في الوصول إلى المحكمة أو اللجوء إليها ، وذلك بالإضافة إلى معرفة الأسلوب الذي يجب عليه اتباعه من أجل المطالبة بحقه ، فعلى سبيل المثال إذا كان موضوع النزاع من اختصاص إحدى محاكم الدرجة الأولى فإن من حق المدعى أن يطلع على الإجراءات المنشورة الخاصة بتلك المحكمة ، كما هو الحال مثلاً بالنسبة لمحاكم الأراضي الزراعية ومحاكم ولجان تقدير الإيجارات ، ويبرز هذا الحق أيضًا عندما يكون للمدعى الحق في أن يستأنف أو يطعن في قرار إحدى الجهات الإدارية أمام جهة أخرى فإن من واجب الجهة المعنية بما

---

[٨٦٣] – جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٢٧.

[٨٦٤] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٢ . ٣٤٣ .

في ذلك المحاكم الدنيا أن تمكن المدعى من الإطلاع على الإجراءات المتبعة في هذا المجال وتزويده بها إذا لزم الأمر ، وتأتي تلك الإجراءات تطبيقًا لما أوصت به لجنة فرانكس في تقريرها ، حيث أوصت بأنه عندما يصدر قرار يمس مصلحة أحد المواطنين فإنه يتعين أن ينص في ذلك القرار على ما إذا كان لصاحب الشأن الحق في اللجوء إلى محكمة من المحاكم الخاصة بالإدارة لكي يتظلم من ذلك القرار .

فعلى سبيل المثال إذا أصدر وزير التربية والتعليم قرارًا يتعلق بشكوى تخص إحدى المدارس الخاصة فإنه يرفق مع هذا القرار نسخة من لائحة محكمة المدارس الخاصة وإجراءاتها ويقوم بإرسالها إلى المدرسة المعنية وذلك حتى يتمكن أصحاب الشأن من معرفة حقهم في الطعن في هذا القرار وحدوده إذا رغبوا في ذلك .

وهذه الإدارات أو الجهات التي تقوم بإحاطة صاحب الشأن علمًا بحقه في الطعن أو الاستئناف وحدوده فإنها تقوم بذلك تنفيذًا للإجراءات المرعية التي تنص عليها القوانين واللوائح التي تنظم عملها ، غير أن هناك جهات أخرى مثل لجنة الإعانات الإضافية لا تتحمل مثل هذا الالتزام ، وبالتالي فإنها لا تقوم بإعلام صاحب الشأن بحقه في الاستئناف ([٨٦٥]) .

خامسًا : اختلاف تحضير الدعوى في مصر عن فرنسا ، حيث تختلف مرحلة التحضير في مصر عنها في فرنسا ، حيث إن تحضير الدعوى في مصر تتكفل به هيئة مفوضي الدولة بعد إحالة الأوراق إليها من قبل قلم كتاب المحكمة، وهي هيئة تتبع القسم القضائي بمجلس الدولة المصري ، ولكنها مستقلة عن محاكمه ، في حين أن مفوضي الحكومة في فرنسا لا يقومون بالتحضير وإنما يبدأ دورهم بعد اجتياز الدعوى هذه المرحلة التي يقوم بها

[٨٦٥] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٢ ، ١٥٣.

المندوبون ، بالإضافة إلى أن المندوبين أنفسهم لا يشكلون هيئة مستقلة ، وإنما يتم اختيارهم من قبل رؤساء الفروع في مجلس الدولة الفرنسي ([٨٦٦]) .

سادسًا : الاختلاف في الجهة التي تمثل مُصدر القرار المطعون فيه أمام القضاء .

١ . في فرنسا : الجهة الإدارية التي أصدرت القرار هي التي تتحرك لمتابعة الدعوى ، ولها الحق في توكيل محام يمثلها في الدعوى ، رغم عدم اشتراط وجوده من قبل القانون الفرنسي وفي هذه الحالة عليها أن تختار ذلك القاضي من بين الستين محاميًا المعينين للمثول أمام مجلس الدولة ، ومحكمة التنازع ومحكمة النقض .

٢ . في إنجلترا : من خلال استعراض من توجه إليهم تدابير أو امتيازات التاج أو الأوامر الامتيازية والتي تهدف إلى إلغاء القرارات الصادرة عنهم أو منع صدورها ، نجد أن هذه الجهات تتمثل في الدوائر المركزية والوزراء وغيرهم من مسؤولي تلك الدوائر ، وذلك بصفتهم مسؤولين عن القيام بتنفيذ واجبات مناطة بهم قانونًا من قبل البرلمان ، وهنا يميز القضاء بين الوزير ومن في حكمه بصفته مستشارًا أو ممثلاً للتاج وبين الوزير بصفته مكلفًا باتخاذ قرار يؤثر في حقوق رعايا صاحبة الجلالة استنادًا إلى قانون مدون، ففي الحالة الأولى لا تصدر بعض هذه الأوامر في مواجهة الوزير ، أما في الحالة الثانية فيمكن صدورها في مواجهته ، مع ملاحظة أن الحكم التقريري ([٨٦٧]) يمكن أن يصدر في مواجهة التاج بصورة مباشرة ،

---

[٨٦٦] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٤.

[٨٦٧] – " الحكم التقريري " يختلف عن الأوامر القضائية الأخرى ، في أنه يبين رأي القانون في المسألة المطروحة على المحكمة دون أن ينطق بحكم جزائي موجه ضد المدعى عليه ، فجوهر الحكم التقريري هو تقرير أو بيان الحقوق والمراكز القانونية لأطراف النزاع ، وهو بطبيعته لا يطلب من الموجه إليه القيام بعمل أو الامتناع عن عمل شيء محدد ، ولذلك فإن تجاهل الحكم التقريري لا يعتبر ارتكابًا لجريمة ازدراء المحكمة ،

والحقيقة كما يرى الفقه بحق أن هذا التمييز الشكلي بين التاج كمؤسسة وبين أدواته من الوزراء والمسؤولين يعتبر تزيدًا لا مبرر له وذلك لأن التدبير القضائي الذي يصدر في هذه الحالة لا يكون موجهًا ضد العاهل البريطاني بصورة شخصية وإنما هو موجة لمنازعة قرار صادر عن جهة رسمية ([٨٦٨]) .

أما دعوى استصدار الأمر القضائي العادي فتقام من طرف المدعى ضد الجهة المدعى عليها مباشرة ، التي يمكن أن تكون إحدى السلطات المحلية أو الوزير أو النائب العام ، وقد تقام الدعوى من طرف النائب العام ضد الجهة المدعى عليها فيما يتعلق بحماية المصلحة العامة [٨٦٩].

أما بالنسبة للتمثيل في المنازعة أو الحضور نيابةً عن الغير ، فبالإضافة إلى حق أي طرف من أطراف الخصومة في حضور جلسة النظر في قضيته شخصيًا فإنه يستطيع توكيل محامي لحضور هذه الجلسة نيابةً عنه ، أو أي عضو من أعضاء النقابات ، وقد جرت العادة بالنسبة لبعض المحاكم الخاصة بالإدارة أن يمارس أعضاء النقابات مهمة الحضور نيابةً عن أطراف النزاع وتمثيلهم أمام هذه المحاكم وخاصة بالنسبة لمحاكم الضمان الاجتماعي والمحاكم الصناعية ([٨٧٠]) .

٣ . في مصر : تقوم هيئة قضايا الدولة بدورها في الإنابة عن الجهات الإدارية سواءً أكانت مدعية أم مدعى عليها ، ويقوم محامو القطاع العام بتمثيل

ولكنه في نفس الوقت يمكّن صاحب الشأن من معرفة مركزه القانوني وبالتالي يفتح أمامه طريق استصدار الأمر القضائي المناسب الذي يمكنه من إعطاء الحكم التقريري الأثر القانوني الذي يترتب عليه . راجع في ذلك د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٤.

[٨٦٨] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٤.

[٨٦٩] – المرجع السابق ، ص ٢٤٢.

[٨٧٠] – المرجع السابق ، ص ١٦٦.

شركات القطاع العام والمؤسسات الصحفية التي يعملون فيها بالمرافعة أمام المحاكم ، سواءً أكانت مدعية أم مدعى عليها .

٤ . في دولة الإمارات العربية المتحدة : نجد أن إدارة قضايا الدولة بوزارة العدل تقوم بدورها في الإنابة عن الجهات الإدارية سواءً أكانت مدعية أم مدعى عليها .

وهو ما نصت عليه المادة رقم (٣٥) المتعلقة بإدارة قضايا الدولة ، حيث نصت على أنه (... تتبع إدارة قضايا الدولة وكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة ، وتمارس بصفة خاصة ما يأتي :

١ . النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أو طعون قضائية أمام المحاكم الاتحادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

٢ . النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى هيئات التحكيم أو أية هيئة أخرى منحت اختصاصًا قضائيًا .

٣ . جميع الاختصاصات القانونية والقضائية والإجرائية المتصلة بطبيعة العمل.

٤ . أية أمور أخرى ذات صلة بطبيعة العمل) ([٨٧١]) .

سابعًا : النقص الواضح في التشريعات الإجرائية في البلاد العربية المشمولة بالدراسة والتي تتمثل في جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث يلاحظ في جمهورية مصر العربية أن المادة الثالثة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قد نصت على أن (تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي) .

---

[٨٧١] – قرار مجلس الوزراء رقم ٣ لسنة ١٩٩٢م ، في شأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل ، الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، قرار سبق ذكره .

ولكن يلاحظ عدم صدور قانون الإجراءات الخاص بالقسم القضائي الذي وعد المشرع بإصداره حتى يومنا هذا ([٨٧٢]) ، وهذا نقص واضح في التشريع الإجرائي الإداري يشترك فيه النظام القضائي في جمهورية مصر العربية مع النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، والذي لا يملك هو أيضًا قانون إجراءات خاص بالقضايا الإدارية ، لذلك فإن القاضي الإداري في جمهورية مصر العربية يقوم بتطبيق النصوص الخاصة بالإجراءات الموجودة في قانون مجلس الدولة ، أما فيما لم يرد فيه نص فإنه يلجأ إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية التي لا تختلف مع طبيعة المنازعة الإدارية ، مع مراعاة أفضلية موقف القاضي الإداري المصري من نظيره الإماراتي ، حيث إن الأول يمكن له الرجوع إلى النصوص التي أنشأت مجلس الدولة المصري ، في حين أن الأخير لا يمكنه سوى الرجوع وتطبيق قانون الإجراءات المدنية الإماراتي وهو قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م ، والذي هو بعيد عن روح القانون الإداري ومبادئه .

---

[٨٧٢] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٥ .

المبحث الثالث
السمات المشتركة للحكم
في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة

تعتبر الأحكام القضائية إعلانًا لفكر القاضي في استعماله لسلطته القضائية أيًا كانت المحكمة التي أصدرت الحكم سواءً كانت تلك المحكمة مدنية أو جنائية أو إدارية ، وأيًا كان مضمون ذلك الحكم ، وإصدار الأحكام في الموضوع يعد الخاتمة الطبيعية لكل خصومة ، إذ أن الغرض الأساسي من رفع الخصومة إلى القضاء والسير فيها وإثباتها هو الوصول إلى حكم يتفق مع حقيقة مراكز الخصوم فيها ويبين حقوق كل منهم فيضع حدًا للنزاع بينهم (٨٧٣) .

وبتطبيق ذلك على دعوى الإلغاء فإن القاضي الإداري عند نظره الدعوى تكون سلطاته محددة في أمور ثلاثة هي :

أولاً : للقاضي أن يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى إلغاءً كليًا .

ثانيًا : للقاضي أن يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى إلغاءً جزئيًا ، وذلك إذا ما اتضح له عدم مشروعية بعض أجزائه أو آثاره وصحة البعض الآخر ، وبالتالي يكتفي بالإلغاء الجزئي لذلك القرار .

ثالثًا : للقاضي أن يرفض الدعوى باعتبارها غير مقبولة إما لأسباب تتعلق بالشكل ، أو لأسباب تتعلق بالموضوع حيث يمكن للقاضي أن ينتهي إلى أن القرار غير مشوب بما يبطله .

---

٨٧٣ – المستشار حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٧م ، ص ٧ .

فالملاحظ أن القاضي الإداري مقيد بإحدى الحالات السابقة وهو بصدد إصدار حكمه في دعوى الإلغاء ، فلا يستطيع إصدار أوامر للإدارة لكي تتصرف على نحو معين ، وفي نفس الوقت فإنه لا يستطيع تعديل القرار المشوب بالبطلان أو أن يستبدل به قرار آخر ، والسبب في ذلك مرجعه الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقرر عدم تدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى([٨٧٤]). وتبدو هذه الصورة أكثر وضوحًا في كل من فرنسا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، عنها في إنجلترا ، ففي إنجلترا نجد أن الوضعية السابقة تختلف ، حيث يتميز النظام القانوني فيها بأن دور القاضي يختلف عن دور القاضي الإداري في دول النظام المزدوج كفرنسا ومصر ، حيث أن القاضي في إنجلترا يملك القدره على إصدار الأوامر والنواهي إلى الإدارة لإلزامها بالقيام بعمل أو بالإمتناع عن القيام بعمل يحرمه القانون كما يمكنه أن يحكم بالإلغاء وبحقوق معينه للطاعن ([٨٧٥]) .

وسنتناول في هذا المبحث السمات المشتركة لإصدار الحكم القضائي في دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وذلك من خلال التعرض للحكم من حيث الشكل و الموضوع أولاً ثم بيان حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، وسنخصص لكل منهما مطلبًا مستقلاً .

---

[٨٧٤] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٩ .

[٨٧٥] – د. رياض عيسى ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، دراسة مقارنة ، الكويت ، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشرة العدد الرابع ، ديسمبر ١٩٨٩م ، ص ١٤ .

المطلب الأول

شكل الحكم وموضوعه

تشترك دول الدراسة في أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء أو في الدعاوى الإدارية بوجه عام هو حكم قضائي بمعنى الكلمة ، أي هو حكم قضائي من حيث الشكل والموضوع ، ولا يمكن تمييزه عن غيره من الأحكام القضائية الأخرى سوى أن الإدارة هي أحد أطراف الخصومة التي يفصل فيها ذلك الحكم، فالاختلاف في المصطلح بين استخدام لفظ (قرار أو حكم) ليس له أدنى تأثير على المظهر أو المحتوى الخاص بالحكم الصادر من القضاء (٨٧٦) .

أولاً : شكل حكم الإلغاء .

فمن ناحية الشكليات المتعلقة بالحكم في دعوى الإلغاء فإنها لا تختلف بصورة كبيرة عن الشكليات التي تجب مراعاتها لدي إصدار الأحكام الإدارية الأخرى ، حيث تتنوع هذه الشكليات وتتعدد ، فبعضها يتعلق بالبيانات التي يجب إثباتها في الحكم ، والبعض الآخر يتعلق بتشكيل الدائرة التي يصدر عنها الحكم وعدد أعضائها وصفة هؤلاء الأعضاء ، أو بتسبيب الحكم ، هذا بالإضافة إلى إجراءات إصداره ، وللإيجاز سوف نقتصر على عرض أهم تلك الشكليات في دول الدراسة بقدر الاستطاعة وهذه الشكليات يمكن تجميعها في نقطة واحدة هي إصدار الحكم في دعوى الإلغاء .

١ . إصدار الحكم في دعوى الإلغاء .

---

٨٧٦ – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٠ .

بعد انتهاء المحكمة من نظر الدعوى ، تصدر قرارًا بقفل باب المرافعة وحجزها للحكم ، ثم يتبع ذلك المداولة بين أعضاء المحكمة ثم النطق بالحكم ، وهو ما سنفصله كالتالي :

أ ـ حجز القضية للحكم وقفل باب المرافعة .

إذا انتهت إجراءات الدعوى ، وتم استيفاء جميع المستندات ، وقدم كل من الأطراف مذكراته وأبدى دفاعه ، كان على المحكمة أن تصدر الحكم في موضوع الدعوى ، وفي هذه الحالة يجوز للمحكمة أن تنطق بالحكم في الجلسة ، ويجوز لها تأجيل إصداره إلى جلسة أخري قريبة تحددها وهو ما نصت عليه المادة ١٧١ من قانون المرافعات المصري ، وحجز القضية للحكم يعني قفل باب المرافعة فيها ، ويترتب على قفل باب المرافعة ما يلي ([٨٧٧]) :

- تعتبر الدعوى مهيأة للحكم ، وهو ما قضت به المادة ١٣١ من قانون المرافعات إذ جرى نصها كالتالي (تعتبر الدعوى مهيأة للحكم في موضوعها متى كان الخصوم قد أبدوا أقوالهم وطلباتهم الختامية في جلسة المرافعة ...)
- القوانين المعدلة للاختصاص لا تسري على الدعاوى التي قفل فيها باب المرافعة ، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من قانون المرافعات حيث تقول (.....تسري قوانين المرافعات على ما لم يكن فصل فيه من الدعاوى ، أو ما لم يكن تم من الإجراءات ، قبل تاريخ العمل بها ، ويستثنى من ذلك ١ . القوانين المعدلة للاختصاص متى كان تاريخ العمل بها بعد إقفال باب المرافعة .)
- ولا يقبل التدخل أو إدخال خصوم جدد بعد قفل باب المرافعة ، وهو ما نصت عليه المادة ١٢٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية .
- ولا تنقطع الخصومة بوفاة أحد الخصوم أو بفقده أهلية الخصومة ، أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه من النائبين بعد أن تكون الدعوى قد تهيأت للحكم في موضوعها .

---

[٨٧٧] – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٣ . ٣٦٤ .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن المادة رقم ١٢٧ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي تنص على أنه (١ . متى تمت المرافعة في الدعوى قضت المحكمة فيها أو أجلت إصدار الحكم إلى جلسة أخرى قريبة تحددها ، ولا يجوز لها تأجيل إصدار الحكم بعدئذٍ أكثر من مرة بغير ضرورة وفي كلتا الحالتين لا يجوز أن تزيد مدة التأجيل على شهر ، ٢ . وكلما حددت المحكمة جلسة للنطق بالحكم فلا يجوز لها تأجيل إصدار الحكم أو إعادة القضية للمرافعة إلا بقرار تبين فيه أسباب التأجيل وتصرح به في الجلسة ويثبت في محضرها ، ويعتبر النطق بهذا القرار إعلانًا للخصوم بالموعد الجديد) .

ب . المداولة :

المقصود بالمداولة التشاور بين أعضاء المحكمة تمهيدًا لتكوين الرأي النهائي في الموضوع المعروض على المحكمة ، وتكون المداولة في الأحكام سرًا بين القضاة مجتمعين ، (وهو ما نصت عليه المادة ١٦٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) ، فلا يجوز للمفوض أو سكرتير الجلسة أن يحضر المداولة ، ولا يجوز أن يشترك فيها غير أعضاء الدائرة المنوط بهم نظر القضية ، فلا يجوز أن يشترك فيها غيرهم من قضاة المحكمة ، ولا يجوز أن يشترك في المداولة غير القضاة الذين سمعوا المرافعة وإلا كان الحكم باطلاً (وهو ما نصت علية المادة ١٦٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) ، وتتحقق السرية في العادة بالتداول خارج الجلسة في غرفة المداولة، ولكن ليس هناك ما يمنع من أن تتم بالجلسة على أن تكون سرية .

ولا يجوز للمحكمة أثناء المداولة أن تسمع أحد أطراف النزاع أو وكيله إلا بحضور خصمه ، أو أن تقبل أوراقًا أو مذكرات من أحد الخصوم دون اطلاع الخصم الآخر عليها ، وإلا كان العمل باطلاً (وهو ما نصت عليه المادة

١٦٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) . ويجوز سماع رأي مفوض الدولة في غرفة المداولة ، وإن لم يشترك في المداولة .

والحكم الصادر يكون بأغلبية الآراء ، فرئيس الدائرة ليس له صوت مرجح على بقية الأعضاء ، فإذا لم تتوافر الأغلبية وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين وجب أن ينضم الفريق الأقل عددًا أو الفريق الذي يضم أحدث القضاة لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عددًا ، وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية ، (وهو ما نصت عليه المادة رقم ١٦٩ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن النصوص التي تحدثت عن المداولة فإننا نجد فيها تقاربًا شديدًا إن لم يكن تطابقًا تامًا مع نصوص قانون المرافعات المصري حيث إن المادة ١٢٨ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ م في فقرتيها الأولى والثانية قد نصت على أنه (تكون المداولة في الأحكام سرية بين القضاة مجتمعين ، ولا يجوز أن يشترك فيها غير القضاة الذين سمعوا المرافعة ، ويجمع الرئيس الآراء ويبدأ بأحدث القضاة فالأقدم ثم يبدي رأيه ، وتصدر الأحكام بإجماع الآراء أو بأغلبيتها مع إثبات الرأي المخالف في مسودة الحكم فإذا لم تتوفر الأغلبية وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين وجب أن ينضم الفريق الأقل عددًا أو الفريق الذي يضم أحدث القضاة لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عددًا ، وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية) .

ج . النطق بالحكم :

ينطق القاضي بالحكم بتلاوة منطوقة ، أو بتلاوة منطوقة مع أسبابه ، ويكون النطق بالحكم علانيةً وإلا كان الحكم باطلاًً (وهو ما نصت عليه المادة ١٧٤ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) ، ويجب أن يحضر القضاة الذين اشتركوا في المداولة تلاوة الحكم ، فإذا حصل لأحدهم

مانع وجب أن يوقع مسودة الحكم (وهو ما نصت عليه المادة ١٧٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) ، أما إذا ما تغيرت هيئة المحكمة أثناء الفترة بين حجزها للحكم وجلسة النطق به ، وجب فتح باب المرافعة والسماح للخصوم بتقديم بيانات إضافية ، ويتعين كذلك أن يحضر جلسة النطق بالحكم من يمثل هيئة مفوضي الدولة في المحكمة .

ويترتب على النطق بالحكم ما يلي ([٨٧٨]) :

- أن النزاع يخرج من ولاية المحكمة ، فلا تملك بعد ذلك العدول عما قضت به أو تعديله ، ومع ذلك يجوز للمحكمة تصحيح ما وقع من أخطاء مادية أو كتابية أو حسابية ، كما يكون للمحكمة أن تقوم بتفسير ذلك الحكم .
- يترتب على النطق بالحكم بدء مواعيد الطعن فيه .
- ويترتب كذلك على النطق بالحكم أن تثبت الحقوق التي قررها ، فلا تسقط إلا بمضي المدة الطويلة .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة ، فإننا نجد المادة ١٢٨ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م في فقرتيها الرابعة والخامسة تنص على أنه (... و ينطق بالحكم علنًا من القاضي أو رئيس الدائرة حسب الأحوال ، ويجب أن يحضر القضاة الذين اشتركوا في المداولة تلاوة الحكم فإذا حصل لأحدهم مانع غير منه لولايته وجب أن يكون قد وقع مسودة الحكم على أن يثبت ذلك في محضر الجلسة) .

د . التوقيع على مسودة الحكم وإيداعها :

بعد الانتهاء من المداولة يقوم أحد أعضاء الدائرة التي نظرت الدعوى بإعداد مسودة الحكم ، وتقوم هيئة الدائرة بمراجعتها والاتفاق عليها وتوقيعها ، ويجب في جميع الأحوال أن تودع مسودة الحكم المشتملة على أسبابه موقعة من الرئيس ومن القضاة عند النطق بالحكم وإلا كان الحكم باطلاً ، ويكون المتسبب في البطلان ملزمًا بالتعويضات إن كان لها وجه (وهو ما نصت عليه المادة ١٧٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) ، ولا يؤدي بطلان الحكم لعدم إيداع المسودة إلى بطلان عريضة الدعوى ، بل تظل قائمة حافظة لآثارها ، وتحفظ مسودة الحكم المشتملة على منطوقه وأسبابه بالملف ، ولا تعطى منها صور ، ولكن يجوز للخصوم الإطلاع عليها إلى حين إتمام

---

[٨٧٨] – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٦٥ ، ٣٦٦ .

نسخة الحكم الأصلية (وهو ما نصت عليه المادة ١٧٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن المادة رقم ١٢٩ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م تنص على أنه (١ . ..... وتودع مسودة الحكم المشتملة على أسبابه موقعة من الرئيس ، والقضاة عند النطق به في ملف الدعوى .

٢ . ويجوز في المواد المستعجلة إذا نطق بالحكم في جلسة المرافعة أن تودع المسودة المشتملة على أسبابه خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ النطق به في ملف الدعوى .

٣ . وتحفظ المسودة المشتملة على منطوق الحكم وأسبابه بملف الدعوى .

٤ . ويترتب على مخالفة الأحكام الواردة في الفقرتين (١) و (٢) بطلان الحكم).

هـ بيانات الحكم :

باستعراض نص المادة ١٧٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري نجدها تنص على أن (يجب أن يبين في الحكم المحكمة التي أصدرته، وتاريخ إصداره ، ومكانه ، وما إذا كان صادرًا في مادة تجارية أو مسألة مستعجلة ، وأسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة واشتركوا في الحكم وحضروا تلاوته وعضو النيابة الذي أبدى رأيه في القضية ، إن كان ، وأسماء الخصوم وألقابهم وصفاتهم وموطن كل منهم وحضورهم وغيابهم ، وما قدموه من طلبات أو دفاع أو دفوع ، وخلاصة ما استندوا إليه من الأدلة الواقعية والحجج القانونية، ومراحل الدعوى ورأي النيابة ، ثم يذكر بعد ذلك أسباب الحكم .

ـ والقصور في أسباب الحكم الواقعية والنقص أو الخطأ الجسيم في أسماء الخصوم وصفاتهم ، وكذا عدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم يترتب عليه بطلان الحكم) .

ويتبن مما سبق أن النقص أو الخطأ في سائر البيانات التي نصت عليها الفقرة الأولى من المادة السابقة لا يستوجب البطلان ، إلا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة المذكورة .

ولقد جرى القضاء الإداري المصري على ضرورة ذكر اسم المفوض الذي أبدى رأيه في القضية ([٨٧٩]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نجد أن المادة رقم ١٣٠ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ تنص على أنه (يجب أن يبين في الحكم المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره ومكانه ونوع القضية وأسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة ، واشتركوا في الحكم وحضروا النطق به وعضو النيابة العامة الذي أبدى رأيه في القضية إن كان ، وأسماء الخصوم وألقابهم وصفاتهم وموطن كل منهم أو محل عمله وحضورهم . أو غيابهم . كما يجب أن يشتمل الحكم على عرض مجمل لوقائع الدعوى ثم طلبات الخصوم وخلاصة موجزة لدفاعهم الجوهري ورأي النيابة ثم تذكر بعد ذلك أسباب الحكم و منطوقة .

والقصور في أسباب الحكم الواقعية والنقص أو الخطأ الجسيم في أسماء الخصوم وصفاتهم وكذا عدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم يترتب عليه بطلان الحكم) .

و . أسباب الحكم :

في فرنسا يلاحظ أن تسبيب الحكم له أهمية كبيرة ، حيث عن طريق ذلك التسبيب يتمكن الخصوم من إخضاع الحكم لرقابة القاضي ، وللأهمية البالغة لهذا التسبيب فإن مجلس الدولة يعتبره مبدأً إجرائيًا عامًا لا يحتاج إلى نص يستند إليه، ويتصف التسبيب أمام المجلس بالإيجاز والاختصار وعدم الإسهاب

---

[٨٧٩] – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٦٦ . ٣٦٧ .

في التفاصيل ، وتبدو هذه الصفة بشكل أكثر وضوحًا في الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء ([٨٨٠]) .

أما في إنجلترا فإن تسبيب الحكم القضائي الصادر من المحاكم الخاصة بالإدارة كان من ضمن أهم التوصيات التي أوصت بها لجنة فرانكس ، حيث أوصت اللجنة المذكورة بأن تقوم المحاكم الخاصة بالإدارة بإبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ قراراتها ، وأن عليها أن تخطر أطراف الخصومة بصورة مكتوبة من القرار يتضمن إلى جوار المنطوق الوقائع والأسباب القانونية التي أدت إلى إصداره ، كذلك فإن ذلك الإخطار لا بد وأن يتضمن ما إذا كان لأي طرف من أطراف الخصومة الحق في الاستئناف أم لا .

وبصدور القانون الخاص بالإدارة سنة ١٩٥٨ والذي أعقبه قانون ١٩٧١ تم إدخال هذه التوصية إلى حيز التنفيذ وذلك بنص القانون عليها بشكل رسمي ، حيث نصت المادة الثانية عشر من قانون سنة ١٩٧١ الحالي على أنه " يتعين على كل محكمة واردة في الجدول الأول الملحق بالقانون المشار إليه أن تبين أسباب القرار الذي تصدره خطيًا أو شفهيًا إذا طلب منها ذلك ، سواءً عند تبليغ منطوق القرار أم قبل تبليغه " . ولكن القانون لم ينص على ضرورة أن تقوم المحكمة بتبليغ أطراف النزاع أنهم يملكون الحق في أن يطلبوا إليها إبداء الأسباب التي تستند إليها قراراتها ، إلا أن الممارسة العملية والتطبيق العملي أديا إلى النتيجة ذاتها .

ويلاحظ في إنجلترا أن المحكمة الخاصة بالإدارة لها أن ترفض ذكر الأسباب على أساس أن ذلك يتعارض مع متطلبات الأمن القومي ، كما أن للمحكمة أن ترفض الكشف عن هذه الأسباب في حالة أن الكشف عنها سوف يضر بمصلحة صاحب الشأن المقصود بقرار المحكمة بصورة رئيسية ، ومثاله

---

[٨٨٠] – د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦١ .

حالة المصابين بالأمراض العقلية ، كما أن لرئيس القضاء في إنجلترا أيضًا إعفاء بعض المحاكم من واجب تسبيب قراراتها وذلك بعد التشاور مع مجلس المحاكم الخاصة بالإدارة ، ولقد وافق ذلك المجلس على هذا الإعفاء بالنسبة لبعض القضايا والتي من بينها قضايا ضريبة الدخل ([٨٨١]) .

كما تنص الفقرة الخامسة من المادة الثانية عشر من قانون المحاكم الخاصة بالإدارة على أن الأسباب التي تعطيها المحكمة للقرار تصبح جزءًا منه وتدخل في سجل القضية ووقائعها ، وبتطبيق هذا النص توسعت رقابة محكمة العدل العليا على قرارات المحاكم الخاصة بالإدارة عن طريق أمر رفع اليد المعروف بأمر الإلغاء ، وذلك بالنسبة للمسائل المتعلقة بالأخطاء القانونية ، وكذلك الأمر لو طلب أحد أطراف النزاع إلى المحكمة الخاصة بالإدارة ذكر الأسباب التي يستند إليها القرار وامتنعت عن ذلك ، فإن لمحكمة العدل العليا في هذه الحالة أن تلزم تلك المحكمة بالتقيد بهذا الواجب ، وذلك عن طريق إصدار أمر امتثال إليها كي تبين تلك الأسباب ، فإذا تبين من تلك الأسباب وجود خطأ قانوني فإن محكمة العدل العليا في هذه الحالة بدورها تصدر أمرًا برفع اليد يلغي قرار المحكمة الخاصة ، وصدور هذا الأمر من محكمة العدل العليا من شأنه أن يؤدي إلى إحكام رقابة محاكم القانون على قرارات وأحكام المحاكم الخاصة بالإدارة .

كما تتشدد محكمة العدل العليا على أن يكون تسبيب القرارات سليمًا وواضحًا وأن يركز على النقاط الأساسية والجوهرية التي تمت إثارتها أثناء النظر في القضية ، وعلى هذا الأساس لا يجوز أن يكون التسبيب غامضًا ، رغم أن عدم التسبيب الكافي لا يشكل لوحده أساسًا مقبولاً للطعن في قرار المحكمة الخاصة بالإدارة ، أما إذا اتضح بعد ذكر الأسباب وجود خطأ في

---

[٨٨١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٣ .

القانون فإنه في هذه الحالة يشكل أساسًا مقبولاً للطعن في قرار أو حكم المحكمة الخاصة بالإدارة ([٨٨٢]) .

أما في جمهورية مصر العربية فإن الأحكام القضائية يجب أن تشتمل على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة ، فأسباب الحكم تعتبر هي المبررات التي أدت إلى اقتناع المحكمة بالرأي الذي انتهت إليه ، وهذه الأسباب إما أن تكون واقعية ، تبرر فهم المحكمة للواقع في القضية من وراء بحثها لظروفها ومستنداتها ومذكرات الخصوم فيها ، وإما أن تكون قانونية تتعلق بتكييف هذه الوقائع وبيان حكم القانون فيها ، فيجب أن يكون الحكم مشتملاً على الأسباب التي بني عليها ، وذلك بشكل واضح غير مبهم وإلا كان باطلاً ، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يشترط في هذا الصدد أن تتعقب المحكمة حجج الخصوم وتفنيدها، وإنما يكفي ذكر الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استندوا إليها ، ولا تكفي في ذلك الإحالة إلى حكم آخر صدر في نفس الجلسة ([٨٨٣]) .

أما بالنسبة للتطبيق القضائي فقد استقر القضاء الإداري المصري على أن خلو الحكم القضائي من الأسباب أو قصورها أو تناقضها و تهاترها ، يؤدي إلى بطلان الحكم القضائي ([٨٨٤]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة يلاحظ أن المادة ١٢٩ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ تنص على أنه (١ . يجب في جميع الأحوال أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها ، وتودع

---

[٨٨٢] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٤ .

[٨٨٣] – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٧ . د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٤٩ ، ٧٥٠ .

[٨٨٤] – راجع المبدأ رقم (١٢٩) من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (الطعن رقم ٢٦ لسنة ٢ ق . جلسة ١٠ / ١٢ / ١٩٥٥) المستشار حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٣ .

مسودة الحكم المشتملة على أسبابه موقعة من الرئيس ، والقضاة عند النطق به في ملف الدعوى .

٢ . ويجوز في المواد المستعجلة إذا نطق بالحكم في جلسة المرافعة أن تودع المسودة المشتملة على أسبابه خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ النطق به في ملف الدعوى .....

٣ . ويترتب على مخالفة الأحكام الواردة في الفقرتين (١) و (٢) بطلان الحكم).

ز . منطوق الحكم في دعوى الإلغاء :

يقصد بمنطوق الحكم هو ذلك الجزء من الحكم الذي يفصل في نقطة النزاع، والذي يلتزم المحكوم عليه بتنفيذه بحرفيته ومضمونه .

فمنطوق الحكم في الدعاوى الإدارية يتفق في مضمونه مع طبيعة المنازعات الإدارية ، فهو في دعاوى الإلغاء مثلاً يكون بإلغاء القرار المطعون فيه كليًا أو جزئيًا أو برفض إلغائه .

كما يجب أن يكون منطوق الحكم متسقًا مع أسبابه ، بحيث يكون النتيجة المنطقية والحتمية للبناء المنطقي الذي قام عليه الحكم ، كما يجب أن لا يكون المنطوق متناقضًا في ذاته كأن يكون أحد شقيه متعارضًا مع الشق الآخر ، فإذا تناقض المنطوق مع الأسباب كان الحكم باطلاً ، أما إذا تناقضت أجزاء المنطوق في ذاتها فإن ذلك يكون من أسباب التماس إعادة النظر .

كما يحتوى منطوق الحكم على الفصل في الدفوع الشكلية والموضوعية ، وفي الطلبات الواحد تلو الآخر ، كما يتناول الفصل في مصاريف الدعوى ، وإذا أغفلت المحكمة الحكم في بعض الطلبات الموضوعية جاز لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب إلى المحكمة لنظر هذا الطلب والحكم فيه . أما الأخطاء المادية والكتابية والحسابية فتتولى المحكمة تصحيحها وذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة ، ويجرى كاتب المحكمة

هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة . (وهو ما نصت عليه المادة رقم ١٩١ / ١ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) ([٨٨٥]) .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نجد أن المادة ١٣٧ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م تنص على أنه (١ . يجوز للمحكمة بقرار تصدره بناء على طلب أحد الخصوم أو من تلقاء نفسها بغير مرافعة تصحيح ما يقع في حكمها من أخطاء مادية بحتة كتابية أو حسابية ويجري كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة .

٢ . وإذا صدر القرار برفض التصحيح فلا يجوز الطعن فيه إلا مع الطعن في الحكم نفسه أما القرار الذي يصدر بالتصحيح فيجوز الطعن فيه على استقلال بطرق الطعن الجائزة في الحكم موضوع التصحيح) .

ح . نسخة الحكم الأصلية :

بعد أن يتم النطق بالحكم ويتم إيداع مسودته موقعة من جميع من أصدره من القضاة ، تتولى سكرتارية المحكمة نسخ صورة الحكم الأصلية ، ويوقع رئيس الجلسة وكاتبها نسخة الحكم الأصلية المحتوية على وقائع الدعوى والأسباب والمنطوق ، وتحفظ في ملف الدعوى وذلك خلال أربع وعشرين ساعة من إيداع المسودة في القضايا المستعجلة وسبعة أيام في القضايا الأخرى ، وإلا كان المتسبب في التأخير ملزمًا بالتعويضات . (وهو ما نصت عليه المادة رقم ١٧٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) .

ويجوز إعطاء صورة بسيطة من نسخة الحكم الأصلية لمن يطلبها ، ولو لم يكن له شأن في الدعوى ، وذلك بعد دفع الرسم المقرر ([٨٨٦]) .

---

[٨٨٥] – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٩ .

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نجد أن المادة ١٣١ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م تنص على أنه (يوقع رئيس الجلسة وكاتبها على نسخة الحكم الأصلية المشتملة على وقائع الدعوى والأسباب والمنطوق وذلك خلال ثلاثة أيام من إيداع المسودة في القضايا المستعجلة وعشرة أيام في القضايا الأخرى وتحفظ تلك النسخ فورًا في ملف الدعوى ، وإذا قام سبب يمنع رئيس الجلسة من التوقيع على نسخة الحكم الأصلية أو يعطل التوقيع على نحو ضار بالعدالة أو بمصالح الخصوم جاز أن يوقع عليها رئيس المحكمة أو من ينوب عنه وإذا قام سبب مما ذكر بكاتب الجلسة جاز أن يوقع رئيس الكتاب بدلاً منه ، ويثبت كل ذلك على هامش نسخة الحكم الأصلية) .

ط . الصورة التنفيذية :

صورة الحكم التي يكون بموجبها التنفيذ تختم بخاتم المحكمة ، كما يوقعها الكاتب بعد أن يذيلها بالصيغة التنفيذية ، وفي جمهورية مصر العربية تذيل أحكام القضاء الإداري في قضاء الإلغاء بالصيغة التنفيذية الآتية : (على الوزراء و رؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم و إجراء مقتضاه) .

أما في المنازعات الأخرى في غير قضاء الإلغاء ، فالصورة التنفيذية تكون محتوية للصيغة التالية (على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك) . (وهو ما نصت عليه المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة المصري) ([٨٨٧]) .

---

[٨٨٦] – د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٠ .

[٨٨٧] – أما بالنسبة للأحكام المدنية والتجارية وكذلك كافة السندات التنفيذية فإنها تذيل بالصيغة الآتية : " على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها ، وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نجد أن المادة ١٣٢ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م تنص على أنه (ـ تختم صورة الحكم التي يكون التنفيذ بموجبها بخاتم المحكمة ويوقعها الكاتب بعد أن يذيلها بالصيغة التنفيذية ، ولا تسلّم إلا للخصم الذي له مصلحة في تنفيذ الحكم ، ويشترط أن يكون الحكم جائز التنفيذ . ـ ولا يجوز تسليم صورة تنفيذية ثانية لذات الخصم إلا إذا ضاعت الصورة الأولى أو تعذر استعمالها ويكون ذلك بأمر من القاضي أو رئيس الدائرة حسب الأحوال . ـ ويجوز إعطاء صورة رسمية بسيطة من نسخة الحكم الأصلية لمن يطلبها من ذوى الشأن ولا تعطى لغيرهم إلا بإذن من القاضي أو رئيس الدائرة بحسب الأحوال) .

ي ـ إعلان الحكم :

في فرنسا يجب أن يكون الإعلان بتسليم صورة من الصورة التنفيذية للحكم أو على الأقل نسخة تحتوى النص الكامل للحكم ، فإذا لم يتضمن الإعلان سوى منطوق الحكم دون أسبابه فإنه يكون بلا أثر (٨٨٨) .

ومنذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي وحتى عام ١٩٦٢ فإن الأحكام لم تكن تعلن إلا بالطريق الإداري وذلك عن طريق سكرتير القسم القضائي الذي كان يقوم بإعلان الحكم للوزير المختص فقط الذي يمكنه إذا أراد أن يعلنه للمحكوم له، وبالتالي فإن الأفراد الذين لم يستعينوا بمحام قد لا يعلموا مباشرة بالحكم الصادر لمصلحتهم ، وقد كان يمكنهم بطريقة غير رسمية أن يحصلوا على نفقتهم الخاصة على نسخة من سكرتارية القسم القضائي ، ويرجع هذا الموقف إلى عصر القضاء المحجوز وقد استمر في فرنسا على ما يبدو

" وهو ما نصت عليه المادة ٢٨٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري . راجع د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧٠ ، ٣٧١ .

٨٨٨ – د. حسنى سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، مطابع مجلس الدفاع الوطني ، ١٩٨٤م ، ص ٦٤ .

لاعتبارات مالية أو متعلقة بالنظام البريدي ولكنه غير مقبول ، وبناءً على ذلك فإنه منذ صدور مرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٦٣ أصبحت الأحكام تعلن بموجب خطاب موصى عليه بعلم الوصول للأشخاص الممثلين أو الأطراف في الدعوى وكذلك للوزراء المختصين ، وفضلاً عن ذلك فإنه يجوز لإطراف النزاع دائمًا إجراء الإعلان بواسطة المحضرين ، وفي الحالات التي يكون حضور المحامي فيها وجوبيًا فإن حكم مجلس الدولة لا يمكن أن يوضع موضع التنفيذ إلا بعد إعلانه للمحامى وهو ما نصت عليه المادة ٧١ من أمر ٣١ يوليو ١٩٤٥ .

أما بالنسبة للمحاكم الإدارية فإن كلاً من قانون ٢٢ يوليو سنة ١٨٨٩ ومرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٥٣ المعدل بمرسومي ١٠ أبريل ١٩٥٩ قد اشتملا على ثلاثة أنواع للإخطار أو لإعلان الأحكام الإدارية ، وهذه الأنواع هي :

١ . الإخطار بمعرفة قلم الكتاب .

٢ . الإخطار الإداري .

٣ . الإخطار بمعرفة المحضر أو الإعلان .

وفي الفترة التي سبقت عام ١٩٥٩ كانت الوسيلة الأولى استثنائية ومخصصة لحالات نادرة جدًا ، إلا أنه اعتبارًا من مايو ١٩٥٩ وهو تاريخ سريان المرسومين ٥١٥ ، ٥١٦ لسنة ١٩٥٩ في ١٠ أبريل ١٩٥٩ أصبحت هذه الوسيلة هي الوسيلة العادية للإعلان وتتم بموجب خطاب موصى عليه بعلم الوصول ، ويتم الإعلان بمعرفة قلم الكتاب إلى الخصم نفسه في موطنه الفعلي ما لم ينص على غير ذلك وليس في الموطن المختار .

كما أن المشرع الفرنسي ولرغبته في منح الأفراد وسيلة لمواجهة سلبية الإدارة حين ترفض أو تتأخر في إجراء الإعلان فإن المادة ٥٠ مكرر من قانون ٢٢ يوليو ١٨٨٩ التي لم تزل سارية قد منحت الأفراد الحق في إجراء الإعلان دائمًا بواسطة المحضرين ، وفي هذه الحالة فإن الإعلان يجري بحسب الشروط والأوضاع المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ، وهو يجب أن يتم

لدى السلطة المختصة بتمثيل الجهة ذات الشأن في التنفيذ وإلا كان مصيره البطلان ([٨٨٩]) .

أما بالنسبة لنشر الأحكام الصادرة بإلغاء اللوائح في فرنسا ، فقد طالب الكثير من الفقهاء منذ وقت بعيد بضرورة نشرها في مجموعات رسمية ، ولقد ظل الأمر كذلك في فرنسا حتى عام ١٩٧٣ حيث لم تكن تظهر مجموعات أحكام مجلس الدولة إلا الأحكام التي تتضمن حلول قانونية مهمة أو جديدة ، وقد بدأ أول تنظيم لنشر القرارات اللائحية في فرنسا منذ عام ١٩٦١ حيث بدأ مركز التوثيق بمجلس الدولة يعد كل شهر نشرة تسمى Bulletin Rose توزع بصفة خاصة على أعضاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية والمحامين أمامهم ، وهي عبارة عن فهرس بالنصوص اللائحية التي ألغاها مجلس الدولة ، ثم تم إعادة نشر هذه القائمة في الجداول السنوية للمجموعة .

ومع ذلك فإن ذلك النشر لم يكن كافيًا حيث طالب كل من Braibant و Meme بضرورة نشر الأحكام الصادرة بإلغاء النصوص اللائحية في نفس المكان الذي سبق أن نشرت فيه اللوائح الملغاة ، وقد استجابت الحكومة للمقترحات السابقة واتخذت خطوة كبيرة اعتبارًا من الأول من يناير سنة ١٩٧٤ فبناءً على تعليمات رئيس الوزراء في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٧٣ فإن أحكام مجلس الدولة الصادرة من أول وثاني درجة والقاضية بالإلغاء الكلي أو الجزئي لقرار إداري ذي طابع لائحي وسبق نشره في الجريدة الرسمية ، يجب أن تنشر في نفس الجريدة ، ومعنى ذلك أن هذه التعليمات تسري على الأوامر والمراسيم والقرارات الوزارية واللوائح من أي نوع ([٨٩٠]) .

---

[٨٨٩] – د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١ . ٦٣ .

[٨٩٠] – د.حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٥ . ٦٨ .

أما في جمهورية مصر العربية نجد أنه بالرغم من أن الأحكام الصادرة من القضاء الإداري حضورية ، و أن الطعن في تلك الأحكام لا يبدأ من تاريخ إعلانها بل من تاريخ صدورها ، إلا أنه يتعين إعلان الحكم قبل تنفيذه ، وهو ما نصت عليه المادة رقم ٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري .

كما ينطبق ذلك على الأحكام الصادرة من القضاء الإداري ، وذلك فيما عدا الأحكام الصادرة ضد العاملين بالجهاز الإداري والتي يجرى تنفيذها بالطريق الإداري ، فيتم الاكتفاء في خصوصها بإخطار المحكوم ضده بمضمون الحكم وقرار الجهة الإدارية بالتنفيذ .

وفي مصر نلاحظ أن الأحكام الصادرة بإلغاء اللوائح ليست محلاً لأي إجراءات نشر خاصة بها رغم ما لذلك من أهمية بالغة ، والأحكام المنشورة بمجموعات مجلس الدولة لا تكفي مطالعتها للعلم باللوائح الملغاة ومضمونها ([٨٩١]) فلا تنشر في مصر إلا أحكام المحكمة الدستورية العليا الصادرة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ([٨٩٢]) .

فمن المنطقي أن الأفراد أو الجهة التي علمت بهذا القرار أو اللائحة عن طريق قراءتها في الجريدة الرسمية أو أي نشرة أخري أن تعلم أيضًا بما لاقته هذه اللائحة أو ما لاقاه هذا القرار من مصير في نفس الموقع والمكان الذي تتوقع أن تجده فيه ، وإلا فإن هذه الأحكام ستظل بلا تنفيذ بالنسبة لهؤلاء الذين لم يعلموا بصدورها ، ولم يكونوا في وضع يسمح لهم بهذا العلم والأكثر من ذلك أنهم سيستمروا في تطبيق قرارات إدارية ملغاة مما يعتبر نوعًا من الاعتداء المادي ([٨٩٣]) .

---

[٨٩١] – المرجع السابق، ص ٦٦ .

[٨٩٢] – د.حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨ .

[٨٩٣] – المرجع السابق ، ص ٦٨ .

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فإننا نجد أن المادة ٥ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ تنص في فقرتها الأولى على أنه (يتم الإعلان بناءً على طلب الخصم أو أمر المحكمة بوساطة مندوب الإعلان أو بالطريقة التي يحددها القانون) .

أما المادة ٦ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ فإنها تنص على أنه (لا يجوز إجراء أي إعلان أو البدء في إجراء من إجراءات التنفيذ بوساطة مندوبي الإعلان أو التنفيذ قبل الساعة السابعة صباحًا ولا بعد الساعة السادسة مساءً ولا في أيام العطلات الرسمية إلا في حالات الضرورة وبإذن كتابي من المحكمة أو من قاضي الأمور المستعجلة . ـ أما بالنسبة للحكومة والأشخاص الاعتبارية العامة فيكون موعد الإعلان أو بدء التنفيذ فيما يتعلق بنشاطها في مواعيد عملها) .

كما نصت المادة ٩ من نفس القانون على أنه (فيما عدا ما نص عليه في قوانين خاصة تسلّم صورة الإعلان على الوجه الآتي : .

ـ ما يتعلق بالوزارات والدوائر الحكومية الاتحادية والمحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة على اختلافها تسلّم إلى من يمثلها قانونًا .....

. ما يتعلق بأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من في حكمهم تسلّم إلى الإدارة المختصة لتبليغها إليهم .....) .

ثانيًا : موضوع الحكم في دعوى الإلغاء .

أما من ناحية موضوع الحكم في دعوى الإلغاء ، فإننا سنتعرض فيه لسلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ، و حالة الإلغاء الجزئي والكلي في دعوى الإلغاء .

١ ـ سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء .

نجد في فرنسا وفي جمهورية مصر العربية أن سلطات القاضي الإداري وهو بصدد نظر دعوى الإلغاء تتمثل في عدة خطوات متتابعة ، حيث يقوم القاضي الإداري أولاً ببحث توافر شروط قبول هذه الدعوى ابتداءً ، فإذا ثبت للقاضي عدم توافر تلك الشروط حكم بعدم قبول الدعوى ويستوي في ذلك أن يكون رفض الدعوى راجعًا لعدم توافر أحد شروط قبول الدعوى أو عدم توافرها جميعًا ، أما إذا تأكد القاضي من توافر شروط القبول ، انتقل القاضي للمرحلة الثانية ، وهي بحث موضوع تلك الدعوى ، وذلك بهدف الوقوف على مدى مشروعية القرار الإداري ، أي من حيث مدى مطابقة أو عدم مطابقته لنص القانون وروحه ، فإن وجده القاضي الإداري مشروعًا قضي برفض الدعوى ، وإن لم يجده كذلك قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، فللقاضي الإداري في فرنسا ومصر وهو بصدد نظر دعوى الإلغاء ان يختار بين ثلاثة مواقف[٨٩٤]:

١ . رد الدعوى بكاملها إما بسبب عدم توافر شروط قبولها أو إذا تبين للقاضي أن القرار المطعون فيه صحيح من الناحية القانونية في كافة عناصره ، وليس فيه عيب مما أثاره الطاعن أو مما يحق له أن يثيره من تلقاء نفسه .

٢ . إبطال العمل المطعون فيه بكامله ، أى إنهاء وجوده تمامًا منذ صدوره واعتباره كأن لم يكن .

٣ . إبطال العمل المطعون فيه جزئيًا ، وهو ما يحدث عندما يكون من الممكن فصل أجزاء القرار عن بعضها دون ضرر .

---

[٨٩٤] – من الفقه الفرنسي راجع ، جورج فودال و بيار دلفولفية ، القضاء الإداري ، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٥. و من الفقه العربي راجع ، د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٤٩ .

وعند المرحلة السابقة تتوقف سلطات القاضي الإداري ، بمعنى أنه لا يملك في حالة عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه إلا أن يحكم بإلغائه دون أن يتجاوز ذلك ، فلا يملك القاضي أن يعدّل القرار المعيب أو يزيل وجه المخالفة التي لحقت به ، كما أن القاضي لا يملك أن يحل محل الإدارة في إصدار قرار إداري صحيح بدلاً من القرار الباطل والذي حكم بإلغائه ، ولا يحق كذلك للقاضي أن يصدر إلى الإدارة أمرًا بالقيام أو الامتناع عن عمل معين ، وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات بشكل عام أو مع مبدأ الفصل بين القاضي الإداري وبين الإدارة العاملة بشكل خاص ([٨٩٥]) .

٢ . الإلغاء الجزئي والإلغاء الكلي في دعوى الإلغاء .

عندما يقرر القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المعيب أو الغير مشروع ، فإن الأصل في هذه الحالة أن يكون الإلغاء كليًا ، بمعنى آخر أن يكون شاملاً للقرار بشكل كامل ولكل محتواه وفي جميع أجزائه ، ولكن هذه الحالة المثالية لا تحدث في جميع الأوقات ، ففي بعض الأحيان يقوم القاضي بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري غير المشروع في أحد أجزائه فقط

فالإلغاء الجزئي لا يشمل القرار بكامله ، وإنما يقع على جزء منه أو على جزء مما قرره أو تضمنه ذلك القرار ، مع بقاء باقي الجوانب وباقي المضمون دون إلغاء ، والأمثلة على ذلك عديدة منها على سبيل المثال صدور قرار على أن ينفذ بأثر رجعى ، فيصدر حكم بإلغاء الأثر الرجعى له ، مما يعني أنه يكون صحيحًا من تاريخ صدوره فقط ، أما قبل ذلك فيكون باطلاً وملغيًا ([٨٩٦]) ، أو صدور قرار بتعيين أحد الأفراد في إحدى الوظائف لم يكن عند التعيين مستوفيًا للحد الأدنى لسن التعيين ، فيصدر حكم بإلغاء قرار التعيين بالنسبة للفترة

---

[٨٩٥] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥٢ .

[٨٩٦] – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٥٧٢ .

السابقة على بلوغه هذا السن ، واعتباره خلالها موظفًا فعليًا ، يحتفظ بما تقاضاه منها من رواتب كمكافأة نظير ما أداه من عمل ([٨٩٧]) .

وسلطة القاضي في الإلغاء الجزئي ليست مطلقة فهناك بعض المحددات والضوابط التي يجب على القاضي الإداري مراعاتها وهو بصدد إصدار قراره بالإلغاء الجزئي ومن هذه الضوابط والمحددات الآتي :

قابلية القرار المطعون عليه للتجزئة أو للانفصال ، و التزام القاضي بعدم إضافة عنصر جديد أو المساس بجوهر القرار .

أولاً : قابلية القرار المطعون عليه للتجزئة أو للانفصال

فالقاضي الإداري لا يصدر حكمه بالإلغاء الجزئي للقرار المطعون عليه ، إلا في حال كون الجزئية الغير مشروعة به والمطلوب إلغاؤها قابلة للانفصال عن المجموع أو عن الكل .

أما في حالة عدم قابلية القرار الإداري للتجزئة وللانفصال ، فالقاضي يرفض الإلغاء الجزئي ، حتى ولو كان قائمًا على أساس ومبرر قانوني سليم . وتتحقق عدم قابلية القرار للتقسيم عندما يكون الإلغاء الجزئي يؤدي إلى أن يصبح مجمل نص القرار بلا معنى ، أو يجعله غير مشروع في جملته . ومن الأمثلة في فرنسا على القرارات غير قابلة للتجزئة أو التقسيم ، الترخيص بالبناء([٨٩٨]) .

ثانيًا : التزام القاضي بعدم إضافة عنصر جديد أو المساس بجوهر القرار

---

[٨٩٧] – المرجع السابق ، ص ٥٧٢ ، ٥٧٣ . مشيرًا لحكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١١ / ٦ / ١٩٦٨م السنة ٢٢ ق .

[٨٩٨] – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٥٧٣ .

من المحددات والضوابط التي تحكم إصدار حكم القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي للقرار الغير مشروع كذلك أنه يجب ألا يتضمن الإلغاء الجزئي إضافة عنصر جديد إلى القرار الأصلي ، كما يجب أن لا يشتمل على تعديل لجوهر القرار ، والجوانب الأساسية والجوهرية المكونة له ([٨٩٩]) .

المطلب الثاني

حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

الحكم الصادر في دعوى الإلغاء مثله مثل أي حكم قطعي آخر صادر عن القضاء الإداري أو القضاء العادي ، فهو يحوز قوة الأمر المقضي فيه ، أو حجية الشيء المحكوم فيه ، والحكم الحائز لقوة الأمر المقضي فيه هو الحكم الذي يتوفر فيه أمران :

الأول : هو أمر شكلي ، ويعني أن المحكمة التي أصدرت الحكم تستنفد ولايتها بالنسبة له ، فلا تستطيع المحكمة بمجرد إصدارها للحكم بأن تعدل فيه أو أن تتراجع فيما قضت به ، وإن كان لها – طبعًا – أن تفسر ما يكون غامضًا في منطوقه، وأن تصحح ما يكون قد اشتمل عليه من خطأ مادي .

الثاني : هو أمر موضوعي ، ويعني أن ما انتهى إليه الحكم من قرار يعتبر صحيحًا وعنوانًا للحقيقة والعدالة ، وبالتالي يعتبر قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس ، ومن ثم لا يجوز عرض النزاع الذي فصل فيه على أي محكمة أخرى، إلا إذا كان من الجائز الطعن فيه طبقًا للطرق القانونية المقررة للطعن في هذا الحكم ([٩٠٠]) .

---

[٨٩٩] – المرجع السابق ، ص ٥٧٤ .

[٩٠٠] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥٦ .

وتتركز الحجية في الحكم الصادر في دعوى الإلغاء على عنصرين فقط من عناصر الحكم وهما منطوق الحكم ، وأسباب الحكم التي ترتبط بمنطوقه ارتباطًا وثيقًا بحيث لا يمكن فصل تلك الأسباب عن المنطوق ولا يمكن أن يقوم بدونها ([٩٠١]) .

وحجية الشيء المحكوم به تعتبر من النظام العام ، لذلك يجوز إبداؤها في أية حالة تكون عليها الدعوى ، كما يكون للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، إضافة إلى أن أطراف الدعوى لا يملكون الاتفاق على ما يخالف الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها الحكم في منطوقه .

وحجية الشيء المحكوم به تتقرر لكافة الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء، إلا أنه يجب التفرقة في هذا الصدد بين الأحكام الصادرة بالإلغاء ، وبين الأحكام الأخرى ومثالها الأحكام الصادرة برفض دعوى الإلغاء ، حيث نصت المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة المصري على أن (تسري في شأن جميع الأحكام ، القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة) ، وبناءً على النص السابق فإن حكم الإلغاء وحده هو الذي يحوز الحجية المطلقة ، أما بقية الأحكام ومثالها الأحكام الصادرة برفض دعوى الإلغاء فإنها تحوز حجية نسبية فقط ([٩٠٢]) .

وبناءً على ما سبق فإنه يتضح لنا أنه بناءً على صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه اعتبار هذا القرار كأن لم يكن من تاريخ صدوره ، وتكون لهذا الحكم حجيته في مواجهة الكافة طبقًا لنص المادة ٥٢ من قانون

---

[٩٠١] – د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٥٧٤ . مشيرًا إلى حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٩٧١ السنة ١٥ق ، وأحكام المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٣٠ / ١ / ١٩٦٦ السنة ١١ق ، ١١ م ٦ / ١٩٦٦ السنة ١١ق ، ١٦ / ٤ / ١٩٦٧ السنة ١٢ق .

[٩٠٢] – د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥٦ ، ٧٥٧ .

مجلس الدولة المصري المذكورة آنفًا ، وإعمالاً للأثر العيني لدعوى الإلغاء باعتبارها موجهة للقرار الإداري ذاته ، وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة ومانعة من نظر أي دعوى ترفع بصدد القرار المحكوم بإلغائه ، ولكن اشترط القضاء أن يكون المناط في هذه الحجية المانعة (قيام الحكم على عيب قانوني عام يشوب القرار المطعون فيه ويبطله من أساسه ، أما إذا كان العيب القانوني الذي بني عليه الحكم بالإلغاء نسبيًا أي خاصًا بشخص معين بذاته أو بأشخاص يمكن تعيينهم بذواتهم ، لا يتوفر بالنسبة لغيرهم . كما هو الحال في القرارات الفردية التي يطلب إلغاؤها لعيوب قانونية نسبية . فإن الحكم لا يكون حجة مانعة للغير من المطالبة بإلغاء ذات القرار لعيوب قانونية أخرى خاصة به ، إذ يتغير في هذه الحالة سبب الدعوى ويسقط بذلك شرط من الشروط الأساسية لقيام الحجية المانعة من نظر النزاع من جديد) ([٩٠٣]) .

فإذا انتهينا إلى أن للأحكام الصادرة بالإلغاء حجية في مواجهة الكافة على النحو السابق إيضاحه ، فإن الأحكام الصادرة برفض دعاوى الإلغاء كما ذكرنا آنفًا . وليس بإلغاء القرارات المطعون فيها . لا تكون لها إلا حجية نسبية بين أطراف الدعوى ، غير أنه في الواقع العملي لا يقيم أصحاب الشأن في الغالب أي دعاوى أخرى إما بسبب فوات المواعيد القانونية للطعن بالإلغاء أو بسبب ترجيحهم عدم نجاح الدعوى التي يقيمونها ما دام أن القضاء أصدر أحكامًا برفض الدعاوى السابقة ([٩٠٤]) .

---

[٩٠٣] – حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ١٧٠ لسنة ٦ قضائية ، جلسة ١٦ / ٣ / ١٩٥٥م ، مجموعة السنة التاسعة ، ص ٣٧٣ . راجع د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٦ ، ٢٥٧ .

[٩٠٤] – راجع د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٧ .

المبحث الرابع
أوجه الشبه والاختلاف في الحكم
في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة

تتعدد أوجه الشبه في الحكم في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة كما أوضحنا آنفًا ، في حين أن أوجه الاختلاف قد تكون محدودة جدًا إن لم تكن معدومة ، ومن بين أوجه الاختلاف والتي أوردها الفقه أن القاعدة التي أجمع عليها الفقه واستقرت عليها أحكام القضاء ، أن الحكم الصادر بالإلغاء سواءً أكان هذا الإلغاء كليًا أم جزئيًا ، يتمتع بحجية مطلقة ويحدث أثره في مواجهة الكافة ، وهذه الحجية تعتبر استثناء من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضى بأن للأحكام حجية نسبية ، وتعتبر الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء من النظام العام ، ويستثنى من الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء اعتراض الغير الخارج عن الخصومة ، إذ أن اعتراض الغير يفترض أن حجية حكم الإلغاء نسبية والأصل ألا يقبل ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي اعترف به للغير لاعتبارات تتعلق بالعدالة ، ثم تقرر بعد ذلك في فرنسا تشريعيًا .

أما في مصر وبسبب عدم وجود تشريع ينص عليه في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، فقد تعارضت محاكم هذا المجلس في قضائها بشأنه كالتالي :

١ . قضاء محكمة القضاء الإداري : جرى قضاء هذه المحكمة على عدم قبول اعتراض الغير الخارج عن الخصومة على الحكم الصادر بالإلغاء .

٢ . قضاء المحكمة الإدارية العليا : في بادئ الأمر قبلت هذه المحكمة اعتراض الغير الخارج عن الخصومة على أساس تفسيرها لعبارة (ذوي الشأن) الواردة في المادتين : (٢٣) و (٢٤) من قانون مجلس الدولة الحالي بأنها تتعدى أطراف الخصومة إلى هؤلاء الغير ، ثم عدلت عن قبوله ووافقت محكمة القضاء الإداري على مسلكها ، إلا أنها ما لبثت أن عادت

إلى مسلكها الذي سلكته في بادئ الأمر ، وهكذا لا يزال التعارض قائمًا بين مسلك المحكمتين بشأن اعتراض الغير الخارج عن الخصومة [٩٠٥] .

[٩٠٥] – د. أحمد عودة موسى الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، الرسالة السابق ذكرها ، ص ٤١٣ . ٤١٥.

الفصل الثالث

تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة

تمهيد :

إن الفائدة الحقيقية من وراء إقامة أية دعوى سواءً كانت دعوى الإلغاء التي نحن بصدد دراستها أو غيرها من دعاوى القانون العام أو حتى الخاص ، تتوقف في النهاية على الآثار القانونية التي تنتج عن الحكم وما يتبع ذلك من نتيجة عملية ، فالحكم القضائي لا يصدر لمجرد بيان أحقية المدعى في دعواه أو لاستكمال الواجهة القانونية التي قد ترضي أحيانًا رجل القانون ، ولكنها لا يمكن أن تقنع المحكوم له الذي لا يهمه سوى فاعلية الحكم الذي بيده وما قد يجنيه من فائدة من وراء رفع دعواه ، فالمطالبة بالحق إن كانت لا تخلو من أهمية ، فإن الأهم منها هو أن تتوافر لهذا الحق إمكانية تحويله إلى واقع .

وفي إطار أحكام الإلغاء فإنه يجب عدم الخلط بين تنفيذ هذه الأحكام وبين آثارها ، فالآثار هي النتائج القانونية التي يرتبها الحكم ، أما التنفيذ فهو تحويل هذه النتائج إلى واقع ملموس [٩٠٦] .

إن عملية التنفيذ تبدأ بصدور الحكم الحائز للقوة التنفيذية طالما أن الطعن على الحكم ليس له أثر واقف على نفاذه ، حيث يقوم المحكوم له بمباشرة مقدمات التنفيذ ، وذلك على فرض أنه لم يقدم قبل التنفيذ إشكالاً أو أثناءه أو منازعة في التنفيذ ، وبعد الحكم في المنازعة أو الإشكال لصالح المحكوم له يثور التساؤل حول الكيفية التي سيجري بها تنفيذ الحكم والتي سوف تتباين بحسب ما إذا كان الحكم صادرًا في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أو في دعوى الإلغاء أو في دعوى القضاء الكامل ، ومع ذلك ونظرًا لما تتمتع به الإدارة من استقلال، وبسبب عدم استخدام طرق التنفيذ العادية ضدها فإنها هي

---

[٩٠٦] – د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩ .

نفسها التي تقوم بتنفيذ الحكم مما قد يعرض المحكوم له لما قد تتميز به هذه الإدارة من سلبية أو سوء نية فتماطل أو تمتنع عن تنفيذ الحكم ، فيقوم القاضي في هذه الحالة بحملها على ذلك سواءً عن طريق تذكيرها بواجبها نحو تنفيذ الحكم أو عن طريق الضغط عليها ماليًا لتقوم بالتنفيذ ، فإن لم تفعل الإدارة شيئًا وخرج المحكوم له من مرحلة الأمل ودخل في مرحلة اليأس ، انفتحت أمامه دعاوى إلغاء قرارات رفض التنفيذ ودعاوى المسئولية سواءً بالنسبة للإدارة أو بالنسبة لموظفيها وكذلك المسئولية التأديبية والجنائية للموظفين الممتنعين عن تنفيذ الحكم القضائي [٩٠٧] .

وعند البحث عن الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ، فقد طرح الفقه عدة نظريات [٩٠٨] ، حيث ذهب جانب من الفقه إلى الأخذ **بالنظرية الاجتماعية** والتي تتلخص في أن الإدارة هي المسئولة عن حفظ النظام العام والذي يعني حماية نظام اجتماعي معين ، ويرجع ذلك طبقًا لهذه النظرية الاجتماعية إلى دور الدولة التاريخي كدولة حارسة ، والإدارة بعدم تنفيذها الأحكام القضائية سوف تؤدي إلى نوع من التنافر والتفكك الذي لا يمكن مواجهته أو التنبؤ بنتائجه ، لأنها سوف تخلق بذلك الاضطراب والفوضى التي يقع عليها في الأساس واجب مكافحتها والتصدي لها ، وتنتهي هذه النظرية إلى أنه إذا كانت المطالبة بالحق لا تخلو من أهمية ، فإن الأهم هو أن يكون لهذا الحق إمكانية أن يتحول إلى حقيقة وواقع ، وعلى هذا الأساس فإن التنفيذ يكون هو سبب وجود الأحكام القضائية وبالتالي فإن السماح لمجموعة معينة وهي " الإدارة " بأن تتمادى في ما تقوم به من أعمال ، ضاربة عرض الحائط بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ، فإن ذلك سوف يكون من وجهة النظر

---

[٩٠٧] – د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره، ص ٩ .

[٩٠٨] – المرجع السابق ، ص ٤٠ . ٤٦ .

الاجتماعية شيئًا واضح المخالفة ، وقد يؤدي عملاً إلى زوال فكرة العدالة ذاتها .

ومن الفقهاء من أخذ بأن **أساس التزام الإدارة بالتنفيذ هو القانون نفسه** : حيث تبدأ هذه النظرية من أن الحكم القضائي وهو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة بصورة نهائية ، متى أصبح نهائيًا فإنه يعتبر في خصوصية النزاع الذي صدر فيه قاعدة القانون واجبة الاتباع ، وينبني على ذلك أن تصبح الهيئات العامة المنوط بها قانونًا تنفيذ أحكام القضاء ملزمة بهذا التنفيذ ([٩٠٩]) . وفي هذا تقول Fayolle في رسالتها عن هذه الفكرة " إن سلطة الإدارة وامتيازاتها واستقلالها في مواجهة القاضي ، كل ذلك هو أحد معطيات السلطة السياسية ، والالتزام بتنفيذ الشيء المقضي به هو مبدأ قانوني ، فباسم القانون تستهدف العدالة أن تطيعها الإدارة ، وما قد تقدمه الإدارة من معاذير لا يستند إلا لأغراض نفعية خاصة بتنظيم الدولة ، أما في مجال المبادئ العامة فإن كل ما هو قانوني يعلو في القيمة على كل ما هو سياسي ، والعادل على المفيد ، ولذلك فإنه بين مبدأي استقلال الإدارة والالتزام بتنفيذ الشيء المقضي به فإن الأخير هو الذي له الصدارة " .

وهذه النظرية رغم وجاهتها إلا أنها لا تزال من وجهة نظر جانب من الفقه [٩١٠] تتحدث عن أساس عام مجرد بالخضوع للقانون يكاد ينطبق على كل هيئات الدولة وأشخاص القانون العام والخاص ، والبحث جارٍ هنا عن أساس أكثر تحديدًا وأكثر اتصالاً بموضوع الحكم الذي يتم تنفيذه ، كما أن هناك سببًا آخر لانتقاد هذه النظرية وهو كونها تصطدم بمضمون الصيغة التنفيذية ذاتها حيث إنه توجه أساسًا للسلطة الإدارية نفسها لكي تقدم مساعدتها على التنفيذ ،

---

[٩٠٩] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٣ .

[٩١٠] – د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢ .

فهذه الفكرة إن صلحت بالنسبة لالتزام الإدارة بتقديم المساعدة لتنفيذ الأحكام الصادرة بين الأفراد فإنها لا يمكن أن تبرر التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ، وهذا هو السبب الذي من أجله تختلف الصيغة التنفيذية بين الأحكام التي يجري تنفيذها ضد الإدارة ومثالها الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء ، وبين الأحكام التي يجري تنفيذها ضد الأفراد .

وذهب جانب آخر من الفقه بأن أساس تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من القضاء يرجع أساسه إلى الأخذ **بنظرية حجية الشيء المقضي به** ، حيث يرى بعض الفقهاء أن هذا الالتزام يرجع أساسًا إلى مبدأ حجية الشيء المحكوم به ، بحيث تلتزم الإدارة بالتطابق مع الشيء المقضي ، وقد يستعمل أحيانًا تعبير " الشيء المقضي " بمعنى أوسع حيث يشمل " العمل القضائي " أو " الحكم " نفسه ، فالإدارة شأنها شأن كل الجهات القضائية يجب عليها أن تمتنع عن كل ما من شأنه أن يتعارض مع الحكم القضائي .

وفي ذلك تقول محكمة العدل الأردنية في حكم لها حول الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء وارتباطها بالنظام العام : (تعتبر عدم المشروعية الناجمة عن مخالفة الحجية المطلقة التي تتمتع بها الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء عدم مشروعية تتعلق بالنظام العام تملك محكمة العدل العليا إثارتها من تلقاء نفسها)([٩١١]).

والقضاء الفرنسي يتراوح في هذا الموضوع بين الأخذ بالمفهوم الضيق والمفهوم الواسع لحجية الشيء المقضي به ، ومع ذلك لا يبدو هذا التفسير بمعناه الواسع أو الضيق كافيًا فحجية الشيء المقضي به غير قادرة على تبرير التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام وذلك بسبب أن الحجية لا يكون لها دائمًا إلا أثر

---

[٩١١] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٣ .

سلبي وهو ما لا يعني إلا منع الإدارة كطرف في النزاع من أن تعيد طرحه مرة أخرى على محكمة أخرى أو قاضٍ آخر .

وذهب جانب آخر من الفقه إلى الأخذ **بنظرية القوة الإلزامية للحكم** ، ويعد الفقيه " دي لاروك " من أنصار هذه النظرية حيث يستبعد أولاً الأساس القائم على حجية الشيء المقضي به ، فيقرر أنه إذا كان القضاء والإدارة مستقلين عن بعضهما البعض فإن ذلك لا يعني أن يتجاهل كل منهما قرارات الآخر : فمن ناحية أولى فإن القرارات الإدارية في معظمها يمكن أن تؤدي إلى افتتاح خصومة قضائية ومن ناحية أخرى ، فإن الأحكام القضائية تفصل في هذه القرارات سواءً حول مشروعيتها أو حول الأضرار التي سببتها . وإذا كان مبدأ حجية الشيء المقضي به يبدو تحت مظهرين ، فمن ناحية فإنه يعني قوة الحقيقة القانونية ومن ناحية أخرى فإن له قوة إلزامية أي أنه ليس فقط يجب أن يحترم بمعنى أن ما قضي به يؤخذ كحقيقة ، ولكن أيضًا فإنه ينبغي أن ينفذ ، أي يتحول إلى شيء واقعي ملموس وذلك باتخاذ الإجراءات المناسبة ، وهذه القوة الإلزامية تفرض على الإدارة أن تفعل أو تدفع ما قضي به عليها وأن تستخلص نتائج إلغاء قراراتها وإن كان هذا لا يعني أن الحكم القضائي له قوة تنفيذية ضدها لأنها تعني القدرة الفعلية على التنفيذ وهي منعدمة دائمًا ضد الإدارة وغير موجودة .

ويعاب على هذه نظرية القوة الإلزامية للحكم أنها تقف بالنسبة للأحكام الصادرة ضد الإدارة عند حد القوة الإلزامية للحكم دون القوة التنفيذية فتفرق النظرية بين الأحكام الصادرة ضد الإدارة وبين الأحكام الصادرة ضد الأفراد بدون سند من القانون ، وهذه النظرية تجعل معيار هذه التفرقة هو إمكانية استخدام الوسائل الجبرية أو عدم إمكان استخدامها ينكر كل قيمة فعلية لهذه الأحكام ، فإن صح أن انعدام الجزاء الفعلي على قاعدة قانونية يعتبر نقصًا في النظام القانوني القائم إلا أنه لا يعني عدم وجود تلك القاعدة .

وأخيرًا نجد جانب من الفقه من رجح الأخذ **بنظرية القوة التنفيذية للحكم.** حيث يرى هذا الجانب من الفقه أن الأحكام الصادرة ضد الإدارة تكتسب القوة التنفيذية شأنها شأن كل الأحكام القضائية الأخرى ، والتزام الإدارة الإيجابي بتنفيذ هذه الأحكام لا يمكن إسناده إلا إلى شيء واحد وهو أن هذه الأحكام ذات قوة تنفيذية . في ذاتها . في مواجهة الإدارة ، وإلا لكان يمكن للإدارة أن تقف عند حد احترام هذه الأحكام بطريقة سلبية أي عدم مخالفتها احترامًا لحجيتها أو قوتها الإلزامية فقط ، وذلك دون اتخاذ أي إجراءات إيجابية ، وهذا ليس مفهوم التنفيذ كما نعلم .

ويضيف هذا الجانب من الفقه بأنه لما كان التنفيذ في حد ذاته يتطلب دائمًا اتخاذ إجراءات إيجابية ، فإن حجية الشيء المقضي به والقوة الإلزامية لهذه الأحكام لا يمكن أن تكون أساسًا كافيًا له .

وأخيرًا يرى هذا الجانب من الفقه . والباحث يوافقه الرأي . أن الرأي الأخير مع أنه حدد الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها في القوة التنفيذية ، فإن ذلك لا يعني رفض باقي النظريات ، ففي هذا الجانب وهو جانب حث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية فإنه من المفيد دائمًا أن نقيم التزام الإدارة على أكثر من أساس أو دعامة ، بحيث إنه إذا ضعفت دعامة قامت الأخرى بمساندتها [٩١٢] .

أما إذا ما انتقلنا إلى دراسة تنفيذ أحكام الإلغاء في دول الدراسة وهي فرنسا ، وإنجلترا ، وجمهورية مصر العربية ، ودولة الإمارات العربية المتحدة ، فإن أول ما نلاحظه هو أن تنفيذ أحكام الإلغاء في كل من القانونين الفرنسي و المصري تتميز بطابع خاص ، وهو وجود الكثير من القواعد المشتركة بينهما ، والتي قد لا تشاركهما فيه قوانين كل من إنجلترا ودولة الإمارات العربية المتحدة.

---

[٩١٢] – د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٦ .

وذلك مرجعه خصوصية العلاقة بين فرنسا وجمهورية مصر العربية وخاصة في جانب القانون الإداري وتأثر الأخيرة بالنظام القانوني للأولى بشكل كبير .

وعلى هذا الأساس السابق ستكون دراستنا في هذا الفصل ، حيث يركز الباحث في المبحث الأول على ما يستطيع الحصول عليه من نقاط الاتصال والقواعد المشتركة بين قوانين تلك الدول .

ثم سيتعرض الباحث في المباحث من الثاني إلى الخامس من هذا الفصل لدراسة تنفيذ أحكام الإلغاء لكل دولة على حدة وما تتميز به قوانين تلك الدولة عن غيرها من دول الدراسة في هذا الجانب ، وذلك على التفصيل التالي :

المبحث الأول : السمات المشتركة بين الدول المشمولة بالدراسة في تنفيذ أحكام الإلغاء .

المبحث الثاني : تنفيذ أحكام الإلغاء في فرنسا .

المبحث الثالث : تنفيذ أحكام الإلغاء في إنجلترا .

المبحث الرابع : تنفيذ أحكام الإلغاء في مصر .

المبحث الخامس : تنفيذ أحكام الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة .

المبحث الأول

السمات المشتركة بين الدول المشمولة بالدراسة

في تنفيذ أحكام الإلغاء

عند دراسة السمات والخصائص المشتركة في تنفيذ أحكام الإلغاء في دول الدراسة ، فإننا نجدها تتمثل في النقاط التالية :

أولاً : أن تنفيذ أحكام الإلغاء تحكمه عدد من الإجراءات والضوابط المشتركة في دول الدراسة

إن أول ما يتبادر إلى الذهن في السمات والخصائص المشتركة في تنفيذ حكم الإلغاء ، هو أن تنفيذ أحكام الإلغاء تحكمه عدد من الإجراءات والضوابط المشتركة والتي يطبقها القضاء الإداري في دول الدراسة ، مع ملاحظة أن هذه الإجراءات والضوابط أكثر وضوحًا وتشابهًا في فرنسا ومصر عنها في إنجلترا ودولة الإمارات العربية المتحدة ، ومن أهم تلك الإجراءات والضوابط : الالتزام بالتنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء ، والالتزام بتنفيذ مضمون حكم الإلغاء ، والتمييز بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي عند تنفيذ حكم الإلغاء ، وأخيرًا مراعاة ميعاد تنفيذ حكم الإلغاء .

١ . الالتزام بالتنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء :

من بين الصعوبات التي تواجه الإدارة عند تنفيذ حكم الإلغاء الالتزام بالتنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء ، وبخاصة في مجال إلغاء قرارات الوظيفة العامة ، ومثالها إنهاء خدمة الموظف أو عزله أو فصله أو ترقيته إلى الدرجة التي يستحقها أو إحالته إلى المعاش أو الاستيداع ، حيث يتطلب تنفيذ حكم الإلغاء في مثل هذه الحالات إعادة المحكوم له إلى وظيفته التي كان قد أبعد عنها بالقرار المحكوم بإلغائه كما لو كان هذا القرار لم يصدر أساسًا .

فعودة الموظف المحكوم له بإلغاء قرار فصله من الوظيفة التي فصل منها إلى وظيفته السابقة قد أثار تساؤلاً في الفقه والقضاء الإداريين في مجال تنفيذ أحكام الإلغاء هذه ، وهل تنفيذ حكم الإلغاء في هذه الحالة يقتضي إعادة الموظف المحكوم له بإلغاء قرار فصله إعادة فعلية وإلزامية للعمل ذاته الذي كان يشغله والذي تم فصله منه بدون وجه حق ؟

وللإجابة على هذا التساؤل المهم يجدر بنا عرض تطبيقات القضاء الإداري في دول الدراسة ، ففي فرنسا كان مجلس الدولة الفرنسي أول من بادر في الإجابة عن هذا التساؤل من خلال حكمه الشهير في قضية(Veron – reville) وتتلخص وقائع هذه القضية في أن المذكور كان يعمل قاضيًا بمحكمة (Bordeaux) الابتدائية ثم صدر قرار من وزير العدل بإحالته إلى المعاش ، وبعرض الأمر على مجلس الدولة قضى بإلغاء قرار وزير العدل فأعادته الإدارة للعمل قاضيًا ولكن في مدينة (Limoge) فطعن في هذا القرار بالإلغاء على أساس أنه كان ينبغي أن يعاد إلى مدينة (Bordeaux) وليس إلى مدينة (Limoge) ، دفعت الإدارة بأن اعتبارات الملاءمة تتطلب إعادته إلى (Limoge) ولا سيما أنه لم يبق على تاريخ إحالته للمعاش قانونًا إلا بضعة أسابيع وإقامته التي ستكون قصيرة جدًا في فندق في مدينة (Limoge) سوف تمثل . بالنظر إلى مشكلة السكن . ضررًا أقل من سحب قرار تعيين خلفه ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي وبناءً على التقرير الممتاز لمفوض الدولة (R.Odent) قضى بأن " إلغاء قرار الإحالة للمعاش يؤدي بالضرورة إلى إعادة المحكوم له إلى وظيفته السابقة نفسها ، ويقع على السلطة الإدارية أن تخلي هذه الوظيفة بأن تسحب المرسوم الذي تم به تعيين خلفه ،

وبخاصة إذا تعلق الأمر بأحد القضاة غير القابلين للعزل طبقًا للمادة (٨٤) من دستور عام ١٩٦٤ ... " ([٩١٣]) .

وبناءً على ما سبق أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأً مهمًا يقضي بأنه ليس للموظف الذي عزل بقرار ألغاه القضاء الإداري الحق في إعادته إلى وظيفته السابقة نفسها التي كان يشغلها من قبل إلا في حالات استثنائية إذا تطلبت ذلك طبيعة الوظيفة ، وينصرف هذا الاستثناء أساسًا إلى القضاة بسبب قاعدة عدم العزل ، كما ينصرف إلى أساتذة الجامعات أصحاب الكراسي ، وكذلك إلى كل الموظفين الشاغلين وظائف تعد فريدة (Unique) ، فإذا لم توجد أي وظيفة خالية مطابقة لتلك التي كان الموظف يشغلها قبل عزله فيجب إعادته إلى العمل ذاته الذي كان يشغله وعند الحاجة بعد سحب قرار تعيين الموظف الذي عين محله على وجه غير مشروع ([٩١٤]) .

أما في مصر فإن القضاء الإداري قد استقر على تطبيق القاعدة العامة ، وهي أن يعود الموظف الذي ألغي قرار إبعاده عن وظيفته إلى وظيفته الأولى على وجه الخصوص وذلك احترامًا للأثر القانوني لحكم الإلغاء ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا : (إن مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في هذا الخصوص وبالمدى الذي حدده الحكم ، فإن كان القرار الملغى صادرًا بالتسريح استتبع إلغاؤه قضائيًا بحكم اللزوم إعادة المدعي كما كان في وظيفته التي كان يشغلها عند تسريحه بمرتبتها ودرجتها كما لو لم يصدر قرار بالتسريح ، ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل ، وإلا لكان مؤدى ذلك أن الحكم

---

[٩١٣] – راجع في تفصيل ذلك : أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، لمؤلفيه مارسو لون و بروسبير في و جي بريبان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٣ . ٥٢٤ .

[٩١٤] – مارسو لون و بروسبير في و جي بريبان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢٤ . ٥٢٦ .

لم ينفذ في حقه تنفيذًا كاملاً بل نفذ تنفيذًا مبتورًا منقوصًا ، ولكان هذا بمثابة تنزيل له في مرتبته الوظيفية أو في درجتها ، وهو جزاء تأديبي مقنع ...) ([٩١٥]) .

والجدير بالملاحظة في الحالة السابقة أن تنفيذ حكم الإلغاء قد يقتضي ليس فقط قيام الإدارة بإلغاء القرار المحكوم بإلغائه بل يقتضي أيضًا قيام الإدارة بإلغاء قرارات إدارية أخرى أصدرتها استنادًا إلى هذا القرار المحكوم بإلغائه قبل صدور الحكم حتى لو أدى ذلك إلى المساس بحقوق ترتبت لأشخاص آخرين ، ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها (من أنه بسبب أن الطعن في القرارات الإدارية من شأنه أن يزعزع المراكز القانونية المترتبة على صدورها فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري معين يترتب على تنفيذه إلغاء هذا القرار بالذات وجميع القرارات التي بنيت على أساس صدوره سليمًا ، وما دام قد اتضح بطلان هذا الأساس فإن القرارات التي بنيت عليه تنهار ولو لم يطعن فيها بالإلغاء ...) ([٩١٦]) .

٢ . الالتزام بتنفيذ مضمون حكم الإلغاء :

---

[٩١٥] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٧٨٨ بتاريخ ١٢/٢٨ /١٩٥٣م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٥ ، أورد هذا الحكم د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد الرابع ، السنة الخامسة والعشرون ، رمضان ١٤٢٢هـ / ديسمبر ٢٠٠١م ، ص ٢٦٤ .

[٩١٦] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٥٤ بتاريخ ٨ / ٣ / ١٩٥٥م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٧٠٥ ، أورد هذا الحكم د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

يقصد بالالتزام بتنفيذ مضمون حكم الإلغاء هو أن الإدارة مُصدرة القرار الإداري الملغي تلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء في داخل نطاقه الطبيعي دون أن تتعرض لأمور لم يتناولها الحكم ، وهذا يعني أن نطاق تنفيذ حكم الإلغاء يتحدد بمنطوق الحكم وأسبابه ، وأن التزام الإدارة بتنفيذ مضمون الحكم يقتضي أن تصدر الجهة الإدارية قرارها بالتنفيذ وتضع حكم الإلغاء موضع التنفيذ الفعلي بما يتطلبه ذلك من إعمال مضمونه الذي يتمثل في تطبيق نتائج الحكم القانونية تطبيقًا فعليًا بما تستتبعه من إزالة القرار المحكوم بإلغائه إزالة مادية ومحو جميع الأعمال التنفيذية والمادية المترتبة على القرار الملغي وإعادة بناء مركز المحكوم له بافتراض أن القرار الملغى لم يصدر قط والامتناع عن اتخاذ أي إجراء يترتب عليه إحداث أثر ما للقرار المحكوم بإلغائه ([٩١٧]) .

ومع وجوب تنفيذ الإدارة لمضمون حكم الإلغاء إلا أن تنفيذها للحكم الصادر بالإلغاء يمنحها حرية كاملة في التصرف ، فتستطيع أن تصدر القرار الملغي نفسه ولكن على أساس قانوني مختلف ، فعلى سبيل المثال إذا صدر حكم لأحد الموظفين بإلغاء قرار إداري كان قد صدر بعزله ، فيفهم من ذلك أن يعاد تعيينه في وظيفته السابقة ، وهذا يتطلب من الإدارة أن تصدر قرارًا بإجراء صحيح بإعادته إلى وظيفته ([٩١٨]) .

٣ . مراعاة التمييز بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي عند تنفيذ حكم الإلغاء :

يُقصد بحكم الإلغاء الذي يقضي بإلغاء القرار الإداري إلغاءً كليًا أو "كاملاً " هو أن يشمل الإلغاء جميع أجزاء القرار ، وذلك عن طريق إعدامه كليةً بكل

---

[٩١٧] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٦٥٥ بتاريخ ٦/٢٠ /١٩٦٨م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٢٦٨ ، أورد هذا الحكم د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٨ .

[٩١٨] – المرجع السابق ، ص ٢٥٩ .

آثاره منذ تاريخ صدوره ، فإذا طعن مثلاً في لائحة مكونة من عشرة مواد فقضى المجلس بإلغائها في مجموعها كان الإلغاء كليًا ، كما أنه يُقصد بالحكم الذي يقضي بإلغاء القرار إلغاءً جزئيًا أن يقتصر الإلغاء على الجزء المعيب في القرار ، حيث يوجه الطعن في هذه الحالة إلى هذا الجزء المعيب في القرار دون غيره ، فإذا طعن مثلاً في اللائحة السابقة والمكونة من عشرة مواد واقتصر الإلغاء على مادة أو مادتين دون بقية المواد كان الإلغاء جزئيًا ، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الفردية ، كأن يكتفي القضاء الإداري بإلغاء القرار إلغاءً جزئيًا فيما تضمنه من تخطي الطاعن في قرار التخطي في التعيين أو الترفيع مثلاً دون أن يكون من شأن هذا الإلغاء إزالة القرار الملغي واعتباره كأن لم يكن وإنما يظل القرار قائمًا ويجوز الطعن فيه من آخرين ، وهو ما يكشف عن دور دعوى الإلغاء كأداة لحماية الحقوق الشخصية ([٩١٩]) .

والتفرقة بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي أكدها القضاء الإداري المصري ، حيث أوضحت ذلك المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها في هذا المجال بقولها : (إنه ولئن كانت حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته ، إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال ، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار الإداري ، وهذا هو الإلغاء " الكامل " ، وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه دون باقيه ، وهذا هو الإلغاء " الجزئي " كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعى في الترقية ، وغني عن البيان أن مدى

---

[٩١٩] – د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨٩ ، ٨٩٠ . وراجع كذلك د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٦ . وراجع كذلك د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥٤ .

الإلغاء أمر يحدد بطلبات الخصوم وما تنتهى إليه المحكمة في قضائها) ([٩٢٠]) .

وحالات الإلغاء الجزئي للقرارات المتعلقة بالوظيفة العامة متعددة ، منها على سبيل المثال قرارات التعيين وقرارات الترفيع ، كأن تصدر الإدارة قرارات بتعيين بعض الموظفين أو ترفيعهم مع وجود من هو أحق منهم بالتعيين أو الترفيع ، ومع صلاحية الشخص الذي عين أو رفع للتعيين أو الترفيع ، ففي هذه الحالة تكون مصلحة الطاعن ليست في إلغاء تعيين الموظف المطعون في تعيينه أو ترفيعه ولكن في أن يعين أو يرفع هو ، ولذلك تكون صيغة الإلغاء على النحو التالي : (إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في التعيين أو الترفيع) فالإلغاء في مثل هذه الحالة يقتصر على جزء من القرار أو شق منه فقط ، ويتمثل هذا الجزء في عدم أحقية الإدارة في أن تتخطى الموظف الطاعن فلا يشمله قرارها في التعيين أو الترفيع مع زملائه ، ولا يتسع الإلغاء لكل القرار بالكامل ([٩٢١]) .

وقد اختلف الفقه الإداري حول موضوع حجية الإلغاء الجزئي ، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن الحكم الصادر بالإلغاء الجزئي لا يتمتع بالحجية على الجميع ، بل إن حجيته نسبية فقط ، وبناءً عليه فإنه لا يجوز أن يتمسك به إلا من كان طرفًا فيه ، كأن يصدر حكم بإلغاء قرار تخطي المستدعي بالتعيين ، ففي مثل هذه الحالة يمكن للمحكمة أن تبقي على القرار المطعون فيه كما هو وتصحيح وضع رافع الدعوى بتعيينه في ترتيبه السليم ،

---

[٩٢٠] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢١٤ بتاريخ ١٥ /١١ /١٩٥٨م، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٥٠٢ ، أورد هذا الحكم د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٩ . ٢٦٠ .

[٩٢١] – د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، صـ ٢٨٢ .

كـأن توجـد وظيفـة خاليـة تسـمع بتعيـين الطـاعن عليهـا دون المسـاس بوضـع المطعون في تعيينهم وتبقى على القرار المطعون فيه ، في حين ذهب البعض الآخر من الفقهاء على عكس الرأي الأول إلى القول بأن الحكم بالإلغاء الجزئي لـه حجيتـه مطلقـة ، شـأنه فـي ذلـك شـأن الإلغـاء الكلـي ، ذلـك أن الخصـومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإداري ذاته وتستند إلى أوجه الإلغاء حددها المشرع ، وكل وجه منها له من العموم في حالة قبول الدعوى ما يؤدي إلى اعتبار المطعون فيه باطلاً بالنسبة للجميع فهو بطلان مطلق ([٩٢٢]) .

ومـع وجـود الخـلاف الفقهـي حـول مضـمون فكـرة الإلغـاء الجزئـي ، فـإن المسـتقر عليـه فـي القضـاء الإداري المصـري هـو الأخـذ بمبـدأ الإلغـاء الجزئـي للقـرارات المتعلقـة بتعيـين المـوظفين وتـرفيعهم ، بمعنـى آخـر أن يقتصـر حكـم الإلغـاء علـى قـرار التخطـي فـي التعيـين أو الترفيـع مـع الإبقـاء علـى المراكـز القانونية لمن تم تعيينهم أو ترفيعهم من زملاء الطاعن ، وأن يقتصر تنفيذ حكم الإلغاء الجزئي على تصحيح الوضع بالنسبة لرافع الدعوى بتعيينه أو ترفيعه لثبوت أولويته في هذا الحق .

٤ . مراعاة ميعاد تنفيذ حكم الإلغاء :

بالنظر لأهمية ميعاد تنفيذ حكم الإلغاء فإن الإدارة ملزمة في الأصل بأن تقوم فورًا وبمجرد إعلان الحكم إليها بتنفيذه تنفيذًا فوريًا وكاملاً ، إلا أن تنفيذ أحكـام الإلغـاء يتطلـب فـي معظـم الأحيـان ترتيـب بعـض الأوضـاع الإداريـة وتغييرها أو اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية المعقدة كإعادة النظر في أقدميات عدد كبير من الموظفين عند صدور حكم بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين أو ترفيعه ، الأمر الذي يقتضي في مثل هذه الحالات منح الإدارة فسحة من الوقت لترتيب الأوضاع التي سيتناولها التنفيذ ، بحيث تكون المدة الممنوحة للإدارة مدة

---

[٩٢٢] – المرجع السابق ، ص ٢٨٢ ، ٢٨٣ .

معقولة تتناسب مع ظروف الحكم محل الإلغاء ، وإذا كان هناك تأخير فيجب أن يقتصر على المدة المناسبة والضرورية لتنفيذ حكم الإلغاء .

ونلاحظ أن القضاء الإداري المصري قد أكد على هذا المبدأ ، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري قائلةً : (إن على الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها ، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض ...) ([٩٢٣]) .

وإذا كان الأصل يقضي بأن نفاذ القرارات الإدارية يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة إلى المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها ، وذلك احترام للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، فإنه يرد على هذا الأصل بعض الاستثناءات ، فيجوز صدور بعض القرارات بأثر رجعي ، ومنها القرارات التي تصدر تنفيذًا لأحكام صادرة عن جهات القضاء الإداري بإلغاء قرارات إدارية إلغاءً مجردًا أو نسبيًا ([٩٢٤]) .

ثانيًا : عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة من جهات القضاء الإداري يشكل نقطة ضعف في القضاء الإداري كما يواجه تنفيذ أحكام الإلغاء العديد من المشكلات والمعوقات في الواقع العملي

---

[٩٢٣] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٧٨ بتاريخ ٦/٢٠ /١٩٥٧م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٦٣٠ ، أورد هذا الحكم د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٦ .

[٩٢٤] – فتوى الجمعية العمومية بمجلس الدولة المصري رقم ٨٦ / ٣ / ٧٢٩ ، بتاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٨٨م ، راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ .

وهذه النقطة الثانية تتفق فيها دول الدراسة جميعًا ألا وهي أن الإدارة نظرًا لأنها لا تخضع لطرق التنفيذ العادية التي تطبق على الأفراد ، فإن تنفيذها للأحكام الصادرة من جهات القضاء الإداري يشكل دائمًا نقطة الضعف في القضاء الإداري طالما أنه لا يتوقف إلا على حسن نية الإدارة أو رغبتها في التنفيذ ، وكما يقول الفقهاء فقد كانت أحد مظاهر معجزة القانون الإداري في فرنسا أن السلطات الإدارية كانت في أغلب الأحوال ترضخ أمام الأحكام الصادرة ضدها ولكنه ظل من الممكن ملاحظة كثير من حالات عدم التنفيذ ، وذلك الذي دعا العلامة " فالين " إلى أن يقرر أنه ليس في القانون الإداري كله مسألة أهم من مسألة إرغام الإدارة على احترام أحكام مجلس الدولة الفرنسي ، ذلك أن قضاء هذا المجلس هو الذي يوجب على الإدارة احترام القوانين ويرسم لها كيفية تنفيذها وتفسيرها ، وهو الذي يضع . من الناحية العملية . قواعد القانون الإداري التي ينبغي على الإدارة أن تخضع لها ، فإن لم توجد وسيلة لإرغام الإدارة على الخضوع لهذه الأحكام فإنها تصبح جميعًا وكأنها مجرد شرح نظري للقوانين ليس له من القيمة العملية ولا من الفاعلية أكثر من المناقشات الأكاديمية أو الكتابات الفقهية [٩٢٥] .

أما عن المشكلات والمعوقات التي تعترض تنفيذ أحكام الإلغاء في دول الدراسة فيمكن إيجازها في الآتي :

١ . التأخير المتعمد من الإدارة أو التباطؤ في تنفيذ حكم الإلغاء

---

[٩٢٥] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد الرابع ، السنة الخامسة والعشرون ، رمضان ١٤٢٢هـ / ديسمبر ٢٠٠١م ، صـ ٢٤٩ .

من الطبيعي أن تنفيذ حكم الإلغاء يتطلب بعض الوقت الذي تحتاجه الإدارة لترتيب الأوضاع التي يتناولها حكم الإلغاء ، إلا أن ذلك لا يعني أن تتأخر الإدارة في ذلك أكثر من الوقت اللازم الذي يقدره القاضي حسب الأحوال ، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا المصرية من (أن من واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها ، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض ...) ([٩٢٦]) .

والأمثلة على المبررات التي تحتج بها الإدارة للتأخر أو التباطؤ في تنفيذ أحكام الإلغاء عديدة ، وقد أوضحتها تطبيقات القضاء الإداري المصري ، ومن بينها الصعوبات القانونية التي تكتنف إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء ، والتعقيدات العملية ، وأخيرًا الظروف الطارئة .

فمحكمة القضاء الإداري قضت في حكم لها في هذا الصدد بقولها (إذا كان السبب في التأخير في صدور القرار الجمهوري هو وفاة الرئيس الراحل جمال عبد الناصر رئيس الجمهورية في ٢٨ / ٩ / ١٩٧٠م ولا يخفى ما كان يقع على عاتقه من أعباء جسام في هذه المرحلة الحاسمة من تاريخنا وما تلا وفاته من الحزن والألم في النفوس حتى أفاقت البلاد من هول الصدمة الفاجعة واستتب الأمر في البلاد باختيار الشعب للسيد أنور السادات رئيسًا للجمهورية ،

---

[٩٢٦] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٦٥٥ بتاريخ ٦/٢٠ /١٩٦٨م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٣٦٨ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٠٧٦ بتاريخ ٢٤ / ٢ / ١٩٧٩م ، ص ٧١ . راجع د. نواف سالم كنعان ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

ولذلك لا يكون هناك امتناع عن تنفيذ الحكم ، وأن الإدارة لم تجاوز الوقت المناسب في إصدار قرارها كما أنها لم تتعمد تعطيل التنفيذ ...) ([٩٢٧]) .

٢ . التحايل من قبل الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء

للإدارة سلطة تقديرية في تنفيذ أحكام الإلغاء ، ومع الأخذ في الاعتبار أن هذا هو الأصل ، إلا أن ذلك لا يسوغ للإدارة الخروج على مبدأ المشروعية والالتزام بالضوابط القانونية الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية وإلا أصبح الحكم القضائي لا معنى له وبخاصة إذا لجأت الإدارة إلى تنفيذ حكم الإلغاء تنفيذًا صوريًا وليس تنفيذًا صحيحًا وكاملاً مراعيةً في ذلك ما جاء في منطوق الحكم وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية .

ويضرب الفقه أمثلة على التنفيذ الناقص أو الصوري كأن يلغي مجلس الدولة مثلاً قرارًا بفصل موظف ، فتلجأ الإدارة إلى الاستغناء عن وظيفته لمجرد التخلص منه ، أو أن تقبض الإدارة على أحد الأجانب فإذا ما حصل على حكم بإلغاء أمر اعتقاله لجأت الإدارة إلى إبعاده ، ففي مثل هذه الوسائل تلجأ الإدارة إلى نوع من الاحتيال للتوصل إلى إعادة القرار الملغي إلى الحياة مرةً أخرى سواءً في صورته الأولى أو في صورته المقنعة ([٩٢٨]) .

ومن صور تحايل الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء والتي اتضحت من خلال التطبيق العملي ما تقوم به الإدارة والذي يمكن اعتباره ضمن إساءة استعمال الحق في التنفيذ ، الإشكال في التنفيذ بغية الإفادة من الأثر الواقف والذي يتيح وقف تنفيذ الحكم لحين الفصل في الإشكال ، حيث أصبحت هذه الوسيلة من

---

[٩٢٧] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٦٠٢ بتاريخ ٩ / ٤ / ١٩٧٣م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٢١٢ . المرجع السابق ذكره ، ص ٢٦٩ .

[٩٢٨] – د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٠٣ .

الحيل القانونية والتي تضع تحت تصرف كل طرف من أطراف المنازعة وسيلة إجرائية سريعة يضمنون بها تأجيل تنفيذ الأحكام الصادرة في غير صالحهم حتى الفصل في الإشكال للاستفادة من الأثر الواقف للإشكال الأول ، وذلك إلى أن تفصل محكمة الطعن في طلب وقف تنفيذ الحكم .

ويرى جانب من الفقه أن الإشكال في التنفيذ بصورته الحالية في قانون المرافعات المدنية والتجارية قد يكون متلائمًا مع روابط القانون الخاص التي تتساوى فيها مراكز الأطراف ، إلا أن هذه الصورة كما يرى هذا الجانب أنها لا تتفق مع روابط القانون العام التي تهيمن عليها فكرة الصالح العام وتتباين فيها مراكز الأطراف ، فإيقاف نفاذ الحكم الإداري بمجرد تقديم الإشكال الأول حتى ولو قدم لجهة قضائية غير مختصة للفصل فيه وبغض النظر عن صحة الأسباب التي يقوم عليها الإشكال يفتح باب اللدد في الخصومة الإدارية ، وقد يكون سببًا في تعطيل نشاط الإدارة برغم صدور حكم قضائي يؤيد استمرارها في نشاطها ، كما قد يكون سببًا في إتاحة الفرصة لها لإخضاع القانون للواقع غير المشروع رغم صدور حكم قضائي بعدم مشروعية تصرفها ، وهو الأمر الذي يلحق الأذى بمصالح الأفراد وحقوقهم ، وسوف تتزايد هذه العيوب لاستطالة زمن الفصل في الإشكال بسبب بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري فإذا ما لجأ الخصم ابتداءً إلى قضاء غير مختص كانت الكارثة الكبرى بتعطيل نفاذ الحكم وانتهاك حجيته ، لذلك يقترح هذا الجانب من الفقه بعض الإجراءات لمعالجة إساءة استعمال الحق من قبل الإدارة تتضمن ما يلي ([٩٢٩]) :

١ . منح الاختصاص بنظر إشكالات تنفيذ أحكام مجلس الدولة لرئيس المحكمة التي أصدرت الحكم أو من ينوب عنه .

---

[٩٢٩] – حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، ط١ ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٧م ، ص ٤٩١ . ٤٩٣ .

٢ . تمكين الصادر لصالحة الحكم من التقدم إلى رئيس المحكمة فور الامتناع عن تنفيذ الحكم بالاستشكال في تنفيذه أمام محكمة غير مختصة بشهادة تثبت ذلك التصرف ليبت فورًا بقرار الاستمرار في تنفيذ الحكم دون انتظار قضاء المحكمة غير المختصة بعدم اختصاصها وأن يكون لهذا القرار الأثر الكامل في إنهاء حالة الأثر الواقف للإشكال الأول.

٣ . الأخذ بنظام الإشكال العكسي بالأمر بالاستمرار في تنفيذ الحكم دون اللجوء إلى فكرة تكييفه على أنه قرار سلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم حيث تتكرر دورة اللجوء إلى إشكال التنفيذ في ذات الحكم الجديد بوقف تنفيذ أو إلغاء ذلك القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي .

٤ . رفع قيمة الغرامة المقررة بالمادة ٣١٥ مرافعات . مصري . بما يمكن معه الحد من إشكالات التنفيذ التي تتسم بإساءة استعمال الحق.

ومن التطبيقات القضائية التي عرضت أمام القضاء الإداري المصري في هذا الصدد ، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها : (... وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاؤه ... وفي الخصوص الذي عناه وبالمدى وفي النطاق الذي حدده، ومن هنا كان لزامًا أن يكون هذا التنفيذ موزونًا بميزان القانون في تلك النواحي والآثار كافة ، ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل وإلا كان مؤدى هذا أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذًا كاملاً بل نفذ تنفيذًا مبتورًا منقوصًا، ولكان هذا بمثابة تنزيل له في مرتبة الوظيفة وفي درجتها ، وهو جزاء تأديبي مقنّع ...) ([٩٣٠]) .

---

[٩٣٠] – أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضايا رقم (٥،٦،٧،٨) بتاريخ ٢٦ / ٤ / ١٩٦٠م ، مجموعة أبي شادي ، الجزء الأول ، ص ٩٤٨ . راجع د. نواف سالم

٣ . عدم تنفيذ حكم الإلغاء أو تعطيله من قبل الإدارة

وتبدو هذه الحالة عندما تلجا الإدارة عند تنفيذها لأحكام الإلغاء إلى تفادي آثار حكم الإلغاء من خلال الامتناع عن التنفيذ والتزام الصمت ، وهذا يشكل امتناعًا سلبيًا عن تنفيذ الحكم أو الإهمال في تنفيذه ، كأن يصدر الحكم بإلغاء رفض منح ترخيص ولا تتبعه الإدارة بإصدار قرار منح الترخيص ليتطابق ذلك مع الشيء المقضي به ، وقد تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار فردي إيجابي يشل آثار حكم الإلغاء كما في حالة إصدار القرار الملغي نفسه أو قرار مشابه له .

والقضاء الإداري المصري قد استقر على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء هو مثل قرار إداري سلبي برفض التنفيذ لحكم الإلغاء ، ومن تطبيقات هذا القضاء في هذا الصدد بقولها (إن الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء هو قرار سلبي خاطئ . ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع السلطة الإدارية عن إصدار قرار من الواجب عليها إصداره وفقًا للقانون . وقد كان واجبًا إصدار قرارها بتنفيذ هذا الحكم عملاً بأحكام قانون مجلس الدولة الذي جعل لمحكمة القضاء الإداري ولاية القضاء كاملةً ، فضلاً عما ينطوي عليه ذلك من مخالفة قانونية وخطأ يستوجب التعويض ...) ([٩٣١]) .

كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧١ .

[٩٣١] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٦٢٥٥ بتاريخ ٣ /٦ / ١٩٥٨م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٦٣٠ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١١٧٦ بتاريخ ١٨ / ١١ / ١٩٦٧م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ١٠١ . راجع د. نواف سالم كنعان ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ .

وفي سبيل تعطيل تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء قد تلجأ الإدارة إلى البحث بين مختلف النصوص التشريعية التي تبين لها اختصاصاتها وصلاحياتها في شتى المجالات عن نص يجيز لها إصدار قرار إداري معين يقتضي تنفيذه تعطيل مضمون الحكم حتمًا مع إضفاء نوع من الشرعية على مسلكها ولو من الناحية المظهرية ، كما قد تتحايل الإدارة لتعطيل تنفيذ حكم الإلغاء بإصدار قرار جديد بمضمون القرار الملغي والادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناءً على أسباب جديدة لها ذلك ثم يتبين عدم صحة الادعاء ، كأن تضطر الإدارة بعد إلغاء قرار فصل أحد موظفيها أن تعيده ، ثم لا تلبث بعد ذلك أن تصدر قرارًا بفصله مرةً أخرى ، أو أن تضطر الإدارة بعد إلغاء قرار رفض ترفيع الموظف أن تعيد النظر في الترفيع ، ثم لا تلبث بعد ذلك أن تصدر قرارًا جديدًا برفض ترفيعه مرةً أخرى ([٩٣٢]) .

وبعض الفقهاء يرون أنه في مثل هذه الحالات التي تتحايل فيها الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء من خلال إصدار قرار جديد بمضمون القرار الملغي والادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناءً على أسباب جديدة تجيز لها ذلك ، ثم تبين عدم صحة هذا الادعاء ، تقوم قرينة ضد الإدارة على أنها تلجأ إلى وسائل مقنّعة بقصد تحقيق الآثار ذاتها التي كانت تستهدف تحقيقها بالقرار الملغي ، ويقع على عاتق الإدارة عبء إثبات أن القرار الجديد إنما صدر بقصد تحقيق المصلحة العامة ويخضع الأمر في النهاية لتقدير القاضي على ضوء كل الظروف التي أحاطت بإصدار القرار الجديد ، كما أن الإدارة قد تلجأ إلى تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء من خلال تعديل بعض الأنظمة التي استندت إليها في إصدار القرار الملغي ، كأن يصدر حكم بإلغاء قرار فردي لمخالفته لقرار تنظيمي ، فيجوز للإدارة بعد تعديل هذا القرار التنظيمي أن تعيد إصدار القرار

---

[٩٣٢] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٣ .

الملغي من جديد شريطة ألا ينطوي ذلك على شبهة تحايل لتعطيل تنفيذ حكم الإلغاء ، كأن يصدر حكم بإلغاء قرار عزل من الوظيفة فتعدل الإدارة في شروط التعيين بالتشديد بحيث تكون هذه الشروط غير مستوفاة في المحكوم له فيتعذر إعادته للعمل .

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا الصدد ما قضت به محكمة القضاء الإداري في هذا الجانب بقولها (إذا كان الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية بعد إلغاء القرار مجردًا أصدرت قرارًا جديدًا بالترقية إلى درجة " أسطى" وأضافت لذلك شرطًا جديدًا مفاده ألا يكون قد صدر على الموظف المرقى جزاء إداري خلال خمس السنوات السابقة على تاريخ صدور القرار الجديد مستهدفةً بذلك استبعاد المدعي من حركة الترقيات ، فقد بعثت بعثرته واتخذتها شرطًا مانعًا للترقية ، الأمر الذي يؤدي إلى النيل من جوهر الأمر الصادر بحركة الترقيات ، ذلك أن القاعدة القانونية ليست هدفًا في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق الصالح العام ، وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار ([٩٣٣]) .

٤ . تذرع الإدارة بالمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام لتبرير الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء

في بعض الأحيان قد تلجأ الإدارة للتخلص من التزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء إلى حجج وذرائع مستمدة من المصلحة العامة أو صالح المرفق العام أو المحافظة على النظام العام ، فقد تتذرع الإدارة لكي ترفض أو تماطل في تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها بحجة أن تنفيذ حكم الإلغاء قد يتعارض مع

---

[٩٣٣] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٩٨ بتاريخ ٦ / ٣ / ١٩٦٩م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٥٨٦ ،مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

المصلحة العامة ، وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن الكل يجب أن يخضع للمصلحة الأعلى التي تعني احترام القانون وإطاعة أحكام القضاء ، والأحكام القضائية نفسها ومنها أحكام الإلغاء على سبيل المثال إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقًا للصالح العام ، ولهذا استبعد القضاء الإداري حجج عدم تنفيذ أحكام الإلغاء التي تستند إلى المصلحة العامة ، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها في هذا المجال بقولها: (إن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية ، ومن ثم وجب اعتبار خطأ الوزير خطًا شخصيًا يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به ، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه ، أو قوله بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة ، ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة ...) ([٩٣٤]) .

وفي المقابل لا تستطيع الإدارة الامتناع عن تنفيذ الحكم بالإلغاء استنادًا إلى تنازل صاحب المصلحة الطاعن في القرار أو التصالح معه ، وذلك لأن هذا التنازل أو التصالح باطل لا يعتد به لأنه يبقي على قرار أثبت القضاء بحكم قطعي مخالفته للمشروعية والقانون وألغاه نتيجة لذلك ، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها المهمة : (... إن الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقًا للصالح العام ، ومن ثم كان الحكم بالإلغاء حجة على الجميع ، ولكل شخص أن يتمسك به فلا يجوز أن يكون موضوعًا لمساومة أو تنازل من ذي شأن فيه وإلا كان ذلك إبقاءً على المخالفة القانونية التي شابت القرار المحكوم

---

[٩٣٤] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٨٨ بتاريخ ٢٩ / ٦ / ١٩٥٠م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٩٥٦ . المرجع السابق ، ص ٢٧٥، ٢٧٦ .

بإلغائه وتفويتًا لثمرة الحكم ، الأمر الذي يتعارض مع الصالح العام ، وعلى ذلك يكون باطلاً ولا يعتد به التنازل الذي تستند إليه الحكومة ، وبالتالي لا يصلح مبررًا قانونيًا لامتناعها عن تنفيذ الحكم ...) ([٩٣٥]) .

كما قد تستند الإدارة في التهرب من تنفيذ أحكام الإلغاء إلى المحافظة على النظام العام والدفاع عن الوطن وبخاصة في الظروف الاستثنائية التي تستوجب إعلاء سلامة الدولة على كل الاعتبارات الأخرى كحالات الحرب والاضطراب والأزمات والقلاقل ، وبخاصة إذا كان تنفيذ حكم الإلغاء من شأنه أن يعرض النظام العام للإخلال والاضطراب فعلاً فإن للسلطة التنفيذية أن تؤخر تنفيذه ، والمجال الواسع لتطبيق هذه الحالة القرارات الضبطية التي تصدر في الظروف الاستثنائية ، حيث تبرر الإدارة رفضها لتنفيذ أحكام الإلغاء بتفادي الاضطرابات أو الأحداث التي تمس سلامة الدولة والدفاع عن البلاد .

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا الصدد ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في هذا المجال من أنه : (ولئن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفًا للقانون ، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فورًا إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذٍ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها ، وأن يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك محل) ([٩٣٦]) .

---

[٩٣٥] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٥٢ بتاريخ ١٣ / ٣ / ١٩٥٦م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٢٤٨ . المرجع السابق ، ص ٢٧٦ .

[٩٣٦] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٠ / ١ / ١٩٥٩م ، السنة الرابعة ، ص ٥٥٣ . راجع سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٩٦ .

٥ . تذرع الإدارة بالمعوقات المادية والقانونية والشخصية والسياسية لتبرير الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء

وأخيرًا قد تتذرع الإدارة بالصعوبات المادية التي قد تعوق تنفيذ حكم الإلغاء ، كأن تؤسس الإدارة امتناعها عن تنفيذ حكم إلغاء قرار إداري صادر بالتعيين أو الترفيع على صعوبة نابعة من تعيين شخص آخر أو ترفيعه في الوظيفة نفسها التي يجب أن يعود إليها المحكوم له ، كما قد تحاول الإدارة التنصل من التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء بحجة عدم وجود اعتمادات مالية متاحة ، وهي حجة لا ينبغي أن تكون عقبة أمام حقوق المحكوم له بالإلغاء والتعويض ، أو بحجة استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه ، كما لو لم يكن القرار غير المشروع قد صدر ، وقد يكون السبب في ذلك بطء التقاضي وإجراءاته وبطء الإدارة نفسها في إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء .

ومن تطبيقات القضاء المقارن حول هذا الأمر ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في بعض أحكامها ، حيث تقول في حكم لها بهذا الصدد (إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره ، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقًا مهما كانت النتائج ، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مالية ...) ([٩٣٧]) .

كما قد تتذرع الإدارة بوجود صعوبات قانونية تعوق تنفيذ حكم الإلغاء ومثالها الصعوبة الراجعة إلى تفسير حكم الإلغاء أو فهم مضمونه ، ومن تطبيقات القضاء المقارن حول هذا الأمر ما قضت به محكمة العدل العليا

---

[٩٣٧] – محكمة العدل العليا الأردنية ، قرارها رقم ٢٩ / ٧٨ ، راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٨ .

الأردنية في بعض أحكامها ، حيث تقول في هذا الصدد (إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف لا يعتبر غير مشروع نظرًا لحل المؤسسة العامة الصحفية التي كان يعمل بها الموظف وإلغاء الوظائف.....)([٩٣٨]).

كما قضت في حكم آخر بقولها (إن الإدارة قد تتذرع في الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء بأن القرار المعيب قد نفذ تنفيذًا ماديًا لتحول دون حق صاحب المصلحة للالتجاء للمحكمة ، وإلا يكون معنى ذلك أن في مكنة الإدارة أن تضع القضاء أمام الأمر الواقع وتبطل مهمته وهو ما يهدد الرقابة القضائية) ([٩٣٩]) .

كما قد تتذرع الإدارة بوجود صعوبات راجعة إلى دوافع سياسية تؤدي إلى تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء ، كما حدث في مصر حين امتنعت الحكومة عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار اعتقال والد أحد المحكوم عليهم بالإعدام في قضية مقتل السادات ([٩٤٠]) ، أو صعوبات مرجعها دوافع شخصية تؤدي إلى تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء وبخاصة إذا كان تنفيذ الحكم منوطًا بموظف هو في حقيقته خصم للمحكوم له فيضع العقبات المادية والقانونية في سبيل التنفيذ ،

---

[٩٣٨] – محكمة العدل العليا الأردنية ، قرارها رقم ٣٠ / ٧٣ ، المرجع السابق ، ص ٢٧٨ .

[٩٣٩] – محكمة العدل العليا الأردنية ، قرارها رقم ٩٦ / ٨٠ ، راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٨ .

[٩٤٠] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٥٧١ ، بتاريخ ٦/١٥ /١٩٨٢م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٧٦٢ ، المرجع السابق ، ص ٢٧٨ .

كأن يبادر بتعيين موظف آخر أو ترفيعه في الوظيفة نفسها التي ينبغي أن يعود إليها المحكوم له إعمالاً للحكم وهو ما استنكره القضاء الإداري دائمًا ([٩٤١]) .

ولكن نري بالمقابل أن الادعاء من قِبَل مَنْ صدر حكم الإلغاء لصالحه بأن الإدارة لا تحترم حكم الإلغاء ولا تنزل على حكمه بقصد الانتقام منه ، قد يثبت عكسه مما يترتب عليه عدم مسئولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء ، وهو ما نرى له تطبيقًا في القضاء الإداري المقارن ، حيث أكدت على هذا الأمر محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها في هذا الصدد بقولها (... إن القول بأن عيب الانتقام واضح من أن المستدعي سبق أن أقام دعوى لإلغاء قرار عزله وصدر قرار بإلغائه وإعادته لعمله ، فأراد المستدعى ضده الانتقام منه بسبب ذلك قول لا جدوى منه بسبب التباعد الزمني بين قرار الإلغاء السابق وبين القرار المطعون فيه ، فضلاً عن أن الإدارة قامت بتنفيذ قرار الإلغاء وأعيد المستدعي لمركز عمله ، وفي الدرجة نفسها التي كان يشغلها ، مما يشعره باحترام الإدارة لقرار الإلغاء والنزول على حكمه ...) ([٩٤٢]) .

ثالثًا : تشابه الاختصاص بنظر منازعات التنفيذ :

وتتشابه دول الدراسة في ثالثًا في الاختصاص بنظر منازعات التنفيذ والمرفوعة من المحكوم ضده ، حيث نجد هذا الاختصاص في القانون الفرنسي والقانون المصري متقاربًا ، حيث أخذ المشرع المصري في قانون المرافعات بنظام تخصيص قاضٍ للإشراف على التنفيذ بقوله (يندب في مقر كل محكمة

---

[٩٤١] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضيتين رقمي ٧ ، ٨ ، بتاريخ ٢٦ / ٤ / ١٩٦٠م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٢٦٦، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ .

[٩٤٢] – محكمة العدل العليا الأردنية ، قرارها رقم ٨٨ / ٩٧ ، بتاريخ ٢٠ / ٩ / ١٩٩٧م راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧٩ .

جزئيـة مـن بـين قضـاة المحكمـة الابتدائيـة ويعاونـه فـي ذلـك عـدد كـافٍ مـن المحضرين ، وهو ما نصت عليه المادة رقم ٤٧٤ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري) كما يختص قاضي التنفيذ دون غيره بالفصل في جميع منازعات التنفيذ الموضوعية والوقتية أيًا كانت قيمتها ...

وهو ما أقرته فرنسا أيضًا باتباعها نفس النظام وذلك بموجب القانون ٦٢٦ / ٧٢ في ٥ يوليو سنة ١٩٧٢م .

ومع الأخذ في الاعتبار أن الأصل هو أن يكون اختصاص قاضي التنفيذ محدودًا بحدود اختصاص الجهة القضائية التي يتبعها ، وبالتالي فقاضي التنفيذ في القضاء العادي يختص بالإشراف على تنفيذ الأحكام والأوامر الصادرة من محاكم القضاء العادي ، وبالمقابل فإن تنفيذ الأحكام الإدارية ينبغي أن يخضع لإشراف جهة القضاء الإداري نفسها ([٩٤٣]) ، مع ملاحظة أنه في مصر نجد أن الوضع السابق لم يمنع من أن تقع بعض منازعات التنفيذ في الأحكام الإدارية داخل اختصاص القضاء العادي سواءً باعتبار القاضي العادي هو قاضي الشريعة العامة ، أو في حالة اتباع قواعد قانون المرافعات ومثاله التنفيذ ضد الأفراد وفي أحوال أخرى كثيرة ، وذلك بالإضافة إلى أن حالة التعارض بين تنفيذ حكمين نهائيين صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين هو من اختصاص المحكمة الدستورية العليا المصرية [٩٤٤] .

كما نجد في دولة الإمارات العربية المتحدة نصًا مقاربًا لما مأخوذ به في مصر وفرنسا حيث نلاحظ أن المادة ٢١٩ من قانون الإجراءات المدنية

---

[٩٤٣] – (حيث تخرج منازعات التنفيذ المتعلقة بقرار إداري عن اختصاص قاضي التنفيذ) الإشكال رقم ٢٠٨٥ لسنة ١٩٨٥م . تنفيذ إسكندرية جلسة ١٣ / ١ / ١٩٩٠م ، راجع عبد الحميد المنشاوي ، الأصول العملية في قضاء التنفيذ والمآخذ القضائية والصيغ القانونية المتعلقة بها ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١١ .

[٩٤٤] – د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ ١٠٦ .

الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م تنص على أن (يجري التنفيذ تحت إشراف قاضٍ للتنفيذ يندب في مقر كل محكمة ابتدائية ويعاونه في ذلك عدد كاف من مندوبي التنفيذ ، كما تتبع أمامه الإجراءات المقررة أمام المحكمة الابتدائية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) .

رابعًا : حدود سلطة القاضي الإداري في التدخل لتنفيذ حكم الإلغاء

تتشابه أيضًا دول الدراسة . باستثناء إنجلترا . في مدى سلطة القاضي الإداري في التدخل لكفالة تنفيذ أحكام الإلغاء ، ويثور التساؤل هنا حول ما إذا كانت مهمة القاضي الإداري تتوقف عند حد إصدار حكم الإلغاء واعتبار عدم تنفيذ الحكم أمرًا يرجع إلى الإدارة فقط باعتبارها المسؤولة الوحيدة عن التنفيذ أم لا .

ويمكن ملاحظة أن التطبيقات القضائية في دول الدراسة قد استقرت على الأخذ بالمبدأ الذي يقضي بأن على القاضي الإداري أن يتوقف عند حد إصدار حكم الإلغاء وأن تنفيذ الحكم ليس من وظيفته بل من وظيفة الإدارة ، وأنه ليس له أن يحل محل الإدارة وبألا يصدر إليها الأوامر .

ففي فرنسا نلاحظ استقرار مجلس الدولة الفرنسي منذ زمنٍ بعيد على تطبيق هذا المبدأ منذ صدور حكمه في قضية (Guyader) الذي قضى بإلغاء قرار استيلاء فرفضت الإدارة القيام بإخلاء المكان وهو ما يعد نتيجة حتمية للحكم بالإلغاء وبعرض الأمر على مجلس الدولة مرةً أخرى قضى بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٤٧م بأنه : (لا يوجد أي مخالفة للحكم السابق طالما أن هذا الحكم قد وقف عند حد القضاء بإلغاء الاستيلاء دون أن يأمر بالإخلاء ، ومن ثم يخرج الأمر عن اختصاصه) ([٩٤٥]) .

---

[٩٤٥] – د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٤٧ .

أما في إنجلترا فإن الأمر مختلف حيث تستطيع المحاكم إصدار أوامر للإدارة بعمل شيء أو بالامتناع عن عمل شيء ، كما أن الإدارة في إنجلترا لا تستطيع أن تمتنع عن تنفيذ حكم صادر عن محكمة قانون لأن ذلك يشكل احتقارًا للتاج ، أي ازدراءً للمحكمة حسب التعبير الحديث ([٩٤٦]) .

أما في مصر فقد استقر القضاء الإداري على تطبيق المبدأ المطبق في فرنسا ، حيث حرصت محكمة القضاء الإداري في بداية عهدها على تأكيد هذا المبدأ وأوضحت أن المحكمة لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار أو أن تأمرها بأداء أمر أو الامتناع عنه ، إلا أن تطبيق المبدأ السابق لم يمنع القاضي الإداري من أن ينبه الإدارة إلى واجبها الذي نسيته أو تناسته نحو تنفيذ الحكم أو أن يبين لها الإطار الذي ينبغي عليها أن تجري فيه التنفيذ ، كما لا يمنعه أيضًا من أن يحيل المحكوم له إلى الإدارة لاتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم .

ومن بين الوسائل التي طبقها القضاء الإداري المصري في هذا الصدد : تذكير الإدارة بواجبها نحو تنفيذ حكم الإلغاء من خلال تضمين أسباب حكم الإلغاء الكيفية التي يجب أن يتم التنفيذ بها ، وبخاصة في مجال تنفيذ أحكام الإلغاء المتعلقة بالوظيفة العامة ، والأمثلة على ذلك كثيرة من بينها ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها : (إذا كان القاضي الإداري لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء ما هو من صميم اختصاصها إلا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوى الشأن فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانونًا بالترشيح للترقية ، وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون

---

[٩٤٦] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٦ ، ٥٣٠ .

لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفًا للقانون ...) ، ويضاف إلى ذلك وسيلة أخرى وهي لجوء الإدارة إلى استفتاء قسم الرأي بمجلس الدولة فيما يشكل عليها تنفيذه من أحكام الإلغاء ، ومن أمثلة ذلك الفتوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بالرد على استفسار إحدى الوزارات عن كيفية تنفيذ حكم إلغاء لقرار إداري صادر عنها ، حيث تضمنت هذه الفتوى شرحًا مفصلاً للمفهوم القانوني لأحكام الإلغاء وحجيتها على الجميع وبيان الآثار المترتبة على الحكم بالإلغاء المجرد من إعدام القرار المقضي بإلغائه ومن التزام الجهة الإدارية بالامتناع مستقبلاً عن إعمال أي أثر له ، كما أوضحت الفتوى الإجراءات والقرارات التي يتوجب اتخاذها في صدد تنفيذ الحكم ، وقد ثبت أن الجهة الإدارية المحكوم ضدها قد تراخت . رغم ذلك . في تنفيذ حكم الإلغاء مدة تجاوزت الأربع سنوات دون مبرر ، وعلى ذلك تكون قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي ...) ([٩٤٧]) .

كما ذهبت الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع المصرية إلى القول : (إذا ما صدر الحكم من محكمة القضاء الإداري وجب على الإدارة تنفيذه بأعمال مقتضاه ولا يجوز لها أن تمتنع عن ذلك وإلا كان الموظف الممتنع سواءً كان وزيرًا أو غيره مسئولاً مسئولية شخصية عن تعويض صاحب الشأن عما ناله من أضرار بسبب مخالفة القانون .

ويجب أن يكون تنفيذ الحكم كاملاً ومن المسلمات أن الحكم الصادر بإلغاء قرار فصل موظف يترتب عليه حتمًا وجوب إعادته إلى الوظيفة لا فرق في ذلك بين الوظائف التي تشغل بطريق التعيين وتلك التي تشغل بطريق

---

[٩٤٧] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٠٧٦ بتاريخ ٢ / ٢ / ١٩٧٩م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٧٥٥ ، راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٢ .

الانتخاب ، فإذا أمكن إعادة الموظف إلى وظيفته دون حاجة إلى إلغاء تعيين الموظف الذي حل محله لم يكن له أن يتمسك بإلغاء تعيين هذا الأخير ، أما إذا كانت إعادة الموظف متعذرة إلا بإلغاء تعيين من حل محله وجب على الإدارة أن تقرر هذا الإلغاء تنفيذًا لمقتضى الحكم) ([٩٤٨]) .

خامسًا : مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء

وتتشابه دول الدراسة أخيرًا في مسئولية الإدارة عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء، وفي هذا الجانب نلاحظ أن الفقه والقضاء الإداريان قد بذلا محاولات عديدة لتزويد القاضي الإداري بوسائل لها من الفاعلية ما يضمن تنفيذ أحكام الإلغاء ، حيث انتهت تلك المحاولات بالوصول إلى بعض الوسائل التي تمثلت في : منح القاضي الإداري سلطة إصدار حكم بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء وتحميل الإدارة وموظفيها مسؤولية مدنية وجنائية عن تعطيل تنفيذ أحكام الإلغاء .

وسنبين فيما يلي هذه الوسائل لتوضيح أساسها القانوني وتطبيقاتها في القضاء الإداري .

---

[٩٤٨] – فتوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع المصرية في ٢٧ أغسطس ١٩٥٠م ، راجع د . محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٠٨ .

١ – الطعن في القرار السلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء

حيث تستند هذه الوسيلة إلى أساس قانوني يتمثل في اعتبار القرار السلبي محلاً للطعن أمام القضاء الإداري ، ففي مصر مثلاً نلاحظ أن الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري قد نصت على أنه (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح ...)

وقد استقر القضاء الإداري المصري على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء هو ولا شك قرار سلبي خاطئ ، وأن من واجب الإدارة إصدار قرار بتنفيذ حكم الإلغاء عملاً بأحكام قانون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

كما أن الأصل في الاختصاص بالنظر في منازعات تنفيذ أحكام الإلغاء ينعقد للمحكمة التي أصدرت حكم الإلغاء المستشكل في تنفيذه ، وبعض الفقهاء يرجع السبب في ذلك إلى خلو التشريع الخاص بالرقابة القضائية من نظام قاضي التنفيذ المختص بإشكالات التنفيذ ، الأمر الذي يقتضي إناطة هذا الاختصاص بالمحكمة الإدارية ذات الاختصاص العام في المنازعات الإدارية ([٩٤٩]) .

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما حكمت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقولها : (إن قاضي التنفيذ المختص دون غيره بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام القضاء الإداري هو محاكم مجلس الدولة كل في حدود اختصاصها تأسيسًا على أن منازعات التنفيذ المتعلقة بهذه

---

[٩٤٩] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٧ .

الأحكام متفرعة من أصل المنازعة الإدارية التي فصلت فيها ، وقاضي الأصل هو قاضي الفرع ...) ([٩٥٠]) .

ولتحريك دعوى إلغاء القرار السلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يشترط أن يكون للمحكوم له قد توافرت لديه شروط الدعوى المقامة نفسها لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه من حيث تحقق شروط المصلحة الشخصية المباشرة لمن يطعن في القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ ، ومن حيث ميعاد الطعن فتسري عليها القاعدة التي تعد القرارات السلبية من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها في أي وقت لأن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام .

أما عن أسباب الإلغاء التي يستند إليها صاحب الشأن في هذه الحالة فتتمثل في مخالفة الإدارة للشيء المقضي به والتي يعدها القضاء الإداري نوعًا من مخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة ، ذلك أن مخالفة مقتضى الحكم بالإلغاء يعد مخالفة للقانون تسمح بإلغاء القرار الذي يصدر مشوبًا بهذه المخالفة، ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في مجال عيب إساءة استعمال السلطة في إقدام الإدارة على إصدار قرار لمجرد إعاقة تنفيذ الشيء المقضي به، استخدام الإدارة سلطتها في هدف يختلف عن الهدف الذي أعطيت لها من أجله ، ومثال على ذلك حالة الاستيلاء على العقارات المقضي بإخلائها ، حيث لا يكون هناك مجال للشك في أن السبب الذي صدرت من أجله قرارات الاستيلاء المذكورة هو تحاشي آثار حكم الإخلاء ، ويكون من الواضح أنه لو لم يصدر الحكم بالإخلاء لما أصدرت الوزارة قرار الاستيلاء ، ومعنى هذا أنها تكون قد استعملت السلطة المخولة لها للاستيلاء على العقارات اللازمة لحاجة مرفق التعليم لتعطيل حكم نهائي صدر ضدها ولتحمى نفسها من الطرد

---

[٩٥٠] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢٩٤٥ بتاريخ ٣/٢٦ /١٩٨٨م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ١٧٨ . المرجع السابق ، ص ٢٨٧ .

والإخلاء رغم المخالفات التي ارتكبتها إضرارًا بحقوق الملاك أصحاب العقار ، وما من أجل ذلك منحت الوزارة سلطة الاستيلاء على عقارات الأفراد ، ونحوها في هذا المنحى هو في لغة القانون انحراف وسوء استعمال للسلطة ([٩٥١]) .

[٩٥١] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٨ ، ٢٨٣ .

٢- المسؤولية المدنية للإدارة (التعويض) لامتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء

إن الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر في مواجهتها فإن ذلك يعد عملاً غير مشروع وهو مثل القرار السلبي الخاطئ ، فهو من ناحية أولى يمثل خطأً مرفقيًا تُسأل عنه الإدارة المختصة ، كما أنه من ناحية ثانية يمثل خطًا شخصيًا يسأل عنه الموظف المسؤول عن التنفيذ ، وذلك لما يتضمنه هذا الامتناع من خطأ جسيم واعتداء على قوة الأحكام القضائية ، ومن ثم تكون الإدارة والموظف المسؤول متضامنين في دفع التعويض للمحكوم لصالحه([٩٥٢])

.

وبناءً على ما سبق يتضح لنا أن الإدارة تشمل مسؤوليتها جميع القرارات التي تصدر بالمخالفة للقانون ، سواءً أكانت هذه القرارات إيجابية أو سلبية ، كما أن اختصاص القضاء الإداري بالتعويض عن القرارات المعيبة لا يقتصر على العيوب الواردة تحديدًا في القانون كعيب عدم الاختصاص والشكل ومخالفة القوانين أو الأنظمة والخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، لأن هذا النص القانوني قاصر على قضاء الإلغاء دون قضاء التعويض الذي لا يوجد أي شرط لقبول الدعاوى بشأنه ، وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن مخالفة قاعدة حجية الشيء المقضي به ترجع إلى مخالفة القانون ، الأمر الذي يستتبع مسؤولية الإدارة لجسامة المخالفة في هذه الحالة باعتبار أن احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على احترام القانون نفسه ، وذلك لأن جوهر وأساس الشيء المقضي أنها تفرض نفسها كعنوان للحقيقة القانونية .

وتختلف مسؤولية الإدارة عن امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء بحسب إذا ما كان الامتناع عن تنفيذ الحكم والذي يشكل دائمًا خطًا يرتب مسؤولية الإدارة والموظف المسؤول عن التنفيذ بسبب تباطؤ الإدارة في التنفيذ أو تنفيذ الحكم

---

[٩٥٢] – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٩ .

تنفيذًا ناقصًا أو رفض تنفيذ الحكم ، وتعد الصورة الأخيرة وهي رفض الإدارة تنفيذ حكم الإلغاء أكثر الصور التي ترتب مسؤولية جسيمة وذلك لأن هذا العمل يعتبر إجراءً خاطئًا يشتمل على مخالفة أصل من الأصول القانونية هو احترام حجية الشيء المقضي به والذي من شأنه إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع وإحاطة القضاء بسياج من الحماية ، كما يعد مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات ، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون ([٩٥٣]) .

ولتحقق مسؤولية الإدارة المدنية يشترط أن يكون خطأ الإدارة في امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء قد سبب ضررًا للمضرور ، سواءً أكان هذا الضرر ماديًا أو أدبيًا ، فطلب التعويض يجب أن يقوم على حق أثر فيه القرار الإداري فألحق بصاحبه ضررًا محققًا ، فإذا لم يتحقق تعين رفض الطلب ، فمثلاً بالنسبة لأحكام الإلغاء إذا أساءت الإدارة تنفيذ الحكم نتيجة لخطأ يسير في تفسيره ثم رفع المحكوم له دعوى إلغاء قرارها الصادر تنفيذا للحكم ، أو رفعت الجهة الإدارية نفسها دعوى بتفسيره فلا يكون ثمة سند لمطالبتها بالتعويض إذا كان يترتب على صدور الحكم في أي من هاتين الدعويين إصلاح الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة بعدم فهمها تنفيذ الحكم المطلوب تفسيره فهمًا صحيحًا ، ومن ثم القضاء على الضرر إن كان قد تحقق ضرر ما .

وفي حالة التعويض فإنه لا يقتصر على الضرر المادي فقط بل يشمل الضرر الأدبي الذي يترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها في هذا المجال بأن (المطالبة بتعويض الضرر الأدبي عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار

---

[٩٥٣] – – د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٠ .

بالإحالة إلى المعاش هي حق لما في الإصرار على عدم تنفيذ الحكم من امتهان بالغ بحقوق المحكوم له وإذلال له أمام زملائه ...) ([٩٥٤]) .

٣- المسؤولية الجنائية للإدارة لامتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء

يلجأ القضاء العادي والقضاء الإداري في بعض الأحيان لإجبار الإدارة على تنفيذ التزاماتها المحددة في القانون ، ومنها التزامها بتنفيذ الشيء المقضي به ، وتتمثل المسؤولية الجنائية للإدارة في توقيع عقوبات جزائية على الموظف العام لحمله على احترام التزامه بتنفيذ أحكام الإلغاء .

وقد تضمنت التشريعات الجنائية في دول الدراسة نصوصًا تجرِّم وقف تنفيذ الأحكام القضائية أو الامتناع العمدي عن تنفيذها .

ففي مصر على سبيل المثال نجد نص المادة ٧٢ في الدستور المصري لعام ١٩٧١م يقضي بأن (تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرةً إلى المحكمة المختصة ...) كما نصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري المعدلة على أن يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة ، كذلك يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عمدًا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من

---

[٩٥٤] - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٥٨ بتاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٤٨م مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٨٠٥ ، - د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، مرجع سبق ذكره ص ٢٩١ .

إنـذاره علـى يـد محضـر إذا كـان تنفيـذ الحكـم أو الأمـر داخـلاً فـي اختصـاص الموظف...) ([٩٥٥]) .

المبحث الثاني
تنفيذ أحكام الإلغاء في فرنسا

يتميز القانون الفرنسي بإحدى الوسائل المهمة لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري وهي الغرامة التهديدية التي نص عليها لأول مرة القانون رقم ٨٠ . ٥٣٩ الصادر في ١٦ يوليو ١٩٨٠ المتعلق بالغرامات التهديدية في المجال الإداري وتنفيذ الأحكام من جانب السلطة العامة ، حيث إن التدخل السريع لتنفيذ أحكام القضاء في فرنسا يظهر مقترنًا بجزاء الغرامة التهديدية الصادر ضد السلطة المعاندة في تنفيذ الحكم ، أي دفع مبلغ من المال عن كل يوم تأخير في تنفيذ الأحكام القضائية ([٩٥٦]) .

وقد نصت المواد من ٢ إلى ٣٦ من القانون المذكور على أن القاضي الإداري يستطيع ، لضمان تنفيذ أحكامه ، توقيع الغرامات التهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام .

وإن كان القانون الصادر في ١٦ يوليو ١٩٨٠ قد أغفل ذكر الأشخاص المعنويين من القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام والمزودين بامتيازات السلطة العامة ، إذ لم يشملهم القانون المذكور وبالتالي ليس في وسع مجلس

---

[٩٥٥] – المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري وتعديلاته ، لعام ١٩٥٢ . راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة في مصر والأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٢ .

[٩٥٦] – د. منصور محمد أحمد ، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٢م ، ص ٤ .

الدولة إذًا الحكم بتغريم مالي ضدهم ([٩٥٧]) ، ولكن المقنن الفرنسي قد تدارك وسد هذه الثغرة بنصه في المادة ٩٠ من قانون ٣٠ يوليو ١٩٨٧ بإضافة " الهيئات من القانون الخاص المكلفة إدارة مرفق عام " إلى الأشخاص المعنويين من القانون العام ([٩٥٨]) .

ويرى بعض الفقهاء أن هذا القانون يعتبر أحد القوانين الإدارية الحديثة والجريئة بصورة كبيرة حيث إنه أطاح بالمحظورات القديمة فيما يتعلق باستحالة ضمان قوة الشيء المقضي في المجال الإداري ([٩٥٩]) .

---

[٩٥٧] – مجلس الدولة الفرنسي ، ١٧ أكتوبر ١٩٨٦ ، Vincot ، مجموعة Lebon ، صـ ٢٣٤ ، راجع جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٨ .

[٩٥٨] – راجع جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٨ .

[٩٥٩] – د. منصور محمد أحمد ، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧ .

المبحث الثالث
تنفيذ أحكام الإلغاء في إنجلترا

يتميز النظام القانوني في إنجلترا بأن دور القاضي فيها يختلف عن دور القاضي الإداري في دول النظام المزدوج كفرنسا ومصر ، حيث إن القاضي في إنجلترا يملك القدرة على إصدار الأوامر والنواهي إلى الإدارة لإلزامها بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل يحرمه القانون كما يمكنه أن يحكم بالإلغاء وبحقوق معينة للطاعن ([٩٦٠]) .

كما يتميز القضاء الإنجليزي في مرحلة تنفيذ أحكام الإلغاء بأنه تتم التفرقة فيه ما بين القرار الباطل والقرار القابل للإبطال ، فالقرار الباطل في القانون الإنجليزي هو القرار المشوب بعيب تجاوز حدود السلطة ، وهذا القرار يكون باطلاً من أساسه أى منذ لحظة صدوره AbInitio Void or Nullity، أما القرار القابل للإبطال في القانون الإنجليزي فهو قرار صادر ضمن حدود الاختصاص غير أنه مشوب بخطأ قانوني ظاهر يجعله قابلاً للإلغاء ، أو بتعبير آخر قابلاً للإبطال Voidable . ولذلك يعتبر قرارًا سليمًا ومنتجًا لآثاره حتى يتم إلغاؤه من قبل المحكمة بناءً على طلب الشخص الذي له مصلحة في ذلك ، وليس لإلغاء القرار القابل للإبطال أثر رجعي بل يقتصر ذلك على الحاضر والمستقبل، أي أن القرار القابل للإبطال يتوقف عن إنتاج آثاره ابتداءً من إصدار المحكمة المختصة حكمًا بإلغائه ، أما بالنسبة للفترة السابقة على ذلك فإنه يكون قرارًا سليمًا ومنتجًا لآثاره حتى بعد إلغائه .

---

[٩٦٠] – د. رياض عيسى ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤.

والإدارة في إنجلترا لا تستطيع أن تمتنع عن تنفيذ حكم صادر عن محكمة قانون لأن ذلك يشكل احتقارًا للتاج ، أي ازدراءً للمحكمة حسب التعبير الحديث([٩٦١]).

المبحث الرابع
تنفيذ أحكام الإلغاء في مصر

في جمهورية مصر العربية نلاحظ أنه يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء تنفيذًا كاملاً غير منقوص ، وبدون أن تعمد الإدارة إلى التراخي أو الإبطاء ، أو التحايل على التزامها بالتنفيذ ، ويتمثل واجب الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء في التزامين أساسيين :

التزام إيجابي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الملغي ، والتزام سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذًا للقرار المحكوم بإلغائه ، وذلك عن طريق الامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره ([٩٦٢]).

كما ينبني على الحكم بإلغاء القرار الإداري إعدام هذا القرار بأثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدوره ، وتلتزم الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدوره ، ويترتب على تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء كذلك إلغاء القرارات التي بنيت على أساسه لأن ما يقوم على باطل فهو باطل .

وإذا صدر حكم الإلغاء وصار حائزًا لقوة الشيء المقضي به ، امتنع على الإدارة إصدار أي قرار جديد يخالف حكم الإلغاء ، وهو ما أكدته المحكمة

---

[٩٦١] – د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٦ .

[٩٦٢] – د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٢ . ٣٢٣ . وراجع كذلك د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦٠ . ٧٦٥ .

الإدارية العليا المصرية حيث قضت (بعدم مشروعية القرار الجديد الصادر بفصل المدعى من الخدمة لمخالفته قوة الشيء المقضي ، بحسبان أن القرار لا يعدو أن يكون إحياءً للقرار السابق المقضي بإلغائه وترديدًا لمقتضاه سواءً في محله أو في سببه) [٩٦٣] .

كما أن المادة ٥٤ من قانون مجلس الدولة المصري قد نصت على أن تكون الصورة التنفيذية للأحكام الصادرة بالإلغاء مشمولة بالصيغة التالية : (على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه) أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية : (على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها ، وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك) ، وتطبيقًا لهذه الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بقولها: (إن الواجب يقضي على رجل الإدارة العامة وعلى رأسهم الوزراء تنفيذ الأحكام احترامًا للقانون وإعمالاً للصيغة التنفيذية التي تذيل بها الأحكام والتي تلزم الوزراء ورؤساء المصالح المختصين بتنفيذ الأحكام وإجراء مقتضاها...)([٩٦٤]) .

---

[٩٦٣] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٠ . ٣٥١ ، مشيرًا إلى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الدعوى رقم ١١٨٧ لسنة ٢٠ق بتاريخ ٢٤ أبريل عام ١٩٨٢م .

[٩٦٤] – حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٢٧٦ بتاريخ ٢٢/ ٥ / ١٩٥١م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ٩٥٧ راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٤ .

ويقتضي تطبيق النص المتقدم التفرقة في مضمون الصيغة التي يذيل فيها حكم الإلغاء وفق معيار موضوعي بحسب نوع الحكم الصادر بالإلغاء ، وإذا ما كان موجهًا ضد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو كان موجهًا ضد أحد أشخاص القانون الخاص ، فإن صيغة التنفيذ تتم بالصيغة نفسها المستخدمة بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم العادية ، أما إذا كان حكم الإلغاء موجهًا ضد الإدارة فلا يجوز استخدام صيغة التنفيذ العادية لتنفيذ أحكام الإلغاء في مواجهتها ، وذلك لسبب بسيط ألا وهو أن الأمر في هذه الحالة يصدر عن السلطة التنفيذية ويوجه إليها ، أي أن الإدارة تعطي أمرًا لنفسها مما يثير الشك بعد ذلك حول الطابع الإلزامي لمثل هذا الأمر .

وقد أكد القضاء الإداري المصري على أن الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء هي مجرد تأكيد لوجود السند التنفيذي لمصلحة طالب التنفيذ واستيفاء الجوانب الشكلية ، وأن وضع هذه الصيغة على الحكم يقوم شاهدًا على أن من بيده الحكم هو صاحب الحق في إجراء التنفيذ وأن هذا الحكم جائز تنفيذه جبرًا ، ومن ثم فإن الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء تعد عملاً قضائيًا وتخرج بذلك من رقابة القضاء الإداري ([٩٦٥]) .

كما نلاحظ في مصر أن رجل الإدارة الذي يمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء يتعرض لجزاء جنائي وآخر مدني ، فأما الجزاء الجنائي فهو ما نصت عليه المادة ١٢٣ من قانون العقوبات بقولها (يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو بوقف تنفيذ حكم صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة ، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل

---

[٩٦٥] – حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٨٠٧ بتاريخ ٢٩ / ٦ /١٩٥٤م ، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص ١٥٩٨ راجع د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٦ ، ٢٥٧ .

موظف عمومي امتنع عمدًا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر ، إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف) [٩٦٦] .

أما الجزاء المدني فيتمثل في التعويض الذي يلتزم به الموظف الذي يمتنع دون مبرر عن تنفيذ الحكم ، مما يعتبر خطأً شخصيًا يستوجب المسئولية .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم حديث لها ويعتبر من الأحكام النادرة في تاريخ القضاء الإداري في مصر حيث صدر الحكم الأول المشابه له في ٩ / ٦ / ١٩٥٠ ، حيث قضت المحكمة بأن (تنفيذ الأحكام التي تفرزها العدالة صدورًا عن محكمة القضاء الإداري لم يترك القانون أمرها سدى ، ولم يذر ما تنطق به من حق وعدل هباءً ، وإنما أسبغ على تلك الأحكام بعبارات جلية المعنى ، صريحة الدلالة ، قوة الشيء المحكوم فيه ، بما يقتضيه ذلك من تطبيق للقواعد الخاصة بالحجية التي لا تنفك عن الحكم بحال ، وأوجب تنفيذ هذه الأحكام رغم الطعن عليها ... ما لم تقض دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بوقف تنفيذه إذا طلب منها ذلك .

ومن حيث إن الجهة الإدارية ... هي المنوط بها تنفيذ الحكم والامتثال له احترامًا لحجيته التي هي من النظام العام بل هي في أعلى مدارجه وعلى القمة من أولوياته ، ومن ثم فإن هي امتنعت عن تنفيذه علوًا واستكبارًا ... فإن امتناعها يشكل قرارًا سلبيًا بالامتناع عن تنفيذ الحكم الحائز للحجية بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون ، الأمر الذي يعصف . لا محالة . بركن من أركان

---

[٩٦٦] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥١ ، مشيرًا إلى أن هذا النص يعتبر تطبيقًا للمادة ٧٢ من دستور ١٩٧١ التي تقضي بأن (تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب 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) .

الدولة القانونية ، ويهدر مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لشرعية السلطة ... وهو ما يخرج تصرفها من نطاق المشروعية وسيادة القانون ويصمه بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها .

ومن حيث إن الخطأ يعتبر شخصيًا إذا كان العمل الضار مصطبغًا بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته ونزواته وتهوره وعدم تبصره ... فالعبرة دائمًا بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته ، فكلما قصد النكاية أو الإضرار أو تغيا منفعته الذاتية كان خطؤه شخصيًا يتحمل هو نتائجه ، وهو يعتبر كذلك أيضًا . ولو لم تتوفر في مرتكبه هذه النية . إذا كان خطًا جسيمًا بحيث يصل إلى حد خرق أحكام الدستور أو ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات ... فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطًا شخصيًا ، ويسأل عنه الموظف الذي وقع منه هذا الخطأ في ماله الخاص .

ومن حيث إن إصرار الموظف على عدم تنفيذ أحكام القضاء أو رفضه المعاونة في تنفيذ الأحكام ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به ، وهو مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقراء الحقوق والروابط الاجتماعية استقرارًا ثابتًا ، ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين فهي عمل غير مشروع ويعاقب عليه بالمادة ١٢٣ من قانون العقوبات ... ومن ثم وجب اعتبار خطأ الموظف في تلك الحالة خطًا شخصيًا يستوجب مسئوليته عن التعويض من ماله الخاص ... وآية ذلك أن المشرع الدستوري جعل الامتناع عمدًا عن تنفيذ أحكام القضاء جريمة جنائية ، والجريمة شخصية تستقل عن المرفق ، وبهذه المثابة فإن خطأ ... يعد خطًا شخصيًا جسيمًا في حق المرفق ... بحيث لا يسوغ أن يتحمل المرفق مسئولية هذا الخطأ لخروجه على نطاق الأخطاء المرفقية وانحصاره في دائرة الأخطاء الشخصية التي تقع مسئوليتها على عاتق مرتكبها وحده ..

لهذه الأسباب حكمت المحكمة بإلزام (الجهة الإدارية) بأن تؤدي للمدعين مبلغًا ... تعويضًا لهم عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة الخطأ الشخصي لرئيس ... بالامتناع عن تنفيذ الأحكام ... على أن تحمل (الجهة الإدارية) قيمة التعويض على رئيس ... بشخصه ، من ماله الخاص حفاظًا على المال العام ، ودرءًا للمسئولية الجنائية المنصوص عليها في المواد ١١٣ و ١١٩ و ١١٩ مكرر من قانون العقوبات ...) ([٩٦٧]) .

بالإضافة إلى الجزاءات السابقة يري بعض الفقه أن من حق صاحب المصلحة . وهو المحكوم له ضد الإدارة . إذا وجد أن اللجوء للقضاء الجنائي لا يسعفه للحصول على حقه ، ولا طلب التعويض كذلك ، فله أن يلجأ إلى رفع إشكال وقتي يطلب فيه الاستمرار في التنفيذ وذلك لمواجهة امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه ، رغم تعارض هذا الرأي مع ما استقرت عليه أحكام محكمة القضاء الإداري وما اعتنقته المحكمة الإدارية العليا بقولها إنه (... إذا رفع المحكوم لصالحه إشكالاً مضمونه الاستمرار في التنفيذ ومجابهة امتناع المحكوم ضده عن تنفيذ الحكم فلا صلة لذلك بعقبات التنفيذ التي يقوم عليها الإشكال بل يدخل ذلك في جوهر الإجبار على التنفيذ الذي يستهدف قهر إرادة المحكوم ضده في الامتناع وإجباره نزولاً على حكم القانون ...) ([٩٦٨]) .

---

[٩٦٧] – حكم دائرة الإسكندرية في ٢٧ / ٦ / ٢٠٠٢م ، قضية رقم ١٤٦٠ لسنة ٥٦ ق . راجع د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره . ص ٨٥٧ . ٨٥٩ .

[٩٦٨] – حكم المحكمة الإدارية العليا الطعون أرقام ١١٣٢/ ٣٥ق من جلسة ٢٥/ ٣ / ٨٩ ، ١٢٧٧/ ٣٣ق جلسة ١ يوليو ١٩٨٩م وحكم محكمة القضاء الإداري بطنطا في الدعوى رقم ٦٠٩/ ٣ق جلسة ٩ / ١٢ / ١٩٩٥م ، وقد صدر بهذه الجلسة عدد كبير من الأحكام بذات الصيغة . راجع د. محمد ظهري محمود ، إشكالات التنفيذ الوقتية

حيث يذهب هذا الفقيه إلى عدم الاتفاق مع ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا وذلك من وجهة نظره يرجع إلى عدة أسباب هي :

١ . أن منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام القضائية تحكمها الأصول العامة المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، وهو ما يسري على منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة من القضاء الإداري بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية لحين صدور قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، ولم يصدر قانون مرافعات إدارية لغاية يومنا هذا، وبذلك تخضع إشكالات التنفيذ في أحكام محاكم مجلس الدولة للأحكام الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية ، ووفقًا للمبادئ العامة للقانون المذكور فإنه ونظرًا لأن التنفيذ يحقق مصلحة المحكوم لصالحه إذ يؤدي إلى حصوله على حقه الثابت بالسند التنفيذي ، فقد خوله المشرع الحق في أن يبذل قصارى جهده للعمل على إزالة كل ما من شأنه عرقلة التنفيذ الساري لصالحه ، ويعد الإشكال من الوسائل الفعالة التي تمكنه من بلوغ هدفه ، إذ يرفعه لإزالة ما قد يضعه المحكوم ضده من عقبات تعترض طريق التنفيذ حتى يعود لسريانه من جديد ، فإن رفع المحكوم لصالحه إشكالاً فإن للمحكمة أن تفحص الإشكال من ظاهر أوراقه لتقدر جدية الأسباب التي بنى عليها إشكاله ، فإن استبان لها جديتها وأن ما وضعه المحكوم ضده من عقبات على غير سند من القانون حكمت بالاستمرار بالتنفيذ ، أما إن استبان لها غير ذلك فإنها تقضي برفض الإشكال ، ومعنى ذلك أن قانون المرافعات لم يحظر على المحكوم له الاستشكال في الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه ، وهو ما عرفته

المتعلقة بتنفيذ أحكام محاكم مجلس الدولة ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٠ .

محاكم التنفيذ منذ قديم الزمان وفصلت فيه ، ولم تتجه إلى تكييفه تكييفًا آخر مخالف .

٢ . أن الأخذ بما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من شأنه أن يجرِّد إشكال المحكوم له من جوهره ، وذلك باعتبار أنه يحقق له حماية وقتية سريعة وفعّالة لا تحققها له دعوى إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم .

٣ . إن رفع الإشكال الوقتي من المحكوم له لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية بل من شأنه أن يساعد على تفعيلها ، وذلك عن طريق سرعة الفصل فيها ، ولذلك ينتهي صاحب هذا الرأي إلى أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا يتعارض مع قولها بخضوع الإشكال لأحكام قانون المرافعات ، ويتعارض في نفس الوقت مع الحكمة التشريعية التي ابتغاها القانون من تقريره لنظام الإشكال ، ولا تكتفي الجهة الإدارية بمجرد الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها بل تعضد هذا الامتناع باللجوء إلى الإشكال الوقتي كوسيلة قانونية ، تستعملها الإدارة في غير الغرض الواجب أن تستخدم فيه ، وهنا تتضح مظاهر إساءة استعمال هذه الوسيلة القانونية من قبل الإدارة ([٩٦٩]) .

ولكن يلاحظ من الناحية العملية أن الإدارة تمتنع عن تنفيذ بعض أحكام مجلس الدولة خاصة تلك التي تلغي قرارات الفصل من الخدمة ، بل يلاحظ أن نسبة كبيرة من الأحكام المتعلقة بقضايا الموظفين تظل معطلة و مجمدة دون تنفيذ، مما أدى بمجلس الوزراء المصري في صيف عام ١٩٧٣م إلى إصدار قرار بتنفيذ هذه الأحكام ، وعادة ما يرجع تعطيل التنفيذ إلى اعتبارات شخصية أو مالية كما تم ذكره آنفًا ، رغم ادعاء الإدارة لتبرير عدم التنفيذ أن في إعادة المفصولين إضرارًا بصالح العمل الذي تنفرد الإدارة بتقديره ، ولا شك أن في ذلك

---

[٩٦٩] – د. محمد ظهري محمود ، إشكالات التنفيذ الوقتية المتعلقة بتنفيذ أحكام محاكم مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١ .

التبرير إخلالاً بمبدأ سيادة القانون يجب وضع حد له ، إذ أن مصلحة العمل ومراعاة المصلحة العامة يجب أن تراعى في ظل احترام القانون [٩٧٠] .

وأخيرًا يذهب أحد الفقهاء [٩٧١] . وبحق . إلى أن حل المشكلات التي تعترض تنفيذ الإدارة للحكم القضائي الصادر في دعوى الإلغاء يتمثل في ضرورة تفعيل دعوى المسئولية الجنائية ضد الموظف المسئول عن عدم التنفيذ وذلك بالتغلب على ما يكتنف مضمونها من قصور ، وإزالة كل ما يعوق تطبيقها من صعوبات مثل تفادى أوجه القصور التي تكتنف دعوى المسئولية الجنائية ، وذلك باعتبار أن دعوى المسئولية الجنائية هي الملاذ الأخير الذي يلجأ إليه المحكوم لصالحه بعد استنفاذه لكافة الوسائل الأخرى التي تحث الإدارة على التنفيذ ، حيث يرى صاحب هذا الرأي أنه لتفادي أوجه القصور ضرورة تشكيل لجنة بمجلس الدولة المصري من عناصر قضائية ، ويقترح تسميتها " لجنة المساعدة في تنفيذ الأحكام " أو " لجنة المساعدة القضائية " ، تكون وظيفتها الأساسية المساعدة على تنفيذ ما يصدره مجلس الدولة من أحكام ، وذلك ببذل كل الجهود الممكنة مع الإدارة التي تحجم عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها ، لحثها . وديًا . على التنفيذ ، كما لها أن تتصل بالقسم القضائي بمجلس الدولة لطلب الإيضاح منه بشأن التنفيذ وتبليغه إلى الجهة الإدارية المعنية ، لتقوم بالتنفيذ على الوجه الصحيح ، وإذا لم تنجح المساعي الودية للجنة المقترحة في كسر تعنت الإدارة وثنيها عن عدم التنفيذ ، كان لها أن توجه أمرًا باتخاذ إجراءات التنفيذ وذلك في مدة معينة تحددها اللجنة للإدارة .

فإذا لم تقم الإدارة بتنفيذ هذا الأمر يكون للجنة إذن سلطة تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف المسئول عن عدم التنفيذ ، دون أن يخل ذلك بحق

---

[٩٧٠] – د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥١ .

[٩٧١] – د. عصمت عبد الله الشيخ ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨١ . ١٨٦ .

المحكوم لصالحه في اللجوء إلى القاضي الجنائي رافعًا جنحة مباشرة ضد الموظف المسئول عن عدم التنفيذ ، الذي له الخيار من أول الأمر في أن يطلب المساعدة القضائية من مجلس الدولة ، أو أن يقوم بالادعاء مباشرة أمام القاضي الجنائي ، وخياره بين الأمرين سيكون دافعه بلا شك ما يستشفه من نية الإدارة إزاء التنفيذ.

وبالإضافة إلى ما لهذه اللجنة المقترحة من سلطة تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف المسئول عن عدم التنفيذ ، يقترح هذا الفقيه بأن يلزمها المشرع . كوسيلة ضغط . بإعداد تقرير سنوي يتضمن عدد الدعاوى التي قامت اللجنة برفعها خلال السنة ، وتلك التي صدر فيها أحكام وما تضمنته هذه الأحكام ، على أن يقدم هذا التقرير إلى رئيس المجلس ، ليقوم بدوره بدمجه في تقريره الذي يعده سنويًا ، أو كلما رأى ضرورة لذلك ، والذي يقدمه إلى رئيس مجلس الوزراء .

ولتفادي أوجه القصور أيضًا يجب على المقنن . حسب هذا الرأي . أن يحدد مدة معينه تبدأ فيها المحاكمة ، إعمالاً لنص المادة (٦٨) من الدستور ، وضرورة أن يشمل التجريم كلاً من الامتناع العمدي والتراخي في التنفيذ مع تنوع العقوبات المقررة حسب جسامة الجرم الموجود في كل جريمة ، والعمل على إشهار الجريمة ومرتكبها والعقوبات الموقعة عليه في الجرائد والصحف ذائعة الانتشار ، كعقوبة تبعية للعقوبة الجنائية .

كما يمكن تفادى التأخير في التنفيذ بتفعيل المسئولية المدنية ، بجعل المسئولية الشخصية هي الأساس في دفع التعويض ، وإنشاء نوع من المسئولية التضامنية بين الموظفين لمواجهة إعسار الموظف المسئول عن عدم التنفيذ ، وذلك عن طريق إنشاء صندوق على غرار صناديق التأمين يساهم فيه كل موظف بنصيب تبعًا لمرتبه ولمسئوليته .

وأخيرًا يرى هذا الفقيه . بحق . بخصوص مماطلة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية بإسرافها في استخدام حق الإشكال في تنفيذ الأحكام ، فإن هذا الفقيه يرى ضرورة زيادة قيمة الغرامة المالية التي يوقعها القاضي على المستشكل الذي خسر دعواه على نحو يجعل منها عقوبة رادعة ، بل وضرورة امتداد هذه العقوبة . كما هو الوضع في فرنسا . إلى كل حالات التعسف في استخدام حق الدعوى عمومًا دون أن تقتصر على الإشكال في التنفيذ .

المبحث الخامس

تنفيذ أحكام الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة

في دولة الإمارات العربية المتحدة ونظرًا لعدم صدور قانون إداري أو وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء الاتحادي أو المحلي ، ونظرًا لخصوصية هذا الوضع ، فإن القاضي الذي يعرض عليه مثل هذا النزاع والذي تكون الدولة طرفًا فيه فلا مناص له إلا تطبيق القواعد العامة للتنفيذ الواردة في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ م ، هذا على المستوى الاتحادي .

فنجد مثلاً محكمة الاستئناف الاتحادية بالشارقة ، قد تعرّضت لوظيفة قاضي التنفيذ وماهية الإشكالات التي تثار أمامه واختصاصه بها . وهذا بالنسبة للقضايا المدنية وليس الإدارية بالطبع . قائلةً : ((... ١ . .... إن هذه المحكمة ومنذ فجر تأسيسها قد استقر رأيها على تحديد اختصاص قاضي التنفيذ .... فقالت في الحكم الاستئنافي الصادر في القضية رقم (٣٤) لسنة ١٩٨٠ بتاريخ ١٣ / ٣ / ١٩٨٠ الآتي : وكان اختصاص قاضي التنفيذ بالفصل في الطلبات التنفيذية قاضيًا على الطلبات التنفيذية التي تتصل بإجراءات التنفيذ وأما ما سوى ذلك من الطلبات فيعتبر من النزاعات الموضوعية التي يعود الفصل فيها إلى قاضي الموضوع .... وقد أكدت على رأيها هذا في العديد من الأحكام والقرارات التي أصدرتها لاحقًا ومنها ما ورد في الحكم الاستئنافي رقم (٥٠٣) لسنة ١٩٨٥ بتاريخ ٤ / ١١ / ١٩٨٥ وغيره .

٢ . أما المحكمة الاتحادية العليا . دائرة النقض . فقد أخذت بذات الإتيان في الطعن رقم (٢١) لسنة (١) قضائية عليا نقض مدني تاريخ ٤/١٦/ ١٩٨٠ .....

وبناءً على ما سبق فقد خلصت المحكمة إلى تقرير الآتي :

. أن التنفيذ يجري تحت إشراف قاضي التنفيذ يندب في مقر المحكمة الابتدائية وهو ما جري عليه قضاء التنفيذ بمحكمة الشارقة الاتحادية الابتدائية .

. يختص قاضي التنفيذ بالآتي :

أ . جميع منازعات التنفيذ الموضوعية أي ليس فقط إشكالات التنفيذ الموضوعية وإنما أية منازعة متعلقة بالتنفيذ .

ب . جميع المنازعات الوقتية المتعلقة بالتنفيذ سواءً أكانت من إشكالات التنفيذ الوقتية أم من المنازعات التي يخشى عليها من فوات الوقت كطلب عدم الاعتداء بالحجز مثلاً .

ج . بإصدار الأوامر على عرائض وسائر القرارات الولائية المتعلقة بالتنفيذ...) ([٩٧٢]) .

أما بالنسبة لإجراءات التنفيذ فنجد أن المحكمة الاتحادية العليا قالت (..... ١ . استقر قضاء هذه المحكمة على أن مؤدى نص المادة رقم ٢/١٧٣ من قانون الإجراءات المدنية هو أن الأحكام الصادرة في إجراءات التنفيذ التي

---

[٩٧٢] – حكم محكمة الاستئناف الاتحادية في الشارقة ، الدائرة المدنية ، في القضية رقم ١٩٩٠/٢٢ قضائية . استئناف حقوق . المقيدة بجدول قضايا محكمة الشارقة المدنية برقم ١٩٨٥/٣٦٣ تنفيذ ، بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم الأربعاء الموافق ٢٨/ ٣/ ١٩٩٠ ، القضية منشورة في مجلة الحق شريعة وقانون ، تصدرها جمعية الحقوقيين ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الرابع والخامس ، ١٤١٢هـ ، ١٩٩١م ، ص ٢٢٠ وما بعدها .

تكون المنازعة فيها منصبة على إجراءات التنفيذ البحتة هي التي لا تقبل الطعن بالنقض ، أما غير ذلك من الأحكام التي لا يصدق عليها هذا الوصف والتي تتصل بالفصل في خصومة متعلقة بالموضوع كالفصل بين الخصوم في إجراءات المقاصة بين الدينين وما إذا كانت قد توافرت شروطها من عدمه ، فإن الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف في ذلك يكون قابلاً للطعن بالنقض.

٢ . إنه على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن مؤدى المادة رقم (٢٢٠) من قانون الإجراءات المدنية أن قاضي التنفيذ يختص وحده دون غيره بتنفيذ السند التنفيذي وإصدار الأحكام والقرارات والأوامر المتعلقة بذلك في جميع منازعات التنفيذ الوقتية ، وأن مؤدى نص المادة (٤٩) من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية وقم ٩٢/١٠ أن الأحكام التي حازت حجية الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الخصومة ، لا يجوز قبول دليل بنقض هذه القرينة والحجية المشار إليها تلحق بمنطوق الحكم فقط دون الأسباب التي أقيم عليها إلا ما كان منها متصلاً بمنطوق الحكم بحيث لا يقوم المنطوق بدونها ، وينبني على ذلك أن قاضي التنفيذ تنحصر مهمته في تنفيذ منطوق الحكم القضائي إذا كان هو السند التنفيذي ... ويتوجب عليه أن يستمر في تنفيذ منطوقه كسند تنفيذي دون الالتفات إلى أسبابه وله الحق في اتخاذ كل مقدمات التنفيذ المقررة ... فإذا ما بقي منطوقًا قائمًا حائزًا لقوة الأمر المقضي فللمحكوم له أن يتمسك بتنفيذه لقيام مصلحته فيه ، ولا يجوز لقاضي التنفيذ أن يمتنع عن اتخاذ إجراءات التنفيذ ، وإلا كان منكرًا للعدالة ... كما أنه من المقرر أن الاستشكال الذي يتقدم به أحد الخصوم في التنفيذ يستوجب الرفض طالما تعلق بسبب سابق على صدور الحكم وليس بعده ...) ([٩٧٣]) .

---

[٩٧٣] – حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٨٥ لسنة ٢٤ القضائية (شرعي) جلسة السبت الموافق ٢٧ من سبتمبر سنة ٢٠٠٣ ، منشور في مجلة العدالة ، وزارة العدل ، أبو ظبي، العدد ١١٧ ، السنة الحادية والثلاثون، ذو القعدة ١٤٢٤هـ ، يناير ٢٠٠٤م ، ص ١٠٧، ١٠٨ .

أما على مستوى القضاء المحلي فنجد أن التنفيذ في الدعاوى التي ترفع على الحاكم أو الحكومة في إمارة دبي فإنه ينظمها قانون دعاوى الحكومة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م ، والذي تطرق إلى التنفيذ من خلال ما نصت عليه المادة (٢) التي نصت على أنه (تضاف المادة التالية إلى قانون دعاوى الحكومة المشار إليه تحت رقم المادة (٣) مكرر :

(١) لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواءً صدر بهذا الدين أو الالتزام حكم بات أم لم يصدر .

(٢) يرفع النائب العام عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية، صورة مصدقة عن الحكم النهائي إلى مدير الديوان ليأمر بتنفيذه ، أما الأحكام التي تصدر ضد الحاكم فإنها ترفع لسموه ليأمر بتنفيذها ، وليس لدوائر التنفيذ أن تقوم بأي معاملة تنفيذية من أجل تنفيذ تلك الأحكام) ([٩٧٤]).

[٩٧٤] – المادة الثانية من قانون دعاوى الحكومة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م الصادر بتاريخ ١٠ مايو ٢٠٠٥م الموافق ٢ ربيع الثاني ١٤٢٦ هـ ، راجع ، حكومة دبي ، الجريدة الرسمية ، العدد ٣٠٥ ، السنة التاسعة والثلاثون ، ٧ ربيع الثاني ١٤٢٦هـ . الموافق ١٥ مايو ٢٠٠٥م ، ص ٨ ، ٩ .

الخاتمة
النتائج والتوصيات

الخاتمة

بدأنا هذه الدراسة بفصل تمهيدي ، تكلمنا فيه عن الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ودول المقارنة ، وعرضنا فيه للوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، وعرفنا كيف نشأت دولة الإمارات العربية المتحدة ، والشكل الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة ، وطبيعة نظام الحكم فيها ، والتنظيم الدستوري للسلطات العامة .

وأيضًا عرضنا في ذات الفصل التمهيدي للوضع السياسي والدستوري لفرنسا وإنجلترا ومصر ، وتناولنا بالدراسة الشكل الدستوري وطبيعة نظام الحكم في كل منهم .

وقسمنا الدراسة إلى بابين ، تناولنا في الباب الأول دراسة القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وعرضنا في الفصل الأول لنشأة القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة .

وعرضنا إلى أن نشأة القضاء الإداري في فرنسا ترجع جذوره على ما قبل الثورة الفرنسية ١٧٨٩ ، ولا حظنا أن أغلب الفقه يرى أن نشأة القضاء الإداري في فرنسا يرجع إلى عاملين أساسيين هما السمعة السيئة للبرلمانات القضائية ، والتفسير الضيق أو الخاطئ من رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات .

كما عرفنا أن إنجلترا انتهجت نظام القضاء الموحد ، حيث إن المحاكم العادية تختص بالفصل في الخصومات القضائية التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض أو تلك التي تنشأ بين الإدارة والأفراد .

وفي مرحلة متقدمة نشأت المحاكم الخاصة بالإدارة في إنجلترا والتي مرت بعدة مراحل حتى وجدت بشكلها الحالي .

كما عرضنا لنشأة القضاء الإداري المصري والذي عرف مع صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بشأن إنشاء مجلس الدولة ، حيث كان القضاء المصري قبل هذا التاريخ موحدًا .

كما تناولنا في فصل ثانٍ لهيكل النظام القضائي الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وعرضنا لهيكل النظام القضائي في فرنسا وعرفنا أنه يتكون من مجلس الدولة الفرنسي ، والمحاكم الإدارية والتي كان يطلق عليها عندما أنشأت مجالس المحافظات أو الأقاليم ، كما أنه يتكون أيضًا من المحاكم الاستئنافية الإدارية وقد أنشأت بصدور قانون سنة ١٩٨٧ .

وعرضنا لهيكل القضاء الإداري في إنجلترا ولاحظنا أنه لا يوجد نظام واحد يجمع المحاكم الخاصة بالإدارة كلها تحت مظلة واحدة غير الخضوع الاسمي لمجلس المحاكم الخاصة بها ، وعرضنا لتصنيف المحاكم الخاصة بالإدارة ومجلس المحاكم الخاصة بالإدارة .

كما عرضنا لهيكل القضاء الإداري في مصر والذي يتكون من مجلس الدولة كهيئة مستقلة وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ، والذي يتكون بدوره من القسم القضائي وقسمي الفتوى والتشريع .

كما عرضنا لأعضاء مجلس الدولة وعرضنا لشروط عضوية المجلس وفئات أعضاء المجلس وهيئاته وضمانات أعضاء المجلس .

وعرضنا لهيكل نظام القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وفي ذات الموضوع عرضنا لتنظيم القضاء الاتحادي والمحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وعرفنا أن المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة محاكم اتحادية وأيضًا محاكم محلية ، وعرضنا لترتيب وتنظيم المحاكم الاتحادية

، وهي المحاكم الاتحادية الابتدائية ، والمحاكم الاتحادية الاستئنافية ، والمحكمة الاتحادية العليا ، وأيضًا عرضنا في الدراسة لترتيب وتنظيم المحاكم المحلية .

وأيضًا تناولنا بالعرض تحديد المحاكم المناط بها الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وعرفنا أنه يمكن تقسيمها إلى نوعين من المنازعات هما : منازعات إدارية محلية أو غير اتحادية وهي المنازعات التي تكون الإدارة في إحدى الإمارات طرفًا فيها ، واستخدمت فيها الإدارة أساليب القانون العام ، وتعلق باختصاص قانوني عام داخل حدود الإمارة، ومنازعات إدارية اتحادية وهي المنازعات التي يكون أحد أطرافها هو الاتحاد أو أحد هيئاته ، وتتعلق باختصاص قانوني عام واستخدم فيه الاتحاد أو أحد هيئاته أساليب القانون العام سواءً كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها .

وتناولنا اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا ، كما عرضنا قبل ذلك لمعايير تحديد اختصاص القضاء الإداري في الفقه ، وعرفنا أن هناك معايير تحدد اختصاصات القضاء الإداري ، منها على سبيل المثال معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام .... إلخ ، وتناولنا بعد ذلك اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي ، وعرضنا للاختصاص الإداري لمجلس الدولة ، ويتولاه القسم الإداري للفتوى والتشريع ، والاختصاص القضائي ، ويتولاه القسم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي .

وعرضنا لاختصاص المحاكم الإدارية وعرفنا أن هناك جانبين : الجانب الأول : وهو الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية والجانب الثاني هو الاختصاص الإقليمي لهذه المحاكم ، وأيضًا عرضنا في الدراسة لاختصاصات المحاكم الاستئنافية الإدارية .

وتناولنا اختصاصات القضاء الإداري في إنجلترا ، ثم عرضنا لاختصاصات القضاء الإداري في مصر وعرفنا أن لمجلس الدولة المصري

نـوعين مـن الاختصاصـات همـا : اختصاصـات استشـارية تتعلـق بالإفتـاء والصياغة، واختصاص قضائي يقوم على الفصل في المنازعات الإدارية .

كما عرضنا لاختصاصات القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وتناولنا اختصاصات المحاكم الاتحادية بالنسبة للمنازعات الإدارية ، كما تناولنا اختصاصات المحاكم المحلية بالنسبة للمنازعات الإدارية .

وتناولنا في الباب الثاني قضاء الإلغاء في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ، ثم عرضنا في التمهيد لنشأة وتطور دعوى الإلغاء وطبيعتها ، فتناولنا أولًا نشأة دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وعرضنا ثانيًا لطبيعة دعوى الإلغاء .

وبعد أن بدأنا هذا الباب بالتمهيد ، قسمنا الدراسة فيه إلى ثلاثة فصول ، تعرضنا في الفصل الأول لشروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن فيها في الدول المشمولة بالدراسة .

تعرضنا في مبحث أول للشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وهي تشمل طبقًا للتقسيم التقليدي أربعة شروط وهي شروط متعلقة بالعمل المطعون فيه أو بطبيعة القرار المطلوب إلغاؤه ،وشروط متعلقة برافع الدعوى ، وشرط متعلق بميعاد رفع دعوى الإلغاء ، وشرط متعلق بعدم وجود دعوى موازية .

ثم عرضنا في مبحث ثانٍ أوجه الشبه والاختلاف في شروط قبول دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة ، ولا حظنا على سبيل المثال أن الفرق بين فرنسا ومصر في مصدر شرط التظلم الوجوبي من بعض القرارات الإدارية والذي نجده في مصر سنده هو التشريع أما في فرنسا مصدره وسنده الاجتهاد أي اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي .

وعرضنا في مبحث ثالث أوجه الطعن العامة في دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، ويعني ذلك البحث في كافة العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري فتجعله غير مشروع ومستحق للإلغاء .

وعرضنا في مبحث رابع أوجه الشبه والاختلاف في أوجه الطعن في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

وأشرنا في فصل ثانٍ إلى إجراءات دعوى الإلغاء والحكم فيها في الدول المشمولة بالدراسة . ثم تعرضنا في مبحث أول إلى السمات المشتركة لإجراءات دعوى إلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وفي مبحث ثان لأوجه الشبه والاختلاف في إجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة ، كما تعرضنا في مبحث ثالث للسمات المشتركة للحكم في دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وأخيرًا تعرضنا في مبحث رابع لأوجه الشبه والاختلاف في الحكم في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة .

وأخيرًا تعرضنا في فصل ثالث إلى تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وتعرضنا في مبحث أول للسمات المشتركة في تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة ، وفي مبحث ثانٍ لتنفيذ أحكام الإلغاء في فرنسا ، وفي مبحث ثالث لتنفيذ أحكام الإلغاء في إنجلترا ، وفي مبحث رابع تعرضنا بالدراسة لتنفيذ أحكام الإلغاء في مصر ، وأخيرًا في مبحث خامس تنفيذ أحكام الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة .

النتائج :

استعرض الباحث في ثنايا هذه الرسالة دور المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر ، وقد توصل الباحث في ختام هذه الرسالة إلى النتائج التالية :

أولاً : أنه يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة نوعان من المحاكم الأولى محاكم محلية وتتمثل في محاكم إمارتي دبي ورأس الخيمة ، ومحاكم اتحادية وتتمثل في المحاكم القائمة في باقي إمارات الدولة وهي أبوظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين ، وأن هذا التقسيم جاء نتيجة للوضع السياسي والدستوري الخاص لدولة الإمارات العربية المتحدة ، كدولة قائمة على الاتحاد الفيدرالي أو المركزي ، وفي المقابل فإن هذا التقسيم للمحاكم لا نجده في بقية دول المقارنة وهي فرنسا وإنجلترا ومصر.

ثانياً : من خلال استعراض الباحث لموقف القضاء الإماراتي بما فيه من محاكم اتحادية ومحلية ، وفي دورها في إلغاء القرارات الإدارية ، وجد أن ذلك الدور يبدو محدوداً جداً إن لم يكن متواضعاً ، وأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جانب قضاء الإلغاء لم تكن بذات المستوى الذي وجده في رقابة القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا وإنجلترا ومصر ، فالملاحظ أن اجتهادات القضاء الإماراتي – بالإضافة إلى ندرتها– جاءت قاصرة

في العديد من جوانبها ، ولم تحقق مستوى يرقى إلى ما هو منتظر من هذا القضاء .

ثالثاً : وجد الباحث بأنه قد صدرت بعض الأحكام القضائية بإلغاء بعض القرارات الإدارية في محاكم دولة الإمارات العربية المتحدة ، ويعتبر حال المحاكم الاتحادية في هذا الجانب أفضل من حال المحاكم المحلية التي لم يتعرض بعضها إلى أي قرار إداري بالإلغاء . مثل محاكم إمارة رأس الخيمة . أو تعرض على استحياء وبعدد قليل من الأحكام لوجود ضوابط لرفع مثل هذه القضايا على الحكومة ، مثل محاكم إمارة دبي[٩٧٥].

رابعاً : وجد الباحث الافتقار لدى محاكم دولة الإمارات العربية المتحدة واضحاً إلى الأحكام المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية ، حيث يمكن تبرير ذلك من خلال النظر إلى بعض الظروف الخاصة بالدولة ، منها على سبيل المثال لا الحصر :

أ – حداثة نشأة الدولة الاتحادية حيث لا يزيد عمر دولة الاتحاد عن بضع وثلاثون سنة .

---

[٩٧٥] – حيث نظرت المحاكم الاتحادية الابتدائية على مستوى دولة الإمارات العربية المتحدة حتى نهاية عام ٢٠٠٥م عدد ٢٤٠ قضية إدارية كلية ، فصل في ٣٦ قضية منها ، وتم تأجيل الفصل في ٢٠٤ ونسبة الفصل في القضايا بلغت ١٥% . أما بالنسبة للقضايا الإدارية المستأنفة والتي نظرتها المحاكم الاتحادية الاستئنافية على مستوى دولة الإمارات العربية المتحدة فقد بلغ مجموعها حتى نهاية عام ٢٠٠٥م عدد ١٩٩ قضية ، فصل في ١٥٢ قضية منها ، وتم تأجيل الفصل في ٤٧ ونسبة الفصل في القضايا بلغت ٧٦% . راجع الإحصائية السنوية للقضايا لسنة ٢٠٠٥ ، إحصائية غير منشورة ، تصدر عن وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة ، أما بالنسبة للمحاكم المحلية فلا توجد إحصاءات حتى الآن .

ب – كما يمكن إرجاع ذلك أيضاً إلى عدم الوعي الكامل لدى بعض الأفراد في اللجوء إلى المحاكم فيما يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية ، وتخوفهم من عدم الجدوى من رفع تلك الدعاوى .

ج – علاوة على ذلك وجود العديد من التشريعات التي تحد من الطعن في القرارات الإدارية . مثالها ما هو معمول به أمام محاكم إمارة دبي كمثال للمحاكم المحلية ، وما هو معمول به أمام محاكم إمارة عجمان كمثال بالنسبة للمحاكم الاتحادية . وهذه التشريعات يري الفقه أنها معيبة ومخالفة للدستور ، وهو ما بيناه في موضعه من هذه الدراسة .

خامساً : وجد الباحث أن دول المقارنة تتفق في عدم وجود قواعد إجرائية خاصة أمام القضاء الإداري ، باستثناء فرنسا حيث نجد أنها ، قد خطت خطوة مؤثرة في هذا الاتجاه ، حيث صدر عام ٢٠٠٠ قانون بالإجراءات الواجبة الاتباع أمام القضاء الإداري ، متضمناً كافة القواعد الإجرائية في هذا الشأن ، مما يسبغ عليه استقلالية تامة عن قانون الإجراءات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية ، وهو ما يطلق عليه : Code de la justice administrative, ordonnance, 387, 2000, 4 mai 2000 . وقد نص على أن يبدأ العمل بهذا القانون اعتباراً من أول يناير ٢٠٠١.

سادساً : يرى الباحث أن الخلل يكمن أساساً في النظام القضائي المتبع من قبل المقنن في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وهو منهج القضاء الموحد ، رغم كل ما يوجه إلى هذا النظام من عيوب وانتقادات من أهمها :

أ تجاهله لطبيعة المنازعات الإدارية وما تتميز به من سمات وخصائص خاصة.

ب – عدم تحقيقه للحماية الكافية لحقوق وحريات الأفراد.

ج – بالإضافة إلى عدم تحقيقه للفاعلية المطلوبة في الجهاز الإداري ، حيث إن هذا النظام القضائي يجعل من الرقابة القضائية على

أعمال الإدارة عملية صعبة وشاقة ، لا سيما وأن مثل هذه الرقابة تقتضي إيجاد الخط الفاصل بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة ، وإعمال نقطة التوازن في حماية هاتين المصلحتين ، وهي مهمة لا يمكن أن يقوم بها إلا قاضٍ متخصص في منازعات الإدارة ، وعلى إلمام تام بالمشكلات الإدارية وطبيعتها والصعوبات التي تعترض طريقها .

التوصيات :

بناءً على النتائج السابقة فإن الباحث يوصي بالآتي :

أولاً : إن الضرورة أصبحت ملحة لإنشاء قضاء إداري متخصص ومستقل في دولة الإمارات العربية المتحدة ، من شأنه أن يضفي شعوراً بالاستقرار والأمن والرضا لدى المواطنين والعاملين في قطاع الوظيفة العامة [٩٧٦] ، ومن ثم يؤدي إلى إرساء قواعد وأسس ومبادئ قانونية لمصلحة العمل الإداري ذاته ، ويكفل حماية حقوق وحريات المتعاملين مع الإدارة العامة.

ثانياً : يري الباحث أن الوسيلة المناسبة لتحقيق الفكرة السابقة تتمثل في إنشاء القضاء الإداري المتخصص والمستقل ، وهذا لن يتأتى إلا من خلال قيام المقنن بعملية مراجعة شاملة للتشريعات المنظمة للقضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وذلك من خلال إعادة صياغتها من الناحية

---

[٩٧٦] – ينادي بذلك عدد من الفقهاء الذين تصدوا لدراسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، راجع في هذا الخصوص مصطفى عفيفي ، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية ، دراسة نظرية تطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة ، دبي ، كلية شرطة دبي، ١٩٩٠م ، ص ٥٤٠ وما بعدها . وكذلك محمد كامل عبيد ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة ، دبي ، كلية شرطة دبي ، ١٩٩٩م ص ٧٣٠ ، وكذلك راجع مهدي الشيخ عوض أحمد ، الرقابة القضائية على القرارت المتعلقة بمسائل الجنسية – دراسة مقارنة، ط١ ، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة ، ٢٠٠١م ، ص ٤١٤ . وراجع كذلك أحمد المهيري ، مظاهر رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة استنادًا لصلاحية تقديرية – دراسة مقارنة الأردن ، مصر ، الإمارات ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية، عمّان، ٢٠٠٤م ، ص ١٤١ . وراجع كذلك محمد حسن الحوسني ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة بين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية، عمّان ، ٢٠٠٥م ، ص ١١٨.

الموضـوعية والإجرائيـة لتغطيـة كافـة متطلبـات اسـتقلال وتحديـد الاختصاصـات القضـائية الإداريـة ، ومـن هـذا المنطلـق فـإن المقـنن الاتحادي مطالب بالتخلي في المرحلة الحالية من مراحل تنظيم القضاء في الدولة عن سياسة النصوص الفضفاضة و المرنة التي تتسع وتحيط بكافة المحاكم والدعاوى والمنازعات ، ويتعين على المقنن أن يتبنى سياسة التنظيم والتصريح والتحديد ، لاسيما في إطار دائرة القضاء والدعاوى الإدارية بكافة فروعها وأنواع قضائها ، سواءً قضاء الإلغاء أو التأديب أو التعويض ، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى وجود قضاء إداري متخصص ، يتفق مع مسايرة الدولة للأحداث والتطورات المتسارعة التي يشهدها العصر الحديث .

ثالثاً : يوصي الباحث بأن لا يكتفي المقنن في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بإنشاء محاكم إدارية متخصصة في القضاء الإداري فحسب ، بل عليه أيضاً وضع القواعد الإجرائية الخاصة بهذا القضاء الإداري والتي تكفل خصوصية هذا القضاء وتميزه عن القضاء العادي، كما يجب أن تتوافر للقائمين به الضمانات التي تكفل لهم الاستقلال والاطمئنان .

رابعاً : يوصي الباحث بإخضاع جميع قرارات الإدارة العامة بما في ذلك أعمال السيادة لرقابة القضاء سواءً أكانت هذه القرارات ذات طابع إداري تنفيذي، أم ذات طابع قضائي ، أم ذات طابع تشريعي ، ومنع تحصين أي عمل أو قرار إداري ضد رقابة القضاء وذلك عن طريق وضع نص يرد في صلب الدستور الاتحادي يحول دون تحصين أي عمل أو قرار ضد رقابة القضاء.

خامساً : يوصي الباحث بأن تتضمن التشريعات في كلٍ من جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة النص على إلزام الإدارة بتسبيب كافة القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها في غير صالح الأفراد ، إذ

إن مثل هذا التسبيب يحد من إصدار الإدارة لقرارات تجاوز فيها حدود القانون ، وبالمقابل يسهّل على القاضي الإداري إثبات عدم شرعيتها إن كانت صدرت بخلاف القانون .

سادساً : يوصي الباحث بالأخذ بأسلوب " لجان الاستقصاء وتقصي الحقائق " المعمول به في إنجلترا قبل القيام باتخاذ أي قرار إداري له مساس بمصالح جمهور المواطنين وحقوقهم ، والقيام بأخذ رأى ومشورة أصحاب العلاقة قبل وضع أي نظام له مساس بتنظيم نشاطهم وطبيعة عملهم .

سابعاً : يوصي الباحث بدمج المحاكم المحلية القائمة في إمارتي دبي ورأس الخيمة مع المحاكم الاتحادية في بقية الإمارات ، ولا سيما أنها تطبق جميعها نفس القوانين الاتحادية المعمول بها أمام المحاكم الاتحادية ، وإن كان استقلال محاكم دبي قد أدى إلى سرعة تطويرها عن طريق الدعم الكبير وغير المحدود من صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء حاكم دبي .

ثامناً : نظراً لما يترتب على عدم تنفيذ أحكام الإلغاء من خطورة بالغة ، فإن الباحث يوصى في هذا الصدد بإنشاء لجنة برلمانية في المجلس الوطني الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة ، وكذلك في جمهورية مصر العربية ، يكون دورها متابعة تنفيذ أحكام الإلغاء وغيرها من الأحكام القضائية التي تصدر من القضاء الإداري .

تاسعاً : يوصي الباحث بأن على المقنن الإماراتي إذا عزم على إنشاء قضاء إداري متخصص ، بأن يراعي النظر في التجربة الخليجية في هذا الجانب، ويمكن في هذا الإطار بحث التجربة التي قامت بها سلطنة عمان في إنشاء وتنظيم محكمة القضاء الإداري .

عاشراً : وجد الباحث بأن للشريعة الإسلامية مكانة متميزة لدي المقنن الإماراتي والنص عليها في المواد الأولى من قانون المعاملات المدنية الاتحادي

يؤكد هذا الاتجاه باعتبار أن قانون المعاملات المدنية الاتحادي هو المرجع لبقية القوانين الأخرى ، فيرجو أن يظل هذا الاتجاه نحو الشريعة الإسلامية من قبل المقنن الإماراتي مؤثراً عليه إذا ما فكر يوماً في إنشاء قضاء إداري متخصص ، بحيث يكون هذا القضاء مشابهاً ونظيراً لديوان المظالم القائم حالياً في المملكة العربية السعودية الجارة لدولة الإمارات العربية المتحدة، والتي تشترك معها في كثير من المسائل في إطار مجلس التعاون الخليجي، والمشتركة معها كذلك في كثير من العادات والتقاليد.

الملاحق

جدول المحاكم الخاصة بالإدارة

في إنجلترا

هذا الجدول مستند على ذلك المُذَيَّلِ إلى التقرير السنوي إلى مجلسِ المحاكمِ الخاصة بالإدارة لسنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣. و لا تتوفر إحصائياتِ في حالة المحاكم المُؤَسَّسة مؤخراً ، والأرقام الموجودة هي للمحاكمِ المقامة حتى سنة ٢٠٠٣ ، بَعْض العناوينِ رُتّبتْ ثانية . ومحاكم اسكتلندا مستثناةُ من هذا الجدول.

حيث توجد بعض التعليمات الإجرائية التي عُدّلتْ ، وآخر تَعديل تم على هذه الإجراءات وُضِعَ في الأقواسِ. ' c. قانون ' يَعْني قانون المحكمةَ التأسيسيَ، كما يظهر تحت عنوانِه؛ ' تي & القانون ' يَعْني قانون المحاكمَ والتحقيقاتَ لسنة ١٩٩٢،11 s، كما هو ممتد من قبل الطلب تحت 13 s؛ ' (قانون) ' يَعْني بأنّ الاستئناف على النقطة قانونية فقط .

حيث يشتمل هذا الجدول على أولاً : المحاكم الخاصة بالإدارة والقانون المؤسس لها ، وثانياً : التعليمات الإجرائية أمام تلك المحاكم ، وثالثاً : شكل الاستئنافات التي تقام أمام تلك المحاكم ، ورابعاً : عدد الجلسات في خلال عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ ، وأخيراً : عدد القضايا التي حكم فيها في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ ([٩٧٧]) .

---

977 - Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law , Op. Cit , P951 .

TABLE OF TRIBUNALS

This table is based on that appended to the annual Report to the Council on Tribunals for 2002/03. In the case of recently established tribunals for which statistics are not yet available, the figures for the predecessor tribunals, if any, are given. Some titles have been rearranged. Scotland is excluded.

Where procedural regulations have been amended, the latest amending order is shown in brackets. 'c.Act' means the tribunal's constituent Act, as is shown under its title; 'T&I Act' means the Tribunals and Inquiries Act 1992,s.11,as extended by order under s.13; '(law)' means that the appeal is on a point of law only.

Tribunals and constituent Act	Procedural regulations	Body to which appeal lies	Days sat 2002-03	Cases decided 2002-03
Agriculture and Food				
Agricultural Land Tribunals (Agriculture Act 1947,s. 73)	1978/259 1984/1301	High Court(law) (Ag.Misc.P.A. 1954,s.6)	36	77
Arbitrators (Agricultural Holdings Act 1986, sched.11)	C.Act, sched.11	Country Court(law) (C.Act,sched.11)	0	0
Dairy Produce Quota Tribunal (SI 2000/457)	2000/457	None	0	0
Meat Hygiene Appeal Tribunals	1992/2921	None	1	0

(Food Safety Act,1990,Part II)				
Aircraft and Shipbuilding				
Aircraft and Shipbuilding Industries Arbitration Tribunal (Aircraft and Shipbuilding Industries Act 1977,s.42)		Court of Appeal (C.Act,sched.7)	0	0
Antarctica				
Antarctica Act Tribunal (Antarctica Act 1994,s14(1)(e)and SI 1995/490,reg.11)	1995/490	None	0	0
Banking See Financial Services				
Betting Levy				
Horse Race Betting Levy Appeal Tribunals(Betting, Gaming and Lotteries Act 1963,s.29)		None	0	0
Building Societies See Financial Services				
Care Standards				
Care Standards Tribunals [a] (inter alia Protection of	2002/816 (2003/626)	High Court (law) (T&I Act)	31.5	32

Children Act 1999)	(2003/1060) (2003/2043)			
Children				
Child Support Commissioners [b] (Child Support Act 1991,s.22)	1999/1305 2000/3185 2000/119	Court of Appeal (law) (C.Act,s.25	3,700	8,110
Civil Aviation				
Civil Aviation Authority (Civil Aviation Act 1982,s.2)	(2001/2448)	Sec. of State	4	4
Commons				
Commons Commissioners and Assessors (commons Registration Act 1965,s.17)			8	5
Competition				
Competition Appeal Tribunal (Enterprise Act 2002,s.12)	2003/1372	Court of Appeal (law or size of penalty)	5.5	3
Consumer Credit				
Offer of Fair Trading (Enterprise Act 2002 and Consumer Credit Act 1974, as amended by 2002 Act)	1976/191	Sec. of State, then High Court (law) (C.Act,s.41, T&I Act)	Not available	91
Conveyancing				
Conveyancing Appeal Tribunals	None	High Court (law)	0	0

(Court and Legal Services Act 1990,s.41)		(C.Act,s.42)		
Copyright and Patents				
Comptroller-General of Patents, Design and Trade Marks (Patent and Designs Act 1907,s.63) and other authorized officers (Deregulation and Contracting Out Act 1994,s.74)	1995/2093 (1999/1092) (1999/1899) (1999/3197) (2001/1412) (2002/529) (2003/513)	Patent Court (Patents Act 1977,s.97)	39 [c]	2,412
Copyright Tribunal (copyright, Designs and Patents Act 1988, s.145)	1989/1129 (1991/201) 1992/467	High Court (law)	1	7
Criminal Injuries				
Criminal Injuries Adjudicators (Criminal Injuries Compensation Act 1995,s.5; known as Criminal Injuries Compensation Appeal Panel)	2001 Scheme	None	512.5	3,149
Data protection				
Information Commissioner (Data Protection Act 1998,s.6)	Freedom of Information Act 2000,s.50 (and 2000/185 2000/186 2000/190	Information Tribunals (C.Act,s.48 and Information Tribunal (Freedom of Information Act 2000, s. 57))	Not available	12,746

	2000/190 2000/1865 2000/419 2001/3214 2000/188 2002/2905 2000/417 2000/414 2000/413 2000/415 2001/3214)			
Information Tribunal (Data Protection Act 1998, ss.6 and 49)	2000/189 (2002/206) 2000/206 2000/731	High Court (law) (C. Act, s.49 and Freedom of Information Act 2000,s.59)	0.5	0
Education				
Independent schools Tribunal [d] (Education Act 1996, s. 476 and Sched. 34)	19568/519 (1972/42)	High Court (law) (T &I Act)	0	0
Exclusion Appeal Panels [e] (Education Act 2002,s.52)	Wales: 2003/287 England : 2002/3179 2002/3178	Local Education Authority	Not available	1,060
Admission Appeal Panels [f] (school standards and framework Act 1998.ss.94(5) and 95(3))	2002/2899	Local Education Authority	Not available	66,145
Schools Adjudicator	198/1286	None	Not	84

[s] (school standards and framework Act1998,s.25)	(2001/1139)		available	
Special Educational Needs and Disability Tribunal [h] (England: Disability Discrimination Act, s. 28H; Wales : Education Act 2002, s. 195)	2002/600 (2002/2787) (2002/1985)	High Court (law) (T & I Act)	219	1,118
Registered Inspectors of Schools Tribunal (School Inspection Act 1996, sched.2)	1999/265	High Court (law) (T & I Act)	0	0
Estate Agents				
Office of Fair Trading (Estate Agents Act 1979, s.7, as amended by Enterprise Act 2002)	1981/1581	Sec. of State (C. Act, s. 7)	Not available	10 [j]
Financial Services				
Financial Services and Markets Tribunal [k] (Financial Services and Markets Act 2000, s. 132)	2001/2476 And s. 133 of C. Act	Court of Appeal (C. Act, s. 137)	0	0
Foreign Compensation				
Foreign Compensation Commission (Foreign Compensation Act 1950,s.1)	1956/962 (1964/638) 1968/164		0	0

Friendly Societies				
Friendly Societies Appeal Tribunal (Friendly Societies Act 1992, s. 59)	1993/2002	High Court (law) (C.Act, s. 61)	Constituted as required	0
Forestry				
Forestry Committees (Forestry Act 1967,ss.16, 17b, 20, 21, 25)	None	None	Not available	1
Immigration and Asylum				
Immigration Adjudicators (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002,s.81)	2003/652	Immigration Appeal Tribunal (C. Act, s. 100)	25,023	88,738
Immigration Appeal Tribunal (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002,s.100)	2002 Act,ss. 104-108	Court of Appeal (law) C. Act, s. 103)	3,229	37,070
Asylum Support Adjudicator (Immigration and Asylum Act 1999, s. 102)	2000/451 2003/1735	None	1,528	2,301
Immigration Service Commissioner (Immigration and Asylum Act 1999,s. 83)	C. Act. Sched. 5	Immigration service Tribunal (C. Act, s. 87)	Not available	114
Immigration services tribunal (Immigration and	2000/2739 2002/1716	None	15	6

Asylum Act 1999, s. 87)				
Industry and Employment				
Industry Arbitration Tribunal (Industry Act 1975, Sched,3)	C.Act. Sched. 3	Court of Appeal (law) (C.Act, sched.3)	0	0
Industrial Training Levy Exemption Referees (Industrial Training Act 1982,s.14)	1974/1335	High Court (law) (T &I Act)	0	0
Employment tribunals (Employment tribunals Act 1996, s. 1) [I] a) C.Act (Unfair Dismissal); b) Equal Pay Act 1970; c) Sex Discrimination Act 1975; d) Race Relation Act 1976; e) Industrial Training Act 1982; f) Trade Union & Labour Relation (Consolidation) Act 1992; g) Disability Discrimination Act 1995; h) Employment Rights Act 1996; i) National Minimum Wage	(2001/1170) (2001/1171)	Employment Appeal Tribunal (mostly law) (C.Act, s. 21); High Court (law) (T&I Act)	26,996	103.377

Act 1998; j) This Act ; k) Working time Regulations 1998; l) Transnational Information and Consultation of Employees Regulations 1999; m) Part-time Workers (prevention of Less Favourable Treatment) Regulation 2000; n) Fixed –term Employees (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2002				
Employment Appeal Tribunals (Employment tribunals Act 2002. s. 20)	1993/2854 (2001/1128) (2001/1476)	Court of Appeal (C. Act, s. 37) (law)	Not available	Not available
Insolvency				
Insolvency Practitioners Tribunal (Insolvency Act 1986,s.396)	1986/952	High Court(law) (T&I Act)	0	0
Justices and Clarks Indemnification				
Appointed Persons (Justices of the Peace Act 1997, s. 54(6)	1965/1367	None	0	0
Land				

Adjudicator for HM Land Registry (Land Registration Act 2002, s.107)		High Court	0	0
The Lands Tribunal (Lands tribunal Act 1949, s. 1) see also commons, Rent	1996/1022 (1998/22)	Court of Appeal (law) (C.Act,s.3)	155	83
Local Government				
Adjudication Panels for England and Wales (Local Government Act 2000, s. 76)			0	0
Local Taxation				
Valuation Tribunals (Local Government Finance Act 1988, sched. 11)	1989/439 1989/2261 (1991/1) (1991/1189) (1991/210) (1992/1529) (1993/290) 1993/291 1993/292 (1995/363) (1995/368) (1993/615) 1995/3056 1996/43 1997/75 (2000/409) (2000/598)	High Court (law) (1989/439) Lands Tribunal (non-domestic rating appeals) (1993/291)	480 [m]	36,031

	(2000/792) (2001/1439)			
London Building Acts				
London Building Acts Tribunals (London Building Acts (Amendment) Act 1939)	None	High Court (law) (C. Act,s.116)	0	0
Mental Health				
Mental Health Review Tribunals (Mental Health Act 1983, s. 65)	1983/942 (1998/1189)	High Court (law) (C.Act, s.78)	490	10,657
Mines and Quarries				
Mines and Quarries Tribunals (Mines and Quarries Act 1954, s.150)	C. Act, sched. 3	High Court (law) (T &I Act)	0	0
Misuse of Drugs				
Misuse of Drugs Tribunal (Misuse of Drugs Act 1971, sched.3)	1974/85	None	0	0
National Health Service				
Primary Care Trusts or Health Authorities and Discipline Committees (1992/664 as amended)	2002/2375 (2003/1497)	Family Health Services Appeal Authority (NHS Act 1977, as amended by Health Social Care Act 2001)	Not available	Not available
Family Health Service Appeal Authority (National	C. Act, sched. 9A 2001/3750	None	8	7

Health Service Act 1977, s. 49s)	(2002/1921) 2001/3743			
National Lottery				
National Lottery Commission (National Lottery Act 1993, ss. 10, 10A, sched. 3)	1999/137	High Court (C. Act, s. 10B, sched. 3)	0	0
National Saving and National Saving Stock Register				
Adjudicators for National Saving and Investments (Friendly Societies Act 1992, s. 84)	None	None	19	19
Pensions				
Fire service Appeal Tribunals (Fire Service Act 1974, s. 26 and SI 1992/129)	1992/129	High Court (law) (C. reg.)	0	0
Occupation Pensions Regulatory Authority (Pensions Act 1995, s. 1)	1997/794	High Court (law) (C.Act, s. 97)	28	77
Pension Appeal Tribunals (war Pensions (Admin. Provisions) Act 1919, s.8 and Pension Appeal Tribunals Act 1943)	1980/1120 (1986/366) 1998/1201 (2001/1031) (2001/1032) (2001/1183) (2001/3506)	High Court (law) (C.Act, s .6)	835	3,882 [n]
Police Pensions Appeal Tribunals	1987/257 (2003/27)	High Court (law)	0	0

(police pensions Act 1976, s.1 and SI 1987/257)	2002/843)	(C. reg.)		
Pensions Ombudsman (Pensions Schemes Act 1993, Pt. X)	1995/1053 (1996/2638)	High Court (law) (C.Act, s. 151)	Not available	24
Pension Compensation Board (Pensions Act 1995,s.78) Also see Appeals Service Tribunals, under Social Security, below.	1997/724	None	2	2
Plant Varieties and Seeds				
Controller of Plant Varieties Rights (Plant Varieties Act 1997, sched. 1)	None	Plant Varieties Etc. Tribunal (C.Act, s. 26)	0	0
Plant Varieties and Seeds Act Tribunal (plant Varieties Act 1997, s. 42 and sched. 1)	1974/1136 (2002/3198)	High Court (law) (C. Act, s. 45)	0	0
Police				
Police Appeal Tribunals (police Act 1996, sched. 6)	1999/818	None	Not available	53 [o]
National criminal Intelligence service / National Crime Squad Appeals Tribunals (police Act 1997, ss. 38, 82)	1998/639 1998/640	None	Not available	53 [p]
Registered Homes				

See Care Standards				
Rents and Enfranchisement				
Rent Assessment Committees [q] (Rent Act 1977, sched. 10)	2003/2098 2003/2099 2003/2269 2003/2270 Commonhold and Leasehold Reform Act 2002	High Court (law) (T & I Act); Lands Tribunal (C. Act, sched. 22)[r]	4,576 [s]	4,748
Reserve Forces				
Reserve Forces Reinstatement Committees (Reserve Forces (Safeguarding of Employment) Act 1985, sched.2)	None	Reinstatement Umpire (C. Act, s. 9)	0	0
Reserve Forces Reinstatement Umpire (Reserve Forces (Safeguarding of Employment) Act 1985, sched.2)	None	None	0	0
Reserve Forces Appeal Tribunals (Reserve Forces Act 1996, Pt, IX)	1997/798	None	0	0
Revenue				
General Commissioners of Income Tax (Taxes Management Act 1970, s. 2)	1994/1812 (1999/3293) (2002/2976)	High Court (law) (C. Act, s. 56)	2,371	9,822
Special	1994/1811	High Court or	142	93

Commissioners of Income Tax (Taxes Management Act 1970, s.4)	(1999/3292) (2000/288) (2002/2976) (2003/968)	Court of Appeal (law) (C.Act, s. 56A) (C.Act, s. 56A)		
Section 706 (Tax Avoidance) Tribunal (Income and Corporation Taxes Act 1988, Pt. VII)	None	High Court (law) (C.Act, s. 705A)	0	35 [t]
VAT and Duties Tribunals (Value Added Tax Act 1994, sched. 12)	1986/590 (1991/186) (1994/1978) (1994/2176) (1997/255) (2001/3073) (2002/2851)	High Court (law) (T&I Act)	1,030	837
Sea Fisheries				
Sea Fish Licence Tribunal (sea Fish (Conservation) Act 1967,s.4AA	None	High Court (law) (T & I Act)	0	0
Social Security				
Appeals Service [u] (Social Security Act 1998, Pt. 1, Ch. 1)	1999/991 (2003/916) (2003/1050)	Social Security or Child Support Commissioners (law)	23,565	271,649
Social Security Commissioners [v] (Social Security Act 1998, sched. 4)	1999/1305 Child Support pensions and Social Security Act 2000	Court of Appeal (law) (C. Act, s. 15)	3,700	8,110

	(2000/3185) (2000/119) 1999/1495 (2001/1095) 2002/3237			
Transport (road)				
Parking Adjudicator (Road Traffic Act 1991, s. 73)	1993/1202 (1999/1205) 1999/1918	Non	391	34,956
Road User Charging Adjudicator (SI 2001/2313)			Not available	Not available
Traffic Commissioners (Public passenger Vehicles Act 1981, s. 4)	1986/1629 (1993/2754) 1995/2868 1995/2908	Sec. of State (Transport Act 1985,ss.9,42) and Transport Tribunal (C. Act, s. 50; goods Vehicle (Licensing of Operators Act 1995,s.37)	Not available	9168 [w]
Transport Tribunal (Transport Act 1985, sched. 4)	1986/1547 2000/3226 (2001/4041) (2002/643)	Court of Appeal (law) [x]	30	97
Wireless Telegraphy				
Wireless Telegraphy Appeal Tribunal 9 Wireless Telegraphy Act 1949, s. 9)	1998/3036	High Court (law) (T&I Act)	0	0

a. Considers appeals in relation to : (a) decisions of the Secretary of state for Education and Skills in Relation independent schools and child safety; and (b) decisions of the National care Standards Commission in England and the National Assembly for Wales in respect of the registration of various establishments including children's homes, care homes, fostering agencies and nurses agencies.

b. Figures are those for the Social Security and Child Support Commissioners together.

c. Includes inter parte and ex parte hearings.

d. Since October 2003 absorbed into the Care Standards Tribunal, established under the Care Standards Act 2000.

e. Figures refer to the 2001/02 school year.

f. Figures refer to the 2001/02 school year.

g. Figures refer to the 2001/02 school year.9 of the referrals were multiple objection – I.e. from different sources regarding the same admission arrangements.

h. Previously one tribunals, the 2002 Act created a separate jurisdiction for a new Special Education Needs Tribunal for Wales.

i. Figure is for England only; no figure available for Wales as new tribunal.

j. Figure is for Estate Agent cases only.

k. The Financial Services and Markets Tribunal has taken over the jurisdiction of, inter alia, the Banking Appeal Tribunal, the Building Societies Appeal Tribunal and the Friendly Societies Appeal Tribunal.

l. Previously the Industrial Tribunals Act 1996.

m. Figure is for Wales only. No figure available for England.

n. This figure includes withdrawn and deferred cases, as well as decided cases.

o. Figures are for 2000-01 and include Police Appeal Tribunals (under the 1996 Act) and National Criminal Intelligence etc Tribunals (under the 1997 Act).

p. Figures are for 2000-01 and include Police Appeal Tribunals (under the 1996 Act) and National Criminal Intelligence etc Tribunals (under the 1997 Act).

q. Includes Leasehold Valuation Tribunals (Housing Act 1980, s. 142) and Rent Tribunals (Housing Act 1980, s.72).

r. Appeal to the High Court lies from the Rent Tribunals and Rent Assessment Committees. Appeal to the Lands Tribunal lies from the Leasehold Valuation Tribunals.

s. Figure is for England only; no figure available for Wales.

t. Figures relate to references by the Inland Revenue as to whether there was a case to answer. No appeals were subsequently lodged.

u. Launched in April 2000, this Service hears appeals relating to social security, child support, housing benefit, council tax benefit, vaccine damage, tax credit, compensation recovery, child tax credit and pensions credit.

v. Figure are those for the Social Security and Child Support Commissioners together.

w. 2001/02 figures.

x. No appeal lies on question of fact or locus standi: C. Act, 4th sched. para. 14(2).

قائمة المراجع

أولاً : مراجع باللغة العربية

ثانيًا : مراجع باللغة الأجنبية

قائمة المراجع

أولاً : مراجع باللغة العربية

١- الكتب :

- القرآن الكريم .
- أبو الحسن علي بن محمد الماوردي ٣٧٠ . ٤٥٠ هـ ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، بيروت ، المكتبة العصرية، ٢٠٠١م .
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري اللبناني ، مجلس شورى الدولة ، الجزء الأول ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري ، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، ١٩٩٤م .
- ـــــ ، القضاء الإداري اللبناني ، مجلس شورى الدولة ، الجزء الثاني ، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٤م .
- ـــــ ، النظم السياسية ، الدول والحكومات ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦م .
- ـــــ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦م
- إبراهيم المنجي ، إلغاء القرار الإداري ، الإسكندرية ،ط١ ، منشأة المعارف، ٢٠٠٤م .
- أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، لمؤلفيه مارسو لون و بروسبير في و جي بريبان ، ترجمة د. أحمد يسري ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة العاشرة ، ١٩٩٥م .
- د. أحمد سلامة بدر ، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣م .
- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء " دراسة مقارنة " ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥م .

- د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٩م .
- د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر .
- حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، ٢٠٠١م ، الجزء الثاني، ٢٠٠١ .
- حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ط١ ، ١٩٩٧م .
- ـــــ ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني ، ٢٠٠١م .
- د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى، مطابع مجلس الدفاع الوطني ، ١٩٨٤م .
- خالد بن محمد القاسمي ، التاريخ الحديث والمعاصر لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، دار الثقافة العربية للنشر والترجمة والتوزيع ، الكتاب الأول ، ط١ ، ١٩٩٨م .
- د. خالد عمر عبدالله باجنيد ، القضاء الإداري وخصوصيته ، عدن ، دار جامعة عدن للطباعة والنشر ، ٢٠٠١م .
- جورج فودال و بيار دلفولفية ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط١ ، ٢٠٠١م .
- ـــــ ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط١ ، ٢٠٠١م .

- د. جورجى شفيق ساري ، دور البرلمان في اختيار رئيس الدولة ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤م .
- ـــ ، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٢م .
- د. الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢م .
- د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨م .
- ـــ ، عناصر وجود القرار الإداري " دراسة مقارنة " ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩م .
- د. ربيع أنور فتح الباب، القانون القطري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٣م .
- د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، دراسة مقارنه ، القاهرة ، التيسير للطباعة ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٠م .
- د. رمضان محمد بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، أبو ظبي ، مؤسسة العين للإعلان ، ١٩٨٨م .
- ـــ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٤.
- ـــ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٦م .
- ـــ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م .

- ـــ ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، الطبعة الأولي ٢٠٠١ . ٢٠٠٢م .
- ـــ ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦م .
- د. سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية ، ط٣ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣م .
- ـــ ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ م .
- د. سعاد الشرقاوى ، القضاء الإداري ، بدون سنة نشر .
- د. سليمان الطماوى ، القضاء الإداري . الكتاب الأول . قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ط٧ ، ١٩٩٦م .
- د. شمس مرغني علي فراج : الوجيز في القانون الدستوري و أسس النظام الدستوري في الإمارات العربية المتحدة ، مكتبة القدس ، العين ، ١٩٨٥م .
- د. طارق فتح الله خضر ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، القاهرة ، النسر الذهبي للطباعة ، ط٤ ، ٢٠٠٠م .
- د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٧٧م .
- ـــ ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٨٤م .
- د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية دراسة مقارنة ١٩٧٨م .
- د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها ، الجزء الأول ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣م .

- عبد الرحمن يوسف بن حارب ، السياسة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الأسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٩٩ م .
- د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون ، دمشق ، دار الفكر ، ١٩٨٩م .
- عبد الحميد المنشاوي ، الأصول العملية في قضاء التنفيذ والمآخذ القضائية والصيغ القانونية المتعلقة بها ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٥م .
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥م .
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، الإسكندرية، الدار الجامعية ، ١٩٨٦م .
- ـــ ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٧م .
- ـــ ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٧م .
- ـــ ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ط٣ ، ٢٠٠٦م .
- – د. عصمت عبد الله الشيخ ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- د. على الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠م .
- عبد الرحمن أبو زيد ولي الدين بن خلدون ٧٣٢ . ٨٠٨ هـ ، مقدمة ابن خلدون ، دار الفكر . بيروت . لبنان ، ٢٠٠٣م .

- د. علـي خطـار شـطناوي ، موسـوعة القضـاء الإداري ، الجـزء الأول ، عمّان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤م .
- ـــ ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، عمّان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٤م .
- د. علي الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقاً لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الجزء الأول ، التنظيم القضائي والاختصاص ونظرية الدعوى ، دبي ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، ط١، ١٩٩٨م .
- د. عمرو فؤاد بركات ، التفويض في القانون العام ، دراسة مقارنة ، بدون سنة نشر .
- د. عمرو أحمد حسبو ، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، أبوظبي ، مطبوعات كلية الشرطة ، ١٩٩٤م .
- د. عبد الفتاح مراد ، قوانين الهيئات القضائية والتشريعات المكملة لها طبقاً لأحدث التعديلات ، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر .
- المستشار عبد الوهاب عبدول ، تاريخ المحكمة الاتحادية العليا ، أبو ظبي، ط١ ، ديسمبر ٢٠٠٠م .
- د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٤٢٥هـ. ٢٠٠٤م .
- د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، ط٣ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون سنة نشر .
- ـــ ، النظم السياسية ، القاهرة ، الناشر مجدي عبده ، بدون سنة نشر .
- د. فتحي فكري ، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء ، القاهرة ، شركة ناس للطباعة ، ٢٠٠٤م .

- د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢م .
- د. روحي البعلبكي والمحامي موريس نخلة و المحامي صلاح مطر ، القاموس القانوني الثلاثي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط١ ، ٢٠٠٢.
- د. ماجد راغب الحلو : أنظمة الحكم ودستور الإمارات . العين ، مكتبة العين الوطنية ، بدون سنة نشر .
- ـــ ، مبادئ القانون الإداري في الإمارات ، دراسة مقارنة ، دار القلم ، ١٩٩٠م .
- ـــ ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٠م .
- د .مازن ليلو راضى ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٣م .
- د. محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مطبعة العين الحديثة ، ١٩٨٩م .
- ـــ ، قضاء الإلغاء ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٩م .
- ـــ ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة الإمارات ١٩٩٧م .
- د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، الجزء الأول النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥م .

- محمد كامل عبيد ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة ، دبي، كلية شرطة دبي ، ١٩٩٩م .
- ـــــ ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، دبي ، كلية شرطة دبي ، ط٤ ١٩٩٩م .
- د. محمد حسن العيدروس ، دولة الإمارات العربية المتحدة من الاستعمار إلى الاستقلال ، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٢ م .
- ـــــ ، التطورات السياسية في الإمارات العربية (١٩٣٢ . ١٩٧١) دار الكتاب الحديث ٢٠٠٢م .
- د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، بدون سنة نشر.
- د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري ، القاهرة ، عالم الكتب ، ١٩٨١م .
- د. محمد محمد بدران ، القانون الإنجليزي : دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية وانعكاساتها علي التفرقة بين القانونين العام والخاص ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨٩م .
- د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٢م .
- د. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة علي أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة ، العين ، مطبوعات جامعة الإمارات ، ٢٠٠٠م .

- د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، الكتاب الأول ، الجيزة ، دار (أبو المجد) للطباعة ، ٢٠٠٠م .
- ـــ ، دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ ، الكتاب الثاني ، الجيزة ، دار (أبو المجد) للطباعة، ٢٠٠٠م .
- د. محمد ظهري محمود ، إشكالات التنفيذ الوقتية المتعلقة بتنفيذ أحكام محاكم مجلس الدولة ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٥ .
- د . محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ،١٩٩٣م
- د. محمود حلمي، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة ١٩٨٤م .
- د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر .
- د. محمود أبو السعود ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٠م .
- محمود رضا الخضيري ، تشريعات السلطة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، ١٩٩٦م .
- د. محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة ، عمّان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥م .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٤م .
- ـــ ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩م .

- د. مصطفى عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة . الكتاب الثاني ، في المبادئ العامة للقانون الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة . مطبوعات كلية شرطة دبي ، ١٩٨٨م .
- ـــــ ، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية ، دراسة نظرية تطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة ، دبي ، كلية شرطة دبي ، ١٩٩٠م .
- مهدي الشيخ عوض أحمد ، الرقابة القضائية على القرارت المتعلقة بمسائل الجنسية ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، النسر الذهبي للطباعة، ط١، ٢٠٠١م .
- موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د . جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولي ١٩٩٢ م .
- د. منصور محمد أحمد ، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٢م .
- مختصر صحيح البخاري ، للإمام زين الدين أحمد بن عبد اللطيف الزبيدي، المكتبة العصرية ، صيدا ، بيروت ، ٢٠٠٤م .
- مختصر صحيح مسلم ، للحافظ زكي الدين عبد العظيم المنذري ، المكتبة العصرية ، صيدا ، بيروت ، ٢٠٠٤م .
- المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، جمهورية مصر العربية ، ١٩٩٨م .
- د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، منشورات جامعة الشارقة ، ٢٠٠١م .
- د . وهيب عياد سلامة ، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء ، دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢م .

٢- الرسائل العلمية :

أ. رسائل الدكتوراه :

- د. أحمد عودة موسي الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه ، بمكتبة كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، ١٩٨٨م .
- د. حمدي أبو النور السيد عويس ، الإدارة الإستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، ٢٠٠٣ .
- د. خالد عبد العزيز العصيمي ، ولاية القضاء الإداري في دولة الكويت (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي ، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله ، دراسة مقارنه ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٥م .
- د. العطا بن عوف العطا ، الرقابة القضائية علي أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، بمكتبة جامعة القاهرة ، ١٩٨٢م .
- د. عمر محمد مرشد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه غير منشورة بمكتبة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م .
- د. محمد علي عبده سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه غير منشورة بمكتبة جامعة القاهرة ، ٢٠٠٠م .

- د. نادية محمد فرج الله ، معني القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه غير منشورة بمكتبة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٤م .

ب . رسائل الماجستير :

- أحمد المهيري ، مظاهر رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة استنادًا لصلاحية تقديرية ، دراسة مقارنة ، (الأردن ، مصر ، الإمارات)، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية ، عمّان ، ٢٠٠٤م .
- محمد حسن الحوسني ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة بين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية ، عمّان ، ٢٠٠٥م .

٣- الأبحاث والدوريات والمؤتمرات والمقالات :

أ . الأبحاث :

- د. أحمد محمد مليجي موسى ، توحيد القضاء وحسن تنظيمه وأثر ذلك في تحقيق القانون لأهدافه في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العدالة ، وزارة العدل ، أبوظبي ، العدد ٥٧ ، السنة السادسة عشر ، يناير ١٩٨٩م .
- أحمد مهدي الديواني ، السلطة القضائية ، مجلة العدالة ، وزارة العدل ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، أبوظبي ، العدد الرابع عشر ، السنة الرابعة ، ربيع الثاني ١٣٩٧هـ ، أبريل ١٩٧٧م .
- جورجو ديل فيكيو ، المدير السابق لجامعة روما ، أسس القانون المقارن والمبادئ العامة في القانون ، ترجمة ثروت أنيس الأسيوطي ، مجلة القانون والاقتصاد ، سبتمبر سنة ١٩٦٠ ، العدد الثالث ، السنة الثلاثون .
- د. حميدان بن عبدالله الحميدان ، النظر في المظالم نشأته وتطوره واختصاصه القضائي دراسة في تاريخ النظم الإسلامية ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الثامن ، نوفمبر ١٩٩٤م .
- د. رياض عيسى ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، دراسة مقارنة ، الكويت ، مجلة الحقوق ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الرابع ، ديسمبر ١٩٨٩م .

- د. شمس ميرغني علي فراج ، العرف الإداري كمصدر للأعمال الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العدالة ، وزارة العدل ، أبوظبي ، العدد ٥٢ ، السنة الرابعة عشر ، اكتوبر ١٩٨٧م .
- د. عاطف البنا ، مفهوم المصلحة في دعاوى القانون العام ، الكويت ، مجلة الحقوق ملحق العدد الرابع ، السنة الخامسة والعشرون ، ديسمبر ٢٠٠١م .
- د. عبد المنعم البدراوي ، دور القانون المقارن في تطوير القانون الوطني ، مجلة الأمن والقانون ، كلية شرطة دبي ، السنة الرابعة ، العدد الثاني ، ربيع الأول ١٤١٧هـ . يوليو ١٩٩٦م .
- د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه، بحث منشور في مجلة العدالة القانونية ، وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة ، أبوظبي ، العدد الخامس والستون ، السنة الثامنة عشرة ، جمادى الآخرة ١٤١١هـ ، يناير ١٩٩١م .
- ـــ ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، العين ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، سلسلة البحوث (٣٢) ، ط١ ، ٢٠٠٤م .
- د. محمود محمد حافظ ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، العدد الأول ، السنة التاسعة والعشرون ، مارس سنة ١٩٥٩م .
- د. محمود مصطفى يونس ، اختصاص النيابة العامة في رفع دعوى الحسبة في القانون المصري ، بحث منشور في مجلة العدالة ، وزارة العدل ، أبوظبي ، العدد ١٢١ السنة ٣٢ ، ذو الحجة ١٤٢٥هـ يناير ٢٠٠٥ .
- د. نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة في مصر والأردن) ، الكويت ، مجلة الحقوق ، ديسمبر ٢٠٠١م .

- د. وهبي محمد مختار صالح ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، بحث منشور بمجلة العدالة ، وزارة العدل ، أبوظبي ، العدد ١١٣ ، السنة الثلاثون ، ذو القعدة ١٤٢٣هـ ، يناير ٢٠٠٣م .

ب . الدوريات والمجلات :

- جريدة الخليج ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، العدد ٩٦٩٤ السبت غرة ذي القعده ١٤٢٦هـ . ٣ ديسمبر ٢٠٠٥م .
- الكتاب السنوي لدولة الإمارات العربية المتحدة ، إصدار وزارة الإعلام والثقافة بدولة الإمارات العربية المتحدة وشركة ترايدنت بريس ليممتد ، ٢٠٠٦م .
- مجلة الأمن والقانون ، كلية شرطة دبي ، السنة الرابعة ، العدد الثاني ، ربيع الأول ١٤١٧ هـ . يوليو ١٩٩٦م .
- مجلة الحق شريعة وقانون ، تصدرها جمعية الحقوقيين ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الرابع والخامس ، ١٤١٢هـ ، ١٩٩١م .
- مجلة الحقوق ، تصدر عن كلية الحقوق في جامعة الكويت .
- مجلة الشريعة والقانون ، تصدر عن كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة في مدينة العين .
- مجلة العدالة ، مجلة دورية تصدرها وزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة كل ثلاثة أشهر ، وتصدر من أبو ظبي ، وتعني بإحياء التراث الفقهي الإسلامي والأبحاث القانونية المعاصرة والدراسات الأجنبية المقارنة ، ونشر الاجتهاد القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة .
- مجلة العلوم الإدارية ، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية .
- مجلة القانون والاقتصاد ، للبحث في الشئون القانونية والاقتصاد ، تصدرها جامعة القاهرة ، جمهورية مصر العربية .

- مجلة القضاء والتشريع ، تصدرها محكمة التمييز بدبي ، دولة الإمارات العربية المتحدة .

ج . المؤتمرات والمقالات :

- المستشار /عبد الوهاب عبدول ، رئيس المحكمة الاتحادية العليا ، المحاكم المختصة بالدعاوى الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، ورقة عمل قدمت لندوة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، نظمتها كلية الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العين ، الاثنين ٢٨ مارس ٢٠٠٣م .
- د. ماجد راغب الحلو ، نظام المنازعات الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، مقال منشور في مجلة العدالة ، تصدر عن وزارة العدل بدولة الإمارات ، العدد ٦٢ ، ١٩٩٠م .
- د. يحيى الجمل ، مقال بعنوان " بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا خلال القرن العشرين ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر ، العدد الأول ، أبريل ١٩٧٠م

٤- القوانين :

- الدستور الاتحادي الصادر في الثاني من ديسمبر سنة ١٩٧١م وتعديلاته.
- الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، ١٤ صفر ١٣٩٢هـ الموافق ٣٠ مارس ١٩٧٢م .
- الجريدة الرسمية لحكومة دبي .
- قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم (٣) لسنة ١٩٩٢م ، مجلة القضاء والتشريع ، العدد الثاني ، يناير سنة ١٩٩٣م .
- قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢م الصادر عن صاحب السمو الشيخ / صقر بن محمد بن سالم القاسمي ، حاكم إمارة رأس الخيمة وملحقاتها ،

في السادس من شهر ربيع الأول لسنة ١٤٢٣ هـ الموافق للثامن عشر من شهر مايو لسنة ٢٠٠٢ م .

- مرسوم أميري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٢م بإصدار الهيكل التنظيمي لدائرة المحاكم ، الصادر عن صاحب السمو الشيخ / صقر بن محمد بن سالم القاسمي ، حاكم إمارة رأس الخيمة وملحقاتها ، في السادس من شهر ربيع الأول لسنة ١٤٢٣ هـ الموافق للثامن عشر من شهر مايو لسنة ٢٠٠٢ م .
- القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨م الصادر بتاريخ ٥ يونيه ١٩٧٨م بإنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها .
- قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م .
- قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٣م بشأن السلطة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة .
- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م .
- الإدارة العامة لشرطة أبو ظبي ، المرجع في قوانين الخدمة والمعاشات المدنية والعسكرية في الحكومة الاتحادية وحكومة أبو ظبي ، أبو ظبي ، ٢٠٠٤م .
- قانون دعاوى الحكومة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م الصادر بتاريخ ١٠ مايو ٢٠٠٥م الموافق ٢ ربيع الثاني ١٤٢٦ هـ ، حكومة دبي ، الجريدة الرسمية ، العدد ٣٠٥ ، السنة التاسعة والثلاثون ، ٧ ربيع الثاني ١٤٢٦هـ . الموافق ١٥ مايو ٢٠٠٥م .
- الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٩٥٨ .

o- المواقع الإلكترونية :

- موقع الإلكترونى لمجلة الفجيرة
- http://www.fujairahmunc.gov.ae/magazine%203.htm
- وزارة المالية الكويتية على موقعها الإلكتروني
- http://www.mof.gof.kw/intro.htm1 .
- الموقع الإلكتروني لمجلس الشورى في جمهورية مصر العربية
- http://www.shoura.gov.eg/leg_rep_arabic.asp
- وزارة الماليـة بجمهوريـة مصـر العربيـة الموقـع الإلكترونـي ، مصـلحة الضرائب العامة
- tpservice@incometax.gov.eg
- الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي
- http://www.majlesalommah.net/default.asp
- موقع هيئة السياحة البريطانية
- www.VisitBritain.com
-
- www.aseannewsnetwork.com.
- http://www.aseannewsnetwork.com/arabian-encyclopedia/wikipedia/u/u_/u_u_u_u_o__u_o_o_o_o_.html

ثانيًا : مراجع باللغة الأجنبية

- A W Bradley Ma Llm, Lld (Hon) , K D Ewing Llb Phd , Constitutional And Administrative Law , Thirteenth Edition, Pearson Education Limited , Print And Bound By Ashford Colour Press, Gosport , 2003 .
- Alex Carroll , Constitutional And Administrative Law , Second Edition , Printed In Great Britain By Henry Ling Ltd., At The Dorchester, Dorchester, Dorset .2002 .
- Carl Emery M.A., Ll.B. (Cantab.) , Sweet & Maxwell's Textbook Series , Administrative Law: Legal Challenges To Official Action , London , 1999.
- Craig, P.P. Administrative Law, Sweet & Maxwell , London , 1999 .
- David Pollard , Certificate In Judicial Review & Social Welfare , University Of Leicester , Faculty Of Law , October 2003 .
- Fatma Al – Sayegh , International Relation And The Formation Of The Uae, Sharjah ,Journal Of Social Affairs, V:21 , N:84 , The Sociological Association Of The Uae And The American University Of Sharjah , Winter 2004 .
- Gary Slapper & David Kelly. The English Legal System . Cavendish Publishing Limited , Fifth Edition , 2001.
- Irving Stevens , Constitutional And Administrative Law , Third Edition , M & E Pitman Publishing , 1996 .
- J.W.F. Allison , A Continental Distinction In The Common Law, Oxford University Press, 2000 .
- John Marston & Richard Ward , Cases And Commentary On Constitutional And Administrative Law , Third Edition , Pitman Publishing , 1995 .

- L. Neville Brown & Et Al . , French Administrative Law , Oxford , Clarendon Press ,1998 .
- -Rene Chapus , Droit Administratif General , Tome 1 , 15 Edition , Montchrestien , 2001 .
- Rene Chapus, Droit Du Cantuntielx Administratif , 9e Edition , Montchrestien , 2001 .
- Sir William Wade & Christopher Forsyth , Administrative Law , Ninth Edition , Oxford University Press , 2004 .
- The Late O. Hood Phillips And Paul Jackson And Patricia Leopold , O.Hood Phillips & Jackson : Constitutional And Administrative Law , Eighth Edition , London , Sweet & Maxwell , 2001 .

قائمة المحتويات

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
تمهيد	٢
فصل تمهيدي : الوضع الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ودول المقارنة	٧
المبحث الأول : الوضع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة	٩
المطلب الأول : نشأة دولة الإمارات العربية المتحدة	١٠
المطلب الثاني : الشكل الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة	١٧
المطلب الثالث : طبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة	٢٢
المطلب الرابع : التنظيم الدستوري للسلطات العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة	٢٧
المبحث الثاني : الوضع السياسي والدستوري لفرنسا وإنجلترا ومصر	٤٠
المطلب الأول : الوضع السياسي والدستوري في فرنسا	٤٠
الفرع الأول : الشكل الدستوري للدولة الفرنسية	٤١
الفرع الثاني : طبيعة نظام الحكم	٤٢
المطلب الثاني : الوضع السياسي والدستوري في إنجلترا	٤٩
الفرع الأول : الشكل الدستوري لإنجلترا	٥٠
الفرع الثاني : طبيعة نظام الحكم	٥٧
المطلب الثالث : الوضع السياسي والدستوري في مصر	٦٤

الموضوع	الصفحة
الفرع الأول : الشكل الدستوري للدولة	٦٤
الفرع الثاني : طبيعة نظام الحكم	٦٥
الباب الأول القضاء الإداري في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة	٧٨
تمهيد	٧٩
الفصل الأول : نشأة القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة	٨٣
تمهيد :	٨٤
المبحث الأول : نشأة القضاء الإداري في فرنسا	٨٦
المبحث الثاني : وضع القضاء الإداري في إنجلترا	٩٤
المبحث الثالث : نشأة القضاء الإداري في مصر	١١٣
المبحث الرابع : نشأة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة	١٢٣
الفصل الثاني : هيكل القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة	١٤٠
تمهيد :	١٤١
المبحث الأول : هيكل القضاء الإداري في فرنسا	١٤٣
المطلب الأول : مجلس الدولة الفرنسي	١٤٣

الموضوع	الصفحة
الفرع الأول : أقسام مجلس الدولة الفرنسي	١٤٤
الفرع الثاني : أعضاء مجلس الدولة الفرنسي وتركيبه	١٤٧
المطلب الثاني : المحاكم الاستئنافية الإدارية	١٥٠
المطلب الثالث : المحاكم الإدارية	١٥١
المبحث الثاني : هيكل القضاء الإداري في إنجلترا	١٥٣
المطلب الأول : تصنيف المحاكم الخاصة بالإدارة	١٥٧
المطلب الثاني : مجلس المحاكم الخاصة بالإدارة	١٥٩
المبحث الثالث : هيكل القضاء الإداري في مصر	١٦٢
المطلب الأول : أقسام مجلس الدولة المصري	١٦٢
الفرع الأول : القسم القضائي	١٦٣
الفرع الثاني : قسم الفتوى	١٦٩
الفرع الثالث : قسم التشريع	١٧٠
المطلب الثاني : أعضاء مجلس الدولة المصري	١٧١
الفرع الأول : شروط عضوية المجلس	١٧٢
الفرع الثاني : فئات أعضاء المجلس وهيئاته	١٧٣
الفرع الثالث : ضمانات أعضاء المجلس	١٧٨
المبحث الرابع : هيكل القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة	١٨٣
المطلب الأول : تنظيم القضاء الاتحادي والمحلي في دولة الإمارات	١٨٤

الموضوع	الصفحة
العربية المتحدة	
الفرع الأول : ترتيب وتنظيم المحاكم الاتحادية	١٨٥
الفرع الثاني : ترتيب وتنظيم المحاكم المحلية	١٩٧
المطلب الثاني : تحديد المحاكم المناط بها الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة	٢٠٥
المطلب الثالث : مهام واختصاصات إدارتي الفتوى والتشريع وقضايا الدولة التابعة لوزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة	٢١١
الفصل الثالث : اختصاصات القضاء الإداري في الدول المشمولة بالدراسة	٢١٦
تمهيد :	٢١٦
المبحث الأول : اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا	٢١٧
المطلب الأول : معايير تحديد اختصاص القضاء الإداري	٢١٧
المطلب الثاني : اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي	٢٢١
الفرع الأول : الاختصاص الإداري لمجلس الدولة	٢٢٢
الفرع الثاني : الاختصاص القضائي لمجلس الدولة	٢٢٣
المطلب الثالث : اختصاصات المحاكم الاستئنافية الإدارية	٢٢٥
المطلب الرابع : اختصاصات المحاكم الإدارية الفرنسية	٢٢٦
المبحث الثاني : اختصاصات القضاء الإداري في إنجلترا	٢٢٨
المبحث الثالث : اختصاصات القضاء الإداري في مصر	٢٤١

الموضوع	الصفحة
المطلب الأول : الاختصاصات الاستشارية	٢٤١
الفرع الأول : وظيفة الصياغة والإعداد	٢٤١
الفرع الثاني : وظيفة الإفتاء	٢٤٢
المطلب الثاني : الاختصاص القضائي	٢٤٦
الفرع الأول : اختصاصات المحكمة الإدارية العليا	٢٤٧
الفرع الثاني : اختصاصات محكمة القضاء الإداري	٢٤٨
الفرع الثالث : اختصاصات المحاكم الإدارية	٢٥٠
الفرع الرابع : اختصاصات المحاكم التأديبية	٢٥١
المبحث الرابع : اختصاصات القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة	٢٥٣
المطلب الأول : اختصاصات المحاكم الاتحادية بالنسبة للمنازعات الإدارية	٢٥٤
المطلب الثاني : اختصاصات المحاكم المحلية بالنسبة للمنازعات الإدارية	٢٥٩
الباب الثاني قضاء الإلغاء في فرنسا وإنجلترا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة	٢٧٨
تمهيد : نشأة وتطور دعوى الإلغاء و طبيعتها	٢٨١
أولاً : نشأة وتطور دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة	٢٨٢
ثانياً : طبيعة دعوى الإلغاء	٣٤١

الموضوع	الصفحة
الفصل الأول : شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن فيها في الدول المشمولة بالدراسة	٣٤٩
تمهيد :	٣٤٩
المبحث الأول : الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة	٣٥٢
المطلب الأول :الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه أو بطبيعة القرار المطلوب إلغاؤه	٣٥٣
الفرع الأول : تحديد القرار الإداري الذي يمكن إلغاؤه والشروط المتطلبة فيه	٣٥٤
الفرع الثاني : القرارات الإدارية التي استثناها المقنن من الطعن بالإلغاء	٣٨٢
المطلب الثاني : الشروط المتعلقة برافع الدعوى	٣٩٤
الفرع الأول : أهلية رافع الدعوى	٣٩٤
الفرع الثاني : صفة الطاعن في دعوى الإلغاء	٣٩٧
الفرع الثالث : المصلحة في دعوى الإلغاء	٣٩٩
المطلب الثالث : الشرط المتعلق بميعاد رفع دعوى الإلغاء	٤٠٨
الفرع الأول : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني الفرنسي	٤٠٨
الفرع الثاني : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني المصري	٤١٣
الفرع الثالث : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني لإنجلترا	٤٣٠
الفرع الرابع : مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني الإماراتي	٤٣٤

الموضوع	الصفحة
المطلب الرابع : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي	٤٣٦
الفرع الأول : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في فرنسا	٤٣٦
الفرع الثاني : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في إنجلترا	٤٣٨
الفرع الثالث : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في مصر	٤٣٩
الفرع الرابع : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في دولة الإمارات العربية المتحدة	٤٤٣
الفرع الخامس : الشرط المتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي في الدول الأخرى	٤٤٤
المبحث الثاني : أوجه الشبه والاختلاف في شروط قبول دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة	٤٤٧
المبحث الثالث : أوجه الطعن العامة في دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة	٤٥٦
المطلب الأول : أحكام عيب عدم الاختصاص	٤٦٢
الفرع الأول : مصادر تحديد الاختصاص والجزاء المترتب على مخالفته	٤٦٤
الفرع الثاني : تعريف عيب عدم الاختصاص	٤٦٧
الفرع الثالث : أهمية عيب عدم الاختصاص وخصائصه	٤٦٨
الفرع الرابع : صور عيب عدم الاختصاص	٤٧٠
المطلب الثاني : أحكام عيب الشكل والإجراءات	٤٩٢
الفرع الأول : الأوضاع المختلفة للأشكال والإجراءات	٤٩٥
الفرع الثاني : الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلي إبطال	٥٠٦

الموضوع	الصفحة
القرار الإداري	
الفرع الثالث : تصحيح عيب الشكل	٥٠٩
المطلب الثالث : أحكام عيب مخالفة القانون أو (عيب المحل)	٥١٢
المطلب الرابع : أحكام عيب السبب	٥١٨
المطلب الخامس : أحكام عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها	٥٣٤
الفرع الأول : ماهية عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها	٥٣٤
الفرع الثاني : صور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها	٥٤٣
المبحث الرابع : أوجه الشبه والاختلاف في أوجه الطعن في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة	٥٤٨
المطلب الأول : أوجه الشبه في أوجه الطعن في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة	٥٤٨
المطلب الثاني : أوجه الاختلاف في أوجه الطعن في دعوى إلغاء القرارات الإدارية بين الدول المشمولة بالدراسة	٥٥١
الفصل الثاني : إجراءات دعوى الإلغاء والحكم فيها في الدول المشمولة بالدراسة	٥٦٦
تمهيد :	٥٦٦
المبحث الأول : السمات المشتركة لإجراءات دعوى الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة	٥٦٨

الموضوع	الصفحة
المطلب الأول : مرحلة رفع دعوى الإلغاء	٥٧٤
المطلب الثاني : مرحلة تحضير الدعوى	٥٨٥
المبحث الثاني : أوجه الشبه والاختلاف في إجراءات دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة	٥٩٢
المبحث الثالث : السمات المشتركة للحكم في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة	٥٩٩
المطلب الأول : شكل الحكم وموضوعه	٦٠١
المطلب الثاني : حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء	٦٢١
المبحث الرابع : أوجه الشبه والاختلاف في الحكم في دعوى الإلغاء بين الدول المشمولة بالدراسة	٦٢٥
الفصل الثالث : تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة	٦٢٧
تمهيد :	٦٢٧
المبحث الأول : السمات المشتركة في تنفيذ أحكام الإلغاء في الدول المشمولة بالدراسة .	٦٣٤
المبحث الثاني : تنفيذ أحكام الإلغاء في فرنسا	٦٦٤
المبحث الثالث : تنفيذ أحكام الإلغاء في إنجلترا	٦٦٦
المبحث الرابع : تنفيذ أحكام الإلغاء في مصر	٦٦٧
المبحث الخامس : تنفيذ أحكام الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة	٦٧٧
الخاتمة والتوصيات	٦٨١

الموضوع	الصفحة
الملاحق	٦٩٠
قائمة المراجع	٧٠٨