رد الدعاوي الإدارية شكلاً في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية
(دراسة مقارنة)

أ.د/ سليمان سليم بطارسة
كلية القانون- جامعة عمان العربية

ملخص:

تبحث هذه الدراسة موضوع رد الدعاوى الادارية في الاردن مقارنة مع فرنسا من زاويتين هما الطعن والطاعن. توصلت الدراسة إلى انه بينما اصبح الطعن في فرنسا مفتوحا أكثر فأكثر فإننا في الاردن نهجنا منهجاً تحفظياً أكثر فأكثر. توصي الدراسة بفتح وتيسير عملية الطعن.

Abstract:

The study addresses the subject of non-acceptance of administrative law suits in Jordan in comparison to France from two main angles; the law suit and the plaintiff.

It concluded that while, the situation in France got more and more open , in Jordan it grew more and more conservative.

Finally the study proposes to open and facilitate the process of addressing administrative courts.

مقدمة

يقول أحد قضاة محكمة العدل العليا السابقين "وقد درجت محكمة العدل العليا في الأردن في قراراتها على التركيز على استظهار أي عيب شكلي مهما كان بسيطاً وصولاً إلى رد الدعاوى المطروحة أمامها إلى المدى الذي غدت فيه الدعاوى المردودة أمامها تشكل نسبةً كبيرةً من الدعاوي المعروضة عليها مما ينبئ بعدم صحة هذا النهج فضلاً على أنه أمر تتأذى منه العدالة"[(1)]

وفي الاردن، وقبل عام 1992 وهو تاريخ صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992، كانت محكمة العدل العليا تتصدى لإلغاء القرارات الإدارية وكان

التعويض عنها يتم من خلال دعوى مستقلة تقام أمام المحاكم النظامية. ولم تمارس القضاء الكامل (الالغاء+ التعويض) الا استثناءً وكان ذلك فيما يخص قضايا التقاعد المدني والعسكري.[2]

أما بعد تبني قانون محكمة العدل العليا المذكورة فقد أصبحت محكمة العدل العليا هي المحكمة المختصة بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها[3].

وبعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 اصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا. ونقلت صلاحيات محكمة العدل العليا إلى المحكمة الإدارية وأصبحت المحكمة الإدارية العليا محكمة استئنافية ونهائية بنفس الوقت.

ونظراً لاتساع موضوع رد الدعاوي الإدارية شكلاً فقد ارتأينا في هذا البحث، التركيز على ما يخص الطعن والطاعن فحسب، وبذلك يخرج عن دراستنا موضوع رد الدعاوي شكلاً لانقضاء مدة الطعن أو لوجود طريق طعن موازٍ لدى محكمة أخرى يمكن أن يحقق للطاعن ما يحققه الطعن امام هذه المحكمة أو لأن القرار نفسه غير قابل للطعن كما في حالة أعمال السيادة والقرارات المؤكدة لقرارات سابقة.

هذا البحث هو محاولة للاستفادة من التجربة الفرنسية في موضوع قبول الدعاوي الإدارية. ويبين أحد الكتاب المعاصرين أهمية توسيع قبول الدعاوي الإدارية بقولة، " إن من شأن ذلك فتح قنوات الوصول إلى الحق والتركيز ليس فقط على الشفافية الإدارية وإنما على الشفافية القضائية"[4] كما سنقوم بتدعيم هذا البحث ببعض التجارب المقارنة.

وبالعودة إلى الخلفية التاريخية للموضوع في الأردن وفرنسا تصبح الخطة كما يلي:

المبحث التمهيدي: الخلفية التاريخية: دعوى الالغاء نشأتها وردها في فرنسا والأردن.

المبحث الأول: رد الدعاوي الإدارية شكلاً لخلل في الشروط المتصلة بالطعن. (لائحة الدعوى، أهلية الطاعن وصحة الوكالة) .

المبحث الثاني: رد الدعاوي الإدارية شكلاً للأسباب المتعلقة بالطاعن (ركن المصلحة ومدى إذعان الطاعن للقرار الاداري).

المبحث التمهيدي: الخلفية التاريخية (دعوى الإلغاء نشأتها وردها):

أولا- في فرنسا

يعود وجود دعوى الإلغاء أو ما أطلق عليه في فرنسا سابقاً دعوى تجاوز حدود السلطة ضد القرارات الإدارية إلى مبدأ قانوني عام كما قال فيدل وديفولفية (Vedel & Delvolve) (487، 1991، m، Dupuis G.et Guedon) ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي أن هذا النوع من الدعاوي مسموح به حتى بدون نص عليه وأنه لا يمنع اللجوء اليه إلا في حالة واحدة هي أن نصاً قانونياً قد حظر اللجوء إلى هذه الدعوى بشكل واضح وجليّ[5]. وجاء مرسوم 2 نوفمبر 1864 ليعفي الطاعن في الدعاوى الإدارية من شروط توكيل محامٍ وليخفض رسوم الدعاوى الإدارية ويجعلها بسيطة جداً (162: Peiser ،1981).

وقد تأصلت نظرية دعوى تجاوز حدود السلطة منذ حكم لافاج Lafage عام 1918 حيث يقبل الطعن عندما يكون هناك خرقاً لمبدأ المشروعية وفي حالة عدم وجود طريق طعن مواز يحقق للموظف ما يمكن أن تحققه له دعوى القضاء الكامل (118: Laubad'ere ،1986).

ومنذ حكم الينـدور Aleindor عام 1908 فإن مجلس الدولة الفرنسي قد قبل الطعن بدعوى تجاوز حدود السلطة بما يخص إجراءات تمهيدياً وهو تسجيل المرشحين للترقية على قائمة الترقيات، وقد تكررت أحكام عديدة كرست قبول الدعاوي الإدارية ضد قرارات تمهيدية ومنها حكم بويزية Puisoye عام 1970... (1986، 74، Laubad'ere).

ومن الناحية أخرى فإن وضع عوائق في طريق قبول الدعاوي الإدارية من شأنه أن يعيق الوصول إلى جوهر العدالة والمساواة (P433، 1990 Rougevin) خاصة وأن

عدد القضايا المرفوعة ضد الإدارة يزداد يوماً بعد يوم وعدد القضاة غير كافٍ، كما أن هناك بطء في الإجراءات ناتج عن طبيعة هذه الإجراءات (Bemba :P.501، 1996).

ولذلك أصبح رد الدعاوى الإدارية في فرنسا ليس القاعدة وإنما الاستثناء. ومنذ عام 1953 أصبحت المحاكم في الولايات هي صاحبة الولاية العامة في القضايا الإدارية بينما أضحت لمجلس الدولة الفرنسي اختصاصات محددة على سبيل الحصر (439، 1990، Rougevin).

وقد وسع هذا التعديل أيضاً من إمكانية قبول الدعاوي الإدارية نظراً لأن عدد المحاكم في مجالس المقاطعات في فرنسا يربو على خمس وأربعين محكمة.

وخلاصة القول فإننا نرى أن القضاء الفرنسي قد شهد تناقصاً في عدد القضايا التي تردها المحاكم الإدارية وتبسيطاً مستمراً للقواعد والإجراءات، فالشكليات المطلوبة في الطعن والطاعن بدأت تتناقص تدريجياً يوماً بعد يوم، وذلك منذ بداية القرن التاسع عشر.

ثانيا- في الأردن

قبل القانون رقم 12 لعام 1992 لم تمارس محكمة العدل العليا القضاء الكامل إلا في الموضوعات التي تتعلق براتب التقاعد (ندة، 1972، 175) وقد كانت (دعاوى تجاوز حدود السلطة) والتي نطلق عليها في الأردن دعوى الإلغاء تقام أمام محكمة العدل العليا. أما دعوى التعويض فتقام أمام المحاكم النظامية، أما بعد هذا التاريخ فقد اصبحت محكمة العدل العليا مختصة قانوناً وعملاً بالقضاء الكامل أي أنها تقوم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعية وكذلك تقوم بتقدير التعويض عنها[6].

ومن خلال مراجعتنا لأحكام محكمة العدل العليا في الأردن منذ نشأتها وليومنا هذا لاحظنا أن هذه المحكمة تراقب الشرعية أكثر مما تراقب ملاءمة القرارات الإدارية، ولهذا فقد كان لها الولاية الشاملة خاصة في موضوع التقاعد المدني، كذلك

فإنها قد نظرت إلى عملية الترقية كعملية تعيين أي أنها وسعت من اختصاصاتها وذلك لكي تحيط الموظفين العموميين بالضمانات القضائية اللازمة (قبيلات، 2011، ص55).

ودورها في القضاء الشامل اليوم يعتمد على نصوص قانونية واضحة موجودة في قانون محكمة العدل العليا الحالي، القانون رقم 12 لعام 1992[7]

وقد قررت محكمة العدل العليا في هذا المجال أن استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقدم للمستدعي أي من الضمانات المنصوص عليها في ذلك القانون بشكل خطأ جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون من حق المستدعي الحصول على تعويض عن كل ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي[8].

ونلاحظ هنا أن محكمة العدل العليا قد سارت في نفس المسار التطوري الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي حيث كانت دعوى الإلغاء منفصلة عن دعوى التعويض ثم أصبح بالإمكان إقامة الدعويين معاً إذا تعلقتا بقرار إداري واحد.

المبحث الأول: رد الدعاوي الإدارية شكلاً لخلل في الشروط المتصلة بالطعن(لائحة الدعوى وأهلية الطاعن وصحة وكالته)

والسؤال الذي يتبادر للذهن قبل البدء بهذا المبحث هو: ماذا نقصد برد الدعاوي شكلاً؟

يقول د. محسن خليل في هذا الموضوع: "ولما كانت المشروعية الشكلية للقرار الإدارية تستلزم أن تقوم سلطة مختصة بإصداره وفقاً للشكل المقرر فإن عيب الاختصاص وعيب الشكل يكونان عدم المشروعية الشكلية للقرار (خليل، 1972، 481) أي أن الرد شكلاً يكون بسبب عيب في شكل القرار الإداري أو عدم اختصاص المحكمة المعروض عليها القرار المطعون فيه.

وإذا عدنا إلى فقه القانون المدني نجد ان الدفوع تصنف على انها ثلاثة انواع:

1-دفوع شكلية توجه إلى الخصومة أو إلى إجراءاتها.

2-دفوع موضوعية توجه إلى الحق المدعي به.

3-دفوع بعدم القبول تنكر سلطة المدعي وتتعلق بالوسيلة التي يحمي بها صاحب الحق حقه.

وفي هذا البحث سوف نأخذ بمفهوم الرد شكلاً بانه يتضمن الدفوع الشكلية والدفوع بعدم القبول. ونرى من جانبنا أن عملية رد الدعوي تحقق فكرتين هما الاهتمام بالمصلحة العامة والاهتمام بالمصلحة الخاصة للطاعة وأن الرد الشكلي هو خطوة سابقة على الرد الموضوعي.

ويمكن للمحكمة أن ترد الدعوى شكلاً إذا كانت غير مختصة أو لوجود طريقة أخرى للطعن تحقق للطاعن كل ما تحققه له الدعوى الإدارية "وجود طعن موازٍ" (خليل، 1972، 382).

سنعرض هنا ما هو مأخوذ به في فرنسا ومن ثم تتناول الوضع في الأردن ونقترح تعديل ما هو موجود لدينا إذا وجدنا ضرورة لذلك مع إعطاء التبرير المنطقي لكل اقتراح.

المطلب الأول: رد الدعاوي لعيوب في لائحة الدعوى.

أولا- فرنسا

يجب أن تكون لائحة الدعوى بسيطة جداً موقعة من المدعي أو من محام ومرفقاً بها نسخاً مصدقة عن القرار المطعون فيه، وعلى الطاعن أن يحدد ما يريده من طعنه، كذلك على الطاعن أن يبين صفته ليستطيع القاضي أن يقدر إن كان لديه أهلية أم لا كما يجب أن تكون اللائحة مكتوبة باللغة الفرنسية (Dupuis ،1991 ،p.487).

وعلى المدعي أن يضع الحجج التي يؤسس دعواه عليها ويمكن أن يحدد بإيجاز ما يريده من دعواه على أن يوضح لاحقا طلباته بشيء من التفصيل عند بدء الدعوى، ولا يسمح للطاعن إضافة مطالب جديدة أثناء المحاكمة. وتسمح الممارسات القضائية في

فرنسا بتوحيد الدعاوي الإدارية في حالة وجود المدعين في نفس المركز القانوني (Aupy ، 1992 ، P.282).

وفي مصر فمن الشروط الشكلية إيداع صحيفة الدعوى في قلم الكتاب بمعرفة المدعي أو الطاعن أو من يقوم مقامه، ويشترط أن يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع في قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا موقعا علية من محام من المقبولين أمامها، ويجب أن يشمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم. " وترتيباً على ذلك فإنه يقع باطلاً كل إجراء يتم بالمخالفة لأحكام هذه المادة (16) من قانون عام 1959م"[9].

وفي فرنسا فإن طعون تجاوز حدود السلطة هي طعون مفتوحة ضد كل القرارات الإدارية سواء وردت عليها نصوص قانونية أم لم ترد (478، 1951، Dupuis).

وللمحكمة أن ترد الدعوى في حالة أن المستدعي لم يحضر في الموعد المحدد للمحاكمة دون عذر تقبله المحكمة، وعندما تجري محاكمته بصورة غيابية مع أنه يحق له أن يحضر جلسات المحاكمة التالية ويبدي الدفوع القانونية لا الواقعية.

ثانيا- في الأردن

الشرط الشكلي الأول أن يكون استدعاء الدعوى مطبوعاً على وجه واحد من كل ورقة، وكذلك فإنه يجب أن يكون موقعاً من محام أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات وكذلك يجب أن تكون الوكالة سارية طيلة مدة القضية[10].

وكما أن على المدعي أن يذكر موجزاً لوقائع الدعوى وأن يحدد مضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن وما يريده من دعواه، كما نصت المادة السادسة عشر من قانون محكمة العدل العليا على أن يستوفى عند تقديم الدعوى إلى المحكمة الرسم الخاص بدعاوي محكمة العدل العليا المنصوص عليها في رسوم المحاكم[11].

ويجب أن يوقع المستدعي أو وكيله على لائحة الدعوى، وإذا خلت اللائحة من التوقيع فتصبح غير مستوفية لشروطها القانونية وبالتالي ترد الدعوى شكلاً، ولكن إذا ما تضمنت اللائحة اسم المستدعي في المكان المعد للتوقيع تعتبر اللائحة مستوفية شروطها القانونية حتى ولو لم يضع المستدعي اسمه شخصياً على اللائحة، بل أذن لغيره بوضعه[12].

مما سبق يمكن القول أن الدعوى الإدارية ترد شكلاً أما لعدم الخصومة أو لعدم وجود توكيل صحيح. والملاحظة التي يمكن إيرادها أيضاً هي أن الشروط المطلوبة في عريضة الدعوى في الأردن أكثر صعوبة من تلك المطلوبة في الدعاوى الإدارية في فرنسا ومصر إذ يشترط توكيل محام ودفع رسوم بينما هذين الشرطين غير لازمين في فرنسا مما يسهل على الطاعن ويلبي متطلبات الدعوى الإدارية أن تكون سهلة وميسرة، وكذلك فإن شرط توكيل محام مارس المحاماة مدة خمس سنوات أو أكثر هو شرط أكثر صعوبة من شرط توقيع لائحة الدعوى من محام من المقبولين للترافع أمام المحكمة الإدارية كما هي الحال في مصر.

المطلب الثاني: رد الدعاوي لأمور تخص أهلية الطاعن أو الوكالة التي يحملها المحامي:

إن أول هذه الشروط هو شرط الأهلية Capacit'e والمقصود بها أن يكون الطاعن ذو أهلية قانونية وغير قاصر أو سفيه أو ذي غفلة، والأهلية تخول الشخص الطبيعي والمعنوي صلاحية التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه المشروعة.

ففي فرنسا لأن أغلب الدعاوي الإدارية تقام من قبل الأفراد أو الموظفين على الإدارة فإن أغلب القضايا الإدارية توجه إلى الإدارة كمدعى عليها وإذا قامت الجهات العامة بالادعاء فإن الوزير هو الشخص الوحيد الذي يمكن أن يمثل الدولة أمام مجلس الدولة(283، 1992، Auby).

وفي الاردن فلا تنعقد الخصومة إلا بتوافر شرطين هما:

1-قبول الدعوى شكلاً.

2-التوكيل بالحقوق توكيلاً صحيحاً (الجبوري، 1998، 122).

وقضاء محكمة العدل العليا غني بالقضايا التي تخص تمثيل المدعي أمام القضاء، ففي إحدى قراراتها اعتبرت أن وكالة المحامي غير صحيحة ولا تخوله إقامة الدعوى ضد مجلس نقابة المحامين الصادر في الدعوى التأديبية القاضي بإدانة المستدعي ومنعه من مزاولة مهنة المحاماة لمدة سنة، وبهذا فإن المحكمة عملت بأحكام المادة (843)/1/ج من القانون المدني التي نصت على أنه يشترط لصحة الوكالة أن يكون الموكل به معلوماً وقابلاً للنيابة[13].

وقد ورد في قضية أخرى أنه: اذا لم يرد في الوكالة المعطاة للمحامي لإقامة الدعوى أن الموكلة وكلته بصفتها الشخصية وبصفتها وصية على القاصرين من أبنائها فإن هذه الوكالة لا تخول الوكيل إقامة الدعوى عن القاصرين وتكون الدعوى بالنسبة للقاصرين مقدمة ممن لا يملك حق تقديمها[14].

وكذلك ردت محكمة العدل العليا في الأردن الدعوى شكلاً- لعدم الخصومة- لأن وكيل المدعي طلب إلغاء القرارات الصادرة عن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ومجلس المفوضين في سلطة العقبة الاقتصادية، حيث كان المدعي يمثل شركة Sovereign والتي ائتلفت مع شركة A.T.G projects ديليو وذلك لأن محامي أحد الشركتين لا يمكن أن يمثل ائتلاف الشركتين[15].

وفي مصر واعترافاً بطبيعة القضاء الإداري والطبيعة المتميزة للمنازعات الإدارية عن منازعات الأفراد نظراً لتعلقها بالصالح العام فقد جرى قضاء المحاكم الإدارية بان لا يطبق نظام الشطب لعدم حضور رفع القضية الإدارية كما هي الحال بالنسبة للقضايا المدنية واكتفي بشرط وجود مصلحة للطاعن (عكاشة، 1998، 649).

ومن التمعن بهذه القضايا يمكن أن نستنتج أن قانون محكمة العدل العليا يشترط عند التوكيل لمحامي أن يكون له من الخبرة خمس سنوات كحد أدنى ويشترط أن

تراعي الوكالة الشروط القانونية والإجرائية التي حددها القانون، فيما لا يشترط أصلاً توكيل محامي في فرنسا، ولكن في حالة التوكيل فهناك تشدد في صحة هذه الوكالة فيس كلا البلدين (فرنسا والأردن).

وبخصوص الرسوم على دعوى الإلغاء والتي تكون في الأردن بين 30-300 دينار أردني يحددها رئيس المحكمة يعتقد البعض "أن هذا تعسف واضح ضد مصلحة رافع دعوى الإلغاء، لأن رئيس المحكمة عندما يحدد الرسوم حسب قناعته، فإنه بشر وغير معصوم عن الخطأ، كما أنه قد يحابي البعض على حساب البعض الآخر

من خلال القضايا السابقة يتبين لنا ان المحامي الذي يترافع أمام المحكمةالإدارية لا بد ان يكون قد حصل على رتبة استاذ ومر عليه مدة خمسة سنوات وهو يمارس هذه المهنة.

المبحث الثاني: رد الدعاوي الإدارية (الأسباب المتعلقة بالطاعن).

يتمحور هذا المبحث حول شرط المصلحة واشكالها والإذعان للقرار الإداري

المطلب الأول: رد الدعاوي الإدارية لعدم توافر شرط المصلحة.

من البديهي أن يكون للطاعن مصلحة تبرر إقامته للدعوى، وقد اضحت هذه البدهيه مبدأ قانونياً اعتمده الفقه القانوني المقارن مفاده "لا مصلحة لا دعوى" (الطماوي، 1976، 483) Pas d'interet pas d'action.

وفي فرنسا فالمصلحة يجب أن تكون شخصية، ولكن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر بأن معنى "شخصية" لا يعني بالضرورة أن تكون حصرية ولذلك فقد أعطى للمستفيد من المرفق العام حق الطعن بالقرارات التي تهم سكان المنطقة المحلية[16].

وقد تكرر هذا المبدأ أيضاً في قضية ثانية هي قضية جيكل عام 1950 (gicquel) حيث أعطى مجلس الدولة الحق لسكان المنطقة المحلية بالطعن بالقرارات المتعلقة بالخدمات العامة (308، Rivero 1990).

وقد توسع القضاء الفرنسي في مدلول "المصلحة" بأن شمل أيضاً إمكانية الطعن من قبل المواطنين بقرارات المحافظ، ممثل السلطة المركزية، وكذلك حق الناخب في الطعن بالاستفتاء وهكذا.. (Dupuis ،1990 ،491).

وفي الأردن تقرر محكمة التمييز " أن المبادئ القانونية المقررة تشترط لقبول الدعوى المدنية لدى القضاء العادي بان يكون لصاحبها مصلحة في إقامتها وأن تكون هذه المصلحة مستندة إلى حق ذاتي ومباشر، خلافاً لدعوى الإلغاء التي تقام لدى القضاء الإداري بمجرد أن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الإداري، وتكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية في حالة أن القرار الإداري أثر عليه تأثيراً مباشراً"[17].

وقد تبنت التشريعات في العديد من الدول العربية هذا الرأي، ولذلك فإن قانون المسطرة المدنية المغربي قد نص على أنه: "لا يفيد التقاضي إلا ممن له الصفة والأهلية والمصلحة لإثبات حقوقه، ويثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة أو الأهلية أو المصلحة أو الإذن بالتقاضي وينذر الطرف بتصحيح المسطرة داخل أجل يحدده[18].

ويحيط بمبدأ "المصلحة" إشكاليات عديدة نكتفي بالتطرق لأهم إشكاليتين وهما:

المصلحة المحققة أو المحتملة والمصلحة مؤقتة أم مستمرة.

أولا- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة.

والمصلحة المحققة هي أكثر وضوحاً من المصلحة المحتملة والمصلحة المحتملة من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو رفع ضرر[19].

أما في مصر فقد نص المشرع في المادة (3) من قانون المرافعات على أنه "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدود أو الاستيثاق

لحق يخشي زوال دليله عند التراخي فيه. ولذلك فإن شرط المصلحة يتعين توافره وقت إقامة الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل نهائياً في الدعوى[20].

وقد ألغت المحكمة الإدارية في مصر قرار ترقية أحد الموظفين لتخطر من هو أقدم منه[21].

وهنا فإننا نلاحظ أن القضاء المصري يتشدد أيضاً في قبول الدعاوي في حالة عدم وجود مصلحة مباشرة ويشترط أن تكون مستمرة ولذلك فإن القضاء الأردني يحذو حذو القضاء المصري في هذا الموضوع.

أ-في فرنسا:

ومن القرارات المميزة أمام مجلس الدولة الفرنسي حكم سيمولا Simula عام 1927، حينما رفع أحد الموظفين دعوى يطعن فيها بتعيين موظف آخر لأن من شأن هذا التعيين أن يوجد له منافساً للترقية إلى وظيفة معينة، وبعد رفعه للدعوى، سارعت الإدارة إلى تعيينه في الوظيفة التي كان يخشى المنافسة عليها، هكذا تنعدم المصلحة الشخصية في طلب الإلغاء ولكن مجلس الدولة الفرنسية رغم ذلك قرر الاستمرار في نظر الدعوى (Lebon ،1927 ،P.849).

وقد وسع مجلس الدولة الفرنسي من مسألة قبول الدعاوي الإدارية بأن قبل الدعاوي ليس فقط من الاشخاص المتضررين وإنما من الأشخاص الذين يمكن أن يؤثر عليهم القرار بشكل غير مباشر (Auby ،1992 ،296).

واعترف القضاء بتنوع كبير من المصالح كمصالح الأفراد ومصلحة الساكن ومصلحة ممارس المهنة ومصلحة الناخب ومصلحة الزوج أو الزوجة ومصلحة الموظفة ومصلحة الهيئات وغيرها.

وهذه الدعوى هي دعوى شعبية تخول المواطنين بصفة عامة حق مراقبة الإدارة في تصرفاتها ولكن يبقى الرأي المقرر قضاء في فرنسا وتشريعاً في مصر برفض إضفاء طابع دعوى الحسبة "الشعبية" على دعوى الإلغاء (الطماوي، 1965، 206).

ويمكننا القول أنه ورغم عدم الاعتراف بدعوى الحسبة[22] من قبل القضاء الفرنسي إلا أنه يسير نحو مزيد من فتح باب الطعن وإعطاء معنى أوسع فأوسع لمفهوم المصلحة ويبسّط أكثر فأكثر إجراءات التقاضي.

ب-في الأردن:

وقضاء محكمة العدل العليا غني بالقرارات ذات الصلة بموضوع المصلحة، ولم تشترط محكمة العدل العليا في الأردن أن يكون للطاعن حقاً معتدى عليه أو مهدداً بالاعتداء عليه، بل اكتفت بأن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية إذا كان في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً[23].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا اعتبرت المحكمة أن المصلحة الأدبية هي مصلحة تبرر إقامة الدعوى[24]. وكذلك فإنها تشددت في قرار لها آخر حيث قررت: إذا لم يشترك المستدعي في المناقصة التي أنتجت القرار المشكو منه، الصادر عن المجلس البلدي بإحالة العطاء على شخص آخر، فإن طعن المستدعي في هذا القرار غير مقبول لعدم وجود مصلحة له في ذلك[25].

وفي قرار حديث نسبياً قررت محكمة العدل العليا أن نقابة المحامين هي شخص من أشخاص القانون الخاص وبالتالي فإن القرارات التي تصدر عنها لا تقبل الطعن بدعوى الإلغاء إلا إذا ورد نص في القانون يجيز الطعن في هذه القرارات[26].

وقد سارت محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها على نهج مجلس الدولة الفرنسي عندما كان يأخذ بما يسمى بقاعدة " القرار السابق" La r'egle de la de'cision pre'alable والتي هي من مخلفات فترة الإدارة القاضية التي سادت في فرنسا بداية القرن التاسع عشر. كما قررت "لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء القرار الصادر عن لجنة تسوية الحقوق قبل أن تصدر اللجنة الاستئنافية قراراً بشأنه نتيجة تقديم المستدعي اعتراضاً للمدير العام خلال شهر من تبليغه"[27].

ورغم أن محكمة العدل العليا قد وسعت من "مفهوم المصلحة" على نهج مجلس الدولة الفرنسي لكنها في عدد من القرارات التي ذكرناها سابقاً تشددت بأن تكون المصلحة شخصية حصرياً حتى تقبل الدعوى، وذلك على غرار تشدد المحكمة الإدارية في مصر وعلى خلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي نهج نهجاً أكثر تحرراً.

ثانيا- المصلحة مؤقتة أم مستمرة

تعتبر المصلحة شرطاً يتولى القضاء الإداري تقديره عند تقديم الدعوى عندما يكون هنالك دفع بعدم قبول الدعوى من جانب المدعى عليه.

والسؤال الجدير بالإجابة هو: هل يلزم أن يستمر قيام المصلحة حتى صدور الحكم في القضية المعروضة أم يكتفي أن تتوافر المصلحة عند الطعن؟

وحينما اشترط مجلس الدولة الفرنسي شرط المصلحة لقبول الدعاوي الإدارية فهو لم يشترطها إلا عند رفع الدعوى، بحيث لو انعدمت مصلحة رافع الدعوى قبل صدور الحكم فإن مجلس الدولة يستمر في نظر الدعوى وقد تكرر هذا الموقف في قضاء مجلس الدولة ضمن أحكام سفارية Savary وسيمولاSimula وبيجيت Pugiet (الطماوي، 1998، 13).

وقد أبدى مجلس الدولة الفرنسي مرونة كبيرة في شأن التدخل لمن له مصلحة مباشرة في طلب الإلغاء وإن كان لا يقبل منه رفع الدعوى بصفته الأصلية. (مقتبس في أبو العثم 2004، 257).

وفي مصر أيضاً فإن أغلب القرارات تشير إلى أن المصلحة في دعوى الإلغاء يجب أن تتوافر وقت رفع الدعوى وتستمر إلى وقت الحكم فيها[28]. وقد قرر مجلس الدولة المصري أن العبرة في قبول الدعوى هي بتوافر المصلحة يوم رفعها[29].

غير أن أحكام مجلس الدولة المصري عادت وتواترت على ضرورة استمرار المصلحة لكي لا ترد الدعوى لأسباب تتعلق بعدم توافرها[30] .

أما محكمة العدل العليا فمن استقراء قراراتها حول هذا الموضوع نجد أن العديد منها يرد شكلاً لعدم وجود مصلحة وتطلق عليه محكمة العدل العليا في الاردن "لعدم الخصومة" إلا أنها تميل إلى تبني الرأي الثاني إلا وهو ضرورة استمرار المصلحة لكي لا ترد الدعوى وتقول.. إلا اذا كانت هذه الامور والأوضاع قد أدت إلى زوال المصلحة على الوجه الصحيح بأن تكون الإدارة قد حققت لرافع الدعوى ذات النتائج التي من شأنها أن يتوصل إليها فيما لو حكم بإلغاء القرار المطعون فيه[31].

وتكرر هذا الحكم في قضايا كثيرة ومنها: أن الهدف من دعوى الإلغاء مخاصمة قرار إداري معيب يقصد التوصل إلى الغائه، وبما أن القرار المطعون فيه أصبح غير قائم على ضوء ما جاء بكتاب مدير مؤسسة عالية. لذا تقرر المحكمة اعتبار هذه الدعوى غير ذات موضوع لانتفاء شرط من شروط قبولها[32] .

وتأسيساً على ما سبق فإننا نعتقد أن الطاعن عند قيامه بعملية الطعن يكون قد شعر بالظلم والضرر أو على الاقل احتمالية الضرر ومن هنا وحتى لو صححت الإدارة هذا الوضع فإن ذلك لا يزيل العيب عن قرار الإدارة عند اتخاذه ولا يمكن أن تقول أن ما بني على ما هو غير شرعي هو شرعي، فالخطأ في حالة وقوعه وحتى بعد زواله لا ينفي عنه صفة السلبية التي كانت سائدة عند وقوعه.

المطلب الثاني: رد الدعاوي شكلاً لإذعان المدعي للقرار الإداري الذي مسه.

يعرف الإذعان " في القانون الخاص بأنه "فعل صادر من أحد أطراف الدعوى، عادة المدعى عليه بالخضوع لادعاءات الطرف الأخير" (1292، 1981 Vincent et Guinchord،) ويعرفه فقه القانون العام بأنه عمل صادر عن إرادة منفردة من جانب المدعي عليه عادة للدلالة على خضوعه إما لادعاءات الخصم في الدعاوى وأما للحكم القضائي االصادر (555، 1986، Debbasch et Recci).

وتعرفه محكمة العدل العليا في الاردن بأنه "ما يصدر عمن مسّه القرار من أفعال تجاه مصدر القرار تدل على موافقته عليه "[33].

والإذعان في أدبيات الإدارة هو شكلان هما:

الإذعان لقرار إداري مس مصلحته والإذعان للحكم القضائي المبرم، والإذعان الذي نحن بصدده في هذا البحث هو النوع الأول، أي الإذعان للقرار الإداري الذي مس مصلحة الفرد وهو وسيلة بيد المدعي عليه لرد دعوى المدعي نظراً لموافقته على القرار الذي مس مصلحته. وفي قضاء مجلس الدولة الفرنسي " فإن الموافقة المسبقة على مشروع القرار الإداري المعد من قبل الإدارة لا يؤدي إلى حرمان الفرد الطاعن من حقه في مخاصمة مشروعية القرار الذي أضر به "[34].

وفي حالة القرارات المنعدمة، والتي لا ترتب حقاً في القانون ولا يمكن إجازتها بقرار لاحق، تقرر محكمة العدل العليا "إن القواعد التي قررها قانون خدمة العلم في اعتبار المواطن مكلفاً أو غير مكلف هي من القواعد المتعلقة بالنظام ومخالفتها تعد مخالفة جسيمة تنحدر بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام لا يتقيد الطعن فيها بميعاد ولا يلحقها الإذعان[35].

ومن مراجعة القضاء والفقه الفرنسي في هذا المجال لاحظنا أن هذا الموضوع نادرا ما يطرق من قبل القاضي الإداري مما يزيد في فرص قبول الدعاوي الإدارية وينسجم مع ما سبق قوله من أن القضاء الفرنسي يتجه رويداً رويداً نحو فتح باب الطعن أكثر فأكثر تحقيقاً لمزيد من العدالة والإنصاف.

وتقرر محكمة العدل العليا في الأردن بهذا الشأن أيضاً "القرار الإداري إذا كان مشوباً بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام فلا يتقيد الطعن بميعاد ولا يلحقه إذعان[36]. غير أن المحكمة لم تعتبر إذعانا مباشرة الموظف لعمله بعد انتهاء إعارته خوفاً من أن يعتبر فاقداً لوظيفته أو تنفيذه لقرار النقل خوفاً من أن يعاقب تأديبياً أو يفقد وظيفته[37].

إن وجود قرار تنظيمي لا ينفي حق من يدلي بالطعن بقرار له لأن القرار التنظيمي يختلف عن القرار الفردي[38].

كما أن الإذعان لايسري أيضاً على صحة تشكيل اللجان وتقول محكمة العدل العليا في هذا الشأن " إن اشتراك الشخص في معاملة المزاد أمام لجنة لم تشكل تشكيلاً قانونياً دون اعتراض على قانونية تشكيلها لا يؤثر على حقه في الطعن بصحة تشكيلها لأن التشكيل هو لمصلحة القانون وليس لمصلحة الأفراد[39].

كما تستدل على الإذعان من خلال تنفيذ القرار الإداري بمحض إرادة الطاعن.

ولكن التنفيذ المادي لا يعد إذعاناً في حالة أنه تم لكي يتقي الموظف تعريض نفسه للمسؤولية القانونية أو التأديبية في حالة عدم تنفيذه[40].

ونجد أنفسنا متفقين مع د. حنا ندة في هذا المجال من حيث قوله: "أن تنفيذ القرار تنفيذاً مادياً يحب أن لا يحول دون جواز الاتجاه إلى المحكمة لإلغاء القرار لأن قضاء المحكمة هو بالأصل قضاء إلغاء، والقصد من دعوى الإلغاء هو فحص مشروعية القرار المطعون فيه ولا يجوز أن تتذرع الإدارة بأن القرار قد نفذ تنفيذاً مادياً لتحول دون حق صاحب المصلحة في الالتجاء إلى المحكمة (ندة: 1972، 321) ونضيف إلى حجتها بأن القرار الإداري الباطل وإن نفذ فهو يبقى باطلاً ولا يمنحه التنفيذ المادي صفة الصحة والسلامة عملاً بالمبدأ القانوني القائل أن "ما بني على الباطل فهو باطل".

ومن أحكام الإذعان أن لا يكون الإذعان صادراً إلا عمن مسه القرار وأن يأتي لاحقاً لصدور القرار[41].

ومن الجدير ذكره أن الدفع بالإذعان يعد من النظام العام وهذا يعني أنه يمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى، كما أن القاضي الإداري يستطيع إثارته حتى لو لم يثره الخصوم. وقد اتبعت محكمة العدل العليا اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي والمصري في العديد من القرارات المتعلقة بالإذعان لكنها في بعض منها قد بالغت حينما اعترفت بصحة الإذعان بالرغم من أنه لم يدل على رضا الموجه له القرار.

وتأسيساً على ما سبق يمكننا أن نشير إلى أن محكمة العدل العليا تتشدد أحياناً بالتمسك بالشكليات في موضوع الإذعان ولعل في ذلك، ربما أحياناً تناقضاً مع المبدأ

القائل "بضرورة عدم التمسك الزائد بالشكليات"، وذلك حفاظاً على مصلحة الطاعن من جهة ومصلحة الإدارة من جهة أخرى.

نتائج الدراسة وتوصياتها:

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى ما يلي:

أ-النتائج:

1-يرد القاضي الإداري العديد من الدعاوى الإدارية شكلاً قبل البدء في النظر فيها موضوعاً إما لعيب في لائحة الدعوى أو لعدم توافر المصلحة أو لإذعان المدعي.

2-بخصوص رد الدعاوي للأسباب المتعلقة بلائحة الدعوى لاحظنا أن لائحة الدعوى في فرنسا أكثر بساطة من مثيلتها في الأردن وأن إجراءات التقاضي هي أكثر يسراً نظراً لأنها لاتضع شروطاً صعبة بخصوص توكيل محام استناد وأنها تكتفي بتوكيل محام (دون تحديد سنوات الخبرة) أو لأنها تسمح لصاحب المصلحة بالدفاع عن نفسه، كما تبين لنا أن الرسوم في فرنسا أقل منها في الأردن مما ييسر عملية التقاضي الإدارية ويدعم من مبدأ المشروعية.

3-وبما يتعلق بشرط المصلحة تبين لنا أننا في الاردن وعلى غرار ما قرره القضاء والفقه الفرنسي المصري في هذا الميدان، نأخذ بمفهوم المصلحة المحتملة والمحققة أيضاً ونتوسع أحياناً في هذا المفهوم ولكننا لا نأخذ بالمصلحة المستمرة وإنما نأخذ بمبدأ المصلحة وقت تضررت. ولا نعتبر من جهتنا أن استمرار الضرر هو شرط لإقامة الدعوى لأن في ذلك غبن على من تضرر وقت حدوث الضرر ولكنه ربما زال نتيجة تنبه مسبب الضرر إلى ذلك لاحقاً.

4-والنتيجة هي نفسها بما يخص الإذعان للقرارات الإدارية فبينما نادراً ما يطرق هذا الموضوع كسبب من أسباب رد الدعاوي الإدارية في فرنسا وأن مجلس الدولة الفرنسي يفتح يوماً بعد يوم الدعاوى الإدارية لتطال الأغلبية العظمى للقرارات الإدارية

إلا أن العديد من القرارات التي أثيرت في قضاء محكمة العدل العليا بينت أن الإذعان يقع في العديد من الحالات لدرجة أن العديد من الطعون ترد لهذا السبب.

وبالإجمال يمكننا أن نصدر حكماً عاماً بأن رد الدعاوي الإدارية وكما أشارت له العديد من القضايا الإدارية والفقه الإداري في الاردن هي عملية متكررة تعيق التوصل إلى الانصاف في بعض القضايا الإدارية.

ب-التوصيات:

1- نظراً لأنه لا يوجد لدينا في الاردن فصل تام بين القضاء الإداري والقضاء العادي ولأن أغلب قضاة محكمة العدل العليا هم من الذين مارسوا القضاء المدني، ونظراً لأن إطلاعهم على ممارسات القضاء الفرنسي في مجال الدعاوي الإدارية محدود نسبياً، يتشددون في الالتزام بالنصوص القانونية والاجراءات الإدارية.

2- نظراً لوجود نظام قضائي إداري أردني يتمثل بوجود محكمة إدارية واحدة هي "محكمة العدل العليا" فإن هذا الوضع قد زاد من عملية رد الدعاوي الإدارية.

ومن الجدير بالذكر أنه قد تم تغيير هذا الوضع في عام 2014 بعد تبني قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 والذي أحدث درجة اخرى للتقاضي حيث تم انشاء المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا ولا شك أن هذا التغيير سيرفع من فرص التقاضي وسيزيد من العدالة في القضايا الإدارية.

3- والاهتمام بإعداد خاص للقضاة الإداريين بأن يكونوا من حملة درجة الماجستير في القانون العام (دستوري وإداري) على الأقل ولعل من شأن مثل هذا الإعداد يسهم في البحث عن الحقيقة وليس مجرد اعمال النصوص القانونية كما هي الحال في القضايا المدنية.

4- ضرورة تدريب القضاة الحاليين ليتعرفوا على منجزات القضاء الفرنسي ولزيادة وعيهم بدور القاضي الإداري البناء في البت في القضايا بطريقة عادلة ومنصفة.

وفتح باب التقاضي بشكل أوسع.

الهوامش:

(1)-فهد ابو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة عمان، 2005، ص 332.

(2)-حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، 1972، ص 173 وما بعدها

(3)-رغم أنه أصبح من الممكن المطالبة بالتعويض بالتبعية عن القرارات الإدارية بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992، إلا أنه من الممكن في قضايا التعويض عن الأعمال المادية قيام الدعوى أمام المحاكم المدنية، التي لها الولاية في الأصل في كافة القضايا الحقوقية في الأردن

(4)-CE 17 Fev 1950, ministere de I agriculture contre, dame lamotte, R.D P.110, 1951, p.478..

(5)-Delaunay benedicte, chroinwue administrative, Ravue de droit public, 2000, 1p 191

(6)-راجع نص المادة 9 فقرة ج من قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لعام 1992

(7)-راجع نص المادة 11 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992 بخصوص قضاء التعويض إضافة إلى اختصاصها في إلغاء الوارد في المادة رقم 10 من القانون ذاته

(8)-وقد قررت محكمة العدل العليا ذلك في قرارها رقم 95/91 ،مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 1653

(9)-حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم 1960/4/26 المكتب الفني 5-865 مقتبس في كتاب محمد نصر الدين، الدعوى وإجراءاتهما في القضاء العادي والإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص51، 78

(10)-المادة 13 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992

(11)-نص المادة 14 من نظام رسوم المحاكم رقم (4) لسنة 1954 حسب التعديل رقم 25 لسنة 2001 "يستوفى عند تقديم الدعوى لمحكمة العدل العليا رسم يقدره رئيس المحكمة على أن لا يقل عن ثلاثين ديناراً ولايزيد عن ثلاثمائة دينار" أما أتعاب المحاماة فيقدرها القاضي

(12)-قرار محكمة التمييز رقم 66/429 مجلة نقابة المحامين عدد 12، 1966، ص 1323

(13)-قرار عدل عليا رقم 2004/563 مجلة نقابة المحامين، الاعداد 1، 2، 3 لعام 2005 ، ص 225

(14)-قرار رقم 233/، مجلة نقابة المحامين لسنة ،2003 ، ص 420

(15)-مجلة نقابة المحامين ، الاعداد 1، 2، 3 لعام 2005، ص 208

(16)-C.E 21 dec. 1906, syndicat du cartier croix de'squery, Tivoli, les Grandes Arre'ts de la jurisprudence administrative, Sirey, 1987, p.66

(17)-أنظر قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 77/283، ص 1539، وكذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 81/59، العدد 11، ص 1849

(18)-الفصل الاول من قانون المسطرة المدنية المغربي الصادر بتاريخ 1974/9/28

(19)-المادة 3 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رقم 34 لسنة 1988، مقتبس في نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، 2002، ص 207-208

(20)-الطعن، رقم 131 لسنة 9 في إدارية عليا جلسة 1966/12/24، مقتبس في كتاب معوض عبدالتواب، مرجع سابق، ص 69

(21)-الطعن 574 لسنة 25 في إدارية عليا جلسة 1981/201، سنة 27، ص 483، المرجع السابق، ص 73

(22)-دعوى الحسبة في الاسلام هي دعوى تتم للدفاع عن مبدأ، عن المشروعية دون تحقق شرط مصلحة شخصية لرافعها، انظر نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة، عمان، 2002، ص 205

(23)-القرار الوحيد الذي قضت به محكمة العدل، وجوب أن يخل القرار الإداري بحق الفرد هو القرار رقم 53/51، عدد، ص 126، مقتبس في كتاب حنا ندة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 284

(24)-جميع هذه القرارات مقتبسة في كتاب د. حنا ندة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 284-285

(25)-قرار عدل عليا رقم 52/5 مجلة نقابة المحامين، عدد1، ص 10، قرار رقم 153/51، عدد 3، ص 153

(26)-قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/350 مجلة نقابة المحامين، الأعداد 1، 2، 3 ،ص 193

(27)-قرار عدل عليا رقم 90/204 مجلة نقابة المحامين، 1991، 2005، ص 193

(28)-توالت العديد من أحكام المحكمة الإدارية في مصر على هذا النحو ومنها على سبيل المثال لا الحصر الحكم 1963-10 (1957/17) 644/390/11 والحكم 485-6 (1954/11/14) 55/49/9.

(29)-حكم مجلس الدولة 24 يناير، 1950، مقتبس في كتاب سليمان الطماوي، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 31

(30)-مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، ص 83، مقتبس في كتاب د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 33

(31)-قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ 1982/6/3، مجلة نقابة المحامين، 1982، ص 1089، مقتبس في علي خطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 364

(32)-عدل العليا، قرار رقم 1998/222، مجلة نقابة المحامين، ص 3284

(33)-حكم القضاء الإداري 144-1 (1948/11/24 70/17/3) مقتبس في حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص 651

(34)-راجع صفحة 10 والصفحة 11 من نفس هذا البحث

(35)-قرار رقم 79/107، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص 730

(36)-قرار رقم 85/126 مجلة نقابة المحامين، 1986 ، ص 1179

(37)-القرار رقم 98/494 مجلة نقابة المحامين، 1999، ص 1، 1 ، 170، والقرار رقم 99/481، مجلة نقابة المحامين، 2000، ص 213

(38)-قرار رقم 68/8 مجلة نقابة المحامين، سنة 16، ص 880

(39)-قرار عدل عليا رقم 60/52 مجلة نقابة المحامين، العدد 9، 1960، ص 559

(40)-قرار محكمة العدل العليا رقم 63/21، غير منشور، حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 318

(41)-قرار رقم 76/45 سنة 1977، مجلة نقابة المحامين، ص 51.