

مدى تأثير انتفاء المصلحة على النظر بدعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن

عمر عبدالرحمن البوريني

أستاذ القانون الإداري المشارك، المعهد العالي للقضاء،

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض

(قدم للنشر في ٢٤ / ٢ / ١٤٣٨ هـ، وقبل للنشر في ٢٦ / ٥ / ١٤٣٨ هـ)

ملخص البحث. يعتبر القضاء الإداري السند الأساسي لحماية حقوق الأفراد وحياتهم العامة، وهو اللبنة الأساسية لحماية مبدأ المشروعية، وذلك من خلال رقابته لأعمال الإدارة، والزامها باحترام القانون وسيادته. وعلى اعتبار أن القضاء الإداري لا يتصدى من تلقاء نفسه لأعمال الإدارة غير المشروعة. بل لابد من اللجوء إليه من خلال دعوى يرفعها أمامه ممن له مصلحة بالطعن بتلك الأعمال. ولضبط هذا الحق للأفراد كان لابد من وجود شرط أساسي لذلك وهو توافر الطاعن على المصلحة حين رفعة للدعوى أمام القضاء الإداري. فما هي الحكمة من توافره؟ وإلى أي مدى يعتبر هذا الشرط ضرورياً؟ وهل استمرارية توافره حين انتهاء النظر بالدعوى شرط أساسي؟ وما هو الحال إذا ما انتفت المصلحة قبل انتهاء النظر في النزاع؟ هذا ما سوف نحاول دراسته من خلال هذا البحث، آخذين بعين الاعتبار كأساس له اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية، والقضاء الإداري المقارن.

الكلمات المفتاحية: المصلحة، الرقابة القضائية، دعوى الإلغاء، المشروعية، القاضي الإداري، انتفاء المصلحة.

THE IMPACT OF THE ABSENCE OF INTEREST TO CONSIDER CASES FOR REVOCATION IN LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF THE JORDANIAN SUPREME COURT OF JUSTICE AND COMPARATIVE JUDICIARY

Omar Abdul Rahman Bourini

Associate Professor of Administrative Law, Higher Judicial Institute, Al-Imam Mohammad Ibn Saud Islamic University, Riyadh

(Received 24/02/1438 H., Accepted for Publication 26/05/1438 H.)

Abstract. Administrative Judiciary is the principle for the protection of people's rights and public freedom through overseeing public Authority and ensuring its respect of the law. Administrative courts do not directly address the legality of the public authority' acts, but a complaint has to be filed by some who has interest to appeal. The study looks into this prerequisite of personal interest, and whether it has to exist through the court proceedings. We also look into the case where the personal interest cease to exists before the completion of the court proceedings.

Keywords: Judicial control, Cancellation action, Principle of legality, Administrative judge, Absence of interest.

المقدمة

يشكل خضوع السلطات العامة للقانون، وتوافق تصرفاتها القانونية والمادية معه أساساً لدولة القانون وسيادته، وحماية لمبدأ المشروعية. ويترتب على الأخذ به في نطاق العمل الإداري التزام الإدارة بالحدود المرسومة من خلال القواعد القانونية المقررة في الدولة، وممارسة نشاطها في نطاق هذه القواعد. غير أن النص على تبني مبدأ المشروعية، لا يكفي بحد ذاته لتأكيد مفهوم دولة القانون. بل لابد إلى جانب ذلك من ضمانات أكيدة وذات فاعلية تكفل عدم تعسف السلطة الإدارية لصلاحياتها وللحدود المرسومة لها بموجب القانون، وما يترتب على ذلك من حفاظ لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة. إن هذه الضمانات لا تتأتى إلا من خلال رقابة فعالة، تمارس من قبل هيئات قضائية مستقلة.

ويعتبر القضاء الإداري الملاذ الأساسي للأفراد لحماية حقوقهم وحررياتهم، والجهة الأساسية لرقابة الإدارة على أعمالها وتصرفاتها، والحفاظ على مصالح الأفراد المادية والأدبية. وكما هو معروف أنه في الدولة المعاصرة لا يستطيع الأفراد اقتضاء حقوقهم بأنفسهم بالطريق المباشر، كما لا يستطيعون في الوقت ذاته الامتناع عن تنفيذ أوامر السلطات العامة. بل لابد من اللجوء إلى القضاء لتحقيق ذلك، سواء أكان ذلك القضاء العادي أو القضاء الإداري. ويهدف هذا الأخير إلى رقابة أعمال الإدارة عن طريق النظر بالنزاعات التي يرفعها أصحاب الشأن أمامه طالبين إلغائها لإلحاقها الضرر بمصالحهم المشروعة قانوناً. والقضاء الإداري هو تلك الهيئة المستقلة التي تتمتع بصلاحيات النظر بأعمال الإدارة شكلاً وموضوعاً بهدف إلغائها إذا ما كانت مخالفة للمشروعية الإدارية، دون صلاحية تعديلها أو استبدالها بقرارات أخرى. وبهذا فإن سلطة القاضي الإداري تنحصر في التحقق من مشروعية القرار أو عدم مشروعيته فقط ودون أن يبين للإدارة القرار السليم الواجب اتخاذه بشأن المنازعة الإدارية. ولدفاع الأفراد عن حقوقهم ومصالحهم فقد وجدت دعوى الإلغاء كوسيلة قضائية يستطيعون من خلالها إلزام الإدارة بحدود المشروعية، فهي دعوى قضائية

موضوعية هدفها محاصمة أعمال الإدارة والدفاع عن مبدأ المشروعية. ولأهمية هذه الدعوى وخطورتها على الإدارة وأعمالها فقد أحاطها المشرع بجملته من الشروط، سواء تلك المتعلقة بالعمل المراد الطعن به أو تلك المتعلقة بالطعن نفسه وأخيراً تلك الشروط المتعلقة بمواعيد الطعن ومهل التقاضي. ومن المبادئ المستقرة في القانون والقضاء، ذلك المبدأ الذي يقضي بأنه لا دعوى دون مصلحة، فهذه الأخيرة مناط الدعوى سواء أكانت إدارية أو غير ذلك، وهي شرط لازم وضروري لقبول الدعوى أمام القضاء.

وعلى اعتبار أن دعوى الإلغاء تهدف لمخاصمة القرار الإداري وحماية لمبدأ المشروعية، ومنع التعدي والتجاوز عليه، إلا أن الفقه والقضاء استقر على أنه لا بد من أن تكون هناك مصلحة لرافع الدعوى، ولذلك نجد أن كثيراً من التشريعات الناظمة لدعوى الإلغاء تشترط وجود مصلحة قائمة ومباشرة ومشروعة للشخص الطاعن، كما سنلاحظ لاحقاً.

ونظراً لأهمية الموضوع فقد تناوله الفقه الإداري بجملته من الدراسات، إلا أن هذا الموضوع ما زال يثير الكثير من المشكلات على صعيد التطبيق العملي والاجتهاد القضائي وعلى وجه التحديد لدى القضاء الإداري في الأردن، الذي يشكل أساساً لهذه الدراسة.

تدور هذه الدراسة حول جزئية أساسية تتمثل في مدى تأثير عدم استمرارية المصلحة على النظر في الدعوى أمام قضاء الإلغاء. فما هو موقف محكمة العدل العليا الأردنية من ذلك؟ وهل أن اجتهاداتها تصب في الغاية التي من أجلها أصلاً وجدت دعوى الإلغاء، وبالتالي القضاء الإداري برتمته. هذا ما سوف نعالجه من خلال استقراء اجتهاداتها، ومقارنته بتوجه القضاء الإداري في دول المقارنة وعلى وجه التحديد في فرنسا ومصر كل ما لزم سياق البحث ذلك. لما يشكل بنهاية المطاف تأصيلاً قضائياً وفقهياً، لموضوع الدراسة، يكون من شأنه، وضع الأسس والمبادئ القضائية في إطارها الصحيح، وبما ينسجم مع روح وجوهر سيادة القانون ومبدأ المشروعية.

وعليه وللإلمام بجوانب الموضوع، وللوصول إلى الغاية المنشودة من هذه الدراسة، سوف نقوم بتقسيمها إلى ثلاثة

وسيلة لحماية الحق. فقد حددها الفقه في مجال القانون الخاص بإنهاء الفائدة أو المنفعة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له قضائياً بطلباته (فودة، ١٩٧٧م؛ الكيلاني، ١٩٨٨م؛ القضاة، ١٩٩٢م؛ سيف، بلا تاريخ). وعليه فإن المصلحة في نطاق القضاء المدني لا بد وأن ترتبط بحق تم الاعتداء عليه أو يمكن أن يكون محل اعتداء، فهي مرتبطة بالحق وجوداً وهدماً. فلا يتصور إلا أن تكون المصلحة قانونية، ومشروعة تتمتع بحماية القانون (فودة، ١٩٧٧م؛ الكيلاني، ١٩٨٨م؛ القضاة، ١٩٩٢م؛ سيف، بلا تاريخ).

والمصلحة بهذا المعنى لا تختلف عن مقصود المصلحة في الفقه الإسلامي، فهي كل ما فيه فائدة حماها الشارع بما يفيد حفظ الدين والعقل والنفس والعرض والمال، فكل ما من شأنه حفظ هذه الأمور الخمس تمكن صاحبها من اللجوء إلى القضاء لاسترداده ودفع العدوان عنه (الإمام الشاطبي، بلا تاريخ). فهي "المنفعة التي قصدها الشارع الكريم لعباده من حفظ دينهم ونفوسهم وعقولهم ونسلهم وأموالهم طبق ترتيب معين فيما بينهم" (البوطي، ١٩٦٧م). وقد عرفها الإمام الغزالي بقوله "أما المصلحة فهي عبارة عن جلب منفعة أو دفع مضرة، وأنها المحافظة على مقصود الشارع" (آل سعود، ٢٠٠٥م)، فالأصل من قبول الدعوى عند فقهاء المسلمين، وجود مصلحة معتبرة ومحمية بنظر الشارع تعرضت للعدوان.

أما في مجال القضاء الإداري فإن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، يعني وجود الحق باعتباره ما هو إلا مصلحة مادية أو أدبية يحميها القانون. وعليه فإن مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء يختلف عنه في دعوى القضاء الكامل، نظراً لاختلاف الغرض منها، فبينما تستهدف دعوى القضاء الكامل الاعتراف بحق شخص وحمايته من ضرر لحق به من جراء تصرف صادر عن الإدارة، فإن دعوى الإلغاء تهدف إلى إلغاء قرار إداري صادر خلافاً لمبدأ المشروعية ماساً بنفس الوقت المركز الشخصي للمدعي، بحيث يؤدي إلى إبطال القرار. مما يعني أنه في دعوى الإلغاء يكون رافعها صاحب مصلحة في إلغاء القرار الإداري في حين يشترط في رافع دعوى التعويض أن يكون صاحب حق

مباحث. الأول نخصه لتحديد ماهية المصلحة في التقاضي، من خلال تحديد مفهومها وضوابطها القانونية والقضائية. أما المبحث الثاني فنخصه لتحديد موقف القضاء الإداري في الأردن والقضاء المقارن، في حين أن المبحث الثالث نخصه لتحليل موقف القضاء الإداري الأردني من ذلك، مبرزين رأينا في الموضوع، استناداً إلى كل من طبيعة شرط المصلحة والغاية منه من جهة، ومن جهة أخرى إلى طبيعة دعوى الإلغاء.

المبحث الأول:

ماهية المصلحة في التقاضي

يشكل القضاء بشكل عام والإداري من على وجه التحديد ملاذاً آمناً لنصرة حقوق المتعاملين مع الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى وضع الحدود والضوابط لعدم تعسف السلطة الإدارية بصلاحياتها. إلا أن موضوع التقاضي واللجوء إلى القضاء لا يستوي بأن تبقى أبواب القضاء مفتوحة على مصراعيها لمن رغب ذلك، بل يجدها جملة من الضوابط، ومنها توافر مصلحة للمتقاضين. فما هو المقصود بالمصلحة هنا؟ وما هي ضوابطها القانونية والقضائية؟

المطلب الأول: تعريف المصلحة في التقاضي والحكمة منها

من المبادئ المستقرة قانوناً أن المصلحة هي مناط الدعوى، حيث لا مصلحة فلا دعوى^(١) (جمال الدين، بلا تاريخ). وتعني المصلحة الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى في الحكم له بطلباته كلها أو بعضها، فالمصلحة هي الضابط لضمان جدية الدعوى وعدم خروجها عن الغاية التي رسمها القانون لها، باعتبارها

(١) "تعتبر المصلحة شرط لقبول دعوى الإلغاء (فحيث لا مصلحة فلا دعوى) وهذا يعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية وإلا كانت دعواه غير مقبولة، إعمالاً لنص المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢/١٩٩٢) وهذا ما يميزها عن دعوى الحسبة التي تستهدف مصلحة عامة بالدفاع عن المشروعية دون تحقق شرط المصلحة الشخصية لرفعها". قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٥/٣٣٤، تاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٥م، منشورات مركز عدالة.

المشروعية وإرساء مقتضيات النظام العام. ويتسع شرط المصلحة الشخصية لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية له" (عبداللطيف، ٢٠٠٢م). كما أن القضاء الإداري السعودي سلك نفس النهج بخصوص ذلك وأكد على توافر المصلحة والصفة عند رافع الدعوى^(٥).

وبناءً على ما تقدم فإن تحديد صلاحيات قاضي الإلغاء بمواجهة القرار المطلوب إلغاؤه تستند من حيث المبدأ إلى معيارين أساسيين الأول يقوم على أساس مدى سلطة القاضي في نظر الدعوى، وما له من اختصاص في نظر النزاع المعروض أمامه، فتقتصر سلطته في دعوى الإلغاء على مجرد بحث مشروعية القرار الإداري المعيب والمخالف للقانون ولبدأ المشروعية، أو رفض الدعوى إذا ما تحقق من مطابقة وموافقة القرار للقانون وأحكامه (Laferriere, n.d). أما المعيار الثاني فيقوم على موضوع النزاع المعروض على القضاء الإداري وذلك لتحديد طبيعة كل دعوى، أي على أساس طبيعة المنازعة المطروحة أمام القضاء (خليل، بلا تاريخ). وبحسب ذلك فإن التفرقة بين الدعاوى تتحدد تبعاً لطبيعة الحق على النزاع، وهل هو حق عام أم أنه حق شخصي؟ فإذا ما اعتدى القرار الإداري على المراكز الناشئة عن حق عام (موضوعي) كانت الدعوى موضوعية، وبشكل آخر إذا كان طعن المدعي يتركز على مخالفة القرار لقاعدة قانونية أو أن القرار أحدث أضراراً بحقوق تابعة وناشئة عن مركز قانوني عام "موضوعي" فإن المنازعة الإدارية تدخل في دائرة القضاء الموضوعي، حيث إن موضوع الدعوى يكون هو القرار المطعون فيه، أي أن الدعوى توجه ضد القرار الإداري ذاته ولا توجه ضد

أصابته جهة الإدارة بقرارها بضرر يراود جبره والتعويض عنه^(٦). وعليه ففي مجال دعوى الإلغاء لا يشترط في المصلحة أن تستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، بل يكفي أن يكون رافعها في مركز قانوني بالنسبة للقرار المطعون به من شأنه أن يجعله مؤثراً في مصلحة شخصية له. وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "استقر الاجتهاد على أنه لكي يتوافر شرط المصلحة كشرط لازم لقبول الدعوى الإدارية أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية للمستدعي"^(٧). كما أنه "يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن تكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً"^(٨). وبالاطلاع على اجتهادات القضاء الإداري المصري، نجد أن محكمة القضاء الإداري المصرية تؤكد على ذلك بقولها "في مجال دعوى الإلغاء لا يقف القضاء الإداري في تفسير شرط المصلحة عند ضرورة وجود حق يكون القرار الإداري المطلوب إلغاؤه قد مس به كما هو الحال بالنسبة لدعوى التعويض وسائر الدعوى الحقوقية، وإنما يتجاوز ذلك بالقدر الذي يسهم في تحقيق مبادئ

(٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٤/١٨٢، "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا"، المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة ١٩٩٣م وحتى نهاية سنة ١٩٩٧م، القسم الثالث، إعداد المكتب الفني للنقابة، ص ١٢٨٨. سوف ننعت هذا المرجع لاحقاً بـ "المبادئ القانونية". وهذا ما أكدت عليه أيضاً محكمة التمييز الأردنية بحكمها رقم ٧٧/٢٨٣ على "إن المبادئ القانونية المقررة كشرط لقبول الدعوى المدنية لدى القضاء العادي أن تكون لصاحبها مصلحة في إقامتها، وأن تكون هذه المصلحة مستندة إلى حق ذاتي ومباشر، خلافاً لدعوى الإلغاء التي تقام لدى القضاء الإداري، وعلّة ذلك أن الدعوى المدنية تهدف إلى حماية حق أو لمنع الاعتداء على حق، فاشترط القانون مصلحة رافعها مستندة إلى حق". مجلة نقابة المحامين الأردنيين، إعداد المكتب الفني للنقابة لسنة ١٩٧٧م، ص ١٥٣٩. سوف ننعت هذا المرجع لاحقاً بـ "المجلة".

(٣) قرار رقم ٢٠١٢/١٣٥ "المجلة"، الأعداد الأول والثاني والثالث، السنة الحادية والستون، ص ٣. راجع بنفس المعنى القرارات رقم ٨١/٥٩ "المجلة"، العدد ١١، سنة ١٩٨١م، ص ١٨٤٩. القرار رقم ٨٥/٣٩، العددان ٤ و ٥، سنة ١٩٨٦م، ص ٤٥٩.

(٤) قرار رقم ٨٤/٩٧، "المجلة"، العددان الأول والثاني، لسنة ٣٣، ص ٢١.

(٥) "أنه يتعين لقبول الدعوى أياً كانت نوعها توافر المصلحة والصفة" القرار رقم ٨٦/٢٩ لسنة ١٤٠٠هـ. مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام ١٤٠٠هـ: ص ص ٣١٣-٣٣٠. كما أن ديوان المظالم السعودي، يؤكد في حكم آخر له على تمييز دعوى الحسبة عن دعوى الإلغاء بقوله "... مجرد كون القرار مخالفاً للنظام، أو يسبب الضرر للمواطنين لا يجعل لكل مواطن مصلحة توجب قبول الدعوى بالطعن فيه؛ لأن دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ليست من دعاوى الحسبة..." رقم القضية ٥١٤١/ق لعام ١٤٢٨هـ، "مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ"، ص ١١٦.

الخامسة منه على "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليست له مصلحة شخصية" ومن قبله قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م نص في البند الثاني من الفقرة "ج" من المادة التاسعة على أنه "لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية"^(٧). كما أن قانون المرافعات المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م قد نص في مادته الثالثة منه على هذه القاعدة بقوله "لا تقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب أو دفع استناداً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر، لا يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة بقرها القانون". كما نص قانون مجلس الدولة المصري في الفقرة الأولى من المادة (١٢) فيه على هذه القاعدة. بقوله لا تقبل الطلبات الآتية: "(أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"^(٨).

يتبين من هذه النصوص أن المصلحة شرط أساسي لقبول جميع الدعاوى سواء رفعت أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري كما أنها شرط لقبول أي طلب أو دفع أو طعن في الحكم^(٩). فلشرط المصلحة أهمية كبيرة لقبول الدعوى وذلك لعدم

الإدارة، ولذلك قيل إن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء الموضوعي أو العيني. أما إذا كان القرار الإداري يتضمن اعتداء على الحقوق الشخصية أو الذاتية لرافع الدعوى، فهي خصومة حقيقية بين رافع الدعوى وبين جهة الإدارة، القصد منها تبيان المركز القانوني للطاعن، فهي منازعة تدخل في القضاء الشخصي، ولذا فإنها تعتبر دعوى شخصية.

وعلى أساس هذه المعايير وتلك التفرقة بين الخصومة الموضوعية والخصومة الشخصية، يتحدد اختصاص القاضي في كل دعوى على حدة. فالقاضي يملك الإلغاء في الحالة الأولى، مادام أن الطعن في الخصومة الموضوعية ينصب على مخالفة قاعدة قانونية، بينما في الحالة الثانية سلطة القاضي سلطة كاملة. لا تقف عند حد إلغاء القرار غير المشروع والمخالف للقانون، بل يتعدى ذلك والحكم بالتعويضات المناسبة وتعيين حقوق المدعي إذا كان الطعن يتعلق بالمركز القانوني للطاعن وتبيان الحكم الصحيح الواجب اتباعه من الإدارة، كالمنازعات المتعلقة بال عقود الإدارية وكالطعون المتعلقة بالانتخابات، كحالة إلغاء نتيجة الانتخابات الخاطئة والمزورة وإعلان النتيجة الصحيحة. وعليه فالمصلحة كمناط للدعوى - سواء في مجال القضاء الكامل أو الإلغاء - إذا لم تكن متوافرة عند إقامة الدعوى تخلف شرط من شروط قبولها مما يعني عدم أحقية القضاء من التصدي لموضوع الدعوى لأن الفصل في الموضوع يستلزم ابتداء قيام دعوى مستوفية لشروط قبولها.

وبالإشارة إلى المشرع الأردني نجد أنه قد أكد على هذا الشرط في قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨م المعدل بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠١م حيث نصت المادة (٣) على أنه "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون"^(١٠). كما أنه في نطاق القضاء الإداري نجد أن قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م، نص في المادة

(٧) علماً أن كلاً من قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني لسنة ١٩٥٠م وقانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م لم ينصا على ضرورة توافر شرط المصلحة للطاعن بالقرار الإداري، إلا أن هذا الشرط أمكن استخلاصه من الفقرة (ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، من وجوب كون طالب الإبطال أن يستند في دعواه على ضرر لحقه من أجراء صادر بموجب نظام مخالف للقانون أو الدستور. تقول محكمة العدل العليا بأنه: "يستفاد من المادة (٢/٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، أن المشرع اشترط لقبول دعوى الإلغاء توفر المصلحة الشخصية لمقدمها". قرار رقم ٢٠٠٥/١٨٢، تاريخ ١٣/٦/٢٠٠٥م، منشورات مركز عدالة.

(٨) كما أن نظام ديوان المظالم السعودي لسنة ١٤٢٨هـ، نص في مادته الثالثة عشرة في فقرتها (ب) على "دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن".

(٩) كما أن توافر المصلحة يعتبر شرطاً أساسياً في الدعوى الدستورية، فلا يكفي أن يكون النص التشريعي مخالفاً للدستور بل لابد من أن يؤدي تطبيق هذا النص إلى المساس بالحقوق الدستورية للطاعن. انظر الدكتور عبد الحسان، "شرط المصلحة لقبول وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل الأردنية والقضاء المقارن"، مجلة دراسات، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، المجلد (٣٢)، العدد (٢)، تشرين الثاني ٢٠٠٥م، ص ٤٠٠ وما بعدها.

(٦) قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٨٨م والمعدل بقانون رقم ٢٠٠١/١٤ والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٧٥١ تاريخ ١٦/٣/٢٠٠٦م. وهذا أيضاً ما نص عليه نظام المرافعات الشرعية السعودي لسنة ١٤٣٥هـ في مادته الثالثة بقوله "لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة مشروعة، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق، أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

ترك أمر التقاضي فوضى بدون تقييده بشروط معينة وذلك لضمان الجدية وتنزيه ساحات القضاء من العبث ولعدم تراكم المنازعات أمام القضاء بدون مبرر، ولمنع الدعاوى الكيدية، والحد من تهديد أعمال الإدارة دون مسوغ، إضافة إلى ذلك فإن التنازل عن شرط المصلحة يجعل القاضي وكأنه يتعرض للنزاع من تلقاء نفس، كما أن عدم الاعتداد بشرط المصلحة يخلع عن دعوى الإلغاء الطبيعة القضائية (عبداللطيف، ٢٠٠٢م)، والتي لا تختلف من حيث المبدأ عن أي دعوى قضائية أخرى.

المطلب الثاني: ضوابط المصلحة في دعوى الإلغاء

استناداً إلى الاجتهادات القضائية للقضاء الإداري، فإن المصلحة كشرط لقبول الدعوى شكلاً، يمكن أن تكون مادية أو معنوية كما يمكن أن تكون فردية أو جماعية، وتعتبر المصلحة المادية أكثر أنواع المصالح وضوحاً وظهوراً من الناحيتين القانونية والعملية، خصوصاً المصلحة المالية، كالمصلحة التي تعود على الموظف من إلغاء قرار حجب الترقيّة أو الزيادة السنوية أو إنهاء الخدمة أو إجراءات الضبط الإداري القاضية بإقفال محل تجاري إلخ (بسيوني، ١٩٩٩م؛ كنعان، ٢٠٠٦م؛ عبداللطيف، ٢٠٠٢م).

وبغض النظر عن نوع المصلحة أو المصالح التي لا بد من حمايتها قانوناً - حيث تخرج عن نطاق هذه الدراسة - فإن القضاء الإداري قد أوجد ضوابط عامة وأساسية لا بد وأن تتصف بها المصلحة، والتي تؤهل المدعي إقامة وتوجيه دعواه للإلغاء القرار الإداري، وهذا ما سوف نقوم بالتطرق له من خلال الفروع التالية. مركزين بشكل أساسي على تلك الضوابط التي تخدم موضوع الدراسة وعلى وجه التحدي من حيث إنه لا بد وأن تكون شخصية ومباشرة من جهة، ومن جهة أخرى توافرها حين رفع الدعوى.

الفرع الأول: أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة

من المتفق عليه بصفة عامة في نطاق دعوى الإلغاء بأن تكون المصلحة شخصية لرافع الدعوى، ومعنى ذلك أنه - وإن لم يتطلب القضاء الإداري من رافع الدعوى أن يكون ذا حق مسه القرار المطعون فيه - من الواجب أن يكون الطاعن في حالة

قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغائه تأثيراً مباشراً، حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغاء القرار (الطحاوي، ١٩٧٦م)، دون أن ترتفع هذه المصلحة إلى مرتبة الحق (الصالح والمعارك، ٢٠١١م)، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا بقولها "استقر الاجتهاد على أنه لكي يتوافر شرط المصلحة كشرط لازم لقبول الدعوى الإدارية أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية للمستدعي"^(١٠). كما تتطلب دعوى إلغاء القرار الإداري لصحة قبولها - بوجهة نظر المحكمة - "تحقق شروط المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن حسب صراحة نص المادة (٩/ج/٢) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة (١٩٩٢م)"^(١١)، فلا يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن تكون هذه المصلحة شخصية personality بل أن تكون مباشرة directly وانفرادية individuality أي أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغائه تأثيراً مباشراً، بشكل تميزه عن غيره"^(١٢) (بسيوني، ١٩٩٩م).

(١٠) قرار رقم ٢٠١٢/١٣٥ "المجلة"، الأعداد الأول والثاني والثالث، السنة الحادية والستون، ص ٣. كما تؤكد على هذا الشرط في قرارها رقم ٩٥/٣١٤، بقولها "من شروط دعوى الإلغاء توفر شرط المصلحة لرافعها وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة ذلك أن الغاية من إقامة الدعوى هي الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي"، "المبادئ القانونية"، القسم الثالث، ص ١٢٩١.

(١١) قرار رقم ٢٠١٠/١٧٢، تاريخ ٢٠١٠/٧/٧م، منشورات مركز عدالة. وبنفس المعنى، تقول في حكم آخرها "من شروط قبول دعوى الإلغاء توفر المصلحة الشخصية للشخص الذي يقيمها وفقاً لأحكام المادة (٩/ج/٢) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م) وتعديلاته والتي نصت على (لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية). وحيث لا توجد للمستدعي مصلحة شخصية في هذه الدعوى بعد أن تبين أن المستدعي ضدها قد سحبت قرارها المطعون فيه فتكون دعواه غير مقبولة ومستوجبة الرد شكلاً". قرار رقم ٢٠٠٨/٢٤٤ (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٩م، منشورات مركز عدالة.

(١٢) بموجب هذا الشرط أصبح نطاق دعوى الإلغاء أكثر اتساعاً من نطاق دعوى التعويض والتي يشترط في رافعها أن يكون حقه القانوني والمشروع قد أضرار من أعمال الإدارة، وليس فقط مجرد مصلحة شخصية مباشرة على غرار دعوى الإلغاء.

ولم تخرج محكمة العدل العليا الأردنية في اجتهاداتها عن هذا المنطق، حيث تؤكد على أنه لا بد من وجود مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً، فقد أقرت بأن للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة بقولها "بأن لعضو المجلس المحلي المقال مصلحة شخصية ومباشرة للطعن بتعيين خلف له"^(١٥)، كما أقرت للزوج مصلحة شخصية ومباشرة للطعن بقرار إبعاد زوجته عن المملكة^(١٦). ومن ذلك أيضاً حكمها بأن لكل ناخب مسجل في جدول الناخبين مصلحة للطعن بتاريخ الانتخابات البلدية^(١٧). وأيضاً حكمها بأن "للصحفي مصلحة شخصية ومباشرة للطعن بقرار نقل اسمه من سجل الصحفيين غير الممارسين"^(١٨)، وأيضاً حكمها بأن لأعضاء المجالس وللجان مصلحة للطعن بعدم مشروعية تشكيلها^(١٩).

كما أن القضاء الإداري المصري أقر بعدم توافر هذا الشرط من الزوج الذي يتقدم بطلب إلغاء قرار إداري مصلحة شخصية لزوجته، أو من الأخ الذي يطالب بإلغاء قرار إداري يقضي بمنع منح إخوته جوازات سفر (عبداللطيف، ٢٠٠٢م). كما وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر عن العلاقة السالفة الذكر بحكمها الصادر بتاريخ ١٥/١١/١٩٦٤م بقولها "إن المصلحة في دعوى الإلغاء إنما تستمد مقومات وجودها من مركز خاص لصاحب الشأن تربطه بالقرار محل الطعن رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا القرار المساس بمركزه القانوني (الغوري، ١٩٨٩م).

وبالتالي فلا يقبل من الورثة أن يجلو محل مورثهم في السير في إجراءات دعوى الإلغاء ما لم تكن لهم مصلحة شخصية مباشرة و متميزة عن مصلحة المورث، وبهذا تقول محكمة العدل العليا "إذا لم يكن المستدعي من عداد عائلة الموظف المتوفي المستحقين لراتب التقاعد والتعويض - بسبب إكراهه السابعة عشرة من عمره - فإن دعواه بالطعن في القرار الصادر عن لجنة التقاعد المدني بخصوص التقاعد والتعويض حقيقة بالرذ لعدم وجود مصلحة له فيها" (الطاوي، ١٩٧٦م)، وكذلك الحال بالنسبة للشخص الذي تتوافر فيه الشروط اللازمة للتعيين فلا يقبل منه طلب إلغاء القرار الصادر بالتعيين في هذه الوظيفة (الطاوي، ١٩٧٦م).

وعليه تعني المصلحة الشخصية والمباشرة وجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه وبين المدعي من شأن هذه العلاقة أن تجعله في وضع قانوني، مما ينتج عن صله شخصية بين المدعي والقرار المطلوب إلغاءه والضرر الشخصي الذي يسببه له^(٢٠)، مما يعني أن يحدث القرار الإداري تهديداً مباشراً للمركز القانوني للطاعن. ولا بد من التأكيد بهذا الصدد - وعند استقراء أحكام القضاء الإداري - بأنه لا يوجد معيار محدد لتحديد صفة المباشرة التي لا بد وأن تتصف بها مصلحة الطاعن، وإنما يقوم القضاء الإداري بمراجعة كل حاله على حدة (عبداللطيف، ٢٠٠٢م).

وعليه فإذا لم تتوافر هذه العلاقة بين المدعي والقرار المطعون عليه فإن القضاء الإداري يقضي بعدم قبول الطعن، فيها هو مجلس الدولة الفرنسي، قد قضى بعدم توافر هذا الشرط بالنسبة للمقاولين الذين يطلبون إلغاء القرار الإداري القاضي بمنح تخفيض ضريبي للممولين الذين يقومون بادخار دخولهم من أجل تشييد عقارات للسكن، على اعتبار أن مثل هذا القرار سوف ينعكس سلباً على نشاطاتهم^(٢١).

(١٥) قرارها رقم (٨٦/١٠١) بتاريخ ٢٣/١/١٩٨٧م، "المجلة"، ١٩٨٨م، ص ٦٦. وبنفس المعنى تقول "إن دعوى إلغاء القرار الإداري تتطلب لصحة قبولها تحقق شرط المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن"، قرارها رقم ٩٤/٣١٤، "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا"، المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة ١٩٩٣م وحتى نهاية سنة ١٩٩٧م، القسم الثالث، إعداد المكتب الفني للنقابة، ص ١٢٨٩. سوف نعت هذا المرجع لاحقاً بـ "المبادئ القانونية".

(١٦) قرارها رقم (٨٤/٩٧) بتاريخ ٣/١٠/١٩٨٤م، "المجلة"، ١٩٨٥م، ص ٢١.

(١٧) قرارها رقم (٨٦/٥٤) بتاريخ ٣/٩/١٩٨٦م، "المجلة"، ١٩٨٧م، ص ٨٦١.

(١٨) قرارها رقم (٨٣/١١٥) بتاريخ ٥/١٢/١٩٨٣م، "المجلة"، ١٩٨٤م، ص ١٢.

(١٩) قرارها رقم (٨٧/٢٨) بتاريخ ٢٦/٧/١٩٨٧م، "المجلة"، ١٩٨٨م، ص ١١٧٥.

(٢٠) وهذا ما أكد عليه قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ومن قبله قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م في مادته التاسعة كما سبق الإشارة إلى ذلك.

(٢١) C.E.7 mars 1962, syndicat professionnel du bâtiment et des travaux du Loiret, Rec. p. 1059. راجع الدكتور محمد محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص ١٠٨.

ولابد من التأكيد في هذا المقام على أن شرط وجود مصلحة شخصية ومباشرة للطاعن يميز دعاوى الإلغاء عن دعوى الحسبة وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا في حكمها الصادر بتاريخ ١٣/١٢/١٩٩٥م بقولها "من الآثار التي تترتب على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء أن تحقق هذه الدعوى للطاعن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه وليس مجرد فقط إلغاء القرار الإداري، ... وهذا ما يميزها عن دعوى الحسبة"^(٢٠). كما أن محكمة العدل العليا الأردنية وبخصوص الطعن بتسجيل العلامات التجارية نلاحظ أنها قد قاربت دعوى الإلغاء من دعوى الحسبة، بحيث سمحت لأي كان الطعن بتلك القرارات دون الالتفات لشرط بأن تكون مصلحة الطاعن شخصية ومباشرة، وذلك على اعتبار أن المصلحة الشخصية والمباشرة لا تقتصر على تحقيق مصلحة ذاتية للطاعن وإنما قد تشمل أيضاً تحقيق مصلحة للجمهور وهي مصلحة غير مباشرة، وعليه تصرح المحكمة بقولها "إن اجتهاد محكمة العدل العليا قد استقر على أنه لا يشترط في الاعتراض الذي يقدم بمقتضى المادة (١٤) من قانون العلامات التجارية أن يكون لمقدم مصلحة شخصية مباشرة في رفض طلب التسجيل وإنما يجوز لأي شخص من الجمهور أن يعترض على طلب تسجيل أية علامة تجارية وذلك حتى لا يؤدي تسجيلها إلى غش الجمهور إذ إن الغرض من الاعتراض هو حماية مصلحة الجمهور من الغش وليس لتحقيق مصلحة ذاتية مباشرة للمعترض. وليس في القانون ما يمنع الشخص الواحد من تقديم أي اعتراض على طلبات التسجيل مهما تعددت ما دام الغرض من ذلك هو حماية مصلحة الجمهور وليس لتحقيق مصلحة ذاتية"^(٢١).

ويترتب على وصف المصلحة بأنها شخصية ومباشرة بأنه لا يشترط في طالب الإلغاء أن يكون له حق شخصي أصير من جراء قرار إداري وإنما يكفي توافر المصلحة الشخصية المجردة التي مسها القرار. وبشكل انفرادي individuality مما يتميز عن غيره بذلك، بحيث تحدد المدعي تحديداً نافياً للجهالة. وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا من أن "الدعوى مستوجبة الرد لعدم توفر شرط المصلحة يكون في غير محله ذلك أن المستدعين يملكون قطعة الأرض وأن مصلحتهم في إلغاء الرخصة الممنوحة للمستدعي ضده الرابع وأن مصلحتهم في إلغاء الرخصة الممنوحة للمستدعي ضده للبناء ضمن الارتداد القانوني متوفرة إذ إن من شأن القرار المطعون فيه رفع الضرر الذي يلحق بهم"^(٢٢).

الفرع الثاني: أن تكون المصلحة مؤكدة ومتوافرة حين رفع الدعوى

من المتفق عليه أن المصلحة شرط لقبول الدعوى، ومعنى ذلك أن الدعوى بدون مصلحة لا تكون مقبولة حيث إنه لا بد من توافرها لحظة اللجوء إلى القضاء، ففي شرط أساسي لقبول الدعوى، فلا تقبل دعوى الإلغاء من غير ذي مصلحة، والعبرة بتوافر هذا الشرط يوم رفع الدعوى (الطهاوي، ١٩٧٦م). وبهذا تصرح محكمة العدل العليا "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"^(٢٣). وتقول محكمة العدل العليا "ما دام أن المستدعي لا يملك المؤهلات

(٢٠) "المبادئ القانونية"، القسم الثالث، ص ١٢٨٩. وهذا أيضاً ما أكد عليه القضاء الإداري السعودي بقوله "مجرد كون القرار مخالفاً للنظام، أو يسبب الضرر للمواطنين لا يجعل لكل مواطن مصلحة توجب قبول الدعوى بالطعن فيه؛ لأن دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ليست من دعاوى الحسبة التي للقواعد المنظمة لها". قضية رقم ١٥١٤١/١/ق ١٤٢٨هـ، "مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ"، المجلد الأول، إعداد مكتب الشؤون الفنية، ص ١١٦.

(٢١) قرارها رقم ٩٦/٨٤. راجع بخصوص ذلك الدكتور نواف كنعان، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(٢٢) قرارها رقم ٦٦/٨١، "المجلة"، العدد السابع، لسنة ١٤، ص ٧٥٥.

(٢٣) قرارها رقم ٩٦/٨٤. راجع بخصوص ذلك الدكتور نواف كنعان، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

للطاعن لا ينشئ له مصلحة بالإلغاء ما لم تكن هذه الاحتمالية قوية grave ومتوقعة probable^(٢٥). وقد أجاز مجلس الدولة المصري قبول دعوى الإلغاء مكتفياً بوجود مصلحة محتملة للطاعن إذ قضيت محكمة القضاء الإداري بأن للموظف "حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقيته فوراً ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترقيته في كشوف الأقدمية ومن ثم فإن للمدعي في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار رغم عدم استيفائه وقت صدوره للمدة الزمنية الواجبة للترقية إذ إنه سترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له في الدرجة المرقين إليها" (بسيوني، ١٩٩٩م).

أما في الأردن فنجد أن محكمة العدل العليا لم تشذ عن ذلك النهج السالف، بحيث تكتفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لطالب الإلغاء مصلحة محتملة من جراء إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، فإذا كان النزاع في الدعوى يدور بشكل عام حول مشروعية القرار الإداري نفسه فإن المصلحة تتوافر للطاعن ولو كانت مصلحته محتملة، حيث لا يشترط فيها أن تستند إلى حق لرفعها اعتدت عليه الإدارة أو مهدد بالاعتداء عليه^(٢٦). فهي تؤكد بأنه "يكفي في المصلحة في القضايا الإدارية أن تكون محتملة"^(٢٧). كما أنه - بوجهة نظر المحكمة - "لا يشترط في دعوى الإلغاء أن تكون مصلحة المدعي مؤكدة بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة"^(٢٨). كما "أن المصلحة في

والخبرات اللازمة لشغل الوظيفة بموجب أحكام نظام الخدمة المدنية، فلا مصلحة له في الطعن بقرار تعين المستدعي ضده في الدرجة الرابعة، إذ إنه بفرض إلغاء هذا القرار لا يكون من حق المستدعي الحصول على هذه الدرجة"^(٢٩). كما أن مجلس الدولة المصري يؤكد بدورة على توافر شرط المصلحة حين رفع الدعوى حيث يصرح "... العبرة في قبول الدعوى بتوافر المصلحة يوم رفعها، أما زوال المصلحة أثناء نظر الدعوى، وعدم زوالها، فإنه يكون من الأمور الموضوعية التي تنظر فيها المحكمة دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى" (أبو العينين، ١٩٩٨م؛ الطهاوي، ١٩٧٦م).

وعليه فإن توافر المصلحة وتحققها عند رفع الدعوى أمر متفق عليها سواء في القضاء الإداري أو في القضاء العادي (المدني) إذ إن تواجد المصلحة وثبوتها عند رفع الدعوى شرط أساسي لقبولها ويحكم بعدم قبولها لو رفعت الدعوى قبل توافر هذه المصلحة حتى ولو تحقق هذا الشرط عند نظر الدعوى. فالأصل هو اشتراط توافر المصلحة عند رفع الدعوى، بمعنى أن يكون القرار الإداري المطلوب إلغاؤه قد أضر بالمركز القانوني للمدعي حال صدوره مما أدى إلى وقوع ضرر حال ومؤكد، يكون من شأن إلغاء القرار إزالة الضرر وإعادة المركز القانوني إلى ما كان عليه قبل صدوره. ولا جدال في توافر شرط المصلحة إذا كانت هذه المصلحة محققة أو حالة بحيث يكون من المؤكد أن هناك فائدة مادية أو أدبية ستعود على المدعي من إلغاء القرار. فالمصلحة المعتبرة لقبول الطعن لا بد وأن تكون ملموسة، أي من شأن حكم الإلغاء حصول الطاعن على فائدة مادية أو معنوية (خليفة، ٢٠٠٥م).

ولكن في المقابل قد لا تكون مصلحة الطاعن على هذه الصورة من الجزم والتأكيد، بحيث تكون مصلحته محتملة والتي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكداً مما يثور حولها الشك (الحلو، ١٩٨٥م)، مما يعني أنها قد تتحقق أو لا تتحقق في المستقبل. والقاعدة بهذا الخصوص إن احتمالية أن يقع الضرر على المركز القانوني

(٢٥) والمصلحة المحتملة بهذه الصورة تتميز عن المصلحة المستقبلية والتي تعني أن هناك تهديداً محققاً سوف يلحق المركز القانوني للطاعن.

انظر الدكتور محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٢٦) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٤/١٣٦، "المبادئ القانونية"، مرجع سابق، ص ١٢٨٧.

(٢٧) قرارها رقم (٦٦/٧٩)، "المجلة"، العدد ١١، ص ١١٠٤. كما تقول المحكمة في حكم آخر لها "يكفي في المصلحة في القضايا الإدارية أن تكون محتملة"، رقم ٦٦/١١٣، "المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا"، مرجع سابق، ص ٣٣١. راجع في نفس المعنى قرارها رقم ٦٨/٩١، "المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا"، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

(٢٨) قرارها رقم (٨٦/٩١)، "المجلة"، العدد ٤، سنة ١٩٦٩م، ص ٣٢٩.

(٢٩) قرار رقم ٧٠/١، "المجلة"، العددان الثالث والرابع، لسنة ١٨، ص ٢١٠.

مسوغ. ولكن ما هو الحال إذا ما انتفت المصلحة ولم تستمر
لحين الفصل بالدعوى؟ فهل يعتبر ذلك شرطاً أساسياً
لاستمرار النظر بها؟

المبحث الثاني:

موقف القضاء الإداري

من استمرارية المصلحة بدعوى الإلغاء

كما قلنا سالفاً بأنه من المتفق عليه أن توافر المصلحة شرط
لقبول الدعوى، ذلك أن الدعوى بدون مصلحة لا تكون
مقبولة، إذ لا بد من توافرها للطاعن لحظة لجوئه إلى القضاء،
فهي شرط أساسي لقبول الدعوى، فلا تقبل دعوى الإلغاء من
غير ذي مصلحة، فهي مناط الدعوى. وهذا التوجه متفق عليه
لدى القضاء بشقيه العادي والإداري، إذ إن تواجد المصلحة
وثبوتها عند رفع الدعوى شرط أساسي لقبولها، وبعبارة ذلك
يحكم بعدم قبولها حتى ولو تحقق هذا الشرط عند نظر الدعوى
فالأصل إذن هو اشتراط توافر المصلحة عند رفع الدعوى
(العتار، ١٩٦٨م).

وإذا كان الأمر كذلك فهل يلزم أن تستمر المصلحة من
وقت رفع الدعوى وحتى صدور الحكم فيها؟ أم أن انتفاء
المصلحة حين النظر بالدعوى يؤثر على السير بها؟ فما هو
موقف القضاء الإداري المقارن بشكل عام من ذلك؟ وما هو
موقف محكمة العدل العليا الأردنية على وجه الخصوص؟

إن موطن الخلاف بخصوص هذا الشرط، هو بالمجمل
قضائي، من حيث اعتبار شرط المصلحة شرط بداية وقبول أم
أنه شرط استمرارية في الوقت نفسه، بمعنى هل لا بد وأن
يستمر رافع الدعوى متوافراً على المصلحة لحين الانتهاء من
النظر بالدعوى؟ أم أنه يمكن الاكتفاء بذلك الشرط عند رفع
الدعوى فقط؟

سوف نناقش هذه الإشكالية على نطاق القضاء الإداري
من خلال البحث في الاجتهادات القضائية بخصوص القضاء
المقارن، من جهة. والبحث في التوجه القضائي لمحكمة العدل
العليا الأردنية. مع التطرق لبعض الاتجاهات الفقهية بهذا
الخصوص.

الدعوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة ولا يشترط أن يكون
لرافعها حق كما هو الشأن في الدعوى الحقوقية^(٢٩).

وعليه فقد قبلت المحكمة الطعن بالقرار القاضي بتعيين
شخص في الوظيفة العامة شريطة توافر طالب الإلغاء على
الشروط اللازمة للتعيين في الوظيفة العامة، مع عدم ضرورة
تعيين طالب الإلغاء في الوظيفة المذكورة (نده، ١٩٧٢م). كما
قبلت الطعن بإلغاء قرار إحالة العطاء شريط أن يكون قد
اشترك في العطاء مع تأكيده بأن إلغاء قرار الإحالة لا يعني أن
العطاء سيحال على الطاعن بل له مصلحة محتملة في أن يحال
العطاء عليه (نده، ١٩٧٢م).

لا بد من التأكيد في هذا المقام وفي نطاق المحاكمات المدنية
أن يؤخذ بالمصالح المحتملة - كاستثناء - وذلك دفع ضرر
محدد أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليبه عند النزاع فيه،
وهذا ما أكد عليه قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم
(١٤) لسنة ٢٠٠١م في الفقرة (٢) من المادة (٣)^(٣٠). وإذا كان
الأمر كذلك فيما يتعلق بالقانون الخاص والدعاوى المدنية
والتي تقوم بشكل أساسي على وجود حق قد أضرار حتى تتوافر
المصلحة بالطعن، فمن باب أولى على قضاء الإلغاء أن يأخذ
كذلك الأمر بالمصالح المحتملة والذي لا يتطلب بخصوص
المصلحة أن تستند على حق (بسيوني، ١٩٩٩م؛ الطماوي،
١٩٧٦م؛ خاطر، ٢٠٠٨/٢٠٠٩م). كما أن الهدف بالأساس
من القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) هو حماية المشروعية
وسيادة القانون، وإلزام الإدارة بجادة الصواب عند القيام
بنشاطاتها. وعليه فإن لشرط المصلحة أهمية كبيرة لقبول
الدعوى أمام القضاء، وذلك لعدم ترك أمر التقاضي فوضى
بدون تقييده بشروط معينة، ولضمان الجدية وتنزيه ساحات
القضاء من العبث، وعدم تراكم المنازعات أمامه بدون مبرر،
ولمنع دعاوى الكيدية، والحد من تهديد أعمال الإدارة دون

(٢٩) قرارها رقم (٧٦/٦٩)، "المجلة"، العدد ٩-١٠ لسنة ١٩٧٧م.
(٣٠) "تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط
لدفع ضرر محدد أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليبه عند النزاع
فيه". راجع كذلك نص المادة الثالثة من نظام المرافعات السعودي
سالف الذكر.

الأفراد، وترسخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون ... وهذا الاتجاه يتفق مع الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء التي تهدف إلى تحقيق رقابة القضاء على أعمال الإدارة غير المشروعة وإلزامها بمبدأ المشروعية، كإطار لكافة أعمالها، هذا إضافة إلى أن دعوى الإلغاء تهدف إلى تحقيق مصلحتين في آن واحد الأولى مصلحة شخصية لرافع الدعوى والثانية مصلحة عامة تهدف إلى الذود عن مبدأ الشرعية فإذا زالت الأولى لسبب من الأسباب تبقى الثانية. كما نجد أن الفقه الفرنسي بغالبية قد أيد هذا التوجه لمجلس الدولة الفرنسي، من حيث الاكتفاء بقيام شرط لمصلحة وقت رفع الدعوى ولم يشترط استمرارها حتى صدور حكم فيها فإذا زالت المصلحة بعد رفع الدعوى فإن ذلك لا يمنع القضاء من الاستمرار في نظرها والحكم فيها (بسيوني، ١٩٩٩م).

وبالإطلاع على اجتهادات القضاء الإداري العربي بشكل عام ومنه المصري والسعودي نجد أنه قد انتهج نهجاً مغايراً لما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث ذهب إلى أنه لا يكفي لقبول الدعوى واستمرارها توافر المصلحة للطاعن لحظة رفع الدعوى، بل لا بد من استمرارها حين البت بموضوع الدعوى وإصدار حكم بالخصوص^(٣٣). فيها هو مجلس الدولة المصري - كقاعدة عامة - يقدر المصلحة وقت رفع الدعوى ويشترط استمرار قيامها حتى الفصل فيها، فإذا ما زالت قبل صدور الحكم فإنه يقضي بعدم الاستمرار في نظر الدعوى وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر بتاريخ ٢٤/٢/١٩٦٦م حيث قالت فيه أن "شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر للمدعي من وقت رفع

(٣٣) علماً أنه تم العثور على بعض الأحكام القضائية سابقة لهذا التوجه الراسخ لمجلس الدولة المصري، يتماشى وتوجه مجلس الدولة الفرنسي، تفر بموجبيه، بعدم ضرورة توافر واستمرار المصلحة حين صدور حكم قضائي بالخصوص، فهذا هي محكمة القضاء الإداري تصرح "إن العبرة في قبول الدعوى توافر المصلحة يوم رفعها، أما زوال هذه المصلحة أثناء نظر الدعوى وعدم زوالها فإنه يكون من الأمور الموضوعية التي تنظر فيها المحكمة دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى". حكمها الصادر بتاريخ ٢٤/١/١٩٥٠م. راجع بالخصوص الدكتور عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

المطلب الأول: موقف القضاء الإداري المقارن

لقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن العبرة من توافر شرط المصلحة هو وقت رفع الدعوى أمام القضاء الإداري، دون الاشتراط لتوافرها واستمرارها حين الانتفاء من النظر بالدعوى، فزوال المصلحة للطاعن لا يعني، رد الدعوى وعدم الاستمرار النظر بها، ففي حكم له بتاريخ ٦/٢/١٩٧٠م بمناسبة طعن تقدمت به جمعية المديرين المدنيين بوزارة العمل وبالصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي لإلغاء قرار وزير الشؤون الاجتماعية بتكليف أحد الأشخاص في منصب وكالة إدارة التوظيف قال بهذا الشأن "وحيث إنه بعد تقديم الالتماس ألغيت وظيفة وكيل إدارة وتم نقل هذا الشخص إلى وظيفة أخرى هذا الظرف لا يرتب حرمان الجمعية الملتزمة من المصلحة في الطعن أو جعل التماسها غير ذي موضوع وفي هذا الحكم فصل في الطعن على الرغم من زوال مصلحة الجمعية بنقل هذا الشخص" (عبداللطيف، ٢٠٠٢م). كما أنه في حكم آخر يؤكد على هذا النهج حيث قضى بقبول الدعوى المرفوعة من قبل طائفة من الموظفين ضد بعض القرارات الصادرة بالتعيين في الهيئة التي يتبعونها، حتى ولو تم إلغاء الهيئة التي ينتسبون إليها^(٣٤) كما أكد على أحقية ممثل الحزب السياسي من الطعن بإلغاء القرار القاضي بمنع اجتماعات الحزب، حتى ولو أنه تم استبعاد الطاعن من كوادرات الحزب، فالعبرة هي بوقت رفع الدعوى، حيث إن الطاعن كان ينتمي للحزب، وقت رفعها، ولا ضير فيما إذا انتفت مصلحته عند صدور الحكم^(٣٥).

وبتفحص هذا النهج لمجلس الدولة الفرنسي فإنه يتفق مع طبيعة دعوى الإلغاء لكونها دعوى عينية تختصم القرار الإداري غير المشروع لإزالته من الوجود القانوني، إذ إن زوال مصلحة الطاعن لا تظهر القرار من العيب الذي لحقه. كما أنها تؤدي إلى ترسيخ نهج الحفاظ على حقوق

(٣١) C.R. 6 october 1965, Marcy, Rce, p. 493. راجع بخصوص

ذلك الدكتور محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٣٢) C.E. 30 november 1956 Bakary Djibo, Rec., p. 723.

راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبداللطيف، مرجع

سابق، ص ١١٢.

بناءً على القرار رقم (١/٧/١٨٩١٠) بتاريخ ١١/٥/١٤٢٧هـ، لذا فإنه لم يعد هناك مصلحة للمدعي في الطعن على قرار تكليفه بالعمل بمنطقة جازان لقيام الجهة المدعى عليها بإنهاء قرار التكليف؛ مما يتعين معه عدم قبول دعواه^(٣٧).

المطلب الثاني: موقف محكمة العدل العليا الأردنية

عند الاطلاع على الاجتهادات القضائية بالخصوص نجد أنها لم تسر على نسق واحد، فوجدنا مثلاً أن القضاء الإداري العربي بشكل عام له وجهة نظر محددة واجتهادات قضائية مغايرة لما هو عليه القضاء الإداري الفرنسي، فإلى أي مدى تعتبر اجتهادات القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا الأردنية، لازمة الصواب بخصوص عدم استمرار شرط المصلحة بالتقاضي حين الانتهاء من النظر بالدعوى؟

وبتفحص اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية نجد أنها سارت على ما سار عليه القضاء الإداري العربي، فقد أخذت بالرأي القائل بأن المصلحة يجب أن تتوافر عند إقامة الدعوى وأن تستمر قائمة إلى حين الفصل في الدعوى. فإذا ما زالت المصلحة قبل صدور الحكم فإنها تقضي برد الدعوى وعدم الاستمرار في نظرها.

فها هي تصرح بأن المصلحة شرط أساسي لمباشرة الدعوى واستمرارها وذلك بقولها "... وأن هذه المصلحة وباعتبارها منطاً للدعوى وأساساً لقبولها لا يتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى فحسب بل ينبغي استمرار قيامها ما بقيت الدعوى قائمة ولحين الفصل فيها نهائياً. وبما أن الموظف ... نقل من مديرية التنمية الاجتماعية في ناعور إلى مديرية التنمية الاجتماعية في المقر، فإن مصلحة المستدعي في إلغاء قرار نقل المذكور مديراً لمديرية التنمية الاجتماعية في ناعور، أصبحت منتفية ولم تعد قائمة، الأمر الذي يتعين معه رد الدعوى شكلاً لانتفاء المصلحة، وبالتالي يكون هذا الدفع مقبولاً"^(٣٨). كما أنه

الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً^(٣٩). كما تؤكد في حكم آخر لها بقولها "من الأمور المسلمة أن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول يتعين أن يتوافر من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً، ولا يؤثر في هذا الدفع التأخير في إبدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع، لأنه من الدفع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع ويجوز إبدؤها في أية حالة كانت عليها الدعوى"^(٤٠).

كما أن محكمة القضاء الإداري المصرية لم تخرج عن هذا النهج فها هي في حكم لها بتاريخ ٢٣/٣/١٩٨٤م تصرح على أنه "من المستقر عليه أنه من شروط قبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه بحيث يكون هذا القرار مؤثراً تأثيراً مباشراً على مصلحة شخصية له وإلا كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً وأنه كما ينبغي أن يتوافر هذا الشرط عند رفع الدعوى، فإنه يجب أن يستمر قائماً حتى يفصل في هذه الدعوى نهائياً"^(٤١). كما أن ديوان المظالم السعودي قد اشترط توافر المصلحة حين الفصل بها (الدغيشر، بلا تاريخ). ففي حكم له في القضية رقم ٨٤٤/ق لعام ١٤٢٧هـ يصرح "لما كان المدعي قد حصر دعواه في طعنه بقرار تكليفه بالعمل في مجلس التعليم الفني بمنطقة جازان، وأن هذا القرار غير صحيح ويطلب إلغاؤه، وحيث إن الجهة المدعى عليها قامت بإصدار قرارها رقم (١/٧/٤٢٦٩٦) بتاريخ ٢٠/١٢/١٤٢٧هـ المتضمن إنهاء تكليف المدعي بالعمل بمجلس التعليم الفني بمنطقة جازان،

(٣٤) حكمها الصادر بتاريخ ٢٤/٣/١٩٦٣م، مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة، السنة الثامنة، ص ٩٢٥.

(٣٥) حكمها بتاريخ ٢٤/١٢/١٩٦٦م، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ص ٩٧١. كما تؤكد على هذا التوجه بقولها "لما كانت دعوى الإلغاء هي دعوى تستهدف إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه، فإنه إذا ما حال دون ذلك مانع قانوني فلا يكون هناك وجه للاستمرار في الدعوى وتعين الحكم بعدم قبولها لانتفاء المصلحة". حكمها في القضية رقم (١٣١). راجع بخصوص ذلك الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

(٣٦) الطعن رقم ٣٩١١ لسنة ٣٨ ق جلسة ٢٧/٤/١٩٩١م، راجع الدكتور محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

(٣٧) راجع "مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ"، المجلد الأول، مكتب الشؤون الفنية، ص ٢٣٨.

(٣٨) قرار رقم ١٧٢/٢٠١٠، تاريخ ٧/٧/٢٠١٠م، منشورات مركز عدالة.

العادي، وعند تطرقها لموضوع المصلحة لم توظف هذا التكيف، فيما يتعلق بعدم ضرورة استمرار المصلحة لحين الفصل بالدعوى.

المبحث الثالث:

مدى توافق اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية

مع طبيعة المصلحة ودعوى الإلغاء

من خلال استعراض اجتهادات محكمة العدل العليا سالفة الذكر، نستنتج بأنها أخذت بالاتجاه القضائي القائم على ضرورة استمرار المصلحة لحين انتهاء النظر بالدعوى، مخالفة بذلك توجه مجلس الدولة الفرنسي، ومؤسسة اجتهاداتها على اعتبار أن الدفع بانعدام المصلحة، هو دفع موضوعي ومن النظام العام يمكن إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى. وعليه في رأينا ومن خلال تفحص طبيعة المصلحة في التقاضي والدفع بها، ومن خلال الطبيعة الذاتية لدعوى الإلغاء بأن اجتهادات محكمة العدل مغايرة لذلك، وهذا ما سوف نتطرق له في المطالب التالية.

المطلب الأول: طبيعة شرط المصلحة (المصلحة شرط قبول وليس استمرار)

كما قلنا سابقاً إن أحكام محكمة العدل العليا سارت على وتيرة واحدة فيما يتعلق بضرورة توافر المصلحة في التقاضي لحين الانتهاء من النظر بالدعوى، وأن الدفع المتعلق بعدم قبول الدعوى، بأنه دفع موضوعي، وبتفحص هذا الاتجاه المدنية، والمؤيد لاعتبار أن الدفع المتعلق بالمصلحة هو دفع موضوعي، يمكن إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، مع ضرورة استمرار المصلحة لحين الانتهاء النظر بالدعوى، على اعتبار أن هذا الدفع يوجه بشكل أساسي إلى أصل الحق المدعى به، مما يعني تمسك الخصم بإنكاره بصفة مطلقة أو أنه يتمسك بعدم استحقاقه أو تحصيل المنازعة بصفة عامة في أي أمر يتعلق بطبيعته أو آثاره (أبو الوفا، بلا تاريخ؛ بسبوني، ١٩٩٩م).

"استقر الاجتهاد على أنه لكي يتوافر شرط المصلحة كشرط لازم لقبول الدعوى الإدارية أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية للمستدعي ويتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى وينبغي أن يستمر قيامها ما بقيت الدعوى قائمة لحين الفصل فيها نهائياً"^(٣٩).

كما وأنها وبعد تأكيدها على الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، إلا أنها تعاود وتؤكد على ضرورة استمرار المصلحة لحين الانتهاء من النظر بالدعوى، حيث تصرح بأن "دعوى الإلغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية تقوم على اختصاص القرار الإداري وأن الحكم الصادر فيها بإلغائه يعدمه، إلا أن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها"^(٤٠). كما وأنه "استقر الفقه والقضاء على أن المصلحة هي مناط الدعوى فلا دعوى بدون مصلحة، وفي دعوى الإلغاء فإن قيام المصلحة شرط أساسي لقبولها ولا يكفي في ذلك توافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى بل يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها"^(٤١). إذن نجد أن محكمة العدل العليا أكدت في العديد من أحكامها على وجوب توافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى وهي بهذا ذهبت مذهب مجلس الدولة المصري بعكس ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي الذي اكتفى بتوافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى فقط ولم يشترط استمرارها في الفصل في الدعوى.

والمتفحص لاجتهادات محكمة العدل العليا بخصوص شرط المصلحة نجد أنها - ومن خلال الأحكام السالفة الذكر - أنها تساير القضاء العادي بنهجه والمتمثل بضرورة اعتبار المصلحة شرط بداية واستمرار، بالرغم من تأكيدها - كما سلف - على أن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى موضوعية هدفها مخصصة قرارات الإدارة وليست شخصية على غرار القضاء

(٣٩) قرار رقم ٢٠١٢/١٣٥، "المجلة"، الأعداد الأول والثاني والثالث، السنة الحادية والستون، ص ٣.

(٤٠) حكمها رقم ٤٣/٨١، "المجلة"، العدد ٤، سنة ١٩٨٢م، ص ٤٥٤.

(٤١) قرارها رقم ٩٥/٣٨٩، "المبادئ القانونية"، القسم الثالث، ص

للدفاع عن الحقوق والمصالح الخاصة. والتعليل الذي عليه معظم فقه القانون الإداري في فرنسا، يقوم على أن جدية الدعوى مرتبط بتوافر مصلحة للطاعن عند رفع الدعوى، مما يعني ذلك توافر المصلحة وقت رفع الدعوى فقط، دون النظر إلى استمرار شرط المصلحة حين صدور حكم بالموضوع (الطهاوي، ١٩٧٦م). ولا شك في أن هذا التوجه مؤسس على جملة من الاعتبارات: منها أن الدعاوى العادية لا تستهدف إلا حماية حق خاص اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه. فإذا ما زال الاعتداء أو التهديد، يصبح من العبث إضاعة وقت القضاء والاستمرار في الدعوى، إلا إذا كان هناك محل لتصفية آثار الاعتداء كتقرير تعويض... إلخ. كما أن دعوى الإلغاء تستهدف بشكل أساسي إلى تحقيق مصلحة في ذات الوقت مصلحة شخصية لرافع الدعوى ومصلحة عامة تتمثل بالدفاع عن المشروعية وسيادة القانون، من خلال الرقابة المستمرة على تصرفات الإدارة، من قبل سلطة مستقلة^(٤٢). ومن الآثار الأساسية لتلك المصلحة العامة - التي تهدف إلى حمايتها دعوى الإلغاء - أنه في حالة زوال المصلحة الشخصية لرافع الدعوى لسبب من الأسباب، تبقى المصلحة العامة التي يتعلق بها حق الجماعة بمجرد رفع الدعوى. ويضاف إلى هذا أن دعوى الإلغاء مقيدة بمدة قصيرة، فإذا رفع أحد الأفراد دعوى الإلغاء ضد قرار يمتد آثاره إلى مجموعة من الأفراد، فقد يكفي هؤلاء بتلك الدعوى المرفوعة من أحدهم استناداً إلى أن حكم الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة - كما سنرى لاحقاً - دون أن تدخل نفسها عناء التدخل فيها، فإذا ما زالت مصلحة رافعها لأمر ما - وقد يكون من طرف الإدارة لغاية في نفسها - فتضيع المصلحة العامة، فيما لو قلنا بعدم السير في الدعوى حتى نهايتها. وبهذا تفقد دعوى الإلغاء الكثير من صفاتها وخصائصها بانتمائها إلى القضاء العيني (الطهاوي، ١٩٧٦م).

يعرف الدفع الموضوعي لدى فقه أصول وإجراءات المحاكمات المدنية بأنه عبارة عن اعتراض أحد أطراف الدعوى على الحق المنازع به، عن طريق تأكيد أو إنكار واقعة تؤثر في استحقاقه، بهدف الحصول على حكم من المحكمة يرد الدعوى كلياً أو جزئياً (الكيلاني، ١٩٨٨م). أو كل ما يعترض به المدعى عليه على الحق المطلوب حمايته من المدعي (والي، ٢٠٠١م).

وبالعودة إلى طبيعة الدفع المتعلق بالمصلحة في مجال القضاء الإداري، نجد جانباً من فقه القانون الإداري العربي لا يساير هذا الاتجاه على أساس أن الدفع بانعدام المصلحة - بوجهة نظره - هو دفع بعدم القبول وليس دفعاً موضوعياً، وبالتالي ليس بالضرورة استمرار المصلحة حين الانتهاء من الدعوى، فإذا كانت المصلحة غير متوافرة في البداية، وفات على الإدارة أن تطعن بعدم قبول الدعوى قبل التكلم في الموضوع، فإن الدخول في الموضوع لا يسقط حقها في استعمال الدفع بعدم القبول (فهمي، ١٩٦٦م). وعليه فإن تخلف شرط المصلحة أثناء نظر الدعوى، إذا كان من شأنه أن يؤثر على الحكم في الموضوع، فإنه ليس بالضرورة أن يؤثر على قبول الدعوى ذاتها، والقول بغير ذلك يعني إغلاق القاضي الإداري عينه على قرارات إدارية لا شك في بطلانها (فهمي، ١٩٦٦م)^(٤٣) مما يؤدي بالنتيجة إلى تشجيع الإدارة على التماهي بتصرفاتها غير المشروعة. وفي هذا الصدد يؤكد الدكتور سليمان الطهاوي على ذلك بقوله "أن الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء يجعلها قريبة لدعوى الحسبة. ولهذا رأينا أنه من العسير من الناحية الفقهية أن نجد مبرراً قاطعاً لشرط المصلحة" (الطهاوي، ١٩٧٦م). وعليه وكما هو معلوم فإن دعوى الإلغاء تعتبر وسيلة أساسية، للدفاع عن المشروعية والصالح العام إلى جانب أنها وسيلة

(٤٢) في المقابل يقول الدكتور فؤاد العطار وهو بصدد الدفاع عن موقف مجلس الدولة المصري إن دعوى الإلغاء "لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رافعها، واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها، ومن ثم إذا رفعت هذه الدعوى مفتقرة إلى هذا الركن، أو رفعت وهي متوافرة عليه ثم افتقدته خلال نظر الخصومة، وجب الحكم في الحالين بعدم قبول الدعوى لعدم قيام سبب لها"، راجع بخصوص ذلك الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٣٧٩ وما بعدها.

(٤٣) راجع بخصوص دور المصلحة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، وتحديد مشروعية أعمالها، بحثنا "المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري"، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة (٢١)، العدد (٣٢)، لسنة ٢٠٠٧م.

الاستمرار بالنظر بالدعوى، فمصلحة الطاعن تبقى مستمرة، والمحكمة ملزمة بالاستمرار بنظر الدعوى بغض النظر عن النتائج المترتبة عن حكمها^(٤٥).

المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية عينية موضوعها مخاصمة قرار إداري، تنصب على بحث مدى مشروعية القرار الإداري ومطابقته لمبدأ المشروعية، وإبطاله في حالة ثبوت عدم مشروعيته، أو ردها في حالة ثبوت مشروعية القرار. فدعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة، هي عبارة عن طعن قضائي يرمي إلى إلغاء قرار إداري، غير مشروع من طرف القاضي الإداري^(٤٦). كما تعرف بأنها تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً بإبطال قرار إداري مخالف للقانون بمفهومه العام (الطاوي، ١٩٧٦م). وعليه فإن هذه الدعوى تتصف بجملة من الخصائص، تؤيد بالنتيجة إلى أن المصلحة بالتقاضي بخصوصها تختلف بشكل جذري عن تلك المصلحة التي لا بد من توافرها في مجال القضاء المدني، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن خصائص دعوى الإلغاء تؤيد وجهة نظرنا سالفة الذكر فيما يتعلق بتوقيت توافر شرط المصلحة بها، وعدم تأثير زوالها على هذه الدعوى.

الفرع الأول: دعوى قضائية

لقد نشأت دعوى الإلغاء كدعوى قضائية في فرنسا بصدور قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢م والذي منح مجلس الدولة

(٤٥) يقول الدكتور سليمان الطاوي بهذا الخصوص "يجب أن يفهم زوال مصلحة رافع الدعوى على الوجه الصحيح، وأن يوضع في حدوده الطبيعية. وفي معظم الحالات يتم ذلك عن طريق الإدارة، بأن تحقق لرافع الدعوى ذات النتائج التي من شأنه أن يتوصل إليها فيما لو حكم له بإلغاء القرار المطعون فيه، وقد تختلط هذه النتيجة في العمل بحالة أخرى مشابهة، ولكنها تؤدي إلى نتيجة قانونية مختلفة، ونعني بها حالة قيام الإدارة بتنفيذ القرار المطعون فيه". مرجع سابق، ص ٥٠٠.

(٤٦) Delaubadere Andre, venezia (j.e) gaudemet (y) traite de droit administrative (g.d) Paris. 1999. p 536 راجع الدكتور

عمار بوضياف، "الوسيط في قضاء الإلغاء"، دار الثقافة، عمان،

٢٠١١م، ص ٦٠.

ولابد من التأكيد أخيراً بأن هناك مصلحة مؤكدة بأن يصدر القضاء الإداري حكماً في الموضوع مما يشكل رقابة أكيدة على أعمال الإدارة وموجهاً وراشداً لها، وكما يقول العميد هوريو "بأن دعوى الإلغاء تعد وسيلة لحسن الإدارة". لهذه الاعتبارات فقد اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى والحكم بالموضوع رغم زوالها (الطاوي، ١٩٧٦م). وهذا بالأساس يتفق مع نصوص قوانين القضاء الإداري سواء في الأردن أو غيرها من قوانين القضاء الإداري العربي فيها هي المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م تنص على "لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية". كما أن قانون القضاء الإداري الأردني الجديد رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م، نص في المادة الخامسة منه على "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليست له مصلحة شخصية". كما أن المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري تنص على أنه "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة"^(٤٧). وعليه فإن الدفع بانعدام المصلحة لا يعد دفاعاً موضوعياً أو شكلياً إنما هو دفع بعدم القبول، مما يعني أن هذا الدفع لا يتأثر بتأخر في إبدائه إلى ما بعد مواجهة موضوع الدعوى، على اعتبار أنه لا يسقط بعد الدخول في موضوع الدعوى، مع أنه يعتبر من الدفع المتعلقة بالنظام العام (عبداللطيف، ٢٠٠٢م).

ولابد في نهاية المطاف التمييز بين انتفاء المصلحة وانتفاء الخصومة فقيام الإدارة ببعض التصرفات القانونية أو المادية التي من شأنها التأثير على مجريات الدعوى، كانت تقوم بسحب قرارها موضوع النزاع أو إلغاؤه، فالحكم بالنتيجة من قبل القاضي الإداري هي اعتبار الخصومة منتهية (عبداللطيف، ٢٠٠٢م). أما عدم استمرار المصلحة يعني أن المركز القانوني للطاعن والذي بمقتضاه سمح له بإقامة الدعوى ضد قرار الإدارة، تم تعديله بموجب إجراء من قبل الإدارة، أي بمعنى تحقق لرافع الدعوى ذات النتائج المرجوة فيما لو حكم له بإلغاء القرار الإداري موضوع النزاع. كما لا يعتبر قيام الإدارة بتنفيذ قرارها موضوع النزاع يحول دون

(٤٤) قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م.

كان يقوم بذلك كاستثناء - والقاضي الإداري هذا الدور لا يعتبر بأي حال من الأحوال رئيساً أعلى للإدارة بل إنه يحترم دوره كقاضي من خلال امتناعه عن توجيه أوامر للإدارة. كما إن رقابة القاضي الإداري لإساءة استعمال الإدارة لسلطاتها لا تعني رقابة على الأخلاق الإدارية، ونفسية مصدر القرار بقدر ما هي رقابة على المشروعية على اعتبار أن رقابة غاية القرار الإداري هي جزء لا يتجزأ من رقابة المشروعية (عبداللطيف، ٢٠٠٢م).

وعليه لا يمكن بأي حال من الأحوال إنكار الطابع القضائي لدعوى الإلغاء، من حيث إنها دعوى تتبع بصدها جملة من الإجراءات، ومحددة ضوابط اختصاص الجهات القضائية الموكل إليها نظرها، وتتوافر على الضمانات القضائية المتوافرة في أي دعوة قضائية أخرى^(٤٨). فها هو القانون الفرنسي سالف الذكر قد خص المنازعات الإدارية بجملة من الإجراءات الخاصة المنفصلة عن قانون الإجراءات المدنية، حيث نظمت دعوى الإلغاء سواء أمام مجلس الدولة أو أمام محاكم الاستئناف الإدارية أو المحاكم الإدارية الابتدائية، وهذا ما ورد في الأمر الصادر بتاريخ ٤ مايو ٢٠٠٠م، تحت مسمى قانون القضاء الإداري (بوضياف، ٢٠١١م).

كما أن قانون مجلس الدولة المصري رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦م، والقوانين المتعاقبة لمجلس الدولة قد نظموا شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الطعن بالقرارات الإدارية وحجية الأحكام الصادرة عنها، وكل ما يتعلق بها (عبداللطيف، ٢٠١١م). كما أن قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م، ومن قبله قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، قد نظما هذه الدعوى من حيث شروطها والإجراءات المتبعة بصدها، واختصاصاتها، وطبيعة الأحكام الصادرة عنها.

(٤٨) تؤكد المحكمة الإدارية العليا المصرية على الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء بقولها "إن القضاء الإداري لا يعتبر بالنسبة للجهة الإدارية درجة من درجات القضائية، بل الجهتان مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي"، قرار رقم (١٧٨٩)، السنة الثانية، مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، الجزء الثاني، ص ١٧٨٢.

سلطة القضاء البات، بعد أن كانت سلطة معلقة على تصديق رئيس الدولة (شطناوي، ٢٠٠٤م؛ البنا، ١٩٩٠م). حيث أصبحت دعوى الإلغاء دعوى وطعناً قضائياً، لها الدور الكبير في الرقابة على أعمال الإدارة (العتوم، ٢٠١٢م)، سواء في فرنسا أو في كافة الدول التي تتبع النظام القضائي المزدوج، ومنها الدول العربية^(٤٩). وعليه تعتبر دعوى الإلغاء دعوة قضائية، بمعنى أنها تتوافر على ضمانات المحاكمة العادلة من حيث إنها ترفع أمام محكمة منشأة بموجب القانون ومستقلة، وتتوافر على كافة إجراءات التقاضي التي لا بد وأن تتوافر في أي دعوى قضائية (البوريني، ٢٠٠٨م).

وقد قدم بعض الفقه الفرنسي (Andre Delaubadere) اعتراضاته على اعتبار أن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى قضائية كأى دعوى أخرى حيث إن الدعوى القضائية - بوجهة نظره - هي دائماً متعلقة بحقوق شخصية، وبالتالي فإن دعوى الإلغاء لا تختلف بوجه نظرهم عن التظلم الإداري، كما أنه - وبوجهة نظر بعض الفقه - إن دعوى الإلغاء ما هي إلا دعوى قضائية من حيث الشكل فقط، أما من الناحية الموضوعية ما هي إلا تظلم رئاسي، على اعتبار أن دورها لا يختلف عن ذلك الدور الذي يقوم به الرئيس الإداري، في مواجهة قرار المرؤوس من حيث مخالفته ليعيب الاختصاص والشكل والإجراءات (Rene Jacquelin). كما رأى البعض (Lacharriere, 1987) إن دعوى الإلغاء تتشابه مع التظلم الرئاسي على اعتبار أن القاضي الإداري عند رقبته على أعمال الإدارة وإصدار حكمه بالموضوع فإنه لا يطبق نصوصاً قانونية إنما مبادئ قانونية عامة، يستنبطها من تلقاء نفسه من روح النص.

وفي معرض الرد على هذه الآراء نقول إن القاضي الإداري يعتبر من حيث الأساس قاضي مشروعية وليس ملائمة - وإن

(٤٩) ففي مصر فقد نشأت دعوى الإلغاء من قبل مجلس الدولة نفسه بموجب قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، وقد نظمت القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة شروط قبولها وأوجه الطعن بالقرارات الإدارية وحجية الأحكام الصادرة عنها، وكل ما يتعلق بها. راجع الدكتور محمد محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص ص ٣٨-٣٩، أما في الأردن فقد استحدثت بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (٧١) لسنة ١٩٥١م.

بدءاً من عام ١٩٥٣م، حيث أصبح بالإمكان تقديم استئناف إداري ضد الأحكام القضائية الصادرة بخصوص دعاوى الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي، مما يعني ليس بالسهولة بمكان الدفاع عن عينية دعوى الإلغاء، على اعتبار أن الاستئناف هو حق للخصوم في الدعوى، هذه فضلاً عن أن القضاء الإداري يحكم على الإدارة مصدرة القرار الملغي بموجب حكم قضائي بدفع الرسوم والمصاريف، وهو أمر يخلو من صفة الإلزام ما لم تكن الإدارة خصماً بالدعوى (شطناوي، ٢٠٠٤م). نقول بالرغم من هذا التشكيك إلا أنه لا يمكن سلخ خاصية العينة عن دعوى الإلغاء على اعتبار أن الحكم بخصوصها يتمتع بحجية مطلقة، وأن الهدف الأساس منها - كم سبقت الإشارة - هو البحث في مشروعية القرار الطعين، ورد الإدارة إلى جادة الصواب وإلزامها باحترام المشروعية الإدارية، وليس حماية حق شخص كما سلف^(٥١).

ولعل من أهم النتائج المترتبة على اعتبار دعوى الإلغاء دعوى موضوعية، هي الاكتفاء بوجود مصلحة شخصية مباشرة مسها القرار المطعون به، دون وجود أو توافر حق شخصي اعتدى عليه، أو مسه القرار المطعون به. كما أن من الآثار الهامة لهذه الخصيصة، تلك المتعلقة بحجية حكم الإلغاء وبشروط دعوى الإلغاء (الطاوي، ١٩٧٦م)، وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بشرط المصلحة بالتقاضي، فكثيراً ما يشير القضاء الإداري إلى ذلك، ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "من المقرر أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تلحق القرار الإداري المطعون فيه بما لا يدع حاجة لإقامتها ضد المستفيد من القرار، كما أن الحكم الذي يصدر فيها يكون حجة على الكافة بمجرد صيرورته نهائياً"^(٥٢).

(٥١) يقول الدكتور سليمان الطاوي "إن الطبيعة العينية لهذه الدعوى تجعلها قريبة من دعوى الحسبة، ولهذا رأينا أنه من العسير من الناحية الفقهية أن نجد مبرراً قاطعاً لشرط المصلحة. ومن ثم فقد أصبحت دعوى الإلغاء وسيلة عامة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق والمصالح الخاصة". مرجع سابق، ص ٤٩٥.

(٥٢) حكمها الصادر بتاريخ ٢١ أبريل سنة ١٩٦٣م. راجع الدكتور سليمان الطاوي، ص ٣١٨.

الفرع الثاني: دعوى عينيه

تتسمي دعوى الإلغاء للقضاء الموضوعي، وليس الشخصي فهي تهدف إلى مخاصمة قرار إداري غير مشروع صادر عن الإدارة، أي إنها تتعلق ببحث مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا ما كان القرار الإداري غير مشروع ومخالف للقانون قام القاضي بإلغائه، حيث تتمحور سلطته في دعوى الإلغاء - كقاعدة عامة - عند حد تقرير موافقة أو مخالفة القرار المطعون فيه للقواعد القانونية، فإذا كان القرار المطعون جاء مخالفاً للقواعد القانونية حكم القاضي الإداري بإلغائه، دون أن يعدله أو يستبدله أو يقضي بحقوق الطاعن. وبهذا فإن سلطة القاضي تنحصر في التحقق من مشروعية القرار أو عدم مشروعيته فقط ودون أن يبين للإدارة القرار السليم الواجب اتخاذه بالخصوص، ولذلك فإن دعوى الإلغاء هي دعوى يكون موضوعها القرار الإداري المطعون فيه، فهي دعوى ترفع ضد القرار غير المشروع وليس ضد الإدارة المصدرة له. ويترتب على هذه الخصيصة لدعوى الإلغاء، بأن هذه الأخيرة لا تعد خصومة بين طرفين بالمعنى الفني الصحيح، بقدر ما هي مخاصمة للقرار الإداري ذاته (عثمان، ١٩٥٦م). وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري في العديد من أحكامها، فها هي محكمة العدل العليا الأردنية، تصرح بالخصوص "إن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية القصد منها ليس مجرد الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب، بل والدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً حتى تكون هذه المصلحة قرينة على جدية الدعوى"^(٥٣). كما أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تؤكد على ذلك بقولها "من المقرر أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تلحق القرار الإداري المطعون فيه بما لا يدع حاجة لإقامتها ضد المستفيد من القرار. كما أن الحكم الذي يصدر فيها يكون حجة على الكافة بمجرد صيرورته نهائياً"^(٥٤).

وبالرغم من التشكيك الذي أصاب دعوى الإلغاء من حيث اعتبارها دعوى عينية أو موضوعية، وعلى وجه التحديد

(٤٩) قرارها بتاريخ ٣١/٥/١٩٨١م، "المجلة"، ١٩٨١م، ص ١٢٧٢.

(٥٠) قرارها الصادر بتاريخ ٢١/٤/١٩٦٣م. راجع الدكتور سليمان الطاوي.

العملية لتوافر شرط المصلحة حين رفع الدعوى، من حيث إضفاء الجدية على الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري، وإبعاد القضايا الكيدية، كما أنه ومن خلال إصداره لإحكامه فإنه يمارس نوعاً من الرقابة على الإدارة، ويقوم بتوجيه الإدارة - ولو ضمناً - لأن تتوافق تصرفاتها مع مبدأ المشروعية، فدعوى الإلغاء أصبحت كما يقول العميد هوريو "وسيلة لحسن الإدارة" (الطاوي، ١٩٧٦م). وعليه نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بشرط توافر المصلحة وقت رفع الدعوى فقط، واستمر بالحكم بالموضوع رغم انتفائها.

وكما هو معلوم كذلك فإن دعوى الإلغاء مقيدة بمدد قصيرة، فإذا ما رفع أحدهم دعوى إلغاء قرار إداري فإن أثر هذا التصرف يمتد إلى الغير، فقد يكتفي هذا الأخير أو هذه الجماعة بهذا التصرف من رافع الدعوى على اعتبار أن الحكم الصادر بالإلغاء يتضمن حجية مطلقة أما الكافة يمكن لهم التمسك به، فإذا ما زالت مصلحة رافع الدعوى لسبب ما - قد يكون نتاج تدخل الإدارة لغاية ما - فإن المصلحة العامة سوف تهدد، خصوصاً إذا ما انتهت مهلة التقاضي المحددة قانوناً، مما يعني فوات حق التقاضي على الغير بهذا الخصوص (الطاوي، ١٩٧٦م). وبعكس ذلك يفقد القضاء الإداري أحد أهم وظائفه، من حيث حمايته للمشروعية وسيادة القانون والصالح العام، فدعوى الإلغاء هي بالأساس وسيلة للدفاع عن الصالح العام منها للدفاع عن الحقوق الشخصية. كما لا بد من التأكيد بهذا الخصوص كذلك بأنه لا يجوز أن يبقى عملاً من أعمال الإدارة غير المشروعة، دون الحكم بها وتبيان ذلك بخصوصها. وبهذا الصدد يؤكد الدكتور الطاوي توجه الفقه والقضاء الفرنسي إضافة إلى الأحكام القليلة لمجلس الدولة المصري أكثر اتفاقاً مع دعوى الإلغاء^(٥٣).

(٥٣) يضيف الدكتور سليمان الطاوي بصدد التعليق على توجه مجلس الدولة المصري، بأنه "... ولكننا لا اعتبارات عملية نفضل على الأقل في الوضع الراهن المسلك الذي يشترط استمرار المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى، لأنه يخفف العبء من ناحية، ويقلل احتمالات التصادم مع الإدارة من ناحية أخرى، لاسيما وأن رقابة الإلغاء لدينا ما زالت حديثة نسبياً وما زالت الإدارة تحس نحوها بنفور شبه غريزي". مرجع سابق، ص ٥٠٠.

وتأسيساً على ذلك نؤكد على التوجه الذي هو عليه معظم الفقه الفرنسي والعربي بخصوص عدم ضرورة استمرار المصلحة لحين الانتهاء من النظر بالدعوى - كما سلف بيانه - على اعتبار أن شرط المصلحة وجد فقط لضمان الجدية لدى رافع دعوى الإلغاء، مما يعني فقط ضرورة توافر المصلحة حين رفع الدعوى، وبصرف النظر عن استمرار المصلحة حتى الانتهاء من النظر بالدعوى وصدور الحكم فيها (الطاوي، ١٩٧٦م). ويدعم هذا الاتجاه من الفقه رأيه على اعتبار أن الدعاوى في نطاق القضاء العادي تهدف إلى حماية حق خاص اعتدى عليه أو من الممكن الاعتداء عليه، فعند زوال هذا الاعتداء أو ذلك التهديد يصبح من العبث استمرار النظر بالدعوى وإضاعة وقت القضاء. أما دعوى الإلغاء فإنها تهدف من حيث المبدأ إلى تحقيق مصلحتين في الوقت نفسه، مصلحة شخصية لرافع الدعوى، ومصلحة عامة تتمثل بالدفاع عن المشروعية وسيادة القانون، وقد تنتفي المصلحة الشخصية لرافع الدعوى لسبب ما، في حين تبقى المصلحة العامة والتي يتعلق بها حق جماعي بمجرد رفع الدعوى. وبعكس ذلك يفقد القضاء الإداري أحد أهم وظائفه، فهو يعتبر حامياً للمشروعية، كما أنه ومن خلال إصداره لإحكامه فإنه يمارس نوعاً من الرقابة على الإدارة، ويقوم بتوجيه الإدارة - ولو ضمناً - لأن تتوافق تصرفاتها مع مبدأ المشروعية (الطاوي، ١٩٧٦م).

بل إن بعض الفقه الفرنسي - وأمام سياسة مجلس الدولة الفرنسي المرنة بخصوص شروط دعوى الإلغاء ومنها شرط المصلحة - اعتبر دعوى الإلغاء من قبيل دعاوى الحسبة يكفي توافر مصلحة عامة حتى يتمكن أي شخص من رفعها أما القضاء الإداري، ومبررهم في ذلك أن قانون مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام ١٨٧٣م، لم يشترط توافر المصلحة في رافع الدعوى (بسيوني، ١٩٩٩م). وعليه لا بد من التأكيد في هذا المقام أنه لا بد من توافر شرط المصلحة حين رفع الدعوى أمام القضاء الإداري، وإلا تحولت دعوى الإلغاء إلى نوع من الرقابة الإدارية والسياسية، وأصبح للقاضي الإداري حق التعرض للنزاع من تلقاء نفسه، مما يخالف بالمجمل المبادئ التي تقوم عليها السلطة القضائية، كما أنه لا يمكن نسيان المبررات

الفرع الثالث: من النظام العام

إن دعوى الإلغاء بهذا المعنى تعني أنه يمكن توجيهها ضد أي قرار إداري من قبل الأفراد دون حاجة لنص تشريعي يميز ذلك (الطباوي، ١٩٧٦م). ولا يجوز استبعادها بالمقابل إلا بنص تشريعي^(٥٤). وبما أن دعوى الإلغاء - كما وسبق بيانه - تتعلق بالدفاع عن مراكز موضوعية يتم حمايتها بموجب القواعد القانونية، وبما أنها تستهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال حماية قواعد المشروعية بشكل عام. فإنه لا يجوز لأحد التخلي عن رفعها، أو التنازل عنها^(٥٥)، ولا يجوز الاحتجاج من أي كان بهذا التصرف، هذا من جهة، كما أنه من جهة أخرى أي تنازل من قبل رافع الدعوى عن حقوقه المقررة بموجب حكم الإلغاء لا يضيء بأي حال المشروعية على القرار الملغى (عبداللطيف، ٢٠٠٢م؛ كنعان، ١٩٩٩م، ٢٠٠٦م). وعليه إذا ما كانت دعوى الإلغاء تتمتع بهذه الخصيصة، من حيث ارتباطها بالنظام العام، والآثار المترتبة على ذلك، فكيف يمكن منح القاضي الإداري أحقية رد الدعوى وإنهائها في حالة انتفاء مصلحة المتقاضى، وعلى وجه التحديد إذا ما بقيت عدم المشروعية قائمة، مما يفتح الباب على مصراعيه أمام الإدارة للتحايل على المخاطبين بقراراتها، وعلى القضاء في الوقت نفسه، من خلال قيامها بتصرفات معينة - كسحب أو إلغاء قرارها موضوع النزاع - تؤدي إلى انتفاء مصلحة الطاعن بقرارها، مما يؤدي إلى إبقاء الخصومة ولو بشكل مؤقت.

(٥٤) لقد أبدى القضاء الإداري في كل من فرنسا والأردن، معارضته التامة لتحسين القرارات الإدارية ضد الطعن بالإلغاء. راجع بخصوص ذلك الشطناوي، ص ٢٧٩. لقد نص قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، في البند (٨) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة على أنه "الطعن بأي قرار إداري نهائي حتى ولو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه".

(٥٥) تقول محكمة العدل العليا بخصوص "إن الرضوخ يكون لاحقاً لصدور القرار وليس سابقاً عليه، وبما أن السبب الذي يستند إليه وكيل المستدعي الثالثة ناشئ قبل صدور القرار المطعون فيه فلا يصلح سبباً لرد الدعوى". قرارها الصادر بتاريخ ٣٠/١١/١٩٧٨م، ص ٤١. وارد لدى الدكتور علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

الفرع الرابع: حجية حكم الإلغاء مطلقة

استناداً إلى كافة الخصائص سالفه الذكر التي تتمتع بها دعوى الإلغاء، فإن الحكم الصادر بالخصوص لا بد وأن يتمتع بحجية مطلقة أمام الكافة وليس أطراف الدعوى فقط (المدعي والإدارة)، وهذه الخصيصة تميز دعوى الإلغاء عن غيرها من دعاوى القضاء الشخصي، بشكل عام حيث إن الحجية التي تتمتع بها هذه الأحكام بالنسبة تنطبق فقط على أطراف الدعوى، أي إن الحكم الصادر له حجية نسبية لا تتعدى أطراف النزاع، ولا يستطيع أي شخص آخر لم يكن طرفاً في الدعوى أن يتمسك بهذا الحكم، ويعود ذلك لما تتميز به دعوى القضاء العادي من طبيعة ذاتية شخصية لرافع الدعوى، فهي خصومة حقيقية بين رافع الدعوى وبين جهة الإدارة، فالغرض منها تبيان المركز القانوني للطاعن، لهذا تنتمي للقضاء الشخص والخصيصة المطلقة التي تتمتع بها حكم الإلغاء تعود بالأساس لطبيعة حكم الإلغاء فهذا الأخير لا يقرر لمصلحة المدعي فقط وإنما لمصلحة المشروعية، والمصلحة العامة، مما يعني أنه يجوز للكافة التمسك به، كما وأنه يسري على الكافة فلا يجوز منازعة القرار مرة أخرى (عبداللطيف، ٢٠٠٢م).

وتأسيساً على ما يتمتع به حكم الإلغاء من حجية مطلقة في مواجهة الكافة، فإنه يستطيع أن يتمسك به من له مصلحة، وإن لم يكن طرفاً في الدعوى، حيث إن إلغاء القرار الإداري غير المشروع له مفعول تجاه الكافة بما فيه الأشخاص الذين لم يكونوا طرفاً في الدعوى، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إن دعوى الإلغاء - كما هو معلوم - مقيدة بمهل تقاضي قصيرة نسبياً إذا ما قورنت بمهل التقاضي في دعاوى القضاء التعويضي، فإذا ما رفع أحدهم دعوى إلغاء ضد قرار إداري فإن أثر هذا التصرف يمتد إلى الغير، فقد يكتفي هذا الأخير أو هذه الجماعة بهذا التصرف من رافع الدعوى، على اعتبار أن الحكم الصادر بالإلغاء يتضمن حجية مطلقة أمام الكافة يمكن لهم التمسك به، فإذا ما زالت مصلحة رافع الدعوى لسبب ما - قد يكون نتاج تدخل الإدارة لغاية ما - فإن المصلحة العامة سوف تهدد، خصوصاً إذا ما انتهت مهلة التقاضي المحددة قانوناً، مما يعني فوات حق التقاضي على الغير بهذا الخصوص (الطباوي، ١٩٧٦م).

الخاتمة

تقوم الدولة القانونية على خضوع السلطات العامة للقانون بمعناه العام، وعلى وجه الخصوص السلطة الإدارية، وتوافق تصرفاتها القانونية والمادية معه، والتزامها بالحدود المرسومة من خلال القواعد القانونية المقررة في الدولة، وممارسة نشاطها في نطاق هذه القواعد. وللإلزام الإدارة بتلك القواعد، لابد من رقابة قضائية فاعلة على تصرفاتها تكفل عدم تعسفها، مما يترتب على ذلك من حفاظ لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة. ويعتبر القضاء الإداري الملاذ الأساسي للأفراد لحماية حقوقهم وحررياتهم، والجهة الأساسية لرقابة الإدارة على أعمالها. والحفاظ على مصالح الأفراد، من خلال رقيبته على أعمال الإدارة، عن طريق النظر بالنزاعات التي يرفعها أصحاب الشأن أمامه طالين إلغاءها، لإلحاقها الضرر بمصالحهم المشروعة قانوناً. وما دعوى الإلغاء إلا الوسيلة القضائية الأساسية التي يلتجئ من خلالها الأفراد إلى القضاء الإداري، للحفاظ على حقوقهم - متى كان لهم مصلحة مباشرة ومؤكدة ومشروعة - والإلزام الإدارة بمنطوق القانون، وذلك بإلغاء كافة تصرفاتها غير المشروعة.

وتأسيساً على ما تناولته هذه الدراسة، فإنه يمكن استخلاص النتائج التالية:

- ١- تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية موضوعية هدفها محاصرة أعمال الإدارة والدفاع عن مبدأ المشروعية. ولأهمية هذه الدعوى وخطورتها على الإدارة وأعمالها فقد أحاطها المشرع بجملة من الشروط، ومنها تلك المتعلقة بالطاعن نفسه، فلا دعوى دون مصلحة فهي شرط لازم وضروري لقبول الدعوى أمام القضاء.
- ٢- لقد استقر كل من الفقه والقضاء الإداريين، على أنه لا بد من أن تكون هناك مصلحة لرافع الدعوى، ولذلك نجد أن كثيراً من التشريعات النازمة لدعوى الإلغاء تشترط وجود مصلحة قائمة ومباشرة ومشروعة للطاعن في القرار الإداري.
- ٣- إن دعوى الإلغاء تتعلق بالدفاع عن مراكز موضوعية يتم حمايتها بموجب القواعد القانونية، وبما أنها تستهدف إلى

- تحقيق المصلحة العامة من خلال حماية قواعد المشروعية بشكل عام. فإنه لا يجوز لأحد التخلي عن رفعها، أو التنازل عنها، ولا يجوز الاحتجاج من أي كان بهذا التصرف، هذا من جهة، كما أنه من جهة أخرى أي تنازل من قبل رافع الدعوى عن حقوقه المقررة بموجب حكم الإلغاء لا يضمن بأي حال المشروعية على القرار الملغى.
- ٤- لا يجوز بأي حال من الأحوال، إعطاء الحق للقاضي الإداري برد الدعوى لانتفاء مصلحة الطاعن لجملة من الأسباب، فدعوى لإلغاء هي دعوى عينية ولا تنتمي للقضاء الشخصي، فهي تهدف من حيث المبدأ إلى تحقيق مصلحتين في الوقت نفسه، مصلحة شخصية لرافع الدعوى، ومصلحة عامة تتمثل بالدفاع عن المشروعية وسيادة القانون، وقد تنفي المصلحة الشخصية لرافع الدعوى لسبب ما، في حين تبقى المصلحة العامة والتي يتعلق بها حق جماعي بمجرد رفع الدعوى. وبعبارة ذلك يفقد القضاء الإداري أحد أهم وظائفه، كحامي للمشروعية. هذا إضافة إلى أن حجية الحكم القضائي القاضي بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة أما الكافة.
- ٥- وعلى اعتبار أن دعوى الإلغاء مرتبطة بالنظام العام، وما يترتب عن ذلك من آثار، فكيف يمكن منح القاضي الإداري أحقية رد الدعوى وإنهاؤها في حالة انتفاء مصلحة المتقاضين، وعلى وجه التحديد إذا ما بقيت عدم المشروعية قائمة، مما يفتح الباب على مصراعيه أمام الإدارة للتحايل على المخاطبين بقراراتها، وعلى القضاء في الوقت نفسه، من خلال قيامها بتصرفات معينة، تؤدي إلى انتفاء مصلحة الطاعن بقرارها، مما يؤدي إلى إبقاء الخصومة ولو بشكل مؤقت.
- ٦- إن المصلحة بالتقاضي شرط أساسي لمباشرة دعوى الإلغاء، كشرط بداية، دون أن يكون لانتفائها أثر على استمرارية الدعوى، مما يكون له الأثر الكبير على الحفاظ على حقوق الأفراد، من تعسف السلطة الإدارية، حيث تملك من الوسائل الكثير للتحايل على القضاء والتأثير على مجريات الدعوى، وعلى وجه التحديد تلك المتعلقة بشرط المصلحة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١- الكتب والأبحاث

أبو العينين، محمد ماهر (١٩٩٨م). *إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري: إجراءات الدعوى أمام مجلس الدولة*. مصر: دار الكتب القانونية؛ بيروت: دار صادر.

آل سعود، عبدالعزيز بن سطاتم بن عبدالعزيز (٢٠٠٥م). *اتخاذ القرار بالمصلحة، منشورات جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض*.

بسيوني، عبدالله عبدالغني (١٩٩٩م). *القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني*. بيروت: الدار الجامعية.

بوضياف، عمار (٢٠١١م). *الوسيط في قضاء الإلغاء*. عمان: دار الثقافة، ص ٦٠.

البوطي، سعيد (١٩٦٧م). *ضوابط المصلحة*. مطبعة العلم، دمشق.

البوريني، عمر (٢٠٠٧م). *المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري*. مجلة *الشرعية والقانون*، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة ٢١، ع ٣٢٤.

البوريني، عمر (٢٠٠٨م). *ضمانات المحاكمة العادلة والقضاء الإداري الأردني*. مجلة *جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية*، مج ٢٣، ع ٢٤.

البناء، محمود عاطف (١٩٩٠م). *الوسيط في القضاء الإداري*. دار الفكر العربي.

جمال الدين، سامي (د.ت.). *المنازعات الإدارية*. الإسكندرية: منشأة المعارف.

الحسبان، عيد (تشرين الثاني ٢٠٠٥م). *شرط المصلحة لقبول وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل الأردنية والقضاء المقارن*. مجلة *دراسات، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية*، مج ٣٢، ع ٢٤، ص ٤٠٠ وما بعدها.

حيث تعتبر المصلحة بالتقاضي شرط بداية وليس استمرارية، فالدفع المتعلقة بها دفع بعدم القبول.

٧- اتجاه القضاء الإداري العربي، ومنه الأردني والمصري، إلى اعتبار شرط المصلحة هو شرط بداية واستمرار يغير ويناقض الخصائص الأساسية لدعوى الإلغاء من جهة، وطبيعة شرط المصلحة والهدف منه من جهة أخرى.

وعليه واستناداً إلى الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وانتائها لقضاء المشروعية، الهدف منها بداية حماية مبدأ المشروعية والصالح العام، وحماية حقوق الأفراد، وعلى اعتبار أن دعوى الإلغاء من النظام العام وما يترتب على هذه الخاصية من آثار مهمة، ولطبيعة شرط المصلحة والهدف من وجوده، فإنه لا بد على كل من القضاء الأردني والمصري والعربي بشكل عام، من أن يرتقي باجتهاداته بما ويتلاءم مع خصائص دعوى الإلغاء وبما لا يتناقض مع الهدف من شرط المصلحة، ليبقى الملاذ الأول والأخير والضامن لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة، والمدافع عن أسس ومبادئ سيادة القانون، وما صدور قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م إلا بداية أساسية في الاتجاه الصحيح. ولا يجوز الاحتجاج بالنتيجة أن عدم استمرار المصلحة دون رد الدعوى قد يقارب بين دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة، وأن يجعل القاضي الإداري عبارة عن رئيساً للسلطة الإدارية ومعقباً على أعمالها، فالقاضي الإداري كما هو معلوم سلطة مستقلة عن الإدارة، تتمحور سلطاته بشكل أساسي حول البحث في مشروعية أعمال الإدارة دون أن يوجه لها أية أوامر، أو يقوم بتعديل قراراتها، كل ما هنالك أن هناك مصالح خاصة للأفراد ومشروعة من جهة، ومصلحة عامة لا بد من حمايتها من جهة أخرى. ونحن نعرف أن مرجع وأساس اجتهادات ومبادئ القضاء الإداري العربي بشكل عام هو القضاء الإداري الفرنسي، وعند التطرق لموضوع شرط المصلحة بالتقاضي نجد أنه قد نهج مسلكاً مغايراً لذلك، مع فهمنا وتقديرنا بأن يكون لكل قضاء خصوصيته ومبادئه واجتهاداته، بل هذا هو المطلوب، إلا أنه عندما يتعلق الموضوع بحقوق أساسية ومشروعية للأفراد، ومصلحة عامة والتي هي الهدف الأساس لأي تصرف إداري، لا يجوز الاحتجاج بالخصوصية. أو الاحتجاج بمبرر شكلي يتمثل، بالتخفيف عن كاهل القضاة الكم الهائل من القضايا التي تعرض عليه.

فودة، عبدالحكم (١٩٩٧م). الدفع بانتفاء الصفة أو المصلحة في المنازعات المدنية. مكتبة الإدارة العامة.

فهيمي، مصطفى أبو زيد (١٩٦٦م). القضاء الإداري ومجلس الدولة. ط٣، منشأة المعارف.

القضاة، مفلح (١٩٩٢م). أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن. ط٢.

كنعان، نواف (١٩٩٩م). وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا. مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، مج٢٦، ع١، ص ٤١.

كنعان، نواف (٢٠٠٦م). القضاء الإداري. دار الثقافة.

الكيلاني، محمود (٢٠٠٢م). شرح قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨م. عمان: دار وائل للنشر.

نده، حنا (١٩٧٢م). القضاء الإداري في الأردن.

والي، فتحي (٢٠٠١م). الوسيط في قانون القضاء المدني. القاهرة: دار النهضة العربية.

٢- القوانين

- قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (٧١) لسنة ١٩٥١م.
- قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة (٩٢).
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م.
- قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨م والمعدل بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦م.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م.
- قانون المرافعات المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨م.
- نظام المرافعات الشرعية السعودي الصادر بتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ.
- نظام ديوان المظالم السعودي الصادر بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

الحلو، ماجد راغب (١٩٨٥م). القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية.

خاطر، شريف يوسف (٢٠٠٨/٢٠٠٩م). دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية. القاهرة: دار النهضة العربية.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمعزم (٢٠٠٥م). المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة. دار الكتب القانونية.

خليل، محسن (١٩٨٢م). القضاء الإداري اللبناني. دار النهضة العربية.

عبدالهادي، بشار جميل (٢٠٠٩م). الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعوى الادارية. دار وائل.

الدغيش، فهد محمد عبدالعزيز (د.ت.). رقابة القضاء على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم. القاهرة: دار النهضة العربية.

سيف، رمزي (د.ت.). الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية. ط٨.

الإمام الشاطبي، أبي إسحاق إبراهيم بن موسى (د.ت.). الموافقات في أصول الشريعة. ج ٢، الرياض: مكتبة الرياض الحديثة.

شطناوي، علي خاطر (٢٠٠٤م). موسوعة القضاء الإداري. ج ١، عمان: دار الثقافة.

الطهاوي، سليمان محمد (١٩٧٦م). القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء. دار الفكر العربي.

عبداللطيف، محمد محمد (٢٠٠٢م). قانون القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.

العطار، فؤاد (١٩٦٨م). القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.

العتوم، منصور (يناير ٢٠١٢م). أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني، والمقارن. مجلة الشريعة والقانون، السنة السادسة والعشرون، ع٤٩، ص ١٧٤.

عثمان، خليل عثمان (١٩٥٦م). مجلس الدولة. ط٤.

الغويري، أحمد عودة (١٩٨٩م). قضاء الإلغاء في الأردن. ط١.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- A. de laubadere. Et autres. *Traite de droit administrative*, T. 1.1992, n 668.
- Andre Delaubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, *traite de droit administrative*, L.G.D.J, Paris, 1999.
- Edouard Laferriere: *traite de la juridiction administrative, paris*, 1ere ed, p. 15, voir aussi barthelemy, *traite de droit administratif*.
- Rene Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, 1889, 227; Duguit, *L'Etat, Le droit objectif et la loi positive*, 1901.
- Rene Lacharriere, *Le controle hierarchique de l'administration dans sa forme juridictionnelle*, Paris, 1937.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- موقع مركز عدالة الإلكتروني.

٣- الدوريات والمجموعات

- مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين، صادرة عن نقابة المحامين الأردنيين.
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، إعداد المحامي موسى الأعرج.
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، إعداد المكتب الفني في نقابة المحامين الأردنيين.
- مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية السعودية خلال عام ١٤٠٠هـ.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ. إعداد المكتب الفني في ديوان المظالم.

