

محاضرات في الرقابة على أعمال الإدارة لطلاب ماجستير القانون العام

للأستاذ الدكتور يوسف شباط

إن العمل الإداري يتطلب بأن تلجأ الإدارة إلى وسائل متنوعة قصد القيام بمهامها ووظائفها، وتنظيم قطاعاتها الإدارية والاقتصادية، والاجتماعية، ومن بين هذه الوسائل نجد تلك التصرفات القانونية التي تكتسي أهمية أساسية نظراً لكونها تجسد مشاريع الإدارة في إطار قانوني، ويمكن التمييز فيها بين التصرفات التي تصدر عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، ويسمى هذا النوع بالقرارات الإدارية، وبين التصرفات التي تصدر عن الإدارة باتفاق مع طرف آخر وتنتج نحو إحداث أثر قانوني معين وتسمى بعقود الإدارة. من المسلم به أن كل مجتمع إنساني - مهما صغر حجمه- لا يستغني عن قواعد قانونية تنظم شؤونه، فتحدد علاقات الأفراد فيما بينهم، وعلاقاتهم بالسلطة العامة الحاكمة، كما تنظم أجهزة السلطة العامة من حيث تشكيلها وصلاحياتها والعلاقات فيما بينها، فضلاً عن تنظيم العلاقة بين السلطة العامة والسلطات الأخرى التي تتواجد معها.

تستأثر السلطة الإدارية بعدة امتيازات تلجأ إليها عند مباشرتها لاختصاصاتها، وهذه الامتيازات تمثل وسائل استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، وترجع حكمة تقرير هذه الامتيازات إلى أن الإدارة تبتغي دائماً في مباشرة نشاطها المصلحة العامة وتفضيلها على المصالح الخاصة للأفراد عند التعارض .

إن الأصل في الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات الإدارة هو خضوع الإدارة للقانون في جميع ما يصدر عنها من أعمال وتصرفات وقرارات، إلا أن هذا الأصل له استثناءات تطرأ عليه لأسباب تشريعية أو قضائية، وهذه الاستثناءات تشكل قيوداً على مبدأ المشروعة، وتعود هذه القيود إلى طبيعة العمل

الإداري، وضرورة تمتع الإدارة بهامش يتيح لها التصرف إزاء ما يستجد من ظروف طارئة وغير متوقعة واستثنائية تخفف من نطاق تطبيق مبدأ المشروعية.

وترجع أحيانا إلى فكرة أعمال السيادة (الأعمال الحكومية) التي تعتبر في نظر الفقه خروجاً على مبدأ المشروعية، بحيث تحرر الإدارة نفسها كلياً من قواعد المشروعية، وتختفي تحت هذا الستار كل ضمانات للحريات والحقوق العامة

ومن أهم الامتيازات التي أقرها الفقه والقضاء للإدارة سواء في فرنسا أم سوريا أم مصر أم لبنان هي السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية وسلطة التنفيذ المباشر.

وقد أخذت سياسة الجمهورية العربية السورية في تطوير نظام القضاء لمبدأ التدرج في التشريع القانوني وفق الحاجة الفعلية للمجتمع، إذ لا قضاء بلا نزاع ولا حياة بلا حضارة وبالتالي فإن القضاء هو ضرورة تفرضها حاجة الحياة إلى الحد الأقصى من الحضارة، لهذا فالقانون هو وسيلة الحضارة إلى التقدم وهذا الأمر الذي نلاحظه واقعاً حياً في الحضارة السورية فحينما دخل المجتمع السوري في مرحلة عالمية جديدة تمثلت في انفتاح الدول على بعضها وانضمام سورية لمنظمات إنسانية وتجارية عالمية وأولت جانب التنظيم القضائي جل اهتمامها ورعايتها وفق أساس راسخ من الشريعة الإسلامية، حتى أضحت في وقتنا الحاضر نظاماً مزدهراً شاملاً لكل ما يقتضيه القضاء يقوم على العدل الذي يشكل الدعامة الأساسية وأحد سلطاتها الرئيسية الذي يؤمن بأن الناس جميعاً في سورية سواسية أمام القانون ويحفظ للدولة هيبتها وأصالة حياتها ويصون منجزاتها فبقدر ما يكون للقضاء من هيبة وسلطة ونفاذ في المجتمع بقدر ما تتحقق السعادة والرفاه لكافة أفراد ذلك حرص النظام الأساسي للدولة على إحاطة هذا النظام بضمانات لتحقيق حمايته واحترامه وتأكيد العمل به من خلال التأكيد على استقلال القضاء حتى يكون حارساً نزيهاً للحقوق والحريات.

الباب الأول : التعريف بمبدأ المشروعة

الفصل الأول : مفهوم مبدأ المشروعية

الفصل الثاني : مصادر مبدأ المشروعية

المبحث الأول : المصادر المكتوبة للمشروعية

المبحث الثاني : المصادر غير المكتوبة

الفصل الثالث : ضمانات مبدأ المشروعية والقيود الواردة عليه

المبحث الأول : ضمانات مبدأ المشروعية

المبحث الثاني : القيود الواردة على مبدأ المشروعية

الباب الأول

التعريف بمبدأ المشروعة

لقد استعمل فقهاء القانون العام في فرنسا وسورية ومصر لفظي مبدأ المشروعية وسيادة القانون كرديفين لتعبير "The rule of law" في الفقه الإنجليزي في بداية نشأته

إن الأهمية المتنامية لمبدأ المشروعية تدفعنا إلى أن نتناول في هذا الباب مفهوم مبدأ المشروعية والتطور التاريخي ومصادره بالإضافة إلى ضماناته والقيود الواردة على المبدأ.

الفصل الأول

مفهوم مبدأ المشروعية

يتجسد جوهر مبدأ المشروعية في سيادة حكم القانون وسيطرته، وخضوع الحكام والمحكومين له على السواء^١.

ويبدو أن العلاقات القانونية فيما بين الأفراد هي علاقات ذات أطراف متساوية، ولكن الأمر مختلف بالنسبة للعلاقة بين الفرد والدولة، إذ لا تكون بين طرفين متساويين، بل تكون الدولة على قدر أعلى من الفرد، بموجب السلطة العامة التي منحت لها وللأجهزة المختلفة التابعة لها، وذلك من أجل أمن المجتمع وسلامته، مما يجعلها -الدولة- في مركز قوي يسمح لها بتهديد أم مساس حريات وحقوق الأفراد، ولا يقف حائلاً دون هذا الاستبداد، إلا مبدأ المشروعية، حيث يستطيع المواطن في ظلّه أن يأمن تعسف السلطة، فإذا ما اعتدت الأخيرة على حرية أو حق للمواطن خلافاً للقانون،؟ جاز للأخير اللجوء للقضاء، مبيناً أوجه الاعتداء على حقوقه، فإذا ما صحت دعواه اعتبر عمل السلطة غير مشروع وتعين إلغاء أو التعويض عنه أو كليهما معاً إذا كان لذلك محله^٢.

المبحث الأول

^١ تنص الفقرة ٢/ من المادة ٢٥ من الدستور الدائم لعام ١٩٧٣م على أن سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدولة
^٢ أ.د. عبد الجليل محمد علي : مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والنظم القانونية المعاصرة (دراسة مقارنة) - القاهرة - ١٩٨٤م - الطبعة الأولى - بدون دار نشر - ص ١٣.

تعريف مبدأ المشروعية

يعرف مبدأ المشروعية بأنه " خضوع الدولة كلياً، حكماً ومحكومين لقواعد القانون القائم فيها، بحيث تتوافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد قانونية موضوعة أو قائمة من قبل " ^٣

وعرف الفقيه هوريو مبدأ المشروعية بأنه : خضوع جميع المصادر القانونية لهذا المبدأ الذي يقوم على أساسه على فكرة سيادة القانون على كافة المصادر الأخرى، وخضوع الأفراد والهيئات الاجتماعية كافة لجميع القواعد القانونية في هذا الإطار الشرعي " ^٤

وعرف الفقيه دي لوبادير مبدأ المشروعية بأنه " مجموعة القواعد الدستورية والقوانين العادية والمعاهدات الدولية والأعراف والبادئ القانونية العامة " ^٥

وبناءً على ما يستند عليه مبدأ المشروعية باعتبار سيادة حكم القانون أساساً له، فإن مما لا شك فيه أن الإدارة الفرنسية، وبعد أصبح لها الحق، بموجب أحكام المادة ٣٧/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، إصدار اللوائح ^٦ في كل المواضيع التي لم ترد حصراً في منطوق المادة ٣٤/ التي حددت المجالات الخاصة بعمل البرلمان الفرنسي ^٧.

وهذا مفاده أن فكرة المشروعية لا تقتصر على القانون فحسب، وإنما تشمل عمل الإدارة أيضاً، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية في أدائها لوظيفتها الإدارية أن تحترم إدارة المشرع، بالقيود بنصوص القانون وعدم إهمالها والحرص على تنفيذها وعدم فسح المجال للآخرين لمخالفتها وفرض الجزاء على من يخالفها إن اقتضى الأمر.

وتوالت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بالأخذ بمبدأ المشروعية، واتخذة أساساً في أحكامه المطردة معتبراً أن الدستور هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين، فأخضع السلطات الإدارية العامة للمبادئ الحقوقية العامة، ولم يقصرها على القرارات الفردية التي يمكن أن تصدرها، وإنما تجاوزها إلى نشاطها التنظيمي بكافة أشكاله، واعتبر أن هذه المبادئ مفروضة بالفعل على كل إدارة من الإدارات التنظيمية، وحتى في غياب النصوص التشريعية ^٨.

^٣ أ.د. محمد بدران : رقابة القضاء على أعمال الإدارة - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٥ - ص ١١.

^٤ Hauriou, 'precis de droit administrative et de droit public'-L GDJ- 12 e'd 1933; p.511.

^٥ De Laubadere; traite elementaire de droit administratif;3e,ed-1936,p.199.

^٦ L Article37 de la constitution Franciase de 1958 declare que : 'Les matieres autres que celles qui sont du domaine de la lio ont un caractere reglementaire.

^٧ انظر مضمون أحكام المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م

^٨ حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٢/٦/١٩٥٩م مجلة القانون العام الفرنسي لعام ١٩٥٩ - ص ١٠٠٤

وأكد مجلس الدولة السوري على ضرورة سمو حكم الدستور باعتباره القانون الأعلى للدولة، وأوجب تغليب حكمه، فإذا وقع تعارض بين القوانين الأخرى وبينه، أغفل تطبيق القانون المخالف للدستور على النزاع المطروح أمامه^٩

واستقر الاجتهاد القضائي الإداري في مصر على أنه إذا كان للدولة دستور مكتوب، فمن وجبها التزامه في تشريعها وقضائها، وفي ما تمارسه من سلطات إدارية.

ويعتبر من الدستور كل ما اشتمل عليه من نصوص وفيما انطوى عليه من مبادئ، فهو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين، ولكن بمراعاة أن القانون يشوبه عدم الدستورية إذا خالف نصاً دستورياً قائماً أو خرج على روحه ومقتضاه؛ بينما يشوب القرار الإداري العام عيب عدم المشروعية، إذا خالف قاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى مرتبة.

فإذا تراحمت في التطبيق هذه التشريعات أو التنظيمات جميعاً وقام بينها التعارض، توجب على القضاء أن يطبق القاعدة الأعلى في المرتبة، فيغلب الدستور على القانون، ويغلب القانون على القرار الإداري أياً كانت مرتبته، ويغلب القرار الإداري العام الأعلى مرتبة على ما هو أدنى منه لأن المناط في الفصل عند التعارض هو أن الأعلى يسود الأدنى^{١٠}.

ويبدو أن القضاء الإداري السوري قد سار فعلاً في هذا الاتجاه. ويمكن استنتاج ذلك مما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم ٤٨ في الطعن لسنة ١٩٧٠، حيث جاء أن: " الحكم بالتصدي لقانون من القوانين بإلغاء أو البطلان بصفة أصلية أو مباشرة، يخرج عن ولاية القضاء الإداري في هذه الصورة، رغم ما له من سلطة في تغليب حكم الدستور باعتباره القانون الأعلى على القوانين الأخرى إذا وقع التعارض بينها وبينه، فيغفل تطبيق القانون المخالف للدستور، على النزاع المطروح أمامه، دون أن يحكم بإلغائه، إلا أن مجال إعمال المبدأ المتقدم لا يستقيم إلا عندما يكون النزاع المطروح داخلاً في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري^{١١}.

ونخلص إلى القول: بأن مبدأ المشروعية يعني خضوع الإدارة لجميع القواعد القانونية المكتوبة منها، أي الدستور في قمة التدرج الهرمي ثم القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والقرارات الإدارية والقضائية؛ وغير المكتوبة؛ أي العرف والمبادئ العامة للقانون.

^٩ انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا في سوريا عام ١٩٧٠م القرار ٤٨ في الطعن ٧٣ لسنة ١٩٧٠ ص ٤٣

^{١٠} انظر: مجموعة المحكمة الإدارية العليا المصرية في الحكم الصادر في ١٢/٧/١٩٧٠م - وكذلك الحكم رقم ١٧٣ - السنة الثالثة - ص ١٦٩١.

^{١١} انظر: " مجموعة المبادئ القانونية " التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٧٠م القرار ٤٨ في الطعن ٧٣ لسنة ١٩٧٠م ص ٤٣. ويمثل هذا المبدأ حكمت المحكمة في قرارها رقم ٤٩ و ٥٠، كما أن المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٥٩م قد اعتبرت الدستور أباً للقوانين، وأنه في حالة تعارضه مع القانون فإن الدستور هو الذي يطبق (انظر حكمها رقم ١/١ لعام ١٩٥٩ في قضية السفير فؤاد القزمانبي)

ولما كان مبدأ المشروعية يهدف أساساً إلى ضمان سلطة الدولة واستقرار أوضاعها الإدارية والحفاظ على انتظام أعمالها الإدارية ونشاطاتها المختلفة، لذلك فلا يجوز للقوانين ولا للتشريعات الأخرى بما في ذلك القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية أن تتعارض مع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو تخالفها.

وإذا وجدت الإدارة نفسها مضطرة إلى مخالفة القانون فإن عليها، عند ذلك، أن تتوجه إلى السلطة التشريعية لتقنين ذلك، وإيجاد العذر المبرر للتصرف حيال الأمر الواقع، لا أن تتجاوز حدود القانون، لأن القانون كما يقره الفقه إنما شرع ليحكم الظروف العادية والظروف الاستثنائية على السواء، ولا سبيل لتبرير تصرفات الإدارة المشوبة بعيب مخالف للقانون، فالبحث عن مثل هذا التبرير من شأنه أن يؤدي إلى الفوضى أو إلى الاستبداد كما تفرره المقولة العظيمة " عندما ينتهي حكم القانون تبدأ الفوضى ويبدأ الطغيان " .

هذا وإن مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته تتقرر من خلال القوانين النافذة وقت صدوره، وأما تصرف الإدارة تجاه حق مكتسب فلا يكون إلا بنص قانوني^{١٢}.

^{١٢} مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سوريا مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣ القرار ٣١ جلسة ٢٠/٥/١٩٦٣م

المبحث الثاني

التطور التاريخي نحو المشروعية :

إذا كان مبدأ المشروعية مصطلحاً حديثاً، إلا أن معناه قديم، وقد تعرض من خلال مسيرة البشرية للازدهار والانكماش حسب الظروف السياسية السائدة في المجتمع.

لذلك سنتناول التطور التاريخي لمبدأ المشروعية.

المطلب الأول

العهود القديمة

لم تكن في العصور القديمة أية قيود ترد على سلطة الحاكم، ولم يكن هناك مبادئ تسمو على إرادته، فالحاكم بداية، كان هو الإله، ثم مع التطور التاريخي غدا منفذاً للمشيئة الإلهية، وسلطاته كانت مطلقة لا يحدها قيد، وهو من يمنح الحريات والحقوق ويحجبها عن إيشاء، وقد تلاقت الحضارات القديمة في ذلك - الإغريق والرومان - ورغم التنظيم الدقيق للشرائع الناظمة لعلاقات الأفراد سواء ما ورد في قوانين بابل أو القوانين الهندية القديمة أو الإغريقية أو الرومانية، إلا أن تصرفات الحاكم بمغزل تام عن الرقابة، وبالتالي شهدت تلك العصور سلطة الحاكم المطلقة التي لا تدانيها سلطة ولا رقيب ولا معقب عليها، بل حتى حقوق للأفراد تجاه الدولة^{١٣}

المطلب الثاني

العصور الوسطى

وبحلول العصور الوسطى حدث تطور في شأن المشروعية من خلال المسيحية والإسلام، فبظهور المسيحية، وضعت النواة الأولى لفكرة خضوع الدولة للقانون، فقد نادى المسيحية بحرية العقيدة، وعمل آباء الكنيسة على تقييد سلطات الحاكم لتحديد القواعد التي يستمد سلطاته منها، وعدم قدرته على الخروج عليها، وإلا كان خارجاً على الدين ومنتهاكاً لنظام الحكم الإلهي الذي يسيطر على كل شيء في الأرض

^{١٣} أ.د. عبد السلام الترماني: الوسيط في تاريخ القانون والنظم القانونية. جامعة الكويت. عام ١٩٨٢م - الطبعة الثالثة. ص ٤٨ .

وفي السماء، إلا أنه وإن نجحت المسيحية في تقييد سلطان الحاكم في مجال العقائد، فقد بقي هذا السلطان دون تقييد في مجالات الحياة الأخرى.

وقد الإسلام أيضاً إسهاماته الهامة في خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون، حينما أوجب على ولي الأمر أن يعمل على تحقيق المصالح الدنيوية والدينية للأمة الإسلامية حسب مقتضى الشريعة، أي أن محور الطاعة في الشريعة الإسلامية بقاء الحاكم ملتزماً بأحكام الشرع.

ومع بزوغ فجر عصر النهضة وبروز الدولة القومية في صورتها الحديثة، أثيرت مسألة تكييف علاقة الحكام والمحكومين، وتحديد أساس خضوع الحاكم للقانون، وقام الفكر السياسي والفلسفي بتقديم عدة نظريات تهدف في مجملها إلى تقييد سلطة الحاكم^{١٤}

فقد برزت إلى الوجود نظرية العقد الاجتماعي، التي يستند أساس فلسفتها إلى خضوع الحاكم للقانون وخالصة هذه النظرية أن الإنسان في حالة الفطرة كان يتمتع بحرية مطلقة وكاملة غير منقوصة، إلا أنه رغبةً منه في وضع أفضل وتنظيماً للحريات، قام اتفاق ضمني بين الأفراد بالتنازل عن حرياتهم المطلقة بحرية مدنية وذلك بالقدر اللازم لقيام الجماعة^{١٥}.

وهذه الفكرة استخدمت بواسطة هوبس (١٥٨٨-١٦٧٩) للدفاع عن السلطان المطلق لملوك إنجلترا، بمقولة أن العقد الاجتماعي الذي أنها حياة الفطرة البدائية للأفراد، تم على أساس نزول الأفراد جميعاً عن حقوقهم للأمير، وبالتالي لا يصبح هذا الأمير طرفاً في العقد، ومن ثم لا يكون خضوعه إلا للقانون الذي يصدره هو؛ إلا أن كلا من لوك وروسو قد تصورا الحاكم طرفاً في العقد الاجتماعي، وبالتالي يكون كلا من الحاكم والمحكومين خاضعين لنصوص العقد الذي يبين حقوق كل طرف والتزاماته تجاه الآخر^{١٦} أما فلاسفة القانون الطبيعي فقد بينوا أن هناك قانوناً ينشأ من الطبيعة سابقاً على القوانين الوضعية، وهو ثابت لا يتبدل، يكتشفه العقل، ويتعين احترامه والالتزام به في كل القواعد الوضعية، وإلا انفصل القانون الوضعي عن فكرة القانون ذاتها وما تحويه من عدالة، وهكذا تكون الوظيفة الأساسية للدولة هي تأكيد هذه الحقوق والحريات الطبيعية، ولا يكون ذلك إلا بخضوع كلاً من الحكام والمحكومين للقانون، وضرورة احترام الحقوق والحريات الفردية التي تسبق وجود الدولة، فتقيد الدولة بشكل لا تستطيع معه انتقاصها أو إنكارها.

على أن أهم التبريرات لخضوع كل من السلطات العامة والمحكومين للقانون هو الاستناد إلى النظرية الديمقراطية، فقد أصبح الشعب مصدر السيادة، وأصبح الحكام خاضعين له إما مباشرة كما في أنظمة

^{١٤} أ.د. محمد بدران : رقابة القضاء على أعمال الإدارة - مرجع سابق - ص ٢٠ و ٢٧ .

^{١٥} أ.د. عبد الحميد متولي : الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور - منشأة المعارف بالإسكندرية - القاهرة - عام ١٩٧٥ - ص ٥٧ .

^{١٦} أ.د. عبد الجليل محمد علي : مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والنظم القانونية المعاصرة (دراسة مقارنة) - مرجع سابق - ص ٢٢ .

الديمقراطية المباشرة وبعض صور الاستفتاء الشعبي، وإما بطريق غير مباشر بواسطة نواب الشعب وممثليه وتنظيماته السياسية المختلفة^{١٧}

المطلب الثالث

العصر الحديث

ظهرت فكرة المشروعية بعد قيام الثورة الفرنسية عام ١٩٧٨م وإعلان مبادئ الحقوق وخضوع الدولة للقواعد القانونية والتقييد بها، فنشأت دولة القانون وخضوع لها الحاكم والمحكوم بعد أن كانت الشعوب تخضع لملوكها وتدين لهم بالطاعة في كل ما يصدرونه من قوانين وقرارات، حيث كان الملك مصدر العدل والقانون، ولقد تبلورت فكرة المشروعية في فرنسا كمبدأ قانوني عام بفضل العميد الذي وضع أسسه القانونية في إطار القانون العام الحديث^{١٨}

^{١٧} أ.د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون - منشورات مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة - ١٩٦٣م - ص ٢٥ - ٢٦ .

^{١٨} أ.د. عبد الجليل محمد علي : مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والنظم القانونية المعاصرة (دراسة مقارنة) - مرجع سابق - ص ٣٥

الفصل الثاني

مصادر مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية الذي يملئ على الدولة الخضوع للقانون، والعمل في دائرته إنما يعنى القانون بمفهومه الواسع، والذي يتضمن كل قواعد القانون القائمة في الدولة، بمعنى أنه يشمل كل قاعدة عامة ومجردة أياً كان مصدرها، وعلى اختلاف درجاتها وقوتها والتي تكون بمجموعها النظام القانوني للدولة.

وبناءً على ما تقدم فمصادر مبدأ المشروعية تنقسم إلى قسمين وهما : مصادر مكتوبة، ومصادر غير مكتوبة .

المبحث الأول

المصادر المكتوبة

وتتمثل هذه المصادر بالدستور والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان والمعاهدات والقوانين والقرارات الإدارية والقرارات القضائية.

المطلب الأول : الدستور :

الدستور هو مجموعة القواعد الرئيسية التي تحدد وضع الدولة، وتحدد شكل الحكومة وتنظم السلطات المختلفة فيها من حيث التكوين والاختصاص، مع بيان مدى العلاقة بينها، وموقف الأفراد منها وتقرر ما للفرد من حقوق وحرىات وما عليه من واجبات.

ويأتي الدستور في قمة تشريعات الدولة، فهو التشريع الأعلى الذي يسمو على جميع التشريعات الأخرى، ولهذا فإن القواعد القانونية التي يتضمنها الدستور تحكم بقية القواعد القانونية الأخرى التي يجب أن تدور في فلكها، وتتقيد من حيث صدورها ومضمونها بما تقتضي به تلك القواعد الدستورية التي تسمو على ما عداها، وتحتل مكان الصدارة بالنسبة لسائر القواعد القانونية في الدولة.

لذلك يتعين على السلطة الإدارية فيما تجريه من أعمال وتصرفات أن لا تخالف الدستور، وإلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة يحق إلغائها والتعويض عنها^{١٩}.

^{١٩} أ.د. فوزت فرحات : القانون الإداري العام - مرجع سابق- ص ١٧٧

وقد أكد الدستور السوري في الفقرة الثانية من المادة ٢٥ منه على " أن سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدول " .

المطلب الثاني : الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

إذا كانت قيمة النصوص الدستورية كأول وأهم مصدر للشرعية ليست محل جدل، إلا أن الخلاف نشأ بين الفقهاء بصدد القيمة القانونية لإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير^{٢٠}.

فقد كرست معظم الدساتير الحديثة في مقدماتها ما يجب أن يسود المجتمع من مبادئ أساسية اجتماعية واقتصادية، إن هذه المقدمات تترجم بشكل حسي ما تصبو إليه من توفير كل السبل لتعزيز تقدم المواطن وتقديس حقوقه وإعلاناته.

ومن أشهر إعلانات الحقوق في هذا المجال إعلان " حقوق الإنسان والمواطن " الذي أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م والذي اعتبر كمقدمة للدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١م ، كما تضمنت مبادئه مقدمة لكل من دستور عام ١٩٤٦ وعام ١٩٥٨م الفرنسيين.

وقد تضاربت الآراء حول المكانة القانونية لهذه المقدمات الدستورية :

- فهناك اتجاه اعترف لهذه الإعلانات والمقدمات بقيمة قانونية تفوق قوة النصوص الدستورية وبأنها لا تقيد المشرع العادي فحسب، بل تقيد المشرع الدستوري أيضاً، وقد حمل راية هذا الاتجاه العميد دييجي.
- واتجاه آخر يعطي لهذه المقدمات والإعلانات قوة قانونية تعادل النصوص الدستورية ذاتها، ومن أشد المدافعين عن هذا الاتجاه العميد هوريو ثم تبعه فيما بعد العديد من فقهاء القانون الإداري أمثال ريفرو وفالين.
- اتجاه ثالث اعتبر أن هذه الإعلانات ومقدمات الدساتير إنما هي مجموعة من المبادئ الفلسفية المجردة من أية قيمة قانونية، وبالتالي فهي لا تتمتع بصفة الإلزام، ومن أقطاب هذا الاتجاه الفقيه كاري دومالبيرغ.

^{٢٠} تجدر الإشارة إلى أن دستور العربية الجمهورية السورية الذي أقره الشعب بالإستفتاء الجاري بتاريخ ١٩٧٣/٣/١٢ وأعد نافذا بتاريخ ١٩٧٣/٣/١٣ قد تضمن مقدمة تحدد المنطقات الرئيسية لمجمل نصوصه.

وتجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير مصدراً رئيسياً من مصادر المشروعية التي يجب على الإدارة احترامها وعدم مخالفتها^{٢١} كونها قاعدة قانونية ملزمة لها^{٢٢}.

ويقول العلامة جورج فوديل بأنه إذا فقد الديباجة قوتها الدستورية فقدت العدالة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ أنه في حالات عديدة لا يمكنها الطعن بقرار إداري جائز، إلا استناداً على القواعد الفلسفية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية العامة، التي تلاحظها مقدمات الدساتير، وأن ما يحد من تجاوز السلطة التنفيذية هي القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات التي لا نجدها في متن الدستور بل في مقدمته كما أن مجلس الدستوري الفرنسي قد منح في أحكام عديدة له في مقدمات الدساتير القوة الدستورية^{٢٣}.

وبالنسبة للوضع في سوريا فيسعفنا في هذا الخصوص أن نذكر بأن الجمهورية العربية السورية قد انضمت وصادقت على إقرار الميثاق الدولي الخاص بحقوق الإنسان المدنية والسياسية، والميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالمرسوم التشريعي رقم ٣/ تاريخ ١٩٦٩/١/١٢ م^{٢٤}.

وبذلك أصبح لهذه المبادئ نفس القيمة المقررة للمعاهدات الدولية.

وأياً كان الأمر فإنه ينبغي الإقرار بأن مقدمة الدستور هي جزء لا يتجزأ منه، وأنها تشكل وعاء هائلاً ينهل منه القاضي الإداري، في كل مرة تقوم الإدارة بإصدار قرار يشكل خرقاً واضحاً لمبادئ عامة محورها الحرية والمساواة.

^{٢١} C.E.28Mai,Barel Rec,308concl,letourneur.s..1954.3. 79note mathiot.

وقد أبطل مجلس الدولة الفرنسي بموجب هذا الحكم قرار الإدارة القاضي بمنع السيد دورن بارل ورفاقه من الاشتراك في مباراة الدخول إلى المدرسة الوطنية للإدارة بسبب آرائهم السياسية مستنداً بذلك إلى مقدمة دستور ١٩٤٦ التي تحرم إجراء أي تمييز بين المواطنين بسبب آرائهم الدينية أو الفلسفية أو السياسية.

^{٢٢} C.E. 12/2/1960 Soc.EKY.J.C.P.1960,11629bis concl. vedel

^{٢٣} القرارات الكبرى للمجلس الدستوري الفرنسي رقم (٣٨) ١٠ - ١١ تشرين الأول ١٩٨٤ م. :

^{٢٤} وقد نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية العدد ٦/ تاريخ ١٩٦٩/٢/٦ ص ٢٦٩٧.

المطلب الثالث : المعاهدات .

تعتبر المعاهدات من السمات البارزة لتنظيم الحياة الدولية، وبقدر ما يزيد وعي المجتمعات لحقائق العصر ومتطلباته، كلما كانت المعاهدات من أولى صيغ الاستجابة، كما أن تعددها يدل بدون شك على نمو التعاون الدولي بشكل مضطرد^{٢٥}.

وقد اكتسبت المعاهدات حديثاً قوة أكبر بفعل جراءة القاضي الإداري الذي أخذ على عاتقه مهمة تفسيرها، فيما كان في السابق يطلب ذلك من وزارة الخارجية، وقد أقر الاجتهاد الفرنسي منذ عام ١٩٩٠ صلاحية القاضي الإداري في تفسير المعاهدات^{٢٦}، إلا أنه قد أبقى هذا الدور في إطار المشورة التي يطلبها القاضي الإداري إن أراد ليستشير بها دون أن يلزم بإتباعها؛ كما أن مجلس الدولة اللبناني قد أخذ حديثاً بالاجتهاد الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي بحيث أصبح القاضي الإداري هو من يفسر المعاهدات^{٢٧} مع الإشارة إلى أن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبنانية تمنح الأولوية في حال تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع القوانين الداخلية إلى هذه المعاهدات.

وتعتبر المعاهدات في القانون الفرنسي مصدراً من مصادر الشرعية لأن المادة /٢٦/ من دستور ١٩٤٦ أعطت المعاهدات المصادق عليها والمنشورة حسب الأصول قوة معادلة لقوة القانون، وأوضحت المادة /٢٨/ من الدستور ذاته أن للمعاهدات قوة تفوق قوة القانون الداخلي، وقد أقر هذا المبدأ المادة /٥٥/ من دستور ١٩٥٨ بقولها أن للمعاهدات والاتفاقات المصادق عليها حسب الأصول قوة تفوق قوة القانون وذلك اعتباراً من تاريخ نشرها^{٢٨}.

ونتيجة لهذا المبدأ يصبح القرار الإداري الذي يخرق معاهدة أو اتفاق دولياً معرضاً للإبطال بسبب تجاوز حد السلطة، وهذا ما حصل في قرار نيكولو الشهير حيث منح الأولوية للمعاهدة على القانون اللاحق^{٢٩}. وذلك على الرغم من نظرية العمل الحكومي أو السيادة الذي تحول دون مراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بتفسير وتطبيق وتنفيذ المعاهدات.

هذا وتتص المادة /١٠٤/ من الدستور السوري على ما يلي : " يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور"، الأمر الذي يعني تقدم أحكام الدستور على المعاهدات وعدم جواز إبرام أية معاهدة خلافاً لأحكام الدستور، وبدلالة الفقرة السابعة من المادة

^{٢٥} أ.د. فوزت فرحات : القانون الإداري - مرجع سابع - ص ١٢٤.

^{٢٦} voir C.E.Ass,29-6-1990-G.I.S.T.I-GAJA.Dalloze-171.

^{٢٧} م.ش.ل دعوى المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة ضد بلدية بيروت- ٢٠٠٠/٢/٢٩م - منشور في مجلة القضاء الإداري - العدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ - ص ٤١٥.

^{٢٨} "L'article/55/declare que "Les traits ou accords regulierement ratifies ou approuves ont,des leur publication une autorite superseite superieure a celle des lios,sous reserve,pour chaque accord ou traite, de son application par l'autre partie">

^{٢٩} انظر : مجلس الدولة الفرنسي - القرار الإدارية الكبرى - قرار رقم ١١٧ - تاريخ ٢٠ تشرين الأول ١٩٨٩

/١٢٧/ من الدستور السوري التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء حيث جاء في البند /٧/ " عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور" ^{٣٠}.

كما أن المادة /٢٥/ من القانون المدني السوري قد أكدت تقدم أحكام المعاهدات الدولية على أحكام القانون الداخلي حيث نصت على أنه " لا تسري أحكام المواد السابقة إلا حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك في قانون خاص أو معاهدة دولية نافذة في سوريا".

وقد أكدت ذلك المادة /٣١١/ من قانون أصول المحاكمات السوري حيث نصت على أن " العمل بالقواعد المتقدمة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة والتي تعقد بين سوريا وبين غيرها من الدول في هذا الشأن".

هذا وقد يحدث في بعض الأحيان أن يكون أحد القوانين مخالفاً لمعاهدة ما، ويمكن توقع حصول هذه الفرضية وخصوصاً أن المجلس الدستوري غير مخول لمنع تحقق مثل هذه الواقعة، لأنه تناط بهذا المجلس مهمة التثبت من توافق القوانين مع المصادر ذات القيمة الدستور وليس توافقتها مع المعاهدات ^{٣١}، وذلك يمكن لأي محكمة إدارية كانت أم عدلية أن ترفض تطبيق القانون المخالف لإحدى المعاهدات إلا أنه في نظر لافت استنتج المجلس الدستوري الفرنسي من المادة/٥٥/ من دستور عام ١٩٥٨م أهلية هذه المحاكم للتحقق من توافق كافة القوانين مع المعاهدات، ف جاء قراره الصادر عام ١٩٧٥ ليدعوها ضمناً إلى استبعاد القانون المخالف للمعاهدة، سواء أكان سابقاً أم لاحقاً لها.

ونحن نعتقد بضرورة استبعاد القانون المخالف للمعاهدة، لأن المعاهدات تقرر من قبل مجلس الشعب بنصوص قانونية، وعلى نحو ينسجم مع أحكام الدستور ^{٣٢}.

^{٣٠} راجع : الدستور السوري لعام ١٩٧٣، المواد (١٠٤ و١٢٧)، والمادة /٢٥/ من المرسوم التشريعي رقم /٨٤/ لعام ١٩٤٩ المتضمن القانون المدني، والمادة /٣١١/ من المرسوم التشريعي رقم /٨٤/ لعام ١٩٥٣ المتضمن تقنين أصول المحاكمات.

^{٣١} راجع المادة /٦١/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والمادة /٥١/ من الدستور اللبناني المعدل عام ١٩٩٠م .

^{٣٢} ينص البند /٥/ من المادة /٧١/ من دستورنا على أن يتولى مجلس الشعب "إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك تلك التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة أو التي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد".

المطلب الرابع : القوانين

يعرف القانون بأنه مجموعة القواعد التي تضعها السلطة المختصة دستورياً بممارسة وظيفة التشريع، وعليه فإن المعيار الشكلي هو المعيار المعتمد حالياً ونهائياً لتحديد ما هو القانون أو التشريع أو غير ذلك.

وقد اعتبر بعض علماء القانون أنه يفترض بالقانون أن يتضمن مجموعة قواعد عامة ومجردة وملزمة، وهذا يستتبع أن تحديد القانون يركز على مضمونه. غير أن معظم علماء القانون - فضلاً عن الاجتهاد- يعتبرون كل عمل يصوت عليه البرلمان ويقره بشكل تشريعي قانوناً، إذ أن القانون لا يتميز بمضمونه بل بشكله^{٣٣}. وبناءً عليه فإن المراسيم التشريعية ليست قوانين رغم أن موادها تشريعية كلياً. وتبقى هذه المراسيم بمنزلة الأنظمة إلى حين التصديق عليها من قبل مجلس النواب وهي ليست قوانين إلا من حيث مضمونها، لا من حيث قوتها، ويراقب القضاء الإداري في لبنان مدى مطابقة المراسيم التشريعية لقانون التفويض التي صدرت هذه المراسيم بالاستناد إليه فيلغيها إذا تجاوزت حدود التفويض ويعتبرها باطلة منذ صدورها^{٣٤}. أما في سوريا فيتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له.

كما أنه يمارس سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب إذا استدعت ذلك ضرورات قصوى تتعلق بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي، على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له، وللمجلس إلغاء هذه التشريعات بنسبة الأكثرية المطلقة للأعضاء، دون أن يكون لهذا الإلغاء أي أثر رجعي. ويتولى الرئيس سلطة التشريع في المادة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب، ويكون حكمها في التعديل والإلغاء حكم القوانين النافذة. إضافة إلى أنه يستطيع استفتاء الشعب في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وبالطبع إذا كانت نتيجة الاستفتاء إيجابية فتأخذ طابع النص التشريعي الملزم والنافذ من تاريخ إعلانه ونشره من قبل رئيس الجمهورية^{٣٥}.

في حين أن ما يصدر عن مجلس الوزراء اللبناني من مشاريع القوانين والتي تحال إلى المجلس النيابي فإنها لا تكتسب قوة القوانين في النفاذ والإلزام إلا بعد إتمام عمليات الإقرار والإصدار والنشر والإعلان، وبالتالي فالقاضي الإداري الذي لا يمكنه ممارسة الرقابة على دستورية

^{٣٣} أ.د. يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام - منشورات دار صادر الحقوقية- بيروت - ٢٠٠٢- الجزء الأول- ص ١٣٦
^{٣٤} أ.د. جورج سعد : القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٦م - الطبعة الأولى - ص ١٠٥.
^{٣٥} انظر : المادتين ١١١ و ١١٢ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣م

القوانين، بإمكانه التثبت من وجود القانون والجهة التي صدر عنها واحترام الشروط الشكلية والإعلانية وغيرها.

ويمثل القانون مصدراً من مصادر المشروعية الأساسية، وعلى الإدارة احترام قواعده تحت طائلة اعتبار أعمالها المخالفة لهذه القواعد غير مشروعة وقابلة للإبطال. وهذا ما أكدته الفقرة التاسعة من المادة /١٢٧/ من الدستور السوري حيث نصت على أن يمارس مجلس الوزراء "إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة".

المطلب الخامس : القرارات الإدارية

وهي مجموعة قواعد عامة ومجردة تطبق على عدد غير محدود أو معين من الأشخاص، وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية، بقصد ممارستها لاختصاصاتها وإدارة تسيير المرافق العامة.

وهي تتمثل في "إفصاح عن إرادة منفردة، يصدر عن سلطة إدارية، ويرتب آثاراً قانونية" وطبقاً لمبدأ المشروعية يتعين على الأنظمة الإدارية احترام نصوص التشريع العادي وأن لا تخالفه، كما أنه يتعين عليها أن تعمل وفق أحكام التشريع الأعلى في الدولة ألا وهي الدستور. ويتوجب على الإدارة على أن تصدر قراراتها الفردية موافقة لقراراتها التنظيمية العامة والمجردة، وإلا عدت القرارات الفردية غير مشروعة لأن النظام يأتي في مرتبة أعلى من القرار الفردي.

المطلب السادس : القرارات القضائية

تعد القرارات القضائية التي اكتسبت قوة القضية المقضية ؛ والتي لم يعد بالإمكان القيام بمراجعة ضدها لانقضاء المهل لاستنفاد طرق المراجعة بشأنها؛ مصدراً من مصادر المشروعية الذي يفرض نفسه على الإدارة. وقد تكون قوة القضية المقضية نسبية أي أن مفعولها لا يطل إلا الفرعاء في الدعوى التي فصل فيها القضاء، أو مطلقة أي أنها تتخطى الفرعاء في الدعوى لتسري على الجميع.

وقد ترفض الإدارة تنفيذ القرارات القضائية معلة ذلك بالمحافظة على النظام العام، وقد ترفض أيضاً تنفيذ بعض الأحكام التي تصدر ضدها، الأمر الذي يعتبر تعسفاً غير مقبول من قبل

الإدارة^{٣٦}، وخرقاً لمبدأ المشروعية الذي لا معنى له إذا لم يحترم تحترم الإدارة أحكام القضاء عن طريق تنفيذها مباشرة، لأنه عملياً لا يمكن اتخاذ أي إجراء جبري لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، سوى القيام برفع دعوى جزائية ضد رئيس الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية على اعتبار أن هذا الفعل يشكل جريمة جنائية سندا للمادة ٣٦١ من قانون العقوبات السوري^{٣٧}.

المبحث الثاني

المصادر الغير مكتوبة

توجد إلى جانب المصادر المكتوبة مصادر أخرى لمبدأ الشرعية كالعرف والمبادئ العامة للقانون.

المطلب الاول : العرف

لقد استقر اجتهاد القضاء الإداري المقارن على اعتبار العرف بشكل عام مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية، التي يلجأ إليها للفصل في المنازعات الإدارية التي تعرض عليه، كونه يؤدي إلى خلق قواعد قانونية غير مكتوبة.

والعرف الإداري هو القواعد غير المكتوبة التي تتكون من جراء العادات التي تلتزمها الإدارة في مجال النشاطات الإدارية المتنوعة مع الأفراد، على نحو مضطرد مع اعتقادهم بأن السلوك ملزم لهم^{٣٨}.

وقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية العرف الإداري على أنه " سير الإدارة على نحو معين في مواجهة حالة معينة بحيث تصبح القاعدة التي تلزمها مختارة بمثابة القانون المكتوب، ما دام أن الإدارة قد سارة على سنن معين باضطراد المدة الكافية، والتزمت به دائماً وطبقته في جميع الحالات الفردية، وكان هذا العرف غير مخالف لأي نص من نصوص التشريع"^{٣٩}، ويشترط لاعتبار العرف ملزماً للإدارة أن يتوفر فيه عنصران :

^{٣٦} C.E.sect.27/1/1995.Melot A.j.1995,104 chron,Tournet. Et stohl1>

^{٣٧} تنص المادة ٣٦١ من قانون العقوبات على أن " كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطات ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين، إذا لم يكن الشخص الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً فلا تتجاوز العقوبة السنة".

^{٣٨} أ.د. بكر القباني : العرف كمصدر للقانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٥ - ص ١٨.

^{٣٩} محكمة العدل العليا الأردنية - قرار رقم ١٢ لعام ١٩٩٢ منشور في مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٩٣ ص ٥٢٥.

١- عنصر مادي : بحيث يكون العرف عاماً وأن تطبيقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة، وأن لا يكون مخالفاً لنص قانوني قائم.

٢- عنصر معنوي : يتمثل بشعور أطراف العلاقة التي ينظمها العرف بالزام هذه القاعدة ووجوب سريانها.

وترجع أهمية القواعد العرفية، كمصدر للمشروعية، إلى كونها تسد النقص أو القصور في النصوص التشريعية، ويتعين على الإدارة احترامها والرضوخ لأحكامها، إلا أن هذا الالتزام لا يمكن أن يؤخذ على أنه أمر مؤبد، إذ أن من حق الإدارة بلا نزاع تعديل ذلك العرف أو العدول عنه نهائياً، إذا ما اقتضى التطور ذلك وتطلبه صالح العمل الإداري.

هذا وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون المدني السوري على أن العرف يعتبر مصدراً من المصادر المنشئة للقواعد القانونية، يمكن للقاضي اللجوء إليه عند انقضاء النص التشريعي، الأمر الذي يؤكد على مكانة العرف وأهميته كمصدر لمبدأ الشرعية^{٤٠}. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "العرف الإداري الذي استقر عليه العمل واطراد هو بمثابة القاعدة التنظيمية المقررة، بحيث تعد مخالفة الجهة الإدارية له مخالفة للنظام المتبع مما تجوز المؤاخذه عليه، ذلك أن المخالفة القانونية ليست مقصورة على مخالفة نص قي قانون أو لائحة، بل هي تشمل مخالفة كل قاعدة جرت عليها الإدارة والتزمته واتخذتها منهجاً لها"^{٤١}.

المطلب الثاني : المبادئ العامة للقانون

تعتبر المبادئ القانونية العامة مصدراً من مصادر المشروعية، وهي مجموعة مبادئ غير مكتوبة استقاها القضاء الإداري، وألزم الإدارة باحترامها وإلا كان تصرفها مخالفاً لمبدأ المشروعية، وتكمن أهمية المبادئ القانونية العامة في أنها تعني محتوى الشرعية الإدارية، وتعزز سلطة القاضي الإداري باتجاه تقليص هامش السلطة التقديرية للإدارة. وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية منذ عام ١٩٤٠م، وكان القاضي الإداري قبل ذلك يسند قراراته إلى نصوص مكتوبة أو إلى ابتكارات اجتهادية دون أن يحدد في كل مرة أصولها، ومن قرارات مجلس الدولة الفرنسي المستندة إلى المبادئ القانونية العامة الدعوى الدعوى التي تقدمت بها السيدة ترومبيه - غرافيه - ضد القرار الذي سحب منها رخصة استثمار محل بيع صحف، أسندت فيها أحد دفعها إلى واقعة أن القرار اتخذ دون أن يسمح لها بالدفاع عن نفسها وبالرد على ادعاءات الإدارة والجديد

^{٤٠} المحكمة الإدارية العليا السورية - قرار رقم ٢٩٣ لعام ١٩٨٧ منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٧.

^{٤١} انظر : مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري - السنة الرابعة ص ٢٩٧ (الفضية رقم ٤٥١)

هو أن مجلس الدولة اعتبر هذا التدبير العقابي غير شرعي لأنه لم يحترم " حقوق الدفاع " وهو مبدأ قانوني عام رغم غياب أي نص يفرض على الإدارة إعلام السيدة غرافيه وسماع ردها^{٤٢} .

ونجد كذلك قراراً لمجلس الشورى اللبناني يعتمد فيه على المبادئ العامة للقانون كمصدر من المصادر الشرعية، حيث تقدمت السيدة هيام إسماعيل آغا بمراجعة أمام مجلس الشورى في حزيران عام ١٩٩٧، تطلب فيها إبطال القرار رقم /٤/ الصادر عن رئيس المنطقة التربوية في الجنوب تاريخ ١٩٩٧/١/٢١ والمتضمن حسم راتباً تأديبياً عن ثلاثة أيام.

وقد أدلت المستدعية أن القرار المطعون فيه مخالف للأصول الجوهرية، لاتخاذ دون إفساح المجال لها للدفاع عن نفسها، والإدارة لم تدحض هذا القول ودفعت بأن واجب إبلاغ الموظف الملف التأديبي غير منصوص عليه في ما يتعلق بالقرارات العقابية من الدرجة الأولى، حيث رأى مجلس الشورى أن إبلاغ الموظف هذه التقارير كي يتسنى له الدفاع عن نفسه هو من الأصول الجوهرية، لتعلقه بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها إلى إبطال القرار التأديبي، مما يجعل القرار المطعون فيه مستوجباً للإبطال لمخالفته مبدأ حق الدفاع عن النفس الذي أقرته المبادئ العامة العليا التي أنزلها الاجتهاد منزلة النص التشريعي غير المكتوب^{٤٣} .

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي لهذه المبادئ القانونية العامة قوة القانون العادي الصادر ع السلطة التشريعية، وهي ملزمة على هذا الأساس للإدارة ما دام هذا هو وصفها من حيث القوة القانونية، فإن المشرع يستطيع تعديلها أو إلغائها كما يفعل تماماً بالنسبة للقوانين المكتوبة.

ويبدو لنا أن القضاء الإداري العربي قد أعطى، على غرار مجلس الدولة الفرنسي، للمبادئ القانونية العامة قوة القانون العادي، وتبعه في ذلك الفقه الإداري العربي^{٤٤} .

وهذا مفاده أن هذه المبادئ القانونية العامة تعادل التشريعات العادية أي أنها تدنو الدستور مرتبة وتكون في وضع أعلى من المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية^{٤٥}

^{٤٢} R.D.P.1944 P.256.concl.chenot, note jeze.

^{٤٣} أ.د. جورج سعد - القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية - مرجع سابق - ص ١١٢ .

^{٤٤} أ.د. عبد الله طلبه : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - المطبعة الجديدة - دمشق ١٩٧٥ - ص ٢٦-٢٧ .

^{٤٥} أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب : المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري - دار الجامعية - بيروت - ١٩٩٢م - ص ٥٠ .

الفصل الثالث

ضمانات مبدأ المشروعية والقيود الواردة عليه

المبحث الأول : ضمانات مبدأ المشروعية

Garanties du principe De La Legalite

تتم رقابة المشروعية عن طريق أساليب ثلاثة ، الأسلوب الأول هو قيام جهة الإدارة برقابة ذاتية تعلق نفسها(تلقائيا)، فتصحح ما وقع من أخطاء في تطبيق القانون وهو ما يطلق عليه الرقابة الإدارية، والأسلوب الثاني يكمن في حق البرلمان أي السلطة التشريعية في رقابة حسن سير الإدارة الحكومية والتزامها بحكم القانون، بالإضافة إلى مبدأ فصل السلطات، وهما يشكلان معا الرقابة السياسية، والأسلوب الأخير هو الرقابة القضائية.

المطلب الأول : الرقابة الإدارية "Le controle administratif"

وتتمثل الرقابة الإدارية في قيام الإدارة بنفسها برقابة ما يصدر عنها من تصرفات ، وذلك ليس فقط من حيث توافقها مع القانون ، وإنما أيضا من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله، فهي رقابة مشروعية وملاءمة في ذات الوقت، وهذه الرقابة إما أن تتم تلقائيا وإما أن تأتي بناء على نظم من يهمله الأمر.

أولا- الرقابة التلقائية (رقابة الإدارة لإدارة لذاتها)

وهي أن تعود الإدارة من تلقاء نفسها للتصرف الذي يصدر عنها، فتعيد النظر فيه وتقوم بتعديله أو إلغائه وهذه الرقابة قد يتولاها نفس العضو الذي أصدر التصرف ، وقد يمارسها الرئيس الإدارة بناء على سلطته الرئاسية، "pouvoir hieraarchique" فقد يقوم الرئيس بالتفتيش على أعمال مرؤوسيه فيكتشف صدور

قرارات غير ملائمة أو مخالفة للقانون، فيكون له الحق في هذه الحالة بإعادة النظر في القرار الخاطئ واتخاذ ما يلزم لتصحيحه بإصدار قرار آخر في هذا الشأن^{٤٦}.

ثانياً - الرقابة بناء على تظلم

وهنا تتحرك الرقابة الإدارية بناء على تظلم يقدم من ذوي الشأن ، يهدف إلى إلغاء التصرفات المعيبة أو سحبها أو تعديلها ، ويستطيع المتظلم أن يقدم تظلمه إلى مصدر القرار ذاته، وهنا يسمى التظلم تظلم ولائي "Recours gracieux" وقد يقدمه إلى رئيسه فيسمى التظلم رئاسيا ، وفي كلتا الحالتين فإنه يجب على الإدارة أن تقوم بفحص التظلم وتبحث الأساس الذي قام عليه ، فإذا تبين لها صحة ما جاء في التظلم فعلى الإدارة أن تتراجع في قرارها انصياعا لمبدأ المشروعية وإصدار قرار جديد في هذا الخصوص يطابق حكم القانون^{٤٧}.

المطلب الثاني : الرقابة السياسية "Le controle politique"

الرقابة السياسية في الأنظمة البرلمانية هي من الضمانات الهامة لمبدأ المشروعية ، وهي قد تتخذ أشكالا متعددة كحق البرلمان في الرقابة على أعمال الوزارة والوزراء ، وفي مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث حتى لا يؤدي استئثار إحدى هذه السلطات إلى الاستبداد بالحكم، كما أنها قد تتم عن طريق الرقابة الشعبية التي تتم عادة من الأحزاب السياسية المعارضة خارج الحكم.

أولاً- الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة "Le contrOle parlementaire"

إن نظام القطر العربي السوري، شأنه في ذلك شأن الدول ذات النظام البرلماني ، له أساليب يتمكن بها نواب الشعب من رقابة أعمال الإدارة تحقيقا لمبدأ المشروعية، وهذه الأساليب تختلف في قوتها وفي مداها فهي تبدأ بالسؤال وتنتهي بطرح الثقة وتقرير المسؤولية بالنسبة لكل وزير على حدة، أو بالنسبة للوزارة

^{٤٦} إ.د. محمد محمد بدران : رقابة القضاء على أعمال الإدارة -مرجع سبق ذكره- ص ٥٩.
^{٤٧} إ.د. ماجد راغب الطلو : القضاء الإداري-مؤسسة شباب الجامعة-الإسكندرية -١٩٧٤، ص ٣٢.

مجتمعة، أما المسؤولية الفردية لكل وزير فأساسها أن هذا الوزير يعتبر هو الرئيس الإدارة الأعلى في وزارته، وله حق الرقابة والإشراف على جميع الهيئات والمصالح التابعة لوزارته ، وله حق توجيه جميع عمال الوزارة ، وهذه السلطة الواسعة لم تمنح إلا من أجل الصالح العام، وعند ممارسته لنشاطه يجب أن يكون ملتزماً بحكم القانون.

ومن بين العوامل التي توازن هذه السلطة الواسعة تقرير مسؤولية الوزير أمام البرلمان، وأدنى درجات هذه المسؤولية حق النائب البرلماني في توجيه السؤال إلى أي وزير وحق تلقي الرد عنه، فإذا كانت الإجابة مرضية فقد انتهى الأمر ، أما إذا لم تكن كذلك فإن السؤال قد يتحول إلى استجواب وقد تكون له نتائج وخيمة إذا أدين الوزير.

وقد ينتهي الأمر بسحب الثقة من الوزير ، فلا يبقى أمامه إلا تقديم استقالته.

وليس كل وزير مسؤول على حدة أمام البرلمان فقط، بل إن الوزارة بكاملها مسؤولة مسؤولية تضامنية عن سياستها أمام البرلمان ، وتضطر هيئة الوزارة بكاملها إلى ترك كراسي الحكم عندما تفقد ثقة البرلمان^{٤٨}.

ولاشك أن رقابة البرلمان على أعضاء الوزارة هو تأكيد لمبدأ الشرعية، فالحكومة تعمل دائماً على الالتزام بحكم القانون خشية فقدان السلطات فتحاول جاهدة أن تسند تصرفاتها إلى حكم القانون.

^{٤٨}أ.د.محمد كامل ليله: الرقابة على أعمال الإدارة - منشورات دار النهضة العربية-القاهرة -١٩٦٨ص١٢٨.

ثانيا : الفصل بين السلطات الثلاث "La separation des pouvoirs"

حرص الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ على تبنيه الصريح لمبدأ فصل السلطات وتوزيع مهام الدولة على ثلاث سلطات هي : السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وقد رسم الدستور السوري بوضوح اختصاص كل سلطة من السلطات ، وجعل كلا منها تقف رقيبة على الأخرى، فإذا تجاوزت الإدارة حدود القانون، ردها القضاء إلى جادة المشروعية، كما أن السلطة التشريعية لها حق الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، أما السلطة التشريعية فإنها مقيدة بالحدود التي رسمها الدستور ويراقبها في ذلك محكمة دستورية أو مجلس دستوري^{٤٩}.

ثالثا-الرقابة الشعبية"Le contrOle populaire"

تتمثل هذه الرقابة بأشكال مختلفة وبحسب النظام القائم في كل دولة، ففي الدول الديمقراطية مثلا يكون لهذا النوع من الرقابة أثره الفعال على أعمال الإدارة ، وخاصة بالنسبة للأحزاب السياسية المعارضة للحزب الحاكم حيث يتاح لهذه الأحزاب كشف المخالفات الإدارية والتدخل لدى الهيئات العامة لتصحيح الانحرافات الواقعة^{٥٠}

وكذلك تلعب الصحافة دورا أساسيا في الرقابة على أعمال الإدارة ولو بصورة غير مباشرة ، عن طريق النقد البناء الذي توجهه لأعمال الإدارة، الأمر الذي يؤدي لاستثارة الرأي العام، ويدفع الجهات المسؤولة إلى العمل لتصحيح تلك الانحرافات^{٥١}.

المطلب الثالث- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"Le contrOle Juridictionnel"

^{٤٩} أ.د. ماجد راغب الطلو : القضاء الإداري-مرجع سبق ذكره ص ٦ و ٤٧.
^{٥٠} أ.د. سامي جمال الدين : القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - منشأة المعارف بالإسكندرية- ١٩٨٢ ص ١٧٥.
^{٥١} تنص المادة ٤٩/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ على أن تشارك التنظيمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات والمجالس المحددة بالقوانين في تحقيق الأمور التالية :
١-بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه. ٢-تخطيط وقيادة الاقتصاد الاشتراكي. ٣- تطوير شروط العمل والوقاية والصحة والثقافة وجميع الشؤون الأخرى المرتبطة بحياة أفرادها. ٤- تحقيق التقدم العلمي والتقني وتطوير أساليب الإنتاج. ٥-الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم.

إذا كان النظام الانكليزي يعتق مذهب وحدة القضاء، فتختص جهة قضائية واحدة بالفصل في جميع المنازعات ، فإن القضاء الفرنسي والسوري وغيرها يأخذ بنظام القضاء المزدوج على عكس النظام الانكليزي فيوجد جهتان للقضاء، تختص إحدهما بالفصل في المنازعات التي تنور بين الأفراد أو فيما بينهم وبين الإدارة باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الخاص ويطلق عليها القضاء العادي، والأخرى تختص بالفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية ويطلق عليها القضاء الإداري.

ويتكون القضاء الإداري من مجموعة من المحاكم الإدارية على رأسها مجلس الدولة، كما يوجد محاكم إدارية مختصة، فإذا تجاوزت الإدارة حكم القانون بموجب سلطاتها فإنه يكون للأفراد اللجوء للقضاء الإداري ، وللمضور في سبيل ذلك دعويان، الإلغاء والتعويض^{٥٢}.

فدعوى الإلغاء : هي عبارة عن حق المواطن ، الذي يصدر بمواجهته قرار إداري فيتضرر منه ويعتقد أنه مخالف للقانون، في رفع الدعوى أمام القضاء الإداري مختصا بالقرار الصادر عن الإدارة ، وبعد أن تسمع المحكمة حجج كل من الطرفين ودفاعه والتعرف على ظروف وملابسات إصداره، فإما أن يصدر الحكم برد الدعوى إذا ما وجد القضاء أن قرار الإدارة قائم على أساس من القانون ، وإما أن يصدر بإلغاء القرار محل المنازعة لمخالفته لمبدأ المشروعية، ومما يجدر ذكره أن حكم دعوى الإلغاء لا يقتصر أثره على أطراف الخصومة وإنما يمتد إلى الكافة ، لأن هذه الدعوى في الواقع هي عمل لإعدام قرار مشروع ، والقرار غير المشروع يجب أن لا يترتب عليه أي أثر قانوني.

أما دعوى التعويض فهي دعوى يستخدمها صاحب الشأن لتعويضه عن الأضرار التي أصابته نتيجة إصدار وتنفيذ قرار غير مشروع في مواجهته، فقضاء الإلغاء لا يمثل حماية كاملة للأفراد من بطش الإدارة ، فالقرار المعيب يبقى نافذا فترة من الزمن حتى يتم إلغاء بحكم يصدر من القضاء الإداري ، إلا

^{٥٢}أ.د. عبد الجليل محمد علي : مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والنظم القانونية المعاصرة-مرجع سبق ذكره-ص ١٤٠ .

أنه أثناء هذه الفترة قد يترتب على تنفيذ هذا القرار أضراراً يستحق التعويض عنها، وبذلك يعتبر قضاء التعويض مكملاً لقضاء الإلغاء فيصدر الحكم في مواجهة الإدارة بالتعويض المناسب عن الأضرار التي لحقت بالمدعي نتيجة تنفيذ قرار غير مشروع في مواجهته.

المبحث الثاني

قيود مبدأ المشروعية

"Les restrictions du principe de la legalite"

إذا كان مبدأ المشروعية ، الضمانة القوية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة واستبدادها ، عند نهوضها بمهامها ونشاطها ، فإنه مما لا شك فيه أيضاً ضرورة وجود بعض القيود التي تحد منه والتي من شأنها أن تفسح المجال إمام الإدارة لعدم التقيد به أو الخروج عليه أحياناً، وتتمثل هذه القيود بالآتي :

المطلب الأول : السلطة التقديرية "Le pouvoir discretionnaire"

تعتبر سلطة الإدارة مقيدة من حيث المبدأ عندما يحدد لها المشرع اختصاصها وغايتها أو يرسم حدودها ومداهها، والوسيلة التي توصلها لتحقيق تلك الغاية، والوقت الملائم لتنفيذها ، ويترك لها قدراً من حرية التقدير وملائمة التصرف في معالجة الجزئيات.

ومع هذا فإن السلطة التقديرية التي تمارسها الإدارة ليست خروجاً على مبدأ المشروعية واستثناء منه وإنما توسيع في دائرته ، ما دامت تمارس صلاحياتها في إطار الغاية التي استهدفها المشرع من ممارسة نشاطها بهدف تحقيق المصلحة العامة، فإذا خالفت تلك الغاية أو انحرفت عنها ، شاب عملها عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها.

وقد عرف الأستاذ "Michou" السلطة التقديرية بقوله "تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في كل مرة تتمكن فيها من التصرف الإداري بحرية، دون أن يفرض عليها تصرفا معيناً إدارياً مسبقاً من قبل القانون".^{٥٣}

وبناء على ذلك يفرض على المشرع تحقيقاً منه للصالح العام، أن يعترف للإدارة بالسلطة التقديرية كلما كانت هناك ضرورة لذلك في ممارسة نشاطها لضمان تنظيم وتسيير المرافق العامة، كما وأن من الواجب منحها حرية الاختيار والتصرف لاتخاذ ما يلزم في سبيل تحقيق أهدافها، استثناء من مبدأ تقييد السلطة، الممنوحة لها وذلك ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم من استبداد الإدارة وتعسفها. والإدارة هي الأقدر في هذه الحالة، من المشرع على تفهم مهامها الوظيفية والنهوض بأعبائها الإدارية.

فإذا حدد المشرع للإدارة شروطاً معينة يجب أن تتوفر في المتقدم للحصول على جواز سفر مثلاً، وتوافرت تلك الشروط في أي شخص، فيتوجب على الإدارة منحه له ولا تمتلك أن تحجبه عنه، لأن سلطتها مقيدة بالحدود التي رسمها لها القانون. أما إذا اعترف المشرع للإدارة بسلطة الاختيار بين منح الإجازة أو رفضها، رغم توافر الشروط المطلوبة - عندئذ فحسب - تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية، ومع ذلك فإنها تبقى مقيدة بالشروط القانونية والإجراءات الأصولية، المطلوبة لمنح تلك الإجازة.

وقد تبنى الاجتهاد القضائي الإداري في سوريا مبدأ السلطة التقديرية في أحكامه المطردة.

فقد جاء في قرار مجلس الدولة أن إفاد المطعون ضده أمر تقديري متروك للإدارة، فقد توفد المطعون ضده وقد توفد غيره، فحيازته على شرط الإفاد لا يعطي للموفد مركزاً قانونياً لا يجوز المساس به ما دامت الإدارة تملك حق ممارستها لسلطتها التقديرية.^{٥٤}

^{٥٣} أ.د. زين العابدين بركات : مبادئ القانون الإداري - منشورات جامعة دمشق - ١٩٨١ ص ٥٦٢. كما ورد هذا التعريف في مقال للأستاذ "Michou"

"pub, Revue administrative. 1914, p9" Etudes sur Le pouvoir discretionnaire"

^{٥٤} مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري السوري عام ١٩٧٧ مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا بالقرار رقم/٢٥/في الطعن ١٠١ لسنة ١٩٧٧.

وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في ترفيعات موظفيها، فلها أن تفصح عن إرادتها في تقرير هذا الترفيع وجوداً أو عدماً. وكذلك "تستقل لجان تقييم أداء العاملين في تقدير درجة تقييم العامل في ضوء درجة الوصف المعطاة له من كل من الإدارة والتنظيم النقابي، ولا يقبل تقديرها الطعن ما دام لم يشبه عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة".^{٥٥}

وعليه فالسلطة التقديرية هي نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتدبير أمورها ، ومعالجة خطورة بعض الحالات التي تجابهها أثناء ممارستها نشاطها، بأفضل الوسائل التي لا تتنافى مع فكرة المصلحة العامة. يتبين لنا مما تقدم أن السلطة التي يمنحها المشرع للإدارة وهي تمارس أعمالها ، سواء أكانت تقديرية أم مفيدة ، يجب أن تخضع دائماً لمبدأ المشروعية، ويفرض القضاء رقابته عليها. وسوف نعالج موضوع السلطة التقديرية والرقابة القضائية عليها في فصل لاحق بشكل تفصيلي.

المطلب الثاني : أعمال السيادة "Actes de souverainete"

تطلق عبارة أعمال السيادة "Actes de souverainete" وهو التعبير الأكثر شيوعاً في سوريا ومصر، وتعبير الأعمال الحكومية "Actes de gouvernement" كما هو متداول في فرنسا على مجموعة من الإجراءات والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية ، عند ممارستها لأعمال معينة في الظروف العادية و الاستثنائية، ويخرج أمر النظر فيها عن ولاية القضاء العادي أو الإداري، وتبقى بمنأى عن الرقابة القضائية بجميع صورها وأشكالها سواء أكانت رقابة الإلغاء أم رقابة فحص المشروعية.

تمارس السلطة التنفيذية هذا النوع من الصلاحيات ، بأن تتخذ إجراءات وقرارات مخالفة للقانون، متحررة بها عن مبدأ المشروعية كلياً، فتعتدي على الحقوق والحريات العامة والخاصة ، من دون أن يحق

^{٥٥}انظر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٧٦ لعام ١٩٩١-مجموعة الأحكام الإدارية لعام ١٩٩١ ص٢٢٨، وقد جاء في حيثيات هذا القرار بأن تحديد درجة كفاءة العامل من الأمور التقديرية التي تعود للإدارة بالتعاون مع التنظيم النقابي.

للمتضرر مراجعة القضاء للمطالبة بالتعويض أو الإلغاء أو إيقاف تلك التصرفات غير القانونية ووضع حد لها.

وقد أنكر فريق من الفقهاء فكرة السيادة كلياً، نذكر منهم العميد ديغي "Duguít" والفقير جيز "Jeze"، في حين يرى فريق آخر أن فكرة السيادة فكرة خاطئة من أساسها تتنافى مع المنطق ومع المبادئ القانونية الحديثة، وأن الحكام إن هم إلا أفراد أوكل إليهم ممارسة اختصاصات معينة في حدود القانون، وبالتالي فيجب أن يسألوا كلما خرجوا عن حدود الاختصاص كالأفراد سواء بسواء، ولا محل لأن يكون للحكام إرادة تسمو على إرادة باقي الأفراد.^{٥٦}

ويبرر جانب من الفقه ومنهم الفقيه هوريو "Hauriou" نظرية أعمال السيادة تلك فهي كما يقولون، تمثل مظهراً من مظاهر السياسة القضائية المرنة الحكيمة، التي يمارسها مجلس الدولة في مواجهة الأزمات التي صادفته وكادت تعصف به.

ولقد عبر الأستاذ الدكتور عبد الفتاح سايرداير في رسالته عن أعمال السيادة أن مشكلة التعريف أو المعيار لأعمال السيادة هي قلب أو لب النظرية، فدراستها من الأهمية بمكان، لهذا فإن تعريف أعمال السيادة أو وضع معيار لها ليس أقل خطورة من النظرية نفسها، وكل الفقه يجمع على أن وضع تعريف جامع مانع لها ليس من السهولة في شيء، بل ذهب إلى استحالة تقديم تعريف صحيح لأعمال السيادة، أو رسم خطة فصل بينها وبين باقي أعمال السلطة التنفيذية الخاضعة للرقابة القضائية، وفضل ترك الأمر للقضاء، بل إن القضاء المصري نفسه ذهب إلى تقرير صعوبة هذا التعريف واستحالته.^{٥٧}

^{٥٦} د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري-قضاء التعويض-دار الفكر العربي-القاهرة-١٩٦٨-الكتاب الثاني-ص ٤١٤.
^{٥٧} د. عبد الفتاح سايرداير: نظرية أعمال السيادة-دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي-مطبعة جامعة القاهرة-١٩٥٥-ص ٢٦٠.

ومع أن نظرية أعمال السيادة قد تعرضت لمعارضة شديدة من قبل الفقه، إلا أن هذا لم يحل دون تطورها ونماؤها من قبل مجلس الدولة الفرنسي، الذي صاغ مرتسماتها في ضوء الظروف التي أحاطت به، وسوف نعالج هذه النظرية في فصل لاحق بشكل تفصيلي.

المطلب الثالث : الظروف الاستثنائية "Les Circonstances exceptionnelles"

أرسيت القواعد القانونية من حيث المبدأ لتلائم الظروف العادية، ولذا فمن الطبيعي أن تلتزم الإدارة، وهي تمارس نشاطها بهذه الصورة ، باحترام هذه القواعد والتقييد بها عدم مخالفتها، وأما إذا طرأت ظروف استثنائية تعرض البلاد للخطر كالحروب والكوارث والأوبئة والفيضانات التي من شأنها أن تخل بأمن الدولة، ففي هذه الحالة يصبح من المستحيل على الإدارة ، أن تتصدى لمعالجة تلك الظروف المستحدثة من خلال تلك القواعد القانونية العادية، فيصبح عندئذ من الطبيعي أن تمنح الإدارة سلطات واسعة ، لمعالجة تلك الظروف ، تتناسب مع تلك الحوادث الطارئة والظروف الاستثنائية.

ويقول الدكتور عبد الإله الخاني "إن عناصر الضابطة في الظروف الاستثنائية تقوم بعمل وقائي وقمعي في نفس الوقت، وتسيرها فكرة الهدف الذي تسعى إليه، يضاف إلى ذلك أن هذا الهدف ليس فقط توفر النظام والأمن واستمرارهما ، بل وإقامة الانسجام بين مجهود الدولة العام في زمن الطوارئ وبين مجهود الضابطة الإدارية ، وهذا الانسجام يقوم على أركان هي :

أ- السرعة في اتخاذ التدابير الوقائية والقمعية.

ب- التناسب بين إلحاح الحاجة إلى استتباب الأمن والنظام وبقاء مجهود الدولة العام ومرافقتها دون أن يمسهما أدى أو تعطيل أو توقف جزئي أو كلي.

ج- استمرار هذا التناسب فترة كافية من الزمن حتى بعد انتهاء حالة الطوارئ.

د- عزل النشاط الداخلي للأفراد داخل حدود الدولة عن المؤثرات الخارجية الرافدة من خارج الحدود^{٥٨}.

نخلص من ذلك إلى أن الإدارة تملك في الظروف الاستثنائية الخروج على أحكام القوانين التي كانت تقيدتها في الظروف العادية، فهي في مثل هذه الظروف تستطيع تعديل القوانين أو إلغائها أو وقف تنفيذها ، واتخاذ أي تدبير قد تراه ضروريا لدعم مواقفها في معالجة تلك الظروف الطارئة، كل ذلك بالقدر الذي تتطلبه الضرورة ، فتضع الأحكام الاستثنائية في حدود ما تقتضيه الضرورة وتستخدم أقل الوسائل التي تلحق ضررا، وعلى أن تنتهي العمل بها بانتهاء تلك الظروف الاستثنائية ، وعلى هذا وبمفهوم المخالفة ، فإذا كان بإمكان الإدارة معالجة تصرف معين وفقا لأحكام القوانين العادية ولم تفعل كان تصرفها باطلا.

ولما كان بقاء الدولة ووحدة كيائها هدفين رئيسيين يصبان في مصلحة المجموع لا يجوز التنازل عنهما ، وأن تطبيق مبدأ المشروعية بحرفيته من شأنه أن يشكل في بعض الظروف خطرا على وجودها وكيانها، ولما كانت مصلحة الدولة تفوق كل مصلحة أخرى، وحيث أن الهيئة التنفيذية هي العنصر الفعال في الدولة والمسؤولة عن تنظيم وحسن سير المرافق العامة فيها، كان لا بد لها من أن تتمتع بقدر من مرونة الحركة، يتيح لها التصرف السريع والفعال، وإن تجاوزت أحيانا مبدأ المشروعية المفروض عليها احترامه والتقيده به في الظروف العادية، ولإسباغ المشروعية على مبدأ السلطة الاستثنائية ، فقد قضت المادة ١٦/ من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ بأن يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات الاستثنائية الواجب توافرها لمواجهة الظروف الطارئة التي تهدد أمن الدولة وسلامتها عند تعرضها للخطر ، شريطة أن يكون هذا الخطر حالا وجسيما، فإن لم تتوافر هذه الشروط فلا يستفيد رئيس الجمهورية من تلك الصلاحيات الممنوحة له^{٥٩}.

^{٥٨} د. عبد الإله الخاني : نظام الطوارئ والأحكام العرفية- منشورات مجلس نقابة المحامين بدمشق- ١٩٧٣ ص ٧٩.

^{٥٩} د. عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - مرجع سبق ذكره- ص ٣٥.

وهكذا فقد أرسى الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ هذا الحق عندما نص في مادته ١١٣/على أن لرئيس الجمهورية إذا قام خطر جسيم وحال، يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية ، أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

وبعد فإن توسيع الإدارة لسلطاتها في حالة الظروف الاستثنائية، والسماح لها بتجاوز مبدأ المشروعية، لا يعني بالضرورة أن المشرع أطلق لها العنان فأعطاه الحرية التامة في التصرف حسب رغباتها ومشيتها وإنما قيدها بشروط منها :

- لزوم وجود خطر جسيم يهدد الأمن والنظام العام ويعرض سلامة الوطن للخطر.
- استحالة درء هذا الخطر ومعالجة تلك الظروف الطارئة بالطرق القانونية العادية.
- وأن لا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة وبأقل الوسائل إضراراً بالأفراد.

فإذا خالفت الإدارة هذه القيود تكون قد انحرفت عن الهدف الذي رسمه لها المشرع محققة على الأغلب رغبات أو نزعات شخصية، وتعسفت باستعمالها للسلطة، ومن الطبيعي بعد ذلك أن تتعرض تصرفاتها هذه للإلغاء أو التعويض أو كليهما معا^{٦٠}.

لقد أيد مجلس الدولة السوري في أحكامه هذه المبررات عندما اعتبر أن "السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة العرفية تغدو مشروعة عندما تهدد الحرب سلامة البلاد وأمنها أو عند وقوع كوارث..الخ، ويؤدي بالتالي إلى لزوم تضيق الحريات الفردية والاستيلاء على الأموال وتقييد حرية الأشخاص ، إن هذه السلطات تبررها نظرية الضرورة للحفاظ على سلامة الدولة وكيانها ولمعالجة ظروف استثنائية طارئة

^{٦٠}أ.د. عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة-مرجع سبق ذكره-ص٣٧.

ومنع الضرر، ولم تشرع لاتخاذها وسيلة لتحصيل ديون المصارف عندما تعجز هذه المصارف عن معالجة أمورها بالطرق القانونية المعروفة والمقبولة، فالقضاء الإداري له حق الرقابة على تدخل الإدارة العرفية، فإذا وجد أن التدخل لم يكن له ما يسوغه، وليس لمواجهة حالات معينة، من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، كان القرار باطلاً¹¹.

آلية تطبيق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

إن من الصفات الهامة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة. ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات، لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون.

ولا أحد ينكر وجود علاقة متينة بين دعوى الإلغاء وبين مبدأ المشروعية. فهذه الدعوى بالتحديد تمكن القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية وملائمتها لقوانين الدولة. وتأكيد حماية حقوق وحرىات الإنسان في الدولة الحديثة، حيث أن دعوى الإلغاء تعد الطريقة القانونية والقضائية الحيوية والفعالة لتحريك وتطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة، لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية و النظام القانوني لحقوق و حرىات الإنسان.

ولهذا فالقاضي هو المعني بحراسة هذا المبدأ " المشروعية" وإنصاف الأفراد من تجاوزات السلطة الإدارية لحدود اختصاصها أو مخالفتها لقواعد النظام العام، ولذلك جاءت جميع الأنظمة الحديثة بإعطاء القاضي الإداري صلاحيات واسعة أكثر بكثير من صلاحيات القاضي العادي وأجازت له التدخل في سير عملية القضاء وتوجيه إجراءات الدعوى بطريقة تحقق التوازن بين طرفي الدعوى وذلك بسبب أن الفرد في مخاصمته لجهة الإدارة يكون غالباً في موقف ضعف أمام جهة تمتلك أساليب متعددة تجعلها في موقف قوة والمتحكم وأهم أسباب ضعف الفرد

¹¹-مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية-مجلس الدولة-المكتب الفني-قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١/٢٩ في الطعن رقم ١٣٧٦/١٩٩٨.

أمام الجهة الإدارية في الدعوى أنها تملك طرق وأساليب الإثبات المؤثرة في الحكم، وبالتالي فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية.

الفقرة الأولى : دور القاضي في مراقبة المشروعية على الإدارة

أولاً. تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها :

١. تعريف دعوى الإلغاء :

تعتبر دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة دعوى قضائية ترمي إلى المطالبة بإلغاء وإعدام القرار الإداري لكونه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة^{٦٢}.

ويمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها "الوسيلة القضائية التي تمكن القاضي من مراقبه عمل الإدارة وإلغاء قراراتها غير المشروعة " وتعد أهم الدعاوى لقضائية وأكثرها قيمة من الناحية النظرية والعملية، كما تمثل حماية هامة للأفراد وحررياتهم وتمنع خروج الإدارة عن أحكام القانون"^{٦٣}.

يرى الدكتور سليمان الطماوي بأن دعوى الإلغاء هي : " القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانية القرار للقانون، حكم بإلغائه؛ ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"^{٦٤}.

ويعرفها الدكتور ماجد راغب الحلو هي : " دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون. وتمتد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية، إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب القرار المخالف للقانون"^{٦٥}.

كما عرفها الدكتور عدنان عمرو على أنها : " قيام القاضي بإبطال القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة فيما إذا صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية، أو هو تقرير مدى اتفاق أو مخالفة القرار المطعون فيه للقواعد القانونية، فإذا

^{٦٢} - كريم الحرش : سلطة اللامركزية والادارة المركزية والمحلية، مجلة القضاء الاداري عدد مزدوج ١٦ و ١٧ الطبعة الاولى، ٢٠١٢، ص ٢٣.

^{٦٣} - احمد اجعون : محاضرات في القضاء الاداري، مكناس، طبعة ٢٠١٠ ص ٥٥ وما بعدها.

^{٦٤} - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٦، ص ٣٠٥.

^{٦٥} - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٥

كان مخالفا لها يقرر القاضي بإبطاله دون أن يتعدى ذلك بيان المركز القانوني للطاعن أو تقرير سحب أو تعديل القرار المعيب أو إصدار قرار آخر محل^{٦٦}.

وجاء في تعريف الدكتور ميسون جريس الأعرج أن دعوى الإلغاء هي : "دعوى قضائية يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري غير مشروع بعد ثبوت عدم مشروعيته"^{٦٧}.

وعرفها الأستاذ علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك على أنها : "دعوى إدارية ترفع أمام المحكمة المختصة بصحيفة تشمل على وقائع الدعوى و ماهية القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وتختلف المحكمة المختصة في نظر دعوى الإلغاء باختلاف النظام القضائي السائد في الدولة"^{٦٨}.

يعرف الفقيه الفرنسي *Delaubadaire* دعوى الإلغاء بأنها : "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري"^{٦٩}.

وهو ذات التعريف تقريباً الذي ذهب إليه الفقيه *C. Debbasch* بقوله : "الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية"^{٧٠}.

٢. خصائص دعوى الإلغاء :

بعد تحديد مفهوم دعوى الإلغاء، كان لزاماً علينا أن نبرز أهم خصائصها، فمن خلال التعريفات السابقة لها يمكن استنباط خصائص دعوى الإلغاء كما يأتي :

أ. دعوى الإلغاء دعوى قضائية

لقد كان مجلس الدولة الفرنسي في بداية نشأته يعتبر دعوى تجاوز السلطة من قبيل التظلمات الإدارية الرئاسية، وهذا الوصف الذي أعطاه مجلس الدولة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرتبط بطبيعة صلاحياته التي لم تكن تسمو إلى الفصل في المنازعات الإدارية بأحكام نافذة، بحيث كان مجرد هيئة استشارية تتبع رئيس الدولة،

^{٦٦} - عدنان عمرو، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ط ٢، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٤، ص ١١

^{٦٧} - ميسون جريس الأعرج، آثار حكم الإلغاء القرار الإداري دراسة مقارنة، ط ١، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠١٣، ص ١٦.

^{٦٨} - علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠٠٩، ص ٤.

^{٦٩} - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٣٣.

^{٧٠} - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣.

باعتباره أعلى سلطة سياسية و إدارية في الدولة، ولكن بصدر قانون ٢٤ ماي ١٨٧٢، تحولت سلطات مجلس الدولة من مجرد سلطات استشارية إلى سلطات قضائية بحتة، هذا التحول الذي طرأ على طبيعة سلطات المجلس، كان له الأثر الإيجابي في تحول نظرته لدعوى تجاوز السلطة من مجرد تظلم إداري، إلى دعوى قضائية بآتم معنى الكلمة^{٧١}.

وبالنتيجة، يعد تطور دعوى الإلغاء في فرنسا بمثابة تحول تاريخي في نظام القضاء فيها، وعاملاً حيوياً في توجيه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مما كان له الأثر على بعض الأنظمة القضائية في بعض دول العالم منها مصر و الأردن و سلطنة عمان و سورية حيث ولدت فيهما دعوى الإلغاء تشريعياً إذ أنشئت دعوى الإلغاء في مصر بمقتضى قانون مجلس الدولة الأول رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، وفي الأردن بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢.

فدعوى الإلغاء ليست مجرد تظلم فهي تتسم بالطبيعة والصفة القضائية والإدارية فهي ترفع طبقاً لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن الآجال المحددة، ومن هذا المنطلق فهي تتميز عن التظلم الذي لا يرفع أمام القضاء باعتباره سلطة مستقلة إنما أمام السلطة الإدارية مصدرة القرار إن كان التظلم ولائياً أو سلطة تعلوها إن كان التظلم رئاسياً^{٧٢}.

ب. دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة

لما كانت دعوى الإلغاء دعوى مميزة من حيث سلطة القاضي ومن حيث نتائجها إذ ينجم عن اختفاء القرار الإداري المطعون فيه، بات من الضروري إخضاعها لإجراءات خاصة، ورجوعاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية السوري نجد أنه قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص و الأحكام، وهو مالم يفعله بالنسبة لباقي الدعاوى كدعوى التعويض أو دعوى التفسير أو

^{٧١} - عشور فزاحي، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، ٢٠١٠، ص ١١.

^{٧٢} - صمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ط١، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٦٦.

دعوى فحص المشروعية، ولعل السبب الرئيسي يعود لخطورة هذه الدعوى وتميزها من حيث الموضوع عن باقي الدعاوى الأخرى من جهة، ومن جهة ثانية نظراً لسعة انتشارها، فكأنما سعة انتشار هذه الدعوى في الوسط القضائي دفعت المشرع السوري لأن يخصصها بالكثير من الأحكام الإجرائية^{٧٣}.

ج. دعوى الإلغاء دعوى عينية (موضوعية)

خلافاً للدعوى المدنية و الدعاوى الإدارية الأخرى (دعاوى القضاء الكامل) التي تتسم بالطابع الشخصي (الذاتي) لأنها تتعلق بمركز قانوني خاص، فدعوى الإلغاء تتميز بطابعها الموضوعي أو العيني لأنها تنصب على الطعن في قرار إداري، أي مقاضاة للقرار الإداري وليست موجهة ضد الموظف أو الشخص المصدر للقرار أو الجهة التي صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه^{٧٤}.

يترتب على هذه الخاصية الموضوعية مايلي :

(١) إضفاء المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة والتوسع فيه، ضماناً لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض احترام مبدأ المشروعية.

(٢) اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام مما يعني رفعها ضد جميع قرارات الإدارة - إلا ما استثنى قانوناً - لأن دعوى الإلغاء من قضاء المشروعية.

(٣) اكتساب القرار المترتب عن الفصل فيها الحجية المطلقة، حيث تمتد آثاره إلى الجميع وليس إلى أطراف الخصومة فقط.

وبالرغم من أن غالبية الفقه ترى أن دعوى الإلغاء دعوى عينية تختصم القرار غير المشروع بقصد رده إلى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأ المشروعية وهو نفس الاتجاه الذي سلكه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر في جلسة ١٩٥٧/٠٣/٠٩ : "والخصومة عينية بالنسبة إلى القرار بمعنى الحكم الصادر بالإلغاء يكون

^{٧٣} - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، المرجع السابق، ص ٦٦

^{٧٤} - يُنظر محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص ٣٦

حجة الكافة"^{٧٥}، إلا أن هناك جانب من الفقه يذهب إلى أن وصف دعوى الإلغاء كما هي دعوى عينية فهي أيضاً تتضمن عناصر من القضاء الشخصي و القضاء العيني، فبالرغم من أنها تهدف بالدرجة الأولى إلى حماية المشروعية إلا أن لها جانباً شخصياً بحكم ما توفره كدعوى قضائية من حماية جديّة للمراكز الذاتية والحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن، كما أنه بالمقابل هناك بعض الفقه مثل الفقيه بونارد Bonnard من يرى أنها تدخل ضمن القضاء الشخصي لأن المدعي حين يطلب احترام مبدأ المشروعية فإنه يهدف إلى تحقيق هدف شخصي^{٧٦}.

د. دعوى الإلغاء دعوى عامة للشرعية

يهدف القاضي الإداري في دعوى الإلغاء إلى البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري وإعدام أي عمل إداري غير مشروع تكريساً لدولة القانون والمحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية فلا يمكن استبعاد الطعن في قرار إداري إلا بنص تشريعي صريح^{٧٧}.

فإذا ما تأكد أن ركناً من أركان القرار الإداري غير مشروع يحكم بإلغاء هذا القرار، لأن دور القاضي الإداري يقتصر أساساً عن البحث عن مشروعية هذا القرار الصادر عن أي جهة إدارية كانت، وبذلك فهي إذن دعوى مشروعية، فخلافاً لباقي الدعاوى القضائية الأخرى، فإن دعوى تجاوز السلطة تهدف بالدرجة الأولى إلى إقرار مبدأ المشروعية، وذلك من خلال إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة. وعلى هذا الأساس، فإن سلطات القاضي الإداري في هذه الدعوى ضيقة، ومحددة، تقتصر فقط على الحكم بإلغاء القرار الإداري، إذا تبين له، أنه غير مشروع، وإن كانت هذه الدعوى، تحقق للطاعن بالإلغاء، مصلحة شخصية جراء إلغاء القرار الإداري غير المشروع^{٧٨}.

^{٧٥} يُنظر إلى أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون، الطعن رقم ٢١٢ لسنة ٣ جلسة ١٩٥٧/٣/٩. ومشار إلى هذا الحكم في الموسوعة الإدارية الحديثة ج ١٥.

^{٧٦} يُنظر محمد الصغير بعل، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص ٣٦.

^{٧٧} علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن، ٢٠٠٤ ص ٢٧٨.

^{٧٨} علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ١٦.

وبهذا تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل حيث يملك فيها القاضي الإداري الحكم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن العمل غير المشروع الذي اتخذته الإدارة وشكل اعتداءً على حق شخصي للطاعن، كما يستطيع أن يعدل القرار الإداري غير المشروع إذ أنه يتمتع بسلطة كاملة في حسم النزاع، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "إذا ما استجابت المحكمة إلى طلب المستدعين، فإنها تكون قد أصدرت قراراً بإلزام مجلس الأمانة بأن يقوم بعمل ما، وبالتالي تكون قد تجاوزت صلاحية الإلغاء إلى صلاحية الإنشاء، وهو أمر خارج عن صلاحية هذه المحكمة."^{٧٩}، غير أن العميد هوريو يرى أن فكرة الانحراف بالسلطة أوسع من فكرة عدم المشروعية حيث يمتد دور القاضي الإداري إلى رقابة الأخلاق الإدارية، فلا يلغي القرار لمجرد خروجه على قواعد المشروعية المعروفة، وإنما يلغيه أيضاً إذا ما تبين له عدم التزام أفرادها بقواعد حسن الإدارة وخروجها عن الأخلاق الإدارية، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بهذا الرأي والتزم بتطبيق مبدأ المشروعية في رقابته على أعمال الإدارة.

وينبغي على الاستقرار القضائي للطبيعة العامة لدعوى الإلغاء اعتبارها دعوى القانون العام ولا يجوز للمشرع استبعادها إلا بنص صريح، كما أنها دعوى تتعلق بالنظام العام وأن لها طابع النظام العام، كالاتي :

عدم جواز استبعاد دعوى الإلغاء إلا في حالة وجود نص صريح : وذلك بأن يضمن المشرع قانوناً معيناً بعض النصوص التشريعية التي تحصن بعض القرارات الإدارية ضد الرقابة القضائية

سلطنة عمان قد أخرجت تلك المسائل من اختصاص المحكمة وذلك كون القضاء الإداري حديث، ولتمكين السلطات العامة من وضع كافة الضوابط التي تكفل عدم مخالفة مبدأ المشروعية، و أرى أن على المشرع السوري مراجعة هذا النص حيث أصبح مثل هذا الاتجاه التشريعي عرضة للانتقاد، للتخفيف من آثار القرارات الإدارية المستبعدة من رقابته، وهو ما تعمل عليه كل من فرنسا والأردن ومصر^{٨٠}.

^{٧٩} حكمها في ١٣ / ٤ / ١٩٨٦،

^{٨٠} الدستور المصري لعام ١٩٧١ لا يجيز تحصين أي قرار إداري من الطعن فيه أمام المحاكم مجلس الدولة.

ثانياً. ما يميز دعوى الإلغاء عن الدعاوى الإدارية الأخرى :

١. دعوى الإلغاء ودعوى الاستحقاق (التسوية) :

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى الاستحقاق، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية إن القضاء اعتمد التفرقة بين الدعويين على النظر إلى مصدر الحق الذاتي الذي يطالب به المدعي في دعواه فإن كان يطالب بحق ذاتي مقرر له مباشرة في قاعدة تنظيمية عامة كقانون أو لائحة فإن الدعاوى تكون في هذه الحالة من دعاوى الاستحقاق أو التسوية، إما إذا كان على عكس ذلك إذا لم يكن مركز الموظف قد نشأ عن القاعدة التنظيمية ذاتها بل استلزم الأمر صدور قرار إداري خاص يخوله هذا المركز فإن الدعوى تكون من دعاوى لإلغاء.^{٨١}

والمراجع لأحكام محكمة القضاء الإداري في السلطنة يجد هذا التمييز صداه في الأحكام الصادرة من المحكمة، على سبيل المثال حكمها في جلسة ٢٠ / ٤ / ٢٠٠٤م، استئناف رقم (٢١) لسنة (٣) قضائية^{٨٢}. وفي جلسة ٢١ / ٦ / ٢٠٠٤م، الابتدائية رقم (٢٨) لسنة (٤) ق، وجلسة ايناير ٢٠٠٢م، الدعوى الابتدائية رقم (١٨) لسنة (١) ق، وتمثل أهم الاختلافات بين الدعويين كالتالي :

أ. من حيث مصدر الحق الذي يطالب به المدعي : فإذا كان الحق الذي يطالب به المدعي مقرر بالقاعدة التنظيمية العامة، كقانون أو لائحة، فإن الدعوى تكون دعوى تسوية، وإن ا تصدره الإدارة من أوامر أو تصرفات هو مجرد أعمال تنفيذية تهدف إلى مجرد التطبيق للقانون، وتوصيل ما نص عليه القانون إليه، وبالتالي فإن هذا التصرف الإجرائي لا يشكل قرار إدارياً، بل هو مجرد إجراء تنفيذي أو عمل مادي لا يرق إلى مرتبة القرار الإداري.

^{٨١}- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري (الثالث والرابع)، إصدار المكتب الفني سنة ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤، ص ٢٤٩.

^{٨٢}- مجموعة المبادئ القانونية للعامين (الثالث والرابع) مرجع سابق ص ٧٨٩.

بيد أن الأمر على العكس من ذلك، فإن لم يكن مركز الموظف قد نشأ عن القاعدة التنظيمية ذاتها، بل تطلب الأمر صدور قرار إداري خاص بإنشاء هذا المركز القانوني، فإن الدعوى في هذه الحالة تكون من دعاوى الإلغاء أو عدم الصحة.^{٨٣}

ب. من حيث السلطة التقديرية للإدارة : فاختصاص الإدارة في شأن إجراء التسويات للموظفين العموميين هو اختصاص مقيد، بمعنى أن القانون لا يترك للإدارة أي مجال لإعمال إدارتها، وبالتالي انتفاء السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال، وإلى هذا ذهبته محكمة القضاء الإداري في بعض أحكامها، حيث تقول : (أن دعاوى الاستحقاقات أو التسويات لا يتقيد رفع الدعاوى فيها بالمواعيد والإجراءات المقررة في دعاوى عدم الصحة لأن الحق فيها يستمد من القانون وليس للجهة الإدارية سلطة تقديرية فيه طالما نص القانون على استحقاق الموظف له...)^{٨٤}

ج. من حيث المواعيد والإجراءات : ولما كانت إجراءات التسوية من قبيل الأعمال المادية للإدارة، فقد استمر القضاء الإداري على أنها لا تخضع لاحكام دعاوى الإلغاء، من حيث التقيد بالمواعيد أو الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٩) من قانون المحكمة برفع الدعوى وسبق التظلم من القرار المطعون فيه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا الحكم في العديد من أقضيتها.^{٨٥}

د. من حيث اشتراط سبق التظلم : لقد تطلبت المادة (٩) من قانون محكمة القضاء الإداري لرفع دعوى الإلغاء أن يسبق ذلك التظلم من القرار المطعون فيه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، وانتظار مواعيد البت في التظلم. في حين اكتفى القانون ذاته أن يسبق دعوى التسوية طلب المستحقات

٨٣- ويرتبط على هذا التمييز، أن تصرفات الإدارة بصدد تسويات الموظفين ماهي إلا أعمال أو إجراءات تنفيذية، وبذلك فهي من الأعمال المادية للإدارة وليست من القرارات الإدارية التي تعتبر من الأعمال القانونية، وحيث أن دعوى الإلغاء لا توجه إلى القرارات الإدارية فإنها والحال هذا لا تكون مقبولة إذا تم توجيهها ضد أحد الأعمال المادية للإدارة، د، راغب الحلو، مرجع سابق ص ٣٣٢.

^{٨٤}- حكمتها في جلسة ٢١ / ٦ / ٢٠٠٤م، الدعوى الابتدائية رقم (٢٨) لسنة (٤)، مرجع سابق ص ٧٨٩.

^{٨٥}- حكمتها في جلسة ٢٠ / ٣ / ٢٠٠٤م، و جلسة ٢١ / ٦ / ٢٠٠٤م، و جلسة ١ / ١ / ٢٠٠٢م، مشار إلى هذه الاحكام في ص ١٩ من هذا الموقف.

المدعي بها من الجهة الإدارية المختصة فحسب، دون تحديد مدة معينة، أو طلب انتظار مواعيد البت في الطلب قبل رفع الدعوى طلب المستحقات.

٢. دعوى الإلغاء ودعوى التعويض :

إذا كان هنالك تداخل بين كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، فإن لكل من الدعويين فلكها الذي تدور فيه، إذا حدث مثلاً ونفذت الإدارة قراراً إدارياً مطعون فيه بالإلغاء ثم أصدر مجلس الدولة حكمه بإلغاء ذلك القرار، فما هي الفائدة التي تعود على صاحب الشأن من صدور هذا الحكم؟ خاصة إذا كان من المستحيل تدارك آثار ذلك التنفيذ؟ من هنا تبدو أهمية قضاء التعويض كطريق مكمل لقضاء الإلغاء، إذ يستطيع الأفراد في هذه الحالة (وقد استحال عليهم إعادة الأمور إلى نصابها) أن يطالبوا الجهات المختصة - من خلال قضاء التعويض - بجبر الضرر الذي أصابهم من جراء ذلك التنفيذ.

كما يؤكد القضاء الإداري أن دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصاص القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة المشروعية وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في السلطنة : >> فالخصومة الإدارية في دعوى عدم الصحة هي خصومة عينية، بمعنى أنها توجه إلى قرار إداري بهدف مراقبة مشروعيته، ومن ثم يكون هذا القرار هو موضوعها ومحلها، فإن تخلف هذا الشرط كانت الدعوى غير مقبولة لانتفاء القرار الإداري الذي هو محلها، وإن الحكم الصادر فيها يكون حجة على الكافة، بينما الحكم في دعوى التعويض تقتصر حجيته على أطرافه.^{٨٦}

^{٨٦} - حكمها في الاستئناف رقم (١٩) لسنة (٦) ق،س، جلسة ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٦، مجموعة المبادئ القانونية للعلمين الخامس والسادس، إصدار المكتب الفني للمحكمة عامي ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، مطبعة الألوان الحديثة، ص ٤٥٨.

فالفروق بين الدعويين تتمثل بالآتي :

أ. من حيث موضوع النزاع : فدعوى الإلغاء موضوعها حق عيني وهو مطالبة المدعي بإلغاء قرار إداري، فردياً كان أو تنظيمياً، قد صدر مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية فحسب، في حين يكون محل النزاع في دعوى التعويض حق شخصي يطالب به المدعي^{٨٧}.

ب. من حيث الاختصاص : يقتصر إلغاء القرارات الإدارية في السلطنة على محكمة القضاء الإداري وفقاً للمادة (٦) من قانون المحكمة، في حين يكون الاختصاص بالحكم بالتعويض، مشتركاً بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

ج. من حيث سلطة القاضي : سلطة القاضي في دعوى الإلغاء محصورة في فحص مشروعية القرار الإداري فحسب فمتى انتهى القاضي إلى عدم شرعيته حكم بإلغائه. بينما تتعدى سلطة القاضي في قضاء التعويض إلى تحديد المركز القانوني للمدعي وبيان مقدار التعويض الذي يستحقه^{٨٨}. وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية : (إن القانون لم ينط بهذه المحكمة ولاية القضاء الكامل وإنما قصر صلاحيتها على ولاية الإلغاء فقط، وولاية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه^{٨٩}).

د. من حيث سبق التظلم ومواعيد رفع الدعوى : إن اللجوء إلى قضاء الإلغاء مقيد بمدة معينة يجب احترامها وإلا سقط الحق في الدفاع عن مشروعية القرارات الإدارية وقد حددت في المادة (٩) من قانون محكمة القضاء الإداري بأن اشترط لرفع دعوى الإلغاء المنصوص عليها في البنود (١،٢،٣) من ذات القانون أن يتم خلال (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم أو مرور (٣٠) يوماً على تقديمه للجهة الإدارية المختصة بالنسبة للقرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (١،٢) من المادة (٦) من القانون، وخلال (٦٠) يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقيناً بالنسبة للدعاوى المنصوص عليها في البند (٣) من المادة (٦) من القانون، بينما لا يتقيد اللجوء إلى قضاء التعويض بهذه المدة طالما أن الحق المتنازع حوله لازال

^{٨٧} - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

^{٨٨} - خالد عبد العزيز العصيمي، ولاية القضاء الإداري في دولة الكويت، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢١٨.

^{٨٩} - حكمها في ١٠ / ٦ / ١٩٥٦م، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية، لعام ١٩٥٦م، ص ١٠.

قائماً لم يسقط بمدد التقادم المحددة له. أضف إلى ذلك، فإن القضاء الفرنسي مازال مضطرباً على عدم جواز الجمع بين طلب الإلغاء وطلب التعويض في عريضة واحدة، بمعنى أن دعوى الإلغاء لا يمكن أن تشمل إلا على طلب الإلغاء دون أن يكون للمدعى حق طلب التعويض في ذات طلب الإلغاء مع ملاحظة أن اشتغال دعوى الإلغاء على طلب التعويض لا يؤثر في قبول هذه الدعوى، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي يكتفى في هذا المقام بالامتناع عن نظر طلب التعويض ورفضه دون المساس بدعوى الإلغاء والحكم فيها.

هـ. من حيث حجبية الحكم الصادر في الدعوى : الأحكام الصادرة في دعاوي التعويض ذات حجبية نسبية، تقتصر على أطراف النزاع رافع الدعوى والجهة الإدارية مصدرة القرار المعيب، دون أن يمتد إلى غيرهم في حين حجبية الأحكام الصادرة في دعاوي الإلغاء عامة، ويمتد أثرها إلى الكافة، بمعنى أنه يستطيع أن يتمسك بهذا الحكم كل من له مصلحة وإن لم يكن طرفاً في الدعوى^{٩٠}.

الفقرة الثانية : دور سلطة القاضي على رقابة المشروعية من حيث توفر الشروط اللازمة لإقامة دعوى الإلغاء
يقصد بشروط قبول الدعوى بصفة عامة، الشروط الواجب توافرها لأن تنتظر أمام القضاء، أي قبولها لأن تفحص من حيث الموضوع، بحيث إذا تخلف واحد أو أكثر من هذه الشروط أصبحت الدعوى المرفوعة غير صالحة للنظر في موضوعها حتى ولو كان هذا الموضوع مما يدخل في اختصاص القاضي المعنى بنظرها، بل حتى وأن كان لصاحب الطعن حق أو مصلحة فيها، الأمر الذي يعني في حالة دعوى الإلغاء أنه يتحتم على قاضي تجاوز السلطة أن يتحقق قبل أن يشرع أو يبدأ في فحص ودراسة موضوع هذه الدعوى، من أن كافة هذه الشروط متوافرة، وإلا قضى بعدم القبول دون أن يتطرق إلى بحث محور النزاع، حتى ولو كان القرار المطعون فيه ظاهر البطلان ولهذا توصف هذه الشروط بأنها شروط شكلية وتتمثل في الآتي :

^{٩٠} - عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء مرجع سابق ص ١٤.

الشرط الأول : ويتعلق بالقرار المطعون فيه :

ويتجسد أول شرط لقبول دعوى الإلغاء في أن يكون محل النزاع أو الطعن كالاتي :

أولاً : أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً :

استقر القضاء الإداري وسابره في ذلك فقه القانون العام، على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".^{٩١} واضح من هذا التعريف أن القرار الإداري إنما هو القرار الصادر عن جهة إدارية، أي عن إحدى الهيئات الإدارية التابعة لشخص من أشخاص القانون العام سواء كانت إقليمية كالدولة والمحافظات والمراكز والمدن وغيرها أم مرفقية كالهيئات العامة وهيئات القطاع العام والغرف التجارية... وغيرها، أم كانت مهنية مثل النقابات المهنية كنقابة المحامين ونقابة التجاريين والزراعيين... وغيرها . الأمر الذي يعني أن كلاً من القضاء والفقه قد تبنيوا - كقاعدة عامة - المعيار الشكلي في تحديد وتمييز القرار الإداري. إذ يكفي طبقاً لهذا المعيار أن يصدر العمل من جانب هيئة إدارية، مركزية كانت أم لا مركزية لإضفاء وصف القرار الإداري عليه، ولهذا توصف القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي بأنها قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء.^{٩٢}

هذا يلاحظ أنه لا يكفي لكي يعتبر العمل قراراً إدارياً أن يصدر عن هيئة إدارية وإنما يجب إضافة إلى ذلك أن يصدر عن هذه الهيئة بوصفها سلطة عامة، ذلك أن الإدارة قد تباشر بعضاً من اختصاصاتها أو أنشطتها لا بوصفها سلطة عامة وإنما باعتبارها شخص عادي يتصرف - شأنها شأن الأفراد العاديين - في حدود قواعد القانون الخاص، في هذه الحالة لا ينطبق وصف القرار الإداري على أي من الأعمال المتعلقة بهذه الاختصاصات أو تلك الأنشطة. فإذا صدر عن وزير الدولة لاستصلاح الأراضي مثلاً، لا يوصفه سلطة عامة وإنما بوصفه رب عمل منوط به مباشرة بعض الاختصاصات المتعلقة بالعاملين في شركات القطاع العام

^{٩١} - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

^{٩٢} - علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ١٩

بوصفها من أشخاص القانون الخاص" عمل ما فإن هذا العمل لا يعد قراراً إدارياً مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء^{٩٣}.

إن يجب لاعتبار عمل ما قراراً إدارياً مما يختص بنظر ما يثور بصدده من منازعات، القضاء الإداري أن يصدر ليس فقط عن هيئة إدارية، وإنما يجب أيضاً أن يكون متعلقاً بمسألة من مسائل القانون العام، أو بإدارة شخص معنوي عام، وإلا انتفى عنه هذا الوصف. والقول بأن القرار الإداري "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة إنما يعني أن القرارات الإدارية تتسم بأنها لا تصدر إلا عن إرادة منفردة وهي هنا إرادة الإدارة، ولهذا يجب أن يستبعد من مجالها ومن ثم من مجال دعوة الإلغاء العقود الإدارية التي هي وليدة توافق إرادتين متقابلتين وليست نتاجاً لإرادة منفردة.

ثانياً : أن يكون القرار الإداري نهائياً :

لا يكفي لقبول دعوة الإلغاء أن يكون العمل المطعون فيه قراراً إدارياً على التفصيل السابق، وإنما يجب إضافة إلى ذلك أن يكون هذا القرار نهائياً، فما هو المقصود بنهائية القرار الإداري؟ يجب لاعتباره كذلك أن ينظر إلى أثر هذا القرار على الطاعن ذاته، بحيث لا يعتبر نهائياً مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء، إلا إذا أحدث تغييراً في المركز القانوني لهذا الطاعن، أو إلا إذا رتب آثار معينة بالنسبة له، سواء بوضعه في مركز قانوني جديد أو بتعديل أو تغيير في مركزه القانوني القائم . فإذا لم يحدث القرار الإداري شيء من هذا، كان غير نهائي ومن ثم لا تقبل دعوى الإلغاء في خصوصه، حتى وإن كان صادراً من سلطة تملك حق إصداره أو كان قابلاً للتنفيذ بمجرد صدوره، وهذا هو المستفاد من التعريف السابق للقرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بسلطتها العامة حينما تتجه هذه الإدارة إلى إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً.

ثالثاً : أن يكون القرار صادراً عن سلطة وطنية :

^{٩٣} - طارق فتح الله خضر، : القضاء الإداري ومبدأ المشروعية . مرجع سابق ص. ٢٩٠

يقصد بهذا الشرط أن يكون القرار الإداري محل دعوى الإلغاء صادراً عن سلطة إدارية وطنية (مغربية مصرية
عمانية و سورية) وذلك بصرف النظر عن مكان وجود هذه السلطة، أي سواء أكانت تعمل داخل الدولة أم
خارجها، بل وبصرف النظر عن شخص رافع الدعوى، سورياً كان أم أجنبياً / المهم في هذا الخصوص هو
السلطة التي أصدرت القرار محل الطعن، أو بمعنى أدق جنسية المرفق العام الذي صدر عنه هذا القرار وليس
جنسية الشخص المتضرر من القرار. وترتيباً على ذلك لا تقبل دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة من
هيئات أو منظمات دولية مثل جامعة الدول العربية - منظمة الأمم المتحدة أو إحدى هيئاتها - منظمة الوحدة
الإفريقية، مجلس التعاون الخليجي، حتى وإن كان من يتخذ القرارات في هذه الهيئات أو المنظمات السوريون
يعملون لديها، كما لا تقبل دعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة من دول أجنبية أو من ممثلي هذه الدول كالسفراء
والقناصل. وعلى العكس من ذلك تقبل دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة من سلطات إدارية وطنية
حتى وإن كانت تعمل خارج الدولة كالسفارات والقنصليات السورية، بل حتى وإن كان من يتخذ مثل هذه القرارات
أجانب وليسوا سوريين.

الفقرة الثالثة : الإجراءات التي تمر بها دعوى الإلغاء ودور القاضي في التأكد من وجودها

إن أول شيء يتصدى له قاضي الإلغاء ويتأكد منه هو مدى توافر الشروط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء قبل
الخوض في موضوع الدعوى المقامة أمامه، وذلك لأن الدعوى الإدارية لا تختلف عن أية دعوى أخرى سواء
أكانت مدنية أم جنائية، وبما أن الدعوى هي تصرف قانوني فإنه يلزم لصحتها عدة شروط يجب توافرها منها ما
هو خاص بشخص المدعي من خلال البحث في مدى أحقيته في مخاصمة الإدارة وتحريك دعوى ضدها والتأكد

من أن طبيعة العمل الإداري يقبل المخاصمة القضائية، وأن تتوافر أيضاً لدى المدعي مصلحة حقيقية في مخاصمة الإدارة والتأكد من مشروعية هذه المصلحة^{٩٤}.

بالإضافة إلى تلك الشروط يجب أن تتوافر في دعوى الإلغاء الشروط الخاصة بالشكل وإجراءات انعقاد الخصومة ومدى الالتزام بمواعيد إقامة الدعوى أمام القضاء، فإذا ما توافرت جميع هذه الشروط فإن على لقاضي الإداري قبول الدعوى المقامة من أحد طرفي النزاع والسير بإجراءاتها على الوجه المحدد في القانون، أما إذا تخلف أحد هذه الشروط فلا يملك القاضي في هذه الحالة أن يبحث في موضوع الدعوى ويجب عليه الحكم برد الدعوى شكلاً^{٩٥}.

ويتمتع القاضي بسلطة تحقيقية تمكنه من اللجوء إلى كافة الإجراءات والوسائل القانونية التي من شأنها إظهار حقيقة النزاع وتكوين قناعة لديه فيقابل الطلب بالرد والزمع بالإجابة ويقابل الوثيقة بالوثيقة والسند بالسند ويفحص أدلة الإثبات طبقاً للوسائل الإجرائية المقررة.

أولاً : الإجراءات الشكلية في رفع الدعوى

١. **المصلحة في دعوة الإلغاء** : من الأمور البديهية أن من يرفع دعوى قضائية - أية دعوى - يجب أن تكون له مصلحة في ذلك، وإلا أصبحت دعواه غير مقبولة، فلا دعوى بغير مصلحة. ويمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى حماية القانون، أو هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته، وهي ذات وجهين : أحدهما سلبي مقتضاه منع من ليس في حاجة إلى حماية القانون من الالتجاء إلى القضاء، والآخر إيجابي هو اعتباره شرط لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم فيها^{٩٦}.

^{٩٤} - سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٩٩٠

^{٩٥} - علي خاطر الشطنائي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2000، ص ١٣٤، وما بعدها.

^{٩٦} - علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، ص ١٣٤

٢. شروط المصلحة في دعوى الإلغاء : إذا كان المستقر في قوانين المرافعات أن المصلحة التي تبرر قبول الدعوى يجب أن تستند إلى حق اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، فإن المصلحة في دعوى الإلغاء لا يشترط فيها أن تستند إلى حق لرافعها اعتدت عليه الإدارة أو هددت بالاعتداء عليه . فقد درج الفقه والقضاء الإداريان على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء توفر شرط المصلحة الشخصية مباشرة دون الاستناد إلى حق مكتسب للطاعن كما هو الشأن في القضاء المدني . وعدم اشتراط استناد المصلحة في دعوى الإلغاء إلى حق للطاعن أدى إلى اتساع ميادينها بوصفها دعوى موضوعية تخاصم القرارات الإدارية غير المشروعة، بقصد حماية مبدأ المشروعية . وعزز هذا الاتجاه أن المشرع الفرنسي في القانون الأساسي الذي نظم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٨٧٢/٢/٢٤، وفي القانون الحالي في للمجلس لم يشترط توفر المصلحة لدى الطاعن في دعوى الإلغاء ثم ليس للقضاء أن يقيد الدعوى بهذا الشرط، مما دفع جانب من الفقه إلى القول بأن دعوى الإلغاء دعوى حسبة . غير أن جانب آخر منهم ذهب إلى أن صمت المشرع الفرنسي عن اشتراط المصلحة في دعوى الإلغاء يعود إلى أنه قد ترك لقضاء مجلس الدولة أمر تنظيم دعوى الإلغاء، فهذه الدعوى في معظم أحكامها هي من خلق القضاء . وأياً كان الأمر فإن القضاء الإداري في فرنسا و مصر و العراق قد اشترط توافر المصلحة لدى الطاعن بالإلغاء لقبول دعواه^{٩٧} :

أ. المصلحة الشخصية المباشرة : اتفق الفقه والقضاء على أن المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري لا بد أن تكون مصلحة شخصية فلا تقبل الدعوى من شخص لا مصلحة له في إلغاء القرار الإداري، مهما كانت صلته بصاحب المصلحة .

فالمصلحة الشخصية هي سند قبول دعوى الإلغاء وهي غايتها، وما تحقيق المشروعية في القرار محل الطعن سوى تأكيد هذه المصلحة وحمايتها . وتتضح المصلحة الشخصية من خلال الصلة الشخصية للمدعي بالقرار

^{٩٧} - مجموعة المبادئ القانونية للعامين (الثالث والرابع) مرجع سابق ص ٧٧٩

المطعون فيه والضرر الذي تسببه له، وبمعنى آخر أن يكون الطاعن في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً^{٩٨}.

مع ذلك يجوز أن تتحد المصلحة عند مجموعة من الأفراد وتكون المصلحة شخصية تبرر قبول دعوى الإلغاء، مثلما هو الحال في مصلحة المنتفعين من مرفق عام تقرر إلغاؤه ففي هذه الحالة يجوز أن ترفع دعوى واحدة تجمع هؤلاء الأفراد الذين لا ينتمون إلى طائفة أو جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية^{٩٩}.

ب. المصلحة المادية والمصلحة الأدبية : استقر القضاء الإداري على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة، مادية أو أدبية، ومن الأمثلة على المصلحة المادية. "مصلحة الطاعن بإلغاء قرار الإدارة المتعلق بغلق محله التجاري، أو رفضها منحه رخصة مزاوله مهنة معينة". وتتمثل المصلحة الأدبية بقرارات الإدارية التي تمس سمعة الموظف واعتباره، عندما يطلب إلغاء قرار تأديبه المقنع على الرغم من أنه أحيل على المعاش بناءً على رغبته، أو كما لو تعلق القرار بغلق مكان للعبادة أو منع ممارسة الشعائر الدينية فيه.

ج. المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة : من المنفق عليه أنه يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة محققة حتى يمكن قبول دعوى الإلغاء، ويتحقق ذلك بصفة عامة إذا حصل ضرر حال بمصلحة الطاعن سواء من الناحية المادية أو الأدبية . ويظهر الشك عندما تكون المصلحة محتملة وعندما لا يكون الضرر واقعاً فعلاً على الطاعن وإنما يحتمل الوقوع فترفع الدعوى لا لدفع الضرر الذي وقع بالفعل وإنما لتوقي الضرر قبل وقوعه .

وإذا تم النظر إلى اتجاه المشرع في دعاوى العادية نجده قد توسع في تفسير المصلحة وسمح بقبول المصلحة المحتملة على سبيل الاستثناء لدفع ضرر محقق أو لاستيثاق حق يخشى زوال دليله . وإذا كان الأمر كذلك في دعاوى العادية التي تستند فيها المصلحة إلى حق فأن التوسع في شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يكون من

^{٩٨} - خالد عبد العزيز العصيمي، ولاية القضاء الإداري في دولة الكويت، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٥٦
^{٩٩} - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٢٤

باب أولى، لا سيما أن انتظار الطاعن حتى تصبح مصلحته محققة فيه مخاطرة من حيث احتمال فوات مدة الطعن وهي قصيرة غالباً. الأمر الذي دعى المشرع السوري الى إجازة قبول المصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء صراحة وذلك في الفقرة (د) من المادة السابعة من قانون مجلس شوري الدولة المعدل رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٠ والتي نصت على (بناء على طعن ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إذا كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بذوي الشأن). ومن جانب آخر فإن دعوى الإلغاء من حيث طبيعتها تنتمي إلى القضاء الموضوعي وتستهدف تحقيق مصلحة عامة وهذه المصلحة محققة دائماً لأن الجماعة يعينها أن تتم المشروعية على الوجه الأكمل، وليس في قضاء محكمة القضاء الإداري ما يخالف هذا الاتجاه^{١٠٠}.

٣. وقت توفر المصلحة :

لا خلاف في ضرورة توفر المصلحة عند رفع الدعوى وإلا حكم بعدم قبولها، ويظهر الخلاف حول وجوب استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى . فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على الاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى وعدم اشتراط استمرارها إلى وقت الفصل فيها . فإذا زالت هذه المصلحة يستمر في نظر الدعوى وإصدار حكمه . وأيد الفقه هذا التوجه من المجلس على أساس أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية توجه إلى ذات القرار الإداري وتهدف إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون وهي ترفع لتحقيق مصلحة الجماعة بالإضافة إلى المصلحة الخاصة للطاعن^{١٠١}.

أما مجلس الدولة المصري فقد تردد في أحكامه إذ أنه أخذ أحياناً بضرورة توفر المصلحة في وقت رفع دعوى ولا يتطلب استمرارها حتى الفصل فيها . ويعود في أحيان أخرى ليشترط وجود المصلحة واستمرارها لحين الفصل فيها، ويبدو أن هذا الاتجاه هو الغالب في القضاء الإداري المصري، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أنه : " يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يتوافر في رافعها شرط المصلحة ويتعين توافر هذا الشرط من

^{١٠٠} - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٥٧

^{١٠١} - علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، ص ٤٦٠

وقت رفع دعوى لحين الفصل فيه^{١٠٢}. ويؤيد الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي هذا الاتجاه فيقول أنه لاعتبارات عملية يفضل المسلك الذي يشترط استمرار المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى لأن ذلك يخفف العبء على كاهل مجلس الدولة من ناحية ولأن رقابة قضاء الإلغاء حديثة نسبياً في مصر من ناحية أخرى. وأياً كانت التبريرات فقد جانب هذا الاتجاه الصواب نظراً للطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء ودورها المهم في الحفاظ على مبدأ المشروعية التي تتطلب استمرار نظر الدعوى وأن زالت المصلحة الشخصية لرافعها أثناء السير فيها لأن هناك مصلحة أخرى تتمثل بحماية مبدأ المشروعية وهذه المصلحة تبقى ولا تزول بزوال الأولى . ورغم اننا لم نلمس توجة معين من القضاء الاداري في العراق اتجاه هذا الموضوع فأنا نرجو ان يشترط القضاء توافر المصلحة وقت رفعها دون ان يتطلب استمرارها حتى انتهاء الدعوى لما في ذلك من أثر في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وتماشياً مع طبيعة دعوى الإلغاء والحجية المطلقة للأحكام الصادرة فيها. أما حالة سحب الإدارة لقرارها غير لمشروع أثناء سير الدعوى فإن المحكمة تلزم بالتوقف عن الفصل في الدعوى لأن السحب يعدم القرار المطعون فيه منذ صدوره فلم يعد محلاً للطعن فيه وتصبح المصلحة في إلغائه منتفية مما يتأذى معه الحكم بانتهاء الخصوم^{١٠٣}.

٤. شرط الأهلية :

يشترط في الطاعن بالإضافة إلى شرط المصلحة أن يكون أهلاً للتقاضي، فإذا لم يكن أهلاً لمباشرة الدعوى بنفسه لنقص في أهليته، تعين على القاضي رد الدعوى إذ أن صاحب الصفة في إقامتها في هذه الحالة نائبه أو وصيه ويتعين على هذا الأخير أن يبرز الوثائق القانونية التي تثبت أنه يتصرف نيابة عن صاحب المصلحة فاقد الأهلية أو ناقصها قبل مباشرة الدعوى. وقد حدد المشرع السوري سن الرشد بإتمام ثماني عشرة سنة ميلادية .

^{١٠٢} - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٦٠

^{١٠٣} - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٦٠

وقد أوضحت المادة ٤٦ من القانون المدني السوري "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية. وإذا كان الطاعن شخص من أشخاص القانون الخاص غير الطبيعية فلا يجوز لها مباشرة حق التقاضي ما لم تكن متمتعة بالشخصية المعنوية. أما إذا كان الطاعن في القرار الإداري جهة إدارية فينصرف عندئذ مفهوم الأهلية إلى معنى الاختصاص، ويتولى رفع دعوى تجاوز حدود السلطة الشخص المعنوي الذي يتبع له المرفق العام صاحب المصلحة، وبطبيعة الحال تحدد القوانين واللوائح السلطة المختصة التي يكون لها حق التقاضي باسم الجهة الإدارية"^{١٠٤}.

الفقرة الرابعة : الحكم القضائي وتنفيذه وآثاره

أولاً. التنفيذ :

بعد أن تستكمل دعوى الإلغاء شرائطها الشكلية أمام المحكمة، قد تحكم بعد قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، أو على غير ذي صفة، أو لرفعها بعد المعيار أو أن تصرف الإدارة غير مستكمل شرائط القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء^{١٠٥}.

يشتمل الحكم بالإلغاء على أسلوب تنفيذه وفق ما رسمه القانون وهذا الإلزام القانوني الملقى على عاتق الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء يثير مسؤوليتها المدنية في حالة امتناعها عن التنفيذ فضلاً عن المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع، على أن تنفيذ الحكم القاضي بالإلغاء ليس سهلاً ميسوراً في جميع الأحوال بل قد تلاقي تصفية الأوضاع القانونية التي تمت استناداً إلى القرار الملغي العديد من الصعوبات العملية، والتي تتحول أحياناً إلى

^{١٠٤}- عبد الرحمن نورجان الأيوبي : القضاء الإداري في العراق (رسالة دكتوراه) . مرجع سابق .ص ٤٥
^{١٠٥}- ينظر في تفصيل ذلك : الدكتور عبد الغني بسيوني - المصدر السابق - ص ٦٩٨ .

استحالة في التنفيذ^{١٠٦} . ومن ثم فإنه إذا ما تقرر إلغاء القرار فإنه يوجب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى

ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغي بحيث يترتب على الإدارة التزامان او واجبان أساسيان :

١ . الواجب الإيجابي :

يلقى هذا الواجب التزاماً على الإدارة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي بإزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظله بأثر رجعي، كما يلزمها بهدم كافة القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها إلى القرار الملغي^{١٠٧} .

١ . التزام الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي :

ومقتضى هذا الالتزام هو تولي الإدارة إزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي خلفها القرار الملغي، ويكلفها ذلك إصدار قرار إداري بسحب القرار الملغي إن كان الأخير إيجابياً، مثال ذلك إصدار قرارها بفصل موظف بغير الطريق التأديبي ويحكم القضاء بإلغائه، فتنفيذ حكم القضاء يقتضي منه أن يصدر قراراً إدارياً بسحب القرار الملغي وكأن الموظف لم يغادر الوظيفة أبداً. أما إذا كان قرار الإدارة سلبياً وحكم القضاء بإلغائه، فإن تنفيذ حكم القضاء يوجب عليها إصدار قرار إيجابي بالموافقة على طلب صاحب الشأن الذي رفضته والذي حكم القضاء بإلغائه، كحالة امتناع الإدارة عن تلبية طلب صاحب الشأن بخصوص الحصول على ترخيص معين، فإن حكم القضاء بإلغاء هذا الرفض يحتم على الإدارة إصدار قرارها بالموافقة على الطلب المرفوض .

٢ . التزام الإدارة بهدم الأعمال القانونية :

قد تصدر الإدارة استناداً إلى القرار المعيب عدة قرارات قبل إلغائه، مثال ذلك صدور حكم قضائي بإلغاء قرار تعيين موظف كانت الإدارة قد أصدرت بناء عليه عدة قرارات تتعلق بترقية الموظف بالدرجة والوظيفة.

^{١٠٦} - سليمان محمد الطماوي - قضاء الإلغاء - المصدر السابق - ص ٨٥٥ .

^{١٠٧} - ينظر في تفصيل ذلك الدكتور طعيمة الجرف - رقابة القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء - القاهرة - ١٩٨٤ - ص ٣٢٩ وما بعدها .

٢. الواجب السلبي :

يتمثل هذا الواجب في التزام الإدارة بعدم انتهاكها قوة الشيء المقضي به، فعليها أن تمتنع عن تنفيذ القرار الملغي وتتمتع أيضاً عن الاستمرار في تنفيذه أن بدأت به، كما يفرض هذا الواجب على الإدارة أن لا تعيد إصدار القرار الملغي من خلال إصدارها قراراً جديداً تمنح فيه الحياة للقرار الملغي بصورة مباشرة .

ثانياً. امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار الملغي : إذا صدر حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري فإن أثر الحكم هو إعدام القرار بأثر رجعي وكأنه لم يصدر، ويعد تنفيذه للقرار الملغي عملاً من أعمال العنف ويثير مسئوليتها . كما أنها إذا بدأت بتنفيذ القرار وصدر حكم القضاء بإلغاء هذا القرار فإن عليها أن تتوقف عن التنفيذ، كما لو صدر قرار إداري بهدم عدة مباني ونفذت الإدارة على بعضها فقط، فإنها يجب أن تكف فوراً عن الاستمرار بالتنفيذ عند صدور الحكم. ويعد عدم تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساس واصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، كما أنه ينطوي على قرار إداري سلبي خاطئ باعتباره قرار إداري بالامتناع عن تنفيذ حكم . وهذه المخالفة القانونية فضلاً عن إمكان الطعن بها استقلالاً بالإلغاء، تمثل خطأ يستوجب مسائلة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن يكون قد تعرض لها المستفيد من الحكم^{١٠٨} .

٢. امتناع الإدارة عن إعادة القرار الملغي : إن الالتزام الأساسي الذي يقع على عاتق الإدارة بعد صدور الحكم بالإلغاء هو امتناعها عن تنفيذ القرار الملغي، ويتفرع عنه أن لا تتحايل الإدارة على التخلص منه فتصل إلى نفس النتيجة عن طريق إصدار قرار جديد هو عبارة عن صورة مستترة للقرار الملغي^{١٠٩} .

وهناك حالة لا تستطيع الإدارة فيها إعادة القرار الملغي وهي حالة ما إذا كان محل القرار الإداري غير مشروع، والمحل هو أثر القرار والأثر لا يوجد إلا في المنطوق، فقرار فصل الموظف محله وأثره هو فصل الموظف وهو

^{١٠٨}- يُنظر في تفصيل ذلك : الدكتور عبد الغني بسيوني - المصدر السابق - ص ٦٩٨ .
^{١٠٩}- يُنظر في تفصيل ذلك : الدكتور عبد الغني بسيوني - المصدر السابق - ص ٦٩٨ .

منطوقه . مثال ذلك القرار الصادر بإبعاد لاجئ سياسي أثره ومحلّه هو أبعاد هذا اللاجئ، وهذا المحل مخالف للدستور، فإذا اعترف القضاء الإداري للطاعن بصفة اللاجئ السياسي وألغى القرار فإن الإدارة لا تستطيع أن تقيد هذا الإجراء، أي لا تستطيع إصدار قرار له نفس المنطوق فهي لا تستطيع تسليمه كما تفعل مثلاً مع الجرميين العاديين^{١١٠}.

ولكن من ناحية أخرى تستطيع الإدارة أن تقيد إصدار القرار بالمنطوق نفسه، إذا كان البطلان لا يلحق المحل، وإنما يلحق النواحي الأخرى وهي الاختصاص والشكل أو السبب أو الغاية بعد إزالة العيب الذي لحق بالقرار، ويتم ذلك بإصدار القرار من الجهة المختصة بإصداره، أو بالشكل الذي يطلبه القانون أو بناءً على سبب صحح. إلا أن المسألة تدق بالنسبة لعيب إساءة استعمال السلطة، إذ أن رقابة القضاء تكون أشد عند إعادة إصدار القرار الإداري الملغى بعد تصحيح الهدف عند اتخاذه

ثالثاً. الآثار :

ويترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري آثار معينة منها ما يتعلق بحجية الحكم بالإلغاء، ومنها ما يتعلق بتنفيذ حكم الإلغاء^{١١١}.

١. حجية الحكم بالإلغاء : تنطوي حجية الحكم بالإلغاء على دعوى حيازة حكم الإلغاء حجية الشيء المحكوم

فيه من ناحية وعلى قوة هذه الحجية وهل أنها حجية مطلقة أو نسبية من ناحية أخرى، وتتصل من ناحية

ثالثة بنطاق الإلغاء وهل يتناول القرار الإداري بأكمله أم يتناول الأجزاء المعيبة فقط دون الأجزاء السليمة.

الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء تتمتع بقوة الشيء المقضي به : تحوز الأحكام الصادرة من محكمة

العدل العليا في دعوى الإلغاء على حجية الشيء المقضي به كسائر الأحكام القطيعة، وتكون حجة في ما

قضت به. ويمتد أثر حجية الشيء المقضي به ليشمل الجانب الإجرائي في الدعوى فضلاً عن جانبها

^{١١٠} - عبد الرحمن نورجان الأيوبي : القضاء الإداري في العراق (رسالة دكتوراه) . مرجع سابق، ص ٤٥٦

^{١١١} - طعيمة الجرف - المصدر السابق - ص ٢٣٠.

الموضوعي، ففيما يتعلق بالإجراءات يتمتع على المحكمة التي أصدرت الحكم في دعوى الإلغاء أن تنظر الدعوى مرة أخرى، إذ استنفذت المحكمة ولايتها بمجرد إصدارها الحكم، ويصبح الحكم قطعياً بمجرد صدوره من المحكمة، وليس للمحكمة الحق في الرجوع عن حكمها، كما ليس لها الحق في تعديله . ويشترط للتمسك بحجية الحكم وسبق الفصل في الدعوى أن يكون هناك حكماً قضائياً قطعياً وأن تثبت الحجية لمنطوقه دون أسبابه، لأن المنطوق هو الذي يشتمل على قضاء المحكمة الفاصل للنزاع، ويستثنى من ذلك الأسباب المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمنطوق، إذ تكتسب الحجية حالها حال المنطوق، ويشترط للتمسك بالحجية أيضاً اتحاد الخصوم والموضوع والسبب .

٢ . **الحكم بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة :** الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على كافة فحكم الإلغاء يسري على جميع سواء كانوا أطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا، فيمتنع على من لم يكن طرفاً في الدعوى مخاصمة القرار الإداري الذي قضى بإلغائه، كما يستفيد من آثار الإلغاء من كان طرفاً في دعوى الإلغاء ومن لم يكن طرفاً فيها بحكم إطلاق حجية حكم الإلغاء. وتعد الحجية المطلقة المقررة للأحكام الصادرة بالإلغاء استثناء من القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية وهي نسبية حجتها، أي اقتصار آثار الحكم على أطراف الدعوى دون سواهم، والعلة في ذلك ترجع إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى طائفة القضاء الموضوعي أو العيني ودعوى الإلغاء في إطاره تخاصم القرار الإداري، فالإلغاء يعني تصحيح اللامشروعية التي وصم بها القرار ومن المنطقي أن يسري هذا التصحيح في مواجهة كافة^{١١٢}. ونقتصر الحجية المطلقة على الأحكام الصادرة بالإلغاء، ولا تكتسب القرارات الأخرى التي تصدر في دعوى الإلغاء دون سواهم، كما في حالة القرار الصادر برفض دعوى الإلغاء، حيث يستطيع الطاعن أن يجدد دعواه ضد القرار الذي رفضت الدعوى بشأنه إذا تغيرت الظروف والأسباب، ويجوز لغير الطاعن أيضاً أن يطعن في القرار ذاته لأن القرار قد يكون صائباً في حق الطاعن و خاطئاً في حق غيره .

^{١١٢} - سليمان محمد الطماوي - المصدر السابق - ص ٩٠٣-٩٠٤

٣. الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي : إذا كان الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري يكتسب حجية مطلقة بمعنى أنه يزيل كل أثر للقرار الإداري في مواجهة كافة، إلا أن مدى الإلغاء ونطاقه أمر تحدده طلبات الخصوم وما تنتهي إليه المحكمة في قضائها.

فقد يتناول الحكم بالإلغاء القرار الإداري بأكمله فيزيل آثاره وهو ما يسمى بالإلغاء الكلي، وقد يتناول بعض أجزاء القرار الإداري دون أجزاءه الأخرى فيزيل بعض آثاره وهو ما يسمى بالإلغاء الجزئي، مثال ذلك أن يصدر قرار عميد الكلية باعتماد نتيجة امتحان سنة دراسية ثم يتضح أن هناك خطأ في رصد درجات أحد الطلاب عندئذ يلغى القرار بالنسبة للطلاب المذكور ويبقى القرار سليماً في أجزائه الأخرى.

خلاصة :

إذا فالقاضي الإداري السوري هو القاضي الطبيعي للإدارة إذا استمد صلاحياته واختصاصاته والتي تتمثل في الأساس برقابة مشروعية أعمال السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية، وقد أقر المشرع السوري من خلال هذا المبدأ للموظف حق اللجوء إلى القضاء لمخاصمة القرارات الإدارية، إلا أن القاضي الإداري مازال يتردد في كيفية المراقبة لأعمال السلطات الإدارية فيما يخص إلغاء قرارات هذه الأخيرة، فيكون محتاراً بين تسييره للخصومة بالشكل الذي يحقق فيه التوازن بين أطراف الخصومة أو أنه يكتفي بادعاء الأطراف وبذلك يحافظ على مبدأ الحياد في الدعوى ويحكم على أساس ما تم تقدمته من قبل طرفي الدعوى

الباب الثاني

تنظيم القضاء الإداري

الفصل الأول

تنظيم القضاء الإداري الفرنسي

المبحث الأول : تنظيم قضاء مجلس الدولة الفرنسي

المبحث الثاني : تنظيم المحاكم الإدارية الفرنسية

الباب الثاني

تنظيم القضاء الإداري

الفصل الأول

تطور وتنظيم القضاء الفرنسي

عندما قامت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م قرر زعمائها حرمان السلطة القضائية من حق الرقابة على أعمال الإدارة، فأصدروا في ٢٤/٨/١٧٨٩م قانوناً خاصاً بالتنظيم القضائي، حيث نص في المادة ١٣/ منه على : "أن الوظيفة القضائية مستقلة وتبقى دائماً منفصلة عن الوظيفة الإدارية، ولا يمكن للقضاة بأي وجه من الوجوه أن يقوموا بعرقلة أعمال الهيئات الإدارية أو أن يقوموا باستدعاء رجال الإدارة للمثول أمامهم بسبب يتعلق بأداء وظائفه الإدارية"^{١٣} لذلك تولت الإدارة بنفسها الفصل بين المنازعات التي تقوم بينها وبين الأفراد، وقد عرف هذا النظام باسم "الإدارة القضائية"^{١٤} ولكن جاء دستور السنة الثامنة من عهد الجمهورية. حيث نصت المادة ٥٢/ منه على إنشاء مجلس الدولة، وتم في نفس العام إنشاء مجلس المديرية - التي عرفت فيما بعد بالمحاكم الإدارية - ولكن هذه المجالس لم تكن سوى هيئات استشارية، أما الأحكام التي كان يصدرها مجلس الدولة فلم تكن تصبح نافذة إلا بعد تصديقها والموافقة عليها من رئيس الدولة وقد سمي هذا القضاء "القضاء المحجوز" وفي تاريخ ٢٤ / ٥ / ١٩٨٢، منح القانون مجلس الدولة سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى تصديق رئيس الدولة وبذلك أصبح للمجلس ولاية "القضاء المفروض".

إلا أن قيام مجلس الدولة كجهة قضاء إداري، لم يضع حداً لنظام الإدارة القضائية، ولم يكن بالتالي لأصحاب الشأن الحق في رفع دعاوهم على مجلس الدولة مباشرة، إلا في الحالات التي نص عليها القانون صراحة.

وفيما عدا ذلك تختص الإدارة بنظر المنازعات الإدارية، ويعتبر مجلس الدولة في هذه الحالة جهة استئنافية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الإدارة القضائية.

١٣- د. حسن عبدالله آل الشيخ : التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية إصدار تهامة للنشر . ط ١ جدة ١٩٨٣ ص ١٣٢ .
١٤- د. حسن عبدالله آل الشيخ . المرجع السابق.

وفي تاريخ ١٣/١١/١٨٨٩م طرأ تطور على مجلس الدولة الفرنسي عندما أصدر حكمه الشهيرة في قضية "كادو" وقضى فيها بقبول دعوى رفعها إليه أحد الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى الإدارة المختصة، وبناءً على هذا الحكم أصبح المجلس صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية طالما أن المشرع لم يعطي سلطة الفصل في هذه المنازعات إلى جهة أخرى.

واستمر الأمر كذلك حتى جرى تنظيم جديد لمجلس الدولة الفرنسي في ٣١/٧/١٩٤٥م

ولكن بازدياد القضايا التي ينظرها المجلس^أ تدخل المشروع بمرسوم رقم ٢٣-٩٣٤ تاريخ ٣٠/٩/١٩٥٣ فحدد اختصاص المجلس على سبيل الحصر وحلت المحاكم الإدارية المحدثة بموجب هذا المرسوم محل مجالس المديرية، وأصبحت أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة.

وسوف نبحث في على التوالي : تنظيم مجلس الدولة الفرنسي -والمحاكم الإدارية الفرنسية- اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي.

المبحث الأول : تنظيم مجلس الدولة الفرنسي :

صدر في عام ١٩٤٠م أول تشريع كامل بشأن إعادة تنظيم مجلس الدولة في فرنسا، غير أن هذا التشريع ألغي عقب سقوط حكومة "فيشي" التي صدر في عهدها، وحل محله المرسوم الصادر في ٣١/٧/١٩٤٥م والذي عدل بمرسوم ٣٠/٩/١٩٥٩م والذي اعتبر مجلس الدولة هيئة مستقلة يرأسها الوزير الأول وعند غيابه وزير العدل.

(إلا أن هذه الرئاسة صورية لا تظهر إلا في المناسبات الرسمية. ويتولى الرئاسة الفعلية، نائب رئيس مجلس الدولة الذي يشغل أحد درجات السلم الإداري)، بينما نلاحظ أن رئاسة مجلس الوزراء السوري تكون لأحد أعضائه.

ثم صدر عدة مراسيم في عام ١٩٦٣م والتي أدخلت تعديلات على مجلس الدولة الفرنسي، فأصبح المجلس بموجبها يتكون من قسمين هما، القسم الإداري للفتوى والتشريع والقسم القضائي.

المطلب الأول : القسم الإداري للفتوى والتشريع

يقابل هذا القسم في سوريا (القسم الاستشاري للفتوى والتشريع) ويبلغ عدد أعضاء هذا القسم في فرنسا (١٥٠) عضواً ويضم أربعة أقسام هي :

١- شعبة المسائل المالية.

٢- شعبة للأشغال العامة.

٣- شعبة للشؤون الداخلية.

٤- شعبة النواحي الاجتماعية.

وتختص كل شعبة من هذه الشعب بتقديم الفتاوى لعدد من الوزارات والمصالح العامة. ويضم القسم الإداري في فرنسا الجمعية العمومية للمسائل الإدارية وهي إما أن تعتقد بكامل هيئتها فتشمل من هم في درجة مستشار على الأقل وإما أن تعتقد بصورة جمعية عمومية عادية وتتكون من عدد من الأعضاء وتتفرع عن الجمعية العمومية اللجنة الدائمة.

بينما نجد أن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري تشكل وفقاً للمادة /٤٣/ من قانون المجلس، من نائب رئيس والوكلاء المختصين لهذا القسم ومن رؤساء الإدارات.

المطلب الثاني : القسم القضائي

يتكون القسم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي من رئيس ورئيسين مساعدين، بالإضافة إلى رؤساء الأقسام الفرعية وعدد من المستشارين العاديين والنواب والمندوبين. وينقسم القسم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي إلى تسعة أقسام فرعية يوزع العمل بينها، ويقوم كل منها بالفصل فيما يعرض عليه من دعاوى وتحال الدعاوى ذات الأهمية الخاصة، وهي الدعاوى التي من شأنها أن تقرر أحد المبادئ القانونية إلى الجمعية العمومية للقسم القضائي. ونلاحظ أن الأقسام الفرعية في القسم القضائي الفرنسي هي في مستوى واحد من درجات المحاكمة، على خلاف ما هو قائم في القسم القضائي لمجلس الدولة السوري الذي يتكون من عدة محاكم هي : "المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية" والتي تكون مستويات قضائية متعددة.

وأخيراً نلاحظ أن مركز مجلس الدولة من حيث وجوده على رأس القضاء الإداري يشابه وضع محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ولكن دوره يختلف عنها، فمحكمة النقض هي محكمة قانون لا محكمة

وقائع، أما مجلس الدولة الفرنسي فإنه قد يتكون : "محكمة نقض أو محكمة استئناف أو محكمة أول آخر درجة". وسنفصل في ذلك عند البحث في اختصاصه.

المبحث الثاني : تنظيم المحاكم الإدارية الفرنسية

أن أصل المحاكم الإدارية الفرنسية كان يعرف "بمجلس المحافظات" التي أنشأت السنة الثامنة من عهد نابليون بونابرت.

وكان لكل محافظة مجلس يرأسه المحافظ ويتولى وظيفة مفوض الحكومة أمامه "السكرتير العام للمحافظة"، بالإضافة إلى عدد من المستشارين الذين لم يكن لهم من الضمانات ما يكفل استقلالهم عن الإدارة.

وبمرور الزمن صدرت عدة مراسيم، أدخلت عدة تعديلات على تنظيم واختصاص هذا المجلس^{١١٤} مما أتاح لها قدر كاف من الاستقلال عن الإدارة، وأبعد المحافظ والسكرتير المحافظة عن هذه المجالس والتي أصبح اسمها المحاكم الإدارية، وخفض عددها، فلم يعد لكل محافظة محكمتها الخاصة، إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تستدعي أن يكون اختصاص المحكمة مقصوراً على محافظة واحدة.

ومن خلال المقارنة بين المحاكم الإدارية في فرنسا والمحاكم الإدارية في سوريا، نجد أن هذه المحاكم في فرنسا مستقلة عن القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي، كما يوجد في فرنسا عدة محاكم إدارية يدخل في اختصاص كل منها عدة محافظات.

بينما نجد أن المحاكم الإدارية في سوريا تعتبر جزءاً من تشكيلات القسم القضائي لمجلس الدولة السوري كما لا يوجد حالياً سوى محكمة إدارية في المحافظات ولكن هذا النص لم يوضع موضع التطبيق حتى الآن.

وقد أحيط أعضاء المحاكم الإدارية الفرنسية بضمانات تكفل لهم الاستقلال إزاء الإدارة وخاصة صدور المرسوم ١٩٦٣/٩/٣٠م ويكون هؤلاء الأعضاء من خريجي معهد الإدارة الوطنية أما رؤساء هذه المحاكم فيعينون بمرسوم بناء على عرض وزير الداخلية وموافقة وزير العدل.

بينما نجد أن المحاكم الإدارية في سوريا تكون برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل.

وأخيرا من خلال دراستنا السابقة لتنظيم القضاء الإداري الفرنسي نلاحظ أن فرنسا أخذت بمبدأ التفريق في تنظيم القضاء وذلك للأسباب التالية :

١- يقوم القضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية) إلى جانب وظائفه القضائية بوظائف إدارية واستشارية. ولكن هذا الجمع بين الوظائف لا يؤثر كثيرا على مبدأ التفريق. لان مجلس الدولة الفرنسي مثلا ينقسم إلى شعب إدارية وشعب قضائية لكل منها اختصاص معين.

٢- أن أعضاء مجلس الدولة الفرنسي مزيج من القضاء ورجال الإدارة، فالمستشارون غير العاديين في المجلس تختارهم السلطة التنفيذية من بين ذوي الكفاءات /٤/ سنوات قابلة للتجديد بعد عامين من نهاية المدة السابقة، وليس لهم الاشتراك في ممارسة الاختصاصات القضائية للمجلس.

٣- إن قضاة مجلس الدولة الفرنسي لا يتمتعون من الناحية القانونية "بمبدأ عدم القابلية للعزل" الذي يتمتع به القضاة العاديون، ومع ذلك فان هذا المبدأ يكاد يسود من الناحية الواقعية.

وفي النهاية نحن نرى إن تدخل المشرع الفرنسي المستمر لسد الثغرات التي تظهر في تنظيم القضاء الإداري الفرنسي : أدى إلى أحكام هذا التنظيم، مما كان له الأثر الفعال في تطور ونمو الاجتهاد الإداري الفرنسي، في إنشاء الحقوق الإدارية بمفهومها المعاصر.

المبحث الثالث : اختصاص مجلس الدولة الفرنسي :

يمارس هذا المجلس نوعين من الاختصاصات على التفصيل الآتي :

أولاً- اختصاصات القسم الإداري للفتوى والتشريع :

لهذا القسم وظيفتان هما :

١- الإفتاء : حيث لا بد من استشارته قبل إصدار لوائح الإدارة العامة أما بالنسبة لباقي أنواع اللوائح فان استشارة المجلس اختيارية بالنسبة للإدارة كما ألزمت المادة /٣٩/ من دستور ١٩٥٨م الحكومة بأخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين التي تقدمها قبل عرضها على البرلمان، كما الزمن المشرع الحكومة بأخذ رأي المجلس حول بعض العقود الإدارية وحول نزع الملكية للمنفعة العامة.

ب- صياغة مشروعات القوانين واللوائح والمراسيم التي تحال إليه من قبل الجهات المختصة. ويجب على الإدارة أن تستطلع رأي المجلس من الناحية القانونية في المسائل التي تعرض عليها. أما بالنسبة للقرارات الإدارية فإن استشارة المجلس إجبارية في بعض الحالات واختيارية في بعضها الآخر. هذا وقد نصت المادة /٢٤/ من قانون المجلس على انه "يحق للمجلس أن ينبه السلطات العامة من تلقاء نفسه إلى الإصلاحات التشريعية أو الإدارية التي يرى أنها تحقق الصالح العام".

ثانياً- الاختصاص القضائي :

توزعت اختصاصات القضاء الإداري الفرنسي ما بين القسم القضائي في مجلس الدولة، وبين المحاكم الإدارية، فبعد أن كان مجلس الدولة الفرنسي هو المحكمة الأصلية في القضايا الإدارية، ومنحتها إلى المحاكم الإدارية المحدثّة والتي محل مجلس المحافظات.

وظل لمجلس الدولة ثلاث اختصاصات قي آن واحد، نصت عليها المراسيم ١٩٥٨-١٩٦٣-
١٩٦٦-١٩٧٥ وهي :

أولاً- اختصاصه القضائي كمحكمة أول وآخر درجة :

وهذا الاختصاص مقصور على الأمور التالية :

- ١- الدعاوى ضد القرارات اللائحية الصادرة من الوزراء
- ٢- الدعاوى الفردية الصادرة من الوزراء والتي يستشار فيها مجلس الدولة على نحو وجوبي.
- ٣- الدعاوى ضد القرارات الصادرة عن المجالس الوطنية للانتخابات المهنية.
- ٤- طلبات الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة في شكل مراسيم من رئيس الجمهورية والوزير الأول.
- ٥- طلبات الموظفين المعيّنين بمراسيم جمهورية إذا كانت المنازعة متعلقة بشؤون وظائفهم.
- ٦- طلبات إلغاء القرارات الإدارية إذا تجاوز نطاق تطبيقها حدود اختصاص محكمة إدارية واحدة أما في سوريا فإن إلغاء القرارات الإدارية يدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري.

٧- المنازعات الإدارية الناشئة داخل مناطق في اختصاص المحاكم الإدارية أو محاكم المستعمرات ونلاحظ أن تقسيم القسم القضائي في مجلس الدولة السوري إلى محاكم قضائية على درجات مختلفة لم يتح المجال لتترك مناطق غير خاضعة لاختصاص أي منها.

٨- دعاوى التفسير وفحص المشروعية بالنسبة إلى القرارات الداخلية في اختصاص مجلس الدولة.

ثانياً - اختصاص مجلس الدولة باعتباره محكمة استئنافيه :

وذلك بالنسبة للأحكام الصادرة في المحاكم الإقليمية وعن المحاكم الإدارية للمستعمرات، وعن مجلس الغنائم البحرية، وعن المحكمة الإدارية لمقاطعة اللازاس واللورين والهيئة المختصة بالعقود ذات الصلة بالمجهود الحربي.

نلاحظ أن الاختصاص الاستئنافي في مجلس الدولة السوري يدخل ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري مع التأكيد على أن اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم للمستعمرات وعن مجلس الغنائم البحرية لا يوجد مثيل لها في سوريا. لأن سوريا لم تكن في إي وقت دولة استعمارية.

ثالثاً - اختصاصه كمحكمة نقض :

وذلك بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات وعن المجلس الأعلى للتعليم وعن مجالس المراجعة (وهي التي تفصل في منازعات التجنيد) وعن المحكمة الخاصة بالإشراف على كيفية تنفيذ الميزانية وعن المجالس الخاصة بالمساعدات الاجتماعية المختلفة كما هو مسؤول عن عدد كبير من المنظمات التي أنشئت في السنوات الأخيرة مؤقتة ودائمة^{١٥}.

ونلاحظ أن هذا الاختصاص تقوم فيه في سوريا، المحكمة الإدارية العليا وهي تختص بالطعون المقدمة بالأحكام الصادرة في محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية.

المبحث الرابع : اختصاصات المحاكم الإدارية :

لاحظنا سابقاً أن المحاكم الإدارية في فرنسا أصبحت بعد عام ١٩٥٣م هي صاحبة الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية والمحاكم الإقليمية الفرنسية لها اختصاصان استشاري وقضائي.

أولاً - الاختصاصات الاستشارية :

^{١٥} - المادة ٤ من قانون مجلس الدولة السوري.

وهي تقدم الرأي في المسائل التي تطلبها منها الإدارة والتي تدخل في اختصاصها الإقليمي والقاعدة أن المدير حر في استشارتها إلا في بعض المسائل الاستثنائية والتي ألزمه القانون باستطلاع رأيها قبل أن يتصرف.

ثانياً- الاختصاصات القضائية :

تشمل اختصاصات المحاكم الإدارية النظر في طلبات الإلغاء والتعويض والتفسير وفحص المشروعية، وتعتبر أحكامها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وبرأينا فإن المحاكم الإدارية تشبه من حيث المبدأ والتطبيق ما كان عليه ديوان المظالم في الإسلام، حيث كان يوجد وال المظالم في عاصمة الخلافة، أما في الأقاليم فكانت دواوين للمظالم وكان يطعن في إحكام هذه الدواوين أمام الخليفة.

وأهم اختصاصات هذه المحاكم هي :

- ١- القضايا المتعلقة بالضرائب المباشرة والأشغال العامة وبيع أموال الدولة ومخالفات الطرق أما في سوريا فإن محكمة القضاء الإداري هي المختصة في منازعات الضرائب وعقود الأشغال العامة.
 - ٢- المنازعات الخاصة بالهيئات المحلية وانتخابات مجلس المديرية.
 - ٣- دعاوى التعويض المرفوعة ضد هذه الأشخاص الإدارية المحلية عن الأضرار التي تسببها مرافقها العامة.
 - ٤- المنازعات الفردية المتعلقة بموظفي هذه الهيئات.
 - ٥- المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي تبرمها هذه الهيئات وهذه المنازعات تدخل في سوريا في اختصاص محكمة القضاء الإدارية.
 - ٦- المنازعات المتعلقة بطلب الترخيص بفتح المجالات الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة.
 - ٧- المنازعات المتعلقة بالمناجم.
- وأخيراً نلاحظ أن دعاوى الجنسية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة السوري، لا تدخل في اختصاص القضاء الفرنسي وإنما تكون من اختصاص القضاء العدلي الفرنسي.

