موقف القضاء الإداري الأردني من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)

The Position of The Jordanian Administrative Judiciary on The Condition of The Absence of The Parallel Appeal Path in The Case of Annulment (Comparative Study)

إعداد

هاله زياد نمر وهدان

إشراف

الدكتور أيمن يوسف مطلق الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار، 2023

تفويـض

أنا **هاله زياد نمر وهدان**، أفوّض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلباها.

الاسم: هاله زياد نمر وهدان

التاريخ: 4 / 6 / 2023

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " **موقف القضاء الإداري الأردني من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء**".

وأجيزت بتاريخ: **30/5/2023**

للباحثة: **هاله زياد نمر وهدان**

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم	الصفة	مكان العمل	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	المشرف	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. محمد علي الشباطات	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. بلال حسن الرواشدة	عضو اللجنة الداخلي	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. خالد لفته شاكر	عضو اللجنة الخارجي	جامعة الزرقاء	.....

شكر وتقدير

إن **الحمد لله حمد الشاكرين، المنعمين بفضله، والتامة عليهم نعمته، فلا تم فضلٌ إلا بكرمه، ولا وصلنا درب إلا برحمته، فله** الحمد كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، وأصلي وأسلم على خاتم النبيين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

فإني أتقدم بعميق الشكر والامتنان إلى مشرفي الفاضل **الدكتور أيمن يوسف الرفوع،** على طول صبره وحرصه على إتمام هذه الرسالة بأحسن صورة، ولمتابعته الحثيثة، وجهده المتواصل في تقديم التوجيه والنصح في كل سطر كتب فيها.

كما وأتقدم بجزيل الشكر إلى **أعضاء لجنة المناقشة الكرام** على تواجدهم ومنحهم الفرصة لي لمناقشة هذه الرسالة وتعهدي للأخذ بملاحظاتهم الهادفة إلى تصويب وإثراء رسالتي.

ولا أنسى شكري وتقديري **لجامعة الشرق الأوسط ممثلة بأساتذتي أعضاء هيئة التدريس وعمادة كلية الحقوق وكوادرها الأكاديمية والإدارية.**

الباحثة

الإهـداء

أُهدي هذا الجهد إلى **أمي وأبي**

وأنا على أمل أن أرد لهم ولو نقطة في بحر عطائهم على كل ما قدموه لي من دعم وتفان ومساعدة لتذليل الصعوبات وللصول إلى ما أنا عليه اليوم ...

وإلى **إخوتي** مشاعل الدرب ...

وإلى **كل من علمني ودرسني** طوال مسيرة حياتي، منذ أبجدية الحروف وحتى هذا اليوم، أهدي هذا الجهد مع خالص التقدير والعرفان.

الباحثة

فهـرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان ..... أ
تفويض ..... ب
قرار لجنة المناقشة ..... ج
شكر وتقدير ..... د
إهداء ..... هـ
فهـرس المحتويات ..... و
الملخّص باللغة العربية ..... ح
الملخّص باللغة الإنجليزية ..... ط

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة 2
ثالثاً: أهداف الدراسة 2
رابعاً: أهمية الدراسة 3
خامساً: اسئلة الدراسة 3
سادساً: حدود الدراسة 4
سابعاً: محددات الدراسة 4
ثامناً: مصطلحات الدراسة 4
تاسعاً: الإطار النظري والدراسات السابقة 5
أ– الإطار النظري 5
ب– الدراسات السابقة ذات الصلة 7
عاشراً: منهجية الدراسة 11

الفصل الثاني: مفهوم دعوى الإلغاء

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء 12
المطلب الأول: التعريف بدعوى الإلغاء 13
المطلب الثاني: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء 26
المبحث الثاني: حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء وآثارها 50

المطلب الأول: الحجية النسبية للأحكام الصادرة برد دعوى الإلغاء ونتائجها 51
المطلب الثاني: الحجية المطلقة لحكم الإلغاء 56
المطلب الثالث: الآثار التي تترتب على الحجية المطلقة لحكم الإلغاء 62

الفصل الثالث: شرط انتفاء طريق الطعن الموازي (المقابل) في دعوى الإلغاء

المبحث الأول: ماهية نظرية الدعوى الموازية.....66
المطلب الأول: التعريف بانعدام طريق الطعن الموازي 67
المطلب الثاني: مبررات نشأة الدفع بوجود طريق طعن مواز.....68
المطلب الثالث: شروط قيام الدفع بوجود طريق طعن موازي.....77
المطلب الرابع: مجالات تطبيق الدعوى الموازية 80
المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من الدعوى الموازية 86
المطلب الأول: قواعد الاختصاص القضائية.....86
المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء الإداري المصري من نظرية الدعوى الموازية 91
المطلب الثالث: موقف القضاء الإداري المغربي من نظرية الدعوى الموازية.....97
المطلب الرابع: موقف القضاء الإداري الأردني من نظرية الدعوى الموازية.....109

الفصل الرابع: الخاتمة، النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج.....127
ثانياً: التوصيات 128
قائمة المراجع.....129

موقف القضاء الإداري الأردني من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)

إعداد

هاله زياد نمر وهدان

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخّص

تناولت هذه الدراسة مفهوم شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء، التي استند إليها القضاء الإداري الأردني والمقارن عند رد دعاوى الإلغاء، وبيان عدم استقرار المحكمة الإدارية الأردنية ومن قبلها محكمة العدل العليا على سند أو قاعدة ثابتة عند الاستعانة بهذا الشرط، فتأرجحت قراراتها في إحالة شرط انعدام طريق الطعن الموازي إلى قواعد الاختصاص القضائية تارة، وإلى أحد شروط القبول الشكلية تارة أخرى.

وقد اعتمدت الباحثة في هذه الدراسة المنهج الوصفي، التحليلي، المقارن، والتاريخي في تحديد ووصف دعوى الإلغاء أولاً وشرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء الإدارية ثانياً، وتحليل النصوص والتشريعات القانونية والأحكام القضائية ذات الصلة بالموضوع، وسرد أساس نشأة نظرية الدعوى الموازية التاريخي والمبررات التي قامت عليها، ومقارنة أحكام القضاء الإداري الاردني والقضاء الإداري المقارن في كل من مصر، والمغرب فيما يتعلق بشرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء.

وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج كان أهمها استحالة وجود طريق طعن مواز يغني عن دعوى الإلغاء؛ نظرا لعدم وجود دعوى أخرى تعطي ذات النتائج المرجوة من حكم الإلغاء وذلك لأن حجية الحكم الصادر بالإلغاء مطلقة تسري على الكافة، وهي الدعوى الوحيدة التي يملك حكمها هذه الحجية، على عكس حجية الأحكام القضائية العادية التي تكون نسبية دائماً تسري على أطراف الدعوى حصراً.

وأوصت الدراسة المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية العليا الأردنية استبعاد نظرية الدعوى الموازية عند رد الدعاوى التي ليست من اختصاصها، والاكتفاء بإعمال قواعد الاختصاص القضائية.

الكلمات المفتاحية: الدعوى الموازية، دعوى الإلغاء، القضاء الإداري.

The Position of The Jordanian Administrative Judiciary on The Condition of The Absence of The Parallel Appeal Path in The Case of Annulment (Comparative Study)

Prepared by: Hala Ziad Wahdan

Supervised by: Dr. Ayman Yousef Al-rfoo

Abstract

This study dealt with the concept of the requirement of the absence of a parallel appeal route in the cancellation claim, which was based on the Jordanian administrative and comparative judiciary when responding to cancellation claims, and the statement of the instability of the Jordanian administrative court and the Supreme Court of justice on a fixed basis when using this condition, so its decisions swung in referring the condition of the absence of a parallel appeal route to the rules of jurisdiction one time, and to one of the formal conditions of acceptance another time.

In this study, the researcher used the descriptive, analytical, comparative, and historical approach in identifying and describing the annulment claim first and the condition that there is no parallel appeal route in the administrative annulment claim second, analyzing the relevant legal texts, legislations, and judicial rulings, listing the historical basis of the emergence of the theory of parallel litigation and the justifications on which it was based, and comparing the provisions of the Jordanian administrative judiciary and the comparative administrative judiciary in Egypt and Morocco regarding the condition that there is no parallel appeal route in the annulment claim.

The study reached several conclusions, the most important of which was the impossibility of having a parallel appeal that would dispense with the annulment lawsuit.

The study recommended the Administrative Court and the Supreme Administrative Court to exclude the parallel case theory when dismissing cases that are not within its jurisdiction, and to suffice with applying the rules of judicial jurisdiction.

Keywords: Parallel Lawsuit, Annulment Lawsuit, Administrative Judiciary.

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

نشأ شرط انتفاء الدعوى الموازية كشرط لقبول دعوى الإلغاء أول مرة في فرنسا دون سند من التشريع، وهي من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي لاعتبارات تاريخية تقوم على أسباب سياسية المتمثلة في استبداد السلطة الإدارية الفرنسية آنذاك، حيث كانت هذه السلطة تدافع أكثر ما يمكن عن حصانة قراراتها حتى وإن كانت غير مشروعة. بالإضافة إلى أسباب قانونية، وهي أن دعوى الإلغاء كانت توصف – في بداية نشأتها وبدون أي سند تشريعي – بأنها دعوى احتياطية لا تُقبل من رافعها إلا إذا لم يكن أمامه وسيلة قضائية أخرى لتوقي آثار القرار المعيب، وأخيراً لأسباب عملية تكمن في التخفيف عن عاتق المجلس وخاصة بعد صدور مرسوم 2 فبراير 1864 الذي تقرر بموجبه الإعفاء من دفع الرسوم القضائية وتوكيل محام مجاناً لرفع دعوى الإلغاء أمام المجلس نفسه، فتراكمت قضايا الإلغاء من جهة، وتعويض المحامين المتضررين من جراء حرمانهم من امتيازاتهم بسبب المرسوم المذكور من جهة أخرى، فقلق مجلس الدولة الفرنسية أمام العدد المرتفع للطعون المتعلقة بتجاوز السلطة أمامه بعد صدور هذا المرسوم، مما أدى به إلى البحث عن وسيلة لوقف هذا الضغط وابتكر ما يسمى شرط انتفاء الدعوى الموازية أو الدعوى المقابلة. ومضمون هذا الشرط أن دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا لم يكن أمام المدعي دعوى قضائية أخرى تسمح بالحصول على نتائج مرضية وفعالة مثلما تحققها دعوى الإلغاء وفي نفس الموضوع.

وفي الأردن قضت محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – ومن بعدها المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا برد الكثير من دعاوى الإلغاء نظراً لوجود طريق طعن مواز دون أساس من التشريع، فأسندت قراراتها إلى قواعد الاختصاص تارة وإلى شروط القبول تارة أخرى.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة، أن المشرّع الأردني لم يتطرق لشرط انتفاء طريق الدعوى الموازية كشرط لقبول دعوى الإلغاء في تشريعاته المتعاقبة، لكن المحكمة الإدارية ومن قبلها محكمة العدل العليا – الملغى قانونها– قد تطرقا لهذا الشرط في كثير من الأحكام الصادرة عنهما، وكان هناك خلط واضح عند تطبيق هذا الشرط وتكييفه في الأحكام حيث ردت الدعاوى التي لها طريق طعن مواز آخر إلى قواعد الاختصاص (المادة 5 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014) تارة، وإلى قواعد القبول الشكلية تارة أخرى، وقضت بعدم الاختصاص في الوقت الذي يتعين عليها أن تقضي بعدم القبول والعكس صحيح، بالإضافة إلى أنه لا يوجد طريق طعن موازي يعطي نفس مزايا الحكم في دعوى الإلغاء، إذ أن الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون به له حجية مطلقة تسري على الكافة، أما الحكم في دعوى القضاء الكامل أو في القضاء العادي لها حجية نسبية فقط بين أطراف الدعوى، وبالتالي يستحيل وجود طريق طعن مواز آخر يغني عن الحكم بالإلغاء في هذه الدعوى ليعطي نفس النتائج والحقوق المرجو تحصيلها منها.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف الباحثة في المقام الأول إلى بيان مفهوم الدعوى الموازية وأساسها التاريخي وظروف ومبررات نشأتها، ثم توضيح أسباب عدم فاعليتها في الوقت الحالي؛ نظراً لكفاية قواعد الاختصاص في سد الغاية منها، وتبرير مخالفة فكرتها لمبدأ المشروعية الدستوري الذي يهدف إلى إلغاء القرارات الإدارية غير

المشروعة وإخضاع قرارات الإدارة المخالفة إلى قوة القانون. بالإضافة إلى بيان الفرق بين الحجية النسبية للأحكام القضائية في القضاء العادي، والحجية المطلقة لحكم الإلغاء وآثاره، وبيان الفرق بين شروط القبول الشكلية وقواعد الاختصاص القضائية، وأخيراً إلى بيان توجهات القضاء الإداري الأردني والمقارن في إحالة شرط الدعوى الموازية إما لقواعد الاختصاص أو لشروط القبول.

رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في تحليل الأحكام القضائية والنصوص القانونية في التشريع الأردني والمقارن للوصول إلى قاعدة محددة وثابتة يستقر عليها القضاء الإداري الأردني عند رد دعاوى الإلغاء لوجود طريق طعن موازٍ، ويتم الاعتماد عليها في رد الطعون المقدمة إلى القضاء الإداري، ولأنه لم يتم الاستقرار على قاعدة واضحة وثابتة يتعين على المحكمة الإدارية الارتكاز عليها عند رد دعوى الإلغاء، حيث وجب الاستقرار على أحد المبدأين، إما قواعد الاختصاص وهذا ما سنرجحه في هذه الدراسة، وإما لشروط القبول.

خامساً: اسئلة الدراسة

1- ما المقصود بنظرية الدعوى الموازية؟

2- ما أساس نشأة نظرية الدعوى الموازية ومبررات ظهورها؟

3- ما الفرق بين الحجية النسبية للأحكام القضائية العادية، والحجية المطلقة لحكم الإلغاء؟

4- ما الفرق بين قواعد الاختصاص القضائية، وشروط قبول الدعوى؟

5- ما موقف القضاء الإداري الأردني من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي؟

سادساً: حدود الدراسة

الحدود المكانية: تدور دراسة الباحثة حول بيان شرط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء وتكييف القضاء الإداري لها من خلال دراسة مقارنة في كل من الأردن والمغرب ومصر.

الحدود الزمانية: تبحث الدراسة في تطور نظرية الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء من خلال تتبع أبرز الأحكام الصادرة بهذا الشأن منذ تاريخ نشأة النظرية، إلى تاريخ إعداد هذه الدراسة.

الحدود الموضوعية: القواعد التي تم الاستناد عليها لرد دعوى الإلغاء بسبب وجود طريق طعن مواز وبيان مدى أهمية شرط انتفاء الدعوى الموازية في الوقت الحالي مع وجود قواعد الاختصاص القضائية.

سابعاً: محددات الدراسة

تعد هذه الدراسة إحدى الدراسات التي تعنى بشرط انتفاء طريق الطعن الموازي الذي يخص دعوى الإلغاء في القضاء الإداري، ومن ثم لا يوجد ما يحول دون تعميم نتائج هذه الدراسة على كافة الجهات المعنية التي تطبق هذه النظرية في قضائها الإداري، سواء في الدول العربية أو بقية أنحاء العالم.

ثامناً: مصطلحات الدراسة

القضاء الإداري: قضاء يباشر الرقابة على الهيئات الإدارية، متخصص في مجال الإدارة.[1]

الطعن الموازي: شرط مقتضاه أن الطعن بالإلغاء لا يقبل من فرد ضد قرار إداري إذا كان هناك مرجع قضائي آخر يحقق للفرد جميع المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء.[2]

---

(1) العجارمة، نوفان منصور وبطيخ، رمضان محمد (2022). قضاء الإلغاء أمام المحاكم الإدارية في مصر والأردن، عمّان، دار الثقافة، ص123.

(2) ندة، حنا (1972). القضاء الإداري في الأردن، عمّان: جمعية عمال المطابع التعاونية، ص327.

دعوى الإلغاء: الدعوى الموجهة ضد قرار إداري بقصد إلغاءه.[1]

شروط قبول دعوى الإلغاء: تلك الشروط الواجب توافرها حتى يقبل القضاء الإداري الدعوى ويبحث في موضوعها، فإذا افتقرت الدعوى لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برد الدعوى شكلاً ودون البحث في موضوعها، حتى ولو كانت الدعوى مرفوعة ضد قرار إداري معيب ومخالف للقانون.[2]

قواعد الاختصاص: سلطة الحكم بمقتضى القانون في خصومة معينة، وهذا يعني أن اختصاص محكمة ما، معناه نصيبها من المنازعات التي يجوز لها الفصل فيها.[3]

تاسعاً: الإطار النظري والدراسات السابقة

أ- الإطار النظري

ستتناول هذه الدراسة موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في دعوى الإلغاء في أربعة فصول:

- **الفصل الأول:** تبدأ الدراسة بالفصل الأول بعنوان " خلفية الدراسة وأهميتها"

ويغطي هذا الفصل مقدمة عامة عن الدراسة ومشكلة الدراسة والهدف المرجو منها وأهميتها، وكذلك اسئلة الدراسة وتعريف المصطلحات القانونية التي سيتم استخدامها في هذه الدراسة، وبيان حدود الدراسة المكانية والزمانية والموضوعية، ومحددات الدراسة، كذلك يتضمن هذا الفصل الإطار النظري والدراسات السابقة التي تم الاستعانة بها لإثراء معلومات الباحثة فيما يخص مشكلة الدراسة، وأخيراً المنهجية البحثية التي استخدمتها الباحثة في هذه الدراسة.

---

(1) ندة، حنا، مرجع سابق، ص261.

(2) الخلايلة، محمد علي (2020). القضاء الإداري دراسة تحليلية مقارنة، ط1، عمّان، دار الثقافة، ص129.

(3) القضاة، مفلح عواد (2004). أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ص 114.

- **الفصل الثاني:** جاء تحت عنوان" مفهوم دعوى الإلغاء"، وتناول دعوى الإلغاء من حيث تعريفها وطبيعتها وسماتها وشروط قبولها وحجيتها، وتم تقسيم هذا الفصل على مبحثين، المبحث الأول: بعنوان ماهية دعوى الإلغاء. وخُصص لهذا المبحث مطلبين، المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء والمطلب الثاني: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء. والمبحث الثاني: جاء بعنوان حجية الاحكام الصادرة في دعوى الإلغاء وآثارها وخُصص لهذا البحث ثلاثة مطالب، المطلب الأول: الحجية النسبية للأحكام الصادرة برد دعوى الإلغاء ونتائجها، والمطلب الثاني: الحجية المطلقة للحكم بالإلغاء والمطلب الثالث: الآثار التي تترتب على الحجية المطلقة لحكم الإلغاء.
- أما **الفصل الثالث:** كان بعنوان " شرط انتفاء طريق الطعن الموازي"، وتطرق إلى سرد نشأة نظرية الدعوى الموازية وتطورها وشروط قيامها والغرض منها، كما تطرق إلى الحديث عن قواعد الاختصاص القضائية، وتم تقسيمه على مبحثين، المبحث الأول: جاء بعنوان ماهية نظرية الدعوى الموازية ، وخُصّص لهذا المبحث اربع مطالب، المطلب الأول: التعريف بانعدام طريق الطعن الموازي، ثم المطلب الثاني: مبررات نشأة الدفع بانعدام طريق الطعن الموازي والمطلب الثالث: شروط قيام الدفع بوجود طريق طعن مواز، وأخيراً المطلب الرابع: مجالات تطبيق الدعوى الموازية. أما المبحث الثاني: جاء بعنوان موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من الدعوى الموازية وقد خُصّص لهذا الفصل أربعة مطالب، المطلب الأول: قواعد الاختصاص القضائية، أما المطالب الثاني والثالث والرابع عبارة عن دراسة مقارنة ما بين الأردن، ومصر، والمغرب حول توجهات القضاء الإداري في التعامل مع شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في الأحكام القضائية الصادرة عنه وتحليل هذه الأحكام.
- وفي **الفصل الرابع:** تم عرض الخاتمة متضمنة النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الباحثة مع قائمة المصادر والمراجع.

ب– الدراسات السابقة ذات الصلة

لما كان الهدف من هذه الدراسة هو الاطلاع على المنظومة القضائية المتعلقة بالقضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن في مصر والمغرب وتحديداً بالنظر في أحكام رد دعوى الإلغاء لوجود طريق طعن موازي، ونظراً لمحدودية الاحكام والسوابق القضائية الإدارية المغربية في هذا المجال، كان لابد من العودة ومحاولة الاطلاع على الدراسات والأبحاث السابقة المتعلقة بنظرية الدعوى الموازية لمعرفة موقع هذه الدراسة منها، وما هي إلا محاولة لإضافة ما هو جديد يقدم من خلاله الفائدة المرجوة من مخرجات هذه الدراسة للدارسين والجهات المعنية، فقد عمدت الباحثة إلى الرجوع لمجموعة من الدراسات السابقة ذات الصلة بهذه الدراسة بغية معرفة موقعها منها والاستفادة من المعلومات والأحكام القضائية الموجودة فيها، ومقارنة نتائجها مع نتائج هذه الدراسة، وتعرض الباحثة هذه الدراسات بشكل تصاعدي من حيث سنوات النشر كما يلي:

الكتاني، إدريس الحلابي (1999). ((الدعوى الموازية في ظل إحداث المحاكم الإدارية))، بحث مقدم إلى المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28، 63– 77، المغرب.

تناولت هذه الدراسة تعريف نظرية الدعوى الموازية وبيان أصل نشأتها ومبرراتها في فرنسا، ثم أشارت إلى تطبيقات هذه النظرية في المغرب خلال عهد الحماية ، ومن ثم أشارت إلى الأسس القانونية للدعوى الموازية والأساس التشريعي لها في المغرب (الفصل 14 من ظهير 1957 المحدث للمجلس الأعلى)، كما وردت في (الفقرة الأخيرة الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية) بالإضافة إلى (الفقرة الأخير من المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية)، وتطرقت هذه الدراسة إلى الاستثناءات التي تركت للقاضي العادي ممارستها دون قاضي الإلغاء، وكيف أن التحديث الأخير لقانون المحاكم الإدارية المغربي قد أزاح الغموض الذي كان سائداً في إشكالية توزيع الاختصاص التي كانت تثير صعوبات بين قاضي الإلغاء المتمثل في المجلس الأعلى وقاضي القضاء الشامل المتمثل في المحكمة

الابتدائية، حيث أحال المشرّع للمحاكم الإدارية المحدثة مجموعة من الاختصاصات التي كانت تمارسها المحاكم العادية.

ما يميز دراستي عن هذه الدراسة هو المقارنة الواسعة حول تطبيق نظرية الدعوى الموازية في كل من قضاء مصر والمغرب والأردن، حول تكييف شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في الأحكام القضائية الإدارية في هذه البلدان، ونظراً لعدم وجود أساس تشريعي لهذه النظرية في الأردن عكس المغرب، تطرقت دراستي إلى الأحكام القضائية الإدارية الأردنية بشكل مكثف وتحليلها قديماً وحديثاً ثم بيان أوجه التناقض فيها لمحاولة الوصول إلى القاعدة التي يستند عليها القضاء الإداري في الأردن في تطبيق نظرية الدعوى الموازية.

حسيني، محمد صقلي (1999). ((الدعوى الموازية بين القانون والممارسة))، بحث مقدم إلى المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28، 87- 113، المغرب.

تناولت هذه الدراسة مفهوم الدعوى الموزاية، وأصلها الفرنسي، وتطرقت إلى سرد تطورها في المغرب قبل إحداث المحاكم الإدارية (قانون المحاكم الإدارية المغربي)، وبعد إحداث المحاكم الإدارية، وقارنت بين الفترتين. ثم وجهت الدراسة بعد الانتقادات والملاحظات إلى نصوص القانون المذكور والتي تتعلق بشروط تطبيق هذه النظرية. ثم أرفقت الدراسة بعض الأحكام القضائية الإدارية التي طبقت هذا الشرط وعلقت عليها، وفي ختام هذه الدراسة توصلت الدراسة إلى نتيجة مفادها عدم صلاحية تطبيق نظرية الدعوى الموازية في المغرب.

ما يميز دراستي عن هذه الدراسة، أن دراستي كانت موسعة وبتخصيص الفصل الثاني للحديث عن دعوى الإلغاء بتعريفها وخصائصها وشروطها والتي هي مجال تطبيق نظرية الدعوى الموازية،

بالإضافة إلى أنها تناولت الحديث شروط القبول الشكلية وقواعد الاختصاص القضائية قبل التطرق للحديث عن نظرية الدعوى الموازية ومقارنة تطبيقاتها القضائية في كل من مصر والمغرب والأردن.

الأعرج، ميسون جريس (2005). آثار حكم إلغاء القرار الإداري دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمّان، الأردن.

تناولت هذه الدراسة المقارنة بداية الحديث عن حجية الأحكام القضائية بنوعيها المطلقة والنسبية، وشروط توافر حجية الأمر المقضي بالنسبة لكلا النوعين وأهم الفروقات بين الحجية النسبية والحجية المطلقة ، وذلك في كل من مصر وفرنسا والأردن، كما تحدثت الدراسة عن تعلق الحجية الأحكام القضائية بالنظام العام، واختلاف آراء الفقهاء فيما يتعلق بالدفع بسبق الفصل بالدعوى في الدعاوى المدنية، إذ يرى البعض أن هذا الدفع لا يتعلق بالنظام العام ويجوز للأطراف التنازل عنه صراحة أو ضمناً، بينما يرى البعض الآخر أنه متعلق بالنظام العام لأنه مرتبط بالحجية القضائية ووسيلة لإعمال هذه الحجية، وبالتالي لا يجوز التنازل عن هذا الدفع ويمكن للقاضي إثارته بنفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى. وبالنسبة لحجية الأحكام في القضايا الجزائية فهي تتعلق بالنظام العام، ومن ثم توسعت هذه الدراسة في الحديث عن الحجية المطلقة في الحكم بإلغاء القرار الإداري، والفرق بين الحكم في دعوى القضاء الكامل ودعوى قضاء الإلغاء من حيث أثر الحجية إذ أن حجية الحكم في دعوى الإلغاء حجية مطلقة تتعلق بالنظام العام، أما حجية الحكم في دعوى القضاء الكامل فإنها حجية نسبية وتعلق كذلك بالنظام العام.

ما يميز دراستي عن هذه الدراسة المقارنة، أن دراستي لم تتوسع في الحديث عن حجية دعوى الإلغاء بحيث تم ورودها في مبحث واحد فقط من الرسالة، ولم تتناول هذه الحجية باستفاضة كما فعلت هذه الدراسة من حيث الحديث عن حجية الأمر المقضي في جميع أنواع الأحكام والاختلافات الفقهية التي تتعلق بنسبتها إلى النظام العام، والفرق بين الدفع بحجية الأمر المقضي والتمسك بحجية الأمر

المقضي، وحجية الأمر المقضي وطرق الطعن بالأحكام، والقوة الملزمة له. نظراً لتناول دراستي موضوع موقف القضاء الإداري من شرط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء، بينما تحدثت هذه الدراسة عن آثار حكم إلغاء القرار الإداري من حيث الحجية والقوة الملزمة للحكم بالإلغاء، والتزام الإدارة بالامتناع عن تنفيذ القرار الإداري، أي كل ما يتعلق فيما بعد إصدار الحكم بالإلغاء وليس ما قبله.

الميلود، بوطريكي (2019). ((مستقبل الدعوى الموازية في الاجتهاد القضائي الإداري المغربي))، بحث مقدم إلى مجلة القانون والأعمال، العدد 44، 90-99، المغرب.

تناولت هذه الدراسة بداية أساس نشأة الدعوى الموازية في فرنسا، ومن ثم تبني هذه النظرية في المغرب والنصوص القانونية التي تحدثت عنها، كما تحدثت عن تعريف ومضمون الدعوى الموازية ، وحدود الدعوى الموازية، وتناولت إشكالية عدم تعادل الدعوى الموازية ودعوى الإلغاء ، حيث أن القانون المحدث للمحاكم الإدارية في المغرب قد فصل اختصاص المحاكم وعمل على توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، ومن ثم تحدث عن أهم الفروقات بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الشامل في المغرب، وانتهى بخلاصة أن الدعوى الموازية لم يعد لها مستقبل، وفقدت أهميتها بعد إحداث المحاكم الإدارية، لأنه عمل على توزيع الاختصاص وبالتالي لا مجال لتوازي الاختصاص لمحكمتين، وأن هذا عكس إرادة القانون.

ما يميز دراستي عن هذه الدراسة أنها مقارنة بين ثلاثة دول الأردن، مصر، المغرب، وبالتالي أكثر شمولاً، كما أن دراستي سوف تتضمن الحديث عن قواعد الاختصاص باستفاضة أكثر، ومقارنتها مع شروط الدعوى الموازية وبتحليل أحكام المحاكم القضائية الإدارية وبيان أوجه التناقض والاختلاف في تكييف الدعوى في حال ردها.

عاشراً: منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة أسلوب المنهج الأنسب لطبيعتها وهو المنهج الوصفي في تحديد ووصف دعوى الإلغاء وشروط قبولها وشرط انتفاء طريق الطعن الموازي في هذه الدعوى. بالإضافة إلى المنهج التحليلي في تحليل النصوص التشريعية والأحكام القضائية ذات الصلة بالموضوع، وأسلوب المنهج التاريخي فيما يتعلق بسرد أصل نشأة الدعوى الموازية ومبررات هذه النشأة وتطورها التاريخي، وأخيراً أسلوب المنهج المقارن، حيث تمت المقارنة بين القضاء الإداري الاردني والقضاء الإداري في كل من (مصر، المغرب) فيما بتعلق بشرط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء.

الفصل الثاني
مفهوم دعوى الإلغاء

إن الحكم القضائي الصادر في دعوى الإلغاء له أهمية خاصة، وذلك نظراً لطبيعتها العينية الموضوعية، التي تخاصم القرار الإداري غير المشروع، ولا تخاصم الإدارة ذاتها أو من يمثلها. ونتيجة لذلك فإن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يملك حجية مطلقة تسري على الكافة، وهذا استثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بنسبية حجية الاحكام القضائية التي تسري فقط على أطراف الدعوى، وبذلك فإن الحجية في دعوى الإلغاء تختلف عن الحجية في دعوى القضاء العادي، كما أن حجية الحكم في دعوى الإلغاء تنقسم إلى قسمين، حجية نسبية فيما يتعلق برد الدعوى شكلاً أو موضوعاً، وحجية مطلقة إذا ما حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري. وستتناول الباحثة هذا الفصل في مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء

المبحث الثاني: حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء وآثارها

المبحث الأول
ماهية دعوى الإلغاء

تدور دعوى الإلغاء وجودا وعدما مع القرار الإداري، وهو محل الطعن في دعوى الإلغاء فقط، ولم يتوسع القضاء الإداري في الأردن إلا في بحث مدى مشروعية القرار الإداري النهائي، ولم يتطرق لغيره من أعمال الإدارة القانونية، لذا فإن فقد أحد شروط القرار الإداري النهائي، أضحت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً دون أن يتطرق القاضي إلى البحث في موضوعها، وعليه ستتناول الباحثة هذا المبحث في مطلبين، في **المطلب الأول** التعريف بدعوى الإلغاء، ومن ثم تتناول في **المطلب الثاني** الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

التعريف بدعوى الإلغاء

تعددت تعريفات دعوى الإلغاء من قبل الفقهاء في القانون الإداري، فقد عرفها البعض بأنها " الدعوى الموجهة ضد قرار إداري بقصد إلغاءه." [1]

كما عرّفها اتجاه فقهي بأنها " دعوى الإلغاء أو الطعن بسبب تجاوز السلطة هي دعوى يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري ويطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع."[2]

أما من جهة القضاء الإداري فقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا الأردنية دعوى الإلغاء بأنها: "....دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه إذا تبين له أنه غير مشروع...."[3]

وترى الباحثة بأن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ذات طبيعة عينية تتميز عن باقي الدعاوى الأخرى بحجية حكم الإلغاء المطلقة، هدفها إلغاء القرار الإداري النهائي المعيب بأحد أركانه.

وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في فرعين، **الفرع الأول:** خصائص دعوى الإلغاء، **الفرع الثاني:** خصائص إجراءات التقاضي الإدارية في دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: خصائص دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء دعوى موضوعية توجه إلى ذات القرار الإداري فتبحث في مشروعيته من عدمها، وطلب الحكم بإلغائه أو إبطاله في حالة مخالفته للقانون، وتمثل دعوى الإلغاء الطريق القضائي لمراقبة

---

(1) ندة، حنا، مرجع سابق، ص261.

(2) حافظ، محمود محمد (1979)، القضاء الإداري: دراسة مقارنة ط6، القاهرة: دار النهضة العربية، ص547.

(3) قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم 54 لسنة 2022، بتاريخ 2022/3/1، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/26.رابط الموقع: https://qarark.com/.

مشروعية القرارات الإدارية النهائية، وهي الوسيلة الناجحة لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون من قبل الحاكم والمحكوم على السواء.[1]

أولاً: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية (عينية)

إن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية وليست شخصية، إذ أنها تخاصم القرار الإداري في ذاته لمعرفة مدى مشروعيته، وينحصر دور القاضي في التحقق من عدم المشروعية، فإذا توصل إلى ذلك قضى بإلغاء القرار كلياً أو جزئياً دون أن يصدر قرار جديد حالّاً بذلك محل الإدارة، لأن القاضي يقضي ولا يدير ويكون الحكم.[2]

ووفقاً للقانون فإن الصفة القضائية لدعوى الإلغاء تتطلب أن يتم ذكر اسم الخصم وصفته وتوقيع الممثل عنه كشرط لقبول لائحة الاستدعاء، ولا يتعارض ذلك مع الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء كونها تخاصم القرار الإداري غير المشروع وليس الشخص ممثل الإدارة، وهذا ما أكدته المادة رقم (9) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014:" 1/ يجب أن يكون استدعاء الدعوى موقعاً من محام أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة".

وقد استقر القضاء الإداري في مصر على اعتبار دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية، ومن الأحكام المتعلقة في هذا الشأن ما صدر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية، بحيث قررت صراحة ما يلي: " ومن حيث أن المسلم أن دعوى الإلغاء هي في الأصل دعوى عينية تهدف إلى طلب إلغاء القرار المطعون فيه إعمالا لمبدأ المشروعية، وهي بوصفها كذلك تأبى تطبيق الأثر بشطبها لعدم حضور

(1) الظاهر، خالد خليل (1999). القضاء الإداري، قضاء الإلغاء – قضاء التعويض، ط1، عمان، ص 163.

(2) الجبوري، محمود خلف (1998). القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 65 و66.

رافعها، وأنه لئن كان القانون قد اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة، إلا أن القضاء الإداري قد استقر على توافر هذا الشرط إذا ما كان صاحب الشأن في حالة قانونية مسها القرار المطعون فيه، وأن قيام شرط المصلحة يعني توافر الصفة في رافع الدعوى حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء."[1]

وفي حكم حديث صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، ردت المحكمة الدعوى شكلاً لخلوها من وجود قرار إداري بحق المستدعي يقبل الطعن به بقولها" وحيث أن الدعوى الإدارية دعوى عينية توجه الى القرار الإداري وحيث أن الدعوى لا تتضمن قرارًا اداريًا صادرًا عن المستدعى ضده بحق المستدعي للنظر به، ممَا يكون معه أن أحد شروط صحة إقامة الدعوى الإدارية غير متوافر لخلوها من وجود أي قرار اداري صادر بحق المستدعي يقبل الطعن به لدى المحكمة الإدارية."[2]

ثانياً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية

الدعوى القضائية هي تلك التي يصدر القضاء فيها حكماً واجب التنفيذ، دون توقف على تصديق جهة أخرى.[3] لكن يمكن استئناف هذا الحكم والطعن به بالدرجة الثانية. ودعوى الإلغاء توصف بأنها دعوى قضائية، مما يلزم معه وجود أطراف للدعوى أحدهما بطبيعة الحال جهة الإدارة، وتوجه الخصومة عادة للجهة الإدارية التي أصدرت القرار لكونها هي الجهة المسؤولة عن إصداره، وهي كذلك الجهة

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية، بتاريخ 1987/3/10، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة 32 قضائية، الجزء الثاني، أول مارس 1987 – 30 سبتمبر 1987، ص 916. أشار إليه رسلان، أنور أحمد (1999). وسيط القضاء الإداري، مصر: دار النهضة العربية، ص 381.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 409 لسنة 2022، بتاريخ2022/12/27، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

(3) رسلان، أنور أحمد، مرجع سابق، ص380.

التي تملك الدفاع عنه أو سحبه أو تعديله، ولأنها بالإضافة إلى ذلك كله هي الجهة المكلفة قانوناً بتنفيذ الحكم الذي يمكن أن يصدر عن المحكمة بإلغاء القرار المطعون به الصادر عنها.[1]

ودعوى الإلغاء ولدت في فرنسا كطعن إداري يتعلق بالتسلسل الإداري الرئاسي، ثم تجاوزت هذا المفهوم، وأصبحت دعوى قضائية بالمعنى الفني بصدور قانون 24 مايو 1872م، الذي منح مجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء البات، ويعد تطور دعوى الإلغاء في فرنسا بمثابة تحول تاريخي في نظام القضاء فيها، وعاملاً حيوياً في توجيه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، كان له أثر على بعض الأنظمة القضائية في بعض دول العالم التي منها مصر والأردن والمغرب التي ولدت هذه الدعوى فيها تشريعياً. ففي مصر ظهرت دعوى الإلغاء بمقتضى قانون مجلس الدولة الأول رقم 112 لسنة 1946م، وفي الأردن بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952م.

أما في المغرب فقد أنشئ قضاء الإلغاء عام 1957 مع إنشاء المجلس الأعلى وأصبح ضمن اختصاصات الغرفة الإدارية بالمجلس، فقد ثبت فيه ابتدائياً وانتهائياً إلى غاية سنة 1993 مع إنشاء المحاكم الإدارية. [2]

ثالثاً: دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية

يقصد بذلك أن دعوى الإلغاء تتعلق ببحث مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا تبين للمحكمة أن القرار مخالف للقانون قضت بإلغائه لخروجه عن مبدأ المشروعية، فالقرار غير المشروع قرار مجاوز

---

(1) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 289.

(2) الدليمي، مولود (بدون سنة نشر). دور دعوى الإلغاء في حماية حقوق وحريات المواطنين، (رسالة ماجستير)، ص 2. موقع العلوم القانونية المغربي، تاريخ الزيارة 2023/4/30. رابط الموقع: https://m.marocdroit.com/ .

للسلطة ولهذا تسمى أحياناً دعوى الإلغاء في مصر بدعوى (تجاوز السلطة).[1] وفي المغرب أحياناً بدعوى (الشطط في استعمال السلطة).

ويقصد بمبدأ المشروعية بصورة عامة خضوع جميع الأشخاص في الدولة بما فيها السلطات العامة وبكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول، أي لزوم أن تتوافق وتنسجم كل التصرفات التي تصدر سواء من المواطنين أو من مختلف سلطات الدولة ومؤسساتها العامة مع القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة.[2] وجدير بالذكر أن الدستور الأردني تطرق إلى مبدأ المشروعية بشكل مباشر ضمن المادة (6/ الفقرة 7) التي جاءت ضمن الفصل الثاني تحت عنوان حقوق الاردنيين والأردنيات وواجباتهم ، لكنه لم يخصص له فصل خاص أو باب كما فعل المشرّع الدستوري المصري.[3] حيث أن الدستور المصري لسنة 2014 (المعدل لسنة 2019) قد خصص الباب الرابع لمبدأ المشروعية وجعله تحت عنوان " سيادة القانون" وأشار لهذا المبدأ بشكل صريح في المادة (94) منه.[4] أما الدستور المغربي لسنة 2011 نص على مبدأ سيادة القانون بشكل مباشر في الفصل (6) ضمن الباب الأول والذي جاء تحت عنوان أحكام عامة، وجدير بالذكر أن الدستور المغربي استعمل اصطلاح " الفصل" في موضع المواد.[5] وبالمقارنة مع المادة (6/الفقرة7) من الدستور الأردني، والمادة (94) من الدستور

---

(1) الجبوري، محمود خلف، مرجع سابق، ص 66.

(2) حافظ، محمود محمد، مرجع سابق، ص22.

(3) نصت المادة (6/ الفقرة 7) من الدستور الأردني لسنة 1952 (المعدل لسنة 2022) على أن:" تكفل الدولة تعزيز قيم المواطنة والتسامح وسيادة القانون وتكفل ضمن حدود إمكانياتها تمكين الشباب في المساهمة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتنمية قدراتهم ودعم ابداعاتهم وابتكاراتهم."

(4) نصت المادة (94) من الدستور المصري لسنة 2014 (المعدل لسنة 2019) على أن:" سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات."

(5) نص الفصل (6) من الدستور المغربي لسنة 2011 على:" القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له. تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنات والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. تعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة. ليس للقانون أثر رجعي."

المصري تجد الباحثة أن المشرّع الدستوري الأردني قد كفل تعزيز مبدأ سيادة القانون، في حين جعل المشرّع الدستوري المصري مبدأ المشروعية (سيادة القانون) أساس الحكم في الدولة، وتخضع الدولة للقانون. وبالمقارنة مع النصين ترى الباحثة أن هناك فرق جلي وواضح من حيث تأصيل هذا المبدأ وإبرازه كقاعدة أساسية، حيث أن الدستور المصري خصص بابا كاملا لهذا المبدأ نظراً لأهميته وأولويته، في حين أن مبدأ سيادة القانون في الدستور الأردني تكفل الدولة تعزيزه، وجاء عابراً ضمن المادة (7/6)، ولم يخصص له مادة كاملة لوحده، أو فصل خاص تحت عنوان سيادة القانون، بل جاء مع ذكر عدة مبادئ مثل قيم المواطنة والتسامح، وكفالة تمكين الشباب. وتجد الباحثة بأن الدستور المصري حرص على إبراز مبدأ المشروعية وسيادة القانون وتوضحيه بشكل أعمق يناسب أهميته في دولة القانون، وأن ذكره بشكل عابر ضمن مادة تتحدث عن أكثر من مبدأ لا يبرز قيمته الحقيقية والأساسية.

والقاضي في دعوى الإلغاء يسمى بقاضي المشروعية حيث يفحص مجمل أركان القرار الإداري المعروفة، فإذا وجدها معيبة كلاً أو جزءاً قرر إلغاء القرار لعدم مشروعيته. ويجب أن نفرق بين نشاط الإدارة المقيد الذي تلتزم فيه بحكم القانون فقط دون ثمة سلطة تقديرية، حيث يكون دورها تنفيذياً فقط. وبين سلطتها التقديرية وذلك عندما يترك لها المشرّع مجالاً معيناً للتحرك من خلاله باتخاذ القرار المناسب، ففي الحالة الأولى يكون القاضي قاضي مشروعية وفي الحالة الثانية يكون قاضي (ملائمة) ينحصر دوره في البحث عن تنكب الإدارة للمصلحة العامة، أو تعسفها في استعمال السلطة، أو ينحصر على نحو أدق في الكشف عن كل نية التعسف أو تجنب المصلحة العامة.[1] ومن المقرر أن القضاء الإداري يراقب مشروعية القرارات الإدارية، ولا يراقب سلطة الإدارة في الملاءمة، فالقضاء الإداري هو قضاء مشروعية وليس قضاء ملاءمة،[2] وهذا من حيث الأصل. وتوضح الباحثة أن القضاء الإداري

(1) الجبوري، محمود خلف، مرجع سابق، ص 67.

(2) رسلان، أنور، مرجع سابق، ص 513.

استثناءاً يراقب الملاءمة في حالة إذا كانت عنصر من عناصر المشروعية، وخاصة في عيب السبب وعيب الإنحراف في استعمال السلطة (عيب الغاية).

ففي الرقابة على ملاءمة القرار أو تناسبه مع الوقائع المكونة لسبب القرار الإداري، تنصب رقابته على مدى التناسب بين الوقائع المكونة للسبب ودرجة أهمية وخطورة القرار، وهي مسألة تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة حسب الأصل العام.

ومن أمثلة الحالات التي بسطت فيها محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقابتها على ملاءمة القرار الإداري، القرارات التأديبية حيث راقبت فيها عدم التناسب الصارخ بين الجزاء التأديبي والخطأ التأديبي، وقرارات الضبط الإداري حيث راقبت فيها ملاءمة الوقائع المكونة لسبب القرار الضبطي الذي يستهدف المحافظة على عناصر النظام العام.[1]

وإذا كان عنصر الملائمة يندرج في مفهوم السلطة التقديرية فإن عدم الملائمة الظاهرة تعتبر قرينة على الانحراف بالسلطة.[2] وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية الأردنية بأنه :" إن محكمتنا تجد أن القول بالغلو في العقوبة يقتضي عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، فتتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وهو الآمر غير المتحقق في دعوانا هذه, ما دام أن من الثابت لمحكمتنا وجود عقوبات تأديبية سابقة بحق المستدعي, وأن مصدر القرار قد راعى مبدأ التدرج في العقوبة, وأن العقوبات التي تم إيقاعها من

(1) كنعان، نواف (2009)، القضاء الإداري، ط1، الإصدار الثالث، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 346.

(2) ابو العثم، فهد عبدالكريم (2011)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص 412.

قبل المستدعى ضده تتناسب مع طبيعة الأفعال المرتكبة من قبل المستدعي, وقد تم إيقاع تلك العقوبات من غير شطط أو إسفاف, وهو ما يجعل من ذلك الدفع مستوجب الرد."[1]

وفي حكم صدر عن المحكمة الإدارية الأردنية، راقبت الملاءمة في قرار تأديبي صدر عن نقابة المحامين الأردنيين ضد محامي مزاول أدين بتهمة التزوير الجزائية، وصدر عنه عفو خاص، وقررت النقابة حرمانه من مزاولة المهنة لمدة ثلاث سنوات، وبعد تفحص القرار ألغت المحكمة الإدارية القرار الطعين من حيث العقوبة فقط، نظراً لعدم ملاءمة العقوبة للمخالفة الموقعة عليه حيث ذكرت :"و فيما يتعلق بالطعن بأن العقوبة المفروضة على المستدعي شابها الغلو نجد أنه وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير الخطورة للمخالفة المرتكبة وما يناسبها من جزاء دون معقب عليها في ذلك الا ان مناط مشروعية هذه السلطة ان لا يشوب استعمالها نوعاً من الغلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة بين درجة خطورة المخالفة وبين وقوع العقوبة ومقدارها ، ومحكمتنا تجد أن العقوبة التي أوقعها المستدعى ضده وهي المنع من مزاولة المهنة لمدة ثلاث سنوات لا تتناسب مع المخالفة التي اقترفها المستدعي وظروف القضية وهو ما يشكل غلواً في العقوبة خاصة أن المادة (63) تدرجت في شدة العقوبة ذلك أن العقوبات التأديبية شرعت لتتمكن سلطة التأديب المختصة من توقيع الجزاء على المحامي مرتكب المخالفة التأديبية حفاظاً على سمعة وكرامة مهنة المحاماة. والشرط العام للجزاء أن يكون عادلاً دون إسراف بالشدة أو إمعاناً في الرأفة، فإذا كانت الصورة الأولى فهي الغلو في العقوبة التي تخالف مبدأ الملاءمة والتي يقصد فيها التناسب بين سبب القرار ومحله."[2]

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 275 لسنة 2020، بتاريخ 2021/1/27، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/13. رابط الموقع: https://qarark.com/ .

(2) قرار صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 172 لسنة 2019، تاريخ 2019/11/20، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/13. الرابط نفسه.

الفرع الثاني: خصائص إجراءات التقاضي الإدارية في دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص والسمات والتي تنبثق من طبيعة هذه الدعوى وأطرافها وحجية الأحكام الصادرة فيها، وتتلخص هذه الخصائص بما يلي:

أولاً: الاستقلال عن إجراءات التقاضي المدنية والتجارية

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية بأنها مستقلة عن قواعد المرافعات أو أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وفي هذه تواكب إجراءات التقاضي الإدارية قواعد القانون الإداري الموضوعية، باعتبارها قواعد قانونية مستقلة لها ذاتيتها الخاصة، التي تجعل منها قواعد أصلية وليست استثناء من قواعد القانون المدني، وهذا ينطبق على إجراءات التقاضي الإدارية، فهي لا تعتبر استثناء من قواعد المرافعات أو أصول المحاكمات المدنية والتجارية، بل هي قواعد أصلية متميزة ومستقلة بذاتها. [1]

ويترتب على ذلك نتيجة هامة وأساسية، وهي أنه في حالة النقص أو الغموض في قواعد الإجراءات الإدارية، فإن القاضي الإداري ليس ملزماً بالرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية والتجارية، بل عليه أن يستمد القاعدة التي يتبعها من واقع الحياة الإدارية، وضرورات سير المرفق العام، وطبيعة العلاقات الإدارية المنظورة، بطريقة إنشائية تشبه تلك التي اتبعها في خلق قواعد القانون الإداري الموضوعية. على أنه إذا كان القاضي الإداري ليس ملزماً بأن يطبق قواعد قانون المرافعات أو أصول المحاكمات المدنية والتجارية، فإن له أن يلجأ إلى تلك القواعد ولكن على سبيل الاستهداء، وباعتبارها مجرد تطبيق لقواعد العدالة أو المنطق المجرد. [2] وإدراكاً من المشرّع الأردني لهذه المسألة فقد نص في المادة (41)

(1) القبيلات، حمدي (2022). الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية، ط1، عمّان: دار الثقافة، ص 496.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 811، 812.

من قانون القضاء الإداري على أنه:" في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري".[1]

إلا أن هذه الخصيصة لدعوى الإلغاء لا توجد في المغرب؛ نظراً لأن المشرّع المغربي جعل إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية مستندة إلى قانون المسطرة المدنية، وقد ذكر ذلك صراحة في نص المادة (7) من قانون المحاكم الإدارية على أنه:" تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك."[2]

وترى الباحثة بأن المشرّع المغربي استنادًا لهذا النص لم يجعل من الإجراءات أمام القضاء الإداري مستقلة عن إجراءات التقاضي المدنية، وبالتالي فإن أي إجراء تقوم به المحكمة الإدارية في المغرب خلافاً لقانون المسطرة المدنية هو استثناء عن الأصل.

ثانياً: الدور الإيجابي للقاضي الإداري

يقوم القاضي الإداري بدور إيجابي في دعوى الإلغاء لتحقيق حالة من التوازن بين أطرافها، وذلك بخلاف الإجراءات المدنية التي يتصف دور القاضي فيها بالسلبية أو بالحيادية إلى حد بعيد. ويظهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في المراحل الأولى للدعوى ومنذ تقديم الاستدعاء إلى قلم المحكمة حيث يأمر بتبليغه إلى المستدعى ضده ويأمر بتبليغ المذكرات إلى الخصوم ويحدد مهل تقديم المستندات المطلوب تقديمها ويقرر ما إذا كان لهذا الإجراء أو ذاك ضرورة أم لا، كما يملك القاضي الإداري صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإجراءات التحقيق في الدعوى وإثباتها بالمقارنة مع القاضي المدني، فهو يملك صلاحية تقدير إجراءات التحقيق أو إجراء الخبرة أو زيارة الأماكن ولا يترك مهمة الإثبات على

(1) المادة (41) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.
(2) المادة (7) من قانون المحاكم الإدارية المغربي رقم 14.90.

عاتق الخصوم.[1] ومن مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في عملية الإثبات سلطته في أن يطلب من الإدارة جلب المستندات والوثائق التي اعتمدت عليها في عملية إصدار القرار كلما رأى ذلك ضرورياً للفصل في النزاع، وإذا رفضت الإدارة ذلك صراحة أو ضمناً اعتبرت المحكمة ادعاءات المستدعي صحيحة وقضت بعدم مشروعية القرار.[2]

وقد ترتب على هذا الطابع الذي اتسمت به إجراءات التقاضي الإدارية وهو الدور الإيجابي للقاضي الإداري وامتلاكه لتوجيه الإجراءات أن تجردت الدعوى الإدارية إلى حد كبير من لدد الخصومة، وأصبحت وسيلة فعالة للبحث عن الحقيقة. [3]

والأصل أن القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة، وإذا كان من الصعب على المستدعي في كثير من الأحيان أن يثبت عكس ذلك فإن القضاء الإداري يكتفي بمجرد زعزعة المستدعي لهذه القرينة لإثبات عدم مشروعية القرار محل الطعن.[4] وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها بأن:"

وحيث تجد محكمتنا أن ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين أن لصاحب الشأن الإثبات بكافة وسائل الإثبات بما فيها القرائن ومنها على وجه الخصوص قرينة القرار الفجائي بما تستشف منه المحكمة حسبما يقتنع به وجدانها إلى أن القرار لا يقوم على سبب يبرر إصداره أي أنه قائم على سبب غير مشروع أو لا يمت إلى المصلحة العامة بصله وليس من الضروري على ما استقر عليه القضاء الإداري أن تكون الحجج التي يقدمها المستدعي حاسمه في إثبات فساد أسباب القرار بل يكفي أن تزعزع ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار وعلى النيابة العامة الإدارية أو المستدعى ضده الحيلولة دون

---

(1) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 284، 285.

(2) شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري: الجزء الأول، ط3، عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص620.

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 813.

(4) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 285.

تشكيك المحكمة في قيام القرار على سببه المبرر وبما يترتب على ذلك من اعتباره ايضاً مشوباً بعيب الانحراف وفقاً للمبادئ المقررة في القضاء الإداري وللمحكمة في هذه الحالة مد رقابتها القضائية إلى الوقائع وإلى أن هذا السبب مستخلص استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجه اعتبار القرار الإداري تصرفاً قانونياً لا يقوم بغير سببه الذي هو أحد أهم أركانه.."[1]

ثالثا: السمة الكتابية

تتسم إجراءات التقاضي الإدارية بكونها تتم كتابة على الأغلب، وذلك لحقيقة أن الإدارة شخص اعتباري ليس له ذاكرة شخصية مما يقتضي إثبات كل تصرفاته في مستنداته وملفاته وتقديمها للقضاء عند طلبها. [2] وكل خطوة في هذه الدعوى تتم كتابة بدءًا من تقديم لائحة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها، مرورًا باللائحة الجوابية والمرافعة التي تكون بمذكرة مكتوبة والرد عليها كذلك بالمذكرات المكتوبة، على أن ذلك لا يمنع الخصوم من إبداء الملاحظات الشفوية شريطة أن تكون توضيحاً لما سبق ابداؤه بالكتابة. وهذا ما توضحه المواد (8 – 15) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، وكذلك المواد (25 – 27) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972. إلا أن قانون المحاكم الإدارية المغربي رقم 41.90 لم ينص على آلية إجراءات رفع الدعاوى الإدارية إلى المحكمة فيما يتعلق بتقديم استدعاء الدعوى واللوائح الجوابية والبينات الخطية؛ وسبب ذلك يعود إلى نص المادة (7) من قانون المحاكم الإدارية المغربي – السابق ذكرها– والتي جعلت أحكام إجراءات التقاضي الإدارية تعود إلى قواعد قانون المسطرة المدنية المغربي رقم 1.74.447.

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 508 لسنة 2020، بتاريخ 2021/5/17. موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/11. ذات الرابط السابق.

(2) وصفي، مصطفى كمال، (1978). أصول القضاء الإداري، ط3، ص22، أشار إليه الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 286.

رابعاً: السهولة والمرونة والسرعة

تعد هذه السمة نتيجة طبيعية لهيمنة القاضي الإداري على قيادة وتوجيه إجراءات المنازعات الإدارية، حيث تمكنه هذه الهيمنة من الاقتصار على ما هو ضروري فقط من تلك الإجراءات، بل وعلى رفض كل طلب يتقدم به الخصوم ويرى أن من شأنه تعطيل الفصل في الدعوى.[1] كذلك تعد هذه نتيجة طبيعية لتعلق دعوى الإلغاء بأوضاع ومراكز قانونية يجب أن تستقر في أقصر وقت ممكن.[2] ومن مظاهر السرعة في إجراءات التقاضي الإداري أنه يتوجب تقديم استدعاء الدعوى الإدارية خلال مدة قصيرة حددها المشرّع الأردني بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري أو من تاريخ نشره، أو بأي وسيلة أخرى وذلك حسب المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وهذه المدة يقابلها مدة تقادم طويلة في الدعوى الحقوقية قد تصل إلى خمسة عشر عاماً بحسب المادة (272) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976. وبالرغم من أن المشرّع المغربي جعل من اجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية يعود لقانون المسطرة المدنية إلا أنه لم يغفل أهمية هذه السمة لدعوى الإلغاء، وقد نص على أجل رفع دعوى الإلغاء صراحة في نص المادة (23) من قانون المحاكم الإدارية المغربي حيث نصت على:" يجب أن تقدم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل ستين يوماً يبتدئ من يوم نشر أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعني بالأمر...". [3]

---

(1) العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد، (2022). قضاء الإلغاء أمام المحاكم الإدارية في مصر والأردن، ط1، عمّان: دار الثقافة. ص 580.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 287.

(3) الفقرة الأولى من المادة (23) من القانون رقم 41.90 المغربي المحدث بموجبه المحاكم الإدارية.

المطلب الثاني
الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء

يقصد بشروط قبول الدعوى بصفة عامة، الشروط الواجب توافرها لأن تنظر أمام القضاء، أي قبولها لأن تفحص من حيث الموضوع، فإذا 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 المعني بنظرها. [1]

أو تلك الشروط التي يلزم توافرها في الدعوى لكي تكون مقبولة أمام المحكمة المختصة، حتى تتمكن – بعد تأكدها من توافرها – من الانتقال إلى فحص موضوع المنازعة.[2]

وهناك عدة شروط متفق عليها فقهاً وقضاءً لقبول دعوى الإلغاء، وقد نصت عليها القوانين التشريعية المنظمة للقضاء الإداري. وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في ثلاث فروع، **الفرع الأول:** الشروط المتعلقة بالقرار الطعين **الفرع الثاني:** الشروط المتعلقة برافع الدعوى، **الفرع الثالث:** الشروط المتعلقة بالتظلم الوجوبي وميعاد رفع الدعوى.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الطعين

اشترطت المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، أن يكون محل الطعن قرارًا إداريًا نهائيًا.[3] إذا ما اراد الطاعن أن يطعن بإلغاء قرار إداري معيب لدى المحكمة الإدارية.

---

(1) العجارمة، نوفان، وبطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص277.

(2) عبدالله، عبد الغني بسيوني (1996). القضاء الإداري، الاسكندرية: دار منشأة المعارف، ص 431.

(3) المادة (5) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 " أ. تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك .. "

والقرار الإداري هو عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة. [1]

أو كما استقرت المحكمة الإدارية الأردنية في تعريف القرار الإداري بأنه:" عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون يقصد به إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاء المصلحة العامة."[2]

وترى الباحثة بأن التعريف الأخير للمحكمة الإدارية الأردنية جاء جامعاً مانعاً لخصائص القرار الإداري. وبالتالي فإن الأعمال القانونية الإدارية الأخرى خرجت من اختصاص المحكمة الإدارية في الأردن كالعقود الإدارية، إذ استبعدها المشرّع الأردني من اختصاص القضاء الإداري وهي بذلك تخضع للقضاء العادي، وذلك على خلاف التشريعان المصري والمغربي اللذان أخضعا نزاعات العقود الإدارية بالإضافة إلى القرارات الإدارية النهائية ضمن اختصاص محاكم مجلس الدولة في مصر والمحاكم الإدارية في المغرب. ففي مصر نصت المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري على أن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: (خامسا) الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية." وفي البند (الحادي عشر) على أنها تختص في " المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر." [3]

---

(1) بسيوني، عبدالله عبد الغني، (1987). القانون الإداري، بيروت، الدار الجامعية، ص 454، أشار إليه الخلايلة، محمد علي (2021). النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، عمّان: دار الثقافة. ص21.

(2) قرار صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 453 لسنة 2022، بتاريخ 2022/11/28. موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/30، ذات الرابط السابق.

(3) المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

وفي المغرب نصت المادة (8) من قانون المحاكم الإدارية على أنه " تختص المحاكم الإدارية مع مراعاة أحكام المادتين 9 و11 من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام ..." [1]

وتتمسك الخصائص التي يتمتع بها القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء بما يلي:

أولاً: القرار الإداري عمل قانوني

تعرف الأعمال القانونية للإدارة بأنها الأعمال التي تستهدف الإدارة من وراء القيام بها إحداث آثار قانونية، بخلاف الأعمال المادية للإدارة التي لا تستهدف من وراء القيام بها ترتيب أي آثار قانونية.[2]

وبهذا يختلف العمل القانوني الصادر من جانب الإدارة عن العمل المادي، في أن محل العمل المادي يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبت لها، دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة.[3] ومن أمثلة الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة العامة بحكم وظائفهم كالمهندسين والأطباء وسائر الموظفين الفنيين، والأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً للقرارات والأوامر الإدارية كالقبض على شخص أو هدم منزل آيل للسقوط، كذلك الحال فإن العمل المادي الصادر عن الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليه، لا يعد قراراً إدارياً، ومثال ذلك حوادث سيارات الإدارة العامة عندما تسبب ضرراً للغير، وكل هذه الأعمال لا يمكن أن تكون محلاً لدعوى الإلغاء.[4]

---

(1) المادة (8) من قانون المحاكم الإدارية المغربي رقم 41.90.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 226.

(3) كنعان، نواف (1999). القضاء الإداري في الأردن، ص 180،

(4) القبيلات، حمدي، مرجع سابق. ص 227.

وفي حكم حديث صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، بأنها ردت الدعوى شكلاً لاعتبارها وضع موظف المطار ختم يحمل عبارة CANCELED عمل مادي نتيجة خطأ وإهمال من الإدارة وليس قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء بقولها " ولما كان ذلك وكان الطعن الماثل أمام محكمتنا إنما ينصب على ما أسماه المستدعي بالقرار الطعين وهو وجود ختم بعبارة ((CANCELED)) على جواز سفر المستدعي وهو وجود ختم تم وضعه من قبل موظف أمن المطار بتاريخ31/8/2022 فإن وجود العبارة المذكورة وبالصيغة الواردة على جواز سفر المستدعي لا تعتبر قراراً إداريا نهائياً بالمعنى المفهوم فقهاً وقضاءً للقرار الإداري وهو القرار الإداري الذي يعتبر عملاً قانونياً وصادراً عن جهة إدارية من جانب واحد وبإرادتها الملزمة والمنفردة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة ومحدثاً أثاراً قانونية ,وعليه فإن محكمتنا تجد أن القرار الإداري بمعناه السابق لم تتحقق شروطه في دعوى المستدعي وأن ما قام به موظف أمن المطار بوضع عبارة ((CANCELED)) على جواز سفر المستدعي إنما هو عمل مادي فقط لا يرقى إلى مصاف العمل القانوني الصادر عن جهة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة ولا يعتبر هذا الإجراء وفي ضوء ما ورد باللائحة الجوابية والمرافعة الخطية للنيابة العامة الإدارية بعدم صدور أي قرار إداري نهائي بمنع المستدعي من السفر وإنما يشكل عملاً مادياً ولا يرقى إلى مصاف القرارات الإدارية النهائية الأمر الذي يغدو معه هذا الإجراء لا يشكل قراراً إداريا نهائياً يقبل الطعن به بالإلغاء مما يتوجب رد دعوى المستدعي شكلاً."[1]

ثانياً: نهائية القرار الإداري

يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً حتى يقبل الطعن فيه بالإلغاء، وهذه الخصيصة للقرار الإداري تميزه عن أعمال الإدارة التحضيرية التي تسبق المرحلة النهائية من مراحل اتخاذ القرار الإداري، ويقصد

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، رقم 534 لسنة 2022، بتاريخ 2023/1/16، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

بالنهائية في هذا السياق أن يكون القرار الإداري قابلاً للتنفيذ دون حاجة إلى أي إجراء لاحق.[1] أو أن يكون متخذاً صفة تنفيذية دون حاجة إلى تصديق من جهة أعلى.[2] أو امكانية تنفيذه فور صدوره، وتتمثل إمكانية التنفيذ في تحقق آثاره المباشرة.[3] متعدياً بذلك مراحل الاقتراح والتحضير إلى مرحلة إنتاج الأثر القانوني، وعليه فإن نهائية القرار الإداري يمكن أن تتحقق في صورتين: الصورة الأولى أن يصدر القرار من جهة لها حق إصداره دون أن يكون بحاجة إلى تصديق من جهة أخرى. والصور الثانية أن يصدر القرار من جهة لها حق الاقتراح ويتلقى تصديقاً من الجهة الأخرى التي يحددها القانون.[4] وفي ذلك قالت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم صدر عنها:" وحيث ان القرار الطعين هو قرار غير نهائي كونه قابلاً للاعتراض وخاضع لمصادقة الهيئة العليا كما أشرنا حتى يصبح قراراً نهائياً قابلاً للطعن لدى محكمتنا. وحيث ان هذا القرار ليس قراراً نهائياً حسب نص المادة 5/أ من قانون القضاء الإداري والمادة 1/8 من ذات القانون فتكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً كون المستدعي لم يتبع التسلسل في الطعن في القرار المطعون فيه إدارياً."[5]

وهذا ما اشترطته المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني بقولها " تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية.. "[6] كذلك المادة (5/10) من قانون مجلس الدولة المصري بقولها " الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية "[7] . لكن المشرّع المغربي لم يشترط نهائية القرار في المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية

---

(1) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، 136

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص242.

(3) الجبوري، محمود خلف، مرجع سابق، ص 71.

(4) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 136.

(5) حكم صادر عن المحكمة الإدارية رقم 238 لسنة 2015، بتاريخ 2015/11/15، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/31. ذات الرابط السابق.

(6) المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(7) المادة (5/10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

بنصها " تختص المحاكم الإدارية مع مراعاة أحكام المادتين 9 و11 من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها الطريق العام مركبات أياً كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام"[1]. وترى الباحثة بأن إغفال المشرّع المغربي اشتراط نهائية القرار الإداري خطأ يوجب الإصلاح؛ لأن هذا الإغفال يعطي المجال للأفراد بالطعن في كل قرارات الإدارة التمهيدية والتحضيرية مما يعني زعزعة استقرار الجهات الإدارية وعرقلتها في تسيير عملها وهذا ما يتنافى مع مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

ثالثاً: صدور القرار عن سلطة إدارية وطنية

يتمثل هذا الشرط في أن القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء يجب أن يصدر عن سلطة إدارية وطنية سواء داخل حدود الدولة أو خارجها، أي باب الطعن بالإلغاء مفتوح بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة من أية جهة إدارية تنتمي إلى السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية، ويترتب على ذلك أن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة إدارية أجنبية لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء، وهذا الأمر ينطبق على أشخاص القانون الخاص، أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام كالجامعات الخاصة والمستشفيات الخاصة.[2] وفي حكم حديث صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية بأنها ردت الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص كون الجهة الصادرة للقرار سلطة غير وطنية وجاء في الحكم " ولما كانت دعوى الالغاء تهدف الى رقابة مشروعية القرارات الادارية الصادرة عن سلطة وطنية ومن ثم لا يكفي لقبول دعوى الالغاء ان نكون بصدد قرار يتمتع بصفة ادارية وانما يلزم ان يكون هذا القرار صادراً عن

---

(1) المادة (8) من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص 448.

احدى السلطات الادارية الاردنية بغض النظر عن المكان الذي توجد به اي سواء كانت تمارس عملها داخل حدود المملكة او خارجها. "[1]

رابعاً: صدور القرار بالإرادة المنفردة للإدارة

يمتاز القرار الإداري عن العقد الإداري كعمل قانوني صادر عن الإدارة في أن القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، في حين نجد أن العقد الإداري تلتقي فيه إرادة الإدارة بإرادة طرف آخر هو المتعاقد مع الإدارة. والإرادة المنفردة في القرار الإداري قد يعبر عنها موظف واحد مثل قرار يصدر من وزير أو أمين عام أو مدير حسب اختصاصه، وقد يعبر عن إرادة الإدارة أكثر من شخص واحد مثل مجلس أو هيئة، ولا يعتد في هذه الحالة بتعدد الأشخاص الذين يتخذون القرار طالما كانوا يعبرون عن إرادة شخص إداري واحد، أي أن العمل تعبير عن إرادة طرف واحد أي جهة إدارية واحدة.[2]

خامساً: ترتيب القرار لآثار قانونية

لا يمكن اعتبار العمل الإداري قراراً إدارياً إلا إذا كان من شأنه ترتيب أثر قانوني معين، سواء أتم ذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم من قبل أو إلغاءه، وعليه يستبعد من ميدان دعوى الإلغاء جميع الإجراءات الإدارية التي تتخذها الإدارة إذا لم تحدث أثراً قانونياً، فهي تعتبر أعمال مادية أو إجراءات إعدادية أو تحضيرية لإصدار القرار الذي يصدر كنتيجة وثمرة لها، ويندرج ضمن هذه الطائفة التنسيبات والاقتراحات والتوصيات والمنشورات والإخطارات الإدارية. [3]

سادساً: صدور القرار الإداري بإرادة الإدارة الملزمة بوصفها صاحبة سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 377 لسنة 2022، تاريخ 2022/11/30. موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 231.

(3) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص427.

يشترط أن تكون السلطة الملزمة التي عبّرت الإدارة عنها بإرادتها المنفردة مستندة إلى القوانين والأنظمة التي منحتها هذه السلطة.[1] وإذا صدر القرار بالاستناد إلى الصلاحية المخولة للإدارة بموجب عقد من العقود فلا يعتبر ذلك القرار قراراً إدارياً. [2]

وتأسيساً على ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية – الملغى قانونها– في حكم صدر عنها : " ان صلاحية القضاء الاداري (محكمة العدل العليا) تنحصر بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الادارية التي يصدرها الموظفون العاملون استناداً الى سلطاتهم العامة المستمدة من القوانين والانظمة .اما القرارات التي تصدر عنهم تنفيذاً لشروط التعاقد فتدخل في منطقة العقد وتكون محلاً للطعن امام القضاء العادي اذ ان القرارات الاولى انما تصدر من جانب واحد طبقاً للنصوص العامة التي تبيح اصدارها وتتم بمعزل عن الرابطة التعاقدية ."[3]

والتعبير عن الإرادة قد يكون صريحاً بالكتابة أو بالقول، والغالب أن يكون التعبير بالكتابة، ويمكن أن يكون أيضاً التعبير عن الإرادة ضمنياً يستفاد من سكوت الإدارة، ومن تطبيقاته رفض الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بذلك بقبولها أو رفضها، وكذلك رفض التظلم الذي مضى على تقديمه المدة المحددة قانوناً دون الإجابة عليه من السلطة المختصة، وكقاعدة عامة يعد في حكم القرارات الإدارية رفض أو امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان يجب اتخاذه وفقاً للقانون. وأياً كانت صيغة التعبير عن إرادة الإدارة: إيجاباً أو سلباً، فإن القرارات الصريحة أو الضمنية أو السلبية يمكن الطعن بعدم مشروعيتها على حدٍ سواء.[4] وهذا ما نصت عليه المادة (7/ب)

---

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 232.

(2) ندة، حنا، مرجع سابق، ص 271.

(3) حكم صادر عن محكمة العدل العليا الأردنية رقم 69 لسنة 1955، بتاريخ 1955/12/5، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/31. ذات الرابط السابق.

(4) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 233.

من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 بقولها " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة باتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها". وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا الأردنية بقولها: " وأنه يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها وفقاً لنص الفقرة ب من المادة السابعة من القانون المذكور."[1]

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة برافع الدعوى

تتفق الدعوى المدنية من حيث المبدأ مع دعوى الإلغاء من حيث الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى؛ إذ يشترط لقبول الدعوى الإدارية أن تتوافر في المستدعي مجموعة من الشروط تتمثل بالأهلية والمصلحة والصفة، مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء وأثرها على شرط المصلحة تحديداً.[2]

أولاً: الأهلية

يشترط لقبول دعوى الإلغاء – كما هو الحال في الدعوى العادية – أن يكون رافع الدعوى أهلاً للمخاصمة لدى القضاء، وهو الأمر الذي استقر عليه القضاء الإداري في الأردن ومصر والمغرب، والمقصود بها أهلية الأداء التي أوضحتها المادة (43) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 " 1/ كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية. 2/ وسن الرشد هي ثماني عشرة سنة شمسية كاملة." وقد عرّفت محكمة التمييز الأردنية في حكم صادر عنها أهلية الأداء بأنها ".. وهي صلاحية الشخص لاستعمال الحقوق التي يتمتع بها وبعبارة

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم 70 لسنة 2016، بتاريخ 2016/3/30، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/31. ذات الرابط السابق.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 158.

أخرى صلاحية الشخص لصدور العمل القانوني منه ومناط هذه الأهلية هو الإدراك والتمييز لا مجرد الوجود وهذه الأهلية تتدرج مع تدرج التمييز فتدور معه وجوداً وعدماً ونقصاناً."[1]

وعليه فإنه لا يجوز لعديم التمييز ولا يجوز للصغير المميز رفع دعاوى الإلغاء، كما لا يجوز لهم توكيل المحامين للطعن بالقرارات الإدارية حتى لو كانت لهم مصلحة بذلك، وإنما يمكن للولي أو الوصي القيام بذلك. أما بالنسبة إلى الشخص المعنوي فإن الأهلية القانونية تعتبر أيضاً شرط لقبول الدعوى المرفوعة منه أمام القضاء الإداري، وتبدأ أهلية التقاضي للشخص المعنوي من لحظة الاعتراف له بالشخصية المعنوية على أن يمثله أمام القضاء الأشخاص الطبيعيون الذين لهم حق تمثيله.[2]

ثانياً: المصلحة

اشترط المشرّع الأردني في المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وجود مصلحة شخصية للمدعي كشرط لقبول دعوى الإلغاء بنصها " لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية". وكذلك المادة (12/أ) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 بنصها "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية". أما القانون المغربي رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية لم ينص على هذا الشرط. وتعتبر المصلحة في مجال التقاضي، ركناً أساسياً من أركان الدعوى ولذلك اعتبر القانونيين أن المصلحة مناط الدعوى، فلا دعوى بغير مصلحة، لمنع الدعاوى الكيدية، وإيصالها إلى ساحة القضاء دون مبرر.[3]

---

(1) قرار صادر عن محكمة التمييز الأردنية رقم 2020/5729 الصادر بتاريخ 2021/5/3، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/3. ذات الرابط السابق.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 159.

(3) الشوابكة، فيصل عبدالحافظ (2012). " شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة "، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية، العدد 7، ص 150.

وتختلف المصلحة في دعوى الإلغاء عن المصلحة في الدعوى العادية، ذلك أن الدعوى العادية تستند فيها المصلحة إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء، في حين لا يشترط ذلك في المصلحة في دعوى الإلغاء. فدعوى الإلغاء، بالرغم من التطور الكبير الذي طرأ عليها تشريعياً وقضائياً، ما تزال تنتمي إلى القضاء العيني، الذي يدور النزاع فيه حول مشروعية القرارات الإدارية في ذاتها، وهو مجال لا يتمتع فيه الأفراد بحقوق شخصية على الرأي الغالب، بل لهم مجرد مصلحة لا ترتقي إلى درجة الحق، ولهذا فإن القضاء يكتفي بهذه المصلحة لقبول دعوى الإلغاء.[1]

وقد عرفت المحكمة الإدارية الأردنية المصلحة بقولها" ولمّا كان المقصود بالمصلحة في الدعوى كما استقر على ذلك الفقه والقضاء الاداريان أن المصلحة مناط الدعوى بحيث لا دعوى بدون مصلحة، وهي المنفعة التي يسعى المستدعي لتحقيقها من تقديم طعنه، بحيث يجب أن يتوافر شرط المصلحة كشرط لازم لقبول الدعوى الإدارية وأن تكون المستدعية في مركز قانوني يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية لها ويتعين أن يستمر قيامها ما بقيت الدعوى قائمة وأن يؤثر القرار المشكو منه على مركزها القانوني إيجاباً في حال إلغائه". [2]

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه :" يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة ، إذا كان نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة مسها القرار المطعون فيه، حيث تتصل هذه الدعوى

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 428.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 28 لسنة 2022 ، بتاريخ 2022/4/12. موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام، إلا أن هذا الاتساع لا يعني الخلط بينها وبين دعوى الحسبة، إذ يظل قبول دعوى الإلغاء منوطاً بتوافر شرط المصلحة الشخصية لرافعها."[1]

ويتعين على المصلحة التي يدافع عنها الشخص أن تكون مشروعة ومتفقة مع النظام العام حتى يحميها القانون، فإذا لم تكن كذلك فلا يعتد بها القضاء.[2] وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها:".. ويجب أن تكون مصلحة المستدعي في دعوى الالغاء مباشرة سواء اكانت مادية او ادبيه حاله او محتمله، وهي تتطلب ان يكون المستدعي في مركز قانوني يؤثر في القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً وأن تكون المصلحة مشروعه يحميها القانون" ..[3]

ويجب أن يكون هناك علاقة بين القرار المطعون فيه والطاعن، بحيث تجعل هذه العلاقة الطاعن متأثراً تأثيراً مباشراً من القرار الإداري، أي مؤثراً في المركز القانوني للطاعن، ولا تقبل الدعوى من غير صاحب المصلحة الشخصية مهما كانت صلته بصاحب المصلحة، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بأنه ليس لورثة الطاعن الحلول محل مورثهم في السير في إجراءات الدعوى، ما لم تكن لهم مصلحة شخصية مباشرة في طلب الإلغاء.[4] والمصلحة الشخصية تعني أن تكون مصلحة الطاعن على درجة معينة من التفرد بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة.[5]

وحتى تعتبر المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء أساسا لهذه الدعوى ويجب أن ترتبط بالمستدعي ارتباطاً مباشراً تضعه في حالة الدفاع عن مصلحة ذاتية تضررت من القرار الإداري النهائي، سواء

---

(1) الطعن رقم 18868– لسنة 51– تاريخ الجلسة 01/07/2007. مشار إليه لدى القبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 266.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص 296.

(3) حكم صادر عن المحكمة الإدارية رقم 398 لسنة 2022، صادر بتاريخ 2022/11/7، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/27. ذات الرابط السابق.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 211 لسنة 1 القضائية – مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري – السنة الثانية ص 707، أشار إليه القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 271.

(5) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 271.

كانت هذه المصلحة مادية أم معنوية، محققة أو محتملة، والمصلحة إما أن تكون فردية خاصة بالأشخاص الطبيعيين كالأفراد والموظفين، كما قد تكون جماعية خاصة بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية، فلها الحق في طلب إلغاء القرارات الإدارية التي تمس مصالحها المرتبطة بالغرض الذي أنشئت من أجله، والذي تحدده القوانين والأنظمة الخاصة بإنشائها.[1]

كما يعد توافر المصلحة وثبوتها عند رفع الدعوى شرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء، وبالنسبة إلى شرط استمرار توافر المصلحة حتى يصدر الحكم في الدعوى، فإن الفقه والقضاء الإداري في مصر لم يستقر على رأي واحد في هذه المسألة، ولكن الرأي الغالب هناك فهو يقر بأنه يتعين بقاء المصلحة قائمة حتى يتم الفصل في الدعوى باعتبار دعوى الإلغاء لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط حتى يتم الفصل فيها.[2]

وفي الأردن، اشترطت المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا ضرورة توافر المصلحة وقت رفع الدعوى واستمرارها قائمة لحين الفصل فيها، وذلك من خلال استقراء الأحكام التي قضت فيها ومنها الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا حيث ذكرت " .. ولمّا كان ذلك يشكل سحباً وإلغاءً للقرار الطعين (المشكو منه) وحيث أن دعوى الطاعنين والحالة هذه قد انتهت ولم يعد لهم مصلحة فيها، وحيث أن الفقه والقضاء الإداريان مستقران على استمرار المصلحة بدعوى الإلغاء حتى صدور الحكم فيها فإن ذلك يجعل هذه الدعوى مردودة شكلاً." [3]

كذلك ما استقرت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم حديث صدر عنها " ولما كان قوام دعوى الالغاء وجود المصلحة وأن دعوى الإلغاء تتطلب توافر شرط المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن

---

(1) الشوابكة، فيصل عبدالحافظ، مرجع سابق. ص 150.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 167.

(3) حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم 175 لسنة 2021، بتاريخ 2021/6/23. موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

وفقًا للمادة (هـ/5) من قانون القضاء الإداري وأن هذه المصلحة يجب أن تبقى قائمة منذ إقامة الدعوى حتى الفصل فيها وفقاً لما هو مستقر عليه فقهًا وقضاءاً، وحيث انه قد تم اعادة المستدعي الى مسماه السابق مساعد تدريس وفقا للكتاب المشار اليه سابقا ،فانه والحال هذه لا توجد مصلحة للمستدعي بخصوصه، ولم يعد لهذا القرار محلاً يرد عليه وتصبح الدعوى غير ذات موضوع ومستوجبة الرد شكلاً بخصوصه."[1]

وتؤيد الباحثة الرأي الفقهي القائل بأن الشرط المتعلق باستمرار المصلحة الشخصية والمباشرة حتى الفصل فيها يتنافى مع الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وغايتها الأسمى وهي مخاصمة القرار الإداري النهائي غير المشروع، إذ يمكن أن ترد الدعوى لعدم استمرار المصلحة ويبقى القرار الإداري غير المشروع سارٍ بحق الطاعن أو بغيره، كما وإن هذا الشرط يتنافى بشكل خاص مع طبيعة الحجية المطلقة لحكم الإلغاء؛ كون أن الحجية المطلقة تسري على الكافة حتى وإن لم يكونوا أطرافاً في الدعوى. وبشكل عام يتنافى هذا الشرط مع مبدأ المشروعية.

ثالثاً: الصفة

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها ذا صفة، بمعنى أن يكون قادراً على المثول أمام القضاء، والصفة بهذا المعنى تختلف عن المصلحة، فصاحب الصفة قد يكون صاحب المصلحة نفسه وقد يكون من ينوب عنه، فالصغير على سبيل المثال قد يكون له مصلحة للطعن بالقرار الإداري ولكنه ليست لديه القدرة على المثول أمام القضاء إلا من خلال الوصي أو الولي، وكذلك الشخص المعنوي

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، رقم 2022/217، هيئة ثلاثية، بتاريخ 2022/10/18، موقع قرارك تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

قد يكون له مصلحة للطعن في بالقرار الإداري ولكنه لا يستطيع رفع الدعوى إلا من خلال صاحب الصفة وهو من يمثله، فإن رفعت الدعوى من غير ممثله القانوني قرر القضاء الإداري رد الدعوى.[1]

وعن الفرق بين الصفة والمصلحة ذكرت محكمة صلح حقوق اربد الأردنية في حكم لها على أنه:".. ويقصد بالصفة أن يكون الشخص ذا شأن في رفع الدعوى وإبداء دفاعه عنها، كما يقصد بها القدرة على المثول أمام القضاء، والصفة والمصلحة يختلطان أو يندمجان أحياناً، فقد تندمج الصفة مع المصلحة في الدعوى وذلك متى كان صاحب المصلحة هو ذاته رافع الدعوى، وتعد المصلحة شرطاً لقبول الدعوى، في حين تعد الصفة شرطاً لمباشرة الدعوى أمام القضاء، فقد تواتر القضاء وعلى تطاول من الزمن على أن الصفة تعتبر شرطاً من شروط قبول الدعوى وأن انتفاء الصفة يدخل في عداد الدفع بعدم قبول الدعوى، فهو ليس بدفع شكلي؛ إذ لا يوجه إلى إجراءات الخصومة، وليس بدفع موضوعي؛ لأنه لا يوجه إلى الحق موضوع الدعوى، بل يوجه إلى الحق في اللجوء إلى القضاء."[2]

وتعرج الباحثة وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الأردني والمقارن بأن هناك ثلاث حالات يجب أن تستقل الصفة فيها عن المصلحة، وهي: 1 – دعوى الناخبين 2 – الأشخاص المعنويين ومن يمثلهم 3 – الولي أو الوصي على القاصر. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكمها :" يشترط في طلب الغاء الانتخابات والاجراءات السابقة عليها والمعاصرة لها واللاحقة بها ان تتوافر الصفة للطاعن وهو أن يكون احد المرشحين لهذه الانتخابات، وهنا تندمج الصفة في المصلحة بحيث يمس القرار المطعون فيه حاله قانونية خاصة به تجعل له مصلحة شخصية مباشره في طلب الغاء عملية الانتخابات وما ترتب عليها من نتائج، وهذا يعني أن الطاعن يجب الا يطعن بصفته العامة كأحد

---

(1) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 169.

(2) حكم صادر عن محكمة صلح حقوق اربد الأردنية رقم 1133 لسنة 2022، بتاريخ 2022/11/29، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/11. ذات الرابط السابق.

المنتخبين، بل يتحتم عليه ان يضيف اليها صفه خاصة به تميزه عن غيره وتجعله في وضع خاص بالنسبة لما يطعن به لان هذه القاعدة مؤسسة على طبيعة دعاوى الالغاء من انها دعاوى موضوعيه القصد منها ليس مجرد الدفاع عن المشروعية بل والدفاع عن مصلحة ذاتية اثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً حتى تكون المصلحة الذاتية قرينة على جدية الدعوى."[1]

الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالتظلم الوجوبي وميعاد رفع الدعوى

أولاً: التظلم

يقصد بالتظلم الإداري أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، حتى تقوم بتعديله أو بسحبه أو إلغاءه.[2] ومتى ما اشترط التشريع الذي صدر بموجبه قرار التظلم، فلا يجوز ان ترفع دعوى الإلغاء إلا بعد إجراء التظلم أمام الإدارة، وهذا ما نصت عليه المادة (8/د) من قانون القضاء الإداري الأردني فيما يتعلق بالتظلم الوجوبي على أنه :" إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن بالقرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم .. "[3] وأما فيما يتعلق بالتظلم الجوازي فقد نصت المادة (8/ج) من القانون ذاته على أنه:" إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في المادة (أ) من هذه المادة.."[4] (أي خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى).

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 398 لسنة 2022، بتاريخ 2022/11/7، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/11. ذات الرابط السابق.

(2) عبدالله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 541.

(3) المادة(8/د) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(4) المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري على التظلم بقولها:" وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الادارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة."[1]

أما في المغرب، فقد نصت المادة (23) من قانون المحاكم الإدارية على أنه:".. ويجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا، قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، تظلماً من القرار إلى مصدره أو إلى رئيسه، وفي هذه الصورة يمكن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ستين يوماً يبتدئ من تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كلياً أو جزئياً. إذا التزمت السلطة الإدارية المرفوع إليها التظلم الصمت في شانه طوال ستين يوماً اعتبر سكوتها عنه بمثابة رفض له، وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تصدر قراراتها بتصويت أعضائها فإن أجل ستين يوماً يمد، إن اقتضى الحال ذلك، إلى نهاية أول دورة قانونية لها تلي إيداع التظلم.."[2]

ويتضح من النصوص التشريعية أعلاه أن المشرّع الأردني فرّق بين التظلم الوجوبي والتظلم الجوازي بنص القانون في حين لم يفعل ذلك المشرعين المصري والمغربي. إلا أن المشرّع المغربي ذكر بطريقة غير مباشرة هذا الشرط في ذات المادة (23) من قانون المحاكم الإدارية على أنه:" إذا كان نظام من الانظمة ينص على إجراء خاص في شأن بعض الطعون الإدارية فإن طلب الإلغاء القضائي لا يكون

---

(1) المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(2) المادة (23) من القانون المحدث بموجبه محاكم إدارية رقم 41.90.

مقبولاً إلا إذا رفع إلى المحكمة بعد استنفاذ هذا الإجراء وداخل نفس الآجال المشار إليها أعلاه."[1] فلم يذكر المشرّع المغربي طبيعة هذا الإجراء بشكل خاص أو بطريقة مباشرة، وإنما جاء النص بعمومه، ويدخل التظلم الجوازي ضمن هذا الشرط. وترى الباحثة أن المشرّع المغربي قد وفق بأن جعل النص عام ولم يذكر طبيعة هذا الإجراء وترك ذلك للأنظمة التي لها صلة بموضوع القرار الإداري؛ وذلك لأن الإجراءات الوجوبية قد لا تقتصر على التظلم فقط وإنما على عدة اجراءات لا يسع القانون ذكرها، وإنما مذكورة جميعها في النظام الذي صدر بموجبه القرار الإداري. كما يتضح من النصوص المبينة أعلاه أن المشرعين المصري والمغربي ذكرا أنواع التظلمات الإدارية ولم يفعل ذلك المشرّع الأردني، وبشأن ذلك ترى الباحثة بأنه لا حاجة إلى ذكر أنواع التظلمات الإدارية في سواء كانت ولائية أو رئاسية في نص القانون؛ كون أن ذلك ليس من اختصاص المشرّع القانوني وإنما من اختصاص الأنظمة الإدارية.

وأنواع التظلم هي التظلم الولائي إذا قدم إلى مصدر القرار نفسه أو ذات الهيئة الإدارية التي أصدرته، وتظلم رئاسي إذا قدم إلى الجهة الرئاسية التي تعلو الجهة المصدرة للقرار، والتظلم إلى اللجان الإدارية إذا قدم إلى لجنة متخصصة بالنظر في التظلمات.[2] والأصل أن صاحب الشأن ليس ملزماً – قانوناً – بالتظلم من القرار الإداري الذي يريد الطعن فيه بالإلغاء حيث يستطيع رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ الإعلان أو النشر أو العلم اليقيني – وفي الأردن من اليوم التالي للتبليغ أو النشر أو العلم اليقيني–، وذلك ما عدا حالات التظلم الوجوبي.[3]

والقرار الإداري الصادر بشأن التظلم – سواء كان تظلماً وجوبياً أو جوازياً – هو بذاته قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية، وذلك ما جاء في المادة (8/د) من قانون القضاء الإداري

---

(1) المادة (23) من القانون المحدث بموجبه محاكم إدارية رقم 41.90.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 170.

(3) رسلان، أنور أحمد، مرجع سابق، ص 504.

الأردني ".. ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة".[1] ومعنى ذلك أنه وبعد تظلم صاحب المصلحة أمام الإدارة نكون أمام احتمالين، الأول أن تنصف الإدارة المتظلم فلا يعود له مصلحة في تحريك الدعوى، والثاني أن تؤيد الإدارة القرار محل التظلم، وعندها لا يحق لصاحب المصلحة أن يطعن بالقرار الأصلي إذ أنه يتحول بعد التظلم إلى قرار توكيدي، وإنما يحق له الطعن بالقرار الصادر بشأن التظلم وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية الأردنية في حكمها حيث ذكرت بأنه ".. ثانيا بخصوص الدفع المتعلق بان الدعوى مردودة شكلا كون القرار المشكو منه ليس بقرار اداري نهائي لكون المستدعي قد تظلم منه، وبالرد على ذلك وحيث ان المستدعي قد طعن بالقرار الطعين والمشكو منه امام محكمتنا ولم يطعن بنتيجة التظلم فان محكمتنا تجد ان القرار الاداري النهائي والمؤثر في مركز المستدعي هو القرار المطعون فيه باعتبار ان تظلمه عليه قد تم خارج المدة القانونية وان ما صدر بنتيجة التظلم هو من قبيل القرار التوكيدي ولا يشكل قراراً اداريا نهائيا مؤثرا في مركزه ليصار للطعن به امام محكمتنا مما يستوجب رد هذا الدفع باعتبار ان القرار الاول وقبل الاعتراض هو القرار الاداري النهائي.."[2]

ثانياً: ميعاد رفع الدعوى

يتوجب رفع دعوى الإلغاء ضمن الميعاد الذي يحدده المشرّع، ويقصد بميعاد رفع دعوى الإلغاء، ذلك الأجل الذي يتعين إتمام الطعن بالإلغاء خلاله، أو الأجل الذي حدده القانون لكي ترفع دعوى الإلغاء خلاله، بحيث يترتب على انقضائه سقوط الحق في رفع هذه الدعوى. [3] وبالنتيجة حصانة

---

(1) المادة (8/د) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 69 لسنة 2023، بتاريخ 2023/4/18، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/5/19. ذات الرابط السابق.

(3) العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 332.

القرار الإداري من الإلغاء القضائي والسحب الإداري رغم ما يمكن أن يشوبه من عيوب شريطة ألا يبلغ العيب من الجسامة ما يجعل القرار منعدماً وقابلاً للإلغاء في أي وقت.[1]

وفيما يتعلق بالأجل القانوني قد نصت المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.. " [2]

وفي الأردن اشترط المشرّع الأردني لقبول دعوى الإلغاء أن يتم رفعها ضمن مدة قصيرة حددتها المادة (8/أ) من قانون القضاء الإداري بنصها " تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى بما في ذلك من وسائل الكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة." [3]

وفي المغرب حدد المشرّع ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الفقرة الأولى من الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية حيث نصت على:" يجب.. أن تقدم طلبات إلغاء مقررات السلطات الإدارية للشطط في استعمال السلطة داخل أجل ستين يوماً من نشر أو تبليغ المقرر المطعون فيه.. "[4] كما نصت المادة (23) من قانون إحداث المحاكم الإدارية رقم 41.90 على أنه: " يجب أن تقدم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل ستين يوماً، يبتدئ من نشر أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعني بالأمر." [5] وهذا أكدته المحكمة الإدارية بمراكش/ المغرب في

---

(1) الخلايلة، المرجع السابق. ص 173.

(2) المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(3) المادة (8/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(4) الفقرة الأولى من الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية المغربي رقم 1.74.447.

(5) المادة (23) من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية المغربي.

حكم صدر عنها حيث قالت :" وحيث إن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية يجب أن يكون داخل أجل ستين يوماً، تبتدئ من تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كلياً أو جزئياً كما تنص ذلك المادة 23 المذكورة أعلاه، وحيث أجاب وزير العدل عن تظلم الطاعن بتاريخ 09 فبراير 1999، في حين لم يقدم هذا الأخير طعنه أمام القضاء الإداري إلا بتاريخ 10 شتنبر 2003، مما يكون معه الطعن مقدماً خارج الأجل القانوني المنصوص عليه في المادة 23 من قانون 41.90 ويتعين بالتالي عدم قبوله."[1]

ويتضح من خلال النصوص التشريعية السابقة بأن المشرّع الأردني وعلى عكس المشرعين المصري والمغربي، قد بدأ باحتساب مدة إقامة الدعوى من اليوم التالي لتاريخ التبليغ أو النشر، وليس من يوم التبليغ أو النشر ذاته، وذلك عملاً بالقواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية.[2] وهذا تغيير للنهج الذي سار عليه القانون الملغى لمحكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.[3] وترى الباحثة بأنه يحسب للمشرع الأردني بأنه عدّل على بدء مدة الاحتساب وجعلها من اليوم التالي للتبليغ أو النشر وذلك أقرب للعدالة والمنطق، إذ يمكن أن يكون الطاعن قد تبلغ في آخر أوقات الدوام الرسمي ولم يتسنى له التظلم في ذات اليوم أو كتابة استدعاء الدعوى والطعن في القرار لدى المحكمة، فيكون قد خسر يوماً كاملاً من رصيد الستون يوماً لسبب خارجاً عن إرادته.

---

(1) حكم رقم 10 بتاريخ 23 فبراير 2004، ملف رقم 03/3/134، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2008، ص 277. أشار إليه نفيد، يونس (2016). ((الشروط المتعلقة بأجل رفع دعوى الإلغاء وانعدام الدعوى الموازية))، مجلة القانون المغربي، العدد 32. ص 186.

(2) نصت المادة (59) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على أنه:" على المدعى عليه ان يقدم إلى قلم المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبلغه لائحة الدعوى ومرفقاتها بكاملها من بينات وطلبات جوابا كتابيا .. "

(3) نصت المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 – الملغى –على أنه:" .. تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ... "

وفيما يتعلق بانقطاع الميعاد فقد نصت المادة (25) من قانون المحاكم الإدارية المغربي على انه: " ينقطع أجل قبول طلب إلغاء قرار إداري بسبب تجاوز السلطة إذا رفع إلى جهة قضائية غير مختصة ولو كانت محكمة النقض، ويبتدئ سريان الأجل مجدداً ابتداء من تبليغ المدعي الحكم الصادر نهائياً بتعيين الجهة القضائية المختصة." [1] أما في مصر فقد تحدث المشرّع عن انقطاع الميعاد ولكن لأسباب مختلفة فذكر في نص المادة (24) من قانون مجلس الدولة على أنه :" وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه."[2] وتعليقاً على النصوص السابقة، تجد الباحثة أن التظلم وفق المشرّع المغربي لا يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وأنه من الأقرب للعدالة أن يكون التظلم قاطعاً للميعاد كما فعل المشرّع المصري.

أما في الأردن فكان سابقاً يقطع التظلم الوجوبي الميعاد، وبعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، لم يعد يوجد ما يسمى انقطاع الميعاد لأن القرار الصادر بنتيجة التظلم كما ذكرنا سابقاً أصبح قرار إداري جديد وهو الذي يمكن الطعن به أمام القضاء الإداري وليس القرار الأصلي، سواء أكان التظلم وجوبياً أم جوازياً، وذلك حسب المادة (8) من القانون المذكور.

الفرع الرابع: عدم الإذعان

يقصد بالإذعان صدور موافقة من صاحب المصلحة على قرار إداري مسّ مصلحته، سواء كانت موافقة صريحة أو ضمنية.[3] وذلك ما جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية بقولها " الإذعان يعتبر نوعاً من الإغلاق الحكمي لباب الطعن في القرار الإداري حتى قبل انقضاء ميعاد

---

(1) المادة (25) من قانون المحاكم الإدارية المغربي رقم 41.90.

(2) المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(3) ابو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 306.

الطعن، فإذا تبين من تصرفات صاحب الشأن تجاه مصدر القرار الإداري ما يدل بصورة قاطعة على قبوله به ورضاه عنه فإن حقه يسقط في رفع الدعوى بطلب إلغائه.."[1]

ولا يعتد بالقول بأن القضاء الإداري هو قضاء عيني تكون الخصومة فيه موجهة إلى القرار الإداري لبيان عدم مشروعيته وأن موافقة الفرد على قرار إداري مخالف للقانون تعتبر باطلة باعتبار أن الاتفاق المخالف للقانون يعتبر باطلاً، ذلك لأن الفرد يملك ألا يطعن بالقرار إطلاقاً، أو أن يتراخى في طعنه وحتى بعد انقضاء المدة المحددة قانوناً، هذا فضلاً عن أن القرار الإداري يتمتع بقرينة صحته وسلامته إلى أن يثبت العكس فيتم إلغاؤه، فمن باب أولى أن يوافق على القرار الإداري المخالف للقانون.[2]

وطالما أن الإذعان تصرف قانوني فلا بد من أن تتوافر فيه الشروط اللازمة لسلامة الأعمال القانونية، وقد تم ذكرها في حكم حديث صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية كما جاء في قولها: " وحيث تجد محكمتنا أن المبدأ المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن الإذعان للقرار الإداري النهائي يعتبر مانعاً من سماع دعوى الإلغاء واعتبار القبول الإداري مسقطاً للحق بمخاصمة ذلك القرار وأن الاجتهاد القضائي الإداري قد وضع من الضوابط والشروط لاعتباره كذلك وهي:

1. أن يصدر عن الطاعن قولاً أو فعلاً إرادياً يدل دلالة واضحة لا افتراضاً وعلى نحو يقطع في دلالته على قبوله بالقرار.
2. أن يصدر هذا القبول ممن مسه القرار دون غيره.
3. أن تتوافر في الرضا الشروط اللازمة لسلامة الأعمال القانونية من حيث اشتراط الرضا الصحيح ممن صدر عنه وغير المشوب بأي عيب.

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 569 لسنة 2022، بتاريخ 2023/1/30، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/6. ذات الرابط السابق.

(2) ندة، حنا، مرجع سابق، ص311.

4. أن لا يكون القبول مشروطاً أو مقترناً بأية قيود.
5. أن يسبق القبول علم الطاعن بالقرار المطعون فيه، سواء أكان ذلك العلم بتبليغه له أو بما يقوم مقام ذلك من علم يقيني به.
6. أن يكون القول أو الفعل الذي يمكن اعتباره رضوخاً للقرار موجهاً للسلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري دون غيرها.
7. أن يكون القرار المطعون فيه قراراً فردياً لا تنظيمياً.
8. أن تكون الدعوى المقامة هي دعوى إلغاء دون غيرها من الدعاوى التي يختص بها القضاء الإداري كما هو الحال في دعوى القضاء الكامل (دعاوى تسوية الرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية.
9. ألا يكون القرار الفردي المطعون فيه قد أنحدر به البطلان إلى درجة الانعدام، إذ أن القرار المنعدم لا يلحقه الإذعان.

وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري الأردني على اعتبار الدفع بالإذعان من مقتضيات النظام العام ويجوز إثارته في أية مرحلة كانت عليها الدعوى وللمحكمة إثارة ذلك من تلقاء نفسها ودون دفع من أحد الخصوم في الدعوى، لأن حق المخاصمة هو من النظام العام."[1]

أما الشرط الخامس من شروط قبول دعوى الإلغاء فهو يتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي والذي تم تخصيص الفصل الثالث من هذه الدراسة للحديث عنه بشكل مفصل.

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية رقم 569 لسنة 2022، بتاريخ 2023/1/30، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/31. ذات الرابط السابق.

المبحث الثاني
حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء وآثارها

إن أول أثر قانوني يترتب على الحكم القضائي مهما كان نوعه أو درجته، هو تمتعه بحجية الشيء المقضي به، ومفادها عدم إثارة النزاع مرة ثانية أمام ذات القضاء الذي فصل في الحكم، إلا بطرق الطعن المقررة قانوناً، ويترتب على ذلك أن صدور حكم نهائي عن قضاء الإلغاء وحيازته لقوة الشيء المقضي به بجعله عنواناً للحقيقة القانونية، وبالتالي يصبح في حدود النزاع الذي فصل فيه قاعدة قانونية واجبة الاحترام، والإدارة عندما تمتنع أو تتماطل في تنفيذ الحكم، تكون بذلك مخالفة لحكم يكتسب قوة القاعدة القانونية.[1]

و في حكم قضائي صادر عن محكمة التمييز الأردنية ذكرت ما يجب توافره في الحكم لتحقق حجية الأمر المقضي حيث جاء النص :" وليكون للحكم حجية الأمر المقضي لابد من توافر وحدة الموضوع والسبب والخصوم في الدعويين والقاعدة في معرفة ما إذا كان الموضوع متحداً في الدعويين أن يتحقق القاضي من أن قضاءه في الدعوى الجديدة لا يعدو أن يكون مجرد تكرار للحكم السابق فلا يكون هناك فائدة منه أو يكون مناقضاً للحكم السابق سواء بإقرار حق أنكره أو بإنكار حق أقره فيكون هناك حكمان متناقضان وأن مناط حجية الحكم المانعة من إعادة طرح النزاع في المسألة المقضي فيها بين الخصوم أنفسهم أن يكون هذا الحكم قد قطع بصفة صريحة أو ضمنية في المنطوق أو في الأسباب المرتبطة بالمنطوق في مسألة أساسية بعد أن تناقش فيها الطرفان واستقرت حقيقتها بينهما استقراراً

---

(1) ادبيبغ، لطفي (2021). ((حجية حكم دعوى الإلغاء وإشكالية تنفيذه))، مجلة المنارة المغربية للدراسات القانونية والإدارية، العدد الخاص: المنازعات القضائية، ص 103.

جامعاً فيمنع الخصوم نفسهم والمحكمة من العودة إلى مناقشة المسألة ذاتها التي فصل فيها ولو بأدلة قانونية أو واقعية لم يسبق إثارتها أو أثيرت ولم يبحثها الحكم الصادر فيها .. "[1]

وبذلك تستنتج الباحثة من الحكم الصادر من محكمة التمييز الأردنية بأنه وحتى يتمتع الحكم بحجية الأمر المقضي يجب أن تتحد أركانه وهي وحدة الخصوم، والسبب، والموضوع (المحل)، فإذا اختلفت أحد هذه الأركان فقد الحكم حجيته وبالتالي يجوز رفع الدعوى مرة أخرى أمام ذات المحكمة.

وفيما يتعلق بنطاق الحجية فإن الحكم الذي يصدر في دعوى الإلغاء تختلف حجيته بحسب ما إذا قضى برد الدعوى لأي سبب كان، أم بإلغاء القرار المطعون فيه، وعليه ستتناول الباحثة هذا المبحث في ثلاث مطالب، **المطلب الأول:** الحجية النسبية للأحكام الصادرة برد دعوى الإلغاء ونتائجها **المطلب الثاني:** الحجية المطلقة للحكم الصادر بالإلغاء. **المطلب الثالث:** الآثار التي تترتب على الحجية المطلقة لحكم الإلغاء.

المطلب الأول
الحجية النسبية للأحكام الصادرة برد دعوى الإلغاء ونتائجها

إن الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء ليس له سوى حجية الشيء المقضي به في نطاق وحدة الخصوم والموضوع والسبب. أي أن لهذا الحكم حجية نسبية ويخضع للقاعدة العامة لحجية الأحكام التي تتطلب توافر شروط ثلاثة مجتمعة هي: وحدة الخصوم، والموضوع، والسبب، وكلما اختل أي شرط منها جاز للقاضي أن يصدر حكماً في دعوى سبق الفصل فيها.[2] وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب

---

(1) حكم صادر عن محكمة التمييز الأردنية رقم 2022/1163، بتاريخ 2022/7/14. هيئة رباعية، موقع قرارك. تاريخ الزيارة 2023/4/10. ذات الرابط السابق.

(2) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص451.

في فرعين، **الفرع الأول:** موقف التشريع من نسبية حجية الأحكام القضائية، **الفرع الثاني:** النتائج المترتبة على نسبية الحكم الصادر برد دعوى الإلغاء

الفرع الأول: موقف التشريع من نسبية حجية الأحكام القضائية

نص المشرّع الأردني في المادة رقم (41) من قانون البينات على أن: " 1 – الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول أي دليل ينقض هذه القرينة ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً. 2 – ويجوز للمحكمة أن تأخذ بهذه القرينة من تلقاء نفسها."[1]

أما في مصر فقد نصت المادة (101) من قانون الإثبات المصري على أن " الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق بذات الحق محلاً وسبباً وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها."[2]

وفي المغرب نص الفصل (451) من قانون الالتزامات والعقود المغربي على انه:" قوة الشيء المقضي لا تثبت إلا لمنطوق الحكم، ولا تقوم إلا بالنسبة إلى ما جاء فيه أو ما يعتبر نتيجة حتمية ومباشرة له ويلزم : 1– أن يكون الشيء المطلوب هو نفس ما سبق طلبه 2– أن تؤسس الدعوى على نفس السبب 3– أن تكون الدعوى قائمة بين نفس الخصوم ومرفوعة منهم وعليهم بنفس الصفة. ويعتبر

(1) المادة (41) من قانون البينات الأردني رقم 30 لسنة 1952.

(2) المادة (101) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم 25 لسنة 1968، ويتطابق هذا النص مع نص المادة (405) من القانون المدني المصري والتي ألغيت بموجب قانون الإثبات.

في حكم الخصوم الذين كانوا أطرافاً في الدعوى ورثتهم وخلفاؤهم حين يباشرون حقوق انتقلت إليهم منهم باستثناء حالة التدليس والتواطؤ."[1]

كما نص الفصل (452) من ذات القانون على أنه:" لا يعتبر الدفع بقوة الأمر المقضي إلا إذا تمسك به من له مصلحة في إثارته. ولا يسوغ للقاضي أن يأخذ به من تلقاء نفسه."[2]

وبناءً على ما سبق؛ ترى الباحثة بأن القاعدة العامة تقضي بأن الأحكام لا تحوز حجية الأمر المقضي إلا في نزاع قام بين ذات الخصوم دون أن تتغير صفاتهم، وذات السبب والمحل، وهو ما يعبر عنه بحجية الأمر المقضي النسبية، ومن خلال ما ورد في النصوص التشريعية سابقة الذكر، نلاحظ أنها تتعلق بالنظام العام في كل من الأردن ومصر؛ لأن المشرّع أعطى الصلاحية للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بها، مع التنويه بأن المشرّع المصري جعل هذه السلطة مقيدة على عكس المشرّع الأردني الذي جعلها تقديرية وذلك على ما ورد في الفقرة الثانية من ذات المادة. أما في المغرب فقد نص المشرّع صراحة على أنه لا يسوغ للقاضي أن يحكم بحجية الأمر المقضي من تلقاء نفسه، ويجب أن يثيرها من له مصلحة تحت طائلة عدم سماعها، وهذا دليل على أن المشرّع المغربي لم يجعل من حجية الأمر المقضي النسبية من النظام العام. ولا تؤيد الباحثة ما نص عليه المشرّع المغربي من شرط وجود مصلحة لمن يريد إثاره حجية الأمر المقضي، وعدم السماح للقاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه، نظراً لأن هذه الحجية تعطي الحكم القضائي قيمة ومكانة وبعدمها تصبح أحكام القضاء لا وزن لها.

وبناءً على ما سبق؛ في حالة ردت المحكمة دعوى الإلغاء تكون حجية الحكم نسبية كما في الدعاوى العادية، بمعنى أنه يمكن رفع دعوى جديدة من قبل طرف جديد، كما يمكن للطاعن ذاته الطعن

---

(1) الفصل (451) من قانون الالتزامات والعقود المغربي، ظهير 9 رمضان 1331 (12 اغسطس 1913).

(2) الفصل (452) من قانون الالتزامات والعقود، ظهير 9 رمضان 1331 (12 اغسطس 1913).

بذات القرار من جديد بعد استيفاء الشروط الشكلية إذا كان الرفض مبنياً على سبب شكلي، أو بإقامة الطعن الجديد على أسباب غير تلك التي استند إليها في طعنه الذي رفض إذا كان الرفض مبنياً على سبب موضوعي. [1]

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقاعدة الحجية النسبية في غير أحكام الإلغاء، حيث قضت بأن :" ليس من مقتضيات قاعدة الحجية المطلقة التي تتسم بها أحكام الإلغاء أن تهدم قاعدة أخرى أصيلة وهي قاعدة الأثر النسبي للأحكام عامة وامتناع انتفاع الأغيار – كمبدأ عام – بآثارها ، وقد حاول القضاء الإداري جاهداً التوفيق والملاءمة بين التزام هذه النسبية بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة وبين الحرص على احترام تلك الحجية المطلقة، فجعل هذه الحجية واضحة في الآثار القانونية المترتبة لزاماً على الإلغاء، وفي الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق بالمراكز الملغاة .. "[2]

وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية – الملغى قانونها– أيضاً بقاعدة الحجية النسبية للأحكام الإدارية، في الاحكام الصادرة برفض الإلغاء، فقضت بقولها: " لا يرد القول بان الحكم الذي تصدره محكمة العدل العليا في نفس الموضوع يكون حجة على الكافة، اذ ان المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الاداريين ان الاحكام التي تكون حجة على الكافة هي الاحكام الصادرة بإلغاء القرارات الادارية فقط، اما تلك التي ترفض الالغاء فان حجيتها نسبية مقصورة على أطراف الخصومة ولا تتعدى الى غيرهم." [3]

---

(1) جيرة، عبد المنعم عبد العظيم (1970). آثار أحكام الإلغاء رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص 54، أشار إليها الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 321.

(2) المحكمة الإدارية العليا 6/1532ق، 1964/6/21، س9،1965، ص 1265، وحكمها في 17/3/1986، ملف رقم 385/86، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، معوض عبد التواب، المجلد الثاني، دعوى الإلغاء، 2003، ص 476. أشارت إليه الأعرج، ميسون جريس (2005). آثار حكم إلغاء القرار الإداري، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمّان، الأردن، ص 71.

(3) حكم صادر عن محكمة العدل العليا رقم 32 لسنة 1976 بتاريخ 17/6/1976، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 20/3/2023. ذات الرابط السابق.

وتعليقاً على الأحكام السابقة فإن الباحثة ترى أن الحجية النسبية للحكم الصادر برفض الطعن بالإلغاء عين العدالة، حتى لا يحرم الآخر المتضرر – الغير طرف في الدعوى – من المطالبة في إلغاء القرار الإداري ورفع الدعوى من طرفه لو ثبتت مصلحته، وهذا تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي ينص على أن المحاكم مفتوحة للجميع.[1]

ومن خلال الأحكام السابقة تلاحظ الباحثة بأنه لا فرق بين ما إذا تم رد الدعوى أو رفضها لأسباب شكلية أو موضوعية، فكلا الرفضين يكسب فيهما الحكم برد دعوى الإلغاء حجية نسبية.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على نسبية الحكم الصادر برد دعوى الإلغاء

ويترتب على كون الحكم الصادر برد دعوى الإلغاء متمتعاً بحجية نسبية النتائج التالية:

أولاً: إن القرار المطعون فيه يبقى منتجاً لآثاره التي تمتع بها عند إصداره

ثانياً: يمكن للإدارة أن تقوم لاحقاً بإلغاء القرار إذا تبين لها عدم مشروعيته.

ثالثاً: يمكن للإدارة أن تقوم بسحب القرار إذا تحققت شروط السحب

رابعاً: يمكن لغير المدعي أن يلجأ إلى القضاء بغية الحصول على حكم بإلغاء القرار ولذات الأسباب التي استند إليها المدعي الذي رفضت دعواه دون أن يحتج في مواجهته بالحكم الصادر سابقاً بالرفض.

خامساً: يجوز للمدعي الذي سبق وطعن في قرار إداري طالباً إلغاءه لأسباب معينة، وقضي برد دعواه أن يحرك دعوى جديدة للطعن بذات القرار استناداً لأسباب أخرى وذلك خلال مدة الطعن. [2]

---

(1) نصت المادة 1/101 من الدستور الأردني لسنة 1952 على أن: " المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها."

(2) الأعرج، ميسون جريس (2005). آثار حكم إلغاء القرار الإداري، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمّان الأردن، ص 84،

وترى الباحثة بأن هناك استثناءات تتعلق بهذا الشرط وذلك لأن بعض الردود الشكلية لا يمكن للطاعن إعادة تحريك الدعوى فيها حتى لو استند لأسباب أخرى نظراً لطبيعتها، ومنها الرد للإذعان (لاعتباره تسليماً بالقرار الإداري الصادر بحق الطاعن)، أو لانقضاء الميعاد (لأن القرار الإداري يتحصن بعد انقضاء الميعاد)، أو لعدم الاختصاص (نظراً لتعلق هذا الركن بالنظام العام).

سادساً: لا تحوز الأحكام الصادرة برد الدعوى حجية بالنسبة للدعاوى الأخرى التي يختلف موضوعها عن دعوى الإلغاء، كدعاوى التعويض، فالحكم الصادر برد دعوى الإلغاء، لا يحول دون الحكم بالتعويض عن القرار استناداً لعدم مشروعيته.[1]

المطلب الثاني
الحجية المطلقة لحكم الإلغاء

إن الأحكام الصادرة بإلغاء القرار المطعون به تتمتع بحجية مطلقة تسري في مواجهة الكافة سواء أكانوا أطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا أطرافاً فيها، وذلك في الخصوص والمدى الذي حدده الحكم.[2]

وهذا ما أكدته المادة (34/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني بقولها " إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة. "[3] والتي تقابلها المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري.[4]

وتعد الحجية المطلقة المقررة للأحكام الصادرة بالإلغاء استثناء من القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية الأخرى التي تتسم بنسبية حجتها، أي اقتصار آثار الحكم على أطراف الدعوى دون سواهم – كما سبق وأشرنا – والعلة في ذلك ترجع إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى طائفة القضاء الموضوعي

---

(1) الأعرج، ميسون جريس، المرجع السابق، ص85.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 321

(3) المادة (34/ج) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(4) نصت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه:" " تسري في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة."

أو العيني، ودعوى الإلغاء في هذا الإطار هي دعوى تخاصم القرار الإداري، فإلغاؤه يعني تصحيح اللامشروعية التي شابت هذا القرار، ومن المنطقي أن يسري هذا التصحيح في مواجهة الكافة.[1] ونتيجة لذلك فإن دعوى الإلغاء لا يتقيد إعمالها بشرط اتحاد الخصوم والموضوع والسبب، إنما يجوز التمسك بها في أي دعوى ولو تخلف بالنسبة لها أي شرط من هذه الشروط.[2] كما أن الحكم بالإلغاء هو هدم وإعدام للقرار الإداري، ومن غير المعقول أن يكون قائماً بالنسبة لبعض الناس، ومعدوماً بالنسبة لبعضهم الآخر. وهذه القاعدة لا تطبق على القرارات التنظيمية فحسب، بل تسري أيضاً بالنسبة للقرارات الفردية على أن الحجية المطلقة تكون بالنسبة للأحكام الصادرة بالإلغاء.[3] ومن أوائل الأحكام الصادرة في هذا الصدد ما قضى به قضاء مجلس الدولة المصري حيث جاء الحكم :" إن الحجية المطلقة التي تتعدى أطراف الخصومة إلى الغير، ويصبح للحكم فيها حجية على الكافة، مقصورة على الحكم الذي يصدر بالإلغاء، أما الحكم الذي يرفض الطعن بالإلغاء فإن حجيته مقصورة على طرفيه، ذلك لأنه قد يكون صائباً بالنسبة إلى الطاعن وخاطئاً بالنسبة إلى غيره، كما إذا قدم موظف طعناً بإلغاء ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية فقضى برفض طعنه، فإن هذا القضاء لا يمنع من أن يكون الموظف الذي رقى قد تخطى شخصاً آخر بغير حق، ولا يجوز في هذه الصورة أن يعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء هذا القرار."[4]

---

(1) ادبيبغ، لطفي، مرجع سابق، ص 103.

(2) عبد الفتاح، حسن، القضاء الإداري، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1987، ص 381، أشارت إليه الديري، ميسون عبده، (2020). خصوصية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء وطرق الطعن عليه، دراسة مقارنة (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة آل البيت، الأردن، ص32.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 889.

(4) في القضية رقم 214 لسنة 3 قضائية (س8 ص 127)، بتاريخ 29/11/1953 أشار إليه الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 889.

وفي حكم صادر عن محكمة العدل العليا الأردنية – الملغى قانونها – قضت بأنه:" ان الاحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الادارية ويترتب عليها اعدام القرار من يوم صدوره وتلتزم الادارة بإعادة الحال الى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار اطلاقا مهما كانت النتائج، وليس للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ حكم الالغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة."[1]

وكذلك استقر القضاء الإداري الأردني الحديث على قاعدة الحجية المطلقة لحكم الإلغاء وذلك كما صدر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكم صدر عنها بقولها: "وحيث أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرارات الإدارية هي حجة على الكافة وحجيتها مطلقة وليست نسبية كون إلغاء القرار الإداري يجعله منعدمًا وليس له آثار قانونية، وهذه الحجية من النظام العام.."[2]

وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في فرعين، **الفرع الأول:** القرارات التابعة والقرارات المماثلة للقرار الصادر الحكم بإلغائه **الفرع الثاني:** اعتراض الغير على حكم الإلغاء.

الفرع الأول: القرارات التابعة والقرارات المماثلة للقرار الصادر الحكم بإلغائه

إن مصير القرارات التابعة للقرار الملغى هي الإلغاء، وتسقط هي الأخرى دون الحاجة إلى البحث فيما إذا كانت مشروعة أم لا. [3] وقد عرّف بعض الفقه القرارات أو الإجراءات التابعة بأنها " القرارات التي ما كانت لتصدر لولا صدور القرار الأصلي سواء أكان القرار الأصلي هو أساس وجود القرار

---

(1) حكم صادر عن محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 122/ 1977، بتاريخ 1978/6/29، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/8. ذات الرابط السابق.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 82 لسنة 2023، بتاريخ 2023/3/7، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/12. ذات الرابط السابق.

(3) الخلايلة، مرجع سابق، ص322.

التبعي أم كان هو السبب الدافع لإصداره أو أحد أسبابه الرئيسية وكانا يمثلان معاً وحدة لا تقبل التجزئة."[1] وقد حرص المشرّع الأردني على النص صراحة على هذا الالتزام سواء في قانون محكمة العدل العليا – الملغى – وذلك بنص المادة (26/ ب) بقولها :" تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار."[2] أو في قانون القضاء الإداري اللاحق والنافذ حتى هذا اليوم، وذلك استناداً لنص المادة (34/ ب) بقولها " .. تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار " [3]

ولم يذكر أي من المشرعين المصري والمغربي نص مشابه يتعلق في ذات الموضوع.

وتؤيد الباحثة ما أشار إليه بعض الفقه بأن إلغاء القرارات التابعة هو تحصيل حاصل بمجرد إلغاء القرار الإداري الأصيل، وليس هناك حاجة بأن يذكر القاضي ذلك في حكمه، لأنها تلغى بقوة القانون دون الحاجة إلى ذكرها في نص الحكم. أما القرارات المماثلة للقرار الملغى فالأصل أن حكم الإلغاء لا يؤثر عليها، لكن مبدأ المساواة يقتضي بالضرورة أن يحكم القضاء الإداري بإلغائها إذا وجهت لها طعون مماثلة وبنفس الظروف والحيثيات.[4]

كما إن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار الإداري، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد ينصب على جزء منه دون باقيه وهو الإلغاء الجزئي، وذلك إذا كان عدم المشروعية يشوب هذا الجزء فقط ولم يكن بين أجزائه ارتباط تمنع تجزئته، كإلغاء فقرة يتضمنها قرار

---

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد، ص 815–817، أشارت إليه الأعرج، ميسون جريس، مرجع سابق، ص 133.

(2) المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا – الملغى – رقم 12 لسنة 1992.

(3) المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(4) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 322.

عزل موظف لكونها تنص على أن يكون العزل رجعياً، ومثل هذه الفقرة يمكن فصلها عن القرار دون أن تتأثر أجزاؤه الأخرى، وبعكس ذلك فإن (القاضي الإداري ملزم بأن يرفض طلب الإلغاء الجزئي مهما كانت أوجه الطعن التي يستند إليها الطاعن) والقاعدة التي أجمع عليها الفقه واستقرت عليها أحكام القضاء، أن الحكم الصادر بالإلغاء سواء أكان هذا الإلغاء كلياً أم جزئياً، يتمتع بحجية مطلقة ويحدث أثره في مواجهة الكافة، وهذه الحجية تعتبر استثناء من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضي بأن للأحكام حجية نسبية، وتعتبر الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء من النظام العام، ويستثنى من الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، إذ أن اعتراض الغير يفترض أن حجية حكم الإلغاء نسبية والأصل ألا يقبل، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي اعترف به للغير لاعتبارات تتعلق بالعدالة، ثم تقرر بعد ذلك في فرنسا تشريعياً.[1]

الفرع الثاني: اعتراض الغير على حكم الإلغاء

حسم المشرّع الأردني مسألة اعتراض الغير في قانون محكمة العدل العليا – الملغى – بحسب المادة (26/ب) حيث نصت على أنه :" يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها .."[2] وجدير بالذكر أن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – كانت على درجة تقاضي واحدة، وكان الاعتراض والطعن غير مقبول بنص القانون، وأما فيما يتعلق باعتراض الغير لاحقاً وبالنسبة إلى المحكمة الإدارية العليا فقد حسم المشرّع هذه المسألة أيضاً، وذلك حسب المادة (34/أ) من قانون القضاء الإداري، حيث نصت على أنه " تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق

(1) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 453.

(2) المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا – الملغى – رقم 12 لسنة 1992.

من طرق الطعن."[1] وقد جاء نص هذه المادة مطلقًا دون استثناء، وهذا يعني أن المحكمة الإدارية العليا الأردنية لا تقبل الطعن بأي طريق طعن سواء أكان طريق طعن عادي أو طريق طعن غير عادي. وأما عن المحكمة الإدارية وهي الدرجة الأولى من درجات التقاضي في القضاء الإداري الأردني لم يذكر المشرّع أي نص فيما يتعلق باعتراض الغير على حكم الإلغاء، إلا أن المحكمة الإدارية قد سبق وأن أصدرت حكماً يتعلق بهذه المسألة بأن رفضت دعوى اعتراض من الغير في دعوى رفعت ضد حكم صدر عنها يتضمن إلغاء قرار إداري واعتبرت أن هذا الاعتراض قائم على اساس غير قانوني واستندت في ذلك إلى المادة (34/ب) المذكورة، حيث قالت :" وحيث تجد المحكمة أن المشرّع وبموجب المادة (15) من قانون القضاء الإداري حدد الطريقة التي بموجبها لأي شخص له علاقة في دعوى إدارية قائمة ويتأثر بنتيجة الحكم أن يطلب إدخاله في الدعوى شخص ثالث وبالتالي اشترط المشرّع على طالب الإدخال أن يقدم طلبه في دعوى قائمة أي منظورة أمام المحكمة ولو أراد المشرّع أن يبيح للشخص الثالث الاعتراض على حكم بعد انتهاء الدعوى لَنَصَ على ذلك سيما وأن اعتراض الغير هو طريق استثنائي حسب قانون أصول المحاكمات المدنية وبالتالي فإن دعوى المستدعي غير قائمة على أساس قانوني لعدم قابلية الاعتراض على الحكم القطعي الصادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم 2016/269 بالطعن امام محكمتنا إضافة لذلك تجد المحكمة أنه ووفق المادة (34) من قانون القضاء الإداري المشار إليها سابقاً فإن الأحكام التي تصدر عن المحكمة الإدارية العليا قطعية ولا تقبل الطعن بها بأي طريق من طرق الطعن وهي حجة على الكافة وفق نص المادة (34/ج) المذكورة ."[2]

---

(1) المادة(34/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 126 لسنة 2017، بتاريخ 2017/6/21، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/17. ذات الرابط السابق.

وفي رأي الباحثة تجد أن قبول اعتراض الغير على حكم الإلغاء نوعاً من المساس في خصوصية هذه الدعوى؛ وذلك لأن الحكم الصادر بالإلغاء يملك الحجية المطلقة وأي استثناء على هذه الحجية يعتبر إفقاد دعوى الإلغاء قيمتها كدعوى موضوعية. كما أن حكم الإلغاء يصدر ضد قرار يخالف مبدأ المشروعية، وبالتالي تطبيقه بعد صدور الحكم بإلغائه تعدي على حجية الأمر المقضي ابتداءً وعرقلة حماية مبدأ المشروعية تالياً، وبالتالي تؤيد ما جاء به المشرّع الأردني.

المطلب الثالث
الآثار التي تترتب على الحجية المطلقة لحكم الإلغاء

يرتب حكم الإلغاء نتيجة لما يتمتع به من حجية مطلقة أثراً مباشراً على القرار الملغى، كما يرتب آثاراً على القرارات التابعة لهذا القرار، والقرارات المماثلة له. وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في فرعين، **الفرع الأول:** أثر حكم الإلغاء على القرار الإداري الملغى، **الفرع الثاني:** أثر حكم الإلغاء على القرارات التابعة للقرار الملغى.

الفرع الأول: أثر حكم الإلغاء على القرار الإداري الملغى

الأثر المباشر لحكم الإلغاء هو هدم وإعدام القرار الإداري الذي صدر بشأنه الحكم بأثر رجعي، واختفاؤه من بين القرارات القانونية، دون أن يكون هناك حاجة للإدارة بأن تتدخل لسحبه، واعتباره لم يكن أصلاً، على أن اختفاء القرار الملغي من الوجود القانوني كأثر لحجية حكم الإلغاء لا يمنع الإدارة من إعادة إصداره من جديد، بعد أن تطهره من العيوب التي استند إليها الحكم، وذلك دون أن يكون له أثر رجعي.[1]

(1) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 456.

أولا: الأثر الرجعي لحكم الإلغاء

يترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري إعدام هذا القرار بأثر رجعي – كما أشرنا سابقا– إلا أن الحكم الصادر بالإلغاء لا يترتب عليه آثار آلية بإزالة الآثار القانونية كافة التي خلفها القرار الملغي، وإلا كان بمثابة حلول القضاء محل الإدارة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وإنما يتطلب التنفيذ تدخلاً إيجابياً من الإدارة، بإصدار قرار إداري جديد يقضي على آثار القرار الملغي.[1]

كما أن الأثر الرجعي يقتصر أثره على تجريد القرار الإداري محل الإلغاء من آثاره الحقوقية اعتباراً من تاريخ العمل بقرار الإلغاء.[2]

ثانياً: التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغي

تلتزم الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل تنفيذ مقتضى الحكم – وفقاً لما ورد في منطوقه وأسبابه الجوهرية – مع تطبيق نتائجه القانونية وذلك على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغى ابتداءً.[3]

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية – الملغى قانونها– في قرار لها:" ان مجرد صدور الامر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي الى وظيفته تنفيذا لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذا للقرار بل يتوجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي واعادة بناء مركز المحكوم له وكأن القرار المحكوم

---

(1) الديري، ميسون عبده، مرجع سابق، ص41.

(2) طلبة، عبدالله (1993). مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، ص271، أشارت إليه الديري، ميسون، مرجع سابق، ص42.

(3) الأعرج، ميسون جريس، مرجع سابق، ص 174.

بإلغائه لم يصدر قط بحيث تتم ازالة اثار القرار الملغى ازالة فعلية من وقت صدور والا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعا عن تنفيذ قرار المحكمة."[1]

وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الاختيار والتصرف في حدود القانون، وبهذا لا ينبغي أن تحرم هذه السلطة وهي بصدد تنفيذ حكم الإلغاء على أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة وتقدير ملاءمة إصدار القرار وفق ما تفرضه الضرورة واعتبارات النظام العام وحسن سير المرافق العامة وذلك مع وجوب مراعاة مبدأ المشروعية وحسن النية.[2]

الفرع الثاني: أثر حكم الإلغاء على القرارات التابعة للقرار الملغى

يترتب على إلغاء القرار الإداري هدم ما بني عليه من تصرفات قانونية عملاً بقاعدة ما بني على باطل فهو باطل،[3] وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم صدر عنها :" وبما أن المستدعى ضده الثاني أصدر العقوبة التأديبية استنادا إلى قرار اللجنة الباطل فيكون قراره باطلا لأن ما بني على باطل فهو باطل، وتكون الدعوى مستوجبة الالغاء من هذه الناحية."[4] والقرارات التابعة هي القرارات التي ما كانت لتصدر لولا صدور القرار الأصلي الذي تم إلغاؤه.[5] وهي إحدى التصرفات القانونية التي بنيت على القرار الإداري الملغى. وقد تعددت الآراء الفقهية في تحديد الرابطة أو علاقة التبعية بين القرار الإداري والقرارات الصادرة استناداً إليه والتي تتأثر بإلغائه، على أن الراجح أن الرابطة بين القرار الأصلي والقرار التبعي تأخذ إحدى الصور الثلاثة الآتية: أولاً: رابطة التبعية: وتتمثل في الرابطة بين

---

(1) حكم صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها –رقم 76 لسنة 1973، تاريخ 1973/10/30، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/3. ذات الرابط السابق.

(2) الأعرج، ميسون جريس، مرجع سابق، ص175.

(3) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 545.

(4) حكم صادر عن المحكمة الإدارية رقم 412 لسنة 2015 بتاريخ 2016/2/14، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/2. ذات الرابط السابق.

(5) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 456.

القرار التنظيمي والقرار الإداري الفردي الذي يصدر تنفيذاً له. ثانياً: رابطة السببية: ومقتضاها أن القرار التالي ما كان ليوجد لولا صدور القرار الأول، فالقرار الأول أو الأصلي شرط لوجود القرار التبعي وإن لم يكن الشرط الوحيد. ثالثاً: رابطة التكامل: وهي الرابطة التي تقوم بين القرارات التي تسهم في تكوين عملية قانونية واحدة. [1]

(1) الأعرج، ميسون جريس، مرجع سابق، ص 186.

الفصل الثالث

شرط انتفاء طريق الطعن الموازي (المقابل) في دعوى الإلغاء

إن القضاء الإداري الأردني والمقارن استعان في أحكامه بنظرية الدعوى الموازية، أسوة بما فعل مجلس الدولة الفرنسي، وإن كان لا يوجد لها أساس تشريعي في كثير من البلدان ومنها الأردن ومصر وأساس نشأتها القضاء الإداري الفرنسي. واتضح من خلال هذه الأحكام القضائية الإدارية أن هناك خلط كبير وعدم وضوح حول تكييف هذا الشرط، فقضت المحاكم الإدارية برد دعوى الإلغاء في الكثير من أحكامها نظراً لوجود طريق طعن مواز، بينما كان بإمكانها الاكتفاء بقواعد الاختصاص القضائية بدلاً منها، وقضت في بعض أحكامها الأخرى برد دعوى الإلغاء لوجود طريق طعن مواز، استناداً إليها كشرط قبول. وعليه ستتناول الباحثة هذا الفصل في مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: ماهية نظرية الدعوى الموازية.

المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من الدعوى الموازية.

المبحث الأول

ماهية نظرية الدعوى الموازية

درجت العديد من المؤلفات العربية والفرنسية على تضمين قائمة شروط قبول دعوى الإلغاء شرطاً إضافياً لم تذكره القوانين، ولكن عمل به قضاء المحاكم الإدارية، مفاده ألا يكون أمام الشخص دعوى موازية تحقق له نتائج مماثلة للنتائج والمزايا التي تحققها له دعوى الإلغاء. [1]

وعليه ستتناول الباحثة هذا المبحث في أربع مطالب، **المطلب الأول:** التعريف بانعدام طريق الطعن الموازي، **المطلب الثاني:** مبررات نشأة الدفع بانعدام طريق الطعن الموازي، **المطلب الثالث:** شروط قيام الدفع بوجود طريق طعن موازي، **المطلب الرابع:** مجالات تطبيق الدعوى الموازية.

---

(1) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص 499.

المطلب الأول

التعريف بانعدام طريق الطعن الموازي

تعددت تعريفات نظرية الدعوى الموازية أو بمفهوم آخر شرط انعدام طريق الطعن الموازي، ولقد عرّفها بعض الفقه الإداري على" شرط مقتضاه أن الطعن بالإلغاء لا يقبل من فرد ضد قرار إداري إذا كان هناك مرجع قضائي آخر يحقق للفرد جميع المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء." [1]

وعرّفت كذلك بأنها: " انعدام طريق الطعن الموازي يعني رفض قبول دعوى الإلغاء إذا ما كان في وسع المدعي أن يلجأ إلى طريق قضائي آخر يحقق له ذات النتائج العملية التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء، سواء كان هذا الطريق الآخر دعوى إدارية ترفع أمام محكمة إدارية أو محكمة عادية."[2]

وعرّفت أيضاً بأنها " دعوى مباشرة، ترفع أمام قاض، ويكون من شأنها أن تشل آثار القرار الإداري المعيب بالنسبة إلى رافع الدعوى فتحقق له عملاً ما تحققه دعوى الإلغاء."[3]

وعرَفت أيضاً " الدعوى الموازية توجد عندما يكون بوسع رافع الدعوى أن يطالب بكل حقوقه عن طريق اللجوء إلى القضاء الشامل."[4]

---

(1) ندة، حنا، مرجع سابق، ص327.

(2) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 667.

(3) اليبير، ترجمه الطماوي، مرجع سابق، ص 572.

(4) نفيد، يونس (2016). ((الشروط المتعلقة بأجل رفع دعوى الإلغاء وانعدام الدعوى الموازية))، مجلة القانون المغربي، العدد 32، ص 187.

وبناءًا على التعريفات السابقة ترى الباحثة بأن انعدام طريق الطعن الموازي يعني عدم نظر القاضي الإداري في دعوى الإلغاء عندما يكون في وسع المستدعي أن يلجأ إلى طريق قضائي آخر يحقق له ما يرجوه من دعوى الإلغاء.

ويطلق بعضهم على هذا الشرط اصطلاح انتفاء الطعن الموازي، وهي تسمية منتقدة ومعيبة بشقيها، فعبارة طعن قد تثير اللبس والخلط بين هذا الشرط وطرق الطعن بالأحكام القضائية، كما أن وصف الطعن بأنه مواز منتقد ومعيب، لأن التوازي والتقابل من خصائص علم الهندسة، ولا مجال له في النظم القانونية. [1]

المطلب الثاني
مبررات نشأة الدفع بوجود طريق طعن مواز

إن الدفع بوجود الدعوى الموازية – كما ذكرنا سابقاً – هي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي دون سند من التشريع، وقد ظهر هذا الدفع في قضائه تحت تأثير مفوضي الحكومة في ظل الإمبراطورية الثانية.[2] وذلك منذ حكمه في قضية Larbaud بتاريخ 26 ديسمبر 1862، وصل فيه بنتيجة فحواها أن طعون الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية لا تقبل أمام مجلس الدولة طالما كان الطاعن يستحوذ على طريق طعن قضائي آخر يخوّله بالنسبة للقرار المطعون فيه قدراً من المزايا أو النتائج العملية تساوي ما يؤديه له الطعن بالإلغاء، سواء أكان طريق الطعن القضائي الآخر هو دعوى من اختصاص محكمة إدارية أو محكمة قضاء عادي. [3]

---

(1) حافظ، محمود، القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 77، أشار إليه شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص499.

(2) الغويري، احمد عودة، مرجع سابق، ص 299.

(3) الجرف، طعيمة (1977). رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء، ط 1، القاهرة: دار النهضة العربية ص161.

حيث سادت هذه النظرية خلال القرن التاسع عشر، وكان مجلس الدولة يأخذ بها ويطبقها بشدة في البداية ثم ما لبث أن أخذ يخفف من حدة تطبيقها بصورة تدريجية ويفسح المجال بالتالي بقبول دعوى الإلغاء، وما أن حل الربع الأخير من القرن التاسع عشر حتى كادت مبررات قيامها تندثر وحدة الأخذ بها تخف.[1]

وحينما سلّم مجلس الدولة الفرنسي بهذا الدفع، أرجعه الفقهاء في أول الأمر إلى اعتبارين أساسيين: اعتبار قانوني، واعتبار عملي.[2] وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في ثلاث فروع، **الفرع الأول:** الاعتبار القانوني، **الفرع الثاني:** الاعتبار العملي، **الفرع الثالث:** رأي الفقه الإداري من الدعوى الموازية.

الفرع الأول: الاعتبار القانوني

يقوم هذا الاعتبار على أن دعوى الإلغاء كانت توصف بأنها دعوى احتياطية، وذهب الفقه إلى تبرير الدفع بالطعن المقابل (الموازي) تأسيساً على الصفة الاحتياطية لطعون الإلغاء، ومعنى ذلك أن هذه الدعوى لا تقبل من صاحب الشأن متى كان في استطاعته أن يرفع الضرر الواقع عليه من القرار محل الطعن بدفع يثيره حول مشروعية هذا القرار أمام جهة قضائية أخرى. وبالتالي لا يصح الالتجاء إليها إلا حيث تغلق أمام رافعها المسالك القضائية الأصلية لتقرير حقوقه. واستمد الفقه هذه الفكرة على ما كانت تجري عليه بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي، من أن تطبيق الدفع ليس قاصراً فقط على الحالات التي يكون فيها الطعن المقابل من اختصاص المحاكم العادية أو المحاكم الإدارية الأخرى غير مجلس الدولة، ولكنه ينطبق أيضاً على الحالات التي يكون فيها الطعن داخلاً في ولاية القضاء الكامل لمجلس الدولة نفسه، وفسر الفقه هذا الاتجاه في قضاء مجلس الدولة، بمقولة أن الطعن بالإلغاء لم يكن

---

(1) ليله، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 1111، أشار إليه أبو العثم، فهد عبدالكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 300.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 572.

في أصله التاريخي سوى نوع من التظلمات الادارية التي يبيحها القانون لأصحاب الشأن ضد القرارات الادارية غير المشروعة، ولذلك رؤى أنه في ظل نظام القضاء المفوض لمجلس الدولة، يجب ألا تطغى ولاية الالغاء على اختصاصات المجلس الأخرى والتي تدخل في ولاية القضاء الكامل، خصوصاً متى علم أن سلطات القاضي في دعاوى القضاء الكامل تكون أكثر اتساعاً وشمولاً

عنها في دعوى الالغاء، حيث يملك القاضي فيها فضلاً عن الغاء القرارات موضوع النزاع ترتيب كافة

الآثار القانونية المرتبطة بهذا الالغاء وما يتصل بها من تحديد حقوق والتزامات أصحاب الشأن، وهو ما لا يستطيعه قاضي الإلغاء. [1]

ويرى اتجاه فقهي أن هذا المبرر ليس حاسماً، وإن كان يمكن الاستناد إليه قبل صدور قانون 24 مايو 1872، فإنه بصدور هذا القانون الذي أسبغ الطبيعة القضائية على دعوى الإلغاء بعد أن كانت طعناً إدارياً يتعلق بالتسلسل الرئاسي، أصبح غير مقبول الاستناد إليه في تبرير الدفع بوجود دعوى موازية.[2]

ولما كان مرجع الدفع إلى الصفة الاحتياطية لدعوى الإلغاء، كان مجال تطبيقه متسعاً، ولهذا فقد كان مصدراً خصباً لاستبعاد دعاوى الإلغاء وذلك في الحالات الآتية:

أولاً: إذا كان في وسع الفرد أن يلجأ إلى مجلس الدولة عن طريق القضاء الكامل، فليس له أن يلجأ إلى دعوى الإلغاء، فإذا كان أمام الموظف مثلاً طريق القضاء الكامل لمطالبة الإدارة بمبالغ مستحقة له في ذمة الدولة، فليس له أن يلجأ إلى المجلس عن طريق دعوى الإلغاء، ليطالب بإلغاء القرارات

---

(1) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص 165.

(2) الغويري، احمد عودة، مرجع سابق، ص 299.

الإدارية المتعلقة بذات الموضوع والتي تنكر عليه حقه في الحصول على تلك المبالغ.[1] فقد لاحظ مجلس الدولة أنه في الوقت الذي تخوله فيه قوانين انشائه ولاية إلغاء القرارات الإدارية النهائية، فإن ثمة قوانين أخرى (خاصة) قد تخول لجهات قضائية أخرى – سواء في المحاكم العادية أو المحاكم الإدارية الأخرى – ولاية النظر في مشروعية بعض القرارات الإدارية.[2]

ثانياً: إذا كان في متناول الفرد أن يلجأ إلى المحاكم الإدارية الإقليمية، أغلق في وجهه سبيل دعوى الإلغاء، وكانت تطبيقات الدفع في هذه الحالة عديدة، وذلك نظراً لكثرة المنازعات الإدارية التي تختص بها هذه المحاكم باعتبارها محاكم أول درجة – وقبل أن تصبح محاكم القانون سنة 1954 – والتي نذكر منها على سبيل المثال: المنازعات المتعلقة بالأشغال العامة، المنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية، المنازعات المتعلقة بالضرائب المباشرة وما لحق بها من رسوم. – كما تختص المحاكم العادية بمنازعات الضرائب غير المباشرة–. [3] غير أنه لوحظ ما قد يثور بمناسبة هذه المواد من نزاع حول مشروعية قرارات إدارية تتصل بها اتصالاً وثيقاً كالقرارات الإدارية المتصلة بالعقد الإداري، أو القرارات الإدارية الصادرة بربط الضريبة وتحصيلها والقرارات الإدارية المتصلة بعملية الانتخابات المحلية، إذا ما كان يدخل في ولاية قاضي الموضوع بحث مشروعية هذه القرارات متى دفع أمامه بذلك، وكان الفصل في أصل النزاع يتوقف على بحث المشروعية، فقد أثير التساؤل لدى مجلس الدولة حول ما إذا كان لصاحب الشأن أن يلجأ إلى طريق الطعن بالإلغاء استقلالاً عن موضوع النزاع. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أجاب بالنفي، فقرر عدم قبول طعون الإلغاء في

---

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 575.

(2) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص 161.

(3) الطماوي، مرجع سابق، ص 576.

مثل هذه الحالات، استناداً إلى أن الطعن بالإلغاء لا يقبل متى كان للطاعن طريق طعن قضائي مقابل أمام جهة قضائي أخرى. [1]

الفرع الثاني: الاعتبار العملي

إن مرد الاعتبارات العملية التي استندت إليها نظرية الدعوى الموازية هي رغبة القضاء الإداري في التقليل من عدد دعاوى الإلغاء المقدمة بالنظر لما يتمتع به تقديم طعون الإلغاء في فرنسا من تسهيلات قانونية.[2] فبعد صدور مرسوم 2 نوفمبر 1864 الذي تقرر بموجبه الإعفاء من دفع الرسوم القضائية وتوكيل محام مجانياً في رفع دعوى الإلغاء أمام المجلس نفسه، تراكمت القضايا المتعلقة بإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة، مما دفع الاجتهاد القضائي نحو البحث عن حل قضائي آخر يخفف من عدد قضايا الإلغاء من جهة وتعويض المحامين المتضررين من جراء حرمانهم من امتيازاتهم بسبب صدور المرسوم المذكور من جهة أخرى. فبوجود الدعوى الموازية تم تخفيف عبء دعاوى الإلغاء عن طريق تقليل الطعون المقدمة، لأنها قد تحقق للمواطن المتضرر من قرار إداري غير مشروع نفس مزايا دعوى الإلغاء، ولأن هذه الدعوى تعتبر على خلاف طعن رئاسي أو استعطافي أو الدفع بعدم الشرعية، دعوى قضائية مباشرة وركن من أركان صحة دعوى الإلغاء لأن القاضي بمجرد ما يعرض على أنظاره مقال الدعوى ينظر ما إذا كان هذا الشرط قائماً أم لا، قبل البت في الموضوع، وإذا كان كذلك فهو يحكم بعدم القبول. لكن بالإضافة إلى هذه الاعتبارات، هناك اعتبار حقيقي آخر، تجنب ذكره الفقه الإداري، والمتمثل في استبداد السلطة الإدارية الفرنسية آنذاك، حيث كانت هذه السلطة تدافع أكثر ما يمكن عن

---

(1) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص 162.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص507.

حصانة قراراتها حتى وإن كانت غير مشروعة. وعليه فإن الهدف من وراء ظهور الدعوى الموازية، هو دافع سياسي أكثر ما هو دافع عملي أو قضائي.[1]

الفرع الثالث: رأي الفقه الإداري من الدعوى الموازية

نظراً لظروف نشأة نظرية الدعوى الموازية وطبيعتها، فقد أثارت خلافاً وجدلاً فقهياً بين مؤيد ومعارض، فذهب الفقه الفرنسي والمصري في اتجاهين، الاتجاه الأول: المعترف بوجود الدعوى الموازية والذي يبرر وجودها على أساس أنها تعمل على احترام قواعد الاختصاص، وأما الاتجاه الثاني: المنكر لوجود الدعوى الموازية، والذي يسند أحكام القضاء في عدم قبول دعوى الإلغاء إلى النصوص القانونية المتعلقة بالاختصاص.[2]

وكثير من الفقهاء من نازع الأساس القديم المستمد من الصفة الاحتياطية لدعوى الإلغاء، إذ لم يقدم القائلون به دليلاً واحداً مقنعاً يثبت ادعاءهم، وكان من أوائل الثائرين على هذا القول الفقيه لافيريير سنة 1896، ثم تابعه بعد ذلك الفقهاء الحديثون.[3]

أولاً: حجج أنصار التيار المؤيد لفكرة الدعوى الموازية كدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء

تتلخص حجج أنصار هذا التيار فيما يلي:

1 – إن دعوى الإلغاء كانت تتصف بأنها دعوى احتياطية أو استثنائية، أي أنها دعوى الملاذ الأخير، فلا يلجأ إليها ما دام أن القانون رسم لصاحب الشأن طريقاً قضائياً آخر، يحقق ذات

---

(1) الكتاني، ادريس الحلابي (1999)، ((الدعوى الموازية في ظل إحداث المحاكم الإدارية))، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28، ص 63،64.

(2) القبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 348. أشار إلى أن من الفقه الفرنسي المعترف بوجود الدعوى الموازية: Debbasch، Rivero، Delaubadere، ومن الفقه المصري: عثمان خليل، د. مصطفى أبو زيد، محمود حلمي. ومن الفقه الأردني: احمد عودة الغويري. ومن الفقه الفرنسي المنكر لوجود الدعوى الموازية: Drago، Auby، Vedel، ومن الفقه المصري: د. محمود حافظ، د. سليمان الطماوي، د. طعيمة الجرف، د. فؤاد العطار.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 573.

النتائج، سواء أكان هذا الطريق القضائي أمام مجلس الدولة الفرنسي نفسه، أو أمام مجالس دواوين المديريات، أو أمام المحاكم العادية.

2 – استند أنصار التيار المؤيد إلى القاعدة الأصولية القائلة بأن الاختصاص الخاص يقيد الاختصاص العام، فإذا تولى القانون تنظيم إجراءات خاصة لنظر نزاع معين، فجعله من اختصاص محكمة معينة، فإن تقديم دعوى الإلغاء في هذه الحالة دون اتباع هذه الإجراءات الخاصة يعد مخالفة لهذا القانون فضلاً عما يترتب ذلك من إخلال بنظام الاختصاص القضائي الذي رسمه القانون. [1]

3 – الخوف من تحميل مجلس الدولة أثقال العديد من الدعاوى ومحاولة التخفيف عن كاهله باستبعاد الطلبات التي يمكن تحقيقها وإشباع رغبات أصحابها عن طريق قضائي آخر.[2]

ثانياً: حجج أنصار التيار المعارض لفكرة الدعوى الموازية كدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء

تعددت حجج أنصار التيار المعارض ونلخصها فيما يلي:

1 – أن القوانين التي أنشأت دعوى الإلغاء، سواء الصادرة في 14 اكتوبر سنة 1790م، أو في 24 مايو 1872م، كذلك الشأن بالنسبة للقانون الحالي لمجلس الدولة الصادر به أمر 31 يوليو 1945، قاطعة في منح دعوى الإلغاء الصفة العامة، ولا تتضمن أية إشارة إلى فكرة الدعوى الموازية .[3] حيث دخلت دعوى الإلغاء في نطاق المبادئ والتقاليد، وأصبحت أصلاً من الأصول الهامة في عام 1872، فلم تعد أمراً استثنائياً أو احتياطياً مما استبعد فكرة الدعوى الاحتياطية كأساس لنظرية الدعوى القانونية.[4] ولهذا لا يجوز للمجلس أن ينشئ تفرقة حيث

---

(1) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص505 ،506.

(2) ابو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 300.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 573.

(4) أبو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 300.

لا يعترف القانون نفسه بهذه التفرقة، ومبادئ القانون ذاتها لا تخول لمجلس الدولة أن يرفض قبول دعوى الإلغاء، لمجرد أن المدعي يستطيع أن يحقق عين النتائج العملية عن طريق دعوى قضائية أخرى. ذلك أن المشرّع نفسه كثيراً ما يعترف للأفراد بحق الاختيار بين عدة دعاوى أمام جهات قضائية مختلفة دون أن يكون لجهة منها أن ترفض قبول الدعوى لمجرد أن هناك جهة أخرى تشاركها الاختصاص ويستطيع المدعي أن يلجأ إليها.

2 – لا توجد دعوى قضائية أخرى تستطيع أن تحقق كل ما تحققه دعوى الإلغاء من الناحية القانونية، ذلك أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يكون له – بنص القانون – أثر قبل الكافة، بينما يكون أثر الحكم الصادر من المحاكم الأخرى نسبياً مقصوراً على الخصوم في الدعوى وبالنسبة إلى موضوعها الذي يصدر الحكم بخصوصه. والمثال التقليدي الذي يضربونه لهذه الحالة معبر جداً وقاطع في دلالته، فالمشرع عهد ببعض قضاء الضرائب والرسوم إلى جهات أخرى غير مجلس الدولة الفرنسي، فإذا حرمنا الأفراد من الطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بربط الضرائب وتحصيلها، استناداً إلى وجود طريق طعن قضائي مواز، فإننا سنلجئ الأفراد إلى أن يرفعوا قضايا متعددة بشأن قرار واحد معيب: فالمحاكم القضائية لا تستطيع أن تحكم بإلغاء لائحة معيبة تفرض رسماً، وهكذا يضطر الممول إلى أن يرفع دعوى مستقلة كلما طبقتها الإدارة عليه، بينما يستطيع في دعوى إلغاء واحدة، أن يتخلص من اللائحة نهائياً فلا يحتاج إلى رفع دعاوى أخرى.[1]

3 – أن الدفع بالطعن المقابل فيه حرمان بلا مبرر من قاضٍ يتمتع بسلطات ليس مؤكداً أن جهة قضائية أخرى تتمتع بها، ألا وهي سلطة قاضي الإلغاء. [2]

---

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 573، 574.

(2) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص168.

غير أن أهم تطور لحق بسياسة مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد هو تغيير الأساس القانوني بهدف الإبقاء على فكرة الطعن الموازي، إذ غدا الاعتبار الذي يقوم عليه الدفع هو المحافظة على قواعد الاختصاص، سواء كانت بين محاكم القضاء الإداري والمحاكم القضائية العادية، أو كانت بين المحاكم الإدارية المختلفة، حيث أن مخالفة هذه القواعد قد تؤدي إلى تعارض الأحكام إذا اختلفت وجهة نظر القاضي من محكمة لأخرى، علاوة على احترام تعدد درجات التقاضي إذا كانت الدعوى الأخرى تدخل في اختصاص محكمة من درجة قضائية مختلفة، وهكذا انتقلت فكرة الدعوى الموازية إلى مرحلة الاختصاص بنظر الدعوى بعد أن كانت تتصل بشروط قبول الدعوى، وأصبح الدفع المتعلق بها أمام المحاكم هو الدفع بعدم الاختصاص وليس الدفع بعدم القبول، وصار اشتراط انعدام طريق الطعن المقابل مجرد تطبيق عادي لقواعد الاختصاص المستقرة، وتأسيس هذا الدفع على قاعدة أن " الاختصاص الخاص يقيد الاختصاص العام."[1]

وبعد أن أرجع مجلس الدولة الفرنسي فكرة الدعوى الموازية إلى اعتبارات تتعلق بقواعد الاختصاص، رأى الاتجاه الفقهي المعارض بأن " إعمال قواعد الاختصاص العادية يؤدي إلى عين النتائج التي رتبها مجلس الدولة الفرنسي في الوقت الحاضر على فكرة الدعوى الموازية كدفع بعدم القبول. ولهذا فضّل استبعاد هذه الفكرة من بين شروط قبول دعوى الإلغاء اكتفاء بأحكام الدفع بعدم الاختصاص المعروفة."[2] بينما رأى الاتجاه الفقهي المؤيد لنظرية الدعوى الموازية بأن " مجلس الدولة ينظر إلى مسألة الاختصاص في حالة وجود خيار للمدعي بين دعوى الإلغاء والدعوى الموازية، ففي حالة ما إذا كانت الدعويان من اختصاص جهة قضائية واحدة، كأن تكونا من اختصاصه فإنه يميز بينهما ويقبل دعوى الإلغاء، أما إذا كانت الدعويان من اختصاص جهات قضائية مختلفة، فإن الدفع بوجود دعوى

---

(1) جمال الدين، سامي (2004). الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، الاسكندرية: دار منشأة المعارف، ص 212،213.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 669،

موازية يعتبر الدرع الواقي للاختصاصات، ويقرر مجلس الدولة عدم قبول دعوى الإلغاء احتراماً لنظام الاختصاص."[1]

وتؤيد الباحثة الاتجاه الفقهي المعارض الذي يرى بالاكتفاء بقواعد الاختصاص في الوقت الحاضر؛ نظراً لأن قواعد الاختصاص محددة بدقة وأن اختصاصات المحكمة الإدارية في الأردن مذكورة على سبيل الحصر، لاسيما أن هناك اختلاف جوهري في التنظيم القانوني للقضاء الإداري بين الأردن وفرنسا؛ وذلك لأن مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، أما في الأردن فإن المحكمة الإدارية ليست صاحبة ولاية عامة وإنما اختصاصاتها محددة على سبيل الحصر.

المطلب الثالث

شروط قيام الدفع بوجود طريق طعن موازي

منذ أن أخذ مجلس الدولة الفرنسي بفكرة الطعن الموازي قيد الدفع المقدم استناداً إليها بقيود عامة، تطورت بمرور الزمن، ويمكن أن نجملها في الآتي على ثلاثة فروع كالتالي **الفرع الأول:** يجب أن يكون الطريق الموازي هو دعوى قضائية، **الفرع الثاني:** يجب أن يكون الطريق الموازي هو دعوى وليس دفعاً، **الفرع الثالث:** أن يحقق طريق الطعن الموازي ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: يجب أن يكون الطريق الموازي هو دعوى قضائية:

الدعوى الموازية يجب أن تكون دعوى قضائية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، ومن ثم فهي تختلف عن التظلم الإداري، الذي هو سلوك إجرائي إداري قد يتطلبه القانون قبل رفع الدعوى وقد لا يتطلبه، ويؤدي إلى قرار تنفيذي، في حين أن الدعوى هي سلوك قضائي يؤدي إلى حكم.[2]

---

(1) رأي الفقه المؤيد ويتزعمه الفقيه الفرنسي (Delaubadere)، أشار إليه الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 303، 304.
(2) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 298.

فلا يكفي أن يكون المشرّع قد نظم للأفراد طريقاً إدارياً للتظلم، ولا يقصد بالتظلم الإداري هنا حق كل فرد في أن يتظلم إلى مصدر القرار أو إلى رئيسه، ولكن المقصود هنا هو حالة ما إذا نظم القانون طريقاً إدارياً للتظلم من قرار معين، فهنا تكون دعوى الإلغاء مقبولة سواء أكان التظلم الإداري اختيارياً أو إجبارياً، إلا أن الدعوى في الحالة الأخيرة لا تكون مقبولة إلا بعد استنفاد طريق التظلم الإداري.[1]

غير أن هذا الشرط لم يؤخذ به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ البداية، فقد اطردت أحكامه في المدة ما بين سنة 1862 وسنة 1872، على أن التظلمات الإدارية خصوصاً التظلمات الرئاسية، يمكن أن تحول دون قبول طعون الإلغاء تأسيساً على فكرة الطعن المقابل، ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة في حكمه Boulangers de Montlucon سنة 1869، بعدم قبول الطعن بالإلغاء ضد قرار العمدة الصادر بتنظيم حرفة المخابز تأسيساً على أن لأصحاب الشأن أن يلجؤوا للطعن في هذا القرار إلى طريق التظلم الإداري أمام المدير. [2]

ثم استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيما بعد على أن جميع أنواع التظلم الإداري لا تعتبر طعناً موازياً يحول دون قبول دعوى الإلغاء شكلاً، إذ إنها مجرد التماس إداري يقدم إلى الإدارة نفسها، وهي جهة غير محايدة أو موضوعية، فهي خصم وحكم في النزاع ذاته، لهذا يتوجب أن يكون الطعن المقابل دعوى قضائية أي أن الجهة القضائية هي التي تختص بالنظر إليها والبت فيها.[3]

الفرع الثاني: يجب أن يكون الطريق الموازي هو دعوى وليس دفعاً

لكي تطبق نظرية الدعوى الموازية ولا تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون الطريق الآخر الذي نظمه القانون لصاحب الشأن من قبيل الدعاوى الأصلية والمباشرة لا مجرد دفع، أي أن يكون أداة هجوم وليس

---

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 571.

(2) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص 163.

(3) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص502.

فقط مجرد وسيلة للدفاع، أي عدم أخذ الطعن القضائي الذي وفره القانون للمعني بالأمر لصورة دفع بعدم الشرعية، أو تظلم إلزامي، باعتبار أن الدفع ليس في مرتبة دعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة.[1] لما كان بين الطريقين من تفاوت كبير في النتائج، إذ بينما تنتهي دعوى الإلغاء بحكم قضائي يلغي القرار الإداري ويزيله من الوجود بالنسبة للكافة وذلك بطبيعة الحال إذا كان القرار غير مشروع، لا يترتب على الدفع بعدم المشروعية إلا مجرد الامتناع عن تطبيق القرار الإداري بالنسبة للنزاع المعروض على القاضي ويظل القرار قائماً وقابلاً للتطبيق على الحالات المشابهة.[2]

فإذا صدرت لائحة أو نظام من لوائح أو أنظمة الضبط الإداري، وكانت ترتب على مخالفتها توقيع بعض العقوبات الجنائية، فإنه يكون لصاحب الشأن – المتهم بمخالفة اللائحة – أن يدفع الدعوى الجنائية بعدم مشروعية اللائحة، فإذا ما تحقق القاضي الجنائي من مخالفة اللائحة للقانون قضي ببراءة المتهم من غير أن يمس حكمه اللائحة ذاتها، حيث تبقى سارية المفعول ما لم يتقرر إلغاؤها ادارياً أو بحكم من القاضي المختص، وهكذا لا يكون الدفع بعدم مشروعية اللائحة مقابلاً للطعن المباشر بإلغائها، وما يترتب على هذا الإلغاء من نتائج تؤدي إلى اعتبارها كأن لم تكن بصفة عامة ومطلقة من تاريخ صدورها.[3]

الفرع الثالث: أن يحقق طريق الطعن الموازي ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء

يعني هذا الشرط أن الدعوى الموازية يجب أن تؤدي إلى حصول المدعي على مركزه معادل للمركز الذي يمكنه الحصول عليه بواسطة دعوى الإلغاء، فدعوى الإلغاء تعد غير مقبولة إذا كان لدى الطاعن

---

(1) حسيني، محمد صقلي (1999). ((الدعوى الموازية بين القانون والممارسة))، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28، ص46.

(2) حافظ، محمود محمد (1993). القرار الإداري، دراسة مقارنة، مصر: دار النهضة العربية، ص 114. أشار إليه البوطريكي، الميلود (2019). مستقبل الدعوى الموازية في الاجتهاد القضائي الإداري المغربي، مجلة القانون والأعمال المغربية، العدد 44، ص 92.

(3) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص 164، 165.

طريق للاستعانة بدعوى قضائية أخرى تخضع لاختصاص محكمة أخرى عادية أو إدارية غير تلك المختصة للنظر في دعوى الإلغاء، وتقدم له نفس نتائج دعوى الإلغاء. ويستفاد من ذلك أن الدفع بعدم القبول المستمد من هذا الشرط لا يقوم على أساس سليم إلا إذا توفر لدى الطاعن مسعى قانوني وقضائي من شأنه أن يؤدي إلى نتيجة عملية تعادل على الأقل النتيجة التي يوفرها الطعن بالإلغاء، فلا يكفي في هذا الصدد أن تكون الدعوى الموازية مؤدية إلى مجرد الحكم بالتعويض عن النتائج الضارة المترتبة عن القرار الإداري غير المشروع، بل يجب أن يترتب عليها إزالة أو محو القرار، فدعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن قرار إداري غير مشروع لا تعتبر دعوى موازية تمنع من قبول دعوى الإلغاء، إذ أن الحكم بالتعويض لا يعني إلغاء هذا القرار.[1]

المطلب الرابع
مجالات تطبيق الدعوى الموازية

بعد تعديل قواعد الاختصاص داخل القضاء الإداري الفرنسي سنة 1953 فقد الدفع بوجود دعوى موازية أهميته العملية إلى درجة كبيرة، وتقلصت تطبيقاته، وأصبح التمييز بشأنه بين حالة ما إذا كانت الدعوى الموازية ودعوى الإلغاء من اختصاص مجلس الدولة، وحالة ما إذا كانت الدعوى الموازية من اختصاص المحاكم الإدارية والمحاكم العادية.[2]

فإذا كانت كلا الدعويين من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي، فإن قبول دعوى الإلغاء لا يخل بقاعدة توزيع الاختصاصات القضائية، إذ الأمر لا يعدو أن يكون تمييزاً لكلا الدعويين، وضرورة توافر شروط دعوى الإلغاء. وفي حالة ما إذا كانت الدعوى الموازية من اختصاص المحاكم الإدارية أو

---

(1) بوطريكي، الميلود (2019). ((مستقبل الدعوى الموازية في الاجتهاد القضائي الإداري المغربي))، مجلة القانون والأعمال المغربية، العدد 44، ص 93، 94.

(2) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 300.

المحاكم العادية ، فهنا المسألة ليست مسألة تمييز بين دعويين، بل بحث في أمور أولى بالرعاية وهي احترام اختصاصات قضائية مختلفة، لهذا فإن وجود دعوى موازية يقتضي عدم قبول دعوى الإلغاء، بشرط أن توضع نتائج كل من الدعويين في الاعتبار، فلا يقضي بعدم القبول إلا إذا كانت الدعوى الموازية تحقق النتيجة ذاتها التي يستهدفها دعوى الإلغاء.[1] وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في فرعين، **الفرع الأول:** المنازعات الضريبية، **الفرع الثاني:** القرارات القابلة للانفصال.

الفرع الأول: المنازعات الضريبية

ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم قبول دعوى الإلغاء الموجهة للقرار الفردي غير المشروع الذي يلزم الممول بدفع ضريبة على أساس أن هذا الممول يملك دعوى موازية – أمام المحكمة الإدارية أو المحكمة العادية – بحسب ما إذا كانت الضريبة مباشرة أو غير مباشرة – تؤدي إلى نفس نتيجة دعوى الإلغاء الموجهة ضد القرار الفردي، فكلاهما يؤديان إلى براءة ذمة الممول من الضريبة.[2]

أولاً/ المنازعات المتعلقة بالضرائب المباشرة وما لحق بها من رسوم: فإن هذه المنازعات وما يتعلق بتقديرها وربطها وتحصيلها من اختصاص مجالس الأقاليم. واستناداً إلى ذلك كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض باستمرار قبول الدعاوى التي تستهدف إلغاء القرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن.

ثانياً/ الرسوم غير المباشرة: فهي على خلاف الضرائب والرسوم المباشرة من اختصاص المحاكم القضائية، وذلك لاعتبارات عملية وتاريخية خاصة بفرنسا، وقد جرى مجلس الدولة باستمرار في ذلك الوقت، على عدم قبول دعاوى الإلغاء الموجهة إلى القرارات الإدارية المنشئة لهذه الرسوم استناداً إلى أن في وسع رافع الدعوى أن يلجأ إلى المحاكم القضائية فيجنب نفسه آثار القرار المعيب.[3]

---

(1) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 301.

(2) المرجع نفسه، ص301.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 576.

وفي الأردن أصبح هناك محكمة خاصة على درجتين لنظر المنازعات الضريبية وفق قانون ضريبة الدخل رقم 34 لسنة 2014، حيث نصت المادة (42) منه على إنشاء محكمة البداية الضريبية ومحكمة الاستئناف الضريبية.[1]

الفرع الثاني: القرارات الإدارية القابلة للانفصال

لقد مرت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال بمراحل تطور عدة، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي – كما ذكرنا سابقاً– لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد القرارات التمهيدية أو التكميلية التي تدخل في تكوين العملية المركبة، لأن القانون رسم طريقاً آخر للطعن، وأن مجلس الدولة الفرنسي كان يأخذ بالمنهاج التركيبي الذي يرى بأن العملية الإدارية وحدة واحدة لا تقبل التجزئة.[2] وهذا يعني بأنه بمجرد إبرام العقد المركب وصيرورته نهائياً يصبح لا يكون بالإمكان الطعن بالإلغاء في أي من القرارات المساهمة في تكوينه والمتداخلة في بنيانه، إذ أن هذه العملية المركبة قد تولد عنها حقوق مكتسبة لأطرافها، وإن إلغاء أي من القرارات المرتبطة بهذه العملية يتضمن المساس بالحقوق.[2] ورغبة من مجلس الدولة الفرنسي في تضييق مجال إعمال نظرية الدعوى الموازية، فإنه قد عدّل في قضائه مبتدعاً نظرية جديدة هي نظرية الأعمال المنفصلة أو القابلة للفصل وقد أخذ بها **أولاً:** في المجال التعاقدي الذي سبق ذكره و الذي هو أساس نشأة نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال **ثانياً:** في المجال الانتخابي، ومنها العمليات الانتخابية التي تبدأ بتقسيم الدوائر ودعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم وتنتهي بإعلان أسماء الفائزين. وذلك منذ حكمه في قضية Martin الصادر بتاريخ 4/8/1905. وهي متعلقة بعقد أشغال عامة أبرمته الإدارة، اقتضى منح امتياز معين، فاعتبر مجلس الدولة أن القرار الإداري

---

(1) نصت المادة (42/ الفقرة أ) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم 34 لسنة 2014 على:" تنشأ محكمة بداية تسمى (محكمة البداية الضريبية).. ب – تنشأ محكمة استئناف تسمى (محكمة الاستئناف الضريبية..)

(2) حشيش، عبد الحميد كمال (1975). القرارات القابلة للإنفصال وعقود الإدارة: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مجلة المعاصرة، م66، العدد362، ص 57.

بمنح الامتياز يمكن فصله عن العملية الإدارية الأساسية وهي عقد الأشغال العامة، وبالتالي يمكن الطعن فيه بسبب تجاوز السلطة أمامه، وذلك على الرغم من خضوع تلك العملية الأساسية لاختصاص قضائي آخر، وهو اختصاص المحكمة الإدارية الإقليمية. [1]

أولاً/ في المجال التعاقدي: بعد أن خفف مجلس الدولة من موقفه المبني على المنهج التركيبي، والذي يرى بأن العملية العقدية كتلة واحدة لا تقبل التجزئة، تحول إلى المنهج التحليلي، وأجاز هذا الحكم بالطعن في القرارات التي تمهد لتكوين العقد ثم مد المجلس قضاءه إلى مرحلة تنفيذ العقد وإنهائه دون تمييز بين العقود التي صارت نهائية أو تلك التي ما زالت في طور التكوين، بحيث أجاز للغير أو المتعاقد مع الإدارة الطعن بالقرارات التي تصدرها الإدارة بشرط أن يبرر طعنه على أساس أن القرار المنفصل قد خالف القانون.[2] وأما عن القول باحترام الحقوق المكتسبة، فلا يمكن الاستناد لذلك في عدم القبول، ذلك أن هذه الحقوق إذا ما أريد احترامها، فيجب أن تكتسب بطرق مشروعة من جهة، فضلاً عن أن الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال لا يمكن أن يرتب آثاره المباشرة على العقد الإداري، بحيث يبقى هذا الأخير قائماً كأصل عام ومرتباً لكافة نتائجه القانونية إلى أن يتم الطعن فيه من قبل أحد طرفيه أمام قاضي العقد استنادًا للحكم الصادر بإلغاء القرار.[3]

ثانياً/ في المجال الانتخابي: العملية الانتخابية عملية مركبة في اجراءاتها شأنها شأن العملية التعاقدية، تسبقها قرارات إدارية متعددة، كدعوة الناخبين وقرارات تحديد الدوائر الانتخابية، إلى غير ذلك من الإجراءات التمهيدية، وكذلك اجراءات تشكيل لجان فرز الأصوات وإعلان نتائج الانتخابات.

---

(1) العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 380.

(2) ساري، جورجي شفيق، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، ص 86، أشار إليه عبيد، عبد الواحد سليمان، مرجع سابق، ص21.

(3) حشيش، عبد الحميد كمال، مرجع سابق، ص86.

في هذا المجال يميز مجلس الدولة بين منازعات الانتخابات الإدارية والتي هي أساساً من اختصاص المحاكم العادية، وهذه يقبل مجلس الدولة بالنسبة لها فصل القرار عن العملية الانتخابية والطعن فيه بالإلغاء مستقلاً عنها: كالقرار الصادر بتقسيم الدوائر الانتخابية، والمرسوم الذي يتعلق بإعداد قوائم انتخابات مجالس الفصل في المنازعات العمالية والذي يحدد شروط الادلاء بالأصوات في هذه الانتخابات، وبين الانتخابات السياسية كالانتخابات التشريعية وهذه قرر بشأنها: أن المجلس الفصل في صحة في صحة العملية الانتخابية وما تم اتخاذه بشأنها من قرارات.[1]

وفي الأردن على الرغم من أن المشرّع أخرج العملية التعاقدية من اختصاص القضاء الإداري – كما ذكرنا سابقاً– وذلك في قوانينه المتعاقبة حتى الآن، إلا أنه أخذ بنظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العملية التعاقدية، سواء في قضاء محكمة العدل العليا سابقاً، أو حتى في قضاء المحاكم الإدارية اللاحقة. وذلك في حكم صدر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – حيث ذكرت :" من المتفق عليه ان القرار الاداري اذا ما كان مندمجا في عملية مركبة، فان قواعد الاختصاص العادية تسمح لمحكمة العدل العليا ان تفصل في القرار الاداري من هذه العملية المركبة واخضاعه لقضاء الالغاء على ان تترك باقي العملية المتعلقة بالحق المدني للجهة القضائية المختصة."[2] وكذلك في قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا حيث قالت :" - اذا كان الخلاف ما بين الطاعنتين (المستدعيتين) والمطعون ضدهم (المستدعى ضدهم) يدور حول قيام المطعون ضدها الخامسة (لجنة العطاءات الخاصة لدى سلطة المياه) بإصدار قرارها المتضمن إلغاء العطاء رقم /35/WAJ) أعمال خاصة/ 2016(،وحيث أنه ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري بأن العقد الإداري يمر بمرحلة تمهيدية

(1) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص 302.

(2) حكم صادر عن محكمة العدل العليا رقم 53 لسنة 1981، بتاريخ 1982/1/28، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/17، ذات الرابط السابق.

تستقل الإدارة بصفتها سلطة عامة بإصدار القرارات الإدارية المنفردة كتعبير عن إرادتها الذاتية وتتحد بها المراكز القانونية كإحالة العطاء على جهة ما وهذه القرارات في هذه المرحلة تأخذ صفة وشكل القرارات الإدارية ويجوز لأي متضرر الطعن بها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري."[1]

(1) قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 34 لسنة 2021، بتاريخ 2021/3/3، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/24. ذات الرابط السابق.

المبحث الثاني
موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من الدعوى الموازية

إن القضاء الإداري في فرنسا لا زال يأخذ بنظرية الدعوى الموازية، وإن كان قد ضيق من نطاقها بعد إعمال قواعد الاختصاص، وفي الأردن ومصر والمغرب، يستعين القضاء الإداري بهذه النظرية بشكل كبير وواضح وجلي في أحكامه، على الرغم من عدم وجود أساس تشريعي أو نص قانوني أشار إليها في كل من الأردن ومصر. أما في المغرب فقد نص المشرّع صراحة في الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية على أنه: " لا يقبل طلب الإلغاء الموجه ضد القرارات الإدارية إذا كان في استطاعة من يعنيهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية."[1] وكذلك المادة (23) من القانون المحدث للمحاكم الإدارية المغربي.[2] وقد تباينت الأحكام القضائية في الأردن ومصر والمغرب التي قضت برفض دعوى الإلغاء لوجود طريق طعن موازي، في إحالتها إلى قواعد الاختصاص تارة وإلى أحد شروط القبول الشكلية تارة أخرى، وهذا ما أنشأ خلط كبير لدى القضاء بهذا الشأن. وعليه ستتناول الباحثة هذا المبحث في أربع مطالب، **المطلب الأول:** قواعد الاختصاص القضائية، **المطلب الثاني:** موقف الفقه والقضاء الإداري المصري من نظرية الدعوى الموازية، **المطلب الثالث:** موقف القضاء الإداري المغربي من نظرية الدعوى الموازية **المطلب الرابع:** موقف القضاء الإداري الأردني من نظرية الدعوى الموازية.

المطلب الأول
قواعد الاختصاص القضائية

هناك فرق بين عدم الاختصاص بنظر الدعوى وبين عدم قبول الدعوى، إذ يتعلق الأول منهما بمدى ولاية القاضي لنظر النزاع وهذا يرجع إلى قواعد الاختصاص القضائية، فقد تكون الدعوى مستوفية

---

(1) الفقرة الأخيرة من الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية المغربي رقم 1.74.447.

(2) نصت المادة (23) من قانون المحاكم الإدارية المغربي رقم 41.90 على أنه:" " لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل."

لكافة الشروط الشكلية والموضوعية، إلا أنها لا تدخل مع ذلك في اختصاص القاضي المرفوعة أمامه، كما لو رفعت دعوى مدنية أمام قاضي إداري والعكس، فإنه في هذه الحالة يحكم بعدم الاختصاص. أما في حالة عدم القبول، فإن القاضي الذي رفعت أمامه هو القاضي المختص قانونًا بنظرها، إلا أن هناك شرطاً أو أكثر من شروط هذا القبول – التي سبق ذكرها في الفصل الثاني– قد تخلفت مما يتحتم معه الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً. [1] وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في ثلاث فروع، **الفرع الأول:** مفهوم قواعد الاختصاص القضائية. **الفرع الثاني:** توزيع الاختصاص في نظام القضاء المزدوج والقواعد التي تحكمه. **الفرع الثالث:** تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء.

الفرع الأول: مفهوم قواعد الاختصاص والولاية القضائية

يعرّف الاختصاص القضائي بأنه " توزيع العمل القضائي بين المحاكم بحيث تختص كل محكمة في النظر بالخصومة المطروحة عليها بحسبان أنها تدخل ضمن ولايتها القضائية التي منحها إياها المشرّع لاعتبارات تتعلق بتنظيم العمل القضائي، وتحديد صلاحيات كل محكمة في الفصل في نزاع معين."[2]

كما عرف اتجاه فقهي الاختصاص بأنه " سلطة الحكم بمقتضى القانون في خصومة معينة، وهذا يعني أن اختصاص محكمة ما، معناه نصيبها من المنازعات التي يجوز لها الفصل فيها."[3]

وقواعد الاختصاص التي سوف نعالجها، تتعلق بتحديد القضايا التي تباشر المحكمة وظيفتها القضائية بشأنها؛ أي أن هناك محكمة معينة تتبع لجهة قضائية معينة تبسط ولايتها القضائية على

---

(1) نوفان، منصور العجارمة، وبطيخ، رمضان محمد ، مرجع سابق، ص277.

(2) اللصاصمة، عبد العزيز (2013). مخالفة قواعد الاختصاص وأثر الإحالة في تسهيل إجراءات التقاضي، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد 5، العدد 1، ص 238.

(3) القضاة، مفلح، مرجع سابق ص 114.

مسائل معينة، ومن ثم فإن قواعد الاختصاص القضائي تعالج توزيع المسائل الداخلة في ولاية القضاء على المحاكم التابعة لها. هذا وقد قسم المشرّع الأردني قواعد الاختصاص لعدة اعتبارات كما يلي:

الاعتبار الأول: راعى فيه المشرّع طبيعة المنازعات، حيث قسم القضاء إلى ثلاثة أنواع حسب المادة (99) من الدستور الأردني (لسنة 1952 والمعدل في 2022) وهو ما يسمى بالاختصاص النوعي:

- جهة القضاء النظامي، وتمارس فيه المحاكم حق القضاء في جميع المواد المدنية والجزائية وفق القوانين النافذة، وقد تحدث عنها الدستور الأردني (لسنة 1952 المعدل في 2022) في مواده 102-103.
- جهة القضاء الخاص الذي يعالج مسائل خاصة، وهو ما تقوم به المحاكم الخاصة التي تنشأ بموجب قانون خاص يحدد ولاية كل محكمة بحسب الغرض الذي أنشئت من أجله والذي تحدث عنها الدستور الأردني (لسنة 1952 المعدل في 2022) في المادة (110).
- جهة القضاء الديني، والتي تعالج مسائل الأحوال الشخصية وقضايا الدية وتقسم إلى محاكم شرعية، ومجالس الطوائف الدينية الأخرى وقد تحدث عنها الدستور الأردني (لسنة 1952 والمعدل في 2022) في مواده 103 -109.
- وفيما يخص المحاكم الإدارية نصت المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 على:" تعين جميع أنواع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين." ويلاحظ من هذا النص أنه لم يحدد نوع المحاكم الإدارية حسب التقسم الذي ورد في المادة (99) من الدستور. إلا أن مجلس الوزراء قد تقدم بطلب إلى المحكمة الدستورية الأردنية في عام 2013 لبيان ما إذا كانت المحاكم الإدارية التي ستنشأ وفقاً لأحكام المادة (100) من الدستور تعد جزءاً من المحاكم النظامية أم أنها تعتبر محاكم خاصة؟ وقد أصدرت المحكمة الدستورية قراراها رقم 10 لسنة

2013 بهذا الشأن، واعتبرت فيه أن المحاكم الإدارية جزءاً لا يتجزأ من القضاء النظامي وذلك حسب ما ورد في قراراها كما يلي:" .. وفي ضوء النصوص الدستورية المذكورة، وفي ضوء المعطيات التاريخية الآنف ذكرها والتي لا يمكن استبعادها كعنصر من عناصر التفسير وأدواته، فإنه لا يمكن اعتبار المحاكم الإدارية من المحاكم الخاصة، بل هي جزء لا يتجزأ من القضاء النظامي، وبالتالي فهي محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها."[1]

وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص النوعي والقيمي للمحاكم يعتبر من النظام العام حسب نص المادة (111) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.[2] وهذا ما أكدته أيضاً محكمة التمييز الأردنية في قرار صدر عنها بقولها:".. تجد المحكمة بأن الاختصاص النوعي من النظام العام وتملك المحكمة التعرض له وأن تحكم به من تلقاء نفسها دون طلب أي من الخصوم وفقاً لأحكام المادة (111) من قانون أصول المحاكمات المدنية."[3]

أما الاختصاص المكاني فلا يعتبر من النظام العام وهذا ما أكدته محكمة صلح حقوق اربد/ الأردن في قرار صدر عنها حيث قالت:".. حيث استقر الاجتهاد القضائي ان الاختصاص المكاني ليس من النظام العام ويجوز للخصوم الاتفاق على تحديد المحكمة المختصة بنظر الدعوى مكانياً.."[4]

---

(1) القرار رقم (10) لسنة 2013 الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية، بتاريخ 2014/1/19، موقع المحكمة الدستورية، تاريخ الزيارة 2023/4/14. رابط الموقع: https://cco.gov.jo/ar-jo/ .

(2) نصت المادة (111) الفقرة الأولى، من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 (المعدل لسنة 2019) على أن:" الدفع بعدم اختصاص المحكمة لانتفاء ولايتها او بسبب نوع الدعوى او قيمتها او بعدم جواز نظرها لسبق الفصل فيها او بأي دفع اخر متصل بالنظام العام يجوز اثارته في أي حالة تكون عليها الدعوى وتحكم به المحكمة من تلقاء نفسها."

(3) قرار صادر عن محكمة التمييز الأردنية رقم 5161 لسنة 2022، بتاريخ 2022/12/29، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 14/4/2023. رابط الموقع: https://qarark.com/.

(4) قرار صادر عن محكمة صلح حقوق اربد رقم 11006 لسنة 2022، بتاريخ 2023/1/22، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/14. الرابط نفسه.

الاعتبار الثاني: راعى فيه المشرّع مصلحة الخصوم، حيث أوجد عدة محاكم موزعة بين مختلف الألوية والمحافظات، وجعل الاختصاص بالنظر فيها إلى مكان المحكمة، وهو ما يسمى بالاختصاص المكاني

وهنا لابد من التمييز بين الولاية القضائية والاختصاص، فالولاية القضائية تعني أن المحاكم جميعها في الدولة لها ولاية القضاء في حدود الولاية التي أعطاها إيّاها المشرّع عند إنشائها. أما الاختصاص، فيكون بتحديد القضايا التي تباشرها كل محكمة؛ أي الخصومات التي تدخل ضمن اختصاصها.[1]

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في نظام القضاء المزدوج والقواعد التي تحكمه

تترتب على الأخذ بنظام القضاء المزدوج أهمية تحديد اختصاص كل من جهتي القضاء، وغالباً ما يتم ذلك في ضوء موقف المشرّع، إما أن يلجأ إلى تحديد اختصاص إحدى الجهتين على سبيل الحصر ويترك الولاية العامة في القضاء للجهة الأخرى، وهذا ما أخذ به المشرّع الأردني.[2] وإما أن يحدد اختصاص كل من الجهتين عن طريق قاعدة عامة تعطي للقضاء الإداري الولاية العامة في المنازعات الإدارية، بينما يتولى القضاء العادي الولاية العامة في المنازعات غير الإدارية. وهذا هو الأسلوب الذي اتبعه المشرّع الفرنسي منذ نشأة القضاء الإداري وذلك استنادًا إلى قانون أغسطس (آب) 1790، الذي منع بموجبه القضاء العادي من أن يأتي ما من شأنه أن يؤثر في نشاط الإدارة أو يلزم رجالها بالمسؤولية أمامه، وقد أخذ بها المشرّع المصري في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 والمعمول به حالياً. [3]

---

(1) اللصاصمة، عبد العزيز، مرجع سابق، ص 238،239.

(2) هذا هو النهج الذي سار عليه المشرع الأردني منذ نشأة القضاء الإداري في الأردن، وذلك في القانون الملغى بشأن تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952، والقانون رقم 11 لسنة 1986، والقانون الملغى رقم 12 لسنة 1992، وقانون القضاء الإداري الحالي رقم 27 لسنة 2014.

(3) الظاهر، خالد خليل، مرجع سابق، ص 125.

الفرع الثالث: تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء

إن الأخذ بنظام القضاء المزدوج وما يستلزمه من قيام جهتين قضائيتين وهما جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري يكون من شأنه احتمال قيام التنازع على الاختصاص بين هاتين الجهتين، ذلك أن تحديد ماهية النزاع وطبيعته، وما إذا كان نزاعاً مدنياً فيختص به القضاء العادي أو إدارياً فيختص به القضاء الإداري، يؤدي إلى وجود حالات التنازع على الاختصاص بين جهتي القضاء المذكورتين، علاوة على احتمال صدور أحكام متناقضة عن كل منهما. بناءً عليه فإنه لا مناص من وجود هيئة أو جهة معينة تتولى الفصل في حالات التنازع وتناقض الأحكام. [1] على أن المشرّع الأردني لم يغفل عن ذلك فقد نص في المادة (35) من قانون القضاء الإداري الأردني على أن:" إذا وقع خلاف على الاختصاص في أي دعوى بين المحكمة الإدارية ومحكمة أخرى فيتم تعيين المرجع للنظر في تلك الدعوى من هيئة قضائية مؤلفة من رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية رئيس المحكمة الإدارية العليا وقاضيين من محكمة التمييز يسميها المجلس وقاض من المحكمة الإدارية العليا يسميه رئيسها."[2]

المطلب الثاني
موقف الفقه والقضاء الإداري المصري من نظرية الدعوى الموازية

لم يشر قانون مجلس الدولة الحالي ولا القوانين التي سبقته إلى انتفاء الدعوى الموازية كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء، إلا أن أحكام محاكم مجلس الدولة المصري تعرضت لهذه الدعوى وناقشت شروط تطبيقها.[3] كما أن القضاء الإداري المصري قد تردد في الأخذ بهذه النظرية في أحكامه بين الأخذ بها على أنها شرط من شروط قبول دعوى الإلغاء أو أنها وجه لاختصاص القضاء أو عدم

(1) أبو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 185.

(2) المادة (35) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(3) الغويري، احمد عودة، مرجع سابق، ص 305.

اختصاصه.[1] لكن مع استعراض أحكام القضاء الإداري المصري، نجد أن موضوع الطعن المقابل كواحد من الأسباب التي يدفع بها ضد قبول طعون الإلغاء، قد هبط إلى المستوى الذي انتهى إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تطوره الأخير. فقد أصبح هذا الدفع مجرد تطبيق عادي للقواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة من جهة والجهات القضائية من جهة أخرى [2]. وهذا ما أشارت إليه في القضية رقم 546 لسنة 9 قضائية:" ويكفي لكي يخرج النزاع من اختصاص مجلس الدولة أن يكون المشرّع قد عهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية أخرى... "[3]

وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب على فرعين، **الفرع الأول:** موقف الفقه المصري من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي، **الفرع الثاني:** المنازعات الإدارية التي أخرجها المشرّع المصري من اختصاص محاكم مجلس الدولة.

الفرع الأول: موقف الفقه المصري من شرط انتفاء طريق الطعن الموازي

اختلف الفقه المصري في تفسير أحكام هذه النظرية وانقسم هذا الاختلاف إلى اتجاهين معارضين كما يلي:

أولاً: الاتجاه الأول

رأى جانب من الفقه في مصر إلى أنه لا وجود لهذه النظرية في النظام القانوني المصري،[4] حيث لم يشر إليها أي من القوانين المنظمة لمجلس الدولة المتعاقبة، ولم تتطلب هذا الشرط لا صراحة ولا ضمناً، ولعل أهم ما استند إليه هذا الاتجاه قبل عام 1971، الذي تم فيه اقرار الولاية العامة للقضاء

(1) ابو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 303.

(2) الجرف، طعيمه، مرجع سابق، ص 174.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 546 لسنة 9 قضائية، والقضية رقم (1264) مجموعة مجلس الدولة، أشار إليها ابو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 303.

(4) من أبرز أصحاب هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطماوي، الدكتور محمود حافظ، والدكتور طعيمة الجرف.

الإداري على المنازعات الإدارية.[1] كما استبعد هذا الاتجاه الاعتبارات التاريخية والعملية التي استند إليها نشوء هذا الشرط في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أو أن يكون لها وجود في مصر، ولم ينكر هذا الاتجاه إلى ميل مجلس القضاء الإداري المصري للأخذ بنظرية الدعوى الموازية، لكنه يرى أنها أثيرت ونوقشت شروطها في غير مجالها الحقيقي لأعمالها، ذلك أن هذا المجال هو قبول الدعوى لا الاختصاص بنظرها، وأن الأحكام القضائية انتهت كلها إلى نتيجة تنطبق على الطبيعة الحقيقية للمشكلة، وهي أنها مشكلة تحديد الاختصاص بنظر الدعوى.[2] ثم انتقل إلى أحكام القضاء التي تعرضت لهذا الشرط والتي تبدو لأول وهلة – كما يقول– وكأنها مجرد تطبيق لقواعد الاختصاص، وسيتم استعراض بعض هذه الأحكام التي تم الاستشهاد بها.

1 – حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 24 فبراير 1947 الذي قالت فيه:" وحيث أن وزارة الداخلية دفعت بعدم قبول هذا الطعن بمقولة أنه إذا سلم بأنه من الطعون الانتخابية فيتعين عدم قبوله أيضاً لأن له سبيلاً آخر وهو الطعن فيه باعتباره قراراً إدارياً أمام دائرة إلغاء القرارات الإدارية بهذه المحكمة عملاً بالنظرية التي أخذ بها مجلس الدولة في فرنسا وهي معروفة باسم (Recourse Perallele).. وحيث أنه لا محل لتطبيق هذه النظرية على هذا الطعن استنادًا إلى قيام اختصاص محكمة أخرى بعد أن سبق الإيضاح أن محكمة القضاء الإداري تختص دون غيرها بالطعون الانتخابية... وحيث أن الدفع بعدم قبول الطعن لاشتراك هيئة أخرى بنظره لا يدفع به في فرنسا إلا أمام دائرة الإلغاء بمجلس الدولة.. فلا معنى للدفع بدعم من القول دفع هذه المسألة استناداً إلى أن هناك هيئة اخرى تختص معها اختصاصا عاماً بها وبغيرها من المسائل التي من نوعها، ولا يصح انتزاع السلطة التي خولها الشارع بنص خاص استنادًا إلى

(1) جمال الدين، سامي، مرجع سابق، 213.

(2) حافظ، محمود، القرار الإداري، ص 121، أشار إليه الغويري، احمد عودة، مرجع سابق، ص 306.

نص عام لهيئة أخرى، والتعميم في النصوص القانونية لا يلغي التخصيص، ولهذا لا يصح التمسك بهذا الدفع أمام الدائرة التي خصها مجلس الدولة بالطعون في الإنتخابات."[1]

2 – وفي حكم آخر صدر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ 23 يونيو 1953، حيث قالت:" الأصل في قبول الطعن بالإلغاء أمام هذا القضاء، إلا أن يوجد طعن مقابل ومباشر ينص القانون على اختصاص جهة قضائية أخرى به، بشرط أن تتوافر للطاعن أمامها مزايا قضاء الإلغاء وتتوافر له ضماناته، وبشرط ألا تكون هذه الجهة قضاء ولائيا لا يجد صاحب الشأن فيه موئلاً حصيناً تمحص لديه أوجه دفاعه."[2]

وإذا كان مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص العام في إلغاء القرارات الإدارية، فإن للمشرع أن يعهد بإلغاء طائفة خاصة من القرارات الإدارية إلى جهات أخرى، فيصبح مجلس الدولة غير مختص بها.[3]

وقد تمت الإشارة إلى أن نشأة القضاء الإداري المصري يعود إلى عام 1946، وذلك بإنشاء قانون مجلس الدولة المصري رقم (112) لسنة 1946، الذي كانت ولاية القضاء الإداري محددة على سبيل الحصر، إلا أنه تقررت الولاية العامة للقضاء الإداري على المنازعات الإدارية في ضوء دستور سنة 1971.[4] واستمرت كذلك حتى الوقت الحالي وذلك بموجب الدستور لسنة 2014 (المعدل 2019). فقد نصت في المادة (190) على:" مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل فى الدعاوى والطعون

---

(1) حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1974/2/24، مجموعة المبادئ التي قررتها، مجموعة عمر، الجزء الأول، ص 551، أشار إليه القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص348،349.

(2) حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 665 لسنة 6 ق، مجموعة مجلس الدولة، السنة السابعة، المجلد الثالث، قاعدة رقم 836، ص 1700، أشار إليه الغويري، احمد عودة، مرجع سابق، ص 307.

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 580.

(4) جمال الدين، سامي، مرجع سابق، ص213.

التأديبية، ويتولى الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، التي تحال إليه ومراجعة مشروعات العقود التى يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى."

وقد أكدت على ذلك المادة (10/البند 14) من قانون مجلس الدولة المصري. [1]

ثانياً: الاتجاه الثاني

يرى هذا الاتجاه الفقهي أن مجلس الدولة المصري أخذ بشرط انتفاء الدعوى الموازية كأحد شروط قبول دعوى الإلغاء. [2] وبرر ذلك بقوله "يشترط لقبول دعوى الإلغاء ألا يكون هناك أي طريق قضائي آخر يتمكن المدعي بواسطته من الوصول إلى النتائج ذاتها التي تحققها دعوى الإلغاء. فإذا وجد هذا الطريق فيتعين على صاحب الشأن سلوكه، ويمتنع عليه بالتالي الالتجاء إلى دعوى الإلغاء، ومن ثم هن الحكم بقبول هذه الدعوى الأخيرة."[3] وقد استشهد بذلك في الحكم الأخير الذي استشهد به أنصار التيار المعارض، بالإضافة إلى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 18 ابريل 1950 الذي قالت فيه:".. ومن حيث أن القانونين رقمي 14 لسنة 1939 و60 لسنة 1941 رسما طريقاً معيناً للطعن في القرارات الصادرة من لجان تقدير الضرائب سواء أكانت خاصة بالأرباح التجارية والصناعية أم بالأرباح الاستثنائية.. فلا وجه لما يتحدى به المدعي من أن قانون إنشاء مجلس الدولة إذا صدر بعد القانونين المشار إليهما يكون ناسخاً لهما، ولا وجه لذلك ما دام الاختصاص في هذا الشأن هو

---

(1) نصت المادة (10/ البند 14) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أن محاكم مجلس الدولة تختص دون غيرها بنظر :" سائر المنازعات الإدارية."

(2) من أبرز أصحاب هذا الاتجاه الدكتور عثمان خليل، والدكتور مصطفى أبو زيد.

(3) رأي الدكتور محسن خليل، أشار إليه شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص 508.

اختصاص ينط بجهة خاصة بأوضاع معينة. ومن المعلوم أن الاختصاص الخاص يقيد العام ولا عكس.. فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الدفع وبعدم اختصاصها بنظر الدعوى ..)[1]

وترى الباحثة بعد استعراض الأحكام السابقة بأن قضاء مجلس الدولة المصري قد استخدم نظرية الدعوى الموازية لإعمال قواعد الاختصاص، وليس في مجال شروط القبول وهو في غير مجالها الطبيعي، وبذلك تؤيد الاتجاه الفقهي الأول، القائل بأن قواعد الاختصاص تغني لوحدها عن شرط انتفاء طريق الطعن الموازي، وبذلك يقول هذا الاتجاه " مقتضى هذا الشرط أنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء، ألا يكون الشارع قد رسم لصاحب الشأن طريقاً قضائياً آخر للطعن يمكنه من الوصول إلى النتائج ذاتها التي تحققها دعوى الإلغاء. فإذا كان الشارع قد رسم طريقاً قضائياً آخر للطعن في القرار الإداري المعيب، وجب على صاحب الشأن أن يلتزم هذا المسلك، فإذا جاوزه ورفع دعوى الإلغاء. وجب على المحكمة أن تحكم بعدم الاختصاص."[2]

الفرع الثاني: المنازعات الإدارية التي أخرجها المشرّع المصري من اختصاص محاكم مجلس الدولة

نصت المادة (83) من قانون السلطة القضائية المصري على أنه : " تختص الدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة التي يرأسها الرؤساء بهذه المحكمة دون غيرها بالفصل في الدعاوى التي يرفعها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم، وتختص هذه الدوائر دون غيرها بالفصل في دعاوى التعويض عن تلك القرارات. كما تختص دون غيرها بالفصل في الدعاوى الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال القضاء والنيابة العامة أو لورثتهم. ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه الدعاوى من كان قد اشترك في القرار الذي رفعت الدعوى بسببه.

---

(1) حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم 99 لسنة 3ق، مجموعة مجلس الدولة، السنة السابعة، قاعدة رقم 184، ص613، أشار إليه الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص307.

(2) رأي الدكتور فؤاد العطار، أشار إليه شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص508.

ويكون الطعن في الأحكام التي تصدر في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرات السابقة أمام دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها، خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم."[1]

وترى الباحثة من خلال نص هذه المادة أن المشرّع لديه القدرة على توزيع الاختصاص بدقة لدى كل محكمة، وبالتالي فإن تكرار وترديد شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في الأحكام القضائية الإدارية ما هو إلا مجرد حشو لا طائلة منه، إذ يمكن الاكتفاء بقواعد الاختصاص القضائية عند رد الدعاوى التي ليست من ضمن اختصاص المحكمة الإدارية.

المطلب الثالث

موقف القضاء الإداري المغربي من نظرية الدعوى الموازية

نصت الفقرة الأخيرة من الفصل (14) من قانون المجلس الأعلى المغربي على أنه :" لا يقبل طلب الإلغاء الموجه ضد المقررات الإدارية إذا كان في استطاعة من يعنيهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية."[2] كما أعادت الفقرة السادسة من الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية التنصيص على ذات المادة.[3] وهذا المنع الذي ورد في الفصل السابق جاء مؤكداً للفصل (25) من ذات القانون الذي جاء كما يلي :" يمنع على المحاكم عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة أن تنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها أن تعرقل عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات العمومية الأخرى، أو أن تلغي إحدى قراراتها."[4]

---

(1) المادة (83) من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972.

(2) الفصل (14) من ظهير شريف رقم 1.57.223 المحدث للمجلس الأعلى المغربي (محكمة النقض حالياً). أصبح المجلس الأعلى المغربي – عقب إحداث المحاكم الإدارية – بنظر في أحكام المحاكم الإدارية المستأنفة علاوة على بته ابتدائياً وانتهائياً في قضايا إدارية محددة.

(3) نصت الفقرة السادسة من الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية المغربي رقم 1.74.447 على أنه:" لا يقبل طلب الإلغاء الموجه ضد المقررات الإدارية إذا كان في استطاعة من يعنيهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية".

(4) الفصل (25) من قانون المسطرة المدنية المغربي رقم 1.74.447.

كما نصت الفقرة الأخيرة من المادة (23) من قانون المحاكم الإدارية المغربي على أنه:" لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطلبوا بما يدلونه من حقوق بطريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل."[1]

ويبدو أن المشرّع التجأ إلى هذا المنع للمحافظة على قاعدة توزيع الاختصاص، بين المجلس الأعلى والمحاكم العادية، لأن عدم وجود هذا المنع قد يحمل الأفراد أن يقدموا طعونهم من أجل الشطط في استعمال السلطة، وأغلب هذه الطعون عادة يرجع النظر فيها إلى المحاكم العادية، وهذا يرهق كاهل المجلس الأعلى.[2]

وترى الباحثة بأن الأساس التشريعي لشرط انتفاء طريق الطعن الموازي في المغرب قد جاء في أكثر من موضع ومادة، وذلك على عكس طريقة ظهوره في كل من مصر والأردن، وخلافاً بما تميز به في بلد نشأتها فرنسا. ويتضح أن المشرّع المغربي قد أحال هذا الشرط إلى قواعد القبول تحقيقاً للحفاظ على قواعد الاختصاص، ونظراً للتكرار الملاحظ على عدم قبول رفع دعوى الشطط في استعمال السلطة (دعوى الإلغاء) في حال وجود طريق طعن آخر في القوانين المغربية، نجد أن المشرّع شدد على شرط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء تشديداً لا يضع للقضاء سلطة تقديرية للنظر فيه، وأن التكرار – خاصة في قانون المسطرة المدنية – جاء ليؤكد أن أساس الاختصاص في النزاعات الإدارية يعود للمحاكم العادية، وأن اختصاص المحاكم الإدارية في نظر النزاعات استثناءً عن الأصل.

وهذا ما جاء في الحكم الصادر عن المجلس الأعلى المغربي، حيث رفضت قبول دعوى قضائية مرفوعة أمامها بين شركة تدعى تنشيط والمجلس الحضري لمدينة تيزنيت يربط بينهما عقد كراء (إيجار)، حيث طالبت فيه الشركة بإلغاء قرارين صادرين عن المجلس الحضري، كان مضمون القرار الأول إلغاء

---

(1) المادة (23) من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية المغربي.

(2) العبادي، محمد وليد (2004)، الوجيز في القضاء الإداري – دراسة تحليلية مقارنة، عمان: دار المسار للنشر والتوزيع، ص 377.

عقد كراء (إيجار) يربط بين المجلس والشركة المذكورة، أما مضمون القرار الثاني اعتبار قاعة العرض السينمائي ملكاً للمجلس. حيث ردت المحكمة على هذا الطلب في حيثياته بما يلي :" وحيث أن الطاعنة تحتج بمخالفة العقد المبرم بينها وبين الإدارة المشار إليه أعلاه، وحيث يستفاد مما تقدم أن في استطاعتها المطالبة بحقوقها أمام المحكمة الابتدائية، فإن دعوى الإلغاء غير مقبولة طبقاً للفصل 360 من قانون المسطرة المدنية المذكورة أعلاه، لوجود دعوى موازية من شأنها أن تحقق للطاعنة ما تتوخاه من نتائج عن الدعوى الحالية."[1] وتعليقا على الحكم تلاحظ الباحثة بأن المجلس الأعلى المغربي قد طبق ما جاء في قانون المسطرة المدنية فيما يتعلق بشرط الطعن الموازي، وليس حسب جاء في قانون المجلس الأعلى أو في قانون المحاكم الإدارية، على الرغم من وجود ذات النص في القانونين المذكورين، وهذا ما يؤكد أن شرط الطعن الموازي في المغرب يتعلق في باطنه بقواعد الاختصاص وفي ظاهره بشروط القبول، وأنه قد جاء في الأساس التشريعي كشرط قبول حتى لا يضع مجالاً لتقدير القضاء في إعمال هذا الشرط.

وفيما يلي نستعرض كيف تطورت نظرية الدعوى الموازية في المغرب مع تغير أحوالها السياسية. وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في فرعين، **الفرع الأول:** الدعوى الموازية خلال عهد الحماية، **الفرع الثاني:** الدعوى الموازية وأسسها بعد الاستقلال.

الفرع الأول: الدعوى الموازية خلال عهد الحماية

(1) قرار صادر بتاريخ 19 يناير 1989، ملف إداري 96/7300، مجلة المجلس الأعلى، العدد 42-43، السنة 14، نوفمبر 1985، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ص 224. أشار إليه يونس، نفيد، الشروط المتعلقة بأجل رفع دعوى الإلغاء وانعدام الدعوى الموازية، مرجع سابق، ص 188.

خلال فترة الحماية، [1] لم تكن هناك دعوى موازية حقيقية بقدر ما كان هناك دعوى تهدف نحو طلب التعويض عن الأضرار التي تسببت فيها تصرفات الإدارة، ففي هذا العهد تم تنظيم القضاء بواسطة ظهير 12 اغسطس 1913 (3)، حيث أحدث مشرع الحماية، محاكم فرنسية، سميت فيما بعد بالمحاكم العصرية بجانب المحاكم المغربية التقليدية. وقد أسندت لهذه المحاكم بموجب الفصل الثامن من هذا الظهير مهمة البت في الدعاوى التي يقع التصريح فيها بمديونية الإدارة العمومية إما بمناسبة أشغال أمرت بها أو تنفيذ عقود أبرمتها أو أي عمل قامت به ونتج عنه ضرراً للغير، وفضلا عن ذلك حظرت مقتضيات هذا الظهير على هذه المحاكم اتخاذ أي تدبير يعرقل سير الإدارة العمومية سواء بوضع حاجز أمام تنفيذ الانظمة المتخذة من طرفها أو إيقاف أشغال عمومية أو تغيير في هذه الأشغال، بل أكثر من ذلك منع على المحاكم القائمة الفصل في الطلبات الزمنية نحو إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، ذلك أن الطرف المعني الذي ألحقه ضرر ما ، يمكنه أن يطلب إصلاح الضرر اللاحق به عن طريق دعوى التعويض. والغاية التي كان يتوخى المشرّع تحقيقها ترمي نحو إعطاء حرية شبه مطلقة للإدارة في جميع تحركاتها وذلك عن طريق استبعاد كل مراقبة تعرقل أعمالها ونشاطاتها أو إلغاء تصرفاتها المشوبة بالشطط في استعمال السلطة. وعلى الرغم من التلافي الجزئي الذي حصل بصدور ظهير فاتح سبتمبر 1928 (4)، والذي سمح بموجبه للموظفين الفرنسيين لا غير بإقامة دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة الفرنسي، فإن الحظر بقي مستمراً وازداد حدة بسبب تعدد تدخلات الإدارة في القطاع الاقتصادي الأمر الذي نجم عنه اتساع الصوت لصالح الدولة على حساب الأفراد الذين هضمت

---

(1) هي فترة الحماية الفرنسية على المغرب بعد توقيع معاهدة فاس التي تم التنازل فيها عن سيادة المغرب لفرنسا جاعل المغرب تحت الحماية، وذلك خلال الفترة بين 1912 وحتى حصل المغرب على استقلاله عام 1956. المصدر: https://cutt.us/WERFg. تاريخ الزيارة 2023/4/28.

حرياتهم ومست مصالحهم دون أن يكون على تصرفات الإدارة رقيباً يفرض عليها احترام المبادئ والقواعد القانونية.[1]

الفرع الثاني: الدعوى الموازية وأسسها بعد الاستقلال

عندما حصل المغرب على استقلاله السياسي، أدخل المشرّع عدة إصلاحات، كان من ضمنها إصلاح النظام القضائي، حيث فتح المجال لجميع المواطنين، وبدون استثناء بإقامة دعوى الشطط في استعمال السلطة، والدعوى الموازية قد تحقق عن الاقتضاء كما سبقت الإشارة نفس النتائج المتوخاة من دعوى الإلغاء.[2] ففي أحد الأحكام القضائية للمجلس الأعلى برر عدم قبول الطعن بالإلغاء كلما كان في إمكان الطاعن: " .. المطالبة بحقوقه أمام المحاكم العادية والحصول على نفس النتيجة التي يتوخاها من دعوى الإلغاء .."[3] بل إن المجلس الأعلى في بعض القضايا التي نظر فيها أعطى الاختيار لطالب الطعن إما أن يطلب عن طريق دعوى الإلغاء، إلغاء التدبير غير المشروع أو أن يطلب إصلاح الضرر المسبب بواسطة دعوى التعويض أمام القاضي العادي. ولا بد من ذكر بعض الاستثناءات التي تركت للقاضي العادي ممارستها حصراً، والتي سيتم ذكرها على النحو الآتي:

أولاً/ قرارات المحافظ العقاري

تعتبر المحكمة الابتدائية وحدها المختصة بالبت في الطعون الموجهة ضد قرارات المحافظ العقاري القاضية برفض تحفيظ العقار أو تسجيل حق عيني. وذلك حسب الفصل (96) من قانون التحفيظ

---

(1) الكتاني، ادريس الحلابي (1999). الدعوى الموازية في ظل إحداث المحاكم الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28، ص 65.

(2) المرجع نفسه، ص 65.

(3) قرار صادر عن الغرفة الإدارية عدد 223 الصادر بتاريخ 1986/12/25م ق.ق. عدد 139، ديسمبر 1988. ص 129، أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 65.

العقاري المغربي بنصه: " يجب على المحافظ على الأملاك العقارية في جميع الحالات التي يرفض فيها تقييد حق عيني أو التشطيب عليه أن يعلل قراره ويبلغه للمعني بالأمر. يكون هذا القرار قابلاً للطعن أمام المحكمة الابتدائية التي تبت فيه مع الحق في الاستئناف. وتكون القرارات الاستئنافية قابلة للطعن بالنقض."[1]

كما أن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء أكدت بدورها عدم اختصاصها لإلغاء مقرر المحافظ العقاري القاضي برفض تصحيح خطأ وارد في رسم عقاري، حيث جاء في قراراها:" وحيث إنه كان على الطرف المدعي طبقاً لما جاء في المقال أن يطلب تصحيح الخطأ الوارد في الرسم العقاري طبقاً للقواعد الجاري بها العمل أمام المحاكم العادية طبقا للفصل 30 من القرار الوزيري الصادر في 3 يونيو 1915، وطبقاً للمادة (23) من القانون المحدث للمحاكم الإدارية."[2]

ثانياً/ النزاعات المتعلقة بتنفيذ العقود الإدارية

كان المجلس الأعلى المغربي يقبل الطعون المتعلقة بالإلغاء للشطط في استعمال السلطة ضد القرارات التي تصدر تنفيذاً لعقد إداري، وهذا ما أكده حكم صادر عن المجلس الأعلى المغربي في عام 1959 حيث جاء :" حيث يستنتج من أوراق الملف أن الطاعن أدمج بعقد ليشغل وظيفة في المكتب الإقليمي لمواد القياس بوحده، ولا يوجد نص في هذا العقد يشير إلى أن العلاقة بين المتعاقد والإدارة تخضع للقانون الخاص، أو يحدد المحكمة المختصة في حالة وقوع نزاع، بل بالعكس تنص المادة الأولى : على أن المتعاقد يخضع بخصوص التأديب والمراقبة للقواعد العامة والالتزامات التي يخضع لها الموظفون في المغرب، ومن جهة عمليات المراقبة التي التزم الطاعن بالقيام بها، تجعله يساهم

(1) الفصل (96) من قانون التحفيظ العقاري الصادر في 12 اغسطس لسنة 1913.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 7 الصادر في 20 يوليو 1994، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد9، اكتوبر/ ديسمبر 1994، ص 76، أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق ص 66.

مباشرة في تسيير مرفق الشرطة الاقتصادية، إذن زيادة على طبيعة الوظيفة، فإن شروط عقد التشغيل تضفي على هذا الأخير من جديد صفة عقد إداري، وبالتالي يصبح المعني بالأمر في وضع يحكمه القانون العام، والقرار الذي فصله يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة أمام المجلس الأعلى، وفيما يخص الدفع بوجود دعوى موازية، فإن العريضة لا تهدف إلا إلى إلغاء قرار إداري فإنها لا تدخل في إطار المادة الإدارية التي تختص بها المحاكم المنشأة بظهير 12/8/1913، بناء على المادة 8 من هذا الظهير، ولذلك لا يمكن الدفع بوجود دعوى قضاء كامل المنصوص عليها في الفصل 14 من الظهير المؤسس للمجلس الأعلى."[1]

لكن مع دخول أحكام التنظيم القضائي لسنة 1974 حيز التنفيذ، أضحت المحاكم الابتدائية مختصة بالنظر في جميع النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية، وبذلك اتجه المجلس الأعلى إلى عدم قبول دعاوى الإلغاء الموجهة إلى القرارات الإدارية المتصلة بالعقود الإدارية متى كان في استطاعة من يعنيهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية، كإشارة ضمنية منه إلى فكرة الدعوى الموازية، إذ اعتبر أن الطاعنة التي تحتج ضد الإدارة بمخالفة شروط العقد المبرم معها باستطاعتها المطالبة بحقوقها أمام المحاكم الابتدائية، مما يجعل دعوى الإلغاء غير مقبولة على أساس أن القانون قد نظم لصاحب الشأن طريقاً قضائياً آخر يستطيع به تحقيق ما توفره دعوى الإلغاء من مزايا.[2]

وترى الباحثة بأنه وعلى الرغم من أن المادة (8) من قانون المحاكم الإدارية المغربي قد جعلت نزاعات العقود الإدارية من اختصاص المحاكم الإدارية، إلا أن المشرّع المغربي أراد استبعاد القرارات المتعلقة بتنفيذ العقود الإدارية من الطعن بالإلغاء لتكون سبباً لتطبيق شرط الطعن الموازي.

---

(1) قرار صادر عن المجلس الأعلى المغربي عدد 56، الصادر بتاريخ 1959/7/9. أشار إليه حسيني، محمد صقلي، مرجع سابق، ص 94.

(2) المرجع نفسه، ص 95.

كما تختص المحكمة الابتدائية بالنظر في كل النزاعات المتعلقة بالعقود الخاصة التي تثيرها الدولة، لأن معظمها يدخل في مجال منازعات الشغل.(1) وتعرج الباحثة بأن منازعات الشغل في المغرب هي ذاتها المنازعات العمالية في مصر والأردن.(2) والمنازعات الخاصة بتنفيذ العقد أو إبرامه تدخل في اختصاص القضاء الكامل، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي ومعه المغربي رفضا في عدة مناسبات قبول الطعن بتجاوز السلطة الموجه ضد قرارات السلطة الإدارية بشأن تحديد الأسعار والرسوم، وذلك ما جاء في القرار القضائي الصادر في 14 يناير 1964، من قرارات محاكم الاستئناف بالمغرب، حيث رفض المجلس الأعلى قبول دعوى إلغاء موجهة ضد قرار برفض مراجعة الائتمان التي تم الاتفاق بشأنها في إطار الصفقة وذلك لوجود دعوى موازية أمام قاضي العقود بالمحاكم العادية.[3] وبصفة عامة جميع القرارات التي تصدرها الادارة والمرتبطة بحقوق المتعاقد، ففي قضيتي مأمور بالقاسم واحمد الشرقاوي اعتبرت الغرفة الإدارية أن عقود الأعوان هي عقود يحكمها القانون الخاص.[4] والعون هو كل شخص تم تعيينه لشغل وظيفة عمومية خارج الأحكام المنظمة لولوج الوظيفة العمومية، المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصوصها التطبيقية. والأعوان هم: 1 – المتعاقدين 2 – المستخدمين المؤقتين بالإدارات العمومية 3 – المياومين والعرضيين. [5]

وهذا ما جاء في قرار صادر عن المجلس الأعلى المغربي حيث قال:" أن مهمة المستأنف تنحصر في القيام بدور كاتب رئيسي مساعد، وبذلك فهو يعتبر من فئة المستخدمين الخاضعين لأحكام القانون

---

(1) الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 66.

(2) راجع قانون الشغل المغربي رقم 65.99.

(3) أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق ص 67.

(4) حكم صادر عن الغرفة الإدارية عدد 12 الصادر في 1958/5/13، مأمور بن قاسم ص 20، والحكم الصادر عن الغرفة الإدارية عدد 44 الصادر في 1959/4/30، احمد الشرقاوي، نفس المرجع السابق ص 45. أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 67.

(5) راجع الموقع الرسمي لتدبير الموارد البشرية المغربي، https://cutt.us/CS4Xv. تاريخ الزيارة 2023/3/17.

الخاص في علاقته التعاقدية مع بنك المغرب، كما لاحظ قضاة الدرجة الاولى. وبذلك فإن قرار الفصل وإن كان قراراً إدارياً صادراً عن سلطة إدارية قابلاً للإلغاء، إلا أن هذه القابلية مشروطة بعدم وجود دعوى موازية، كما نص على ذلك القانون المحدث للمحاكم الإدارية." [1]

وهذا المسار يفسر العلاقة القائمة بين المؤسسات العمومية ومستخدميها في نطاق تطبيق القانون الخاص في النزاعات الفردية، حيث يعود الاختصاص للمحكمة الابتدائية وفقاً لمقتضيات الفصل (18) من قانون المسطرة المدنية المغربي[2] وبين المقررات المتخذة من طرف مدراء المؤسسات في إطار (تسيير المرافق العامة). هكذا قضت الغرفة الإدارية في أحد قراراتها بأن:".. تفويت قطع أرضية مجهزة للبناء لا يتم بطبيعة الحال إلا بإبرام عقود بين البائع والمشتري، مما تكون معه العلاقة التي تربط طرفي النزاع في النازلة هذه تعاقدية، يخضع كل نزاع نشأ عنها إلى القضاء الشامل، عملا بمقتضيات الفصل (18) من قانون المسطرة المدنية."[3]

وفي حكم آخر صرحت المحكمة الإدارية بمكناس بعدم اختصاصها لكون الطاعن: " .. مجرد مستخدم تربطه مع إدارة البنك علاقة تعاقدية خاضعة لأحكام القانون الخاص ولاختصاص المحكمة

---

(1) قرار صادر عن المجلس الأعلى المغربي، عدد 937، بتاريخ 1995/10/19، في الملف الإداري عدد 95/1/5/385. أشار إليه حسيني، حسن صقلي، مرجع سابق، ص 106.

(2) نص الفصل (18) من قانون المسطرة المدنية المغربي على أنه:" تختص المحاكم الابتدائية – مع مراعاة الاختصاصات الخاصة المخولة إلى أقسام قضاء القرب – بالنظر في جميع القضايا المدنية وقضايا الأسرة والتجارية والإدارية والاجتماعية ابتدائياً وانتهائيا أو ابتدائيا مع حفظ الحق بالاستئناف. وتختص أيضاً بقطع النظر عن جميع المقتضيات المخالفة ولو في الحالة التي يسند فيها قانون خاص سابق النظر في بعض القضايا إلى محكمة أخرى."

(3) قرار صادر عن الغرفة الإدارية المغربية عدد 362، الصادر في 1992/11/26، جمعية تجزئة سلوان ضد المندوب الإقليمي لوزارة السكنى بالناضور، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 8-7 ابريل 1992، ص 147. أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 67.

العادية.." وأضافت: ".. ولأن المقرر المطعون فيه مرتبط بعقد الشغل بالمفهوم المدني، ويمكن للطاعن اقتضاء حقوقه عن طريق دعوى موازية.."[1]

وترى الباحثة بعد الاطلاع على الأحكام السابقة أن القضاء المغربي وعلى الرغم من النص على شرط الدعوى الموازية في نصوصه التشريعية، إلا أنه خلط بين قواعد الاختصاص وشروط القبول، كون أن الاختصاص في الاحكام السابقة لم ينعقد للمحكمة الإدارية منذ الأساس؛ وذلك لأن النزاعات المتعلقة بالعقود الخاصة يعود الاختصاص بنظرها للقضاء العادي، وبالتالي لا مجال لوجود طريق طعن مواز لعدم انعقاد الاختصاص للمحكمة الإدارية بنظر دعوى الإلغاء.

ثالثاً/ الأضرار التي تسببها عربات أشخاص القانون العام

نصت الفقرة الأولى من المادة (8) من قانون المحاكم المغربية على أنه : " تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 11 من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطة الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام .."[2] إن مسؤولية الدولة بسبب الأضرار الناجمة عن استعمال عرباتها، تتوقف على وجود عنصرين: الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والأشياء الخطيرة المستعملة، وهذه المسؤولية نص عليها الفصل (79) من قانون الالتزامات والعقود المغربي: " الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس/ المغرب، عدد 6/3.95.ع بتاريخ 1995/2/9 محمد الزموري ضد بنك المغرب، منشور في المجلة المشار إليها أعلاه، العدد 13، اكتوبر 1995، ص 143. أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 67.

(2) الفقرة الأولى من المادة (8) من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية.

المصلحية لمستخدميها."[1] فهذا الفصل يؤكد مسؤولية الدولة في حالتين: إذا نتجت الأضرار مباشرة عن تسيير إدارتها، وإذا نجمت بسبب أخطاء مصلحية ارتكبها مستخدموها. وعلى الرغم من أن الدولة هي التي تمتلك هذه المركبات، فإنها تسأل عن الأضرار التي تسببت فيها أمام المحاكم العادية، فالمادة الثامنة من القانون المحدث للمحاكم الإدارية – المذكورة أعلاه – استثنت المحاكم الإدارية من النظر في مثل هذه المنازعات. وقد صرح المجلس الأعلى في إحدى قراراته بأنه: ".. أن محكمة الاستئناف قد أخطأت عندما بحثت مسؤولية الدولة في نطاق الفصل 88 من قانون الالتزامات والعقود، ذلك أن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن الأشياء الخطيرة التي تستعملها كالسيارات تخضع لمقتضيات الفصل 79 من نفس الظهير في جزئه الذي يرتب هذه المسؤولية عن تسيير مصالح إدارة ولو بدون خطأ من طرفها، وأن الإدارة لا تعفى من هذه المسؤولية إلا إذا اثبتت أن الضرر يرجع إلى خطأ الضحية أو إلى قوة قاهرة."[2] وقد تمتد هذه المسؤولية لتشمل الأضرار الناجمة عن استعمال القطارات أو الدبابات المصفحة التابعة للقوات المسلحة الملكية، ففي أحد أحكام المجلس الاعلى أكد : " بما أن المكتب الوطني للسكك الحديدية مؤسسة عمومية، فإن كل ما يلحق الأشخاص من ضرر بفعله، تنطبق عليه مقتضيات الفصل 79 من ق.ل.ع الذي يحدد مسؤولية الدولة والبلديات عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها، وهي مسؤولية قد تكون مؤسسة على المخاطر لقيامها بثبوت الضرر وعلاقة السببية بين الآلة الخطرة المستعملة من مصالح الدولة، ولا يعفيها من هذه المسؤولية غير إثبات القوة القاهرة أو خطأ الضحية."[3]

---

(1) الفصل (79) من قانون الالتزامات والعقود الصادر في 9 رمضان 1331 (12 اغسطس 1913)

(2) قرار صادر عن المجلس الأعلى عدد 44 الصادر بتاريخ 23/2/1979، م.ق.م.أ. العدد 31، السنة 8، مارس 1983، ص 119. أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 68.

(3) حكم المجلس الأعلى عدد 211 الصادر في 30 ماي 1980 المكتب الوطني للسكك الحديدية، ضد محمد الغراس،م.م.ق.س.ق. العدد 15 لسنة 1984، ص.120. أشار إليه الكتاني، ادريس الحلابي، مرجع سابق، ص 68.

وترى الباحثة بأن المشرّع المغربي عندما نص على شرط الدعوى الموازية في تشريعاته قد صعب على المتضررين من القرارات الإدارية غير المشروعة من الحق في الطعن بالإلغاء، وعلى الرغم من استحالة تعادل النتائج بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء العادي، إلا أنه قد حكم بوجود طريق طعن موازي بحسب غاية الطاعن من طعنه. وهذا ما يخالف مبدأ المشروعية قولاً واحداً.

ويرى اتجاه فقهي مغربي بانتفاء الأسباب الداعية إلى التنصيص على الدعوى الموازية في النصوص المتعلقة بالمجلس الأعلى، باعتبار أن العوامل التاريخية التي أدت إلى ابتكار الدعوى الموازية لا وجود لها في المغرب، بل تميز التنظيم القضائي في المغرب وخاصة في الجوانب المرتبطة منه بقواعد اختصاص كل من المجلس الأعلى والمحاكم العادية، وأنه كان يكفي لتمييز طبيعة الدعوى المعروضة على المجلس الأعلى وما إذا كانت تصنف ضمن دعاوى الإلغاء المنعقد اختصاصه للبت فيها، أم تندرج ضمن القضاء الشامل للمحاكم الابتدائية. وبذلك نستنتج أن إدراج عدم القبول المستخلص من وجود الدعوى الموازية في الظهير المؤسس للمجلس الأعلى سنة 1957 وقانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية مستوحى من الانشغال بالترجمة الحرفية للقواعد القضائية الفرنسية أكثر مما هو مستوحى من الرغبة في ملاءمتها مع الوضعية القائمة في المغرب.[1]

وترى الباحثة بأنه وبحسب ما ورد من تطور على نظرية الدعوى الموازية في التشريع والقضاء الإداري المغربي بتطور الاحداث السياسية فيها، تجد أن هذه النظرية من مخلفات الاستعمار الفرنسي، ولم يعد لوجودها في الوقت الحالي أي مبرر.

(1) الميلود، بوطريكي، مرجع سابق، ص 97.

المطلب الرابع

موقف القضاء الإداري الأردني من نظرية الدعوى الموازية

لم تتطرق القوانين والتشريعات الأردنية المنظمة لدعوى الإلغاء إلى ذكر الدعوى الموازية في نصوصها ولم يشترط أي منها انعدام طريق الطعن الموازي لقبول دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، سواء في القوانين القديمة الملغاة مثل قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71 لسنة 1951، أو الذي تلاه قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952، أو القانون الأخير – والمعمول به حالياً – قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001 والمعدل لسنة 2021، أو حتى في قانوني محكمة العدل العليا السابقة وهما القانون المؤقت رقم 11 لسنة 1989، أو الذي عقبه قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 والمعدل رقم 2 لسنة 2000 والذي تم إلغاؤه وإنشاء قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 المعمول به حاليا.

إلا أنه ترددت أصداء الدعوى الموازية في عدد ليس بالقليل من أحكام محاكم القضاء الإداري الأردني، مما يعطي انطباعاً أن هذه المحاكم قد عرفت شرط انعدام طريق الطعن الموازي وأخذت به في قضائها.[1] فقضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها بأن: " ... أن محكمتنا لا تملك الصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء إذا كان هناك طريق طعن موازٍ يحقق المزايا ذاتها التي ترغب الطاعنة الحصول عليها من دعوى الإلغاء."[2]

وأما عن الأساس العملي لهذا الدفع فقد كانت صلاحية محكمة العدل العليا (بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت لسنة 1951) لسماع وفصل المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات بل

---

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 349.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، رقم 144 لسنة 2020، تاريخ 2020/9/23، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/3/13، https://qarark.com/.

مجرد عرائض واستدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى، فصلاحية محكمة العدل العليا في ظل القانون المذكور كانت فعلاً صلاحية احتياطية، فإذا كان الأمر داخلاً ضمن اختصاص أية محكمة أخرى، خرج الأمر عن صلاحية محكمة العدل العليا استناداً لنص القانون، فالدفع كان يتعلق باختصاص المحكمة. ولكن بعد صدور دستور سنة 1952 الذي أوجب أن يكون هناك محكمة عدل عليا – دون أن يحدد صلاحياتها – تاركاً الامر للقانون، صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952، وجعل صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية من اختصاص محكمة العدل العليا، غير أن هذا القانون الاخير لم يتضمن نصاً مؤداه أن محكمة العدل العليا تنظر في القرارات الإدارية التي لا تدخل ضمن اختصاص محكمة أخرى. [1] كذلك الأمر في قوانين محكمة العدل العليا –الملغاة – التي تم ذكرها أو حتى في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 المعمول به حالياً.

ومع استقراء الأحكام القضائية الإدارية القديمة والحديثة والتي سنأتي على ذكرها لاحقاً، نجد أن هناك خلط كبير حول نطاق تطبيق نظرية الدعوى الموازية، فتارة نجد أن المحكمة قد أحالتها لشروط القبول وهي تقصد قواعد الاختصاص، فترد الدعاوى لوجود طريق الطعن الموازي على الرغم من عدم توافر شروط الدعوى الموازية إطلاقاً، وتارة ترد الدعاوى شكلاً محيلة شرط انتفاء الطعن الموازي لشروط القبول.

وعليه ستتناول الباحثة هذا المطلب في فرعين كالتالي، **الفرع الأول:** موقف محكمة العدل العليا – الملغى قانونها– من الدعوى الموازية **الفرع الثاني:** موقف المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا من طريق الطعن الموازي في ظل قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

---

(1) ندة، حنا، مرجع سابق، ص331.

الفرع الأول: موقف محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – من الدعوى الموازية

صدر لأول مرة قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 بعد صدور الدستور الأردني لسنة 1952، وتم انشاء محكمة العدل العليا سنداً لأحكام المادة (100) منه،[1] وصادق عليه الملك بموجب المادة (31) من الدستور، وأمر بإصداره ووضعه موضع التنفيذ المؤقت، وإضافته إلى قوانين الدولة على أساس عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده ليكتسب صفة القانون الدائم عند إقراره، وبموجب هذا القانون أنشأ لأول مرة محكمة مستقلة عن المحاكم النظامية، وبعد صدور هذا القانون تحقق نظام القضاء المزدوج في الأردن من حيث المبدأ لأنه أنشأ قضاء إدارياً مستقلاً استقلالاً تاماً عن المحاكم النظامية.[2] وتم إصدار قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 استناداً لهذا النهج الدستوري والذي جعل محكمة العدل العليا جزءاً من محكمة التمييز.[3] فقد أوكل لمحكمة التمييز – كمحكمة عدل عليا – الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية، ويعتبر صدور هذا القانون نقطة تحول حقيقية في هذا الشأن، حيث أصبح في الأردن منذ ذلك التاريخ قضاء متخصص في نظر طلبات الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية، حيث أصبح للمحكمة الحق في إلغاء القرارات الإدارية وفي الفصل في بعض المنازعات الإدارية دون أن تكون مقيدة في ذلك لا بأحكام القانون المدني ولا بغيره من فروع القانون الأخرى.[4]

وفي عام 1992 أقر البرلمان الأردني هذا القانون المؤقت وأضاف عليه مجموعة من التعديلات، وبذلك صدر قانون محكمة العدل العليا الدائم رقم 12 لسنة 1992 الذي وسع من اختصاصات المحكمة

---

(1) نصت المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 (قبل تعديل 2011) على " تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على ان ينص هذا القانون على انشاء محكمة عدل عليا".

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص81.

(3) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 105.

(4) العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 167.

في مجال الإلغاء وجعل لها لأول مرة صلاحية التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة وألغى مسألة التحصين التشريعي للقرارات الإدارية حينما أجاز الطعن بأي قرار إداري حتى لو كان القانون الذي صدر بالاستناد إليه يحصنه من الطعن.[1] وقد جاء صدور هذا القانون نتيجة دراسة واسعة ومتأنية وبعد تقييم لتجربة محكمة العدل العليا في المرحلتين السابقتين فراعى المشرّع فيه متطلبات التطور الحديث في مجال تنظيم القضاء الإداري، مسترشداً من تجارب الدول ذات النظام المزدوج.[2] وبذلك أصبح في الأردن محكمة مستقلة استقلالاً تاماً عن محكمة التمييز، وهي محكمة العدل العليا، وعلى الرغم من الإيجابيات العديدة التي جاء بها هذا القانون إلا أنه يعاب عليه انه جعل اختصاص المحكمة محدداً على سبيل الحصر، وجعل القضاء الإداري الأردني على درجة واحدة.[3]

ولقد تعرضت محكمة العدل العليا في احكامها للدعوى الموازية منذ إنشاءها، وناقشت شروطها على الرغم من خلو قوانينها من هذه النظرية أو شروط تطبيقها، وكان هناك ميل جاد من هذه المحكمة في تطبيقها. وفيما يلي سنعرض أهم الأحكام التي تعرضت لها محكمة العدل العليا في هذا الشأن.

أولاً: بشأن تحصيل الأموال الأميرية

أجاز قانون تحصيل الأموال الأميرية – الملغى – رقم 6 لسنة 1952 للإدارة أن تحصل الديون التي تحققت للحزينة دون اللجوء إلى المحاكم النظامية، ومن حق وزير المالية تكليف الفرد بدفع المبلغ المتحقق عليه، فإذا امتنع عن ذلك جاز للإدارة حجز أموال المدين وبيعها واستيفاء حق الخزينة. [4]

---

(1) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 106.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 83.

(3) العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص 167.

(4) نصت المادة (6/ج) من قانون تحصيل الاموال الأميرية الملغى رقم 6 لسنة 1952 على أنه: " المكلفون الذين تنشر اسماؤهم في الجريدة الرسمية ويتخلفون عن دفع المبالغ المطلوبة بعد مرور (60) يوما من تاريخ النشر تحجز اموالهم الجائز حجزها قانونا بقرار من الحاكم الإداري لاستيفاء الأموال العامة وتباع إذا لم يتم الدفع.. "

وعليه طبقت محكمة العدل العليا فكرة الدعوى الموازية حسب مفهومها في حكمها الصادر بتاريخ 12/3/1957 بمناسبة طعن في قرار لجنة تحصيل الأموال الأميرية بالحجز على أموال المستدعي تسديداً لمبالغ تدعي الحكومة أنها متحققة في ذمته وردت الدعوى لعدم الاختصاص حيث قالت: "..*ان مطالبة المستدعي بإبطال قرار الحجز – الذي القته لجنة تحصيل الاموال الاميرية على امواله بحجة انه غير مدين للحكومة بالدين الذي وقع الحجز من اجله انما تهدف من حيث النتيجة الى الحكم ببراءة ذمته من هذا الدين وهو بهذه المثابة خارج عن اختصاص محكمة العدل العليا لوجود طريق طعن مقابل وهو محكمة الحقوق العادية* .ان اقدام الحكومة على اتخاذ اجراءات الحجز على اموال المستدعي تسديداً للدين بمقتضى قانون تحصيل الاموال الاميرية يعطيه الحق بمراجعة محاكم الحقوق العادية لإبطال هذه الاجراءات."[1]

وتعليقاً على هذا القرار ترى الباحثة بأن التكييف الوارد حول وجود طريق طعن مقابل في غير محله؛ نظراً لعدم توافر شروط الطعن الموازي في هذه القضية وذلك لأن محكمة العدل العليا غير مختصة أساساً للنظر في هذه الدعوى – كما ورد في الحكم – حتى يقال أن هناك طريق طعن آخر يحقق ذات النتائج. وحيث أن قواعد الاختصاص كانت لتكفي لتحديد المحكمة صاحبة النظر في النزاع.

ثالثاً: رد الدفوع القائلة بوجود طريق طعن مواز

وفي حكم آخر تعرضت المحكمة لنظرية الدعوى الموازية وبينت أحد شروطها وهو الشرط القائل بأن تحقق الدعوى الموازية ذات نتائج دعوى الإلغاء، وقد قبلت الدعوى نظراً لأن الطريق الموازي لا يحقق ما تحققه دعوى الإلغاء من حجية مطلقة لأحكامها، وقد صدر الحكم بتاريخ 5/10/1969، حيث قالت :" * اذا طعن المستدعون في القرار الجديد الصادر عن وزير المالية بوجوب صرف رواتب

(1) قرار صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها– رقم 21 لسنة 1957، بتاريخ 1957/3/12. موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/5. https://qarark.com/

الموظفين الفلسطينيين المتقاعدين على اساس القيمة الحالية للجنيه الاسترليني ولم يطعنوا بالقرار الصادر بتخصيص رواتبهم التقاعدية عن حكومة الانتداب قبل انشاء محكمة العدل العليا، فلا محل للقول ان هذه المحكمة غير مختصة بنظر الدعوى اعتمادا على القاعدة القائلة ان محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية النظر في القرارات الصادرة قبل انشائها* . واذا لم يستندوا في دعواهم الى الاتفاق المالي المعقود بين الحكومة الاردنية والحكومة البريطانية سنة 1951 حتى يقال بان البت بالدعوى يتوقف على تفسير بنود الاتفاقية وهو عمل من اعمال السيادة التي لا تملك محكمة العدل العليا حق النظر في الطلب المتعلق بها، وانما استندوا الى القوانين العادية التي جرى تخصيص رواتبهم التقاعدية بموجبها والى القوانين التي صدرت عن المملكة الاردنية على اثر ضم الضفة الغربية اليها، فان محكمة العدل العليا تكون مختصة للنظر في الدعوى . انه وان كانت محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية النظر في طلبات الالغاء اذا كان هنالك طريق طعن مواز يمكن اللجوء اليه، الا انه يشترط في الدعوى القضائية الموازية ان تحقق كل ما تحققه دعوى الالغاء من الناحية القانونية وان يكون للحكم الصادر فيها اثر قبل الكافة. فاذا كانت الدعوى امام المحاكم المدنية لا تحقق هذه المزية وكان أثر الحكم الذي يصدر فيها نسبيا مقصورا على الخصوم في الدعوى ولا يسري على الكافة مما يضطر الافراد المعنيين الى ان يرفعوا قضايا متعددة بشأن القرار الواحد كلما طبقته الادارة عليهم، فان الدفع بوجود طريق طعن مواز يكون غير وارد."[1]

(1) حكم صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – رقم 5 لسنة 1969، بتاريخ 1969/10/5 موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/5. ذات الرابط السابق.

وكذلك في حكم آخر صدر عنها حيث قالت:" إذا كانت دعوى تخلية المأجور لا تحقق للمستدعي عين النتائج العملية التي تحققها دعوى الالغاء بخصوص منع التنافس التجاري، فانه لا يرد القول بوجوب رد دعوى الطعن لوجود طريق طعن مواز."[1]

وفي حكم آخر ردت الدفع القائل بوجود طريق طعن مواز كون حكم الإلغاء يملك حجية مطلقة دون غيره حيث قالت:" إذا كان قضاء المحكمة القضائية فيما لو رفعت اليها الدعوى سيجعل الحكم مقصورا على الخصوم فقط ولا يسري على كافة الناس بحيث يضطر الافراد الاخرون الذين هم في مركز المستدعين الى ان يرفعوا قضايا متعددة بشأن القرار الواحد كلما طبقته الادارة عليهم، فان الدفع بوجود طريق طعن مواز يكون غير وارد."[2]

وتعليقا على ما سبق ترى الباحثة أن محكمة العدل العليا قد اعترفت بأن نتيجة الحجية المطلقة لحكم الإلغاء لا تملكها أحكام القضاء العادي وعليه لا وجود لطريق الطعن الموازي لاختلال أحد شروطها، وذلك في الحالات التي كان القرار المطعون فيه يتعلق بجماعة من الأفراد وليس بشخص واحد، وسمحت للفرد أن يطعن أمامها بالإلغاء كون أن الحكم سيكون مطلق يسري على الجميع دون الحاجة لباقي الأفراد الطعن بذات القرار مرة أخرى، ولما أرادت المحكمة أن تأخذ بهذا المبدأ، كان عليها تطبيقه في جميع الأحكام التي ردت لوجود طعن مقابل أو موازي نظراً لأن الشرط القائل بوجوب تحقيق ذات النتيجة التي تعطيها دعوى الإلغاء لن يكون متوفراً حتى لوكان القرار الإداري المطعون فيه يتعلق بفرد واحد.

---

(1) حكم صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – رقم 44 لسنة 1975، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/6. ذات الرابط السابق.

(2) حكم صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – رقم 66 لسنة 1981، بتاريخ 1982/3/9، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/25، ذات الرابط السابق.

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا– الملغى قانونها – خلطت به بين قواعد الاختصاص وشروط قبول دعوى الإلغاء، في مسألة تتعلق بقرار صدر عن وزير التربية والتعليم بالحسم من راتب المدعية يوم واحد عقوبة لها مع حسم راتبها عن المدة التي تغيبتها، وقد ردت الدعوى لعدم قبولها شكلاً لوجود طريق طعن مواز، وهو الحكم الصادر بتاريخ 18/5/1981 حيث قالت: ".. ان حسم الراتب او الامتناع عن تأديته عن مدة معينة المستند الى المادة 187 من نظام الخدمة المدنية هو خلاف مدني تختص المحاكم العادية للفصل به، ولا تقبل دعوى الالغاء به من الناحية الشكلية لوجود مرجع طعن مواز."[1]

وترى الباحثة أن هذا الطعن لا يمت بصلة لشروط القبول، وإنما بقواعد الاختصاص، إذ أن المحكمة غير مختصة بالنظر في هذه المسألة كونها تتعلق بالمنازعات المتعلقة برواتب الموظفين، وقد ذكرت ذلك في حكمها، وكان عليها أن ترد الدعوى لعدم اختصاصها وتكتفي بذلك، دون الحاجة للتطرق للطعن الموازي، بالإضافة إلى أن شروط الطعن الموازي غير متوفرة أساساً، وبذلك قد وقعت المحكمة في الخلط بين قواعد الاختصاص وشروط قبول دعوى الإلغاء.

وفي حكم آخر ردت المحكمة الدعوى نظراً لعدم اختصاصها لوجود طريق طعن موازٍ بقولها:" يتقرر اختصاص المحكمة على اساس الهدف الذي يرمي اليه المستدعي والغاية التي يتوخى الحصول عليها من الدعوى اذ ان موضوع الدعوى يعين الاختصاص. وعليه فيكون النزاع حول تحقق المحكمة من توفر الشروط القانونية لإعادة قيد قطعة الارض على اسم المستدعى ضده في ضوء احكام المادة 15 من قانون وضع الاموال غير المنقولة تامينا لدين رقم 46 لسنة 1953 هو نزاع مدني مما يدخل في اختصاص المحاكم المدنية مما يوجب رد الدعوى لان لها مرجع طعن مواز."[2]

---

(1) حكم صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – رقم 36 لسنة 1980، بتاريخ 1981/5/18، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/5. ذات الرابط السابق.

(2) حكم صادر عن محكمة العدل العليا– الملغى قانونها– رقم 6 لسنة 1990، بتاريخ 1990/4/14، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/7. ذات الرابط السابق.

تستنتج الباحثة من هذا الحكم أن المحكمة قد قامت بإعمال قواعد الاختصاص، وقد أصابت في ذلك، ولكن لم تصب عند ذكر مرجع الطعن الموازي، نظراً لأن شروط الطعن الموازي غير متوفرة من جانب، ومن جانب آخر أن قواعد الاختصاص تكفي بدورها لإحالة الدعوى إلى القضاء المناسب.

وفي حكم آخر كررت محكمة العدل العليا رد الدعوى لعدم الاختصاص، مع ذكر وجود طريق طعن موازٍ بقولها:" إذا كانت غاية وهدف كتاب المدير العام لمؤسسة الضمان الاجتماعي الموجه للشركة المستدعية هو مطالبة الشركة المستدعية باقتطاعات مالية قد ترتبت بذمتها عن عمال التحميل والتنزيل الذين يعملون لديها وفق أحكام قانون الضمان الاجتماعي. وحيث ان مسالة الاختصاص يجب ان تقرر على أساس الهدف الذي ترمى إليه الدعوى والغاية التي يتوخاها المستدعي من دعواه وان المحكمة الإدارية لا تملك الصلاحية للنظر بدعوى الإلغاء إذا كان هنالك طريق طعن مواز يحقق المزايا التي يرغب الطاعن الحصول عليها من دعوى الإلغاء. وحيث يتبين ان هدف هذه الدعوى وغايتها هو منع مطالبة الشركة المستدعية باشتراكات مالية ترتبت بذمتها عن عمال يعملون لديها الأمر الذي يكون معه الدفع المثار واقعاً في محله. مما يقتضي قبول الدفع ورد الدعوى لعدم الاختصاص."[1]

وترى الباحثة أن محكمة العدل العليا في هذا الموضع قد ناقضت نفسها، كونها كانت مختصة في نظر الدعوى لصدور القرار من مكتب المدير العام لمؤسسة الضمان الاجتماعي، وهو قرار إداري نهائي غير مشروع توافرت فيه شروط دعوى الإلغاء، وتشابهت احداثها مع القضية رقم 5 لسنة 1969، إلا أنها آثرت ذكر طريق الطعن الموازي الذي لن يحقق ذات المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء؛ وذلك لأن حجية دعوى الإلغاء مطلقة تسري على الكافة كما رأينا قولها في حكمها السابق رقم 5 لسنة 1969. وبذلك نلاحظ وجود لبس وتناقض كبيرين في مفهوم الدعوى الموازية لدى المحكمة.

---

(1) حكم صادر عن محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – رقم 45 لسنة 1992، بتاريخ 1992/6/6، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/6. ذات الرابط السابق.

ومع استقراء ما سبق تستنتج الباحثة ما يلي:

1- أن المحكمة قد قصدت في أحكامها السابقة إلى إعمال قواعد الاختصاص عندما استعانت بشرط طريق الطعن الموازي، وكان حري بها أن تكتفي بهذه القواعد، دون ذكر طريق الطعن الموازي؛ نظراً لعدم توافر شروط الدعوى الموازية فيها، ولأن قواعد الاختصاص تؤدي ذات الغاية التي تسعى المحكمة إليها في الدعوى الموازية. وجدير بالذكر أن قواعد الاختصاص من النظام العام أي يجوز للمحكمة أن تثيرها من تلقاء نفسها في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، وأن إدراج قواعد الاختصاص تحت مظلة النظام العام، يعطي المحكمة القوة والحجة الكافية لرد الدعاوى دون الحاجة إلى تبرير وجود طريق طعن آخر موازي يعطي ذات النتائج.

2 – لا يوجد قاعدة ثابتة أو أساس استقرت عليه محكمة العدل العليا عند الأخذ بنظرية الدعوى الموازية، وإنما استعانت بها حسب الغاية التي توخاها الطاعن من طعنه، وليس لإلغاء القرار الإداري غير المشروع وهذا ما يتنافى مع غايات قضاء الإلغاء، وهو اعدام القرار الإداري غير المشروع.

3 – طبقت المحكمة نظرية الدعوى الموازية في أغلب أحكامها في القرارات الواقعة على فرد واحد وليس على جماعة، وفي المقابل ردت الدفوع القائلة بوجود طعن موازي عند تعلق القرار الإداري بمجموعة من الأفراد وقبلت الطعن بالإلغاء.

الفرع الثاني: موقف المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا من الدعوى الموازية في ظل قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على إثر التعديلات الدستورية عام 2011 وتحديداً المادة (100) منه، [1] أصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين (المحكمة الإدارية

(1) نصت المادة (100) من الدستور الأردني بعد تعديل 2011 أن:" تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين."

والمحكمة الإدارية العليا)، وذلك بنص المادة (3) من القانون المذكور بقولها:" ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من: أ. المحكمة الإدارية ب. المحكمة الإدارية العليا."[1]

وترى الباحثة أن وجود قضاء إداري على درجتين خطوة جيدة في تاريخ القضاء الإداري الأردني– أسوة بالمشرعين المصري والفرنسي – وتقدم كبير يتماشى مع ركب التطور القضائي.

ولقد كان المشرّع الأردني وما زال يحدد اختصاص القضاء الإداري على سبيل التعداد والحصر، ولكنه توسع في قانون القضاء الإداري في هذا الاختصاص عندما استخدم وهو بصدد الحديث عن اختصاص المحكمة الإدارية – في مستهل المادة الخامسة من القانون – عبارة: " تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك.." ومعنى ذلك أن المحكمة أصبحت تختص بالنظر في الطعون المتعلقة بكافة القرارات الإدارية وإن ما وردت الإشارة إليه جاء على سبيل المثال فقط وهذا تطور محمود بلا شك، إلا أنه لا يعني أن القضاء الإداري في الأردن أصبح ذا ولاية عامة للنظر في كافة المنازعات الإدارية كما في فرنسا ومصر، فما زالت على سبيل المثال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية وجانب كبير من دعاوى المسؤولية الإدارية خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري. [2]

وبالنسبة إلى الدرجة الثانية والأخيرة من درجات التقاضي أمام القضاء الإداري الأردني وهي المحكمة الإدارية العليا التي تقف على قمة هرم محاكم القضاء الإداري تماماً كمحكمة التمييز بالنسبة للمحاكم العادية، وإن كان هناك اختلاف بينهما فليس فقط فيما يتعلق بالإجراءات امامها وإنما أيضاً فيما يتعلق بالناحية الموضوعية حيث يتجاوز دور المحكمة الإدارية العليا مجرد تطبيق القانون وهو ما

(1) المادة (3) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(2) الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص 110.

تلتزم به محكمة التمييز، إلى رقابة الوقائع كذلك، مما يعني أن الطعن أمامها يأخذ سمة الطعن العادي بالاستئناف. [1]

إن أحكام القضاء الإداري الأردني بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، لم تختلف عن أحكام محكمة العدل العليا السابقة فيما يتعلق بالدعوى الموازية، ولا زال القضاء الإداري الأردني يعاني من الخلط بين شرط انتفاء طريق الطعن الموازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء، وبين إحالتها لقواعد الاختصاص. ولم يتطرق القانون المذكور لهذا الشرط في أي من نصوصه، بالرغم من أن القضاء لا زال يأخذ بهذه النظرية في عدد ليس بقليل من أحكامه.

أولاً: الأحكام التي تم ردها استناداً إلى شروط القبول

من أوائل الاحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية التي ردت فيها الدعوى شكلاً وكأن أحد شروط القبول غير متوفرة، كان نزاع متعلق بقواعد الاختصاص، كونه نزاع مدني يخرج من اختصاصها، حيث جاء نص الحكم كالتالي: " وبما انه يتبين من حيثيات الدعوى ان هدف هذه الدعوى وغايتها هو الغاء القرار لغايات المطالبة بأموال الجمعية المنحلة فان النزاع هو نزاع مدني يتعلق بمن هو صاحب الحق بأن تؤول إليه هذه الاموال هل هي المستدعية؟ أم باقي الجمعيات التي اعترضت على ايلولة اموال الجمعية المنحلة للمستدعية؟ أم صندوق الجمعيات بموجب النص القانوني الذي يعطيه بان تؤول الاموال اليه في حال عدم وجود نص في النظام الاساسي للجمعية يفيد بأيلولة الاموال الى جمعية لها ذات الاهداف؟ وبما ان صندوق الجمعيات له شخصية اعتبارية ' تخاصم وتخاصم وبما أن محكمتنا لا تملك الصلاحية للنظر في دعوى الالغاء إذا كان هناك طريق طعن مواز يحقق المزايا التي ترغب

(1) العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص170.

الطاعنة الحصول عليها من دعوى الالغاء. فان البت في هذا الموضوع يخرج عن اختصاص القضاء الإداري لوجود طريق طعن مواز وكون النزاع نزاع مدني مما يتعين معه رد الدعوى.

وعليه؛ واستنادا إلى ما تقدم فان المحكمة تقرر رد الدعوى شكلاً وتضمين المستدعية الرسوم وخمسين دينارا أتعاب محاماة."[1]

وتعليقاً على الحكم السابق، تجد الباحثة بأن المحكمة أخطأت برد الدعوى شكلاً لوجود طريق طعن مواز، كون النزاع يتعلق بقواعد الاختصاص، حيث تختص به المحاكم المدنية، وكان عليها تكييف القرار برده لعدم الاختصاص. وأما عن طريق الطعن الموازي فإن شروطه غير متوفرة، وبالتالي لا مبرر لذكره.

وفي قرار آخر صدر عن المحكمة الإدارية، وجد أيضاً خلط واضح في تطبيق نظرية الدعوى الموازية، حيث قامت المحكمة عند الرد على الادعاءات بإخراج النزاع من اختصاصها كونه نزاع مدني، ولكنها في نص قرار الحكم قررت رد الدعوى شكلاً لوجود طريق طعن مواز حيث قالت: " وحيث أن مثل هذا النزاع هو نزاع مدني يخرج عن اختصاص القضاء الاداري حيث ينعقد الاختصاص بنظرنا للمحاكم النظامية العادية صاحبة الولاية العامة في نظر مثل هذا النزاع، وتكون بالتالي الدعوى واجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص.

لهذا وتأسيسًا على ما تقدم ودون الحاجة للرد على الدفوع المثارة تقرر المحكمة ما يلي:

1. رد الدعوى شكلًا لوجود طريق طعن مواز."[2]

---

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 1 لسنة 2014، بتاريخ 2015/3/4، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/24، ذات الرابط السابق.

(2) حكم صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، رقم 360 لسنة 2019، بتاريخ 2019/12/10، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/19. ذات الرابط السابق.

وترى الباحثة بأنه من الواضح أن المحكمة قصدت قواعد الاختصاص في رد هذه الدعوى وفقاً لما أوردته في الحكم، ولكنها قامت بتكييف الرد بناء على شروط القبول عندما قامت بردها شكلاً لوجود طريق طعن مواز، وكأن أحد شروط قبول الدعوى غير متوفرة، وهذا يوضح اللبس الذي تعاني منه المحاكم الإدارية في الأردن فيما يخص نظرية الطعن الموازي، حيث كان من الأجدر بها أن ترد الدعوى لعدم الاختصاص دون ذكر طريق الطعن الموازي؛ وذلك لأن شروط الطعن الموازي غير متوفرة، فضلاً عن عدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى.

وتعليقاً على الحكمين السابقين، تجد الباحثة أن المحكمة قد كيفت حكميها بوجود طريق طعن مواز على أساس شروط القبول لكن مع التدقيق في حيثيات الدعوى تجد أنها كانت تتعلق بقواعد الاختصاص القضائية. إذ لا وجود لشروط القبول عملياً في تطبيق هذه النظرية كون الأحكام السابقة التي طبقت في هذا الشأن تتعلق بقواعد الاختصاص دون غيرها.

وفي حكم حديث صدر عن المحكمة الإدارية العليا، اعترفت المحكمة بحق المتضرر برفع دعوى الإلغاء متى توافرت شروطها، حيث أيدت فيه قرار المحكمة الإدارية، بعد أن طعنت المستدعى ضدها (الجهة الإدارية) في القرار كون المحكمة لم ترد الدعوى شكلا لوجود طريق طعن مواز، حيث جاء النص كما يلي:

"وردًا على السبب الخامس من أسباب الطعن ومفاده تخطئة المحكمة الإدارية بعدم رد الدعوى شكلاً لوجود طريق طعن موازي.

تجد محكمتنا أن المقصود بالطعن الموازي بأنه إذا كان هناك طريق قضائي آخر يتمكن الشخص من اتباعه بخصوص نزاع معين للوصول إلى نفس النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء وأنه يمتنع عليه في هذه الحالة اللجوء للقضاء الإداري لإقامة دعوى الإلغاء وطالما أن القرار الإداري الصادر عن

الطاعنة هو قرار إداري نهائي يتمتع بكافة مزايا وأركان القرار الإداري النهائي الذي يقبل الطعن بطريق الإلغاء، وأن من حق المتضرر أن يطعن به لدى القضاء الإداري، ولو لم يلجأ إلى استئنافه إلى مجلس التنظيم الأعلى وبالتالي فإن القول بوجود طعن موازي يكون غير وارد وهذا السبب في غير محله، فنقرر رده."[1]

وتعليقاً على الحكم السابق تجد الباحثة بأن هذا الحكم يؤكد عدم فاعلية نظرية الدعوى الموازية كونها تحرم المتضررين من القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة من اللجوء إلى قضاء الإلغاء. بالإضافة إلى أن هذا الحكم يناقض جميع الأحكام الإدارية التي ردت الدعاوى شكلاً لوجود طريق طعن مواز؛ كون أن أغلب هذه الدعاوى توافرت فيها كافة الشروط الواجبه لقبول دعوى الإلغاء وتتعلق بقرار إداري نهائي توافرت أركانه ومزاياه كما ذكر الحكم أعلاه. وبما أنه من حق المتضرر اللجوء لدعوى الإلغاء متى توافرت شروطها وأركانها، فإن الباحثة لا تجد أي مبرر للاستعانة بنظرية الدعوى الموازية في القضاء الإداري؛ لأن مزايا دعوى الإلغاء لا تحقق في أي دعوى قضائية أخرى.

ثانياً: الأحكام التي تم ردها استناداً إلى قواعد الاختصاص

من أولى القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية بشأن رد الطعون لوجود طريق طعن موازي لعدم الاختصاص كان قراراً يتعلق بنزاع أحيل من محكمة العدل العليا – الملغى قانونها – إلى المحكمة الإدارية بعد إنشائها، وقد كان اللبس جلياً لدى المحكمة حول موضوع الطعن الموازي، كونها قبلت الدفع شكلاً لوجود طريق طعن موازي وبذات الوقت ردت الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص، حيث قالت :" وبما أن مسألة يجب أن تقرر على أساس الهدف الذي ترمي اليه الدعوى والغاية التي يتوخاها المستدعي من دعواه ، وبما أن محكمتنا لا تملك الصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء إذا كان هناك طريق طعن

(1) حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 14 لسنة 2023، بتاريخ 2023/3/7، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/19. ذات الرابط السابق.

مواز يحقق المزايا التي يرغب الطاعن الحصول عليها من دعوى الإلغاء. وبما أنه يتبين أن هدف هذه الدعوى وغاياتها هي منع الجهة المستدعى ضدها من مطالبة المستدعي بالمبالغ المتحققة عليه كبدل علاجات صرفت له بشكل غير قانوني واقتطاعها من راتبه حتى السداد التام والمبالغ قيمتها (7095.400) دينار و400 فلس، فإن موضوع هذه الدعوى هو نزاع مالي يخرج عن اختصاص محكمتنا وفقاً لأحكام المادة (9/أ/5) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12 لسنة 1992)... ولما كان الأمر كذلك ودون حاجة لمناقشة الدفوع الأخرى المثارة تقرر المحكمة –:

قبول الدفع الشكلي لوجود طريق طعن موازي ورد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص."[1]

تلاحظ الباحثة أن المحكمة الإدارية قد حذت حذو محكمة العدل العليا – الملغى قانونها– حول الاستعانة بطريق الطعن الموازي بحسب الغاية التي توخاها الطاعن من طعنه، وليس لغايات إلغاء القرار الإداري النهائي غير المشروع، بالرغم من انعقاد اختصاصها بنظر الدعوى، وتوافر شروط دعوى الإلغاء، وهذا ما يتنافى مع حماية مبدأ المشروعية التي من أجلها وجد قضاء الإلغاء. أما عن قبول الدفع الشكلي لوجود طريق طعن موازي فهذا تسبيب غير سليم لعدم تتوافر شروط الطعن الموازي.

وبحسب الاطلاع على الأحكام القضائية السابقة، ترى الباحثة بأن المحكمة قصدت إعمال قواعد الاختصاص عند رد الدعاوى لوجود طريق طعن مواز، لكنها خلطت بينها وبين شروط القبول، وتجد الباحثة أن الدفع بوجود طريق طعن موازٍ يتعلق بشروط القبول وليس بقواعد الاختصاص؛ وذلك لأن المحكمة عندما ردت الدعاوى لعدم الاختصاص لوجود طريق طعن موازٍ لم تكن الدعوى داخلة ضمن اختصاص المحكمة الإدارية منذ الأساس، ومن أحد شروط الدعوى الموازية – التي ذكرتها محكمة العدل العليا الملغى قانونها والمحكمة الإدارية لاحقاً – أن تكون الدعوى داخلة ضمن اختصاص قضاء

(1) قرار صادر عن المحكمة الإدارية الأردنية رقم 191 لسنة 2014، بتاريخ 2014/12/18، موقع قرارك، تاريخ الزيارة 2023/4/24. ذات الرابط السابق.

الإلغاء إلى جانب محكمة أخرى تعطي ذات النتائج المرجوة من دعوى الإلغاء، وبالتالي أخطأت المحكمتان عندما تم رد الدعاوى لعدم الاختصاص لوجود طريق طعن موازٍ، وكان من الأنسب أن يتم رد الدعوى لعدم الاختصاص – اكتفاءً بقواعد الاختصاص القضائية– دون ذكر طريق الطعن الموازي لعدم توافر شروطه، ونتيجة لذلك فإن عدم الاختصاص يتنافى مع وجود طريق الطعن الموازي قولاً واحداً، وبالمقابل تجد الباحثة أن انعقاد اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الدعوى يمكن أن يوفر طريق طعن موازٍ (إذا ما توافرت شروط الدعوى الموازية) ولا يتنافى او يتعارض مع شروط القبول.

كما تجد الباحثة أن إعمال نظرية الدعوى الموازية – إذا ما تم على فرض اعتبارها من شروط القبول– لا يتصور من الناحية العملية؛ إذ يستدعي ذلك انعقاد اختصاص المحكمة الإدارية في الوقت الذي يوجد فيه طريق طعن موازٍ أمام القضاء العادي وتكون هذه الأخيرة سبباً لعدم قبول دعوى الإلغاء، وهذا بحسب ما أوردناه من أحكام شبه مستحيل للأسباب التالية: **أولاً:** لأن قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 قد حدد على سبيل الحصر اختصاصات المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، وأن نصوص القوانين الأخرى قد وزعت وحددت اختصاصات القضاء العادي، مما لا يترك مجالاً لوجود طريق طعن موازي، بالإضافة إلى أن المادة (35) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 قد عالجت حالة تنازع الاختصاص في حال إذا ما وجدت. وبحسب ما تم الاطلاع عليه من أحكام، وجدت الباحثة بأنه عندما استعانت المحاكم الإدارية بطريق طعن قضائي آخر فكان ذلك لحلول الطعن الخاص محل الطعن العام، وهذا ما يعود لقواعد الاختصاص القضائية مرة أخرى.

ثانياً: لم يوجد أي حكم توافرت فيه شروط الدعوى الموازية مجتمعة والمذكورة في المبحث الاول من هذا الفصل التي تم الاعتراف ببعضها من قبل المحكمة الإدارية الأردنية وهو تحقيق ذات النتائج التي

تحققها دعوى الإلغاء، وهذا ما لا يمكن تصوره نظراً للحجية المطلقة للحكم الصادر بالإلغاء والتي لا توجد في أي حكم قضائي آخر.

وبناءً على ما سبق، تجد الباحثة أن نظرية الدعوى الموازية تتنافى مع حماية مبدأ المشروعية الدستوري والذي لأجله وجد قضاء الإلغاء، بالإضافة إلى استحالة تحقق شروطها بالواقع العملي.

الفصل الرابع
الخاتمة، النتائج والتوصيات

عالجت هذه الدراسة موضوع هام ذو نشأة قضائية وهو شرط انتفاء طريق الطعن الموازي في مجال دعاوى الإلغاء، وكانت هذه الدراسة قد وجدت أن هناك خلط لدى القضاء الإداري حول تكييف هذا الشرط من خلال قيامه بإحالته إلى قواعد الاختصاص القضائية تارة وإلى شروط القبول تارة أخرى، وقد عالجتها من خلال استعراض بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في الأردن والدول المقارنة. ومن خلال ذلك توصلت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات والنتائج والتي سيتم إيجازها فيما يلي:

أولاً: النتائج

1 – توصلت الدراسة إلى أن المحاكم الإدارية في الأردن السابقة واللاحقة قد خلطت عند تطبيق شرط الطعن الموازي بين شروط القبول الشكلية وبين إعمال قواعد الاختصاص.

2 – توصلت الدراسة إلى أن شروط الدعوى الموازية يجب أن تكون مجتمعة حتى يتم الاستعانة بها في رد طعون الإلغاء، وإلى أن هذه الشروط لم تكن مجتمعة في أي من الأحكام القضائية التي ردت فيها دعاوى الإلغاء لوجود طريق مُوازٍ، بالإضافة إلى أن معظم هذه الاحكام لم تتوافر فيها أي من شروط الدعوى الموازية. كما خلصت الدراسة إلى عدم وجود أساس نظري أو عملي يستند عليه القضاء الإداري في الأردن ومصر عند تطبيق نظرية الدعوى الموازية.

3– توصلت الدراسة إلى استحالة وجود طريق طعن مواز يغني عن دعوى الإلغاء؛ نظراً لعدم وجود حكم قضائي آخر يعطي ذات النتائج والمزايا المرجوة من حكم الإلغاء؛ وذلك لأن حجية الحكم الصادر بالإلغاء مطلقة تسري على الكافة، وهي الدعوى الوحيدة التي يملك حكمها هذه الحجية، على عكس حجية الأحكام القضائية العادية التي تكون نسبية دائماً تسري على أطراف الدعوى حصراً.

4 – توصلت الدراسة أن نظرية الدعوى الموازية لها أساس تشريعي في المغرب، وقد جاءت في أكثر من قانون ومادة، وذلك على عكس طريقة ظهورها في الأردن ومصر، وهذا التشديد من المشرّع المغربي جعل سلطة القاضي مقيدة في الاستعانة بهذه النظرية.

5 – توصلت الدراسة إلى أن نظرية الدعوى الموازية تتنافى مع غاية دعوى الإلغاء وهو حماية مبدأ المشروعية الدستوري، وإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وأن العديد من الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية الأردنية ومن قبلها محكمة العدل العليا – الملغى قانونها– تشير إلى أن الاستعانة بهذه النظرية كانت بحسب غاية الطاعن من طعنه وليس لإلغاء القرار الإداري النهائي غير المشروع.

ثانياً: التوصيات

1 – توصي الدراسة المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية العليا الأردنية باستبعاد نظرية الدعوى الموازية عند رد الدعاوى التي ليست من اختصاصهما، والاكتفاء بإعمال قواعد الاختصاص القضائية.

2 – توصي الدراسة القضاء الإداري الأردني والمصري بالاستغناء عن الاستعانة بنظرية الدعوى الموازية، وذلك لاستحالة وجود دعوى قضائية أخرى تعادل نتائج دعوى الإلغاء من حيث حجية حكم الإلغاء المطلقة. كما توصي المشرّع المغربي بإلغاء النصوص القانونية والتشريعية التي تلزم القاضي الإداري بالاستعانة بهذه النظرية.

3 – توصي الدراسة المشرّع الأردني بإضافة نص في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 يتعلق بحماية مبدأ المشروعية، ومنع أي شرط يحرم المتضررين من الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة إذا ما تحققت شروط دعوى الإلغاء فيها.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

ابو العثم، فهد عبدالكريم (2011). القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الجرف، طعيمة (1977). رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة: قضاء الإلغاء، ط 1، القاهرة: دار النهضة العربية.

جمال الدين، سامي (2004). الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، الاسكندرية: دار منشأة المعارف.

حافظ، محمود (1979). القضاء الإداري، ط6، القاهرة: دار النهضة العربية.

الخلايلة، محمد علي (2020). القضاء الإداري دراسة تحليلية مقارنة، ط1، عمَان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

رسلان، أنور أحمد (1999). وسيط القضاء الإداري، مصر: دار النهضة العربية.

شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري: الجزء الأول، ط3، عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الطماوي، سليمان محمد (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية، ط5، مصر: مطبعة جامعة عين شمس.

الطماوي، سليمان محمد (1996). القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، النصر: دار الفكر العربي.

الظاهر، خالد خليل (1999). القضاء الإداري، قضاء الإلغاء – قضاء التعويض، ط1، عمان.

العبادي، محمد وليد (2004). الوجيز في القضاء الإداري – دراسة تحليلية مقارنة، عمان: دار المسار للنشر والتوزيع.

العجارمة، نوفان منصور، وبطيخ، رمضان محمد (2022). قضاء الإلغاء أمام المحاكم الإدارية في مصر والأردن، ط1، عمَان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الغويري، أحمد عودة (1997). القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة مع نظام القضاء الفرنسي، ط1،عمّان، مؤسسة الاندلس للتجليد والطباعة.

القبيلات، حمدي (2022). الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية، ط1، عمّان: دار الثقافة.

القضاة، مفلح عواد (2004). أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.

كنعان، نواف (2009). القضاء الإداري، ط1، الإصدار الثالث، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

نده، حنا (1972). القضاء الإداري في الأردن، عمّان: جمعية عمال المطابع التعاونية.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

الأعرج، ميسون جريس (2005). آثار حكم إلغاء القرار الإداري. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمّان الأردن.

الدليمي، مولود (بدون سنة نشر). دور دعوى الإلغاء في حماية حقوق وحريات المواطنين. (رسالة ماجستير غير منشورة).

الديري، ميسون عبده (2020). خصوصية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء وطرق الطعن عليه: دراسة مقارنة. (رسالة ماجستير غير منشورة) جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

عبيد. عبد الواحد سليمان (2015). القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقود الإدارية. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، الأردن.

ثالثاً: الأبحاث والدراسات

ادبيبغ، لطفي (2021). ((حجية حكم دعوى الإلغاء وإشكالية تنفيذه))، مجلة المنارة المغربية للدراسات القانونية والإدارية، العدد الخاص: المنازعات القضائية. 93-124. مسترجع من https://search.emarefa.net/ar

بوطريكي، الميلود (2019). ((مستقبل الدعوى الموازية في الاجتهاد القضائي الإداري المغربي))، مجلة القانون والأعمال المغربية، العدد 44. 90-99. مسترجع من http://search.mandumah.com/MyResearch/Home

حسيني، محمد صقلي (1999). ((الدعوى الموازية بين القانون والممارسة))، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28. 87-113. مسترجع من http://search.mandumah.com/MyResearch/Home

حشيش، عبد الحميد كمال (1975). ((القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي))، مجلة المعاصرة، م66، العدد362، 55- 117. مسترجع من http://search.mandumah.com/MyResearch/Home

الشوابكة، فيصل عبدالحافظ (2012). ((شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة))، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية، العدد 7. 149-172. مسترجع من https://search.emarefa.net/ar

الكتاني، ادريس الحلابي (1999). ((الدعوى الموازية في ظل إحداث المحاكم الإدارية))، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 28. 63- 77. مسترجع من http://search.mandumah.com/MyResearch/Home

اللصاصمة، عبد العزيز (2013). ((مخالفة قواعد الاختصاص وأثر الإحالة في تسهيل إجراءات التقاضي))، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، م5، العدد1. 235- 257. مسترجع من https://search.emarefa.net/ar

نفيد، يونس (2016). ((الشروط المتعلقة بأجل رفع دعوى الإلغاء وانعدام الدعوى الموازية))، مجلة القانون المغربي، العدد 32. 185-189. مسترجع من http://search.mandumah.com/MyResearch/Home

رابعاً: مجموعة القرارات القضائية الأردنية

موقع قرارك https://qarark.com/

خامساً: التشريعات

الدستور الأردني لسنة 1952.

الدستور المصري لسنة 2014.

الدستور المغربي لسنة 2011.

قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988.

قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم 25 لسنة 1968.

قانون الالتزامات والعقود المغربي (12 اغسطس 1913).

قانون البينات الأردني رقم 30 لسنة 1952.

قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972.

قانون الشغل المغربي رقم 65.99.

قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

قانون المجلس الأعلى المغربي رقم 1.57.223.

القانون المحدث بموجبه المحاكم الإدارية المغربي رقم 41.90.

قانون المسطرة المدنية المغربي رقم 1.74.447.

قانون ضريبة الدخل الأردني رقم 34 لسنة 2014.

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

قانون محكمة العدل العليا الأردني – الملغى – رقم 12 لسنة 1992.

من قانون التحفيظ العقاري المغربي الصادر في 12 اغسطس لسنة 1913.