

January 2012

The Impact of the Demise of Interest in an Annulment Action under the Jordanian and Comparative Administrative Jurisprudence: An Analytical Provenience Comparative Study

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Administrative Law Commons](#)

Recommended Citation

(2012) "The Impact of the Demise of Interest in an Annulment Action under the Jordanian and Comparative Administrative Jurisprudence: An Analytical Provenience Comparative Study," *Journal Sharia and Law*. Vol. 2012 : No. 49 , Article 4.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2012/iss49/4

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The Impact of the Demise of Interest in an Annulment Action under the Jordanian and Comparative Administrative Jurisprudence: An Analytical Provenience Comparative Study

Cover Page Footnote

Dr. Mansour Ibrahim AL-ATOUM, Assistant Professor of General Law, Faculty of Law, Amman Private University, Jordan

[د. منصور إبراهيم العتوم]

د. منصور إبراهيم العتوم (*)

أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن "دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة"

ملخص البحث

تعد المصلحة الشخصية المباشرة شرطاً أساسياً لإقامة دعوى الإلغاء. و لكن قد تزول هذه المصلحة أثناء النظر في الدعوى و قبل الفصل النهائي فيها. و لمواجهة هذه الحالة اتجه القضاء الإداري الأردني و المصري- و خلافاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي- إلى اعتبار الخصومة منتهية . لذا يستهدف هذا البحث بيان أهمية استمرار السير في دعوى الإلغاء على الرغم من زوال مصلحة رافعها، و ذلك حماية لمبدأ المشروعية و تحقيقاً للصالح العام.

(*) أستاذ القانون العام المساعد- كلية الحقوق - جامعة عمان الأهلية- الأردن.
* أجاز للنشر بتاريخ ٢٠١١/١/٦.

المقدمة

أولاً: تحديد مشكلة البحث: لقبول دعوى الإلغاء ينبغي أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه. وإذا كان لا يوجد خلاف على أن هذه المصلحة تتوافر إذا وجد الطاعن في حالة قانونية أو مركز قانوني أثر فيه القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً، فإن المشكلة التي تثور هنا تتمثل في الاختلاف في الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية حول وقت توافر هذه المصلحة، وطبيعة الدفع بانعدامها، وأثر ذلك على السير في دعوى الإلغاء.

ثانياً: تحديد فرضيات البحث: يدور البحث في هذا الموضوع حول عدة فرضيات تتمثل في: هل لدعوى الإلغاء طبيعة خاصة انعكست على مفهوم شرط المصلحة فيها بالمقارنة مع شرط المصلحة في الدعوى العادية؟

وهل يكفي توافر هذه المصلحة عند رفع الدعوى؟ أم أنه يلزم استمرارها حتى الفصل النهائي فيها؟ وما هو أثر زوال المصلحة أثناء النظر في الدعوى بسبب زوال عدم المشروعية عن القرار المطعون فيه؟ وما هي طبيعة الدفع بانعدام المصلحة وأثره على السير في هذه الدعوى؟

ثالثاً: أهمية الموضوع: لما كانت دعوى الإلغاء هي وسيلة الدفاع عن مبدأ المشروعية، ولما كان شرط المصلحة هو مناط هذه الدعوى وحجر الزاوية في إقامتها والسير بها إلى غايتها، فإن البحث فيه يغدو مهماً، خاصة وأنه يتناول جانباً إجرائياً يتسم بندرة الأبحاث المتخصصة فيه، الأمر الذي دعانا إلى الكتابة فيه، لعلنا نسهم ولو بقدر في دراسة هذا الموضوع الهام.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

رابعاً: منهجية البحث: لقد اتبعت في هذا البحث المنهج التحليلي التأصيلي المقارن؛ حيث قمت بتحليل مختلف الأحكام القانونية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية المتعلقة بموضوع البحث، كما قمت بتأصيل جزئيات هذه الدراسة في مجال الدعوى العادية، وفي فقه قانون أصول المحاكمات المدنية باعتبار هذا القانون يمثل الشريعة العامة في مجال الإجراءات، وقارنت موقف القضاء الإداري الأردني من المسائل المطروحة مع موقف القضاء الإداري المصري.

وتطرقت إلى بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي كلما دعت الحاجة إلى ذلك وبالقدر الذي يخدم أغراض هذا البحث.

خطة الدراسة: وبناء عليه، فقد تناولت موضوع هذا البحث في أربعة مباحث

هي:

مبحث تمهيدي: ماهية دعوى الإلغاء.

المبحث الأول: ماهية المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: وقت توافر المصلحة في دعوى الإلغاء.

المبحث الثالث: طبيعة الدفع بانعدام المصلحة.

وأنتهيت البحث بخاتمة تتضمن بعض النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

مبحث تمهيدي

ماهية دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم: لدعوى الإلغاء طبيعة خاصة تميّزها عن الدعوى العادية في نطاق القضاء المدني، ودعوى القضاء الكامل في نطاق القضاء الإداري، ولقد كان من الطبيعي أن ينعكس هذا الاختلاف والتمايز على شروط قبول تلك الدعوى،

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

ومنها شرط المصلحة الذي أخذ مفهوماً خاصاً ينسجم مع طبيعة دعوى الإلغاء، وبناء على ذلك ارتأينا تناول هذا الموضوع في مبحث تمهيدي نقسمه إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

تعريف دعوى الإلغاء

عرّف جانب من الفقه دعوى الإلغاء بأنها "خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة ويطلب بإلغاء قرار إداري غير مشروع"^(١) وعرفها البعض الآخر بأنها "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون"^(٢). ويلاحظ أن هذا الاتجاه الفقهي قد حاول إبراز الطبيعة القضائية لهذه الدعوى؛ بمعنى أنها لم تعد مجرد تظلم إداري كما سيتضح لنا عند بحث خصائص دعوى الإلغاء في المطلب الثاني من هذا المبحث.

وقد حرص اتجاه فقهي آخر وهو بصدد تعريف دعوى الإلغاء على إبراز أنواع المصالح في الدعوى؛ أو من هم أصحاب المصلحة في رفعها حيث عرفها البعض بأنها "الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"^(٣).

(١) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، طبعة ١٩٦٩، ص ٣٦١.

(٢) د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص ٢٢١.

(٣) د. وهيب عياد سلامة ود. ثروت عبد العال أحمد، القضاء الإداري، طبعة ٢٠٠٨، ص ٢٨٤.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وعرفها البعض الآخر بأنها دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون".^(٤)

ويلاحظ أن هناك اتفاقاً فقهيّاً على أن دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية موضوعها بحث مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أمام المحكمة. غير أنه يؤخذ على التعريفات الفقهية المذكورة - حسب رأينا - عدم الدقة في تحديد من لهم المصلحة في رفع هذه الدعوى؛ وبناء عليه أُعْرِفَ دعوى الإلغاء بأنها: الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو الموظفين أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري لعدم مشروعيته.

المطلب الثاني

خصائص دعوى الإلغاء

تتصف دعوى الإلغاء بعدة خصائص نبحثها فيما يلي:

١ - أنها دعوى قضائية:

نشأت دعوى الإلغاء في فرنسا كطعن أو كتظلم إداري رئاسي، ثم أصبحت دعوى قضائية بصدور قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢ الذي منح مجلس الدولة سلطة القضاء البات^(٥)، بعد أن كانت سلطته قبل هذا التاريخ معلقة على تصديق رئيس الدولة وهو ما اصطلح على تسميته بالقضاء المحجوز^(٦). ولقد كان لصدور القانون

(٤) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٧٣.
(٥) Landon (Pierre): Histoire abrégée du recours pour excès des origines 1954.,L.G.D.J., Paris, 1962, P. 10.

(٦) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٠، ص ١٢٧.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

المشار إليه الأثر الكبير في تطور دعوى الإلغاء لتصبح طعناً قضائياً بالمعنى الحقيقي لهذه الكلمة، ولتلعب دوراً حيوياً وهاماً في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وعلى أثر التجربة الفرنسية انتقلت الفكرة إلى أنظمة قضائية أخرى في بعض دول العالم التي منها مصر والأردن، حيث ولدت دعوى الإلغاء فيهما تشريعياً^(٧).

ولقد عبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر عن الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء بقولها: إن القضاء الإداري لا يعتبر بالنسبة للجهة الإدارية درجة من درجات التقاضي، بل الجهتان مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي، وطلب إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه إنما يكون بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية؛ فالمفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحلته في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائياً قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب هو في حقيقته دعوى مبتدئة بالنسبة إلى القرار الإداري^(٨).

٢ - أنها دعوى عينية (موضوعية):

في دعوى الإلغاء تنصب الخصومة على قرار إداري وصولاً إلى الحكم بعدم مشروعيته أو الحكم بمشروعيته، وبالتالي براءته من جميع أوجه البطلان، ولذلك فهي لا تمثل خصومة تتعلق بحقوق شخصية، ولا تثير منازعة بين دائن ومدين،

(٧) استحدثت دعوى الإلغاء لأول مرة في مصر بموجب قانون مجلس الدولة لعام ١٩٤٦،

وفي الأردن بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (٧١) لعام ١٩٥١.

(٨) حكم المحكمة الإدارية العليا (المصرية) رقم ١٧٨٩ لسنة ٢ قضائية، جلسة ١٩٥٧/٦/٨، مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، الجزء الثاني، ص ١٧٨٢.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وإنما تتجه نحو حماية مراكز قانونية عامة، ومن هنا توصف دعوى الإلغاء بأنها دعوى موضوعية أو عينية، أما غيرها من الدعاوى الإدارية كدعاوى التعويض، أو الدعاوى المدنية فتوصف بأنها دعاوى شخصية؛ لأنها تتجه نحو حماية مراكز ذاتية للمدعين^(٩).

ولعل أهم النتائج التي تترتب على هذه الخاصية اتساع نطاق دعوى الإلغاء من خلال التساهل في شرط المصلحة الذي يجب توافره في رافع الدعوى، حيث يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة مسهلاً القرار المطعون فيه، ولا يتطلب وجود حق شخصي معتدى عليه^(١٠). كما يتمتع الحكم الصادر بالإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة^(١١).

٣- أنها دعوى تنتمي إلى قضاء المشروعية:

ترتكز دعوى الإلغاء على فكرة المشروعية، وتدور إجراءاتها حول فحص مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء، وما إذا كان هذا القرار - سواء أكان فردياً أم لائحياً - مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب التي تجعله غير مشروع أم أنه قرار

(٩) بهذا المعنى د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٦٧ - ٦٩. وفي الفقه الفرنسي:

De laubadere A., Trait élémentaire de droit administratif, 4ème, ed., 1967, P.445.

Walline M., Vers un reclassement de recours du contentieux administratif, R.D.P., 1953, P.205.

(١٠) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ١٨٣.

(١١) د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، ١٩٨٩، (بدون دار نشر)، ص ٤٥٢ - ٤٥٣.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

سليم وغير مخالف للقانون، وسلطة قاضي الإلغاء تقتصر على المقابلة بين القرار المطعون فيه والقواعد القانونية النافذة المتصلة به، وصحة تطبيق القانون عليه^(١٢)؛ فإذا ثبت للقاضي الإداري صحة الطعن، وأن القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن سلطة القاضي تنحصر في مجرد الحكم بإلغاء القرار جزئياً أو كلياً^(١٣). وعلى العكس من ذلك إذا ثبت أن القرار الطعين غير مشوب بأي عيب يتصل بأي ركن من أركان القرار الإداري (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية) يحكم برد الدعوى موضوعياً بما يعني تأكيد مشروعية القرار المطعون فيه. وتحديد سلطات القاضي على هذا النحو يرتبط بالطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وانتمائها لقضاء المشروعية، الأمر الذي لا يتطلب أكثر من فحص مشروعية القرار والحكم إما بإلغائه أو تقرير مشروعيته^(١٤).

٤ - أنها دعوى من النظام العام:

تبدو هذه الخاصية واضحة فهي دعوى يحكمها القانون الإداري، وتدور حول منازعة إدارية تتعلق بالدفاع عن مركز موضوعي^(١٥)، وتستهدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ المشروعية؛ وبالتالي لا يجوز لأحد التخلي عن رفع هذه الدعوى مقدماً، وأي تصرف من هذا القبيل يعد باطلاً ولا يمكن الاحتجاج به،

- (١٢) د. سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول (دعاوى الإلغاء)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ١٩٩١، ص ٣١.
- (١٣) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٩.
- (١٤) بهذا المعنى د. سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية....، المرجع السابق، ص ٣٢.
- (١٥) د. نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، مجلد ٢٦، عدد (١)، ١٩٩٩، ص ٤١.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

كما أن تنازل الطاعن عن حقوقه المقررة له بموجب حكم الإلغاء لا يعيد القرار الملغى إلى الوجود القانوني^(١٦).

المبحث الأول

ماهية المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء

يقتضي البحث في ماهية المصلحة تعريفها ثم بيان وتحليل أوصافها في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف المصلحة في دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: أوصاف المصلحة في دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

تعريف المصلحة في دعوى الإلغاء

المصلحة كالمنفعة وزناً ومعنى، فهي مصدر بمعنى الصلاح كالمنفعة بمعنى النفع، أو هي اسم للواحدة من المصالح^(١٧)، وفي العادة تُفسر المصلحة بالمنفعة، وتُفسر المفسدة بالمضرة؛ فالعلم واللذة والراحة والصحة كلها مصالح وأضدادها أضرار^(١٨). وعلى أية حال فالمصلحة التي تصلح للتقدم بطلب أمام القضاء يرجع في تقدير سلامتها وقبولها لمعايير الشارع في المصالح المعتبرة، والتي يكون القصد

(١٦) انظر بهذا المعنى كلاً من د. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٧٤ - ١٧٥. ود. أحمد عودة الغوييري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٢١٠.

(١٧) د. محمد سعيد رمضان البوطي، ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، مؤسسة الرسالة، ط٤، بيروت، ١٩٨٢، ص ٢٣.

(١٨) أحمد العوضي، حقيقة المصلحة وخصائصها في الشريعة الإسلامية والفكر الوضعي، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد (١) لعام ٢٠٠٠، مجلد ٢٧ صادرة عن الجامعة الأردنية (عمادة البحث العلمي)، عمان، ص ١٨٧.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

منها حماية حقوق أو مراكز قانونية تعرضت للهدر أو المساس خلافاً لأحكام القانون^(١٩).

وإذا كانت التشريعات الإدارية^(٢٠) والمدنية^(٢١) قد أوردت نصوصاً مفادها أن المصلحة شرط لقبول الدعوى، إلا أن أياً منها لم يضع معايير المصالح المعتبرة، المنوّه عنها فيما سبق، ولم يحدد ماهية المصلحة التي يعتدّ بها كشرط لقبول الدعوى تاركاً ذلك للفقهاء باعتبار أن تحديد المصلحة من المسائل الموضوعية التي تتباين بحسب طبيعة النزاع وظروفه، وأن التعاريف القانونية مهمة فقهية بحتة.

وإذا كان فقه القانون المدني قد عرف المصلحة بأنها الفائدة أو المنفعة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له قضائياً بطلباته^(٢٢)؛ بمعنى أن المصلحة مرتبطة بالضرورة بوجود حق ذاتي للمدعي تم الاعتداء عليه أو مهدّد بالاعتداء

(١٩) انظر بهذا المعنى د. صلاح الدين الناهي، النظرية العامة في الدعوى في المرافعات والأصول المدنية، ط١، دار الجيل (بيروت) ودار عمار (عمان)، ١٩٨٨، ص ١٢١.

(٢٠) تنص المادة (٩/ج/٢) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أنه "لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية. كما تنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة (المصري) رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه لا تقبل الآتية:
أ- الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية. ب-

(٢١) تنص المادة ٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته على أنه: ١- لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون. ٢- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. وهذا النص يتطابق تماماً مع نص المادة (٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية (المصري) رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ الساري المفعول.

(٢٢) انظر بهذا المعنى على سبيل المثال: د. محمود الكيلاني، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، ط٢، بدون دار نشر، عمان ٢٠٠٦، ص ٨٢، ود. حلمي محمد الحجار، الوجيز في أصول المحاكمات المدنية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠٧م، ص ٣٢، ود. أحمد مسلم: أصول المرافعات، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٧٩، ص ٣١٨.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

عليه فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للمصلحة في دعوى الإلغاء؛ إذ لا يشترط أن يكون لرافع هذه الدعوى حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة لإلغاء القرار المطعون فيه، والعلّة في ذلك هو أن دعوى الإلغاء تختلف في خصائصها عن الدعاوى العادية من حيث كونها ذات طبيعة عينية أو موضوعية - كما بينا في المبحث السابق - يدور النزاع فيها حول مشروعية القرار المطعون فيه بذاته، وبالتالي لا تتعلق الخصومة فيها بحقوق شخصية، وإنما بحماية مبدأ المشروعية.

لذا، ليس من الضروري أن يكون صاحب المصلحة الشخصية المباشرة في رفع دعوى الإلغاء صاحب حق ذاتي. وتأسيساً على ذلك فقد أجمع فقه القانون الإداري على أن المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء تعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة إزاء القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له^(٢٣). وبطبيعة الحال فإن المصلحة الجديرة بالحماية هي التي تكون مشروعاً، بمعنى أن يكون المركز القانوني الذي مسه القرار الإداري مشروعاً^(٢٤).

(٢٣) انظر على سبيل المثال: د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٨٦. د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٦٩. د. وهيب عياد سلامة و د. ثروت عبد العال، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٤٧. د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية ومجلس الدولة، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٣٠. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٩. د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٠.

(٢٤) انظر مثلاً د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، قضاء (التعويض)، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، (بلا ناشر)، ص ١٨٢ - ١٨٣.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

ولقد سار القضاء العادي، وكذلك القضاء الإداري بذات الاتجاه للتمييز بين طبيعة شرط المصلحة في دعوى الإلغاء من جهة والدعوى العادية (المدنية) ودعوى القضاء الكامل في القضاء الإداري من جهة أخرى؛ حيث بينت محكمة التمييز الأردنية في أحد أحكامها، وهي بصدد تأصيل شرط المصلحة، فكرة ارتباط المصلحة بحق ذاتي للمدعي كشرط لقبول الدعوى المدنية خلافاً لدعوى الإلغاء التي لا يشترط أن ترتبط المصلحة فيها بحق ذاتي للطاعن، حيث قضت في أحد أحكامها بالقول "إن المبادئ القانونية المقررة كشرط لقبول الدعوى المدنية لدى القضاء العادي أن تكون لصاحبها مصلحة في إقامتها، وأن تكون هذه المصلحة مستندة إلى حق ذاتي ومباشر، خلافاً لدعوى الإلغاء التي تقام لدى القضاء الإداري، وعلة ذلك أن الدعوى المدنية تهدف إلى حماية حق أو لمنع الاعتداء على حق، فاشترط القانون أن تكون مصلحة رافعها مستندة إلى حق"^(٢٥).

ولقد أكدت محكمة العدل العليا هذا الاجتهاد حيث قضت بأنه "لا يشترط أن يكون للطاعن حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء في إلغاء القرار الإداري. وتكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية إذا كان في حالة قانونية أو مركز قانوني أثر فيه القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً"^(٢٦). ثم تواترت أحكامها واستقر اجتهادها بذات الاتجاه في العديد من الأحكام التي صدرت عنها بهذا الخصوص^(٢٧).

- (٢٥) حكم محكمة التمييز (الحقوقية) رقم ٧٧/٢٨٣، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٧، ص ١٥٣٩، وبنفس الاتجاه حكمها رقم ٨٠/٢٦٤، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨١، ص ٦٠٥.
- (٢٦) حكم محكمة العدل العليا رقم ٨١/٥٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ١١، سنة ١٩٨١، ص ١٨٤٩.
- (٢٧) انظر على سبيل المثال قرارات محكمة العدل العليا التالية: قرار رقم ٨٥/٣٩، مجلة نقابة المحامين، العددان ٥٤ و٥٥ سنة ١٩٨٦، ص ٤٥٩. قرار رقم ٩٧/٤٥٤ تاريخ

[د. منصور إبراهيم العتوم]

كما أن القضاء الإداري المصري قد تبنى أيضاً المفهوم ذاته لشرط المصلحة في دعوى الإلغاء^(٢٨).

وبناء على ما سبق نستنتج أن الفقه والقضاء قد توصلا إلى معيار يمكن أن نطلق عليه معيار ارتباط المصلحة بالحق الشخصي، للتمييز بين طبيعة شرط المصلحة في دعوى الإلغاء من جهة، وطبيعة هذا الشرط في الدعاوى العادية ودعاوى القضاء الكامل من جهة أخرى، بحيث يجب أن يوجد مثل هذا الارتباط كشرط لقبول النوع الأخير من الدعاوى، وبالمقابل عدم ضرورة وجوده في دعوى الإلغاء.

وحسب اعتقاد الباحث فإن هذا المعيار قد تم التوصل إليه ليس فقط بالاستناد إلى الطبيعية العينية أو الموضوعية لدعوى الإلغاء، وبأن النزاع في تلك الدعوى يدور حول مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بذاته، وإنما بالاستناد أيضاً إلى اختلاف وظيفة ودور كل من القضاء المدني والقضاء الإداري؛ فمهمة الأخير مراقبة مشروعية أعمال الإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة، وهو أمر يقتضي بطبيعته التساهل في المصلحة كشرط لقبول الدعوى، من خلال عدم اشتراط ارتباطها بحق شخصي للطاعن، والاكتفاء بكونها مصلحة شخصية ومباشرة؛ باعتبار أن الضوابط الأخيرة تمثل شروطاً ضرورية تحول دون جعل دعوى الإلغاء عبارة عن دعوى حسية.

١٩٩٨/٩/٢٩٤ وقرار رقم ٩٩/٥ تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٧ (منشورات مركز عدالة
(www.adaleh.com).

(٢٨) انظر مثلاً حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من ١٩٦٥ - ١٩٨٠، ج ٢، ص ٩٩٦ - ٩٩٧.

المطلب الثاني

أوصاف المصلحة في دعوى الإلغاء

سأتناول فيما يلي الأوصاف التي استقر الفقه والقضاء على ضرورة اتصاف المصلحة بها من خلال الوقوف على أحكام محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الشأن، مع الإشارة إلى أحكام القضاء الإداري المصري بالقدر الذي يخدم أغراض هذا البحث، ويمكن بلورة هذه الأوصاف أو الخصائص في أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة سواء أكانت مادية أو أدبية، محققة أو محتملة، وفيما يلي توضيح ذلك:

أولاً: يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة؛ بمعنى أن يؤثر القرار المطعون فيه بالحالة القانونية أو المركز القانوني لرافع الدعوى، وأن يكون هذا التأثير مباشراً، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها (كما سبق وأن ذكرنا في البند السابق من هذا المطلب)، ومن هذه الأحكام ما أكد أن المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء يعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية وإلا كانت دعواه غير مقبولة إعمالاً لنص المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، وهذا ما يميزها عن دعوى الحسبة التي تستهدف مصلحة عامة بالدفاع عن المشروعية دون تحقق شرط المصلحة الشخصية لرافعها^(٢٩). وفي حكم آخر أكدت على ذاتية المصلحة كقرينة على جدية الدعوى بقولها "تعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية القصد منها ليس مجرد

(٢٩) قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٥/٣٣٤ تاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٥ منشورات مركز عدالة الإلكتروني www.adaleh.com. وبنفس المعنى انظر أحكام محكمة العدل العليا المشار إليها في الهامش (٢٧).

[د. منصور إبراهيم العتوم]

الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب. بل والدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً حتى تكون هذه المصلحة قرينة على جدية الدعوى، والقول بخلاف ذلك يجعل دعوى الإلغاء دعوى حسبة، لم يجز القانون رفعها، حسبما استقر على ذلك اجتهاد الفقه والقضاء الإداريين^(٣٠).

ويبدو أن القضاء الإداري الأردني قد تأثر بنهج القضاء الإداري المصري بهذا الشأن، حيث أكد الأخير على وجوب توافر المصلحة الشخصية المباشرة في رافع دعوى الإلغاء عقب إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦، ثم تواترت أحكامه بهذا الخصوص، ومن ذلك على سبيل المثال حكم المجلس المذكور الصادر بتاريخ ١٩٥١/٤/١٩ والقاضي بأنه "يكفي لتوافر شرط المصلحة في اختصاص القرار الإداري لدعوى الإلغاء، أن يكون لرافعها صفة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً"^(٣١). وفي حكم آخر قررت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ١٩٥٧/٣/٢١^(٣٢)، "إن المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغاء القرار". والقضاء الإداري المصري ومنذ نشأته تأثر بتطور القضاء الإداري الفرنسي باعتبار فرنسا هي مهد نشأة القضاء الإداري بشكل عام.

(٣٠) قرار محكمة العدل العليا رقم ٩٩/٥ تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٧، منشورات مركز عدالة الإلكتروني، www.adaleh.com.

(٣١) حكم مجلس الدولة المصري في القضية رقم ٩١/١ لسنة الرابعة القضائية، ص ٨٨٤. مشار إليه في مؤلف د. مصطفى كامل: مجلس الدولة (المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة)، ط٢، دار النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٤، ص ٢٢٩.

(٣٢) نقلاً عن د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٥٠٢.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

وتجدر الإشارة إلى أن شرط المصلحة الشخصية المباشرة ينطبق على الشخص الطبيعي والشخص المعنوي على حد سواء^(٣٣)، بل حتى لمجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين في حالة الطعن بقرار إداري يمس المصالح الجماعية لأفرادها. كما يحق لكل فرد من أفراد الشخص المعنوي وبصفته تلك أن يقدم دعوى الإلغاء للدفاع عن مصالحه الشخصية، شريطة أن يكون من المنتسبين لهذا الشخص المعنوي مسبقاً^(٣٤). وعلى ذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه "لا نرى أية مصلحة ذاتية مباشرة للمستدعين تجعل لهم الحق في طلب إلغاء قرار وزير الشؤون الاجتماعية سواءً أكانت هذه المصلحة مادية أم أدبية. وكذلك فيما أنهم لم ينتسبوا للجمعية لا في أثناء تأسيسها ولا بعده، فليس لهم أيضاً أية مصلحة في الطعن بقرار المحافظ المتعلق بهذه الجمعية"^(٣٥). والمهم في المصلحة الجماعية أن تتوفر هذه الخاصية للأعضاء المكونين للشخص المعنوي جميعاً أو لغالبيتهم على الأقل، أما إذا كانت لأحد الأشخاص المكونين لهذا الشخص المعنوي فلا يحق للأخير أن ينوب عن أحد أعضائه لرفع الدعوى لعدم توافر شرط المصلحة^(٣٦).

- (٣٣) انظر المادة ٩/٩ من قانون محكمة العدل العليا، رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.
- (٣٤) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٩٥.
- (٣٥) حكم محكمة العدل العليا بتاريخ ١/٤/١٩٥٧، مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٥٧، ص ٣٩٩ (مشار إليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٩٥، وانظر بهذا الصدد أيضاً (على سبيل المثال) قرار محكمة العدل العليا رقم ٣٣٤/٢٠٠٥، تاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٥، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.
- (٣٦) د. عيد أحمد الحسين، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٢، العدد ٢، ٢٠٠٥، ص ٣٩٢.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

ويمكن القول أن المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء هي بذاتها الصفة، وأن الصفة تتوافر كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى سواء أكان هو الشخص الذي صدر القرار بشأنه أم كان غيره^(٣٧). وبذلك تعتبر الصفة مندمجة في المصلحة^(٣٨)، وذلك استناداً إلى أن دعوى الإلغاء لا تهدف من حيث المبدأ الدفاع عن حق شخصي، بل حماية المشروعية حيث يكون الطعن موجهاً ضد قرار إداري، وليس ضد شخص طبيعي أو معنوي بالذات^(٣٩).

وإذا كان الفرق بين المصلحة والصفة يظهر بوضوح في حالة الشخص الاعتباري الذي يكون صاحب مصلحة في الدعوى أما صاحب الصفة فهو ممثل هذا الشخص، ومع ذلك واستناداً إلى الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء^(٤٠)، فقد قضت محكمة العدل العليا بأن "المصلحة في دعوى الإلغاء لا تتطلب أن يكون ثمة حق اعتدّي عليه إذ تندمج المصلحة في الصفة في مجال القضاء الإداري، وتصبح دعوى الإلغاء مقبولة إذا ما توافرت لرافع الدعوى مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية؛ لأن القصد من دعاوى الإلغاء هو تصحيح الحالات القانونية بإزالة كل أثر قانوني للقرارات الإدارية غير المشروعة أو المخالفة للقانون^(٤١)، كما

- (٣٧) د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٠-٣١. وبنفس المعنى د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج ١، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٥٤٤ - ٥٤٥.
- (٣٨) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٩.
- (٣٩) بادي محمد جراح، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣، ص ٦٣-٦٤.
- (٤٠) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٠ وما بعدها.
- (٤١) قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٣/١١٣، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٤، العدد ٥، ص ٦٧١.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بنفس الاتجاه قائلة "ومن حيث إن الصفة في دعاوى الإلغاء تندمج في المصلحة.... ومن حيث إن القاعدة المتقدمة مؤسسة على طبيعة هذه الدعاوى، ومن أنها دعاوى عامة وموضوعية القصد منها تصحيح الحالات القانونية بإزالة كل أثر قانوني للقرارات الإدارية غير المشروعة والمخالفة"^(٤٢). وكذلك فعل مجلس الدولة الفرنسي حيث ذهب في أحد أحكامه إلى أن لرئيس القسم في المركز الطبي مصلحة مباشرة تخوله الصفة في طلب إلغاء قرار مجلس إدارة هذا المركز^(٤٣).

وإذا كانت محكمة العدل العليا قد أجازت لكل مواطن أن يعترض على طلب تسجيل أي علامة تجارية، وأن يطعن في قرار المسجل أمامها ولو لم تكن له مصلحة شخصية مباشرة^(٤٤). إلا أن هذا التوجه الذي سارت عليه المحكمة في موضوع محدد، هو تسجيل العلامات التجارية، لا يعد خروجاً على قاعدة (حيث لا مصلحة لا دعوى) ولا مخالفة لنص المادة (٩/ج/٢) من قانون هذه المحكمة (والذي يشترط توافر المصلحة الشخصية لقبول دعوى الإلغاء)^(٤٥) - حسب رأينا - وإنما هو استثناء على الأصل العام اقتضته الضرورة تحقيقاً للمصلحة العامة من خلال منع غش الجمهور، ويجد هذا الاستثناء سنداً له في قانون العلامات التجارية.

(٤٢) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٨٥٧، جلسة ١١/٢٨/١٩٦٧، منشور في مجموعة أحكام المحكمة ذاتها، السنة ٢٢، ص ٢١٥.

(٤٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي C.E. 8-1-1982., Lambert., Rec. P. 17

وبنفس المعنى C.E. 29-10-1976., Touillon pormmetetsion., Rec. P. 453.

(٤٤) انظر مثلاً قرارها في القضية رقم ٦٥/٦٦، مجلة نقابة المحامين، السنة ١٣، العدد (١٠)، ص ١٣١٣. وحكمها في القضية رقم ٦٥/٦٤، مجلة نقابة المحامين، السنة ١٣،

العدد ١١، ص ١٤٢٤.

(٤٥) سبق إيراد هذا النص.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وتأسيساً على ذلك قضت المحكمة المذكورة بأن (اعتماد مسجل العلامات التجارية في رد الاعتراض على أن المعارض قد اتخذ من تقديم الاعتراضات على طلبات التسجيل مهنة له دون أن يكون هدفه من ذلك حماية مصلحة شخصية له، هو اعتماد غير سائغ؛ إذ ليس في القانون ما يمنع الشخص الواحد من تقديم أي اعتراض على طلبات التسجيل مهما تعددت، إذ إن الغرض من الاعتراض الذي يقدم بمقتضى المادة (١٤) من قانون العلامات التجارية إنما هو حماية مصلحة الجمهور من الغش، وليس تحقيق مصلحة ذاتية مباشرة للمعارض)^(٤٦). وقضت في حكم آخر بأنه "يجوز لأي شخص من الجمهور أن يعترض على طلب تسجيل أي علامة تجارية دون أن يكون للمعارض مصلحة شخصية مباشرة"^(٤٧)، وفي حكم حديث لها قضت بأن "اجتهاد محكمة العدل العليا قد استقر على أنه لا يشترط في الاعتراض الذي يقدم بمقتضى المادة (١٤) من قانون العلامات التجارية أن يكون لمقدمه (مصلحة شخصية مباشرة) في رفض طلب التسجيل، وإنما يجوز (لأي شخص من الجمهور) أن يعترض على طلب تسجيل أي علامة تجارية، وذلك حتى لا يؤدي تسجيلها إلى غش الجمهور"^(٤٨). وبناء عليه يتضح لنا أن توجه المحكمة في هذا المجال قام على أساس إذن تشريعي تناول موضوعاً محدداً، ولم

(٤٦) قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٣/٤٠، مجلة نقابة المحامين، العدد (٩)، سنة ١٩٧٣، ص ١٢٠٥.

(٤٧) قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٧/٣٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ١١، سنة ١٩٨٨، ص ٦٨٩.

(٤٨) قرار محكمة العدل العليا رقم ٩٦/٨٤ تاريخ ١٧/٨/١٩٩٦ مشار إليه لدى د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

يكن اجتهاداً نابعاً من رغبة المحكمة في التوسع بمفهوم المصلحة أو الأخذ بما يطلق عليه المصلحة المعقولة (الكافية) (٤٩) (٥٠).

وما يعزز هذا الاستنتاج أن محكمة العدل العليا وفي قضايا مشابهة لقضايا العلامات التجارية، رفضت الاكتفاء بصفة مواطن وحدها لدى الطاعن، وإنما اشترطت أن يمسّ القرار المطعون فيه حالة قانونية خاصة بالمستدعي تجعل له مصلحة شخصية مباشرة في طلب الإلغاء، ومن ذلك ما قضت به في أحد أحكامها بالقول ".... إن طلبهم إلغاء قرار السماح بإدخال شحنة القمح والتخليص عليها وطرحها للاستهلاك لم يكن القصد منه الدفاع عن مصلحة شخصية أثر فيها القرار تأثيراً مباشراً، أو مس مركزاً قانونياً يتمتعون به، وإنما قدم طلب الإلغاء منهم بوصفهم مواطنين بالمملكة فإن ما ينبني على ذلك أن شرط المصلحة أو الصفة غير متوفر بالمستدعين، وتصبح الدعوى مستوجبة الرد" (٥١).

وبذلك يتضح أن المحكمة تتمسك بالمصلحة الشخصية المباشرة كشرط أساسي لقبول الدعوى على الرغم من أن طلب إلغاء القرار المطعون فيه يستهدف تحقيق مصلحة عامة بدفع الضرر عن الجمهور بداعي أن شحنة القمح موضوع القرار غير صالحة للاستهلاك.

(٤٩) انظر د. بشار جميل عبد الهادي، الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعوى الإدارية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، ٢٠٠٩، ص ٩٣.

(٥٠) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم المصلحة الكافية الذي تبناه القضاء الانجليزي يراجع بحث الدكتور بشار عبد الهادي، الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٣ وما بعدها.

(٥١) قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٩/٥٥١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/١٥، المجلة القضائية، العدد (٥)، السنة ٢٠٠٠م، ص ٤٧٣.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وتأسيساً على ما سبق، يلاحظ الباحث مدى التناسق والتناغم بين التشريع والفقه والقضاء لوضع شرط المصلحة في إطاره السليم الذي يضمن الجدية في رفع الدعاوي، والابتعاد بها عن مفهوم دعوى الحسبة.

ثانياً: أن تكون مصلحة مادية أو معنوية:

ويقصد بالمصلحة المادية المصلحة المالية، أو التي يمكن تقديرها بمال ومنها على سبيل المثال: المصلحة بإلغاء إغلاق محل تجاري، أو مصادرة صحيفة، أو رفض منح ترخيص معين. أما المصلحة المعنوية فهي تلك التي لا تقدر بمال ومنها مثلاً: المصلحة بإلغاء قرار له مساس بالمعتقدات الدينية أو السياسية أو الاجتماعية.

وقد أكد القضاء الإداري الأردني^(٥٢) والمصري^(٥٣) والفرنسي^(٥٤) في العديد من القرارات بأنه يكفي أن يكون للطاعن في دعوى الإلغاء مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية، وبالتالي فإن مسّت الشخص أيّ من المصلحتين أو كليهما جراء قرار إداري نهائي يمكن له أن يطعن في القرار لأن له مصلحة أدبية في الطعن^(٥٥).

- (٥٢) انظر مثلاً قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٣/١١٣، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٤، ص ٦٧١. وأيضاً قرارها رقم ٩٣/٢٨، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٤، ص ٨٨.
- (٥٣) انظر مثلاً حكم محكمة القضاء الإداري، مجموعة السنة التاسعة، ص ١٠٢، بند ٧٨، مشار إليه في مؤلف د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٥٤٩.
- (٥٤) انظر على سبيل المثال د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٠٥، حيث يشير إلى بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص منها حكمه بتاريخ ١٩٣٧/٥/٣ في قضية (Lonjon).
- (٥٥) قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٤/٣١٧، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٥، العددان ٧ و ٨، ص ١٧١٩.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

وتأسيساً على ما تقدم، نلاحظ مدى التوسع في مفهوم شرط المصلحة كشرط لقبول الدعوى، بحيث لم يقتصر على المصلحة المادية، وإنما شمل المصلحة المعنوية أو الأدبية كمبرر لطلب إلغاء قرار إداري، وفي اعتقاد الباحث أن هذا التوسع في تفسير المصلحة ينسجم إلى حد كبير مع الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، ودور القاضي الإداري في إعمال مبدأ المشروعية من خلال مراقبة الأعمال الإدارية.

ثالثاً: أن تكون مصلحة محققة أو محتملة:

الأصل المستقر في دعاوى العادية أن يكون لرافع الدعوى مصلحة محققة وقائمة إعمالاً لنص المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني (ويقابلها نص المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري)..... ويمكن أن تكون المصلحة محتملة - استثناء من هذا الأصل - إما لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه^(٥٦).

أما بالنسبة لدعوى الإلغاء فقد استقر الفقه^(٥٧) والقضاء الإداريان على الاكتفاء بالمصلحة المحتملة لقبول هذه الدعوى شأنها شأن المصلحة المحققة، وبالتالي فإن

(٥٦) راجع نص المادة ٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦. والمادة (٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨، مشار إليهما سابقاً.

(٥٧) انظر على سبيل المثال: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٥ وما بعدها. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٩٦. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٧ وما بعدها، د. عيد أحمد الحسبان، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة.... المرجع السابق، ص ٣٩٤ - ٣٩٥. و د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٤ - ٢٥٥.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

الفرق بين دعوى الإلغاء والدعوى العادية في هذه الحالة هو أن المصلحة المحتملة التي تبرر قبول الدعوى الأخيرة ما هي إلا استثناء من أصل؛ فالقاعدة في الدعاوى العادية، وجوب أن تكون المصلحة محققة أو مؤكدة، بمعنى أن الحكم القضائي الصادر لمصلحة المدعي سيعود عليه حتماً بنفع أو ميزة معينة. بينما يكفي في دعوى الإلغاء أن تكون المصلحة محتملة؛ أي أن القضاء الإداري تعامل مع المصلحة المحتملة كما لو كانت محققة ولم يعتبرها استثناء من أصل كما في الدعاوى العادية.

وتأسيساً على ذلك، نجد أن القضاء الإداري، خلافاً لما هو عليه القضاء العادي، وتوسع في مفهوم شرط المصلحة؛ فتنبئ فكرة المصلحة المحتملة، وهي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكداً^(٥٨).

ويرى الباحث أن هذا التوجه من القضاء الإداري له ما يبرره من الناحيتين القانونية والعملية؛ فهو قانونياً ينسجم ويتناغم مع قضاء الإلغاء كقضاء موضوعي يحمي مبدأ المشروعية^(٥٩)؛ وذلك بإتاحة الفرصة لأكثر عدد ممكن من الأشخاص للدفاع عن مصالحهم المحتملة المشروعة. وهو عملياً يراعي أن دعوى الإلغاء مقيدة بميعاد قصير قد ينقضي قبل صيرورة مصلحة رافع الدعوى محققة^(٦٠).

(٥٨) د. ماجد راغب الطلو و د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٥٧.

(٥٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٥٥١.

(٦٠) انظر بنفس المعنى د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٦٢ ود. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية...، المرجع السابق، ص ٣٢.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

وبالرجوع إلى أحكام مجلس الدولة المصري نجد أنه لم يعترف في بادئ الأمر بالمصلحة المحتملة؛ فقد قرر في حكمه الصادر في ١٦/١١/١٩٤٨ بأنه "يشترط في قبول دعوى الإلغاء وجود مصلحة شخصية محققة لرافعها، ولا تكفي المصلحة المحتملة"^(٦١). ولكن سرعان ما عدل عن هذا الاتجاه وأخذ بالمصلحة المحتملة كأساس لقبول دعوى الإلغاء، وهكذا تواترت أحكامه واستقرت على الأخذ بهذا المبدأ، ومن ذلك مثلاً ما قرره بهذا الخصوص في حكمه الصادر بتاريخ ١٦/٢/١٩٥٠ والذي جاء فيه "... لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في دعوى إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمام محكمة القضاء الإداري أن يكون للمدعي مصلحة حالة من ورائه، بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة"^(٦٢)، كما قرر في حكم آخر حديث بأنه "... لا يلزم أن تكون المصلحة القائمة مصلحة عاجلة، وإنما يكفي أن تكون مصلحة آجلة"^(٦٣).

وبذات الاتجاه سار القضاء الإداري الأردني منذ نشأته متأثراً بما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري المصري، حيث تواترت أحكام محكمة العدل العليا الأردنية على أن دعوى الإلغاء تقبل على أساس المصلحة الشخصية المباشرة سواء أكانت هذه المصلحة حالة أو محتملة. ومن هذه الأحكام على سبيل المثال قولها: (إن المصلحة في الدعوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة)^(٦٤)، وكذلك قولها: (إن

- (٦١) مشار إليه في مؤلف د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٠٧.
 (٦٢) مشار إليه في مؤلف د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٧.
 (٦٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (١٣١٦)، جلسة ١/١/١٩٨٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٣، ص ١٤١.
 (٦٤) قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٦/٦٩، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٧، العددان ٩ و ١٠، ص ١١٦٧. وأيضاً قرار رقم ٨٣/٢٢، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٣، العددان ١١ و ١٢، ص ١٣٨٣.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

المصلحة في مجال الطعن بالقرار الإداري ينبغي أن تكون مصلحة شخصية مباشرة وحالة أو محتملة^(٦٥).

والنتيجة التي يرغب الباحث في تسجيلها في هذا المقام أنه، وخلافاً للدعوى المدنية، لا تعتبر المصلحة المحتملة استثناء من أصل في دعوى الإلغاء، وإنما تتساوى مع المصلحة المحققة من حيث المرتبة، وبالتالي تقبل دعوى الإلغاء في جميع الحالات التي تتوافر فيها المصلحة المحتملة.

المبحث الثاني

وقت توافر المصلحة في دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم:

بيناً فيما سبق أن دعوى الإلغاء تختلف في خصائصها عن الدعاوى العادية ودعاوى القضاء الكامل؛ الأمر الذي كان له انعكاس على شروط تلك الدعوى، وأهمها شرط المصلحة وما يخضع له من أحكام تتناغم والطبيعية الموضوعية لدعوى الإلغاء وهدفها في مجال الدفاع عن مبدأ المشروعية، ومن هذه الأحكام تلك المتعلقة بوقت توافر المصلحة موضوع هذا المبحث، والتي تثير التساؤل حول ما إذا كان يكفي توافرها عند رفع الدعوى فقط؟ أم أنه يلزم استمرارها حتى الفصل فيها؟

وإذا كانت المصلحة في الدعوى المدنية هي شرط بداية واستمرار، بمعنى أن زوال المصلحة بعد إقامة الدعوى يستوجب الحكم بعدم قبولها لأنها يجب أن تتوافر

(٦٥) قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٣/١١٥، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٤، العدد (١)، ص ١٢.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

ليس في بدء النزاع فقط وإنما في جميع مراحلها^(٦٦)، فإن هذا الوصف للمصلحة في إطار دعوى الإلغاء لم يكن محل اتفاق لدى القضاء والفقهاء الإداريين^(٦٧)، فهناك اتجاه تأثر بالنظام القانوني للدعوى المدنية، من حيث اعتبار المصلحة ليس فقط شرط لقبول الدعوى ولكن أيضاً شرط للفصل فيها، بينما نجد اتجاهاً آخر يكتفي بتوافر شرط المصلحة عند إقامة دعوى الإلغاء ولا يتطلب استمرار هذا الشرط حتى الفصل في هذه الدعوى. وفيما يلي بيان ذلك من خلال المطالبين التاليين، حيث نخصص الأول لبحث الاتجاه القائل بأن المصلحة شرط للفصل في دعوى الإلغاء، بينما نخصص الثاني لبحث الاتجاه القائل بأن شرط المصلحة هو شرط بداية.

المطلب الأول**الاتجاه القائل بأن المصلحة شرط للفصل في دعوى الإلغاء**

لدى استقراء أحكام محكمة العدل العليا الأردنية نجد أنها أخذت بشرط المصلحة على أنه شرط بداية واستمرار؛ حيث أكدت هذا التوجه في العديد من قراراتها ومنها على سبيل المثال: قولها في حكم لها عام ١٩٧٢ بأنه "إذا كان القرار المطعون فيه يتضمن حرمان المستدعي من حقوقه التقاعدية، ومن شأن ذلك الإجحاف بحقه ما دام في خدمة مستمرة، وتحسب له لأغراض قانون التقاعد، لهذا

(٦٦) لمزيد من التفاصيل في فقه القانون المدني انظر مثلاً: د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٧١ - ٧٢. ود. أمينة مصطفى النمر، الدعوى وإجراءاتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٦٥ وما بعدها.

(٦٧) للاطلاع على الاتجاهات المختلفة للقضاء والفقهاء الإداريين بهذا الصدد انظر مثلاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩٤ وما بعدها. ود. عبد أحمد الحسيان، المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة...، مرجع سابق، ص ٣٩٥ وما بعدها. ود. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٢ وما بعدها.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

فإن مصلحته في إلغاء القرار الإداري هي مصلحة قائمة^(٦٨). وهي إشارة ضمنية لضرورة استمرار مصلحة المستدعي (الطاعن) في الدعوى. وفي حكم آخر لها تقول "إن دعوى الإلغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية تقوم على اختصاص القرار الإداري وأن الحكم الصادر فيها بإلغائه يعدمه، إلا أن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها"^(٦٩)، ونجد في هذا الحكم إشارة إلى أن محكمة العدل العليا تسير على نهج القضاء العادي المتمثل بضرورة استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى؛ ذلك أنها وعلى الرغم من تأكدها على تكيف دعوى الإلغاء بأنها دعوى عينية تقوم على اختصاص القرار الإداري، وليست دعوى شخصية، إلا أنها لم تعترف بأي أثر لهذا التكيف على مسألة وقت توافر المصلحة، بل أكدت على أن ذلك لا يمنع من ضرورة استمرار المصلحة حتى الفصل في دعوى الإلغاء شأنها شأن أي دعوى قضائية.

وهكذا تواترت أحكام محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الاتجاه، وبالتالي استقر اجتهادها على ضرورة توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء من البداية وحتى الفصل فيها^(٧٠).

(٦٨) حكم محكمة العدل العليا رقم ٧٢/٨٩، مجلة نقابة المحامين، العددان ١١ و ١٢ لسنة ١٩٧٢، ص ١٤٧٠.

(٦٩) حكم محكمة العدل العليا رقم ٨١/٤٣، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٢، العدد ٤، ص ٤٥٤.

(٧٠) انظر مثلاً قرارات محكمة العدل العليا الأردنية ذوات الأرقام والتواريخ التالية:
رقم ١٩٩٥/١٧٤ تاريخ ١٩٩٥/٩/٢٤، ورقم ١٩٩٤/٣١٤ تاريخ ١٩٩٥/٢/١٣، ورقم ١٩٩٧/٤٥٤ تاريخ ١٩٩٨/٩/٢٩، ورقم ١٩٩٨/٢٧١ تاريخ ١٩٩٩/١/١٠، ورقم

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

ويبدو أن مجلس الدولة المصري قد استقرت اجتهاداته على هذا الاتجاه، بعد أن كان متردداً في بادئ الأمر^(٧١)، غير أنه استقر فيما بعد على ضرورة قيام المصلحة وقت رفع دعوى الإلغاء واستمرارها حتى الفصل النهائي في تلك الدعوى. ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بقولها "لما كانت المصلحة مناط الدعوى فإنه يتعين توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها ... فإذا كانت هذه المصلحة منتهية من بادئ الأمر، وزالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى كانت الدعوى غير مقبولة"^(٧٢).

كما تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على وجوب توافر شرط المصلحة من وقت رفع الدعوى واستمراره حتى الفصل فيها نهائياً^(٧٣).

- ١٩٩٩/٤١٥ تاريخ ٢٤/١/٢٠٠٠، ورقم ٢٠٠٣/١٩ تاريخ ٢٧/٣/٢٠٠٣، والمنشورة جميعها على مركز عدالة الالكتروني www.adaleh.com.
- (٧١) للاطلاع على هذه التطورات وكيف تضاربت أحكام القضاء الإداري المصرية بهذا الخصوص في بداية الأمر؛ حيث كانت تقضي مرة باتجاه عدم ضرورة استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى ومرة أخرى عكس ذلك، انظر مثلاً: د. ماجد راغب الحلو و د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨ - ٥٩ و د. أحمد علي الضفيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إبعاده، دار الفكر العربي، ط ٢٠٠٨، ص ٢٢٥ - ٢٢٦.
- (٧٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ١٧٦ لسنة ٧ القضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، ص ٢٤٣. وبنفس الاتجاه حكمها في القضية رقم ١٣١ لسنة ٩ القضائية تاريخ ٢٤/١٢/١٩٦٦، مجموعة أحكامها، ص ٩٢٥.
- (٧٣) انظر مثلاً أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون التالية: طعن رقم ١٦٦ لسنة ٢٧ القضائية تاريخ ١٩/١١/١٩٨٦. وطعن رقم ١٨٠٩ تاريخ ٢٩/١/١٩٨٩، وطعن رقم ٢٠٧ تاريخ ١٣/١/١٩٩١ المشار إليها في مؤلف د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣. ود. طارق فتح الله خضر، بحث بعنوان دعوى

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وتأسيساً على موقف القضاء الإداري في كل من مصر والأردن المتمثل باعتبار المصلحة شرط بداية واستمرار في دعوى الإلغاء، نلاحظ أن جانباً من فقه القانون الإداري يؤيد هذا الاتجاه، مدعماً إياه بجملة من المبررات؛ بعضها مبررات عملية أو واقعية مفادها أن هذا الاتجاه يخفف العبء عن القضاء الإداري من ناحية، ويقلل احتمالات التصادم مع الإدارة من ناحية أخرى، بالإضافة إلى أن فكرة رقابة الإلغاء ما تزال حديثة نسبياً بالمقارنة مع مثيلتها في فرنسا^(٧٤). والبعض الآخر من هذه المبررات يتمثل بكون دعوى الإلغاء لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى وحتى الفصل فيها تحت طائلة عدم قبول الدعوى^(٧٥).

ومع تقديرنا لوجهة النظر الفقهية المذكورة، إلا أننا نرى أنها تجاهلت الطبيعية الموضوعية لدعوى الإلغاء وكونها دعوى عينية تنصب على رقابة مشروعية القرار المطعون فيه، كما أن المبررات الواقعية أو العملية لا تقوى على مواجهة أية اعتبارات قانونية يمكن أن تحكم هذه المسألة كما سنرى فيما بعد.

-
- الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، مجلة العلوم الإدارية، عدد شهر يونيه (أيار)، ١٩٩٣، ص ٦٣.
- (٧٤) انظر مثلاً: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٠. ومن الفقه القانوني الأردني، د. عيد أحمد الحسبان، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة...، مرجع سابق، ص ٣٩٥.
- (٧٥) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤١.

المطلب الثاني

الاتجاه القائل بأن شرط المصلحة هو شرط بداية

استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على الاكتفاء بتوافر شرط المصلحة عند إقامة دعوى الإلغاء، بحيث إذا زالت المصلحة بعد تقديم الطعن يستمر في نظره حتى الفصل فيه، إلا إذا كان زوال المصلحة راجعاً إلى إزالة عدم المشروعية في القرار المطعون فيه^(٧٦)، ومن أحكامه بهذا الخصوص حكمه الصادر عام ١٩٣٦ بالاستمرار في نظر الطعن المقدم من أحد الموظفين لإلغاء قرار تعيين تم في مجموعته الوظيفية، رغم إلغاء تلك المجموعة الوظيفية بعد رفع الدعوى^(٧٧). وفي حكم آخر صدر بتاريخ ١٩٧٠/٢/٦ قرر فيه الاستمرار في نظر الطعن المقدم من جمعية موظفين ضد قرار الوزير القاضي بتكليف أحد الموظفين للقيام بوظيفة وكيل إدارة التوظيف، على الرغم من إلغاء تلك الوظيفة ونقل (Sourdet) إلى وظيفة أخرى أثناء نظر الدعوى؛ أي أنه تم الفصل في الطعن رغم زوال مصلحة الجمعية الطاعنة بنقل الموظف المذكور^(٧٨).

وقد حظي اتجاه مجلس الدولة الفرنسي هذا بتأييد الفقه الذي أتى بأسانيد متعددة لهذا الغرض منها: أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية توجه الخصومة فيها

(٧٦) انظر في عرض موقف مجلس الدولة الفرنسي د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط ١٩٩٩، ص ٤٧٢. و د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية...، مرجع سابق، ص ٧٥. ود. سعد عصفور ود. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٣٨٣.

C.E., 4 - 3 - 1936, Rec., P. 287. (٧٧)

C.E., 6/2/1970, Association des administrateurs civil du Min. du tra. De la caisse nat. des sec. soc., Rec. P. 89. (٧٨)

[د. منصور إبراهيم العتوم]

إلى القرار الإداري، وتهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، وأن هذه الدعوى تستهدف تحقيق مصلحتين: مصلحة شخصية لرافع الدعوى ومصلحة عامة للجماعة. وقد يحدث أن تزول المصلحة الشخصية لرافع الدعوى، وتبقى المصلحة العامة التي يتعلق بها حق الجماعة. يضاف إلى ذلك أن القرار المطعون فيه قد يمتد أثره إلى عدد كبير من الأفراد الذين قد يكتفون بالدعوى المرفوعة من أحدهم، فإذا زالت مصلحة رافع الدعوى بعد مضي ميعاد الطعن أُضير الآخرون ممن يمسمهم القرار إذا ما سلمنا بعدم استمرار النظر في الطعن، والقول بغير ذلك معناه أن يغلق القضاء الإداري عينيه عن قرارات إدارية غير مشروعة^(٧٩).

ومع تأييدنا لمعظم ما أورده الفقه من مبررات لتدعيم وجهة النظر المؤيدة لموقف مجلس الدولة الفرنسي والمتمثل بعدم ضرورة استمرار المصلحة حتى الفصل في دعوى الإلغاء، إلا أنه يؤخذ عليه - حسب رأينا - عدم الدقة في تأصيل هذه المسألة؛ حيث يلاحظ الباحث أن هذه المبررات تدور في جزء منها حول الهدف الذي تسعى دعوى الإلغاء لتحقيقه، وهي بذلك تبتعد عن جوهر الموضوع المتمثل في الطبيعة العينية لهذه الدعوى وانتمائها لقضاء المشروعية؛ فالقول بأن

(٧٩) انظر في عرض أسانيد الفقه المتعددة بهذا الاتجاه: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩٥ - ٤٩٦. و د. ماجد راغب الحلو و د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨. و د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٥٤ - ٥٥٥. د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٢ - ١٩٣. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣. د. عمر الشويكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٢ - ٢١٣. و د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٦. و د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٤٤ وما بعدها.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

هذه الدعوى تستهدف تحقيق مصلحتين، شخصية كرافع الدعوى وأخرى عامة يتعلق بها حق الجماعة، لا يسهم - حسب رأينا - في تأصيل الموضوع الذي نحن بصدد بحثه؛ ذلك أن الدعوى العادية أيضاً تستهدف تحقيق مصلحة عامة تتمثل في توفير الحماية القانونية وإشاعة العدل بين الناس، ولكن ذلك لا يعد مبرراً لاستمرار النظر فيها إذا زالت المصلحة الشخصية لرافع هذه الدعوى، لأن المصلحة هنا - كما أسلفنا - ترتبط بالحق الشخصي للمدعي وجوداً وعدماً، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء؛ حيث تتمحور المصلحة فيها حول وجود الطاعن في حالة قانونية خاصة إزاء قرار إداري أثر فيها تأثيراً مباشراً^(٨٠). والخصومة هنا تدور في فلك مبدأ المشروعية؛ بحيث يقوم القاضي الإداري بالتحقق من مدى مشروعية القرار المطعون فيه.

وخلاصة القول: أن لشرط المصلحة في دعوى الإلغاء طبيعة خاصة، وأن ما يميزه عن شرط المصلحة في الدعوى العادية هو صلته ليس بالحق الشخصي لرافع الدعوى، وإنما بمبدأ المشروعية الذي يحكم أعمال الإدارة.

إذا؛ توصلنا فيما سبق إلى أن تأصيل هذا الموضوع يقتضي الانطلاق من الطبيعة الموضوعية (العينية) لدعوى الإلغاء، وارتباط المصلحة فيها بمبدأ المشروعية، وبناء عليه يرى الباحث أن هذه الطبيعة وإعمال مبدأ المشروعية يستوجبان إتاحة الفرصة لأكبر عدد من الأشخاص للدفاع عن هذا المبدأ من خلال التساهل في قبول دعاوى الإلغاء، ولكن ضمن ضوابط معينة منها المصلحة

(٨٠) انظر مثلاً قرار محكمة العدل العليا رقم ٨١/٥٩، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨١، العدد ١١، ص ١٨٤٩ (سبقت الإشارة إليه).

[د. منصور إبراهيم العتوم]

الشخصية المباشرة لرافع الدعوى؛ تجنباً لعبث العابثين بإقامة دعاوى غير جديّة تؤدي إلى إرباك الإدارة وإرهاق القضاء.

ويستتبع هذا التساهل الاكتفاء بتوافر المصلحة المذكورة كشرط لقبول دعوى الإلغاء عند رفعها وعدم تطلب استمرار وجودها أثناء النظر في تلك الدعوى، باعتبار أن الطاعن لا يدافع عن حق له، وإنما يُعين في الدفاع عن مبدأ المشروعية وسيادة القانون. وهذا ما حدا بمجلس الدولة الفرنسي إلى الأخذ بهذه القاعدة، بل وأكثر من ذلك فإن المجلس المذكور يذهب إلى قبول دعوى الإلغاء وإن لم يتوافر شرط المصلحة عند رفعها ما دام أنه توافر أثناء نظرها^(٨١). ويرى الباحث في هذا النهج تناغماً مع خصائص دعوى الإلغاء الأساسية التي تتميز بها، باعتبارها وسيلة قضائية فعالة للدفاع عن مبدأ المشروعية، وفي السياق ذاته يرى الباحث التمييز بين حالتين لزوال المصلحة:

الحالة الأولى: زوال المصلحة بسبب زوال عدم المشروعية لقيام الإدارة بتصويب قرارها لتصبح الدعوى غير ذات موضوع وتنتهي الخصومة؛ لأنها تقوم بتلبية طلبات الطاعن بأثر رجعي، أو تسحب القرار الطعين...، أو إذا اتضح بعد رفع الدعوى أن القرار المطعون فيه قد سبق وأن ألغي بحكم قضائي؛ ففي مثل هذه الحالات يصدر الحكم بانقضاء الخصومة؛ لأن الدعوى أصبحت غير ذات

(٨١) انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥٤، وانظر أيضاً في تأييد موقف مجلس الدولة الفرنسي من هذه المسألة د. محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص ١٣٤ وما بعدها.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

موضوع. وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي^(٨٢) - كما أسلفنا - وأيدته في هذا الاتجاه بعض أحكام القضاء الإداري المصري^(٨٣) أما محكمة العدل العليا الأردنية فيبدو أنها ما زالت تساوي بين زوال المصلحة أثناء رفعها وبين انتفاء المصلحة عند رفعها، وتحكم في الحالتين برد الدعوى أو عدم قبولها^(٨٤).

الحالة الثانية: زوال مصلحة رافع الدعوى مع بقاء القرار غير المشروع المطعون فيه، كأن تقتصر جهة الإدارة على إلغاء القرار بالنسبة للمستقبل، أو تستجيب جزئياً لبعض طلبات الطاعن، أو أن تزول صفة الموظف العام عن الطاعن أثناء نظر الطعن المقدم منه والمتعلق بقرار إداري كان له مساس بوضعه الوظيفي، ففي مثل هذه الحالات والتي تبقى فيها القرارات الطعينة غير مشروعة،

(٨٢) لمزيد من التفاصيل انظر مثلاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق ٤٩٧ وما بعدها.

(٨٣) من هذه الأحكام حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٤٨/٨/٢٩، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية، ص ٨٨١ "حيث أوضحت فيه أنه ... ينعمد الأساس القانوني لطلب إلغاء قرار ترقية بزوال العيب الذي كان يشوبه من قبل، وتصبح الدعوى والحالة هذه غير ذات موضوع مما يؤدي لاعتبار الخصومة منتهية ما دامت متجردة من أي حق شخصي للمدعين، ولا يقوم إلا على اختصام القرار في ذاته من الناحية العينية. ومن ثم يتعين القضاء بذلك". وأيدتها المحكمة الإدارية العليا بهذا الاتجاه ومن ذلك حكمها في الطعن رقم ٨٢٠، جلسة ١٧/١٠/١٩٦٤، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ١١، ص ٣١١.

(٨٤) انظر مثلاً حكم محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٥/١٧٤ بتاريخ ١٩٩٥/٩/٢٤ والمنشور على مركز عدالة الالكتروني والذي قضت فيه "... وعليه فإن طعن المستدعية المعينة بالسنة الرابعة من الدرجة الرابعة اعتباراً من تاريخ لاحق لإلغاء قرار تصنيفها مع أنها حصلت على أكثر مما تستحق فتكون مصلحتها قد انقضت ولا مصلحة لها بإقامة الدعوى، إذ لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة وقت رفعها بل يتعين كذلك أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها، ولما كانت مصلحة المستدعية قد انقضت بإعطائها وضعاً أفضل مما يحققه لها إلغاء القرار الطعني فتكون الدعوى مستوجبة الرد"، أي أن انتفاء المصلحة يرجع إلى انتهاء الخصومة لعدم وجود موضوع للفصل فيه.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

ينبغي استمرار النظر فيها من قبل المحكمة بالرغم من زوال مصلحة رافع الدعوى، وفقاً لما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي - كما أسلفنا - والذي يؤيده الباحث لاعتبارات تتعلق بالطبيعة العينية لدعوى الإلغاء من جهة وإعمالاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون من جهة أخرى.

أما فيما يتعلق بالاتجاه المعاكس لنهج مجلس الدولة الفرنسي، والمتمثل بضرورة استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى، والذي سار عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية وقضاء مجلس الدولة المصري وسائرهما في ذلك جانب من الفقه القانوني المصري والأردني (كما بينا في المطلب السابق)؛ فإنه لم ينظر - حسب رأي الباحث - إلى دعوى الإلغاء كوسيلة عامة للدفاع عن المشروعية والمصلحة العامة^(٨٥) أكثر من كونها وسيلة للدفاع عن الحقوق الشخصية أو المصالح الخاصة، ولقد آن الأوان أن يتجه القضاء الإداري الأردني والمصري إلى الأخذ بالاعتبارات الموضوعية انسجاماً مع الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء وارتباطها بمبدأ المشروعية، وذلك بالاكتماء بتوافر المصلحة كشرط لقبول هذه الدعوى دون الاعتداد به كشرط للفصل فيها بعد أن مضت عدة عقود على نشأة هذا القضاء رسخ خلالها العديد من المبادئ القانونية، وأصبح عوناً للإدارة في أعمال مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون.

(٨٥) إن المصلحة العامة تمثل الهدف والغاية النهائية لأي نشاط تقوم به الإدارة، ذلك أنها علة وجود أي جهاز إداري، ووسيلة القضاء لإعمال رقابته على النشاط الذي تقوم به الأجهزة الإدارية. انظر بهذا المعنى د. عمر البوريني، المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون (جامعة الإمارات العربية المتحدة / كلية القانون)، السنة (٢)، العدد ٣٢، ٢٠٠٧، ص ٢٦٥ وما بعدها.

المبحث الثالث

طبيعة الدفع بانعدام المصلحة

تمهيد وتقسيم:

بينما فيما سبق أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني الذي يدور موضوع الخصومة فيه حول إلغاء قرار إداري يخالف القانون، خلافاً للقضاء الشخصي الذي يتم اللجوء إليه لحماية حقوق شخصية للمدعي، كما وضحا انعكاس ذلك على الأحكام القانونية لشرط المصلحة في كل من الدعويين العادية والإدارية، ومن هذا المنطلق أثير التساؤل حول طبيعة الدفع بانعدام المصلحة وأثره على السير في دعوى الإلغاء؟ للإجابة على هذا التساؤل انقسم الفقه والقضاء الإداريين إلى اتجاهين يرى أحدهما أنه دفع موضوعي بينما اتجه الآخر إلى القول بأنه دفع بعدم القبول. وبناء عليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: الدفع بانعدام المصلحة هو دفع موضوعي.

المطلب الثاني: الدفع بانعدام المصلحة هو دفع بعدم القبول.

المطلب الأول

الدفع بانعدام المصلحة هو دفع موضوعي

يطلق فقه أصول المحاكمات المدنية اصطلاح الدفوع الموضوعية على كل ما يعترض به المدعي عليه على الحق المطلوب حمايته من المدعي^(٨٦).

وهي عبارة عن اعتراض الخصم على الحق الموضوعي عن طريق إنكار أو تأكيد واقعة تؤثر في وجوده أو استحقاقه أو مقداره، بهدف الحصول على حكم من

(٨٦) د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، مرجع سابق، ص ٤٨٣.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

المحكمة برد الدعوى كلياً أو جزئياً^(٨٧). وبناء على ما سبق فإن الدفع الموضوعي مبني على عدم أحقية المدعي في الادعاء، سواء لعدم وجود الحق كالدفع بعدم مشروعية سند الدين أو لانقضاء الحق المطلوب لأحد الأسباب كالوفاء والمقاصة القانونية. والدفع الموضوعي يجوز إثارته في أية حالة تكون عليها الدعوى، ويرجع ذلك إلى مبدأ حرية الادعاء واللجوء إلى القضاء وقتما يشاء المدعي، كما أنه لا يشترط إبداء هذه الدفوع والتي لا ترد تحت حصر دفعة واحدة^(٨٨).

وتأسيساً على ما تقدم فقد تبنت بعض أحكام القضاء الإداري المصري هذا الاتجاه فقضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها قائلة "لا يؤثر في هذا الدفع التأخر في إيدائه إلى ما بعد مواجهة موضوع الدعوى؛ لأنه من الدفوع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع، ويجوز إيدائه في أي حالة تكون عليها الدعوى"^(٨٩).

كما سارت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها بنفس الاتجاه، حيث قضت في أحد أحكامها قائلة "ويفرع عن ذلك أنه لا يؤثر في الدفع بعدم توافر شرط المصلحة التأخر في إيدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع؛ لأنه وهو دفع موضوعي لا يسقط بالتكلم في الموضوع كما يجوز إيدائه في أية حالة تكون عليها الدعوى"^(٩٠).

(٨٧) د. محمود الكيلاني، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

(٨٨) د. أمينة مصطفى النمر، الدعوى وإجراءاتها، مرجع سابق، ص ١٦٦ - ١٦٧.

(٨٩) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم ١٩٩٦، جلسة ١٩٤٩/٣/٢٢، مجموعة أحكامها للسنة الثانية، ص ٤٨٨. وبنفس الاتجاه حكمها في القضية رقم ١٥١٣ بتاريخ ١٦/٤/١٩٨٤، السنة ٣٦ قضائية (مشار إليه لدى د. أحمد عودة الغوييري، قضاء الإلغاء في الأردن) مرجع سابق، ص ٢٦١.

(٩٠) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٤/٣/١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص ٩٢٥.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

وكذلك ما قضت به في حكم آخر جاء فيه "من الأمور المسلمة أن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً، ولا يؤثر في هذا الدفع التأخير في إيدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع؛ لأنه من الدفوع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع ويجوز إيدؤها في أية حالة كانت عليها الدعوى"^(٩١). وفي حين لم يعثر الباحث على أحكام لمحكمة العدل العليا تتحدث صراحة عن تبنيها لهذا الاتجاه، إلا أنه يستتج ضمناً من خلال الأحكام العديدة التي أشارت فيها إلى أن الدفع بانتفاء المصلحة المقدم من الجهة المستدعي ضدها أثناء النظر في الدعوى من شأنه الحكم برد دعوى المستدعي إذا ثبت أنها أصبحت منعدمة؛ ومن ذلك مثلاً قولها في أحد أحكامها "إذا أحيل المستدعي على التقاعد أثناء نظر الدعوى، ولم يطعن بقرار إحالته على التقاعد الذي تحصن لعدم الطعن به خلال الميعاد القانوني تكون المصلحة منقضية في دعواه المائلة لعله أن من البدهي استمرار مصلحة الطاعن حتى الفصل في الدعوى، ويتعين بالتالي رد دعوى المستدعي"^(٩٢)، حيث يتضمن هذا الحكم ما معناه أن الدفع بانعدام المصلحة هو دفع موضوعي، وليس من الدفوع الشكلية التي تسقط بالتكلم في الموضوع، بل يجوز إيدؤها في أي حالة تكون عليها الدعوى.

(٩١) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٢/٢٤/١٩٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ص ٩٧١. وبنفس الاتجاه حكمها في الطعن رقم ١١٩٧ جلسة ١٢/٢٧/١٩٨٣ (مشار إليه لدى د. أحمد عودة الغوييري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٦١).

(٩٢) حكم محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٣/١٩/٢٧ تاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٧، منشورات مركز عدالة الإلكتروني (مشار إليه سابقاً)، ويمكن الرجوع إلى غيره من القرارات التي تتضمن المعنى ذاته والمشار إليها سابقاً.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وبطبيعة الحال فإن هذا التوجه الذي أيده جانبٌ من فقه القانون العام سواء في مصر^(٩٣) أو في الأردن^(٩٤) ينسجم مع ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية الذي بموجبه تنتهي الخصومة إذ ما زالت مصلحة رافع دعوى الإلغاء في أي وقت قبل الحكم فيها، لأن ذلك لا يمكن تحقيقه إلا إذا كان الدفع بانعدام المصلحة متاحاً في أي وقت، لمواجهة احتمال زوالها أثناء النظر في الدعوى وقبل الفصل فيها.

المطلب الثاني

الدفع بانعدام المصلحة هو دفع بعدم القبول

الدفع بعدم القبول هو وسيلة قانونية يتمسك بواسطتها خصم بوجوب الحكم بعدم قبول النظر في الطلب أو الدفع أو الطعن المقدم من خصمه إلى المحكمة^(٩٥). وهذا الوسيلة تتعلق بسلطة الالتجاء إلى القضاء والشروط اللازمة لذلك؛ بمعنى أنها تتعلق بالحق في استعمال الدعوى من قبل الخصوم وسلطة نظر الدعوى بالنسبة للمحكمة دون التعرض للموضوع^(٩٦). وبناء عليه فإن الدفع بعدم القبول يستهدف رد الدعوى لعدم توفر الشروط اللازمة لقبولها، ومثال ذلك الدفع المقدم من المدعى عليه لرد دعوى المدعى لانتفاء صفة أو مصلحة الأخير في الادعاء، وهذا الدفع لا يناقش أساس الحق المدعى به، وإنما يطلب عدم النظر في الدعوى لانتفاء حق المدعى

(٩٣) انظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠١. و د. سعاد

الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤٤.

(٩٤) انظر: د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٥. و بنفس الاتجاه د. عمر

الشويكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣. و د. عيد أحمد الحسان، شرط

المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص ٣٩٦.

(٩٥) د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

(٩٦) د. أمينة مصطفى النمر، الدعوى وإجراءاتها، مرجع سابق، ص ٢١١.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

بإقامتها^(٩٧). ولقد عبر قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني عن هذا المفهوم من خلال نص المادة (٦٢) التي عرّفت الدفع بعدم القبول على أنه "كل سبب يرمي به الخصم إلى إعلان عدم قبول طلب خصمه، دون البحث في موضوعه لانتفاء حقه في إقامة الدعوى"^(٩٨).

في إطار هذا المفهوم ذهب جانب من فقه القانون العام^(٩٩) إلى أن الدفع بانعدام المصلحة في دعوى الإلغاء هو دفع بعدم القبول، وليس دفعاً موضوعياً.

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي تأسيساً على ما توصلت إليه في المطلب الأول من هذا المبحث، حيث إن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء مستقل عن موضوع الدعوى، والدفع بانعدامها ليس فاصلاً في موضوعها كما هو الدفع الموضوعي. يضاف إلى ذلك ما سبق أن ذكرناه بالنسبة للدفع بعدم القبول ومن أنه يستهدف رد الدعوى لعدم توفر الشروط اللازمة لقبولها، وشرط المصلحة هو شرط قبول، وهذا ما أكدته المشرع الأردني في المادة (٢/ج/٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ بقوله "لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية، وما أكدته أيضاً المشرع المصري في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ التي نصت على أنه "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية".

(٩٧) د. حلمي محمد الحجار، الوجيز في أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص ٦٠.
(٩٨) المادة (٦٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني رقم ٨٣/٩٠ وتعديلاته حتى ٢٠٠٦/١١/١.

(٩٩) انظر مثلاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٥٦ - ٥٥٧. د. سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ١١٧، د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء...، مرجع سابق، ص ١٢١ - ١٢٢.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

وفي اعتقاد الباحث فإن هذا الرأي يتواءم مع الاتجاه الذي تبينناه - فيما سبق - والقائل بالاكْتفاء بتوافر المصلحة عند رفع الدعوى وعدم ضرورة استمرارها حتى صدور الحكم، وإذا لم يتوفر عند إقامة الدعوى طعنت الإدارة بعدم قبول الدعوى دون التصدي للموضوع، مع أن الدخول في الموضوع لا يسقط حقها في الدفع بعدم القبول^(١٠٠)، كما يمكن للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها على اعتبار أنه من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، كما سنرى فيما بعد.

وعلى الرغم من أن القضاء الإداري المصري قد استقر على ضرورة استمرار المصلحة حتى الفصل في دعوى الإلغاء، وأن القاعدة الأكثر اتفاقاً مع هذا النهج أن يكون الدفع بانعدام المصلحة دفْعاً موضوعياً، إلا أننا نجد فيه صدى للرأي القائل بأن الدفع هو دفع بعدم القبول، ومن ذلك ما ورد في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا من قولها بأن "... الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة يجوز إيدأؤه في أي حالة تكون عليها الدعوى ولو أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة، ولو لم يدفع بذلك أمامها، وهي تنزل حكم القانون على النزاع تملك بحكم رقابتها القانونية للحكم المطعون فيه القضاء من تلقاء نفسها في هذه المرحلة بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة المدعي في طلب إلغاء القرار الإداري"^(١٠١).

(١٠٠) انظر د. عبد الغني بسيوني عبدالله، وإلية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٤. وأيضاً د. إبراهيم محمد علي، المصلحة في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص ٥٤.

(١٠١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٨١/١٢/٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٧، ص ٦١. (مشار إليه لدى د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية ...، مرجع سابق، ص ١٢١).

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقرن]

كما يلاحظ على هذا الحكم التنويه بأن الدفع بانعدام المصلحة يعتبر من النظام العام، ذلك أن المحكمة تملك إثارته من تلقاء نفسها، وتجدر الإشارة هنا إلى أن غالبية فقه القانون العام سواء من اعتبار الدفع بانعدام المصلحة دعواً موضوعياً أو ذلك الذي اعتبره دعواً بعدم القبول يؤكد على أن هذا الدفع يتعلق بالنظام العام^(١٠٢)، ومن جانبنا نؤيد هذا التوجه تأسيساً على أن قضاء الإلغاء يقوم على فكرة عدم مشروعية قرار إداري صادر عن أجهزة إدارية تتولى إدارة وتسيير المرافق العامة وحفظ النظام العام في المجتمع؛ ذلك أن التشريعات النازمة لقضاء الإلغاء جعلت من مخالفة القرار الإداري لأحكام القانون سبباً لإلغائه، ومن ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا^(١٠٣) من أنه "يشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: عدم الاختصاص، مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، وإساءة استعمال السلطة" وتلك أمور تتصل بالنظام العام، ولا يجوز الاتفاق على عدم إثارتها. ومن الطبيعي أن يكون للمصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء صلة بالنظام العام؛ وبالتالي يمكن إثارة الدفع بانعدامها في أية مرحلة

(١٠٢) انظر مثلاً: د. علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص ٢٩٢، و د. عمر الشويكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣، و د. عيد أحمد الحسبان، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص ٣٩٦. وصافي أحمد قاسم، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء من الدعوى العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٦، ص ٢٨٤ - ٢٨٥. و د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية ...، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(١٠٣) قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تبدييه من تلقاء نفسها^(١٠٤).

تأسيساً على ما تقدم، ومن خلال تأصيل هذا الموضوع في فقه قانون أصول المحاكمات المدنية (باعتباره يمثل الشريعة العامة في مجال الإجراءات) في المطلب السابق توصلنا إلى أن مفهوم الدفع الموضوعي يتمثل في كونه إجراء يتناول موضوع الدعوى بهدف ردها كلياً أو جزئياً على أساس أن المدعي غير محق في دعواه، وبتطبيق هذا المفهوم على ما نحن بصدد بحثه نجد أن الدفع بانعدام المصلحة في دعوى الإلغاء مستقل عن موضوع هذه الدعوى؛ فالمصلحة هنا تعني وجود الطاعن في مركز خاص إزاء القرار المطعون فيه بصرف النظر عن البحث في مشروعية القرار من عدمه، وإذا حصل في بعض الأحيان أن يرتبط هذا الدفع مع موضوع الدعوى فإنما يكون ذلك استثناء من الأصل العام، والاستثناء لا يقاس عليه^(١٠٥)، ومن هذه الحالات الاستثنائية ما قرره محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بقولها "إذا كان معنى الدفع بعدم قبول الدعوى أن المدعي لا مصلحة له في الدعوى، إذ ليس من حقه الطعن في القرار الصادر بالترخيص للمدعى عليها الثاني والثالث في الاتجار بالأسلحة والذخائر، ولا مناقشة الظروف التي صدر فيها الترخيص؛ لأنه لا رابطة بينه وبينهما ولم يكن له طلب منظور في ذلك الوقت حتى يمكن القول بأن الوزارة تجاوزت مبدأ المساواة أو أنها تجاوزت السلطة المخولة لها. ومن ثم تكون الدعوى غير مقبولة... وهذا الدفع يتصل في

(١٠٤) سبقت الإشارة في المطلب الأول من المبحث الأول إلى أن من خصائص دعوى الإلغاء إنها دعوى من النظام العام.

(١٠٥) انظر بنفس المعنى د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية...، مرجع سابق، ص ١١٩.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

حقيقته بموضوع الدعوى والفصل فيه يقتضي الفصل في الموضوع ما دام البحث يتناول الطلبات المقدمة من المدعي والمدعى عليهما الثاني والثالث والظروف التي صدر فيها الترخيص^(١٠٦)، وبذلك نلاحظ أن المحكمة سعت جاهدة في هذا الحكم لتبرير بحثها في الموضوع استثناءً؛ لأن المصلحة شرط لقبول الدعوى والفصل بالدفع المتعلق بانعدامها لا علاقة له بموضوع الدعوى، بل يتعين البت فيه قبل التصدي للموضوع.

بناء على ما سبق نستنتج أن الدفع بانعدام المصلحة لا يعد دفعاً موضوعياً تأسيساً على أن الدفع الموضوعي هو دفع فاصل في موضوع الدعوى، بينما يدور البحث في الدفع بانعدام المصلحة حول توفرها كشرط لقبول الدعوى دون الدخول في موضوعها. وهذا الاستنتاج يتفق وطبيعة دعوى الإلغاء والمفهوم الخاص لشرط المصلحة فيها والذي يختلف عن مفهومه في الدعوى العادية - كما أسلفنا -.

وخلاصة القول أن المصلحة تعد الشرط الأساسي لقبول دعوى الإلغاء، والدفع بانعدامها هو دفع بعدم القبول يتعلق بالنظام العام.

(١٠٦) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥١/٥/١، مشار إليه لدى د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية، مرجع سابق، ص ١١٩.

الخاتمة

بينما فيما سبق أن لدعوى الإلغاء خصائص تميّزها عن الدعوى العادية؛ ذلك أنها ذات طبيعة موضوعية تتعلق الخصومة فيها ليس بحقوق شخصية، وإنما بحماية مبدأ المشروعية، ولقد انعكست هذه الخصائص على مفهوم شرط المصلحة في هذه الدعوى؛ بحيث تعدّ متوافرة إذا كان الطاعن في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً، وليس بالضرورة أن تكون هذه المصلحة مستندة إلى حق ذاتي، وانتهيت في هذا البحث إلى عدة نتائج لعل أهمها:

١. أن الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، بالإضافة إلى دور القاضي الإداري في مراقبة مشروعية أعمال الإدارة كان لهما دور أساسي في توسيع مفهوم المصلحة والتساهل فيها، بحيث يتاح لأكبر عدد ممكن من الأشخاص الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة دفاعاً عن مبدأ المشروعية.
٢. أن المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء تندمج مع الصفة، بحيث تتوافر الأخيرة كلما كانت هناك مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى، سواء أكان هو الشخص الذي صدر القرار بشأنه أم كان غيره.
٣. خلافاً لما هو عليه الوضع في الدعوى المدنية، لا تعد المصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء استثناء من أصل، وإنما تتساوى مع المصلحة المحققة من حيث المرتبة، وبالتالي تقبل دعوى الإلغاء في جميع الحالات التي تتوافر فيها المصلحة المحتملة.
٤. أن الاتجاه القائل بأن شرط المصلحة هو شرط للفصل في دعوى الإلغاء؛ بمعنى أنه شرط بداية واستمر، إنما يتجاهل الطبيعة الموضوعية لهذه

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

الدعوى وكونها دعوى عينية تنصب على رقابة مشروعية القرار المطعون فيه.

٥. أن التساهل في قبول دعوى الإلغاء، بسبب طبيعتها الموضوعية وارتباط شرط المصلحة فيها بمبدأ المشروعية، يستوجب الاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها.

٦. يترتب على زوال مصلحة الطاعن أثناء السير في الدعوى بسبب زوال عدم مشروعية القرار الطعين الحكم بانقضاء الخصومة؛ لأن الدعوى تصبح غير ذات موضوع في هذه الحالة.

٧. يترتب على زوال مصلحة الطاعن أثناء السير في الدعوى مع بقاء القرار غير المشروع استمرار النظر فيها؛ باعتبار دعوى الإلغاء وسيلة عامة للدفاع عن مبدأ المشروعية والمصلحة العامة، أكثر منها وسيلة للدفاع عن الحقوق الشخصية والمصالح الخاصة.

٨. الدفع بانعدام المصلحة ليس دفعا موضوعيا، وإنما دفع بعدم القبول يتعلق بالنظام العام.

وأخيراً نوصي أن يتجه القضاء الإداري الأردني والمصري إلى الاكتفاء بتوافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها، إلا إذا زالت عدم المشروعية عن القرار المطعون فيه بفعل الإدارة. وذلك تأسيساً على الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء ودورها الهام في المحافظة على مبدأ المشروعية. ولمواجهة الاعتبارات العملية المتعلقة بتزايد عدد القضايا المنظورة أمام محكمة العدل العليا نتيجة لتبني الاتجاه المذكور، والتوسع في مفهوم المصلحة

[د. منصور إبراهيم العتوم]

بشكل عام؛ فإننا نوصي بأن يتدخل المشرع الأردني لإصلاح نظام القضاء الإداري؛ بحيث يصبح نظاماً متكاملًا يقوم على تعدد المحاكم الإدارية، وتعدد درجات التقاضي.

المراجع

أولاً: باللغة العربية

١ - المؤلفات العامة والمتخصصة:

- د. إبراهيم محمد علي: المصلحة في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر.
- د. أحمد عودة الغويري: قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٨٩، (بلا ناشر).
- د. أحمد مسلم: أصول المرافعات، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- د. أحمد علي الظفيري: القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨.
- د. أمينة مصطفى النمر: الدعوى وإجراءاتها، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٠.
- د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- بادي الجراح: شرط المصلحة في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣.
- د. بشار جميل عبد الهادي: الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعوى الإدارية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، ٢٠٠٩م.
- د. حلمي محمد الحجار: الوجيز في أصول المحاكمات المدنية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧م.

[د. منصور إبراهيم العتوم]

- خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء - قضاء التعويض)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، (بلا ناشر).
- د. سامي جمال الدين: دعاوى الإدارة والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول (دعاوى الإلغاء)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١م.
- د. سعاد الشرقاوي: دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.
- د. سعد عصفور و د. محسن خليل: القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا تاريخ.
- د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، ١٩٧٦م.
- د. شعبان أحمد رمضان، أثر انقضاء المصلحة على السير في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م.
- د. صلاح الدين الناهي: النظرية العامة في الدعوى في المرافعات والأصول المدنية، الطبعة الأولى، دار الجليل (بيروت) ودار عمار (عمان)، ١٩٨٨م.
- د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٧م.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة (١)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤م.
- د. عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، الطبعة (١)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.
- د. فتحي والي: الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.
- د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، بلا ناشر، طبعة ١٩٦٩م.
- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر.
- د. ماجد راغب الحلو و د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤م.
- د. محمد العبادي: قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)، الطبعة (١)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥م.
- د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية ومجلس الدولة - دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
- د. محمد سعيد رمضان البوطي: ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراة، مؤسسة الرسالة، الطبعة (٤)، بيروت، ١٩٨٢م.
- د. محمود الكيلاني: شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، الطبعة (٢)، ٢٠٠٦م، (بلا ناشر).

[د. منصور إبراهيم العتوم]

- د. محمود حلمي: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء - القضاء الكامل)، إجراءات التقاضي، الطبعة (٢)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م.
- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٨م.
- د. مصطفى كامل، مجلس الدولة، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة، دار النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٤م.
- د. نواف كنعان: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢م.
- د. وهيب عياد سلامة و د. ثروت عبد العال أحمد: القضاء الإداري، طبعة ٢٠٠٨، (بلا ناشر).

٢- الأبحاث

- د. أحمد العوضي: حقيقة المصلحة وخصائصها في الشريعة الإسلامية والفكر الوضعي، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون (الجامعة الأردنية / عمادة البحث العلمي)، المجلد ٢٧، سنة ٢٠٠٠م.
- د. طارق فتح الله خضر: دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، مجلة العلوم الإدارية، عدد شهر يونيو (أيار)، ١٩٩٣م.

[أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن]

- د. عمر البوريني: المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري، مجلة الشريعة والقانون (جامعة الإمارات العربية المتحدة / كلية القانون) السنة (٢١)، العدد (٣٢)، ٢٠٠٧م.
- د. عيد أحمد الحسبان، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون (الجامعة الأردنية / عمادة البحث العلمي)، المجلد (٣٢) العدد (٢)، ٢٠٠٥م.
- د. نواف كنعان: وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، (الجامعة الأردنية / عمادة البحث العلمي)، المجلد ٢٦، العدد (١)، ١٩٩٠م.

٣- المجموعات والدوريات

- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري (المصرية).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (المصرية).
- الموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، إشراف د. نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني.
- مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا (مصر).
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين (عمان).

٤- موقع عدالة الإلكتروني:

- www.asalleh.com

[د. منصور إبراهيم العتوم]

ثانياً: باللغة الفرنسية

١ - المراجع

- De laubadere A,: Trait élémentaire de droit administratif, 4ème, ed., 1967.
- Landon (Pierre): Histoire abrégée du recours pour excès des Origines 1954., L.G.D.j., Paris, 1962.
- Walline M., Vers un reclassement de recours du contentieux administratif, R.D.P., 1953.

٢ - بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

- C.E., 29 – 10 – 1976 Touillons pormmetet Sion. Rec. P. 453.
- C.E., 8 – 1 – 1982., Lambert., Rec. P. 17.
- C.E., 6 – 2 – 1970., Association des adminiteurs civil du Min. du tra, de la caisse nat, des sec soc., Rec., P. 89.
- C.E., 4 – 3 – 1936, Rec., P. 287.