مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (38) العدد (2) 2016
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (38) No. (2) 2016

رقابة القضاء العادي لشرعية القرارات الإدارية
دراسة مقارنة (سوريا، مصر، فرنسا)

الدكتور أحمد إسماعيل*

مجدي أبو فخر**

(تاريخ الإيداع 29 / 11 / 2015. قُبِل للنشر في 27 / 4 / 2016)

□ ملخّص □

إن الاتجاه للأخذ بنظام القضاء المزدوج، وبروز القضاء الإداري كقضاء مختص للنظر في المنازعات الإدارية، واستئثاره بالفصل في تلك المنازعات لم يحل دون قيام القضاء العادي بممارسة دوره في حماية وصون مبدأ المشروعية، وقيامه بالرقابة على القرارات غير المشروعة، وإن اقتصرت تلك الرقابة على رقابة الامتناع، فهي وفي جميع الأحوال تحول دون مساهمة القضاء العادي في تطبيق نص غير شرعي، كما تحول دون التأخر في تطبيق النص القانوني وتحقيق العدالة.

* أستاذ مساعد – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق – سورية .

** طالب دكتوراه – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق – سورية.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (38) العدد (2) 2016
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (38) No. (2) 2016

Normal judicaire control Over the legality of administrative resolutions A Comparative Study (Syria، Egypt، France)

Dr. Ahmad Ismail*
Majdi Abo Fakher**

(Received 29 / 11 / 2015. Accepted 27 / 4 / 2016)

□ ABSTRACT □

The trend of taking the dual judiciary system and the emergence of the administrative judiciary ، specialist to look at the administrative disputes، did not prevent the normal judiciary to exercise its role in the protection and preservation of the principle of legality and its control over the illegal resolutions and such limited control over the control of abstinence preclude the contribution of the normal judiciary in the application of illegal text ، and the late application of the legal text and justice .

* **Associated Professor- Department of law- Faculty of Law- Damascus University-Syria.**
** **Postgraduate Student- Department of Law- Faculty of Law- Damascus University-Syria.**

مقدمة:

تعرف الدولة القانونية بأنها تكامل النظام القانوني سواء من حيث التشريع أم من حيث الهيئات المنفذة والمطبقة للأحكام القانونية، الأمر الذي يفضي إلى ضرورة التزام السلطات كافة بتطبيق مبدأ المشروعية لتحقيق مفهوم دولة القانون[1].

وتعد الرقابة القضائية على أعمال السلطات العامة خير ضمانة لمبدأ المشروعية [2]، إلا أنه في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج لابد من البحث عن دور القضاء العادي في الرقابة على شرعية القرارات الصادرة عن الإدارة لمعرفة مدى التزامها بتطبيق مبدأ المشروعية في دولة القانون، حيث تبرز إشكالية الرقابة على شرعية القرارات الإدارية حين يعترض القاضي الجزائي أو المدني ضرورة البحث في شرعية قرار إداري في إطار الدعوى المنظورة أمامه؛ فهل يمتنع عن البحث بشرعية القرار، أم أنه يبحث في ذلك انطلاقاً من التزامه بتطبيق مبدأ المشروعية، فكان لا بد من البحث عن الدور الرقابي للقضاء العادي في ذلك وطبيعة تلك الرقابة.

وتتجلى مشكلة البحث في تناقض أحكام جهتي القضاء العادي والإداري في تقرير حق القضاء العادي في النظر في مشروعية القرارات الإدارية وقلة الاجتهادات القضائية في سورية حول الموضوع.

أهمية البحث وأهدافه:

إن التزام السلطات كافة بتطبيق مبدأ المشروعية يقتضي البحث عن دور القضاء العادي بفحص مشروعية القرارات الإدارية، وذلك في ظل استئثار القضاء الإداري بسلطة الفصل بالمنازعات الإدارية في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وعدم قيام القضاء الإداري بالاعتداء على الاختصاص الشامل للقضاء العادي صاحب الولاية العامة للنظر بالمنازعات القضائية القائمة. ويهدف البحث إلى إبراز موقف القضاء العادي بشقيه الجزائي والمدني في كل من سوريا ومصر وفرنسا من الرقابة على شرعية القرارات الإدارية، وتبيان موقف الفقه والنصوص القانوني ذات الصلة.

منهجية البحث:

في إطار البحث عن دور القضاء العادي في فحص شرعية القرارات الإدارية، سيتناول البحث دور القضاء الجزائي والمدني في كل من سورية، مصر، وفرنسا في فحص شرعية تلك القرارات وموقف الفقه والقانون من ذلك. وقد اعتمد الباحثون في إجراء البحث على مؤلفات الفقه العربي والأجنبي، الأبحاث العلمية المنشورة، قرارات المحاكم المختصة وبعض القوانين ذات الصلة.

النتائج والمناقشة:

1- رقابة القاضي الجزائي لشرعية القرارات الإدارية.

في إطار البحث عن ولاية القاضي الجزائي في فحص شرعية القرارات الإدارية سيكون من المهم معرفة موقف الفقه من ذلك في إطار قاعدة قاضي الأصل هو قاضي الدفع؛ والبحث عن الاتجاه الذي تبناه المشرع في التشريع المقارن، وذلك قبل الغوص في الاجتهادات القضائية الت عالجت الموضوع مدار البحث.

أولاً: موقف الفقه والقانون من ولاية القضاء الجزائي على شرعية القرارات الإدارية.

يعد القضاء الإداري من حيث المبدأ صاحب الاختصاص الاستئثاري للنظر بشرعية القرارات الإدارية، فلا يكون للقضاء العادي سلطة الفصل في قانونية القرارات[3].

إلا أنه وفي إطار تمتع القضايا الجزائية بطابع العجلة اتجه الفقه للتأكيد على القاعدة الأصولية التي تنص على أن قاضي الأصل هو قاضي الدفع، وبالتالي فإنَّ القاضي الجزائي إن لم يكن له الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع له الامتناع عن تطبيقه، وهو في ذلك يملك حق تفسيره والرقابة على شرعيته[4].

ويؤكد بعض الفقه أن اختصاص القاضي الجزائي للفصل في المسائل العارضة يشمل كل مسألة يتوقف عليها الفصل في الدعوى الجزائية، إلا أن بعض هذه المسائل تقتضي توقف القاضي الجزائي لحين الفصل فيها، استناداً لحاجتها لتحقيق خاص.[1]

ولدى البحث في تلك المسائل، يؤكد جانب من الفقه أنها تضم مسائل جنائية، إدارية، دستورية، مدنية وبعض مسائل الأحوال الشخصية، ومن المسائل الإدارية العارضة مسألة تأويل الأمر الإداري، ومسألة الجنسية، بينما يكون لها الفصل في شرعية القرارات الإدارية الفردية، واللائحية[5].

وقد اتجه الفقه المصري [2] وفي جانب منه للتأكيد على أن القضاء الإداري في مصر يقسم إلى قضاء إلغاء وتعويض، وبالتالي فهو لا يشمل قضاء فحص المشروعية، لذلك فإنه في حال دفع أمام القضاء العادي بعدم شرعية قرار إداري لا يمكن للقاضي الإحالة للقضاء الإداري لتقدير كونه مشروع أم لا، وذلك كون القضاء الإداري في مصر يفحص مشروعية القرار الإداري فقط عندما يتناوله بالإلغاء، أو التعويض، فيكون للقضاء العادي حق فحص مشروعية القرارات الإدارية بشأن نزاع معروض عليه ويدخل في اختصاصه[6] [7].

وهذا الرأي يمكننا الارتكان إليه في سورية، كون مجلس الدولة السوري لا يعد صاحب الولاية العامة صراحة للنظر في المنازعات الإدارية، وإنما صاحب صلاحيات محددة وردت في القانون على سبيل الحصر[3].

وعلى ما سبق فإن القضاء الإداري في سورية يتمتع بسلطة الفصل بشرعية القرارات الإدارية، وبالتالي لا يكون للقاضي الجزائي سلطة الفصل في شرعية القرارات الإدارية فيما لو رفعت أمامه كدعوى أصلية، وتجد هذه القاعدة سندها في أحكام الدستور ونصوص التشريع العادي.

فالمادة 139 من الدستور السوري لعام 2012 نصت على أن: ((يمارس مجلس الدولة القضاء الإداري وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاته وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم.)).

---

(1) حيث يؤكد الفقه وجود الكثير من المسائل الموضوعية، والشكلية التي تتعلق بقوانين مختلفة سواء كانت مدنية، أو تجارية، وغيرها والتي تعد من المسائل الأولية التي تدخل في اختصاص القاضي الجزائي، قائلاً: ((فهذه كلها تعتبر مسائل أولية أمام القاضي الجنائي، فكيف يمكن أن يتصور إنسان ألا تكون الرقابة على مدى صحة الدفع بعدم دستورية النص القانوني المطلوب تطبيقه، أو شرعية القرار الوزاري أو الإداري أو اللائحة...، مسألة أولية بدورها.....))، رؤوف عبيد [4]، صفحة 49.

(2) سامي جمال الدين [6]، خالف هذا الرأي وأكد عدم صحته، بعد أن أصبح القضاء الإداري المصري ووفق المادة العاشرة من القانون رقم 47 لعام 1972 صاحب الولاية العامة للنظر بالمنازعات الإدارية أي سلطة استئثارية للفصل في المنازعات الإدارية كافة، ما لم يوجد نص مخالف لذلك، وبالتالي فإنه في حال أثير دفع أمام القضاء العادي بعدم شرعية قرار إداري وجب إحالة الأمر للقضاء الإداري، سامي جمال الدين [7].

(3) حددت صلاحيات مجلس الدولة السوري على سبيل الحصر في المادة 8 من القانون رقم 55 لعام 1959

كما نصت المادة 25 من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 98 لعام 1961:((تفصل المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في جميع الدعاوي والمعاملات التي تعرض عليها في حدود اختصاصها إلا ما استثني بنص خاص)).

والنص الخاص هو المادة 8 من قانون مجلس الدولة رقم 55 تاريخ 1959/2/21.

((يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية، ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة : .....

سادساً – الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.....)).

وكون قانون مجلس الدولة هو قانون خاص وقانون السلطة القضائية قانون عام فيكون قانون مجلس الدولة أولى بالتطبيق حال التعارض .

واستناداً لما جاءت به المادة 25 من قانون السلطة القضائية ((إلا ما استثني بنص خاص)) يتمتع القضاء الإداري بالاختصاص الاستثاري للنظر بالطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية.

وقد تأكد هذا الاختصاص الاستثاري في فرنسا على أنه من المبادئ الدستورية التي لا يجوز الخروج عنها، وذلك بقضاء المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر عام 1980[8].

وبالتالي واستناداً لما سبق فإن اختصاص القاضي الجزائي للنظر في شرعية القرارات الإدارية، يتوقف على الدفع بعدم شرعيتها أمامه، فلم يرد نص يمنعه من النظر بهذا الدفع فيما لو كان قد أثير بمناسبة دعوى تدخل أصلاً باختصاصه.

ومن جهة أخرى فإن قاعدة قاضي الدعوى هو قاضي الدفع، لا تطبق على الدفوع في مسائل أخرجها المشرع من وظيفة الجهة القضائية التي تنظر في الموضوع الأصلي، كالمسائل التي تدخل في اختصاص جهة القضاء الإداري بالنسبة لجهة القضاء العادي كدعوى الإلغاء، فإن المشرع وإن لم يخرج الرقابة على شرعية القرارات الإدارية من اختصاص القضاء العادي، إلا أنه منعه من ممارسة رقابة الإلغاء التي انفرد بها القاضي الإداري.

وفي التشريع الفرنسي نجد (المادة 471 من قانون العقوبات الفرنسي والتي أصبحت المادة R 26 فقرة 15) تكرس رقابة القاضي الجزائي على القرارات الإدارية التي تعد مصدراً للتجريم والعقاب، وذلك في بعض المخالفات، بينما اتجه المشرع فيما بعد لوضع حد للخلافات القائمة حول أحقية القاضي الجنائي في تفسير وتقدير مشروعية أعمال الإدارة، ومنها القرارات الفردية، واللائحية متى كانت ضرورية للفصل في الدعوى، وذلك في المادة 111-5 من قانون العقوبات الفرنسي الصادر في 22 يوليو 1992 والمطبق ابتداءً من أول مارس لعام 1994 الذي حل مكان تقنين نابليون الصادر في 2 فبراير لعام 1810[1].

بينما ذهب المشرع المصري وذلك في المادة 221 من قانون الإجراءات الجنائية للتأكيد على أن: ((تختص المحكمة الجنائية بالفصل في جميع المسائل التي يتوقف عليها الحكم في الدعوى الجنائية المرفوعة أمامها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)) فأكد بذلك الاختصاص الشامل للقاضي الجزائي في جميع المسائل التي يتوقف عليها الفصل في الدعوى.

---

[1] نصت المادة 111-5 من قانون العقوبات الفرنسي الصادر في 22 يوليو 1992 ((تختص جهات القضاء الجنائي بتفسير الأعمال الإدارية لائحية كانت أم فردية، فضلاً عن تقدير مدى مشروعيتها، وذلك في حالة ما إذا كان هذا التفسير أو تقدير المشروعية ضرورياً للفصل في الدعوى الجنائية التي تخضع لها هذه الأعمال))

كما نصت المادة/ 15/ من قانون السلطة القضائية المصري على أنه: ((فيما عدا المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات، والجرائم إلا ما استثني بنص خاص)) . إلا أن المادة 221 من قانون الإجراءات الجنائية كانت قد نصت على اختصاص المحاكم الجزائية للفصل في المسائل العارضة التي يتوقف عليها الفصل في الدعوى دون النص على استثناء في المسائل الإدارية.

وبالنتيجة يكون للقاضي الجزائي في سوريا ومصر وفرنسا فرصة الرقابة على شرعية القرارات الإدارية وفق ما تبناه المشرع في تلك الدول، وذلك فيما لو دفع أمامه بعدم شرعية قرار إداري في معرض دعوى منظورة أمامه.

ثانياً: الاتجاه القضائي في رقابة القاضي الجزائي على شرعية القرارات الإدارية.

في القضاء الفرنسي وحتى عام 1810 لم يكن للقاضي الفرنسي في المحاكم العادية سلطة البحث في شرعية القرارات الإدارية أياً كان نوعها، غير أنه فيما بعد أصبح للقاضي الجزائي الحق في ممارسة الرقابة على شرعية القرارات الإدارية متى كانت هذه القرارات مصدر للتجريم، والعقاب وذلك في حال دفع بعدم شرعيتها بشأن دعوى منظورة أمامه ، إلا إذا وجد نص يقضي بغير ذلك، واقتصرت الرقابة تلك على رقابة الامتناع لا الإلغاء، إلا أن كل من محكمة النقض، ومحكمة التنازع الفرنسية اختلفتا حول القرارات الإدارية التي يمكن أن تخضع لرقابة المشروعية أمام القاضي الجزائي. فاتجهت محكمة التنازع الفرنسية للإقرار باختصاص القاضي الجزائي للنظر في شرعية اللوائح الإدارية دون القرارات الإدارية الفردية [9]. بينما أكدت محكمة النقض الفرنسية على اختصاص القضاء الجنائي للفصل في شرعية القرارات الإدارية الفردية ، واللائحية إلا أنه قيّد هذه الرقابة بقيد وهو أن تكون تلك القرارات مقترنة بجزاء يوقع لدى مخالفتها[10].

أما في مصر فقد بسط القضاء الجزائي رقابته على شرعية القرارات الإدارية فيما لو دفع أمامه بعدم شرعيتها استناداً للمادة 221 من قانون الإجراءات الجنائية، واتجهت محكمة النقض بغرفتها الجزائية للتأكيد على ذلك، حيث جاء في اجتهادها: ((إنّ من حق السلطة التنفيذية طبقاً للمبادئ الدستورية المتواضع عليها أن تتولى أعمالاً تشريعية عن طريق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. وليس معنى هذا الحق نزول السلطة التشريعية عن سلطتها في سن القوانين إلى السلطة التنفيذية. بل هو دعوة لهذه السلطة لاستعمال حقها في وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين دون أن تزيد عليها شيئاً جديداً أو تعدل فيها أو تعطل تنفيذها. أو أن تعفي من التنفيذ. ومن ثم فإن اللائحة التنفيذية لا يصح أن تلغي أو تفسخ نصاً آمراً في القانون))[11][1]. ومن هذا الحكم نستخلص أحقية القضاء الجزائي بسلطة البحث في شرعية القرارات الإدارية، حين أكد عدم صحة اللائحة التي تلغي أو تفسخ نصاً آمراً في القانون.

أما في سوريا فقد امتدت سلطة القاضي الجزائي للبت بكافة الدفوع المثارة أمامه على اعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الدفع وفق ما جاء في اجتهاد محكمة النقض [2]. وبالتالي فإن لم يكن للقاضي الجزائي النظر بمشروعية القرارات الإدارية فيما لو رفعت أمامه بدعوى أصلية فله ذلك فيما لو أثير عدم شرعيتها بصدد النظر بدعوى جزائية تدخل باختصاصه، وقد تأكد هذا المبدأ في حكم محكمة النقض السورية الذي جاء فيه أنه: ((لا يوجد أي نص قانوني يخول المحافظ إصدار أوامر بتقييد حرية نقل المواد الزراعية تحت طائلة المصادرة، خاصة وإن

---

(1) محكمة النقض المصرية 25 مايو 1967 الطعن رقم 326 لسنة 33 قضائية . مجموعة السنة الثامنة عشر . ص 1121، محمد باهي أبو يونس [11].

(2) قرار محكمة النقض السورية رقم /419/ أساس /803/ تاريخ 1997/4/28

المصادرة بطبيعتها تعتبر من العقوبات التي يحتاج فرضها إلى نص تشريعي، وإن القضاء العادي بصفته قضاء استبعاد وليس إلغاء يمارس رقابته على مثل تلك القرارات الإدارية المشوبة بتجاوز الصلاحية بالإساءة في استعمال السلطة وبعيب الانحراف على نحو يخوله تجاهل آثار تنفيذها كعمل يتسم بعدم المشروعية)) [12].

ويعود للقاضي الجزائي السلطة المطلقة في مناقشة الأنظمة والمراسيم والقرارات التي تصدرها جهات الإدارة للتحقق من صدورها من جهة مختصة بإصدارها وفي حدود الضوابط الشرعية، فإذا ما اتضح للمحكمة أن مرسوماً، أو لائحة، أو نظاماً ما، أو قراراً صدر مخالفاً للقانون، أو ممن لا يملك إصداره وجب عليها رفض تطبيقه من غير أن تتعرض له بالإلغاء، فالركن الشرعي أو القانوني كأحد أركان الجريمة يقتضي تأكد القاضي من وقوع الفعل المرتكب تحت طائلة نص قانوني يجرمه[13].

يرى بعض الفقه أن هذه الرقابة تقتضي التمييز بين القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبة جزائية وتلك التي لا تتضمنها، حيث تعد شرعية القرار الإداري هنا عنصراً من عناصر التجريم مما يترتب عليه قيام القاضي الجزائي بالتأكد من صحة الدفع المقدم بعدم شرعية القرار الإداري، أي يجب أن يكون القرار الإداري أساساً للملاحقة الجزائية، وبالتالي فإن القرارات التي لا تتضمن أي عقوبة تخرج من اختصاص القاضي الجزائي [14]، في حين أن البعض الأخر يرى أن القاضي الجزائي يختص بالفصل في جميع الدفوع التي تثار أمامه سواء تعلق الدفع بمسألة مدنية أم تجارية أم إدارية، دون الحاجة لإيقاف الدعوى، وإحالة الدفع للجهة القضائية المختصة، وهو ملزم بذلك ومسألة قيامه بالفصل في هذه الدفوع ليست أمرا جوازيا[15].

وفي رأينا إن القاضي الجزائي لا يجب أن يتقيد بأي معيار جامد بحيث يحق له الرقابة على شرعية القرارات الإدارية طالما أن الفصل في الدعوى متوقف على تحديد مدى مشروعية القرار الإداري.

2- ولاية القضاء المدني على القرارات الإدارية

في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج يوزع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري، إما من خلال منح القضاء العادي الولاية العامة للنظر في المنازعات القضائية في إطار نظام قانوني يحدد اختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر كما هو الأمر في سوريا[1].

أو من خلال تحديد اختصاص القضاء الإداري وفق قاعدة عامة تعطيه الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية كافة في حين يكون للقضاء العادي الولاية العامة في المنازعات غير الإدارية كما في مصر وفرنسا[2].

وقد تمتعت المحاكم المدنية في سوريا باختصاصها للنظر في معظم المنازعات حتى التي كانت تتمتع بطابع إداري نتيجة لتحديد اختصاصات القضاء الإداري على سبيل الحصر وللانتشار الواسع للمحاكم المدنية [16]، خلافا لما كان عليه الأمر في كل من مصر وفرنسا. إلا أن الاختلاف أو التشابه في الدور الرقابي على شرعية القرارات الإدارية لم يتوقف فقط على تحديد اختصاصات القضاء الإداري، بل على طبيعة القرار فيما لو كان فرديا أم لائحيا.

---

(1) حددت اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر في قانونه رقم / 55/ لعام 1959 بينما بقي القضاء العادي صاحب الولاية العامة للنظر في كافة المنازعات الأخرى

(2) نصت المادة العاشرة من القانون رقم 47 لعام 1972 ((تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : أولاً ... رابع عشر: سائر المنازعات الإدارية)) كما كان قضائه الإداري يمارس قبل دستور 1971 والقانون رقم / 47/ لسنة 1972 صلاحيات محددة على سبيل الحصر بموجب القانون رقم 55 لعام 1959

وفي إطار البحث عن سلطة القاضي المدني في رقابة القرارات الإدارية سنأتي على توضيح الاتجاه القضائي من رقابة القاضي المدني ثم ننتقل لتوضيح الاستثناءات التي يمكن أن ترد على تلك الرقابة.

أولاً: الاتجاه القضائي في رقابة القاضي المدني لشرعية القرارات الإدارية:

اتجه الفقه الفرنسي بدايةً للتأكيد على عدم اختصاص القاضي المدني للنظر بشرعية القرارات الإدارية، الأمر الذي يوجب إيقاف الدعوى المنظورة أمامه، والإحالة للقضاء الإداري في حال الدفع بعدم شراعية قرار إداري [17]، إلا أنه عدل عن رأيه لاحقاً للتأكيد على اختصاص القاضي المدني للنظر بشرعية القرارات الإدارية اللائحية دون القرارات الفردية[18]. ثم عاد وسلّم بعدم اختصاص القاضي المدني للنظر بشرعية تلك القرارات، وذلك بعد حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية Septfonds [19][1] والتي أكد فيها على اختصاص القاضي في تفسير القرارات الإدارية فقط دون البحث في مشروعيتها.

وقد أثارت الدعوى نزاع بين مبدأين هما مبدأ قاضي الأصل هو قاضي الدفع، ومبدأ فصل السلطات الإدارية والقضائية، وانتهى الحكم بالتأكيد على أن سلطة القاضي المدني اتجاه القرارات الإدارية سواء الفردية أم اللائحية تقتصر على تفسير تلك القرارات في حال غموضها دون أن يمتد ذلك إلى حد الرقابة على مشروعيتها؛ فكانت تلك السلطة أقل اتساع مما يملكه القاضي الجزائي في النظر بالدفوع المثارة أمامه حول شرعية القرارات الإدارية، مما يتطلب قيامه بإيقاف الدعوى وإحالة الدفع المثار أمامه بعدم شرعية اللائحة الإدارية إلى القضاء الإداري للنظر في شرعيتها دون أن يكون من سلطة إزاء اللائحة الإدارية سوى تفسير أحكامها[20].

وقد انتقد البعض موقف محكمة التنازع الفرنسية وأكدوا أن المحاكم المدنية إذا كانت تملك الحق في تفسير اللوائح فهي بالمقابل تملك حق النظر بمشروعيتها، وذلك لسببين هما: توفير الوقت والجهد الذي من الممكن أن يُهدر في حال تم إحالة الأمر للقضاء الإداري، إضافة إلى أن النظر من قبل المحاكم العادية لا يمثل مساس بمبدأ الفصل بين القضاء العادي والإداري، كون هذه المحاكم إذا ما ملكت حق النظر بمشروعية اللائحة فهي لا تملك الحق في إلغائها[21].

أما في مصر فقد اتجه القضاء العادي للتأكيد على حق القاضي المدني في ممارسة الرقابة على شرعية القرارات الإدارية اللائحية والفردية، والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين التي تعلوها في سلم تدرج القواعد القانونية دون أن تحكم بإلغائها[22]. وقد حظي هذا الموقف القضائي بتأييد الفقه في مصر[23][2].

---

(1) استقرت محكمة التنازع الفرنسية بشأن النزاع بين السيد ستفون وشركة سكك حديد الوسط والتي رفعت أمام محكمة السين التجارية بسبب فقد بضائع مصدرة في ظل نظام قرار الوزراء المختصين في 31 مارس 1915 فقد أكدت بشأن القرار الإداري الذي اتخذه وزير الحربية بالاتفاق مع وزير الأشغال العامة بمقتضى عدد من القوانين أنه ((إذ كان قراراً إدارياً بسبب طبيعة الأجهزة التي أصدرته؛ وأنه وبذلك وعلى هذا الأساس للمحاكم الإدارية وحدها مراقبة شرعيته طالما أنه يتضمن نصوصاً ذات طبيعة عامة ولائحية، وأنه وعلى هذا الأساس الأخير تكون المحاكم العادية المكلفة بتطبيقه مختصة بتحديد معناه، إذا قامت مشكلة تفسير خلال نزاع عرض عليها في حدود اختصاصها..))

(2) يرى الدكتور زهير جرانة أن المحاكم المدنية وإن امتلكت التثبت من مشروعيتها فهي لا تملك الحكم بإلغائها [22]، كما يؤكد الدكتور مسعود الصباح أن المادتين / 11/ من ترتيب المحاكم المختلطة و/ 15/ من ترتيب المحاكم الأهلية وما حل محلها من القوانين الناظمة للسلطة القضائية لم تحول دون قيام القاضي المدني بالرقابة على شرعية اللوائح الإدارية والامتناع عن تطبيقها إن كانت غير مشروعة [24].

وإن كان القاضي المدني الفرنسي وكما بينا سابقاً لا يملك سلطة الفصل في جميع الدفوع المثارة أمامه كالقاضي في الدعوى الجزائية ومنها الدفع بعدم مشروعية قرار إداري، مما يقتضي قيامه بوقف النظر بالدعوى والإحالة للقضاء الإداري للبحث في مشروعيته سواء كان فرديا أم لائحيا وفق ما تبناه القضاء الفرنسي فسوف نجد أن القضاء في سوريا كان له موقف مماثل للقضاء المصري بالنسبة لاختصاص القاضي المدني بذلك. حيث اتجهت محكمة النقض السورية للتأكيد على حق المحاكم المدنية بالرقابة على شرعية القرارات الإدارية وذلك عن طريق الامتناع عن تطبيقها في حال تبين عدم مشروعيتها دون أن تحكم بإلغائها.

فقد جاء في اجتهاد محكمة النقض السورية ((حيث أن وزير الشؤون الاجتماعية والعمل أصدر قراراً في شأن تنفيذ حكم المادة 106 من قانون التأمينات الاجتماعية بحيث أضاف العبارة التالية –تحت طائلة استمرار استحقاق الاشتراكات الشهرية التي يؤديها صاحب العمل لحساب المؤمن عليه– وحيث أنه من الرجوع إلى قانون التأمينات الاجتماعية يتبين أن صلاحيات الوزير محصورة إما بإصدار القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذه حسب نص المادة / 7/ من قانون الإصدار أو في إصدار القرارات بزيادة المزايا أو إضافة مزايا جديدة حسب نص المادة 82 من نفس القانون.

ومن حيث أن ما جاء في القرار الوزاري لا يعتبر من هذه ولا من تلك، وإنما هو عبارة عن إضافة نص تشريعي جديد لم يكن في القانون وفيه خروج وتجاوز للصلاحيات المخولة إلى الوزير بموجب أحكام القانون.

وحيث إنه ولئن كانت المحكمة لا تملك الحكم ببطلان القرار الإداري المشار إليه عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكنها تملك في هذه الحالة أن تمتنع فقط عن تطبيقه على ما يعرض عليها من قضايا، وهي تستطيع أن تفعل ذلك من تلقاء ذاتها نفسها بدون أن يتمسك أحد من الخصوم لأن عيب عدم المشروعية يعتبر من متعلقات النظام العام))[25][1]،

وبالتالي كان للقاضي المدني في سوريا ومصر سلطة البحث في شرعية القرارات الإدارية فيما لو أثير دفع بعدم شرعيتها خلاف القاضي المدني في فرنسا، فتمتنع عن تطبيقه في حال عدم مشروعيته دون أن تحكم بإلغاءه.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على اختصاص القاضي المدني في تقدير شرعية القرارات الإدارية في فرنسا

عدم تمتع القاضي المدني في فرنسا بسلطة البحث في شرعية القرارات الإدارية الفردية واللائحية قاعدة لا ترد على إطلاقها، فالقضاء الإداري في فرنسا وإن كان صاحب الولاية العامة للنظر بالمنازعات الإدارية فإن ذلك لم يمنع قضائه العادي ووفق ما أكده الطماوي من الاحتفاظ بسلطة الرقابة على المنازعات التي تندرج في نطاق الاختصاص الإداري. بعضها يعود إلى أسباب تاريخية تتصل بنشأة القضاء الإداري في فرنسا ومنها المنازعات المتعلقة بالحريات العامة والملكية الخاصة للأفراد وذلك استناداً للنظرية التي جاءت بها محكمة التنازع الفرنسية من أن ((حماية الحرية الفردية والملكية الخاصة تندرج أساساً في اختصاص القضاء العادي)) فيكون القاضي في حال أثير أمامه دفع بعدم شرعية القرار الإداري أن يحيل الأمر للقضاء الإداري لنظر بمشروعية اللائحة، إلا في حال تضمن القرار اعتداء على الحرية العامة، وحق الملكية[27][2].

---

(1) كما جاء في اجتهادات محكمة النقض الغرفة المدنية الثالثة ((إن ما أوردته الجهة الطاعنة من أن اللائحة التنفيذية لقانون الإصلاح الزراعي الصادر بالمرسوم رقم 1109 تاريخ 1963/9/22 ليست ملزمة غير وارد ذلك أن المادة 17 من قانون الإصلاح الزراعي قد نصت على أن مجلس إدارة مؤسسة الإصلاح الزراعي إنما تصدر التفسيرات اللازمة لأحكام هذا القانون على أن تصدق بقرارات من رئيس الجمهورية وتعتبر هذه القرارات تفسيراً تشريعياً ملزماً)) [26].

(2) يرى الطماوي أن التطبيق المادي للحالة السابقة تنحصر في حالتي غصب السلطة والاعتداء المادي ، أي عندما يفقد القرار صفته الإدارية ويتحول لمجرد عمل مادي [2].

كما أشار الفقه وفي جانب منه إلى أنه في الوقت الذي يمارس فيه القضاء الإداري الرقابة على شرعية القرارات الإدارية فإن القرار الإداري المعدوم يخضع لرقابة القضاء العادي، طالما أن هذا العيب واضح وسهل الاكتشاف[28][1].

فقاعدة عدم تمتع القاضي المدني بسلطة البحث في شرعية القرارات الإدارية لم ترد على إطلاقها، وإنما تخللها استثناء تمثل في حال انعدام القرار الإداري الذي يمكن أن يمثل مساس بالحرية الفردية أو الملكية الخاصة، وهو ما أكده الفقه[29]، والقضاء الفرنسي [30]، لذا كان له التصدي لمشروعية القرارات الإدارية المعدومة وليست بحاجة لإحالة الدعوى إلى مجلس الدولة، كما هو الأمر بالنسبة للقرارات الباطلة، إلا أن الاستثناء ذاك لم يرد بالنسبة القاضي المدني وحسب، بل كان للقاضي الجزائي الذي يلعب دور في الرقابة على شرعية القرارات فرصة الاستفادة منه، فكان له سلطة النظر في المنازعات الإدارية في حال انعدام القرارات الإدارية[31][2].

لذلك واستناداً لما سبق يكون للقاضي المدني في فرنسا سلطة بسط الرقابة على القرارات الإدارية التي تفقد ركن من أركانها، وتتحول لقرار معدوم، فيما لو أثير أمامها دفع بذلك، بينما ليس لها فحص مشروعية القرارات الإدارية التي لم تفقد صفتها الإدارية.

أما القاضي الجزائي الفرنسي فله النظر بالدفوع المثارة أمامه بعدم شرعية القرارات الإدارية سواء كانت تلك القرارات باطلة، أم معدومة.

وكان للنظام القضائي في مصر موقف مماثل، حيث أكد انه بالنسبة للقرارات الإدارية التي تفقد ركن من أركانها، وتتحول لقرار معدوم نتيجة افتقادها لصفتها الإدارية، وتحوله لمجرد عمل مادي، فإن للقضاء المدني أن يمارس الرقابة عليه والمتمثلة بالامتناع عن تطبيقه [32][3]، غير أن ما يبديه الفقه المصري حول ذلك لم يقدم ميزة جديدة للقضاء المدني المصري كونه أساساً يملك حق الرقابة على شرعية القرارات الإدارية غير المشروعة بالامتناع عن تطبيقها.

وإن كان القضاء المدني يملك في سوريا سلطة الرقابة على شرعية القرارات الإدارية فيما لو تم إثارتها كدفع بصدد دعوى منظور لديه [4]، فإنه ومن باب أولى يملك الرقابة على القرارات الإدارية المعدومة، ليشارك بذلك النظام

---

(1) كما يؤكد الدكتور رؤوف عبيد الذي أشار إلى أنه لا مبرر للإيقاف لدى وضوح بطلان النص المتضمن العقوبة وانعدامه [4].

(2) أكد الدكتور رؤوف عبيد أن ((توافر أركان انعدام النص المطلوب تحقيقه على الواقعة كان من واجب القاضي الجنائي إهداره، أي الامتناع عن تطبيقه بلا حاجة لإيقاف الدعوى لما يؤدي إليه الإيقاف حتماً من مشقة، ومن نفقات ومن تعطيل الفصل في دعاوي هي ـ بحسب طبيعتها الذاتية ومساسها بحريات الأفراد وأمنهم واستقرار نفوسهم ـ دعاوي يجب أن تنظر على وجه الاستعجال، ولا تتحمل بطبيعتها هذا الإيقاف أو التأجيل لآجال بعيدة إلا عند الضرورة القصوى وحدها ... خصوصاً في هذا المقام بالذات حيث يقال أن دعوى الإلغاء بذاتها غير جائزة ما دام النص معدوماً بطبيعته وهو فعلاً ما ذهب إليه القضاء الفرنسي في وقت ما)) .

(3) جاء في اجتهادات محكمة النقض المصرية أنه ((... إذا استبانت المحكمة أن القرار قد استكمل في ظاهره مقومات القرار الإداري، وأنه غير مشوب بعيب يجرده من هذه الصفة وينحدر به إلى حد العدم امتنع عليها التعرض له صراحة أو ضمناً بالإلغاء أو التأويل أو وقف التنفيذ أو التعويض عن الأضرار الناشئة عنه.... أما إذا تبين لها أنه لم يستكمل مقوماته وشابه عيب يرده من الصفة الإدارية، وينحدر به إلى درجة العدم فإنها تلتزم بالفصل في الدعوى ترتيباً على هذا الانعدام،باعتباره مرد عقبة مادية، ولا يعتبر ذلك منها تعرضاً للقرار الإداري)) محكمة النقض المصرية 24 فبراير1985 الطعن رقم 574 لسنة 51 القضائية، مجموعة السنة الخامسة والأربعين ، ص821.

(4) جاء في اجتهادات محكمة النقض السورية ((إن ما ورد في الاجتهاد المطلوب العدول عنه لجهة أنه لا يجوز للدوائر المالية أن تخضع عقاراً لضريبة كانت لجنة أخرى قد أعفته منها يمكن أن يكون صحيحاً فيما لو كانت اللجنة التي قررت الإعفاء مختصة وتملك هذا الحق، أما وأن القرار وقد صدر عن غير ذي صفة ومن جهة غير مختصة فلا يعتد به ولا يكتسب أي حجية بنظر القضاء العادي الذي

القضائي المصري والفرنسي في موقفه تجاه هذه القرارات، فالقرار الإداري المعدوم يمنح لجهات القضاء العادي التحقق من الانعدام، وإعلان انعدام القرار الإداري[33].

الاستنتاجات والتوصيات:

يتبين مما سبق أن الأخذ بنظام القضاء المزدوج وبروز القضاء الإداري كقضاء مختص للنظر في المنازعات الإدارية، واستثثاره بالفصل في تلك المنازعات لم يحول دون قيام القاضي العادي بممارسة دوره في حماية وصون مبدأ المشروعية[34][1]، وقيامها بالرقابة على القرارات غير المشروعة وإن اقتصرت الرقابة تلك على رقابة الامتناع.

وبالرغم من الاعتراف برقابة القضاء العادي الجزائي والمدني لشرعية القرارات الإدارية، إلا أن ذلك أفرز مشاكل عدة تجلت في تناقض أحكام جهتي القضاء العادي والإداري، فقد حكمت محكمة النقض الفرنسية الدائرة الجنائية بعدم مشروعية بعض نصوص مرسوم 7 نوفمبر 1962 بإنشاء السوق ذي النفع العام بوردو– بريين [35] بينما أقر مجلس الدولة الفرنسي بصحتها[36].

ولا بد من الإشارة إلى أن الفصل في شرعية القرارات الإدارية من قبل القاضي العادي يقتصر أثره على الدعوى نفسها، في حين يكون للحكم الصادر عن القضاء الإداري بشرعية، أو عدم شرعية القرار حجة على الكافة، وعدم الاستقرار حول مدى اختصاص القاضي العادي بشأن الدفوع المثارة أمامه بعدم شرعية القرارات الإدارية، فتختلف الآراء الفقهية، والقضائية، وتتباين اتجاهات المشرع إضافة، لأن الأمر يتطلب إلمام القاضي الجزائي والمدني بمنهج القاضي الإداري في كيفية البحث في شرعية القرارات الإدارية، وبالتالي الإلمام بمعرفة ودراية جيدة خاصة، وأن البحث في بعض جوانب تلك المشروعية كغاية القرار الإداري التي تتطلب خبرة ودراية جيدة للبحث في مشروعيتها.

وإزاء هذه المشكلة لا بد من تدخل المشرع لوضع ضوابط لمنح القضاء العادي سلطة النظر في شرعية القرارات الإدارية صوناً لحقوق الأفراد، وعدم إطالة أمد التقاضي، على أن يقتصر هذا الحق علىالدفوع المثارة بمناسبة دعوى منظورة أمامه وليس كدعوى أصلية.

المراجع :

[1] د.سهير علي أحمد، المشروعية، مجلة القانون، عدد11،عام2003، دار جامعة عدن، ص176.

[2] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص26 وما بعدها.

يعتبر وحده المرجع المختص بقضايا الإعفاء من ضريبة ريع العقارات مما يجعل طلب العدول واقعاً في محله)) حكم محكمة النقض الغرفة المدنية الأولى رقم 495 تاريخ 1974/6/8 صفحة 703.

(1) لو عدنا لاجتهادات الهيئة العامة لمحكمة النقض في سوريا القرار رقم 168ق/ 211 س تاريخ 2003/5/18 لوجدنا سلطة القاضي في ممارسة رقابة الامتناع على دستورية القوانين، فقد جاء في قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض: ((إذا كان يمتنع على القضاء التصدي لدستورية القوانين عن طريق الدعوى لانتفاء النص، إلا أنه ليس هناك ما يمنع التصدي لذلك عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور، ولا يعتبر ذلك تعدياً على سلطة التشريع لأن المحكمة لا تقضي بإلغاء قانون، ولا تأمر بوقف تنفيذه وإنما تفاضل بين تشريعين متعارضين، وتقرر أيهما أولى بالتطبيق من خلال مبدأ علو الدستور وسيادته على القانون)) وبالتي فإنَّ محاكم القضاء العادي وإن كانت تملك الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بالامتناع فتستبعد القانون المخالف للدستور دون أن تحكم بإلغائه، فإنَّه لا مانع من وجود رقابة للقضاء العادي على شرعية القرارات الإدارية طالما لا يوجد نص قانوني يقضي بغير ذلك فالرقابة هنا رقابة امتناع لا إلغاء.

[3] SANDEVOIR, P. *Les juridiction administrative*. Econinica Coll - Droit Public, Paris, T.2, 1995, P.715 et ss.

[4] د. رؤوف عبيد، الرقابة على الدستورية والشرعية في المواد الجنائية. لا ذكر لدار و تاريخ النشر، ص49.

[5] د.علي عبد القادر قهوجي، المسائل العارضة أمام القاضي الجنائي، الدار الجامعية، 1986 ص43 وما بعدها.

[6] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية . تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص99

[7] د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص193.

[8] DÉCISION 80-119 DC, Rec. Cons. const., P. 46; A.J.D.A., 1980.

[9] CONTRA, J.-M. AUBY, note sous Trib. Confl. 5 juillet 1951, S. 1952 III 3, 4 (1ere col.).

[10] CASS-CRIME, 21decembre 1961, dame le roux.

[11] محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص136.

[12] مجلة المحامون، سوريا، العدد 9،10،11، قرار محكمة النقض السورية قاعدة 644 ، اجتهاد، ص485

[13] د. محمد الفاضل، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، جامعة دمشق 1965، ص432.

[14] سهيل العجة، الرقابة على القرارات الإدارية أمام المحاكم المدنية، مجلة المحامون، العدد 2، سوريا، 1988، ص39.

[15] د. سعدي بسيسو، أصول المحاكمات الجزائية علماً وعملاً، دون دار نشر، 1965، ص332.

[16] المستشار سهيل العجة، الرقابة على القرارات الإدارية أمام المحاكم المدنية، مجلة المحامون، عدد 2، سوريا، عام 1988، ص129.

[17] VEDEL, G. *La juridiction compétente pour prévenir*. Faire cesser ou réparer La voie de fait administrative. J.C.P. 1950. 2. P. 851.

[18] AUBY ET DRAGO. *Traite de contentieux administratif*. T.1 édit, 1984, P. 695.

[19] TRIB. DES CONFLITS, 29 juill. 1916, *Chem. de fer du Nord et Min. de la guerre* C. Vion, S. et P. 1917.3.1.

[20] د. محمد عبد الحميد مسعود صباح، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. 2006. ص252

[21] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري – الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003 ص387

[22] د. محمد عبد الحميد مسعود صباح، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. 2006. ص254

[23] د. زهير جرانة، الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية له في مصر، مطبعة نوري وأولاده بمصر، 1935 ص221

[24] د. محمد عبد الحميد مسعود صباح، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. 2006. ص255

[25] مجلة المحامون لعام 1969، قرار محكمة النقض السورية رقم 150/1091 تاريخ 1969/2/5، ص40

[26] مجلة القانون لعام 1971، حكم محكمة النقض الغرفة المدنية الثالثة رقم 236 س 394 تاريخ 1971/3/27، ص626

[27] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص74 وما بعدها.

[28] د. زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، دمشق، دار الفكر، 1972.

[29] VEDEL, G. *La juridiction compétente pour prévenir*. Faire cesser ou réparer La voie de fait administrative. J.C.P. 1950. 2. P. 851.

[30] TRIB. DES CONFLITS, 17 mars 1949, *Société de l'hôtel du vieux Beffroi*, rec. P.592.

[31] د. رؤوف عبيد، الرقابة على الدستورية والشرعية في المواد الجنائية. لا ذكر لدار و تاريخ النشر، ص30.

[32] د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دار الجامعة الجديدة.2008 ص 133

[33] د.عبد الإله ألخاني، القانون الإداري (علماً و عملاً و مقارناً)، القضايا الإدارية، المجلد الثالث، دون دار وعام طباعة ص455

[34] مجلة المحامون عدد 2.1 لعام 2006، اجتهادات الهيئة العامة لمحكمة النقض في سوريا القرار رقم 168ق/ 211 س تاريخ 2003/5/18، ص78

[35] RAPPORT COSTA, 4 juin 1964، *Crime* P. 555.

[36] CONSEIL D'ETAT. 4 déc. 1964, *syndicat général du commerce en fruits et légumes du marché des Capéions de Bordeaux,* France, c. sastre, Rec. P. 613.