فكرة النظام العام في ضوء دعوى الإلغاء
(دراسة تحليلية مقارنة في الأردن ومصر)

*بسام محمد أبو ارميله**

ملخص

تعد فكرة النظام العام من أبرز الأفكار القانونية وأجلها التي طبقت في مجال الدعاوى الإدارية عامةً ودعوى الإلغاء على وجه الخصوص، وهي فكرة ملازمة لمقاصدها والمتمثلة في الحفاظ على النظام القانوني العام لسير الدعاوى الإدارية، فهي فكرة شمولية متشعبة تشمل معظم الجوانب الإجرائية وبعض الجوانب الموضوعية في الدعاوى الإدارية. وتتجسد هذه الفكرة في إطار دعوى الإلغاء بقواعد جوهرية آمرة لا يجوز مخالفتها من جانب الخصوم ولو بالاتفاق فيما بينهم، وعلى القضاء التقيد بها من تلقاء نفسه وفي أي وقت ومرحلة كانت عليها الدعوى.

ومن هنا فقد قامت هذه الدراسة على إظهار الجانبين النظري والتطبيقي لتلك الفكرة في مجال دعوى الإلغاء محاولة لبيان مفهومها وتحديد أبرز خصائصها والنتائج المترتبة عليها وبيان أبرز التطبيقات القضائية الحديثة المتعلقة بتلك الفكرة في الأردن ومصر بهدف الوقوف على آخر التطورات في هذا الشأن، وأنهينا الدراسة بخاتمة تتضمن أبرز النتائج والتوصيات المتعلقة بها، وكان من أبرزها أنه لا سبيل لتحديد أهم معالم تلك الفكرة إلا من خلال الآثار المترتبة عليها ودعوة المشرعين الأردني والمصري إلى ضرورة تحديد المسائل والدفوع التي تتعلق بتلك الفكرة بشكل واضح لتمييزها عن غيرها من الدفوع.

الكلمات الدالة: النظام العام، الدفوع الإدارية، دعوى الإلغاء.

المقدمة

يقوم أيّ مجتمع من المجتمعات على نظام عام يمثل قيمه ومبادئه ومعتقداته الدينية وأنظمته القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي يشكل المساس بها خروجاً على إرادة الجماعة واعتداءً على المصلحة العامة للدولة التي يجب تغليبها على المصلحة الخاصة للأفراد. ومن هنا انحدرت فكرة النظام العام في الدولة القانونية لتشمل كافة فروع القانون ومنها القانون الإداري، التي طُبقت بدايةً في مجال الضبط الإداري مستهدفةً حفظ النظام العام في الدولة بعناصره التقليدية. ثم ما لبثت أن انسحبت تلك الفكرة لتطبق ضمن الدعاوى القضائية ومنها الدعاوى الإدارية مستهدفةً المحافظة على النظام القانوني العام الذي ينظم سير الدعوى، من خلال تأسيس مجموعة من المبادئ الأساسية والقواعد الجوهرية التي يجب احترامها والتقيد بها من جانب الخصوم والقضاء على السواء.

وتبرز الإشكالية التي تنطوي عليها فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء من طبيعة الفكرة ذاتها، فهي فكرة مرنة غير قابلة للتحديد مما تعذر على الفقه الإداري وضع تعريف اصطلاحي محدد لها، كما تجنب المشرعان الأردني والمصري تحديد تلك الفكرة تاركين الأمر إلى الاجتهاد القضائي الإداري الذي لم يستطع هو الآخر ضبط تلك الفكرة وتحديد معيار واضح لها، وهو ما يفسر غموضها.

في حين تبرز أهمية تلك الفكرة في حسم النزاع في بدايته وقبل التكلم في الموضوع وبشكل تلقائي من المحكمة الناظرة للدعوى، وذلك إذا كان الدفع المتعلق بالنظام العام من الدفوع الشكلية التي يتم التحقق منها قبل النظر في موضوع الدعوى، كمسائل الاختصاص والمسائل المتعلقة بمواعيد الدعوى وغيرها من المسائل الشكلية.

وقد اصطدم الباحث بصعوبات حقيقية في إعداد هذا البحث لعل من أبرزها هو عدم تصدي عامة الفقه الأردني والمصري لهذا الموضوع بصورة مستقلة، واقتصر الأمر على الإشارة إلى الدفوع والمسائل المعتبرة من النظام العام والنتائج المترتبة عليها

* كلية القانون، جامعة جدارا، الأردن. تاريخ استلام البحث 2018/7/10، وتاريخ قبوله 2019/5/13.

© 2019 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

بصورة متناثرة وموجزة. فالملاحظ أن معظم الدراسات الفقهية قد اقتصرت على توضيح فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، ولم تتناول هذه الفكرة بالشرح والتحليل في إطار الدعاوى الإدارية عامةً ودعوى الإلغاء على وجه الخصوص، وهو ما لاقى لدينا صعوبة بالغة في عملية إعداد هذا البحث. ولذا كان لا مناص من الاعتماد في هذه الدراسة على الاجتهاد القضائي واستطرادات الباحث في بعض مواضع البحث.

وبالرغم من هذه الصعوبات التي واجهتنا، ارتأينا أن نعالج هذا الموضوع وفق منهجية مقارنة بين النظامين الأردني والمصري، نحاول من خلاله بيان موقف كل من الفقه والتشريع والقضاء في هذا الصدد وبيان أوجه التشابه والاختلاف بينهما، مستأنسين برأي جانب من الفقه الفرنسي عند الاقتضاء. وقد عنينا باستجلاء موقف القضاء الإداري الأردني وفق التنظيم الحديث له ممثلاً بالمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا وذلك للوقوف على أحدث الأحكام الصادرة في هذا الشأن.

وتستهدف هذه الدراسة في طياتها إظهار الجانبين النظري والعملي لفكرة النظام العام في مجال دعوى الإلغاء كمحاولة لاستجلاء أبرز معالم تلك الفكرة، والحد ما أمكن من الغموض الذي يعتريها. وبيان مدى تطور تلك الفكرة في النظام القضائي الإداري في الأردن مقارنةً بالوضع في مصر باعتبارها صاحبة تجربة رائدة في هذا المجال.

وبعد إجراء المسح، لم يتم العثور إلا على دراسة واحدة فقط تتعلق في موضوع بحثنا وهي دراسة الطالبة **العربي، وردية (2010)، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر**.منشور على الموقع الالكتروني الآتي:

http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2715/3/el3arbi.pdf

وعالجت فيها الباحثة فكرة النظام العام في إطار إجراءات الدعوى الإدارية منذ بدئها وحتى الفصل فيها في القانون الجزائري فقط، وبذا فهي تختلف عن موضوع بحثنا الذي يتناول الموضوع في النظامين الأردني والمصري على وجه التحديد، الذي نأمل أن يشكل إضافة علمية للمعرفة القانونية.

وفي ضوء منهجية البحث فقد قسمناه إلى مبحثين:

المبحث الأول: ماهية فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: الدفوع المتعلقة بالنظام العام في دعوى الإلغاء.

المبحث الأول
ماهية فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء

للوقوف على ماهية فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء، فان البحث يقتضي بيان مفهوم هذه الفكرة في ضوء الأنظمة المقارنة في مطلب أول، ثم نتطرق للحديث عن أبرز الخصائص المميزة لتلك الفكرة في مطلب ثانٍ، ونلقي الضوء على النتائج القانونية المترتبة على إعمال هذه الفكرة قي مطلب ثالث.

المطلب الأول: مفهوم الفكرة في ضوء الأنظمة المقارنة

لكي تتضح فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء وتظهر ملامحها وحدودها يستوجب الأمر بيان موقف المشرع والفقه والقضاء الإداري في كل من الأردن ومصر من مفهوم هذه الفكرة.

الفرع الأول: موقف المشرعين الأردني والمصري من مفهوم الفكرة

لم يتطرق المشرع الأردني إلى تعريف فكرة النظام العام في مجال دعوى الإلغاء، فقد جاءت نصوص قانون القضاء الإداري الأردني الحالي رقم 27 لسنة 2014 خالية تماماً من الإشارة الصريحة إلى تلك الفكرة، إلا أن المشرع الأردني قد أشار ضمناً إلى فكرة النظام العام في ذات القانون المذكور في المادة (27/ج) بالقول " إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع ". ويستفاد من هذا النص أن المشرع الأردني قد اعتبر مبدأ حجية حكم الإلغاء من النظام العام دون أن يشير إلى ذلك صراحةً، وذلك من خلال النتائج المترتبة على تطبيق تلك الفكرة في إطار دعوى الإلغاء، معتبراً أن الدفع المتعلق بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها بحكم حاز قوة الشيء المقضي به هو دفع يمكن إثارته من تلقاء ذات المحكمة سواء أثاره الخصوم في الدعوى أم لم يثره.

وإذا كان المشرع المصري قد اتفق مع نظيره الأردني في عدم وضع تعريف لفكرة النظام العام الإداري، فقد اتخذ موقفاً مغايراً

لنظيره الأردني بخصوص الإشارة الصريحة لفكرة النظام العام في دعوى الإلغاء. حيث أشار المشرع المصري صراحةً لوجود تلك الفكرة في إطار دعوى الإلغاء، وذلك بموجب المادة 31 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم 47 لسنة 1972 التي نصت على أن (...الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبداؤها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها)، ولكن دون أن يحدد هذه الدفوع ويميزها عن غيرها من الدفوع التي لا تتعلق بالنظام العام.

وبتحليل موقف التشريع الأردني والمصري المقارن من مفهوم فكرة النظام العام في هذا الصدد، نخلص إلى أنهما اتفقا في جانب واختلفا في جانب آخر على النحو الآتي:

أ- توافق موقف المشرعين الأردني والمصري من حيث عدم تحديد الفكرة والدفوع المتعلقة بها

نرى بأن موقف المشرعين الأردني والمصري في عدم وضع تعريف محدد للنظام العام القضائي في مجال دعوى الإلغاء، وإن كان يبدو موقفاً سلبياً إلا أنه في حقيقة الأمر ينطوي على معنى إيجابي. إذ إن وضع تعريف للمصطلحات والمفاهيم القانونية – وفق ما استقر عليه فقه القانون العام– ليس من مهام المشرع لاسيما إن كان المفهوم القانوني ينطوي على معنى واسع وغير محدد، كما هو الشأن في مصطلح "النظام العام" وما تتسم به تلك الفكرة من عمومية ومرونة ونسبية تختلف باختلاف طبيعة هذه الفكرة فيما إذا كانت فكرة ضبطية تعتمد على حفظ النظام العام بمدلوله الواسع في الدولة الذي يشمل النظام المادي (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) والنظام الأدبي (الآداب العامة)، أو فكرة اقتصادية أو بيئية أو قضائية، كما تختلف هذه الفكرة باختلاف الظروف الزمانية فما يعد من النظام العام في شهر رمضان الفضيل في البلاد الإسلامية كالأردن ومصر لا يعد كذلك في بقية شهور السنة.وكذا الأمر بالنسبة لاختلاف الظروف المكانية من دولة لأخرى بل وفي نطاق الدولة ذاتها، فما يعد من النظام العام في الأردن قد لا يعد كذلك في مصر أو العكس، وما يعد من النظام العام في مصر والأردن قد لا يعد كذلك في فرنسا. وبذا فإن المشرعين الأردني والمصري بهذا الموقف يكونا قد تركا المجال لاجتهاد القضاء الإداري في بيان مفهوم تلك الفكرة وتحديد طبيعتها وأبعادها والدفوع المتعلقة بها وتمييزها عن غيرها من الدفوع في دعوى الإلغاء.

ب- اختلاف موقف المشرعين الأردني والمصري من حيث السند القانوني للفكرة

إذا توافق موقف المشرعين الأردني والمصري بشأن عدم وضع نص تعريفي لفكرة النظام العام الإداري وبشأن عدم تحديد المسائل أو الدفوع المتعلقة بالنظام العام في دعوى الإلغاء، فإن موقف المشرع المصري قد اختلف عن موقف نظيره الأردني بشأن تأسيس سند قانوني ينص صراحةً على وجود تلك الفكرة في دعوى الإلغاء. حيث أفرد المشرع المصري نصاً خاصاً أسس من خلاله تلك الفكرة مبيناً في ذلك صلاحية المحكمة في إثارة أي دفع متعلق بالنظام العام من تلقاء نفسها وفي أي وقت ومرحلة كانت عليها الدعوى.(أنظر نص المادة 31 من قانون مجلس الدولة المصري سالف الذكر) بينما أغفل المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الحالي النص على فكرة النظام العام.

الفرع الثاني: موقف الفقه المقارن من مفهوم الفكرة

أشار جانب من الفقه الأردني إلى تعريف فكرة النظام العام بمدلولها الواسع كغرض للضبط الإداري بالقول: " ينصرف مفهوم النظام العام من حيث الأساس إلى المفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة مع حركات تطور ظروف النظام والمكان".[1]

في حين لم يتصد هذا الفقه إلى تعريف فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء، ويرجع ذلك إلى صعوبة وضع إطار محدد وشامل لتلك الفكرة، لما تمتاز به تلك الفكرة –وفق ما سنراه لاحقا– من عمومية ونسبية غير قابلة للتحديد والثبات، وتختلف باختلاف الظروف الزمانية والمكانية على نحو ما أشرنا إليه آنفاً.

وكذلك الأمر في مصر، فقد أشار جانب من الفقه المصري صراحةً إلى أن عموم الفقه المصري لم يتصدَ لتعريف فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء وكذلك الحال بالنسبة للفقه الفرنسي. فقد أشار أحد الأساتذة المصريين بالقول: " إن الحقيقة التي لا يراودها أدنى شك أن فكرة النظام العام غير ذي تعريف، فالفقه المصري والفرنسي لم يتصدَ قط لتعريف فكرة النظام العام،وإنما عرّفها من خلال النتائج المترتبة عليها، فمتى كان وجه الطعن في القرار متعلق بالنظام العام فإن الفقه والقضاء الإداري المصري قد استقرا على إمكانية إثارته في أي حالة كانت عليها الدعوى ولا يتقيد التمسك به في ميعاد معين، فيمكن إثارته لأول مرة أمام قاضي الاستئناف أو النقض الإداري (محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا) وللقاضي أن يثيره ويتصدى له من تلقاء نفسه ولو لم يدفع بذلك الخصوم، وأي اتفاق على خلاف ذلك يعد باطلا ولا ترد عليه الإجازة أو التصحيح". [2]

ونرى بأن هذا التقارب في المواقف الفقهية في الأردن ومصر يرجع لأسباب خاصة بالفكرة ذاتها وما تنطوي عليه من

خصائص ذاتية تتنافى كلياً مع تحديدها، فهي فكرة –كما سنرى– تتمتع بقدر كبير من المرونة والنسبية وعدم الثبات والاستقرار، ولا نعتقد أن ذلك يعود لعدم تدخل المشرعين الأردني والمصري لتعريف هذه الفكرة. إذ إن هذا الموقف السلبي من المشرعين الأردني والمصري لا يقوم مبرراً كافياً لعدم تطرق الفقه المقارن للتصدي لتعريف فكرة النظام العام، وآية ذلك أن وضع التعاريف للمفاهيم القانونية ليس من مهام المشرع، فالمشرع يضع قواعد عامة مجردة ولا يضع قواعد تعريفية، كما أنه من المعلوم أن المشرع إذا لم يتطرق إلى تعريف مفهوم قانوني معين فإنه بذلك يترك المجال للفقه والقضاء لتحديده وتوضيحه، والقضاء الإداري كثيراً ما يستنير بآراء الفقه في المسائل والموضوعات غير المحددة في القانون، وهذا واضح من مستهل كثير من الأحكام التي تبدأ بعبارة " وفقاً لما استقر عليه الفقه...". ولذا كان من مقتضيات مهام الفقه أن يبدي محاولات في هذا الصدد لتعريف تلك الفكرة لاسيما وأن هذه الفكرة في إطار دعوى الإلغاء تبقى إلى حدٍ ما فكرة متخصصة في المجال القضائي الإداري لا فكرة عامة وواسعة كما هو الشأن في مجال الضبط الإداري.

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري المقارن من مفهوم الفكرة

من خلال استقراء أحكام القضاء الإداري الأردني والمصري الحديثة منها والقديمة يتبين بوضوح بأن القضاء الإداري المقارن لم يتصدَ هو الآخر لتعريف النظام العام كفكرة قضائية، وإنما عرّفها من خلال النتائج المترتبة عليها على نحو ما سنوضحه لاحقاً. فقد جاءت عامة الأحكام القضائية في الاستدلال بتلك الفكرة من خلال النتائج والآثار المترتبة على إعمالها، ومن أبرزها أن تتصدى المحكمة لفكرة النظام العام وتقضي بها من تلقاء نفسها ودون حاجة إلى إثارة الدفع بذلك من أحد الخصوم، ويجوز إثارته في جميع مراحل التقاضي وأمام أي محكمة من محاكم القضاء الإداري.[3]

ونظراً لعدم تدخل المشرعين الأردني والمصري في تحديد المسائل التي تعد من قبيل النظام العام في دعوى الإلغاء، فإن من مقتضيات الواجب الوظيفي للقاضي الإداري تحديد تلك المسائل وتمييزها عن غيرها من المسائل التي تخرج عن إطار تلك الفكرة بهدف المحافظة كحد أدنى على بعض الأسس والثوابت التي يجب أن تقوم عليها دعوى الإلغاء.

ومن هذا المنطلق، فإن دور القضاء الإداري المقارن في الأردن ومصر في هذا الصدد هو دون شك دورٌ إنشائي، وأما القول –على فرض وروده– بأن دور القضاء الإداري الأردني في تقرير تلك الفكرة وتحديد المسائل المتعلقة بها والنتائج المترتبة عليها هو في حقيقته دور اقتباسي من نظيره المصري، وأن دور هذا الأخير في تقرير تلك الفكرة وبيان المسائل المتعلقة بها هو دور اقتباسي أيضاً من نظيره الفرنسي الذي يعود له الفضل الحقيقي في تأسيس تلك الفكرة في دعوى الإلغاء وفي تحديد أبعادها على مجريات الدعوى، فهو قول غير وارد ذلك لأن مسألة اقتباس قاعدة أو فكرة قانونية معينة من قضاء آخر لا يعني إنكار الدور الإنشائي للقضاء الذي اقتبس تلك الفكرة، طالما أنه قد أسس تلك الفكرة من العدم في قضائه وطبقها وفق اجتهاده الخاص على الدعوى، وهذا التأسيس بهذا الوصف هو إنشاء لتلك الفكرة في النظام القضائي الخاص بكل دولة على حده، متبوعاً بإعمالها وتطبيقها على المنازعات الإدارية.

ومن هنا فليس أدنى شك بأن موقف القضاء الإداري سواء في الأردن أو في مصر إزاء فكرة النظام العام هو الموقف الأساسي والمعول عليه، إذ إن تحديد المسائل المعتبرة من النظام العام في دعوى الإلغاء يعود لاجتهاد القضاء الإداري وحده، الذي يستخلصه من قناعته وتقديره لأهمية تلك المسائل في تنظيم دعوى الإلغاء وإجراءاتها، فيعتبر بعض الدفوع والشروط والإجراءات الخاصة بدعوى الإلغاء من قبيل النظام العام إذا كانت تمثل ضوابط أساسية في الدعوى كقواعد لا يمكن بأي حال من الأحوال إغفالها أو مخالفتها ولو كان ذلك باتفاق الخصوم في الدعوى، لكونها مقررة لغاية موضوعية تصب في صالح الدعوى ذاتها لا في صالح الخصوم، ولذلك فإن إثارة مثل هذه الدفوع والإجراءات لا تتقيد بطلبات الخصوم بل يثيرها القاضي من تلقاء نفسه.

ونظراً لكون مضمون المبحث الثاني من الدراسة يقوم على استجلاء موقف القضاء الإداري الأردني والمصري إزاء فكرة النظام العام من خلال استعراض المسائل والدفوع المعتبرة من قبيل تلك الفكرة في كلا النظامين، فإننا سنكتفي بما ذكرناه مرجئين تفاصيل ذلك في موضعه.

المطلب الثاني: الخصائص المميزة لفكرة النظام العام في دعوى الإلغاء

لم يتطرق الفقه الإداري الأردني والمصري بصورة مباشرة إلى تحديد الخصائص التي تستقل بها فكرة النظام العام في مجال دعوى الإلغاء رغم إقرارهم بوجود تلك الفكرة وبالأثر الذي ترتبه على هذه الدعوى. ومن هنا سنحاول استخلاص أهم تلك الخصائص من خلال استقراء الموضوع من ناحية، وبالاستعانة بما أورده جانب من الفقه الفرنسي من ناحية أخرى، وصولا إلى

تحديد أبرز الخصائص التي تتسم بها تلك الفكرة في إطار دعوى الإلغاء.

ويمكن استخلاص أهم هذه الخصائص بما يلي:

أولاً: فكرة مرنة غير خاضعة للتحديد

بالرغم من أن فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء هي فكرة متخصصة في المجال القضائي الإداري، إلا أنها فكرة غير قابلة للتحديد في هذا المجال سواء من جانب المشرع أو الفقه أو القضاء، ولذا لم تتصدَ هذه الجوانب الثلاثة إلى تحديد مفهوم تلك الفكرة في إطار دعوى الإلغاء، وإنما اكتفى المشرع المصري –كما سبقت الإشارة– بموجب المادة 31 من قانون مجلس الدولة سالفة الذكر بالإقرار الصريح بوجود تلك الفكرة في مجال دعوى الإلغاء تاركاً أمر تحديد المسائل والدفوع المتعلقة بتلك الفكرة لاجتهاد القضاء الإداري.

ويعود أمر عدم إمكانية تحديد فكرة النظام العام ضمن مفهوم وإطار محدد إلى طبيعة الفكرة ذاتها وبما ترتبط به من مفاهيم وأسس عامة وبما تمتاز به من مرونة ونسبية بحيث لا يمكن حصرها في نطاق معين، فهي فكرة تنطوي على مفاهيم قانونية عديدة وفق المجال الذي تستخدم فيه. ومن هنا نجد أن المشرعين الأردني والمصري يستخدمانها في مجال الضبط الإداري كغاية للمحافظة على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، كما لجأ إليها المشرع الأردني ضمناً والمشرع المصري صراحةً في مجال دعوى الإلغاء كغاية تنظيمية للدعوى، فضلا عن استخدام ذات الفكرة في إطار القانون التجاري والقانون الدولي الخاص وغيرها من المجالات القانونية الحيوية.

ثانياً: فكرة خاضعة لسلطة القاضي التقديرية

استناداً لعدم تدخل المشرعين الأردني والمصري في تحديد المسائل والموضوعات التي تدخل ضمن دائرة النظام العام على الوجه المبين في البند السابق، كان من الواجب على القضاء الإداري – وبما له من سلطة تقديرية واسعة– أن يحدد الإطار الموضوعي لتلك الفكرة باعتباره القائم على إدارة الدعوى، وذلك بتحديد الموضوعات الدارجة ضمن نطاق تلك الفكرة وما يترتب على ذلك من آثار مهمة على دعوى الإلغاء على النحو الذي سنعرضه لاحقاً.

وباستقراء الأحكام القضائية، نجد أن من أبرز المسائل التي تعد من النظام العام التي استقر عليها الاجتهاد القضائي الإداري في كل من الأردن ومصر هي:

1- المسائل المتعلقة بالاختصاص.
2- بعض الإجراءات القضائية الإدارية.
3- بعض الشروط المتعلقة بقبول دعوى الإلغاء.
4- حجية حكم الإلغاء وما يتعلق به من دفوع.

ووفقاً لما يشير إليه جانب من الفقه الفرنسي، فإن التحديد الموضوعي لفكرة النظام العام من جانب القضاء الإداري هو تحديد قابل للتعديل في كل وقت وحين، وذلك لما تمتاز به تلك الفكرة من مرونة كبيرة من ناحية ولما يطرأ على دعوى الإلغاء ذاتها من تطورات مستمرة سواء على المستوى التشريعي أو القضائي، نظراً لطبيعة القواعد القانونية التي تنظمها تلك الدعوى. وبذا فإن القواعد التي تعد من النظام العام وتلك التي تخرج عن هذا الإطار هي مسألة تعود لتقدير القاضي يستخلصها في ضوء الظروف والملابسات التي تحيط بالمنازعة المعروضة عليه.(4)

ثالثاً: فكرة موضوعية ذات طابع تنظيمي

تمتاز فكرة النظام العام في مجال دعوى الإلغاء بأنها فكرة موضوعية ذات طابع تنظيمي، إذ ترتبط بمسائل قانونية موضوعية تستهدف في المقام الأول تنظيم إجراءات دعوى الإلغاء بقواعد آمرة لا يجوز للأفراد أو للجهات الإدارية الاتفاق على خلافها، فهذه القواعد وضعت كأسس وثوابت قانونية لتنظيم الدعوى ذاتها. وبذا فإن القضاء الإداري يسعى دائما لتحديد الموضوعات التي تعد من قبيل النظام العام في مجال دعوى الإلغاء تحديداً دقيقاً، كمسائل الاختصاص والشروط المتعلقة بمواعيد رفع الدعوى والخصومة القضائية وحجية الشيء المقضي به وغيرها من المسائل التي استقر القضاء على إدراجها ضمن فكرة النظام العام.(5)

ومن ثم فإن الهدف من احترام تلك القواعد لا يقتصر على تحقيق مصالح الأفراد أو المتخاصمين فحسب وإنما هو هدف أسمى وأبعد من ذلك فهو هدف موضوعي ومستقل بذاته عن إرادة أطراف النزاع وعن مصالحهم الخاصة، إذ يتمثل بتنظيم دعوى الإلغاء من خلال تأسيس بعض القواعد والإجراءات الملزمة تحقيقاً للصالح العام.(6)

رابعاً: فكرة تعبر عن قواعد آمرة خارجة عن إرادة أطراف النزاع

تعكس فكرة النظام العام في إطار دعوى الإلغاء مجموعة من القواعد القانونية الملزمة التي لا يمكن الاتفاق على مخالفتها، ويجب على القاضي ترجيحها إذا ساد الصمت بين أطراف العلاقة القانونية. (بدران، 1992، ص 11) وبذا فإن فكرة النظام العام بهذا الوصف تعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني الذي يحكم نطاق دعوى الإلغاء من لحظة إيداع عريضة الطعن لدى قلم كتاب المحكمة إلى حين النطق بالحكم.(7)

وهي بهذا الوصف تتفوق على المصالح العامة لأطراف النزاع (الأفراد والإدارة) فلا يملكون الاتفاق على مخالفتها وإن كان ذلك يصب في مصلحتهم. كما لا يمكن للجهات الإدارية أو القضائية الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص فيما بينهم، وكذلك الأمر فيما يتعلق باحترام بعض الإجراءات القضائية الإدارية وغيرها من القواعد الأساسية التي تستمد قوتها من ذاتها باعتبارها قواعد لا يمكن تجاهلها ولا تخضع لإرادة أو اتفاق المعنيين به. (8)

وهنا يظهر الدور المتميز لفكرة النظام العام في مجال دعوى الإلغاء من خلال سمو القواعد الآمرة التي تنتمي لهذه الفكرة على غيرها من القواعد القانونية الآمرة أو الملزمة وذلك وفقاً للآثار المترتبة على كلٍ منهما؛ فالقواعد المتعلقة بالنظام العام هي قواعد تستمد قوتها من ذاتها ويترتب عليها نتائج خاصة بها تميزها عن غيرها من القواعد القانونية الملزمة، بحيث لا تتقيد بطلبات الخصوم، فيجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة من مراحل الدعوى كما لا يجوز للأفراد أو الإدارة التنازل عنها أو الاتفاق على خلافها على نحو ما سنعرضه لاحقاً.

خامساً: فكرة قانونية مجردة

تتميز فكرة النظام العام في مجال دعوى الإلغاء بأنها فكرة قانونية صرفة وأن مخالفتها هي مخالفة للقانون، فهي تتألف من قواعد قانونية معينة يتم تحديدها من قبل القاضي الإداري بمعزل عن أي اعتبارات شخصية أو مذهبية ينتمي إليها القاضي. وبذا فإن تحديد القاضي طائفة القواعد والمسائل التي تعد من قبيل النظام العام لا يعبر عن وجهة نظره الشخصية أو اعتقاده الشخصي وإنما يعبر عن وجهة نظر موضوعية تتعلق أولاً وأخيراً بالنظام القانوني لدعوى الإلغاء، من ضرورة انطوائها على بعض القواعد الموضوعية والإجرائية اللازمة للحفاظ على هذا النظام في جميع المراحل التي تمر بها الدعوى منذ إيداع لائحة الطعن وإلى صدور الحكم في الدعوى. ولذا فإن مسألة إقرار القاضي باعتبار قاعدة معينة من النظام العام أم لا هي مسألة تخضع لرقابة محكمة النقض الإداري، وذلك خشية انحراف القاضي واستبداده بآرائه الخاصة التي تكونت لديه لاعتناقه مذهباً معيناً يخالف المذاهب التي تعتنقها الجماعة. (9)

المطلب الثالث: النتائج المترتبة على إعمال فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء

يترتب على إعمال فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء آثار ونتائج غاية في الأهمية، ينسحب أثرها على الخصوم في الدعوى وحسم النزاع تلقائياً من جانب القاضي وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى. وتتمثل هذه النتائج والآثار وفق ما استقر عليها الفقه المقارن فيما يلي:

أولاً: على القاضي الإداري إثارة الدفع المتعلق بالنظام العام من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى.

يتوجب على القضاء الإداري –على اختلاف درجاته– أن يثير أي دفع يتعلق بالنظام العام من تلقاء نفسه ودون أن يبادر إلى ذلك أياً من أطراف الخصومة، فمتى تعلق الدفع بالنظام العام كان على القاضي لزاماً إثارته في أية حالة كانت عليها الدعوى، ولا يتقيد التمسك به بميعاد معين، ويمكن إثارته لأول مرة أمام قاضي الاستئناف أو النقض. (10)

ويعكس هذا التدخل التلقائي من القاضي الإداري في إدارة دعوى الإلغاء –وإن كان وجوبياً لا جوازياً– الدور الإيجابي الذي يضطلع به القاضي في تصحيح مسار الدعوى والحفاظ على ثوابتها التي لا يجوز المساس بها في أي حال من الأحوال ولو كان ذلك باتفاق الخصوم فيما بينهم.

ويشير الفقه الفرنسي –ويتفق معه جانب من الفقه المصري– إلى أن الأصل هو عدم تدخل القاضي الإداري بإثارة دفع معين من تلقاء نفسه، لأنه مقيد بالطلبات التي يوردها الخصوم في الدعوى وليس له تجاوزها، وإن تدخل القاضي في بعض الدفوع من تلقاء ذاته يعد خروجاً على هذا الأصل، وذلك لاعتبارات حفظ النظام العام في نطاق دعوى الإلغاء التي تكفل حفظ واستقرار بعض الأسس والثوابت التي يجب مراعاتها في الدعوى. (11)

ثانياً: يجوز للخصوم التمسك بالدفع المتعلق بالنظام العام في أي وقت

إذا كانت مسألة إثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام أمراً وجوبياً على القاضي، فإن ذلك لا يمنع أطراف الخصوم في الدعوى من التمسك به في أية مرحلة كانت عليها الدعوى. فيمكن للخصوم إثارة أي دفع متعلق بالنظام العام في أي وقت سواء كان ذلك أمام محكمة الدرجة الأولى أو أمام محكمة الاستئناف أو أمام محكمة النقض. (12)

وإذا كانت مسألة إثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام سواء من قبل القاضي أو الخصوم لا تتقيد بمدة أو بوقت محدد، إلا أن هناك بعض الفوارق بين إثارة مثل هذه الدفوع من قبل القاضي وبين إثارتها من جانب الخصوم يمكن إيجازها فيما يلي:

1- إن إثارة الدفع المتعلق بالنظام العام من قبل القاضي الإداري هو أمراً وجوبياً يقع على عاتقه ويدخل في مهامه الوظيفية في الفصل في الدعوى بينما إثارة هذا الدفع من جانب الخصوم يبقى أمراً جوازياً لا وجوبياً.

2- إن إثارة الدفع المتعلق بالنظام العام من جانب القاضي أو من طرف الخصوم يختلف من حيث الهدف: فهدف القاضي الإداري من إثارة مثل هذه الدفوع هو هدف موضوعي يصب أولا وأخيراً في صالح دعوى الإلغاء ذاتها لغايات حفظ النظام العام لهذه الدعوى من خلال وضع قواعد ثابتة لا يمكن إغفالها أو التغاضي عنها. بينما هدف الخصوم من إثارة مثل هذه الدفوع يبقى هدفاً شخصياً يصب في صالح الخصم الذي يثير الدفع بهدف كسب الدعوى لصالحه، لذلك لا يتصور أن يثير المدعي دفعاً متعلقاً بالنظام العام إذا كان من شأن ذلك رفض الدعوى شكلاً ومن ثم خسارة دعواه.

ثالثاً: لا يجوز للخصوم التنازل عن المسائل المتعلقة بالنظام العام أو الاتفاق على خلافها

يترتب على اعتبار قاعدة معينة من قبيل النظام العام عدم جواز التنازل عنها من قبل أحد الخصوم أو كلاهما، كما لا يجوز لهم الاتفاق على مخالفتها. (13) ويدل ذلك بوضوح على أن هذه القواعد ليس حقوقاً لأطراف النزاع بالمعنى الدقيق، كما أنها لم توضع في الأصل لحماية مصالحهم في الدعوى، وإنما وضعت لغاية موضوعية (تنظيمية) تتمثل في المحافظة على بعض الأسس والقواعد الناظمة لدعوى الإلغاء. ولذا فإن هذه القواعد –وكما سنرى من خلال المبحث الثاني– تلازم دعوى الإلغاء منذ بدايتها وحتى صدور الحكم.

وترتيباً على ذلك، لا يجوز لأطراف النزاع الاتفاق فيما بينهم على مخالفة قواعد الاختصاص النوعي أو المحلي سواء للجهات الإدارية أو للجهات القضائية، كما لا يجوز لهم الاتفاق على مخالفة الشروط الزمنية لرفع الدعوى أو الاتفاق فيما بينهم على مخالفة شرطي الصفة والمصلحة في الدعوى إلى غير ذلك من المسائل المتعلقة بالنظام العام، وأي اتفاق في هذا الشأن يقع باطلاً. (14)

المبحث الثاني
الدفوع المتعلقة بالنظام العام في دعوى الإلغاء

إن الدفوع بصفة عامة هي تلك الوسائل التي يلجأ إليها المدعى عليه للرد على مزاعم المدعي، تفادياً لصدور حكم ضده في الدعوى.(15) وحيث أن الدفوع المتعلقة بالنظام العام في إطار دعوى الإلغاء لا تترك لمشيئة الخصوم وإنما تنظمها قواعد آمرة، فإن محاكم القضاء الإداري على اختلاف درجاتها تلتزم بها من تلقاء نفسها وتستطيع إثارتها في أية مرحلة كانت عليها الدعوى.

وبعد عرض الجانب النظري لفكرة النظام العام في دعوى الإلغاء في المبحث الأول من هذه الدراسة، سنتناول في هذا المبحث أبرز التطبيقات القضائية لتلك الفكرة في الأنظمة المقارنة، وذلك من خلال إظهار أبرز الدفوع المتعلقة بتلك الفكرة في مجال دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: الدفع بعدم الاختصاص

استقر القضاء الإداري الأردني والمصري –وكذلك الفرنسي– على اعتبار كافة الدفوع المتعلقة بقواعد الاختصاص هي من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، ومن ثم يجوز للخصوم ويتوجب على القاضي الإداري إثارتها من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة من مراحل دعوى الإلغاء. وبذا فإن القاضي الإداري الأردني والمصري يتصدى من تلقاء نفسه لأي دفع يتعلق بعدم اختصاص المحكمة الناظرة للدعوى، سواء أكان عدم الاختصاص نوعي أو إقليمي. إذ إن ارتباط فكرة النظام العام بقواعد الاختصاص بنوعيه إنما يستمد من ضرورة التنظيم الثابت والمستمر لدعوى الإلغاء والطعون المتعلقة بها.(16)

وفي الجانب العملي، فقد أكد كل من القضاء الإداري الأردني والمصري صراحةً منذ تأسيسهما في العديد من القرارات أن قواعد الاختصاص هي قواعد آمرة متعلقة بالنظام العام وأن الدفع بعد الاختصاص مقدم على باقي الدفوع الأخرى في الدعوى.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بالقول: "... وحيث أن الاختصاص من النظام العام وهو الأولى بالبحث من أي دفع آخر، فإننا نجد أن موضوع هذه الدعوى يتعلق بمطالبة الطاعن بمبالغ مالية تم حجبها... وأن مثل هذه المطالبات هي مطالبات مالية يخرج النظر فيها عن اختصاص محكمتنا ويدخل ضمن اختصاص المحاكم المدنية للبت فيه... لذا تقرر المحكمة رد الطعن...". (17)

وترتيباً على ذلك، لا يجوز للخصوم الاتفاق على رفع دعوى الإلغاء أمام جهة قضائية غير مختصة بها اختصاصاً ولائياً أو نوعياً أو محلياً، ومثل هذا الاتفاق يقع باطلا لأنه يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام الذي يضبط الدعوى برمتها. ففكرة النظام العام والدفوع المتعلقة بها تقوم –كما سبقت الإشارة– على اعتبارات موضوعية خاصة بالدعوى ذاتها لا على اعتبارات شخصية خاصة بأشخاص المتقاضين. وعلى ذلك فإن قواعد الاختصاص القضائي الإداري بشتى صوره هي قواعد آمرة تقضي بها المحكمة من تلقاء نفسها وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى، ولها السبق والأولوية على غيرها من دفوع النظام العام.(18)

هذا ولا يقتصر الدفع بعدم الاختصاص –كدفع متعلق بالنظام العام– على مخالفة قواعد الاختصاص القضائي فحسب، وإنما يشمل كذلك مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الجهات الإدارية. ولذا فإن الفقه الأردني والمصري مجمع على أن عيب عدم الاختصاص كسبب لإلغاء القرار الإداري هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، بحيث لا تستطيع الجهات الإدارية الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص فيما بينها.(19)

المطلب الثاني: دفوع النظام العام المتعلقة بشروط قبول دعوى الإلغاء

استقر القضاء الإداري المقارن على ارتباط بعض الشروط الخاصة بقبول دعوى الإلغاء بفكرة النظام العام، باعتبارها شروطاً جوهرية آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ويتصدى لها القاضي من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى. وفيما يلي نعرض لهذه الشروط:

أولا: الدفع بعدم القبول لانعدام الصفة

يعد توافر الصفة في دعوى الإلغاء من الشروط الشكلية المتعلقة بأطراف النزاع، التي يتحقق القاضي الإداري من ضرورة توافرها سواء في المدعي أو في المدعى عليه، ويقصد بالصفة في هذا الصدد أهلية المخاصمة القضائية كمدعٍ أو كمدعى عليه.(20)

وعلى المستوى التشريعي، نجد أن المشرعين الأردني والمصري لم يُشِرا صراحةً إلى شرط الصفة في الدعوى، وإنما عبّر عنه المشرع الأردني في المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الحالي رقم (27) لسنة 2014 بالقول: " تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه..."، ولا ريب بأن المشرع الأردني قد قصد بهذا النص مصدر القرار الإداري أو من يصدره بالنيابة عنه. ونرى بأن التعبير الذي استخدمه المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الملغى كان أدق في الدلالة على شرط صفة المدعى عليه في الدعوى، التي نصت في المادة (10) منه على أن " تقام دعوى الإلغاء على مصدر القرار الإداري..". وعلة ذلك أن عبارة "صاحب الصلاحية في إصدار القرار" تعني الشخص المؤهل قانوناً لإصدار القرار أي صاحب الاختصاص القانوني في إصداره، في حين قد تقام الدعوى على غير صاحب الصلاحية أو صاحب الاختصاص إذا ما كان القرار المطعون فيه معيباً بعيب عدم الاختصاص لصدوره عن جهة أو شخص غير مختص قانوناً بصدوره.

وبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري المقارن يتبين جلياً أنهما استقرا على تحديد الطبيعة القانونية لشرط الصفة في دعوى الإلغاء –سواء بالنسبة للمدعي أو للمدعى عليه– في اعتبارها من الشروط الجوهرية المتعلقة بالنظام العام لكون توافر الصفة يعد شرطاً لصحة الخصومة في الدعوى، وبعكسه لا تنعقد تلك الخصومة، والخصومة كما استقر على ذلك الاجتهاد القضائي في كل من الأردن ومصر تعد من النظام العام. وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في أحد قراراتها برد الدعوى نظراً لعدم توافر الصفة في المدعى عليه، حيث أن المستدعي (الطاعن) قد أقام دعواه بمقاضاة رئيس مجلس الوزراء بصفته الوظيفية ولم يوجهها إلى الجهة صاحبة الصفة في موضوع الدعوى وهي مجلس الوزراء باعتبارها شخصية معنوية لها صفة مستقلة عن رئاستها.(21)

وفي مصر، فقد أعلنت المحكمة الإدارية العليا صراحةً بانتماء شرط الصفة في الدعوى لفكرة النظام العام بالقول: " إن مسألة التحقق من صفة الخصوم في دعوى الإلغاء هو أمر جوهري ويتصل بالنظام العام للتقاضي، وعلى ذلك فإن الدعوى الإدارية يلزم لصحتها أن تكون موجهة من صاحب الصفة وأن توجه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار المطعون فيه بصفتها من الخصوم الأصليين...".(22)

ويستثنى من ذلك حالة توجيه الدعوى إلى أكثر من جهة إدارية، بحيث تكون إحداها ذات صفة في الدعوى والجهة أو الجهات الأخرى غير ذات صفة، شريطة أن تكون الجهة ذات الصفة حاضرة في الدعوى منذ بدايتها وأبدت أوجه دفاعها، ففي هذه الحالة لا يُقبل الدفع المقدم من صاحب الصفة في الدعوى بعدم قبولها لرفعها على غير ذي صفة.[23]

ثانياً: الدفع بعدم القبول لانعدام المصلحة

المصلحة في دعوى الإلغاء هي الفائدة العملية التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء بهدف إلغاء القرار المؤثر سلباً على المركز القانوني للطاعن.[24] أو أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار على المركز القانوني للطاعن تأثيرا مباشراً،[25] وقد استقرت أحكام القضاء الإداري والتشريعات المقارنة في الأردن ومصر بعدم قبول طلبات الإلغاء المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية فيها.[26]

وبالرغم من أن أحكام القضاء الإداري الأردني –سواء ممثلة بالمحكمة الإدارية والإدارية العليا الحالية أو بمحكمة العدل العليا الملغاة– لم تشر صراحةً إلى اعتبار الدفع بانتفاء مصلحة الطاعنين في الدعوى هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، إلا أن مضامين هذه الأحكام والتعبيرات الواردة فيها تشير إلى اعتبار الدفع بانتفاء المصلحة هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام. وآية ذلك ما درج عليه هذا القضاء في التصدي لهذا الدفع من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى سواء أمام محكمة الموضوع أو أمام محكمة الطعن. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بالقول: " فإن من شروط قبول دعوى الإلغاء توافر المصلحة الشخصية للشخص الذي يقيمها وقت رفعها، ويتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها، وطالما أن المستدعى ضده (المطعون ضده) قد ألغى القرار المشكو منه، وعليه فلا توجد مصلحة شخصية للمستدعي في هذه الدعوى.. وتصبح الدعوى غير ذات موضوع ومستوجبة الرد شكلاً".[27]

كما أننا نرى بأن اشتراط القضاء الإداري الأردني بضرورة استمرار قيام مصلحة الطاعن في الدعوى حتى الفصل فيها –كما جاء في الحكم السابق– لهو خير دليل على تحقق القضاء من توافر شرط المصلحة في أي وقت في الدعوى، الأمر الذي يستدل منه على اعتبار الدفع بانتفاء المصلحة هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام لدعوى الإلغاء، وهو ما ينسجم مع الصفة الآمرة لنص المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليها آنفاً.

فضلاً عن ذلك، فقد استقر الفقه الأردني على أن الدفع بانعدام المصلحة هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، ويجوز إثارته في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، ولا يسقط هذا الحق بالدخول في موضوع الدعوى.[28]

أما القضاء الإداري المصري فقد أشار صراحةً إلى تعلق الدفع بانعدام المصلحة بالنظام العام في العديد من أحكامه القديمة منها والحديثة مما يدل على استقرار اجتهاد القضاء المصري في هذا الشأن، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بالقول: "...ولا يؤثر في هذا الدفع (الدفع بانعدام المصلحة) التأخر في إبدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع، لأنه من الدفوع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع، ومن ثم يجوز إبداء الدفع بعدم توافر المصلحة في أية حالة كانت عليها الدعوى بل وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام...".[29]

ويجدر التنويه هنا إلى هذا الموقف من القضاء الإداري الأردني والمصري وطائفة من الفقه يناقض ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من اشتراط المصلحة فقط عند رفع دعوى الإلغاء ولم يشترط استمرارها حتى صدور حكم في الدعوى، وهذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسي هو الذي ينسجم مع طبيعة دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية وليست شخصية.[30]

ثالثاً: الدفع بعدم القبول لانقضاء الميعاد

حدد كل من المشرعين الأردني والمصري ميعاداً للطعن بإلغاء القرار الإداري وهي ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لتبليغ أو إعلان صاحب الشأن به أو من تاريخ نشره أو من تاريخ علمه بصدور القرار علماً يقينياً.[31]

ووفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يعد من المسائل المتعلقة بالنظام العام، مما يترتب عليه الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، ويتعين على المحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به أحد الخصوم، كما لا يجوز الاتفاق بين الخصوم على مخالفة هذا الميعاد بأي حال من الأحوال.[32]

وعلى المستوى القضائي، فقد استقر القضاء الإداري الأردني على تعلق شرط ميعاد دعوى الإلغاء بالنظام العام وأشارت إليه بعض الأحكام بشكل صريح، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بالقول: "... فإن من شروط دعوى الإلغاء أن تقدم خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري وفي حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار، وهذا

الشرط من النظام العام تملك المحكمة التصدي له ولو لم يثره أحد الخصوم".[33]

وأشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية من جانبها بأن فكرة النظام العام لا تقتصر على ميعاد دعوى الإلغاء فحسب بل تشمل أيضاً كل ما يطرأ على هذا الميعاد من عوارض قانونية كحالات وقف وقطع ميعاد الدعوى، حيث قضت " إن ميعاد دعوى الإلغاء من النظام العام وعلى المحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، وأن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد يجوز إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى... وإن قيام سبب الوقف أو الانقطاع بالنسبة لأحد الخصوم يوجب على المحكمة أن توقف السير في الدعوى، وذلك لتفادي اتخاذ إجراءات مهددة بالبطلان، وإن هذه القاعدة من النظام العام...".[34]

المطلب الثالث: دفوع النظام العام المتعلقة بإجراءات دعوى الإلغاء

استقر القضاء الإداري الأردني والمصري على ارتباط بعض إجراءات التقاضي في دعوى الإلغاء بفكرة النظام العام. وفيما يلي نعرض أبرزها:

أولاً: الدفع بعدم صحة وكالة المحامي

لا يجوز تمثيل الخصوم في دعوى الإلغاء في الأردن إلا بواسطة محام أستاذ مارس مهنة المحاماة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة وبموجب وكالة خطية (المادة 9/أ/1 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014)، كما يشترط لصحة الوكالة الممنوحة للمحامي في دعوى الإلغاء أن تكون صادرة بصورة قانونية، بحيث تكون موقعة من المحامي ومصادق عليها من قبله (إذا كانت وكالة خاصة) أو من قبل مرجع مختص قانوناً (إذا كانت وكالة عامة) (المادة 3/44 من قانون نقابة المحامين المذكور)، كما يجب أن تكون الوكالة مستوفية لجميع البيانات الخاصة بالمدعي والمدعى عليه وبموضوع القرار المطعون فيه وتاريخ صدوره والجهة التي أصدرته بصورة واضحة ومحددة تحديداً نافياً للجهالة والغموض.[35]

وعلى ذلك، فإذا لم تستوف وكالة المحامي الشروط الشكلية السابقة أو إحداها، تقضي المحكمة من تلقاء نفسها برد الدعوى شكلاً لأن ذلك يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام لإجراءات التقاضي في الدعوى وينفي معه الخصومة القضائية، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في الأردن منذ تأسيسه وحتى الوقت الحاضر.

وفيما يلي نعرض لأبرز الحالات المتعلقة بهذا الدفع من واقع أحكام القضاء الإداري الأردني:

1- الدفع بعدم صحة الوكالة لعدم توقيعها من المحامي والتصديق عليها:

أوضحت المحكمة الإدارية الأردنية في أحد قراراتها بأن خلو الوكالة من توقيع المحامي ومن التصديق عليها يوصمها بالبطلان قانوناً، مما يجعل الخصومة غير منعقدة بصفته ممثل عن المستدعي في الدعوى. وقد قضت بذلك صراحةً بالقول: "... وحيث أن الخصومة من النظام العام ويحق للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها، وبرجوع محكمتنا لوكالة وكيل المستدعي المحامي... المؤرخة في 2015/5/12 والمقامة الدعوى بموجبها نجد أنها خلت من توقيع ومصادقة الوكيل المذكور على توقيع موكله... وحيث أن المحامي لم يصادق على الوكالة المعطاة له من الموكل (المستدعي) لذا تغدو هذه الوكالة باطلة ويكون إقامة الدعوى من قبل المحامي مقامة من غير ذي صفة وممن لا يملك الحق في تقديمها، ذلك أن الوكالة بالخصومة أمام القضاء تستلزم التوثيق أو التصديق الرسمي على توقيع الموكل حتى يجوز للمحاكم اعتمادها كمستند له حجية مطلقة على الخصوم والغير في الإجراءات القضائية... وعليه تكون دعوى المستدعي مردودة شكلا لعدم صحة الخصومة.[36]

2- الدفع بعدم صحة الوكالة لعدم تحديد القرار المطعون فيه ولتنظيم الوكالة بتاريخ سابق على صدوره:

قضت المحكمة الإدارية الأردنية بأن عدم ذكر القرار المطعون فيه في وكالة المحامي وتحديده تحديداً منافياً للجهالة وتنظيم الوكالة بتاريخ سابق على صدور القرار المطعون فيه من شأنه بطلان الوكالة المخولة للمحامي، مما يعني أن الدعوى مقدمة ممن لا يملك حق تقديمها، وبذا فإن الخصومة لا تنعقد في مثل هذه الحالة وللمحكمة أن تتصدى لذلك من تلقاء نفسها لكون الخصومة من النظام العام. وفي ذلك ذهبت المحكمة للقول: " إن الوكالة التي أقيمت الدعوى بموجبها تخول وكيل الجهة المستدعية الطعن بالقرار الصادر عن مدير إدارة فرع ضمان عمّان ولا تخوله الطعن بالقرار الصادر عن لجنة شؤون الضمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تاريخ تنظيم الوكالة سابق لتاريخ صدور القرار عن لجنة شؤون الضمان... وحيث أن الخصومة من النظام العام ومن حق المحكمة التصدي لها في أية مرحلة من مراحل الدعوى، وعليه تجد محكمتنا أن الدعوى مقدمة ممن لا يملك حق تقديمها وأن وكالة وكيل الجهة المستدعية لا تخوله الطعن بالقرار الوارد في لائحة الدعوى مما تجعل من هذه الدعوى مردودة شكلاً ".[37]

3- الدفع بعدم صحة الوكالة لعدم تحديد الجهة المستدعى ضدها:

إن عدم تحديد الجهة المستدعى ضدها في وكالة المحامي بصورة محددة يحول دون إمكانية مخاصمتها في الدعوى، وحيث أن المخاصمة تندرج ضمن فكرة النظام العام الإداري، فإن للمحكمة أن تتصدى لهذا الدفع من تلقاء نفسها، وتعلن استناداً إليه رد الدعوى شكلاً لبطلان الوكالة المخولة للمحامي الخاص بالدعوى. وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية الأردنية للقول: "... وبالرجوع إلى وكالة وكيل المستدعي التي أقيمت الدعوى على أساسها، فإنها تضمنت توكيل المحامي... بإقامة الدعوى بمواجهة كل من: مدير المخابرات العامة بالإضافة لوظيفته والمخابرات العامة ورئيس (رئاسة) مجلس الوزراء بالإضافة لوظيفته، إلا أنها قد جاءت خالية من توكيله بمخاصمة مجلس الوزراء كشخص معنوي ذو شخصية معنوية مستقلة عن رئيسه، وبالتالي فإن تلك الوكالة لا تخوله إقامة الدعوى بمواجهة مجلس الوزراء... وهي مستوجبة الرد شكلاً لعدم الخصومة، ولما كانت مسألة الخصومة هي من متعلقات النظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها دون دفع من أحد الخصوم في الدعوى".(38)

4- الدفع بعدم صحة الوكالة لعدم تحديد المحكمة المرفوع أمامها الدعوى:

استوجب القضاء الإداري الأردني أن تتضمن وكالة المحامي تحديد المحكمة أو الجهة القضائية المقامة أمامها الدعوى التي سيقدم مرافعته أمامها، فإذا تضمنت الوكالة تحديد محكمة أو محاكم غير تلك التي سيترافع أمامها المحامي فإن المحكمة الناظرة للدعوى سوف ترد الدعوى شكلاً، لكون وكيل المستدعي لا يملك بموجب هذه الوكالة تمثيل موكله أمام هذه المحكمة، وتملك المحكمة التي تم إقامة الدعوى أمامها إثارة هذا الدفع من تلقاء ذاتها وأياً كانت درجتها لتعلق ذلك بالنظام العام. وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية الأردنية بالقول: "... وبالرجوع إلى وكالة المحامي... تم تحديد المحاكم التي فوضه الوكيل تقديم مرافعته والمثول أمامها ولم يكن من بينها المحكمة الإدارية، مما ينبني على ذلك أن الوكيل لا يملك بموجب هذه الوكالة تمثيل موكله أمام هذه المحكمة، كون وكالته توكل بها أمام المحكمة الإدارية العليا... فإن الوكالة المقامة منه أمام محكمتنا لا صفة له تخوله إقامتها أمام محكمتنا... وبالتالي تصبح مقدمة ممن لا يملك حق إقامتها، وعليه يكون الدفع مقبولاً والدعوى حقيقة بالرد شكلاً لعدم الخصومة ".(39)

وفي مصر، استقر الفقه والقضاء الإداري على ضرورة توافر بعض الضوابط والشروط الجوهرية في وكالة المحامي التي يترتب على إغفالها إعلان عدم قبول الدعوى شكلاً ومن تلقاء ذات المحكمة لتعلق ذلك بالنظام العام، ومن أبرزها: أن يكون المحامي الموكل مقيداً للمرافعة أمام المحكمة الموكل للحضور أو لاتخاذ الإجراءات أمامها، فلا يجوز مثلاً توكيل محام مقيد في جدول المقبولين أمام محكمة الاستئناف للمرافعة أمام المحكمة الإدارية العليا.(40)

وإذا كانت المادة (57) من قانون المحاماة المصري رقم (17) لسنة 1983 (المعدل) لم تلزم المحامي الموكل بالقضية أن يودع الوكالة أو التوكيل بملف الدعوى عند تسجيلها، إلا أنها ألزمته عند حضور الجلسة إثبات تلك الوكالة بتقديم سندها القانوني، وهنا تتحقق محاكم مجلس الدولة من سند الوكالة حتى يكون تمثيله تمثيلاً قانونياً صحيحاً، فإذا كان التوكيل الذي يستند إليه خاصاً أودعه ملف الدعوى، أما إذا كان توكيلاً عاماً فيكتفى بإطلاع المحكمة عليه، وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها التي قضت فيها بأنه " ليس بلازم على المحامي إثبات وكالته عن المدعي عند إيداعه صحيفة الدعوى بسكرتارية المحكمة، إلا أنه يتعين عليه عند حضور الجلسة إثبات وكالته وإيداع سند الوكالة إذا كان توكيلاً خاصاً، وفي حالة التوكيل العام يكفي بإطلاع المحكمة عليه وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة... وللمحكمة من تلقاء نفسها أن تطالب من يمثل أمامها بتقديم الدليل على وكالته ".(41)

ثانياً: الدفع ببطلان لائحة الدعوى

بصفة عامة، تملك المحكمة الدفع ببطلان لائحة أو استدعاء الدعوى لسببين: الأول يتعلق بالمحامي والثاني يتعلق بلائحة الدعوى ذاتها. وهو ما سنلقي عليه الضوء تباعاً:

1- الدفع ببطلان لائحة الدعوى لأسباب خاصة بالمحامي:

نصت التشريعات الأردنية المعنية على ضرورة توقيع لائحة الدعوى من محام أستاذ، وأن يكون قد أمضى مدة خمس سنوات على ممارسة مهنة المحاماة قبل الترافع أمام محاكم القضاء الإداري أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة".(42)

كما نصت المادة (2/41) من قانون نقابة المحامين المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2014 على أنه "... لا يجوز تحت طائلة البطلان التقدم بأي دعاوى أو لوائح أو أمام... محكمة العدل العليا (وتقابلها حالياً المحكمة الإدارية والإدارية العليا)... إلا

إذا كانت موقعة من أحد المحامين الأساتذة...". وفي مصر نصت المادة (25) من قانون مجلس الدولة الحالي على أن " يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة..."، وبذات المعنى نصت المادة (58) من قانون المحاماة رقم (17) لسنة 1983 المعدل.

وبعد التدقيق، لم يتم العثور على أية تطبيقات قضائية للمحكمة الإدارية أو للمحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص، وبالرجوع إلى قضاء محكمة العدل العليا (الملغاة) نجد أنها قضت بعدم قبول الدعوى لعدم استيفاء المحامي أو وكيل المستدعي لمدة خمس سنوات على ممارسة المهنة المنصوص عليها في المادة (13/أ) من قانون المحكمة المذكورة، وأنه يتم احتساب هذه المدة من تاريخ التوقيع على الوكالة أو المصادقة عليها من قبل المحامي وليس من تاريخ رفع الدعوى. وتتلخص حيثيات الحكم بما يلي: ".. إن المحامي المذكور قد صادق على صحة توقيع الموكل بتاريخ 2007/4/3 أي في الوقت الذي لم يكن فيه الوكيل قد أكمل مدة الخمس سنوات في ممارسة مهنة المحاماة كأستاذ أو عمل في وظيفة قضائية مدة مماثلة قبل ممارسة المحاماة، ومن ثم قام – وبالاستناد إلى هذه الوكالة– بتقديم استدعاء الدعوى، فإن الدعوى تكون إزاء ذلك مقدمة من غير ذي صفة وممن لا يملك حق تقديمها ومستوجبة الرد لعدم الخصومة باعتبارها من النظام العام وللمحكمة التصدي لها من تلقاء نفسها ولو لم يثرها أحد من الخصوم".[43]

وفي مصر، أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها ذات المبادئ بأن " اشتراط الشارع في المادة (25) من قانون مجلس الدولة والمادة (58) من قانون المحاماة (المشار إليهما آنفاً) بضرورة تذييل لائحة الدعوى بتوقيع محام مقبول أمام المحكمة المرفوع أمامها الدعوى هو إجراء جوهري يتعلق بالنظام العام القضائي، وأن الهدف من ذلك رعاية الصالح العام وتحقيق الصالح الخاص في ذات الوقت، لأن إشراف المحامي على تحرير تلك الصحف من شأنه مراعاة أحكام القانون عند تحريرها، وبذلك تنقطع المنازعات التي كثيراً ما تنشأ بسبب قيام من لا خبرة لهم بتحرير تلك الصحف والطعون مما يعود بالضرر على ذوي الشأن".[44]

ويجدر التنويه إلى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية لا تتطلب هذا الشرط (توقيع المحامي على لائحة الدعوى) بخصوص الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم التأديبية. ذلك أن المشرع لم يشترط في نص المادة (34) من قانون مجلس الدولة والمتعلقة بإجراءات رفع الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية أن تكون عريضة الطعن في القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية موقعة من محام مقبول أمام تلك المحاكم.[45]

ويستخلص مما تقدم، بأن توقيع المحامي المقبول –وفق القوانين المقررة في الأنظمة المقارنة– أمام المحكمة المرفوع إليها دعوى الإلغاء يمثل شرطاً جوهرياً يؤدي إغفاله إلى الدفع ببطلان لائحة الدعوى وهو دفع متعلق بالنظام العام، ومن ثم يجوز الدفع به في أية حالة كانت عليها الدعوى وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها دون انتظار ذلك من الخصوم. وعلة ذلك أن لائحة افتتاح الدعوى هي أساس الخصومة ومحلها وتقوم عليها جميع إجراءاتها، فإذا حكم ببطلانها فإنه ينبني على ذلك إلغاء جميع الإجراءات المتعلقة بها وزوال جميع الآثار المترتبة عليها مما يعني عدم انعقاد الخصومة التي تعد من النظام العام القضائي. ولذا يجب على المدعي استيفاء جميع الشروط الجوهرية التي يترتب على إغفالها الدفع ببطلان صحيفة الدعوى.

2- الدفع ببطلان لائحة الدعوى للجهالة الفاحشة:

فضلاً عن البيانات الشخصية الخاصة بالمدعي والمدعى عليه، فقد أشارت المادة (9/ب/3) من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي على بعض البيانات الواجب توافرها في لائحة الدعوى حتى تكون قانونية، حيث نصت على ما يلي: " يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية ما يلي: 3- أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة ". وبموجب هذه المادة، يتبين بأن هذه البيانات هي بمثابة شروط يجب توافرها في اللائحة على سبيل الوجوب وإلا كانت باطلة.

وباستقراء أحكام القضاء الإداري الأردني في هذا الشأن، يتبين بوضوح أنه استقر على اعتبار الشروط القانونية السابقة هي شروط تتعلق بالنظام العام، ويحق للمحكمة من تلقاء نفسها التصدي لها في حال إغفالها كلياً أو جزئياً، الأمر الذي يترتب عليه رد الدعوى شكلاً للجهالة الفاحشة بلائحة الدعوى وعدم وضوحها أمام هيئة المحكمة. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا الأردنية صراحةً في أحد أحكامها التي جاء فيها "... وبالرجوع إلى لائحة الطعن المقدمة من وكيل الطاعن –المستدعي– أمام المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (2015/69) يتبين أنها جاءت خالية من ذكر موجز عن وقائع الدعوى، إذ إن وكيل الطاعن لم يذكر فيها وقائع الدعوى بالمعنى المقصود بالمادة (9/ب/3) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، واكتفى بسرد أسباب الطعن، وحيث أن هذا النص آمر ومن النظام العام وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها ولو لم يثيره الخصوم فإن الدعوى

تكون مستوجبة الرد شكلا".[46]

وفي مصر، اشترطت المادة (25) من قانون مجلس الدولة على ضرورة احتواء لائحة الدعوى – بالإضافة إلى البيانات الشخصية للمدعي وللمدعى عليه– على موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان وجوبياً ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب مع إرفاق صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه.

ويلاحظ على النص السابق، أن المشرع المصري لم ينص على وجوب إدراج المدعي في لائحة دعواه موجزاً عن وقائع الدعوى، واكتفى بإلزام المدعي بتقديم الطلبات التي يبتغيها في صحيفة افتتاح الدعوى مع البيانات الأخرى المنصوص عليها في المادة السابقة. وبالرغم من أن واقع الحال في لوائح الدعوى يشير إلى ذكر هذه الوقائع، فإننا نرى أن ذلك لا يغني عن تقديم موجز عن الوقائع الخاصة بالقرار محل الطعن، لأن اطلاع المحكمة على مضمون هذه الوقائع في صحيفة افتتاح الدعوى من شأنه إعطاء فكرة أولية للمحكمة عن الظروف المصاحبة لإصدار القرار المطعون فيه، مما يسهل عليها –ولو بصورة أولية– تكييف تلك الوقائع تمهيداً لبسط رقابتها على القرار محل الطعن هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إدراج هذا الشرط صراحةً مع الشروط الأخرى من شأنه أن يجعل له سنداً قانونياً في حال الاحتجاج به من قبل الخصوم في الدعوى. ولعل هذا هو السبب في عدم إشارة الفقه المصري في مؤلفاتهم والقضاء الإداري في أحكامه إلى موضوع الدفع ببطلان لائحة الدعوى للجهالة بوقائعها والاكتفاء بالحديث عن موضوع الدفع ببطلان لائحة الدعوى للتجهيل بالطلبات. ومن هذه الأحكام على سبيل المثال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول: " طلبات المدعي يجب أن تكون محددة، حيث يترتب على تجهيلها بطلان صحيفة الدعوى... بمعنى أن يكون المدعي قد أغفل تحديد طلباته على نحو جسيم يستحيل معه لغةً وعقلاً ومنطقاً على المحكمة أن تحدد على أساس سليم حقيقة ما يستهدف المدعي تحقيقه من دعواه، وما يطلب منها القضاء به من طلبات وسنده القانوني في طلبه".[47]

المطلب الرابع: دفوع النظام العام المتعلقة بحكم الإلغاء

ترتبط فكرة النظام العام ببعض المسائل المتعلقة بحكم الإلغاء على النحو الآتي:

أولاً: الدفع بعدم احتواء الحكم على البيانات المستوجبة قانوناً:

نصت المادة (20) من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي على بعض البيانات الواجب توافرها في مسودة الحكم القضائي بالقول: " يجب أن يبين في الحكم المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره ومكانه وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره وحضروا النطق به وأسماء الخصوم وحضورهم أو غيابهم وأسماء وكلائهم، كما يجب أن يشتمل الحكم على عرض موجز لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم وخلاصة موجزة لدفوعهم ودفاعهم الجوهري وأسباب الحكم ومنطوقه". ويضاف إلى ذلك خلاصة وافية للحكم المطعون فيه بالنسبة للحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا الأردنية.[48]

ولكون أن هذا الدفع لا يتصور أن يثار إلا أمام المحكمة الإدارية العليا كمحكمة ثان درجة، وبالنظر إلى حداثة إنشاء هذه المحكمة، فإن الدفوع في هذا الشأن نادرة جداً، ومنها ما قضت به المحكمة المذكورة ما مفاده أن إدعاء المستدعي بأن حكم المحكمة الإدارية لم يشتمل على دفوع الطاعن هو إدعاء في غير محله، حيث أن الحكم المطعون فيه تضمن عرض مجمل لوقائع الدعوى ومتطلبات الخصوم ودفوعهم ودفاعهم الجوهري، وأسباب الحكم ومنطوقه والمواد القانونية ذات العلاقة بالقرار المشكو منه موضوع النزاع، وكافة الأمور التي تتطلبها المادة (20) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، فيكون الحكم بذلك في محله متفقا وأحكام القانون.[49]

وإذا خلا الحكم السابق من الإشارة الصريحة على تعلق هذا الدفع بالنظام العام، فإنه يمكن القول بأن هذا الدفع هو من متعلقات النظام العام، قياساً على النهج الذي اتبعته ذات المحكمة في إضفاء فكرة النظام العام على الشروط الواجب توافرها في لائحة الدعوى وذلك لاتحاد العلة في الحالتين. بل إن القضاء إذا كان يعتبر الشروط الواجب توافرها في لائحة الدعوى من النظام العام فمن باب أولى أن ينصرف ذلك إلى الشروط المستوجبة في مسودة الحكم، لأن إغفال مثل هذه الشروط في مسودة الحكم يؤدي دون أدنى شك إلى الإخلال بالنظام العام القضائي الإداري لاسيما أن الحكم هو أهم جزء في هذا النظام، ولما في ذلك من إهدار لضمانات جوهرية لذوي الشأن من المتقاضين وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري المصري على نحو ما سنرى.

وقد خلا قانون مجلس الدولة المصري الحالي من النص على البيانات الواجب توافرها في مسودة الحكم الصادر من محاكم مجلس الدولة على اختلاف درجاتها. وبالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13) لسنة 1968 والمعدل بالقانون رقم (76) لسنة 2007 الواجب التطبيق في هذه الحالة أمام القضاء الإداري بالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية،

نجد أنه نظم ذلك في المواد (175-176-178) على النحو الآتي:

1- وجوب أن تشتمل مسودة الحكم على توقيع الرئيس والقضاة عند النطق بالحكم وإلا كانت باطلة. (م/175 من قانون المرافعات المصري)

2- وجوب أن تشتمل مسودة الحكم على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة. (م/176 من قانون المرافعات المصري)

3- وجوب أن يبين في الحكم المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره ومكانه وأسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة واشتركوا في الحكم وحضروا تلاوته.. وأسماء الخصوم وألقابهم وصفاتهم وموطن كل منهم وحضورهم وغيابهم، وعرض موجز لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم وخلاصة موجزة لدفوعهم ودفاعهم الجوهري. (م/178 من قانون المرافعات المصري)

وتطبيقاً لذلك، فقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن إغفال هذه البيانات السابقة بصورة كلية أو جزئية في الحكم المطعون فيه يؤدي إلى بطلانه بطلاناً لا يقبل التصحيح لانطوائه على إهدار لضمانات جوهرية لذوي الشأن من المتقاضين، ولذلك فإنه يتعلق بالنظام العام ويكون واجباً على محكمة الطعن التي طُرح عليها الحكم أن تقضي بذلك البطلان من تلقاء نفسها دون توقف على دفع أحد الخصوم أو تمسكه به. حيث قضت في أحد أحكامها "... وإذ يتبين من الاطلاع على مسودة الحكم المطعون فيه... أنها لم توقع إلا من عضوين اثنين فقط من أعضاء الدائرة الثلاثية التي أصدرت الحكم، فإنه بذلك يكون حكماً باطلاً بطلاناً متعلقاً بالنظام العام، تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ودون أن يدفع بذلك أحد الخصوم... ويتعين الحكم بإلغائه لهذا السبب وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للفصل فيه مجدداً بهيئة أخرى...".[50]

وكذا الأمر إذا لم يشتمل الحكم المطعون فيه على عرض مجمل لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم، فإنه يعد باطلاً بطلاناً متعلقاً بالنظام العام، يتعين على محكمة الطعن أن تتصدى له من تلقاء نفسها.[51]

ثانياً: الدفع بعدم قبول الدعوى لسبق الفصل فيها:

لم يشر عموم الفقه الأردني-على خلاف نظيره المصري- صراحةً إلى هذا الدفع إلا بصورة ضمنية لاسيما في معرض الحديث عن مبدأ حجية الأحكام القضائية الصادرة في دعوى الإلغاء وذلك لارتباطهما ببعضهما البعض. إذ أجمع الفقه المصري على تحديد مفهوم هذا الدفع بأنه وسيلة تستهدف منع المدعي من إقامة دعوى جديدة في موضوع سبق حسمه بحكم قضائي، بحيث لا يجوز للقضاء النظر في قضية سبق وأن حسمت بحكم سابق، لما يؤدي ذلك إلى إهدار لحجية الأحكام وربما تعارضها، ولا سبيل أمام المدعي في هذه الحالة إلا باللجوء إلى طرق الطعن المحددة في النظام القانوني لكل دولة.[52]

وكنتيجة لارتباط الدفع بعدم قبول الدعوى لسبق الفصل فيها بمبدأ حجية الأحكام القضائية ارتباطاً وثيقاً، حيث يعد الأول أثر مترتب على الثاني ومستند إليه، فقد حدد الفقه المصري والقضاء الإداري المقارن الطبيعة القانونية لهذا الدفع بأنه من جملة الدفوع المتعلقة بالنظام العام في دعوى الإلغاء، وبذا يمكن للمحكمة الناظرة للدعوى -أياً كانت درجتها- التصدي من تلقاء نفسها لهذا الدفع، كما يمكن للخصوم إثارته في أية مرحلة من مراحل التقاضي ولو لأول مرة أمام محكمة الطعن.

وقد حدد المشرعان الأردني والمصري موقفهما من هذا الدفع، إذ أقرا باختصاص المحكمة الإدارية العليا كمحكمة درجة ثانية بالنظر سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الخصوم بمخالفة حكم لاحق لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، يدل دلالة واضحة على اعتبار الدفع بعدم جواز نظر الدعوى التي سبق الفصل في موضوعها من دفوع النظام العام التي تثيره المحكمة من تلقاء نفسها عند الاقتضاء.[53]

وإذا كان الدفع بعدم قبول الدعوى لسبق الفصل فيها هو امتداد لمبدأ حجية الأحكام وأثر من آثارها، فإن مناط قبول هذا الدفع أن تتوافر فيه ذات الشروط الواجب توافرها لحيازة الأحكام لحجية الأمر المقضي به، وتتمثل في وحدة الخصوم ووحدة الموضوع ووحدة السبب فضلاً عن صدور حكم قضائي قطعي فاصل في موضوع النزاع.

وتطبيقاً لذلك، فقد لجأت المحكمة الإدارية العليا الأردنية وقبلها المحكمة الإدارية من تلقاء نفسيهما للدفع بعدم قبول الدعوى لسبق الفصل فيها بحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، نظراً لتوافر الشروط الخاصة بهذا الدفع في الدعوى المقامة أمام محكمة الطعن، حيث قضت "... وحيث إن الطعن موضوع الدعوى هو بذات الموضوع والخصوم والمحل والسبب... وسبق الفصل فيه بمواجهة المستدعية وأصبح يشكل قضية مقضية وأسباب الطعن لا ترد عليه... وحيث توصلت المحكمة الإدارية للنتيجة التي توصلت إليها محكمتنا فيكون حكمها قد وافق صحيح القانون وأسباب الطعن مستوجبة الرد ولذا نقرر رد الطعن".[54]

وقد لعبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن دوراً إيجابياً بارزاً ليس فقط في تحديد شروط الدفع بعد جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها وإنما في إسباغ التكييف القانوني السليم على هذه الشروط.

فقد تصدت المحكمة، في عدة قرارات، لتوضيح وتحديد المفهوم القانوني السليم للشروط الخاصة بهذا الدفع بالقول: ثمة شروطاً يلزم توافرها لهذا الدفع وهي:

أ- **أن يكون الحكم السابق قضائياً قطعياً:** ومفاده أن يصدر الحكم من جهة قضائية ذات ولاية في الفصل في النزاع بموجب قواعد تنظيم الاختصاص. وعليه لا أثر للدفع بعدم جواز نظر الدعوى المستند إلى حكم سابق صادر عن محكمة غير مختصة ولائياً بنظر النزاع، ومن ثم فإذا كان الحكم صادراً عن محكمة مدنية في أمر يدخل الفصل فيه في اختصاص القضاء الإداري، فإنه لا يحوز حجية أمام هذا القضاء يمتنع عليه معها إعادة نظر النزاع من جديد...".[55]

ب- **وحدة الخصوم:** ومفاده اتحاد الخصوم في الدعويين القائمة والسابقة التي سبق الفصل فيها، سواء كان مدعياً أو مدعى عليه أو متدخلاً.[56]

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها المهمة بأن المقصود بوحدة الخصوم في دعوى الإلغاء أن يكونوا ممثلين فيها بصفاتهم لا بأشخاصهم، وعليه فإن وجود خصم جديد في إحدى الدعويين (كالمتدخل في الدعوى انضمامياً أو اختصامياً) لا يؤخذ ذريعة للقول باختلاف الخصوم، إذ العبرة باتحاد صفة الخصوم بالدعوى لا بأشخاصهم.[57]

ج- **وحدة الموضوع:** وهو أن يكون محل الدعوى أو الحق الذي يطالب به المدعي أو المصلحة التي يسعى لحمايتها عن طريق القضاء واحدة في الدعويين (الدعوى القائمة والدعوى السابق الفصل فيها)، أما إذا اختلف موضوع الدعويين فلا يجوز إثارة الدفع بعدم قبول الدعوى لسبق الفصل فيها.[58]

د- **وحدة السبب:** وهو الأساس القانوني الذي يستند إليه الحق المدعى به أو كما قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية هو مصدر الحق المدعى به سواء أكان عقداً أو قراراً أو نصاً تشريعياً معيناً، ويشترط تماثل هذا السبب بهذا المفهوم في الدعويين (القائمة والمفصول فيها سابقاً) لقبول الدفع بعدم جواز نظر الدعوى المقامة.[59]

وفي معرض رقابة المحكمة الإدارية العليا المصرية على شرط اتحاد السبب، ذهبت المحكمة إلى أنه يتعين على القضاء عدم الخلط بين السبب والدليل في كل من الدعويين القائمة والسابقة، حيث قضت في هذا الشأن "... إن ما استند إليه الحكم المطعون فيه من اختلاف السبب في الدعويين لا يطابق الحقيقة، ذلك أن السبب الذي قامت عليه الدعوى هو واقعة اختلاس بعض المظاريف التي تضمنت استمارات الانتخاب، وقد خلط الحكم المطعون فيه بين السبب والدليل في كل من الدعويين، على اعتبار أنه عندما أقيمت الدعوى الأولى كان التحقيق مازال جارياً في الشكوى المتضمنة لواقعة اختلاس بعض موظفي هيئة البريد لمظاريف الانتخاب، ثم أقيمت الدعوى الثانية بعد انتهاء التحقيق وإحالة المخالفين إلى المحاكمة التأديبية، فاعتبرت المحكمة أن سبب الدعوى الثانية يختلف عن سبب الدعوى الأولى، فقررت على إثر ذلك عدم قبول الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لعدم اتحاد السبب في الدعويين. وبذا تكون المحكمة قد أخطأت في تطبيق القانون وتأويله، حيث إن إحالة المدعيين إلى المحاكمة التأديبية لا يعدو أن يكون دليلاً ساقه المدعي لإثبات صحة السبب الذي يستند إليه لإصدار القرار المطعون فيه وليس سبباً جديداً، وبالتالي يكون الطعن بإلغاء هذا الحكم قد قام على سند سليم من القانون".[60]

وفي ضوء ما سلف بيانه من دفوع تتعلق بالنظام العام القضائي في دعوى الإلغاء، يتبين مدى أهمية الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في تمييز الدفوع المتعلقة بفكرة النظام العام عن تلك التي تخرج عن إطار هذه الفكرة، ومدى أهمية النتائج المترتبة على تطبيق هذه الفكرة وخطورة النتيجة النهائية المترتبة على مخالفة هذه الفكرة لاسيما بالنسبة للمدعي والمتمثلة برد الدعوى أو عدم قبولها.

ولكون معظم الدفوع الإدارية التي تثار في دعوى الإلغاء هي في جملتها من النظام العام عدا بعض الدفوع القليلة، فكان لزاماً على القاضي أن يسعى إلى ترتيب الدفوع المتعلقة بفكرة النظام العام، ولذا لاحظنا أن القضاء الأردني والمصري قد استقرا على أن الدفع بعدم الاختصاص يسبق النظر في كافة الدفوع الأخرى المتعلقة بالنظام العام. [61]

خاتمة

النتائج المستخلصة:

أولا: تتجسد فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء بطابع موضوعي خاص بالدعوى ذاتها بهدف تنظيمها والمحافظة على ثوابتها، وهي بهذا الدور تسهم في تحقيق الصالح العام ولو تضمنت قواعد ذات صفة آمرة وملزمة تجاه الخصوم في الدعوى، بل إن الصفة الآمرة للقواعد وللمسائل المعتبرة من النظام العام القضائي هي السبيل الوحيد لتحقيق الصالح العام في الدعوى لأن الخصوم يسعون لتحقيق مصالحهم الخاصة من خلال الدعوى ولو على حسابها.

ثانياً: إن التقيد بقواعد النظام العام في دعوى الإلغاء لا يقتصر على الخصوم فحسب بل يشمل القاضي أيضاً، فعلى القاضي الإداري –على سبيل الوجوب– التقيد بهذه القواعد من تلقاء نفسه في الدعوى وفي أي وقت ومرحلة كانت عليها الدعوى، ولذا يجب عليه أن يحيط علماً بكافة المسائل المعتبرة من النظام العام وفق ما استقر عليه الاجتهاد القضائي، وأن يقوم وفق اجتهاده بتطويرها كلما دعت الحاجة إلى ذلك وفق مقتضيات الصالح العام في الدعوى.

ثالثاً: إن تطبيق فكرة النظام العام على دعوى الإلغاء له أثر مزدوج: فهو من ناحية يؤثر على الخصوم لاسيما المدعي لأنه يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً أو عدم قبولها وبذلك يخسر المدعي دعواه. ومن ناحية أخرى قد يؤثر على القضاء ذاته من خلال إبطال الأحكام المخالفة لقواعد النظام العام من قبل محكمة الطعن، كمخالفة قواعد الاختصاص القضائي أو إغفال شرطاً من شروط قبول الدعوى أو تلك المتعلقة بتنظيم لوائح الدعوى ولو على سبيل الخطأ غير المقصود من المحكمة.

رابعاً: تتمحور فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء من خلال الآثار المترتبة على إعمالها في نطاق الدعوى، ومن أبرزها تصدى القاضي للمسائل المتعلقة بالنظام العام للدعوى من تلقاء نفسه ودون توقف على إرادة الخصوم في هذا الأمر ودون التقيد بمدة معينة في الدعوى وفي أية مرحلة كانت عليها، فهي بذلك فكرة متحررة قائمة بذاتها وتفرض نفسها على مجريات الدعوى منذ تقديم لائحة الدعوى وحتى الفصل فيها.

خامساً: استناداً إلى تشعب فكرة النظام العام وعدم تحديد معالمها بالقدر الذي تعذر معه وضع تعريف لتلك الفكرة، فإننا نرى أنه لا سبيل لتحديد أهم معالم تلك الفكرة إلا من خلال الآثار المترتبة عليها، ونعتقد أن القضاء قد تنبه لهذا الأمر جيداً، وآية ذلك أنه لم يحرص على وضع تعريف لفكرة النظام العام بقدر حرصه على إظهار تلك الفكرة من خلال ما يترتب عليها من آثار مهمة وتحديد المسائل والدفوع التي تتعلق بتلك الفكرة لتمييزها عن غيرها من الدفوع.

سادساً: إن استخلاص المسائل المعتبرة من النظام العام لدى القاضي الإداري الأردني يتطلب إعادة النظر في تنظيم القضاء الإداري في الأردن، إذ إن المحاكم الإدارية في الأردن هي الجهة الوحيدة التي تقوم بتحضير الدعوى الإدارية والسير في إجراءاتها دون مشاركة من أي جهاز قضائي آخر (أنظر المادة 12/ب من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي). بينما أناط المشرع المصري بهيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، وبعد إتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريراً للمحكمة يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً. (أنظر المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي)، كما أن نظام تحضير الدعوى من شأنه أن يجعل المفوض في أحيان كثيرة يتعرض لإثارة دفوع جديدة تتعلق بالنظام العام.

وختاماً، نخلص إلى إبداء التوصيات الآتية:

أولاً: نظراً لأهمية وخطورة الدور الذي تلعبه فكرة النظام العام في دعوى الإلغاء، نوصي المشرع الأردني بإفراد نص خاص يؤكد من خلاله صراحةً على وجود أساس قانوني لتلك الفكرة على غرار موقف المشرعين المصري والفرنسي.

ثانياً: نظراً للغموض الذي يكتنف تلك الفكرة وارتباطها بالتنظيم القضائي الإداري على نحو ما سبق، نتمنى من المشرع الأردني أن يتدخل بإعادة تنظيم القضاء الإداري أسوةً بنظيره المصري والفرنسي أيضاً. إذ إن تنظيم القضاء الإداري الحالي في الأردن يفتقر إلى أقسام قضائية لا غنى عنها في الدعاوى الإدارية كتأسيس هيئة مفوضي الدولة ودائرة لفحص الطعون من الناحية الشكلية على أقل تقدير، لما لهذه الجهات من دور أساسي لا يمكن إغفاله لاسيما إزاء الأفكار الغامضة كفكرة النظام العام التي تحتاج إلى تبيان وتوضيح أمام هيئة المحكمة، فيمكن عن طريق هذه الجهات مساندة القضاء الإداري الأردني في إبداء دفوع ومبادئ قانونية جديدة تتعلق بالنظام العام، فضلاً عن الدور الذي تلعبه في تهيئة الدعوى وتحضيرها أمام هيئة المحكمة.

ثالثاً: نظراً لتعلق جانب كبير من إجراءات دعوى الإلغاء بفكرة النظام العام، فإن وجود قانون – أو على الأقل لائحة للمرافعات الإدارية – خاصة بإجراءات التقاضي أمام الدعاوى الإدارية هو أمر ضروري لتحقيق العدالة بأكمل صورها، وذلك لاستقلال إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية عن تلك المتعلقة بالدعاوى المدنية من وجوه عديدة.

رابعاً: نوصي القضاء الإداري الأردني بضرورة الإشارة الصريحة في أحكامه على تعلق الدفع بانعدام المصلحة بالنظام العام أسوةً بنظيره المصري.

خامساً: كما نوصي المشرع الأردني بتعديل نص المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الحالي ليصبح على النحو الآتي: "تقام دعوى الإلغاء على مُصدر القرار الإداري أو من يصدره بالنيابة عنه" بدلاً من النص الحالي وهو " تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه.." لكون النص الأول أدق في الدلالة من النص الحالي على الوجه الذي أوضحناه في الدراسة.

الهوامش

(1) كنعان، 1995، ص 276-277.
(2) فودة، 2001، ص 506.
(3) راجع على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 12111 لسنة 48 قضائية عليا، جلسة 2010/3/20 منشور على الموقع الالكتروني للدكتور عاطف سالم؛ وقرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2016/280 (هيئة عادية) تاريخ 2016/9/28منشورات مركز عدالة)
(4) Chapus, 2000, p. 204
(5) Debbasch et Ricci, 2001, p. 597
(6) (6) أنظر في هذا المعنى، البدوي، 2015، ص 39-40
(7) Auby et Drago, 1992, p.374. (7)
(8) Chapus, 2000, p. 232. (8)
(9) Debouy, 1980, p, 352. (9)
(10) فودة، 2011، ص 506.
(11) فودة، 2011، ص 507؛ Debouy, 1980, p. 352
(12) نصار، 1990، ص 47-48؛ مشار إليه لدى العربي، 2010، ص 37.
(13) بكر، 2012، ص 411.
(14) راجع في هذا المعنى، العربي، 2010، ص 9.
(15) إدوارد، 1993، ص 5.
(16) مسعود، 2009، ص 189.
(17) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 2016/44، القرار رقم 38، تاريخ 2016/2/17، منشورات قسطاس) وبذات الاتجاه ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية للقول: " الاختصاص الولائي للمحكمة يعتبر من النظام العام بحيث تقضي به من تلقاء نفسها دون حاجة إلى دفع بذلك من أحد الخصوم..." (إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 16844 لسنة 53 ق، جلسة 2010/4/10، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الالكتروني.
(18) المنجي، 2013، ص 336.
(19) أنظر على سبيل المثال الطماوي، 2013، ص 593 وفي الفقه الأردني أبو العثم، 2011، ص 318
(20) خليفة، 2007، ص 167.
(21) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 2016/176، القرار رقم 35، تاريخ 2016/5/31، منشورات قسطاس
(22) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 6594، لسنة 47 ق، جلسة 2006/7/18، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الالكتروني.
(23) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 165، لسنة 37 ق، جلسة 1990/11/27، ص 1055، أنظر في تفاصيل ذلك أبو العينين، 2007، ص 428.
(24) المحروقي، 2005، ص 114.
(25) الشوبكي، 2011، ص 208.
(26) المادة 5/هـ من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 والمادة 12/أ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.
(27) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 2017/126، القرار رقم 22، تاريخ 2017/5/17، منشورات قسطاس؛ وعلى ذات النهج قضت المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2017/40، القرار رقم 27، تاريخ 2017/5/22، منشورات قسطاس.
(28) شطناوي، 2008، ص 292 وأبو العثم، 2011، ص 264.
(29) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 3325، لسنة 47 ق، جلسة 2004/2/28، ص 367.
(30) Petit et Frier, 2015-2016, p.316.
(31) المادة 8/أ من قانون القضاء الإداري الأردني والمادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري النافذين.
(32) كنعان، 2010، ص 225؛ خليفة، 2008، ص 703.
(33) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 2016/305، القرار رقم 24، تاريخ 2016/11/9، منشورات قسطاس؛وأنظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2015/317، قرار رقم 58، تاريخ 2015/11/24، منشورات قسطاس.
(34) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 1676، لسنة 32 ق، جلسة 1990/2/17، أنظر في ذلك أبو العينين، 2007، ص 643.

(35) شطناوي، 2008، ص 477.
(36) حكم المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2015/257، القرار رقم 29، تاريخ 2015/10/20، منشورات قسطاس.
(37) حكم المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2016/316، قرار رقم 57، تاريخ 2017/1/31، منشورات قسطاس.
(38) حكم المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2016/78، قرار رقم 12، تاريخ 2016/3/13، منشورات قسطاس.
(39) حكم المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2016/10، قرار رقم 31، تاريخ 2016/4/19، منشورات قسطاس.
(40) أنظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 761، لسنة 40 ق، جلسة 1999/1/31، أبو العينين، 2015، ص 95.
(41) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 4447، لسنة 50 ق، جلسة 2006/7/25، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الالكتروني.
(42) المادة 9/أ/1 من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي.
(43) عدل عليا أردنية، الدعوى رقم 2007/2، قرار رقم 2، تاريخ 2007/7/4، منشورات قسطاس.
(44) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 2034، لسنة 39 ق، جلسة 1997/9/4، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 46، ص 231.
(45) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 845، لسنة 43 ق، جلسة 2000/12/23، ص 534.
(46) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 2015/190، قرار رقم 4، تاريخ 2015/10/6، منشورات قسطاس.
(47) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 2343، لسنة 32 ق، جلسة 1991/5/25، أنظر في ذلك خليفة، 2007، ص 118.
(48) المادة 32/د من قانون القضاء الإداري الأردني.
(49) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 339، قرار رقم 33، تاريخ 2016/11/28، منشورات قسطاس.
(50) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 5434، لسنة 49 ق، جلسة 2006/2/14، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الالكتروني.
(51) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 2918، لسنة 40 ق، جلسة 2001/11/3، منشور على موقع الدكتور عاطف سالم الالكتروني.
(52) خليفة، 2012، ص 167 وما تلاها.
(53) أنظر المادة 27/ج من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 والمادة 23 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، أنظر في ذلك أيضاً أبوارميله، 2015، ص 1102.
(54) إدارية عليا أردنية، الدعوى رقم 2016/91، قرار رقم 7، تاريخ 2016/4/12، منشورات قسطاس.
(55) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 7122، 8131، لسنة 45 ق، جلسة 2001/12/8، ص 832.
(56) خليفة، 2012، ص 180.
(57) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 1015، لسنة 33 ق، جلسة 1996/5/28، ص 598.
(58) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 5745، لسنة 44 ق، جلسة 2000/6/25، ص 965؛ والطعن رقم 4095، لسنة 38 ق، جلسة 1994/12/10، ص 678.
(59) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 2109، لسنة 30 ق، جلسة 1991/2/12، ص 108.
(60) إدارية عليا مصرية، الطعن رقم 3038، لسنة 40 ق، جلسة 1994/8/28، ص 705.
(61) أبو العينين، 2003، ص 230.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

الكتب والرسائل والأبحاث:

أبوارميله، بسام، (2015)، الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء "دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد 3.
أبو العثم، فهد، (2011)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.
أبو العينين، محمد ماهر، (2007)، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، ك1، لجنة الشريعة الإسلامية بنقابة المحامين، القاهرة.
أبو العينين، محمد ماهر، (2015)، المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في مصر، ط2، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، القاهرة.
أبو العينين، محمد ماهر، (2003)، سلسلة المرافعات الإدارية، الخصومة والدعوى الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
إدوارد، عيد، (1993)، موسوعة أصول المحاكمات والإثبات والتنفيذ، ج1، المجلد 2، ط 2، (دون دار وبلد نشر)
بدران، محمد محمد، (1992)، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي،

دار النهضة العربية، القاهرة.
البدوي، إسماعيل إبراهيم، (2015)، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، أسباب الطعن بالإلغاء، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.
بكر، عصمت عبد المجيد، (2012)،مجلس الدولة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.
خليفة، عبد العزيز، (2007)، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
خليفة، عبد العزيز، (2007)، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج 1، منشأة المعارف، الإسكندرية.
خليفة، عبد العزيز، (2012)، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، ك 1، منشأة المعارف، الإسكندرية.
شطناوي،علي خطار، (2008)، موسوعة القضاء الإداري، ج 1، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.
الشوبكي، عمر محمد، (2011)، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط 4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.
الطماوي، سليمان، (2013)، القضاء الإداري، ك 1، قضاء الإلغاء، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة.
فوده، رأفت، (2011)، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة.
كنعان، نواف، (2012)، القانون الإداري، ك 2، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.
كنعان، نواف، (1995)، القانون الإداري الأردني، ج 1، ط 2، عمّان، (دون دار نشر)
المحروقي، شادية، (2005)، الإجراءات في الدعوى الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
مسعود، محمد، (2009)، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، النظرية العامة للدعوى الإدارية من إقامتها حتى الفصل فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية.
المنجي، إبراهيم، (2012)، المرافعات الإدارية، طبعة مستحدثة، (دون دار وبلد نشر)
نصار، رمضان طه، (1990)، انقضاء الدعوى الإدارية بغير الفصل في الموضوع، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر.

التشريعات:

قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.
قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
قانون محكمة العدل العليا الأردنية الملغى رقم (12) لسنة 1992.
قانون نقابة المحامين الأردنيين رقم (11) لسنة 1972 والمعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2014.
قانون المحاماة المصري رقم (17) لسنة 1983 والمعدل بالقانون رقم (197) لسنة 2008.
قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لسنة 1968 والمعدل بالقانون رقم (76) لسنة 2007.

ثانياً: المراجع الالكترونية:

العربي، وردية، (2010)، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر.. منشور على الموقع الالكتروني الآتي: http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2715/3/el3arbi.pdf
موسوعة الأحكام القضائية المصرية، موقع الدكتور عاطف سالم http://atefsalem.net/
مجموعة الأحكام الإدارية الأردنية، موقع مركز عدالة http://www.adaleh.info/
مجموعة الأحكام الإدارية الأردنية، موقع قسطاس http://www.qistas.com/

ثالثاً: المراجع الفرنسية:

Auby (J-M) et Drago (R), Traité des recours en matière administrative, Litec, 1992.
Chapus (R), Droit de contentieux administratif, 9éd., Montchrestien, Paris, 2001.
Debbasch (Ch) et Ricci (J-C), Contentieux administratif, 8éd., Dalloz, Paris, 2001.
Debouy (C), Les Moyens d'ordre public dans la procedure administrative contentieuse, 1er partie, Paris, 1980.
Petit (J) et Frier (P-L), Droit administratif, 10 éd., Dalloz, Paris, 2015-2016.

The Idea of Public Order in the Light of the Case of Cancellation (Analytical and Comparative Study in Jordan and Egypt)

Bassam Mohamed Abu Irmaileh*

Abstract

This study is based on the statement of the judicial system in case of cancellation, in an attempt to clarify the most important features of that idea in the light of the adoption of administrative expense vaguely that idea and flexibility to the extent that he was unable to agree on the definition and concept.

This idea is embodied in the framework of the fundamental rules of jus cogens cancellation proceeding may not derogate from the opponents, even by agreement among them, and adhered to by itself at any time and stage of the proceedings.

This study has been divided into two types the first shows the theoretical side of that idea in the case of cancellation as an attempt to demonstrate the concept and identify the most prominent characteristics and implication. While the second type allocated to highlight the practical side of that idea made the most prominent modern judicial applications on public order, in the methodology of analytical comparison between the Jordanian and Egyptian regimes. We ended the study include the result of the conclusion reached from this study.

Keywords: General System, Administrative Objections, Cancellation Case.

* Faculty of Law, Jadara University, Jordan. Received on 10/7/2018 and Accepted for Publication on 13/5/2019.