

مدي قبول الطعن بالإلغاء
في القرارات القابلة للانفصال
في النظامين الفرنسي والمصري

إعداد الباحث

محمد سمير محمد جمعة

باحث دكتوراة بقسم القانون العام – كلية الحقوق جامعة المنصورة

تحت إشراف

أ.د/ جورجى شفيق

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

مدي قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري

الباحث / محمد سمير محمد جمعة

مقدمة :

ثار الجدل حول إمكانية الطعن بإلغاء القرارات التي تدخل ضمن العمليات المركبة على استقلال عن العمليات والأعمال المركبة التي تدخل فيها ، وتعتبر جزءاً منها.

ولمعرفة مدي جواز الطعن بإلغاء هذه القرارات على استقلال يتعين علينا البحث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وكذلك مجلس الدولة المصري.

وباستقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد انه قد رفض – في بادئ الأمر – الاعتراف بجواز الطعن بإلغاء القرارات القابلة للانفصال، ثم تطورت أحكامه منذ بداية القرن العشرين وحكم بقبول الطعن بإلغاء مثل تلك القرارات.

وبالنسبة لأحكام مجلس الدولة المصري، فان هناك رأى في الفقه ذهب إلى أن هذا المجلس قد تردد أحيانا في شأن جواز الطعن في هذه القرارات ،

في حين أن غالبية الفقه يرى أن هذا المجلس قد تبني منذ نشأته نظرية
القرارات القابلة للانفصال

تقسيم :-

وعلى ذلك يمكننا أن نقسم هذا البحث إلى مبحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول : موقف مجلس الدولة الفرنسي .

المبحث الثاني : موقف مجلس الدولة المصري .

المبحث الأول

موقف مجلس الدولة الفرنسي

مر مجلس الدولة الفرنسي بمرحلتين فيما يتعلق بقبول الطعن في القرارات القابلة للانفصال .

المرحلة الأولى ، هي مرحلة عدم القبول ، والمرحلة الثانية ، هي مرحلة القبول .

ونبحث هاتين المرحلتين في مطلبين :

المطلب الأول : مرحلة عدم الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال .

المطلب الثاني: مرحلة الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال.

المطلب الأول

مرحلة عدم الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء

في القرارات القابلة لالتفصال في فرنسا

كان مجلس الدولة الفرنسي وحتى السنوات الأولى من القرن العشرين يرفض الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء على استقلال في القرارات التي تصدر ضمن وداخل عملية مركبة.

والطريق الوحيد للطعن الذي كان يعترف به مجلس الدولة الفرنسي آنذاك بالنسبة لهذه القرارات هو الطعن أمام القضاء الكامل.

وكان القضاء يبني عدم قبول الطعن بالإلغاء على القرارات المنفصلة عن العملية المركبة على أساسين هما : الدفع بوجود الدعوى الموازية ، واحترام الحقوق المكتسبة.

الأساس الأول : الدفع بوجود الدعوى الموازية :

(Le recours parallele)

ومؤداه أن الطعن بالإلغاء لا يقبل إذا وجد طريق قضائي آخر للطعن ، أي دعوى موازية يمكن أن تؤدي إلى نفس نتائج دعوى الإلغاء. لأنها (أي دعوى الإلغاء) دعوى احتياطية subsidiaire لا يلجأ إليها ، إلا في الحالات

التي لا يمكن فيها الالتجاء إلى طعن آخر ، ولذلك ففي هذه المرحلة كان مجلس الدولة الفرنسي يشترط - لقبول الطعن بالإلغاء - عدم وجود طريق آخر للطعن الموازي^(١) .

فإن وجد مثل هذا الطريق أمام الطاعن فعليه أن يسلكه ولا يسلك طريق الطعن بالإلغاء. فإن هو سلك طريق الطعن بالإلغاء ، مع وجود طريق للطعن الموازي أمامه ، كان مجلس الدولة يقضي بعدم قبول الطعن لوجود طريق آخر للطعن الموازي.

وعلى ذلك ، فقد كان مجلس الدولة في هذه المرحلة يقضي بعدم قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الداخلة في العمليات المركبة - مثل عمليات التعاقد والضرائب أو الانتخاب - طالما أن هناك طعنا آخر يمكن رفعه ضد العملية كلها أمام قاض آخر ، مثل قاضي العقد أو قاضي الضريبة أو قاضي الانتخاب حسب الأحوال^(٢) .

(١) أنظر :

— AUBY(J.M) et DRAGO (R) , Traité de contentieux administratif, paris, 1975. .p.434.

(٢) أنظر :

--CHAPUS (R) : Droit du contentieux administratif 13^e éd, Montchrestien, Paris, 2008.P260 .

وقيل أيضاً – في عدم جواز اللجوء لقضاء الإلغاء طالما وجد طريق قضائي آخر وهو الدعوى الموازية – أن الهدف من ذلك هو التخفيف عن عاتق مجلس الدولة الذي اكتظ بالقضايا نتيجة التيسيرات التي أحاط بها المشرع الفرنسي دعوى الإلغاء ، وخاصة الإعفاء من شرط الرسوم ووساطة المحامي^(٣) .

ولكن هناك ضوابط وشروطاً لإمكان استخدام الدفع بوجود الدعوى الموازية أو الطعن المقابل ، واهم هذه الضوابط وتلك الشروط ما يلي:

١- أن يكون الطريق الموازي دعوى قضائية حقيقية ، فلا يكفي أن يكون المشرع قد نظم طريقاً إدارياً للتنظلم.

٢- يجب أن يكون الطريق الموازي دعوى وليس دفعاً ، لأن الدفع هو مجرد وسيلة دفاع، أما الدعوى فهي وسيلة للهجوم والمبادأة.

٣- يجب أن تؤدي الدعوى الموازية – في حالة كسبها – إلى تعطيل سريان القرار المطعون فيه وشل آثاره. فإذا اقتصر أثر الدعوى على تعويض

(٣) د. سليمان الطماوى ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٧ ، ص ٧٠١ وما بعدها ، راجع أيضاً ، د. عمرو حلمي ، طبيعة اختصاص القضاء الإدارى بمنازعات العقود الإدارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ١٧٦ .

الأضرار التي أصابت الطاعن فلا ينتج الدفع أثره في عدم قبول دعوى الإلغاء في القرار المطعون عليه.

الأساس الثاني : احترام الحقوق المكتسبة :

ومؤدي فكرة احترام الحقوق المكتسبة أنه بمجرد إبرام العمل المركب وصيرورته نهائياً ، فإنه لا يمكن الطعن بالإلغاء في أي من القرارات المساهمة في تكوينه والمتداخلة في بنيانه. إذ أن هذه العملية المركبة قد تولد عنها حقوق مكتسبة لأطرافها ، وأن إلغاء أي من القرارات المرتبطة بهذه العملية يتضمن المساس بهذه الحقوق^(٤) .

هذا فضلاً عن أن مثل هذه القرارات تكون مع باقي العملية الداخلة فيها كل متكامل ومتماسك غير قابل للتجزئة أو للتقسيم ، وبالتالي فلا يمكن عزل أي منها أو فصله عن باقي العملية والطعن فيه على استقلال أمام قاضي الإلغاء^(٥) .

(٤) د. عبد الحميد حشيش ، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة ، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ومجلة مصر المعاصرة ، السنة ٦٦ ، العدد ٣٦٢ أكتوبر ، ١٩٧٥ ، ص ٥٢٠ .

(٥) د. جورج شفيق ساري ، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، مايو ٢٠٠٢ ، ص ٨٣ .

فهذه القرارات تصبح نهائية ومحصنة ضد السحب أو الإلغاء ، بمجرد أن تتبعها عقود أو قرارات تنشئ حقوقا مكتسبة ، حتى ولو كان موعد الطعن بالإلغاء مازال ممتدا ، إذ أن هذه القرارات تتحد مع العمليات القانونية وتندمج معها مكونة وحدة لا تقبل التجزئة . بحيث أن المساس بهذه القرارات يتضمن المساس بالعملية القانونية وما تولد عنها من حقوق^(١) .

(١) راجع :

LAFERRIERE, Traite de la jurisdiction administrative, t 2, Paris 1896,P.470 -

-C.E. 29 june 1869 , Prieur, S. 1870. P .60..

المطلب الثاني

مرحلة الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء

عن القرارات القابلة للانفصال في فرنسا

تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي وذلك منذ بداية القرن العشرين وتبنى فكرة القرارات القابلة للانفصال في العملية المركبة ، وعدل مبدأه في عدم جواز الطعن على تلك القرارات إلى جواز الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال عن العملية المركبة الداخلة فيها.

وقد برر أنصار هذا القضاء موقف مجلس الدولة بالحجج التالية^(٧) :

١- " تتميز دعوى الإلغاء في النظام الفرنسي بكثير من المزايا التي تعري المتقاضين باللجوء إليها من ناحية سهولة الإجراءات وإعفائها من الرسوم القضائية وعدم استلزام وساطة محام ، بينما قضاء التعويض يتطلب فيه الشرطين ، وكثيراً ما تكون المبالغ المطالب بها أو المستحقة من الضالة

(٧)- MACERA (B.F) : Les actes détachables dans le droit public français , paris, 2002, P37.

بحيث يستغرقها الرسم فضلاً عن أتعاب المحامي ، وجدير بالذكر أن هذه التفرقة بين الدعويين لا وجود لها في مصر " .

٢- لا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تحقق من الناحية القانونية كل ما تحققه دعوى الإلغاء. فالحكم الصادر في دعوى الإلغاء تكون له حجية مطلقة قبل الكافة ، حيث يعدم آثار القرار الإداري في الماضي والمستقبل ، بينما يكون أثر الحكم الصادر من قاضي العقد نسبياً مقصوراً على الخصوم في الدعوى ، وبالنسبة إلى موضوعها الذي يصدر الحكم بخصوصه.

وبالتالي يحتاج المتقاضي في كل حالة يحتج بها عليه بالقرار غير المشروع أن يلجأ إلى القضاء من جديد^(٨) .

٣- تم تقليص شرط عدم وجود طعن موازي أو مقابل كشرط لقبول الطعن بالإلغاء ، وذلك نظراً للتطور الذي طرأ على دعوى الإلغاء ، حيث تحولت من دعوى إحتياطية إلى دعوى الشريعة العامة.

وعلى ذلك فإذا كان في وسع المتقاضي أن يحقق غايته عن طريق قضاء الإلغاء أو عن طريق قضاء آخر ، فإن له أن يختار بين الطريقتين دون أن تقف فكرة الدعوى الموازية في طريقه^(٩) .

(٨) د. عمرو حلمي ، طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ١٧٨ .

ولما كانت دعوى الإلغاء — كما قلنا — قد أحاطها المشرع بتيسيرات عديدة ، فقد كان لهذا أثره في تفضيل الخصوم لطريق دعوى الإلغاء عن غيره من الطرق الأخرى.

ولكي يحافظ مجلس الدولة الفرنسي على توزيع الاختصاص بينه وبين المحاكم القضائية الأخرى ، فقد قيّد الدفع بوجود طعن مواز بأن قصر دوره على مسألة توزيع الاختصاص بحيث لا يتصدى المجلس لأمر هي من اختصاص غيره ، ولا يحول بين المجلس وبين بحث أمور هي من صميم اختصاصه^(١٠).

فالاحترام الواجب لقواعد الاختصاص القضائي ، يمنع اللجوء إلى هذا الطعن ، إذا كان سوف يؤدي إلى الإخلال بمثل هذه القواعد ، سواء بين الجهات القضائية المختلفة أو حتى داخل جهة القضاء الإداري ذاته.

وبعد هذا التطور في قضاء مجلس الدولة أصبح لا ينظر إلى العمليات المركبة ككل مترابط غير قابل للانقسام ، كما كان في الماضي ، ولكن أصبح ينظر إلى العناصر والأجزاء المكونة لهذه العمليات كوحدات يمكن في بعض الأحوال عزلها وفصلها ، والنظر فيها على حدة وعلى استقلال عن باقي المكونات الأخرى للعملية الرئيسية ككل ، وعن القرار النهائي الرئيسي فيها.

(٩) د. عمرو حلمي ، المرجع السابق ، ص ١٨٠.

(10) _ AUBY(J.M) et DRAGO (R) , op,cit p. 438.

وأدى هذا التطور إلى الاعتراف بأن بعض القرارات الداخلة في بعض العمليات والمتضمنة في الكل ، يمكن أن ينظر إليها واعتبارها في حد ذاتها ، وليس فقط من خلال علاقتها مع العملية التي ترتبط فيها. بمعنى أننا نستطيع فصلها عن هذه العملية^(١١) .

والفائدة العملية لقابلية مثل هذه القرارات للانفصال تتمثل في أن أصحاب الشأن يمكن أن يطعنوا ضد هذه القرارات بدعوى تجاوز السلطة ، بالاستقلال عن الطعن بدعوى القضاء الكامل ، والتي يمكن أن يكون موضوعها العملية المركزية أو النهائية ذاتها^(١٢) .

وظهر هذا التطور في قضاء مجلس الدولة الفرنسي من خلال الأحكام التي أصدرها في مواد ومجالات متعددة ، وطبق فيها فكرة القرارات القابلة للانفصال وأهم المجالات التي طبق فيها هذه الفكرة هي : العقود التي تبرمها الإدارة ، والعمليات الضريبية ، والعمليات الانتخابية ، وفي مجال أعمال السيادة ، وتلك المتعلقة بالوصاية الإدارية ، والأعمال الصادرة عن مرفق القضاء.

(١١) د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ٨٦.

(١٢) أنظر :

-CHAPUS (R) , droit du contentieux administratif, 13e ed,Paris,2008, p. 5.

أولاً : في مجال عقود الإدارة :

Contrats de l'Administration Les

ومضمون نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية هو أن العقد الإداري يمر بمراحل متعددة ، وتدخل في تكوينه عناصر مختلفة ، منها ما له طبيعة عقدية بحتة ، ومنها ما تتوافر له صفات وأركان القرارات الإدارية ، فهذه القرارات وإن كانت تدخل ضمن العملية العقدية ، إلا أنها لها من الاستقلال ما يسمح بفصلها عن تلك العملية والطعن عليها بدعوى الإلغاء.

وقد ظهر هذا الاتجاه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ حكمه الشهير سنة ١٩٠٣ ، ففي هذا الحكم طبق فكرة القرارات القابلة للانفصال ، وقبل الطعن على أفراد في بعض القرارات المتعلقة بعملية التعاقد ، استقلالاً عن العملية ذاتها ، وحتى دون انتظار صدور القرار النهائي فيها.

وتخلص وقائع الحكم المذكور في أن أحد المديرين أصدر قراراً بإختيار موقع لمدرسة خلاف الموقع الذي اختاره المجلس البلدي ، وأبرم عقد إيجار استناداً لذلك ، وبالمخالفة لما يقضي به القانون الصادر في ٣٠ أكتوبر ١٨٨٦ ، فطعن البلدة في قرار المدير بالإلغاء أمام مجلس الدولة ، وقضى المجلس

بقبول الدعوى برغم قيام الدعوى الموازية وهي دعوى بطلان العقد أمام المحاكم المدنية^(١٣).

ثم صدر بعد ذلك الحكم الشهير في قضية Martin سنة ١٩٠٥ والذي يعتبره الكتاب الأساس المتين لنظرية القرارات القابلة للانفصال ، فقد قدم الطعن بالإلغاء من أحد أعضاء المجلس العام ضد قرار المجلس بالتصريح بمنح إحدى الشركات التزام نقل بواسطة التزام ، وقد تمخض عن القرار إبرام عقد الالتزام وهو من عقود القانون العام. وكان مبنى الطعن أن قرار المجلس قد شابه عيب في الشكل إذ كان يتعين قبل صدوره أن يسبقه تقرير من المدير يوزع قبل جلسة المداولة بمدة معينة حددها القانون ، وهو مالم يحدث. وقد قبل المجلس الطعن شكلاً وإن رفضه موضوعاً ، رغم الدفع بعدم القبول المبدي من الوزير المختص ، استناداً إلى أن القرار موضوع الطعن كان أساساً لعقد التزام تولدت عنه حقوق مكتسبة. ولم يشر الحكم لموضوع الدعوى الموازية رغم إفاضة تقرير المفوض هوريو في هذا الشأن^(١٤).

(13)-C.E. 11 decembre 1903, Commune de Gorre, S. 1906 3. p. 49, note M.Hauriou

(١٤) راجع :

-C.E 4 aout, 1905, Martin, S. 1906. 3 – P. 49, note M. Hauriou.

ونلاحظ أن الطعن بالإلغاء مقدم في هذه الدعوى من غير أطراف العقد ، وإن الحكم قد قبل فصل قرار صادر من سلطة متعاقدة ، وليس من جهة خارجية عن العقد مثل قرارات سلطة الوصاية. هذا بالإضافة إلى أن العقد الذي فصل القرار عن بنيانه هو عقد إداري يخضع لاختصاص القضاء الإداري.

ولا يغيب عن البال أن القضاء قد توسع في شرط المصلحة ، إذ رأي أن عضو المجلس المحلي له مصلحة شخصية في الطعن في قراراته^(١٥).

وهكذا قبل مجلس الدولة الطعن في قرارات إبرام العقود الإدارية على استقلال عن باقي مكونات عملية التعاقد ذاتها. لأنها قرارات قابلة للانفصال عن باقي عملية التعاقد ، حتى ولو كان متضمناً ومدمجاً داخل العقد ذاته ، فطالما أمكن فصله ذهنياً وفكرياً عن العقد ، فهذا يكفي لاعتباره قراراً قابلاً للانفصال^(١٦).

(١٥) د. عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٥٢٣.

(١٦) راجع :

-C.E 7 Avril , 1911, Commune de suzan, Sirey. 1913 P. 50, note M.Hauriou.

ومشار إليه بمرجع د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ٩٠.

يقبل مجلس الدولة الفرنسي الطعون بالإلغاء المقدمة من أعضاء المجالس البلدية ضد قرارات تلك المجالس المتعلقة بمرحلة إبرام العقد ، وقد أصبحت القاعدة مستقرة منذ حكم "Martin"^(١٧) .

- وكذلك القرار الصادر عن لجنة المناقصات أو المزايدات بإستبعاد أحد المتقدمين في المناقصة أو المزايدة دون وجه حق. فقد اعتبره القضاء الفرنسي قراراً منفصلاً يجوز الطعن عليه بالإلغاء^(١٨) .

كما قبل مجلس الدولة الطعن على قرارات رفض إبرام أو إتمام العقد، فقد اعتبرها قرارات إدارية منفصلة عن العقد ذاته ، ومن ثم يجوز الطعن عليها بالإلغاء استقلالاً عنه إذا شابها وجه من أوجه عدم المشروعية ، ويستوي في ذلك أن يكون العقد مدنياً أو إدارياً^(١٩) .

(١٧) أنظر

droit francais et service public ou B.O.T.en le contrat de concession de **Chereif khater** égyptien etude comparée de l'évolution contemporaine ,Thesé,Paris1, Serbonne, 2004,p195.

(١٨) راجع -C.E.13juillet 1968,Sieur Capus,Dalloz.1968, P.674

(١٩) راجع :

-C.E. 10 Octobre 1980, Gaillard, Rec, 378.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر قرارات الموافقة على العقود أو إقرارها والتصديق عليها ، هي قرارات قابلة للانفصال ، وفق قضائه ، وبالتالي يجوز الطعن فيها على استقلال ، سواء من جانب أطراف العقد أنفسهم أو من قبل الغير^(٢٠) .

ومما تجدر الإشارة إليه أن الأعمال السابقة أو اللاحقة على القرار الإداري المنفصل عن العقد لا تقبل الطعن عليها بالإلغاء ، ومنها الأعمال التحضيرية للقرار والتعليمات والمنشورات الدورية ، وأيضاً الآراء الاستشارية سواء كانت صادرة من الأفراد أو الهيئات^(٢١) .

ثانياً : في مجال الوصاية الإدارية :

administrative La tutelle

طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة القرارات القابلة للانفصال على القرارات المتعلقة بالوصاية الإدارية منذ عام ١٩٠٧ .

(٢٠) أنظر :

-C.E. 6 novembre 1970, Société Anonyme Touristique de la vallee du lautaret. Rec. 645.

(٢١) راجع :

-RIVERO (J) : droit administratif, Dalloz, 1983, p. 201.

فالقضاء الإداري الفرنسي يميز بين قرارات صادرة عن الإدارات اللامركزية ، وتلك الصادرة عن الإدارات المركزية صاحبة الوصاية بخصوص القرارات الصادرة عن الإدارات اللامركزية.

ويترتب على هذا التمييز نتائج هامة ، فيما يخص المنازعات ، أي فيما يتعلق بالطعون القضائية التي يمكن رفعها ضد إجراءات وقرارات الوصاية^(٢٢).

ومن ذلك مثلاً قبول الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة لعدم المشروعية ضد قرار الوصاية الصادر بشكل منعزل ، مثل القرار الصادر بالموافقة المسبقة على قرار صادر من إحدى الإدارات اللامركزية الخاضعة لرقابة الوصاية من قبل الإدارة المركزية .

فقرار الوصاية في هذه الحالة يعتبر قراراً قابلاً للانفصال^(٢٣).

(٢٢) MASPETIEL et LAROQUE, la tutelle administrative ,Sirey, 1930,P135

(٢٣) راجع :

-C.E. 17 Mai 1907, Canazzi, Rec. P. 279.

ومشار إليه بمؤلف د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق مباشرة.

ثالثاً : في مجال العمليات الضريبية :

operations d ' imposition

تبنى مجلس الدولة الفرنسي نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال العمليات الضريبية ، وقبل الطعن عليها بالإلغاء على استقلال ، ويفرق مجلس الدولة الفرنسي بين ما إذا كان القرار قراراً لائحياً أم غير لائحي.

ففي حالة القرارات ذات الصفة اللائحية ، فإنها تقبل الانفصال ، وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء على استقلال عن باقي العملية الضريبية. أما في حالة القرارات غير اللائحية أو غير التنظيمية ، فإن الأمر يحتاج إلى نوع من التفرقة والتمييز بين هذه القرارات^(٢٤).

(أ) القرارات اللائحية أو التنظيمية :

Les actes réglementaires

في حالة القرارات اللائحية أو التنظيمية ، فإن قضاء مجلس الدولة يطبق فكرة القرارات القابلة للانفصال ، ويقبل الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة في هذه القرارات على انفراد.

(24)MORAND – DEVILLER (J) :Cours de droit administratif, 9^e é, Montchrestien, P316 ,Paris, 2005

ومن أمثلة ذلك :-

١- المراسيم المحددة لنظام الضريبة :

فبالنسبة لهذه المراسيم ، فقد قبل مجلس الدولة ، الطعن في القرارات الخاصة بتحديد وعاء الضريبة^(٢٥) ، وكذلك تلك المتعلقة بتحديد مقدار أو تعريف الضريبة^(٢٦) .

٢- مداوالات مجالس البلديات : المنشئة لرسم أو المحددة لقيمة وتعريف

هذا الرسم أو نطاق تطبيقه^(٢٧) .

^(٢٥) راجع :

-Cour administrative d'appel de Lyon, 11 Decembre , 2003, Ministre de L'economie et compagnie hydrother male.

^(٢٦) راجع في ذلك :

-Macera (B.F.): Les actes detachables dans le droit public francais p. 90.

C:E: 16 Mars 1956, Garrigou, Rec. p.121.

^(٢٧) راجع :

-C.E. 28 Fevrier 1913, Breil, Rec. P. 289.

ومشار إليه بمؤلف د. جورجى شفيق ساري ، المرجع السابق.

ب) القرارات غير اللاتحوية أو غير التنظيمية :

réglementaires non Les actes

في حالة القرارات غير اللاتحوية ، فإن قضاء مجلس الدولة في فرنسا يفرق بين الوضع بالنسبة للغير ، والوضع بالنسبة للموجه إليهم هذه القرارات أي ذوي الشأن فيها^(٢٨) .

Les tiers ١- بالنسبة للغير :

فبالنسبة للغير ، يطبق مجلس الدولة فكرة القرارات القابلة للانفصال ، ويقبل الطعن المقدم من الغير في تلك القرارات لتجاوز السلطة على استقلال ، وذلك نظراً لأن الغير ليس لديه إمكانية الطعن أمام القضاء الكامل بالنسبة للعملية كلها الخاصة بفرض الضريبة.

فبالرغم من أن الغير ليس خاضعاً للضريبة ، إلا أنها تؤثر على مراكزهم.

ومن أمثلة ذلك فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن المقدم من بعض المدن والخاصة بإلغاء قرار رفض إخضاع بعض المشروعات أو الأعمال

(٢٨) د. جورج شفيق ساري ، القرارات القابلة للانفصال ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٠٠ .

لضريبة تعود إليها حصيلتها في النهاية ، رغم أنها تعتبر من الغير بالنسبة
لمثل هذا القرار^(٢٩).

٢- بالنسبة لذوى الشأن الموجه إليهم القرارات :

Les destinataires

المبدأ في هذه الحالة هو إن هذه القرارات تعتبر غير قابلة للانفصال
عن عمليات فرض وتحصيل الضريبة.

وبناء على ذلك ، فإن ذوى الشأن الموجه إليهم القرارات الضريبية غير
اللائحية لا يجوز لهم أن يثيروا عدم مشروعيتها والطعن فيها إلا أمام قاضي
الضريبة ذاته ، سواء كان هذا القاضي هو المحكمة الإدارية أو المحكمة
العادية ، حسب الأحوال^(٣٠).

(٢٩) راجع :

-C.E. 11 Mars 1965, Ville de Brest, Rec. P. 648.

(٣٠) د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، القاهرة ، دار
النهضة العربية ٢٠٠٢، ص ٦٥.

ورغم ذلك ، فإن هناك بعض القرارات المتعلقة بفرض الضرائب يمكن فصلها عن باقي العملية التي تدخل فيها ، ويمكن قبول الطعن فيها على انفصال من جانب ذوي الشأن^(٣١) .

وتطبيقاً لذلك ، فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالالغاء لتجاوز السلطة من جانب ذوي الشأن ضد القرارات التي تصدر بتوقيع غرامات عليهم ، حتى تلك التي ينص عليها التشريع الضريبي ذاته ، لأن مثل تلك القرارات لها سمة الجزاءات الإدارية^(٣٢) .

رابعاً : في مجال العمليات الانتخابية :

Opération électorales

تبنى مجلس الدولة الفرنسي فكرة القرارات القابلة للانفصال في مجال الانتخابات منذ عام ١٩٠٣ .

ففي طعن تقدم به بعض الناخبين ضد بعض القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية ، طبق مجلس الدولة فكرة القرارات القابلة للانفصال عن العملية

(٣١) د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ .

(٣٢) راجع في ذلك :

- C.E.4 decembre 1992, Etablissements Quiblier et fils, Rec ,P.434.

الانتخابية نفسها ، وقبل الطعن لتجاوز السلطة ضد هذه القرارات استقلاً عن باقي العملية^(٣٣) .

ومنذ ذلك التاريخ توسع قضاء مجلس الدولة في تطبيق فكرة القرارات القابلة للانفصال على العمليات الانتخابية. سواء في نطاق الانتخابات الإدارية ، أو في نطاق الانتخابات الخاصة ، أو في نطاق الانتخابات التشريعية ، وكذلك في نطاق الانتخابات الرئاسية أو في نطاق الاستفتاءات، وذلك على النحو التالي^(٣٤) :

ففي نطاق الانتخابات الإدارية : طبق القضاء الإداري فكرة القرارات القابلة للانفصال ، وقبل الطعن في كثير من العمليات المتعلقة بتلك الانتخابات بدعوى تجاوز السلطة ، وتطبيقاً لذلك قضي بقبول دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة ضد القرار الوزاري المنظم لانتخابات المجالس المهنية^(٣٥) .

(٣٣) راجع :

. - MACERA , Les actes detachables dans le droit public francais,Paris 2002, p. 91.

(٣٤) راجع في ذلك :

- CHAPUS (R) , Le droit du contentieux administratif, op. cit, p. 588 au p. 600.

(٣٥) راجع في ذلك :

-C.E. 10 Février 1950, comité de defense professionnelle des experts – comptables, Rec. P. 98.

وعلى عكس ذلك فقد قضي بعدم قبول دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة ضد قرارات أخرى لأنها غير قابلة للانفصال عن العمليات الانتخابية ذاتها ، وذلك مثل القرارات المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية^(٣٦) .

وقد قبل القضاء الإداري أيضاً الطعون في الانتخابات التشريعية رغم أن القاعدة التي تحكم هذه المسألة هي عدم الاختصاص للقضاء الإداري بالنسبة للعمليات الانتخابية السياسية.

فقد قبل مجلس الدولة الطعن لتجاوز السلطة ضد قرارات تنظيم عملية الاقتراع^(٣٧) . باعتبار أن هذه القرارات متميزة عن عملية الاقتراع ذاتها كعملية سياسية للشعب ، والتي يختص بها المجلس الدستوري ، أي يختص بالمنازعات المتعلقة بها.

فمنذ هذا الحكم تم اعتبار الغالبية العظمى للقرارات والإجراءات الإدارية المتعلقة بتنظيم عملية الاقتراع في الانتخابات التشريعية ، قرارات قابلة للانفصال ويمكن الطعن عليها على استقلال بدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة.

(٣٦) راجع : د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ .

(٣٧) راجع :

-C.E 12 Mars, 1993, Union nationale ecologique et parti pour la defense des animaux, Rec. P. 67.

وفي مجال الانتخابات المتعلقة برئيس الجمهورية ، فقد قبل مجلس الدولة الطعون في القرارات الصادرة من المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون المتعلقة ببرمجة برامج البث الإذاعي التلفزيوني أثناء الحملة الانتخابية الرسمية^(٣٨) .

فقد أعتبر هذه الإجراءات كأعمال قابلة للانفصال عن سير عملية الاقتراع ذاتها.

خامساً : في مجال الأعمال الصادرة عن مرفق القضاء :

من المعروف أن المبدأ الذي يحكم علاقة القضاء العادي بالقضاء الإداري هو مبدأ استقلال كل جهة عن الأخرى في أدائها لوظائفها واضطلاعها بمهامها الأساسية.

ومن ناحية أخرى ، فإن كل جهة من هاتين الجهتين تعتبر من المرافق العامة للدولة. وبهذه الصفة ينطبق عليها ما ينطبق على باقي مرافق الدولة من قواعد وأحكام تنظم عملها.

^(٣٨) راجع :

-C.E. 10 septembre 1992 , Meyet, Rec. 327 ; AJDA 1992. 643.

فبالنسبة لجهة القضاء العادي ، فإنها تتمتع بالاستقلال في أدائها لعملها القضائي وذلك في مواجهة القضاء الإداري. ولذلك فإن الأعمال القضائية التي تصدر عنها لا يجوز أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء أو غيره أمام القضاء الإداري.

أما الأعمال ذات الطبيعة الإدارية والتي لا تصدر عن هذه الجهة كسلطة قضائية ، وإنما كمرفق إداري عام من مرافق الدولة ، فهذه الأعمال تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء بالإلغاء أو التعويض ، باعتبارها أعمالاً إدارية كسائر الأعمال الإدارية التي تصدر عن باقي المرافق الإدارية العامة للدولة ، مثل القرارات المتعلقة بتنظيم تسيير مرفق القضاء⁽³⁹⁾ .

ولكن ما يثير مشكلة في اختصاص قضاء مجلس الدولة هي الأعمال التي تصدر عن جهة القضاء العادي ، ويكون لها علاقة بعملها القضائي أي بصفتها سلطة قضائية وليس كمرفق عام.

ورغم أن المبدأ هو استقلال جهتي القضاء ، إلا أن هناك من القرارات والإجراءات التي تتعلق بالعمل القضائي ، ورغم ذلك يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

(39) CHAPUS (R): Droit administratif général, tome. 1, Heéd, Montchrestien, paris, 1998.P.956

هذه الإجراءات والقرارات ، هي الإجراءات والقرارات القابلة للانفصال عن العمل القضائي ذاته.

وهي عبارة عن إجراءات ، وقرارات تتخذ بواسطة جهات أو سلطات إدارية ، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية ، في حالة ما إذا تصرفت السلطة الإدارية وكانت تتمتع في ذلك بقدر من حرية التقدير ، بالنسبة لما ينبغي عمله في تنفيذ الأحكام ، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذه القرارات منفصلة العمل القضائي^(٤٠).

Le conseil d' état considère que la décision par laquelle la administration accepte ou refuse de prêter sa collaboration constitue un acte détachable de l' exécution du service judiciaire .

ومن ذلك أيضا ، القرارات والتصرفات الصادرة من الإدارة ، بناء على طلبات اللجوء إلى القوة العامة لكفالة التنفيذ الجبري لأحد الأحكام ، وذلك مثل طرد بعض المضربين الذين يحتلون بشكل غير قانوني مواقع العمل^(٤١) ، ففي مثل هذه الحالات تعتبر هذه القرارات قابلة للانفصال عن العمل القضائي ذاته ، مما يعقد الاختصاص بالطعن فيها للقضاء الإداري.

(٤٠) . MACERA , op . cit , p.97.

(٤١) أنظر C.E. 3 Juillet 1959 , Veuve sablayrolles.Rec.425

سادساً : في مجال الأعمال المتعلقة بأعمال السيادة :

طبق قضاء مجلس الدولة الفرنسي فكرة القرارات القابلة للانفصال في نطاق أعمال السيادة. وقبل الطعن بالإلغاء في بعض القرارات التي أمكن فصلها عن العملية ذاتها المكونة لأعمال السيادة.

وتطبيقاً لذلك :-

قبل مجلس الدولة الطعن بالإلغاء في قرارات الإبعاد والترحيل التي تصدر بخصوص بعض الأشخاص ، والقرارات المتعلقة بتحريك أو توقف قوات أجنبية في مناورات في فرنسا ، وكذلك القرارات والإجراءات المتعلقة بتنظيم القوات المسلحة^(٤٢). كما قبل الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بتراخيص بناء مطلوبة بإسم دولة أجنبية^(٤٣).

وكذلك قرارات القناصل المتعلقة بتسليم أو رفض تسليم أو تجديد مختلف الوثائق الإدارية مثل بطاقات إثبات الشخصية القنصلية^(٤٤).

(٤٢) د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١١٤.

(٤٣) أنظر :

-C.E. 22 Decembre 1978.Vo thang Nghia, Rec, P. 523.

(٤٤) أنظر :

-C.E. 26 Juillet 1982, Guichenne, Rec. P. 494.

وكذلك القرارات المتعلقة بالمعاهدات ، والتي يمكن فصلها عن تنفيذ تلك المعاهدات ، وعن العلاقات الدولية بصفة عامة ، ومثال ذلك اختصاص القاضي بتقدير مدى صحة أحكام مرسوم صادر بالتصديق على اتفاقية دولية

طالما أمكن فصلها عن الاتفاقية ذاتها^(٤٥) Competence du juge pour apprecier la validite des dipositions d un decret de ratification d une convention internationale qui se detachment de cette convention. ويجدر التنويه إلى

أن مسألة قابلية العمل المطعون فيه للانفصال أو عدم قابليته للانفصال تتوقف على ظروف كل قضية ، ولذلك فقد أنكر مجلس الدولة فكرة القابلية للانفصال على بعض القرارات الخاصة بأعمال السيادة^(٤٦) .

ومن أمثلة ذلك عدم قبول دعوى الإلغاء ضد القرار الرئاسي الصادر من رئيس الجمهورية الفرنسية ، وذلك فيما يتعلق بإجراء سلسلة من التجارب النووية تحت الأرض في بولينيزيا الفرنسية ، حيث تقدمت بذلك الطعن جمعية السلام الأخضر الفرنسية للمحافظة على البيئة^(٤٧)

^(٤٥) راجع :

-C.E. 4 Fevrier 1926, Dame Caraco, Rec, P. 125.

ومشار إليها بمؤلف د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

^(٤٦) راجع : د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

^(٤٧) راجع :

المبحث الثاني

موقف مجلس الدولة المصري

ذهب رأى في الفقه المصري إلى أن مجلس الدولة المصري تردد بالنسبة لنظرية القرارات القابلة للانفصال ، ولكن الرأى السائد في الفقه المصري هو أن مجلس الدولة في مصر قد طبق نظرية القرارات القابلة للانفصال منذ نشأته .

ونعرض للرأيين في مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : الرأى القائل بتردد مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بنظرية القرارات القابلة للانفصال .

المطلب الثاني : الرأى السائد القائل بأخذ مجلس الدولة المصري بنظرية القرارات القابلة للانفصال منذ نشأته .

-C.E. 29 Septembre 1995, Association Green peace, France, Rec. p. 347.

المطلب الأول

الرأى القائل بتردد مجلس الدولة المصري

في الأخذ بنظرية القرارات القابلة للانفصال

ذهب رأى في الفقه المصري^(٤٨) إلى أن مجلس الدولة المصري قد تردد أحياناً في موقفه من فكرة القرارات القابلة للانفصال وجواز الطعن عليها بالإلغاء ، وساق هذا الرأى بعض الأحكام التي سجلت موقف الإنكار — من وجهة نظره — من تلك النظرية في مجال العقود الإدارية ، كمثال لذلك نذكر منها:

حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٠ مارس ١٩٥٩ حيث رفضت المحكمة فصل القرارات الإدارية المتصلة بتنفيذ عقود الإدارة الخاصة (المدنية)، لأن هذه الإجراءات لا تعتبر قراراً إدارياً مما يجوز طلب إلغائه ، بل تعتبر من قبيل التصرفات المدنية ، حيث تقول المحكمة " أن رفض الحكومة للتنازل الصادر من شخص إلى آخر عن عقد اشتراك تليفون لا يعتبر قراراً إدارياً مما يجوز طلب إلغائه ، بل يعتبر من قبيل التصرفات المدنية فالمسألة كلها تنحصر في قبول التنازل عن عقد اشتراك تليفون ،

(٤٨) د. وهيب عياد سلامه، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢ ، ص٧٧.

وقبول هذا التنازل أو رفضه لا يعتبر قراراً إدارياً ، وإنما هو من التصرفات التي تباشرها الحكومة باعتبارها شخصاً معنوياً ، والتي لا تختص هذه المحكمة بنظرها " (٤٩) .

ومن أمثلة ذلك أيضاً حكمها في ١٤ مارس ١٩٦١ حيث جاء فيه " أن القرار الصادر بإخلاء المدعي من الشونة المؤجرة إليه بالطريق الإداري وإن كان صادراً من مصلحة الأملاك الأميرية ، ونفذته حكمدارية الإسكندرية إلا أنه لا يعتبر قراراً إدارياً مما تختص به هذه المحكمة، ذلك أنه صادر من مصلحة الأملاك الأميرية تنفيذاً لعقد الإيجار الذي يحدد العلاقة بينها وبين المدعي ، إذ لم تستند في ذلك إلى سلطة عامة خولتها إياها القوانين واللوائح وهي أحد الشروط اللازمة لاستكمال القرار الإداري أركانه القانونية وكذلك الحال في الإجراءات التي قامت بها حكمدارية بوليس الإسكندرية لأنها لا تعدو أن تكون تنفيذاً مادياً لما طالبت به مصلحة الأملاك الأميرية.

وهذه الإجراءات بدورها لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية التي تختص هذه المحكمة بالفصل في طلبات إلغائها" (٥٠) .

(٤٩) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٠/٣/١٩٥٩ ، رقم ٣٣٩٣ لسنة ٩٩ ق ، السننتين ١٢ و ١٣ ، ص ١٧٤ .

(٥٠) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٤/٣/١٩٦١ ، رقم ٩٨٨ لسنة ١٤ ق ، السننتين ١٤ و ١٥ ، ص ١٦٧ .

ومن أمثلة ذلك واتساقاً مع هذا الموقف ، يري هذا الرأي^(٥١) أنه تجدر الإشارة إلى أن المحكمة العليا اتخذت موقف الإنكار من نظرية القرارات القابلة للانفصال وهي بصدد تحديد أي القضائين (العادي أو الإداري) له ولاية الفصل في النزاع القائم بين المؤجر والمستأجر لعقار ، حيث أن الأجرة تحدد بقرار من لجنة تقدير الإيجارات ولا شبهة في الصفة الإدارية لهذه اللجان المشكلة وفقاً للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦١ .

وكان مثار النزاع القرار الإداري الصادر عن اللجنة بتحديد الأجرة.

وقد سجلت المحكمة موقف الإنكار فيما جاء بأسباب حكمها الصادر بجلسة ٢٩ يونيو ١٩٧٤ والمنتهي إلى اختصاص المحاكم العادية مقررة " ومن حيث .. أن المنازعة بين المؤجر والمستأجر وإن لابسها عنصر إداري أضفي عليها شكل المنازعة الإدارية وهو قرار تحديد الأجرة الصادر من لجنة إدارية، إلا أنه ليس من شأنه أن يخلع عنها طابعها الموضوعي الأصيل وهو الطابع المدني. ذلك أن الشكل الإداري للمنازعة لا يلبث أن يزول ليخلفه وجه المنازعة الموضوعي الأصيل وذلك عند الطعن في قرار تحديد الأجرة أمام المحكمة الابتدائية"^(٥٢)

(٥١) راجع في ذلك : د. وهيب عياد سلامة ، المرجع السابق ، ص ٧٨ ، هامش ١٣٠
(٥٢) حكم المحكمة العليا(الدستورية) ، في ٢٩ يونيو ١٩٧٤ ، رقم ٥ لسنة ٣ ق.ع ، مجموعة أحكام المحكمة العليا ، القسم الأول ، الدعاوى الدستورية ، ص ١٧٨ .

المطلب الثاني

الرأى السائد القائل بأخذ مجلس الدولة المصري

بنظرية القرارات القابلة للانفصال

إن الرأى الراجح في غالبية الفقه المصري^(٥٣) ، هو أن قضاء مجلس الدولة المصري لم يمر بذات التطور الذي مر به قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بفكرة القرارات القابلة للانفصال.

ويرجع السبب في ذلك إلى حداثة العهد نسبياً بالقضاء الإداري في مصر ، أي أن هذا القضاء قد نشأ في وقت كانت فكرة القرارات القابلة للانفصال قد اتضحت معالمها وملامحها ، واستقرت أحكامها في فقه القضاء الإداري في فرنسا.

إلى جانب ذلك يوجد سبب آخر وهو أن فكرة الطعن الموازى التي كانت من بين أسباب عدم قبول قضاء مجلس الدولة للطعون الخاصة بالإلغاء

(٥٣) د. محمد كامل ليله ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ ، ص ١١٣٧ ؛ د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ٥٤١ ؛ د. محمد فؤاد مهنا ، دروس القانون الإداري ، ١٩٥٧ ، ص ٢٦٦ ؛ د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، ١٩٦٠ ، ص ٢٣٩.

في العمليات المركبة طالما وجد مثل هذا الطعن ، فهذه الفكرة لم تجد لها
صدى يذكر في القضاء الإداري في مصر^(٥٤).

ولذلك فقضاء مجلس الدولة المصري طبق فكرة القرارات القابلة
للانفصال منذ نشأته. واستعمل هذه الفكرة خاصة في ظل القوانين الأولي
المنظمة له ، وذلك حتى يستطيع بسط وفرض رقابته على قرارات وإجراءات
وتصرفات للإدارة لم يكن يشملها الاختصاص القضائي الذي كانت تنص عليه
القوانين المنظمة له.

وقد استمر مجلس الدولة المصري في استخدام هذا السلوك ، أي وسيلة
القرارات القابلة للانفصال ، حتى بعد أن أصبح اختصاصه بالنظر والفصل
في المنازعات الإدارية اختصاصاً عاماً شاملاً ، بعد صدور دستور ١٩٧١
الذي نص في المادة ١٧٢ منه ، على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة
ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون
اختصاصاته الأخرى ".

وأهم المجالات التي استخدم فيها مجلس الدولة المصري فكرة القرارات
القابلة للانفصال هي ؛ العقود التي تبرمها الإدارة ، الضرائب ، الانتخابات ،
الوظيفة العامة ، والأعمال الصادرة عن مرفق القضاء ، وغيرها .

(٥٤) د. جورجى شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٢٣.

أولاً : في مجال العقود الإدارية :

تمثل العقود التي تبرمها الإدارة المجال الخصب الذي يعمل فيه القضاء الإداري المصري ، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال ، وذلك نظراً لتعدد المراحل والخطوات التي تمر بها العملية التعاقدية ، ونظراً لتنوع الإجراءات التي تتخذ خلالها، ونظراً لتعدد القرارات المتعلقة بها وتصدر فيها^(٥٥) .

والقضاء الإداري المصري يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات والإجراءات المتعلقة بالتعاقد الذي تجريه الإدارة طالما أمكن فصلها عن عملية التعاقد ذاتها ، وطالما أمكن إقامتها بذاتها ، وكان يترتب عليها أثر قانوني معين .

وعلى ذلك فإن مجلس الدولة المصري يبسط ويفرض رقابته على القرارات الإدارية المتعلقة بعمليات التعاقد التي تبرمها الإدارة ، وذلك باستخدام نظرية القرارات القابلة للانفصال عن عمليات التعاقد ذاتها.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ ٢٥ نوفمبر ١٩٤٧ " ومن حيث انه مما يجب التنبيه إليه أن من العمليات التي تباشرها الإدارة عما قد يكون مركباً له جانبان : أحدهما تعاقدية بحث تختص به

(٥٥) د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .

المحكمة المدنية ، والآخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى النظام الإداري المقرر لذلك ، فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيها جميع خصائص القرارات الإدارية وتتصل بالعقد من ناحية الإذن به أو إيرامه أو اعتماده فتختص محكمة القضاء الإداري بإلغاء هذه القرارات إذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح وذلك دون أن يكون لإلغائها مساس بذات العقد الذي يظل قائماً بحالته إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به.

ومن حيث انه لا يقدر فيما تقدم .. أن الطعن بالإلغاء في مثل هذه الحالة غير مجد مادام لا ينتهي إلى إلغاء العقد ذاته ، ذلك لأن مناط الاختصاص هو ما إذا كان ثمة قرار إداري يجوز أن يكون محلاً لطعن بالإلغاء أم لا ، فحيثما يمكن فصل مثل هذا القرار من العملية المركبة فإن طلب إلغائه يكون والحالة هذه من اختصاص محكمة القضاء الإداري على أن وجه المصلحة في الطعن ظاهر إذا لوحظ أن قرار الإلغاء قد يكون محل تقدير المحكمة المدنية كما أن الأعيان الذين لا يستطيعون الطعن في العقد مدنياً لفقدان الحق الذي يخولهم ذلك على اعتبار أنهم ليسوا أطرافاً في العقد يمكنهم الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المتصل به متى كانت لهم مصلحة

شخصية ومباشرة في هذا الطعن ، وقد يؤدي إلغاء القرار إلى تسوية الأمر على نحو يحقق مصلحتهم^(٥٦) .

وتطبيقاً لهذه النظرية فقد قبل القضاء الإداري دعوى الإلغاء ضد القرارات والإجراءات المرتبطة بعملية التعاقدات التي تمر بها الإدارة ومنها :

قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة بالحرمان من دخول المناقصة أو المزايدة. وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ ٢١ أبريل ١٩٥٧ " وقرارات الحرمان أو الاستبعاد تخضع لرقابة القضاء الإداري ، ويجوز الطعن فيها أمامه بالإلغاء لإساءة استعمال السلطة إذا كان القرار قد صدر متكبهاً الصالح العام أو لأسباب لا تتصل به كالأسباب السياسية مثلاً ، كما يجوز الطعن بالإلغاء لعدم قيام الأسباب المبررة للاستبعاد أو الحرمان أو عدم صحة هذه الأسباب ، على أنه يجب أن يستند الطعن إلى أدلة مستمدة من أوراق الدعوى^(٥٧) .

(٥٦) حكم محكمة القضاء الإداري ، في ٢٥ نوفمبر ١٩٤٧ ، الدعوى رقم ١٤٣ لسنة ١٩٤٣ اق ، مجموعة السنة الثانية ، ص ١٠٤ .

(٥٧) حكم محكمة القضاء الإداري ، في ٢١ أبريل ١٩٥٧ ، الدعوى ٢٩٤٦ لسنة ٧٧ اق ، مجموعة السنة الحادية عشر ، ص ٢٦٩ .

كما قبل مجلس الدولة دعوى الإلغاء ضد القرار الصادر بإلغاء قرار طرح بعض الأراضي الصحراوية للبيع بالمزاد العلني^(٥٨).

و قبل القضاء الإداري كذلك دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة والمتعلقة بإبرام العقد. وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " ومن ثم يكون الطعن في القرار الصادر بإبرام العقد أمراً جائزاً قانونياً لأن إبرام العقد والمراحل السابقة عليه تعتبر قرارات إدارية تستند إلى السلطة العامة لجهة الإدارة"^(٥٩).

وعلى ذلك فقد قبل القضاء الإداري دعوى الإلغاء ضد قرار إبرام عقد بالطريق المباشر حيث إن التعاقد بالطريق المباشر يعتبر قراراً إدارياً من حيث كونه إذناً بالتعاقد ، والقرار الصادر بإبرام العقد يعد من غير شك قراراً إدارياً وهو بهذه المثابة كالقرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة من حيث انفصاله عن العملية التعاقدية ذاتها .

على أنه وإن كان القضاء الإداري المصري يقبل الطعن بالإلغاء على استقلال في القرارات الإدارية التي تسبق إبرام العقد أو تصدر بإبرامه ،

(٥٨) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٢٥ ديسمبر ١٩٩٤ ، الطعن ١٠٧ ، السنة ٣٥ قضائية.

(٥٩) حكم محكمة القضاء الإداري في ٢١ أبريل ١٩٦٣ ، دعوى رقم ٣٢٩ لسنة ١٤٤٠ ، مجموعة محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات ، ص ١٨٨ .

وذلك لأنها قرارات تصدر من الإدارة كسلطة عامة ، كما أنه يمكن فصلها عن العملية التعاقدية ذاتها^(٦٠).

إلا أنه يرفض ذلك المبدأ بالنسبة للقرارات اللاحقة لإبرام العقد ، فإنها ترتبط بالعقد ذاته إرتباطاً وثيقاً ، وتصدر أثناء تنفيذه ، ويصعب إن لم يستحل فصلها عنه ، وبالتالي فإن المنازعات المتعلقة بها تدخل في منطقة النزاع العقدي ، ولا يمكن أن يرد عليها طلب الإلغاء^(٦١).

فمثل هذه المنازعات تدخل في اختصاص القاضي المختص بنظر المنازعات العقدية ذاتها.

ثانياً : في مجال الوظيفة العامة :

سبق وأن ذكرنا أن الوظيفة العامة تتضمن الكثير والعديد من العمليات المركبة ، ومنها التعيين في الوظائف العامة والترقية والتأديب.

وقد طبق مجلس الدولة المصري نظرية القرارات القابلة للانفصال على بعض القرارات والإجراءات التي تتخذ خلال تلك العمليات ، وقبل الطعن بالإلغاء في هذه القرارات على استقلال عن القرار النهائي الذي يصدر فيها.

(٦٠) أنظر : نفس الحكم السابق مباشرة .

(٦١) أنظر : نفس الحكم السابق.

١ - عملية التعيين عن طريق المسابقة :

وتمر عملية التعيين عن طريق المسابقة بعدة مراحل وتتضمن كثير من الإجراءات ، بل وتشهد صدور بعض القرارات خلالها .

فعملية التعيين هذه تشمل أولاً تحديد شروط المسابقة ، ثم الإعلان عنها ، ثم تلقي الطلبات وفحصها واستبعاد غير المستوفي للشروط منها، ثم تنظيم الاختبارات سواء التحريرية أو الشفوية أو اللقاءات الشخصية مع المتسابقين ، ثم رصد النتائج ، وإعلانها ، ثم ترتيب المتقدمين وفق المعايير المختلفة ووفق الدرجات التي حصلوا عليها في الاختبارات المختلفة، ثم تحديد من يقع عليهم الاختيار وفق هذا الترتيب ، ثم صدور قرار نهائي بالتعيين^(٦٢) .

فكل مرحلة من هذه المراحل وكل إجراء في هذه العملية وكل قرار يتخذ خلالها يرتب بذاته أثراً قانونياً.

وعلى ذلك فقد قبل القضاء الإداري المصري الطعن بالإلغاء ضد القرارات التي تتخذ خلال هذه العملية على استقلال ، ودون انتظار صدور القرار النهائي بالتعيين طالما أمكن فصله عن العملية ذاتها.

(٦٢) د. جورجى شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " أن الإعلان إذ قصر التقدم للمسابقة على خريجي دفعة ١٩٦٠ يكون قد حدد بذلك المركز القانوني للراغبين في دخول المسابقة، وهذا الإعلان وإن كان خطوة سابقة على التعيين في الوظائف المعلن عنها إلا أنه فيما تضمنه من تحديد الأشخاص المتقدمين للمسابقة يكون بذاته قد أحدث آثاراً قانونية تنعكس على مراكز جميع حملة الشهادة التي تؤهل للتعين في الوظائف المعلن عنها، مما يتعين معه أن يسمح لكل من تأثرت مصالحهم به بالطعن عليه استقلالاً ، بإعتباره المكنة الوحيدة التي تفتح الطريق أمامه لدخول المسابقة . ذلك أن القضاء الإداري فرق بين القرارات التحضيرية التي لا تنفك عن القرار النهائي والتي تعتبر جزءاً في العملية القانونية المكونة له لا تتجزأ ولا يمكن فصلها عنه، فلم يقبل الطعن على هذا النوع من القرارات أو الإجراءات كالدعوة لحضور التحقيق والتحقيقات والآراء الاستشارية وتصحيح أوراق الامتحان في المسابقة ، وبين نوع آخر من القرارات هي القرارات التمهيدية التي تحدث بذاتها، منفصلة عن القرار التالي لها ، آثاراً قانونية تمس مصالح ذوى الشأن فأجاز الطعن عليها ، وإعلان المسابقة هو من هذا النوع الثاني ، وعليه يكون الطعن على القرار الصادر بها استقلالاً طعنًا مقبولاً^(٦٣) .

(٦٣) حكم محكمة القضاء الإداري، في ٥ ديسمبر ١٩٦١ ، الدعوى ١٤٢٩ لسنة ١٤ قضائية ، مجموعة الخمس سنوات ، ص ١٠ .

٢ - عملية الترقية :

وقد ذكرنا أن عملية الترقية هي عملية مركبة ، تمر بعدة خطوات وتتخذ خلالها عدة إجراءات ، تتمثل في تحديد أقدمية العاملين ، وإعداد كشف بأسماء المستحقين للترقية منهم ، ورفعهم إلى الجهة المختصة ، لإصدار قرار الترقية.

وقرار الترقية يتوقف على تقارير الكفاءة الخاص بالعامل ، والدرجات والتقييمات التي يتضمنها.

وقد طبق القضاء الإداري المصري نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال الترقية ، وقبل الطعن في بعض الأعمال الصادرة فيها ، طالماً أمكن فصلها عن باقي العملية.

وعلى ذلك فقد قبل القضاء الطعن بالإلغاء ضد تقرير الكفاية دون انتظار صدور القرار النهائي بالترقية ، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ٢٥ يونيو ١٩٦٦ حيث جاء فيه " إن التقرير السنوي المقدم عن الموظف ، بعد استيفاء مرحلة - هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر حالاً في الترقية أو منح العلاوة أو خفض الدرجة أو المرتب أو في الفصل من الوظيفة - وعلى أنه بهذه المثابة فإن ولاية التعقيب على تقدير

الكفاية في التقرير السنوي ، إنما هي لقضاء الإلغاء باعتباره القضاء الذي شرعه القانون للطعن في القرارات الإدارية" (٦٤).

ومن أمثلة ذلك أيضاً ما جاء بحكم المحكمة الإدارية العليا " هذا وقد وضع المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه ضمانات معينة تبعد تقارير الكفاية عن التأثير بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة ، لما لهذه التقارير من أثر بالغ في حياة العاملين بالوظيفة ، وإذا لم يستكمل هذا التقرير مراحل إعدادة على النحو الذي يتطلبه القانون ، وهو ما يمثل إجراء جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان التقرير ، مما يؤثر على سلامة قرار لجنة شؤون العاملين ومن بعده قرار لجنة التظلمات ، الأمر الذي يتعين معه إلغاء هذا التقرير" (٦٥).

وقد قضي أيضاً " بأن المشرع أخضع العاملين المدنيين بالدولة لنظم تقارير الكفاية وخول السلطة المختصة وضع نظام يكفل قياس كفاية الأداء عن العامل خلال العام وأوجب أن يكون قياس كفاية الأداء مستمداً من واقع السجلات والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض ، وعلى هذا الأساس فإن

(٦٤) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا ، بتاريخ ٢٥ يونيو ١٩٦٦ ، الطعن رقم ٧١٠ لسنة ١٠ قضائية ، مجموعة السنة الحادية عشرة ، ص ٧٢٦ .

(٦٥) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٢٠٠٢/٢/٩ ، الطعن رقم ٥٧٧٤ لسنة ٤٢ ق عليا ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا .

القرار الصادر بتقدير كفاية العامل شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يكون قائماً على سببه المبرر له قانوناً، وأن يكون هذا السبب مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من عيون الأوراق ومستمدّاً من أصول موجودة فمتى أفصحت الإدارة عن سبب قرارها ، فإن ما تبديه في هذا الشأن يكون خاضعاً لرقابة القضاء ... وعلى هذا الأساس فإن القرار المطعون عليه يكون غير قائم على سببه الصحيح ويجعله جديراً بالإلغاء"^(٦٦).

ومن الأحكام الحديثة نسبياً الصادرة من المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن حكمها الصادر بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٣ حيث قضت فيه " أن القرارات الصادرة بتقدير الكفاية إنما هي قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية من قبل محاكم مجلس الدولة ، وتطبق المواعيد والإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة شأنها في ذلك شأن باقي القرارات الإدارية "^(٦٧).

(٦٦) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٩/١١/٢٠٠٢ ، الطعن ٥٠٩٨ لسنة ٤٢ق. عليا، المجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.

(٦٧) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٢٥/١/٢٠٠٣ ، الطعن ٦٣٤٤ لسنة ٤٧ق عليا ، مجموعة المحكمة الإدارية العليا.

وقد قضي بأن تقرير الكفاية يعد قراراً مستقلاً (قراراً إدارياً مستقلاً) عن قرار الترقية وبالتالي يقبل الطعن فيه استقلالاً عن قرار الترقية^(٦٨).

٣- عملية التأديب :

من المعروف أن عملية التأديب تمر بالعديد من المراحل والإجراءات وتتخذ الكثير من القرارات المتعلقة بها ، وتهدف جميعها إلى الوصول إلى القرار النهائي في العملية ، وتتضمن هذه العملية العديد من الضمانات للموظف المتهم لحمايته من تعسف الإدارة في مواجهته أو ظلمه أو التعنت من الإدارة.

فتحرص القواعد على توفير ضمانات متعددة ، منها ضرورة مواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه ، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه^(٦٩) .

وقد طبق القضاء الإداري المصري نظرية القرارات القابلة للانفصال على بعض القرارات والإجراءات المتعلقة بهذه العملية ، وقبل الطعن بالإلغاء فيها على استقلال حتى قبل صدور القرار النهائي في عملية التأديب ذاتها.

(٦٨) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٢١/١٢/٢٠٠٢ ، الطعن ١٧١٠ لسنة ٤٥ ق عليا ، المجموعة

(٦٩) د. جورجى شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٢٦.

ومثال ذلك قرار الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق :

فمنظراً لأن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل يترتب آثاراً قانونية بذاته – و التي تتمثل في إبعاد العامل عن ممارسة مهام وظيفته واختصاصه ، كما تترتب عليه آثار أخرى بعضها يتعلق بمرتبته والبعض الآخر في عدم صلاحيته للترقية خلال وقفه عن العمل وأثناء التحقيق معه – فقد اعتبر القضاء الإداري قرار الوقف الاحتياطي عن العمل قراراً مستقلاً قائماً بذاته وقبل الطعن فيه على استقلال عن باقي العملية (عملية التأديب) وقبل صدور القرار النهائي فيها.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا ، إن قرار الوقف عن العمل إحتياطياً الصادر من السلطة الرئاسية هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية ، أما كونه قراراً إدارياً لسلطة تأديبية فلأنه إفصاح من الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذا الإفصاح. وأما كونه نهائياً فلأن له أثره القانوني الحال و هو الإبعاد عن العمل وإيقاف صرف نصف المرتب بمجرد

صدوره ، وهذا هو وجه النهائية في ذلك القرار. ويترتب على ذلك اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعن فيه بالإلغاء^(٧٠).

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا تقول " ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن الوقف الاحتياطي هو إجراء وقائي يجوز اتخاذه إذا اقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته وبهذه المثابة فإن اللجوء إلى الوقف الاحتياطي يتطلب توافر شرطين: أولهما أن يكون هناك تحقيق يجري مع العامل ، والثاني أن تقتضي مصلحة التحقيق هذا الإيقاف.

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن قرار محافظ القليوبية رقم ٢١١٨ لسنة ١٩٩٨ والمتضمن إيقاف الطاعن عن العمل لمدة ثلاثة أشهر أو لحين الانتهاء من التحقيق... هذا القرار صدر بمناسبة المذكرة المؤرخة ١٩٩٨/٨/١٢ التي أعدتها إدارة المتابعة بمحافظة القليوبية بشأن إزالة التعدي الواقع على قطعة أرض زراعية مساحتها ٨٠م بناحية ... ، هذا ولم يقدّم دليل من الأوراق على أن ثمة تحقيقاً أجرى مع الطاعن واقتضت مصلحة التحقيق

(٧٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٧ أبريل ١٩٦٢ ، الطعن ٢٥١٧ لسنة ٦ق ، المجموعة السنة السابعة ، ص ٥٧٠

اتخاذ قرار الإيقاف المشار إليه ، فمن ثم يكون هذا القرار قد صدر على غير ما يقضى به القانون خليقاً بالإلغاء مع ما يترتب على ذلك من آثار^(٧١).

ثالثاً : في مجال الانتخابات :

سبق وأن ذكرنا أن العمليات الانتخابية تمر بمراحل عديدة ، وتتخذ خلالها إجراءات كثيرة وتصدر بمناسبة قرارات مختلفة ، وتقدم فيها طعون عدة.

وقد طبق القضاء الإداري المصري فكرة القرارات القابلة للانفصال في مجال العمليات الانتخابية ، سواء المتعلقة منها بالانتخابات المحلية أو الانتخابات التشريعية .

ويقصد بالانتخابات المحلية : الانتخابات الخاصة بالهيئات المحلية ، أي المجالس الشعبية لوحدات الإدارة المحلية التي لها الشخصية الاعتبارية ، وهي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.

ووفقاً للمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يختص القضاء الإداري بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات

(٧١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٤٨٤٠ لسنة ٤٥ ق . عليا ، الدائرة الرابعة ، جلسة ٢٠٠٤/٣/١٣ ، راجع مجموعة المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٤ ، الجزء الثالث.

المحليات وتشمل هذه الطعون كل ما يتعلق بهذه الانتخابات ، وما يتم فيها من إجراءات ، وما يصدر خلالها من قرارات.

وقد طبق مجلس الدولة نظرية القرارات القابلة للانفصال على تلك الانتخابات.

فقبل الطعن بالإلغاء على استقلال في قرار دعوة الناخبين لانتخاب المجالس المحلية^(٧٢) .

ويقصد بالانتخابات التشريعية: هي الانتخابات الخاصة بالمجالس النيابية العامة ، وبالتحديد مجلسي الشعب والشورى.

وإذا حاولنا أن نتعرف على موقف القضاء الإداري المصري في مدي قبوله لإلغاء القرارات القابلة للانفصال على استقلال عن تلك العمليات الانتخابية ، فنجده تردد في بعض الفترات في الأخذ بنظرية القرارات القابلة للانفصال وأخذ بها في فترات أخرى.

على أي الأحوال فإن مجلس الدولة المصري يقبل الطعن في القرارات القابلة للانفصال عن العملية الانتخابية. و دون انتظار انتهاء العملية الانتخابية برمتها وإعلان نتيجتها .

(٧٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ١٦ يناير ١٩٩٤ ، الطعن ١٦٣ لسنة ٤٧ق ، المجموعة.

ومثال ذلك :

- قبول الطعن في قرارات الفصل في منازعات الترشيح وتغيير صفات المرشحين^(٧٣) .

- قبول الطعن في قرار إعادة الانتخاب في إحدى الدوائر في انتخابات مجلس الشعب^(٧٤) .

وقد قبل مجلس الدولة الطعن في قرار استبعاد أحد المرشحين لعضوية مجلس الشعب من كشوف المرشحين.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا " إن القرارات الصادرة في شأن عملية الانتخاب كأصل عام وبحكم تكييفها الصحيح ، ليست عملاً تشريعياً أو برلمانياً مما ينهض به البرلمان ، وإنما هي من الأعمال الإدارية التي تباشرها جهة الإدارة في مرحلة سابقة على ثبوت العضوية البرلمانية ، وليس في اضطلاع جهة الإدارة بهذه العملية أو في الرقابة القضائية على سلامة قراراتها الصادرة في شأنها ما يعنى مساساً باختصاص البرلمان أو انتقاصاً لسلطاته. ذلك أن البرلمان لا يستأثر حقيقة بشئون أعضائه ومصائرهم إلا بعد

(٧٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ١٠ ديسمبر ٢٠٠٠ ، الطعن رقم ١٩٤٦ ، لسنة٤٧ق، المجموعة.

(٧٤) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ١٩ ديسمبر ١٩٩٣ ، الطعن رقم ٢٩٣٧ ، لسنة٣٣ق ، المجموعة.

أن تثبت عضويتهم الصحيحة فيه، كما وأن الفصل في القرارات الإدارية الصادرة في شأن الطعون الانتخابية في أصل طبيعته محض اختصاص قضائي لا يفترق عن غيره من الاختصاصات القضائية.

ومقتضي ما تقدم أن القرارات الإدارية الصادرة في شأن عملية الانتخاب لا تتأى عن الرقابة القضائية أو تتسلخ عنها إلا في حدود ما قد يقضي به أو يفرضه نص صريح قائم^(٧٥).

وقد طبق القضاء الإداري في مصر نظرية القرارات القابلة للانفصال في انتخابات النقابات المهنية ، وتطبيقاً لذلك قبل الطعن في قرار تحديد مقار اللجان الانتخابية لانتخابات النقابة العامة للمحامين^(٧٦).

رابعاً : في مجال الأعمال الصادرة من مرفق القضاء :

كما هو معروف فإن القاعدة التي تحكم ذلك الموضوع هي عدم اختصاص القضاء الإداري بالطعون والمنازعات المتعلقة بالقضاء العادي

(٧٥) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٩ أبريل ١٩٧١ ، الطعن رقم ١٥ لسنة ٢٣ ق ، مجموعة الخمسة عشر ، ص ١٥٣ .
(٧٦) حكم محكمة القضاء الإداري ، في ٢٥ يونيو ٢٠٠٠ ، الدعوى رقم ٩٧٣٥ ، لسنة ٤٥ق .

بصفته سلطة قضائية ، وذلك تطبيقاً لمبدأ استقلال جهتي القضاء كل منهما عن الأخرى في مجال أدائها لوظيفتها القضائية.

وتشمل هذه القاعدة كل ما يدخل في الوظيفة الفنية للقضاء العادي ، أي

كسلطة قضائية وليس كمرفق إداري^(٧٧) .

ويدخل في نطاق الوظيفة الفنية للقضاء العادي ، أعمال القضاة ، وتشمل الأعمال التمهيدية للأحكام كندب الخبراء ، والأوامر على عرائض والأحكام ذاتها ، أيًا كانت طبيعتها أو درجة المحكمة التي تصدرها ، كما يدخل في هذا النطاق القرارات التنفيذية لهذه الأحكام.

ويدخل في نطاق الوظيفة الفنية للقضاء العادي أيضاً ، أعمال وقرارات النيابة العامة ذات الطبيعة القضائية ، مثل إجراءات التحقيق والاثام والادعاء وقرارات الضبط والقبض ، وذات الحكم بالنسبة لأعمال المدعي العام الاشتراكي (قبل إلغائه في التعديلات الدستورية التي جرت عام ٢٠٠٧) كسلطة تحقيق وادعاء أمام محكمة القيم^(٧٨) .

(٧٧) د. جورجى شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص١٤٧ .

(٧٨) د. جورجى شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص١٤٧ .

راجع أيضا : د. رمزى طه الشاعر ، المسئولية عن أعمال السلطة القضائية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٣ .

فكل هذه الأعمال والقرارات تخرج عن نطاق القضاء الإداري ، وذلك تطبيقاً لمبدأ استقلال جهتي القضاء العادي والإداري عن بعضهما.

ولعل أبرز تطبيق لفكرة القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العمل القضائي ذاته، هو حكم محكمة القضاء الإداري ، الذي قضت فيه باختصاصها بنظر دعوى إلغاء ضد قرار بإمتناع قلم كتاب إحدى المحاكم التابعة لجهة القضاء العادي عن قيد الطعن بالاستئناف على قرار قاضي التحقيق في إحدى القضايا.

وتخلص وقائع تلك الدعوى في أن القلم الجنائي بمحكمة شمال القاهرة قد امتنع عن قيد عريضة الاستئناف المقدمة من وكيل المدعي، ضد الأمر الصادر من مستشار التحقيق بإختصاصه بنظر التحقيقات في جنائتي تسهيل الاستيلاء على المال العام والتريح المنسوبتين إلى المدعي وآخرين. فقام المدعي برفع دعوى إلى محكمة القضاء الإداري ضد كل من وزير العدل وآخرين طالباً وقف تنفيذ القرار السلبي الصادر ، وتمكينه من الطعن بالاستئناف على أمر قاضي التحقيق ، وقد دفع أمامها بعدم الاختصاص لاستقلال جهتي القضاء كل منهما عن الأخرى. ولكن المحكمة قضت برفض هذا الدفع وبإختصاصها بنظر الدعوى ، وإلغاء القرار ، وبتمكين المدعي من الطعن بالاستئناف ، وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته الأصلية وبغير إعلان.

وجاء في حيثيات الحكم أنه " لا يجوز لقلم كتاب المحكمة أن يحل محل المحكمة المختصة والنظر في الدعوى أو الطعن الذي يرغب صاحب الشأن في إقامته فيقيد بعضها ويمتنع عن قيد البعض الآخر ، وإلا ترتب على ذلك القرار المساس بحق التقاضي الذي صانته الدستور كضمان نهائي لسيادة القانون ، ويكون امتناع قلم كتاب المحكمة عن قيد عريضة دعوى الطعن يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء ... وإن امتناع قلم كتاب شمال القاهرة عن قيد تقرير طعن استئناف ضد قرار قاضي التحقيق باختصاصه بإجراء التحقيقات المنوه عنها بالوقائع هو إجراء يتضمن مصادرة لحق الالتجاء إلى القضاء ... وبالتالي يشكل هذا الامتناع قراراً إدارياً سلبياً ينطوي على عدوان صارخ على حق دستوري كفه الدستور مما يرجح إلغاؤه" (٧٩).

ومن ذلك أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٠٠٦/١٢/١٩ حيث جاء فيه "... ومن حيث إن البين من ظاهر الأوراق - وفي حدود الفصل في الشق العاجل منها - أن المدعى قد اتهم في القضية رقم ٥٣٣ لسنة ٢٠٠٦ حصر امن الدولة العليا ، وبتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠ أصدرت النيابة العامة قرارها بحبسه احتياطياً لمدة خمسة عشر يوماً تبدأ بعد انتهاء حبسه في

(٧٩) حكم غير منشور ، أنظر جريدة الأهرام ، العدد الصادر بتاريخ ٨ سبتمبر ١٩٩٩ ، ص ٣٢ ، ومشار إليه بمؤلف د. جورج شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ١٥١ .

القضية رقم ٤٩٨ لسنة ٢٠٠٦ حصر امن الدولة العليا ، وبتاريخ ٢٠٠٦/٨/١٢ صدر أمر بمد هذا الحبس لمدة خمسة عشر يوما أخرى وصرحت النيابة بقبول الاستئناف وعرضت الأوراق في ٢٠٠٦/٨/١٤ على محكمة الجناح المستأنفة المنعقدة في غرفة المشورة وأصدرت قرارها بقبول الاستئناف شكلا وإلغاء القرار المستأنف وإخلاء سبيل المدعى ، وبتاريخ ٢٠٠٦/٨/١٥ قررت النيابة العامة استئناف أمر الإفراج الصادر في ٢٠٠٦/٨/١٤ وتم قبوله باستمرار حبس المدعى ، ثم تم مد حبسه بعد ذلك التاريخ في ٨/٢٦ ، ٩/١٠ ، ٩/٢٦ ، ١٠/١١ ، ٢٠٠٦/١٠/٢٨ وقدم المدعى طلبات استئناف لمد الحبس الأخير منها وتم رفضه في ٢٠٠٦/٩/١٨ ، ثم لم تمكنه الجهة الإدارية كما ورد في صحيفة دعواه من التقرير بالاستئناف مرة أخرى ... ومن ثم يكون قرارها السلبي المطعون عليه قد صدر – بحسب الظاهر من الأوراق – مخالفا للقانون متضمنا غصبا لسلطة المحكمة الجنائية المختصة التي وكل لها المشرع دون سواها ولاية الفصل في قبول الاستئناف من عدمه بحسبانها القوامة على الدعوى الجنائية وما تصدره جهات التحقيق بشأنها من أوراق تنال سلبا وإيجابا من حقوق الأفراد وحررياتهم ، ويضحى من ثم طلب المدعى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قائما على سند جدي يبرره ، بحسبان ان المحكمة تراقب مسلك الإدارة في عدم تمكين المدعى من مباشرة حق دستوري يتمثل في التقرير بالاستئناف ، فضلا عما تقدم فان امتناع قلم الكتاب عن قبول طلب المدعى في التقرير بالاستئناف يمثل غصبا للسلطة

ومصادرة لحق من حقوق المواطنين بحسبان إن تقرير الاستئناف في ذاته عمل ادارى يمكن المدعى من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي بشأن ذلك الأمر وللمحكمة دون سواها الفصل في قبول الطلب شكلا أو رفضه حسبما تراه وفقا لعقيدها بشأنه " (٨٠) .

ومثال ذلك أيضا حكمها في ٢٠٠٥/٤/٥ حيث جاء فيه " إن الدستور قد كفل حق التقاضي للناس كافة ، وقرر لكل مواطن الحق في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ، وفي نطاق ذلك فقد بين المشرع في قانون المرافعات المدنية والتجارية في المادة ٦٣ منه كيفية رفع الدعوى ، وحد على سبيل الحصر في المادة ٦٥ منه المستندات التي يلزم توافرها حتى يقيد قلم كتاب المحكمة صحيفة الدعوى ، ولم يستلزم المشرع لقيد صحيفة الدعوى إثبات المحامى لوكالته عن موكله عند إيداع صحيفة الدعوى ، وان كان يتعين عليه إثبات وكالته عند حضور المرافعة أمام المحكمة . ومؤدى ذلك ، فانه لما كان المشرع قد حد بقواعد أمره المستندات التي يلزم توافرها حتى يقوم قلم كتاب المحكمة بقيد صحيفة الدعوى ، الأمر الذي لا يجوز معه قانونا إضافة شروط أخرى تمثل قيودا على ممارسة حق التقاضي الذي كفله الدستورومن حيث أن ما تضمنه الأمر الادارى المذكور ، من انه يلزم لقيد الدعوى المقامة

(٨٠) حكم محكمة القضاء الادارى ، جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٩ ، دعوى رقم ٣٩٦٥٨ لسنة ٢٠٠٦ ، مجموعة المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة ٢٠٠٨ .

من احد المحامين أن يكون بيده سند وكالة عن صاحب الشأن (بما مؤداه أنه إذا لم يكن مع المحامى سند الوكالة عن موكله ، لا يتم قيد صحيفة الدعوى) ، ولا ريب أن ذلك ينطوي على إضافة قيد على مباشرة حق التقاضي لم ينص عليه القانون ، مما يجعله مخالفا لصحيح حكم القانون ، الأمر الذي يضحى معه رفض قلم الكتاب بمحكمة جنوب الجيزة الكلية ، قيد الاستئناف على الحكم الصادر في الدعوى المشار إليها إلا بعد تقديم محامى سند وكالة عنه ، قد وقع بالمخالفة للقانون ، مما يجعله متعين الإلغاء ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، اخصها قيد استئناف المذكور بتاريخ ٢٠٠٤/٤/٤ بقلم كتاب محكمة جنوب الجيزة الكلية^(٨١) .

خامساً : في مجال المنازعات الضريبية:

الأصل أن الاختصاص العام بالمنازعات المتعلقة بالعمليات الضريبية تتعدّد لمحاكم مجلس الدولة ، ماعدا ما تنص عليه بعض النصوص الخاصة بالرسوم أو الضرائب وتعدّد الاختصاص فيه للمحاكم العادية.

(٨١) حكم محكمة القضاء الادارى ، جلسة ٢٠٠٥/٤/٥ ، دعوى رقم ٢٢٨٤٩ لسنة ٥٨ق، مجموعة المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة ٢٠٠٨ .

فقد نص القانون على إختصاص القضاء الإداري بالطعون في القرارات الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم ، وفقاً للقانون الذي ينظم نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

وعلى ذلك فقد طبق القضاء الإداري نظرية القرارات القابلة للانفصال على المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم وقبل فصل القرارات الإدارية المتعلقة بهذه المنازعات.

ومن أمثلة ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ٢ نوفمبر ٢٠٠٢ حيث جاء فيه " من حيث إنه عن وجه الطعن المتعلق بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر منازعات الضرائب والرسوم طبقاً لأحكام البند (سادساً) من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أساس أن اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر هذه المنازعات غير نافذ فوراً ، وإنما معلق على صدور قانون خاص ينظم كيفية نظر تلك المنازعات أمام مجلس الدولة ، وإذ لم يصدر هذا القانون بعد فإن الاختصاص يظل معقوداً للقضاء العادي ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة اطرده على أن النص في قانون مجلس الدولة على أن ولايته بنظر الطعون في القرارات النهائية الصادرة في منازعات الضرائب والرسوم رهينة بصدور القانون الذي ينظم هذه المنازعات لا يعنى بحال ما إنحسار ولايته عن نظر كافة الطعون في القرارات الإدارية الصادرة في شأن الضرائب والرسوم وغير مانع من

اختصاص محاكم مجلس الدولة ... بالفصل في كل قرار إداري بإعتبار مجلس الدولة هو القاضي الطبيعي للمنازعات الإدارية ومن حيث إن قرار لجنة التحكيم العالي المشكلة وفقاً لحكم المادة ٣٥ من قانون ضريبة المبيعات هو قرار إداري صادر من جهة إدارية ذات اختصاص قضائي ومن ثم يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر الطعن عليه ، الأمر الذي يضحى معه الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري غير قائم على أساس سليم من القانون" (٨٢).

ويستفاد من ذلك الحكم أن منازعات الضرائب والرسوم ينعقد الاختصاص بمنازعاتها لمجلس الدولة كأصل عام. كما أن مجلس الدولة في هذا الحكم (المحكمة الإدارية العليا) قبل الطعن في أحد القرارات الداخلة في العملية المركبة الخاصة بضريبة المبيعات ، وهو قرار لجنة التحكيم المشكلة وفقاً لقانون ضريبة المبيعات. وهو ما يعد تطبيقاً لنظرية القرارات القابلة للانفصال.

وكانت محكمة القضاء الإداري قد طبقت هذه الفكرة في حكمها الصادر في ١٦ يوليو ١٩٥٧ حيث جاء فيه " إن ما دفعت به مصلحة الجمارك من عدم إختصاص المحكمة بنظر الدعوى إستناداً إلى أن قرار

(٨٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في ٢ نوفمبر ٢٠٠٢ ، الطعن ١١٢١٦ لسنة ٤٩ق عليا، المجموعة.

جمرك المحمودية القاضي بتحصيل الرسوم الجمركية على السماد الوارد لبنك التسليف الزراعي على أساس الوزن المبين على بوليصة الشحن لا على أساس الوزن الفعلي لا يعتبر قراراً إدارياً ، في غير محله. ذلك أنه مما لا شك فيه أن قرار جمرك المحمودية الذي أيدته الإدارة العامة للجمارك بتحصيل الرسوم الجمركية على الوزن الثابت لسجلات السفينة يعتبر قاعدة تنظيمية لتنفيذ اللائحة الجمركية وهو بطبيعته يؤثر على حق البنك ومركزه القانوني.

وهو بهذه المثابة يعتبر قراراً إدارياً من حق البنك أن يطعن فيه وأن يطالب بإلغاء هذه القاعدة التنظيمية التي أضرت به ومن ثم يتعين رفض هذا الدفع^(٨٣).

كما استقر قضاء مجلس الدولة على قبول الطعن بالالغاء على القرارات الخاصة بالضريبة على العقارات المبنية والرسوم على السيارات ، وضريبة الأطنان الزراعية^(٨٤).

(٨٣) حكم محكمة القضاء الإداري ، في ١٦ يوليو ١٩٥٧ ، الدعوى ٨٨٦٢ لسنة ٨ ق ، مجموعة السنة الحادية عشرة ، ص ٦٤٢ .

(٨٤) أنظر أحكام القضاء الإداري ، ١٩٥٩/١٢/٢٩ ، الدعوى ٤٥٧ لسنة ١٢ ق ، الحكم في ١٢/١/١٩٦٠ ، الدعوى رقم ٣١٦ لسنة ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، الدعوى رقم ٨٨٣ لسنة ٨ في ١٥/١/١٩٥٧ ، مجموعة السنة الحادية عشرة ، ص ١٤٥ .

سادساً : في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة:

من المعروف أن عملية نزع الملكية للمنفعة العامة هي عملية مركبة تمر بعدة مراحل وإجراءات. وكل مرحلة تتضمن الكثير من القرارات.

ومرحلة نزع الملكية تحتوى على إجراءين رئيسيين وهما : تقرير المنفعة العامة، ثم مرحلة نقل الملكية والتي يدخل ضمنها عدة إجراءات تتمثل في حصر العقارات وإعداد الكشوف ثم انتقال الملكية.

وفي هذه الإجراءات يتم فتح باب الاعتراض على هذه الإجراءات وذلك لذوى الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الانتهاء من الإجراءات التي تسبق إنتقال الملكية.

ويكون الاعتراض أمام جهة الإدارة ، ويكون الطعن في قرارات الإدارة في نظر الاعتراض أمام القضاء الإداري لأنها قرارات إدارية^(٨٥). وهذا ما قرره محكمة القضاء الإداري في عديد من أحكامها^(٨٦).

(٨٥) د. جورجى شفيق ساري ، المبادئ العامة للقانون الإداري ، المنصورة ، ١٩٩٦ ، ص٤٢٤.

(٨٦) راجع حكمها الصادر في ٢١ أكتوبر ١٩٥٨ ، الدعوى رقم ٨٥٦ لسنة ١٠٠٠ ، مجموعة السنة ١٢ و ١٣ ، ص١٤٦.

والحكم بإلغاء قرار إعلان المنفعة العامة يصم القرار الصادر بنزع الملكية بعدم المشروعية لفقدان إجراء جوهري من الإجراءات التي تطلب القانون ضرورة إتمامها قبل إصدار قرار نزع الملكية. ويترتب على ذلك أن تلتزم المحكمة بإلغاء قرار نزع الملكية كأثر حتمي لإلغاء قرار إعلان المنفعة العامة^(٨٧).

(٨٧) د. عبد المنعم عبد العظيم جبره ، آثار حكم الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٠ ، ص ٢١٧.

قائمة المراجع

أولاً : باللغة العربية :

- د. جرجي شفيق ساري : المبادئ العامة للقانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية.
- القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري ، دراسة تحليلية مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، مايو ٢٠٠٢.
- د.رمزي طه الشاعر : المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٣.
- د.سليمان محمد الطماوي : الأسس العامة للعقود الإدارية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٥.
- القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٠.
- د.محمد فؤاد مهنا : دروس القانون الإداري ، ١٩٥٧.
- د.محمد كامل ليله : رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٠.
- د. محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢.

د.محمود محمد حافظ : القرار الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ،
١٩٧٥ .

- القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٣ .

د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، ١٩٦٠ .

د.عبد الحميد كمال حشيش : القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة ،
دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية
ومجلة مصر المعاصرة ، السنة ٦٦ ، العدد ٣٦٢ أكتوبر ١٩٧٥ .

د.عمرو حلمي : طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية
، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .

د.هيب عياد سلامة : الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، القاهرة ، دار
النهضة العربية، ١٩٩٢ .

ثانياً : المراجع باللغة الفرنسية :

- AUBY (J.M), et DRAGO : Traité de contentieux administratif, paris, 1975.
- CHAPUS (R): Droit administratif général, tome. 1, 11^{ed}, Montchrestien, paris, 1998.
- CHAPUS (R) : Droit du contentieux administratif 13^e éd, Montchrestien, Paris, 2008.
- CHEREIF YOUSSEF KHATER : Le contrat de concession de service public ou B.O.T.en droit francais et egyptien etude comparee de l'evolution contemporaine These, universite Paris 1- pantheon , Serbonne ,2004
- LAFERRIERE : Traite de la Juridiction administratif, Tome 2, paris, 1896.
- MACERA (B.F) : Les actes détachables dans le droit public français , paris, 2002.
- MASPETIEL et LAROQUE, la tutelle administrative ,Sirey, 1930
- MORAND – DEVILLER (J) :Cours de droit administratif, 9^e éd, Montchrestien, Paris, 2005.
- RIVERO (J) : Droit administratif, Dalloz, paris, 1983.
- VEDEL (G): et DELVOLVE (P): Droit administratif, paris, 1982.