

شرط المصلحة في طعون الهيئات في دعوى الالغاء امام القضاء الاداري دراسة مقارنة

د. احمد عوده الغويري

ABSTRACT

The research paper discusses the right of public and private juristic persons to appeal the regulations and decision of public authorities which affect the property of these persons. In this sense the concluded the main principles which govern and define juristic persons property especially the principles generated from judicial decisions which are the main source for defining and recognizing juristic persons property .

The study recommends to the Jordanian Higher court of justice and the Egyptian council of state to join the view of the French state council which enlarge the definition of juristic person's property and support their appeal against public authorities' decisions.

ملخص

ان الهيئات وطعونها بالالغاء محل الدراسة في هذا البحث، تمثل منازعات الطرف الثابت فيها هيئة عامة مصدرة القرار الذي اثر المنازعة، والطرف الاخر قد يكون هيئة عامة او خاصة مس هذا القرار مصلحتها بالضرر، وهي مصلحة تختلف عن مصلحة الافراد الطبيعيين .

وقد هدفت الدراسة، استخلاص المبادئ التي تحكم هذه المصلحة من احكام القضاء الذي له مكان الصدارة في انشائها، وابرازها، ومدى ما توصلت اليه منها محكمة العدل العليا بشكل خاص .

وقد خلصت الدراسة الى ان مجلس الدولة الفرنسي قد وسع من نطاق مصلحة الهيئات التي تبرر قبول دعاواها دفاعا عن اغراضها التي انشئت من اجل تحقيقها، توسعا لم يجاريه فيه مجلس الدولة المصري، ولا محكمة العدل العليا الاردنية .

لذا فقد تمنينا على ذلك المجلس وهذه المحكمة ان تتم مشاركة مجلس الدولة الفرنسي بهذا التوسع كما وتمنينا على المشرع ان يفتح باب هذا التوسع لما له من اثر ايجابي على مبدأ الشرعية في الدولة .

المقدمة

ان مباديء المستقره في مجال التقاضي ان المصلحة مناط الدعوى، فلا دعوى بلا مصلحة لمنع الدعاوي الكيدية وايصالها الى ساحة القضاء دون مبرر مقبول .

وحتى تكون المصلحة في دعوى الالغاء اساسا لرفعها، يجب ان تكون واضحة المعالم، وترتبط بالمدعي ارتباطا مباشرا بحيث تضعه في مركز قانوني متميز بالنسبة للقرار الاداري الذي اضررت منه، سواء اكانت هذه المصلحة مادية ام معنوية، حالة او مستقبلية. والمصلحة قد تكون فردية خاصة بالاشخاص الطبيعيين كالأفراد والموظفين، ولكنها ليست مقتصره عليها، وانما قد تكون جماعية خاصة بالهيئات التي تستطيع الاستناد اليها في اقامة طعونها بالالغاء دفاعا عنها ضد القرارات الادارية التي تسببها بالضرر، متى كانت مرتبطة بالغرض الذي من اجله وجدت، والذي تحدده القوانين والانظمة (اللوائح) الخاصة بانشائها، وهذه المصلحة هي التي ستكون موضع الدراسة في هذا البحث بعد تحديد الهيئات التي يقبل القضاء طعونها دفاعا عنها .

وقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972⁽¹⁾ على طعون هذه الهيئات واختصاص القضاء الاداري بنظرها ونص عليها ايضا قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم 11 لسنة 1989⁽²⁾، وتنظم بعض القوانين الادارية شرط فان المشرع يعتبر تنظيمها في النصوص القانونية ما هو الا ترديد لقاعدة ثابتة ومستقرة لدى القضاء، ولا حاجة لمثل هذا التنظيم .

وطعون الهيئات تمثل منازعات ادارية بين هيئات بعضها مع بعض، سواء اكانت طعون متبادلة بين هيئات عامة، او طعون هيئات خاصة ضد قرارات صادرة عن الهيئات العامة، وتهدف هذه الهيئات من وراء طعونها الى الدفاع عن الغرض الذي من اجل تحقيقه انشئت، وهذا يضيف على هذه الطعون خصوصية تميزها عن طعون الافراد الذين يهدفون برفعها الى القضاء حماية لمصالح فردية وذاتية خاصة بهم.

لذا فان تحديد الهيئات التي يقبل القضاء طعونها بالالغاء، لا يقل اهمية عن دراسة مصالحها التي تكون سندا لهذه الطعون، ذلك ان الطعن بالالغاء لا يتاح لاي هيئة مهما تضررت مصالحها، الا اذا كانت تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، اما الهيئات التي تملك هذه الشخصية فان حماية مصالحها تتم بواسطة الهيئات الرئاسية العليا لها التي تحمل هذه الشخصية.

هذا ولم يسبق ان افردت للهيئات والمصلحة في طعونها دراسة خاصة ومستقلة وانما وردت عنها اشارات سريعة في بعض مؤلفات القضاء الاداري عند شرح شرط المصلحة بشكل عام، وقد جاءت قاصرة عن بيان حدودها وابرار معالمها، والمباذئ القضائية التي تقررت بشأنها بشكل مفصل ودقيق، مما يدعو الى بحثها بصورة متكاملة في دراسة مستقلة ومتميزة، ليستفيد منها رجال القانون والباحثون والدارسون في مجال القانون الاداري، وبشكل خاص في نطاق مادة القضاء الاداري، علما بأن هذه الدراسة ستتصب على المسائل الاساسية فيما يتعلق بالجزء الخاص بالهيئات، وسيكون للتطبيقات القضائية الحظ الاوفر فيها، لان المباذئ والقواعد التي تقررت بشأن المصالح في طعون الهيئات كانت من انشاء القضاء الاداري .

اهمية الدراسة :

وتبدو لدراسة الهيئات ومصالحها في الطعن بالالغاء اهمية نظرية وعملية نوضحها كالتالي :

الاهمية النظرية :

تعود هذه الاهمية الى ان البحث في الهيئات ومصلحة كل منها في الطعن بالالغاء يثير نظريات متعددة، مثل نظرية المركزية واللامركزية التي يقوم عليها التنظيم الاداري في الدولة، ونظرية الشخصية المعنوية وما يترتب عليها من نتائج، كما وتثير افكار تتصل بالوصاية الادارية والرقابة الرئاسية، وهذه او تلك يولد عنها مسائل تصلح لان تكون محلا لباحث في مجال القانون الاداري، مما يجعل لهذه الدراسة اهمية نظرية .

الاهمية العملية :

وترجع هذه الاهمية للازدياد الكبير في الهيئات العامة (هيئات القانون العام) داخل الدولة، وتشعبها وتشابكها، مما يتطلب من الناحية العملية فرز الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن غيرها، وتحديد بدقة لانها هي التي لها الصلاحية في رفع الطعن بالالغاء، هذا بالاضافة الى ان الهيئات الخاصة (هيئات القانون الخاص) هي في ازدياد مستمر ومتعدد بحيث يصعب حصرها على غير المشتغلين في تنظيمها بالتالي تحديد قوانين انشائها لاستقراء الاهداف التي انشئت من اجلها، وبالتالي صعوبة تحديد مصالحها التي يقبلها لاقضاء اساسا لطعونها، الا بالرجوع الى التطبيقات العملية التي درج القضاء عليها، ووضع في احكامه قواعدها العامة واسس قبولها، وستكون دراستنا لموضوع البحث دراسة مقارنة بين كل من فرنسا ومصر والاردن حيثما امكن ذلك .

خطة البحث

وعلى ضوء ما تقدم نستطيع تحديد خطة الدراسة بتقسيمها الى فصلين، نقدم لهما بمبحث تمهيدي، ثم ننتهيه بخاتمه نضمنها ما تم التوصل اليه من نتائج، وما ارتأيناه من توصيات، وبذلك تكون خطة البحث على النحو التالي :

مبحث تمهيدي : نناقش فيه ما هية الهيئات التي يقبل القضاء دعاواها دفاعا عن مصالحها .

الفصل الاول : نعالج فيه هيئات القانون الخاص والاحكام الخاصة بالمصلحة في طعونها بالالغاء.

الفصل الثاني : ونتعرض فيه لهيئات القانون العام والاحكام الخاصة بالمصلحة في طعونها بالالغاء

الخاتمة : نعرض فيها النتائج والتوصيات .

مبحث تمهيدي

التعريف بالمصلحة وبالهيئات التي يقبل القضاء دعاواها دفاعا عنها

ان الهيئة التي يقبل القضاء دعاواها دفاعا عن مصلحتها التي مسها القرار الاداري بالضرر هي تلك التي اكتسبت الشخصية المعنوية المستقلة، وكل هيئة يعترف لها المشرع بهذه الشخصية، ويترتب على تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية نتائج بالغة الاهمية، وهذا يتطلب التعريف بالمصلحة في دعوى الالغاء، ثم التعريق بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والنتائج التي تترتب على اكتسابها هذه الشخصية بالقدر المناسب، وذلك كتمهيد لهذا البحث، في مطلبين متتاليين .

المطلب الاول : في التعريف بالمصلحة في دعوى الالغاء .

المطلب الثاني : في التعريف بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والنتائج التي تترتب على اكتسابها هذه الشخصية .

المطلب الاول التعريف بالمصلحة في دعوى الالغاء

ان المصلحة مناط اي دعوى سواء كانت عادية ام ادارية والهدف من اشتراطها في الدعاوى هو تفادي تلك الدعاوى التي لا تعود بالفائدة على رافعيها، ومن شأنها ان تعرقل سير العدالة⁽⁴⁾. وتستند الى القاعدة المسلمة " لا دعوى بغير مصلحة ".

والمصلحة المعتبرة التي تبرر قبول دعوى الالغاء تعني : ان يكون الطاعن بالالغاء سواء اكان فردا عاديا ام هيئة في مركز قانوني او حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار الاداري المطلوب الغاءه من شأنه او شأنها ان تجعله مؤثرا في المصلحة الذاتية لطالب الالغاء تأثيرا مباشرا ولو لم يكن له حق قبل الادارة اعتدى عليه هذا القرار⁽⁵⁾.

والقاعدة التي لا خلاف عليها في الفقه والقضاء ان المصلحة يجب ان تتوافر لطالب الغاء القرار الاداري عند رفع دعواه، ولكن الخلاف ثار حول تأثير زوالها على الدعوى اثناء نظرها اما القضاء، فكان للقضاء الاداري مواقف مختلفة من هذه المسألة وللغة مواقف مختلفة منها، ونعرض فيما يلي لمواقف القضاء والفقه بايجاز:

مواقف القضاء الاداري :

يذهب مجلس الدولة الفرنسي الى ان المصلحة اذا زالت بعد تقديم الطعن بالالغاء فان زوالها ليس له تأثير عليه، ويستمر المجلس بنظره حتى الفصل فيه⁽⁶⁾.

اما مجلس الدولة المصري فالقاعدة المستقرة لدى محكمة هي : ان المصلحة شرط يجب ان يستمر قيامه منذ رفع دعوى الالغاء حتى الفصل فيها، واذا زال هذا الشرط قبل صدور الحكم فيها، فانها تقضي بعدم الاستمرار في نظرها⁽⁷⁾. وبالنسبة لموقف محكمة العدل العليا فانه يتطابق مع موقف محاكم مجلس الدولة المصري⁽⁸⁾.

مواقف الفقه :

يعارض بعض الفقه المصري موقف مجلس الدولة ويرى ان تخلف شرط المصلحة اثناء سير الدعوى امام القضاء لا يجوز ان يؤثر على الاستمرار في نظرها والفصل فيها، والقول بغير ذلك من شأنه ان يغلق المجلس عينيه على قرارات ادارية باطلة⁽⁹⁾ هذا بالاضافة الى ان دعوى الالغاء ليست وسيلة لحماية المصلحة الخاصة وحدها وانما هي وسيلة ايضا لحماية المصلحة العامة المتمثلة في تقرير مبداء الشرعية⁽¹⁰⁾.

ويؤيد جانب آخر من الفقه موقف مجلس الدولة بحجة ان دعوى الالغاء لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر المصلحة التي يجب ان يستمر قيامها حتى الفصل فيها⁽¹¹⁾، والراي الاول من الاسم لانه يتفق مع الطبيعة العينية لدعوى الالغاء .

ويشترط القضاء في المصلحة المقبولة لديه الشروط التالية :

اولا : المصلحة مادية او ادبية :

ان المصلحة المقبولة لدى القضاء اما ان تكون مصلحة مادية او مصلحة ادبية، ومن امثلة المصلحة المادية ما قضت به محكمة القضاء الاداري من ان لمستأجر عقار معين مصلحة مادية في الغاء القرار الاداري الصادر من لجنة توجيه اعمال البناء والهدم بالموافقة على هدم العقار الذي يسكنه⁽¹²⁾. وتطبيقا للمصلحة الادبية، مصلحة احد المحامين في طلب الغاء قرار رئيس الجمهورية القاضي بمنح رئيس مجلس الدولة وسام الاستحقاق من الطبقة الاولى⁽¹³⁾ .

ثانيا : ان تكون شخصية ومباشرة :

وتعني المصلحة الشخصية والمباشرة ان تكون هناك صلة بين القرار الاداري المطلوب الغاؤه وبين المدعي من شأنها ان تجعل هذا القرار مؤثرا تأثيرا مباشرا على المركز القانوني لهذا الاخير، فتحدث فيه تغييرا على نحو يضر به مما يجعله في وضع يخوله الطعن عليه لالغائه⁽¹⁴⁾ واعادة الوضع الى ما كان عليه قبل صدور القرار .

ثالثا : ان تكون المصلحة حالة او محتملة :

تكون المصلحة حالة او قائمة اذا كان القرار الاداري المطلوب الغاؤه قد مس بالمركز القانوني للطاعن مما ادى الى وقوع ضرر حال ومباشر به، وان من شأن الغائه ان يزيل هذا الضرر، اما اذا كان القرار المطعون فيه سينال بالضرر المركز القانوني للطاعن مستقبلا فان المصلحة في هذه الحالة تكون محتملة او مستقبلية، ويجب ان تكون هذه المصلحة واضحة المعامل، بشكل كاف⁽¹⁵⁾ .

رابعا : المصلحة يجب ان تكون مشروعة :

ان المصلحة الجديرة بالحماية بدعوى الالغاء يجب ان تتصف بالمشروعية، وعلى المدعي الذي يطالب القضاء بحمايتها ان يكون مركزه القانوني الذي مسه القرار الاداري مشروعا ايضا، وتطبيقا لذلك لم يعتد مجلس الدولة الفرنسي بمصلحة مستأجر احد الفنادق ورفض قبوله طلبه لالغاء قرار ترخيص لاحدى الشركات بتحويل الفندق الى شقة سكنية، وقد اسس رفضه لطلب الالغاء على ان المستأجر يقيم في الفندق بصورة غير مشروعة⁽¹⁶⁾، وبالتالي فان مصلحته التي يدافع عنها غير مشروعة .

المطلب الثاني

التعريف بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والنتائج التي تترتب على اكتسابها هذه الشخصية

يتطلب توضيح هذا المطلب، ان نعرف بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية اولا، ثم نبين النتائج التي تترتب على اكتسابها هذه الشخصية ثانيا .

اولا : التعريف بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية (17):

ان الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية بعد اعتراف المشرع لها بهذه الشخصية لا يوجد تعداد حصري لها في القوانين والانظمة (اللوائح)، ولكنها ضربت امثلة لها، ومن القوانين التي مثلت لها، القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 (18)، والقانون المدني الاردني المؤقت رقم 43 لسنة 1976 (19)، حيث ورد فيها نصين متطابقين تضمننا بعض هذه الهيئات، هما : نص المادة 52 من القانون الاول، ونص المادة 50 من القانون الثاني، وتقرر المادة الاخيرة ان الاشخاص الحكيمة هي (20) .

1. الدولة والبلديات بالشروط التي يحددها القانون، والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكومية .
2. الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بشخصية حكومية .
3. الوقف
4. الشركات المدنية والتجارية
5. الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقا لاحكام القانون .
6. كل مجموعة من الاشخاص او الاموال لها الشخصية الحكيمة بمقتضى نص في القانون.

يتضح من دراسة فقرات هذه المادة انها ذكرت تعدادا لبعض الاشخاص المعنوية العامة والخاصة ولم تجملها كلها، فهي ذكرت من الاشخاص العامة على سبيل المثال لا الحصر :

الدولة والبلديات والمؤسسات العامة ومن الاشخاص الخاصة : الشركات المدنية والتجارية والجمعيات المعنوية، هذا وإن كان صدر هذه المادة قد جاء بصيغة توجي لقارئها بأن الأشخاص قد حصرتها

وعددتها في فقراتها، حيث قررت، الاشخاص الحكمية هي ... ثم عدت بعضها، وهذا البعض من الاشخاص المعنوية الذي عدته المادة المشار اليها انفا اكتسبت هذه الشخصية باعتراف من المشرع بواسطة هذه المادة نفسها التي عدت مفردات هذا البعض في محتوياتها .

ومما يدل على ان ما ذكرته المادة السابقة هي امثلة للاشخاص المعنوية، وانه يمكن ان تنشأ اشخاص معنوية اخرى في المستقبل اذا ما اعترف لها المشرع بهذه الشخصية، ما جاء في عجز الفقرة الاولى منها " ... وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكيمه " .

بمعنى ان هناك هيئات اخرى قد تنشأ اذا ما منحها القانون الشخصية المعنوية ومن ثم من تنضم إلى الهيئات التي أشارت إليها المادة، ومما يؤكد ما سبق تقريره أن الفقرة السادسة من المادة المشار إليها تركت الباب مفتوحاً لكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال لأن تنضم إلى الهيئات التي سبق وأن اكتسبت الشخصية المعنوية عندما جاءت بصيغة (كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الحكيمه بمقتضى نص في القانون) .

وتبدأ حياة الهيئات العامة والخاصة وتظهر إلى الوجود كاشخاص متميزة ومستقلة منذ لحظة اعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية، وهذا الاعتراف قد يكون عاماً، ويتحقق بأن يضع المشرع شروطاً عامة بحيث اذا توافرت مجتمعه في مجموعة من الأشخاص أو في مجموعة من الأموال اكتسبت اي من هذه المجموعات الشخصية المعنوية، وقد يكون الاعتراف خاصاً : ويثبت بموافقة خاصة من المشرع لاي من هذه المجموعات اشارة لبدء حياتها، ولذلك يطلق على هذا الاعتراف نظام الترخيص (21) .

وتقسم الهيئات (الاشخاص المعنوية) التي تم التعريف بها أنفا حسب النظام القانوني الذي تخضع له إلى طائفتين كبيرتين هما : (22)

- الطائفة الاولى : هيئات القانون الخاص

- الطائفة الثانية : هيئات القانون العام .

وهذا التقسيم يتطابق مع تقسم القانون الى قانون خاص وقانون عام، والطائفة الاولى تعتبر من اشخاص القانون الخاص، والطائفة الثانية تعتبر من اشخاص القانون العام، وسوف نحدد هيئات الطائفتين في صلب الدراسة .

ثانيا : النتائج التي ترتب على اكتساب الشخصية المعنوية : (23)

ان اكتساب الهيئات الشخصية المعنوية يخلق منها اشخاصا ذات طبيعة خاصة، لكل شخص منها كيان قانوني مستقل ومتميز عن الاشخاص الطبيعيين الذين يدخلون في تكوينه، اذا كان يتشكل من مجموعة من الاشخاص او الذي يستفيدون منه اذا كان قد تكون من مجموعة من الاموال .

ويترتب على اكتساب الهيئات لهذه الشخصية عدة نتائج هامة تشترك فيها هيئات القانون الخاص وهيئات القانون العام، وقد كفتنا التشريعات مشقة البحث عنها، واجملتها بالاتي :⁽²⁴⁾

- اولا : وجود شخص قانوني جديد له مصالح خاصة به يحميها القانون .
- ثانيا : تمتع الشخص المعنوي باهلية التقاضي، فيكون مدعيا او مدعى عليه بواسطة ممثلة .
- ثالثا : يكون له ذمة مالية مستقلة وموطن مستقل، واهلية في الحدود التي يعينها سند انشائه .
- رابعا : ويكون له من يمثله في التعبير عن ارادته .

ان النتائج السابقة التي ترتب على اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية، ما هي الا مقومات للشخص القانوني الجديد الذي اسبغت عليه هذه الشخصية وجعلت منه شخصا كالشخص الادامي في نظر القانون، بالنسبة لكافة التصرفات التي يجريها في تعامله مع الغير، وما يترتب عليها من اكتساب للحقوق والتحمل بالالتزامات، كل ذلك في الحدود التي يقررها سند انشائه، ولا يستثنى منها الا ما كان منها ملازما لصفة الانسان الطبيعية كحقوق الاسرة مثلا⁽²⁵⁾ وانحصار نشاطه في حدود الغرض الذي انشئ من اجله يميزه عن الشخص الطبيعي الذي لا يحد من نشاطه الالتزام بحدود النظام العام والاداب العامة .

والنتيجة الهامة التي نستخلصها مما تقدم، فيما يتصل بموضوع هذا البحث : ان الاشخاص المعنوية والتي ستطلق عليها هيئات في دراستنا، تصبح لها مصالح جدية تستحق الحماية القضائية، ومن ثم تملك الحق في الدفاع عنها بواسطة دعوى الالغاء، مثلما يملك كل شخص طبيعي حق الدفاع عن مصالحه بواسطة هذه الدعوى، اذا مستها القرارات الادارية بالضرر او هددتها بايقاعه بها في المستقبل .

والقاعدة العامة، ان مصالح الهيئات التي اسبغت عليها الشخصية المعنوية والتي تصلح سندا لقبول دعاواها، تنشأ عنها كلما تعرضت للاعتداء الى ان تنسلخ عنها هذه الشخصية⁽²⁶⁾.

الا انه استثناء من هذه القاعدة، اجاز القضاء للجمعيات رغم عدم شهرها - اي قبل الاعلان عن شخصيتها المعنوية - قبول دعاواها دفاعا عن مصالحها⁽²⁷⁾، كما اجار المشرع الفرنسي في القانون الصادر بتاريخ 1936/1/10 للجمعية التي يتم حلها بمرسوم، وبالتالي انتهاء شخصيتها المعنوية وعدم قدرتها على المنازعة في شرعيته، ان يستمر امتداد شخصيتها المعنوية بالقدر اللازم الذي يتيح لها الفرصة لاقامة الطعن بالالغاء ضد هذا المرسوم.⁽²⁸⁾

الفصل الاول

هيئات القانون الخاص والاحكام الخاصة بالمصلحة في طعونها بالالغاء

تمهيد :

تنشأ هيئات القانون الخاص اساسا بمبادرات فردية من الاشخاص، وتخضع في ممارستها لانشطتها المتنوعة لاحكام وقواعد هذا القانون الذي يحكمها كهيئات معنوية خاصة، ويقبل القضاء طعونها بالالغاء اذا مست القرارات الادارية بالضرر الاهداف او الاغراض التي انشئت من اجل تحقيقها وذلك لوساطة من يمثلها قانونا في التقاضي .

وفي هذا الفصل نعالج هذه الهيئات والمصلحة في طعونها بالالغاء في الفرعين التاليين :

الفرع الاول : ونتعرض فيه لهيئات القانون الخاص والصفة في تمثيلها في التقاضي .

الفرع الثاني : ونبحث فيه الاحكام الخاصة بالمصلحة في طعون هذه الهيئات بالالغاء .

الفرع الاول

هيئات القانون الخاص والصفة في تمثيلها في التقاضي

ان هيئات القانون الخاص على الرغم من تنوعها واختلاف انشطتها يمكن ادراجها تحت قسمين رئيسيين من حيث الهدف الذي تسعى الى تحقيقه، قسم منها يهدف الى تحقيق الربح المادي، والقسم الاخر بعيد عن هذا الهدف، ولكل هيئة من هيئات القسمين ممثل قانوني في التقاضي لينتقل من الطعن في قرارات الادارة التي تعتدي فيها على الاهداف التي تسعى الى تحقيقها .

وستقتصر دراستنا لاقسامها على لمحات موجزة لانواعها التي تندرج تحت كل قسم حيث ان الدراسة التفصيلية لها تقع خارج نطاق هذا البحث، وتحت مظلة الدراسات في القانون الخاص .

وفيما يلي نتناول هذه الهيئات بالدرس في مبحثين متتاليين :

المبحث الاول : نجعله لاقسام هيئة القانون الخاص .

المبحث الثاني : نخصه لتمثيلها في التقاضي

المبحث الاول

اقسام هيئات القانون الخاص

تقسم هيئات القانون الخاص كما اسلفنا بحسب الهدف من انشائها الى قسمين : القسم الاول يتكون من هيئات تهدف الى تحقيق الربح المادي، والقسم الثاني يتكون من هيئات تهدف الى تحقيق اغراض بعيدة عن اغراض القسم الاول، ونتكلم فيما يلي عن هيئات القسم الاول ثم عن هيئات القسم الثاني .

القسم الاول : الهيئات التي تستهدف الى تحقيق الربح المادي :

وتتكون من مجموعة من الاشخاص او مجموعة من الاموال لتحقيق الربح المادي، ويمنحها المشرع الشخصية المعنوية لتمكينها من مواجهة الغير كشخص واحد مستقل متميز ومستقل عن الاشخاص او الاموال الداخلة في تكوينه، ليسهل تحقيق الغرض الذي انشئت من اجله، ولتكون لا اهلية قانونية في الحدود التي يقرها القانون او التي يعينها سند انشائها، ومن ثم تستطيع عن طريق ممثلها القانوني ان تطعن في القرارات الادارية التي تمس الغرض من قيامها وهذه الهيئات هي الشركات .

وتكتسب الشركات الشخصية المعنوية قانونا بمجرد تكوينها، الا انه لا يحتج بهذه الشخصية في مواجهة الغير الا بعد استيفاء اجراءات التسجيل والنشر المنصوص عليها في التشريع المنظم لها ⁽²⁹⁾ .

وتقسم الشركات تبعا لطبيعة الاعمال التي تقوم بها الى طائفتين كبيرتين نتكلم عنهما بايجاز على التوالي :

الطائفة الاولى : الشركات التجارية

وهي الشركات التي يكون الغرض من انشائها احترام الاعمال التجارية كشراء البضائع وغيرها من المنقولات لاجل بيعها، والقيام باعمال الصرافة، والتأمين بأنواعه الى غير ذلك من الاعمال التجارية بهدف الحصول على الربح، وتخضع للنظام القانوني الذي يخضع له التجار ⁽³⁰⁾ من حيث القيد في السجل التجاري وامساك الدفاتر التجارية اذا لم يوجد نص يحكمها في قانون الشركات ⁽³¹⁾ . وتقسم الشركات التجارية الى قسمين :

القسم الاول : شركات الاشخاص (32) :

وتتكون من مجموعة من الاشخاص، ويكون كل شريك فيها مسؤولاً امام الغير مسؤولية شخصية في ذمته الخاصة، ومسؤولية تضامنية مع بقية الشركاء، كشركة التضامن، وشركة التوصية البسيطة، وشركة المحاصة .

القسم الثاني : شركات الاموال (شركات المساهمة)

وتتكون من راس مال ضخم لاستغلاله في مشاريع ذات اهمية تعجز دونها شركات الاشخاص (33).

الطائفة الثانية : الشركات المدنية :

وتتكون من مجموعة من الاشخاص او مجموعة من الاموال يمنحها المشرع الشخصية المعنوية لتحقيق اغراض غير الحصول على الربح المادي، كأن تكون هذه لاغراض خيرية او علمية او ادبية او ثقافية او رياضية، وتتنوع هذه الهيئات وتتعدد اغراضها، ونمثل لها بالاتي :

أ. الجمعيات :

وتتألف من مجموعة من الاشخاص الطبيعيين او المعنويين لتحقيق اغراض لا تستهدف الربح المادي، كالجمعيات الخيرية، وجمعيات المعوقين حركياً او عقلياً، والجمعيات العلمية والثقافية، وقد يكون الغرض من الجمعية مصلحة قاصرة على اعضاء الجمعية ولو كانت مصلحة اقتصادية مقتصرة على اعضاء الجمعية طالما ان الغرض الاساسي ليس هو الربح المادي، كما هو الحال بالنسبة للجمعيات التعاونية التي تباع السلع لاعضاءها بسعر يخفف اعباء المعيشة عليهم (36)، ولا يجوز للجمعية ان تتجاوز في نشاطها الغرض الذي انشئت من اجله، فهي تقوم على مبدأ التخصص، ويجب الا يكون هذا الغرض غير مشروع او مخالفا للنظام العام او الاداب (37) .

ب. المؤسسات الخاصة :

وتنشأ بتخصيص مال لمدة غير محددة، يرصد لتحقيق غرض ذي صفة انسانية او علمية او فنية او رياضية او لاي عمل من اعمال البر او الرعاية الاجتماعية، وهي بهذا تتفق مع الجمعيات في الغرض، ولكنها تختلف عنها من حيث التكوين، اذ ان الجمعيات تتكون من مجموعات من الاشخاص بينما المؤسسات تتكون من مجموعات من الاموال (38) دون قصد تحقيق اي ربح مادي

ج. النقابات الخاصة :

وتتكون من مجموعات من الاشخاص تنظمهم وحدة المهنة، وتمثلها، وتنشأ للدفاع عن المصلحة المشتركة لارباب المهن، وتمارس نشاطا خاصا ليس من جنس ونوع النشاط الذي تمارسه النقابات المهنية التي تعتبر من اشخاص القانون العام، ومن امثلتها نقابة عمال شركة مصفاة البترول الاردنية ونقابة السواقين .

وهناك بعض الهيئات الخاصة يعترف بقيامها على مصلحة عامة ورغم ذلك فانها تعد من اشخاص القانون الخاص، وتخضع لاحكام هذا القانون، وان كانت تشارك الاشخاص العامة في تحقيق هدف النفع العام عند ممارستها لنشاطها، واذا كان هذا الاعتراف لا يجعل منها اشخاصا تتدرج تحت مظلة اشخاص القانون العام، الا انه يؤدي الى تزويدها بالاعانات المالية من قبل السلطة العامة، لتساعدها على تحقيق غرض النفع العام ومنحها بعض امتيازات السلطة العامة، وفي مقابل ذلك تصبح اهليتها القانونية اوسع من اهلية الاشخاص الخاصة العادية، وتخضع للرقابة من قبل السلطة العامة بصورة اشد من هذه الاشخاص ايضا⁽³⁹⁾.

المبحث الثاني

تمثيل هيئات القانون الخاص في التقاضي

ذكرنا سابقا ان الهيئات الخاصة ما هي الا مجموعة من الاشخاص، او مجموعة من الاموال، يمنحها المشرع الشخصية المعنوية لتصبح اشخاصا مستقلة ومتميزة عن المفردات الداخلة في تكوينها، ليعاملها القانون معاملة الاشخاص الطبيعيين، وذلك بواسطة ممثل قانوني لها فيما تقام عليها من دعاوي، او بالنسبة للدعاوي التي ترفعها هي على الغير، وفيما يتعلق بموضوع البحث محل الدراسة، يتطلب الامر تحديد ممثليها القانوني في رفع دعوى الالغاء دفاعا عن مصالحها التي يعتد بها القضاء.

والقاعدة ان تمثيل الهيئات الخاصة امام القضاء يكون لمن ينص قانون انشائها على صفته في تمثيلها، فان لم يكن ثمة نصوص فهو مجلس الادارة مجتمعاً، وعملياً من ينييه مجلس الادارة لاداء هذه المهمة⁽⁴⁰⁾. فمثلاً رابطة خريجي كلية الزراعة المتوسطة في مصر، والمسجلة بوزارة الشؤون الاجتماعية، يمثلها مجلس ادارتها استناداً لنص المادة 38 من لائحة الرابطة الخاصة⁽⁴¹⁾، والشركة يمثلها مديرها الذي نصبته جمعيتها العمومية لمباشرة الدعاوي التي ترفعها⁽⁴²⁾، وكذلك الجمعية الخيرية ايضا⁽⁴³⁾.

وعلى اساس ما تقدم وحتى تقبل دعوى الالغاء من ذي صفة في تمثيلها قانوناً على ذي الصفة في تمثيل الهيئة العامة مصدرة القرار موضوع هذه الدعاوى⁽⁴⁴⁾، واذا لم يرفع صاحب الصفة فان

الخصومة لا تتعدّد لسقوط احد اركانها، وبالتالي لا تقبل⁽⁴⁵⁾، الا ان القضاء قد حكم بقبولها اذا توافرت له الصفة بعد رفعها وقبل الفصل فيها⁽⁴⁶⁾ وبالتناوب اذا رفعت الدعوى على غير ذي صفة فالقاعدة الا تقبل ايضاً⁽⁴⁷⁾، الا ان مثول صاحب الصفة او من ينوب عنه امام المحكمة يصحح رفعها ويرفض الدفع بعد قبولها⁽⁴⁸⁾.

هذا ومن المقرر في فرنسا ان من له الصفة في تمثيل الهيئة الخاصة يستطيع رفع دعوى الالغاء مباشرة دفاعاً عن مصالحها المقبولة اما القضاء، دون الاستعانة بمحام لاقامتها الا اذا رغب هو في ذلك، وفي هذه الحالة يتم اختياره من السنتين محامياً المعيّنين للمثول اما مجلس الدولة ومحكمة التنازع ومحكمة النقض⁽⁴⁹⁾.

اما في مصر والاردن فان دعوى الالغاء لا يجوز رفعها الا بواسطة محام مقبول للمرافعة امام المحكمة المختصة بنظرها⁽⁵⁰⁾.

وتقام الدعوى في فرنسا على الوزير اذا كان قد اصدر القرار الاداري الذي مس الغرض الذي من اجله انشئت الهيئة الخاصة، او اصدرته احدى الهيئات التابعة لوزارته⁽⁵¹⁾، وفي مصر فان الدعوى تقام كما هو الشأن في فرنسا⁽⁵²⁾.

واما في الاردن، فان الدعوى تقام على الجهة التي اصدرت القرار الاداري المطعون فيه، وهذا مسلك يتسم بالبساطة والوضوح في تحديد الجهة التي ترفع عليها دعوى الالغاء، وبخاصة بعد ان تعددت الاجهزة الإدارية وتشابكت فيما بينها مما جعل امر تحديد الجهة التي تقام عليها الدعوى صعباً في كثير من الاحيان⁽⁵³⁾.

الفرع الثاني

الاحكام الخاصة بالمصلحة في طعون هيئات القانون الخاص بالالغاء

إن المصلحة التي يعتد بها القضاء لقبول طعون هيئات القانون الخاص، هي المصلحة المرتبطة بالغرض من قيامها، وهي تتميز عن المصالح الفردية لعضائها.

وقد يختلط الامر بالنسبة لمصالح الهيئات الخاصة مع المصلحة المشتركة لمجموعة من الافراد التي تعتبر الاساس في رفع دعواهم الجماعية، لذا كان لا بد من التعرض لهذه المصلحة في هذا الفرع الى جانب غيرها من المصالح التي اشرنا اليها، وذلك في المبحثين التاليين :

المبحث الاول : ندرس فيه مصالح الهيئات الخاصة المقبولة لدى القضاء والمصالح الفردية لاعضاءها .

المبحث الثاني : نعالج فيه مصالح الهيئات المركبة التي يعتد بها، والمصلحة المشتركة في دعوى الالغاء الجماعية.

المبحث الاول :

مصالح الهيئات الخاصة المقبولة لدى القضاء والمصالح الفردية لاعضاءها

يتطلب الحديث تحت هذا المبحث مناقشة مصالح الهيئات الخاصة المقبولة لدى القضاء اولاً، ثم مناقشة المصالح الفردية لاعضاءها ثانياً، كالتالي :

أولاً: مصالح الهيئات الخاصة المقبولة لدى القضاء :

إن الهيئة الخاصة لم تمنح الشخصية المعنوية الا من اجل تحقيق غرض معين حدده القانون او النظام (اللائحة) الخاص بها ⁽⁵⁴⁾، وحول هذا الغرض تدور الهيئة في وجودها ونشاطها، وتتكون مصالحها التي تدافع عنها ضد القرارات الادارية التي تتالها بالضرر.

والمصلحة الكافية التي تبرر قبول الطعن بالالغاء ضد هذه القرارات، هي التي تنطبق على هذا الغرض وترتبط به ارتباطاً مباشراً ⁽⁵⁵⁾ .

وتطبيقاً لما تقدم فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن المقدم من الرابطة الوطنية للصيديات الكبيرة، وقرر أن لها مصلحة في الطعن في مشروعية قرار وزاري يمنح مزية مالية خاصة لإحدى الصيديات التي لا تهدف الى تحقيق الربح ⁽⁵⁶⁾ كما قضى بقبول الإلتماس المقدم من جمعية المديرين المدنيين بوزارة العمل ضد القرار الصادر من وزير الشؤون الاجتماعية والمتضمن تكليف السيد (Soureat) بمنصب وكالة إدارة التوظيف، على اساس ان لها مصلحة في الطعن في القرار الذي مس بالأغراض التي انشئت من اجلها الجمعية ⁽⁵⁷⁾. وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على قبول طعون الهيئات الخاصة في القرارات التي تمس الأغراض التي انشئت من اجلها ⁽⁵⁸⁾ .

اما اذا كان القرار الاداري لا يمس الغرض الذي من اجله انشئت الهيئة، فانه يرفض قبول طعنها لعدم توفر المصلحة، فمثلاً : رفض قبول الطعن المقدم من إحدى المؤسسات الخاصة ضد قرار يتضمن حل

عدة جمعيات وجماعات فعلية، لان المؤسسة الطاعنة لا تدخل ضمن الجماعات التي تم حلها، وبالتالي فان القرار الطعين لا يمس بحقوق مستخدميها، مما ينفي مصلحتها في الطعن عليه (59).

وقد اعتدّ مجلس الدولة المصري بمصلحة الهيئات الخاصة التي تتدرج تحت الغرض الذي انشئت من اجله، ومما قالته المحكمة الادارية العليا حول هذه الخصوصية في حكمها الصادر بتاريخ 12 نوفمبر 1970 (60). " ... استقر الرأي فقها وقضاء على ان للنقابات ان ترفع الدعاوي المتعلقة بالمصلحة الجماعية او المشتركة للدفاع عن مصالح المهنة... " ومن امثلة احكام محكمة القضاء الاداري في هذا المجال، حكمها الصادر بتاريخ 1954/12/17 حيث ذهبت الى (61) : " ... ان لرابطة محصلي بلدية الاسكندرية باعتبارها راعية لمصالح اعضائها صفة في ان تدافع عن المصالح المشتركة للمحصلين ... وبأن (طلب الالغاء) على مصلحة تدخل في صميم الاغراض التي انشئت الرابطة من اجلها ".

اما محكمة العدل العليا فقد اصدرت احكاما تتلاقى فيها مع المبادئ التي اخذ بها مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري منها على سبيل المثال لا الحصر، ما ذهبت اليه في حكمها الصادر بتاريخ 1972/6/20 من ان الشركات المستدعية لها مصلحة في الطعن على قرار وزير الصناعة الوطني المتضمن الغاء قرار سابق يسمح لها بأنشاء مصنع جديد لانتاج محارم الورق (62).

ثانيا : المصالح الفردية لاعضاء الهيئات الخاصة :

الهيئات الخاصة، اشخاص معنوية مستقلة عن الاشخاص الطبيعيين المكونين لها وهي مؤهلة قانونا للدفاع عن مصالحهم المشتركة والمتمثلة في الغرض الذي وجدت من اجله ولكنها لا تنصب نفسها محل فرد او افراد محددين منهم بالذات للطعن في القرارات التي تتال من مصالحهم (63) ولا يقر لها القضاء ذلك، لان مثل هذه المصالح هي مصالح فردية ملك لاصحابها، وصاحب الشأن الذي مس القرار مصلحته هو الذي يعينه هذا القرار، وهو وحده الذي له المطالبة باصلاح وضعه والدفاع عن مركزه حسب ظروفه، ولذلك فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1981/1/27 الى ان نقابة المحامين ليس لها مصلحة تخولها الصفة لان تقيم طعنا بنفسها ضد القرار الصادر من النائب العام، والمتضمن رفض السماح للمحامي الاستاذ (Lorrin) اخذ صورة عن ملف موكلته السيدة (Pelletier) (64). وقد اوضحت محكمة القضاء الاداري المصرية المسألة السابقة بحكمها الصادر بتاريخ 1952/2/14 بقولها (65) : " ... ان طلب الغاء قرار الترقية ... لا يقبل من رابطة المهندسين حملة دبلوم الهندسة التطبيقية العليا، وذلك لان هذا القرار لم يسم سوى اوضاع شخصيته ومراكز قانونية خاصة ببعض افراد الرابطة، ومن ثم لم يكن للرابطة باعتبارها شخصا معنويا مستقلا عن شخص اعضائها ان تنصب نفسها للدفاع عن هذه الاوضاع والدفاع عن ... ومن ثم يتعين عدم قبول الدعوى بالنسبة لهذا الطلب...".

واذا كانت الهيئة الخاصة لا تستطيع التقاضي مباشرة عن صاحب المصلحة الذي ينتسب اليها، الا ان لها مصلحة في التدخل في الدعوى التي يرفعها كطرف منظم لمساندة حججه وتدعيمها، ويقبل القضاء منها هذا التدخل في الدعاوي الفردية وتطبيقا لذلك : فقد قررت محكمة القضاء الاداري المصرية بحكمها الصادر بتاريخ 20 فبراير 1952 (66) : " ... ان الاتحاد النسائي جمعية تقوم على الدفاع عن حقوق المرأة

الاجتماعية والسياسية واذا كان القرار المطعون قد استند في ترك المدعية في التعيين في وظائف مجلس الدولة الفنية الى عدم ملائمة تعيينها بسبب انوثتها فانه يكون للاتحاد ولا شك مصلحة محققة في التدخل دفاعا عن مبادئه وقيامه على اداء رسالته ... ويؤيد مجلس الدولة الفرنسي ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري حيث قرر بحكمه الصادر بتاريخ 12 يوليو 1982 قبول تدخل الاتحاد الوطني لرابطة المحامين الشباب في الدعوى التي اقامها السيد (Hugo) وآخرون ويطلبون فيها الغاء المرسوم الصادر في 1980/5/12 بشأن تعديل اختصاص المحاكم الادارية لتوافر المصلحة لهذا الاتحاد⁽⁶⁷⁾. وفي حالة تدخل الهيئة الخاصة، ليس لها ان تضيف طلبات جديدة الى تلك التي تقدم بها رافع الدعوى⁽⁶⁸⁾. كما يتوقف مصير تدخل الهيئة على مصير الفرد الذي اقام الدعوى، فاذا ثبت عدم وجود مصلحة له فلا يقبل تدخلها⁽⁶⁹⁾. ويعود السبب في قبول تدخل الهيئات الخاصة في الدعاوي التي يقيمها اعضاء الهيئات الخاصة، الى قيام مصلحة مباشرة لاعضاء الجماعة المكونين لها في الغاء قرار المطعون فيه، حتى لا تنشأ سابقة تستند اليها الادارة فيما بعد تؤثر على اوضاع هؤلاء الاعضاء⁽⁷⁰⁾.

كما ان للهيئة الخاصة ان تباشر الدعوى الفردية بناء على توكيل خاص من العضو فيها صاحب المصلحة في الطعن على القرار الاداري، اذا كان للاعضاء مصلحة في القضاء على هذا القرار واعدامه⁽⁷¹⁾. ولا يقبل القضاء منها رفع دعوى الالغاء ان كانت لا تحمل هذا التوكيل من صاحب المصلحة⁽⁷²⁾.

وترتبا على ما تقدم تنثور مسألة التمييز بين الدعوى التي ترفعها الهيئة الخاصة والدعوى الفردية لاعضاءها، نظرا لاختلاف احكام المصلحة المقبولة لدى القضاء في كل منهما كما راينا سابقا، وقد استنبط الفقه اساسا للتفريق بين الدعويين من الحيثيات الواردة في المذكرة التي قدمها مندوب الحكومة السيد (Romieu) في قضية نقابة الحلاقين في مدينة (Limoges) بتاريخ 1906/12/28 وفيها يذهب الى ان الطعن بالالغاء الذي تستطيع النقابة رفعه، هو الذي يستفيد منه في حالة نجاحه ليس واحدا فقط او اكثر من ذوي الشأن الذين يمكن تحديدهم من اعضاء النقابة، ولكنه الذي يستفيد منه فئة غير محددة من الاشخاص، اي ان عدم تعيين المستفيد من الالغاء المحتمل للقرار الاداري بالاسم، هو الطابع الذي يميز الدعوى الجماعية، وهكذا يستفيد منه اصحاب محلات الحلاقة العاملين حاليا والمنتمين للنقابة، كما تمتد هذه الاستفادة لتشمل كل من يفتح محلا للحلاقة في المستقبل، وعلى العكس من ذلك اذا كان القرار المتخذ ضد فرد من اعضاء النقابة، فان القرار اذا ما الغي فسيكون هو وحده المستفيد من نتائج الالغاء، اما الاعضاء الآخرون فلن يستفيدوا منه⁽⁷³⁾.

المبحث الثاني

مصالح الهيئات المركبة والمصلحة المشتركة في دعوى الالغاء الجماعية

نعرض تحت هذا المبحث للمصلحة في طعون الهيئات المركبة اولا، ثم المصلحة المشتركة في دعوى الالغاء الجماعية ثانيا، كالتالي :

اولا : المصلحة في طعون الهيئات المركبة :

الهيئات الخاصة المركبة، هي التي يتكون اعضاؤها من هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية، كالاتحادات العامة للنقابات والاتحاد العام للجمعيات، ومصلحة الاتحاد التي يدافع عنها بالطعن بالالغاء هي المصلحة المشتركة لاعضائه من النقابات او الجمعيات، والتي من اجلها انشيء الاتحاد، ومن التطبيقات القضائية حول قبول مصلحة الاتحادات، ما قرره مجلس الدولة الفرنسي من ان لاتحاد المجموعات المستقلة للتعليم مصلحة تخوله الصفة للطعن في القرار الصادر بصحة انتخابات احدى اللجان الادارية المشتركة لكون هذه المصلحة جماعية يدافع عنها الاتحاد⁽⁷⁴⁾. كما قبل التماس مقدم من الاتحاد الوطني لنقابات المندوبين العموميين للتأمينات، وقرر ان له مصلحة في طلب الغاء القرار الضمني بالرفض الناتج عن سكوت وزير الاقتصاد المالية لوضع حد للتصرفات التي يأتيها بعض الموظفين في الوزارة حال تقديم عقود الصندوق الوطني لمواجهة الطوارئ⁽⁷⁵⁾.

واذا كانت المصلحة التي يقبلها القضاء للطعن بالالغاء في القرارات التي تمس المصلحة المشتركة لاعضائه من الهيئات، فان مصلحته لا تتوافر للطعن في القرار الاداري الذي يمس مصلحة احدى الهيئات الداخلة في تكوينه⁽⁷⁶⁾ لان مثل هذه المصلحة ملك للهيئة وحدها باعتبارها مصلحة فردية، وهي وحدها التي تملك الدفاع عنها، ولذلك فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي طعن مقدم من الاتحاد الفيدرالي للمستهلكين ضد قرار بتعيين لجنة المنافسة قائلا : ليس للاتحاد مصلحة من طبيعتها ان تجعل له صفة لطلب الغاء القرار المطعون فيه، لانه لا يمس بالمصالح الجماعية للاتحاد⁽⁷⁷⁾.

ولكن القضاء يقبل تدخل الاتحاد في الدعوى التي ترفعها احدى الهيئات التي يضمنها، عندما لا تكون له مصلحة مباشرة ومتميزة بشكل كاف لرفعها على وجه مستقل عنها⁽⁷⁸⁾. وتطبيقا لذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي ان لاتحاد اصحاب الحرف ومصنفي الشعر مصلحة في التدخل في الدعوى المقدمة من احدى الشركات، لالغاء المرسوم الخاص باستخدام بعض المواد السامة لفرد الشعر ولفه⁽⁷⁹⁾.

ثانيا : المصلحة المشتركة في دعوى الالغاء الجماعية :

يقصد بالمصلحة المشتركة : تلك المصلحة التي يشترك فيه عدد من الافراد - لا تجمعهم هيئة ذات شخصية معنوية - تجاه الطعن في قرار من القرارات الادارية، فهي مصلحة كل واحد منهم على حده، ولكنهم يلتقون عندها من حيث ان القرار الاداري يمس مراكزهم القانونية المتماثلة بالضرر وبذلك تختلف المصلحة المشتركة عن مصلحة الهيئة الخاصة التي تبرر لها قبول دعواها، والتي سبق ايضاحها في المطلب الاول .

ولقد اجاز القضاء للافراد الذين يشتركون في المصلحة التي نالها القرار الاداري بالضرر، رفع دعوى واحدة لالغاء هذا القرار في عريضة واحدة، يذكر فيها اسم كل واحد منهم، وقد قبل مجلس الدولة الفرنسي

الطعن على القرار الاداري عندما تتحقق ضوابط معينة بالاضافة الى هذه المصلحة المشتركة بينهم، كتشابه اوضاع الطاعنين في وحدة ظروفهم، واشتراكهم بنفس اوجه الطعن بالالغاء⁽⁸⁰⁾.

اما اذا كانت مصالح الافراد متميزة ومنفصلة، واسانيد طعونهم مختلفة واوضاعهم غير متشابهة مما يدعو القضاء الى بحث في مذكرات الطاعنين كل على حدة، وتقدموا بطعن موحد، فالمبدأ الذي اقره مجلس الدولة الفرنسي في باديء الامر، هو عدم قبول الطعن الا بالنسبة لأول فرد ورد اسمه في صحيفة الدعوى⁽⁸¹⁾. الا انه عدل عن هذا المبدأ فيما بعد وقرر ان الالتماسات الجماعية تكون مقبولة اذا كان بينها ارتباط كاف يتعلق بمضمونها⁽⁸²⁾، وهذا الارتباط يقدره بنفسه. وقد اعتد مجلس الدولة المصري بمبدأ قبول دعوى الالغاء الجماعية، واسسته محاكمة على ضوابط تتعلق بالمصلحة المشتركة فيما بين الطاعنين وتشابه ظروفهم واسانيدهم⁽⁸³⁾. وهو بهذا يقتضي اثر مجلس الدولة الفرنسي، ويستخلص الدكتور عدنان الخطيب من مجمل الاحكام التي صدرت في الدعاوي ذات المصالح المشتركة التي قبلها مجلس الدولة، ان قبوله لها مشروطا بتوافر احدى الحالات التالية⁽⁸⁴⁾:

أ. اذا كانت مصالح المدعين في المنازعة غير قابلة للتجزئة .

ب. اذا كان للمدعين مجتمعين موقف موحد اتجاه تصرف اداري واحد اتخذ بالنسبة لهم جميعا.

ج. اذا كان المدعون متضامنين في تبعة القيت على ادهم او عليهم جميعا .

واما محكمة العدل العليا فقد اتضح بعد دراسة احكامها، انها قبلت دعوى الالغاء الجماعية المقامة من عدد من الافراد، بنفس الاسس والاوضاع التي قبل فيها مجلس الدولة المصري هذه الدعوى وان كانت لا تشير سراحة الى الضوابط التي اقرها هذا المجلس⁽⁸⁵⁾.

ومما قالته في احد احكامها بهذا الصدد بمناسبة طعن تقدم به خمسة اشخاص ضد قرار صدر عن اللجنة المحلية للتنظيم في مدينة الزرقاء⁽⁸⁶⁾ "... ان قرار اللجنة واحد وشامل لكافة ابنية المستدعين الموصوف فيه، لهذا فان من حقهم ان يتحدوا في دعوى واحدة للطعن به بصفتهم مدعين ...".

من كل ما تقدم يتضح ان المصلحة في دعوى الهيئة الخاصة كالجمعية مثلا هي المصلحة التي تنطبق على الغرض الذي من اجله اقيمت هذه الجمعية اما المصلحة في عوى الالغاء المشتركة فهي مصلحة شخصية ومباشرة لكل فرد من الافراد الذين نال القرار الاداري بالضرر من مراكزهم المتشابهة، هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى فان مصالح الافراد المكونين للهيئة الخاصة هي ملك لهم، وكل فرد منهم يستطيع رفع دعوى الالغاء باسمه دفاعا من مصلحته، اما دعوى الالغاء الجماعية فقد يرفعها اصحاب المصلحة الموحدة في عريضة واحدة، ويستطيع كل منهم على عدة رفعها بصورة مستقلة عن غيره استنادا الى نفس المصلحة، باعتبارها بالنسبة له مصلحة شخصية ومباشرة وكافية لقبولها اذا ما قرر القضاء ذلك .

الفصل الثاني

هيئات القانون العام والاحكام الخاصة بالمصلحة في طعونها بالالغاء

تمهيد :

جرى الفقه عادة على تقسيم هيئات القانون العام الى نوعين : (87) .

النوع الاول : الهيئات الاقليمية، وتتكون من الدولة والهيئات المحلية الاقليمية المستقلة .
النوع الثاني : الهيئات المصلحية او المرفقية .

وقد اضاف القضاء الاداري اليهما نوعا ثالثا فيما يعرف حاليا بالنقابات المهنية (88) .

أن التقسيم السابق لهيئات القانون العام يستند على اساس اسناد المشرع الشخصية المعنوية لها في نطاق القانون الاداري، وهو تقسيم يبدو انه لا يتفق مع اسلوب الدراسة موضع هذا البحث الذي يدور حول المصالح في طعون الهيئات، لذا نرى انه من الانسب تركه والاعتماد في تقسيمها بالنظر الى الساليب تنظيم الجهاز الاداري المعتمدة في دول المقارنة للأسباب التالية :

اولا : ان اساليب التنظيم الاداري الذي تتبعها الدول، والتي تمثل الجانب الوصفي من القانون الاداري تسهل لنا سرعة تمييز الهيئات الادارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن غيرها من الهيئات التي لا تملك هذه الشخصية ..

ثانيا : ان الاهلية القانونية للهيئات العامة في الدفاع عن مصالحها المقبولة لدى القضاء، تتوقف على طبيعة العلاقة فيما بينها، وهل هي علاقة رئاسية ام علاقة وصائية ؟ وهذه العلاقة تبرزها بشكل واضح اساليب التنظيم الاداري التي سنتبعها في تقسيم هذه الهيئات وهي : اسلوب التنظيم المركزي واسلوب التنظيم اللامركزي، والدول المعاصرة تمزج بينهما في تنظيمها الاداري (89)، وفي هذا الفصل سنبين الهيئات الادارية التي يتضمنها كل اسلوب، مبرزين منها الهيئات ذات الشخصية المعنوية المستقلة، ليتكون من مجموع مفرداتها هيئات القانون العام التي لها القدرة القانونية في الدفاع عن مصالحها اما القضاء، ثم نناقش بعد ذلك الاحكام الخاصة بهذه المصالح التي تبرر قبول طعونها، وهذا يتطلب تقسيم هذا الفصل الى فرعين :

الفرع الاول : نحدد فيه هيئات التنظيم الاداري المركزي وهيئات التنظيم الاداري اللامركزي .

الفرع الثاني : نناقش فيه الاحكام الخاصة بمصالح هذه الهيئات في طعونها بالالغاء .

الفرع الاول

هيئات التنظيم الاداري المركزي اللامركزي

- لتحديد هيئات كل تنظيم نعرض لهذا الفرع في مبحثين .
- المبحث الاول : نبين فيه هيئات التنظيم الاداري المركزي
- المبحث الثاني : ونجعله لهيئات التنظيم الاداري اللامركزي .

المبحث الاول

هيئات التنظيم الاداري المركزي

يقوم التنظيم الاداري المركزي على اساس تجميع كافة صور الاختصاصات الادارية في الدولة وتركيزها في يد سلطة واحدة هي الحكومة المركزية في العاصمة، ويتفرع عن الحكومة المركزية الوزارات المختلفة التي يتفرع عنها هيئات ادارية متعددة ومختلفة في وظائفها، تتدرج بصورة هرمية صعودا من اصغرها في اطراف اقليم الدولة حتى الهيئات الرئاسية العليا لها، وهي الوزارات في العاصمة، ويوزع على هذه الهيئات الموظفون العموميون لينهضوا بالاعباء الادارية الموكولة اليها .

ويتطلب الحديث عن هيئات التنظيم الاداري المركزي، ان نحددها في دول المقارنة اولا ثم نوضح صفة من يمثلها في التقاضي ثانيا، على النحو التالي :

اولا : تحديد هيئات التنظيم الاداري المركزي في دول المقارنة

سنذكر هذه الهيئات في فرنسا اولا، ثم في مصر ثانيا، ثم في الاردن ثالثا :

اولا : هيئات التنظيم المركزي في فرنسا وهي ⁽⁹⁰⁾ :

أ- هيئات التنظيم المركزي في العاصمة وتتكون من :

1. رئيس الجمهورية ⁽⁹¹⁾ وهو رئيس الدولة .
2. الحكومة (مجلس الوزراء) ⁽⁹²⁾ : وتتكون من رئيس الوزراء والوزراء .
3. الوزارات : ويشرف على كل وزارة منها وزير ⁽⁹³⁾ .

ب- هيئات التنظيم المركزي في الاقاليم :

1. مفوض الجمهورية في الاقليم ⁽⁹⁴⁾ : ويعتبر ممثلا للسلطة المركزية على مستوى الاقليم .

2. مفوض الجمهورية في (المحافظ) ⁽⁹⁵⁾ : ويمثل السلطة المركزية على مستوى المحافظ.

ثانيا : هيئات التنظيم المركزي في مصر، وهي :

أ- هيئات التنظيم المركزي في العاصمة، وتتكون من :

1. رئيس الجمهورية ⁽⁹⁶⁾ : وهو رئيس الدولة .
2. الحكومة : وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم ⁽⁹⁷⁾ .
3. الوزارات : ⁽⁹⁸⁾ ويشرف على كل وزارة منها وزير .

ب- هيئات التنظيم المركزي في الاقاليم ⁽⁹⁹⁾ .

1. المحافظ : ويمثل الحكومة المركزية في المحافظة .
2. العمدة والشيخ ⁽¹⁰⁰⁾ : وهما قاعدة الهرم الاداري للمركزية الادارية، ويمثل العمدة الحكومة المركزية في القرية، ويعاونه الشيخ في اداء مهمته .

ثالثا هيئات التنظيم المركزي في الاردن وهي :

أ- هيئات التنظيم المركزي في العاصمة وتتكون من :

1. الملك : وتناط به السلطة التنفيذية ويتولاها بواسطة وزرائه ⁽¹⁰¹⁾ .
2. الحكومة (مجلس الوزراء) : يؤلف من رئيس الوزراء ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة ⁽¹⁰²⁾ .
3. الوزراء : وكل وزير مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته ⁽¹⁰³⁾ .

ب- هيئات التنظيم المركزي في الاقاليم

قسمت المملكة الاردنية الهاشمية بموجب نظام التشكيلات الادارية رقم 1 لسنة 1966 الى محافظات والوية واقضية ونواحي، ويرأس كل هيئة منها ممثل للسلطة المركزية على النحو التالي ⁽¹⁰⁴⁾ .

1. المحافظة : يرأس جهازها محافظ ويعتبر رئيس الادارة العامة فيها .
2. المتصرفية : يرأس جهازها متصرف ويعتبر رئيس الادارة العامة فيها .

3. القضاء : يرأس جهازه مدير القضاء ويعتبر رئيس الادارة العامة فيه .
4. الناحية : يرأس جهازها مدير الناحية ويعتبر رئيس الادارة العامة فيها .
5. المختار : ويمثل الحكومة المركزية في القرية .

ثانيا : تمثيل هيئات التنظيم المركزي في التقاضي :

ان ما سبق بيانه في المطلب السابق هو تعداد سريع لهيئات السلطة المركزية في العاصمة وممثليها في اقاليم الدولة الذين يقومون بالاشراف على الهيئات المركزية التي تعتبر فروعاً للوزارات المختلفة المنتشرة في هذه الاقاليم، وكل هيئات السلطة المركزية ليست لاي منها الشخصية المعنوية، حتى الوزارات نفسها ليست لها هذه الشخصية المستقلة والتميزة عن شخصية الدولة .

ويترتب على ذلك ان كل هيئة مركزية غير مؤهلة قانوناً في الدفاع عن مصالحها امام القضاء، الا اذا خص المشرع احداها بالشخصية المعنوية بقانون خاص، واسند صفة النيابة عنها في التقاضي الى رئيسها وفي الحدود والمدى الذي يبينه هذا القانون، على ان هذا لا يعني ان مصالح الهيئات المركزية بدون وجود جهة تسهر على حمايتها قضائياً، وتتمثل هذه الجهة في الوزير الذي تتبعه، ذلك ان كل وزير يشرف على الهيئات التابعة لوزارته ينوب عنها في التقاضي والدفاع عن مصالحها، لا باعتبار ان وزارته تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وانما باعتبارها فرعاً من فروع الدولة اهم الاشخاص المعنوية العامة، والوزير ينوب عنها في التقاضي، وبالتالي الدفاع عن مصالح الهيئات التابعة لوزارته .

اما فيما يتعلق بالنيابة عن هذه الهيئات في طعونها بالالغاء ضد القرارات الادارية التي مستها بالضرر، فان بعض دول المقارنة تجري على ان الوزير ينوب عن الدولة في رفع هذه الطعون الى القضاء كما اسلفنا، ومنها يضع تشريعها حلاً خاصاً للمنازعات فيما بين الهيئات الادارية المختلفة في الدولة، اذا ما اعتدت احداها بقراراتها على مصالح الاخرى، وهذا يتطلب ايضاح لهذه المسألة في دول المقارنة، كالتالي:

1. في فرنسا : ان الامر في فرنسا لا يختلف عما ذكرنا سابقاً من حيث ان الوزير ينوب عن الدولة في اقامة دعوى الالغاء ضد القرارات الادارية التي تمس مصالح الهيئات التابعة لوزارته، سواء صدرت هذه القرارات من الهيئات اللامركزية الاقليمية او المرفقية وفي بعض الاخيان ضد القرارات لاصادرة من هيئة مركزية اخرى كما سنرى في الفرع الثاني .

2. في مصر : ان الطعون بالالغاء التي تقيمها احدى هيئات القانون العام ضد القرار الصادر من هيئة اخرى سواء كانت مركزية ام لا مركزية فأمر غير وارد، ومرد ذلك نصوص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ابتداء من القانون رقم 9 لسنة 1949، وانتهاء بالقانون الحالي رقم 47 لسنة 1972⁽¹⁰⁵⁾، قد

جعلت الاختصاص بالفصل في المنازعات التي تنشب بين الهيئات السابقة للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وتنص على ذلك المادة 66 من القانون الحالي الذي جاء تكرارا لنصوص وردت في كل من القوانين السابقة عليه كالتالي :

"أ. ب. ج. د. المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض "

ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزما للجانبين.

وبهذا النص فإن مصر تختلف عما هو مقرر في فرنسا بالنسبة للمنازعات التي تنشأ بين هيئات القانون العام ويعارض بعض الفقه النص السابق، ويرى أنه يمكن تفسير نصوص قانون مجلس الدولة التي تتصل بهذه المسألة بما يسمح بعرض المنازعات بين هيئات القانون العام على محاكم هذا المجلس، أو على الأقل طعون الهيئات اللامركزية الإقليمية والمصلحية (106).

3. في الأردن : وأما بالنسبة للأردن فإننا لم نجد في التشريعات نصوصا خاصة بحسم المنازعات بين هيئات القانون العام كما هو الأمر في مصر، وإذا كان الوزير يمثل الدولة في دعوى الإلغاء ضد القرارات التي تمس مصالح الهيئات التابعة لوزارته، كما هو الأمر في فرنسا، ولكننا لم نجد في أحكام محكمة العدل العليا منذ اختصاصها ببعض المنازعات الإدارية عام 1952 (107) حتى الآن ما يشير إلى أن أحد الوزراء أقام دعوى ضد قرار صادر عن هيئة لا مركزية إقليمية أو مصلحية اعتدت فيه على مصلحة هيئة تابعة لوزارته، ونحن بانتظار أحكام لها في هذا المجال .

المبحث الثاني

هيئات التنظيم الإداري اللامركزي

يقصد بالتنظيم الإداري اللامركزي : وجود هيئات إدارية عامة تتمتع بالاستقلال عن الدولة بمالها من شخصية معنوية تقف إلى جانب الهيئات الإدارية المركزية (الحكومية المركزية) وتشاركها في وظيفة الدولة الإدارية، وتباشر ما يعهد إليها من هذه الوظيفة تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (108).

وتأخذ هيئات التنظيم الإداري اللامركزي في التطبيق الميداني صورتين، الأولى : هي الهيئات اللامركزية الإقليمية، والثانية : تتمثل في الهيئات اللامركزية المصلحية (أو المرفقية) (109)، وسنتكلم عن كل صورة منهما على النحو التالي :

- الهيئات اللامركزية الاقليمية :

الهيئات اللامركزية الاقليمية، هي وحدات ادارية اقليمية تباشر الاختصاصات والمسؤوليات الادارية المنوطة بها في جزء محدد من اقليم الدولة، ويعترف المشرع لهذا الجزء من الاقليم بشخصية معنوية ومستقلة، وتختلف مستويات الهيئات اللامركزية الاقليمية من دولة الى اخرى في دول المقارنة كالآتي :

اولا : في فرنسا : تنص المادة 72 من الدستور الفرنسي على الهيئات الاقليمية المحلية وحدتها بالمحافظات والمدن والمحافظات ما وراء البحار، او اي هيئة اقليمية اخرى تنشأ بقانون⁽¹¹⁰⁾ وتطبيقا للفقرة الاخيرة من المادة السابقة صدر قانون الادارة المحلية رقم 213 لسنة 1982 وازاد الى الهيئات السابقة الاقليم، كوحدة محلية جديدة اوسع من المحافظة⁽¹¹¹⁾. وبذلك اصبحت مستويات الهيئات المحلية الاقليمية في فرنسا : الاقليم والمحافظة ومحافظات ما وراء البحار والمدن .

ثانيا : في مصر : يقرر الدستور المصري بأن المحافظات والمدن والقرى هي وحدات ادارية محلية⁽¹¹²⁾، ويجوز انشاء وحدات اخرى بقانون، وقد اضاف اليها قانون الحكم المحلي السابق وقانون الحكم المحلي الحالي رقم 43 لسنة 1979 المراكز والاحياء⁽¹¹³⁾، وبذلك تتكون مستويات الهيئات اللامركزية الاقليمية في مصر من : المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى .

ثالثا : في الاردن : تجد الهيئات اللامركزية الاقليمية في الاردن اصلها في الدستور، حيث تنص المادة 121 منه على ان " الشؤون البلدية والمجالس المحلية هي مجالس بلدية او محلية وفقا لقوانين خاصة " ⁽¹¹⁴⁾، واستنادا لهذا النص الدستوري صدر قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 منشأ للبلديات⁽¹¹⁵⁾، وكان قد صدر قبله قانون ادارة القرى رقم 5 لسنة 1954 منشأ للبلديات⁽¹¹⁵⁾، وكان قد صدر قبله قانون ادارة القرى رقم 5 لسنة 1954 وانشأ القرى⁽¹¹⁶⁾، وبهذه القوانين تشكلت الهيئات اللامركزية الاقليمية في الاردن من مستويين هما : البلديات والقرى⁽¹¹⁷⁾ .

الهيئات اللامركزية المصلحية (او المرفقية) :

يطلق على الهيئات اللامركزية المصلحية عادة اصطلاح (المؤسسات العامة)⁽¹¹⁸⁾، والمؤسسة العامة : مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹¹⁹⁾.

والمؤسسات العامة طوائف متعددة هي ⁽¹²⁰⁾ : المؤسسات العامة الادارية، والمؤسسات العامة الاقتصادية، والمؤسسات العامة المهنية، ويوجد داخل كل طائفة تقسيمات فرعية متعددة ومختلفة حسب المدى والنطاق الاقليمية لنشاطها، ونوع هذا النشاط وغرضه، وقد تملكها الدولة ملكية كاملة او غير كاملة ⁽¹²¹⁾ .

والهيئات الادارية اللامركزية التي تتدرج تحت المطلبين السابقين، تتمتع كل هيئة منها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، ومن مقوماتها الجوهرية، وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية تقوم برعايتها وتدافع عنها في حالة الاعتداء عليها او عرقلتها من قبل سلطات الوصاية الادارية بما تصدره من قرارات .

ويمثل الهيئات اللامركزية الاقليمية في فرنسا في اقامة دعوى الالغاء دفاعا عن مصالحها اما القضاء ضد القرارات الادارية الصادرة من الهيئات المركزية من ينوب عنها قانونا وينوب عن الاقليم مديره، والمحافظة يمثلها المحافظ، والبلدية يمثلها عمدتها، ويمثل الهيئات المصلحية رؤساء مجالس ادارتها، او من يحدده النظام الخاص بها ⁽¹²²⁾ . اما في مصر فان المنازعات بين هيئات القانون العام تختص بالفصل فيها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع كما اسلفنا .

واما بالنسبة للاردن فان الذي ينوب عن البلدية في التقاضي هو المجلس البلدي بصفته هذه او من ينيبه هذا المجلس او يوكله في القيام بالاجراءات القضائية ⁽¹²³⁾ ، وكذلك الامر بالنسبة للقرية فان المجلس القروي هو الذي يدخل في الدعاوي باسمه الخاص بصفته مدعي او مدعى عليه ⁽¹²⁴⁾ .

الفرع الثاني

الاحكام الخاصة بالمصلحة في طعون هيئات القانون العام بالالغاء

اوضحنا في الفرع الاول ان هيئات القانون العام، هي هيئات التنظيم الاداري المركزي وهيئات التنظيم الاداري اللامركزي، وتحدد مصالحها التي يقبلها القضاء للطعن بالالغاء في القرارات الادارية التي تصيبها بالضرر على اسس طبيعة العلاقة فيما بين الهيئات الاولى نفسها وبين الهيئات الثانية، ومن هذا المنطلق سنقسم هذا الفرع الى مبحثين :

المبحث الاول : في المصلحة في طعون الهيئات الادارية المركزية .

المبحث الثاني : في المصلحة في طعون الهيئات الادارية اللامركزية .

المبحث الاول

المصلحة في طعون الهيئات الادارية المركزية

نتحدث تحت هذا الفرع عن المصلحة في طعون الهيئات الادارية المركزية فيما بينها اولا، ثم عن مصلحة هذه الهيئات في طعونها ضد قرارات الهيئات الادارية اللامركزية ثانيا :

اولا : المصلحة في طعون الهيئات الادارية المركزية فيما بينها :

ان العلاقة بين الهيئات الادارية المركزية ذاتها تقوم على اساس من التبعية والخضوع العضوي، بشكل هرمي متدرج من ادنى هيئة في قاعدة الهرم تتدرج بعدها الهيئات الى الاعلى حتى الهيئة الرئاسية العليا في العاصمة، وتنظم موظفوها علاقة خضوع رئاسي على امتداد مدارج السلم الاداري بحيث يكون لكل مرسوم رئيس يعلوه في الدرجة، وهكذا صعودا حتى تنتهي العلاقة الرئاسية عند الرئيس الاداري الاعلى، وتمكن علاقة الخضوع الرئاسي الرئيس الاعلى سلطة الرقابة والاشراف على اعمال مرسوميه (125) وهي رقابة شاملة تنصرف الى كافة اعمال المرسوم طالما صدرت عنه اثناء ممارسته لوظيفته، بحيث لا يوجد نشاط له لا يمكن للرئيس من فرض رقابته عليه (126) الا اذا نص القانون على خلاف ذلك، او كانت هذه الاعمال تأبى بطبيعتها الرقابة كالاعمال المادية (127). و تتميز هذه الرقابة بانها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الاداري اجراءها بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بها (128)، فهي داخلية في صفته كرئيس اداري ودرجته في السلم الاداري المتدرج (129).

ويهيمن الرئيس الاداري على اعمال مرسوميه بوسائل متعددة اهمها (130) : التصريح بهذه الاعمال او التصديق عليها او الغائها او تعديلها او ايقافها، وهذه الهيمنة تتم بقرارات ادارية تصدر منه، والمبدأ العام المسلم ان المرسومين الخاضعين للرقابة الرئاسية لا يستطيع اي منهم الطعن بالالغاء اما القضاء الاداري في قرارات رئيسه الاداري، حتى ولو كانت معيبة بأي عيب من العيوب التي تبطلها، وذلك لانه لا توجد لاحد منهم مصلحة شخصية ومباشرة للطعن في قرارات رئيسه بالالغاء، لكونها لا تمسه شخصيا بالضرر، ولان هذه الرقابة تنقرر للمصلحة العامة (131) وليست لمصلحة شخصية، وانه لو سمح له بذلك فانه يعتبر محتجا على تقدير رئيسه للمصلحة العامة، وفي المقابل ليس للرئيس الاداري مصلحة في الطعن بالالغاء في قرارات المرسوم طالما وانه يملك سلطة الرقابة عليها والغائها اداريا دون الرجوع للقضاء، وهكذا فان المصلحة في الطعن بالالغاء داخل الهيئات المركزية تنعدم بالنسبة للمرسوم على حد سواء .

وبالرغم مما تقدم، فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي دعوى الالغاء من وزير ضد قرار وزير اخر، وهذا يبدو سلوكا غريبا من مجلس الدولة، لان مثل هذه الدعوى ترفعها الدولة ضد نفسها، وفيه خروج على مبدأ وحدتها، ويفسر بعض الفقه موقف مجلس الدولة هذا على اساس ان دعوى الالغاء ليست مخصصة لحماية بعض المصالح الشخصية الصرفة فقط، ولكنها تهدف الى فرض احترام الشرعية على الادارة (132)، ومنهم من يفسر هذا الموقف على اساس ان الطعن بالالغاء مرفوع لحساب شخصية معنوية ادارية ضد قرار اداري صادر من جهاز اداري اخر تابع لشخصية عامة اخرى، لا تملك الشخصية الاولى سلطة اشرافية عليها نتيج لها الغاء القرار المطعون فيه (133). كما قبل مجلس الدولة طعنا بالالغاء من السلطة الرئاسية

العليا ضد القرار الصادر من سلطة ادارية أدنى منها درجة، داخل الهيئة الادارية الواحدة ذات التسلسل الرئاسي، حيث كانت الهيئة الاخيرة تتمتع بصلاحيات نهائية وباتة لا تخضع لرقابة السلطة الرئاسية لها، وقد قدم هذا الطعن وزير الدفاع ضد قرار صدر عن مجلس مراجعة العسكريين، حيث كان هذا المجلس يملك صلاحيات نهائية يمارسها دون الخضوع لرقابة الوزير الرئاسية (134).

ان تحليل الفقه الفرنسي لقضاء مجلس الدولة السابق في مكانه، ونضيف اليه، ان مجلس الدولة الفرنسي قد بلغ مرحلة من القوة تمكنه لا المحافظة على حقوق الافراد وحررياتهم من عسف الادارة فحسب، وانما للمحافظة على النظام القانوني في الدولة نقيا من العيوب، وذلك بتطهيره من كل قرار اداري معيب حتى ولو كان هذا القرار قد صدر من هيئة مركزية والحق ضررا بمصلحة هيئة مركزية اخرى، حتى لا يستمر مثل هذا القرار قائما رغم انتهاكه للشرعية، وان قضاء مجلس الدولة الفرنسي السابق لا نجد له مثيل في قضاء مجلس الدولة المصري، لوقوع المجلس الاخير تحت وطأة النصوص التشريعية التي تحرم عليه النظر في طعون الهيئات العامة بالالغاء ضد بعضها، كما لا نجد له مثيل في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية منذ نشأتها .

ثانيا : المصلحة في طعون الهيئات الادارية المركزية ضد قرارات الهيئات الادارية اللامركزية :

تتحد المصلحة في طعون الهيئات المركزية في مواجهة القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية على اساس طبيعة العلاقة فيما بينها، والتي هي علاقة وصاية ادارة (135) تمارسها الهيئات الاولى على ما يصدر من الهيئات الثانية من اعمال اخضعها القانون لهذه الوصاية، والاصل فيها يرجع الى ان الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلال عن الهيئات المركزية، وهذا الاستقلال وان كان اصيلا لان مصدره القانون الا انه استقلال نسبي تخضع معه هذه الهيئات عند نهوضها باختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية واشرافها (136) .

واستنادا للاستقلال بالصورة التي اوضحناها سابقا، فان كل من طرفي الوصاية الادارية الهيئات الادارية اللامركزية والهيئات الادارية المركزية مصالح مستقلة ومتميزة عن بعضها، وتملك كل منها الدفاع عن مصالحها اذا ما اعتدت الاخرى عليها، بما تصدره من قرارات اثناء ممارستها لانشطتها المختلفة، وذلك بواسطة من يمثلها قانونا في التقاضي .

لما تقدم فان للهيئات المركزية بواسطة من يمثلها قانونا في التقاضي حق الطعن بالالغاء في قرارات الهيئات اللامركزية غير المشروعة، ويقبل القضاء الاداري الفرنسي طعونها اذا ما مست هذه القرارات بالضرر مصالحها المشروعة، هذا اذا كانت لا تملك سلطة الغائها عن طريق مالها من وصاية ادارية عليها (137) .

اما في مصر فلا اثر للتطبيقات القضائية بالنسبة لهذه المسألة بين الهيئات العامة تختص بحسمه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع كما اسلفنا سابقا، واما في الاردن، وان كان لا يوجد مانع قانوني يحجب

طعون الهيئات المركزية ضد قرارات الهيئات اللامركزية فاننا لم نعثر في احكام محكمة العدل العليا على تطبيق لهذه الطعون (138) .

المبحث الثاني

المصلحة في طعون الهيئات الادارية اللامركزية

يتعين لايضاح المصلحة في طعون الهيئات الادارية اللامركزية ان نتعرض للمصلحة في طعون الهيئات الادارية اللامركزية نفسها، وبعد ذلك نتطرق للمصلحة في طعون اعضاء مجالسها كالتالي :

المصلحة في طعون الهيئات الادارية اللامركزية :

اشرنا في المبحث السابق ان المصلحة في طعون الالغاء المتبادلة بين الهيئات الادارية المركزية والهيئات الادارية اللامركزية تقوم على اساس العلاقة الوصائية بينها، والتي قوامها استقلال الهيئات الثانية عن الاولى بالشكل الذي المعنا اليه، مما يجعلها تستقل بمصالحها المتميزة التي تشرف عليها، وتدافع عنها امام القضاء اذا ما اعتدت عليها الهيئات الادارية المركزية عند مباشرتها لسلطاتها الوصائية .

وتمارس الهيئات الادارية المركزية سلطاتها الوصائية على اعمال الهيئات اللامركزية الادارية بوسائل متعددة ومحددة قانونا هي (139) : والتصريح لها في القيام بالعمل او التصديق عليه بعد اتمامه او الغائه او ايقافه، وهذه الوسائل ما هي الا قرارات ادارية تلتزم الهيئة المركزية عند مباشرتها باحترام مبدأ الشرعية، ويكون ذلك باحترامها للقواعد القانونية (140)، وان تكون هذه القرارات نفسها سليمة من العيوب التي تعرضها للابطال، فاذا اخلت هذه الهيئة بأمر من هذه الامور، كما لو خرجت عن حدود صلاحيتها

واعتمدت على اختصاصات الهيئة اللامركزية، او رفضت الاذن بممارسة العمل او رفضت التصديق عليه او عملت على الغائه او ايقافه بالمخالفة لقواعد الوصاية الادارية او كان قرارها مشوباً بعيب من العيوب التي تبطله، فان القضاء يعترف للهيئة اللامركزية المشمولة بالوصاية الادارية، بالمصلحة التي تبرر قبول طعنها لالغاء قرار سلطة الوصاية الادارية، طبقاً للقواعد المقررة لهذا الطعن بواسطة ممثلها القانوني.

وتطبيقاً للمصالح في طعون الهيئات اللامركزية ضد القرارات الادارية الصادرة من سلطة الوصاية الادارية، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي ان للبلدية مصلحة في الطعن بالالغاء في القرار الذي اتخذته سلطة الوصاية الادارية وترفض فيه الموافقة (التصديق) على مخطط تقسيم اراضيها ⁽¹⁴¹⁾، كما قبل التماس مقدم من جامعة باريس لالغاء قرار وزير الجامعات الصادر في 1980/7/7 والمتضمن رفض تجديد صلاحية الجامعة المذكورة لمنح دبلومات ليسانس وطنية وتنفوق في العلوم الطبيعية والادارية والاقتصادية والاجتماعية ⁽¹⁴²⁾. كما إعتد بقبول دعوى الإلغاء ضد قرار سلطة الوصاية بالحلول محل الهيئة اللامركزية في القيام بالعمل ⁽¹⁴³⁾.

وبالنسبة لمجلس الدولة المصري، فلا يوجد له احكام في هذا المجال لان المنازعات بين الهيئات لا تخضع لولاية القضاء. واما بالنسبة لمحكمة العدل العليا فلم نجد في احكامها ما يشير الى طعون الهيئات اللامركزية ضد قرارات الوصاية الادارية على اعمالها، علماً بأنه لا يوجد مانع قانوني يحول دون ذلك .

المصلحة في طعون اعضاء مجالس الهيئات اللامركزية :

تنيط مجالس الهيئات اللامركزية بعضو من اعضائها وغالباً ما يكون رئيسها، تنفيذ ما تصدره من قرارات، وفي هذه الحالة يكون لجهة الوصاية الادارية سلطة الرقابة والاشراف عليها، فاذا ما تعرضت لها بالالغاء فان القضاء يقر له بالمصلحة بالطعن على قراراتها لالغائها.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمصلحة العضو التنفيذي للهيئة اللامركزية كأساس لقبول طعنه ضد وسائل الرقابة المتخذة من قبل السلطات الوصائية، وقضى بحكمة الصادر سنة 1903 بأن لعمدة (Commune de Neris-Bians) مصلحة في الطعن بالالغاء في قرار محافظ اقليم (A Ilie) الذي يحظر فيه العاب القمار في جميع الاماكن الاقليم الا بتصريح من الادارة العليا ⁽¹⁴⁴⁾. ومع ذلك فان مجلس الدولة لا يقبل دعوى الالغاء عندما يكون العضو التنفيذي اللامركزي قد قام بالعمل كسلطة مركزية، كأن ينجز رئيس البلدية عملاً بموجب نص المادة 92 من قانون 1884/4/5 تحت اشراف السلطة العليا ⁽¹⁴⁵⁾.

هذا ويقبل مجلس الدولة طعن عضو تنفيذي لهيئة لامركزية ضد القرار الصادر عن عضو تنفيذي لهيئة لامركزية اخرى، وتطبيقاً لذلك فقد قرر قبول الطعن المقدم من عمدة مجلس محلي (Chapagne de Blangac) بوضع علامة (Stop) على مفترق الطريق المسمى (Gayet) معترفاً للعمدة الاول بالمصلحة في هذا الطعن، لان القرار لم يتخذ بالمشاركة بينهما، لكون حدود المجلسين متجاورة ومفترق الطرق الذي وضعت عليه العلامة يقع على حدود البلديتين ⁽¹⁴⁶⁾.

كما اعتد مجلس الدولة بمصلحة العضو التنفيذي للهيئة اللامركزية، بالتدخل في الدعوى كطرف منظم لعدة اشخاص طعنوا بالالغاء في قرار المحافظ، المتضمن استملاك قطعة ارض لهم للمنفعة العامة تقع داخل حدود البلدية (147) .

اما بالنسبة لمصالح اعضاء مجالس الهيئات الادارية اللامركزية فان مجلس الدولة الفرنسي يقبلها كأساس لطعونها بالالغاء على القرارات الادارية التي تعتدي فيها الهيئات الادارية المركزية على مسألة من المسائل الداخلة في شؤون المجالس التي ينتمون اليها (148). وقد شارك مجلس الدولة المصري مجلس الدولة الفرنسي في هذه المسألة، وكان هذا قبل ان يتقرر الاختصاص للجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع في حسم الخلاف بين مختلف الهيئات الادارية حيث قررت محكمة القضاء الاداري بحكمها الصادر بتاريخ 1949/3/10 (149) : ".... ان لاعضاء المجالس البلدية مصلحة محققة في الغاء القرارات الادارية التي تصدرها جهات الحكومة المركزية في شأن من شؤون الممثلين فيها اذا انطوت هذه القرارات على عيب من عيوب مجاوزة السلطة ...".

وفي الاردن، فاننا لم نجد احكاما اصدرتها محكمة العدل فيما يتعلق بطعون العضو التنفيذي للهيئات اللامركزية، او اعضاء مجالسها ضد قرارات الوصاية الادارية التي تتجاوز فيها سلطات الوصاية حدودها القانونية، وتعتدي فيها على اختصاصات مجالس هذه الهيئات، ولكننا عثرنا على احكام لها تتصل بطعون ضد قرارات عزل لرئيس البلدية، ومن امثلتها حكمها الصادر بتاريخ 1952/3/27 المتضمن طعن رئيس بلدية طولكرم ضد قرار وزير الداخلية القاضي بعزله من رئاسة المجلس البلدي وتعيين رئيس اخر بدلا منه (150). او تتعلق بطعن لعدد من اعضاء لجنة بلدية ضد قرار مجلس الوزراء الذي قرر فيه حل هذه اللجنة وتعيين لجنة جديدة بدلا منها (151). او طعون من اعضاء مجلس قروي ضد قرار الحاكم الاداري المتضمن اعادة تشكيل هذا المجلس (152). وفي جميع الاحكام السابقة قررت المحكمة ان للطاعنين مصلحة تبرر قبول طعونهم بالالغاء .

الخاتمة

لقد اتضح لنا من الدراسة السابقة ان الهيئات التي يقبل القضاء طعونها بالالغاء، هي الهيئات المتمتعة بالشخصية المعنوية، سواء كانت هيئات خاصة او هيئات عامة مركزية ولا مركزية، وليس لهذه الهيئات المعنوية على تنوعها وتعدد استخدامها طعون الالغاء ضد القرارات الادارية، الا للدفاع عن مصالحها المرتبطة بالغرض من قيامها، هذا الغرض الذي مسته القرارات الادارية المطعون فيها بالضرر جعلها في مركز خاص ازاءها، ويميز هذه الهيئات عن سائر الهيئات الاخرى، بأن ولد لها مصلحة في الطعن بالالغاء ضد هذه القرارات، وهذا ليس معيار ثابتا وانما هو توجه عام يلمس من احكام القضاء .

هذا وقد اتضح ان طعون الهيئات بالالغاء ما هي الا منازعات فيما بينها، تقيمها بواسطة من يمثلها قانونا في التقاضي، مما يميز مصالحها في الطعون عن المصالح الفردية في طعون الافراد والموظفين، كما تتميز مصالحها عن مصالح الاشخاص الداخلة في تكوينها .

كما بينت الدراسة التفاوت الكبير في قضاء دول المقارنة فيما يتعلق في قبول المصلحة في طعون الهيئات المركزية، حيث تبين ان مجلس الدولة الفرنسي يفرط في التساهل في قبولها، لدرجة انه قبل الطعن من وزير ضد قرار وزير اخر، وذلك ضمانا لاحترام الشرعية في الدولة، تطهير نظامها القانوني من الشوائب غير المشروعة، كما تساهل في قبول مصلحة الهيئات اللامركزية في طعونها، حيث قبله من اعضاء مجالسها ورؤساء هذه المجالس التنفيذيين ضد قرارات السلطة المركزية، بل قبله من الاعضاء ضد قرارات المجالس نفسها، هذا في الوقت الذي اتضح فيه ان مجلس الدولة المصري لا يختص بنظر المنازعات التي تنتشب بين هيئات القانون العام، لان المشرع المصري اخرجها من نطاق اختصاصه وجعل حسمها من اختصاص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، وهذا من شأنه تجريد الهيئات اللامركزية من الحماية القضائية، التي هي الضمانة الاساسية لحماية مصالحها ضد اعتداء الهيئات المركزية عليها، كما ويترتب على هذا الوضع جعل استقلال هذه الهيئات حبيس النصوص القانونية التي تقره، ولا تعرف طريقها الى التطبيق العملي في الواقع، مما يجعله مسألة نظرية .

كما ابرزت الدراسة ان محكمة العدل العليا اصدرت احكاما تكاد تتلاقى فيها مع المبادئ التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري، هذا فيما يتعلق بطعون الهيئات الخاصة، اما بالنسبة لطعون الهيئات المركزية ضد قرارات الهيئات اللامركزية، فليس لها اثر في قضاء هذه المحكمة، واما بالنسبة لطعون الهيئات اللامركزية فان التشريعات التي تنظم هذه الهيئات تحد من رفعها ضد قرارات السلطة المركزية في كثير من الحالات، مما يشدد الوصاية الادارية عليها، وفيما عدا هذه الحالات فلم يتضح اتجاه محكمة العدل العليا من ناحية التساهل او التشدد في قبول طعونها المؤسسة على مصالح استندت اليها، وذلك لان الاحكام التي اصدرتها في هذا المجال قليلة، واغلبها يتعلق بعزل رؤساء مجالس محلية بلدية وقروية، مما لا يسمح باستنتاج مؤشر يحدد اتجاهها، وقد تعود قلة الاحكام لا الى قسوة نصوص التشريعات وحدها، وانما يشاركها في ذلك رؤساء واعضاء المجالس المحلية والمجالس نفسها، حيث يتم التنازل من قبلهم عن شيء من استقلال الهيئات المحلية عن طريق عدم التصدي بالطعن ضد قرارات الهيئات المركزية الجائرة والتي تعتدي فيها على اختصاصاتهم، حيث يتجنبون نقيمتها عليهم او على مجالسهم، وبالتالي عزلهم او حلها .

ولما كانت طعون الهيئات بالالغاء ضد القرارات الادارية المعيبة تعتبر عامل ردع للسلطات التي اصدرتها، للالتزام بمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الديمقراطية، فاننا نرى ان التوصيات التالية من شأنها ان تحقق حماية مصالح الهيئات وتساهم في ترسيخ المبدأ السابق الذكر داخل الدولة :

اولا : ان تساهل القضاء في مصلحة الهيئات يوسع في قبول طعونها بالالغاء ويحقق الحماية القضائية لمصالحها من ناحية، ويدعم مبدأ الشرعية من ناحية ثانية، وقد يساهم في استقرار الامن داخل الدولة، لان الهيئات وبشكل خاص الهيئات الخاصة كالنقابات مثلا، عندما تشعر ان حكم القانون في الدولة محترما من جهة السلطة القائمة على تنفيذه وان ابواب القضاء مفتوحة امامها ان تجاوزت هذه السلطة حدودها

القانونية، والقضاء يتساهل معها في قبول طعونها، فانها ترتب اوضاعها على اساس احترام القانون، وتبتعد عن الفوضى وخلق الاضطرابات، كالاعتصام او الاضراب او التحريض على المظاهرات مثلا .

ثانيا : كما ونقترح ان يعدل المشرع المصري عن خطته التي تلقي بعبء حسم المنازعات بين هيئات القانون العام على عاتق الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وان يترك امرها للقضاء ليقول كلمته بشأنها التي اكدها الدستور المصري عندما نص في المادة 64 " سيادة القانون اساس الحكم في الدولة " .

ثالثا : اعادة النظر في التشريعات التي تنظم الهيئات اللامركزية الاقليمية والتخفيف من شدة وغلواء الوصاية الادارية عليها، وبخاصة في الاردن بالنسبة لقانون ادارة القرى رقم 5 لسنة 1954، الذي يسلب القرى استقلالها لدرجة انه يجعل جميع قرارات مجالسها معلقة بالتنفيذ حتى موافقة ممثل السلطة المركزية عليها، هذا من ناحية ومن ناحية اخرى عدم النص فيها على تحصين قرارات الوصاية الادارية التي تصدرها بشأن رؤساء ومجالس الهيئات المشار اليها، كما هو الامر في قانون البلديات الاردني رقم 29 لسنة 1955 الذي يقفل باب الطعن ضد قرارات اقالة رؤساء البلديات، وقرارات حل مجالسها .

رابعا : نشر الوعي بين اعضاء مجالس الهيئات المحلية وبخاصة في الاردن بتبصيرهم باهمية الواجبات الملقة على عاتقهم اتجاه ابناء الوحدات المحلية، وممارستهم هذه الواجبات على وجه الاستقلال عن السلطات المركزية، والطعن فيقرارات هذه السلطة ان هي اعتدت بواسطتها على اختصاص مجالس الهيئات السابقة التي هم اعضاء فيها .

الهوامش

- 1- نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1972/10/5، العدد رقم 40، وتنص الفقرة الخامسة من المادة العاشرة من القانون اعلاه على طعون الهيئات كالاتي : " الطلبات التي يقدمها الافراد والهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية ".
2- نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 9 آذار 1989، العدد رقم 3614. وقد جاء نص الفقرة السادسة من المادة التاسعة من القانون السابق متطابقا مع نص الفقرة الخامسة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري .
3- من امثلة هذه القوانين، قانون مجلس الدولة المصري المشار اليه اعلاه، حيث ورد في المادة 12/أ منه لا تقبل الطلبات الاتية " أ. الطلبات المقدمة من اشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية ". اما قانون محكمة العدل العليا فانه لم ينص على شرط المصلحة، ويمكن تفسير ارادة المشرع في عدم النص عليه، انه اعتبر ان مثل هذا النص ما هو الا تريد القاعدة ثابتة ومستقرة في نظام التقاضي .
4- Jean – Marie Auby et Robert Ducos- Ader: Institutions Administratives, 4ed., -4 Dalloz, Paris 1975, P.470
5- انظر : حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في القضية رقم 3075 بجلسة 1983/5/10 لسنة 36 ق، دائرة الجزاءات والترقيات، لم ينشر .
6- انظر : حكم مجلس الدولة الفرنسي التالي : G.E. 6/2/1970, Association des administrateurs : Rec. N.N. 89
7- انظر الاحكام التالية على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 131 بجلسة 1966/2/24 لسنة 9 ق، مجموعة الخمسة عشر عاما، الجزء الثاني، مبدأ رقم 20، ص 971، وحكم

محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 2389 بجلسة 1985/11/28 لسنة 7 ق، دائرة الجزاءات والترقيات، لم ينشر .

8- انظر احكامها التالية على سبيل المثال : حكمها في القضية رقم 85/155 بتاريخ 1985/7/28، مجلة نقابة المحامين، السنة 35، الاعداد 3 - 4، ص 536، وحكمها في القضية رقم 83/43 بتاريخ 1983/3/4، المجلة، العدد الرابع، السنة 30، ص 454.

9- انظر : الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية 1979، ص 333.

10- انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار المطبوعات الجامعية للنشر، الاسكندرية (بدون تاريخ) ص 257.

11- انظر : الدكتور محمود حلمي، القضاء الاداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة 1977، ص 412، الدكتور فؤاد العطار، القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1968 ص 541.

12- انظر : حكمها في القضية رقم 464 بجلسة 1960/10/11 لسنة 14 ق، مجموعة مجلس الدولة، السنة 15، مبدأ رقم 10، ص 18.

13- انظر : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 691 بجلسة 26 نوفمبر 1983 لسنة 27 ق، الدائرة الاولى، لم ينشر .

14- انظر : Charles Debbasch et Jean – Claud Ricci : Contentieux administratif, 4ed., Dalloz, Paris 1985, p. 747.

15- انظر : Charles Debbasch et Jean Claud – Ricci : Op. cit., 1985, p 754.

16- انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي التالي : C.E.27 Fevrier 1985, societe anonyme gorrandis tra. Et autres. A.J.D.A. No. 4, 1985, p.235.

17- الشخصية المعنوية : مجموعة من الاشخاص يضمهم تكوين معين يرمي الى تحقيق غرض محدد، او مجموعة من الاموال ترصد لتحقيق هدف معين، يخلع القانون على هذه المجموعات الشخصية باعتراف منه، فيصبح لكل منها شخصا مستقلا ومتميزا عن الاشخاص الذين يدخلون في تكوينها او يفيدون منها، انظر بالتفصيل : د. عبد المنعم فرج الصده : اصول القانون، دار النهضة العربية، بيروت 1978، ص 468 - 469. د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الجزء الاول، (بدون ناشر) بغداد 1970 - 1971، ص 70.

18- نشر في الوقائع المصرية الصادرة بتاريخ 1947/4/29، العدد رقم 108 مكرر .

19- نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1/آب / 1976، العدد رقم 2645.

20- يطلق القانون الاردني اصطلاح (الاشخاص الحكمية) على الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية بينما القانون المصري يستخدم اصطلاح (الاشخاص الاعتبارية) للدلالة على ذات المعنى، ولا يترتب على الاختلاف بين الاصطلاحات اي اختلاف في النتائج القانونية، وسوف نستخدم في دراستنا اصطلاح (الهيئات) للدلالة على الاشخاص المعنوية العامة والخاصة .

21- انظر بالتفصيل : الدكتور توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية 1983، ص 505، الدكتور عبد المنعم فرج الصدة، مرجع سابق، ص 486.

22- انظر تقسيم الهيئات ذات الشخصية المعنوية في الفقه على سبيل المثال : من الفقه الفرنسي : Charles Debbaseh Contentieux administratif, Dalloz, Paris 1975, pp. 221-223
من الفقه العربي : الدكتور سليمان الطماوي الوجيز في القانون الإداري دار الفكر العربي ، القاهرة 1988 ص 107 الدكتور شاب توما منصور، مرجع سابق ص 70

23- اختلف الفقه حول طبيعة الشخصية المعنوية وتفرع عن اختلاف ثلاث اتجاهات :

أ. الاتجاه الاول : ينكر فكرة الشخصية المعنوية، ويرى اصحابه انها فكرة افتراضية لا ضرورة لها .

ب. الاتجاه الثاني : يرى اصحابه ان الشخصية المعنوية حقيقية واقعية لا افتراض فيها في نظر القانون .

ج. الاتجاه الثالث : يقرر اصحابه ان الشخصية مجرد افتراض يخالف الحقيقة خلفته ارادة المشرع واسبغت عليه الشخصية القانونية. ويبدو ان الاتجاه الاخير هو الاسلم، اذ لولا اسباغ المشرع على مجموعة من الاشخاص او مجموعة من الاموال هذه الشخصية لما وجدت ولما كان لها كيان مستقل، انظر بالتفصيل الاتجاهات السابقة : الدكتور عبد المنعم محفوظ، القانون الاداري، الكتاب الاول، مكتبة عين شمس، القاهرة (بدون تاريخ نشر)، ص 96 - 106، الدكتور جميل الشراقوي، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة 1984، ص 291-298.

24- اشارت المادة 51 من القانون المدني الاردني والتي تتطابق مع نص المادة 52 من القانون المدني المصري الى هذه النتائج سبقت الاشارة الى هذين القانونين، وانظر هذه النتائج بالتفصيل : الدكتور مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الاداري والمصري والمقارن، الكتاب الاول، الطبعة الاولى، القاهرة 1986، ص 140 - 146.

25- الدكتور عبد المنعم فرج الصدة، مرجع سابق، ص 482.

26- انظر اسباب انقضاء الشخصية المعنوية : الدكتور شاب توما منصور، مرجع سابق، ص 76074.

27- Waline (M): Droit administratif, qed, siry 1963, 493.

28- Waline (M): Op. Cit., p.493.

- 29- المادة 2/583 من القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976. سبقت الاشارة اليه، وانظر حكم محكمة العدل العليا الاردنية، القضية رقم 63/45، المجلة، الاعداد 7-10، السنة 11، ص 391.
- 30- انظر بالتفصيل : الدكتور جميل الشرفاوي، مرجع سابق، ص 300.
- 31- المادة 3/أ من قانون الشركات الاردني رقم 1 لسنة 1989، الجريدة الرسمية 1/1/1989، العدد 3597.
- 32- الدكتور ابو زيد رضوان، الشركات التجارية، الجزء الاول، دار الفكر العربي، القاهرة 1987، ص 36 - 37.
- 33- الدكتور ابو زيد رضوان، المرجع السابق، ص 38.
- 34- انظر بالتفصيل : الدكتور محمود سمير شرفاوي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1986، ص 9.
- 35- المادة 7 / ج من قانون الشركات الاردني رقم 1 لسنة 1989، سبقت الاشارة اليه .
- 36- انظر بالتفصيل: الدكتور عبد المنعم فرج الصدة، مرجع سابق، ص 504 - 505.
- 37- انظر الدكتور توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 518.
- 38- الدكتور توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 530.
- 39- انظر : Jean Rivero: Droit administratif, qed, Dalloz 1980, p.44. عبد المنعم محفوظ، مرجع سابق، ص 111 - 112.
- 40- انظر Chales Debbasch: OP, Cit , p.221 الدكتور مصطفى كمال وصفي، اصول اجراءات القضاء الاداري الطبعة الثانية، بدون ناشر، القاهرة 1978، ص 159.
- 41- انظر : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعنين وقمي : 294، 327 بجلسة 1/5/1977 لسنة 22 من مجموعة المبادئ التي قررتها، السنة 22، ص 65.
- 42- انظر الحكم التالي : C.E. 23/6/1965, Companie Normandedtudes, Rec.p. 387.
- 43- انظر الحكم التالي : C.E. 7 Juillet 1950, Saint – NiColas et Ass. Res. P. 422.
- 44- ترفع دعوى الالغاء على الهيئة العامة ذات الشخصية المعنوية مصدرة القرار، او التي تمثل الهيئة مصدرة القرار اذا كانت الاخيرة لا تتمتع بالتشخيص القانوني، لان هذه الهيئة هي الاقدر في الدفاع عن القرار موضوع الدعوى المذكورة، اذ ان هذه الدعوى عينية توجه لمخاصمة القرار الاداري في ذاته لالغائه .

45- انظر احكام مجلس الدولة المصري على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا رقم 927 بجلسة 1968/2/1، لسنة 9 ق، مجموعة الخمسة عشر عاما، الجزء الثاني، مبدأ رقم 49، ص 997، وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 929 بجلسة 1956/3/5 لسنة 9 ق، مجموعة المبادئ قررتها، السنة 10، مبدأ رقم 246، ص 233.

46- انظر / حكم محكمة القضاء في القضية رقم 930 بجلسة 1960/1/31، مجموعة المبادئ التي قررتها، السنة 14، مبدأ رقم 124، ص 213.

47- انظر احكام مجلس الدولة المصري على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 122 لجلسة 6 فبراير 1960، لسنة 5 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها، السنة الخامسة، مبدأ رقم 39، ص 334، وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 1427، بجلسة 1961/5/31 لسنة 10 ق، مجموعة المبادئ القانونية للمنازعات الادارية، مبدأ رقم 210، الكتاب الثاني، اعداد حمدي عكاشه، الهيئة المصرية العامة، القاهرة 1982.

48- انظر على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 298 بجلسة 1977/6/19 لسنة 17 ق، مجموعة الخمسة عشر عاما الجزء الثاني، مبدأ رقم 42، ص 989.

49- انظر : Bernard Pacteau : Contentieux administratif, Lore edition, P.U.F. Paris 1985, p. 167.

50- انظر في مصر : المادة 25 من قانون مجلس الدولة سبقت الاشارة اليه، والمادة 37 من قانون المحاماة رقم 228 لسنة 1984، نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 18 اكتوبر 1984، ص 42، وفي الاردن : المادة 13/أ من قانون محكمة العدل العليا، سبقت الاشارة اليه، والمادة 27، من قانون نقابة المحامين الاردنيين رقم 11 لسنة 1972، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 1972/5/6، العدد 2357، ص 666.

51- Georg Peiser: Contentieux administratif, Dalloz, Paris 1974, p, 78.

52- انظر الحكم الاتي : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 129 بجلسة 6 يوليه 1959 لسنة 4 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها السنة الرابعة، مبدأ رقم 1362.

53- انظر حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 85/172 بتاريخ 1986/2/12، المجلة، العدد 6، السنة 34 ق، ص 740، المادة 10 من قانون محكمة العدل العليا رقم 11 لسنة 1989، سبقت الاشارة اليه .

54- Christian Gabolde: La Procedure des tribunaux administratifs, 3ed Dalloz, Paris 1981, p. 180.

55- Vedel (G): Droit administratif, P.U.F., Paris 1980, p. 128.

- 56- C.E. 19 Mars 1975, Unionnat, Ph., Rec.p. 200.
- 57- C.E. 6/2/1970. Ass. Des. Adm. Civil., Rec. p. 89.
- 58- انظر على سبيل المثال : C.E. 14 : 2 Février 1957, Cataing, Rec. p. 78. C.E. 14 November 1975, Syndicat nat, de Lens. Sup. (F.E.N) Res.p.571 .
- 59- C.E. 21 Juillet 1970, Comite des chomeuses etmarn, Rec. p. 500.
- 60- حكمها في الطعن رقم 278 لسنة 5 ق، مجموعة المباديء التي قررتها، مجموعة مجلس الدولة، مبدأ رقم 14، ص 88.
- 61- حكمها في الطعن رقم 990 لسنة 6 ق، مجموعة المباديء التي قررتها، مجموعة مجلس الدولة، السنة الثانية قاعدة رقم 364، ص 719.
- 62- حكمها في القضية رقم 72/90 المجلة، الاعداد 5 - 6 السنة 20، ص 645، ومن ذلك ايضا حكمها الصادر بتاريخ 1972/6/26، المجلة الاعداد 5-6، السنة 20، ص 613.
- 63- Waline (M) : OP. Cit., p. 498
- 64- Lorrin, Rec. p. 36.
- 65- حكمها في القضية رقم 126 لسنة 3 ق، السنة السادسة، مجموعة مجلس الدولة، قاعدة رقم 122، ص 365، ومن ذلك ايضا حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم 278، بجلسة 1960/11/12 لسنة 5 ق، مجموعة المباديء التي قررتها، مجموعة ابو شادي، الجزء الاول، قاعدة رقم 966، ص 1007.
- 66- حكمها في القضية رقم 33 لسنة 4 ق، مجموعة مجلس الدولة، السنة السادسة، مبدأ رقم 176، ص 484.
- 67- C.E. 22 Juillet 1982, Hugo et autre, Rec, p. 257.
- 68- انظر الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الاداري، قضاء الالغاء، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة 1976، ص 555، والدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية (بدون تاريخ) ص 265.
- 69- انظر : حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 108 / 1956 بتاريخ 1957/4/1، المجلة العدد السادس، السنة الخامسة، ص 399.
- 70- انظر الدكتور محمود حافظ، القضاء الاداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979، ص 570 والدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة - الرقابة القضائية - الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، بيروت 1967 - 1968، هامش، ص 1020.

71- الدكتور محمود حافظ، مرجع سابق، ص 570، والدكتور مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة منشأة المعارف، الاسكندرية 1979، ص363.

72- C.E. 11/3/1983, Ministre du travail et outre, Rec. p.63. Tab.887.

73- تتخلص وقائع هذه القضية انه في عام 1906 صدر قانون يحدد الراحة الاسبوعية لبعض المهن بيوم الاحد، وقد اجاز استثناءات لبعض المهن، في بعض المناطق، وان تكون هذه الراحة غير يوم الاحد، واشترط ان يكون ذلك بقرار من المحافظ، تقدم اصحاب محلات الحلاقة بطلب الى المحافظ للاستفادة من هذه الاستثناءات، الا ان المحافظ رفض طلبهم، فطعنوا على قرار الرفض لالغائه، تقدم مندوب الحكومة (Romieu) بمذكرته في الدعوى التي تضمنت اساس التفرقة بين مصلحة الهيئة والمصلحة الفردية للعضو فيها انظر بالتفصيل :

Charles Debbasch: Contentieux administratif, 3ed, Dalloz Paris 1981, p.749.

C.E 28/12/1906. Syn. Des patron's coi. De Limoges, D. 1907, 3, 19

74- C.E. 23 October 1987, syndicat de l'architecture Rec. p. 389.C.E. Juillet 1974, Confederation nat. des groups aut, de l'en, Public, Rec. P. 431.

75- C.E. 18 Fevrier 1983, Federation nat. de syn, d'ass, Rec. p. 71

76- انظر : OP. Cit. P. 177. Chpistian Gabolde :

C.E.1 Juillet 1955, Federation nat des cards des tra. Rec. p. 417

77- C.E, 24 November 1981, Union Fed. Con. R.D.P. 1982, P.845

78- انظر : Traite de droit administratif, dalloz, Paris : Paul Due 3e et Debeyre : 1952, p. 36 .

79- C.E 27 Avril 1951, Societ Toni. Rec. p. 23

C. E. 1 Juin 1973, syndicat nat, de per nav. Commet autre, Rec. p. 388. وانظر ايضا

80- انظر بالتفصيل : Bernard Pacteau: Contentieux administratif, lere edition P.U.F Paris 1985 p.166.

C.E. 22 Mars 1978. Truc. Rec. p. 299. & C.E 23 Juillet 1920, Bigot et autre, ec. p. 764

81- انظر الاحكام الاتية : & C.E. 6/12/1961, Veave Blut et autre , Rec. p. 691. & C.E.8/7/1949, Glent Zinger , Rec. p. 335

82- انظر التعليق على الحكم : C.E. 30/3/1973, David, R.D.P. 1974, p. 1323, Note : Waline

83- انظر على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 506 بجلسة 1968/5/19 لسنة 9 ق، مجموعة الخمسة عشر عاما، الجزء الثاني، مبدأ رقم 88، ص 1039، وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 112 بجلسة 13 ابريل 1949 لسنة 2 ق، مجموعة مجلس الدولة، السنة الثالثة، قاعدة رقم 152 ص 572.

84- انظر مؤلفه : الاجراءات الادارية، نظرية الدعوى (بدون ناشر) القاهرة 1968، ص 117.

85- انظر على سبيل المثال : حكمها في القضية رقم 81/86 تاريخ 1981/3/11، المجلة، العدد الرابع، السنة 13، ص 456، وحكمها في القضية رقم 83/178 بتاريخ 1984/2/12، المجلة، العدد الثالث، السنة 32، ص 1227.

86- حكمها في القضية رقم 74/21 بتاريخ 1974/10/7، المجلة، الاعداد 11-12، السنة 22، ص 1277.

87- انظر على سبيل المثال : Jean Rivero: OP. Cit. 1980. pp. 46-47 الدكتور عبد المنعم محفوظ، مرجع سابق، ص 124، الدكتور مصطفى محمود عفيفي، مرجع سابق ص 117-139.

88- بعد نشوب الحرب العالمية الثانية ونتيجة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي رافقتها واعقبها، انشأ المشرع في فرنسا لجان مهنية تتكون من ابناء المهنة انفسهم تتولى الاشراف على شؤون المهنة وتنظيم ممارستها، وقد تطورت هذه اللجان فيما بعد الى ما يسمى بالنقابات حاليا، وقد تصدى مجلس الدولة الفرنسي لمشكلة تحديد طبيعتها، وقرر في احكامه انها من اشخاص القانون العام، وقد فسر الفقه بأ، قضاءه ينشيء نوعا جديدا من اشخاص القانون العام يقف الى احكامه انها من اشخاص القانون العام، وقد فسر الفقه بأن قضاءه ينشيء نوعا جديدا من اشخاص القانون العام يقف الى جانب الاشخاص المعنوية الاقليمية والمؤسسات العامة (أ)، هذا وقد اتجه مجلس الدولة المصري (ب) ومحكمة العدل العليا (ج) الى نفس التكييف الذي قرره مجلس الدولة الفرنسي، ويعارض الدكتور سليمان الطماوي موقف الفقه، ويرى ان النقابات المهنية ما هي الا نوع جديد من المؤسسات العامة (د).

أ. كان اول حكمين تعرض فيهما مجلس الدولة الفرنسي لبحث طبيعة هيئات التمثيل المهني هما : C.E. 31 Juillet 1942 Monpeur , Rec. p. 239. & C.E.2 Avril 1943, Bouguen, Rec.p. 83

انظر بالتفصيل هذين الحكمين : الدكتور محمود حافظ، القرار الاداري، الجزء الاول، دار النهضة العربية، القاهرة 1985، ص 32-41 ... Rrne Chapus: Droit administratif general,T.I.4ed,Montchrestien,1988,p.98-99

ب. انظر من احكام مجلس الدولة المصري على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 801 بجلسة 1966/3/27 لسنة 8 ق، مجموعة الخمسة عشر عاما، الجزء الثالث، مبدأ رقم 1، ص 2130، وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 601 بجلسة 26 ديسمبر 1950، مجموعة مجلس الدولة، السنة الثانية، ص 1171.

ج. انظر من احكام محكمة العدل العليا على سبيل المثال : حكمها في القضية رقم 74/28، المجلة، السنة 22، الاعداد 11 - 12، ص 1284.

89- انظر مؤلفه، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 40.

90- لقد اصبحت المشكلة الان في الدول المعاصرة بعد مزجها بين الاسلوبين معا في تنظيمها الاداري تتحصل في كيفية المزج بينهما، والمدى الذي تأخذ به كل دولة منهما حسب ظروفها، لمزيد من التفصيل انظر الدكتور خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية، الطبعة الثانية (بدون ناشر)، عمان 1988، ص 24 - 25. وتجدر الاشارة منذ البداية انه لا يعنينا في هذا المقام شرح التنظيم الاداري بأساليبه المختلفة، وانما ما يهمنا هنا هو بيان الهيئات التي يتكون منها كل اسلوب، لنعرف طبيعة العلاقة فيما بينها، واي منها تكون لها مصالح يحميها القضاء .

91- انظر بالتفصيل : Rene Chapus : OP. Cit, 1988, pp. 120 - 124.

92- Article (5) constitution du 4 October 1958, Cod. Adm., ed. 17, Dalloz Paris, p.1

93- Article (20 etc), Constitution du 4 October 1958, OP. Cit. pp. 4-5

94- Rene Chapus: OP. Cit., p. 122

95- Article (1) Decret Np 82-390 du 10 Mai 1982, Cod. Adm. OP. Cit. P. 406.

96- Article (1) Decret No. 82 -389 du 10/5/1982, Cod. Adm. OP. Cit.p. 372

انظر بالتفصيل : Andre De Laubadere : Traite de droit administratif, 9ed,I.I., L.G.D.J. 1984, p. 87.

97- انظر بالتفصيل المادة 73 من دستور جمهورية مصر العربية الدائم الصادر في 11 سبتمبر 1971، مجلة المحاماة ملحق العددين الخامس والسادس، السنة الستين، ص 21، الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 92 - 95.

98- انظر المادة 53 من الدستور، سبقت الاشارة اليه .

99- انظر المادة 157 من الدستور، سبقت الاشارة اليه، الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز، مرجع سابق، ص 100.

- 100- انظر المادة 26 من قانون الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979، نشر بالجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1979/6/21.
- 101- انظر بالتفصيل الدكتور محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية 1973، ص 615، الدكتور مصطفى محمود عفيفي، مرجع سابق، ص 361.
- 102- المادة 26 من الدستور، نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1952/1/8، العدد 1093.
- 103- المادة 41 من الدستور .
- 104- المادة 47 / أ من الدستور .
- 105- تضمن هذا النظام تقسيم المملكة الاردنية الهاشمية الى محافظات والوية واقضية ونواحي طبقا لنظام التقسيمات الادارية رقم 78 لسنة 1972 وبين الاشخاص الذين يرأسون كل وحدة من هذه الوحدات وهم ممثلو السلطة المركزية فيها .
- انظر هذه الانظمة : نظام التشكيلات الادارية، نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1966/1/1، العدد 1894. ونظام التقسيمات الادارية، مجموعة القوانين والانظمة في وزارة الداخلية، اعداد الدكتور خالد الزعبي، عمان 1984، ص 179.
- 106- سبقت الاشارة اليه .
- 107- انظر بالتفصيل الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 534 - 537.
- 108- اختصت محكمة العدل العليا في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 ببعض المنازعات الادارية المتصلة بقضاء الالغاء اساسا، وبعد صدور قانونها الحالي رقم 11 لسنة 1989 والذي تحقق به ازدواج القضاء في الاردن لم يتغير اختصاصها الحصري.
- 109- انظر في هذا المعنى الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز، مرجع سابق، ص 60، والدكتور فؤاد العطار، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1977، ص 193.
- 110- انظر بالتفصيل : Andre Delaubadere OP. Cit. p. 103 والدكتور خالد سمارة، مرجع سابق، ص 23.
- 111- Article (59) , Loi No. 82- 2/3 du 2 Mars 1982., Cod Adm., OP. Cit. P.13.
- 112- Article (59), Loi No. 82 – 2/3 du 2 Mars 1982, Cod Adm., Op. Cit. P.403.
- 113- المادة 161 من الدستور، سبقت الاشارة اليه .
- 114- سبقت الاشارة اليه، والقانون الذي سبقه هو القانون رقم 52 لسنة 1975.
- 115- سبقت الاشارة اليه .

- 116- نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1955/5/1، العدد 1225، ص 403
- 117- نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1954/2/1، العدد 1169، ص 177.
- 118- لمزيد من التفصيل انظر الدكتور عبد القادر الشخلي، نظرية الادارة المحلية والتجربة الاردنية، الطبعة الاولى، مكتبة المحتسب، عمان 1983، ص 64 - 68.
- 119- انظر Jean Rivero Op.Cit., p. 47. Charles Debbasch استخدام اصطلاح المؤسسة العامة في مصر بالقانون رقم 60 لسنة 1963، واصطلاح هيئة عامة بالقانون رقم 61 لسنة 1963، واستمر استخدام الاصطلاحين حتى صدور القانون رقم 11 لسنة 1975 بشأن الغاء المؤسسات العامة، بحيث لم يبق الا الهيئات العامة التي يحكمها هذا القانون، انظر بالتفصيل الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 319، اما في الاردن، فان الاصطلاح المستخدم هو المؤسسات العامة، انظر الدكتور نادر ابو شيخة والدكتور عبد المعطي محمد، الادارة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية، الطبعة الاولى، (بدون ناشر) عمان 1985، ص 218 - 222.
- 120- الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 316، وقريب من هذا المفهوم، الدكتور محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 399.
- 121- الدكتور طعيمة الجرف، القانون الاداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة 1985، ص 102 - 111. والدكتور مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 235 - 253.
- 122- انظر امثلة لهذه المؤسسات في الاردن : مؤسسات مملوكة كاملة للدولة : مؤسسات النقل العام ومؤسسة مياه الشرب، مؤسسات مملوكة ملكية غير كاملة للدولة : شركة الفوسفات الاردنية، تملك الدولة 72.5 % من رأسمالها، الشركة العامة للتعدين نسبة مساهمة الدولة فيها 51 % انظر التفاصيل والامثلة العديدة، الدكتور نادر ابو شيخة والدكتور عبد المعطي محمد، مرجع سابق، ص 222 - 223.
- 123- انظر تمثيل الهيئات اللامركزية في التقاضي Charles Debbasch: OP. Cit. p. 323
- George Peiser: Droit administratif, 12 ed, Dalloz, Paris 1985, p. 78.
- 124- انظر المادة 3/3 من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955، سبقت الاشارة اليه .
- 125- انظر المادة 6 من قانون ادارة القرى رقم 5 لسنة 1954، سبقت الاشارة اليه .
- 126- كما ان له سلطة الاشراف والرقابة على المرؤوسين انفسهم .
- 127- انظر Andre Delaubadere: OP. Cit. p. 100C.E. 91 Janvier 1977, Assoc. de : defence du Marche stgermain des Paris, D. 1977, p. 601
- 128- الدكتور بكر القباني، الرقابة الادارية، دار النهضة العربية 1985، ص 53.

129- انظر : Paul Dues et Guy Debeyre OP. Cit. p.16. الدكتور بكر القباني، مرجع سابق، ص 163.

130- Jean Rivero: OP. Cit. 1983, p. 322

131- Deus (Paul) et Debeyre (Guy): OP.Cit.p.24 - الدكتور القباني مرجع سابق ص 63-72

132- C.E.27/10/1932, Minsitre de L'Interieur, Rec. 863. G.A.J.A. Sirey 1984, p. 44

133- انظر احكام مجلس الدولة التالية والتعليق عليها : C.E. 10/3/1933 Ministre des Financed : LesgrAnds , Rec. p.307.C.E.2 Nov. 1934, Ministre des Interieur, S. 1935, 3. 105. Arrets de la jurisprudence administrative, M.P.G., 8ed sirey, 1984, p.43.

134- Vedel (G) : OP. Cit. p.730

135- C.E.6 Dec. 1968, Minsiter des Armees, Rec. P. 626. G.A.J.A. 1982. P. 44

136- يأخذ بعض لفته على اصطلاح (الوصاية الادارية) انه لا يعتبر عن المراد منه، ويثير في ذهن مصطلح (الوصاية) في القانون المدني، ويستبدله باصطلاح (الرقابة الادارية)، وذلك للاختلاف الجوهرى بين الاصطلاحين من حيث الغاية والوسيلة والطبيعة، انظر بالتفصيل: Andre Delaubadere OP. Cit. p. 97 :الدكتور بكر القباني، مرجع سابق، ص 80 - 86، وقد استخدمنا في البحث اصطلاح (الوصاية الادارية) لانه مستقر وشائع في اغلب كتب الفقه، والوصاية الادارية ركن اساسي من اركان اللامركزية الادارية، يحدد السلطة التي تمارسها باسم الدولة، ويحدد مداها (قانونا او ملاءمة) ووسائلها، ولهذا قيل: لا وصاية بدون نص ولا وصاية خارج النصوص. انظر بالتفصيل : Jean Rivero : OP. Cit. p. 324

137- انظر في هذا المعنى الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 66.

138- انظر : C.E. 2/2/1951 , Prefet dela Marne , Rec. p. 60. G.A.J.A. 1984, p.44.

139- تتم الوصاية الادارية بعدد من الوسائل يحددها القانون، تستطيع بواسطتها سلطة الوصاية المختصة فرض رقابتها على اعمال الهيئات اللامركزية وسنعد هذه الوسائل في المبحث القادم .

140- لا يعنينا في هذا البحث شرح هذه الوسائل، وانما الاكتفاء بتعدادها لكونها تتم بقرارات ادارية توجه اليها الطعون لالغائها، انظر بالتفصيل هذه الوسائل: الدكتور بكر القباني، مرجع سابق، ص 136 - 186

141- الدكتور محمود حافظ، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 343.

- 142- C.E. 25/4/1941, Commune de Bois, Rec. p. 69 C.E. 25/1/1907, Commune de Blan Rec. p. 76
- 143- C.E. 12 Fevrier 1982, Universite de Paris, Rec, p.72
- 144- C.E.1 Juin 1956, Vill de Nimes , Les grands arrats de la Jurisprudence administrative , M.P.G., 8ed , 1984, p44
- 145- C.E 18 Avril 1902, Commune de Neris – Les- Bians, Rec. p275, S. 1902, 3.81 Not Hauriou
- 146- C.E. 27/5/1927, Tieulon, Rec, p. 514, G.A.J.A. 1984, p .44.
- 147- C.E 9/5/1980, Commune de champagne – de – Lan ac., Rec. p.221
- 148- C.E. Dec. 1984, Commune de lauter Gourg, S. 1984, 4, 583. Note Reme Hostiou.
- 149- انظر الاحكام العديدة بشأن طعون مجالس الهيئات اللامركزية التي ذكرها الفقيه فالين في مؤلفه :
Waline (M) : OP. cit., p. 495
- 150- حكمها في القضية رقم 263 لسنة 2 ق، موسوعة المبادئ القانونية للمنازعات الادارية، مرجع سابق، ص 71.
- 151- حكمها في القضية رقم 1952/7، المجلة، العدد الاول، السنة الاولى، ص 12.
- 152- حكمها في القضية رقم 272/23 الصادر بتاريخ 1972/6/22، المجلة، الاعداد 7 – 8، السنة العشرون، ص 989 ومن ذلك ايضا حكمها في القضية رقم 59/62 الصادر بتاريخ 1956/4/9 المجلة، العدد الخامس، السنة الرابعة، ص، 264.
- 153- حكمها في القضية رقم 87/28 الصادر بتاريخ 1987/7/26، المجلة، الاعداد 7-8، صادر 1175.

