

وقف القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية

الدكتور نفيس صالح المدانات
أستاذ القانون الإداري المشارك
قسم القانون العام – كلية الحقوق
جامعة مؤتة

ملخص:

إن انقضاء القرار الإداري يمكن أن يكون عمل القاضي أو عمل الإدارة نفسها. ومن الناحية النظرية قد يحصل ذلك إما لاعتبارات الملاءمة وإما لاعتبارات المشروعية.

فإذا كان مبدأ فصل السلطة الإدارية الفاعلة عن القضاء الإداري يمنع من ناحية مبدئية على القاضي أن يقدر ملاءمة قرار إداري، فإن اعتبارات المشروعية مشتركة بين القاضي والإدارة.

إن المشكلات التي يطرحها انقضاء القرار الإداري هي من طبيعة المشكلات نفسها التي يطرحها دخول القرار الإداري في التطبيق العملي، فدخول قرار إداري جديد في الآمرية القانونية، يتضمن أحياناً سلب قرار إداري سابق من آثاره إما كلياً وإما جزئياً.

لهذا يمكننا القول إن أمن العلاقات القانونية يصبح مهدداً من خلال التطبيق الرجعي للقرار الجديد أو من اختفاء القرار السابق بآثر رجعي.

إن فالمبادئ التي ستحكم انقضاء القرارات الإدارية هي مبدأ عدم الرجعية الذي يحمي الآثار السابقة، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة الذي يمنح الضمان للماضي والمستقبل.

مقدمة:

إن انقضاء القرار الإداري النافذ يمكن أن يكون عمل القاضي أو عمل الإدارة نفسها. ومن الناحية النظرية قد يحصل ذلك إما لاعتبارات الملاءمة وإما لاعتبارات المشروعية. فإذا كان مبدأ فصل السلطة الإدارية الفاعلة عن القضاء الإداري يمنع من ناحية مبدئية على القاضي أن يقدر ملاءمة قرار إداري، فإن اعتبارات المشروعية مشتركة بين القاضي والإدارة.

إن المشكلات التي يطرحها انقضاء القرار الإداري هي من طبيعة المشكلات نفسها التي يطرحها دخول القرار الإداري النافذ في التطبيق العملي، فدخل قرار إداري جديد في الآمرية القانونية *Ordonnancement Juridique*، يتضمن أحياناً سلب قرار إداري سابق من آثاره إما كلياً وإما جزئياً. لهذا يمكننا القول إن أمن العلاقات القانونية يصبح مهدداً من خلال التطبيق الرجعي للقرار الجديد أو من اختفاء القرار السابق بأثر رجعي.

إن فالمبادئ التي ستحكم انقضاء القرارات الإدارية هي مبدأ عدم الرجعية الذي يحمي الآثار السابقة، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، الذي يمنح الضمانة للماضي والمستقبل.

إن مقتضيات المشروعية كانت قد أدت بالقانون الوضعي إلى معالجة هذين المبدأين، وهذا ما سنحاول إظهاره من خلال دراستنا هذه المعنونة "انقضاء القرار الإداري النافذ في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية".

في الحقيقة إن دور محكمة العدل العليا في سريان القرارات الإدارية النافذة من حيث الزمان هو دور بات. وأن وظيفتها كحارس للمشروعية قد قادتها إلى أن تعاقب في بعض الحالات رفض الإدارة بأقلمة قراراتها النهائية حسب الظروف الجديدة، إلا أن عملها الأساسي يتم تجاه القرارات غير النهائية، أي التي قد أمرت بوقف تنفيذها.

إن محكمة العدل العليا في استطاعتها ليس فقط إلغاء القرار الإداري كله أو في جزء منه عند الطعن به أمامها، ولكن في إمكانها أيضاً أن تأمر بوقف تنفيذه إلى أن يبت في مشروعيته.

ولهذا ستتضمن دراستنا هذه مبحثين هما:

- المبحث الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري النافذ.
- المبحث الثاني: آثار إلغاء القرار النافذ في القرارات السابقة والتالية له.

المبحث الأول

وقف تنفيذ القرار الإداري النافذ

إن الدعوى المقامة أمام محكمة العدل العليا الأردنية ليس لها أثر موقوف، بمعنى أنها لا توقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إلا إذا أمرت بذلك هذه المحكمة، وما دام أنها لم تلفظ حكمها النهائي بخصوص مشروعية القرار الإداري فإنه يحتفظ بصفته الإلزامية.

إن أساس هذه الصفة "أي أن دعوى تجاوز السلطة غير موقفة لتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه" تقطن من جهة في مبدأ فصل الإدارة الفاعلة عن محكمة العدل العليا، وتقطن من جهة أخرى في صفة النفاذ التي للقرارات الإدارية.

فمبدأ الفصل يعني أولاً استقلال محكمة العدل العليا تجاه الإدارة، ويعني ثانياً منع محكمة العدل العليا من أن تحل محل رجل الإدارة، أي أن محكمة العدل العليا لا يمكن أن تحل محل الإدارة الفاعلة وأن تتخذ قرارات إدارية وحيدة الطرف بدلاً منها، يضاف إلى ذلك أن هذا القاضي يمتنع عليه أن يوجه إلى الإدارة أمراً للقيام بعمل. فإذا أقررنا بأن دعوى تجاوز السلطة لها أثر موقوف ينتج عن ذلك أن القاضي في استطاعته أن يحل محل رجل الإدارة وأن يتخذ قراراً إدارياً وحيد الطرف بدلاً منه. هذا فيما إذا كان تطبيق القرار الإداري يعتمد على القاضي الإداري.

كذلك المبدأ القائل بصفة النفاذ للقرارات الإدارية يؤكد أيضاً أن دعوى تجاوز السلطة ليست لها الأثر الموقوف لتنفيذ القرارات الإدارية، إذ إن الإدارة لها امتياز العمل تلقائياً، وهذا يسمح لها بإرادتها وحيدة الطرف أن تجري تعديلاً في الأمرية القانونية "Ordonnancement-Juridique"، إذ إن أحد امتيازات الإدارة الأساسية - وذلك خلاف لما عليه الأفراد العاديون - أن تتخذ قراراتها بنفسها وهي إلزامية للمدارين، كما لها أن تنفذها بنفسها عند الاقتضاء جبراً، دون اللجوء إلى القاضي، وعلى المدارين إذا أرادوا أن يراجعوا القاضي الإداري في

مواجهة ادعاءات الإدارة أو إذا شعروا بأن قراراتها غير مشروع. فالإدارة تجعل المدارين في وضع المدافع، وهذا ما يسمى بامتياز التنفيذ المباشر "Privilège du Préalable"^(١)، وهو مرتبط بصفة دعوى تجاوز السلطة غير الموقفة لتنفيذ القرار الإداري.

وهكذا نلاحظ أن إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مادام يسمح للقاضي بشل تطبيق القرار الإداري النافذ قبل أن يصدر حكمه النهائي بصد مشروعيته، فإنه يشكل خروجاً على أحد المبادئ الأساسية في القانون الإداري، ألا وهو امتياز العمل التلقائي "Privilège d' action d'office"، وكذلك على امتياز التنفيذ المباشر.

إن الخروج على هذا المبدأ، مع ذلك ضروري، لأن امتياز التنفيذ المباشر وكذلك صفة دعوى تجاوز السلطة غير الموقفة لتنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها، يمكن - بسبب بطء العدالة - أن يؤدي إلى أذى خطر للمدارين.

وما نخشاه هنا أن يؤدي حرص محكمة العدل العليا الأردنية على صيانة هذين الامتيازين اللذين تتمتع بهما الإدارة إلى أن يفقد عملها فاعليته. وتصبح دعوى تجاوز السلطة، كما قال العميد هوريو: "لا فائدة منها، إلا إذا استخدم إجراء وقف التنفيذ، فتصبح عندها وسيلة تسمح بالحكم على مشروعية القرار، قبل تنفيذه"^(٢).

في الحقيقة إن ندرة الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، يرافقها بطء العدالة الإدارية، سيؤديان إلى جعل أحكام الإلغاء الصادرة عن محكمة العدل

(١) انظر في ذلك: مرافعة كومي سير الحكومة بيرنار Bernard حول قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بخصوص القضية "Association syndicale de gap" والصادرة بتاريخ ١٩٦٤/٢/٧ في Recueil lebon على صفحة ٧.

(٢) العميد هوريو، تعليق على قرار مجلس الدولة الفرنسي المسمى "Abbe L'Huillier" الصادر بتاريخ ١٩١٣/٣/٧، ومنشورة في مجموعة سيرى لعام ١٩١٤، الجزء الثالث، صفحة ١٧.

العليا عبارة عن عقوبة لا فائدة منها، لأن هذا القضاء العالي يحفظ عندها امتيازات الإدارة ولا يحفظ مصالح المدارين.

إن الغاية من هذا البحث ليست دراسة إجراء وقف التنفيذ كعلاج لبطء العدالة الإدارية، كما أنها ليست لدراسته بشكل مسهب أيضاً، وإنما لبيان أن هذا الإجراء له الصفة الاستثنائية ما دام أنه محدود من حيث الزمان.

المطلب الأول

وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو إجراء محدود من حيث الزمان

ما دام أن إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية مرتبط بدعوى تجاوز السلطة فهو إذن وسيلة مؤقتة.

١ - طلب وقف تنفيذ القرار الإداري النافذ

تنص المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على ما يلي: "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرر من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

يتبين من هذا النص أن إجراء وقف التنفيذ تابع لإجراءات دعوى تجاوز السلطة. ومن الطبيعي أن ينتج عن ذلك أنه إذا قُدمت دعوى تجاوز السلطة بعد مرور ستين يوماً على تبليغ القرار الإداري، أي بعد مهلة الطعن، فإن وقف التنفيذ لا يمكن أن تأمر به محكمة العدل العليا.

لكن إذا قدمت دعوى تجاوز السلطة ضمن المهلة المنصوص عليها قانوناً، فإن استدعاء وقف التنفيذ نفسه لا يخضع لأي شرط خاص من شروط المهلة وفي الإمكان تقديمه مع بيناته حتى بعد انتهاء مهلة دعوى تجاوز السلطة^(٣).

لكن طلب وقف التنفيذ يصبح لا داعي له إذا صدر حكم عن محكمة العدل العليا بخصوص القرار الإداري المطعون فيه.

أما لو فرضنا جدلاً أن هناك محكمة إدارية أدنى من محكمة العدل العليا لأمكن استئناف أحكامها أمام هذا القضاء العالي، وكانت هذه المحكمة الأدنى قد رفضت طلباً لوقف تنفيذ قرار إداري وردت أيضاً دعوى تجاوز السلطة. ثم استؤنفت أحكامها أمام محكمة العدل العليا، فهل يصبح استئناف الحكم الصادر برفض وقف التنفيذ لا فائدة منه؟ نحن لا نعتقد ذلك، فالأمر يعتمد على قرار محكمة العدل العليا المتعلقة بالموضوع الرئيس، فإذا أكدت حكم المحكمة الابتدائية برفض الطعن في مشروعية القرار الإداري فعندها يصبح استئناف الحكم الرفض لمنح وقف التنفيذ لا فائدة منه.

٢- آثار الحكم بوقف التنفيذ من حيث الزمان

خلاف لما هو عليه الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري ليس له أثر رجعي. وينتج عن ذلك أن القرار الإداري الذي صدر

(٣) انظر: المادة (٢١) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، التي تنص على ما يلي: "تعتبر المرافعات الخطية التي يقدمها المستدعي إلى المحكمة مع استدعاء دعواه بمقتضى أحكام المادة (١٤) من هذا القانون ممثلة ببيناته الخطية في الدعوى ولا يجوز له تقديم غيرها أو غير أصولها إذا كان ما قدمه مع استدعائه نسخاً أو صوراً مصدقة عنها، على أنه يجوز للمحكمة الموافقة على أن يقدم بينات خطية أخرى أثناء المحاكمة إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالدعوى ومجدية في إثباتها وأثبت لها أن البينات الخطية التي يطلب إبرازها موجودة لدى إحدى الجهات الإدارية الرسمية العامة أو الجهات الأخرى، وأنها قد رفضت تزويده بها أو امتنعت عن ذلك أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية لتقديمها قد انقضت عند تزويده بتلك البينات".

عن محكمة العدل العليا حكم بوقف تنفيذه لا يطبق إلا بالنسبة للمستقبل، أما آثاره السابقة فلا يؤثر فيها حكم وقف التنفيذ^(٤).

إن حكم وقف التنفيذ له كآثر أن يشل تنفيذ القرار الإداري، إذ يُعلّق تطبيقه من تاريخ تبليغ حكم وقف التنفيذ للجهة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه.

وما دام أن حكم وقف التنفيذ له صفة التوقيف، فإن مدته مرتبطة بصدر حكم نهائي عن محكمة العدل العليا في المسألة الأساسية.

والسؤال التالي يطرح نفسه، هل من الممكن أن تعود محكمة العدل العليا عن قرارها بوقف التنفيذ؟ وللإجابة عن هذا التساؤل، نقول: إن قانون محكمة العدل العليا لا يتضمن نصاً حول هذه المسألة، ونحن لا نرى ما يمنع من ذلك أن تبين في أثناء المحاكمة أن هناك ما يدعو المحكمة إلى الرجوع عن قرارها بوقف التنفيذ، كما أن قوانين الدول الأخرى تسمح بذلك^(٥).

وفيما عدا ذلك، فإن تطبيق القرار الإداري المطعون فيه يبقى متوقفاً حتى تفصل محكمة العدل العليا في الموضوع الأساسي. فإذا صدر حكم بإلغاء القرار الإداري، فإنه يُعد كأنه لم يكن، ويختفي بأثر رجعي.

أما من حيث الواقع، فإن منح وقف التنفيذ من قبل محكمة العدل العليا الأردنية يعني في معظم الحالات أنها ستلغي القرار الإداري المطعون في مشروعيتها^(٦). لكن اجتهاد هذه المحكمة العليا يزود بأمثلة كان حكمها فيها مؤكداً لمشروعية القرار الإداري الذي كانت قد أمرت بوقف تطبيقه بحكم يمنح

(٤) انظر: مرافعة كوميسير الحكومة لاتورنيري "M. A. Latournerie" حول القرار المسمى "Lehodey et autres" الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٦/١٢/١٩٧٧ المنشور في مجلة: Droit social, 1978, 112.

(٥) انظر: الفقرة ٤ من المادة/٥٤ من المرسوم الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٦/٨/١٩٧٥.

(٦) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٣٨ في القضية رقم ٩٩/٨٩ غير المنشور حتى الآن.

وقف التنفيذ^(٧). وفي هذه الحالة الأخيرة سيستعيد القرار الإداري آثاره كاملة وبأثر رجعي اعتباراً من تاريخ الحكم الذي يؤكد مشروعيته، لكن ما دام أن هذا القرار كان قد توقف عن انتاج آثاره بمقتضى حكم وقف التنفيذ، فكيف يمكن أن يكون له إذن أثر رجعي؟ وما فائدة هذه الرجعية؟

وبناءً عليه فإن إجراء وقف التنفيذ هو إجراء محدود من حيث الزمان، كما أن له الصفة الاستثنائية التي تسعى محكمة العدل العليا الأردنية إلى المحافظة عليها.

المطلب الثاني

إجراء وقف التنفيذ هو إجراء استثنائي

يلاحظ من اجتهاد محكمة العدل العليا أن طلب وقف التنفيذ غير مقبول في مواجهة جميع القرارات الإدارية، إلى جانب أن شروط منحه غير كافية لجعل الحصول عليه إلزامياً، وهذا ما يؤكد الصفة الاستثنائية لحكم وقف التنفيذ.

١ - القرارات الإدارية التي تقبل وقف التنفيذ

إن القرارات الإدارية التي تقبل وقف التنفيذ هي القرارات التي يمكن أن تؤثر في مركز قانوني أو فعلي موجود، ومن ثم فإن وقف التنفيذ لا يمكن منحه إلا إذا كان في إمكان القرار الإداري أن يؤثر في هذا المركز، حيث إن الغرض من وقف التنفيذ هو شلّ تطبيق القرار الإداري بالنسبة للمستقبل بصورة مؤقتة.

أ - الشروط المتعلقة بصفة القرار الإداري

كما سبق لنا القول إن وقف التنفيذ غير مقبول إلا إذا كان القرار الإداري سيؤثر في مركز قانوني أو فعلي موجود، بمعنى أن يكون قراراً إدارياً نافذاً. لكن هذا الشرط لا يكفي، بل يجب أن يلازمه شرط آخر، وهو ألا يكون قد تمّ تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه كلية وقت الحكم بوقف التنفيذ، ذلك لأن الغرض من

(٧) انظر: القرار رقم ٢٣ في القضية رقم ٩٩/٤٤٠ غير منشورة حتى الآن.

وقف التنفيذ هو الوقف بالنسبة للمستقبل فقط، إذن ما فاعلية وقف التنفيذ في هذه الحالة حتى لو كان القرار الإداري يسبب ضرراً؟

١ - وقف تنفيذ القرارات الإدارية الإيجابية^(٨)

إن وقف التنفيذ غير مقبول إلا في مواجهة القرارات الإدارية النافذة^(٩)، فلا يمكن أن تأمر به محكمة العدل العليا في مواجهة قرارات إدارية لا تسبب ضرراً^(١٠)، وبناءً عليه فإن طلب وقف التنفيذ يصبح لا غرض له في مواجهة قرارات إدارية غير قابلة لإحداث أثر قانوني كالقرار الإداري الذي ألغته الإدارة أو القرار الإداري الذي تم سحبه من قبل الإدارة^(١١)، والقرار الذي تداعى شرعاً أيضاً^(١٢)، أو تم تنفيذه كلية في اللحظة التي سيصدر القاضي الإداري حكمه في طلب وقف تنفيذه.

أما القرار الإداري الذي يستمر في إنتاج آثاره القانونية، فإن طلب وقف التنفيذ مقبول في مواجهته، مثال ذلك رخصة البناء، ما دامت الأشغال لم تنته بعد، إذ لا يمكننا القول بأن أعمال البناء قد بدأت، فإن طلب وقف التنفيذ لم يعد له غرض، ومثال آخر على ذلك هو قرار الإبعاد، فإن طلب وقف التنفيذ مقبول في مواجهته على الرغم من أن الموجه إليه قرار الإبعاد كان قد أجبر على مغادرة البلاد في الوقت الذي سيصدر القاضي الإداري حكمه في مواجهة الطلب، لأنه في مثل هذا الفرض ما دام أن قرار الإبعاد ساري المفعول، فهو يبرر من الناحية القانونية منع الموجه إليه قرار الإبعاد من الدخول في إقليم

(٨) نقصد بالقرارات الإدارية الإيجابية القرارات التي تؤثر في الأمرية القانونية "Odonancement Juridique"، الموجودة مسبقاً.

(٩) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٩/٩٠، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين سنة ١٨، عدد ٣، صفحة ٢٠٧.

(١٠) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٢/٥، سنة ١، العدد ١، صفحة ١٠؛ ٥٣/٥١ سنة ٢، العدد ٣، صفحة ١٢٦، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

(١١) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٩/٤٤، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٨، العدد ١، صفحة ١.

(١٢) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٤/١٩، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٢، العدد ٩، صفحة ٦٦.

الدولة^(١٣). إن مثل هذا الاجتهاد منطقي جداً، ما دام أن الغرض من وقف التنفيذ هو تجنب استمرار القرار الإداري في إنتاج آثاره القانونية.

نجد أيضاً أن غياب صفة النفاذ في القرار الإداري تسمح لمحكمة العدل العليا برفض كل طلب وقف تنفيذ لقرار إداري سلبي.

٢- وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية

في مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية نرى أن الدراسة المقارنة مفيدة جداً. إن مجلس الدولة الفرنسي يتحرج جداً في منح وقف التنفيذ للقرارات الإدارية السلبية، ويوضح موقفه هذا في قرارين صدرتا عن الجمعية في هذا القضاء العالي هما القرار "Amoros" والقرار "Nataf"^(١٤)، بقوله: "حيث إن القاضي الإداري، ليست له الصفة أن يوجه أوامر للإدارة، لهذا فالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، ليس باستطاعتهم من ناحية مبدئية، الأمر بوقف التنفيذ لقرار طعن فيه أمامهم إلا إذا كان قراراً نافذاً. وبالمقابل ليست لهم سلطة الأمر بوقف تنفيذ قرار رفض إداري إلا في حالة ما إذا كان هذا القرار يؤدي إلى تعديل في مركز قانوني أو فعلي سابق".

ولقد انتقد الأستاذ مارسيل والين هذا الاجتهاد القائل بأن القاضي الإداري ليست له صفة إصدار أوامر للإدارة بقوله: أولاً، إن هذا الاجتهاد مُشكل بصورة خاطئة فالمفروض القول "أوامر بالعمل" ويضيف قائلاً: ومن ناحية ثانية أنه لا يستند إلى جدل قائم على نص قانوني، إذ إنه في جميع الحالات، كل حكم بوقف تنفيذ هو مخالف لهذا المبدأ، سواء أكان القرار الإداري إيجابياً أم سلبياً^(١٥).

(١٣) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٥/١١٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ١١، صفحة ١٤٤٤.

(١٤) C. E, Assemblée, 23 Janvier 1970, Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales c/ Amoros et autres, Rec. P. 51; C. E., Assemblée, 20 Juin 1975, Nataf et ferrari, Rec. P. 381.

(١٥) Waline, M. Note sous, C. E., 23 Janvier 1970, Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales c/Amoros, R. D. P, 1970, P. 1035.

أما الفقيه جليزال فقد أبان في تحليله للقرار "Amoros" "أن كل مناقشة القاضي الإداري قائمة على أساس القاعدة القائلة بأنه يمتنع عليه أن يوجه أوامر للإدارة، وأن شرط النفاذ في القرار الإداري قد أدخله مجلس الدولة الفرنسي في مسألة وقف التنفيذ بقصد فرض احترام هذا المبدأ"^(١٦).

أما الأستاذ جويل كارباجو فيرى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يبدع شيئاً جديداً بإدخاله صراحة كشرط صفة النفاذ بالقرار الإداري في مسألة وقف التنفيذ. ويضيف قائلاً: "إن القصد من وقف التنفيذ هو توقي المساوئ التي يمكن أن تجرّها الصفة غير الموقفة لدعوى تجاوز السلطة، ومن المنطق القول إن اللجوء إلى مثل هذا الإجراء ناشيء عن أن القرار الإداري يعدل في مركز قانوني أو فعلي موجود سابقاً، أي أنه نافذ".

ويتابع الأستاذ كارباجو قائلاً: "وبالتالي ما دام أن مجلس الدولة الفرنسي يفترض أن يكون القرار نافذاً فإنه لم يخلق شرطاً جديداً خاصاً بالقرارات الإدارية السلبية، بل شكّل شرطاً موجوداً في السابق بشكل ضمنى لكل طلب وقف تنفيذ". ويضيف أيضاً: "وإذا كان هذا الشرط قد تحدد صراحة في القضية Amoros، فخلافاً للقرارات الإيجابية التي تعدل الأمرية القانونية السابقة، فإن القرار الإداري السلبي يشكل من ناحية مبدئية، رفضاً لتعديل المركز القانوني أو الفعلي السابق. بمعنى آخر أن القرار الإيجابي هو قرار نافذ، في حين أن القرار السلبي هو قرار غير نافذ".

ويقول أيضاً: "وبالتالي بالإمكان أن نوضح حدود الاجتهاد Amoros، فهو يتضمن أوامر بالعمل التي يمتنع على القاضي الإداري أن يوجهها للإدارة. فالقاضي يرفض الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري سلبي إلا إذا كان من شأنه أن يعدل مركز قانوني أو فعلي سابق، وهذا يعني أن القاضي لا يعترف لنفسه بالحق بالأمر بوقف تنفيذ قرار إداري سلبي، إلا إذا كان هذا الأمر يؤدي ليس

(١٦) Gleizal. "le sursis a execution des decisions administratives. Theorie et Politique" (١٦) Jurisprudentielle, A. J. D. A, 1975, I, P. 381.

إلى الأمر بالعمل بل إلى الأمر بعدم العمل، أي الأمر بأن لا يعدل مركز قانوني أو فعلي موجود سابقاً^(١٧).

ويوضح ما أورده بذكر الأمثلة فيقول: "في القضية Rousset^(١٨) كان المقصود في قرار وقف التنفيذ هو الأمر بعدم العمل، أما في القضية Amoros لو كان قد منح وقف التنفيذ فإنه يعني الأمر بالعمل. أما في القضية Beauvoir et Leiris^(١٩) نجد أن القاضي الإداري لم يذكر صفة النفاذ في قرار رفضه الأمر بوقف التنفيذ". وهنا يذكر الأستاذ كارباجو ما قاله بعض الفقهاء حول هذا القرار الأخير: "ولقد قيل إن مجلس الدولة الفرنسي لم يرد أن يجعل من فحص هذا الشرط سابقة تشبه الشرط للقبول، وإنما أراد أن يحتفظ لنفسه بكامل حريته في التقرير حسب ظروف كل قضية، وبالتالي فقد رفض منح وقف التنفيذ إما لأن القرار غير نافذ أو إما لأن الوسائل غير جدية أو أخيراً إما لأن الضرر قابل للتعويض، لكن ليس هناك أفضلية لإحداها على الأخرى"^(٢٠).

إن هذا التحليل الذي أورده بعض الفقهاء غير مقنع تماماً في نظر الأستاذ كارباجو إذ يقول: "إن مثل هذا التحليل غير مقنع تماماً، لأنه كما سبق القول إن وقف التنفيذ غير وارد إلا بالنسبة للقرارات الإدارية النافذة. وإن فحص مثل هذا الشرط يبدو إذن كشرط أساسي لقبول طلب وقف التنفيذ، وإن هذا الفحص حساس جداً". ويتساءل من ثم قائلاً: ما تحليل القاضي في مواجهة رفض من الإدارة بممارسة صلاحية مقيدة؟ ويجيب عن هذا التساؤل بقوله: "لقد قيل إنه ليس هناك قرار نافذ ينتج من الرفض، أم يتعين علينا القول بأن رفض ممارسة الصلاحية المقيدة يعدل المركز القانوني لمن طلب من الإدارة وقد سلب منه هذا الحق".

(١٧) Carbaajo, J. "L'Applications dans le Temps des décisions administratives exécutives", L. G. D. J., 1980, PP. 235 et sui.

(١٨) C. E., 13 mai 1949, Rousset, Rec. P. 221.

(١٩) C. E., 21 octobre 1970, "Beauvoir et Leiris", Rec. P. 600.

(٢٠) Labetoulle et Cabanes, A. J. D. A., 1970, I, 609, chr.

ويختم الأستاذ كارباجو في النهاية تعليقه على القرار "Beauvoir et Leiris" قائلاً: "ألا يمكننا القول بأن القاضي الإداري بسكوته عن ذكر صفة النفاذ لقرار الإدارة الرافض إعطاء الوصل الذي يؤكد تشكيل الجمعية، بأن القاضي أراد أن يتجنب حسم مسألة ما إذا كان له الحق بتوجيه أوامر بالعمل للإدارة في حالة الصلاحية المقيدة".

ويخلص أخيراً إلى القول: "وفي النهاية إن المبدأ القائل بأنه يمتنع على القاضي الإداري توجيه أوامر بالعمل للإدارة هو العقبة الوحيدة في وجه الحكم بوقف التنفيذ لقرار إداري سلبي في حالة الصلاحية المقيدة، حيث إنه بالإمكان في هذه الحالة، وعلى ما يبدو، اعتبار قرار الرفض قراراً نافذاً".

ويختم تعليقه آملاً من القاضي الإداري أن يهجر هذا التحفظ في حالة السلطة المقيدة، دون أن يهجر المبدأ الذي فرضه على نفسه بألا يوجه أوامر بالعمل للإدارة.

أما الوضع في المملكة الأردنية الهاشمية فهو كما يلي، إذ نجد أن المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ والتي أشير إليها في مطلع هذه الدراسة تشترط لمنح وقف التنفيذ أن يتعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه. ومن هذا نستنتج أن المادة ٢٠ تفترض أن يكون القرار الإداري نافذاً وأن يؤثر في مركز قانوني أو فعلي موجود سابقاً، أي أن يفرض التزاماً على المدارين، والإكراه على تنفيذ هذا الالتزام. فهذه المادة لا تميز بين قرار إداري إيجابي أو قرار إداري سلبي، كما أنها لا تميز بين سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية أو سلطة مقيدة. فما موقف محكمة العدل العليا الأردنية تجاه المبدأ القائل بعدم توجيه أوامر بالعمل أو أوامر بعدم العمل للسلطة الإدارية؟

من خلال تصفح اجتهاد هذا القضاء العالي نجد أنه في القضية التي تحمل الرقم ٩٣/٢٧١^(٢١) أن المستدعي "حزب جبهة العمل الإسلامي" قد

(٢١) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ١٩٩٤، صفحة ٨٨.

تقدم بطلب إلى وزير الداخلية بالموافقة على السماح له بإقامة مهرجانات خطابية تتعلق بالدعاية الانتخابية آنذاك، إلا أن وزير الداخلية رفض هذا الطلب، فطعن الحزب بقرار الرفض الصادر عنه أمام محكمة العدل العليا وطلب أيضاً وقف تنفيذ هذا القرار السلبي. إلا أن محكمة العدل العليا لم تنظر في طلب وقف التنفيذ لأن الأطراف قد وافقت على إجراء المرافعة شفاهة بدلاً من تقصير مدد اللوائح الجوابية والرد عليها بسبب قرب موعد الانتخابات وضيق الفترة التي تفصل بينها وبين إقامة الدعوى، ومن ناحية ثانية كانت المحكمة قد أصدرت حكمها في اليوم نفسه وألغت القرار المطعون فيه، إلا أنه لو كانت هناك فترة طويلة وتأجيل في الدعوى لكانت المحكمة قد منحت وقف التنفيذ، لأنه يتعذر تدارك نتائج هذا الرفض الصادر عن وزير الداخلية، ويشير الحكم إلى أن محكمة العدل العليا تختص بالنظر في الطعن الصادر عن وزير الداخلية لأنه يشكل قراراً إدارياً تنفيذياً نهائياً، يحظر إقامة المهرجانات والاجتماعات والدعاية الانتخابية، مما يؤثر في مركز الحزب المستدعي القانوني كحزب سياسي له قانوناً حرية إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب بما يتعلق بعمليات الدعاية الانتخابية.

كما يشير الحكم أيضاً إلى أن قرار وزير الداخلية مخالف لأحكام المادة ١٥/١، ١٦/١ من الدستور والمادة ٦٠ من قانون الانتخاب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ التي تُعد الدعاية الانتخابية للأفراد والأحزاب السياسية حرة بجميع الوسائل والطرق باستثناء ما ورد عليه الحظر، إلى جانب أن الطلب المقدم من الحزب يتفق والتشريعات النافذة ولا يخل بالغاية المقصودة من قانون الاجتماعات العامة رقم ٥٣/٦٠، إضافة إلى أن هذه القوانين لا تخول وزير الداخلية صلاحية الحظر العام لإقامة المهرجانات والاجتماعات وإلغاء الخطب للدعاية الانتخابية.

في هذا الحكم نجد أن هناك سلطة ضابطة إدارية، ومن خصائص هذه السلطة أنها مقيدة جداً، إلى جانب أن هناك قراراً إدارياً سلبياً يتضمن توجيه أمر إلى السلطات الإدارية الأخرى بالمنع، ومع ذلك فإن محكمة العدل العليا

الأردنية لم تكن تتردد في منح وقف التنفيذ لو كانت ظروف القضية تساعد على ذلك، هذا ما يُشتم من اللهجة التي تضمنها حكمها، إذ إن هناك منعاً عاماً لممارسة حرية مصونة بالدستور والقانون.

وفي القضية التي تحمل الرقم ٩٩/٥٨٢ (٢٢) كانت المستدعية وهي عراقية الجنسية متزوجة من مواطن أردني قد أبعدت من المملكة الأردنية الهاشمية بقرار من محافظ العاصمة وأعادتها المملكة من حيث أتت وأمرت بعدم تمكينها من العودة إلى البلاد مرة ثانية استناداً إلى المادة ٣٧ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ وذلك حفاظ على الآداب العامة.

إلا أن محافظ العاصمة قام وألغى قرار الإبعاد بمقتضى قراره الذي يحمل الرقم (ق/١/٣/٥٥٤٦/٩٨/١٣٠٣٢) المؤرخ في ١١/٢/١٩٩٨، ثم عاد محافظ العاصمة وألغى هذا القرار الأخير وأكد على إبعاد المستدعية من البلاد وعدم السماح لها بالعودة مرة ثانية بمقتضى قراره المشكو منه رقم (ق/٢/م/١٥٦٦٤) المؤرخ في ٣١/١٢/١٩٩٨.

لكن المستدعية لم ترض بالقرار المؤرخ في ٣١/١٢/١٩٩٨ وأقامت الدعوى أمام محكمة العدل العليا الأردنية وطلبت وقف تنفيذ قرار المحافظ الرافض عودتها إلى البلاد، وقد منحها هذا القضاء العالي وقفاً لتنفيذ هذا القرار الرافض، أي أنه وجه للسلطة الإدارية أمراً بعدم المنع من دخول أراضي المملكة الأردنية الهاشمية، وذلك لأن محافظ العاصمة عندما ألغى قرار الإبعاد الأول كان قد سحبه من تاريخ صدوره، ومن ثم فقد أكسب المستدعية حقاً بالعودة إلى البلاد، وعندما أكد في قرار الإبعاد الثاني على قرار الإبعاد الأول الملغى، كان قد أكد على قرار سابق غير قائم.

وفي هذا الحكم أيضاً كسابقه نجد أن هناك سلطة إدارية مقيدة جداً هي سلطة الضابطة الإدارية، ومع ذلك لم تجد محكمة العدل العليا الأردنية حرجاً في أن تأمر بوقف التنفيذ، أو أن توجه أمراً بعدم العمل، أي بعدم المنع من دخول البلاد.

(٢٢) القضية ما زالت غير منشورة في مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

وإذا كانت محكمة العدل العليا الأردنية قد أشارت في حكمها الأول إلى صفة النفاذ في القرار الإداري إلا أنها لم تتعرض لها في حكمها الثاني. مما يدل على أن ما تأخذه بعين الاعتبار هو وجود حق أو حرية مصانين يعتدي عليهما قرار إداري نافذ كي تأمر بوقف التنفيذ.

أما في القضية التي تحمل الرقم ٩٩/٣٦٤ وموضوعها أن هناك مهندساً زراعياً قد التحق بالعمل في وزارة الزراعة الأردنية وعلى حساب مشروع حوض نهر الزرقاء بمقتضى عقد استخدام، لكنه كان قد حصل بعد مرور نحو أربع سنوات على الخدمة على إجازة من دون راتب وعلاوات، حيث إنه تعاقد على العمل مع دولة قطر، وجددت الإجازة السنوية له مدة سنة أخرى حتى ١٥/٨/١٩٩٨، وبما أن هذا الموظف ما زال يعمل في دولة قطر، فقد طلب في صيف عام ١٩٩٩ تمديداً لإجازته من دون راتب، وقد رفضت السلطة الإدارية منحه هذه الإجازة، فطعن في قرار الرفض أمام محكمة العدل العليا الأردنية بهذا القرار السلبي، وطلب وقف تنفيذه، إلا أن هذا القضاء العالي رفض منحه وقف التنفيذ، لأن شروط المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا غير متوافرة، أي أن نتائج هذا الرفض لا يصعب تداركها.

نلاحظ في هذه القضية أن هناك سلطة تقديرية للإدارة، حيث إن المادة ٩٤/أ من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم ١ لسنة ١٩٩٨ الباحثة في الإجازات من دون راتب وعلاوات تنص على الجواز في منح هذه الإجازة بقولها: "يجوز منح الموظف إجازة بدون راتب وعلاوات ..."، ومن ثم فهي ليست حقاً للموظف.

ب - الشروط المتعلقة بالغرض من القرار الإداري

يستفاد من نص المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية الوارد ذكرها أعلاه... "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى ... بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً ... إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها ..."، أن هذه المادة لا تمنع على محكمة العدل العليا الأمر

بوقف تنفيذ أي قرار إداري مهما كان الغرض منه، سواء تعلق بالضبط الإداري ويخص الأمن العام أو الصحة العامة أو السكنية العامة، وسواء تعلق بتأديب الموظفين أو المحامين، أو بقرار إداري يخالف ما جاء بعقد الشركة، أو بقرار إداري بإغلاق "قرى الإجازات الدولية للتسويق"، أو بقرار إداري يتضمن اعتماد أحد مكاتب النقل كمكتب موحد لجميع الحافلات، أو غير ذلك بشرط أن تكون نتائج تنفيذ هذا القرار الإداري مما يتعذر تداركها.

ففي القضية التي تحمل الرقم ٢٠٠٠/١١٦ كان المحافظ قد قرر توقيف شخصين أجنيين لحين البت في أمرهما فمنحت محكمة العدل العليا وقف التنفيذ^(٢٣)، كذلك في القضية رقم ٩٩/٦٥^(٢٤) كان المستدعي قد صدر في حقه قرار من مجلس نقابة المحامين بتاريخ ١٩٩٨/١٢/١٤ يمنعه من مزاولة مهنة المحاماة مدة سنة، فطلب من المحكمة وقف تنفيذ هذا القرار فمنحته المحكمة ذلك، إلا أنه في القضية رقم ٩٦/١٣١^(٢٥) كان قد رفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر بعزل المستدعي من الخدمة المدنية اعتباراً من ١٩٩٦/١/٤، ذلك أن هذا الموظف كان قد صدر في حقه حكم جزائي قضى بحبسه أربعة أشهر منزلة من الحبس مدة سنة واحدة بجرم إعطاء شيك من دون رصيد، وقد اكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية مما يوجب اعتباره معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم هذه الدرجة بناءً على المادة (١٥٤) من نظام الخدمة المدنية. وفي الدعوى رقم ٩٩/٨٩^(٢٦) مُنح المستدعون وقف التنفيذ لأن قرار مراقب الشركات في وزارة الصناعة والتجارة والتموين الصادر بتاريخ ١٩٩٩/١/١٤ يتضمن الموافقة على إجراء تغييرات على عقد شركة بتنصيب أحد أعضائها مفوضاً منفرداً لتولي شؤون الإدارة والتوقيع عن الشركة أو عزل المستدعين في هذه القضية - وهم أعضاء في الشركة - عن إدارتها وإصدار شهادات بالتغييرات بالتنصيب والعزل،

(٢٣) هذه القضية غير منشورة.

(٢٤) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، القرار رقم ٩٩/٦٥.

(٢٥) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، القرار رقم ٩٦/١٣١.

(٢٦) هذه القضية غير منشورة.

أما في القضية التي تحمل الرقم ٩٩/٤١٧^(٢٧) فقد رفضت محكمة العدل العليا إصدار قرار بوقف التنفيذ. وذلك لأن شركات قري الإجازات الدولية للتسويق كانت قد صدرت بخصوصها عدة قرارات إدارية بعضها يُعد النشاط الذي تقوم به من المهن السياحية التابعة والمشمولة بمهنة المنشآت الفندقية كما هي محددة بنظام المنشآت الفندقية والسياحية وتسميتها "اقتسام الوقت Time Share"، وبعضها الآخر يعدها من المهن السياحية التي تتطلب ممارستها الحصول على ترخيص من وزارة السياحة والآثار. والقرار الثالث يتضمن أسس الترخيص لمهنة اقتسام الوقت وتسويقها، والقرار الرابع يلزم هذه الشركات بالحصول على الترخيص اللازم لتعاطي هذه الأعمال. والخامس موجه إلى محافظ العاصمة ويطلب منه إغلاق الشركتين المستدعيتين، والقرار الأخير يلزمهما بتقديم كفالة بنكية بقيمة (١٥٠.٠٠٠) دينار لأمر وزير السياحة والآثار.

وفيما يتعلق بهذه القرارات الإدارية كانت محكمة العدل العليا قد ردت دعوى الطعن المتعلقة بالقرارات الثلاثة الأولى شكلاً لتقديمها بعد فوات الأوان، أي بعد مرور ستين يوماً من تبليغها بالنشر في الجريدة الرسمية. أما القرار الرابع فعده هذا القضاء العالي سليماً مما يستوجب معه الالتفات عن أسباب الطعن الواردة عليه. وفيما يتعلق بالقرار الخامس الموجه إلى محافظ العاصمة فكانت المحكمة قد ألغته لأنه معيب من حيث الشكل. وأما القرار الأخير الذي يكلف الشركات بتقديم كفالة فقد ردت الدعوى بالنسبة له لعدم وجود القرار الإداري المطعون فيه.

يلاحظ من ذلك أن نص المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية جاء عاماً ولم يحظر على هذه المحكمة العليا إصدار قرارات وقف تنفيذ لأي مجال من نشاطات السلطة الإدارية حتى لو كانت هذه القرارات قرارات ضابطة إدارية، كما يفهم من هذه المادة أنها قد سعت لجعل صلاحية محكمة العدل العليا واسعة. لكن ما يلاحظ على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في هذا

(٢٧) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، القرار رقم ٩٩/٤١٧.

المجال هو قولها عندما تقرر منح وقف التنفيذ: " عملاً بأحكام المادة (٢٠) تقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً...." (٢٨) أو قولها عندما تقرر رفض منح وقف التنفيذ " لعدم توافر شروط المادة (٢٠) تقرر رفض طلب وقف التنفيذ" (٢٩)، مما يجعل من الصعب تنظيم اجتهاد هذا القضاء في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إذ إنه يتبنى أسلوباً اختبارياً يقودنا في كل قضية إلى البحث عن أسباب منح وقف التنفيذ أو عن أسباب رفض منحه، وأن مثل هذا الأسلوب غير مريح للمستدعي.

٢ - سلطة القاضي

إن الباحث في مسألة وقف التنفيذ يواجه في الحقيقة صعوبات بالغة، إذ إن قرارات محكمة العدل العليا الأردنية التي تمنح أو ترفض وقف التنفيذ لا تذكر في الحكم النهائي الذي يصدر عنها، ومن ثم فهي لا تنشر في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، فيتعين على الباحث إذن سؤال زملائه من المحامين والطلب إلى هذا أو ذاك من الزملاء تزويده بالقضايا التي منح أو رفض فيها وقف التنفيذ. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد كما بيّنا سابقاً أن قرارات وقف التنفيذ مقتضبة جداً، مما يزيد الصعوبة في تنظير اجتهاد محكمة العدل العليا في هذا المجال. ومع ذلك، ومن قراءة المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية ومن التدقيق في أحكام هذا القضاء العالي التي منحت أو رفضت وقف التنفيذ، نجد أن هناك شروطاً لوقف التنفيذ، وهي أن تكون نتائج تنفيذ القرار الإداري موضوع الدعوى مما يتعذر تداركها، وثانياً أن يقدم صاحب المصلحة طلباً معللاً، إلى جانب أن المحكمة لديها الإمكانية أن ترفض منح وقف التنفيذ إن رأت أن ذلك غير مناسب.

أ - الشروط الضرورية لمنح وقف التنفيذ

إن محكمة العدل العليا الأردنية تتبنى سياسة قائمة على الاختيارية في مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها أمامها. إذ إنها بمناسبة كل

(٢٨) انظر: القضية رقم ١١٦/٢٠٠٠ غير منشورة.

(٢٩) انظر: القضية رقم ٩٩/٤٤٠، المنشورة في مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

طلب وقف تنفيذ نراها تقول فقط: "عملاً بأحكام المادة (٢٠) تقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً". أو "لعدم توافر شروط المادة (٢٠) تقرر رفض طلب وقف التنفيذ". والحالة هذه نستنتج أنه لا بد أن يتضمن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ضرراً لرافع الدعوى، لكن قرارات محكمة العدل العليا لا توضح لنا إذا ما كان هذا الضرر بسيطاً أو خطراً، وإذا كان من النوع الأخير، فما درجة الخطورة ومعياريها، مما يدل على أن القضاء العالي يريد أن يحتفظ لنفسه بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.

أما فيما يتعلق بالطلب المعلل، فإن ذلك يعني أنه يتعين على المستدعي أن يدعم طلبه بوسائل جدية كي يسمح للقاضي بمنح وقف التنفيذ. فما المقصود بالوسائل الجدية في هذا المجال؟

إن كوميسير الحكومة "Detton" في مرافعاته حول القرار "Mouvement Social Francais des Croix de feu" الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٧/٧/١٩٣٦^(٣٠)، يقول: "إن الوسائل الجدية يجب تعريفها على أنها ليست وسائل مباطلة "Non Dilatoire"، أي الوسائل التي تطرح مسألة حقيقية يتوجب على القاضي أن يفصل فيها عندما يفصل في الدعوى الرئيسية". أما كوميسير الحكومة "Dayras" في مرافعته حول القرار "Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions" الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٢/١١/١٩٣٨^(٣١)، فهو يجعل من الوسيلة الجدية عكس وسيلة المباطلة التي يستطيع القاضي رفضها فوراً "De Plano".

على أن ما يلاحظ على محكمة العدل العليا في لحظة إصدار قرارها في مسألة وقف التنفيذ، أنها لا تتعرض لقيمة الوسائل المقدمة من المستدعي والمتعلقة بإلغاء القرار المطعون فيه أمامها، وإذا ما كانت ستعتمدها أم لا. أما من الناحية النظرية، فيمكن لمحكمة العدل العليا أن تأمر بوقف التنفيذ وأن ترد

Concl. Detton sur. C. E. Assemblée, 17 Jui. 1936, S. 1937, III, 7. (٣٠)

Concl. Dayras sur C. E. 12 nove. 1938, S. 1939, III, 65. (٣١)

دعوى المستدعي عند الحكم في أساس الدعوى^(٣٢). لكن في أكثر الحالات، نلاحظ أن رقابة محكمة العدل العليا الأردنية المتعلقة بجدية الوسائل المقدمة من المستدعي، تظهر أن وقف التنفيذ يعقبه إلغاء القرار الإداري المطعون فيه^(٣٣).

ب - سلطة القاضي التقديرية

إن محكمة العدل العليا الأردنية تحتفظ لنفسها بالحق في رفض منح وقف التنفيذ حتى لو اجتمعت الشروط القانونية، وهذا ما تفيد به المادة (٢٠) من قانونها بقولها: "للمحكمة". أما لو كان الأمر على العكس لكانت صياغة هذه المادة على النحو التالي: "تأمر المحكمة بوقف التنفيذ".

من دون شك أن تقدير القاضي "لتعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري" المطعون فيه يترك له سلطة واسعة. لكن سلطة محكمة العدل العليا هذه تتعلق بالتساؤل "فيما إذا كانت الشروط القانونية قد اجتمعت أم لا"، ولا تتعلق بالتساؤل "إذا اجتمعت الشروط هل يمنح أو لا وقف التنفيذ". كما أن هذا القضاء العالي بتأكيد على سلطته التقديرية هذه يدعم رقابته المتضمنة عدم الإفصاح عن المعيار أو المعايير التي يستوحي منها، إذ إنه في إمكان محكمة العدل العليا أن تأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة، أو الحوادث التي يمكن أن تحصل في الفترة ما بين صدور القرار الإداري موضوع النزاع والوقت الذي تنظر فيه طلب وقف التنفيذ.

لهذا يمكننا القول بأن محكمة العدل العليا الأردنية تريد أن تحتفظ لنفسها بسلطة مطلقة في التقدير في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية حتى لو اجتمعت الشروط القانونية.

(٣٢) انظر: القرار رقم ٩٩/٤٤٠ الصادر عن محكمة العدل العليا الأردنية والمنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين سنة ٢٠٠٠، العدد ٤٣، صفحة ٨٣٥.

(٣٣) انظر: قرارات محكمة العدل العليا نوات الأرقام ٩٩/٢٨٥؛ ٩٩/٤١٧؛ ٩٩/٨٩ المشار إليها أعلاه.

خاتمة المبحث الأول

إن كون وقف التنفيذ تابعاً لدعوى تجاوز السلطة، فهو يبدو كوسيلة ناجعة لتحاشي مساويء الصفة غير الموقفة لهذه الدعوى. لكن قلة استخدامه وتشدد محكمة العدل العليا في منح وقف التنفيذ يجعل المراقب يتساءل.

إن تعليق تطبيق القرار الإداري لحين الفصل في أساس الدعوى له المحذور بأنه يعيق العمل الإداري. لكن من ناحية، يتعين على الإدارة عدم الاعتداء على حقوق المواطنين وحرياتهم المصونة. لهذا يتعين أن تكون القرارات الإدارية مدروسة وغير متسرفة وأن تحترم مبدأ المشروعية، وإلا كانت عرضة لوقف التنفيذ والإلغاء.

في الحقيقة إن التوسع في الإجراء المسمى وقف التنفيذ يمكن أن يكون وسيلة ناجعة في جذب انتباه السلطة الإدارية لتحاشي الأخطاء القانونية ولجعل سلطة اتخاذ القرارات الحقوقية في أيدي الأشخاص من ذوي الخبرات القانونية والإدارية والفنية.

المبحث الثاني آثار إلغاء القرار النافذ في القرارات السابقة والتالية له

ضمن إطار البحث المتعلق بتجريد القرارات الإدارية من آثارها من قبل القاضي الإداري، يتعين علينا أن نبين الآثار السلبية لهذا الإلغاء، أي أن نبين النصوص التي يتوقف تطبيقها أو حتى وجودها من جراء هذا الإلغاء^(٣٤).

لهذا فإننا سنقوم بتحليل آثار الإلغاء القضائي في تطبيق القرارات الإدارية النافذة من حيث الزمان.

يقول الأستاذ جويل كارباجو في هذا المجال: "ومن هذه الناحية، يبدو لنا أن هناك نوعين من النصوص بالإمكان تمييزها، القرارات الملغاة، من جهة، والتي تتأثر مباشرة بحكم القاضي، ومن جهة ثانية، القرارات المرتبطة بالقرار الملغى، وهي إما القرارات السابقة، وإما القرارات التابعة، والتي يمكن أن تتأثر بصورة غير مباشرة بهذا الإلغاء"^(٣٥).

أيضاً يتعين علينا أن نميز إذا ما كان إلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً، وفي هذه الحالة الأخيرة فإن ما هو أساسي في القرار الإداري يبقى قائماً^(٣٦). إن ما يهمنا هنا قوله هو إنه مهما كانت صفة النصوص الملغاة فإنها تختفي بأثر رجعي من الأمرية القانونية^(٣٧). وإذا كانت الآثار المباشرة للإلغاء القضائي

Weil, P. "Les consequences de L'annulation d'un acte administratif pour excès de (٣٤) pouvoir" Pedone, 1952.

Carbajo, J. op.cit. P. 254. (٣٥)

(٣٦) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٤/٨١ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ٩، صفحة ١١٨٦؛ كذلك القرار رقم ٦٤/٩٩ المنشور في المجلة، السنة ١٣، العدد ٥، ص ٥٥٤.

(٣٧) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٥/١١٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ١١، صفحة ١٤٤٤.

لا تثير مشكلات كثيرة، فعلى العكس من ذلك فيما يتعلق بالآثار غير المباشرة. وهذا ما سنعالجه في هذا المبحث.

المطلب الأول

آثار الإلغاء القضائي في القرارات الإدارية السابقة

على القرار الملغى

عندما يلغي القاضي الإداري قراراً إدارياً قد يحدث أن يكون لهذا الإلغاء آثار في بعض القرارات الإدارية الأخرى، إذ قد يعيد الحياة إلى بعضها، في حين أن بعضها الآخر يتوقف تطبيقها.

فالقرارات الإدارية التي يعيد الحياة إليها هي القرارات الإدارية التي قد ألغاهَا أو سحبها القرار الذي ألغاه القاضي الإداري، فهذا النوع من القرارات الإدارية تعود له الحياة بأثر رجعي وأتوماتيكياً^(٣٨).

وفيما عدا هذه الحالات، فإن القرار الإداري الملغى من قبل محكمة العدل العليا ليس له أثر - من ناحية مبدئية - في القرارات الإدارية السابقة عليه. فنرى محكمة العدل العليا تقول: «إذا تنفذ حكم هذه المحكمة تنفيذاً كاملاً بأن عُين المستدعي المعزول من وظيفته في ذات الدرجة والوظيفة ولو استبدل اسم القسم الذي كان يرأسه باسم آخر، فإن الطعن في الموازنة الجديدة يصبح غير ذي موضوع»^(٣٩)، أو إذا كانت مدة الطعن بعدم مشروعيتها بدعوى تجاوز السلطة وهي الستون يوماً قد مضت، وهذا فيما عدا حالة الدفع بعدم

(٣٨) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٦/٧٣ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٤، العدد ٩، صفحة ٥٤٠؛ كذلك قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٤/١ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٢، العدد ٤، صفحة ١٩٢؛ كذلك قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٦/٧٢ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٤، العدد ١٢، صفحة ٧٤٥.

(٣٩) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٥/٩٢ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٤، العدد ٢، صفحة ١٤٧.

المشروعية، فهذه الأخيرة تسمح لمن أقام دعوى تجاوز السلطة للطعن بقرار إداري يعتقد أنه غير مشروع أن يثير الدفع بعدم مشروعية قرار إداري سابق يشكل القرار المطعون فيه بدعوى تجاوز السلطة نتيجة له^(٤٠). فهذا الدفع بعدم المشروعية مقبول دائماً في مواجهة القرارات الإدارية التنظيمية^(٤١) ومقبول بصورة استثنائية في مواجهة القرارات الإدارية الفردية^(٤٢). كذلك يجب أن نبين أن النصوص في القرار الإداري التنظيمي والتي كانت أساساً للقرار الإداري موضوع دعوى تجاوز السلطة هي فقط التي يمكن أن تُسلب من آثارها تجاه المستدعي.

أما فيما يتعلق بالقرارات غير التنظيمية، فإن فوات ميعاد الطعن بها، يمنع من الدفع بعدم المشروعية، هذا من ناحية مبدئية، إلا أن هناك بعض الاستثناءات منها:

أولاً: "إن امتناع مجلس الإدارة عن إصدار قرار بإلغاء قرار مجلس الأمانة المطعون فيه يعتبر قراراً إدارياً نهائياً تابعاً للطعن فيه أمام محكمة العدل العليا"^(٤٣)، هذا ما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية الذي يحمل الرقم ٥٤/٢٨.

ثانياً: ولقد جاء في قرار آخر لمحكمة العدل العليا أن "موافقة مجلس الوزراء على قرار المجلس البلدي الذي يمنح رخصة لطالبي توليد القوة الكهربائية وتقرير مقدار الرسوم الواجب استيفاؤها مقابلها لا تخرج النزاع من

(٤٠) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٦/١٠٥ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٥، العدد ١، صفحة ١.

(٤١) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦١/٣٣ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٩، العدد ٩٨، صفحة ٣٨٧.

(٤٢) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٥/١٥ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ١١، صفحة ١٤١١.

(٤٣) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٣، العدد ١٠، صفحة ٥٥٧.

دائرة اختصاص المحاكم النظامية، إذ إنه ظهر أن البلدية لا تملك حق منح الرخصة، فإن موافقة مجلس الوزراء تصبح بطبيعتها لاغية" (٤٤).

ثالثاً: كما جاء في القرار رقم ١٦٥/٣٩ الصادر عن محكمة العدل العليا أن عملية المقاوله تتم على مرحلتين: أولاً أعمال تمهيدية، وثانيتها إبرام العقد. فالأعمال التمهيدية مثل وضع شروط المناقصة والإعلان عنها وتلقي العطاءات وتحقيق شروط المناقصة ثم المفاضلة بين العطاءات فإرساء المناقصة بعد ذلك، يتم كل منها بقرارات إدارية تتخذها جهة الإدارة للإفصاح فيها عن إرادتها وحدها. ويخضع كل قرار يتخذ في هذا الصدد لمحكمة العدل العليا التي يكون من حقها إلغاء القرار المخالف للقانون أو المشوب بإساءة استعمال السلطة.... (٤٥).

نلاحظ أن هناك عملية مركبة، إذ إن هناك سلسلة من القرارات الإدارية الضرورية تتزاحم من أجل أن تؤدي إلى قرار نهائي يسميه الأستاذ بروسيرويل "P. Weil" بالقرار المسيطر "L'acte Dominant" (٤٦)، والذي يشكل الهدف من العملية.

وتضيف محكمة العدل العليا في حكمها رقم ٥٥/٧٢ (٤٧)، قائلة: "إن القرارات الإدارية التي تكون مندمجة في عمليات مركبة تكون بحسب الاختصاص خاضعة للقضاء الإداري، إذ في هذه الحالة يفصل القرار الإداري من العملية المركبة مع إخضاعه لقضاء الإلغاء على أن يترك باقي العملية للجهة القضائية المختصة، ويبنى على ذلك أن ما يصدر من قرارات إدارية في العملية

(٤٤) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٣/٢٤ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١، العدد ٦، صفحة ٣٥٣.

(٤٥) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ٧، صفحة ٩٤٥.

(٤٦) Weil, P. "Les consequences de l'annulation d'un acte administratif pour exces de pouvoirs", pedone 1952, P. 199 et sui.

(٤٧) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٤، العدد ٥، صفحة ٢٧٠.

المركبة يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر لذلك، فما يصدر من مثل تلك القرارات مخالفاً للقانون وجب إلغاؤه".

كذلك نجد أن محكمة العدل العليا تقول في قرارها رقم ٥٦/٦٢: "إن المادة ٢٦ من نظام موظفي البلديات رقم ٥٥ تجيز لرئيس البلدية بموافقة المتصرف الاستغناء عن خدمات الموظفين غير المصنفين" (٤٨). وفي القرار رقم ٥٤/٦٦ (٤٩)، بأنه: "يجب أن يقترن بموافقة رئيس الوزراء قرار عزل الموظف في أمانة العاصمة والصادر عن أمينها".

ففي مثل هذه الحالات وغيرها، نجد أن الدفع بعدم مشروعية القرارات الفردية، التي فأت مهلة الطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة، يسمح لمحكمة العدل العليا، من دون النظر إلى المهلة، أن تنظر في مشروعيتها، بمناسبة الطعن في القرار الإداري موضوع دعوى تجاوز السلطة، وأن تأمر بعدم تطبيقه، مما يؤدي إلى سلبه كلية من آثاره بالنسبة للمستقبل، وهذا يساوي إلغاؤه.

المطلب الثاني

آثار الإلغاء القضائي في القرارات الإدارية التالية للقرار الملغى

لقد قامت وزارة التربية والتعليم الأردنية بإحالة جملة من المفتشين من الدرجات العليا إلى التقاعد، فطعن هؤلاء بقرار إحالتهم إلى التقاعد أمام محكمة العدل العليا فألغته. فما هي النتيجة؟ أولاً، يحدث "فراغ حقوقي" يتعين على الإدارة أن تملأه وبأثر رجعي. فالإلغاء القضائي له نتائج مباشرة، وهي أن القرار الإداري الملغى يختفي بأثر رجعي في الأمرية القانونية "Ordonnancement Juridique". وثانياً، إن هذا الإلغاء ربما لا يعيد أحياناً إلى المستدعي حقوقه كاملة. ففي قضية الإحالة إلى التقاعد قد تكون وزارة التربية

(٤٨) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٤، العدد ١٢، صفحة ٧٤٣.

(٤٩) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٣/١٥ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٤١ العددان، (١٠-١١) ص ١٨٦٦.

والتعليم قد منحت الموظفين الذين هم في درجة أدنى من المفتشين، درجات هؤلاء المفتشين وقامت بملء وظائفهم بموظفين يحلون محلهم، إلى جانب أن قرار الإلغاء القضائي يفترض إعادتهم إلى وظائفهم وصرف رواتبهم بأثر رجعي. ومعنى ذلك أن إعادة حقوقهم إليهم تفترض إلغاء القرارات الإدارية التي اتخذتها وزارة التربية والتعليم كنتيجة للقرار الإداري الذي ألغته محكمة العدل العليا.

ولقد كان في إمكان المفتشين الطعن أيضاً في هذه القرارات الإدارية تبعاً للطعن في قرار إحالتهم إلى التقاعد. لكن إذا سها هؤلاء عن الطعن بها وفاتت مهلة الطعن بحيث قد أصبحت نهائية، فما هو العمل؟ في الحقيقة أن هناك مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، أي الحقوق التي قد اكتسبها الموظفون الذين حلّوا محل المحالين إلى التقاعد. وهنا يطرح السؤال التالي نفسه، هل يجب أن نُغلب مبدأ الحقوق المكتسبة على قوة القضية المقضية أو العكس؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل مرتبطة بصفة القرار الإداري، هل هو مؤلّد للحقوق أو لا؟ وهذه الصفة مرتبطة بصفة أخرى، ألا وهي كون القرار الإداري تنظيمياً أو فردياً. وهذا ما سنعالجه في الفقرتين التاليتين:

١- عندما يكون القرار الملغى قراراً فردياً

لقد جاء على لسان محكمة العدل العليا الأردنية في القرار الذي يحمل الرقم ٧٧/١٢٢^(٥٠) ما يلي: "إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجة المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة". ثم أكد هذا القضاء العالي المبدأ نفسه في القرار رقم ٨٥/٨٦^(٥١).

(٥٠) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٧٨، صفحة ١١٠٤.

(٥١) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٨٦، صفحة ٧٥٩.

ومفاد هذا الحكم أن الإدارة ملزمة بأن تستخرج كل النتائج الضرورية للإلغاء القضائي، حتى لو أدى ذلك إلى الاعتداء على الحقوق التي تُعد مكتسبة. وينتج عن ذلك أن إعادة النظر في مركز المستدعي تتضمن بالنسبة للإدارة الالتزام بإلغاء وبأثر رجعي القرارات الإدارية التي صدرت في الفترة ما بين صدور القرار الإداري المطعون فيه وإلغائه من قبل القاضي الإداري والتي تكون مرتبطة به بقوة. أي القرارات الإدارية التي لم تكن لتصدر لو لم يتخذ القرار الإداري الذي تم إلغاؤه، وهي "القرارات نتيجة" كما يسميها الأستاذ بروسيرويل "Weil, P" (٥٢). وتتميز هذه "القرارات نتيجة" بأنها إما قد تعاونت مع القرار الإداري الملغى في تحقيق العملية الإدارية كما في حالة العطاءات، وإما لأنه لا بد من اتخاذها لسد حاجة ماسة للإدارة كما في حالة ترقية موظفين أو تعيينهم مكان الموظفين الذين أحيلوا إلى التقاعد من دون حق. نحن نعتقد في هذه الحالة بأن الإدارة غير ملزمة بإلغاء "القرارات نتيجة" إلا إذا كانت غير متوافقة مع قوة القضية المقضية، وذلك حفاظاً على حقوق غير المكتسبة مادام أن المستدعي أعيدت إليه حقوقه كاملة.

لهذا فإننا ننصح محكمة العدل العليا الأردنية بألا تتعجل في إلغاء "القرارات نتيجة" فيما إذا طعن فيها تبعاً للقرار الإداري الرئيس موضوع دعوى تجاوز السلطة، لأنه قد يكون في إمكان السلطة الإدارية معالجة الموقف بحكمته دون التعدي على الحقوق المكتسبة.

ففي مسائل الخدمة المدنية مثلاً، إذا أحيل موظف إلى التقاعد من دون حق وطعن في قرار إحالته إلى التقاعد ثم ألغت محكمة العدل العليا قرار الإحالة بسبب عدم مشروعيتها، إلا أنه في الوقت نفسه كان قد طعن في قرار آخر يتعلق بموظف حل محله في وظيفته. ففي هذه الحالة في إمكان الإدارة معالجة الوضع من دون إلغاء "القرار نتيجة"، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يتعين على الموظف الذي أحيل إلى التقاعد من دون وجه مشروع أن يتحمل التزامات المهنة

Weil, P. "Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de (٥٢) pouvoir", pedone, 1952.

التي كان من الممكن أن تحصل لو لم يخرج من وظيفته، إذ إنه أحياناً تكون آثار إعادة الموظف إلى وظيفته محدودة، وهذه أمور ليست تحت نظر محكمة العدل العليا. في الحقيقة إن ما نسعى إلى قوله هو أنه يفضل أن تحافظ محكمة العدل العليا بقدر الإمكان على ثبات المراكز القانونية الناشئة من قرارات إدارية مولدة للحقوق.

٢ - عندما يكون القرار الملغى قراراً تنظيمياً

قبل التعرض لأثر إلغاء القرار التنظيمي في "القرارات نتيجة"، يتعين علينا أن ندرس موقف محكمة العدل العليا الأردنية من إلغاء القرار التنظيمي.

كانت محكمة العدل العليا في بداية نشأتها قد ألغت في حكم لها نظاماً تنفيذياً لأن مجلساً بلدياً كان قد فرض رسوماً جديدة على خدمات أخرى متجاوزاً اختصاصاته المنصوص عليها في القانون معتبرة أن النظام التنفيذي قرار إداري عام آخذة بالمعيار الشكلي للقرار الإداري^(٥٣).

لكن في عام ١٩٥٥ اجتمع المجلس العالي لتفسير الدستور بناء على قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٠/٢٧/١٩٥٥ لتفسير حكم المادة ١٢٣ من الدستور "ليعلم عما إذا كانت صلاحية الديوان الخاص بتفسير القوانين المنصوص عليها في هذه المادة مقصورة على تفسير القوانين فقط أم أنها تشمل تفسير الأنظمة أيضاً"^(٥٤).

ومع الأسف صدر عن المجلس العالي القرار رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ الذي نص على ما يلي: "وإننا نرى أنه ليس المراد من كلمة القانون الواردة في المادة المطلوب تفسيرها ما يصدر عن مجلس الأمة فحسب وإنما تتناول جميع التشريعات التي تُسن وفق الأوضاع المعتادة المبينة في الدستور، إذ إن هذه

(٥٣) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٥٣/٤٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١، العدد ١٢، صفحة ٥٩٩.

(٥٤) انظر: محمد عبد السلام الزيات، وهاني خير "أحكام الدستور والإجراءات البرلمانية في التطبيق"، مطبعة القوات المسلحة، الطبعة الأولى عام ١٩٧١، الصفحتين ٧٢٠، ٧١٩. وتنص المادة ١٣٢ من الدستور على ما يلي: "لليوان الخاص بتفسير القوانين تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسّرتة".

الكلمة مستعملة هنا بالمعنى العام الشامل وليس بالمعنى الخاص الضيق"، ويضيف هذا القرار قائلاً: "ولهذا فإن النظام بنوعيه، التنفيذي والمستقل يدخل في مفهوم كلمة "القانون" المشار إليها لأنه لا يخرج عن كونه إما تشريعاً أصيلاً يوضع بالاستناد إلى أحكام الدستور ذاته أو تشريعاً قانونياً يوضع لتنفيذ أحكام القانون وفي حدوده".

وبناء على هذا التفسير نجد أن محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها الذي يحمل الرقم ١٠٥/٥٦^(٥٥)، تنكر على نفسها الصلاحية بإلغاء الأنظمة المخالفة للقوانين "وإنما تقتصر صلاحيتها فيما يختص بذلك على إبطال الإجراءات التي تصدر بموجب هذه الأنظمة، إذ إن الإجراء بموجب نظام مخالف للقانون لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً ضمن مفهوم القرارات الإدارية"، متجهة نحو المعيار الموضوعي للقرار الإداري، وذلك انسجام مع التفسير الذي طالعنا به المجلس العالي لتفسير الدستور.

إلا أن المتتبع لاجتهاد هذا القضاء العالي يلاحظ أن هناك بوادر لتوجه جديد، فهو قد ألغى مادة من نظام لأنها مخالفة للدستور ولل قانون، وذلك في عام ١٩٧٣^(٥٦)، متبعاً هذا الإلغاء بأحكام تتضمن تارة النص على أن النظام يجب أن يقتصر على قواعد تنفيذية محضة لا يكون من شأنها أن تزيد شيئاً على نصوص القانون أو تحد منها^(٥٧)، وتارة على أن ذكر اختصاصات محكمة العدل العليا في قانون التقاعد "لا يعيبها ولا ينحدر بها إلى قوة النظام"^(٥٨)، كما أن محكمة العدل العليا عادت من جديد لتؤكد على أن لا تملك الصلاحية بإبطال النظام، وذلك في عام ١٩٧٨^(٥٩).

(٥٥) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٥، العدد ١، صفحة ١.

(٥٦) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٣/٥١ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٧٣، صفحة ١٥١٨.

(٥٧) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٦/٤١ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٧٦، صفحة ١٨١٦.

(٥٨) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٧/٣٤ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٧٧، صفحة ٩٧٧.

(٥٩) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٧/١٢٦ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٧٨، صفحة ٦٧٥.

ثم صدر عنها حکمان في عام ١٩٧٩^(٦٠) وعام ١٩٨٠^(٦١) يذكران أن النظام يجب أن يقتصر على قواعد تنفيذية محضة لا يكون من شأنها أن تزيد شيئاً على نصوص القانون أو تحد منها، مكررة ما سبق قوله.

ثم يأتي عام ١٩٨٢ ويحمل معه القرار رقم ٨١/٦٦ فيبلغ اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية ذروته بإلغاء نظام يخالف المشروعية لأنه أعطى لنفسه الأثر الرجعي مخالفاً حكم القانون^(٦٢). أعقبه تحذير للسلطة الإدارية بأحكام مفادها أنه إذا تعارض نص القانون مع نظام فإن حكم القانون يسود لأنه يشترط لصحة النظام ألا يخالف القانون^(٦٣). وبأنه لا يجوز أن ينص نظام على حكم يخالف القانون الذي صدر ذلك النظام بالاستناد إليه، كما لا يجوز إجراء تصرف بالاستناد إلى نظام يخالف القانون^(٦٤)، إلى أن نصل إلى عام ١٩٨٩ الذي يحمل في طياته القرار ٨٨/٢٦٠ الذي تلغي بمقتضاه محكمة العدل العليا تعليمات صادرة عن وزير الداخلية بناء على تفويض من المشرع لأن الوزير كان قد تجاوز حدود صلاحياته المخولة له بالقانون^(٦٥).

إن ما يلاحظ على اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية هو التآرجح بين المعيارين الشكلي والموضوعي.

(٦٠) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٨/١٣١ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٧٩، صفحة ١١٥٢.

(٦١) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٩/٥٧ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٨٠، صفحة ٤٤٨.

(٦٢) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨١/٦٦ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٨٢، صفحة ٤٥٦.

(٦٣) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨٥/١٥٢ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٨٦، صفحة ٧١٩.

(٦٤) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨٥/٣٩ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٨٦، صفحة ٤٥٦.

(٦٥) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨٨/٢٦٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ٩١، صفحة ٣٣٤.

ولقد صدر قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ ثم ألغي هذا القانون وحل محله قانونها الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، وقد جاء في المادة التاسعة منه: "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي: "الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور" (٦٦).

إن صياغة هذا الفقرة وهي فقرة (٧) من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا ليست حكيمة. وسبب ذلك أنه إذا كان هناك نظام تنفيذي ينفذ القانون بحذافيره ومنسجم مع القانون تماماً، أي أنه لم يخرج على حكمه، لكن القانون مخالف للدستور، فإن محكمة العدل العليا لا يمكنها أن تأمر بوقف العمل بأحكام النظام، ذلك لأن العيب موجود في القانون الذي ينفذه، وما دام أن الدفع بعدم دستورية قانون شكلي غير وارد أمام محكمة العدل العليا فإن القانون يشكل حاجزاً بين النظام والدستور الذي يخالفه النظام، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، إن وقف العمل بالنظام هو عبارة عن رقابة دستورية على الأنظمة، وكما نعلم فإن رقابة الدستورية شيء والإلغاء القضائي الناشئ عن رقابة المشروعية شيء آخر.

والسؤال التالي يطرح نفسه، هل يمكن لمحكمة العدل العليا إلغاء قرار إداري تنظيمي طعن في عدم مشروعيته أمامها على الرغم من أن قانونها لا يتحدث عن ذلك؟

ولقد أجابت محكمة العدل العليا عن هذا التساؤل بالإيجاب، وذلك في القضية التي تحمل الرقم ٩٥/٢٥٠ (٦٧) إذ جاء فيها: "تعتبر التعليمات المعدلة لتعليمات علاوة غلاء المعيشة للمتقاعدين لسنة ١٩٩٥ الصادرة عن مجلس

(٦٦) انظر: الفقرة (٧) المادة/٩ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(٦٧) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٩٦، العددان ٧، ٨، صفحة ١٦٧٩.

الوزراء قراراً إدارياً عاماً أثر في المركز القانوني للطاعنين، وهو يدخل في عداد القرارات الإدارية التنظيمية التي تقبل الطعن بالإلغاء".

وقد استندت في ذلك إلى أن لها صلاحية البت في جميع الأمور الخارجة عن اختصاص أي مرجع آخر بمقتضى أحكام الدستور أو أي تشريع آخر، كما أنها استندت أيضاً إلى نص المادة السادسة من الدستور الأردني التي تنص على: "أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات". فعدت أن هذه التعليمات فيها ما يخل بمبدأ جوهرى من المبادئ العليا الدستورية، ومن ثم فقد ألغت هذه التعليمات، مفسرة بجرأة صلاحياتها.

والسؤال التالي يطرح نفسه: ما مصير "القرارات نتيجة"؟ أي القرارات الفردية التي تحدث أثراً قانونياً والتي صدرت بناء على هذا النظام الملغى وتجد فيه أساسها الوحيد.

ففي الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا ويحمل الرقم ٦٤/٨١^(٦٨)، نجد أن هذا القضاء العالي يقول:

١ - "إن أي عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ويحدث مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني قديم، يعتبر قراراً إدارياً.

٢ - إن ميزانية أمانة العاصمة التي تصدر عن مجلس الأمانة وتصدق من رئيس الوزراء بما لها من سلطة عامة وتؤثر في مركز قانوني للمستدعين تعتبر في حقيقتها قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء لأن مجلس الأمانة يعتبر هيئة إدارية ذات شخصية معنوية، كما أن رئيس الوزراء هو رأس السلطة الإدارية.

٣ - إن المصلحة في إقامة الدعوى تتقرر بحسب الوضع القائم عند رفعها ولا تتأثر بما يحدث بعد ذلك من أمور وأوضاع، إلا إذا كانت هذه الأمور والأوضاع قد أدت إلى زوال المصلحة على الوجه الصحيح وفي حدوده

(٦٨) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ٩، صفحة ١١٨٦.

الطبيعية بأن تكون الإدارة قد حققت لرافعي الدعوى ذات النتائج التي من شأنها أن يتوصلوا إليها فيما لو حكم بإلغاء القرارات المطعون فيها.

٤ - إن صدور ميزانية لاحقة للميزانية المطعون فيها ليس من شأنه أن يحقق للمستدعين ذات النتائج التي يمكنهم التوصل إليها فيما لو حكم بإلغاء القرارات المطعون فيها، ولا يمكن القول بأن مصلحتهم في الدعوى قد زالت على الوجه المذكور، ولهذا لا يقبل الدفع بزوال المصلحة.

٥ - إذا لم ترفق لجنة الأمانة الميزانية التي رفعتها إلى رئيس الوزراء بجدول التشكيلات ولم تعززها بالإيضاحات والتفصيلات التي تتعلق بأي خروج منها عن ميزانية السنة السابقة، وإذا صابق رئيس الوزراء على الميزانية دون الاطلاع على الجدول والإيضاحات والتفصيلات المذكورة، فتكون الميزانية حقيقة بالإلغاء فيما يختص بالجزء المطعون فيه منها، طالما أن تنظيم الجدول والإيضاحات والتفصيلات وأرقامها بالميزانية هو من الأمور الجوهرية لتمكين رئيس الوزراء من ممارسة صلاحيته الرئاسية بالإشراف على الميزانية بصورة صحيحة.

ففي هذه القضية نجد أن موازنة أمانة العاصمة قد ألغيت بسبب عدم اتباع الأصول القانونية في تصديقها، ولهذا فقد ألغت محكمة العدل العليا قرارات إنهاء خدمات بعض الموظفين الذين يعملون في الأمانة تنفيذاً لهذه الموازنة الملغاة.

وفي الحكم الذي يحمل الرقم ٦٤/٩٩ كان مجلس الأمانة قد أساء استعمال سلطته بأن ابتعد عن الهدف الذي يقصده المشرع من إلغاء وظيفة جاب في أمانة العاصمة، ولهذا فقد ألغي قرار رئيس الوزراء لأنه مخالف للقانون وباطل فيما يتعلق بإلغاء وظيفة جاب. أما قرار إنهاء خدمات المستدعي أي الجابي فهو باطل لأنه بني على تصديق باطل للموازنة^(٦٩).

يلاحظ في هذه الأحكام أن الطعن في "القرارات نتيجة" قد تم ضمن مهلة الطعن، وهي ستون يوماً من تاريخ العلم بها^(٧٠).

(٦٩) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٣، العدد ٥، صفحة ٥٥٤.

(٧٠) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٥، العدد ٩٥، صفحة ٥٣٨.

وفي الحكم الصادر أيضاً عن محكمة العدل العليا والذي يحمل الرقم ٢٠/٦٧ كان نظام التشكيلات الإدارية رقم ١/١٩٦٧ قد تضمن نصاً يعطي صلاحية نزع يد الغاصب عن العقار المغصوب إلى المتصرف خلافاً لقانون محاكم الصلح وقانون تسوية الأراضي، ومن ثم كان قرار المتصرف بنزع اليد قراراً صادراً عن جهة غير مختصة، وفي هذه الحالة تُعد محكمة العدل العليا أن القرار نتيجة قرار منعدم يجوز الطعن فيه في أي وقت، لأنه صادر بناء على نظام مخالف للقانون. أما إذا كان القرار نتيجةً باطلاً، أي معيب بأحد عيوب عدم المشروعية البسيطة فإنه يتعين على الطاعن أن يقيم دعوى تجاوز السلطة ضمن المهلة القانونية^(٧١).

في الحقيقة إن ما يلاحظ على اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية هو أن الشيء المهم في حالة إلغاء القرار الإداري الفردي هو إعادة الحال إلى ما كانت عليه في السابق دون أي اعتبار للقرارات نتيجةً المتخذة من قبل السلطة الإدارية سواء أكانت مهلة الطعن فيها قد فاتت أم لا وسواء أكانت مولدة لحقوق أم لا.

لكن إذا كان القرار الإداري الملغي تنظيمياً فإن على السلطة الإدارية إصلاح القرارات نتيجةً التي هي قرارات إدارية فردية، بشرط أن تكون دعوى تجاوز السلطة قد أقيمت ضمن مهلة الطعن القانونية، وهي ستون يوماً من تاريخ التبليغ أو النشر.

(٧١) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٣٣/١٩٦١ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ٩، صفحة ٣٨٧.

الخاتمة

إن الإلغاء القضائي للقرار الإداري له كأثر اختفاء القرار الإداري الملغى بأثر رجعي، مما يؤدي إلى انقلاب في الأمرية القانونية - "Ordonnancement-Juridique"، إذ يؤثر في القرارات الإدارية السابقة عليه، كما أن القرارات الإدارية التالية مهددة هي أيضاً.

وفي هذا المجال نجد أن سياسة محكمة العدل العليا الأردنية هي إلزام السلطة الإدارية بإعادة الحال إلى ما كانت عليه في السابق عندما يكون القرار الملغى فردياً، في حين أن إصدار قرار إداري بأثر رجعي يتطلب إصدار قانون شكلي من السلطة التشريعية يسمح للإدارة بإصدار مثل هذا القرار وخصوصاً في قضايا الخدمة المدنية، لهذا فإن السلطة الإدارية تحاول ما في استطاعتها التوفيق بين متطلبات الإلغاء القضائي ومتطلبات الحفاظ على الحقوق المكتسبة. أما إذا كان القرار الإداري الملغى تنظيمياً فإنه يتعين على الإدارة إصلاح القرارات نتيجةً، بشرط أن تكون دعوى تجاوز السلطة قد أقيمت ضمن المهلة القانونية.

المراجع

– الأجنبية

الدوريات:

- ١ – مجلة الوقائع القانونية في القانون الإداري A.J.D.A.
- ٢ – مجلة القانون الاجتماعي Droit Social.
- ٣ – مجلة القانون العام الفرنسية R.D.P.
- ٤ – مجموعة قرارات مجلس الدولة الفرنسي Rec. Lebon.
- ٥ – مجموعة سيرى Siry.

الرسمية:

- ١ – المرسوم الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٦/٨/١٩٧٥.

الفقهية:

- ١ – Carbajo, J. "L'Application dans le Temps des decisions administratives executoires", L.G.D.J. 1980.
- ٢ – Weil, P. "Les consequences de L'annulation d'un acte administratif pour exces de pouvoir", Pedone, 1952.

المقالات:

- ١ – Gleizal. "Le sursis a execution des decisions administratives" Theorie et Politique Jurisprudentielle, A.J.D.A. 1975, I, P.381.

المرافعات والتعليق:

- ١ – Bernard, "Concl. Sur C.E. section, 7 fevrier 1964, Association syndicale du canal de gap", Rec. P.81.
- ٢ – Dayras. "Concl. Sur C.E. 12 novembre 1938, Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'Avions", S. 1939. III. P. 65.

Detton. "Concl sur. C.E. Assemblée, 17 Julliet 1936, mouvement – ٣
social français des croix de feu", S. 1937. III. 7.

Hauriou. "Note sous. C.E. 7 mars 1913, Abbe Lhuillier", S. 1914. – ٤
III, 17.

Labetoulle et cabanes. "Note sous. C.E. 21 octobre 1970, dame de – ٥
Beauvoir et Leiris", A.J.D.A, 1970. I. 609. Chr.'.

Latournerie (M. - A.). "Concl. Sur. C.E. section, 16 decembre – ٦
1977, Lehodey et autres. Dr. social, 1978. 514".

– العربية

الدوريات:

١ – مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

الرسمية:

١ – قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ١٩٥٢.

٢ – قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١١ لسنة ١٩٨٩.

٣ – قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

الفقهية:

١ – نده حنا "مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية سنة
١٩٥٣ حتى نهاية سنة ١٧٩١".

٢ – نده حنا "القضاء الإداري في الأردن" عام ١٩٧٢.

٣ – خلاد محمد "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٧٢
ولنهاية عام ١٩٨٢".

٤ – خلاد محمد "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٧٢
ولنهاية عام ١٩٨٦".

٥ – خلاد محمد "المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٨٧
ولنهاية عام ١٩٩٠".

٦ – محمد عبد السلام الزياد وهاني خير "أحكام الدستور والإجراءات البرلمانية
في التطبيق"، مطبعة القوات المسلحة، الطبعة الأولى، ١٩٧١.