

**أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤  
بشأن الطعن على عقود الدولة  
”دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة“**

**د. أيمن عيد السيد السعدني  
مدرس القانون العام- كلية الحقوق- جامعة القاهرة**

## أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة ”دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة“

د. أيمن عيد السيد السعدني

### الملخص

كان نتيجة لأحكام القضاء الإداري الصادرة ببطلان عدد كبير من عقود بيع الدولة لشركات قطاع الأعمال العام للقطاع الخاص، أن صدر القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، محددًا أصحاب المصلحة في الطعن ببطلان عقود الدولة، حاصرًا إياهم في طوائف ثلاث، هي: أطراف التعاقد، وأصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد، وكل ذي شأن إذا كان العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام. كما جاء هذا القانون بقاعدة آمرة مؤداها عدم قبول الدعاوى التي تُقام طعنًا على عقود الدولة من غير الطوائف السابقة، وكذلك عدم قبول الدعاوى التي أُقيمت طعنًا على هذه العقود قبل تاريخ العمل به.

وقد أحدث هذا القرار بقانون منذ صدوره جدلاً فقهيًا واسع النطاق، وفي ثنايا هذا البحث سنحاول جاهدين الإجابة على عدة تساؤلات شائكة، من بينها: هل هذا القرار بقانون بتحديد أصحاب المصلحة في الطعن ببطلان عقود الدولة يكون قد صادر حق التقاضي المكفول بموجب المادة (٩٧) من الدستور؟ وهل بما قرره من سريانه على الدعاوى المقامة قبل صدوره يكون قد أهدر مبدأ عدم رجعية النصوص التشريعية الذي كرّسته المادة (٢٢٥) من الدستور أيضًا؟ وهل يُعدُّ هذا القرار بقانون من القوانين المكتملة للدستور، وبذلك يكون قد خالف نص المادة (١٢١) من الدستور التي أوجبت صدور هذه القوانين بموافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، في حين أنه لم يصدر بهذه النسبة؟

تساؤلات متعددة تدور في هذا الفلك أثّرت بشأن عدم دستورية هذا القرار بقانون، حتى جاء حكم المحكمة الدستورية في ١٤ يناير ٢٠٢٣ مقررًا دستوريته، وهذا يدفعنا إلى بحث الأسس الدستورية التي ارتكنت إليها المحكمة في ذلك الحكم. ولكن التساؤل الذي ينبغي أن يسبق كافة التساؤلات المثارة: هل توافرت حالة الضرورة الداعية لإصدار القرار بقانون محل البحث بالتطبيق للمادة (١٥٦) من الدستور؟ وعلى ضوء المبادئ الدستورية من ناحية، واعتبارات الضرورة من ناحية أخرى، تأتي دراستنا لذلك الموضوع الشائك.

## Synopsis

As a result of the administrative court rulings nullifying a large number of contracts concluded by the state for the sale of public business sector companies to the private sector, Law No. 32 of 2014 was promulgated to identify the parties having standing to challenge the validity of contracts to which the state, one of its bodies or its companies are a party, limiting them to three categories, namely: the contracting parties, holders of real or personal rights over the money subject matter of the contract, and all interested parties if the contract was concluded on the basis of public fund crimes. The respective Law also includes a mandatory rule dictating the inadmissibility of suits filed to challenge the validity of state contracts by any party other than the aforementioned categories, even if they were filed before the date of entry into force of this Law.

Since its issuance, this Law has sparked a major controversy. In this paper, we endeavor to answer several thorny questions, including but not limited to the following:

- 1) By identifying the parties having standing to challenge the validity of state contracts, has this Law violated the right to litigation guaranteed under Article 97 of the Constitution?
- 2) Has this law breached the principle of non-retroactivity of legislation enshrined under 225 of the Constitution by extending its application to lawsuits filed before its promulgation?
- 3) Is this law considered a supplementary to the Constitution, and hence violates the provision of Article 121 of the Constitution, which requires the approval of two-thirds of the members of the parliament for the promulgation of such laws, while the said quorum has not been achieved?

Many questions arise in this respect concerning the unconstitutionality of the aforementioned Law, this was the case until the Supreme Constitutional Court issued its decision on January 14, 2023, declaring the constitutionality of Law No. 32 of 2014 which leads us to review the constitutional grounds relied upon by the Court in rendering its decision. However, the most important question in this regard is: whether there existed a state of necessity that prompted the issuance of the Law subject matter of this paper, in accordance with Article 156 of the Constitution.

In view of the long-established constitutional principles on one hand and the considerations of necessity on the other hand, we submit this paper in which we tackle this intriguing matter.

## المقدمة

### موضوع البحث:

العقود التي تبرمها الدولة عديدة ومتنوعة، سواء من حيث مجالاتها أو أغراضها أو مسمياتها، ومنها ما هو إداري ومنها ما هو مدني، فهذه العقود وسيلة من الوسائل التي يلجأ إليها القائمون على الحكم لتسيير المرافق العامة، وإجمالاً للقيام بالمهام الإدارية الموكلة إليهم بموجب نصوص الدستور والقانون.

ومن بين العقود التي تبرمها الدولة، عقود بيع الدولة لأموالها الخاصة، أو التعاقد مع مستثمرين- مصريين أو أجانب- لإقامة مشروعات البنية التحتية، أو عقود بيعها لأسهمها في الشركات التي تساهم فيها، أو بيعها لشركات قطاع الأعمال العام إلى القطاع الخاص، تنفيذاً لبرنامج الخصخصة الذي انتهجته الدولة منذ حوالي ثلاثة عقود.

والخصخصة تعني- في مفهومها الفني- قيام الدولة بتحويل ملكية المؤسسات العامة أو المشروعات العامة جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص، وهدفها هو تحسين الكفاءة الاقتصادية بالاعتماد على آليات السوق والمنافسة، وتخفيف الأعباء المالية عن الدولة، خاصة إذا كانت تعاني من خسائر في شركات قطاع الأعمال العام، فتلجأ إلى توسيع حجم القطاع الخاص، والاعتماد عليه بصورة أكبر في عملية التنمية الاقتصادية. بيد أنه قد رُفِعَ عدد كبير جداً من الدعاوى أمام محاكم مجلس الدولة، طعنًا على العقود التي أبرمتها الدولة مع مستثمرين، وكثير منها حُكِمَ فيه ببطلان تلك العقود مع ما يترتب على ذلك من آثار، وهذه الدعاوى لم تلتفت إلى أثر ذلك على اقتصاد الدولة، وإلى ما ينتج عن تلك العقود من حقوق لهؤلاء المستثمرين، تنهض بمسئولية الدولة تجاههم.

كما أن القاضي الإداري قد توسّع في المصلحة بوصفها شرطاً لقبول الدعوى إلى حد كبير؛ إذ كان يكتفي بصفة المواطنة في قبول الدعاوى التي ترفع على تلك العقود، معللاً ذلك بأن المال العام مملوك لكافة أفراد الشعب ملكية شيوخ؛ ومن ثم يصبح لكل فرد صفة ومصلحة في أن يهَبَّ دفاعاً عن هذا المال.

وكان نتيجة لأحكام القضاء الإداري الصادرة ببطلان عدد من عقود بيع الدولة لشركات قطاع الأعمال العام للقطاع الخاص، أن صدر القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، محددًا في المادة الأولى منه أصحاب المصلحة في الطعن ببطلان العقود التي تكون الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها طرفاً فيها، حاصراً إياهم في طوائف ثلاث،

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدي

هي: أطراف التعاقد، وأصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد، وكل ذي شأن إذا كان العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام. كما جاء هذا القرار بقانون في مادته الثانية بقاعدة آمرة موجهة إلى القاضي مؤداها عدم قبول الدعاوى التي تُقام طعنًا على عقود الدولة من غير الطوائف السابقة، وكذلك عدم قبول الدعاوى التي أُقيمت طعنًا على هذه العقود قبل تاريخ العمل بهذا القانون، طالما لم يصدر فيها حكم بات.

وقد أحدث هذا القرار بقانون منذ صدوره جدلاً فقهيًا واسع النطاق؛ فهو إذ يُقصر حق الطعن ببطلان عقود الدولة على أطراف التعاقد دون غيرهم، فقد رأى البعض أن في هذا إهدارًا للحق في التقاضي، كما أن فيه تقييدًا للرقابة الشعبية على تصرفات الحكومة، ورغم الانحياز التام من جانبنا لمبدأ وجوب خضوع كافة تصرفات الدولة للرقابة الشعبية، إلا أننا في الوقت ذاته لسنا مع تحوّل دعاوى الطعن ببطلان عقود الدولة إلى دعوى حسبة، فذلك مما يخل بمبدأ وجوب احترام التوقعات المشروعة للأطراف المتعاقدة.

لذلك، فإننا في ثنايا هذا البحث سنحاول جاهدين الإجابة على عدّة تساؤلات شائكة، من بينها: هل هذا القرار بقانون بتحديد أصحاب المصلحة في الطعن ببطلان عقود الدولة يكون قد صادر حق التقاضي المكفول بموجب المادة (٩٧) من الدستور؟ وهل بما قرره من سريلانة على الدعاوى المقامة قبل صدوره يكون قد أهدر مبدأ عدم رجعية النصوص التشريعية الذي كرسته المادة (٢٢٥) من الدستور أيضًا؟

وهل يُعدّ هذا القرار بقانون من القوانين المكتملة للدستور، وبذلك يكون قد خالف نص المادة (١٢١) من الدستور التي أوجبت صدور القوانين المكتملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، في حين أن القرار بقانون محل البحث لم يخطّ بهذه النسبة؟ أم أنه لا يجوز من الأساس إصدار رئيس الجمهورية لقرارات بقوانين مكتملة للدستور أو ذات أثر رجعي؟

وإذا أخذنا بالرأي الذي يذهب إلى إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لقرارات بقوانين مكتملة للدستور، أو قرارات بقوانين ذات أثر رجعي، فهل يشترط فيها أن تصدر بالأغلبية المشددة المقررة للقوانين المكتملة أو رجعية الأثر، أم أن هذه الأغلبية غير متطلبية في القرارات بقوانين؛ لأن المادة (١٥٦) من الدستور لم تشترطها؟

تساؤلات متعددة تدور في هذا الفلك أثّرت بشأن عدم دستورية هذا القرار بقانون، حتى جاء حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٤

يناير ٢٠٢٣ مقررًا دستوريته، وهذا يدفعنا إلى بحث الأسس الدستورية التي ارتكنت إليها المحكمة في ذلك الحكم. ولكن التساؤل الذي ينبغي أن يسبق كافة التساؤلات المثارة: هل توافرت حالة الضرورة الداعية لإصدار القرار بقانون محل البحث بالتطبيق للمادة (١٥٦) من الدستور؟

وهكذا، فإنه في ضوء المبادئ الدستورية من ناحية، واعتبارات الضرورة من ناحية أخرى، تأتي دراستنا لذلك الموضوع الشائك.

### خطة الدراسة:

يأتي هذا البحث في مقدمة، وثلاثة مباحث، وخاتمة، وذلك وفقًا للتقسيم التالي:

- مقدمة: وفيها إطلالة عامة على موضوع البحث.
- المبحث الأول: نطاق تطبيق القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤.
  - المطلب الأول: النطاق الموضوعي.
  - المطلب الثاني: النطاق الشخصي.
  - المطلب الثالث: النطاق الزمني.
- المبحث الثاني: تحديد القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ أصحاب المصلحة في الطعن على عقود الدولة.
  - المطلب الأول: مفهوم المصلحة بوصفها شرطًا لقبول الدعوى.
  - المطلب الثاني: توسع القاضي الإداري في شرط المصلحة في دعاوى بطلان عقود الدولة.
  - المطلب الثالث: هل صفة المواطنة تكفي لقبول الطعن على عقود الدولة؟
- المبحث الثالث: توافق القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ مع أحكام الدستور.
  - المطلب الأول: مدى توافر حالة الضرورة طبقًا للمادة (١٥٦) من الدستور.
  - المطلب الثاني: هل القرار بقانون محل البحث من القوانين المكتملة للدستور؟
  - المطلب الثالث: أسس المحكمة الدستورية في قضائها بدستورية القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤.
- خاتمة: تتضمن خلاصة البحث، ونتائجه، وتوصياته.

## المبحث الأول

### نطاق تطبيق القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤

جاءت نصوص القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ في ثلاث مواد على النحو

الآتي:

**المادة الأولى:** مع عدم الإخلال بحق التقاضي لأصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد، يكون الطعن ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تمتلكها الدولة أو تساهم فيها، أو الطعن بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت هذه العقود استناداً لها، وكذلك قرارات تخصيص العقارات من أطراف التعاقد دون غيرهم، وذلك ما لم يكن قد صدر حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وكان العقد قد تم إبرامه بناءً على تلك الجريمة.

**المادة الثانية:** مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية الباتة، تقضى المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعاوى أو الطعون المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون والمقامة أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة بما في ذلك الدعاوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون.

**المادة الثالثة:** يُنشر هذا القرار بقانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره<sup>(١)</sup>.

وبمطالعة نصوص مواد القرار بقانون آنف الذكر يتضح أن المادة الأولى منه قد تضمنت قاعدة عامة تمثل الحكم التشريعي الرئيسي الذي جاء به القرار بقانون، ألا وهو

<sup>(١)</sup> الجريدة الرسمية، العدد ١٦ مكرر (ج)، في ٢٢ أبريل سنة ٢٠١٤. وقد أشار القرار بقانون في ديباجته إلى صدوره من رئيس الجمهورية المؤقت، وذلك بعد الاطلاع على الدستور المعدل الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤، وعلى قانون العقوبات، وعلى القانون المدني، وعلى قانون الإجراءات الجنائية، وعلى قانون المرافعات، وعلى قانون الهيئات العامة، وعلى قانون مجلس الدولة، وعلى قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، وعلى قانون قطاع الأعمال العام، وعلى قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وبعد موافقة مجلس الوزراء، وبناءً على ما ارتآه مجلس الدولة.

عدم جواز الطعن من غير أطراف التعاقد؛  
(١) ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها، من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تمتلكها الدولة أو تساهم فيها.  
(٢) بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت هذه العقود استناداً لها.  
(٣) بإلغاء قرارات تخصيص العقارات.  
بيد أن هذه القاعدة العامة قد ورد عليها استثناءان يُبيحان الخروج عن نطاقها؛ حيث أُجيز لغير أطراف العقد الطعن عليه، وذلك في حالتين:  
**الحالة الأولى:** تتعلق بأصحاب الحقوق الشخصية وأصحاب الحقوق العينية على الأموال محل التعاقد.

**الحالة الثانية:** إذا صدر حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام، المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وكان العقد قد تم إبرامه بناءً على تلك الجريمة.  
أما **المادة الثانية** من هذا القرار بقانون؛ فقد جاءت بحكم أمر موجه إلى محاكم الموضوع، تلزمها فيه بأن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعاوى أو الطعون المتعلقة بالمنازعات الواردة في المادة الأولى من هذا القانون، المقامة أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة، كما يسري هذا الحكم على الدعاوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون طالما لم يصدر فيها حكم بات؛ ومن ثم فإن الدفع بعدم القبول في هذه الحالة دفع متعلق بالنظام العام.  
وفيما يلي، نتناول بالتفصيل هذه الأحكام والمسائل التي أجملناها في ثلاثة مطالب، نخصص الأول لنطاق تطبيق القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ من حيث الموضوع، ونخصص الثاني لنطاق تطبيقه من حيث الأشخاص، على أن يكون المطلب الثالث مخصصاً لنطاق سريانه من حيث الزمان.

### المطلب الأول

#### النطاق الموضوعي للقرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤

من أجل تحقيق المرافق العامة لأغراضها، فإن الإدارة تلجأ إلى وسيلتين أساسيتين، وهما: التعاقد وإصدار قرارات إدارية، والذي يبدو جلياً من حكم المادة الأولى أن نطاقها قد جاء شاملاً لهاتين الوسيلتين اللتين تلجأ إليهما جهة الإدارة في إدارتها للمرافق العامة.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

**فمن ناحية أولى:** حظرت المادة - على غير أطراف التعاقد- الطعن ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها أو الشركات التي تساهم فيها. **ومن ناحية ثانية:** حظرت الطعن بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت العقود السالفة استنادًا إليها.

**ومن ناحية ثالثة:** حظرت الطعن بإلغاء قرارات تخصيص العقارات. ومن ثم، فإذا كان المشرع بنص المادة الأولى قد حظر الطعن بالبطلان على عقود الدولة وأجهزتها وشركاتها، وهو الحظر الذي جاء مستغرقًا لكافة أنواع العقود التي تبرمها جهة الإدارة بمعناها الواسع، فإن حظر الطعن بالإلغاء انصرف إلى قرارات بعينها، وهي القرارات أو الإجراءات التي أبرمت هذه العقود استنادًا إليها، وكذلك قرارات تخصيص العقارات<sup>(٢)</sup>.

**أولاً:** عدم جواز الطعن ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها:

#### **أ. أنواع العقود التي تبرمها الإدارة:**

العقد- سواء أكان إداريًا أم مدنيًا- يتكون بتوافق إرادتين بقصد إحداث أثر قانوني معين، يتمثل في إنشاء التزام أو تعديله أو إلغائه؛ ومن ثم يقوم العقد على العناصر الآتية:

- توافق إرادتين متقابلتين: فالعقد فيه طرفان متقابلان، ويتكوّن كل طرف من شخص واحد أو أكثر، كما أنه عمل رضائي يقوم على الرضا والاتفاق.
  - العقد ينشئ التزامًا: أي يتولّد عنه مركز قانوني فردي، والعقد هو المصدر المنشئ، والالتزام هو الأثر المترتب.
  - العقد عمل من جانبيين: فهو النقاء إرادتين متقابلتين، على خلاف القرار الإداري الذي ينشأ من جانب واحد، ويصدر بالإرادة المنفردة للإدارة<sup>(٣)</sup>.
- والعقود التي تبرمها الإدارة عديدة ومتنوعة، سواء من حيث مجالاتها أو أغراضها أو مسمياتها، ومنها ما يتعلق بتسيير المرافق العامة، ومنها ما يتعلق باستغلال الدولة لأموالها الخاصة، وقد تكون عقود بيع أو شراء أو إيجار، وقد يكون تعاقد الإدارة مع

<sup>(٢)</sup> يراجع في بيان أحكام القرار بالقانون محل البحث: تقرير هيئة المفوضين، القضية رقم ١٢٠ لسنة

٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ٩٠ وما بعدها.

<sup>(٣)</sup> يراجع: د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار نهضة مصر، ٢٠١٦، ص ٤٥٧.

شخص آخر من أشخاص القانون العام، وقد يكون مع شخص من أشخاص القانون الخاص، فردًا كان أو شركة، وقد تتعاقد مع مستثمر وطني أو أجنبي... إلخ. وهذا التنوع وذلك الاتساع لعقود الإدارة نتيجة لتشعب وظيفة الدولة المعاصرة وتعدد مهامها، فلم تُعدّ الدول قادرة على تأمين حاجات مواطنيها بمفردها.

«وهذه العقود العديدة لا تختلف فيما بينها من حيث الأغراض التي تستهدفها والخدمات التي تحققها فقط أو من حيث الأسماء التي تسمى بها فقط، بل تختلف كذلك من حيث الأحكام التي تطبق عليها والقواعد التي تحكمها. فثمة تفرقة أساسية بين العقود التي تبرمها الجهات الإدارية مدارها اختلاف القواعد المطبقة، فمن العقود التي تبرمها الإدارة ما يخضع لقواعد القانون الخاص ويعامل معاملة العقود المدنية التي يبرمها الأفراد فيما بينهم، وتسمى تبعًا لذلك عقود الإدارة المدنية، ومن العقود التي تبرمها الإدارة ما يخضع لأحكام خاصة؛ إذ تحكمها قواعد القانون الإداري وتسمى عقود الإدارة الإدارية»<sup>(٤)</sup>.

وثمة شروط ثلاثة يلزم توافرها في العقد الذي تبرمه الإدارة حتى يمكن تكييفه بأنه عقد إداري تطبق عليه قواعد وأحكام القانون الإداري، ويختص بنظر المنازعات التي تثور بشأنه القاضي الإداري، فإذا ما تخلّف شرط منها لا نكون بصدد عقد إداري، وإنما عقد مدني يخرج عن ولاية القاضي الإداري، ليدخل في اختصاص القاضي العادي وتطبق عليه قواعد وأحكام القانون المدني.

#### وتتمثل هذه الشروط في:

- أن يكون أحد أطراف العقد شخص من أشخاص القانون العام.
  - أن يتصل العقد بنشاط مرفق عام من حيث تسييره.
  - أن يتضمن العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص.
- وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على ضرورة اجتماع هذه الشروط في العقد حتى يكون عقدًا إداريًا، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «وحيث إن المحكمة قد استقر قضاؤها على أن اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود مشروط بكون العقد إداريًا بالمفهوم الذي استقرت عليه أحكام القضاء، بأنه العقد الذي يكون أحد أطرافه شخصًا من أشخاص القانون العام ومتصلًا بنشاط مرفق عام من حيث تسييره بانتظام واطراد ومتضمنًا شروطًا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون

(٤) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٥٨.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

الخاص، فإذا تضمن العقد هذه الشروط الثلاثة مجتمعة صار إدارياً يختص بنظر المنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري، أما إذا تخلف أحد هذه الشروط كان العقد مدنياً ينحسر عنه اختصاص محاكم مجلس الدولة، لينعقد الاختصاص بما يثور بشأنه من منازعات للقضاء العادي شاملاً لأصل النزاع وما يتفرع عنه»<sup>(٥)</sup>.

### ب. نطاق الحظر الوارد بشأن الطعن ببطلان عقود الإدارة:

بالرجوع إلى نص المادة الأولى من القرار بقانون محل البحث، نجد أن الحظر الوارد بها قد جاء ليضوي تحت جناحه جميع العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها، مهما كان غرضها أو نوعها أو مجالها، وسواء أكانت عقوداً إدارية أم مدنية أم تجارية.

وكما ذكرنا، فإن العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها في الوقت الراهن، سواء أكانت إدارية أم مدنية، لا تدخل تحت حصر، كما أن العقود الإدارية قد اتسعت مجالاتها اتساعاً كبيراً<sup>(٦)</sup>، ولم تُعد قاصرة على العقود الإدارية التقليدية كعقود الالتزام والمقاولات والتوريد، بل أصبحت تشمل إلى جانب ذلك عقود الشراكة مع القطاع الخاص، وعقود الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية<sup>(٧)</sup>، والعقود الصناعية والعقود الاجتماعية والعقود الاقتصادية وعقود التأمين والعقود المتعلقة بالمؤسسات التعليمية.

وهذه العقود كافة، لم يُعد جائزاً الطعن عليها بالبطلان من غير أطراف التعاقد،

<sup>(٥)</sup> المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٧٠٦٦ لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ٢٣/٦/٢٠٢٠.

<sup>(٦)</sup> يراجع: د. سعاد الشراوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص ٣، ٤، ١٨.

<sup>(٧)</sup> عرّفت المادة (١) من قانون تنظيم التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، الخدمات والدراسات

الاستشارية والأعمال الفنية بما يأتي:

- الخدمات: ما يكون التعاقد فيها على أساس أداء عمل مادي يمكن توصيفه، ومن ذلك: الصيانة، الأمن، النظافة، رسم الخرائط، التصوير بالأقمار الصناعية، تطوير البرمجيات، وخدمات النقل.
- الدراسات الاستشارية: ما يغلب عليه الطابع الفكري أو الإرشادي، ومن ذلك: الدراسات الهندسية أو المهنية أو الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية، بما في ذلك مهام الإعداد أو التصميم أو الإشراف على التنفيذ أو التقييم أو الاستلام.
- الأعمال الفنية: ما يتسم بالإبداع الفني وفقاً للطابع الشخصي، ومن ذلك: الرسم، التصوير، تأليف الكتب، والبحوث.

والبطلان هو الجزاء القانوني على عدم استجماع العقد لأركانه كاملة مستوفية لشروطها، ويترتب على الحكم به انعدام أثر العقد بالنسبة للمتعاقدين وبالنسبة إلى الغير؛ حيث يزول كل أثر له ويعود كل شيء إلى ما كان عليه<sup>(٨)</sup>.

وإذا كانت العقود التي تبرمها الإدارة ليست كلها من طبيعة واحدة؛ ومن ثم لا تخضع كلها لنظام قانوني واحد، فإننا سنشير إلى بعض العقود- ذات الأهمية- التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها وتندرج ضمن العقود المدنية.

(١) **عقد بيع الأملاك الخاصة للدولة**؛ فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه «البيّن من عقد البيع المشار إليه وملحقه، أنه قد خلا من أي شرط استثنائي، فلا تظهر فيه جهة الإدارة بمظهر السلطة العامة، كما لا يتصل موضوع هذا العقد بتسيير مرفق عام، وإنما هو عقد بيع لقطعة أرض أملاك الدولة، مما تدخل في نطاق دومينها الخاص، وتظل نائية عن مفهوم المرفق العام، بالنظر إلى أن هذه الأموال تُشَبَّه، في خصائصها ونظامها القانوني، بالملكية الخاصة، وتدار بأساليب القانون الخاص، التي تلائم أغراض استخدامها واستثمارها؛ ومن ثم يعتبر من عقود القانون الخاص التي تختص بنظر المنازعات التي تثور بشأنها جهة القضاء العادي»<sup>(٩)</sup>.

<sup>(٨)</sup> في نظرية البطلان يراجع: د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٣، ج١، ص ٣٩٤ وما بعدها. وكذلك: د. سعيد جبر، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٢٥٢ وما بعدها. وفي بطلان العقود الإدارية بين القانون العام والقانون الخاص يراجع: د. فانتن محمد جادو، بطلان العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، سنة ٢٠٢٢، ص ١٣ وما بعدها.

#### ويراجع في نظرية عدم مشروعية التصرفات الإدارية:

- De Laubadère at autres, Traité des contrats adm. édition 1983, L.G.D.J., P.531.

<sup>(٩)</sup> المحكمة الدستورية (منازعة تنفيذ)، القضية رقم ٢٣، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/٧/٣١. وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة في حكمها هذا: «أن القرار الصادر من محافظ جنوب سيناء بفسخ عقد بيع الأرض وملحقه محل التداعي، لا يعتبر من القرارات الإدارية التي تختص جهة القضاء الإداري بنظر طلبات إلغائها، ذلك أن مجرد صدور قرار معين من جهة الإدارة لا يخلع عليه في كل الأحوال... وصف القرار الإداري، وإنما يلزم حتى يتحقق له هذا الوصف، أن يكون كذلك فعلاً، من حيث موضوعه وفحواه، فإذا ما تعلق بمسألة من مسائل القانون الخاص، خرج من عداد القرارات الإدارية بالمعنى الدقيق، أيًا كان مصدره ومهما كان موقعه من مدارج السلم الإداري،

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

والمبدأ الذي قرره حكم المحكمة الدستورية سالف الذكر<sup>(١٠)</sup>، جاء على خلاف المبدأ الذي قرره المحكمة الإدارية العليا من اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود التي تبرم بين إحدى المحافظات والغير بشأن بيع الأراضي المملوكة لها ملكية خاصة.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا: «باختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها، بنظر المنازعات الناشئة عن عقود البيع المبرمة بين محافظة البحر الأحمر والغير بشأن الأراضي المملوكة لها ملكية خاصة، وذلك في ضوء ما تضمنته هذه العقود من شروط استثنائية غير مألوفة، واتصالها بمرفق السياحة، وأمرت بإعادة الطعن إلى الدائرة المختصة بالمحكمة للفصل فيه»<sup>(١١)</sup>.

بيد أن المحكمة الدستورية العليا قد عادت وأكدت في حكم حديث لها على أن: «المنازعات التي تدور حول بيع أملاك الدولة الخاصة... تختص جهة القضاء العادي بنظرها، بحسبانها صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات المتعلقة بالملكية»<sup>(١٢)</sup>.

**(٢) العقود التي تبرمها شركات قطاع الأعمال العام**، وهذه الشركات بصريح نصوص

القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، تأخذ شكل شركات المساهمة، وهي بذلك من أشخاص القانون الخاص وليس من أشخاص القانون العام، وتبعاً لذلك تدخل المنازعات التي تثور بشأن العقود التي تبرمها في ولاية القضاء العادي.

وقد أوضحت المحكمة الدستورية فلسفة المشرع من وراء التنظيم القانوني لهذه الشركات بموجب القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١؛ فقد استهدف المشرع «أن يحقق تطويراً جوهرياً لشركات القطاع العام، بالانتقال بتنظيمها القانوني إلى آفاق جديدة قوامها

---

ومقتضى ما تقدم، أن المنازعة بشأن فسخ عقد البيع المشار إليه وملحقه، تُعدُّ من قبيل المنازعات التي تدور حول عقود بيع الأملاك الخاصة، والتي تختص جهة القضاء العادي بنظرها، بحسبانها صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات المتعلقة بالملكية».

<sup>(١٠)</sup> في التمييز بين العقد الإداري والعقد المدني في ضوء المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا، يراجع: د. عمرو أحمد عبود، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٨٠٩ وما بعدها.

<sup>(١١)</sup> المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)، الطعن رقم ١٥٤، لسنة ٣٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/١/٢.

<sup>(١٢)</sup> المحكمة الدستورية (منازعة تنفيذ)، القضية رقم ٣، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٦/٢.

الفصل بين الملكية والإدارة، فيُفسح الطريق بهذا التنظيم لإدارة شركات قطاع الأعمال العام بأساليب الإدارة الحديثة للاستثمارات الخاصة، وليقتصر دور الدولة بصفقتها مالكة هذه الشركات إلى متابعة نتائج أعمال الإدارة بهذه الأساليب، وتقويم أداء القائمين عليها على هذا الأساس»<sup>(١٣)</sup>.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الدستورية بأن القرار الصادر من شركة طنطا للزيوت والصابون، وهي من شركات قطاع الأعمال العام، والمتضمن إعلانها عن بيع أرض المصنع والشونة الملحقة بها بالمزاد العلني «لا يعتبر قراراً تنظيمياً منشأً لقواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد، بل تصرفاً قانونياً متعلقاً بأموالها الخاصة، وواقعاً بالتالي في نطاق القانون الخاص، انطلاقاً من سلطتها في مجال إدارتها لشئونها وتصريفها لها وفقاً لقواعد هذا القانون»<sup>(١٤)</sup>.

وقد ذهب الطاعنون بعدم دستورية القرار بقانون محل البحث- في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية- إلى أنه إذ قصر حق الطعن ببطلان عقود الدولة على أطراف التعاقد دون غيرهم، فإنه بذلك يكون قد ساوى بين العقد الإداري والعقد المدني، متجاهلاً الخصائص المميزة للعقد الإداري<sup>(١٥)</sup>.

**ولا نشايح هذا القول؛** ذلك أن قصر حق النقاضي على أطراف العقد الإداري مثله في ذلك مثل العقد المدني، إنما هو تطبيق للقواعد العامة التي ينبغي أن تحكم كافة العقود، فلا يجوز الطعن ببطلان العقد إلا ممن كانت له مصلحة شخصية ومباشرة في ذلك، والقول بغير ذلك يتصادم مع مبدأ الأمن القانوني الذي يترتب عليه وجوب احترام التوقعات المشروعة لأطراف التعاقد، وهو المبدأ الذي سيكون له نصيب من المعالجة لاحقاً. كما أنه ليس في تحديد أصحاب الصفة في الطعن ما يتعارض مع الخصائص الذاتية للعقد الإداري، فالعقد الإداري سيظل كما هو بخصائصه المميزة وذاتيته المستقلة.

#### ثانياً: عدم جواز الطعن بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد:

العقود الإدارية بوصفها عملاً صادراً من جانبين، فإنها بهذا الوصف تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء لتدخل في نطاق دعوى القضاء الكامل، الذي يختص بنظر كافة

<sup>(١٣)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ١٥/٦/٢٠٠٣.

<sup>(١٤)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٦٢، لسنة ١٧ قضائية، بتاريخ ٤/٥/١٩٩٦.

<sup>(١٥)</sup> في عرض هذا الرأي يراجع: تقرير هيئة المفوضين، القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية،

بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ٢١، ٢٢.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

المنازعات الناشئة عن تنفيذها، واختصاصه في هذا الصدد اختصاص مطلق وشامل لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها.

ولكن عقود الإدارة عملية مركبة، لا تتعد إلا بعد مرورها بمجموعة من الإجراءات التمهيدية، تتخذ صورة قرارات إدارية، مثل: قرار اختيار أسلوب التعاقد، والقرارات المتعلقة بالتأمين المؤقت، وقرارات تشكيل اللجان المختلفة، وقرارات لجنة البت في العطاءات، وقرار إرساء المناقصة أو إلغائها، وهذه القرارات وما شابهها يمكن الطعن عليها بالإلغاء، باعتبارها قرارات قابلة للانفصال عن العملية العقدية<sup>(١٦)</sup>.

ومنذ البداية «اعتنق مجلس الدولة المصري نظرية الأعمال القابلة للانفصال، وتقضي هذه النظرية بقبول طلبات إلغاء القرارات الصادرة بمناسبة إبرام تصرف عقدي (مدني أو إداري)، طالما أن فصلها ليس من شأنه التأثير على كيان العملية التعاقدية»<sup>(١٧)</sup>.

ومن ثم لا تتور فكرة القرارات القابلة للانفصال إلا بصدد عملية قانونية مركبة، بما يعني أن القرار النهائي لتلك العملية يتوقف على سلسلة من القرارات الضرورية والحتمية، والتي بدونها - أو بدون أي منها - لن تتم تلك العملية بالنتيجة المرجوة منها<sup>(١٨)</sup>.

وقد ميزت أحكام القضاء الإداري بين القرارات التمهيدية (القابلة للانفصال)، وقرارات الإدارة المتخذة تنفيذاً للعقد، وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: «في ضوء هذا التنظيم لعملية العقد الإداري المركبة تنبغى التفرقة بين نوعين من القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية في شأن العقود الإدارية: (النوع الأول) هو القرارات التي

<sup>(١٦)</sup> تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي في بداياته وحتى مطلع القرن العشرين، لم يكن يقبل الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة، وكان ينظر إلى العملية التعاقدية باعتبارها وحدة مركبة، ففاضي العقد الإداري كان هو المختص بكافة المنازعات التي تثور بشأنه، يراجع في ذلك: R. Chapus, Droit de contentieux administrative, Paris Mont chrestien, 7 e éd. 1999, No. 792, P. 586.

<sup>(١٧)</sup> د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٠٦، ١٠٧.

<sup>(١٨)</sup> في تفصيل هذا الموضوع يراجع: د. منى رمضان بطيخ، إجراءات وطرق الطعن في القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية، في ضوء القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٦٧٢.

تصدرها أثناء المراحل التمهيديّة للتعاقد، وقبل إبرام العقد، وهذه تسمى القرارات المنفصلة المستقلة، ومن هذا القبيل: القرار الصادر بطرح العمل في مناقصة أو مزايمة، والقرار الصادر باستبعاد أحد المتناقصين أو المتزايدين، والقرار الصادر بإلغاء المناقصة أو المزايمة، أو بإرسائها على شخص معين، فهذه القرارات هي قرارات إدارية نهائية، شأنها شأن أي قرار إداري نهائي؛ ومن ثم فإنها تخضع لما تخضع له القرارات الإدارية النهائية من أحكام في شأن طلب وقف تنفيذها أو إلغائها من خلال دعوى الإلغاء. و(النوع الثاني) يشمل القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية تنفيذاً لعقد من العقود الإدارية، واستناداً إلى نص من نصوصه، كالقرار الصادر بتوقيع غرامة التأخير، أو بسحب العمل ممن تعاقد معها والتنفيذ على حسابه، والقرار الصادر بمصادرة التأمين، أو بإلغاء العقد نفسه، فهذا القرار الصادر عن جهة الإدارة استناداً إلى نصوص العقد الإداري وتنفيذاً له لا يُعدُّ قراراً إدارياً، بل ينبثق عن رابطة عقدية، ويدخل في منطقة العقد؛ ومن ثم لا يرد عليه طلب الإلغاء، بل يُعدُّ من قبيل المنازعات الحقوقية التي تعرض على قاضي العقد، وتستنهض له ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء»<sup>(١٩)</sup>.

وتبدو أهمية نظرية القرارات القابلة للانفصال في أنها الوسيلة الوحيدة المتاحة أمام الغير للطعن في عقود الإدارة؛ حيث إنه تطبيقاً لمبدأ نسبية أثر العقد، فإن الطعون أمام قاضي العقد تكون قاصرة على أطرافه.

وإن كان الأمر على هذا النحو، فإن التساؤل الذي يثور: هل القرار بقانون محل البحث، بعدم إجازته لغير أطراف التعاقد الطعن في القرارات المنفصلة عن العملية التعاقدية، يكون قد جاء منطوقاً على تحصين قرارات إدارية ضد الطعن عليها بالإلغاء، مخالفاً بهذا نص المادة (٩٧) من الدستور التي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء؟

**في الواقع،** فإن الجواب الكافي على هذا التساؤل، لن يظهر في صورته الكاملة إلا مع آخر صفحة في هذا البحث، ومع ذلك يمكننا في هذا الموضوع توضيح عدة أمور من شأنها أن تبرز الملامح الأولى لتلك الإجابة.

**الأمر الأول:** يجب أن نقرر - بدءاً - أن الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال، لا يكون إلا أمام القاضي الإداري، وترتيباً على ذلك، فإن القرارات القابلة للانفصال عن العقود الإدارية فقط هي التي تكون محلاً لدعوى الإلغاء، وغير متصور

(١٩) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٣٢٩٣، لسنة ٥٥ قضائية، بتاريخ ٢٨/٦/٢٠١٦.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في عقود الإدارة المدنية، فهذه تخضع برمتها لولاية القاضي العادي، ويطبق بشأنها أحكام القانون الخاص. وبهذا يضيق نطاق تطبيق هذا الحظر عن شموله لعقود الإدارة التي تبرمها بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الخاص.

**الأمر الثاني:** إن الطعن في القرارات القابلة للانفصال عن العقود الإدارية، يجب أن يكون محسوراً- في رأينا- في القرارات التمهيدية لإبرام العقد، وبشرط ألا تكون مندمجة في العملية العقدية، أما القرارات التي تصدرها الإدارة المتعاقدة أثناء تنفيذ العقد وتكون غير مندمجة فيه، بل يمكن فصلها عنه، فإنه لا يجوز للغير الطعن بإلغائها تطبيقاً لمبدأ نسبية أثر العقد، وأن السماح للغير بالطعن في هذه المرحلة قد يؤدي إلى بطلان العقد الإداري بالمخالفة لإرادة المتعاقدين، وهو الأمر الذي سيكون له آثار سلبية بالغة على اقتصاد الدولة.

**الأمر الثالث:** لم يتبق بعد ما تقدم سوى القرارات القابلة للانفصال عن العملية العقدية في مرحلة إبرام العقد الإداري، وهذه القرارات- في اعتقادنا- لم يمنع القرار بقانون محل البحث أصحاب المصلحة الشخصية المباشرة من الطعن عليها، كما في حالة ما إذا كان الطاعن متناقصاً أو متزايداً تم استبعاده من التعاقد بالمخالفة للقانون، أو تم تخطيه وترسية التعاقد على غيره مع أن له الأولوية، وإمكانية الطعن هنا ما هي إلا تطبيق للقواعد العامة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، والقول بغير ذلك، فإننا نراه تحصيلياً لقرارات إدارية لا يجوز تحصينها، ومخالفة صريحة لنص المادة (٩٧) من الدستور<sup>(٢٠)</sup>.

وهذا الذي نذهب إليه، ليس معناه أن أي شخص من الغير يمكنه أن يطعن، فهذا يخالف مراد النص وغايته، وإنما مقصدنا أن يكون الطعن مقررًا فقط للأشخاص الذين لهم حق تم الاعتداء عليه، خاصة أن النص يقصر الطعن على أطراف التعاقد، في حين أنه لا يوجد في مرحلة إبرام العقد الإداري أطراف للتعاقد؛ إذ ليس هناك في الواقع عقد حتى تكون له أطراف.

ومن ثم لا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى: «وحيث إنه لا يوجد في مرحلة إبرام

<sup>(٢٠)</sup> يراجع في هذا الاتجاه: د. يحيى النمر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد التسعون، ٢٠١٧، ص ٢٦٩.

العقد الإداري أطراف للتعاقد؛ إذ ليس هناك في الواقع عقد حتى تكون له أطراف، فقد منع المشرع- بهذا النص- كافة المتنافسين في هذه المرحلة وكذلك المتعاقدين فيما بعد، حتى وإن كانت لهم مصلحة شخصية مباشرة، من الطعن في القرارات الإدارية التمهيدية لإبرام العقد الإداري»<sup>(٢١)</sup>.

فالمشرع لم يُرد أن يحجب أصحاب الحقوق التي اعتُدي عليها عن مباشرة حقهم في التقاضي، وإنما أراد أن يحجب غير المتعاقدين الذين ليس لهم مصلحة شخصية مباشرة، خاصة مع توسُّع القاضي الإداري في تفسير شرط المصلحة، واكتفائه لقبول الدعوى بصفة المواطن في المدعي.

وكان يجب على المشرع أن يستثني هذه الطائفة بوضوح من قاعدة عدم جواز الطعن ببطلان عقود الدولة، حتى لا يكون ثمة خلاف حول مقصده، ولكن إزاء ما شاب النص من غموض في هذه المسألة، فإنه لا يسعنا إلا تفسيره في ضوء القواعد العامة التي تقرر عدم جواز حظر الطعن على هذه القرارات.

وإعمالاً لمقتضى نصوص القانون محل البحث من عدم إجازته الطعن في القرارات والإجراءات التي أبرم عقد من عقود الدولة أو أحد أجهزتها استناداً إليها؛ فقد قضت محكمة القضاء الإداري بعدم قبول الطعن بوقف تنفيذ وإلغاء قرار وزارة الداخلية بإجراء ممارسة محدودة لمشروع رصد المخاطر الأمنية لشبكات التواصل الاجتماعي<sup>(٢٢)</sup>.

وأوضحت المحكمة أن عقد الممارسة قد أبرم ودخل حيز التنفيذ بالفعل؛ ومن ثم فإن التكييف القانوني السليم لطلبات المدعي هو وقف تنفيذ وبطلان العقد المبرم بشأن الممارسة.

<sup>(٢١)</sup> يراجع: د. منى رمضان بطيخ، إجراءات وطرق الطعن في القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية في ضوء القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، مرجع سابق، ص ١٦٤٤.

<sup>(٢٢)</sup> وقد جاء بكراسة الشروط أن هدف المشروع هو استخدام أحدث إصدارات برامج نظام رصد المخاطر الأمنية لشبكات التواصل الاجتماعي، والتصرف على الأشخاص الذين يمثلون خطراً على المجتمع، وتحليل الآراء المختلفة التي من شأنها التطوير الدائم للمنظومة الأمنية بالوزارة، ونعى المدعي على قرار طرح الممارسة المشار إليها مخالفته للدستور وانتهاكه للحقوق والحريات، لاسيما الحق في الخصوصية والحق في الأمان الرقمي وحرية تداول المعلومات. (يراجع: حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٦٣٠٥٥، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٧).

د. أيمن عيد السيد السعدني

وانتهت إلى أن مفاد نصوص القرار بقانون المشار إليه أنه لا يجوز قبول الدعاوى التي تُرفع على عقود الجهات الحكومية من غير أطرافها، ويجب على المحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى شكلاً إذا ثبت أن رافعها ليس من أطراف العقد، وتطبيقاً لما تقدم فإن الأوراق قد خلت من ثمة صلة للمدعي بالعقد المطعون فيه، الأمر الذي تغو معه الدعوى قد أُقيمت من غير ذي صفة<sup>(٢٣)</sup>.

وفي ذات السياق، لم تقبل الطعن بإلغاء قرار اعتماد الدراسات الاستشارية لمكتب سيسترا الفرنسي، بمد خط المترو الثالث من إمبابية إلى العتبة ثم إلى المطار، وأعرضت المحكمة عما استند إليه الطاعن في رفعه لهذه الدعوى؛ حيث استند إلى صفته أحد مواطني جمهورية مصر العربية المستفيدين من مشروع مترو الأنفاق، وأنه بعد اطلاعه على الدراسات الاستشارية الخاصة بهذا المشروع تبين له عدم دقتها، وهو الأمر الذي يهدد أرواح المواطنين بالخطر.

وانتهت المحكمة إلى أن الطاعن ليس طرفاً في العقود العامة التي أُبرمت بشأن تنفيذ خطوط المترو المترتبة على القرار المطعون فيه، والذي يُعدُّ أحد الإجراءات التمهيدية السابقة على عقود التنفيذ والمندمجة فيها بحكم اللزوم المنطقي والقانوني؛ ومن ثم تضحى الدعوى غير مقبولة لرفعها من غير ذي صفة<sup>(٢٤)</sup>.

#### ثالثاً: قرارات تخصيص العقارات:

يشمل النطاق الموضوعي للقرار بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ كذلك، عدم جواز الطعن من الغير بإلغاء قرارات تخصيص العقارات التي تقوم بها الدولة أو أحد أجهزتها، ويقصد بتخصيص العقارات: الأراضي أو المباني التي تقوم بتخصيصها الجهة صاحبة الولاية لشخص أو لشركة أو لهيئة أو لمشروع أو لجهة إدارية، وذلك بإحدى صور التصرف التي ينص عليها القانون، والتي قد تكون بالبيع أو بالإيجار أو الترخيص بالانتفاع أو الإيجار المنتهي بالتملك.

وتتعدد القوانين التي تمنح الدولة أو أحد أجهزتها أو وحدات الإدارة المحلية أو هيئة المجتمعات العمرانية الحق في إصدار قرارات بتخصيص العقارات للمستثمرين أو لأصحاب المشروعات أو لغيرهم، ومن بين هذه القوانين: قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة

<sup>(٢٣)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٦٣٠٥٥، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٧.

<sup>(٢٤)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٢٥٧٨١، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣/٢/٢٠١٦.

٢٠١٧<sup>(٢٥)</sup>، وكذلك قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠<sup>(٢٦)</sup>، وكذلك اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للتنمية الصناعية رقم ٩٥ لسنة ٢٠١٨<sup>(٢٧)</sup>، إلى غير ذلك من القوانين.

وقد جاء الفصل السادس من قانون الاستثمار تحت عنوان (تخصيص العقارات اللازمة لإقامة المشروعات الاستثمارية)؛ ونصت المادة (٥٥) منه على أن: «للمستثمر الحق في الحصول على العقارات اللازمة لمباشرة نشاطه أو التوسع فيه، أيًا كانت نسبة مشاركته أو مساهمته في رأس المال، وذلك مع مراعاة القواعد الخاصة ببعض العقارات الواقعة في المناطق الجغرافية التي تنظمها قوانين خاصة، وذلك إما من خلال الجهة صاحبة الولاية على العقارات وفقًا للقواعد المنصوص عليها في قوانينها ولوائحها بعد الإعلان عنها، أو من خلال الهيئة<sup>(٢٨)</sup> وفقًا لأحكام التصرف المنصوص عليها في هذا

---

<sup>(٢٥)</sup> حيث تنص المادة (٣٧) من هذا القانون على أن: «يكون تخصيص العقارات اللازمة لإقامة المشروعات للعمل بنظام المناطق الحرة العامة بنظام الترخيص بالانتفاع وفقًا للقواعد والأحكام التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون».

وفي هذا الخصوص، فإن المادة (٣٨) من قانون الاستثمار تُلزم المستثمر بتسليم الأرض المخصصة له إلى إدارة المنطقة عند إلغاء المشروع أو سقوط الموافقة الصادرة له خالية من الإشغالات.

<sup>(٢٦)</sup> وقد نصت المادة (٤٧) من هذا القانون على أن: «يراعى تخصيص نسبة من الأراضي الشاغرة في المناطق الصناعية والسياحية والمجمعات العمرانية وأراضي الاستصلاح الزراعي وغير ذلك من الأراضي الخاضعة للجهات صاحبة الولاية، وذلك بالتنسيق مع الجهاز وبما لا يقل عن (٣٠%)، وذلك لإقامة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بما يتفق مع طبيعة الأنشطة المرخص بمزاولة داخل تلك المناطق، وتلتزم الجهة صاحبة الولاية بتزويد هذه الأراضي بالمرافق وتقسيمها وتخطيطها وطرحها على الراغبين في إقامة تلك المشروعات».

<sup>(٢٧)</sup> حيث نصت المادة (٣٢) من هذه اللائحة على أن: «يكون التصرف بالبيع في العقارات اللازمة لإقامة المشروعات الصناعية أو التوسع فيها إلى المستثمرين الذين تتوافر فيهم الشروط الفنية والمالية التي تحددها الهيئة، ولا تنتقل ملكية العقارات إلى المستثمر في هذه الحالة إلا بعد سداد كامل الثمن وبدء الإنتاج الفعلي، وذلك طبقًا للشروط التي تحددها الهيئة والواردة بكراسة الاشتراطات المعدة لهذا الغرض».

<sup>(٢٨)</sup> يقصد بالهيئة في إطار تطبيق قانون الاستثمار: الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

القانون»<sup>(٢٩)</sup>.

وترتيباً على ما تقدم، فإن القانون قد أعطى جهة الإدارة مُكنة إصدار قرارات بتخصيص عقارات للمستثمرين، ويترتب على صدور قرار بالتخصيص إبرام عقود بين الدولة وهؤلاء المستثمرين، هذه العقود قد تكون عقود بيع أو إيجار أو ترخيص بالانتفاع، ثم بعد فوات عدة سنوات يتفاجأ أطراف التعاقد أن شخصاً من الغير يطعن بإلغاء قرار التخصيص ويطلبان العقد الذي تم إبرامه، بصفته مواطناً مصرياً، ثم يتم إبطال العقد بناء على هذا الطعن.

وهذا أمر من غير شك يصطدم بمبدأ الأمن القانوني، وما يجب أن يوفره للمتعاقدين من حماية، فلا يجوز مباغطة أطراف العقد بإجراءات من شأنها العصف بتوقعاتهم المشروعة.

أضف إلى ذلك، تعارضه مع مبدأ نسبية أثر العقد، خاصة أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أن: «المنازعة في إلغاء تخصيص العقارات لا تعدو أن تكون منازعة ذات طبيعة عقدية، لا تتقيد بالإجراءات والمواعيد المقررة لدعوى الإلغاء»<sup>(٣٠)</sup>؛ ومن ثم فإن هذه العقود عُرضة لإبطالها من قبل الغير في أي وقت، وهذا ما دفع المشرع إلى التدخل من أجل تحديد أصحاب الصفة في الطعن بإلغاء هذه القرارات.

<sup>(٢٩)</sup> وفي هذا الخصوص تنص المادة (٥٧) من هذا القانون على أن: «يكون التصرف للمستثمرين في العقارات المملوكة ملكية خاصة للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بغرض الاستثمار طبقاً للأحكام والضوابط والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون بمراعاة الخطة الاستثمارية للدولة، وحجم المشروع الاستثماري وطبيعة نشاطه، وقيمة الأموال المستثمرة فيه».

كما تنص المادة (٥٨) على أن: «مع مراعاة حكم المادة (٣٧) من هذا القانون، يجوز التصرف في العقارات اللازمة للمشروعات الاستثمارية وفقاً لأحكام هذا القانون بإحدى الصور الآتية: البيع، الإيجار، الإيجار المنتهي بالتملك، الترخيص بالانتفاع».

كما تنص المادة (٥٩) على أن «في الأحوال التي يطلب فيها المستثمر توفير عقارات من أملاك الدولة الخاصة لإقامة مشروع استثماري، يتعين أن يبين في طلبه الغرض والمساحة والمكان الذي يرغب في إقامة المشروع عليه».

<sup>(٣٠)</sup> المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٦٧٣، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢١/٨/٢٠١٩. وكذلك حكمها في الطعن رقم ١٤٥٥٤، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠١٩.

- وإعمالاً لمقتضى نص القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ محل البحث، الذي لا يُجيز لغير أطراف التعاقد الطعن على قرارات تخصيص العقارات، فإن محكمة القضاء الإداري - استناداً لهذا القانون - لم تقبل الطعن في قرارات التخصيص الآتية:
- (١) لم تقبل الطعن على قرار محافظ القاهرة بتخصيص قطعة أرض لإحدى الشركات، والتفتت عما ساقه المدعي من أن قرار التخصيص قد نص على أن يتم بناء كامل الأرض في غضون ثلاث سنوات، إلا أنه حتى الآن لم يتم ذلك البناء، وأوضحت المحكمة «أن المدعي ليس من أطراف العقد محل النزاع، الأمر الذي تقضي معه المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة»<sup>(٣١)</sup>.
- (٢) كما لم تقبل الطعن على قرار مجلس الوزراء بتخصيص عشرة آلاف فدان بمنطقة شرق العوينات لشركة كليوبترا للتنمية الزراعية، وبطلان عقد البيع الابتدائي الذي أبرمته الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية مع الشركة تنفيذاً لقرار التخصيص؛ حيث إن المدعين ليسا أطرافاً في عقد البيع؛ ومن ثم ليسا لهما صفة في الطعن<sup>(٣٢)</sup>.
- (٣) وكذلك لم تقبل الطعن على قرار رئيس الجمهورية بتخصيص مساحة (١٣٣٣٣ م) لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وذلك للمساهمة بها كحصة عينية في تأسيس شركة تنمية وإدارة القرى الذكية؛ وذلك لانتهاء صفة الطاعن<sup>(٣٣)</sup>.
- (٤) كما لم تقبل الطعن بإلغاء قرار الهيئة العامة للتنمية السياحية بتخصيص قطعة أرض بمنطقة شمال الزعفرانة لإحدى الشركات، والتفتت المحكمة عما نعه الطاعنان من أن الشركة الصادر لصالحها التخصيص لم تُقْم بإنشاء بنية أساسية للأرض محل التداعي، كما لم تلتزم بالجدول الزمني المتفق عليه مع الهيئة العامة للتنمية السياحية، وأوضحت المحكمة أن الطاعنين «ليس لهما ثمة صلة بقرار التخصيص طلب الإلغاء، كما لم يمس ذلك القرار مركزاً قانونياً ثابتاً لهما قبل صدوره، الأمر الذي تغدو معه الدعوى غير مقبولة لانتهاء شرط المصلحة»<sup>(٣٤)</sup>.

(٣١) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٦١٦٧٥، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/١١/٣.

(٣٢) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٠٣٢٢، لسنة ٦٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢٤.

(٣٣) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٢١٩٣، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/٥/٣١.

(٣٤) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٢٤٣٧، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٢٥.

## المطلب الثاني

### النطاق الشخصي للقرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤

حدد القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ الأشخاص الذين يحق لهم الطعن على العقود التي تكون الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها طرفاً فيها، وقد حصرهم في ثلاث طوائف من الأشخاص على النحو الآتي:

- ١- أطراف التعاقد.
- ٢- أصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد.
- ٣- كل ذي شأن، إذا كان العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام، وصدر فيها حكم بات بإدانة أحد طرفي التعاقد أو أحدهما.

### أولاً: الطعن من أطراف التعاقد:

القاعدة العامة التي قررها القرار بقانون محل البحث في مادته الأولى، مؤداها أن لطرفي العقد فقط الطعن ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها أو وحدات الإدارة المحلية أو شركاتها، وهذه قاعدة نراها منطقية وبديهية؛ حيث إن الأصل ألا تتصرف آثار العقد إلا إلى ذمة المتعاقدين، وذلك تطبيقاً لنص المادة (١٤٥) من القانون المدني التي تنص على أنه: «ينصرف أثر العقد إلى المتعاقدين والخلف العام، دون إخلال بالقواعد المتعلقة بالميراث، ما لم يتبين من العقد أو من طبيعة التعامل أو من نص القانون أن هذا الأثر لا ينصرف إلى الخلف العام».

وتأكيداً على مبدأ نسبية أثر العقد قضت محكمة النقض بأن «مبدأ نسبية العقد يهيمن على قوته الملزمة بالنسبة للأشخاص والموضوع، مما يقتضي أن أثر العقد إنما يقتصر على طرفيه والخلف العام والخاص أو الدائنين في الحدود التي بينها القانون، فلا تنصرف الحقوق الناشئة عنه والالتزامات المتولدة منه إلا إلى عاقيه»<sup>(٣٥)</sup>.

وفي الاتجاه ذاته قضت محكمة القضاء الإداري بأن: «العقد حجة على طرفيه، فليس لغيرهما الالتزام بما أورده من التزامات، ولا يحق للغير - حتى لو كانت جهة إدارية أخرى ليست طرفاً في العقد - إلزام أحد أطرافه بالتزامات لم ينص عليها، ولا يجوز أن ينصرف أثر العقد إلا إلى طرفيه فقط»<sup>(٣٦)</sup>.

<sup>(٣٥)</sup> محكمة النقض، الطعن رقم ٢٢٦٧، لسنة ٧٠ قضائية، بتاريخ ٢/٣/٢٠١٣.

<sup>(٣٦)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٨٥٠، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٤. وتطبيقاً لذلك الحكم فقد قضت المحكمة بأنه: «لما كان الثابت من الأوراق أن محافظة الجيزة خصصت لكل من

ولما كان العقد ليس له أثر إلا بين الطرفين المتعاقدين، فلا يمكن للعقد أن يضر الغير أو ينفعه، فإن الغير لا يمكنه أن يطعن ببطلان عقد لم يكن طرفاً فيه ولم يحمله بالتزامات أو يكسبه حقوق<sup>(٣٧)</sup>.

#### والسؤال الذي يطرح نفسه، من هم الغير بالنسبة للعقد في هذا الخصوص؟

من المعلوم أن مصطلح الغير، مصطلح نسبي يتحدد مضمونه بحسب كل موضوع، وأياً كان الأمر، فإن الغير هنا يشمل طائفتين، وهما الغير العرَضِي والغير الأجنبي<sup>(٣٨)</sup>. أما الغير العرَضِي، فهؤلاء قد تنصرف إليهم آثار العقد على نحو معين وفي وقت معين، وقد حددتهم المادة الأولى في صدرها بأنهم أصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد.

أما الغير الأجنبي، فهؤلاء الأشخاص ليسوا طرفاً في العقد، وليسوا خلفاً عاماً أو خاصاً، وليسوا من أصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل العقد، ومع ذلك كان بإمكانهم الطعن ببطلان عقود الدولة، وقَبِل القاضي الإداري دعواهم في كثير من الأحيان بصفتهم مواطنين، وهذه الطائفة هي التي قصد القرار بقانون استبعادهم من نطاق الطعن؛ لأنهم من الغير وليس لهم صفة في الدعوى.

وإذا كان القاضي الإداري يتشدد في أصحاب الصفة الإجرائية في تمثيل الجهة الإدارية المتعاقدة، فلم ننكر على المشرع تشدده في الصفة الموضوعية فيمن يقوم

---

المدعين وحدة سكنية إثر تهديم مساكنهم بفعل زلزال أكتوبر ١٩٩٢، وتضمن قرار التخصيص التزام كل مدعٍ بأداء مقابل الانتفاع المقرر لهذه الوحدات، فإن هذا التخصيص يمثل عقداً إدارياً بين المدعين ومحافظة الجيزة على انتفاع المدعين بالوحدات السكنية محل العقد... وهذا العقد هو الذي يحكم كيفية انتفاع المدعين بوحداتهم السكنية، ولا يؤثر في ذلك أية علاقات أو اتفاقات تمت بين المحافظة والهيئة المدعى عليها... فهذه العلاقة تحكمها تلك الاتفاقات وتنصرف إليهما فقط، دون أن يؤثر على حقوق المدعين المقررة بعقد التخصيص أو قرار التخصيص، مما لا يجوز معه مطالبة الهيئة المدعى عليها المدعين بشراء تلك الوحدات منها؛ لانفصام العلاقة العقدية بينهما».

<sup>(٣٧)</sup> تنص المادة (١٥٢) من القانون المدني على أنه: «لا يترتب العقد التزاماً في ذمة الغير، ولكن يجوز أن يكسبه حقاً»؛ وبالتطبيق لهذه المادة فإن العقد لا يمكن أن يحمل الغير بأية التزامات، وإن كان من الجائز أن يكسبه حقاً كما في حالة الاشتراط لمصلحة الغير.

<sup>(٣٨)</sup> حول المقصود بالغير بخصوص انصراف أثر العقد، يراجع: د. سعيد جبر، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٣٧٤، ٣٧٥.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

بالطعن على عقود الدولة؟ فالمحكمة الإدارية العليا مستقرة على أنه في دعوى الإلغاء يمكن توجيه الدعوى إلى الجهة مصدرة القرار أو من يمثلها، كما يجوز توجيهها إلى الجهة صاحبة السلطة الرئاسية أو السلطة الوصائية التي تملك الموافقة على القرار أو تملك تعديله، كما يجوز توجيه الدعوى إلى الجهتين معاً.

بيد أنه «في مقام دعاوى العقود الإدارية ومباشرة المحكمة لولاية القضاء الكامل، فإنه يتعين اختصام صاحب الصفة الإجرائية في تمثيل الجهة الإدارية المتعاقدة»<sup>(٣٩)</sup>.  
ولذلك فإن قصر المشرع الطعن بالبطلان على أطراف التعاقد دون غيرهم وعلى الغير العرضي أصحاب الحقوق على الأموال محل التعاقد ما هو إلا إعمال للقواعد العامة.

والطعن ببطلان العقود- سواء أكانت مدنية أم إدارية- يكون بسبب تخلف أحد أركانها الموضوعية، وهي الرضا والمحل والسبب، كما أن العيوب التي تشوب الرضا في العقود الإدارية هي ذاتها العيوب التي تشوبه في العقود المدنية، وهي الغلط والتدليس والإكراه والاستغلال<sup>(٤٠)</sup>.

غير أن للعقد الإداري خصائص في إبرامه تختلف عن أحكام القانون الخاص، وذلك فيما يتعلق بالشروط الإجرائية لإبرام العقد، كأن يُبرم العقد بالمخالفة لأسلوب التعاقد الذي ينص عليها القانون، أو دون توافر الاعتماد المالي، أو دون الحصول على الإذن بالتعاقد، أو دون استشارة جهة أوجب القانون أخذ رأيها.

ولكن القاضي الإداري لا يبطل العقد الإداري إلا لتخلف الأركان والشروط التي جعل منها المشرع ركناً لانعقاد العقد أو شرطاً لصحته، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «لما كانت مراجعة العقود بمجلس الدولة إنما أراد بها الشارع مجرد طلب الرأي فيما تجرّبه الجهة الإدارية من العقود دون أن تكون ملزمة باتباعه، ولم يقرن المشرع هذا الإجراء بجزء ما ولم يترتب البطلان على مخالفته، وبالتالي لم يجعل منه

<sup>(٣٩)</sup> المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٦٦١، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٧.

<sup>(٤٠)</sup> وتجدر الإشارة إلى أن البطلان قد يكون كلياً وقد يكون جزئياً، ولكن تطبيقات البطلان المطلق في العقود الإدارية أكثر منها في العقود المدنية، كما أنه إذا كان العقد الإداري مثله مثل العقد المدني ينشأ نتيجة تلاقى إرادتين، إلا أن إرادة الإدارة تكون في وضع يفوق المتعاقد معها.

في هذا يراجع:

- Valine J, Droit administratif, Dalloz Edition, 2012. P. 459.

- Plessix, B., Droit adm. général, Lexisnexis, Edition 2016, P. 1191.

ركناً أو شرطاً لانعقاد العقد أو صحته، فلا تؤثر هذه المخالفة على صحة العقد، خاصة وقد تعلقت به حقوق الغير المتعاقد مع جهة الإدارة، وهو غير مسئول عن مخالفتها لأحكام القوانين المنظمة لعملها»<sup>(٤١)</sup>.

وإعمالاً لمقتضى نصوص القانون محل البحث، فلم تقبل محكمة القضاء الإداري دعوى بإثبات حالة جميع أعمال البناء على أرض صادر بتخصيصها قرار من محافظة القاهرة لصالح شركة مصر أمريكا للاستثمار العقاري؛ حيث إن الشركة لم تقم بالبناء على الأرض وكان يجب على المحافظة استردادها.

وأوضحت المحكمة أن المدعي لم يكن طرفاً في هذا العقد؛ ومن ثم فإنه «يُعدُّ من الغير بالنسبة لهذه العلاقة التعاقدية»، وتكون الدعوى قد أقيمت من غير ذي صفة<sup>(٤٢)</sup>.

### **ثانياً: الطعن من أصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد:**

#### **(١) مفهوم الحق العيني والحق الشخصي والتمييز بينهما<sup>(٤٣)</sup>:**

الحقوق العينية، هي تلك الحقوق التي تُقوَّم بالمال، وتتمثَّل في سلطة مباشرة يعترف بها القانون لشخص على شيء معين بذاته، وتنقسم الحقوق العينية إلى حقوق عينية أصلية وحقوق عينية تبعية.

والحق العيني الأصلي هو ما ينشأ مستقلاً بذاته، كالحق في الملكية وما يتفرع عنه من حقوق، كحق الانتفاع وحق الاستعمال وحق السكنى وحق الارتفاق وحق الحكر. أما الحق العيني التبعي فلا ينشأ مستقلاً، وإنما ينشأ وفاء بحق من الحقوق الشخصية، وتتفرع الحقوق العينية التبعية إلى الرهن الرسمي والرهن الحيازي وحق الاختصاص وحقوق الامتياز.

**وتوضيحاً لذلك، فإن للدائن ضماناً عاماً يرد على كل أموال مدينه، وقد لا يكون هذا الضمان كافياً لصاحب الحق الشخصي، فيحصل من مدينه على ضمان خاص، هذا الضمان الخاص قد يكون شخصياً وهو ما يعرف بالكفالة الشخصية، وقد يكون عينياً**

(٤١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٦٦١، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٧.

(٤٢) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٤٣٨٣، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٨/٣/٢٠١٧.

(٤٣) في تعريف الحقوق العينية والحقوق الشخصية والتمييز بينهما، يراجع: د. محمد على عمران - د. حسن عبد الباسط جميعي، التأمينات العينية، دار الخولي للطباعة، بدون سنة طبع، ص ٥ وما بعدها.

وهو ما يعرف بالحقوق العينية التبعية، ومن هنا فإن الحق العيني التبعية ينشأ وفاء بحقوق الدائنين، ويعطي لصاحبه الحق في تتبع الشيء الضامن والتنفيذ عليه في أي يد يكون، كما يعطي لصاحبه الحق في التقدم على غيره من الدائنين العاديين، وكذلك على غيره من الدائنين ذوي الضمان الخاص التاليين له في المرتبة.

أما الحقوق الشخصية، فهي رابطة بين شخصين تخول أحدهما وهو الدائن، أن يطالب الآخر وهو المدين، بأن يلتزم تجاهه بالتزام معين، يتمثل في القيام بعمل كإنشاء مبنى، أو بالامتناع عن عمل كعدم المنافسة، أو التزام بإعطاء كالتزام المشتري بدفع الثمن؛ ولذلك يطلق على الحق الشخصي حق الدائنية، باعتبار أن صاحبه دائن لشخص آخر بأداء معين، فالحق الشخصي إذن هو القدرة على اقتضاء أداء معين من شخص معين.

ومن ثم، فإذا كان الحق العيني الأصلي يعطي صاحبه سلطة مباشرة على الشيء، والحق العيني التبعية يعطي صاحبه الحق في تتبع الشيء، فإن الحق الشخصي لا يخول صاحبه سلطة على شيء، وإنما يتمثل في القدرة على مطالبة شخص أو أشخاص بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل أو بإعطاء.

## (٢) استثناء أصحاب الحقوق العينية والشخصية من قاعدة عدم جواز الطعن:

لقد احتاط صُدِّر المادة الأولى من القرار بقانون محل البحث لأصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد، ولم يقيد حقهم في التقاضي بشأن هذه الأموال بأية قيود، فهذه الطائفة لها صفة ومصلحة في المطالبة بحقوقهم على هذه الأموال، فمثلاً إذا باعت شركة من شركات قطاع الأعمال العام أسهمها لأحد المستثمرين، فإنه للدائن المرتهن سواء أكان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً كالبنك، ولحاملي الأسهم في الشركة والشركاء فيها، وللعاملين إذا تقرر تخصيص نسبة معينة من الأسهم لاتحاد العاملين المساهمين، فكل أولئك من أصحاب الحقوق العينية الذين يجوز لهم المطالبة بحقوقهم على الأموال محل التعاقد.

ولا يشترط أن تكون حقوق هؤلاء ثابتة على وجه قطعي قبل رفع الدعوى للمطالبة بها، فثبوت الحق شرط للقضاء به وليس شرطاً لقبول الدعوى، فقبولها مرهون بالادعاء بحق شخصي أو عيني على المال محل التعاقد، وهو ما يكفي لتوافر المصلحة وليس لثبوت الحق؛ فدائماً يستقل الحق في رفع الدعوى عن الحق في موضوعها.

والتساؤل الذي ينبغي طرحه في هذا الخصوص: هل أصحاب الحقوق العينية الشخصية يمكنهم الطعن ببطان هذه العقود؟

الراجح من وجهة نظرنا، أنه لا يجوز لهذه الطائفة الطعن ببطلان العقود الواردة على الأموال محل التعاقد؛ حيث إن المادة الأولى بنصها على أنه: «مع عدم الإخلال بحق التقاضي لأصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد»، تكون قد دلت على قصر حق هذه الطائفة في المطالبة بحقوقهم على الأموال محل التعاقد فقط، دون أن يمتد ذلك إلى الطعن ببطلان العقد أو الطعن في القرارات التي صدر العقد استنادًا إليها، أو الطعن في قرارات تخصيص العقارات<sup>(٤٤)</sup>.

ومن ثم فإن المشرع إذ كفل حق التقاضي لأصحاب الحق العيني أو الشخصي، فإنه لم يكفله على إطلاقه، وإنما كفله «كفالة مقصودة موصوفة»؛ حيث جاءت مقيدة من وجهين، الأول: أن يرد الحق الشخصي أو العيني على الأموال محل التعاقد مباشرة، الثاني: أن تكون المطالبة بالحق في حدود ما يخوله الحق الشخصي أو العيني لصاحبه من مكنات على تلك الأموال.

وترتيباً على ذلك، فلا يجوز لصاحب الحق أن يستطيل حقه في التقاضي إلى ما دون ذلك، وأية مطالبات لا تتعلق مباشرة بالحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد، أو تتجاوز محتواها أو نطاقها لا تستظل بهذا الاستثناء، فالاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه<sup>(٤٥)</sup>.

وإذا كان الأمر كما ذكرنا، فإنه يجب أن يستثني من ذلك حق الملكية، والملكية «هي الحق العيني الذي يخول صاحبه من السلطات، ما يمكنه من الحصول على منافع الشيء، وذلك باستعماله واستغلاله والتصرف فيه»<sup>(٤٦)</sup>. بما يعني أنه إذا كان صاحب الحق العيني مالكاً للشيء محل التعاقد، فإن المطالبة هنا تمتد إلى طلب إبطال التعاقد ذاته<sup>(٤٧)</sup>.

<sup>(٤٤)</sup> يراجع في هذا الاتجاه: د. يحيى النمر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مرجع سابق، ص ٤٠١، ٤٠٢.

<sup>(٤٥)</sup> يراجع: تقرير هيئة المفوضين، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ٥٥.

<sup>(٤٦)</sup> د. شكري سرور، موجز تنظيم حق الملكية، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص ٩.

<sup>(٤٧)</sup> وقد حدث أن طعن أحد الأفراد أمام محكمة القضاء الإداري على قرار محافظ القاهرة بتخصيص قطعة أرض للنفع العام، وذلك من أجل إقامة مشروع سكني عليه، ونعى الطاعن على القرار مخالفته للقانون لسابقة تملكه للأرض محل التداعي، وأن القانون قد حمى الملكية الخاصة، وأن ملكيته لهذه الأرض ثابتة بموجب المستندات، ولكن إعمالاً لنصوص القرار بقانون محل البحث؛ فقد

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدي

### (٣) هل يعتبر العاملون بالشركات التي يتم بيعها من أصحاب الحقوق الشخصية على الأموال محل التعاقد؟

أقيمت الدعوى رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية، طعنًا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، وتخلص وقائعها في أن المدعين وآخرين من العاملين، كانوا قد أقاموا أمام محكمة القضاء الإداري بالقاهرة الدعوى رقم ٥٢١٣٧ لسنة ٦٦ قضائية، طلبًا للحكم بوقف تنفيذ، ثم إلغاء قرار اللجنة الوزارية للخصخصة الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٢/٧، فيما تضمنه من بيع ١٠٠% من أسهم شركة النوبارية لإنتاج البذور (نوبا سيد)، وقرار الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة للتنمية الزراعية الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٢/٢٧، بالموافقة على البيع، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها: بطلان عقد بيع الأسهم المؤرخ ١٩٩٩/٣/١٤، المبرم بين الشركة القابضة للتنمية الزراعية، والشركة السعودية للاستثمار الصناعي والعقاري (٥٠%) وشركة التجارة والتسويق السعودية الدولية المحدودة (٥٠%).

وبجلسة ٢٠١٤/٥/٣- وعلى إثر صدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة- دفعت الشركتان المدعى عليهما، بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي رسمه قرار رئيس الجمهورية بالقانون المشار إليه، ودفع المدعون بعدم دستورية المادتين الأولى والثانية من القرار بقانون المار ذكره، وإذ قدرت المحكمة جدية الدفع، صرحت للمدعين بإقامة الدعوى الدستورية المشار إليها.

ولقد انقسمت الآراء إلى رأيين بشأن توافر شرط المصلحة في شأن رافعي هذه الدعوى من عدمه<sup>(٤٨)</sup>:

#### **الرأي الأول: يذهب إلى أن انتفاء المصلحة:**

ويستند إلى أنه من بين الأسباب التي أسس الطاعنون عليها دعواهم، مخالفة قرار

---

قضت المحكمة بأن: «المدعي لم يقدم سند ملكيته للأرض محل التداعي» (محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١١٥١٠، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٦). ونعتقد أن المدعي لو استطاع إثبات ملكيته للأرض لتغيّر وجه الرأي في الدعوى.

<sup>(٤٨)</sup> في تفصيل هذا الآراء يراجع تقرير هيئة المفوضين، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ٥١ وما بعدها. وكذلك تقرير المفوضين التكميلي في الدعوى ذاتها، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠٢٢، ص ١٣.

البيع لقرار الطرح الصادر عن اللجنة الوزارية لقطاع الخصخصة فيما تضمنه من تخصيص نسبة ١٠٪ من الأسهم لاتحاد العاملين المساهمين؛ ومن ثم يكون المدعون من أصحاب الحقوق العينية على هذه الأسهم، وبهذا يكونون من أصحاب الصفة والمصلحة في المطالبة بهذا الحق وفقاً لصدر المادة الأولى من القرار بقانون محل البحث، ولذا تتعدم مصلحتهم في المطالبة بعدم الدستورية، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن العاملين بالشركة يرتبطون معها بعلاقة عمل، وحق العمل من الحقوق الشخصية التي تخول العاملين التمتع بالاستثناء المقرر في صدر المادة الأولى، الأمر الذي يكون معه العاملون المدعون غير مخاطبين بالحظر المقرر بالمادة الأولى من القانون محل البحث؛ ومن ثم تنتفي مصلحتهم في الطعن.

### الرأي الثاني: يذهب إلى توافر المصلحة:

رداً على الحجة الأولى التي ذكرها أنصار الرأي الأول، يذهب أتباع الرأي الثاني إلى أن الطاعنين العاملين لم يطالبوا في طلباتهم الختامية بأية حقوق شخصية لأي منهم ولا بأية حقوق عينية على الأموال محل التعاقد.

ورداً منهم على الحجة الثانية، يذكرون أن علاقة العمل بين الشركة المبيعة والعاملين فيها لها نظامها القانوني الخاص في إطار علاقة العمل، التي تُعطي للعامل حقوقاً مالية كالأجر وملحقاته مقابل أداء العمل المنوط به، وهي حقوق دورية ترتبط بأداء العمل وتدور معه، دون أن تستطيل إلى حقوق على الأموال المملوكة لرب العمل من أصول وموجودات يتشكّل من مجموعها الشخص الاعتباري.

ومهما يكن من رأي في شأن توافر المصلحة في رافعي الدعوى آنفة الذكر من عدمه، فإنه لا خلاف بين الرأيين السابقين في أنه إذا كان قد خُصصت بالفعل نسبة معينة من الأسهم لاتحاد العاملين، فإنهم يصبحون أصحاب حق عيني على المال محل التعاقد؛ ومن ثم يشملهم الاستثناء الوارد بصدر المادة الأولى ويحق لهم المطالبة بحقوقهم على هذه الأموال<sup>(٤٩)</sup>.

أما بخصوص هل علاقة العمل تجعل العاملين من أصحاب الحقوق الشخصية

(٤٩) حيث إن الخلاف بين الرأيين إنما ينصبُّ على ما إذا كان المدعون قد طالبوا بأن ثمة حقوقاً عينية أو شخصية لهم على المال محل التعاقد أم لا؟ فإذا ما كانوا قد طالبوا، فإنهم دون شك سيكونون - فيما يتعلق بقرار تخصيص نسبة لهم من الأسهم - أصحاب حق عيني عليها، إذا بيعت دون أن تُستوفى حقوقهم.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدي

على المال محل التعاقد؟

فإننا نرى - كما ذهب أتباع الرأي الثاني - أن أية حقوق شخصية للعاملين بالشركة ناشئة عن علاقة العمل من أجر وملحقاته، فإنها جميعها لا تتعلق بالأموال محل التعاقد، بل تظل في إطار علاقة العمل ولا تتجاوزها، والقول بغير ذلك يخالف مفهوم الحقوق الشخصية والعينية المستقر عليها في القانون المدني.

ومن ثم فإنه لا يحق للعاملين في الشركات التي تمتلكها الدولة الطعن ببطلان العقود التي تبرمها هذه الشركات بموجب علاقة العمل التي تربطهم بها، إلا إذا كان لهم حق عيني أو شخصي على المال محل التعاقد بالمفهوم الذي بيناه.

وهذا ما أيدته المحكمة الدستورية في حكمها القاضي بدستورية القرار بقانون محل البحث، فقد أوضحت أنه: «متى كان ما تقدم، وكانت الطلبات الختامية للمدعين في الدعوى الموضوعية، لم تتضمن الحكم بحق شخصي أو عيني لهم على أموال الشركة المبيعة - أيًا كان وجه الرأي في ثبوت أو نفي هذه الحقوق - وإنما أقاموها على سند من أن رابطة العمل التي كانت تربطهم بها، تخولهم الحق في الطعن على التصرفات التي تنقل ملكية الشركة إلى الغير، وكان نص المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ - المطعون فيه - قد قصر الحق في الطعن ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الشركات التي تمتلكها الدولة، على أطرافها، ومن لهم حق شخصي أو عيني على الأموال محل التعاقد، دون غيرهم... فإن القضاء في دستورية النصين المطعون عليهما سيكون له أثر مباشر وانعكاس أكيد على قبول الدعوى الموضوعية، وقضاء محكمة الموضوع فيها، وتتوافر تبعًا لذلك، المصلحة الشخصية المباشرة للمدعين في الطعن عليهما بعدم الدستورية»<sup>(٥٠)</sup>.

**ثالثاً: الطعن من الكافة، إذا كان العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام:**

ثمة استثناء آخر أورده المادة الأولى على قاعدة عدم جواز الطعن على العقود التي تبرمها الدولة إلا من أطراف التعاقد، وهو حالة إذا ما كان العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام؛ فقد نصت هذه المادة في عجزها على أن: «وذلك ما لم يكن قد صدر حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وكان

(٥٠) المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٣.

العقد قد تم إبرامه بناءً على تلك الجريمة».

وإذا كان الاستثناء الأول قد أجاز لمن أطلقنا عليهم الغير العَرَضِي - وهم أصحاب الحقوق العينية أو الشخصية - المطالبة بحقوقهم على الأموال محل التعاقد، فإن هذه الإجازة مقترنة بأن تكون هذه الحقوق متعلقة مباشرة بالأموال محل التعاقد، وهو ما يعني أن هذه الطائفة من الطاعنين توجد رابطة تربطهم بالعقد؛ إذ لهم حقوق على الأموال محل العقد تخولهم صفة في رفع الدعوى. ولكن الاستثناء الذي نحن بصدده أجاز للكافة إمكانية الطعن بالبطلان، سواء أكان من أطراف التعاقد أم من الغير، وسواء أكان هذا الغير، من الغير العَرَضِي أم من الغير الأجنبي الذين لا يرتبطون بالعقد بأية رابطة.

وطبقاً لهذا الاستثناء فإنه حتى يمكن لكل ذي شأن أن يطعن في عقود الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها، فإن ثمة شرطين ينبغي توافرها، **الأول**: صدور حكم بات في إحدى الجرائم المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات. **الثاني**: أن يكون العقد قد تم إبرامه بناءً على تلك الجريمة.

والجرائم التي أشار إليها عَجُز المادة سالف الذكر، هي جرائم الرشوة، سواء أكانت جريمة الرشوة بمعناها الدقيق أم الجرائم الأخرى الملحقة بالرشوة، كجريمة عرض الرشوة دون قبولها، وجريمة استغلال النفوذ، وجريمة عرض أو قبول وساطة في الرشوة، وجريمة الاستجابة لرجاء أو توصية أو وساطة، وجريمة الرشوة في مجال أعمال القطاع الخاص، وهذه هي الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات في الباب الثالث من الكتاب الثاني.

أما الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع، فهي جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، وتتمثل في: جريمة اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء على المال العام، وجرائم الاختلاس والاستيلاء الواقعة على أموال شركات المساهمة، وجريمة الغدر، وجريمة التزوير، وجريمة الإضرار بالأموال والمصالح<sup>(٥١)</sup>.

ومن ثم، فإن هذا القانون بإجازته للغير الأجنبي عن العقد، إمكانية الطعن عليه في

(٥١) خصص المشرع لبيان أحكام تجريم الرشوة، الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وذلك في المواد من ١٠٣ : ١١١. أما الباب الرابع من الكتاب الثاني فقد خصصه لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، وذلك في المواد من ١١٢ : ١١٩. وللمزيد في تفصيل الجرائم الواردة في هذين البابين على وجه الخصوص وفي الجرائم المضرة بالمصلحة العامة على وجه العموم، يراجع: د. شريف كامل، قانون العقوبات - القسم الخاص (الجرائم المضرة بالمصلحة العامة)، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة ٢٠١٠.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

حالة إذا ثبت أن هذا العقد قد أبرم بناء على جريمة صدر فيها حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما، يكون قد احتاط لحماية المال العام والمحافظة عليه، طبقاً لإجراءات قضائية جازمة تقطع يقيناً بأن هناك جرائم عدوان على هذا المال، «أما القول بغير ذلك يفتح الباب أمام الدعاوى الكيدية التي أرهقت حق التقاضي وأعاقت حركة التنمية وعرقلت الاستثمارات الأجنبية والمحلية»<sup>(٥٢)</sup>.

**وتطبيقاً لهذا النص،** فإن محكمة القضاء الإداري لم تقبل الطعن ببطلان عقد تأجير برج القاهرة إلى أحد المستثمرين، وذلك استناداً إلى أن المدعين ليسا طرفاً في العقد المطعون عليه، «بالإضافة إلى أن أوراق الدعوى قد خلت من ثمة ما يفيد صدور حكم بات بإدانة طرفي التعاقد محل التداعي أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات»<sup>(٥٣)</sup>.

كما لم تقبل الطعن على عقد بيع أرض أبرمته الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية مع شركة إيجبت جلف للتنمية والاستثمار (الشركة المصرية الكويتية لاستصلاح الأراضي سابقاً)، وذلك لتنفيذ مشروع استصلاح واستزراع عليها، وقد غضت المحكمة الطرف عما أبداه الطاعن من أنه رفع الدعوى بصفته مواطناً مصرياً.

وذكرت المحكمة أن المدعي لم يُقدّم «ما يفيد أنه من أصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأرض محل هذا العقد، أو أنه صدر حكم بات بإدانة طرفي هذا التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام المنصوص عليه في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، أو أن العقد محل التداعي أبرم بناء على تلك الجريمة، رغم أن الأصل أنه يقع على عاتق المدعي أن يقيم الدليل على صحة ادعائه، واستطال أمد تداول الدعوى تقارب عشر سنوات؛ ومن ثم فإنه ينتقي شرط الصفة في حق المدعي اللازم لقبول الدعوى»<sup>(٥٤)</sup>.

<sup>(٥٢)</sup> تقرير هيئة المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ

٢٥/٩/٢٠٢٢، ص ٣٣.

<sup>(٥٣)</sup> محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٤٢٢١٩، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٧.

<sup>(٥٤)</sup> محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٥٣٠، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣٠/٨/٢٠١٨.

**المطلب الثالث****النطاق الزمني للقرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤**

تنص المادة (٢٢٥) من الدستور على أن: «لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب». ولكن القرار بقانون محل البحث نص في مادته الثانية على أنه: «مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية الباتة، تقضى المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعاوى أو الطعون المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون والمقامة أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة بما في ذلك الدعاوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون».

ومن هنا ظهر الإشكال، وانقسمت الآراء بين مؤيد ومعارض، بين من يقول بعدم دستورية هذه المادة؛ لأنها تضمنت سريان أحكام القرار بقانون بأثر رجعي وارتدادها إلى الماضي لتحكم وقائع لم تحدث في ظله، وبين من يُقرُّ بدستوريتها؛ لأنها لم تمس بمراكز قانونية مستقرة وإنما مراكز محتملة.

**على ضوء ما تقدم، نتلمس في هذا المطلب جواباً على ما أثير، على أن نتناول قبل ذلك نطاق إعمال الأثر الرجعي للقوانين في ضوء نص المادة (٢٢٥) من الدستور.**

**أولاً: نطاق إعمال الأثر الرجعي للقوانين:**

إن تدخل المشرع بقانون جديد، سواء أكان يسري بأثر رجعي أم بأثر مباشر، يجد حذًه في «ضرورة عدم المساس بالضمانات القانونية للحق أو الحرية محل التنظيم، باعتبار أن احترام هذه الضمانات القانونية للحق أو للحرية مما يُمثل ضرورة أو متطلباً دستورياً، فإذا ما تدخل بتشريع رجعي أو ذي أثر مباشر، فإنه يلتزم باحترام الضمانات الدستورية للتشريع في هذا المجال، وذلك إما بالإبقاء على التنظيم القائم بحدوده المقررة، أو باستحداث تنظيم معادل من ناحية ضمان الحماية للحق أو الحرية»<sup>(٥٥)</sup>.

وإذا كان ما سلف يمثل ضابطاً ينبغي على المشرع توخيه في حالتي الأثر المباشر والرجعي للقوانين، فإن مبدأ عدم الرجعية يستهدف بالأساس احترام الحقوق المكتسبة والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة؛ لذلك كان الأصل هو سريان القانون بأثر

<sup>(٥٥)</sup> د. رجب محمود طاجن، ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، مجلة القانون

والاقتصاد، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، العدد الخامس والثمانون، سنة ٢٠١٢، ص ٥٩.

مباشر على ما يقع بعد نفاذه، وأنه لا يجوز سريانه على الماضي كأصل عام<sup>(٥٦)</sup>. وقد جاء نص المادة (٢٢٥) من الدستور، مقررًا قاعدة عامة مفادها عدم جواز سريان القوانين بأثر رجعي، فالأصل هو سريان النصوص التشريعية بأثر مباشر، ثم استثناء من هذا الأصل منح النص المشرع سلطة تقديرية في تقرير سريان بعض النصوص التشريعية بأثر رجعي، فيرتدُّ بهذا نطاق سريانها إلى الماضي لضرورة يرتئها المشرع ولا اعتبارات يُعَدِّرها.

بيد أن هذه السلطة التقديرية للمشرع في إعماله للأثر الرجعي لم تأتِ مطلقة، بل قيدها الدستور بقيدين، أحدهما موضوعي والآخر شكلي، أما القيد الموضوعي فمتعلق بحظر إعمال الأثر الرجعي في مجال النصوص الجنائية والضريبية، أما القيد الشكلي فمتعلق بوجوب مراعاة الضوابط الشكلية المقررة دستوريًا على سلطته حال ارتأى تقرير أثر رجعي في غير النصوص الجنائية والضريبية.

وترتيبًا على ذلك، فكما أن لعدم رجعية النصوص الجنائية والضريبية أساسًا دستوريًا، فإن للرجعية في غير هذه النصوص أساسًا دستوريًا كذلك، يجد أصله في المادة (٢٢٥) من الدستور التي حوّلت المشرع سلطة تقديرية في ذلك، ولكن مع التقيد بالقيود التي ألزمه الدستور بها؛ إذ لا يملك حيالها تقديرًا<sup>(٥٧)</sup>.

أ. انعدام سلطة المشرع التقديرية تجاه تقرير الأثر الرجعي في المواد الجنائية والضريبية:

ففي مجال النصوص الجنائية، فإن من مقتضيات الأمن القانوني ألا يعاقب شخص على فعل لم يكن مؤتمًا وقت إتيانه، فذلك مما يتنافى مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون؛ ومن ثم فالنصوص الجنائية لا يجوز بحال أن ينعطف سريانها على الماضي، فلا يُعْمَلُ أثرها على ما وقع قبلها، وفي ذلك «توقيًا لتقرير عقوبة على فعل كان مباحًا حين ارتكابه، أو تغليظها على فعل كانت عقوبته أخف»<sup>(٥٨)</sup>.

<sup>(٥٦)</sup> يراجع: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية

للمشرع، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة ٢٠١٦، ص ٢٨٧ وما بعدها.

<sup>(٥٧)</sup> في القيمة القانونية لمبدأ عدم الرجعية في غير المجال العقابي يراجع: د. رجب محمود طاجن،

ملاحح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، مرجع سابق، ص ٤٤ وما بعدها.

<sup>(٥٨)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٣١، لسنة ٤٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٢١/٩/٤. ويجب أن يكون

مفهوميًا في هذا الصدد، أن المقصود بعدم الرجعية هنا، هو رجعية القانون الأسوأ للمتهم، أما إذا كان القانون أصلح للمتهم، فإنه يسري بأثر رجعي كما هو معلوم.

ومما ينبغي التأكيد عليه في هذا المقام، أن المحكمة الدستورية العليا لا تُقصر تطبيق مبدأ عدم الرجعية على النصوص العقابية الجنائية فقط، بل يمتدُّ تطبيقه - في مفهومها - ليشمل كافة النصوص العقابية، سواء أكانت جنائية أم تأديبية أم سياسية، وفي ذلك دائماً ما تردد المحكمة أنه لا يجوز «أن تُفسَّر النصوص الدستورية بما يبتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها، ولا أن ينظر إليها بوصفها هائمة في الفراغ، أو باعتبارها قيماً مثالية منفصلة عن محيطها الاجتماعي»<sup>(٥٩)</sup>.

أما في مجال النصوص الضريبية، فإن نص المادة (١٨٧) من دستور ١٩٧١، المقابل لنص المادة (٢٢٥) من الدستور الحالي، كان يُقصر عدم الرجعية على النصوص الجنائية<sup>(٦٠)</sup>؛ ولكن النص الحالي أضاف النصوص الضريبية إلى النصوص الجنائية.

وربما كان لكثرة النصوص الضريبية التي حكمت المحكمة بعدم دستورتيتها، لانطوائها على تقرير أثر رجعي يمس باستقرار المراكز القانونية للمخاطبين بها، سبب دفع المشرع الدستوري إلى مد القيد الموضوعي ليشمل النصوص الضريبية إلى جانب النصوص العقابية؛ ومن ثم تنعدم أي سلطة تقديرية للمشرع في تقرير الأثر الرجعي تجاهها<sup>(٦١)</sup>.

#### ب. القيد الشكلي لإعمال الأثر الرجعي في غير المواد الجنائية والضريبية:

لم يطلق الدستور سلطة المشرع في إعمال الأثر الرجعي في غير المجال الجنائي والضريبي، وإنما قيدها بقيد يجب عليها اتباعه؛ حيث تطلّب ضرورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٦٢)</sup>، فإذا لم تُستوفَ هذه النسبة وقعت النصوص في حومة المخالفة الدستورية، وهذا تقدير من المشرع الدستوري لخطورة الأثر الرجعي من مساسه

<sup>(٥٩)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٦٦، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢.

<sup>(٦٠)</sup> حيث كانت تنص المادة (١٨٧) من دستور ١٩٧١ على أن: «ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب».

<sup>(٦١)</sup> يراجع: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

<sup>(٦٢)</sup> مما يجدر ذكره، أن الأغلبية المتطلبية لسريان القانون بأثر رجعي أكثر تشدداً في ظل الدستور الحالي من تلك التي كانت مطلوبة في دستور ١٩٧١، الذي كان يتطلب فقط موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب وليس موافقة الثلثين.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

بمراكز قانونية قد استقرت، وإهدار لحقوق قد اكتسبت.

وقد تواترت أحكام الدستورية على أنه: «لما كان الإجراء الذي تطلبه الدستور لإقرار الأثر الرجعي للقانون هو إجراء خاص فرضه- استثناء من الأصل المقرر في هذا الشأن- كضمانة أساسية للحد من الرجعية، وتوكيذا لخطورتها في الأعم الأغلب من الأحوال، إزاء ما تهدره من حقوق وتُخل به من استقرار، فإنه يتعين... أن يكون الدليل على استيفاء هذا الإجراء جلياً لا يحتمل التأويل، ثابتاً على وجه قطعي»<sup>(٦٣)</sup>.

**ثانياً: هل القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، يسري بأثر رجعي أم بأثر مباشر؟**

للإجابة على هذا التساؤل، فإن ثمة مسألة أولية ينبغي مناقشتها، تتعلق بمدى جواز إصدار رئيس الجمهورية لقرارات بقوانين تسري بأثر رجعي.

في هذا الصدد يذهب رأي إلى عدم جواز ذلك استناداً إلى أن «القرارات بقوانين تصدر لمواجهة خطر حال وجسيم، والسماح بإصدارها بأثر رجعي يعني سنّها في غير ضرورة، أي لخطر وقع وانقضى أو لم يحدث بعد، مما يوقعها في حماة عدم الدستورية»<sup>(٦٤)</sup>. في حين يذهب رأي آخر إلى جواز إصدار رئيس الجمهورية لقرارات بقوانين يرتد أثرها إلى الماضي، وفي هذه الحالة يخضع القرار بقانون للموافقة عليه بالأغلبية الخاصة المطلوبة للقانون<sup>(٦٥)</sup>.

ومهما يكن من خلاف في هذه المسألة، فإننا نعتقد بأنه ليس هناك ما يمنع أن يُصدر رئيس الجمهورية قراراً بقانون يسري على وقائع سابقة على صدوره، بشرط أن يتم إقراره بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب كما تطلب الدستور بالنسبة للقوانين ذات الأثر

<sup>(٦٣)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٢٩، لسنة ٢٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧. وفي ذات السياق حكمها في القضية رقم ١٠١، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/٧/٣١.

<sup>(٦٤)</sup> د. فتحي فكري، لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤، مجلة الدستورية، العدد الثاني والثلاثون، السنة الحادية والعشرون، إبريل ٢٠٢٣، ص ١٣. ويراجع في هذا الاتجاه كذلك: د. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية بإصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، العدد التاسع والستون، أغسطس ٢٠١٩، ص ١٠٦.

<sup>(٦٥)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري (دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ مقارنةً بالدساتير السابقة)، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٢٧٦، وكذلك: د. صبري السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٣٩٨.

الرجعي، وهذا الرأي الذي نعتنقه إنما يأتي انطلاقاً مما استقرت عليه أحكام الدستورية من أن: «القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطاته الدستورية المنصوص عليها في الدستور، لها بصريح نصها قوة القانون؛ ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون، بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون»<sup>(٦٦)</sup>.

**ونستند في رأينا هذا إلى عدة أمور:**

**الأمر الأول:** القرارات بقوانين وإن بقيت على حالتها من حيث الطبيعة القانونية؛ إذ تظل قراراً بقانون ولا تنقلب إلى قانون حتى بعد إقرار مجلس النواب لها، إلا أن لها قوة القانون؛ ومن ثم يمكنها التطرق لجميع المجالات التي يمكن للقانون تنظيمها، وطالما كان ممكناً للقرار بقانون ارتياد كافة المجالات مثله في ذلك مثل القانون، فإنه ينطبق عليه ما ينطبق على القانون من إمكانية إعمال أحكامه بأثر رجعي.

**الأمر الثاني:** فإن الدستور لم يحدد للقرار بقانون مجالات معينة يتناولها بالتنظيم دون غيرها. بعبارة أكثر تفصيلاً واقترباً من المعني، لم يحظر الدستور على القرار بقانون التطرق لموضوعات بعينها، والأصل في حالة عدم الحظر هو الإباحة، فالمشروع التأسيسي لو أراد ذلك لفعل؛ وإذ لم يفعل فإن هذا موافقة ضمنية منه على جواز أن يتناول القرار بقانون كافة الموضوعات والمجالات مثله مثل القانون سواء بسواء؛ ومن ثم يمكن أن ينسحب أثره إلى الماضي.

**الأمر الثالث:** وهو مستقى من طبيعة حالة الضرورة ذاتها التي تستوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، وهنا يكون لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، بشرط أن يكون مجلس النواب غير قائم، ومن غير المنطقي - والحالة تلك - أن يكون القرار بقانون مقصوراً على مجالات محددة، أو ألا يرتد إلى الماضي لمعالجة آثار تلقي بظلالها على أوضاع متفاقمة استوجبت سرعة التدخل بإصدار قرار بقانون لمواجهة، والمبررات التي يمكن أن يقال بها في إجازة الدستور للأثر الرجعي للقانون، هي ذاتها التي يمكن أن يقال بصدد القرار بقانون، فلمَ التفرقة إذن؟!

وننتقل للإجابة على التساؤل المهم في هذا الموضوع: هل القرار بقانون ٣٢ لسنة ٢٠١٤ ارتد بأحكامه إلى الماضي، حينما قرر سريان أحكامه على الدعاوى والطعون التي رُفعت قبل العمل به؛ ومن ثم يخالف المادة (٢٢٥) من الدستور التي توجب في

(٦٦) المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٣، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٩٩٢/٢/٦.

هذه الحالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب؟

بداية، وفي ضوء ما تقدم، نقرر أن لا خلاف على أن الأصل هو الأثر المباشر للقانون، وأنه في حالة إعمال المشرع لسلطته التقديرية وضمن القانون أثراً رجعياً، فإنه لا مناص من الالتزام بالقيود الدستورية المقررة في هذا الخصوص، كما أن ذلك الحكم ينسحب- من وجهة نظرنا- على القرارات بقوانين إذا كان نطاقها يمتد إلى الماضي.

وإذا كان الأمر على هذا النحو، فإن القرار بقانون محل البحث إنما يسري بأثر مباشر، وليس فيه ما يفيد أنه يسري بأثر رجعي؛ ذلك أن مقطع الخلاف في هذه المسألة إنما يتحدد على ضوء العلة من كون عدم الرجعية يمثل استثناء على الأصل، وليس من شك في أن العلة من وراء ذلك تكمن في عدم المساس بمراكز قانونية مستقرة أو بحقوق مكتسبة، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أنه إذا لم يكن ثمة مساس بحق ثابت أو بمركز تكوّن، فإن القانون يكون سارياً بأثر مباشر.

وهذا ليس ببعيد عما استقرت عليه المحكمة الدستورية، وإنما هو عينه، وذلك حينما قضت بأن: «النطاق الذي يمكن أن يرتد إليه الأثر الرجعي للقانون، هو ذلك الذي يُعدّل فيه التشريع من مراكز قانونية لم تتكامل حلقاتها، وبالتالي لم تبلغ غايتها النهائية متمثلة في حقوق تم اكتسابها وصار يُحتج بها تسانداً إلى أحكام قانونية كانت نافذة؛ إذ في هذا النطاق يبقى المركز القانوني قابلاً للتدخل التشريعي، تدخلاً قد يزيد أو يزيل من آمال يبني عليها صاحب المركز توقعاته.

فإذا تقرر الأثر الرجعي في غير هذا النطاق، وامتد إلى إلغاء حقوق تم اكتسابها فعلاً وصارت لصيقة بأصحابها، وفقاً لأحكام قانونية كفلت حمايتها والاحتجاج بها في مواجهة الكافة، كأثر لنفاذ هذه الأحكام، فإن الأثر الرجعي للقانون يكون بذلك قد تحوّل إلى أداة لإهدار قوة القوانين السابقة ومكانتها من الاحترام الذي يجب كفالاته لها طوال الفترة التي كانت نافذة فيه»<sup>(٦٧)</sup>.

وترتيباً على ذلك، فإن الفيصل في إعمال المشرع للأثر الرجعي هو عدم المساس بالحقوق المكتسبة، والحقوق المكتسبة طبقاً لمفهوم المحكمة الدستورية، هي الحقوق التي اكتملت حلقات تكوينها، وأصبحت لصيقة بأصحابها؛ بحيث لا يجوز تجريدهم منها أو فصلها عنهم. وهذا بخلاف الحقوق غير المكتسبة التي لم تتكامل حلقاتها، بل تكون في

(٦٧) المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣١، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٧.

طور التكوين<sup>(٦٨)</sup>.

والقرار بقانون محل البحث حينما قرر سريان أحكامه على الدعاوى والطعون التي رُفعت قبل العمل به ولم يُفصل فيها بأحكام باتة، فإنه بذلك لم يمس بحقوق مكتسبة تكاملت حلقاتها، وإنما جاء في النطاق الذي يمكن أن يَرْتد إليه الأثر الرجعي، بل اصطناع هذا القانون لأصحاب الحقوق المكتسبة التي تقررت لهم بموجب حكم قضائي بات، فأصبح هذا الحكم هو الحد الذي لا يمكن لعدم الرجعية تجاوزه.

كما أن القرار بقانون محل البحث هو قانون إجرائي برمته؛ إذ جاء ليحدد أصحاب المصلحة في الطعن ببطلان عقود الدولة، ويرتبط الحكم الوارد في المادة الثانية من هذا القانون ارتباطاً وثيقاً بشرط المصلحة في الدعوى، وهو شرط ابتداء لقبول الدعوى، وكذلك شرط لاستمرار نظرها حتى الفصل فيها، فإذا زالت المصلحة في أي وقت أثناء نظر الدعوى أضحت غير مقبولة<sup>(٦٩)</sup>.

والحكم الذي رددته المادة الثانية تلك، هو الحكم ذاته الذي رددته الفقرة الثالثة من المادة (٣) من قانون المرافعات، وهو على هذا النحو حكم إجرائي ينظم الطعن بالبطلان على عقود الدولة، و«الأصل في القواعد القانونية الإجرائية التي يسنها المشرع محددًا بها وسائل اقتضاء الحقوق المتنازع عليها، أنها تتصل في عمومها بمراكز قانونية تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير دون أن يُرمَى عمل المشرع بشأنها برجعية الأثر؛ ومن ثم كان سريانها بأثر مباشر في المسائل التي تناولتها»<sup>(٧٠)</sup>.

وقد أجملت المحكمة الدستورية العليا كل ما تقدم، حينما طُعن أمامها بعدم دستورية

<sup>(٦٨)</sup> في التفرقة بين المركز القانوني المكتمل وغير المكتمل يراجع: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع، مرجع سابق، ص ٢٩٨ وما بعدها. وكذلك: د. محمد أبو عليو، مبدأ الأمن القانوني وتطبيقاته في القضاء بين الدستوري والإداري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة ٢٠٢٣، ص ٩٧ وما بعدها.

<sup>(٦٩)</sup> كل هذا على النحو الذي سيرد تفصيله في المبحث الثاني من هذا البحث.

وفي نقد هذا القرار بقانون لإهداره مبدأ عدم رجعية القوانين، يراجع: د. رجب محمد السيد، دور القضاء الإداري في حماية حقوق المواطنين من زلزال الخصخصة ومدى تأثيره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، العدد الثامن والخمسون، أكتوبر ٢٠١٥، ص ٧٧٣ وما بعدها.

<sup>(٧٠)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٣، لسنة ١٩ قضائية، بتاريخ ١٩٩٨/٢/٧. وللمزيد في تفصيل هذه المسألة يراجع: تقرير هيئة المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠٢٢، ص ٤١.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ محل البحث، فقد نعى الطاعنون على القرار بقانون من أن انسحاب أحكامه على ما فصل فيه بأحكام نهائية يخالف القواعد الدستورية المستقر عليها، وردًا على هذا النعي قضت المحكمة بأنه:

«وحيث إن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن النطاق الذي يمكن أن يترد إليه الأثر الرجعي للقانون، هو ذلك الذي يُعدّل فيه التشريع من مراكز قانونية لم تتكامل حلقاتها، وبالتالي لم تبلغ غايتها النهائية، متمثلة في حقوق تم اكتسابها وصار يُحتج بها في مواجهة الكافة، تسانداً إلى أحكام قانونية كانت نافذة؛ إذ في هذا النطاق يبقى المركز القانوني قابلاً للتدخل التشريعي، تدخلاً قد يزيد أو يزيل من آمال يبني عليها صاحب المركز توقعاته.

وحيث إن من المقرر قانوناً أن الصفة، مندمجة في المصلحة الشخصية المباشرة، من بين شروط قبول الدعوى، ويتعين على محكمة الموضوع أن تتحررها، فإذا ما عدّل المشرع في شروط قبول الدعوى، قبل أن ينحسم أمرها بصدور حكم بات فيها، فلا يكون بذلك قد ارتد بالقاعدة القانونية إلى الماضي، بل أعمل حكمها بأثر مباشر.

متى كان ما تقدم، وكان المشرع بنص المادة الأولى من القرار بقانون المطعون عليه، قد باشر سلطته التقديرية في تحديد عناصر المركز القانوني الذي يتيح لفئات بعينها مصلحة شخصية مباشرة في إقامة الدعاوى والطعون ببطلان العقود التي تبرمها الدولة في شأن أملاكها الخاصة، والقرارات والإجراءات التي أبرمت تلك العقود استناداً إليها، ورتب بمقتضى نص المادة الثانية من القرار بقانون ذاته، على تخلف الصفة التي عينها في المادة الأولى، أو انحسارها خلال نظر الخصومة القضائية المتعلقة بهذه العقود، وجوب القضاء بعدم قبول تلك الدعاوى والطعون، ما لم يكن قد صدر فيها حكم بات، بما مؤداه: أن نص المادة الثانية المار ذكره، إنما ينظم مراكز قانونية تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير، مادامت أنها لم تستقر بقضاء بات؛ ومن ثم فإن سريان النصين المطعون عليهما على ما لم يُفصل فيه من الدعاوى والطعون، يلزمه أثر مباشر، ولا يكون متضمناً أثراً رجعيًا»<sup>(٧١)</sup>.

(٧١) المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٣.

**المبحث الثاني****تحديد القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ لأصحاب المصلحة في الطعن على عقود الدولة**

ثمة قاعدة عامة مؤداها أن المصلحة هي مناط الدعوى، وحيث لا مصلحة فلا دعوى، وقد جاء نص المادة الأولى من القرار بقانون محل البحث محددًا لأصحاب الصفة والمصلحة في الطعن على العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها، حاصرًا إياهم في ثلاث طوائف، هي:

١- أطراف التعاقد.

٢- أصحاب الحقوق العينية أو الشخصية على الأموال محل التعاقد.

٣- كل ذي شأن، إذا كان العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام، وصدر فيها حكم بات إدانة أحد طرفي التعاقد أو أحدهما.

والمسألة محل البحث والمناقشة هنا، هل النص على هذا النحو به مصادرة لحق التقاضي المنصوص عليه في المادة (٩٧) من الدستور كما ذهب جانب من الفقه، وطبقًا لما نعه الطاعنون بعدم دستورية القرار بقانون محل البحث؟

حيث ذهبوا إلى أن مفهوم المصلحة في المنازعات الإدارية يتسع بحيث لا تقتيد فيها المصلحة حرفيًا بحق أو مركز قانوني ذاتي أو شخصي لرافع الدعوى، وقد سار مجلس الدولة المصري على نهج مجلس الدولة الفرنسي في ذلك؛ إذ تخفف في تطلب شرط المصلحة فيما يتعلق بهذه المنازعات، فيستوي في توافر المصلحة لرافع الدعوى أن يكون المساس بمصلحته في تاريخ رفع الدعوى أو في تاريخ لاحق، ومهما كانت درجة المساس بهذه المصلحة، طالما قدرت المحكمة كفاية هذه الدرجة.

ومناقشة هذا الرأي وصولًا إلى إجابة على التساؤل المطروح أعلاه، يقتضي توضيح معنى المصلحة بوصفها شرطًا لقبول الدعوى (مطلب أول)، ثم بيان موقف القضاء والمشرع من شرط المصلحة توسيعًا وتضييقًا (مطلب ثان)، وأخيرًا مناقش مسألة هل صفة المواطن وحدها تُعدُّ كافية لقبول الدعوى (مطلب ثالث).

**المطلب الأول****مفهوم المصلحة كشرط لقبول الدعوى**

لما كان القانون محل البحث لم يُجزِ الطعن ببطلان كافة عقود الدولة من غير أطراف التعاقد، وكانت تلك العقود منها ما هو إداري وما هو مدني، وأن هذه الأخيرة يختص بنظر المنازعات التي تنور بشأنها القضاء العادي، فإن هذا يقتضي الوقوف على مفهوم شرط المصلحة في منازعات القانون الخاص والمنازعات الإدارية على حد سواء.

## أولاً: مفهوم المصلحة في نطاق دعاوى القانون الخاص:

### (أ) المصلحة هي الشرط الوحيد لقبول الدعوى:

ثمة فارق بين المصلحة والحق؛ من حيث إن المصلحة هي المنفعة المبتغاة من الدعوى، والتي يحصل عليها المدعي من حماية الحق أو اقتضائه، فالدعوى ترفع لدفع العدوان عن الحق أو التعجيل للوفاء به؛ ومن ثم فالدعوى هي وسيلة حماية الحق وشرط قبولها المصلحة، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن الحق قد يكون ثابتاً، ومع ذلك يُحكم بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة، وقد يكون الحق مشكوكاً في ثبوته، ومع ذلك يُحكم بقبول الدعوى لتوافر المصلحة<sup>(٧٢)</sup>.

وقد اختلف الفقه في تحديد شروط قبول الدعوى، فمنهم من يرى أن المصلحة هي الشرط الوحيد لقبولها، ومنهم من يرى عدم كفاية المصلحة فاشتراط فضلاً عن المصلحة توافر الصفة، ومنهم من يرى ضرورة توافر الحق إلى جانب المصلحة والصفة، ومنهم ما زاد على ما تقدم توافر أهلية التقاضي.

ومهما يكن من خلاف في هذه المسألة، فإننا نؤيد الرأي الذي يذهب إلى أن «المصلحة هي الشرط العام الوحيد لقبول الدعوى»<sup>(٧٣)</sup>، وأن الشروط الأخرى التي قيل بها - ومنها شرط الصفة - إنما هي متفرعة عن شرط المصلحة.

فالأهلية - طبقاً للرأي الراجح فقهاً - شرط لصحة مباشرة الإجراءات أمام القضاء، وليست شرطاً لقبول الدعوى. كما أن باقي الشروط التي أوردتها الفقه لقبول الدعوى شروط متداخلة مع شرط المصلحة ومتفرعة عنه، فمن يرى أن المصلحة هي الشرط الوحيد لقبول الدعوى، يشترط أن تكون المصلحة قانونية، أي تستند إلى حق أو مركز قانوني، وهو ما يعادل شرط وجود الحق. ومن يشترط أن تكون المصلحة قائمة، هو ما يعادل شرط وجود حق معتدى عليه. ومن يشترط أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، بما يعني أن تحمي الدولة حق رافعها أو من ينوب عنه، هو ما يعادل شرط الصفة؛ ومن ثم فإن المصلحة بخصائصها وأوصافها هي الشرط العام لقبول الدعوى<sup>(٧٤)</sup>.

ويمكن تعريف المصلحة بأنها الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم

<sup>(٧٢)</sup> يراجع: د. عبد الباسط جمعي، مبادئ المرافعات في قانون المرافعات الجديد، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص ٢٠١٣ وما بعدها.

<sup>(٧٣)</sup> د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ٢٠٠٩، ص ٢٠٧.

<sup>(٧٤)</sup> يراجع: المرجع السابق، ص ٢٠٧، ٢٠٨.

له بطلانيته كلها أو بعضها، فلا تكفي مجرد المصلحة النظرية البحتة؛ إذ إن القضاء قد شرع للفصل في الخصومات ذات النتائج المرجوة، ولا محل لتعطيله بالفصل في خصومة عديمة الجدوى لا تعود على رافعها فائدة من الحكم فيها، وهذا ما استقرت عليه أحكام محكمة النقض.

فقد قضت بأنه: «يشترط لقبول الدعوى أو الطعن أو أي طلب أو دفع أن يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة، أي يكون لصاحب الحق أو المركز القانوني محل النزاع أو نائبه، منفعة تعود عليه من الحكم على المدعى عليه بحماية قضائية لحقه أو مركزه القانوني، وهو ما وصفته المادة الثالثة من قانون المرافعات بأنه المصلحة القائمة التي يقرها القانون، وكان الطعن بالنقض لا يخرج عن هذا الأصل العام، فإن تخلف شرطه أو كانت المصلحة نظرية بحتة لا يجني الطاعن من ورائها منفعة أو فائدة عملية يقرها القانون، يصبح معه النعي على الحكم غير منتج ومن ثم غير مقبول، وتقضي المحكمة بذلك من تلقاء نفسها، وفي أي حالة كانت عليها الدعوى باعتباره شرطاً متعلقاً بالنظام العام»<sup>(٧٥)</sup>.

وترتيباً على ذلك قضت بأن: «الهلاك القانوني للعقار بصور حكم بات بإزالته يأخذ حكم الهلاك المادي له، في شأن رفض تثبيت ملكية الوحدة السكنية فيه؛ لاستحاله ذلك بسبب انعدام المحل في الحاليتين. لما كان ذلك وكان البين من الأوراق أن الحكم الصادر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٢... قد قضى بإزالة العقار المبين بالأوراق والمطلوب تثبيت ملكية شقة الطاعن فيه، وتسليم الأرض خالية للمطعون ضدهم، وهو ما لا يماري فيه الطاعن، فإنه لا يجدي الأخير نفعاً تخطئة الحكم المطعون فيه فيما قضى به من رفض طلب تثبيت ملكيته للشقة محل التداعي؛ إذ لا يحقق له النعي في هذا الصدد - وأياً كان وجه الرأي فيه - سوى مصلحة نظرية بحتة لا يُعتدُّ بها بعد أن قضى الحكم البات بإزالة العقار الكائن به تلك الشقة»<sup>(٧٦)</sup>.

وإذا كانت المصلحة شرطاً لقبول الدعوى عند رفعها، فإنها كذلك شرط لاستمرار قبولها<sup>(٧٧)</sup>، وشرط لقبول أي طلب أو دفع يتعلق بها، وفي هذا قضت محكمة النقض

<sup>(٧٥)</sup> نقض مدني، طعن رقم ٣٦٦٤، لسنة ٨٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٢/٧.

<sup>(٧٦)</sup> الحكم السابق ذاته.

<sup>(٧٧)</sup> كان قد ثار خلاف في الفقه حول ما إذا زالت المصلحة بعد رفع الدعوى، ومنهم من ذهب إلى أن ذلك لا يؤثر على الدعوى ولا يُفضي إلى عدم قبولها، ولكن المشرع بموجب المادة الثالثة من قانون

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

بأن: «المشرع جعل من توافر المصلحة بخصائصها المقررة في فقه القانون، سواء كانت حالة أو محتملة ليس شرطاً لقبول الدعوى عند بدء الخصومة القضائية فحسب، بل في جميع مراحلها حتى الفصل فيها، أي أنه شرط بقاء لا شرط ابتداء فقط»<sup>(٧٨)</sup>.

#### (ب) أوصاف المصلحة:

كما أنه لا يكفي لقبول الدعوى أن يكون لصاحبها مصلحة في رفعها، وإنما يجب «أن تتوافر في هذه المصلحة أوصاف معينة جديرة بالاعتبار»<sup>(٧٩)</sup>؛ حيث تنص المادة الثالثة من قانون المرافعات بعد تعديلها بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦ على أن: «لا يقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب أو دفع استناداً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر، لا يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون». وكانت هذه المادة قبل تعديلها تنص على أن: «لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون».

ومن ثم، فبعد أن كان المشرع ينص على شروط قبول الدعوى بصورة مجملية، تدخل ونص على شروط قبولها بصورة مفصلة، فاشتراط أن ترمي إلى حماية مصلحة قانونية لرافعها وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة وأن تكون مصلحة قائمة. والمصلحة القانونية قد تكون مصلحة مادية أو أدبية، وهي المصلحة التي تستند إلى حق يحميه القانون، ويكون الغرض من رفع الدعوى هو حماية هذا الحق، أو رد الاعتداء

المرافعات المعدلة بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦ قد نص على أن تقضي المحكمة من تلقاء نفسها، في أي حالة تكون عليها الدعوى بعدم القبول في حالة عدم توافر شرط المصلحة، وبذلك يكون المشرع قد ألحق الدفع بعدم القبول لانتفاء المصلحة بالدفع الموضوعية تسري عليه سائر أحكامها، وحسم خلافاً في الفقه والقضاء حول أثر زوال المصلحة بعد رفع الدعوى، وما إذا كان ذلك الدفع يتعلق بالنظام العام، مما مقتضاه أنه يتعين على المحكمة عند نظر الدعوى أو الطعن أن تبحث بغير طلب من الخصوم توافر المصلحة بمفهومها القانوني فإذا تحقق لديها انعدامها أو زوالها وجب عليها أن تقضي بعدم قبول الدعوى أو الطعن ولو توافرت وقت رفع الدعوى أو الطعن أو عند صدور الحكم المطعون فيه. (راجع: حكم محكمة النقض، طعن رقم ١٥٤٤١، لسنة ٧٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٦).

<sup>(٧٨)</sup> نقض مدني، طعن رقم ١٥٤٤١، لسنة ٧٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٦.

<sup>(٧٩)</sup> يراجع: د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

عليه، أو المطالبة بتعويض عن الضرر الذي أصاب الحق. وقد قضت محكمة النقض بأن: «المصلحة التي تجيز رفع الدعوى أو المطالبة بالحق هي تلك المصلحة القانونية التي يحميها القانون دون النظر إلى المصلحة الاقتصادية. لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه على سند من أن الطاعن لم يترك الخدمة لعدم بلوغه السن المقررة قانوناً للتقاعد، فلا يستحق - بعد - صرف المبلغ الشهري الإضافي، في حين أن للطاعن مصلحة في تعديل أساس الصرف وفقاً للقانون، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون بما يوجب نقضه»<sup>(٨٠)</sup>.

أما المصلحة الشخصية المباشرة، فيقصد بها أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق المراد حمايته أو من ينوب عنه، وهو ما درج الفقه والقضاء على التعبير عنه بشرط الصفة.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض بأنه: «المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أنه يشترط لقبول الدعوى أو الطعن أو أي طلب أو دفع، أن يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة، أي يكون هو صاحب الحق أو المركز القانوني محل النزاع أو نائبه... لما كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق أن الطاعن تمسك أمام محكمة الموضوع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، ذلك أن المطعون ضده الأول لم يكن طرفاً في عقد الإيجار سند الدعوى، ولم يقدم ما يفيد وجود حوالة حق وإعلان الطاعن بها، أو أنه مالك لعقار التداعي، إلا أن الحكم المطعون فيه التفت عن هذا الدفاع الجوهرى رغم أن من شأن بحثه وتحقيقه - إن صح - أن يتغير به وجه الرأي في الدعوى، وهو ما يعيبه بالقصور في التسيب بما يوجب نقضه لهذا السبب دون حاجة لبحث باقي أسباب الطعن»<sup>(٨١)</sup>.

كما قضت بعدم قبول دفع بعدم دستورية نص تشريعي، طالما أن هذا النص لن يتم تطبيقه على النزاع؛ إذ إن المصلحة التي يستهدفها الدفع بعدم دستورية نص تشريعي، تتمثل في عدم تطبيقه على النزاع المطروح بعد القضاء بعدم دستوريته، ولازم ذلك أن يكون هذا النص بعينه هو الواجب التطبيق على ذلك النزاع، وتختلف ذلك يستتبع حتماً عدم قبول الدفع<sup>(٨٢)</sup>.

(٨٠) نقض مدني، طعن رقم ٤٢٨، لسنة ٨٢ قضائية، بتاريخ ٢٤/٢/٢٠١٥.

(٨١) نقض مدني، طعن رقم ١٢٢٧٦، لسنة ٨٠ قضائية، بتاريخ ١٨/١/٢٠١٢.

(٨٢) نقض مدني، طعن رقم ١١٧٥، لسنة ٨١ قضائية، بتاريخ ١٢/٦/٢٠١٢.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

أما المصلحة القائمة، فيقصد بها أن يكون الاعتداء على الحق قد وقع بالفعل، كأن يمتنع المدين عن الوفاء بدين حل أجله، أما حيث لا يوجد نزاع حول الحق، فلا تكون هناك مصلحة جديرة بالحماية، وتطبيقاً لذلك فُضي بأنه لا يكفي لقبول الطعن بالنقض مجرد أن يكون المطعون ضده طرفاً في الخصومة أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، بل يجب أيضاً أن يكون قد نازع خصمه في طلباته أو نازعه الأخير في طلباته، أما إذا لم تكن هناك منازعة، فلا توجد مصلحة، ويتعين عدم قبول الطعن<sup>(٨٣)</sup>.

وإذا كان هذا هو الأصل فقد نص المشرع في الفقرة (٢) من المادة (٣) من قانون المرافعات على أنه: «تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه»، ومن أمثلة الدعاوى التي ترفع في هذا الخصوص، دعوى وقف الأعمال الجديدة، ودعوى سماع الشهود، ودعوى إثبات الحالة، ودعوى التزوير الأصلية.

### **ثانياً: مفهوم المصلحة في نطاق دعاوى القانون الإداري:**

#### **(أ) الفقه والقضاء مستقران على اندماج الصفة في المصلحة:**

المصلحة شرط لقبول الدعوى سواء في القانون الخاص أو في القانون الإداري؛ فقد نصت المادة الثانية عشرة (أ) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: «لا تقبل الطلبات الآتية: (أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية»؛ ومن ثم فإن القانون الإداري يتبع القاعدة ذاتها المقررة في القانون الخاص من حيث إنه لا مصلحة فلا دعوى.

ومع ذلك، فإن مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء يختلف عنه في دعاوى القانون الخاص وكذلك في الدعاوى الإدارية الأخرى؛ ذلك أنه إذا كان يشترط في الدعاوى الأخرى - بخلاف دعوى الإلغاء - أن يوجد حق تم الاعتداء عليه أو مهدد بذلك، فإنه في دعوى الإلغاء تتحقق المصلحة بمجرد أن يكون المدعي «في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار من شأنها أن تجعله يؤثر تأثيراً مباشراً عليه»<sup>(٨٤)</sup>.

<sup>(٨٣)</sup> نقض مدني، طعن رقم ٤٧، لسنة ٦٣ قضائية، بتاريخ ١/٢٧/١٩٩٧.

<sup>(٨٤)</sup> يراجع في ذلك: المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٠١٣٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ

٢٠٢٠/٧/١٦. وكذلك حكمها في الطعن رقم ٢٢٣٩٩، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ

٢٠١٩/١٠/٢٦. وكذلك حكمها في الطعن رقم ٤٠٠٣٦، لسنة ٥٧ قضائية، بتاريخ

٢٠١٧/٥/٢٣.

ومن ثم فإن «تأثير القرار محل الطعن بالإلغاء في مركز المدعي يجعله صاحب مصلحة في التخلص من هذا القرار الذي يضر بمركزه القانوني، والفائدة التي يجنيها هنا هي منع الضرر عن مركزه القانوني، وبذلك تلتقي المصلحة في دعوى الإلغاء مع المصلحة في معناها العام (الفائدة) في قانون المرافعات»<sup>(٨٥)</sup>.

### ولكن، هل المصلحة هي الشرط الوحيد لقبول دعوى الإلغاء؟

يضيف البعض إلى شرط المصلحة شرطين آخرين، هما شرطا الأهلية والصفة. وفيما يخص شرط الأهلية، فقد اتجه الفقه والقضاء - كما هو الحال في القانون الخاص - على أنها ليست شرطاً لقبول الدعوى، وإنما شرط لصحة إجراءات الخصومة، ومما يُعزِّد ذلك المسلك أن الجزء الذي يترتب على تخلف شرط الأهلية هو بطلان إجراءات وليس عدم قبول الدعوى<sup>(٨٦)</sup>.

أما الصفة، فتعني أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق المدعى به، وأن يكون المدعى عليه هو من اعتدى على هذا الحق أو هددته، وفي الواقع «فإن الخلاف الذي ثار بشأن تحديد العلاقة بين الصفة والمصلحة في فقه القانون الخاص لا يلقى بظلاله على شروط قبول دعوى الإلغاء؛ لأن الفقه والقضاء مستقران على اندماج الصفة والمصلحة بالنسبة لدعوى الإلغاء»<sup>(٨٧)</sup>.

ومن جانبنا، فإننا نؤكد على أن اندماج الصفة في المصلحة، لا يعني إمكانية رفع دعوى الإلغاء من غير ذي صفة، كما أن الصفة وحدها لا تكفي إذا لم يكن للطاعن

(٨٥) د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص ٣٩١.

(٨٦) يراجع في ذلك: حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٦١٣، لسنة قضائية ١٥، بتاريخ ١٩٧٣/٤/٢١. حيث قضت في ذلك الحكم بأن: «الأهلية ليست شرطاً لقبول الدعوى، وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة، فإذا باشر الدعوى من ليس أهلاً لمباشرتها كانت دعواه مقبولة، ولكن إجراءات الخصومة فيها هي التي يمكن أن يلحقها البطلان».

(٨٧) د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٩٢. وفي هذا الاتجاه يراجع: د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٥١ وما بعدها. د. يسري العصار، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٢٧٧ وما بعدها.

والمحكمة الإدارية العليا قضاؤها مستقر على أن: «صفة التقاضي في قضاء الإلغاء تندمج في المصلحة». حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٤١، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ١٩٨٦/١/٢٨. وكذلك حكمها في الطعن رقم ٧٠٠، لسنة ٢٧ قضائية، بتاريخ ١٩٨٢/١٢/١٨.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

مصلحة، فشرط الصفة متفرع عن المصلحة، والمشرع حينما نص على وجوب أن تكون المصلحة شخصية مباشرة، فقد دل بذلك على اندراج الصفة ضمن شرط المصلحة، فالمصلحة تستغرق الصفة في طياتها؛ ومن ثم يمكن القول بأن صاحب المصلحة هو الوحيد ذو الصفة.

### (ب) الاتجاه الحالي للقضاء الإداري يميل إلى التمييز بين الصفة والمصلحة:

وعلى ما يبدو أن «الاتجاه الحالي لقضاء محكمة الإدارية العليا يميل إلى التمييز بين الصفة والمصلحة»<sup>(٨٨)</sup>.

فقد طعن أحد الأشخاص على عضوية نقيب المحامين في المجلس القومي لحقوق الإنسان، استناداً إلى عدم تنفيذ المطعون ضده لحكم صدر للمدعي بقيده في نقابة المحامين، وانتهت المحكمة إلى انتفاء مصلحة الطاعن في الدعوى؛ حيث إن الحكم بإلغاء القرار الطعين ليس من موجباته تنفيذ الحكم الصادر للطاعن بقيده في النقابة.

ورداً على ما أثاره الطاعن من أنه أقام دعواه بصفته مواطناً وضحية من ضحايا حقوق الإنسان، أوضحت المحكمة «أنه لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء مجرد توافر الصفة في رافعها، وإنما يتعين أن يتوافر إلى جانب ذلك شرط المصلحة... وإلا أضحت من دعاوى الحسبة واختلطت الدعويان رغم تميزهما واستقلالهما»<sup>(٨٩)</sup>.

وهو ذات الاتجاه الذي أضحت تتبناه محكمة القضاء الإداري في العديد من أحكامها؛ فقد رفضت الطعن المقام من أحد الأعضاء العاملين بالمركز القومي للامتحانات والتقويم التربوي بوزارة التربية والتعليم، ضد القرار الصادر بندب أحد الأساتذة كي يكون مديراً للمركز، ورداً على ما أورده المدعي بصحيفة دعواه من أنه أحد الأعضاء العاملين بالمركز؛ ومن ثم له صفة في إقامة هذه الدعوى، أوضحت المحكمة أن ذلك «مردود بأنه لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء مجرد توافر الصفة في رافعها، وإنما يتعين أن يتوافر إلى جانب ذلك شرط المصلحة... وإلا أضحت من دعاوى الحسبة واختلطت الدعويان رغم تميزهما واستقلالهما»<sup>(٩٠)</sup>.

<sup>(٨٨)</sup> د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٥٢.

<sup>(٨٩)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٨٨٦٨، لسنة ٥١ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١.

<sup>(٩٠)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٨٨٤، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/٤/٢٧. ويراجع في

هذا الاتجاه كذلك حكمها في الدعوى رقم ٣٨٥٥٤، لسنة ٦٤ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٢٧.

وكذلك حكمها في الدعوى رقم ٥٠٦٤٨، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١/١٦. وكذلك حكمها

وترتيباً على ما سبق، فإن التوسُّع الذي بدا من القضاء الإداري في تفسيره لشرط المصلحة، وإن كانت غايته حماية مبدأ المشروعية، إلا أن هذا التوسع لا ينبغي أن يُحوّل دعوى الإلغاء إلى دعوى حسبة، يكون من حق كل شخص رفعها بزعم غيرته على احترام القانون.

ومن هنا نفهم توجه العديد من أحكام القضاء الإداري حديثاً إلى عدم الاكتفاء بقبول الدعوى لمجرد توافر الصفة، وإنما تشددت واشترطت إلى جانب ذلك ضرورة توافر مصلحة لصاحب الطعن.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «إذا كان نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة مسها القرار المطعون فيه؛ حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام، إلا أن هذا الاتساع لا يعنى الخلط بينها وبين دعوى الحسبة؛ إذ يظل قبول الدعوى منوطاً بتوافر شرط المصلحة الشخصية لرافعها، فلا يكفي لقبول دعوى الإلغاء مجرد توافر الصفة في رافعها»<sup>(٩١)</sup>.

كما قضت بأنه: «استقر قضاء هذه المحكمة في تحديده لذوي الصفة في الدعوى على النأي بالمنازعات الإدارية عن أن تكون من دعاوى الحسبة، مراعيًا في الوقت ذاته طبيعة هذه المنازعة والدور الذي يقوم به مجلس الدولة في حماية الشرعية وسيادة القانون، بغير إفراط ولا تقريط، فلا يبسطها كل البسط ويتوسع في مفهومها على نحو يتلاشى فيه الفرق بينها وبين دعاوى الحسبة، ولا يتشدد في تحديدها فيمنع أصحاب الحقوق والمصالح من أن يطرقوا بابه دفاعاً عن حقوقهم؛ لذا كان على مجلس الدولة أن يتخذ بين ذلك سبيلاً تبعاً للنصوص القانونية الحاكمة والغايات التي ينشدها المشرع منها»<sup>(٩٢)</sup>.

فالمصلحة المبررة لرفع دعوى الإلغاء يجب أن تكون شخصية ومباشرة، وهو ما يعبر عنه البعض بمصطلح «ضابطا المصلحة»<sup>(٩٣)</sup>، فمجرد المصلحة غير كافٍ،

---

في الدعوى رقم ٣٥٧١٢، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٢/١/٢٠١٨. إلي غير ذلك من الأحكام العديدة في هذا الاتجاه.

(٩١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٨٨٦٨، لسنة ٥١ قضائية، بتاريخ ٧/٧/٢٠٠٧.

(٩٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٥٣٧٥، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٢٢.

(٩٣) د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٦١. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن هذين الضابطين هما شرط الصفة؛ فقد قضت بأنه: «والمصلحة المعتبرة لقبول الدعوى لها

وإنما من الضروري أن يقوم ارتباط بين الطاعن والقرار محل الطعن.

#### (ج) زوال المصلحة أثناء نظر الدعوى يقتضي الحكم بعدم قبولها:

إذا كان من المسلم به أنه يجب توافر المصلحة وقت رفع الدعوى، فماذا لو زالت المصلحة بعد رفعها، هل يستمر القاضي في نظر الدعوى أم يقضى بعدم القبول؟ في الواقع، فإنه بعد أن تأثرت أحكام القضاء الإداري في بداياتها بأحكام مجلس الدولة الفرنسي، الذي كان يرى أن زوال المصلحة أثناء نظر الدعوى لا يؤدي إلى عدم قبولها، عادت واستقرت على ضرورة توافر المصلحة وقت رفع الدعوى واستمرارها حتى الفصل فيها.

وقد أبانت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الاتجاه في أكثر من مناسبة؛ حيث أوضحت «أن شرط المصلحة الواجب توافره لقبول الدعوى ابتداءً، يتعين أن يتوافر من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه في جميع مراحل نظر النزاع محل التداوي حتى يفصل فيه نهائياً، بحسبان أن المصلحة هي شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها، فإن انتفت من بادئ الأمر أو زالت بعد قيامها وأثناء سير الدعوى أو في أي مرحلة من مراحل نظر النزاع المعروض كانت غير مقبولة»<sup>(٩٤)</sup>.

#### (د) شرط المصلحة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل:

يختلف شرط المصلحة في دعوى الإلغاء عنه في دعاوى القضاء الكامل، ومنها الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية؛ فإذا كانت دعوى الإلغاء دعوى يغلب عليها الطابع

---

ثلاثة شروط، أولها: أن تكون قانونية بأن تستند إلى حق أو مركز يقره القانون. وثانيها: أن تكون قائمة بأن يقع اعتداء على الحق أو المركز فعلاً... وثالثها: أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة- وهو شرط الصفة- وذلك بأن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق الذي يبتغى حمايته بالدعوى، فلا تقبل إلا منه أو ممن يمثله قانوناً، وهذه الصفة تندمج في المصلحة في دعوى الإلغاء كأصل عام، فيكون ذا صفة في الدعوى من يمس القرار مركزاً قانونياً له» (حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٥٣٧٥، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٢٢).

<sup>(٩٤)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٤٤٣٤، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٨. وترتيباً على ذلك قضت- في ذات الحكم- بعدم قبول الطعن على قرار تعيين أحد الموظفين بوظيفة مدير عام للإدارة العامة للبرامج والتشغيل لمدة عام؛ حيث إن القرار الطعين قد انتهت فترة تأقيه وسريانه بفوات مدة سنة على صدوره؛ ومن ثم تضحى مصلحة الطاعن في الاستمرار في طلبه محل التداوي بإلغاء هذا القرار قد زالت بانتهاء مدة سريانه وصدور عدة قرارات متعاقبة متخطية الطاعن كذلك في التعيين، وقد خلت الأوراق مما يفيد قيام الطاعن بالطعن على هذه القرارات اللاحقة للقرار الطعين بالإلغاء.

العيني، فهي تهدف إلى مهاجمة قرار إداري غير مشروع من أجل إلغائه، فإن دعاوى القضاء الكامل يشترط في رافعها أن يكون صاحب حق شخصي. في عبارة أخرى، يذهب الفقه والقضاء إلى أن دعوى الإلغاء لا تقتضي بحكم اللزوم أن تستند المصلحة فيها إلى حق اعتدي عليه، وإنما يكفي أن يكون المدعى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار من شأنها التأثير عليه تأثيراً مباشراً، أما في دعاوى القضاء الكامل، فيشترط أن يكون المدعى صاحب حق اعتدت جهة الإدارة عليه. وهكذا، فبينما يضيق شرط المصلحة في دعوى القضاء الكامل، نجد أنه أكثر اتساعاً في دعوى الإلغاء<sup>(٩٥)</sup>.

**وفي هذا الخصوص،** فإنه لا يسعنا سوى اعتناق الرأي الذي يذهب إلى أن المصلحة في دعوى الإلغاء تقترب من تلك المبررة لقبول دعوى القضاء الكامل<sup>(٩٦)</sup>، وذلك تأسيساً على أن دعوى الإلغاء ليست ذات طبيعة عينية بحتة، وإنما لها جوانب شخصية، بحكم ما توفره - مثلها في ذلك مثل الدعاوى القضائية كلها - من حماية جديّة للمراكز القانونية الذاتية والحقوق المكتسبة الشخصية؛ ومن ثم فهي دعوى ذات طبيعة مختلطة. فإذا كانت دعوى القضاء الكامل تشترط في رافعها أن يكون صاحب حق شخصي، فإن الحق في دعوى الإلغاء يرادف المصلحة الشخصية المباشرة؛ ولذلك فالمصلحة في دعوى الإلغاء لا تعنى سوى وجود حقوق تحميها هذه الدعوى.

### المطلب الثاني

#### توسُّع القاضي الإداري في شرط المصلحة في دعاوى بطلان عقود الدولة

كان من نتائج توسُّع القاضي العادي في قبول دعاوى الحسبة في مسائل الأحوال الشخصية، أن أضدَّ المشرع - رداً على كثرة الدعاوى التي تُرفع من المواطنين في هذا الصدد - القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٦<sup>(٩٧)</sup>، وبمقتضى هذا القانون جعل المشرع أمر تحريك دعوى الحسبة أو عدم تحريكها بيد النيابة العامة، وذلك بعد تقديم شكوى المواطن<sup>(٩٨)</sup>.

<sup>(٩٥)</sup> في اختصاص القضاء الكامل بمنازعات العقود الإدارية، يراجع: د. بلاوي ياسين بلاوي، أثار مخالفة أحكام العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٣٦٥ وما بعدها.

<sup>(٩٦)</sup> د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٤٠١، ٤٠٢.

<sup>(٩٧)</sup> الجريدة الرسمية العدد ٤ (مكرر)، بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٩٦.

<sup>(٩٨)</sup> فقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن: «تختص النيابة العامة وحدها دون غيرها برفع الدعوى في مسائل الأحوال الشخصية على وجه الحسبة، وعلى من يطلب رفع الدعوى أن يتقدم

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

وفي ذات العام- وبعد أن صدر القانون سالف الذكر- قام المشرع بتعديل نص المادة الثالثة من قانون المرافعات بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦<sup>(٩٩)</sup>، فأصبح نصها يجري على أن: «لا تقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب أو دفع استنادًا لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر، لا يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون». وكانت هذه المادة قبل تعديلها تنص على أن: «لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون»؛ وطبقًا لهذا التعديل فإن المشرع اشترط في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة.

ومع ذلك فإن محكمة النقض- بعد صدور القانونين سالفين الذكر- ظلت على موقفها الذي يُوسّع في مفهوم شرط المصلحة في الدعوى بخصوص دعاوى الحسبة؛ فقد قضت بأن: «الحسبة- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- وفي اصطلاح الفقهاء هي فعل ما يحتسب عند الله من أمر بمعروف ظهر تركة أو نهى عن منكر ظهر فعله، وهي من فروض الكفاية وتصدر عن ولاية شرعية أصلية- أو مستمدة- أضفاها الشارع على كل من أوجبها عليه وطلب منه القيام بها، وذلك بالتقدم إلى القاضي بالدعوى أو الشهادة لديه أو باستعداد المحتسب أو والى المظالم (النيابة العامة)، ودعوى الحسبة تكون فيما هو حق لله أو فيما كان حق الله فيه غالبًا كالدعوى بإثبات الطلاق البائن أو بالتفريق بين زوجين زواجهما فاسد أو بسبب ردة أحدهما برجوعه عن دين الإسلام، وجمهور الفقهاء على عدم تقيدها بشرط الإذن أو التفويض من ولي الأمر، وإذا ترك كل المسلمين الحسبة باعتبارها واجبًا كفائيًا أتموا جميعًا، بل إنها تكون فرض عين على المسلم القادر عليها إذا لم يقمها غيره في شأن أمر لا يعلم به إلا هو، فلا يقبل القول بانتفاء مصلحة رافع هذه الدعوى طالما تحققت شروط الحسبة؛ لأنه مطلوب منه شرعًا الاحتساب، فيكون شاهدًا فيها لإثباتها وقائمًا بالخصومة في آن واحد، وله ما للخصوم من حق إبداء الطلبات والدفع وأوجه الدفاع ومتابعة السير في الدعوى حتى ينحسم النزاع»<sup>(١٠٠)</sup>.

ببلاغ إلى النيابة العامة المختصة يبين فيه موضوع طلبه والأسباب التي يستند إليها مشفوعة بالمستندات التي تؤيده».

<sup>(٩٩)</sup> الجريدة الرسمية العدد ١٩ (مكرر)، بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٦.

<sup>(١٠٠)</sup> محكمة النقض، الطعن رقم ٤٨٧، لسنة ٦٥ قضائية، ١٩٩٦/٨/٥. وكان هذا في حكمها في دعوى الحسبة التي رُفعت ضد حامد أبوزيد للتفريق بينه وبين زوجته، وقد أقام المدعون دعوهم استنادًا إلى نشره كتبًا ومقالات تتضمن كفرًا صريحًا، فيكون مرتدًا ويتعين التفريق بينه وبين زوجته، ولم تقبل محكمة أول

أما القضاء الإداري فكان قد توسع توسعاً كبيراً فيما يتعلق بشرط المصلحة في الدعاوى التي تُرفع بإلغاء قرارات تخصيص العقارات أو ببطلان عقود الدولة أو بإلغاء القرارات التي صدرت هذه العقود استناداً إليها، فاكتمت في قبولها بصفة المواطن، على نحو تلاشى فيه الفرق بين دعاوى المنازعات الإدارية وبين دعاوى الحسبة.

ولا يبرر ذلك- في رأينا- القول بأن هذا في سبيل سيادة القانون وحماية المال العام، فهذه الغاية لا ينبغي أن تكون مطية القاضي في أن يحل محل جهة الإدارة في الإدارة، مما يزيل الحدود بين السلطات، ويمحي معالم الفصل بينها، في حين أن الفصل بينها مبدأ واجب الأعمال، وجهة الإدارة حينما تتصرف في أموالها الخاصة بأي صورة من صور التصرف، فإن هذا يكون بمقتضى نصوص القانون والدستور<sup>(١٠١)</sup>، ولتحقيق غايات كفلها الدستور والقانون كذلك.

فالقاضي الإداري إذ يحمي المشروعية، فإن عليه أن يتحسس الطريق موازناً بين كافة الاعتبارات، أما التساهل في قبول الطعون ببطلان العقود التي أبرمتها الدولة مع المستثمرين من أي شخص بصفته مواطناً، حتى لو لم يُبطل العقد في النهاية، يجعل أطراف العقد مهتدين في أي وقت بإبطال عقود أبرمت في الأساس على مبدأ سلطان الإرادة، وما نشأ بإرادة الأطراف فالأصل فيه ألا يُنهي إلا بها. وهذا من غير شك مناخ يضرب الاستثمار في مقتل، ويتعارض مع ما أوجبه الدستور في المادة (٢٧) و(٢٨) من التزام النظام الاقتصادي بتشجيع الاستثمار وتوفير المناخ الجاذب له. وفيما يأتي سنعرض لبعض أحكام القضاء الإداري التي اكتفت بصفة المواطنة لقبول الدعوى، وانتهت إلى إبطال عقود الدولة المطعون فيها<sup>(١٠٢)</sup>.

درجة الدعوى، وفي الاستئناف قضت المحكمة بإلغاء حكم أول درجة وبالتفريق بينهما، وهو ما أيدته محكمة النقض.

<sup>(١٠١)</sup> فقد نصت المادة (٣٢) من الدستور على أن: «... ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك».

<sup>(١٠٢)</sup> للمزيد من الأحكام التي صدرت في هذا الشأن والتعليق عليها، يراجع: د. يحيى النمر، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مرجع سابق، ص ٣٢٣ وما بعدها. وكذلك تقرير هيئة المفوضين في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ٩٨ وما بعدها.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

### أولاً: حكم محكمة القضاء الإداري ببطان عقد بيع أرض مدينتي:

تتلخص وقائع هذه الدعوى في أنه طُعن أمام محكمة القضاء الإداري ببطان عقد بيع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، ثمانية آلاف فدان إلى الشركة العربية للمشروعات والتطوير العمراني، لإقامة مشروع للإسكان الحر (مدينتي) بالقاهرة الجديدة، وشرخاً لدعواه ذكر المدعي بأنه فوجئ بنشر العقد المشار إليه في موقع إحدى الصحف، دون الإعلان عن مزايده أو اتخاذ إجراءات قانونية، وذلك بالمخالفة لقانون المزايدات والمناقصات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨<sup>(١٠٣)</sup>.

وقد دفعت جهة الإدارة بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرطي المصلحة والصفة في المدعين؛ حيث إنهما لم يقدمتا أية طلبات إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بخصوص تخصيص قطعة أرض لهما بمدينة القاهرة الجديدة.

ولكن المحكمة رفضت هذا الدفع وحكمت بقبول الدعوى استناداً إلى أن المدعين: «من مواطني جمهورية مصر العربية، وهم من المخاطبين بأحكام الدستور، ويحق لهما الدفاع عما يبدو لهما أنه حق من حقوقهما المتعلقة ببيع جزء من أراضي الدولة؛ ومن ثم يكون قد توافر في شأنهما شرط المصلحة وتحققت لهما الصفة في إقامة هذه الدعوى، وبالتالي يغدو الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرطي المصلحة والصفة غير قائم على أساس سليم من القانون مما يتعين القضاء بعدم قبوله»<sup>(١٠٤)</sup>.

كما أن المحكمة الإدارية العليا قد أيدت محكمة القضاء الإداري فيما قضت به من بطلان عقد البيع المشار إليه، والتفتت عما نُعي به على الحكم المطعون فيه من مخالفة القانون، لرفضه الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرطي الصفة والمصلحة؛ إذ إن المدعين ليسا طرفاً في العقد حتى يطلبوا الحكم بطلانه، وأن قبول دعواهما رغم ذلك يعني الخلط بين دعاوى المنازعات الإدارية المتعلقة بدعاوى القضاء الكامل ودعاوى الحسبة.

وأوضحت المحكمة أنه: «لا محيص من القول - بالنظر إلى حجم الأرض محل التصرف المطلوب الحكم بطلانه، وما له من انعكاس على حقوق المدعين وغيرهما في تراب هذا الوطن - بأن لكل مواطن مصري صفة ومصلحة في النعي على مثل هذا

<sup>(١٠٣)</sup> تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

<sup>(١٠٤)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٢٦٢٢، لسنة ٦٣ قضائية، بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٠.

التصرف وولوج سبيل الدعوى القضائية دفاعاً عن حقه في هذا المال، دون أن تختلط دعواه في هذه الحالة بدعوى الحسبة، وبناء عليه تكون للمدعين مصلحة حقيقية- وليست نظرية- في دعواهما التي طلبا فيها الحكم ببطلان عقد البيع المشار إليه»<sup>(١٠٥)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا في حكمها هذا قد ذهبت إلى تقييد الأثر الرجعي لبطلان هذا العقد، وذلك حماية للمراكز القانونية التي نشأت تنفيذاً لهذا العقد؛ حيث أعلت كل آثار البطلان المطلق في نطاق العلاقة بين جهة الإدارة والمتعاقد معها، وإنما بالنسبة للغير فذهبت إلى ترتيب أثر الحكم على أساس البطلان النسبي<sup>(١٠٦)</sup>.

### ثانياً: حكم محكمة القضاء الإداري ببطلان عقد بيع شركة النصر للمراجل البخارية:

مؤدى وقائع هذه الدعوى أن العاملين بشركة النصر للمراجل البخارية، كانوا قد رفعوا دعوى بإلغاء قرار مجلس الوزراء بالموافقة على بيع الشركة، وطلب المدعون ببطلان عقد البيع وإعادة المتعاقدين إلى الحالة التي كانت عليها الشركة قبل البيع، واسترداد الدولة لجميع أصول وفروع الشركة وإعادة العاملين إلى سابق أوضاعهم طبقاً لأحكام قانون العمل، ثم قُدم إلى المحكمة طلب تدخل انضمامي إلى المدعين. وقد قضت المحكمة بقبول الدعوى للمدعين وكذلك للمتدخل انضمامياً، وذلك بصفتهم مواطنين يقع عليهم التزام بحماية المال العام، ورددت المحكمة: «وحيث إن المادة (٦) من الإعلان الدستوري المعمول به حالياً- المقابلة للمادة (٣٣) من دستور جمهورية مصر العربية الساقط- قد نصت على أن (للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون)، وبذلك فقد ألقى المشرع الدستوري على عاتق كل مواطن التزاماً بحماية الملكية العامة من أي اعتداء والذود عنها ضد كل من يحاول العبث بها أو انتهاك حرمتها، الأمر الذي من شأنه أن يجعل لكل مواطن صفة ومصلحة أكيدة في اللجوء للقضاء مطالباً بحماية الملكية العامة، سواء بإقامة الدعوى ابتداءً أو بالتدخل في دعوى مقامة بالفعل.

ومتى كانت شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط من الأموال المملوكة

<sup>(١٠٥)</sup> المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣١٣١٤، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ١٤/٩/٢٠١٠.

<sup>(١٠٦)</sup> يراجع: د. رجب محمود طاجن، ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٨، ٢٣٩. وفي مسألة تقييد أثر الحكم ببطلان العقد الإداري بوجه عام، يراجع ص ٢٣٠ وما بعدها من المرجع نفسه.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

للدولة، فقد أصبح على كل مواطن، بما في ذلك المدعين والخصم المتدخل، واجب حمايتها بالمطالبة بالتحقق من مشروعية الإجراءات التي اتُخذت للتصرف فيها ومدى صحة عقد بيع أسهمها؛ ومن ثم يتوافر للمدعين في الدعوى الصفة والمصلحة كما يتوفر للخصم المتدخل الصفة والمصلحة في تأييد المدعين في طلباتهم والانضمام إليهم للقضاء بهذه الطلبات»<sup>(١٠٧)</sup>.

وانتهت المحكمة إلى بطلان عقد البيع المشار إليها لما تكشّف لها وهي تؤدي رسالتها «من إهدار جسيم للمال العام وتجريف لأصول الاقتصاد المصري تم تحت قيادة العديد من الوزارات لأكبر عمليات تخريب للاقتصاد المصري، وهي جرائم جنائية إن ثبتت بعد تحقيقها»<sup>(١٠٨)</sup>.

وهذا الذي ذهب إليه المحكمة في رأينا محل نظر؛ ذاك أن حكمها ذلك جاء متأثراً بالاعتبارات السياسية السائدة بعد ثورة يناير ٢٠١١، خاصة أن الجرائم الجنائية التي ذكرتها المحكمة لم تثبت بعد - على حد قولها - بموجب أحكام قضائية وبعد التحقيق فيها من الجهات المختصة، وهو الأمر الذي أخذه المشرع بعين الاعتبار عند إصدار القرار بقانون محل البحث، حينما أجاز الطعن ببطلان عقود الدولة في حالة إدانة طرفي العقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام، بشرط ثبوت حكم قضائي بات بالإدانة.

### ثالثاً: حكم محكمة القضاء الإداري ببطلان عقد استغلال منجم السكري:

في هذه الدعوى طلب المدعى إلغاء قرار جهة الإدارة السلبى بالامتناع عن إنهاء العمل بالاتفاقية الصادرة بالقانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٩٤ بالترخيص لوزير الصناعة في التعاقد مع الهيئة المصرية العامة للمساحة الجيولوجية والشركة الفرعونية لمناجم الذهب الأسترالية، في شأن البحث عن الذهب والمعادن المصاحبة له واستغلالها في المناطق المحددة بالصحراء الشرقية، وكذلك بطلان عقد الاستغلال محل هذه الاتفاقية، وذلك لإخلال الشركة بينود التعاقد ولما شاب عملية البيع من مخالفات.

ولكن جهة الإدارة دفعت بعدم قبول هذه الدعوى لانقضاء شرطي الصفة والمصلحة؛ ذاك أن المدعي ليس طرفاً في النزاع الناشئ عن تطبيق عقد الاستغلال محل الاتفاقية

<sup>(١٠٧)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٤٠٥١٠، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢١/٩/٢٠١١.

<sup>(١٠٨)</sup> الحكم السابق ذاته. وقد نكرت المحكمة أنها تعتبر هذا بلاغاً لكل جهات التحقيق بالدولة، للنيابة العامة، ونيابة الأموال العامة، وإدارة الكسب غير المشروع، والنيابة الإدارية، لتتخذ كل جهة حيال هذا الأمر ما أوجبه عليها القانون وما بقي البلاد شر الفساد.

المعروضة حتى يطلب الحكم ببطلانه، وأن قبول دعواه- رغمًا عن ذلك- يعني الخلط بين دعاوى المنازعات الإدارية المتعلقة بدعاوى القضاء الكامل ودعاوى الحسبة، وهو أمر قصد المشرع منعه بنصه على ضرورة أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة. ولم تستجب المحكمة لهذا الدفع، تأسيسًا على أن لكل مواطن مصري صفة ومصلحة في النعي على مثل هذا التصرف، بولوج سبيل الدعوى القضائية دفاعًا عن حقه في هذه الثروة، دون أن تختلط دعواه في هذه الحالة بدعوى الحسبة، فمصلحته في ذلك مصلحة عملية وليست نظرية؛ ومن ثم قبلت المحكمة الدعوى لتوافر شرطي الصفة والمصلحة، وانتهت إلى بطلان عقد الاستغلال محل الاتفاقية.

ففي خصوص النظر في مدى توافر شرطي الصفة والمصلحة للمدعي بالدعوى الماثلة، أوضحت المحكمة أنه: «لما كانت النصوص والأحكام الدستورية قد تواترت على أن الملكية العامة هي ملكية الشعب وتتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة، وأن للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقًا للقانون، وهو ما من مفاده أن الملكية العامة تتمثل في الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ومنها الهيئات العامة، وأن هذه الأموال ملك للشعب بكل أفرادها ملكية شيوخ، الأمر الذي يجعل لكل مواطن من أفراد هذا الشعب حقًا في هذه الأموال، وله- بل عليه- أن يهب للدفاع عنه وفق ما يقرره القانون، أي باتباع الوقائع والرخص والوسائل التي قررها القانون لكفالة هذه الحماية، ومنها اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي يكون بمثابة السند التنفيذي الذي تتحقق به الحماية المنشودة»<sup>(١٠٩)</sup>.

(١٠٩) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٧٥٧٩، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠١٢. وفي رأينا أن الأحكام التي صدرت ببطلان عقود بيع الدولة بعد ثورة يناير ٢٠١١، جاءت متأثرة بشكل أو بآخر بالمناخ السياسي السائد في هذه الفترة، فقد جاء في حكم المحكمة المشار إليه أن للمدعي مصلحة عملية في دعواه في ضوء «ما يفرزه الواقع المصري وقت هذا الحكم من غياب أليم للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في الاضطلاع بمراقبة كل نواحي الخلل في تنفيذ السياسات والبرامج الحكومية، وضمان تحقيق كافة السبل المتعلقة بالحفاظ على ثروات الوطن وماله العام، ومنها مساءلة الحكومة واستجوابها عن مناحي الخلل في تنفيذ مثل هذا التعاقد المعروض، ودون أن ينال من ذلك القول بأن من شأن ذلك السماح بدعاوى الحسبة وإثارة الفوضى والقلق لكافة التعاقدات المبرمة، ذلك أن قبول الدعوى إنما يكون بملاك يد القضاء الإداري الذي يستطيع أن يميز الخبيث من الطيب والغث من الثمين من تلك الدعاوى التي تطرح في ساحته».

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

ومن هذا المنطلق فقد كان لهذه الأحكام ولغيرها<sup>(١١٠)</sup> الأثر المباشر في إصدار القرار بقانون محل البحث؛ إذ جاء محددًا لأصحاب الصفة والمصلحة الذين يحق لهم الطعن في العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها وكذلك الطعن على القرارات التي أبرمت هذه العقود استنادًا لها.

وفي رأينا، فإنه لا تثريب على المشرع إذ فعل ذلك، بما يملكه من سلطة تقديرية في تنظيم الحقوق بما فيها حق التقاضي، كما أنه بذلك وضع حدًا للتمييز بين دعوى الحسبة وبين غيرها من دعاوى المنازعات الإدارية، بعد أن تاهت معالم الفصل بينهما، هذا فضلًا عن مجيئه تطبيقًا لأحكام الدستور الذي لم يعد يكتفي بصفة المواطن وحدها في الطعن على عقود الدولة، على النحو الذي سيرد تفصيله بعد قليل.

وإعمالًا لمقتضى نصوص القرار بقانون محل البحث، فلم تقبل محكمة القضاء الإداري الطعن بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن إلغاء عقد بيع منجم السكري، وأوضحت المحكمة أن «المدعين ليسا من أطراف التعاقد محل التداعي؛ ومن ثم فلا صفة لهما في الطعن عليه بموجب هذه الدعوى، وهو ما تقضي معه المحكمة بعدم قبولها لرفعها من غير ذي صفة»<sup>(١١١)</sup>.

ولم تقبل الطعن على بطلان عقد بيع شركة الصعيد العامة للمقاولات والاستثمار العقاري؛ لأن الطاعن ليس طرفًا في العقد؛ ومن ثم ليس له صفة في الطعن<sup>(١١٢)</sup>. ولم تقبل الطعن على العقود التي أبرمتها وزارة البترول مع شركات أجنبية للبحث عن البترول في منطقة غرب البحر المتوسط، وأوضحت المحكمة «أن المدعين ليس لهما ثمة صلة بالعقود المطعون فيها الأمر الذي تغدو معه الدعوى غير مقبولة شكلاً»<sup>(١١٣)</sup>.

ولم تقبل الطعن ببطلان عقد البيع المبرم بين الهيئة العامة لمشروعات التعمير

<sup>(١١٠)</sup> من مثل هذه الأحكام أيضًا: حكم محكمة القضاء الإداري ببطلان عقد بيع شركة عمر أفندي،

الدعوى رقم ١١٤٩٢، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/٥/٧. وكذلك حكمها ببطلان عقد بيع

شركة النيل لخليج الأقطان، الدعوى رقم ٣٧٥٤٢، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/١٢/١٧.

<sup>(١١١)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٥٢٤٧، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/٦/٢٣.

<sup>(١١٢)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٨١٩٥٥، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٨.

<sup>(١١٣)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣١١٠٠، لسنة ٦٤ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١/٢٦.

والتنمية الزراعية وشركة الظاهر مصر، ببيع الهيئة للشركة مساحة مائة فدان بتوشكى؛ حيث إن الطاعن ليس طرفاً في العقد<sup>(١١٤)</sup>.

ولم تقبل الطعن بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء ووزير النقل بالموافقة على التعاقد بالأمر المباشر مع اتحاد شركات كونسورتيوم مصري- فرنسي لتنفيذ الأعمال المدنية وأعمال القوى الكهربائية والمعدات الكهروميكانيكية للمرحلة الثالثة لمترو الأنفاق، مع ما يترتب على ذلك من بطلان العقد المبرم بين الهيئة القومية للأنفاق واتحاد شركات كونسورتيوم مصري- فرنسي؛ وأوضحت المحكمة أن الطاعن ليس طرفاً في العقد ومن ثم يضحى غير ذي صفة<sup>(١١٥)</sup>.

### المطلب الثالث

#### هل صفة المواطنة تكفي لقبول الطعن على عقود الدولة؟

التساؤل الذي يفرض نفسه بقوة في هذا الخصوص هو: هل صفة المواطن تكفي وحدها للطعن ببطلان العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها، أو الطعن بإلغاء القرارات التي أبرمت هذه العقود استناداً لها؟ وذلك على سند من القول بأن الأموال العامة إنما هي مملوكة لكل أفراد الشعب ملكية شيوع؛ ومن ثم تخضع لرقابة الشعب ويكون لكل مواطن صفة في أن يهب دفاعاً عنها.

وفي الواقع، فإنه لا يمكن الإدلاء برأي في هذه المسألة بمعزل عن استقراء موقف المشرع الدستوري منها، واتجاهات أحكام القضاء الإداري بشأنها، وصولاً إلى مناقشة حجج القائلين بأن هذا القرار يقانون قد حرم المواطنين من حق الدفاع عن المال العام.

#### أولاً: موقف المشرع الدستوري:

كان نص المادة (٢٩) من دستور ١٩٧١ يجري على أن: «تخضع الملكية لرقابة

<sup>(١١٤)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٢٨٧١٧، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٣/٦/٢٠١٥.

<sup>(١١٥)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٠٠١، لسنة ٧٠ قضائية، بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٦. وفي معرض شرح دعواها ذكرت المدعية أنها من سكان جزيرة الزمالك بالقاهرة، وفوجئت بإعلان الهيئة القومية للأنفاق التعاقد مع الشركة المشار إليها على تنفيذ المرحلة الثالثة من الخط الثالث لمترو أنفاق القاهرة بالأمر المباشر، بالمخالفة لأحكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٨٩ بشأن المناقصات والمزايدات، وأن في هذا التعاقد إهداراً للمال العام وانحرافاً مؤسسياً، ويمثل خطراً على الأمن القومي المصري، ويهدد أرواح المواطنين حالياً ومستقبلاً، ويعرضهم لخطر الموت، لافتقاد الشركة المذكورة للكفاءة الفنية.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

الشعب وتحميها الدولة، وهي ثلاثة أنواع: الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة». كما كان نص المادة (٣٣) من هذا الدستور ينص على أن: «الملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون، باعتبارها سنداً لقوة الوطن وأساساً للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب».

ونص المادة (٢٩) كان يقرر خضوع الملكية بجميع أنواعها لرقابة الشعب، أما نص المادة (٣٣) فقد فرض على كل مواطن أن يقوم بدوره في حماية المال العام، وليس من شك في أن الدعاوى القضائية إحدى وسائل هذه الحماية وتلك الرقابة.

وينبغي أن تُفهم هذه النصوص وتُفسر في ضوء سياقها الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي وُلدت فيه، فالنص وليد عصره وبيئته، ولا يمكن أن يُفسر بعيداً عن الظروف التي لا بست وضعه؛ فلما كان دستور ١٩٧١ يأخذ بمبادئ الاشتراكية التي تقرر ملكية الشعب الجماعية لوسائل الإنتاج<sup>(١١٦)</sup>، تضحى هذه النصوص مفهومة في ضوء الفلسفة العامة التي يتبناها ذلك الدستور.

ولقد كانت هذه المعاني حاضرة نُصّب أعين السلطة التأسيسية التي قامت بوضع دستور ٢٠١٤، ففي ظل التخلي عن الفكر الاشتراكي والتوجه نحو اقتصاد السوق وتشجيع الاستثمار وخلق بيئة جاذبة له، كان ضرورياً أن تأتي نصوص الدستور مواكبة للفلسفة الاقتصادية التي يعتنقها.

ومن ثم جاء نص المادة (٣٣) من دستور ٢٠١٤، وهو النص المقابل للمادة (٢٩) من دستور ١٩٧١، خالياً من عبارة (تخضع الملكية لرقابة الشعب)، واكتفي بالنص على أن: «تحمي الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية»<sup>(١١٧)</sup>.

أما المادة (٣٤) من دستور ٢٠١٤، فقد نصت على أن: «الملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون»؛ ومن ثم لم يتضمن عبارة (وحمايتها

<sup>(١١٦)</sup> وتأكيداً على ذلك نصت المادة (٢٤) من هذا الدستور على أن: «يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة».

<sup>(١١٧)</sup> فحينما أثرت النقاشات بخصوص هذه المادة في اجتماعات لجنة الخبراء لإعداد مشروع الدستور الحالي، تم اقتراح حذف عبارة (تخضع لرقابة الشعب)، وقيل في تبرير ذلك إنها وضعت في ظل الفلسفة الاشتراكية، كما أن خضوع الملكية الخاصة لرقابة الشعب أمر محفوف بالمخاطر. (يراجع: الاجتماع الثالث للجنة الخبراء، ٢٤/٧/٢٠١٤، ص ٤٥ وما بعدها).

ودعمها (واجب على كل مواطن)، وقد قيل في تبرير ذلك في مناقشات لجنة الخبراء لإعداد مشروع دستور ٢٠١٤، أن صفة المواطن وحدها غير كافية للطعن على العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها، بحجة حماية الأموال العامة، في حين أن الطاعن لم يكن طرفاً في العقد<sup>(١١٨)</sup>.

ومن ثم فإنّ المشرع الدستوري إذ عدل عن الصيغة التي كانت واردة في دستور ١٩٧١، يكون قد قصد إحالة أمر تنظيم حماية الأموال العامة إلى المشرع العادي، يتأكد ذلك بما دار من مناقشات بخصوص هذا المادة في لجنة الخبراء العشرة لإعداد مشروع الدستور الحالي؛ إذ كانت هناك رؤية واضحة بشأن تحديد المخول بالحماية التي كفلها الدستور للأموال العامة، وعدم فتح الباب على مصراعيه أمام المواطنين.

ولا ينبغي أن يفهم من ذلك أن المشرع الدستوري قصد إقصاء المواطنين عن واجب حماية الأموال العامة نهائياً، وإنما قصد تنظيم المسألة بخصوص نوع معين من الدعاوى، موازناً بذلك بين الاعتبارات المختلفة مرجحاً المصلحة الأولى بالرعاية، كما أنه لا تزال هناك طرق أخرى على المواطن أن يسلكها حماية للمال العام.

ولا نشايح الرأي الذي يناقض الاتجاه السابق<sup>(١١٩)</sup>، مبرراً ذلك بأنه كان هناك اتجاه آخر قد برز في مناقشات لجنة الخبراء يرى أن حماية الأموال العامة واجب على كل مواطن. وحجبتنا في ذلك تكمن في أنه طالما كانت هناك مناقشات بصدد هذه المسألة، فإن هذا يعني أن المشرع الدستوري انتهى إلى ترجيح رأي على آخر لضرورة قدرها ولاعتبارات ارتأها، وذلك أدعى إلى وجوب الالتزام بما جاء في النص الدستوري بصورته الحالية، وتفسيره بما يتماشى مع القصد النهائي للمشرع الدستوري وليس العكس.

<sup>(١١٨)</sup> أورد هنا بعضاً من الفقرات التي جاءت نصاً على لسان أعضاء لجنة الخبراء لإعداد مشروع دستور ٢٠١٤، من ذلك: «سيادتك نحن عندنا حوالي ٥٠٠ أو ٦٠٠ شركة مطعون فيها، أنا اقترحت أن يعرض على دائرة توحيد المبادئ مسألة الصفة والمصلحة، هل هذه الناس لها صفة؟ هل لها مصلحة؟ عقدت عقداً بيني وبين... من ١٥ سنة، يأتي... اليوم يقول بصفتي مواطناً ومن واجبي أحمي الملكية العامة أطالب بإبطال التصرف، وتخرب الدنيا!». وهكذا دارت النقاشات بين الأعضاء حتى تم التوافق على النص بوضعه الحالي. (يراجع: الاجتماع الثالث للجنة الخبراء، ٢٤/٧/٢٠١٣، ص ٥٠).

<sup>(١١٩)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: تقرير هيئة المفوضين، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ١٥٧ وما بعدها.

### ثانياً: موقف القضاء الإداري:

كثيراً ما تردد في أحكام القضاء أن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة، يرفعها كل فرد اعتماداً على كونه مواطناً في الدولة، وكان من هذا المنطلق ألا نجد أحكاماً في القضاء الإداري تقبل الطعن بالإلغاء في قرارات إدارية اعتماداً فقط على صفة الطاعن كمواطن، ولكن الواقع يثبت غير ذلك، فقد اتجهت كثير من الأحكام الحديثة إلى أن صفة المواطن تكفي وحدها لقبول دعوى الإلغاء، وذلك كما وضحنا في المطلب السابق. ومن ذلك قبول محكمة القضاء الإداري الطعن الذي تقدّم به أحد المواطنين بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء بإخلاء مبنى مجمع التحرير، والتقت المحكمة عن الدفع المقدم من هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لانتهاء الصفة والمصلحة.

وأوضحت المحكمة «أن المستقر عليه أنه لا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعي ذا حق مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة سواء كانت مادية أو أدبية، وتكفي صفة المواطن المصري في دعوى الإلغاء التي تخص الشأن العام، كما هو الحال في الدعوى الماثلة والتي تتعلق بإخلاء مبنى مجمع التحرير الذي يتردد عليه المدعي كغيره من المصريين لإنهاء تعاملاتهم مع مختلف المصالح الحكومية بالمبنى، وبناء على ذلك تكون للمدعي صفة ومصلحة في الطعن على القرار المشار إليه»<sup>(١٢٠)</sup>.

كما قبلت محكمة القضاء الإداري دعوى أُقيمت طعنًا على قرار الإدارة السلبى بامتناعها عن إصدار قرار يحظر على رؤساء مجالس إدارات شركات قطاع الأعمال العام والأعضاء المنتدبين تمثيل الشركة في عضوية مجالس إدارات الشركات المشتركة التي تساهم فيها شركاتهم، وأوضحت المحكمة «أن المدعي مواطن مصري؛ ومن ثم يكون قد تحقق في شأنه شرط المصلحة وتحققت له الصفة في إقامة الدعوى الماثلة للفصل فيما رآه محققاً للمصالح العام والاقتصاد القومي»<sup>(١٢١)</sup>.

وفي المقابل نجد أحكاماً لا تُقبل فيها الدعوى لمجرد كون المدعي مواطناً مصرياً؛ ففي الدعوى التي رفعها أحد المواطنين يطلب فيها إلغاء قرار وزير الاتصالات السلبى بالامتناع عن حجب المواقع الإلكترونية التي تزدرى الدين الإسلامي، وتسيء لسمعة البلاد وتهدد الأمن القومي والمصالح العليا للدولة، لم تقبل محكمة القضاء الإداري

<sup>(١٢٠)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٧١١٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ١٠/٣/٢٠٠٩.

<sup>(١٢١)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٩٣٧٤، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ١/٣/٢٠١٤.

الدعوى باعتبار أن «صفة المدعى كمواطن وكمسلم لا تكفي لإثبات توافر المصلحة»، وإن كانت قد قبلتها من ناحية ما استند إليه من مساس هذه المواقع بشخصه والتشهير به، واعتبرت المحكمة أن له صفة ومصلحة من هذه الناحية<sup>(١٢٢)</sup>.

وهكذا نجد الأحكام تتردد بين الاتجاهين، فأحياناً تُقبل الدعوى اكتفاء بكون المدعى مواطناً، وأحياناً أخرى لا يكتفي القاضي بهذه الصفة، وإزاء ذلك جاء القرار بقانون محل البحث بقاعدة عامة مجردة، تنطبق على كافة منازعات عقود الدولة، فحدد بموجبه أصحاب الصفة في الطعن عليها، حاصراً إياهم في طوائف معينة، مستخدماً في ذلك حقه الذي خوله إياه المشرع الدستوري في المادة (٣٤)؛ إذا أحال إليه أمر تنظيم حماية الملكية العامة.

ومن جانبنا، فإننا لسنا مع التوسع في قبول دعوى الإلغاء والاكتفاء بصفة المواطن في رفعها، خاصة تلك الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات التي أبرمت عقود الدولة استناداً لها، ففي هذا إهدار للمال العام وليس حمايته، ويؤدي إلى هروب المستثمرين، وليس إلى جذبهم وتشجيعهم كما نص الدستور، ويحوّل دعوى الإلغاء إلى دعوى حسبة بما لهذه الأخيرة من آثار سلبية عديدة.

والأسباب التي يُعتمد عليها لدرء وصف الحسبة عن قضاء الإلغاء عديدة وقوية، ومن الصعب دحضها، ومن أبرز هذه الأسباب:

- إنه بدون المصلحة الشخصية والمباشرة في دعوى الإلغاء تتحوّل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى نوع آخر من الرقابة، يجمع بين طبيّاته عناصر الرقابة الإدارية والسياسية في آن واحد.
- كما أنه بدون المصلحة الشخصية والمباشرة يحق للقاضي أن يُنصّب من نفسه رئيساً إدارياً، ويتصدى من تلقاء نفسه لقرارات الإدارة، وفي هذا انتهاك لحرمان مبدأ

<sup>(١٢٢)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٥٥٧٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٧. وقد رفضت المحكمة كذلك طلب التدخل الانضمامي للمدعي، وأوضحت: «ومن حيث أن طالبي التدخل يستندون في طلبهم إلى كونهم مصريين ومسلمين مما يجيز لهم التصدي لأي محاولة لإظهار بلدهم بمظهر غير لائق أو أي محاولة لمس سمعة وكرامة شخص المدعي وصفته القضائية التي هي مكمل لرسالتهم في المحاماة، ولما كانت صفة طالبي التدخل كمواطنين ومسلمين ومحامين لا تكفي لتوافر المصلحة لتدخلهم في الدعوى؛ إذ يلزم أن يكون هناك صفة أخرى أكثر تخصصاً حتى يمكن أن يقال أن هناك ثمة حالة قانونية خاصة تؤثر في مصلحة ذاتية لهم دون سائر المواطنين بالنسبة للقرار المطعون عليه».

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

الفصل بين السلطات.

- وبدون المصلحة الشخصية والمباشرة لن يستطيع القاضي الإداري أن يلبي حاجات المواطنين في إقامة العدالة؛ إذ سيزداد عدد القضايا إلى حد التضخم أمام القضاء، الأمر الذي يؤدي إلى عجزه تمامًا عن القيام بمهمة رقابة أعمال الإدارة والفصل في المنازعات بينها وبين الأفراد<sup>(١٢٣)</sup>.

**ثالثاً: الرد على القائمين بأن القرار بقانون محل البحث قد حرم المواطنين من واجب حماية المال العام:**

يذهب اتجاه إلى القول بأحقية كل مواطن في الطعن على العقود التي تبرمها الدولة، ويرتكز أنصار هذا الاتجاه إلى أن حماية المال العام من العدوان عليه واجب يقع على عاتق كافة مواطني الدولة، والقرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ إذ حرم المواطنين من هذا الحق، يكون قد أخلّ بضمانة حماية المال العام، والالتزام بمكافحة الفساد المكفول دستورياً.

وهذا القول نراه غير سديد، ويتنافى مع العديد من الاعتبارات، وتلك عدة حجج تعضد ما نذهب إليه:

(١) إن المواطنة في ذاتها، وإن كانت تعني الانتساب إلى الوطن، وهي علاقة متبادلة بين الأفراد والدولة التي ينتمون إليها ويقدمون لها الولاء ليتمتعوا بمجموعة من الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، ومن بين ما يتمتعون به حق التقاضي، إلا أن الحق في التقاضي وولوج ساحات القضاء يرتبط ارتباطاً وثيقاً بشرط المصلحة الشخصية المباشرة، وهو الضابط العام لمباشرة الحق في التقاضي؛ حيث لا دعوى بلا مصلحة.

كما أن منح هذا الحق لكل شخص لمجرد كونه مواطناً، وإن أمكن قبوله في الدعاوى ذات الطبيعة السياسية، إلا أن قبوله في مجال الدعاوى الأخرى خاصة ذات الطبيعة المدنية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، يجب أن يكون مرتبطاً دوماً بشرط المصلحة الشخصية المباشرة.

<sup>(١٢٣)</sup> يراجع: د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

وفي عرض حجج الاتجاه الذي ينفي وصف الحسبة عن طعون الإلغاء، يراجع: أ.د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٦٠، ١٦١.

وفي مناقشة هذه المسألة من الفقه الفرنسي:

- Maligant, la notion d'intérêt pour agir et le juge administrative, R.D.P. 1971, P. 43 et suiv.

(٢) إن السماح لأي مواطن بالطعن على التصرفات التي تيرمها الدولة لمجرد كونه مواطناً، فيه تقويض لفكرة الدولة من أساسها، فالمواطن هو من يختار حكامه على أسس دستورية، وإدارة شئون الدولة منوط بحكومتها، تحت رقابة المجلس النيابي الذي اختاره الشعب، وهذا المجلس طبقاً لنص المادة (١٤٦) من الدستور، يمكنه الموافقة على تشكيل هذه الحكومة أو رفضها<sup>(١٢٤)</sup>.

(٣) إن الدستور قد نص في المادة (٢١٨) منه على أن: «تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون».

كما أن الدستور بموجب المادة (٢١٥) منه نص على عدد من الأجهزة الرقابية، ومنحها الاستقلال الفني والمالي والإداري، ومن هذه الأجهزة: الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة المالية والرقابة الإدارية، وقد ألزم الدستور هذه الأجهزة بمكافحة الفساد والرقابة على الأموال العامة للدولة.

وكذلك ألزم الهيئات والأجهزة الرقابية بالتنسيق فيما بينهما في مكافحة الفساد، ومنح المواطنين جميعاً حق مخاطبة السلطات العامة والإبلاغ عن الجرائم التي تقع على المال العام؛ ومن ثم أضحت مكافحة الفساد وحماية المال هي التزام على عاتق الدولة التي أنشأت من أجله العديد من الأجهزة المختصة، وقد دأبت تلك الأجهزة على الإعلان عبر كافة وسائل الإعلام عن أماكنها ووسائل الاتصال بها للإبلاغ عن الجرائم التي تمس المال العام.

وتطبيقاً لما سبق جاءت المادة (٩٣) من قانون تنظيم التعاقدات الحكومية الجديد رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، معنونة بـ «الفئات المحظور التعامل معها»، وجرى نصها على النحو الآتي: «تُخطر الجهات المختصة الهيئة العامة للخدمات الحكومية بمن صدر بحقه حكم نهائي في إحدى الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، أو في جرائم التهريب الضريبي أو الجمركي».

<sup>(١٢٤)</sup> يراجع: تقرير المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ

٢٠٢٢/٩/٢٥، ص ٣٣، ٣٤.

د. أيمن عيد السيد السعدني

(٤) كما أن الدستور بموجب المادة (١٩٠) منه، قد أوكل إلى مجلس الدولة «مراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها». فضلاً عن أن المادة (٩٠) من قانون تنظيم التعاقدات الحكومية الجديد، قد نصت على أن: «تتولى إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة مراجعة مشروعات العقود التي تكون الجهة الإدارية طرفاً فيها، ونماذج كراسات الشروط، وأنماط العقود النموذجية والأدلة الإرشادية وغيرها مما هو منصوص عليه في المادة (١٩) من هذا القانون».

والمشروع- سواء الدستوري أم العادي- توخى من وراء كافة النصوص المتقدمة مكافحة الفساد وحماية المال العام من أي اعتداء، ولكن من خلال إطار مؤسسي، كما كان حريصاً على ألا تُقدّم الدولة على إبرام عقد دون مراجعة مسبقة من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة.

(٥) وأخيراً ما القول في إجازة المشرع للتحكيم في العقود الإدارية، ليس يترتب عليه انتزاع اختصاص مجلس الدولة بنظر منازعات هذه العقود، لتدخل في ولاية هيئات التحكيم؟ ومن ثم إذا تضمن العقد الإداري شرط تحكيم، فإن هذا الشرط يخرج المنازعة التي قد تنثور بشأن العقد الإداري المتضمن له من ولاية القضاء، ولن يتمكن أي مواطن في هذه الحالة أن يطعن ببطلان العقود التي أبرمتها الدولة، اللهم إلا في حالة أن يكون العقد قد أبرم بناء على جريمة من جرائم المال العام، وهي الحالة التي نص عليها القرار بقانون محل البحث.

وبغض النظر عن الخلاف الفقهي الذي ثار حول مشروعية التحكيم في منازعات العقود الإدارية من عدمه، فإن المشرع قد أجازه صراحة بموجب القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧، وقد أباحه كذلك قانون تنظيم التعاقدات الحكومية الجديد، بشرط موافقة الوزير المختص عليه؛ حيث نصت المادة (٩١) منه على أنه: «كما يجوز للمتعاقد اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عما يكون قد لحقه من أضرار نتيجة إخلال الجهة الإدارية بتنفيذ التزاماتها الواردة بالعقد بخطأ منها، ما لم يوافق الوزير المختص بالجهة الإدارية على اللجوء إلى التحكيم وتتضمنه شروط العقد، ويتفق عليه الطرفان وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية الصادر

بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤»<sup>(١٢٥)</sup>.

وعلى أية حال، فإنه بصدر القرار بقانون محل البحث، لم يُعد القاضي الإداري يكتفي بصفة المواطن في قبول الدعوى، فتطبيقاً لمقتضى نصوصه، لم تقبل محكمة القضاء الإداري الطعن ببطلان عقد بيع الهيئة العامة للتنمية السياحية مساحة (١،٢٥٠٠٠١م٢) لشركة ردايلاند للمشروعات السياحية بمرسى علم بمحافظة البحر الأحمر، والتفتت المحكمة عما دفع به الطاعن من أنه من مواطني جمهورية مصر العربية ويحق له الدفاع عن أموال الشعب، وقضت المحكمة أن المدعي يطلب بطلان عقد البيع المشار إليه «دون أن يكون من طرفي العقد، كما لم يمس هذا العقد مركزاً قانونياً ثابتاً له قبل إبرامه، الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرط المصلحة»<sup>(١٢٦)</sup>.

كما لم تقبل الطعن لانتفاء صفة الطاعنين، بإلغاء قرار الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية بتخصيص قطعة أرض بمنطقة توشكى بمساحة (٣٥) ألف فدان إلى شركة المملكة؛ وبتلان عقد البيع المبرم بين الهيئة والشركة، والتفتت عما آثاره الطاعنان من أنهما مواطنان مصريان؛ ومن ثم يحق لهما الطعن على عقد البيع المشار إليه<sup>(١٢٧)</sup>.

<sup>(١٢٥)</sup> في خضوع العقود الإدارية للتحكيم بموجب القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧، والخلاف الفقهي الذي ثار بشأن مدى خضوع العقود الإدارية للتحكيم قبل صدور هذا القانون، يراجع: د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، ٢٠١٦، ص ٢٤٠ وما بعدها. ويراجع كذلك في هذا الموضوع: د. مها حمد العصيمي، العقود الإدارية في ظل الحكومة الإلكترونية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٦، ص ٣٤٣ وما بعدها.

كما يراجع في مسألة دستورية التحكيم في شركات القطاع العام: د. محمود سمير الشراقوي، دستورية التحكيم في شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، مجلة الدستورية، العدد الخامس، السنة الثانية، أبريل ٢٠٠٤، ص ٨ وما بعدها.

<sup>(١٢٦)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٧٦٦٢، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٦.

<sup>(١٢٧)</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٨٩٤٣، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٤/٧/٢٠١٥.

### المبحث الثالث

#### توافق القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ مع أحكام الدستور

نخصص هذا الجزء من الدراسة للبحث في مدى استيفاء القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ للقيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، والقيود الواردة على سلطته في هذا الخصوص قيوداً طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور، الأول: أن يكون مجلس النواب غير قائم، الثاني: أن تكون هناك حالة ضرورة تستدعي اتخاذ تدابير سريعة لا تحتمل التأخير. وإذا كان من المعلوم أن مجلس النواب كان غير موجود إبان إصدار القرار بقانون محل البحث، فهل توافرت حالة الضرورة الداعية لإصداره؟ هذا من ناحية.

كما أنه يثور التساؤل بخصوص ما إذا كان هذا القرار بقانون مكملاً للدستور أم لا؟ لأنه إذا كان داخلاً في زمرة القوانين المكتملة للدستور، كان ينبغي إقراره والموافقة عليه بنسبة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، حيث إن هذا هو النصاب المقرر للموافقة على القوانين المكتملة للدستور بموجب نص المادة (١٢١) من الدستور؟ هذا من ناحية ثانية. وعلى أية حال، فإن المحكمة الدستورية في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦، بتاريخ ١٤ يناير ٢٠٢٣، قد انتهت إلى دستورية القرار بقانون محل البحث، وهذا يقتضي منا بيان المبادئ الدستورية التي استندت إليها في ذلك الحكم، آخذين بعين الاعتبار أنه إذا كان على القاضي أن يحكم وفقاً للقانون في كل الأحوال، فإنه ينبغي كذلك أن يلتفت إلى الواقع ويتفاعل معه ويقم النتائج العملية التي سيرتبها حكمه، طالما كان ذلك في دائرته في فلك الدستور والقانون. هذا من ناحية ثالثة.

من خلال ما تقدم، فإننا نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

**المطلب الأول:** مدى توافر حالة الضرورة طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور.

**المطلب الثاني:** هل القرار بقانون محل البحث من القوانين المكتملة للدستور؟

**المطلب الثالث:** أسس المحكمة الدستورية في قضائها بدستورية القرار بقانون رقم

٣٢ لسنة ٢٠١٤.

#### المطلب الأول

##### مدى توافر حالة الضرورة طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور

لبيان مدى توافر حالة الضرورة في القرار بقانون محل البحث طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور، فإنه ينبغي بداية توضيح الضوابط الدستورية التي تضمنتها هذه المادة، والتي بتوافرها يكون من حق رئيس الجمهورية استعمال سلطته التشريعية بإصدار قرارات

تكون لها قوة القانون، ثم بعد ذلك نبحث في حالة الضرورة التي دعت رئيس الجمهورية إلى إصدار هذا القرار بقانون، بمعنى: هل كان هناك ما يوجب الإسراع من قبل رئيس الجمهورية في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير؟

### **أولاً: الضوابط الدستورية لاستعمال رئيس الجمهورية سلطته في إصدار قرارات لها قوة القانون:**

تمنح نصوص الدستور رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وهي ما تُسمى بلوائح الضرورة، وهي تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة مجلس النواب وتكون لها قوة القانون، وينظم رئيس الجمهورية من خلالها أموراً ينظمها القانون من حيث الأصل، وهذا اختصاص استثنائي لرئيس الجمهورية، تفرضه حالة ضرورة تحتم اتخاذ تدابير عاجلة.

وبهذا جاء نص المادة (١٥٦) من الدستور: «إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئٍ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار».

**وطبقاً لهذا النص، فإن ثمة شرطين ينبغي توافرها كي يحق لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص التشريعي:**

**الشرط الأول:** أن يكون مجلس النواب غير قائم.

**الشرط الثاني:** أن تكون هناك حالة ضرورة تستدعي اتخاذ تدابير سريعة.

وبذلك قصر دستور ٢٠١٤ لوائح الضرورة على فرض وحيد، وهو حالة عدم وجود مجلس النواب، بأن يكون المجلس منحللاً أو بعد نهاية الفصل التشريعي وقبل انتخاب المجلس الجديد، وهو ما يعني أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار هذه القرارات في فترة العطلة البرلمانية، وبهذا يمتاز الدستور الحالي على دستور ١٩٧١ الذي كان يُجيز لرئيس الجمهورية إصدار لوائح الضرورة أثناء تلك العطلة.

أما إذا كان مجلس النواب قائماً، ولكنه في غير دور الانعقاد، وكان هناك ما يوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن على رئيس الجمهورية أن يدعو مجلس النواب إلى

اجتماع طارئ من أجل عرض الأمر عليه.

ويوجب الدستور عرض القرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد بعد انعقاده، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بسلطة التشريع، وعلى المجلس أن يناقشها ويبدى رأيه فيها في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده، فإذا وافق المجلس عليها تأكدت قوة القانون لهذه القرارات.

أما إذا لم تُعرض هذه القرارات على المجلس، أو عُرضت ولم يوافق عليها، كأن يرى مثلاً أنه لم تكن هناك حالة ضرورة تستدعي الاستعجال في إصدارها، فإن هذه القرارات تصبح كأن لم تكن، ويؤول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة ما بين صدورها وحتى صدور قراره بعدم الموافقة عليها أو تسوية ما يترتب عليها من آثار<sup>(١٢٨)</sup>.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري: «إن القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في غياب مجلس النواب طبقاً للمادة ١٥٦ من الدستور يظل أمر اكتسابها وصف القانون وثبوت قوته لها معلقاً على عرضها ومناقشتها والموافقة عليها من قبل مجلس النواب إما يصدق عليها وصف القانون أو تنهار ما لها من قوة في حالة رفضها وعدم إقرارها ما لم يحدد مجلس النواب تاريخ نفاذها في الفترة السابقة»<sup>(١٢٩)</sup>.

ولوائح الضرورة على هذا النحو الذي حدده الدستور ليس فيها - بحال من الأحوال - ما ينتقص من اختصاص مجلس النواب بسلطة التشريع، وإنما فيها موازنة بين اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التنفيذية هي المختصة بإقرار الأمن وحفظ النظام داخل الدولة، وقد تحدث أخطار تستوجب تدخلاً سريعاً منها، ويكون مجلس النواب غير موجود، فمنحها الدستور رخصة إصدار قرارات لها قوة القانون تجابه بها هذا الخطر، ولكن من ناحية أخرى أعطى الدستور البرلمان سلطة عدم إقرار تلك

<sup>(١٢٨)</sup> وثمة اتجاه يرى أن كافة القرارات التي أصدرها رئيس الجمهورية في المرحلة الانتقالية، قبل تشكيل السلطة التشريعية طبقاً للدستور الحالي، لم تكن واجبة العرض دستورياً على المجلس طبقاً للمادة ١٥٦؛ لأن رئيس الجمهورية كان يمارس السلطة التشريعية في هذه الفترة كأصيل بموجب الإعلان الدستوري الصادر في ٨ يولييه ٢٠١٣، الذي منحه سلطة التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء. في هذا الاتجاه يراجع: د. رجب محمود طاجن، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ٦٢.

<sup>(١٢٩)</sup> محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣٠٤٠٤، لسنة ٧٢ قضائية، بتاريخ ١٨/٥/٢٠١٩.

القرارات بعد انعقاده، إذا رأى أنه لم تكن هناك ضرورة تبرر إصدارها. كما أن إقرار القرارات بقانون من قبل مجلس النواب، لا يحول دون إعمال المحكمة الدستورية رقابتها عليها، للتأكد من استيفائها الشروط المتطلبة دستورياً، وتقدير ما إذا كانت ثمة ضرورة داعية لإصدارها من عدمه؛ ذلك أنه إذا كانت «التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة، نابعة من متطلباتها، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية؛ ذلك أن توفر حالة الضرورة- بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها- هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة، بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية- وهي من طبيعة استثنائية- إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها، ولا عاصم من جموحها وانحرافها»<sup>(١٣٠)</sup>.

### ثانياً: مدى توافر حالة الضرورة بشأن القرار بقانون محل البحث:

إن مناط الرخصة التي منحها المشرع لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون، هو توافر حالة ضرورة داعية إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإذا لجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال هذه الرخصة دون توافر هذه الحالة، فإنه بذلك يكون قد أساء استعمال الرخصة الممنوحة إياه، فالضرورة هي الضابط لاستعمال هذا الحق، وهي علة في الوقت ذاته.

ولذلك، لزماً علينا أن نبحث فيما إذا كانت هناك ضرورة داعية إلى إصدار القرار بقانون الذي نحن بصدده، أم أن رئيس الجمهورية قد استعمل سلطته الاستثنائية في

<sup>(١٣٠)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٤٠، لسنة ١٩ قضائية، بتاريخ ٦/١/٢٠٠١. وقد تواترت أحكام

المحكمة الدستورية على ترديد هذا الاتجاه في العديد من أحكامها.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة- في ظل دستور ١٩٧١- بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة

١٩٧٩ الصادر بشأن تعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية، استناداً إلى أن أسباب صدوره

كان حاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها

رغم ما استجد من تغييرات في نواحي المجتمع، وهذه لا تتحقق بها حالة الضرورة التي تطلبها

الدستور. (يراجع حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٨، لسنة ٢ قضائية، بتاريخ

١٩٨٥/٥/٤).

التشريع في غير موضعها؟

وتبريراً لأحكامه، جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ ما نصه: «يُمر الاقتصاد القومي بمرحلة حرجة، ويحتاج إلى استرداد ثقة المستثمرين والممولين في مدى الاستقرار والأمان المتوافر للمعاملات التي يقومون بها لدى قيامهم بالاستثمار في السوق المصرية، لا سيما وقد تعرضت بعض العقود أبرمتها الدولة للإبطال، وما ترتب على ذلك من إنهاء لعقود مرت فترات زمنية كبيرة من تاريخ إبرامها، وتولد عنها روابط عقدية وتصرفات قانونية مركبة ومتشابكة، وتعلقت بها حقوق الغير حسني النية.

ورغبة من الدولة في استعادة الثقة في تعاقداتها، وإرسال رسالة طمأنة للمستثمرين وللممولين وغيرهم من الراغبين في التعاقد مع الدولة باستقرار معاملاتهم وحمايتهم كحسني النية في تعاقداتهم مع الدولة واحترامها لكلمتها وتصرفاتها في إطار من المشروعية وسيادة القانون؛ فقد رُوي وضع تنظيم إجرائي جديد يعالج بعض الآثار التي ترتبت على العقود السابق إبرامها، ويحكم في ذات الوقت التعاقدات الجديدة، فيحدد كيفية الطعن على العقود التي تبرمها الدولة وينظمه، دون مصادرة أو منع للحق في التقاضي، ويحفظ في ذات الوقت للتعاقد استقراره»<sup>(١٣١)</sup>.

ورغم ما ساقته المذكرة الإيضاحية من مبررات، فإن البعض رأى عدم كفايتها لقيام حالة الضرورة، قائلاً إن المذكرة قد خلت من بيان وقائع محددة وواضحة يظهر منها وجه الحاجة لإصدار هذا القرار بقانون على الوجه الذي صدر به.

وفي الواقع، فإننا لا نؤيد هذا الرأي، ونرى أن حالة الضرورة كانت قائمة من غير شك؛ إذ بالنظر في الظروف الاستثنائية التي كانت تمر بها الدولة المصرية إبّان صدور

<sup>(١٣١)</sup> كما جاء في تقرير اللجنة السابعة الخاصة التي شكلها مجلس النواب طبقاً للمادتين (٨٢، ١٧٣) من لائحته الداخلية عن فلسفة هذا القرار بقانون وأهدافه: «رغبة الدولة في استعادة الثقة في العقود التي تبرمها الوزارات والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والشركات التي تساهم فيها الدولة مع المتعاقدين معها، وإرسال رسالة طمأنة للمستثمرين والممولين وغيرهم من الراغبين في التعاقد مع الدولة باستقرار معاملاتهم وحمايتهم كحسني النية في إطار من المشروعية وسيادة القانون عن طريق وضع تنظيم إجرائي جديد يعالج بعض الآثار التي تترتب على العقود السابق إبرامها قبل العمل بالقانون المقترح، ويحكم في ذات الوقت التعاقدات الجديدة من خلال تحديد كيفية الطعن على هذه العقود، وينظمه دون مصادرة أو منع الحق في التقاضي».

القرار بقانون محل البحث، تتضح الحاجة الماسة إلى إصداره.

ففي أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير توقفت عجلة الإنتاج، وظهرت المطالب الفئوية التي تُعلي مصلحة الفرد على مصلحة الجماعة، واستمرت القلاقل والاضطرابات في البلاد لم تنقطع لمدة زادت على ثلاثة أعوام، كل هذا في ظل وجود جماعات متطرفة تحارب الدولة وتروّع الأمنين، فانعدم الأمن وهرب المستثمرون، وتراجع الاحتياطي من النقد الأجنبي، وتعرضت البورصة لخسائر متلاحقة، وتأثرت كافة قطاعات الدولة، وأصبح الاقتصاد المصري في وضع خطر، وهذا الذي نذكره كان واقعاً معاشاً لبضع سنوات.

ومما زاد الطين بلة مئات الدعاوى التي رُفعت في هذه الآونة- دون وعي بآثارها ونتائجها- طعنًا على العقود التي أبرمتها الدولة مع المستثمرين، وكثير منها حُكم فيه ببطلان تلك العقود، وهذه الدعاوى لم تلتفت إلى أثر ذلك على اقتصاد الدولة، وإلى ما ينتج عن تلك العقود من حقوق لهؤلاء المستثمرين، تنهض بمسئولية الدولة تجاههم، ولا شك أن بيئة مثل تلك بيئة قاتلة للاستثمار.

ومن ثم، فإن أركان الدولة كانت مهددة، فالمؤسسات الدستورية غير مكتملة، وثمة حرب ضروس تُخاض ضد الإرهاب، ووضع اقتصادي ينذر بالانهيار، أليس من شأن هذا كله أن يجعل من حالة الضرورة متوافرة؟!

إزاء ذلك، فلا مفر من القول بأن الدولة إذا تهددها خطر، فإن لها أن تدفع هذا الخطر بكل وسيلة، حتى إن كانت تلك الوسيلة هي تعطيل حكم القانون أو الخروج عليه<sup>(١٣٢)</sup>.

إن سلطة التشريع الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية، إنما «لمجابهة المخاطر التي قد تتعرض لها الدولة، سواء من الداخل أم من الخارج، وهذه المخاطر تهدد حقاً دستورياً جوهرياً قد يتمثل في عرقلة سير جهاز من أجهزة الدولة أو يحول دون استمرار مرفق معين بصورة طبيعية أو تهدد الحقوق والحريات العامة للمواطنين، وما التضحية ببعض الاعتبارات الدستورية والمتمثلة في توزيع الاختصاص بين البرلمان والحكومة لصالح هذه الأخيرة إلا للتخلص من كل هذه المخاطر»<sup>(١٣٣)</sup>.

<sup>(١٣٢)</sup> يراجع: د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٣٧.

<sup>(١٣٣)</sup> د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤١٣.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

وترتيباً على ما سبق، يكون القرار بقانون محل البحث قد جاء دائراً في فلك السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية، مبتغياً حماية مصالح مشروعة، ومستهدفاً الحفاظ على استقرار معاملات الدولة ودعم الاستثمار الداخلي والخارجي وتشجيعه، كل ذلك بهدف حماية اقتصاد الدولة بعد أن تعرّض لهزّات كادت أن تعصف بأركانها.

وقد نعى الطاعنون بعدم دستورية القرار بقانون محل البحث- في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية- أن إصدار رئيس الجمهورية (المؤقت) لأي تشريعات لغير مواجهة حالة تُسوّغ له سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير، هي تشريعات لا ترتكن لسبب صحيح لإصدارها، لا سيما أن الدستور قد نظم هذا الحق باعتبار رئيس الجمهورية شخصاً تم انتخابه من الشعب بشكل مباشر، وليس معيناً للقيام بدور محدد هو إدارة المرحلة الانتقالية<sup>(١٣٤)</sup>.

وهذا النعي مردود- أولاً- بتوافر حالة الضرورة التي تُسوّغ لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون. ومردود- ثانياً- بأن «الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً من دستور سنة ١٩٢٣ وانتهاءً بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتقادها لنظرية الضرورة وتضمنها لأحكامها في صلبها، تمكيناً للسلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية أو حال غيابها من مواجهة أوضاع قاهرة أو ملحة تطرأ خلال هذه الفترة الزمنية، وتلجئها إلى الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في شأنها»<sup>(١٣٥)</sup>.

فما الفارق- إزاء توافر حالة الضرورة- بين رئيس منتخب ورئيس مؤقت، أو بين نظام ملكي ونظام جمهوري؟! فهذا قول يفتقر إلى الاعتبارات العملية، ويتنافى مع المقاصد التشريعية لنظرية الضرورة.

ومهما يكن من أمر، فإن حالة الضرورة في إطارها العام، وعلى حد تعبير المحكمة

<sup>(١٣٤)</sup> في عرض ذلك يراجع: تقرير هيئة المفوضين، في القضية المشار إليها، ص ١٦. ويضيف الطاعنون إلى ما تقدم أنه لا يقدح فيما نعوأ به كون الإعلان الدستوري الذي أصدره رئيس الجمهورية المؤقت في ٨ يولييه ٢٠١٣ قد منحه في المادة (١/٢٥) سلطة التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، فهذا القول مردود عليه بأن رئيس الجمهورية المؤقت هو الذي أصدر الإعلان الدستوري المشار إليه، وهو الذي منح نفسه سلطة التشريع، فكان أولى به أن يكون شديد الحرص فيما يصدره من تشريعات، وألا يستخدم هذه الصلاحية إلا في أضيق نطاق ووفقاً لحالات الضرورة.

وهذا القول مردود عليه بما سبق أن ذكرناه من توافر حالة الضرورة بشأن القرار بقانون محل البحث.

<sup>(١٣٥)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٨/٤/١٩٩٢.

الدستورية، عبارة عن «مخاطر تلوح نذرها أو تشخص الأضرار التي تواكبها، يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير»<sup>(١٣٦)</sup>.

ومن ثم، فإن تقدير قيام حالة الضرورة لا يخضع لمعيار ثابت، وإنما يتغير بتغير الظروف، كما أن تقدير تلك الحالة تركه المشرع الدستوري لإرادة رئيس الجمهورية وفقاً لاعتبارات المصلحة العامة، مع خضوعه في ذلك لرقابة المحكمة الدستورية.

ولما كانت المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، قد أبانت عن الأسباب الداعية لإصداره، وهي في حقيقة الأمر أسباب جدية وعاجلة لا تحتمل التأخير، فإن رئيس الجمهورية بذلك «لم يجاوز سلطته في هذا الصدد؛ إذا أصدره في مرحلة حرجة وظروف بعينها، قدّر معها أن إصدار القرار بقانون هذا يساهم في تحقيقها والوصول إليها؛ ومن ثم يكون القرار بقانون قد صدر مستنداً إلى حالة الضرورة المبررة لإصداره»<sup>(١٣٧)</sup>.

## المطلب الثاني

### هل القرار بقانون محل البحث من القوانين المكتملة للدستور؟

يثار التساؤل حول مدى اعتبار القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ من القوانين المكتملة للدستور، وتبدو أهمية الإجابة على هذا التساؤل في أنه إذا اعتبرنا هذا القرار بقانون من قبيل القوانين المكتملة للدستور، فإنه يترتب على ذلك -في رأي البعض- وجوب صدوره بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب تطبيقاً لنص المادة (١٢١) من الدستور، في حين يرى البعض الآخر أن القرار بقانون إذا كان مكتملاً للدستور، فإنه لا

<sup>(١٣٦)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٤٠، لسنة ١٩ قضائية، بتاريخ ١/٦/٢٠٠١.

وفي بيان مضمون شرط الضرورة في مجال لوائح الضرورة، يراجع: د. محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٥٩ وما بعدها. ويذهب في ص ٨٣، ٨٤ إلى أن: «الثابت أن مناط تطبيق نظرية الضرورة رهن توافر شروط معينة موضوعية وشكلية، إلا أن الشرط الأساسي في هذا المجال هو شرط الضرورة، كشرط محوري يمثل قاسماً مشتركاً بين كافة تطبيقات تلك النظرية... والمستغرب حقاً والخطير في ذات الوقت هو أن التنظيم الدستوري لشرط الضرورة - سواء في فرنسا أو في مصر - أسند تقييم هذا الشرط إلى السلطة التنفيذية وتحديداً لإرادة رئيس الجمهورية».

<sup>(١٣٧)</sup> تقرير هيئة المفوضين، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧،

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

يشترط في إصداره الأغلبية الخاصة المتطلبة لصدور القانون المكمل للدستور. وبين هذا الاتجاه وذاك، ذهب اتجاه إلى أنه لا يجوز من الأصل لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات بقوانين مكملة للدستور. بيد أن كل هذه المسائل متفرعة عن مسألة أم اختلف الفقه بشأنها كذلك، وهي: هل الدستور حينما عدد القوانين المكملة للدستور في صلب المادة (١٢١) يكون بذلك التعداد قد نص عليها على سبيل الحصر؛ ومن ثم فإن ما خلا تلك القوانين لا تُعدُّ قوانين مكملة للدستور؟  
تلحم المسائل الشائكة- والشائكة جدًّا- هي موضوع هذا المطلب.

### **أولاً: تعداد دستور ٢٠١٤ للقوانين المكملة للدستور، هل كان على سبيل الحصر؟**

كانت المادة (١٩٥) من دستور ١٩٧١ تنص على أن: «يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي ... ٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور»، وهكذا فإن هذه المادة لم تكن تحدد ما هي القوانين المكملة للدستور.

ولكن بموجب التعديل الدستوري الذي جرى على هذا الدستور في عام ٢٠٠٧؛ فقد نصت المادة (١٩٤) على أنه: «... وتجب موافقة المجلس على ما يلي... ٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور والتي نصت عليها المواد ٥ و ٦ و ٤٨ و ٦٢ و ٧٦ و ٨٥ و ٨٧ و ٨٨ و ٨٩ و ٩١ و ١٦٠ و ١٦٣ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧٠ و ١٧١ و ١٧٢ و ١٧٣ و ١٧٥ و ١٧٦ و ١٧٧ و ١٧٨ و ١٧٩ و ١٨٣ و ١٩٦ و ١٩٧ و ١٩٨ و ٢٠٦ و ٢٠٧ و ٢٠٨ و ٢٠٩ و ٢١٠ و ٢١١ من الدستور».

وبهذا تكون هذه المادة بعد تعديلها، قد حددت على سبيل الحصر ما هي القوانين المكملة للدستور<sup>(١٣٨)</sup>.

أما المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ فقد نصت على أن: «... كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتُعدُّ القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له»<sup>(١٣٩)</sup>.

<sup>(١٣٨)</sup> مع الأخذ في الاعتبار أن هذه المادة قبل تعديلها كانت تكفي بأخذ رأي مجلس الشورى في

مشروعات هذه القوانين، ولكنها بعد التعديل اشترطت وجوب موافقة عليها وليس مجرد أخذ رأيه.

<sup>(١٣٩)</sup> كما تجدر الإشارة إلى دستور ٢٠١٤ بعد تعديله في عام ٢٠١٩، لم يُوجب موافقة مجلس الشيوخ

على مشروعات القوانين المكملة للدستور، وإنما طبقاً للمادة (٢٤٩) اكتفى بأخذ رأيه بشأنها.

وإزاء هذا النص، انقسم الفقه حول ما إذا كان المشرع الدستوري بذلك يكون قد حدد القوانين المكملة للدستور على سبيل الحصر، أم أنه لا يزال في إمكان المشرع إصدار قوانين مكملة للدستور بخلاف تلك المنصوص عليها.

فذهب اتجاه إلى أن دستور ٢٠١٤ حرص بنص المادة (١٢١) على أن يحدد على سبيل الحصر القوانين المكملة للدستور تحديداً واضحاً، حتى لا يُثار الخلاف بشأنها كما كان الوضع في ظل دستور ١٩٧١ قبل تعديله في عام ٢٠٠٧<sup>(١٤٠)</sup>.

في حين ذهب اتجاه إلى أن دستور ٢٠١٤ خلا من التحديد الحصري للقوانين المكملة للدستور، فما أوردته الفقرة الأخيرة من المادة (١٢١) من هذا الدستور من أنه تُعدُّ قوانين معينة مكملة للدستور، لا يعني التحديد الحصري لهذه القوانين، فكلمة (تُعدُّ) أي (تُعتبر) لا تعني ذكر هذه القوانين على سبيل الحصر، ولا تكشف أيضاً عن معيار موضوعي التزم به الدستور، بل هي تعبير يحسم فقط أي خلاف حول طبيعة هذه القوانين بالذات من حيث انتمائها إلى مجموعة القوانين العادية أو مجموعة القوانين المكملة للدستور، ولكنها لا تغلق باب أي خلاف قد ينشأ بالنسبة إلى غيرها من القوانين، ولو أراد المشرع الدستوري التحديد الحصري لأردف كلمة (تُعدُّ) بعبارة (دون غيرها)، وهي عبارة استخدمها الدستور في أكثر من موضع<sup>(١٤١)</sup>.

ويميل البعض إلى الاتجاه الأول؛ حيث لا تبدو حجج الاتجاه الثاني مقنعة له بالقدر الكافي، ويرى أن «التحديد الواسع النطاق الذي أتى به الدستور للقوانين المكملة هدفه تيسير عمل البرلمان وتجنبيه سن قوانين بالأغلبية العادية، ثم يبين فيما بعد ضرورة إقراره بأغلبية خاصة لكونه من القوانين المكملة للدستور، ولو كانت القائمة التي سطرها الدستور على سبيل التمثيل لاقتصر على نموذجين أو ثلاثة فقط»<sup>(١٤٢)</sup>.

ورغم وجاهة هذا الرأي وقوة حجته، إلا أننا نميل إلى الاتجاه الثاني؛ إذ لا يزال في رأينا أن صيغة المادة (١٢١) لا تقطع بدالاتها على أن ما عدته من قوانين مكملة للدستور، إنما أوردته على سبيل الحصر، ولكنها أرادت أن تقطع الشك فيما قد يثور

<sup>(١٤٠)</sup> د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٥٩٧.

<sup>(١٤١)</sup> د. أحمد فتحي سرور، القوانين المكملة للدستور في دستور ٢٠١٤، مجلة الدستورية، العدد السادس والعشرون، السنة الثامنة عشرة، إبريل ٢٠٢٠، ص ٤.

<sup>(١٤٢)</sup> د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة- دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩)، ٢٠٢٠، هامش ص ٧٢. ويضيف في ص ٧٣ أن القوانين الواردة في النص على أنها مكملة للدستور تستغرق- تقريباً- كافة التشريعات التي تصدر عن البرلمان.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

حول هذه القوانين بذاتها من حيث كونها مكملة للدستور من عدمه. وفي ضوء خلو دستور ٢٠١٤ من تحديد معيار واجب الأخذ به للتمييز بين القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور، فإنه يتعين الرجوع إلى الضوابط التي حددتها المحكمة الدستورية في هذا الخصوص. فقد استقر قضاؤها على أن «ثمة شرطين يتعين اجتماعهما معاً لاعتبار مشروع قانون معين مكملاً للدستور:

**أولهما:** أن يكون الدستور ابتداءً قد نص صراحة في مسألة بعينها على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لقانون أو في الحدود التي بينها القانون أو طبقاً للأوضاع التي يقرها، فإن هو فعل، دلّ ذلك على أن هذا التنظيم بلغ في تقديره درجة من الأهمية والنقل لا يجوز معها أن يعهد به إلى أداة أدنى.

**ثانيهما:** أن يكون هذا التنظيم متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هي القواعد الدستورية بتطبيقها التي لا تخلو منها في الأعم أي وثيقة دستورية، والتي يتعين كي يكون التنظيم التشريعي مكملاً لها أن يكون محدداً لمضمونها مفصلاً لحكمها مبيهاً لحدودها.

بما مؤداه أن الشرط الأول وإن كان لازماً كأمر مبدئي يتعين التحقق من توافره قبل الفصل في أي نزاع حول ما إذا كان مشروع القانون المعروض يُعدُّ أو لا يُعدُّ مكملاً للدستور، إلا أنه ليس الشرط الوحيد، بل يتعين لاعتبار المشروع كذلك أن يقوم الشرطان معاً متضافرين، استبعاداً لكل مشروع قانون لا تربطه أية صلة بالقواعد الدستورية الأصلية، بل يكون غريباً عنها مقحماً عليها»<sup>(١٤٣)</sup>.

وقد زُيِّلت المادة (١٢١) في تعدادها للقوانين المكملة للدستور بالقوانين المنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، وهنا ينبغي أن نؤكد أن المشرع الدستوري إذ لم يستخدم لفظ الحقوق والحريات العامة، فقد دل بذلك على انصراف هذا النص إلى ما جاء في الباب الثالث تحت عنوان (الحقوق والحريات العامة)، كما دل على انصرافه إلى

<sup>(١٤٣)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٨٣، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧.

وفي حكم سابق على هذا الحكم أوضحت المحكمة أن: «عبارة القوانين المكملة للدستور، وإن كانت جديدة كل الجدة، فريدة في بابها، ولا تعرفها الدساتير المقارنة، إلا أنها تحمل في أعطافها ضوابط تحديد معناها»، وذلك في إشارة منها إلى هذين الشرطين. (يراجع: حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٧، لسنة ٨ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٥).

(الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية) التي جاءت في الباب الثاني الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع.

ومما ينبغي التنويه إليه أن القوانين المنظمة للحقوق والحريات الواردة بالدستور، يجب أن يتوافر فيها الشرطان اللذان تطلبتهما المحكمة الدستورية حتى يمكن اعتبار تلك القوانين مكملة للدستور، ونسوق الحجج الآتية للتدليل على مذهبنا هذا<sup>(١٤٤)</sup>:

(١) إن اعتبار كافة القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات الواردة في الدستور مكملة له، دون توافر هذين الشرطين، يمتدُّ بالقوانين المكملة للدستور إلى جميع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية؛ إذ لا يخلو أي تنظيم قانوني من بيان حقوق وواجبات المخاطبين بالقاعدة القانونية، ويرتبط في غالب الأمر بحقوق وحريات المواطنين.

(٢) إن اتساع مفهوم القوانين المكملة للدستور يعرقل عمل السلطة التشريعية، لما تستلزمه هذه القوانين من غالبية خاصة، وأخذ رأي مجلس الشيوخ بشأنها، فضلاً عن أخذ رأي بعض الجهات المعنية في مشروعات القوانين الخاصة بها<sup>(١٤٥)</sup>.

(٣) كما أن اتساع دائرة القوانين المكملة للدستور يُشكّل طعنًا في الوثيقة الدستورية؛ إذ تفترض دومًا أن ثمة قصورًا بها وعلى هذه القوانين أن تكمله، وهذا يفقد الدستور سموه على ما عداه من قواعد.

ومن ثم، فإذا كنا لا نتفق مع أن الدستور قد أورد القوانين المكملة له على سبيل الحصر، فإننا من جهة أخرى لسنا مع التوسُّع في مفهوم هذه القوانين، كما يجب أن نُفسِّر عبارة القوانين المنظمة للحقوق والحريات تفسيرًا ضيقًا يتوافق مع الضوابط المقررة لدى المحكمة الدستورية، وهو ما يحفظ للدستور تفرُّده وسموه.

كما أننا نفضِّل أن يتدخَّل المشرع الدستوري ويحسم هذه المسألة بعبارات قاطعة الدلالة؛ ومن ثم يتحدد على وجه اليقين ما يدخل من القوانين في دائرة القوانين المكملة للدستور ليكون ما عداها داخلًا في دائرة القوانين العادية، وأهمية هذا التدخل تبدو بصورة أكبر في حالة تبني الرأي الذي يذهب إلى أن القرار بقانون إذا كان مكملًا للدستور أو منطويًا على أثر رجعي يجب إقراره بأغلبية خاصة، فإذا تم تحديد هذه القوانين فلن يثور

<sup>(١٤٤)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: تقرير هيئة المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠٢٢، ص ٢٠.

<sup>(١٤٥)</sup> «وهكذا يصبح لدينا طبقتان من القوانين المكملة للدستور، الأولى تصدر بنصاب لا يقل عن ثلثي أعضاء مجلس النواب، والثانية يلزم لها، فضلًا عما سلف، استطلاع رأي الجهة المعنية». (د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٤).

خلاف بشأنها عند عرضها.

### ثانياً: نصاب الموافقة المتطلب لإقرار قرار بقانون مكمل للدستور:

بداية يجب أن نقرر أنه ليس هناك ما يمنع أن يُصدر رئيس الجمهورية قراراً مكملًا للدستور، وذلك انطلاقاً مما استقرت عليه أحكام الدستورية من أن القرارات بقوانين التي تُصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطته المنصوص عليها في الدستور، لها بصريح نصها قوة القانون؛ ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون، بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون<sup>(١٤٦)</sup>.

والتساؤل الأهم الذي يثور هنا هو: في حالة إصدار قرار بقانون مكمل للدستور، هل تجب الموافقة عليه بأغلبية الثلثين المتطلبة لإجازة القوانين المكملة للدستور؟

يذهب البعض إلى عدم لزوم استيفاء هذه النسبة؛ حيث إن الأغلبية المشددة التي تناولتها المادة (١٢١) من الدستور تنصرف إلى التشريعات بالمعنى الدقيق، في حين أن لوائح الضرورة هي قرارات إدارية حتى بعد الموافقة عليها<sup>(١٤٧)</sup>.

كما أن عدم تطلب المادة (١٥٦) من الدستور لأغلبية خاصة حال الموافقة على القرار بقانون يتعلق بأحد موضوعات القوانين المكملة للدستور، تُرجح قصر الأغلبية الخاصة على فرض إصدار تلك القوانين من السلطة التشريعية في الأحوال العادية<sup>(١٤٨)</sup>. في حين يذهب البعض الآخر إلى أنه لا شك أن موافقة المجلس على هذه القرارات عند عرضها عليه يجب أن تتوافر فيها الأغلبية الكافية لإصدارها، فمن خلال مناقشة أعضاء المجلس لهذه القرارات تتحقق رقابة المجلس، فإذا كانت هذه القرارات بقوانين مكملة للدستور وجب توافر أغلبية ثلثي أعضائه<sup>(١٤٩)</sup>.

<sup>(١٤٦)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٧٣، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٩٩٢/٢/٦.

وقد تعددت الأحكام في هذا الاتجاه من ذلك حكما في القضية رقم ١٥، لسنة ٨ قضائية، بتاريخ

١٩٧١/١٢/٧، وحكما في القضية رقم ١٤، لسنة ١٧ قضائية، بتاريخ ١٩٩٥/٩/٢.

<sup>(١٤٧)</sup> تذهب المحكمة الدستورية إلى أن إقرار البرلمان للقرار بقانون «لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون... كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون... إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين» (المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٥، لسنة ١٨ قضائية، بتاريخ ١٩٩٩/١/٢).

<sup>(١٤٨)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: د. فتحي فكري، لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤، مرجع سابق، ص ١٣.

<sup>(١٤٩)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: د. أحمد فتحي سرور، القوانين المكملة للدستور في دستور ٢٠١٤، مرجع

سابق، ص ٩. د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢٧٨.

ومن جانبنا، فإننا نميل إلى ترجيح الاتجاه الثاني، فكما رجحنا أنه في حالة صدور قرار بقانون منطويًا على أثر رجعي، فإنه تجب الموافقة عليه بالأغلبية المشددة المقررة للقانون المنطوي على هذا الأثر، فإننا نميل إلى الأخذ بذات الحكم في حالة القرار بقانون المكمل للدستور.

**وحجتنا في ذلك أنه لا يوجد مبرر للفرقة بين القرار بقانون والقانون في هذا الخصوص؛ حيث إن:**

(١) القرار بقانون له قوة القانون بصريح نص المادة (١٥٦) من الدستور، كما يمكن للقرار بقانون أن يتناول بالتنظيم كافة الموضوعات التي يتناولها القانون طبقًا لما استقرت عليه أحكام الدستورية.

(٢) الحكمة من تطبُّب أغلبية مشددة بصدد الموافقة على القوانين المكملة للدستور والقوانين ذات الأثر الرجعي، هي أهمية الموضوعات التي تتناولها الأولى وخطورة الأثر المترتب على الثانية، ولن تختلف هذه الحكمة في حالة القرار بقانون.

(٣) إن الرخصة بالتشريع المقررة لرئيس الجمهورية، إنما مقررة له على سبيل الاستثناء، والقاعدة أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، كما أنه مقرر له في أحوال الضرورة، ومعلوم أن الضرورة تُقدَّر بقدرها، ومن غير شك أن الأخذ بالأغلبية المشددة في حالة القرارات بقوانين المكملة للدستور أو ذات الأثر الرجعي، هو من قبيل عدم التوسع في الاستثناء وتقدير للضرورة بقدرها.

(٤) إن القول بأن الأغلبية المشددة إنما هي مقررة للقوانين الصادرة عن مجلس النواب وليست للقرارات بقوانين؛ حيث إن هذه الأخيرة تظل قرارات إدارية حتى بعد إقرارها من مجلس النواب، قول ينظر إلى نصف الحقيقة ويغض الطرف عن نصفها الآخر، فالأخذ بمنطق هذا الرأي يقتضي عدم عرض القرارات بقوانين أصلاً على مجلس النواب؛ لأنها قرارات إدارية.

فهذا الرأي يقيم تفرقة تحكيمية بين القرار بقانون المكمل للدستور والقانون المكمل له، فطبّقاً لهذا الرأي نكون أمام نوعين من القرارات بقوانين، الأولى: قرارات بقوانين عادية، وهذه تُعرض على مجلس النواب وتقرُّ بذات الأغلبية التي تقرُّ بها القوانين العادية. والنوع الثاني: قرارات بقوانين مكملة للدستور، وهذه تُعرض وتقرُّ كذلك بذات الأغلبية التي تقرُّ بها القوانين العادية، ولا يشترط لإقرارها استيفاء الأغلبية الخاصة التي تطلبها الدستور للقوانين المكملة له، وفي هذا تسوية بين شئيين لا يستويان.

(٥) إن المنطق القانوني يحتمُّ أنه كما تمت التفرقة بين القوانين العادية والقوانين المكملة

د. أيمن عيد السيد السعدني

للدستور من حيث النسبة المتطلبية لإصدارها، أن يكون ثمة فارق كذلك في حالة القرارات بقوانين، وإذا لم يكن نص المادة (١٥٦) من الدستور لم يتطلب أغلبية خاصة بصدد القرارات بقوانين المكملة للدستور، فإنه تطلبها في حالة القوانين المكملة للدستور في المادة (١٢١)، وهذا الحكم لا بد أن ينسحب إلى القرارات بقوانين المكملة للدستور، فلا يجوز فهم وتفسير بعض نصوص الدستور بمعزل عن سائر نصوصه، باعتبار أن نصوص الدستور، كما استقرت أحكام الدستورية، «لا تتعارض أو تتهدم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار الوحدة العضوية التي تنتظمها، من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها، وربطها بالقيم العليا التي تؤمن بها الجماعة، في مراحل تطورها المختلفة، ويتعين دوماً أن يُعتد بهذه النصوص، بوصفها متألفة فيما بينها، لا تتماهى أو تتأكل، بل تتجانس معانيها، وتتصافر توجهاتها»<sup>(١٥٠)</sup>.

(٦) لقد أكدت المحكمة العليا (الدستورية) في بواكير أحكامها، على خضوع القرار بقانون ذي الأثر الرجعي للأغلبية المشددة المتطلبية في القوانين ذات هذا الأثر، ولا يوجد ما يمنع من سحب هذا الحكم على القرارات بقوانين المكملة للدستور.

ففي القضية رقم ١١ لسنة (١) قضائية، بتاريخ ١ إبريل ١٩٧٢، طُعن بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٩ لانطوائه على حظر حق النقاضي، استناداً إلى ما تنص عليه المادة الثانية منه من أنه: (لا يجوز للعاملين المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على العمل بالقانون).

وقد فتّدت المحكمة العليا هذا الطعن بقولها: «إن نص هذه المطالبة لا ينطوي على ذلك الحظر، بل هو تقرير لعدم أحقية العاملين في المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على تاريخ العمل بالقانون، أي تطبيق لحكم القانون بأثر رجعي على الماضي، وهو ما تبيحه المادة ١٦٣ من دستور سنة ١٩٦٤ التي تنص على أنه: (لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة، وقد رددت هذا الحكم المادة ١٨٧ من الدستور القائم، ولما كان مجلس الأمة قد أقر هذا التشريع بالأغلبية الخاصة سالفة الذكر على ما يبين من الأوراق، فإن هذا السبب يكون أيضاً على غير أساس»<sup>(١٥١)</sup>.

<sup>(١٥٠)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٥٤، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٦/٧/٢٠١٩.

<sup>(١٥١)</sup> المحكمة العليا (الدستورية)، القضية رقم ١١، لسنة ١ قضائية، بتاريخ ١/٤/١٩٧٢.

ومع ذلك، فإن المحكمة الدستورية- على ما يبدو لنا- قد ألمحت إلى عكس هذا الاتجاه، وذلك حينما أوضحت أن إقرار مجلس النواب للقرار بقانون، ليس من شأنه «أن ينقلب به القرار بقانون إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين، التي يتعين أن يُتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد، وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون».

فالمحكمة ميزت بين القرار بقانون وبين القانون من حيث الإجراءات المتبعة في إصدار الأخير، وهذا يُستشف منه بمفهوم المخالفة، أن هذه الإجراءات غير واجبة الاتباع عند إقرار القرار بقانون، فهل يُعدُّ هذا عدولاً عن اتجاه المحكمة العليا، أم أن ما جاء في هذا الحكم أرادت به المحكمة فقط التأكيد على اختلاف طبيعة القرار بقانون عن القانون؟

على أية حال، فمن الأوفق أن يتم تعديل نص المادة (١٥٦) من الدستور، لتتنص صراحة على تطُّب أغلبية خاصة بصدد الموافقة على القرارات بقوانين المكملة للدستور أو ذات الأثر الرجعي، حسماً لأي خلاف قد يُثار في هذا الخصوص.

### ثالثاً: القرار بقانون محل البحث ليس مكملًا للدستور:

هل القرار بقانون محل البحث يُعدُّ من قبيل القوانين المكملة للدستور؟ لقد تنازع الإجابة على هذا التساؤل فريقان، رأى أحدهما أنه كذلك بينما لم ير الآخر ذلك، وساق كل فريق عدة حجج مدللًا بها على مذهبه.

وتبدو أهمية الإدلاء بجواب مقنع في هذه المسألة، بالنظر إلى خطورة الإجراء المترتب عليه؛ إذ لو اعتبرنا هذا القرار بقانون ليس مكملًا للدستور، فإنه- والحالة تلك- لن يشترط لإصداره الموافقة عليه بأغلبية خاصة، وإنما سيكتفى فيه بالأغلبية المقررة للموافقة على القوانين العادية، وهي كما نصت المادة (١٢١) من الدستور الأغلبية المطلقة للحاضرين، بشرط ألا تقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. وهذا بخلاف إذا ما اعتبرناه قانونًا مكملًا للدستور، فهذا في رأي البعض يتطلب ضرورة صدوره بالأغلبية المشددة المطلوبة في إصدار القوانين المكملة للدستور، وهي موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس<sup>(١٥٢)</sup>.

<sup>(١٥٢)</sup> جدير بالإشارة أن مجلس النواب قد أصدر القرار بقانون محل البحث، بموافقة (٣٧٤) عضواً، وهذا يمثل نسبة ٦٢٪ من إجمالي عدد أعضاء المجلس البالغ عددهم (٥٩٦) عضواً، وهي نسبة أقل من أغلبية الثلثين (تراجع: مضابط المجلس، الجلسة الثالثة عشرة، بتاريخ ٢٠/١/٢٠١٦، ص ٤٠، مشار إليها في تقرير هيئة المفوضين في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية).

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

وبناء على ذلك؛ فقد ذهب رأي إلى اعتبار القرار بقانون محل البحث قانوناً مكماً للدستور، وذلك للأسباب الآتية:

(١) لتعلقه بولاية جهات القضاء: فقد اختص الدستور في المادة (١٩٠) منه مجلس الدولة بولاية الفصل في كافة المنازعات الإدارية، واختص جهة القضاء العادي بولاية الفصل في منازعات عقود الإدارة غير الإدارية.

(٢) لتعلقه بتنظيم الحق في التقاضي: وذلك بحسبانه من جملة الحقوق والحريات الواردة في الدستور، وقد اعتبرت المادة (١٢١) من الدستور القوانين المنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور قوانين مكملة له.

(٣) لتعلقه بسلطة المحكمة على الدعاوى المنظورة أمامها، وحدود ولايتها عليها<sup>(١٥٣)</sup>. وفي الواقع، فإننا لا نميل إلى هذا الرأي، بل إننا أكثر ميلاً إلى الرأي الذي لا يعتبر هذا القرار بقانون قانوناً مكماً للدستور، فرغم وجاهة حجج هذا الرأي، إلا أنه ليس من الصعب تنفيذها، وفيما يأتي سنقوم بتنفيذ الحجج السابقة، وذلك في ثانيا عرضنا لحجج الرأي المناهض الذي نتبناه.

وفي البداية فإن ثمة أمرين يجب أخذهما بعين الاعتبار قبل الإدلاء برأينا في هذه المسألة:

**الأمر الأول:** إن القرار بقانون محل البحث ليس سوى ترديد للقاعدة العامة في شأن توافر المصلحة بأوصافها الواردة بالمادة (٣) من قانون المرافعات، في خصوص نوع معين من الدعاوى، هي تلك المتعلقة بالطعن بالبطلان على العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها، وتحديد صاحب الصفة في الطعن على تلك العقود.

**الأمر الثاني:** إن المحكمة الدستورية العليا قد وضعت ضابطين لاعتبار قانون ما مكماً للدستور، وجاء المعيار الموضوعي حاسماً في أن يكون التنظيم التشريعي متصلاً بقاعدة كلية مما يعتبر من القواعد الدستورية بطبيعتها التي درجت الوثائق الدستورية

---

وفي ذات السياق، فإن البعض ينتقد موقف المشرع الدستوري في تطلبه الموافقة على القوانين المكملة للدستور بنصاب الثلثين، وهو ذات النصاب المتطلب لإقرار التعديل الدستوري، ويرى أن هذا المسلك يُفقد القوانين المكملة للدستور المرونة الداعية لترك سنها للهيئة التشريعية. (د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧١).

<sup>(١٥٣)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: تقرير هيئة المفوضين، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧، ص ١٢٤.

على احتوائها.

**ونستند في ترجيحنا الرأي الذي يذهب إلى اعتبار القرار بقانون محل البحث ليس قانوناً مكماً للدستور إلى الحجج الآتية<sup>(١٥٤)</sup>:**

(١) إن القرار بقانون محل البحث لا يتصل بولاية أي جهة من جهات القضاء؛ إذ إن النصوص القانونية التي تتعلق بولاية جهات القضاء، هي تلك النصوص التي تمنح جهة قضاء معينة ولاية الفصل في نزاع محدد، وفق قواعد تتصل بتوزيع الاختصاصات بين جهات القضاء المختلفة، وهو ما لم يأت به القرار بقانون محل البحث، وإنما جاء بحكم خاص يتعلق بمن له حق الطعن بالبطلان على تلك العقود، دون أن يستطيل إلى تحديد الجهة صاحبة ولاية الفصل في تلك النزاعات.

(٢) إن هذا القرار بقانون لا يتصل بتنظيم الحق في التقاضي، حتى إن كان متعلقاً بأطراف دعوى البطلان وأصحاب الحق في رفعها، وبيان من يتوافر فيه شرطاً الصفة والمصلحة في نوع محدد من الدعاوى، فهذا بعض من إجراءات تنظيم نظر الدعاوى القضائية، ذلك أن القوانين المنظمة لحق التقاضي، وتعدُّ مكملة للدستور، هي تلك المتعلقة بتنظيم جهات القضاء، وتحديد ما يدخل في ولاية كل منها، وتبين تشكيلها العضوي والوظيفي.

(٣) إن التشريعات التي تتصل بتفاصيل قبول الدعاوى القضائية، وما يسبقها من إجراءات، أو تحدد شرط توافر صفة معينة في المتداعين أمامها، ليست قوانين مكملة للدستور بحال من الأحوال؛ لأنها ليست من القواعد الكلية التي تجرى بها الوثائق الدستورية، وتبعاً لذلك يتخلف بشأن هذا القرار بقانون الشرط الموضوعي الذي تطلبته المحكمة الدستورية لاعتباره مكماً للدستور، فليس ثمة من يُقَل إن تحديد صاحب الصفة والمصلحة في الطعن على نوع محدد من العقود، يعتبر من القواعد الكلية التي تجرى بها الدساتير عادة أو متصلاً بها، والمستقر في قضاء المحكمة الدستورية أنه ليس كل نص يتصل بشروط قبول الدعاوى القضائية يُعدُّ مكماً للدستور.

**وترتيباً على ذلك لم تعتبر المحكمة الدستورية من قبيل القوانين المكملة للدستور القوانين الآتية:**

(أ) لم تعتبر قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة

<sup>(١٥٤)</sup> في هذا الاتجاه يراجع: تقرير هيئة المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠٢٢، ص ٢١ وما بعدها.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

١٩٩١، قانونًا مكملًا للدستور، رغم انطوائه على نصوص تتعلق بتنظيم التصرف في الدعاوى والطعون المنظورة أمام محاكم مجلس الدولة (المادة ٦ إصدار)، واختصاص مجلس الدولة بمراجعة نموذج العقد الابتدائي والنظام الأساسي للشركات الخاضعة لأحكامه (المادة ١١ إصدار)، وتنظيم الاتفاق على التحكيم في المنازعات القائمة بين الشركات الخاضعة له أو بينها وبين الأفراد، وطنيين كانوا أو أجانب (المادة ٤٠، ٤١)، واختصاص مجلس الدولة بتأديب العاملين بالشركات القابضة (المادة ٤٤)، وكذا ما تضمنه من جرائم وعقوبات (المواد ٤٩-٥٣)<sup>(١٥٥)</sup>.

(ب) كما لم تعتبر القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية قانونًا مكملًا للدستور رغم انطوائه على عقد اختصاص لجهة قضاء محددة- محاكم الأسرة- بدعاوى الحبس لامتناع المحكوم عليه عن تنفيذ أحكام النفقات وما في حكمها، واعتبرت الحكم الصادر عنها نهائيًا<sup>(١٥٦)</sup>.

وما سبق يؤكد أنه ليس كل نص يتصل بإجراءات الدعاوى القضائية، يُعدُّ نصًا مكملًا للدستور.

(ج) ولم تعتبر القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٩٧، فيما تضمنه من استبدال نص المادة (٥٣٢) من قانون الإجراءات الجنائية، قانونًا مكملًا للدستور، وبينت المحكمة أن هذا القانون إذ اعتبر وجود المحكوم عليه خارج مصر مانعًا يوقف سريان مدة سقوط العقوبة الجنائية المقضي بها عليه، فقد انصرف حكمه إلى ما يتعلق بإجراءات تنفيذ العقوبة المحكوم بها، دون أن يستطيل إلى مضمون تلك العقوبة بالتعديل، وهو بذلك لا يتصل بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها ضمن نصوصها<sup>(١٥٧)</sup>.

<sup>(١٥٥)</sup> يراجع في ذلك: حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٧، لسنة ١٦ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/٢/١، وكذلك حكمها في القضية رقم ١٧، لسنة ١٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٥/١/١٤، وكذلك حكمها في القضية رقم ٣٠، لسنة ١٦ قضائية، بتاريخ ١٩٩٥/٤/٦.

<sup>(١٥٦)</sup> يراجع في ذلك: حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٨٥، لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١/٢.

<sup>(١٥٧)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٧٣، لسنة ٢٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٥.

(د) وإجمالاً لم تعتبر المحكمة كافة النصوص التشريعية التي لا تربطها صلة عضوية بقواعد الدستور الكلية من قبيل القوانين المكملة للدستور، كالقانون الذي يصدر محددًا أحوال فصل العاملين بغير الطريق التأديبي، والقانون الصادر في شأن العفو الشامل، أو في شأن تنظيم التعبئة العامة، فالتنظيم التشريعي الصادر في الحدود المتقدمة، ليس مرتبطاً بأية قاعدة من القواعد الدستورية بمعنى الكلمة، بل يفترق هذا التنظيم إلى العنصر الموضوعي الذي يدخل القانون الصادر به في عداد القوانين المكملة للدستور<sup>(١٥٨)</sup>.

(٤) إن القرار بقانون محل البحث لا يعدو كونه تنظيمًا إجرائيًا محدودًا نوع معين من الدعاوى، ولا يكون تبعًا لذلك من القوانين المكملة للدستور؛ لأن القانون المكمل للدستور هو ذلك الذي يتضمن تنظيمًا متكاملًا للحقوق والحريات الواردة في الدستور، أو تعديلًا لقانون متكامل يتضمن هذا التنظيم.

ولذلك اعتبرت المحكمة الدستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ مكملًا للدستور؛ حيث احتوى تنظيمًا شاملاً للجمعيات والمؤسسات الأهلية، رسم المشرع من خلاله لحق الأفراد في إنشائها وإدارة وتصريف شئونها وانقضائها وتصفية أموالها، وكان هذا التنظيم قد عرض- بالضرورة- لما يرتبط ويتصل بهذا الحق من حقوقهم العامة في الاجتماع والحرية الشخصية وحرية التعبير عن الرأي، وبذلك يكون التنظيم الوارد بالقانون المشار إليه متصلاً بقواعد كلية مما درجت الوثائق الدستورية على احتوائها<sup>(١٥٩)</sup>.

(٥) إن المعيار الشكلي للقوانين المكملة للدستور ينصرف إلى القانون فيما يتعلق بتحديد مضمون الحق وشروطه، لا فيما يتصل بالمسائل التنظيمية التي لا تمس الحق في جوهره، ويتجلى المعيار الموضوعي فيما يتعلق بالوظيفة الأساسية للدستور، بوصفه عملاً ينظم سلطات الدولة واختصاصها وعلاقة بعضها ببعض ويحمي الحقوق والحريات، والقرار بقانون محل البحث لا يتصل بمضمون حق التقاضي أو جوهره، وإنما يتعلق بمسائل تنظيمية تتصل بتحديد أصحاب الحق في الطعن على عقود الدولة، كما أنه لا يتعلق بتنظيم لسلطات الدولة أو يحدد اختصاصها؛ ومن ثم يفترق هذا القرار بقانون للمعيارين الشكلي والموضوعي اللذين وضعتهما المحكمة الدستورية.

<sup>(١٥٨)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٧، لسنة ٨ قضائية، بتاريخ ١٥/٥/١٩٩٣.

<sup>(١٥٩)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ١٥٣، لسنة ٢١، بتاريخ ٣/٦/٢٠٠٠.

### المطلب الثالث

#### أسس المحكمة الدستورية في قضائها بدستورية القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة

٢٠١٤

في هذا المطلب نتناول أهم الأسس الدستورية التي ارتكبت إليها المحكمة الدستورية، في حكمها رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٤، القاضي بدستورية القرار بقانون محل البحث، على أن يكون مأخوذاً في الحسبان أن هذه الأسس هي بمثابة مبادئ أطردت عليها أحكام المحكمة منذ نشأتها.

ومن بين هذا المبادئ: مبدأ السلطة التقديرية للمشرع في تنظيم حق التقاضي بشرط عدم الإخلال بأصل الحق، ومبدأ أن الأصل في النصوص التشريعية دستورتها، ومبدأ الأمن القانوني وما يمثله من وجوب احترام التوقعات المشروعة.

#### أولاً: سلطة المشرع التقديرية في تنظيم حق التقاضي:

كان من بين أوجه الطعن في القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ إهدار نص المادة الأولى منه لحق التقاضي المكفول بموجب المادة (٩٧) من الدستور<sup>(١٦٠)</sup>، وذلك على سند من القول بأن المادة الأولى قد حسرت حق الطعن على عقود الدولة وعلى قرارات تخصيص العقارات في أشخاص بعينهم، وفي هذا تقييد لحق التقاضي وانتقاص منه، واعتداء على الثوابت القضائية التي منحت المواطنين حق التصدي لأعمال الإدارة، والطعن على تعاقداتها، وأقرت بأن لهم مصلحة في الطعن رغم كونهم أطرافاً في العقد، واعتبرت أن مفهوم المصلحة في المنازعات الإدارية يتسع بحيث لا تنقيد فيه المصلحة بحق أو مركز قانوني ذاتي أو شخص لرافع الدعوى.

وهذا الطعن مردود بأن ضمان الدستور لحق التقاضي - كما هو مقرر في قضاء المحكمة الدستورية - مؤداه ألا يُعزّل الناس جميعهم أو فريق منهم أو أحدهم من النفاذ إلى جهة قضائية، تكفل بتشكيلها وقواعد تنظيمها ومضمون القواعد الموضوعية والإجرائية المعمول بها أمامها، حدّاً أدنى من الحقوق التي لا يجوز إنكارها عن يلبون أبوابها، ضماناً لمحاكمتهم إنصافاً.

بيد أن كفالة حق التقاضي لا تحول دون تنظيم المشرع له كسائر الحقوق

<sup>(١٦٠)</sup> تنص المادة ٩٧ من الدستور على أن: «التقاضي حق مصون، ومكفول للناس كافة. وتلتزم الدولة

بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل، أو قرار إداري من رقابة القضاء...».

الأخرى، على أن يكون ذلك وفق قواعد موضوعية يراها محققة للصالح العام، تلتزم محاكم الجهات القضائية بتطبيقها على النزاعات التي تطرح أمامها<sup>(١٦١)</sup>.

**وانطلاقاً مما سبق،** فإن سلطة المشرع في تنظيم حق التقاضي سلطة تقديرية؛ إذ يختار الوسيلة التي تتفق مع الأغراض التي يتوخاها، بشرط ألا يُخل بجوهر هذا الحق، إعمالاً لنص المادة (٩٢) من الدستور التي نصت على أنه: «... ولا يجوز لأي قانون ينظم الحقوق والحريات أن يُقيدها بما يمس أصلها وجوهرها».

**وفي هذا الصدد فقد أرست المحكمة الدستورية العليا المبادئ الآتية<sup>(١٦٢)</sup>:**

### (١) سلطة المشرع في تنظيم حق التقاضي سلطة تقديرية:

«إن الأصل في سلطة المشرع في تنظيم الحقوق (ومنها حق التقاضي) أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور بضوابط معينة، وكان جوهر السلطة التقديرية يتمثل في المفاضلة التي يجريها المشرع بين البدائل المختلفة لاختيار ما يُقدّر أنه أنسبها لمصلحة الجماعة وأكثرها ملاءمة للوفاء بمتطلباتها في خصوص الموضوع الذي يتناوله التنظيم»<sup>(١٦٣)</sup>.

### (٢) تنظيم المشرع لحق التقاضي لا يتعارض مع أصل هذا الحق:

«ليس ثمة تناقض بين الحق في التقاضي كحق دستوري أصيل، وبين تنظيمه تشريعياً، بشرط ألا يتخذ المشرع من هذا التنظيم وسيلة إلى حظر هذا الحق أو إهداره»<sup>(١٦٤)</sup>.

### (٣) تنظيم المشرع لحق التقاضي غير مقيد بأشكال إجرائية محددة:

«إن المشرع- في مجال إنفاذ حق التقاضي- غير مقيد بأشكال إجرائية محددة تمتد إلى المنازعات جميعها حتى مع اختلاف موضوعها، ذلك أن التنظيم الإجرائي للخصومة القضائية، لا يمكن أن يعكس أنماطاً جامدة موحدة لإطار الفصل فيها، وإلا كان ذلك إغراقاً في الشكلية ولو كان عقماً باديًا، وانحيازاً لتحجر قوالبها وتزمتها ولو كان مصادماً لحقائق الأشياء، نافية ما بين أوضاعها من تغاير، وهو ما يباين التنظيم الإجرائي للخصومة القضائية؛ إذ يتعين دوماً أن يفاضل المشرع بين صور هذا التنظيم،

<sup>(١٦١)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٧٧، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٤.

<sup>(١٦٢)</sup> للمزيد من المبادئ المتعلقة بحق التقاضي يراجع: موسوعة المبادئ الدستورية، الجزء الأول، صادرة عن مجلس الشعب، أكتوبر ٢٠٠٠، ص ٨٤٤ وما بعدها.

<sup>(١٦٣)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٦٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٣.

<sup>(١٦٤)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٦٣، لسنة ٢٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/١١/٧.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

ليختار منها ما يكون مناسباً لخصائص المنازعات التي يتعلق بها، ومتطلباتها إجرائياً، لتتعدد بالتالي الأشكال التي يقتضيها إنفاذ حق التقاضي، وبما لا إخلال فيه بأبعاده التي كفلها الدستور»<sup>(١٦٥)</sup>.

والمبادئ السابقة هي المبادئ ذاتها التي رددتها المحكمة في حكمها القاضي بدستورية القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٤.

وترتيباً على ما تقدم، فإنه تجب التفرقة بين أصل الحق وبين تنظيمه؛ حيث إن للمشرع سلطة تقديرية في تنظيم الحقوق جميعها - ومن بينها حق التقاضي - ولكن بشرط ألا ينال هذا التنظيم من أصل الحق وجوهره، بأن يكون المشرع بتنظيمه قد أتى على أصل بقاء الحق<sup>(١٦٦)</sup>.

فمباشرة المشرع لسلطته التقديرية ينبغي أن تكون في حدود قيدين «أولهما: ألا يكون تنظيمه للحق مجافياً حقيقة محتواه، أو منصرفاً إلى تحقيق أغراض لا صلة لها بالمنظور العام لرخاء المواطنين. وثانيهما: أن تكون النصوص القانونية التي يقرؤها وسائل منطقية لتحقيق الأغراض التي حددها المشرع لها أو التي ربطها الدستور بها»<sup>(١٦٧)</sup>.

<sup>(١٦٥)</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٣٧، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١. وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الدستورية: «وحيث إن المشرع قد قصر بالنص المطعون فيه نظر طلبات رد القضاة على درجة واحدة، عدولاً عن مسلكه السابق على صدور القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢... بنظرها على درجتين، وذلك لمواجهة ظاهرة إساءة استعمال حق الرد بالإفراط فيه، واستخدامه سبيلاً للكيد في الخصومة وإطالة أمد الفصل فيها، دون تحسب لما يؤدي إليه ذلك الأمر من إيذاء للقضاة في اعتبارهم ومكانتهم ومشاعرهم. وكان قصر التقاضي على درجة واحدة، إنما يقع في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، وفي الحدود التي يقتضيها الصالح العام، فمن ثم يغدو ما قرره المشرع بالنص المطعون فيه لا يخالف أحكام الدستور، وهو ما تغدو معه الدعوى الماثلة جديرة بالرفض» (المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٢٧، لسنة ٢٤ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/٧/٤).

<sup>(١٦٦)</sup> يراجع: د. رجب محمود طاجن، ملامح عدم الرجعية في القضاء بين الدستوري والإداري، مرجع سابق، ص ٥٧.

<sup>(١٦٧)</sup> المستشار/عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان ديبوي للقانون والتنمية، شركة الجلال للطباعة، ص ١٣٥٧.

وإزاء ما تقدم، فإن التنظيم الذي جاء به القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، لم يُخل بحق التقاضي في أصله ولم يحظره، بل نظمته بما يتلاءم مع طبيعة الموضوع محل التنظيم، وبما يتناسب مع خصائص المنازعة التي يتعلق بها؛ فقد أجاز هذا القانون لكل أصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد المطالبة بحقوقهم المتعلقة بهذه الأموال، ثم قرر بأن يكون الطعن ببطلان العقود التي تكون الدولة أو أحد أجهزتها طرفاً فيها من أطراف التعاقد، وأخيراً أتاح لكل ذي شأن الطعن على تلك العقود بكافة طرق الطعن، إذا ثبت أن العقد أبرم بناء على جريمة صدر فيها حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما.

والمرجع من وراء ذلك توخى أغراضاً مشروعة، سعى إلى تحقيقها من خلال وسائل ترتبط بأهدافها، مؤداها الحرص على استقرار معاملات الدولة وتعاقداتها، وجذب الاستثمارات التي تصب في مصلحة الاقتصاد القومي، مقيماً توازناً مقبولاً بين طرفي التعاقد، مانعاً كل من ليس له حق على الأموال محل التعاقد، وكذلك الغير الأجنبي عن العقد من الطعن عليه بالبطلان، وذلك بعد أن تعددت الدعاوى والأحكام القضائية التي نالت من ثقة المستثمرين في التعامل مع الدولة المصرية، وبعد أن كثرت الدعاوى الكيدية التي أرهقت حق التقاضي، وأعاقت حركة التنمية، وعرقلت الاستثمارات العربية والمحلية<sup>(١٦٨)</sup>.

ومن ثم «فإن المشرع بهذا التنظيم المتكامل، يكون قد أعمل سلطته التقديرية في تنظيم الحق في التقاضي، على نحو لا يخل بكفالة هذا الحق في جوهره، دافعاً عن مجال التقاضي، في هذه الطائفة من الدعاوى، أولئك الذين ليس لهم مصلحة شخصية مباشرة تعود عليهم من القضاء في موضوعها، صارفاً بذلك عن الخصومة القضائية

<sup>(١٦٨)</sup> يراجع: تقرير هيئة المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٠٢٢/٩/٢٥، ص ٣٢، ٣٣.

تجدد الإشارة إلى أن ملاحظات قسم التشريع بمجلس الدولة على هذا القرار بقانون قد انتهت إلى أن: «المشروع المعروض لا يناقض وجود حق التقاضي بما يصل إلى حد إهداره، وإنما يهدف إلى تنظيمه، بجعله مقصوراً على طرفي التعاقد دون غيرهما حتى لا يُساء استخدام حق التقاضي بما يضر بالاقتصاد القومي، وأن المشرع يؤكد على المبدأ المستقر عليه من قصر الحق في التقاضي على أصحاب الصفة والمصلحة المباشرة دون غيرهم». (مشار إليه في تقرير هيئة المفوضين في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٥، ص ٤٨).

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

من توهم ضرراً أراد دفعه، وغيرهم ممن توسل بتلك الخصومة لفرض سياسات اقتصادية لا تتفق مع توجهات الدستور القائم»<sup>(١٦٩)</sup>.

ومن جهة أخرى، كان مما طعن به كذلك على هذا القرار إخلاله بمبدأ المساواة بين المواطنين ومبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليهما في المادة (٤) من الدستور<sup>(١٧٠)</sup>.

وفي الواقع فإن هذا مردود بأنه إذا كان النظراء لا يميزون فيما بينهم في مجال استعمال الحقوق التي كفلها الدستور لهم، ولا في فرص صونها، والدفاع عنها، ولا في اقتضاءها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروط طلبها<sup>(١٧١)</sup>.

إلا أن أعمال مبدأ المساواة- وما يقتضيه من الحماية القانونية المتكافئة- يفترض تماثل المراكز القانونية في نطاق الموضوع محل التنظيم التشريعي، ومعاملتها بالتالي على ضوء قاعدة موحدة لا تفرق بين أصحابها بما ينال من مضمون الحقوق التي يتمتعون بها<sup>(١٧٢)</sup>.

وتطبيقاً لهذا فقد أوضحت المحكمة في حكمها أنه لما «كان المشرع قد نظم الحق في رفع دعاوى إبطال عقود الدولة- في النطاق المحدد سلفاً- في إطار موضوعي، يرتبط بتحقيق مصلحة المدعي الشخصية من إقامتها، ولا يتضمن هذا التنظيم في مجال تطبيقه تمييزاً من أي نوع بين المخاطبين بأحكامه المتكافئة مراكزهم القانونية بالنسبة إليه، وكانت

<sup>(١٦٩)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٣.  
<sup>(١٧٠)</sup> تنص المادة ٤ من الدستور على أن: «السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور».

<sup>(١٧١)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢١٧، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢/١١/٢٠٠٣.  
<sup>(١٧٢)</sup> يراجع: حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١١٤، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٧/٥/٢٠٠٦.  
وقد قضت المحكمة بأنه إذا «كان النص التشريعي المطعون عليه لا يعدو أن يكون جزءاً من التنظيم المتكامل لحق التقاضي الذي ورد بالقرار بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٠، وكان هذا التنظيم قد تقرر لأغراض مشروعة، ووفق أسس موضوعية لا تقيم في مجال تطبيقها تمييزاً منهياً عنه بين المخاطبين بها، فإن قالة إخلال النص المطعون عليه بمبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة ٤٠ من الدستور لا يكون لها محل»، وتطبيقاً لذلك قررت أن تنظيم حق التقاضي بلجان قسمة الأوقاف وفقاً لقواعد قانونية موضوعية موحدة لا تقيم تمييزاً بين المخاطبين بها لا يخل بمبدأ المساواة. (المحكمة الدستورية القضية رقم ١٠٢، لسنة ١٢ قضائية، بتاريخ ١٩/٦/١٩٩٣).

الفئات التي عينها النص، حاصراً فيها المصلحة الشخصية المباشرة، في مركز قانوني تختلف عناصره عن غيرهم ممن ليس لهم حقوق شخصية أو عينية على الأموال محل التعاقد، مما يبرر للمشرع أن يغير في الأحكام المنظمة للتداعي بشأنها، دون أن يكون في ذلك إخلال بالحق في المساواة، أو إهدار لمبدأ تكافؤ الفرص»<sup>(١٧٣)</sup>.

**وختلاصة القول:** إن القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ جاء مرتبطاً بتنظيم إجرائي لا يصادر حق التقاضي أو يقيد، واقعاً في إطار السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع في تنظيم الحقوق؛ إذ استهدف أغراضاً يقتضيها الصالح العام في شأن الموضوع محل التنظيم.

### ثانياً: الأصل في النصوص التشريعية هو حملها على الدستورية:

إن المحكمة الدستورية وهي بصدد أعمال رقابتها، فإنها تنطلق من مبدأ مؤداه «أن الأصل في النصوص التشريعية هو افتراض تطابقها مع أحكام الدستور»<sup>(١٧٤)</sup>؛ ولذلك طالما كان هناك وجه لحمل مضمون هذه النصوص على الدستورية، فإن المحكمة لا تتردد في الحكم بدستوريتها.

وفي ذلك تذهب المحكمة إلى أن: «الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية لا تستقيم موطئاً لإبطال نصوص قانونية يحتمل مضمونها تأويلاً يجنبها الوقوع في هاوية المخالفة الدستورية؛ إذ يتعين دوماً تفسير النصوص المطعون عليها بما يوائم بين مضمونها وأحكام الدستور جميعاً، بحيث لا يكون وصمها بعدم الدستورية إلا عند تعذر ذلك التفسير وتلك المواءمة»<sup>(١٧٥)</sup>.

كما ذهبت إلى أن: «الأصل في النصوص التشريعية، هو حملها على قرينة الدستورية، بافتراض مطابقتها للدستور؛ ومن ثم لا يجوز أن يكون سريانها متراخياً، بل يكون إنفاذها- واعتباراً من تاريخ العمل بها- لازماً، ولا يجوز بالتالي أن يكون مجرد الطعن عليها موقفاً

<sup>(١٧٣)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٤.

<sup>(١٧٤)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٠، لسنة ٣٤ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/٦/٤.

<sup>(١٧٥)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٦، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١.

وبخصوص التفسير، فإن ثمة شرطين على القاضي الدستوري أن يلتزم بهما، وهو بصدد تفسيره للنص التشريعي، الأول: أن ينطلق في تفسيره من مبدأ أن الأصل في النصوص الدستورية، والثاني: أن يحترم تفسيره إرادة المشرع. في هذه المسألة يراجع: د. رجب محمود طاجن، المطابقة الدستورية المشروطة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ١٠٨ وما بعدها.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدي

لأحكامها، أو مانعاً من فرضها على المخاطبين بها، ذلك أن إبطالها لا يكون إلا بقضاء من المحكمة الدستورية العليا إذا ما قام الدليل لديها على مخالفتها للدستور، فإن هي انتهت إلى براءتها من العيوب الشكلية والموضوعية، كان ذلك استصحاباً لأصل صحتها، لتزول الشبهة التي كانت عالقة بها»<sup>(١٧٦)</sup>.

وترتيباً على ما تقدم؛ فقد التفتت المحكمة الدستورية في حكمها القاضي بدستورية القرار بقانون محل البحث، عما أثاره الطاعنون من أن نصوص القرار بقانون جاءت مخالفة للمواد (٣٢، ٣٣، ٣٤) من الدستور بافتئاتها على أحكام حماية الملكية العامة، التي جعلت موارد الدولة الطبيعية ملكاً للشعب يلتزم بالحفاظ عليها.

وقد دفعت المحكمة شبهة عدم الدستورية تلك، بالتوفيق بين نصوص القرار بقانون محل الطعن وبين نصوص الدستور، بأن أزلت اللبس ورفعت التعارض بخصوص هذه الشبهة من ناحية، ثم بينت أوجه تطابق القرار بقانون مع مضمون نصوص الدستور من ناحية أخرى.

فمن ناحية إزالة اللبس أوضحت المحكمة أن: «نص المادة (٣٢) من الدستور، قد مايز في مجال ملكية الشعب بين عناصر ثلاثة، هي: الموارد الطبيعية، وأملاك الدولة العامة، وأملاكها الخاصة. فالزم الدستور الدولة بالحفاظ على الموارد الطبيعية، وحسن استغلالها، وعدم استنزافها، ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها. أما أملاك الدولة العامة، فإن الدستور لم يجز التصرف فيها، فيما أجاز التصرف في أموال الدولة الخاصة وفق القواعد والإجراءات المنظمة لذلك، بما يكون معه سريان حكم عدم جواز التصرف في أملاك الدولة الخاصة، لا سند له من الدستور. فضلاً عما تقدم، فإن القرار بقانون المطعون في مادتيه الأولى والثانية، لم يتضمن أحكاماً موضوعية تتعلق بالتصرف في أملاك الدولة الخاصة، وإنما جاء تنظيمًا لإجراءات الطعن على العقود المبرمة بشأنها أو القرارات أو الإجراءات السابقة عليها»<sup>(١٧٧)</sup>.

أما من ناحية مجيء القرار بقانون متوافقاً مع نصوص الدستور، فقد تلمّست المحكمة نصوص الدستور، حتى وجدت فيها سنداً له؛ حيث أوضحت: «بأن الدستور الحالي - في مقام ترسيم معالم النظام الاقتصادي للدولة - حدد في المادتين (٢٧ و ٢٨) منه، هدفاً أسمى للنظام الاقتصادي للبلاد، حاصله تحقيق الرخاء، متخذاً من التنمية المستدامة، التي

<sup>(١٧٦)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١، لسنة ١٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٤/٥/٧.

<sup>(١٧٧)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٤.

تكفل رفع معدل النمو الحقيقي المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً للاقتصاد، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، وتشجيع الاستثمار وتوفير المناخ الجاذب له، وآليات وسبل بلوغ غايته النهائية، وحماية سائر الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية. وكان الاستثمار بوصفه قاطرة التنمية الاقتصادية، يتسع لمساهمة الوحدات الإنتاجية للدولة وللقطاع الخاص، بما مؤداه: أن لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية، وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقىها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال المستثمرة فيها لا تغل عائداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها تحت يد القطاع الخاص، لتحقيق عائد أفضل، فكلما رأت الدولة مصلحة عامة في ذلك، فلا مخالفة في توجيهها لدعم الاستثمار من خلال القطاع الخاص لنصوص الدستور، بل هو تكريس للقيم الاقتصادية التي يدعو إليها، وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدر بالحماية، يرتبط دوماً بالدائرة التي يعمل فيها، وعلى تقدير من أن الاستثمارين العام والخاص شريكان متكاملان، لا يتزاحمان أو يتعارضان، بل يتولى كل منهما مهامً يكون مؤهلاً لها وأقدر عليها. وإذ تغيا القرار بقانون المطعون فيه وضع ضوابط للتقاضي بشأن تلك العقود، مستهدفاً إضفاء الاستقرار على معاملات الدولة، وحماية الاستثمارين العام والخاص، فإنه يكون واقعاً في إطار التزام الدولة بتوفير المناخ الجاذب للاستثمار»<sup>(١٧٨)</sup>.

ففي ضوء أن الأصل في النصوص التشريعية هو ارتباطها عقلاً بأهدافها، باعتبار أن كل تنظيم تشريعي ليس مقصوداً لذاته، وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق تلك الأهداف، فإن المحكمة - في حكمها السابق - قد استظهرت ما إذا كانت نصوص القرار بقانون محل البحث تلتزم إطاراً منطقياً للدائرة التي تعمل فيها، متناغمة مع الأغراض التي تستهدفها، أم أنها جاءت منافية لتلك الأغراض مجاوزة لنطاقها المحدد لها؟

وقد جاء القرار بقانون محل البحث متفقاً مع نصوص الدستور دائراً في فلك أحكامه؛ حيث تنص المادة (٢٧) من الدستور على أن: «... ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس، وتشجيع الاستثمار...»، كما تنص المادة (٢٨) على أن: «الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار...»، كما تنص المادة (٣٦) على أن: «تعمل الدولة على تحفيز

(١٧٨) المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٣.

القطاع الخاص لأداء مسؤوليته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع». ويستخلص من هذه النصوص أن الدستور قد حدد أهدافاً للنظام الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة، وألقى على عاتقها مسئولية تحقيق هذه الأهداف، كما أنه ألزم الدولة صراحة بتشجيع الاستثمار وتوفير المناخ الجاذب له؛ باعتبار أن الاستثمار العام والخاص «ليس إلا أموالاً تتدفق، وسواء عبأتها الدولة أو كونها القطاع الخاص، فإنها تتكامل فيما بينها، ويعتبر تجميعها لازماً لضمان قاعدة إنتاجية أوسع وأعمق لا يكون التفرط فيها إلا ترفاً ونكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها»<sup>(١٧٩)</sup>.

وتبقى مسألة نرى أنها مرتبطة بالموضوع الذي نحن بصدد، فالمقرر في قضاء المحكمة الدستورية أن مناط رقابتها على دستورية النصوص التشريعية، هو مدى اتفاقها أو مخالفتها لأحكام الدستور، ولا تمتد رقابتها لمناقشة ملاءمة التشريع أو البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره، لكون ذلك مما يدخل في صميم السلطة التقديرية<sup>(١٨٠)</sup>.

<sup>(١٧٩)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣٤، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦.

وفي الحكم ذاته قضت المحكمة بأن: «ما تنص عليه المادة ٢٠ من قانون شركات قطاع الأعمال العام من جواز تداول أسهم الشركات التابعة لشركات قابضة- ولو آل هذا التداول إلى بيعها للقطاع الخاص- لا يمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام، بل هو صون لموارد لا يجوز تبديدها أو بعثتها، ضماناً لتواصل التنمية وترابط حلقاتها في إطار من التعاون بين شركائها»، كما قضت: «النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بألية عمياء إلا حُرثاً في البحر، بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً. إن قهر النصوص الدستورية لإخضاعها لفلسفة بذاتها، يعارض تطويعها لآفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها، فلا يكون الدستور كافلاً لها، بل حائلاً دون ضمانها».

مع الأخذ في الاعتبار أن هذا الحكم قد صدر في ظل دستور ١٩٧١ الذي كان يُكرس لملكية الدولة للمشروعات؛ لذا فإنه ينطبق من باب أولى في ظل الدستور الحالي الذي يلزم الدولة بتشجيع الاستثمار وجذب المستثمرين.

<sup>(١٨٠)</sup> يراجع في ذلك حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٨٨، لسنة ٣٢، بتاريخ ٢٠١٨/١/١٣. وفي هذا الاتجاه قضت كذلك أن السلطة التشريعية تمارس اختصاصاتها التقديرية «بعيداً عن الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا، فلا يجوز لها أن تزن بمعاييرها الذاتية السياسة

وهو ذات ما ذهبت إليه المحكمة في ردها على ما نعاها الطاعنون على القرار بقانون محل البحث، من كونه مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة، لصدوره بقصد الحيلولة دون الفصل في الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة؛ حيث ذكرت أن «للسلطة التشريعية، ولا سيما عند تصديها لتنظيم المصالح القانونية التي تنعكس بآثارها على المصالح الاقتصادية الجوهرية للدولة، الحق في سن القوانين التي تستهدف الدفاع عن المصالح التي تتبناها، وأن تقرر لها حماية خاصة، تدرأ بها عن الدولة المخاطر التي تحيق بها جزاء عدم التدخل بتنظيمها، مستهدفة بذلك تحقيق المصلحة العليا للبلاد. واختصاص السلطة التشريعية في هذا الشأن لا يقيد إلا الالتزام بأحكام الدستور، ولا تمت ولاية هذه المحكمة إلى مناقشة ملاءمة إصدار التشريع ولا وزن البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره، مادامت تشريعاتها لا تتعارض مع أحكام الدستور، كون ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة القائمة على التشريع وتقديرها المطلق»<sup>(١٨١)</sup>.

ورغم ما يبدو من ظاهر هذه العبارات من أن المحكمة الدستورية تتأى بنفسها عن رقابة ملاءمة التشريع، وهي العبارات ذاتها التي اعتادت أحكام المحكمة على ترديدها، فإننا نرى - وبغض النظر عما ثار من خلاف فقهي في هذه المسألة<sup>(١٨٢)</sup> - أن المحكمة في هذا الحكم قد أعملت رقابة الملاءمة على خلاف ما صرحت به من أن ولايتها لا

التي انتهجها المشرع في موضوع معين، ولا أن تناقشها، أو تخوض في ملاءمة تطبيقها عملاً، ولا أن تنتحل للنص المطعون فيه أهدافاً غير التي رعى المشرع إلى بلوغها، ولا أن تقيم خياراتها محل عمل السلطة التشريعية، بل يكفيها أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها تلك، مستلهمة في ذلك أغراضاً يقتضيها الصالح العام في شأن الموضوع محل التنظيم التشريعي، وأن تكون وسائلها إلى تحقيق الأغراض التي حددتها، مرتبطة عقلاً بها» (يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٧٧، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٤/٦/٢٠٢٢).

<sup>(١٨١)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٣.

<sup>(١٨٢)</sup> حيث أثير التساؤل عن مدى إمكانية قيام القاضي الدستوري برقابة عنصر الملاءمة في التشريع؟ وقد افترق الفقه في سبيل الإجابة على هذا التساؤل إلى فريقين، أحدهما يؤيدها بينما الآخر يعارضها. للمزيد من التفصيل يراجع: د. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٣٩٤ وما بعدها. وفي بيان موقف المحكمة الدستورية تجاه هذه المسألة يراجع: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، مرجع سابق، ٩٣ وما بعدها.

تمتد لتناقش الملاءمة ولا لتزن البواعث.

فإذا كانت الملاءمة- في مفهومها- تربط بين التشريع وبين توقيت صدوره والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بإصداره، فإننا نرى أن المحكمة الدستورية، وهي بصدد إعمال رقابتها على القرار بقانون محل البحث، قد اقتربت اقترباً شديداً من رقابة الملاءمة إلى حد الملامسة، وذلك في موضعين:

**الأول:** وهي تراقب الأسباب الواقعية للقرار بقانون محل البحث (مدى توافر حالة الضرورة)، فليس من شك أن المحكمة وهي بصدد البحث فيما إذا كانت هناك حالة ضرورة من عدمه، فإن ذلك اقتضى منها بحثاً في ملاءمات القرار بقانون بشكل أو بآخر، بعبارة أخرى إن المحكمة برقابتها على مدى توافر حالة الضرورة الواقعية تكون قد لامست رقابة الملاءمة.

ويتأكد ذلك بما قرره المحكمة في حكمها من أن حالة الضرورة طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور: «... تلتزم تخومها بضمان سير المرافق العامة على نحو يتوخى الصالح العام»، ثم قدرت المحكمة أن «الاقتصاد القومي في تاريخ إصدار القرار بقانون المطعون عليه قد مر بمرحلة دقيقة، احتاج فيها العمل على جذب الاستثمارات»، ومن ثم انتهت إلى أن القرار بقانون جاء مستهدفاً الصالح العام. ألا يعتبر ذلك تماساً مع رقابة الملاءمة، إن لم تكن هي؟!

ولذلك، فإننا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى أن العبارات التي ترددها المحكمة الدستورية- من أنها لا تناقش ملاءمة إصدار التشريع، ولا تزن بواعث المشرع- قد يبدو للوهلة الأولى منها «تسليم القضاء الدستوري بمبدأ عدم امتداد رقابة الدستورية إلى ملاءمة التشريع، إلا أنه يصعب في رأينا الاستناد إلى هذه العبارات للقول بالاستبعاد المطلق لرقابة الملاءمة، فهذه العبارات قد مست مساً خفيفاً رقابة الملاءمة؛ حيث أوضحت أن السلطة التشريعية يجب أن تستلهم أغراضاً يقتضيها الصالح العام، وأن تكون الوسائل التي لجأت إليها السلطة التشريعية لتحقيق الصالح العام مرتبطة بها عقلاً، والسؤال الآن: كيف نتأكد من توافر الصالح العام من ناحية، وارتباط الوسائل بها من ناحية أخرى؟ أليس في مراقبة القاضي الدستوري لهذين العنصرين ما يشكل مدخلاً لرقابة الملاءمة؟»<sup>(١٨٣)</sup>.

**الثاني:** وكان أيضاً بصدد بحث المحكمة لمدى توافر حالة الضرورة، ولكن هذا المرة ظهرت فيها رقابة الملاءمة- في رأينا- بصورة ظاهرة، وذلك عندما أوضحت

<sup>(١٨٣)</sup> د. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

المحكمة أنه «لا يعزب عن نظر أن تحقق حالة الضرورة تلك، مع لزوم ما تقدم من ضماناتها، رهن بوجود واقع دستوري مؤقت، ينشأ عن كون السلطة التشريعية الأصلية غير قائمة- مهما كان سبب ذلك أو مدته- فلا يكتمل في غيبتها البناء الدستوري لنظام الحكم، بالمفهوم الموافق لأحكام الباب الخامس من الدستور، مما يستتضئ تدخلًا استثنائيًا من رئيس الجمهورية، بإصدار قرارات بقوانين، تلازمها شرعية دستورية مؤقتة». والمحكمة بذلك تكون قد جالت بنظرها في الظروف المحيطة بإصدار القرار بقانون محل البحث، ووجدت أن من بين بواعث إصداره الواقع الدستوري آنذاك، وأن ذلك الواقع يستوجب تدخل رئيس الجمهورية في حالات الضرورة، إلى حين اكتمال البنين الدستوري لنظام الحكم، وهو ما يعني أن المحكمة ارتأت أن على رئيس الجمهورية التزام بالتدخل في هذا التوقيت بالذات، وهو إذ تدخل يكون قد اختار الوقت المناسب لإصداره، ويبدو لنا أن هذا داخل في نطاق رقابة الملاءمة.

### ثالثاً: مبدأ الأمن القانوني:

في حكمها القاضي بدستورية القرار بقانون محل البحث، أشارت المحكمة الدستورية بوضوح إلى مبدأ الأمن القانوني، وأكدت على أنه لما كانت الغاية من إصدار هذا القرار بقانون، رغبة الدولة في استعادة الثقة في العقود التي تبرمها، وطمأنة المستثمرين الممولين وغيرهم من الراغبين في التعاقد مع الدولة باستقرار معاملاتهم وحمايتهم، فإنه بذلك يكون قد «توَحَّى تحقيق اعتبارات الأمان القانوني للتصرفات التي تبرمها الدولة، بما يعصمها من زعزعة مراكز قانونية استقرت، ويحفظ لها استمرارها في أداء واجبها في التنمية الاقتصادية».

ويعتبر مبدأ الأمن القانوني من المبادئ القانونية العامة، التي اختلف الفقه حول وضع تعريف دقيق ومحدد لها، ولعل من أبرز التعريفات التي قيل بها في مفهوم الأمن القانوني، أنه: «ضرورة التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة، بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة، بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدي من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها، وترتيب أوضاعها على ضوء منها دون التعرض لمفاجآت أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطة العامة، يكون من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بهذا الاستقرار»<sup>(١٨٤)</sup>.

<sup>(١٨٤)</sup> د. يسري العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩،

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدي

في حين عرّفه البعض الآخر بأنه: «توفير المناخ التشريعي والقضائي بتفعيل المبادئ والقيم القانونية، بما يكفل الطمأنينة والاستقرار لأفراد المجتمع في جانب معاملاتهم ومراكزهم القانونية، ويحترم توقعاتهم في هذا الجانب»<sup>(١٨٥)</sup>.

وهذا التعريف الأخير قد اشتمل على عدة عناصر، من أهمها مبدأ وجوب احترام التوقعات المشروعة، باعتباره الوجه الذاتي والملموس لمبدأ الأمن القانوني؛ ومن هنا يُعرّف البعض مبدأ التوقعات المشروعة بأنه: «عدم مفاجأة الأفراد بتصرفات مباحة تصدرها السلطات العامة، على نحو لم يتوقعه الأفراد ومن شأنها زعزعة الطمأنينة أو العصف بها»<sup>(١٨٦)</sup>.

وعلى أية حال، ومهما وضع من تعريفات لمبدأ الأمن القانوني، فإنه من الصعب وضع تعريف جامع مانع له، فالأمن القانوني نظرية متعددة في أشكالها متنوعة في معانيها كثيرة في أبعادها.

ويمكن القول - فيما نحن بصدده - أن الأمن القانوني يكون متحققاً إذا كانت التشريعات التي تضعها الدولة متوقعة، مما يحقق استقراراً ولو نسبياً للمراكز القانونية، على أن يكون مفهومًا أن ذلك لا يعني مطلقاً جمود التشريع أو عدم جواز تعديله. وإذا كانت بعض الدول قد حرصت على تقنين هذا المبدأ في صلب وثائقها الدستورية<sup>(١٨٧)</sup>، فإن مصطلح الأمن القانوني لم يرد «في أي من النصوص الدستورية

---

ويشير البعض إلى أن الأمن القانوني يشتمل على جانبين أساسيين، جانب نوعي: يتمثل في ضرورة تحديد القانون من حيث وجوده ووضوحه، وجانب زمني: يتمثل في إمكانية التنبؤ بتصرفات السلطات العامة مستقبلاً. يراجع في هذا:

- Zimmer Willy, Constitution et sécurité juridique, Annuaire international de justice constitutionnelle, XV- 1999, p.94.

<sup>(١٨٥)</sup> د. إيهاب عباس الفراش، مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء فلسفة القانون وتاريخه، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، العدد التاسع والثمانون، ٢٠١٦، ص ٩.

<sup>(١٨٦)</sup> د. رفعت عيد. سيد، مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، ٢٠١١، ص ١٠٩.

<sup>(١٨٧)</sup> يذهب البعض إلى أن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩، قد تبنى مبدأ التوقعات المشروعة، حينما نص في المادة الثانية منه على أنه:

«Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression».

الفرنسية أو المصرية، إلا أنه لا يمكن مع ذلك القول بأن عدم الإقرار الصريح للمبدأ، مما يحول دون تبنيه ضمناً من روح ومضمون وهدف هذه الوثائق، فإذا كان الأمن القانوني يسعى إلى تحقيق توقع ووضوح القانون والوصول إليه واستقرار المراكز القانونية، فإن ذلك لا يعني بالمقابل إلا الاعتراف بالمبدأ؛ إذ لا يوجد نظام قانوني لا يهدف إلى تحقيق مثل هذه الغايات»<sup>(١٨٨)</sup>.

وبالرجوع إلى حكم المحكمة الدستورية، نجدتها قد استندت صراحة إلى مبدأ الأمن القانوني؛ إذ وضعت القرار بقانون محل البحث في ميزان ذلك المبدأ، فوجدت أن هذا القرار بقانون قد وضع تنظيمًا قانونيًا يحدد من لهم حق الطعن على عقود الدولة، وأن الغاية من ورائه طمأنة المستثمرين وكافة من يرغبون في التعاقد مع الدولة باستقرار تعاقداتهم ومعاملاتهم وحمايتهم، وأنهم لن يكونوا مهتدين بما يزعم مراكزهم أو يعصف باستقرارها. فيكون القرار بقانون على هذا النحو إنما يحقق اعتبارات الأمن القانوني بمفهومه سالف البيان، ويحترم مبدأ التوقعات المشروعة للمتعاقدين.

وإذا كانت المحكمة الدستورية قد استخدمت في أكثر من مناسبة مصطلح «التوقع المشروع»، فإنها نادرًا ما استخدمت مصطلح «الأمن القانوني»، وعلى حد علمنا أن هذه هي المرة الثانية التي تستخدم فيها هذا المصطلح<sup>(١٨٩)</sup>.

ويرى هذا الاتجاه أنه نتيجة كفاءة هذه المادة لمبدأ الأمن القانوني في المجتمع، فإنه يمكن تأسيس التوقعات المشروعة استنادًا إلى ذلك النص. في هذا الاتجاه يراجع: د. يحيى النمر، الحماية القضائية لمبدأ التوقع المشروع في المنازعات الإدارية وأثرها على تشجيع الاستثمار، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، العدد الرابع والتسعون، ٢٠٢١، ص ٢٩٣. وكذلك: د. إيهاب الفراش، مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص ١٥.

ونحن لا نشايح أنصار هذا الاتجاه، ذلك أن المادة كفلت مبدأ الأمن الذي من شأنه أن يجعل الإنسان مطمئنًا على نفسه من أي عدوان، وهو معنى نراه مختلفًا عن معنى الأمن القانوني المقصود وما يتبعه من مبدأ احترام التوقعات المشروعة، وفيه تحميل للنص بدلالة قد لا تحتملها.

<sup>(١٨٨)</sup> د. رجب محمود طاجن، ملامح عدم الرجعية في القضاء بين الدستوري والإداري، مرجع سابق، ص ١٠٦.

**ويراجع في هذا الخصوص كذلك:**

- Etudes et Documents de Conseil d'Etat, II. Sécurité juridique mplexité du droit, Introduction-considerations générales Rapport, du Conseil d'Etat, (مشار إليه لدى المرجع السابق) 2006 p. 229 et s.

<sup>(١٨٩)</sup> وكانت المرة الأولى في حكمها رقم ١٥٠ لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١٢/٥/٢٠٢٠، وذلك حينما قضت بأن: «المشروع قد أقام قرينة على علم الشفيع بوقوع البيع في العقار المشفوع فيه، بانقضاء

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

وفي حكم حديث لها طبقت المحكمة الدستورية مبدأ وجوب احترام المشرع لتوقعات الأفراد المشروعة، وإزاء ذلك حكمت بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة (٨) من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ المستبدلة بالمادة الأولى من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٦، التي حوّلت وزير المالية إنشاء علاقة إيجارية، بإحلال إحدى الجهات الحكومية بدلاً عن مؤسسة عامة كانت تستأجر العين ذاتها، وزالت شخصيتها الاعتبارية بإلغائها، دون الاعتداد بإرادة مؤجر العين في إنشاء علاقة إيجارية بدلاً عن المنتهية، كما أن هذا النص كان قد أُعمل بأثر رجعي.

وفي هذا ذكرت المحكمة: «وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقرير المشرع الأثر الرجعي - حتى وإن توافرت شروطه الشكلية - لا يجوز أن يكون مصادماً للتوقع المشروع من جانب أصحاب الحقوق؛ إذ يُعدُّ عمل المشرع حالئذ نوعاً من المداهمة والمباغته، مفتقراً لمبرراته، وفقاً لمفهوم العدالة الاجتماعية، وعدواناً على الملكية الخاصة»<sup>(١٩٠)</sup>.

ومن غير شك، فإن الأخذ بمبدأ الأمن القانوني الذي يعتبر مبدأ التوقع المشروع أهم عناصره، أمر له كبير الأثر على تشجيع الاستثمار وخلق مناخ جاذب له، فوجود بنية تشريعية مستقرة وقائمة على البساطة والوضوح، يؤدي إلى تشجيع المستثمر على اتخاذ قراره بالاستثمار؛ حيث إن اتخاذ ذلك القرار يقوم على دراسة النظام القانوني للدولة التي يرغب المستثمر الاستثمار فيها، فإذا كان هذا النظام لا يكفل التوقعات المشروعة للمستثمر، فإن هذا يؤدي إلى إحجامه عن الاستثمار في هذه الدولة<sup>(١٩١)</sup>.

أربعة أشهر من يوم تسجيل عقد البيع، باعتبار أن شهر الحقوق العينية عن طريق تسجيلها إعلاماً للكافة، يكون حجة عليهم، حرصاً على استقرار الملكية العقارية، وعدم شيوع الفوضى بشأنها، وتحقيق الأمن القانوني لكل من يتعامل على العقار، وفقاً للبيانات الثابتة بالشهر العقاري». أخذاً في الاعتبار أن هذا محض اجتهاد منا، من خلال استقصاء أحكام الدستورية في هذا الخصوص، وربما لا نكون على صواب.

<sup>(١٩٠)</sup> المحكمة الدستورية، القضية رقم ٩٤، لسنة ٢٦ قضائية، ١٧/١٢/٢٠٢٢. وفي تطبيقات المحكمة

الدستورية لمبدأ التوقعات المشروعة يراجع: د. محمد أبو عليو، مبدأ الأمن القانوني وتطبيقاته في القضاءين الدستوري والإداري المصري، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٢٦٣ وما بعدها.

<sup>(١٩١)</sup> في تفصيلات هذه المسألة، وبيان أثر حماية التوقعات المشروعة في خلق مناخ جاذب للاستثمار

يراجع: د. يحيى النمر، الحماية القضائية لمبدأ التوقع المشروع في المنازعات الإدارية وأثرها على تشجيع الاستثمار، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

### خاتمة البحث

على مدار صفحات هذا البحث وفي ثنايا سطورهِ، قمنا بمناقشة أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، وذلك في ثلاثة مباحث متتالية، تناولنا في الأول منها، نطاق تطبيق القرار بقانون محل البحث، من حيث الموضوع والأشخاص والزمان.

فمن حيث نطاقه الموضوعي؛ فقد حظر المشرع بموجب المادة الأولى منه- على غير أطراف التعاقد- الطعن على العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها، كما منع الطعن بإلغاء القرارات والإجراءات التي أبرمت هذه العقود استنادًا إليها، بالإضافة إلى عدم جواز الطعن على قرارات تخصيص العقارات.

ومن حيث نطاقه الشخصي؛ فقد أجاز هذا القرار بقانون الطعن على عقود الدولة من أطراف التعاقد، ومن أصحاب الحقوق الشخصية وأصحاب الحقوق العينية على الأموال محل التعاقد، ومن الكافة في حالة إذا صدر حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام، وكان العقد قد تم إبرامه بناءً على تلك الجريمة.

ومن حيث نطاقه الزمني، فإن المشرع بموجب المادة الثانية منه، قرر سريانه على كافة الدعاوى التي ستقام طعنًا على العقود التي تكون الدولة أو أحد أجهزتها أو شركاتها طرفًا فيها، كما يسري على الدعاوى التي أُقيمت طعنًا على هذه العقود قبل تاريخ العمل به، طالما لم يصدر فيها حكم بات، وأوجب على المحكمة أن تقضى بعدم قبول الدعوى في هذه الحالة.

أما المبحث الثاني، فتناولنا فيه الحكم التشريعي الرئيسي الذي جاء به القرار بقانون محل البحث؛ إذ جاء محددًا لأصحاب الصفة والمصلحة في الطعن على العقود التي تبرمها الدولة، حاصرًا إياهم في طوائف معينة، وقد اقتضى هذا منا التعرُّض لمفهوم شرط المصلحة في نطاق دعاوى القانون الخاص، وكذلك في نطاق دعاوى القانون الإداري، وانتهينا إلى أن المصلحة الشخصية المباشرة هي الشرط العام الوحيد لقبول الدعوى.

ووضحنا أن التوسع من قبل القاضي الإداري في مفهوم شرط المصلحة في دعاوى الطعن ببطلان عقود الدولة، قد حوّل هذا النوع من الدعاوى إلى دعوى حسبة، كما انتهينا إلى أن صفة المواطن وحدها ليست كافية لقبول الطعن على هذه العقود، إعمالاً لإرادة المشرع التأسيسي في هذا الشأن، الذي لم يجعل حماية المال العام بدعوى ترفع من المواطن مباشرة، وإنما من خلال إطار مؤسسي؛ حيث أنشأ أجهزة أوكل إليها مهمة

مكافحة الفساد وحماية المال العام من أي اعتداء قد يقع عليه.

أما المبحث الثالث، فتناولنا فيه مدى توافق القرار بقانون محل البحث مع أحكام الدستور ونصوصه، وانتهينا إلى أنه جاء مستوفياً للمتطلبات الدستورية المنصوص عليها في المادة (١٥٦)؛ حيث توافرت حالة الضرورة المبررة لإصداره، كما انتهينا إلى أنه ليس من القوانين المكملة للدستور، ومن ثم لا يشترط توافر أغلبية مشددة لإصداره.

كما أنه قد جاء متوافقاً مع المبادئ الدستورية المستقرة في أحكام المحكمة الدستورية، والتي على هذي منها قضت بدستوريته في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٤، فالأصل أن سلطة المشرع تقديرية في تنظيم حق التقاضي، بشرط ألا يتخذ من هذا التنظيم وسيلة للاعتداء على هذا الحق أو المساس بأصله وجوهره، هذا فضلاً عن أنه قد جاء متوخياً اعتبارات الأمن القانوني التي توجب احترام التوقعات المشروعة للمتعاقدين.

وترتيباً على ما تقدم، فقد خصنا في هذا البحث إلى عدد من النتائج، نوجز

أهمها في الآتي:

(١) إن القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، لم يصادر حق التقاضي المكفول بموجب المادة (٩٧) من الدستور، بل نظمه؛ بأن اتخذ من معيار المصلحة الشخصية أساساً له، حاجباً عن منازعات عقود الدولة من ليس لهم مصلحة شخصية مباشرة تعود عليهم بالنفع من القضاء فيها، فقصر الحق في إقامة هذه الدعاوى على الأطراف المتعاقدة، وكل من له حق شخصي أو عيني على الأموال محل التعاقد، وكل ذي شأن إذا حُكِم بإدانة طرفي العقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام، وبهذا يكون المشرع قد أعمل سلطته التقديرية في تنظيم الحق في التقاضي، على نحو لا يُخل بكفالة هذا الحق في جوهره.

(٢) إن القرار بقانون محل البحث لا يسري بأثر رجعي، وإنما يلازمه الأثر المباشر؛ فهو إذ يسري على الدعاوى والطعون المقامة أمام المحاكم قبل تاريخ صدوره ما لم يصدر فيها حكم بات، إنما ينظّم بذلك مراكز قانونية تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير، فالمراكز القانونية المستقرة التي لا يمكن المساس بها، هي تلك التي تكاملت حلقاتها، وأصبحت لصيقة بأصحابها بموجب أحكام قانونية نافذة، أما إذا كان المركز القانوني لم تتكامل حلقاته بعد، فإنه يكون قابلاً للتدخل التشريعي، تدخلاً قد يزيد أو يزيل من آمال يبني عليها صاحب المركز توقعاته.

(٣) إن القرار بقانون محل البحث قد جاء متوافقاً مع أحكام الدستور، الذي نص في المادة (٢٧) والمادة (٢٨) منه على تشجيع الاستثمار وتوفير المناخ الجاذب له،

كما نص في المادة (٣٦) على تحفيز القطاع الخاص، والقرار بقانون محل البحث حيث كانت غايته استعادة الثقة في العقود التي تبرمها الدولة، وطمأنة المستثمرين وغيرهم من الراغبين في التعاقد مع الدولة باستقرار معاملاتهم وحمايتهم، فإنه بذلك يكون قد توخى اعتبارات الأمن القانوني للتصرفات التي تبرمها الدولة، بما يعصمها من زعزعة مراكز قانونية استقرت، ويحفظ لها استمرارها في أداء واجبها في التنمية الاقتصادية.

(٤) إن القرار بقانون محل البحث لم يمنع أصحاب المصلحة الشخصية المباشرة من الطعن على القرارات التي أبرم العقد بناء عليها، كما في حالة ما إذا كان الطاعن متناقصاً أو متزايداً تم استبعاده من التعاقد بالمخالفة للقانون، أو تم تخطيه وترسية التعاقد على غيره مع أن له الأولوية، وإمكانية الطعن هنا ما هي إلا تطبيق للقواعد العامة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، أما القول بغير ذلك، فإننا نراه تحصيلاً لقرارات إدارية لا يجوز تحصينها، ومخالفة صريحة لنص المادة (٩٧) من الدستور.

(٥) إنه في حالة إصدار رئيس الجمهورية قرارًا بقانون مكملاً للدستور أو متضمنًا أثرًا رجعيًا، فإنه في هذا الحالة ينبغي الموافقة عليه بالأغلبية المشددة المقررة للقوانين المكملة للدستور والقوانين ذات الأثر الرجعي، كما هو منصوص عليه بموجب المادتين (١٢١) والمادة (٢٢٥) من الدستور.

#### كما خلص البحث إلى توصيتين نأمل أخذهما بعين الاعتبار:

**الأولى:** نناشد بها المشرع العادي والقاضي الإداري على حد سواء؛ أما المشرع فيجب عليه أن يتدخل بتعديل القرار بقانون محل البحث، وينص على استثناء المضررين مباشرة من القرارات والإجراءات التي أبرم العقد بناء عليها، كما في حالة المتناقص أو المتزايد الذي استبعد عطاؤه بالمخالفة للقانون، أما القاضي الإداري فنناشده بقبول دعاوى الإلغاء التي ترفع من هذه الطائفة، أخذًا بالقواعد العامة التي تقرر عدم جواز حظر الطعن على هذه القرارات؛ لأنهم أصحاب مصلحة شخصية ومباشرة في الطعن.

**الثانية:** نناشد بها المشرع التأسيسي، ففي حالة إجراء تعديلات دستورية على الدستور القائم، ينبغي تضمين المادة (١٥٦) قيدًا يتعلق بنصاب الموافقة على القرارات بقوانين المكملة للدستور أو ذات الأثر الرجعي، بحيث لا تكون الموافقة عليها بالأغلبية العادية، وإنما يجب الموافقة عليها بأغلبية خاصة، وهي أغلبية الثلثين المقررة للقوانين المكملة للدستور والقوانين رجعية الأثر، فلا مبرر للتفرقة بين القانون والقرار بقانون في هذا الخصوص.

## قائمة المراجع

### أولاً: المؤلفات:

- د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ٢٠٠٩.
- د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار نهضة مصر، ٢٠١٦.
- د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، ٢٠١٦.
- د. رأفت فودة:
  - أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٧.
  - الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- د. رجب محمود طاجن:
  - القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠.
  - المطابقة الدستورية المشروطة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
- د. رفعت عيد سيد:
  - الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٣٩٤.
  - مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، ٢٠١١.
- د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري (دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ مقارنةً بالدساتير السابقة)، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
- د. سعاد الشراوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٧.
- د. سعيد جبر، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- د. شريف كامل، قانون العقوبات - القسم الخاص (الجرائم المضرة بالمصلحة العامة)، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة ٢٠١٠.
- د. شكري سرور، موجز تنظيم حق الملكية، دار النهضة العربية، دون سنة طبع.
- د. صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.
- د. عبد الباسط جميعي، مبادئ المرافعات في قانون المرافعات الجديد، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.
- د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ج ١.
- المستشار/عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان ديبوى للقانون والتنمية، شركة الجلال للطباعة.

- د. فتحي فكري:
- القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة- دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩)، ٢٠٢٠.
- وجيز دعوى الإلغاء، مطبعة كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠١٧.
- د. محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- د. محمد علي عمران- د. حسن عبد الباسط جميعي، التأمينات العينية، دار الخولي للطباعة، بدون سنة طبع.
- د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- د. يسري العصار:
- دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١.
- ثانياً: الأبحاث والمقالات المنشورة في المجلات العلمية:**
- د. أحمد فتحي سرور، القوانين المكملة للدستور في دستور ٢٠١٤، مجلة الدستورية، العدد السادس والعشرون، السنة الثامنة عشرة، إبريل ٢٠٢٠.
- د. إيهاب عباس الفراش، مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء فلسفة القانون وتاريخه، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد التاسع والثمانون، ٢٠١٦.
- د. رجب محمد السيد، دور القضاء الإداري في حماية حقوق المواطنين من زلزال الخصخصة ومدى تأثيره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، العدد الثامن والخمسون، أكتوبر ٢٠١٥.
- د. رجب محمود طاجن، ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد الخامس والثمانون، ٢٠١٢.
- د. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية بإصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، العدد التاسع والستون، أغسطس ٢٠١٩.
- د. عبدالله حباب الرشدي، المصلحة في دعوى الإلغاء في النظام الكويتي، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد الخامس والثمانون، ٢٠١٢.
- د. فتحي فكري، لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤، مجلة الدستورية، العدد الثاني

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

- والثلاثون، السنة الحادية والعشرون، إبريل ٢٠٢٣.
- د. محمود سمير الشرقاوي، دستورية التحكيم في شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، مجلة الدستورية، العدد الخامس، السنة الثانية، أبريل ٢٠٠٤.
- د. منى رمضان بطيخ، إجراءات وطرق الطعن في القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية، في ضوء القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨.
- د. يحيى محمد النمر:
  - الحماية القضائية لمبدأ التوقع المشروع في المنازعات الإدارية وأثرها على تشجيع الاستثمار، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد الرابع والتسعون، ٢٠٢١.
  - شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد التسعون، ٢٠١٧.

#### ثالثاً: الرسائل العلمية:

- د. بلأوي ياسين بلأوي، آثار مخالفة أحكام العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠٢٢.
- د. عمرو أحمد عبود، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠٢٢.
- د. فانتن محمد جادو، بطلان العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠٢٢.
- د. محمد أبو عليو، مبدأ الأمن القانوني وتطبيقاته في القضاء بين الدستوري والإداري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠٢٣.
- د. مها حمد العصيمي، العقود الإدارية في ظل الحكومة الإلكترونية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠١٦.
- د. نسرين فوزي عبد الصبور، المسؤولية في المرحلة السابقة على التعاقد في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠١٧.
- د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠١٦.

**رابعاً: الأحكام القضائية:****(١) أحكام المحكمة الدستورية العليا:**

- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٤.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٩٤، لسنة ٢٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/١٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٧٧، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٤.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٣١، لسنة ٤٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٢١/٩/٤.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٥٤، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦.
- المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣٤، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٦٦، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢.
- المحكمة الدستورية، القضية رقم ٣، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٦/٢.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٨٨، لسنة ٣٢، بتاريخ ٢٠١٨/١/١٣.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٦٠، لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٣.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣٧، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٠، لسنة ٣٤ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/٦/٤.
- حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٨٥، لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١/٢.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٦٣، لسنة ٢٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/١١/٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٠١، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/٧/٣١.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٣، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/٧/٣١.
- حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٧٣، لسنة ٢٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٥.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٢٧، لسنة ٢٤ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/٧/٤.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٦، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٨٣، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٢٩، لسنة ٢٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١١٤، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢١٧، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٣/١١/٢.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٥.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣١، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٤٠، لسنة ١٩ قضائية، بتاريخ ٢٠٠١/١/٦.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٥٣، لسنة ٢١، بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٥، لسنة ١٨ قضائية، بتاريخ ١٩٩٩/١/٢.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٣، لسنة ١٩ قضائية، بتاريخ ١٩٩٨/٢/٧.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧، لسنة ١٦ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/٢/١.
- المحكمة الدستورية، القضية رقم ٦٢، لسنة ١٧ قضائية، بتاريخ ١٩٩٦/٥/٤.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١، لسنة ١٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٤/٥/٧.
- المحكمة الدستورية القضية رقم ١٠٢، لسنة ١٢ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٦/١٩.
- حكم المحكمة الدستورية، في القضية رقم ٧، لسنة ٨ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٥.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٣، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٩٩٢/٤/١٨.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٧٣، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٩٩٢/٢/٦.
- حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ٢٨، لسنة ٢ قضائية، بتاريخ ١٩٨٥/٥/٤.
- حكم المحكمة العليا (الدستورية)، القضية رقم ١١، لسنة ١ قضائية، بتاريخ ١٩٧٢/٤/١.

(٢) أحكام محكمة النقض:

- نقض مدني، طعن رقم ٣٦٦٤، لسنة ٨٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٢/٧.
- نقض مدني، طعن رقم ١٥٤٤١، لسنة ٧٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٦.
- نقض مدني، طعن رقم ٤٢٨، لسنة ٨٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/٢/٢٤.
- نقض مدني، طعن رقم ٢٢٦٧، لسنة ٧٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٣/٣/٢.
- نقض مدني، طعن رقم ١٢٢٧٦، لسنة ٨٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٢/١/١٨.
- نقض مدني، طعن رقم ١١٧٥، لسنة ٨١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٢.
- نقض مدني، طعن رقم ٤٧، لسنة ٦٣ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/١/٢٧.
- محكمة النقض، الطعن رقم ٤٨٧، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٦/٨/٥.

(٣) أحكام المحكمة الإدارية العليا:

- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٥٣٧٥، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٥.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٠١٣٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٦.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٧٠٦٦، لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٥٥٤، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٢.

- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٢٣٩٩، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠١٩.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٦٧٣، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢١/٨/٢٠١٩.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٤٤٣٤، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٨.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٠٠٣٦، لسنة ٥٧ قضائية، بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٧.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٦٦١، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٧.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٣٢٩٣، لسنة ٥٥ قضائية، بتاريخ ٢٨/٦/٢٠١٦.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣١٣١٤، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ١٤/٩/٢٠١٠.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٨٨٦٨، لسنة ٥١ قضائية، بتاريخ ١/٧/٢٠٠٧.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٥٤، لسنة ٣٤ قضائية، بتاريخ ٢/١/١٩٩٧.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٤١، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ٢٨/١/١٩٨٦.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٠٠، لسنة ٢٧ قضائية، بتاريخ ١٨/١٢/١٩٨٢.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٣، لسنة قضائية ١٥، بتاريخ ٢١/٤/١٩٧٣.
- (٤) أحكام محكمة القضاء الإداري:**
- حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣٠٤٠٤، لسنة ٧٢ قضائية، بتاريخ ١٨/٥/٢٠١٩.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٠٦٤٨، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ١٦/١/٢٠١٩.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٥٣٠، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣٠/٨/٢٠١٨.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٠٣٢٢، لسنة ٦٩ قضائية، بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٨.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٥٧١٢، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٢/١/٢٠١٨.
- حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٤٢٢١٩، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٧.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٨١٩٥٥، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ١٨/٤/٢٠١٧.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٤٣٨٣، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٨/٣/٢٠١٧.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٦٣٠٥٥، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٧.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٨٥٥٤، لسنة ٦٤ قضائية، بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٧٦٦٢، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٦.

أحكام القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن الطعن على عقود الدولة "دراسة في ضوء المبادئ الدستورية واعتبارات الضرورة"

د. أيمن عيد السيد السعدني

- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٠٠١، لسنة ٧٠ قضائية، بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٢٤٣٧، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١١٥١٠، لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٢١٩٣، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣١/٥/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٢٥٧٨١، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣/٢/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣١١٠٠، لسنة ٦٤ قضائية، بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٦١٦٧٥، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٣/١١/٢٠١٥.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٨٩٤٣، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٤/٧/٢٠١٥.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٥٢٤٧، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٣/٦/٢٠١٥.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٢٨٧١٧، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٣/٦/٢٠١٥.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٨٨٤، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١٥.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٩٣٧٤، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ١/٣/٢٠١٤.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٨٥٠، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٤.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٧٥٧٩، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠١٢.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٧٥٤٢، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ١٧/١٢/٢٠١١.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٤٠٥١٠، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢١/٩/٢٠١١.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١١٤٩٢، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٧/٥/٢٠١١.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٢٦٢٢، لسنة ٦٣ قضائية، بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٠.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٧١١٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ١٠/٣/٢٠٠٩.
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٥٥٧٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٧.

#### (٥) تقرير هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية:

- تقرير المفوضين التكميلي، في القضية رقم ١٢٠، لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠٢٢.
- تقرير هيئة المفوضين، في القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٧.

#### خامساً: التشريعات والمضابط:

- مضابط مجلس النواب، الجلسة الثالثة عشرة، بتاريخ ٢٠/١/٢٠١٦.
- الجريدة الرسمية، العدد ١٦ مكرر (ج)، في ٢٢ أبريل سنة ٢٠١٤.

- مضابط الجمعية التأسيسية لوضع دستور ٢٠١٤، الاجتماع الثالث للجنة الخبراء، بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٣.
- موسوعة المبادئ الدستورية، الجزء الأول، صادرة عن مجلس الشعب، أكتوبر ٢٠٠٠.
- الجريدة الرسمية العدد ١٩ (مكرر)، بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٦.
- الجريدة الرسمية العدد ٤ (مكرر)، بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٩٦.

#### سادساً: المراجع الفرنسية:

- De Laubadère at autres, Traité des contrats adm. édition 1983.
- Etudes et Documents de Conseil d'Etat, II. Sécurité juridique mplexité du droit, Introduction-considerations générales Rapport, du Conseil d'Etat, 2006.
- Maligant, la notion d'intérêt pour agir et le juge administrative, R.D.P. 1971.
- Plessix, B., Droit adm. général, Lexisnexis, Edition 2016.
- R. Chapus, Droit de contentieux administrative, Paris Mont chrestien, 7 e éd. 1999.
- Valine J, Droit administratif, Dalloz Edition, 2012.
- Zimmer Willy, Constitution et sécurité juridique, Annuaire international de justice constitutionnelle, XV – 1999.

#### سابعاً: المواقع الإلكترونية:

- موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية ([/https://elpai.idsc.gov.eg](https://elpai.idsc.gov.eg))
- موقع المحكمة الدستورية العليا: ([www.sccourt.gov.eg](http://www.sccourt.gov.eg))
- موقع المنظمة العربية للقانون الدستوري: ([/https://aacl-mena.org](https://aacl-mena.org))
- موقع شبكة قوانين الشرق: ([www.eastlaws.com](http://www.eastlaws.com))
- موقع محكمة النقض المصرية ([/https://www.cc.gov.eg](https://www.cc.gov.eg))