مدى إلزامية تقرير مفوضي الدولة للمحكمة المختصة بنظر الدعوى أمام القضاء الإداري

دكتور
عادل محمود أحمد عمار
مدرس القانون العام بكلية الحقوق جامعة بنها

ملخص

هيئة المفوضين هيئة تعد جزءًا من ضمن هيئات القسم القضائي بمجلس الدولة، تقــوم بتحضــير الدعوى الإدارية، وهي الأمين على الدعوى العامة الإدارية، وفي سبيل ذلك تقوم بفحص الوقــائع وتكليف الخصوم بالحضور والاتصال بالسلطات وطلب المعلومات، والحصول علــى المســتندات، ويجري عملها في جلسات علنية، مع إحترام مبدأ المواجهة.

وتختم أعمالها بتقرير مسبب تقترح فيه الحل بالقبول أو بالرفض.

وهذه الهيئة جزء وجوبي من تكوين المحكمة، والمرور بتحضيرها للدعوى أمر من النظام العــام، ويبطل الحكم إذا لم يذكر ذلك أو تجاوز هذه المسألة، ومن ثم يمكــن القــول أن التقريــر إجــراء جوهري قد تأخذ به المحكمة في الغالب وقد ترفضه مع بيان الأسباب.

وإذا كان تقرير هيئة مفوضي الدولة غير ملزم للمحكمة المختصة فيما إنتهى إليه من نتائج واقتراحاً مسبباً بالحل، إلا أن هناك بعض الأوجه التي تلتزم بها المحكمة الإدارية المختصة فيما تضمنته هذه التقارير.

Obstruct

The orange of public reporter is an essential part of state council. It prepares the administrative case, the trustee of public administrative action.

Therefore, it receives the request, calls the parties, contracts the public authorities and obtains information and document.

At he end, it prepares a report to support the request or refuse it ant the motivation.

This institution is a part of the court , it can not deny its report if, the court made its decision with the reporter examen, this decision is, non avenue.

This why, this report quasi obligatory it can be refused, without strong motives.

If the report of the reporter public is not obligatory in its conclusions and proposition of solutions,but some of its aspects are binding to the administrative court .

مدى الزامية تقرير المفوضين لمحكمة الموضوع

توطئة

أوليات البحث

اولاً: موضوع البحث:

مدى الزامية تقرير المفوضين للمحكمة المختصة

وهذا الموضوع هو بحث في التقرير الذي يضعه المفوض بعد أن يفرغ من تحضير الـــدعوى أي بعد اللإطلاع على صحيفة الدعوى أو الطعن والمستندات وأقوال الخصوم وحججهم فـــي جلســـات علنية، تطبق فيها قواعد ضمانات التقاضي، ويحدد القانون الواجب التطبيق والسوابق القضائية إذا وجدت ويقترح قبول الطعن أو رفضه[٣٩٢].

وهذا الحل هو جوهر التقرير يجب أن يكون مسبباً:

- ويورد أسباب القبول.
- كما يذكر أسباب الرفض الإجرائية أو الموضوعية.

والأصل أن هذا الاقتراح بقبول الطعن أو رفضه غير ملزم للمحكمة فيما إنتهى إليه من نتـــائج؛ إلا أن هناك بعض الأوجه والتي تلتزم بها المحكمة المختصة فيما تضمنته هذه التقارير وسوف نتناول ذلك الأمر بالتفصيل في المبحث الاخير من هذا البحث.

([392]) د. محمد شيخ العرب المليجي، تنظيم القضاء الإداري في فرنسا ومصر والكويت، دراسة مقارنة، رسالة، حقوق عين شمس، ٢٠٠١، ص٥ – ص١٠.

د. مجدي عبد الحميد شعيب، الدور الإجرائي للمفوض في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠ ص٨٩.

ثانياً: أهمية الموضوع:

يمثل هذا الموضوع أهمية كبيرة من حيث عدم بحثه بشكل مباشر من قبل الفقهاء، وعدم التعرض له.

بالرغم من أهميته إذ أن أكثر من ثلاثة أرباع الأحكام الصادرة في القضايا الإدارية تأخذ بتقرير المفوضين.

وإذا كان نظام مجلس الدولة قد جرى نقله من النظام الفرنسي، فإنه حتى تكون الفائدة مكتملة رأينا بحثه في عدة أنظمة قانونية خاصة في القانون الفرنسي.

ثالثاً: إشكالية البحث:

لم يتناول الفقه بالدراسة موضوع مدى إلزامية تقرير المفوضين، سواء في الفقه العربي أو الفقه الغربي، ودارت الدراسات حول إجراءات تحضير الدعوى الإدارية أو دور القاضي الإداري في تسوية ونظر الدعوى الإدارية.

ومن ثم هناك ندرة في المراجع، على الصعيد العربي وعلى الصعيد الأجنبي سواء باللغة الإنجليزية أو باللغة الفرنسية.

رابعاً: الدراسات السابقة:

١- بحث د. محمد يوسف على:

المنشور في مجلة روح القوانين – طنطا ٢٠٢٣ وقد تناول البحث تكوين مجلس الدولة منذ نشأته وأقسامه المختلفة، ثم بحث دور هيئة المفوضين والوظائف التي تقوم بها من حيث تهيئة الدعوى للفصل فيها ولم يتعرض لمدى إلزامية تقرير هيئة المفوضين.

٢- بحث المستشار. وليد محمد ندا:

سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، بدون دار نشر، ٢٠١٤، ، حيث تحدث عن رسالة القضاء بصفة عامة، وواجبات ومحظورات قاضي مجلس الدولة بصفة خاصة، ثم تعرض لطبيعة هيئة مفوضي الدولة وأهمية تقرير المفوض والآثار المترتبة على عدم إيداعه، ثم تناول حقوق وواجبات المحامي أثناء مباشرة عمله.

٣- صدام خلف عطا الله السوالفة:

إشكالية تحضير الدعوى الإدارية في القانون الأردني، منشور في المجلة القانونية التي تصدرها كلية الحقوق – فرع الخرطوم، ٢٠٢٣، العدد التاسع.

حيث اعتبر أن هيئة المفوضين هي الأمينة على الدعوى الإدارية وتقوم على تحضيرها وتهيئتها للفصل فيها، ويودع المفوض تقريراً يحدد فيه وقائع النزاع واقتراحاً مسبباً بالحل.

مع بيان خصوصية الدعوى الإدارية من حيث أنها تقام ضد سلطة عامة، كما تنظرها جهة قضاء خاصة.

خامساً: تساؤلات الدراسة:

السؤال الرئيس: من هو مفوض الدولة، وماهية تقرير المفوضين، ومدى الزاميته لمحكمة الموضوع؟

ويتفرع عن ذلك أسئلة عديدة[٣٩٣] ما هو دورها، كيف تعمل؟

- ما هي الإجراءات التي تطبقها ما هي طبيعة عمل المفوض؟
- هل هو عمل إداري، عملا ولائي أم عمل قضائي؟ هل تقرير المفوض ضروري، وما هي أهميته، والجزاء على عدم تقديمه، والجزاء عند الفصل في الدعوى بدونه؟
- ما هي الشروط الواجب توافرها للمفوض ولتقرير المفوضين لصحة الإجراءات وبالتالي صحة الحكم؟
- هل يوجد هيئات نظيرة تقوم بذات عمل المفوضين بمعنى هل نظام المفوض قاصر على دول الازدواج القضائي أم أخذت به دول أخرى مثل المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية؟
- ما هي أوجه الالزامية في تقرير المفوضين والتي تلتزم بها المحكمة المختصة؟

سادساً: منهج البحث:

إن بحث موضوع مثل دور تقرير المفوض ومدى الزاميته لمحكمة الموضوع يحتاج لعدة مناهج لبحثه من حيث:

([393]) د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١١ وما بعدها.

١ – المنهج المقارن:

إذ أن البحث يتناول تنظيم هام ويتعين معرفة أبعاده في عدة أنظمة قانونية خاصة في القانون المصري والفرنسي، وفي القانون الإنجليزي والأمريكي.

وذلك بغية المقارنة وبيان أوجه الاختلاف وأوجه التشابه، ومدى جدوى ذلك.

٢– المنهج التحليلي:

أسلفنا أن الدراسات حول الموضوع المباشرة نادرة، ومن ثم نحتاج لقراءة النصوص القانونية وإمعان النظر فيها وتحليلها واستخلاص القواعد العامة والقواعد التفصيلية منها.

٣– المنهج الاستقرائي:

ويقوم هذا المنهج ببيان الأحكام العامة المسلم بها ومد تطبيقها إلى الأحكام التفصيلية المماثلة، ومن ثم يمكن تطبيق هذا المنهج على نصوص التشريع المنظم لمجلس الدولة والقوانين في الدول محل المقارنة، لمحاولة استخلاص القواعد التفصيلية وبيان القصور الكامن، وربما إقتراح التشريع الذي يجب أن يكون.

سابعاً: خطة البحث:

وسيرًا مع منطق الدارسة يقسم هذا البحث إلى مبحثين يسبقهما مبحث تمهيدي، وذلك على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: التعريف بمفوض الدولة والهيئات النظيرة له في بعض الدول الاجنبية.

المطلب الأول: التعريف بمفوض الدولة.

المطلب الثاني: الهيئات النظيرة لمفوضي الدولة في بعض الدول المقارنة.

المبحث الأول: ماهية تقرير المفوضين.

المطلب الأول: إعداد تقرير المفوضين وعرضه على المحكمة المختصة.

المطلب الثاني: المحاكم التي يعد تقرير المفوضين أمامها.

المطلب الثالث: الشروط الواجب توافرها في تقرير المفوضين لصحة الحكم.

المطلب الرابع: الطبيعة القانونية لتقرير المفوضين.

المطلب الخامس: أنواع وأهمية تقرير المفوضين.

المبحث الثاني: أوجه الزامية تقرير المفوضين للمحكمة المختصة.

المطلب الأول: إلزامية إجراءات الخصومة.

المطلب الثانى: إلزامية الطلبات المضافة " تعديل الطلبات"– الطلبات العارضة.

المطلب الثالث: إلزامية تقارير هيئة المفوضين المنهية للخصومة.

المطلب الرابع: الزامية ما يتخذه مفوض الدولة من توقيع الغرامة والاعفاء من الرسوم القضائية.

المطلب الخامس: إلزامية إثبات الصلح "إلزامية التسوية الودية.

مبحث تمهيدي

التعريف بمفوض الدولة والهيئات النظيرة له في بعض الدول الاجنبية

تمهيد وتقسيم:

بصدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن مجلس الدولة أنشئت هيئة مفوضي الدولة، واعتبرت جزاءاً من القسم القضائي بمجلس الدولة، وقد أنشئت بدافع أساس هو التخفيف عن قضاة الموضوع، والحد من إغراق المحاكم الإدارية بآلاف القضايا[٣٩٤].

ويمكن تعريف هيئة مفوضي الدولة بأنها جزء من القسم القضائي لمجلس الدولة، وهي يمكن وصفها بنيابة مجلس الدولة، إذ أن دورها هو تحقيق القضية الإدارية والإلمام بوقائعها وفحص هذه الوقائع، ومحاولة حلها ودياً.

فإذا لم يكن السبيل متاحاً للتوصل إلى صلح أو تسوية بين الأطراف، تقوم الهيئة بتحضير الدعوى ولها في ذلك:

- طلب المستندات اللازمة، والزام المدعى بتقديم أدلة دعواه وتمكين المدعى عليه من الاطلاع عليها ودحضها وتقديم الأدلة المضادة.

([394]) كشفت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وكذا المحكمة الإدارية العليا في قضائها عن الطبيعة الحقيقية لهيئة مفوضي الدولة يذكرها أن من المهام الأساسية التي قام عليها نظام مفوضي الدولة، طبقًا للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (ويقابله في ذلك القانون الحالي)، تجريد المنازعات الإدارية من الخصومات الفردية بإعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغى إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء، ومعاونة القضاء الإدارى معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده ..... وبهذه المثابة فان هيئة المفوضين تعتبر امينة على المنازعة الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي ابداء الرأي القانوني المحايد فيها، سواء في المذكرات التى تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية.

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا. في القضية رقم ١٥٠، لسنة ١ القضائية، السنة الأولى، ص٢١٢.

سماع الشهود، إذا كانت الأدلة الكتابية غير كافية – ويدل الواقع العملي على أن هيئة المفضين أمام محاكم مجلس الدولة قد أهملت سماع الشهود، كما أهملت عرض التسوية الودية للنزاع ويقوم دورها الرئيس على الإطلاع على صحيفة الدعوى، وطلب المستندات من الخصوم وسماع طلباتهم ثم تحجز الدعوى لتقرير الرأي القانوني في الدعوى[٣٩٥].

ومفوض الدولة في مصر يقابل المقرر العام في فرنسا، والذي كان يسمى قديمًا في فرنسا مفوض أو مندوب الحكومة gouvernement Commissaire du، الا أن تلك التسمية كانت تعطي انطباعاً سيئاً لدى المتقاضين من حيث الدور الذي يقوم به، فمنهم ما كان يعتقد أنه يمثل الحكومة في الدعوى[٣٩٦].

وسيراً مع منطق البحث نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التعريف بمفوض الدولة.

المطلب الخامس: الهيئات النظيرة لمفوضي الدولة في بعض الدول المقارنة.

([395]) د. أحمد كمال الدين موسى، الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية، مجلة العلوم الإدارية ١٩٧٨، ديسمبر ١٩٧٨ ص١٣٨.

([396]) د. محمد محمود شوقي، د. سامي سراج الدين، م. محمود محمد قناوي، م. عبدالله يس تاج الدين، أحمد عمر سالم، محمد صلاح عبد المبدي، محمد رفاعي، محمد الحديدي، فؤاد حلمي الثاني، محمد إيهاب مختار، كريم يحيى الصاوي، خالد دغيم، عمرو عبد الحليم – القضاة بمجلس الدولة - المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، تقديم المستشار حمدي ياسين عكاشة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٣٩٢.

المطلب الأول

التعريف بمفوض الدولة

تمهيد وتقسيم:

بصدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥بشأن مجلس الدولة عرف مصطلح المفوض في مصر حيث أنشئت هيئة مفوضي الدولة، أما قبل ذلك القانون فكان هذا المصطلح غير معروف، وكان القانون يكلف مستشاراً مقرراً بتحضير الدعوى.

ومفوض الدولة في مصر يقابل المقرر العام في فرنسا، وكان في بداية الأمر يسمى مفوض أو مندوب الحكومة Commissaire du gouvernement' الا أن تلك التسمية كانت تعطي انطباعاً سيئاً على أنه كان يمثل الحكومة في الدعوى، ولتفادي هذا الأمر إضطرت الحكومة الفرنسية إلى تغيير تسمية المفوض من مندوب الحكومة إلى اسم المقرر العام.

والمفوض هو عضو في القضاء يكلف بمهمة وضع تقرير حول القضية ويعرض رأيه علانية، وبكل استقلال في المسائل المطلوب الفصل فيها، بموجب صحيفة الطعن والحلول التي يراها مناسبة (٣٩٧).

ولا يجوز أن يصدر الحكم في القضية إلا بعد أن يعلن المقرر نتائج تقريره وأن يتم إعلان الأطراف بصورة منه، قبل إنعاقد الجلسة.

وسيرًا مع منطق البحث نتناول بيان هذا النظام في فرنسا ومصر من خلال فرعين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: نظام مفوض الدولة في فرنسا.

الفرع الثاني: نظام مفوض الدولة في مصر.

(397) CE , communaute d'agglomeration du pays de Martigues, 21 juin 2013, no 52424..

الفرع الأول

نظام مفوض الدولة في فرنسا

تبنت فرنسا نظام مفوض الدولة وكان التسمية القديمة له هي مندوب الحكومة Commissaire du gouvernement' الا أن تلك التسمية كانت تعطي انطباعاً سيئاً لدى المتقاضين من حيث الدور الذي يقوم به، فمنهم ما كان يعتقد أنه يمثل الحكومة في الدعوى[٣٩٨].

وحقيقة الأمر وعلى الرغم من هذه التسمية، إلا أنه لا يمثل الحكومة، وإنما يدافع عن حكم القانون وسيادتة مع تحقيق المصلحة العامة[٣٩٩].

حيث كان يعرض عليه المسائل التي يجب الفصل فيها وتقديره لهذه المسائل باستقلال ونزاهة[٤٠٠].

ومع ذلك فإن هذه التسمية قد واجهت بنقد ايضًا من جانب المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان على سنداً من القول بأن هذا الأسم يوحي إلى تبعيته للحكومة، الأمر الذي يؤثر على حيدته ونزاهته واستقلاله.

ولتفادي هذا الأمر إضطرت الحكومة الفرنسية إلى تغيير تسمية المفوض من مندوب الحكومة إلى اسم المقرر العام.

ومن ثم فأن المفوض قد تغير من اسم Commissaire dugouvernment إلى اسم rapporteur public وقد سماه القضاة commissaire de la loi commissair de la republic, juge orateur , commissair du droit المقرر العام، ينفذ القانون، مندوب التشريع، القاضي المقرر.

وقد أطلق على المفوض أيضا تسمية النيابة العامة لدى القضاء الإداري.

([398]) د. محمد محمود شوقي، د. سامي سراج الدين، م. محمود محمد قناوي، م. عبدالله يس تاج الدين، أحمد عمر سالم، محمد صلاح عبد المبدي، محمد رفاعي، محمد الحديدي، فؤاد حلمي الثاني، محمد إيهاب مختار، كريم يحيى الصاوي، خالد دغيم، عمرو عبد الحليم – القضاة بمجلس الدولة -المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، تقديم المستشار حمدي ياسين عكاشة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص٣٩٢.

([399]) د. رجب محمود طاجن، مبدأ تجرد القاضي الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٧٣، هامش ١.

([400]) J.MAuby, R. Drago,Trait' de contentieux administrative, ed. LGOJ,1975, p. 111.

وأخيرًا سمى المقرر العام: Le rapporteur puslie منذ ٧ يناير ٢٠٠٩، بموجب مرسوم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٩ المتعلق بالمقررين العموم في القضاء الإداري وسير الجلسات أمام قضاء الحكم(٤٠١).

وطبقاً لقانون مجلس الدولة الفرنسي، فإن المفوض هو عضو في القضاء يكلف بمهمة وضع تقرير حول القضية ويعرض رأيه علانية، وبكل استقلال في المسائل المطلوب الفصل فيها، بموجب صحيفة الطعن والحلول التي يراها مناسبة (٤٠٢).

وقد استوجب قانون مجلس الدولة الفرنسي أن محضر الجلسة يجب أن يذكر طرق علم الأطراف بتقرير المفوض ونتائج هذا التقرير.

كما نصت المادة (٧١١) من قانون مجلس الدولة الفرنسي على أن:" لا يجوز أن يصدر الحكم في القضية إلا بعد أن يعلن المقرر نتائج تقريره وأن يتم إعلان الأطراف بصورة منه، قبل إنعاقد الجلسة وأثر هذه النتائج على القضية المتعلقة به".

ويشمل تقرير المفوضين في فرنسا على عرض المسائل والوقائع المراد الفصل فيها الواردة في الطعن(٤٠٣)، التقدير والتقييم الذي يجريه يقوم به المفوض بحيدة وإستقلالية كاملة لظروف القضية الواقعية والقواعد القانونية واجبة التطبيق، ثم يذكر الحل وفقاً لضميره في النزاع المعروض على المحكمة التي ينتمي إليها، وينتهي المقرر من تقريره بعد قفل التحقيق الذي قام به بشكل حضوري.

ويتم إعلان الأطراف بالتقرير حتى يستطيع الأطراف أن يقدروا مدى ملائمة المشاركة في الجلسة العلنية، وإعداد الملاحظات الشفوية التي يمكن تقديمها بعد بيان نتائج المقرر العام، استناداً إلى حججهم المكتوبة، ثم تقدير مدى ملائمة تقديم مذكرة إلى جلسة المداولة.

إذن، يجب تنبيه الأطراف أو محاميهم بالاطلاع على التقرير خلال مدة معقولة قبل الجلسة.

---

(401) Pirrick Gardien, contentieux administratig, a quoi set le rapporteur public, www.village, justice.com.2017, consulte le 10-1-2024.

(402) CE , communaute d'agglomeration du pays de Martigues, 21 juin 2013, no 52424..

(403) CE 10-7-1957, Gervaise, Rec. p. 466.

ويمكن الأطراف من الإطلاع على مجموع عناصر القرار والمنطوق الذي يقترحه المفوض على محكمة الموضوع.

وإذا لم يتاح للأطراف العلم بالتقرير، يكون الحكم الصادر في الموضوع باطلاً، إذا استندت محكمة الموضوع عليه.

ويتم إعلان الأطراف بالتقرير بالهاتف أو النت أو بالتصوير أو البريد الإليكتروني.

وقد أنشأت الحكومة الفرنسية موقعاً إليكترونياً يدعىSagace: (٤٠٤).

وهو موقع متعلق بالقضية ولا يستطيع الدخول عليه إلا أصحاب الشأن ذاتهم.

والواقع أن المشرع الفرنسي لم يحدد المدة التي يطلع فيها الأطراف على التقرير.

وقد ذهب القضاء الفرنسي إلى وصف هذه المدة بالمعقولة بناء على ذلك، يجب أن يتمكن الخصوم من الإطلاع على التقرير حتى يكون لديهم اهتمام خاص بالموضوع، ويستطيعون أخذ رأي متخصص في الموضوع.

ومن الناحية العملية، إذا لم يكن هناك إطلاع على محتوى التقرير بالنسبة للطاعن، فإن ذلك يعتبر سبباً من أسباب الطعن بالمراجعة.

- وفي جميع الأحوال يشمل الاطلاع الأسباب التي استند إليها المقرر في بناء رأيه في مكونات كل قضية والأسباب المبررة للحل الذي يقترحه.

وإذا كان الحل المقترح هو رفض الدعوى أو رفض الطعن يجب أن يحدد: ما إذا كان ذلك يقوم على سبب من أسباب عدم القبول أو سبب موضوعي.

كما يذكر إذا كان الرأي بالقبول: أسباب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، الأسباب التي يقترحها لقبول الطعن.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في الحالة التي يعفي فيها المقرر من إعلان تقريره وفقاً لحالات الإعفاء المنصوص(٤٠٥) عليها صراحة أن عدم تلاوة التقرير مقرر بموجب القانون.

(404) www.sagace.gov.fr.

وتفادياً لتأثير المفوض على الحكم الذي قد يصدر فقد قرر المشرع الفرنسي عدم مشاركة المفوض في جلسة المداولة، بموجب مرسوم أول أغسطس عام ٢٠٠٦ في جميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

حيث كان الوضع قبل ذلك أمام مجلس الدولة الفرنسي هو حضور مفوض الدولة المداولة للأحكام قبل التصويت عليها، ولا يدعون إلا إذا طلب الخصوم ذلك، بل قد يشاركون أحياناً في التصويت.

إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد قضت باستبعاد المفوض من حضور المداولة حول الحكم في موضوع القضية التي قدم تقريرها فيها، لأن ذلك يخرق مبدأ تجرد المحكمة، كما يخرق الحق في المحاكمة المنصفة العادلة، سواء شارك في التصويت أو لم يشارك.

وتبدو الحكمة من قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كون المفوض أو المقرر يظهر كخصم في المنازعة الإدارية عندما يقدم إقتراحة بالحل لطرف دون الطرف الآخر، كما أن الأطراف لا يستطيعون الاطلاع على التقرير والرد عليه أثناء الجلسات، حيث لا يعرض تقريره إلا في نهايتها.

ومن ثم فقد أصبح حضور المقرر العام أو المفوض صامتاً في المحاكم الإدارية وباقي محاكم مجلس الدولة، وليس له المشاركة في مداولات القضاة.

([405]) CE, 9 juillet 1998, reuete no 179635 at 180208, Mme Esclatine.

الفرع الثاني

نظام مفوض الدولة في مصر

بصدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن مجلس الدولة عرف مصطلح المفوض في مصر حيث أنشئت هيئة مفوضي الدولة، أما قبل ذلك القانون فكان هذا المصطلح غير معروف، وكان القانون يكلف مستشاراً مقرراً بتحضير الدعوى.

اولاً: المستشار المقرر يعتبر الصورة الأولى للمفوض:

حيث كان القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة المصري ينص في المادة (٤٢) منه على أنه:" يندب رئيس المحكمة أحد مستشاريها ليضع تقريراً يشتمل على تحديد الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويجوز للمستشار المقرر أن يأذن للخصوم في تقديم مستندات تكميلية في الآجل الذي يعينة لذلك، ويودع التقرير سكرتارية المحكمة، ثم يحدد بعد ذلك الجلسة التي تنظر فيها الدعوى".

ويتضح من النص السابق أن المستشار المقرر ليس له إبداء الرأي القانوني في الدعوى، حيث كانت تقتصر مهمتة على كتابة التقرير فقط[٤٠٦].

ثم جاء القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ الخاص بمجلس الدولة ليوسع من إختصاصات المستشار المقرر، حيث أسند إليه مهمة تحضير الدعوى، ولكن ايضًا دون إبداء الرأي القانوني في الدعوى[٤٠٧].

وفي غضون العمل بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، ارتفعت الأصوات لتنادي بالإخذ بنظام مفوض الدولة على غرار ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي من نظام مفوض الحكومة.

واستجابة لتلك النداءات بداء ظهور مصطلح المفوض، حيث نصت المادة (٤٠) من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩، بعد تعديلها بالمرسوم رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ على أنه:" ويلحق بمحكمة القضاء الإداري وبقسمي الفتوى والتشريع عدد كاف من الموظفين الفنيين الآتي بيانتهم: :..... ويكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة – باعتبارهم مفوضين بالمجلس تقديم تقرير في كل قضية

---

(406) لمزيد من التفاصيل حول المستشار المقرر راجع: د.رضا فاروق الملاح، دور القاضى الإدارى فى المنازعة الإدارية ، الطبعة الأولى ،٢٠٢٠،دار النهضة العربية، صـ٤٨٢، ومابعدها.

(407) هذا القانون منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، صـ٢٩٥.

يرى رئيس المحكمة ضرورة تقديمة، وتبين اللائحة الداخلية النظام الذي يسير عليه مفوض المجلس في أعمالهم"[٤٠٨].

وبالتالي يكون المشرع في عام ١٩٥٢ قد وزع الاختصاصات بين المقرر والمفوض، فكان المستشار المقرر يختص بتحضير الدعوى، بينما كان المفوض مختصًا بتقديم إبداء الرأي القانوني بناء على تكليف من رئيس المحكمة، حيث لم يكن التقرير إلزاميًا في كافة الدعوى المعروضة على القضاء الإداري، وإنما بالنسبة للدعوى التي تثير مسائل قانونية يري رئيس المحكمة ضرورة الاستنارة برأي المفوض فيها[٤٠٩].

ثانياً: مفوض الدولة [٤١٠]:

بصدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن مجلس الدولة في ٢٩ مارس والذي عمل به بعد نشرة بالجريدة الرسمية في ٣١ مارس، أنشئت هيئة مفوضي الدولة، واعتبرت جزاءاً من القسم القضائي بمجلس الدولة، وقد جمع المفوض بين مهمة التحضير ومهمة إبداء الرأي القانوني في جميع ما يعرض على القضاء الإداي من دعاوى عدا الدعاوى المستعجلة، وقد أنشئت بدافع أساس هو التخفيف عن قضاة الموضوع، والحد من إغراق المحاكم الإدارية بآلاف القضايا، وتجريد المنازعات الإدارية من الخصومات الفردية.

حيث نصت المادة (٣) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن مجلس الدولة على أن:" يؤلف القسم القضائي من: (أ) المحكمة الإدارية العليا. (ب) محكمة القضاء الإداري. (ج) المحاكم الإدارية. (د) هيئة مفوضي الدولة".

ونظمت المادة (٧) تشكيل الهيئة، كما وضحت المواد ١٥، ٢٧، ٣٤، ٣٧، من ذات القانون اختصاصات هيئة مفوضي الدولة.

وايضًا نص على ذات التنظيم القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في المواد ٣، ٧، ١٥، ٣٠، ٣٤.

---

[408] د.محمود سعد الدين الشريف، مقالة تحت موازنة بين نصوص القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩، الخاص بمجلس الدولة، والقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، صـ٢٩٩.

[409] المستشار. أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، نظام مفوض الدولة في مصر، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

[410] لمزيد من التفاصيل حول نشأة مفوض الدولة راجع: د.رضا فاروق الملاح، دور القاضى الإدارى فى المنازعة الإدارية ، المرجع السابق ،صـ٤٨٦، ومابعدها.

ويتضح من تلك النصوص السابقة أن نظام مفوضي الدولة قد بات واضحًا، حيث أصبحت الدعوى الإدارية أمانة بين يديه يتولاها من أول مراحلها حيث التحضير والتحقيق والاتصال بالجهات الحكومية، وادخال من يرى ادخالة في الدعوى، وتوقيع الغرامات في حالة عدم الاستجابة لطلبه، حتى تستقر الدعوى على حل قانوني سليم.

وفي هذا السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: " ومن حيث أن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ شأنه شأن القوانين السابقة عليه قد اعتنق نظام مفوض الدولة أمام المحاكم الإدارية بكافة مستوياتها في جميع المنازعات الإدارية.وذلك تجريدًا للمنازعات الإدارية من الخصومات الفردية ومعاونة القضاء الإداري معاونة فنية تساعد على تمحيص القضايا بما يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تمثل فيه الحيدة لصالح القانون، فهيئة المفوضين تعتبر أمينة على المنازعة الإدارية، وعاملاً رئيسيًا في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد لها سواء في المذكرات التي تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية، وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها فى الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين ويتفرع عن ذلك وبالضرورة أنه لابد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان فى الحكم لأنه على ما سبق يمثل العنصر المحايد لصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية".

ويتضح مما سبق أن الهدف الرئيس من إنشاء هيئة مفوضي الدولة هو القضاء التحضيري الذي يحاول أن يقوم بالتسوية المبكرة للنزاع، وبالتالي يساعد على سرعة الفصل في القضايا، واختصار الوقت.

كما أنه يخفف العبء عن كاهل القضاء، أي قضاة الموضوع وذلك إما بإنهاء النزاع في مراحله الأولى وإما إعداد النزاع بكافة مكوناته وعناصر الواقعية والقانونية وتحليلها وإخضاع هذه الوقائع لحكم القانون المناسب، والتوصل إلى رأي بقبول الدعوى لقوة أسانيدها ووضوح وجه الحق فيها أو القول برفض الدعوى وذلك لكونها دعوى كيدية تفتقر إلى الأساس القانوني الصحيح. إذن، انـاط

المشرع بهيئة مفوض الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافق وإيداع تقرير فيها يحدد المفوض فيه وقائعها والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً فيها [٤١١].

١-تشكيل هيئة مفوضي الدولة

تتألف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين والنواب والمندوبين، ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل [٤١٢].

ويشترط لصحة جلسات محاكم القضاء الإداري ضرورة حضور ممثل هيئة المفوضين على أن يراعى ألا تكون درجته أقل من الدرجة المشار إليها آنفًا بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري.

فإذا لم يتحقق هذا الشرط كان إنعقاد جلسة المحكمة باطلاً وتبطل بالتالي كافة الأحكام التي أصدرتها المحكمة في هذه الجلسة [٤١٣].

وتحقيقًا للحيدة التامة للمفوض بحكم وظيفته في الدعوى، إذا قام معه سبب من أسباب عدم الصلاحية واستمر رغم ذلك في مباشرة الدعوى تعيين إبطال الحكم الصادر في هذا الخصوص [٤١٤].

([411]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٨ لسنة ١٩٦٤ بجلسة ١٩٧٣/١١/٢٤، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ١٩٨٠، ص١٧٢وحكمها في الطعن رقم ٤٠٧ لسنة ٤٥ق جلسة ٢٠٠٢/٦/١٦.

([412]) تنص المادة السادسة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن:" تؤلف هيئة مفوض الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين. ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل".

([413]) وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن:" هيئة المفوضين تعتبر أمينة على المنازعات الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد فيها، سواء في المذكرات التي تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب اليها في الجلسة العلنية، ويتفرع عن ذلك كله، أنه لا بد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان في الحكم.....".

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٠، لسنة ٢ قضائية، ص ٢١٢.

ويعين مفوض الدولة في مصر بقرار جمهوري أما في فرنسا يعين بقرار صادر من نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس القسم القضائي [٤١٥].

والواقع أن هذا الأمر من الممكن أن يمس بسلامة ونزاهة المفوض من ناحية، وينعكس على قضاة الموضوع من حيث سلامة الأحكام الصادرة عنهم من ناحية آخرى [٤١٦].

رأي الباحث:

يرى الباحث أن تعيين أعضاء هيئة المفوضين يجب أن يتم بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية.

ويستوجب ذلك أن يكون بقرار صادر من لجنة قضائية مستقلة وليس بقرار إداري يصدر من رئيس السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية.

اذ أن هناك التزام دائم ومستمر باستقلال المفوض نحو الاطراف ويكفل ذلك عدالـــة الإجـــراءات وعدالة القضية الإدارية[٤١٧].

ومما لا شك فيه أن مفوض الدولة يشبه القاضي الإداري بل هو أهم عنصر في القضية الإداريـــة والإجراءات القضائية الإدارية.

كما لا يجوز أن يجلس للقضاء في الدعوة من كان من قبل مقررًا فيها أو كان قد سبق له أن نظرها باعتباره مفوض [٤١٨].

([414]) **وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن:" .....، وإذا قام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في المادتين ٣١٣ و ٣١٥ من قانون المرافعات، كان غير صالح في الحالة الأولى ممنوعًا عن مباشرة مهمته في الدعوى، وجاز رده إن لم ينتج عنها في الحالة الثانية. تحقيقًا للحيدة التامة بحكم وظيفته في الدعوى حسبما سلف إيضاحه، وأنه إذا كان المفوض غير صالح لمباشرة مهمته في الدعوى ومع ذلك استمر فى مباشرتها حيث يجب عليه التنحي عنها وندب غيره لأداء مهمته فيها كان ذلك منطوياً على بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم فيعيبه ويبطله".**

راجع: ذات حكم المحكمة الإدارية العليا السابق في الطعن رقم ١٥٠، لسنة ٢ قضائية، ص ٢١٢.

([415]) C. Maugue, Le rapporteur public, Juris – class. Administrtif, fasc, 1031.

([416]) B. Pacteaux, Traite de contentieux administrative, PUF, 2008, p. 330-334.

([417]) A. Bparlerin, Rappoteur public , chronique dune controverse annoncee , Act .juridique de droit administratif , 2010,p.1574-1577.

والهدف من ذلك إبعاد أي شبهة تؤثر على نزاهة الإجراءات، ولا يجوز لمن يشغل مستشارًا للادارة المالية، أن يجلس للفصل في دعوى متعلقة بالضرائب، اذ أن الاجراءات في تلك الحالة تكون مشوبة بالبطلان وذلك لوجود شكوك حول نزاهة القاضي.

٢-اختصاصات مفوض الدولة:

حدد قانون مجلس الدولة عمل هيئة مفوضى الدولة، وذلك في المواد من ٢٧ إلى ٣٢ منه، وتتمثل اختصاصاتها فيما يلي:

١- تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة[٤١٩].

٢- عرض تسوية النزاع بمعرفة المفوض على أساس المبادئ التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا الآخر[٤٢٠].

([418]) وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إلى أن:".....، إلا أن أعضاء هذه الهيئة وهم أعضاء بمجلس الدولة يؤدون واجبهم في هذا الشأن باعتبارهم أعضاء بمجلس الدولة بتجرد القضاة وحيدتهم وباعتبار أن الهيئة التي يشاركون في تكوين أدائها وإعمال رسالتها جزء من كيان مجلس الدولة وتمثل في تشكيل المحاكم المختصة ومن ثم فإنهم يخضعون بالحكم والضرورة للمبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال القاضي وحيدته وتجرده في أداء واجبه وتحقيق رسالته في إقامة العدالة وإعلاء سيادة القانون، وبالتالي فإن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاض جالس في إحدى محاكم مجلس الدولة وذلك لفقده الصلاحية لأداء رسالة القاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض فيها مثله في ذلك مثل باقي أعضاء المحكمة التي تفصل في الدعوى في تشكيل المحكمة التي تتولى ذلك"

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٠ لسنة ٣٨ ق. تاريخ الجلسة ١٩٩٨/١١/١٤.

([419]) حيث نصت على ذلك المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن:" تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى، الإتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها .....".

([420]) حيث أضافت المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اختصاصاً قضائياً للمفوض وذلك بالنص على أن "لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا في خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية أثبت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطي صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام.

٣- الطعن في الأحكام، طبقاً لأحكام القانون[٤٢١].

٤- الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية[٤٢٢].

٣-مفوض الدولة والقاضي المحقق

يختلف مفوض الدولة عن القاضي المحقق من عدة جوانب هي:

- أن القاضي المحقق هو قاضي تعينه محكمة الموضوع لاستكمال تحقيق القضية، حتى لو كان هناك تقرير من المفوض.
- أن القاضي المحقق هو جزء من هيئة الحكم أي من محكمة الموضوع ويشارك في الجلسات ويشارك في المداولة ويكون له رأي في المداولة.

وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وان لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً، ويجوز منحها للطرف الآخر.

لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن: ([421]) تنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧

يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الاتية:

١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

٣- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشئ المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

٤- الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري كهيئة استئناف لأحكامالمحاكم الإدارية فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ على أن: "أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة، خلال ستين يوماً من تاريخ حدود الحكم، وذلك إذ صدر الحكم عل خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره".

([422]) أسند المشرع مهمة الفصل في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية في الدعوى الإدارية لمفوض الدولة، حيث نصت المادة ٢٧ في فقرتها الاخيرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن:" ..... ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم".

أما المقرر أو المفوض فليس له سلطة التحقيق، وإن كان من الناحية الواقعية يستعمل كل صلاحيات هذه السلطة إذ يستدعي الأطراف، يطلب المستندات ويجوز أن يسمع شهوداً، وإن كان هذا التطبيق نادرا.

- أن المفوض لا يكتب مسودة حكم ولكنه يكتب نتائج وملاحظات والمفوض يعتبر كما لو عهدنا له برقابة الجودة وذلك بأن يرتب المسار الذي سلكه الأطراف باستقلال كامل وأن يطبق القانون الإداري لمعرفة هل طلبات الأطراف مقبولة أم مرفوضة.

ويعمل المفوض تحت نظر قضاء الحكم، إذ أنه ليس بمعزل عن محكمة الموضوع أو الأطراف أو المواطنين بصفة عامة.

- وهو ينظم جلسة علنية كاملة قبل المداولة، وهو يعمل بشكل جماعي ويوجه رأيه إلى هيئة الحكم أقرانه من قضاة الموضوع.

وقبل أن يخاطب المحكمة يجب أن يطلع الأطراف على نتائجه وملاحظاته خلال مدة معقولة، وذلك حتى يعدوا الملاحظات التي يرونها على هذا التقرير،

- ولا يجوز للمقرر العام أن يثير من تلقاء نفسه سبباً جديداً، إلا إذا كان الأطراف قد أبدوا ملاحظاتهم من قبل حوله ومناقشته، إحتراماً لمبدأ المواجهة.

إجمالاً، المقرر ليس غريباً عن القضاء وهو من قضاة المجلس ولا يختلف عن أقرانه قضاة الموضوع إلا في المهمة الخاصة التي كلف بها، بشكل مؤقت.

وهذا الدور هو أن يعرض باستقلال كامل رأيه في المسائل التي يطلب الفصل فيها موضوعياً، ويكون ذلك علانية وأن يذكر الحل الذي يقترحه لإنهاء النزاع.

ونؤكد أن هذا التقرير يجب أن يعلن للأطراف قبل أن يعرض على محكمة الموضوع وأن يكون لديه الوقت الكافي للرد عليه قبل الفصل في الموضوع. [٤٢٣]

([423]) X. Domino, A. Bretonneau, De la Loyaut dans le process administrative AJDA, 2013, p. 1276 – 1279.

وإذا كان الأطراف لهم الاطلاع على تقرير المفوض، فإن لهم تقديم ملاحظاتهم مكتوبة أو شـــفاهة أمام محكمة الموضوع. وما يمكن قوله هو أن مهمة المفوض بقيت دون تغيير منـــذ إنشـــائه فـــي القرن١٩، مع دمج المهمة في إطار إجرائي وتطبيق مجدد.

المطلب الثاني

الهيئات النظيرة لمفوضي الدولة في بعض الدول المقارنة

تمهيد وتقسيم:

تعرف الكثير من الدول نظام المفوض أو المقرر وقد تطلق عليه تسمية مختلفة مثل المقرر العام أو القاضي المقرر.

ونحن بصدد عرضنا لصلاحيات هذا المقرر في القانون الفرنسي مع النظام المصري، ومن ثم يعدو أن يكون تكراراً عرض هذا الموضوع في النظام الفرنسي في هذا المطلب لذلك نعرض لـــه فـــي إطار النظام الأنجلوسكسوني والقانون الأمريكي.

وسيراً مع منطق البحث نقسم هذا المطلب إلى فرعيين وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: القاضي المقرر في القانون الإنجليزي.

الفرع الثاني: المقرر العام (المفوض) في القانون الأمريكي.

الفرع الأول

القاضي المقرر في القانون الإنجليزي

من المعروف أن إنجلترا لا تعرف نظام الازدواج القضائي فهي لا تفصل بـــين القضـــاء العـــادي والقضاء الإداري ولكنها تعترف بوجوده فقط، إذ أن تطور القانون الإداري استدعى حماية الأفراد ضد الإدارة، ومن ثم تراقب المحاكم اليوم أكثر من مليون قضية في السنة.

وبناءً عليه، يقوم قضاة المحاكم العادية بالفصل في القضـــايا الإداريـــة: administrative cases ويطلق على ذلك اسم الرقابة القضائية judicacial revie وقد أدخل المشـــرع الإنجليـــزي ســـنة ٢٠٠٧ محكمة من مستويين، المحكمة الجزئية والمحكمة الأعلـــى وتعتبـــر محكمـــة الاســـتئناف والمحكمة العليا للمملكة المتحدة هي المحاكم الرئيسية للقانون الإداري.

وتأخذ المحاكم الإدارية في إنجلترا بنظام القاضي المقرر وهو يشبه المفوض أو المقرر العام في فرنسا، ويقوم هذا القاضي بإعداد القضية ويعطي المشورة لمحكمة الموضوع باستقلالية ونزاهة بعد دراسة الوقائع وسماع الشهود وفحص الأدلة وتهدف الدعوى الإدارية في إنجلترا إلى إلغاء القرار الإداري annul an administrative decision أو إصلاح الانحراف بالسلطة misuse of power أي بحث شرعية القرار الإداري.

وكذلك هناك الطعن بالاختصاص الشامل وهو يأخذ بمبادئ العدالة الإجرائية مثل الحل الفعال، الشفافية، صدور الحكم في وقت معقول، الإجراءات المكتوبة، الجماعية في تشكيل المحكمة، الطابع التحقيقي للإجراءات القضائية (٤٢٤).

كما يعرف القانون الإنجليزي إجراءات التسوية الودية للنزاع pre–trial proceedings in England and wales وقد وضعت الإجراءات غير القضائية لتقديم عدالة رخيصة، بسيطة غير شكلية، أسهل في الوصول إليها بواسطة المتقاضين وأسرع.

ويوجد الأمبوديسمن: Ombudsmen وهو يقوم بفحص القضية والتقرير فيها ومحاولة التوصل لحل وسط.

ونلاحظ أن المقرر يضع توصيات ولكنها في الغالب تلزم المحكمة القاضي المقرر:

وتأخذ محكمة حقوق الإنسان الأوروبية بنظام القاضي المقرر بالنسبة لكل القضايا المعروضة على الدوائر المختلفة حيث يكلف القاضي كل محامي وطني معين لدى المحكمة بدراسة المسألة حيث يلخص القانون والتطبيق المتبع في دولته. ثم يقوم قسم البحث في المحكمة بوضع تقرير عام عن القضية يرسل إلى القاضي المقرر.

وتكون التقارير سرية ولا يطلع عليها الجمهور، وتقرر المحكمة القيمة التي تعطيها للتحليل المقارن للقضية، وهذا التقرير حتى لو كان غير ملزم للمحكمة إلا أنه يمدها بمعلومات مفيدة والواقع أن القاضي المقرر أو المفوض هو قاعدة متبعة في القضاء الإداري في كل الدول الأوربية.

---

(424) A. Monod, Le dive Loppement de l' oralite du point de vue d'un avocet au Conseil, in Teitgencolly ed, pouvoir et devoie r d' instruction du juge administrative, Paris, 2017, p. 117 – 120.

وفي مجلس الدولة البلجيكي يطلق على اسم هذا المقرر المفوض Auditor حيث يفحص القضـــية ويكتب تقريرًا، يشمل الحل المقترح للقضية.

وفي القانون اليوناني يسمى باسم المقرر وليس المفوض ويلخص الوقائع ويعطي رأياً حول قبول الدعوى أو رفضها(٤٢٥).

إذن، يقوم المقرر في المحاكم الإدارية الإنجليزية من المستوى الأولي وفي المستوى الأعلى بإعداد القضية ومساعدة المحكمة.

وهذا التقرير يساعد المحكمة ولكن لا يلزمها.

ونبحث في الفرع الثاني – المفوض في القانون الأمريكي.

الفرع الثاني

المقرر العام (المفوض) في القانون الأمريكي

لا تعرف الولايات المتحدة الأمريكية الازدواج القضائي أي تقسيم المحاكم إلى محاكم قضاء عادي ومحاكم إدارية(٤٢٦).

وينظم المشرع الرقابة القضائية على شرعية أعمال الإدارة واحترام القرارات الإدارية عن طريق الرقابة القضائية judicial review.

ويكون ذلك بأن يطلب القضاء من الإدارة أن تبرر قراراتها الإدارية وذلك على ضوء الصالح العام والقانون الإداري.

ولا شك أن فكرة المراجعة القضائية لقرارات الإدارة وسلطتها هي المكون لعمل القضـــاء الإداري administrative jurisdiction وتفصل المحكمة في المسائل القانونية التي تقوم بهـــا الإدارة أي

(425) Sergio Alnso del leon, composite administrative procedures in the European union, thesis, university Carlos III. Madrid, 2016, p. 12-26.

(426) Matthew Lewans, Administrative Law and Curial deference, thesis, university of Tornto, 2010, p. 91-120.

التي تتم من خلال ممارسة جهة الإدارة لسلطتها. وهذا يعني أن المشرع يعطي لصانع القرار السلطة للقيام بذلك.

ولا يستطيع صانع القرار أن يصدر قراراً أو يمارس سلطة إذا لم يكن هناك إطار قانوني يحدد ذلك.

وتقوم المحكمة بمراجعة الوقائع والظروف التي تحيط بالقرار الإداري وذلك للتأكد من أن صانع القرار لا يجاوز سلطاته.

وتعامل المحكمة الحقوق القانونية والحريات باعتبارها أمور مسلمة سابقة الوجود وهي ملزمة بها. وهي لا تمنح الحقوق أو الحريات ولكنها تطبق ما نص عليه القانون.

وطبقاً لمنظور الرقابة القضائية فإن المسائل القانونية هي أمور قانونية إذ أن التفسير القانوني هو نطاق عمل المحكمة ويحدد بواسطة القضاة طبقاً لمعيارهم للحكم الصحيح.

ويقوم القاضي بإعادة تقييم القرار محل المراجعة أو الرقابة، وإذا كان القرار مشوباً بالعيب وفقاً لرأي القاضي، يكون له الحق في فرض رأيه في الموضوع [٤٢٧].

من ناحية أخرى، يوجد في القانون الأمريكي مرحلة سابقة هي التسوية أو الطعن الولائي حيث يتقدم الشاكي إلى جهة تسوية إدارية يطلق عليها administrative of ficials.

فإذا انخفضت التسوية الإدارية يقوم المضرور برفع الدعوى إلى المحكمة.

وقد أخذ القانون الأمريكي سنة ١٩٧٢ بنظام المقرر وهو قاضي إداري يفحص في النزاع الناشئ عن مخالفة القوانين واللوائح.

ويقوم المقرر بالآتي:

- بالإمساك بالقضية وجمع المعلومات عنها.
- إدارة تقديم القضية وإجراءاتها.

([427]) H. Wad eMaclouchlan, Judicial review of administrative interpretation of law, how much formalisme can we reasonably bear? University Tornto law Journal, 1986, No36m p.343 & seq.

- مراجعة المستندات للتأكد من مطابقتها للقانون الفيدرالي والقانون المحلي.
- إعداد القضية بدقة وذلك للتأكد من تنفيذ كل أوامر المحكمة واتخاذ كل الإجراءات بشكل صحيح وفي الوقت المحدد.

ومن الملاحظ أن المقرر في النظام الأمريكي لا يقتصر على إعداد القضية فقط ولكنه يستمر في نظر متابعة القضية وهي منظورة أمام المحكمة ومن ثم فهو يساعد محكمة الموضوع في تقييمه للدعوى ولكنه لا يقيدها في أي تصور قد يراه.

من ناحية أخرى، لا يقوم المقرر في أمريكا بالعمل من تلقاء نفسه، إنما يطلب من القاضي الإداري ذلك(٤٢٨).

وفي معظم القضايا يستخدم القاضي الإداري (المقرر ويعتبر قاضي الوقائع: trier of facts

ويجوز أن يعقد القاضي نفسه مؤتمراً قبل المرافعة prehearing conference مع الأطراف (ويتحول في هذه الحالة إلى مقرر حقيقي):

- وذلك لاستبعاد المسائل غير المتنازع عليها.
- تحديد طبيعة ونطاق النزاع.
- توضيح نقاط الخلاف.
- وضع جدول للمرافعات والجلسات.
- تشجيع الأطراف للعمل على التوصل إلى إتفاق تسوية أثناء المؤتمر. عرضه وتقديم الوقائع والأدلة بواسطة الأطراف والحجج.

وفي النهاية يقدم المقرر ملخص للوقائع ليناقش في الدعوى والموضوعات التي يتم الفصل فيها.

نخلص إذن، إلى أن القانون الأمريكي يعرف نظام المقرر، ويقوم بذات الوظيفة التي تقوم بهيئة المفوضين في مصر، قد تختلف الإجراءات المتبعة ولكن الجوهر واحد.

من ناحية أخرى، تراعي محكمة الموضوع تقرير المفوض أو المقرر الأمريكي وتأخذ به في معظم الأحوال، لكنها غير مقيدة باتباعه.

(428) المادة ١٠٩-٤٠٦ من القوانين الأمريكية مجلد ١٤.

رأي الباحث:

تقوم الإدارة أو السلطة التنفيذية بإشباع حاجات المواطنين وإدارة المرافق العامة، ومن ثم استوجب الأمر ضرورة رقابة القرارات الصادرة عنها والعقود العامة التي تبرمها.

وقد أدى ذلك إلى تطور القانون الإداري في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وصدور التشريعات واللوائح المكونة له.

كما أن دول النظام الأنجلوأمريكي لا تعرف نظام ازدواجية القضاء، ونظراً لثراء التجربة الفرنسية، والحاجة العملية لتخصيص قضاء خاص بالإدارة.

وجد نظام المحاكم الإدارية في هاتين الدولتين، وهو جزء من نظام التقاضي في الدولة وليس نظاماً مستقلاً، بمعنى آخر، خصصت هذه الدول دوائر تنظر في القضايا الإدارية، وقد تطلق عليها اسم القضاء الإداري، وهي في مرحلة تطور قد يكتمل في يوم ما.

تعرف كل من بريطانيا والولايات المتحدة المفوض أو المقرر وهو قاض يقوم بدراسة القضية وجمع المعلومات وسماع الأطراف، وتحديد طبيعة النزاع وتصوره لحل النزاع، بل قد يعمل الوصول إلى تسوية ودية للنزاع، إذ هو يشجع الأطراف على ذلك.

إذن، نخلص إلى وجود نظام المفوض في كل من القانون الإنجليزي والقانون الأمريكي ويضع تقريراً حول وقائع النزاع وطبيعته ونطاق ومستندات الأطراف وحججهم وما يراه من حل للنزاع وتأخذ به المحكمة إذا كان لا يخالف القانون الفيدرالي أو القانون المحلي.

المبحث الأول

ماهية تقرير المفوضين

تمهيد وتقسيم:

يضع تقرير المفوضين أحد مفوضي الدولة الذين يتولون تحضير الدعوى وتختلف درجته حسب المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى، فقد يكون مندوبا أو نائباً أو مستشارًا مساعد، وفي جميع الأحوال يجب ألا تقل درجته عن درجة المستشار المساعد إذا كان يحضر الدعوى المرفوعة أمام محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية العليا.

ويتصل المفوض بالدعوى منذ إعلان الخصوم بها إذا يرسل إليه ملف الدعوى معلنا [٤٢٩].

ثم تتولى هيئة المفوضين تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ويودع المفوض بعد إتمام تهيئة الدعوى تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم الكتاب ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم".

ولتقرير مفوضي الدولة أهمية كبيرة من حيث: تبصرة قاضي الموضوع حول القضية المطلوب الحكم فيها حول أصحاب الحق ويعمد في ذلك على معنى ومنطق تطور القانون والقضاء، إذ يتناول المفوض في تقريره أحكام القضاء التي تؤيد الحل الذي يقترحه.

كما يشير المفوض إلى ترابط الحل القانوني وفاعليته أو نقضه وجوانب القصور فيه ونقاط التوفيق والملائمة التي يقترحها، واضعاً اتجاه ومقدراً الخيارات المختلفة المتاحة على ضوء آراء الفقه وعناصر القانون المقارن واقتراح الحل الملائم.

ويترتب على تلك الأهمية أن تصدي محكمة الموضوع لنظر الدعوى دون تقرير من هيئة المفوضين يجعل الحكم باطلاً [٤٣٠] .

وسيراً مع منطق البحث نقسم هذا المبحث إلى عدة مطالب وذلك على النحو التالي:

([429]) C. Teitgen – Colly, Pouvoir et devoirr du juge administrative, ed. Marie et Martin, Paris, p. 149- 157.

([430]) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٧٥، ٥٨١ لسنة ١٦ق جلسة ١٩٧٥/٢/١ والطعن رقم ٣٠٥٧ س٥٢ ق جلسة ٢٠٠٥/١١/١٨.

المطلب الأول: إعداد تقرير المفوضين وعرضه على المحكمة المختصة.

المطلب الثاني: المحاكم التي يعد تقرير المفوضين أمامها.

المطلب الثالث: الشروط الواجب توافرها في تقرير المفوضين لصحة الحكم.

المطلب الرابع: الطبيعة القانونية لتقرير المفوضين.

المطلب الخامس: أنواع وأهمية تقرير المفوضين.

المطلب الأول

إعداد تقرير المفوضين وعرضه على المحكمة المختصة

تمهيد وتقسيم:

تم إنشاء نظام مجلس الدولة في مصر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ اقتداءاً بالمشروع الفرنسي والذي أنشأ مجلس الدولة الفرنسي سنة ١٨٨٩[٤٣١].

وقد أكدت الدساتير المصرية منذ دستور عام ١٩٧١ وحتى دستور عام ٢٠١٤ على أن: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية".

وقد عمل القضاء الإداري على إيجاد التوازن بين حقوق الإدارة وحقوق الأفراد[٤٣٢].

إذ، كانت نشأة مجلس الدولة الفرنسي كهيئة سياسية سنة ١٧٩٩ بواسطة نابليون بونابرت في ظل دستور السنة الثامنة من الثورة.

ويعتبر مجلس الدولة مستشار الحكومة في موضوعات مشروعات القوانين وهو القاضي الأعلى في المنازعات الإدارية.

ويخضع مجلس الدولة لأحكام محكمة التنازع التي تفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

([431]) J.MAuby, R. Drago,Trait' de contentieux administrative, ed. LGOJ,1975, p. 111.

([432]) د. وليم سليم قلادة، مجلس الدولة ودوره في المجتمع المصري، مجلة مجلس الدولة، ١٩٨٠ ص١٩ وما بعدها.

- ويؤخذ رأي المجلس في إعداد اللوائح: لوائح الضبط، اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية.
- ويتحقق من تطبيق القواعد الإدارية وتطبيق القوانين بواسطة المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.
- ويعطي المجلس رأيه في مشروعات المراسيم بقانون.
- كما أن مجلس الدولة الفرنسي يعد دراسات حول المسائل القانونية والسياسة العامة. ويفصل في وجود عوار دستوري إذا أحيلت إليه المسائل الأولية بالطعن بالدستورية. ويعد المجلس تقريراً يرفق إلى رئيس الدولة عن نشاط القضاء الإداري.

ويمر نظر المنازعة الإدارية سواء في فرنسا أو مصر بعدة مراحل نوضحها على النحو التالي :

الفرع الأول

إعداد تقرير المقرر في فرنسا

يمر نظر القضية الإدارية في فرنسا [٤٣٣] بمراحل معينة نوضحها على النحو التالي:

اولاً: مرحلة التحضير أو التحقيق:

حيث تسمح هذه المرحلة بتجميع العناصر الأساسية والضرورية للفصل في الدعوى، ويتم التحقيق كتابة ويجوز سماع أقوال الطرفين وسماع الشهود شفاهة، ويبدأ التحقيق منذ أن يقيد قلم الكتاب القضية، ويقوم القاضي المقرر magistrate rapporteur بمتابعة التحقيق.

ويستند التحقيق على المذكرات المكتوبة المقدمة من الطرفين ومواجهة الطرفين: المدعي عليه (الإدارة المدعي عليها)، ويجوز سماع الأطراف شفاهة ويحق لكل منهم تقديم مذكرة رداً على ادعاءات الطرف الأخرى، ويظل له هذا الحق إلى أن يتم قفل التحضير وحجز الدعوى للتقرير.

ويحدد التقرير محتوى الطلب وحجج كل طرف من الأطراف ويقدم المقرر ملاحظاته إلى القضاء ويقترح الحل الذي يراه أكثر ملائمة.

ويكون هذا التقرير توليفياً وتركيبياً أي يعرض حج كل من الطرفين لبيان عناصر الواقع والمشكلات القانونية ويضع المقرر رأينا قانونياً واضحاً ومسبباً للحل الذي يمكن به إنهاء النزاع.

([433]) Ikeus, The procedure in administrative courts, www.oikeus. Fi, 2021. visited on a – 1- 2024

وكما نلاحظ أن القضية الإدارية تكون في الغالب ذات طابع مكتوب، وعدم وجود المشـــافهة أمـــر مقبول [٤٣٤].

ويستثنى من عرض التقرير على المقرر في المنازعات المستعجلة حيث لا يلزم عرضها على هيئة المفوضين وذلك بالنظر إلى ظروف الاستعجال وقصر الوقت المتاح.

مثال ذلك قرار إقتياد الأجنبي إلى الحـــدودarret de reconduite a la frontiere[٤٣٥] إذ يرفـــع الأجنبي دعواه في ٢٤ ساعة إلى القاضي الإداري المستعجل والذي يجب عليه أن يصـــدر حكمـــه خلال ٤٨ ساعة.

ومما سبق يتضح أن **تقرير المفوضين في فرنسا يشتمل على العناصر الآتية:**

١- عرض المسائل والوقائع المراد الفصل فيها الواردة في الطعن [٤٣٦].

٢- التقدير والتقييم الذي يجريه يقوم به المفوض بحيدة واستقلالية كاملة لظروف القضـــية الواقعية والقواعد القانونية واجبة التطبيق.

٣- أن يذكر الحل الذي يقول به المفوض وفقاً لضميره، في النزاع المعـــروض للمحكمـــة التي ينتمي إليها.

- وينتهي المقرر من تقريره بعد قفل التحقيق الذي قام به بشكل حضوري.

وحيث أن المقرر أصدر تقريره بشكل علني، فإن المقرر لا يشارك في المداولة، وهو لا يشارك في المداولة أمام المحاكم الإدارية أو محاكم القضاء الإداري المستأنفة.

ويشارك المفوض في جلسات المحاكم، ما لم يطلب أحد الأطراف، استبعاد وليس له الاشتراك أمام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة نقض.

ثانيا: مرحلة عرض التقرير أمام محكمة الموضوع:

([434]) Caro line Lentero, L' oralite devant les junidictions, administrative, in colloque, La parole en droit public, Rnnes, 2013, ed. Lextemso, p. 263- 376.

([435]) G. Gondouin, L'oralite dans la procedure de refere, Rev. francaise de droit admionistratrig, 2007, p. 68.

([436]) CE 10-7-1957, Gervaise, Rec. p. 466.

يعرض المفوض المقرر نتائج التقرير على هيئة المحكمة، وهو ليس طرفاً في القضية ويتدخل لبيان نتيجة التحقيق ولا يشارك في مداولة هيئة الحكم.

وقد أدخل تغيير على دور المقرر العام، إذ أعطى للأطراف تقديم ملاحظات مختصرة وذلك بعد أن يعرض المقرر نتائجه.

وقد تم تعديل قانون مجلس الدولة الفرنسي بالمرسوم رقم ١٩٥٠ لسنة ٢٠١١ في ٢٣ ديسمبر ٢٠١١ حيث أعفى المقرر العام من النطق بنتائج تقريره في بعض القضايا خاصة في رخص القيادة وقضايا الأجانب.

وطبقاً لقانون مجلس الدولة الفرنسي، فإن المفوض هو عضو في القضاء يكلف بمهمة وضع تقرير حول القضية ويعرض رأيه علانية، وبكل استقلال في المسائل المطلوب الفصل فيها، بموجب صحيفة الطعن والحلول التي يراها مناسبة [٤٣٧].

وقد استوجب قانون مجلس الدولة الفرنسي أن يذكر طرق علم الأطراف بتقرير المفوض ونتائج هذا التقرير في محضر الجلسة.

حيث نصت المادة ٧١١ من مجلس الدولة الفرنسي على أن:" لا يجوز أن يصدر الحكم في القضية إلا بعد أن يعلن المقرر نتائج تقريره وأن يتم إعلان الأطراف بصورة منه، قبل إنعاقد الجلسة وأثر هذه النتائج على القضية المتعلقة به".

ويتضح مما سبق أن المقرر يعرض ويفحص وقائع الطعن، القرار المطعون فيه وجود القرار، التظلم الولائي – الطعن أمام لجنة فض المنازعات – قرار اللجنة.

رد الجهة الإدارية، ومجموع الحجج التي يستند إليها كل طرف ومن أجل ذلك يسمع الأطراف أمامه، ويوجه لهم استدعاء لتقديم الإيضاحات المطلوبة، تقديم المعلومات المتوافرة [٤٣٨] وذلك حتى يكون تقييمه محققاً لحسن أداء العدالة وحسن إدارة العدالة وحفظ مصالح الخصوم.

([437]) CE , communaute d'agglomeration du pays de Martigues, 21 juin 2013, no 52424..

([438]) Jean Marc Sauve, Le reppoteur public dans la jurisdiction administrat+9ive, www.conseil-etat.fr. 2020, consult le 12-1-2024.

كما أن ذلك يحقق الدفاع عن النظام العام ومصالح الإدارة وقد كان المفوض في بداية إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ١٨٣١ يعرف باسم مندوب الحكومة gouvernement Commissaire du حيث يعرض المسائل التي يجب الفصل فيها وتقديره لهذه المسائل باستقلال ونزاهة.

ويسمح التقرير للأطراف بالإلمام بالعناصر الأساسية للملف، والإحاطة بتلاوته أمام المحكمة وتقديم ملاحظاتهم أثناء إعداده، مع حق انتقاد قبل أن تحجز المحكمة الدعوى للحكم [٤٣٩].

ويكون المقرر على علاقة قريبة من الأطراف، حيث يتبادل طرف المستندات والمعلومات بصدق.

ويجب إعلام الأطراف بالتقرير قبل جلسة الحكم بمدة معقولة، حتى يمكن للطاعن أن يقدم ملاحظاته وكذلك الأمر بالنسبة للمطعون ضده.

ولا يجوز للأطراف أو للمقرر أن يثير سنداً أو دفعاً جديداً أمام محكمة الموضوع إلا إذا كان متعلقاً بالنظام العام ويدعى الأطراف إلى تقديم ملاحظاتهم عليه.

ويُعد ذلك من ضمانات مبدأ المواجهة، ومن الهام أن يعلم الأطراف بالعناصر الأساسية للملف ولمنطوق القرار الذي يقترحه المقرر قبل بداية الجلسة أمام محكمة الموضوع أو الحكم.

وهذا الالتزام الواقع على المقرر، إذا لم يقم به يكون تقريراً باطلاً.

ويجب أن يشمل الإعلان خصائص الملف ومكوناته، الأسباب التي تبرر تقرير المفوض وتحمله.

الفرع الثاني

كيفية إعداد تقرير المفوضين في مصر

بعد أن يقوم قلم كتاب المحكمة الإدارية بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة، تتولى الهيئة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ثم بعد إتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريرا يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسببًا.

ثم تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير المشار إليه بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها.

ومن ثم يقوم المفوض في سبيل إعداد التقرير بالرأي القانوني بالمراحل الآتية:

([439]) Jean-alarc sauve, Le rapporteur public dans la jurisdiction administrative, www. Conseil et at fr.

اولاً: مرحلة التحضير

يقصد بتحضير الدعوى: مجموعة الإجراءات التي تستهدف توفير المستندات والأدلة اللازمة لتهيئة الدعوى والفصل فيها [٤٤٠].

وتعد هذه المرحلة أطول وأهم مرحلة من مراحل الدعوى الإدارية، ويظهر فيها هيمنة مفوض الدولة على كل ما يتخذ فيها من إجراءات [٤٤١]، وله في سبيل ذلك ما للقاضي العادي من صلاحيات فيما يتعلق بترجيح الأدلة وتقديرها وجمعها والعدول عنها [٤٤٢].

وليس أدل على ذلك من أن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قد تناول تلك المرحلة بشيء من التفصيل وذلك من أجل أتاحة الفرصة للمفوض في ابتداع الحلول وإرساء المبادئ قدر الإمكان.

حيث نصت المادة ٢٧ منه على أن:" تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى، الإتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك.

ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد؛ ومع ذلك، يجوز للمفوض – إذا رأى منح أجل جديد – أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر...".

ويرجع ذلك إلى طبيعة تلك المرحلة الهامة من مراحل التقاضي، وإلى أهمية الجهة صاحبة الاختصاص فيها وهي هيئة مفوضي الدولة حيث تعتبر الأمينة على الدعوى الإدارية وعاملاً أساسيًا في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة.

لذلك ناط قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالهيئة مهمة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة على أن يودع المفوض – بعد استيفاء مستنداتها – تقريرًا يحدد وقائع الدعوى والمسائل التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسببًا فيها، ويتفرع عن ذلك أن الدعاوى والطعون الإدارية لا يسوغ الحكم فيها

---

(440) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص١٦٩.
(441) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٩٦٤.
(442) د. محمود حافظ، القرار الإداري، بدون دار نشر، ١٩٨٥، ص ٧٣.

إلا بعد أن تقوم الهيئة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقريرا مسببا برأيها القانوني ومن ثم فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري يؤدي إلى بطلان الحكم وإلغاء الآثار المترتبة عليه [٤٤٣].

ويتضح مما سبق أن للمفوض في سبيل تحضير الدعوى الإدارية وفقاً لنص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة هيمنة على مرحلة التحضير ويملك العديد من السلطات التي تمكنة من هذه الغاية نوضحها فيما يلي.

- **سلطات المفوض في هذه المرحلة:**

للمفوض في سبيل تحضير الدعوى الإدارية وسائل عديدة منها الإتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وأن تأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي حدده لذلك وذلك على النحو التالي:

أ- **<u>الاتصال بأي جهة حكومية</u>** [٤٤٤]**<u>:</u>**

حيث يقوم مفوض الدولة بإبلاغ الجهات الإدارية بالرد على إدعاءات أصحاب الدعاوى وتقديم المستندات التي تعتبر ضرورية من آجل إعداد تقرير برأيه القانوني.

([443]) وفي توضيح أهمية تلك المرحلة قالت المحكمة الإدارية العليا أن:" هيئة مفوضي الدولة – بحسبانها أمينة على الدعوى الإدارية – وعاملاً أساسيًا في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة – إنما تشكل مرحلة هامة من مراحل التقاضي – إذ ناط قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالهيئة مهمة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة على أن يودع المفوض – بعد استيفاء مستنداتها – تقريرًا يحدد وقائع الدعوى والمسائل التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسببًا فيها، ويتفرع عن ذلك أن الدعاوى والطعون الإدارية لا يسوغ الحكم فيها إلا بعد أن تقوم الهيئة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقريرا مسببا برأيها القانوني ومن ثم فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري يؤدي إلى بطلان الحكم وإلغاء الآثار المترتبة عليه".

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٥٧ لسنة ٥٣ ق جلسة ٢٠٠٥/١١/٨م.

([444]) لمزيد من التفاصيل، راجع: المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، بدون دار نشر، سنة ٢٠١٤، ٩٥ وما بعدها.

فإذ لم تستجيب له يجوز للمفوض معاودة الاتصال أكثر من مرة بدون حد أقصى **في سبيل** حسم الشائك من الوقائع أو المسائل المثارة فى الدعوى [٤٤٥].

فإذا كرر المفوض الأتصال أكثر من مرة ومع ذلك لم تستجيب الجهة الحكومية؛ هنا منح المشرع لمفوض الدولة استخدام وسائل تهديدية مثل:

– الإنذار بالغرامة.

– توقيعها بالفعل بالقدر المحدد في القانون، ويجوز تكرار توقيع الغرامة.

– الإنذار بإعمال قرينة النكول: وتعني افتراض تسليم جهة الإدارة بصحة ما ذكره المدعي من وقائع.

– حجز الدعوى بموجب قرينة النكول.

ويجب أن يكون اتخاذ هذا القرار بعد دراسة متأنية لملف الدعوى، والتثبت من قيام المدعي بتقديم ما يملك تقديمه من أدلة لإثبات مدعاه، وكذا استنفاذه السبل لإلزام الإدارة تقديم ما لديها من مستندات [٤٤٦].

أما إذا لم يكن المفوض القائم بالتحضير على يقين من ذلك قرر حجز الدعوى بحالتها تاركاً الأمر للعضو المقرر.

وفي حالة ما إذا استجابت جهة الإدارة للاتصال وبالتالي تقدم ما طلبه المفوض منها؛ هنا تتحقق الغاية من التحضير.

([445]) لم يحدد المشرع طريقة معينة للاتصال بجهة الإدارة، والأصل أن الاتصال يتم عن طريق عضو هيئة قضايا الدولة أو عضو الإدارة القانونية الحاضر عن الإدارة، ويجوز أن يتم الاتصال عن طريق المكاتبات البريدية، ويجوز للمفوض أن يتصل بها تلغرافيا. ويرى البعض أنه لا مانع من الاتصال تليفونيا سواء بنفسه أو بواسطة السكرتارية الخاصة بالمفوضين وهذا أفضل مراعاة لكرامة وظيفته. كما يجوز الاتصال عن طريق مندوبين عن الهيئة لحمل طلباته أو تكليفاته إليها.

لكن يلاحظ أنه يلزم إثبات الاتصال رسميا في كل أحواله، وذلك إما بالاحتفاظ بصورة من المكاتبات البريدية أو التلغرافية في ملف الدعوى، أو باثبات مضمون الاتصال التليفوني في محضر رسمي يبين فيه سبب الاتصال وأثره ونتائجه. المهم أن يكون الاتصال لازما في إكمال تحضير الدعوى وإعداد الرأي القانوني وللمفوض السلطة التقديرية المطلقة فى تحديد لزوم الاتصال وفائدة التحضير من عدمه.

راجع: المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٩٦.

([446]) المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص٩٨.

ب- إدخال المفوض لمن يراه من ذوي الشأن في الدعوى:

تنص المادة (٢٧) على أن: "... ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى ... لزوم تحقيقها".

فيجوز لمفوض الدولة في سبيل تحضير الدعوى إدخال من يراه من الخصوم ليقدم ما لديه من مستندات أو لسماع وجهة نظرهم في النزاع، من أجل إكمال تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ويصدر الحكم في مواجهتة.

وهذه السلطة تكون للمفوض من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من أحد الخصوم، وهذا الأمر بالاستدعاء يماثل التكليف بالحضور للجلسة [٤٤٧].

ويعتبر قرار المفوض بالإدخال قرار قضائي ذو طبيعة خاصة، ليس للمتدخل الإعتراض علية، كما لا يقبل الطعن فيه[٤٤٨].

ويجب أن يتم إثبات قرار المفوض بإدخال الغير في محضر جلسة التحضير، ويرفق بملف الدعوى، وإلا كان القرار باطلاً [٤٤٩].

ولا يخرج نتيجة اتصال مفوض الدولة بالجهة الحكومية عن أحد أمرين:

الأمر الأول: حضور الخصم الذي استدعاه المفوض، وبالتالي يكمل المفوض إجراءات التحضير فى مواجهته، ويكون للخصوم الحق في إبداء ملاحظاتهم، وإيداع مستنداتهم ومذكراتهم، كما يحق لهم طلب الآجال وإبداء الدفوع وخلاف ذلك.

ويلاحظ: أن حضور الخصوم أمام المفوض بناء على استدعائه يغني عن الإعلان ذاته، بل ويصحح بطلانه.

الأمر الثاني: عدم امتثال الخصوم لأمر المفوض هنا يكون أمام المفوض مجموعة من السلطات وهي:

- توقيع الغرمات التهديدية.

([447]) الفاق بين طلب الحضور والاستدعاء: بالنسبة لطلب الحضور: يُقبل فيه حضور وكلاء الخصوم وليس بلازم حضورهم بذواتهم. أما بالنسبة لأمر الاستدعاء: فللمفوض الإصرار على حضورهم بأشخاصهم دون كلاء عنهم.

راجع: المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص١٠٤.

([448]) د. رضا فاروق الملاح، دور القاضى الإدارى فى المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٠٣.
([449]) المرجع السابق، ذات الصفحة.

– أو إعمال قرينة النكول، حيث أن القانون.

ونلاحظ أن المشرع لم يمنح المفوض سلطة الأمر بالقبض على المستدعى لأن القبض يستلزم نص صريح لأنه أمر استثنائي على القواعد العامة.

– وأما إعداد رأيه القانوني من خلال ما تيسر له من أوراق.

ج–إجراء التحقيقات:

يبدأ التحقيق منذ أن يقيد قلم الكتاب الدعوى، ويقوم المفوض بمتابعة التحقيق حيث يتم التحقيق كتابة ومع ذلك يجوز سماع أقوال الطرفين وسماع الشهود شفاهة.

فللمفوض أن يتحقق من سلامة وقائع الادعاء في الخصومة الإدارية، والتحقق من سلامة البيانات التي استلزمتها المادة (٩) مرافعات.

وتبدو أهمية إجراء التحقيقات في أنه ليس من اليسير على المفوض إبداء الرأي القانوني السليم دون أن يكون قد قام بالتحقق من هذه الوقائع، كما يحق له اقتراح الحلول القانونية التي تؤدي لجلاء غموض الوقائع وإضاءة ما أظلم من جوانبها ت [٤٥٠].

وبالتالي فالقصد من التحقق هو رجحان الاعتقاد لديه بسلامة هذه البيانات ولزومها للخصومة، وهذا الأمر مرهون بتقدير المفوض، ويحق له أن يمارسه دون التوقف على طلب أو دفاع أحد الخصوم، وله الاستعانة بكل وسيلة تساعده على ذلك [٤٥١].

ويستند التحقيق على المذكرات المكتوبة المقدمة من الطرفين ومواجهة الطرفين: المدعي عليه (الإدارة المدعي عليها).

د– مدى سلطة المحكمة المختصة في أن تكلف المفوض خلال المرافعة بإجراء أي تحقيق.

للمحكمة المختصة السلطة بمقتضى المادة (٣٢) من قانون مجلس الدولة في أن تكلف المفوض خلال المرافعة بإجراء أي تحقيق.

وفي هذه الحالة تكون للمفوض ذات سلطات المحكمة، فتكليف المحكمة له بمثابة تفويض منها إليه في اتخاذ كافة سلطات التحقيق وما يستلزمه من إجراءات في هذا الشأن ومنها سماع الخصوم.

وعلى المفوض في هذه الحالة أن يخطر من يريد سماع رأيه بإخطار كتابي أو بقرار يثبت في محضر الجلسة في حضوره وله سماع كل طرف على حده.

---

(450) المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(451) المرجع السابق، ص ١٠٦.

لكن يلاحظ أنه في حالة مواجهة الخصوم – الفرد وممثل جهة الإدارة – قد يؤدي ذلك إلى احتمال توجيه أحدهما اليمين للطرف الآخر، ونظام اليمين الحاسمة لا يعمل به أمام محاكم مجلس الدولة، ومن ثم فلا فائدة من المواجهة، كما لا يجوز توجيه اليمين الحاسمة أمام مفوض الدولة.

و-سماع الشهود [٤٥٢]:

يشترط لصحة الشهادة: أن يتمتع من يدلي بها بكامل الأهلية والتمييز، وأن يحلف اليمين، وللمفوض أن يطلب إما من تلقاء نفسه بسماع الشهود، وله في سبيل ذلك سلطة تقديرية لتقدير مدى الحاجة إلى سماع الشهادة من عدمة، أو بناء على طلب من المحكمة خلال جلسة المرافعة، وبالتالي يحدد الأشخاص الذين يرى لزوم سماع شهادتهم قياسًا على حق المحكمة في ذلك.

وترجع أهمية سماع الشهود إلى إن المفوض يجوز له في حالة ضياع المستندات أن يأخذ بالشهادة التي تنطوي على الحقيقة، حيث أن ضياع المستندات ليس بمضيعة للحقيقة ذاتها[٤٥٣].

والسؤال الذي يطرح نفسه على البحث هل يجوز للمفوض أن يأمر بجعل الإدلاء بالشهادة بصورة سرية؟

في واقع الأمر؛ أن المفوض له سلطة تقديرية في ذلك حيث يجوز له أن يأمر بجعل الإدلاء بالشهادة بصورة سرية لأي سبب يقدره، مثل ارتباط الشهادة بالنظام العام، أو الآداب العامة. أو أن المعلومات المطلوبة تتعلق بأوضاع سرية للغاية تمس أمن الدولة ومصالحها العليا.

([452]) لمزيد من التفاصيل راجع: المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ١٠٦. وما بعدها.

([453]) وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأن: "عدم تقديم أصول الأوراق بسبب إعدامها أو فقدها أو ضياعها لا يؤدي مباشرة إلي اعتبار القرار منتزعا من غير أصول ما دام من الممكن التوصل إلى الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى وتقييم العناصر التكميلية التي تفيد في مجموعها مع سائر القرائن والشواهد والدلائل في تكوين عقيدة المحكمة وقناعتها – إلى أن يتم تعديل أحكام قانون الإثبات لبيان مدي حجية الأوراق المستخرجة من الوسائل الحديثة في الكتابة كالحاسب الآلي والكمبيوتر والفاكس فلا مناص من التسليم بأن البيانات المستخرجة من هذه الوسائل ليست إلا صورا مأخوذة من أصل يعتد بها علي سبيل الاستئناس تبعا للظروف". راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥١٦ لسنة ٤٣ ق بجلسة ٢٠٠٠/٢/٢٠. مشار لهذا الحكم لدى المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ١٠٦.

وعليه فأن تقدير الأخذ بشهادة الشهود من عدمه يرجع إلى تقدير المفوض وفقا لظروف وملابسات الدعوى.

وفي حالة تعذر حضور الشهود لسبب قهري ليس هناك مانع من انتقال المفوض رسميا لسماع شهادة من يريد سماعهم(٤٥٤).

وعندما ينتهى مفوض الدولة من إعداد الدعوى واستكمال أوراقها ومستنداتها وتهيئتها للمرافعة، يقوم بإعداد تقرير يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزع ثم إقتراح الرأى القانوني الذى يرى صدور الحكم على مقتضاء مدعمًا بالأسباب القانونية، وهو هنا يقوم بدور مفوض الحكومة في النظام الفرنسي(٤٥٥).

وهو ما تم ذكره في المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: " .....، ويودع المفوض – بعد إتمام تهيئة الدعوى – تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً.....".

وقرار مفوض الدولة في التقرير قد يكون موصياً بقبول الدعوى، وقد يوصي برفض الدعوى، أو إقتصاره على التقرير بعدم الإختصاص دون بحث شكل الدعوى أو موضوعها وهو ما سوف نتناولة بشيء من التفصيل في أنواع التقارير.

نخلص إذن إلى أن:

تقرير المفوضين يشمل العناصر الآتية:

- عرض المسائل والوقائع المراد الفصل فيها الواردة في الطعن(٤٥٦).
- التقدير والتقييم الذي يجريه يقوم به المفوض بحيدة واستقلالية كاملة لظروف القضية الواقعية والقواعد القانونية واجبة التطبيق.

---

(454) راجع: المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص ١٠٧ وما بعدها.

(455) حيث نصت على ذلك المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: " ..... ويودع المفوض – بعد إتمام تهيئة الدعوى – تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم الكتاب المحكمة، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم الخاصة.

(456) CE 10-7-1957, Gervaise, Rec. p. 466.

- أن يذكر الحل الذي يقول به المفوض وفقاً لضميره، في النزاع المعروض للمحكمة التي ينتمي إليها.
- وينتهي المقرر من تقريره بعد قفل التحقيق الذي قام به بشكل حضوري.
- وحيث أن المقرر أصدر تقريره بشكل علني، فإن المقرر لا يشارك في المداولة.
- وهو لا يشارك في المداولة أمام المحاكم الإدارية أو محاكم القضاء الإداري المستأنفة.
- ويشارك المفوض في جلسات المحاكم، ما لم يطلب أحد الأطراف، استبعاد وليس له الاشتراك أمام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة نقض.

والذي يضع التقرير هو:

- المفوض وكان يسمى مندوب الحكومة في فرنسا حتى أوجبت محكمة حقوق الإنسان تغيير المسمى لوجود شبهة التبعية للسلطة التنفيذ وقد أصبح اسمه طبقاً للقانون "المقرر العام".
- هو قاضي من قضاة مجلس الدولة، مثله مثل قضاة الحكم لا يختلف عنهم إلا من حيث الوظيفة المؤقتة المكلف بها وهي دراسة ملف الدعوى من حيث الوقائع، القانون الأنسب والحل الذي يقترحه بالقبول أو بالرفض والأسباب التي تبرر ذلك.

- يلتزم المفوض باحترام قواعد القضية العادلة وله وعليه إعلان الخصوم بالحضور، الاتصال بالسلطات العامة، واستدعاء من يرى لزوم أقواله

لفحص الدعوى، طلب المستندات من جهة الإدارة واتخاذ أي إجـــراء يفيد في تحقيق الدعوى[٤٥٧].

- يصدر أنواع من التقارير:
- تقارير بقبول الدعوى أي قبول الطعن لحديثه وقوة الأسانيد التي تبرر وتثبت وجود عوار في القرار الإداري يستلزم رفض.
- تقارير بالرفض لعدم وجود عيب بالشكل.
- تقرير بعدم الاختصاص.
- عيب بالسبب "المشروعية".
- وعدم الانحراف "بالسلطة".
- التقرير بعدم الإختصاص دون بحث شكل الدعوى أو موضوعها.

ثانيا: مرحلة عرض التقرير أمام محكمة الموضوع:

عندما ينتهى مفوض الدولة من إعداد الدعوى واستكمال أوراقها ومستندتها وتهيئتها للمرافعة، يقوم بإعداد تقرير يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزع ثم إقتراح الرأى القانوني الذى يرى صدور الحكم على مقتضاء مدعما بالأسباب القانونية، وهو هنا يقوم بدور مفوض الحكومة في النظام الفرنسي[٤٥٨].

حيث تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير المشار إليه بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى.

وهو ما نصت عليه المادة ٢٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: " تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من إيداع التقرير المشار إليه في المادة ٢٧ بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة".

([457]) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارن، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص١٦٦.

([458]) حيث نصت على ذلك المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: " ..... ويودع المفوض – بعد إتمام تهيئة الدعوى – تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم الكتاب المحكمة، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم الخاصة.

ويجوز لذوى الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم [٤٥٩].

حيث نصت على ذلك المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: .....، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم الكتاب المحكمة، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم الخاصة.

- **يتحدد تاريخ ميلاد إختصاص المحكمة بنظر الدعوى من تاريخ إعداد تقرير المفوضين.**

وفي هذا ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أنه:" لا يعنى مجرد قيد الدعوى بجدول المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة، أن المحكمة مختصة بنظرها، فالمنازعة الإدارية – وعملا بنص المادتين (٢٧، ٢٨) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ – لا تعتبر مطروحة على المحكمة للفصل فيها إلا بعد أن تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، بما يحيط بوقائعها ويستظهر ما غمض من مسائلها ويستكمل بالتحضير ما نقص منها، ويكفل كذلك لحقوق الدفاع فرصها، وعليها بعد إتمام تهيئتها للدعوي، أن تعد تقريرا مشتملا على الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ورأيها مسببا فيها، ثم عرض الأوراق جميعها بعد إيداع هذا التقرير على رئيس المحكمة ليحدد للدعوى تاريخا معينا لنظرها[٤٦٠].

وكما قضت المحكمة الإدارية العليا ابضًا بأن:" متى ثبت على الوجه الذي سلف بيان أن المحكمة تصدت لموضوع الدعوى وفصلت فيه بحكمها المطعون فيه قبل أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتهيئته للمرافعة وتقديم تقرير فيه، فإن الحكم المطعون فيه يكون شابه بطلان جوهري ويتعين لذلك القضاء بتعديله والغائه فيما تضمنه من القضاء في الشق الموضوعي من الدعوى وإعادة القضية

([459]) حيث نصت على ذلك المادة ٢٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن:"تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من إيداع التقرير المشار إليه في المادة ٢٧ بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة".

([460])"حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية – تنازع – بتاريخ ١-٨-٢٠١٥ مكتب فني ١٥ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٩٢١ رقم القاعدة ٦٠".

للفصل فيه مجدداً من دائرة أخرى من دوائر محكمة القضاء الإداري بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة تقريرها في الموضوع"[٤٦١].

وتبدو الحكمة من ذلك أن تقرير المفوض يساعد محكمة الموضوع في فهم الوقائع وترتيبها، ويترتيب المستندات وتلخيصها وتحديد القواعد القانونية المرتبطة والأحكام القضائية التي سبق صدورها.

ويضيف إلى ذلك إقتراح الحل القانوني الذي يمكن الأخذ به سواء بقبول الطعن أو رفضه، ولاشك أن ذلك يحقق مصلحة العدالة ويساعد على حسن أداء العدالة.

وكما سنرى فيما بعد أن التقرير هو عمل قضائي وقانوني بحت يتم بحرية وإستقلالية وتجرد، ومن ثم يبصر قضاء الموضوع حول صاحب الحق والنتائج.

ويعرض معنى القانون وتطوره والقضاء، ويعرض ترابط الحل القانوني وتماسكه، والقصور الموود والنقاط التي تحتاج إلى تعديل ضروري.

ويقدم الرأي الذي يراه ويقيم الخيارات المختلفة المتاحة على ضوء الفقه وعناصر القانون المقارن.

نخلص إذن إلى قرار المفوض:

- توصية قانونية مسببة، واجبة الإعداد، وإن كانت غير ملزمة، فإن مفاد ذلك إعطاء محكمة الموضوع سلطة البحث عن حل آخر، إذا كانت ترى عدم صلاحية التقرير أو نقص المامه بالقضية.
- ويجب أن توضح المحكمة أسباب رفضها لتقرير المفوض، وإلا كان حكمها مشوباً بالقصور في التسبيب، واجب الطعن فيه.
- إن المقرر العام أو المفوض ليس طرفا في الدعوى، ولكن لا يختلف عن قضاء الموضوع إلا من حيث الوظيفة الخاصة المنوطة به ولذلك يعرض رأيه علانية وباستقلال [٤٦٢].

([461]) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٧٥، ٥٨١ لسنة ١٦ق جلسة ١٩٧٥/٢/١ والطعن رقم ٣٠٥٧ س٥٢ ق جلسة ٢٠٠٥/١١/١٨.

([462]) N.Rainaud, le commissaire du gouvernement pres le conseil d'Etat, ed.LGDJ, 1996, p. 14-30.

إذن، ليس هناك شك في أن المقرر العام "المفوض" هو عضو في القضاء الإداري، هنـــاك تســـليم بطيعته القضائية على غلاف النيابة العامة أو النيابة الإدارية. لذلك يخضع لذات التزامات القضـــاء الإداري والقضاء العادي في وجوب حماية الأطراف وضمان حقوقهم وكفالة عدالـــة الإجـــراءات القضائية.

ومن ثم، فإن القضاء الإداري المقرر أو المفوض هو قضاء مستقل.

- ولا يجوز أن يخضع تقريره لرقابة السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية وليس لهما إصدار أوامر إليه.

ومن ناحية أخرى، القول بسلامة ونزاهة المفوض ينعكس على قضاة الموضوع ويضـــمن ســـلامة الأحكام الصادرة عنهم [٤٦٣].

ويتضح مما سبق الدور الهام الذي تلعبه هيئة مفوضي الدولة؛ حيث تعتبر امينة على المنازعة الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي ابداء الرأي القانوني المحايد فيها، سواء في المذكرات التى تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية [٤٦٤].

كما أنها تعمل على تجريد المنازعات الإدارية من الخصومات الفردية بإعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغى إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء[٤٦٥].

([463]) B.Pacteaux, Traite de contentieux administrative, PUF, 2008, p. 330- 334.

([464]) حيث كشفت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وكذا المحكمة الإدارية العليا في قضائها عن الطبيعة الحقيقية لهيئة مفوضي الدولة يذكرها أن من المهام الأساسية التي قام عليها نظام مفوضي الدولة، طبقًا للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (ويقابله في ذلك القانون الحالي)، ..... فان هيئة المفوضين تعتبر امينة على المنازعة الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي ابداء الرأي القانوني المحايد فيها، سواء في المذكرات التى تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية.

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا. في القضية رقم ١٥٠، لسنة ١ القضائية، السنة الأولى، ص٢١٢.

([465]) وكشفت ايضًا ذات المذكرة الإيضاحية السابقة للقانون، وكذا المحكمة الإدارية العليا في قضائها عن الطبيعة الحقيقية لهيئة مفوضي الدولة يذكرها أن من المهام الأساسية التي قام عليها نظام مفوضي الدولة، تجريد المنازعات الإدارية من الخصومات الفردية بإعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغى إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء.

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا السابق.

ومدى المعونة القيمة التي تقدمها لمحاكم القضاء ومعاونة القضاء الإدارى معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده، علاوة على ما تقدم لهم من معونة فنية خاصة بإبداء الرأي القانوني فى الدعوى الذي يعتبر بمثابة مشروع حكم فيها[٤٦٦].

الفرع الثالث

مدى وجوب إعلان الخصوم بالتقرير

اولاً: الوضع في فرنسا

يقوم النظام الفرنسي على وجوب تمكين الأطراف من الإطلاع على مجموع عناصر القرار والمنطوق الذي يقترحه المفوض على محكمة الموضوع.

فإذا لم يتاح للأطراف العلم بالتقرير، يكون الحكم الصادر في الموضوع باطلاً، إذا استندت محكمة الموضوع عليه.

وتبدو الحكمة من ذلك:

- أن من خلال الاعلان يستطيع الأطراف أن يقدروا ملائمة المشاركة في الجلسة العلنية.
- كما يستطيع الأطراف إعداد الملاحظات الشفوية التي يمكن تقديمها بعد بيان نتائج المقرر العام، استناداً إلى حججهم المكتوبة.
- وايضاً تقدير مدى ملائمة تقديم مذكرة إلى جلسة المداولة.
- إذن، يجب تنبيه الأطراف أو محاميهم بالاطلاع على التقرير خلال مدة معقولة قبل الجلسة.

([466]) كما كشفت نفس المذكرة الإيضاحية السابقة، وكذا المحكمة الإدارية العليا في قضائها عن الطبيعة الحقيقية لهيئة مفوضي الدولة يذكرها أن من المهام الأساسية التي قام عليها نظام مفوضي الدولة، معاونة القضاء الإدارى معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده .....

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا. السابق.

ولأهمية هذا الأمر أنشأت الحكومة الفرنسية موقعاً إليكترونياً يدعى" Sagace" [٤٦٧].

وهو موقع متعلق بالقضية ولا يستطيع الدخول عليه إلا أصحاب الشأن ذاتهم.

وأما عن المدة فالواقع أن المشرع لم يحدد المدة التي يطلع فيها الأطراف على التقرير وقد ذهب القضاء الفرنسي إلى وصف هذه المدة بالمعقولة.

بناء على ذلك، يجب أن يتمكن الخصوم من الإطلاع على التقرير ويكون لديهم اهتمام خاص بالموضوع، ويستطيعون أخذ رأي متخصص في الموضوع.

ومن الناحية العملية، إذا لم يكن هناك إطلاع علي محتوى التقرير بالنسبة للطاعن، فإن ذلك يعتبر سبباً من أسباب الطعن بالمراجعة.

- وفي جميع الأحوال يشمل الاطلاع الأسباب التي استند إليها المقرر في بناء رأيه في مكونات كل قضية والأسباب المبررة للحل الذي يقترحه.
- وإذا كان الحل المقترح هو رفض الدعوى أو رفض الطعن يجب أن يحدد:
- ما إذا كان ذلك يقوم على سبب من أسباب عدم القبول أو سبب موضوعي.

كما يذكر إذا كان الرأي بالقبول:

- أسباب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.
- الأسباب التي يقترحها لقبول الطعن.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في الحالة التي يعفي فيها المقرر من إعلان تقريره وفقاً لحـــالات الإعفاء المنصوص[٤٦٨]عليها صراحة أن عدم تلاوة التقرير مقرر بموجب القانون.

وعليه يجبأن يقوم المفوض بمخاطبة المحكمة أن يطلع الأطراف على نتائجه وملاحظاته خلال مدة معقولة، وذلك حتى يعدوا الملاحظات التي يرونها على هذا التقرير.

ولا يجوز للمقرر العام أن يثير من تلقاء نفسه سبباً جديداً، إلا إذا كان الأطراف قد أيدوا ملاحظاتهم من قبل حوله ومناقشته، إحتراماً لمبدأ المواجهة.

([467]) www.sagace.gov.fr.

([468]) CE, 9 juillet 1998, reuete no 179635 at 180208, Mme Esclatine.

وهذا الدور هو أن يعرض باستقلال كامل رأيه في المسائل التي يطلب الفصل فيهـــا موضـــوعياً، ويكون ذلك علانية وأن يذكر الحل الذي يقترحه لإنهاء النزاع.

وبالتالي فأن هذا التقرير يجب أن يعلن للأطراف قبل أن يعرض على محكمة الموضوع وأن يكون لديه الوقت الكافي للرد عليه قبل الفصل في الموضوع [٤٦٩].

وإذا كان الأطراف لهم الاطلاع على تقرير المفوض، فإن لهم تقديم ملاحظاتهم مكتوبة أو شـــفاهة أمام محكمة الموضوع.

ومن الملاحظ أن مهمة المفوض بقيت دون تغيير منذ إنشائه في القرن التاسع عشر مع دمج المهمة في إطار إجرائي وتطبيق مجدد.

ويجب أن يتم إطلاع الأطراف عليها قبل أن تبدأ جلسة نظر موضوع الطعن، وهو ما لا يؤخذ بـــه في مصر حيث لا يوجب إطلاع الأطراف، إنما يجيز لهم ذلك[٤٧٠].

وبناء على ذلك، يلتزم المفوض بأن يراعي عدالة الإجراءات ومبدأ المواجهة وهو يقيم حوار فريد مع الأطراف، حيث يقدم كل طرف مستنداته ويطلع الطرف الآخر عليها.

ويعرض المفوض المقرر نتائج التقرير على هيئة المحكمة، وهو ليس طرفاً في القضـــية ويتـــدخل لبيان نتيجة التحقيق ولا يشارك في مداولة هيئة الحكم.

وقد كان المفوض يسمى مندوب الحكومة منذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في الأول من يناير مـــن عام١٨٤٩، وأطلق على المفوض أيضا تسمية النيابة العامة لدى القضاء الإداري وأخيـــرا ســـمى المقرر العام: Le rapporteur puslie منذ ٧ يناير من عام ٢٠٠٩، بموجب مرسوم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٩ المتعلق بالمقررين العموم في القضاء الإداري الفرنسي وسير الجلسات أمام قضاء الحكـــم [٤٧١].

([469]) X. Domino, A. Bretonneau, De la Loyaut dans le process administrative AJDA, 2013, p. 1276 – 1279.

([470]) X/ Domino, A. Bretonneau, De la loyante dans le process administrative, Act. Juridique de droit administatif, 2013, p. 1276.

([471]) Pirrick Gardien, contentieux administratig, a quoi set le rapporteur public, www.village, justice.com.2017, consulte le 10-1-2024.

وقد أدخل تغيير على دور المقرر العام، إذ أعطى للأطراف تقديم ملاحظات مختصرة وذلك بعد أن يعرض المقرر نتائجه.

وقد تم تعديل قانون مجلس الدولة الفرنسي بالمرسوم رقم ١٩٥٠ لسنة ٢٠١١ في ٢٣ ديسمبر ٢٠١١ حيث أعفى المقرر العام من النطق بنتائج تقريره في بعض القضايا خاصة في رخص القيادة وقضايا الأجانب.

وطبقاً لقانون مجلس الدولة الفرنسي، فإن المفوض هو عضو في القضاء يكلف بمهمة وضع تقرير حول القضية ويعرض رأيه علانية، وبكل استقلال في المسائل المطلوب الفصل فيها، بموجب صحيفة الطعن والحلول التي يراها مناسبة (٤٧٢).

وقد استوجب قانون مجلس الدولة الفرنسي أن محضر الجلسة يجب أن يذكر طرق علم الأطراف بتقرير المفوض ونتائج هذا التقرير.

حيث نصت المادة ٧١١ من قانون مجلس الدولة الفرنسي على أن "لا يجوز أن يصدر الحكم في القضية إلا بعد أن يعلن المقرر نتائج تقريره وأن يتم إعلان الأطراف بصورة منه، قبل إنعاقد الجلسة وأثره هذه النتائج على القضية المتعلقة به.

ثانياً: الوضع في مصر

إذا كان الوضع في فرنسا يوجب أن يتم إطلاع الأطراف عليها قبل أن تبدأ جلسة نظر موضوع الدعوى فإن الوضع في مصر، لا يوجب إطلاع الأطراف، إنما يجيز لهم ذلك.

وبالتالي فأن القانون المصري يحتاج إلى تعديل عاجل لإلزام المفوض بإعلان تقريره إلى الأطراف قبل بداية جلسة الموضوع بوقت كاف.

حيث يُعد ذلك من ضمانات مبدأ المواجهة، ومن الهام أن يعلم الأطراف بالعناصر الأساسية للملف ولمنطوق القرار الذي يقترحه المقرر قبل بداية الجلسة أمام محكمة الموضوع أو الحكم.

وتجدر الاشارة إلى أنه أذا كان الوضع في مصر لا يوجب إطلاع الأطراف، إنما يجيز لهم ذلك.

---

(472) CE , communaute d'agglomeration du pays de Martigues, 21 juin 2013, no 52424..

لكن المعمول به فى قضاء مجلس الدولة المصرى أنه ولئن كان ليس هناك إلزام على المحكمة أو هيئة المفوضين بإعلان التقارير الصادرة أو الإخطار بها.

إلا إنه قد إضطردت الأحكام على أن المحكمة هى التى تسمح للخصوم بالإطلاع على تقرير المفوضين والتعقيب عليها، وتكلفهم بذلك فى بعض الأحيان، بل قد توقف نظر الدعوى جزائياً فى حالة عدم إستجابة الأطراف لذلك، فضلاً عن السماح لهم بتصوير تلك التقارير متى طلبوا ذلك.

فذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه "قد أقيمت الدعوى الماثلة بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة دائرة الأسكندرية، وطلب المدعيان فيها الحكم: بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار المطعون فيه، وقد أحيلت الدعوى لهذه الدائرة للاختصاص.

وقد تدوول نظر الدعوى بجلسات المحكمة على النحو المبين بمحاضرها وبجلسة ٢٠٠٤/٥/٢٩ كلفت المحكمة المدعيين بالاطلاع والتعقيب تقرير هيئة مفوضى الدولة وتأجل نظر الدعوى عدة جلسات لهذا السبب ولكن دون جدوى.

من حيث إن الثابت من الأوراق أن المدعيين لم يقما بتنفيذ ما كلفتهما به المحكمة على النحو المشار إليه رغم إخطارهما وتأجل نظر الدعوى عدة جلسات لهذا السبب ولكن دون جدوى، ولذلك قضت المحكمة باعتبار الدعوى كأن لم تكن"[٤٧٣].

رأي الباحث:

رأينا كيف يحرص المشرع الفرنسي على مبدأ القضية العادلة وضرورة إعلان الخصم بكل مستندات القضية والمذكرات المقدمة والرد عليها.

وهذا الأمر غير مكفول في القانون المصري، إذ أنه حتى إطلاع الخصم على التقرير أمر غير مكفول، ولا يوجد نص يحكم إيداع التقرير، ولا تبين للأطراف بضرورة الإطلاع عليه.

وإذا كان له ذلك الحق من الناحية النظرية فإننا نلاحظ:

- ليس هناك أي إخطار للأطراف بإيداع التقرير.

([473]) "**حكم محكمة القضاء الإداري – رقم ٣٢٤٥١ لسنة ٥٧ قضائية بتاريخ ٦-١١-٢٠٠٤**".

- لا يتم إعلان الخصوم بإيداع التقرير.
- يتم تحديد جلسة لنظر الدعوى أمام محكمة الموضوع بضرب من الحظ أو التفاهم مع سكرتير الجلسة، دون أي ضابط أو ميعار أو قاعدة من أي نوع تتبع.
- ليس هناك الزام للمفوض بأن يعلن في جلسة الموضوع نتائج تقريره.

نعم يجوز للأطراف تقديم ملاحظاتهم عليه، أو تفنيده هذا هو أقصى المتاح، مما يدل على الحاجة الملحة لإعداد قانون الإجراءات الإدارية المستقل ينظم كل هذه المسائل.

الفرع الثالث

الدور السلبي لمفوض الدولة في مرحلة المداولة

اولاً: الوضع في فرنسا

كان الوضع أمام مجلس الدولة الفرنسي هو حضور مفوض الدولة المداولة للأحكام قبل التصويت عليها، ولا يدعون إلا إذا طلب الخصوم ذلك، بل قد يشاركون أحياناً في التصويت.

إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد قضت باستبعاد المفوض من حضور المداولة حول الحكم في موضوع القضية التي قدم تقريرها فيها، لأن ذلك يخرق مبدأ تجرد المحكمة، كما يخرق الحق في المحاكمة المنصفة العادلة، سواء شارك في التصويت أو لم يشارك.

وتبدو الحكمة من قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كون المفوض أو المقرر يظهر كخصم في المنازعة الإدارية عندما يقدم إقتراحة بالحل لطرف دون الطرف الآخر، كما أن الأطراف لا يستطيعون الاطلاع على التقرير والرد عليه أثناء الجلسات، حيث لا يعرض تقريره إلا في نهايتها.

لذا؛ وتفادياً لتأثير المفوض على الحكم الذي قد يصدر فقد قرر المشرع الفرنسي عدم مشاركة المفوض في جلسة المداولة، بموجب مرسوم أول أغسطس ٢٠٠٦ في جميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

وهو ما ينطبق على محاكم القضاء الإداري في مصر لكونها هيئة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية وكذلك أمام المحكمة الإدارية العليا.

وبالتالي فأن حضور المقرر العام أو المفوض قد أصبح صامتاً في المحاكم الإدارية وباقي محـــاكم مجلس الدولة، وليس له المشاركة في مداولات القضاة.

ثانياً: الوضع في مصر

ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن: "الأصل أن مفوض الدولة لا يشارك في المداولة التي تسبق إصدار الحكم أو في إعداد مسودته أو التوقيع عليها، ومن ثم فإن حضوره جلسة النطق بالحكم بالرغم من مشاركته في أعمال الانتخابات موضوع النزاع ليس من شأنه إبطال الحكم المطعون فيه"(٤٧٤).

وقد ذهب البعض مدافعاً عن ضرورة مشاركة المفوض في المداولات على أساس (٤٧٥):

- المعرفة الكاملة بملف القضية، حيث يستطيع تبصرة المحكمة حول القضية التي تنظر فيها، مما يساعد قضاء الحكم على الفهم الكامل بالقضية.
- من ناحية أخرى، فإن المداولة هي المصدر الحي للقضاء، وإذا حرم قاضي التقرير منها، فإنه لا يستطيع أن يؤدي بشكل كامل مهمته في التقرير.
- إن إطلاعه على المداولة يجعله يحصل على العلم الوثيق الحميم، حتى يستطيع أن يعرضه ويطبقه في تقاريره.
- وإذا كانت المحكمة الأوروبية قد قضت باستبعاد المفوض من حضور المداولة حول الحكم في موضوع القضية التي قدم تقريرها فيها، فإن الحكومة الفرنسية رأت عدم حرمان المفوض من فوائد المداولة ورأت قصر حضوره على الحضور السلبي أو الصامت، وبذلك يحضر كمستمع دون أن يشارك فعلاً في المداولة.
- ويجعل ذلك المفوض علماً بأسباب الحكم ويساعده في إعداد التقارير

---

(474) **حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٥٣ لسنة ٤٢ ق جلسة ١٩٩٧/٢/٣٣**

(475) J. C. Mark, Le Commissaire du gouvernement doit respecter le principe ducontradictoire, Gazette des Palois , 1997, no2 p. 157 et S. D. Chouvaux , J.H. Stahl Le commissaire, le d'elibree et l'e quite du process, Act. Juridique de droit administratif, 2005, p. 2116 – 2020.

وقد تم تدعيم عمل المقرر وذلك نحو مزيد من احتدام مبدأ المواجهة، وأصبح مساهمة المفوض في المداولات مساهمة سلبية صامتة، ويجوز استبعاد المفوض بواسطة أحد الأطراف.

أي أن أحد الأطراف يجوز له أن يطلب رد المفوض.

وأياً كان الأمر، فإن حضور المقرر يحقق وحدة القانون وتماسكه وهذه من مهام مجلس الدولة.

وهذا الحكم يأخذ به القانون المصري، إذ أن المفوض يحضر جلسة المداولات ولكن لا صوت له.

رأي الباحث:

التقرير الذي يعده المفوض هو تقرير مكتوب جاء نتيجة فحص واقعي للدعوى و الإلمـــام بكافـــة عناصرها الواقعية بالاستعانة بالأطراف والاستعانة بالسلطات العامة.

- هذا التقرير يشمل تحليل قانوني للنزاع وذلك بتطبيق القواعد القانونية الملائمة والأحكام القضائية في الموضوع.

وينتهي التقرير بالرأي القانوني وهو مشروع حكم مسبب يوضح أسباب القبول وأسباب الرفض.

ومن ثم تأخذ به المحكمة في معظم الأحوال [٤٧٦]. والواقع أن المفوض يدعو المحكمة إلى تفضـــيل سلوك على آخر وأن تحكم لطرف دون آخر.

وقد وصف التقرير بأنه مذكرات قضائية من القضاء، صفحات من الفقه، وقطع ملهمة مـــن الأدب القانوني أو رسائل قانونية جاذبة [٤٧٧].

إذن، دور المقرر هو تبصير محكمة الموضوع حول القضية المعروضة أمامهـــا وذلـــك بدراســـة المسائل القانونية وبيان مزايا وصعوبات الحلول المتاحة.

([476]) Guillaume Presse, les conclusions contraires, a propos du role des commissaries du gouvernnement et rapporteures publics dans l'elabortion du dorit administrative, these, master, universite de lLoraine, 2021, p. 8-18.

([477]) O. Dupeyroux, Le mimistrere public aupres des jurisdictions administratives, in c. evolution du droit public, etudes offertes a Achille nester, sirey, 1956, p. 187-188.

كما أن تقريره مفيد للأطراف من حيث إعلانهم به ويكون له تفنيده أمام محكمة الموضوع والاطمئنان إلى الأخذ بأسانيهم وأنه ليس هناك خطأ في الوقائع.

ويساهم التقرير في علانية الجلسات بتلاوته أمام محكمة الموضوع ويؤدي إلى زيادة جودة العمل القضائي وفهم الحكم في الموضوع.

ويساعد التقرير في التعليق على أحكام القضاء الإداري وزيادة المعلومات حول القضية الإدارية.

وبناء على ذلك، فإن تقارير المفوضية التي لا يؤخذ بها تساعد في تطور القضاء الإداري.

- وهذه التقارير مصدر إلهام بالنسبة للتقارير المستقبلية، إذ أن المقررين يتبعون خطى سابقيهم. وينتهي المقرر من تقريره بعد قفل التحقيق الذي قام به بشكل حضوري.
- وحيث أن المقرر أصدر تقريره بشكل علني، فإن المقرر لا يشارك في المداولة.
- وهو لا يشارك في المداولة أمام المحاكم الإدارية أو محاكم القضاء الإداري المستأنفة.

ويشارك المفوض في جلسات المحاكم، ما لم يطلب أحد الأطراف، استبعاد وليس له الاشتراك أمام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة نقض.

المطلب الثاني

المحاكم التي يعد التقرير أمامها

يتم إعداد التقرير أمام المحاكم المكونة لمجلس الدولة سواء المصري أو الفرنسي أي أمام القسم القضائي بمجلس الدولة عدا المحكمة التأديبية حيث لا يوجد دور لهيئة مفوضي الدولة أمامها كما سنرى ونوضح على النحو التالي:

الفرع الأول

هيئة مفوضي الدولة أمام المحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية بمثابة المحاكم الجزئية في القضاء العادي والتي تختص بالمنازعات الخاصة بالموظفين من المستوى الثالث والرابع حول المرتبات والمكافآت والمعاشات والمنازعات في قرارات التعيين والتعويض عن هذه القرارات ومنازعات العقود الإدارية ضئيلة القيمة التي لا تزيد قيمتها عن خمسمائة جنيه.

إذن، المحكمة الإدارية هي القاضي العام، محكمة أول درجة على خلاف محكمة القضـــاء الإداري فهي محكمة متخصصة، حيث يكون لها اختصاص مانع استئثاري في بعض المواد أو القضايا مثل منازعات محكمة المحاسبات، المحكمة الوطنية للجوء، لجنة الفصل في منازعات الجراج المـــدفوع أو بعض القرارات التأديبية مثل المجلس الوطني لتأديب القضاة.

ويكون معيار اختصاص المحكمة الإدارية ومن ثم المقرر هو مكان أو مقر الإدارة التي أصـــدرت الحكم.

وإذا رفع الطعن إلى محكمة غير مختصة إدارياً، تحيل المحكمة غير المختصة الملف إلى المحكمة المختصة.

ويلاحظ أن قبول الدعوى بواسطة المحكمة غير المختصة يمنع ســـقوط ميعـــاد الطعـــن أو التقادم(٤٧٨).

أما إذا رفعت الدعوى إلى المحكمة الإدارية على أنها محكمة جنائية أو مدنية يحكـــم فيهـــا بعـــدم القبول.

وعلى العكس من ذلك، إذا رفع المدعي دعواه أمام محكمة مدنية، يظل أمامه شهرين للطعن أمـــام المحكمة الإدارية، بعد أن يصبح حكم عدم الاختصاص من المحكمة المدنية نهائياً.

الفرع الثاني

هيئة مفوضي الدولة أمام محكمة القضاء الإداري

تنص مادة ١٣ من قانون مجلس الدولة السالف ذكره على أن:" تختص محكمـــة القضـــاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٠ (وهي كل القضايا الإدارية) عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها من المحـــاكم الإدارية، ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوماً.

ويكون المفوض في هذه الحالة من درجة مستشار مساعد على الأقل، ويتماشى ذلـــك مـــع أهميـــة القضايا المعروضة.

(478) Samy Merlo, saisir le tribunal adminstratif, Sans avocet, mode d'emploi www.billage- justice, 2023, consulte le 11-1-2024.

وفي جميع الأحوال يتم احترام مبدأ القضية العادلة ومبدأ المواجهة، إذ أن كل مذكرة يتم تقديمها يجب إطلاع الطرف الآخر عليها وتمكينه من الإطلاع عليها.

ويلاحظ أن المذكرة المقدمة من الخصم إذا لم تكن له أي دور مؤثر في الدعوى لا يلتزم المفوض بإعلام الطرف الآخر بها وإطلاعه عليها[٤٧٩].

ويتم إعلان الخصم برقم القضية، ورقم أو كود الوصول إلى موقع القضية.

الفرع الثالث

هيئة المفوضية أمام المحكمة الإدارية العليا

لاشك أن هيئة المفوضية أول من يتلقى صحيفة الطعن، بعد إعلانها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصي عليه بعلم الوصول.

ويكون على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها.

ويكون للطالب أن يودع قلم الكتاب مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض – إذا رأى وجها لذلك – فإذا استعمل الطالب حقه في الرد، كان للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظتها على هذا الرد مع المستندات خلال مدة مماثلة (م ٢٦).

إذن، تكون هيئة المفوضين الأمينة على الدعوى الإدارية منذ تقديم عريضة الطعن وإعلانها إلى الخصوم.

- ومن ثم إذا حكم في الدعوى، وكان هذا الحكم لا يتفق واعتبارات المصلحة العامة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية بواسطة أمين الدعوى العمومية الإدارية وهي هيئة المفوضين.

([479]) Eric sagalovitch, Temoignage, bilan et perspective d'evolution de la qualite du process administrative: Le point de vue d'un avocet, Rev. francaise d'administation publique, 2016, p. 715-726.

- ويكون لهيئة المفوضين الطعن أمام المحكمة الإدارية العيا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

٣- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشئ المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

٤- الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري كهيئة استئناف لأحكام [٤٨٠] المحاكم الإدارية فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ على أن: "أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة، خلال ستين يوماً من تاريخ حدود الحكم، وذلك إذ صدر الحكم عل خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره".

(480) Camille Broyeile, Cantentieux administratif, ed.LBDJ, 2023, p. 230 et s.

الفرع الرابع

انتفاء دور هيئة مفوضي الدولة أمام المحكمة التأديبية

لا توجد هيئة مفوضي الدولة لدى المحاكم التأديبية، إذ أن النيابة الإدارية هي التي تقوم بإعداد الدعوى التأديبية وتحيلها إلى المحكمة التأديبية المختصة (٤٨١).

وقد نصت المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة على أن:" تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية واجبة التطبيق".

وقد نصت المادة ٤٠ من ذات القانون على أن:" تفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة الإدارية (٤٨٢)، التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة من الأوراق، ويشترط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك".

---

(481) وفي ذلك قضي: "ومن حيث إن المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧١ تنص على أن: "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى ..... ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم".

ومن حيث إن النص المشار إليه قد ورد ضمن نصوص البند أولاً من الفصل الثالث من الباب الرابع من القانون المشار إليه والتي تنظم الإجراءات أمام المحاكم التأديبية فلا يوجد بينها نص مماثل لنص المادة (٢٧) سالف الذكر أو نص بالإحالة إليه، بل إن المادة (٤٢) من قانون مجلس الدولة المشار إليه قد نصت على أنه: "مع مراعاة ما هو منصوص عليه في قانون نظام العاملين بالقطاع العام المشار إليه يعمل عند نظر الطعون المنصوص عليها في البند الثالث عشر من المادة العاشرة بالقواعد والإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في الفصل الثالث – أولاً – من الباب الأول من هذا القانون عدا الأحكام المتعلقة بهيئة مفوضي الدولة".

فهذا النص صريح في عدم سريان الأحكام المتعلقة بهيئة مفوضي الدولة على الطعون المنصوص عليها بالبند ثالث عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة وهي الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقرر قانوناً.

ومن حيث إنه استنادا لما تقدم فإنه لا دور لهيئة مفوضي الدولة أمام المحاكم التأديبية سواء بتحضير الدعوى أو الطعون التأديبية أو بالفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم، ذلك أن الطعون التأديبية معفاة من الرسوم، ومن ثم فإن طلبات الإعفاء من الرسوم لا تقطع الميعاد المحدد لرفع الطعون في القرارات التأديبية، لكن يلاحظ أن لهيئة مفوضي الدولة دور فعال أمام المحكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بالطعن على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، وكذلك فيما يتعلق بالطعن على قرارات مجلس التأديب.

(482) د. محمد رامي حسن، دور القضاء في المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠١٥، ص٢١ وما بعدها.

من ناحية أخرى، يجوز الطعن في أحكام المحاكم التأديبية بواسطة مدير النيابة الإدارية.

وقد نصت المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة على أن:" أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون".

ويعتبر من ذوي الشأن في الطعن الوزير المختص، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية.

وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة، بناء على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة.

إذن، نلاحظ أن القاعدة أن جهة الادعاء أمام المحاكم التأديبية هي النيابة الإدارية، سواء أمام محاكم المستوى الثاني أو الثالث أو المستويات العليا، كما أن النيابة الإدارية هي التي يجوز لها أيضاً الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا.

واستثناء على هذه القاعدة أن هيئة مفوضي الدولة له دور تقييمي للطعن في حالة الحكم بالفصل من الوظيفة [٤٨٣].

والمقصود بتقييم الطعن مراجعة الأسباب التي تبرر الطعن في الحكم سواء كانت أسباباً قانونية وأسباباً واقعية ومدى قوة الأسباب، وهل يرجح معها الغاء الحكم من عدمه.

([483]) ومن حيث إنه لا وجه للقياس على الطعون التي تقدم أمام المحكمة الإدارية العليا، ذلك أن المادة (٤٨) من قانون مجلس الدولة المشار إليه قد نصت على أنه مع مراعاة ما هو منصوص عليه بالنسبة إلى المحكمة الإدارية العليا يعمل أولاً – من الباب الأول من هذا الكتاب. - أمامها بالقواعد والإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في الفصل الثالث

وفى ذلك إحالة صريحة واستصحاب لدور هيئة مفوضي الدولة أمام المحكمة الإدارية العليا حيث تتولى تحضير الطعون المرفوعة أمام المحكمة الإدارية العليا وتودع تقريرا برأيها القانوني في تلك الطعون، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن تقرير الطعن المودع بالمحكمة الإدارية العليا يتعين توقيعه من محام مقبول ،أمامها، على عكس الحال في الطعون التي ترفع أمام المحاكم التأديبية فلا يشترط توقيعها من محام طبقا لما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا وكان مؤدى ذلك أن طلب الإعفاء من الرسوم المقدم إلى هيئة مفوضي الدولة يقطع الميعاد بالنسبة للطعون المقامة أمام المحكمة الإدارية العليا لما لهيئة مفوضي الدولة من دور أمامها ولما لحاجة الطاعن إلى محام يوقع تقرير الطعن، بينما لا يقطع ذلك الطلب الميعاد أمام المحاكم التأديبية حيث لا دور لهيئة مفوضي الدولة ،أمامها كما ولا يشترط لقبولها توقيع صحفها من محام". راجع: جلسة ١٩٩٩/١/٢. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٠٨ لسنة ٤٠ ق

ولكن دور مفوض الدولة يقف عند هذا الحد، أي أن دوره هو مجرد إعطاء الرأي وليس معنى تقديم الطعن، ولكن من الواضح أن مفوض الدولة يضع تقريراً حول الطعن يرى فيه قبــول الطعــن أو رفضه (٤٨٤).

ولكن قد يتعارض هذا الرأي مع ما انتهت إليه النيابة الإدارية فما هو الحل في هذه الحالة؟

الواقع، ليست هناك تطبيقات عملية حتى الآن في هذه المسألة – على حد علمنا – ربما لأن:

- هيئة المفوضين لا تتدخل في الدعوى التأديبية، وتترك الأمر كلية.
- كما أن الفقه لم يتناول هذه المسألة على الإطلاق، كما هو الشأن بالنسبة لدراســة دور هيئة المفوضين.

لذلك نرى أن:

- الأفضل هو إعلاء دور النيابة الإدارية فهي الأمين على الدعوى التأديبية، مثل دور هيئة المفوضين بالنسبة للدعوى الإدارية.
- إذن يكون تقرير هيئة المفوضين استشاري بالنسبة للمحكمة يضاف إلى مذكرة النيابــة الإدارية، وإن تعارض مع رأي النيابة الإدارية تكون الأولوية لرأي النيابــة الإداريــة، ويكون القول الفصل للمحكمة الإدارية العليا.

ونلاحظ ما يلي:

- هيئة المفوضين هي الهيئة المكلفة بالطعن في أحكام المحاكم القضاء الإداري.

أما الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية فالهيئة التي تطعن فيها فهــي النيابــة الإداريــة (نيابــة التأديب).

- ويجوز لهيئة المفوضين تقديم تقرير تقييمي بوجهة نظرها في الطعن في حكم المحكمة التأديبية إذآ الحكم الصادر بالفصل من العمل.
- هيئة المفوضين هي الهيئة الوحيدة التي تطعن في أحكام محكمة القضاء الإدارية التــي نظرت استئناف أحكام المحاكم الإدارية في حالتين:

(484) N. Boukheloua, Le magistrate rapportevu dans le proces administrated, Act jurid. Droit administrative, 2014, p. 430-431.

الحالة الأولى: إذا صدر حكم محكمة القضاء الإدارية مخالفاً للمسار العام للمحكمة الإدارية العليا في الموضوع محل الحكم.

الحالة الثانية: إذا كان الفصل في الطعن يستوجب تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره (٤٨٥).

رأي الباحث:

نلاحظ أن هيئة المفوضين تضع تقريرها في كل الدعاوى الإدارية سواء أمام المحاكم الإدارية أم محاكم القضاء الإداري أم أمام دائرة فحص الطعون.

وهذا التقرير هو عرض لوقائع النزاع وتحديد القانون الواجب التطبيق واتجاهات القضاء في هذا الأمر، وما يراه المفوض كحل يقترحه للنزاع بالقبول أو الرفض

- كما أن هيئة المفوضين هيئة طعن في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري بصفة عامة ومن محاكم القضاء الإداري كهيئة استثنائية بصفة إستثنائية.

ولا شك أن هيئة المفوضين تعد صحيفة الطعن وهي تشبه إلى حد كبير تقرير المفوضين إذ تبين:

- موضوع الطعن
- أسباب الطعن بالنقض:

مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

- مدى وجود بطلان في الحكم لعدم الإعلان أو عدم تقديم تقرير المفوضين أو بطلان في الإجراءات مثل عدم إعلان صحيفة الطعن، أثر في الحكم.
- صدور الحكم على خلاف سابق جائز لقوة الشيء المحكوم فيه، ولو لم يتمسك بذلك أصحاب الشأن.

نخلص إن، إلى هيئة المفوضين هي الأمين على الدعوى العمومية الإدارية.

وأن أداة ممارسة عملها هي تقرير المفوضين أو تقرير الطعن فيه تتلقى صحيفة الطعن وتستوفي أوراقها ومستنداتها وتُمحص الطلب القضائي وتضع رأيها القانوني فيه.

---

(485) د. أحمد حسن دسوقي فتح البابن تقويم دور المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض في كفالة الأمن القضائي، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠٢٤، ص١٦ – ٣٠.

– وفي مرحلة الحكم، تراجع الحكم لتقدير مدى قبوله أو رفضه فإذا رأت عدم استيفائه لشروط القبول تطعن فيه بتقرير الطعن(٤٨٦).

المطلب الثالث

شروط تقرير المفوضين لصحة الإجراءات والحكم

تمهيد وتقسيم:

تقرير المفوضين ليس مجرد سرد للوقائع، إنما هو ثمرة جلسات تعقد وإعداد وتهيئة، حيث أن تقرير هيئة المفوضين يمثل العمود الفقرى فى منظومة الحكم القضائى، إذ بدونه لاتقوم للحكم قائمة وكيف لا وتاريخ ميلاد إختصاص المحكمة بنظر الدعوى يتحدد من تاريخ إعداد تقرير المفوضين.

وفي بيان تلك الأهمية ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى إحدى الطعون إلى أنه: " لم يثبت من الأوراق أو في الحكم أن هيئة مفوضي الدولة أعدت تقريراً برأيها القانوني في موضوع الدعوى، كما لم يثبت أن مفوضى الدولة أبدى .... القانوني في الدعوى مع إثباته في محاضر جلسات المحكمة، ومن ثم فإن الحكم المطعون فيه أغفل إجراء جوهرياً واجباً طبقاً لنص المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة، وصدر باطلاً، ويتعين الحكم بإلغائه، وبإحالة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري لتفصل فيها بهيئة مغايرة بعد إعداد هيئة مفوضي الدولة تقريراً برأيها القانوني في الدعوى (٤٨٧).

ومن ثم فإن تقرير المفوضين له أهمية كبيرة من عدة نواحي:

فمن ناحية أولى، يترتب على القضاء في موضوع النزاع دون إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة بطلان الحكم لإهداره حق الدفاع لطرفي الخصومة فضلًا عن مخالفته للنظام العام القضائي.

ومن ناحية ثانية، فإن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاض جالس في إحدى محاكم مجلس

(486) D. Boulard, La place du rapporteur public, Act. Juridique de droit administratif, 2011, p. 609 – 612.

(487)"حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٠١٦٨ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠"-غير منشور.

الدولة وذلك لفقده الصلاحية لأداء رسالة القاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض فيها مثله في ذلك مثل باقي أعضاء المحكمة التي تفصل في الدعوى في تشكيل المحكمة التي تتولى ذلك.

ومن ناحية ثالثة، لابد من حضور من يمثل مفوضي الدولة بجلسة المرافعة أو الحكم، حيث أنه يمثل العنصر المحايد لصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية؛ ويترتب على تخلف هذا الإجراء الجوهري بطلان فى الحكم.

ومن ثم يتبين مدى الأهمية الكبيرة التي أولاها المشرع لمفوض الدولة وتقريره، الأمر الذي يترتب على عدم الالتزام به بطلان الحكم في المنازعة الإدارية.

وعلية لابد من توافر شروط معينة سواء لمفوض الدولة، أو لتقرير المفوضين حتـــى تكـــون الأجراءات صحيحة وبالتالي يكون صدور الحكم قد تم وفقاً للإجراءت القانونية الصحيحة.

وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

الفرع الأول

شروط متعلقة بالمفوض

وتتمثل فيما يلي:

١– ضرورة حضور ممثل هيئة المفوضين جلسات محاكم القضاء الإداري.

٢– الا يقوم بأحد المفوضين سبب من أسباب عدم الصلاحية.

وسوف نتاول ذلك بالشرح والتفصيل وذلك على النحو التالي:

الشرط الأول: ضرورة حضور ممثل هيئة المفوضين جلسات محاكم القضاء الإداري

تتألف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين والنواب والمندوبين، ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل(٤٨٨).

ويشترط لصحة جلسات محاكم القضاء الإداري ضرورة حضور ممثل هيئة المفوضين على أن يراعى ألا تكون درجته أقل من الدرجة المشار إليها آنفًا بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري.

وتبدو الحكمة من اشتراط حضور من يمثل مفوضي الدولة بجلسة المرافعة أو الحكم، في أن مفوض الدولة يمثل العنصر المحايد لصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية.

ويترتب على تخلف هذا الإجراء الجوهري بطلان فى الحكم وتبطل بالتالي كافة الأحكام التي أصدرتها المحكمة في هذه الجلسة.

وتملك المحكمة القضاء من تلقاء ذاتها ببطلان الحكم، حتى ولو لم يطعن أحد أطراف الدعوى ببطلان الحكم لعدم حضور مفوض الدولة جلسة المرافعة أو الحكم.

---

(488) حيث نصت على ذلك (المادة ٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: " تؤلف هيئة مفوض الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين.

ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل".

وفي ذلك الاتجاه ذهبت المحكمة الادارية العليا إلى القول: ".....، ويتفرع عن ذلك وبالضرورة أنه لابد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان فى الحكم لأنه على ما سبق يمثل العنصر المحايد لصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية.

ومن حيث أنه ولئن كانت أطراف الدعوى في الطعن الماثل لم يطعن أحدهم ببطلان الحكم بعدم حضور مفوض الدولة جلسة المرافعة أو الحكم، إلا أن هذه المحكمة وهى تنزل حكم القانون في المنازعات الإدارية من حيث الشكل والموضوع معًا على الوجه الصحيح، تملك بحكم رقابتها القانونية للحكم المطعون فيه القضاء من تلقاء ذاتها ببطلان الحكم إذا شابه هذا الإجراء الجوهري"[٤٨٩].

<u>الشرط الثاني: الا يقوم بأحد المفوضين سبب من أسباب عدم الصلاحية</u>

وازن المشرع بين حق القاضي في توفير الضمانات له، فلا يتحسب في قضائه سوي وجه الحق ولا يعتز وجدانه من مظنة النيل منه، وبين حق المتقاضي في الاطمئنان إلى أن قاضيه مقيد بالعدل

([489]) حكم المحكمة الادارية العليا إلى القول: "ومن حيث إن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ شأنه شأن القوانين السابقة عليه قد اعتنق نظام مفوض الدولة أمام المحاكم الإدارية بكافة مستوياتها في جميع المنازعات الإدارية وذلك تجريدًا للمنازعات الإدارية من الخصومات الفردية ومعاونة القضاء الإداري معاونة فنية تساعد على تمحيص القضايا بما يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تمثل فيه الحيدة لصالح القانون.

فهيئة المفوضين تعتبر أمينة وعلى المنازعة الإدارية، وعاملاً رئيسيًا في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد لها سواء في المذكرات التي تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية، وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها فى الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين. ويتفرع عن ذلك وبالضرورة أنه لابد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان فى الحكم لأنه على ما سبق يمثل العنصر المحايد لصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية.

ومن حيث أنه ولئن كانت أطراف الدعوى في الطعن الماثل لم يطعن أحدهم ببطلان الحكم بعدم حضور مفوض الدولة جلسة المرافعة أو الحكم، إلا أن هذه المحكمة وهى تنزل حكم القانون في المنازعات الإدارية من حيث الشكل والموضوع معًا على الوجه الصحيح، تملك بحكم رقابتها القانونية للحكم المطعون فيه القضاء من تلقاء ذاتها ببطلان الحكم إذا شابه هذا الإجراء الجوهري. راجع. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤٣ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٨٢/١/٣.

في حكمه، فإن جنح عنه لم تغلق الأبواب في وجهه، بل له أن يسلك طريق الخصومة التى يدين بها قضاءه ويبطل أثره.

ومن ثم فقد أفرد المشرع دعوي مخاصمة القضاة بقواعد وإجراءات خاصة بقصد توفير الضمانات للقاضي في عمله، وأحاط ذلك بسياج من الحماية بما يجعل القضاة في مأمن من كيد العابثين الذين يحاولون النيل منهم والمساس بكرامتهم وهيبتهم بمقاضاتهم لمجرد التشهير بهم [٤٩٠].

لذا حدد المشرع حالات وأسباب المخاصمة على سبيل الحصر، ومنها وقوع الغش والتدليس والخطأ المهني الجسيم.

اولًا: المبدأ العام:

إذا قام بأحد المفوضين سبب من أسباب عدم الصلاحية المنصوص عليها فى المادة (١٤٦) [٤٩١] من قانون المرافعات يجب أن يتنحى عن تحضير الدعوى أو إيداع التقرير بالرأي القانوني فيها ضماناً لحسن سير العدالة.

---

(490) النصوص القانونية:

تنص المادة (١٤٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ على أن يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في الأحوال الآتية

١- ..... ٢-..... ٣-..... ٤-.....

٥- إذا كان قد أفتي أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى ، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدي شهادة فيها .

كما تنص المادة (١٤٧) على أنه يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوم .....

وتنص المادة (١٤٨) على أن يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية

١-.... ٢-..... ٣-.....

٤- إذا كان بينة وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

(491) تنص المادة (١٤٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ على أن يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في الأحوال الآتية

١- ..... ٢-..... ٣-..... ٤-.....

فاذا استمر رغم ذلك في مباشرة الدعوى تعيين إبطال الحكم الصادر في هذا الخصوص.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن:" ..... وأنه إذا قام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في المادتين ٣١٣ و٣١٥ من قانون المرافعات، كان غير صالح في الحالة الأولى ممنوعًا عن مباشرة مهمته في الدعوى، وجاز رده إن لم ينتج عنها في الحالة الثانية.

وتبدو الحكمة في ذلك تحقيقًا للحيدة التامة بحكم وظيفته في الدعوى حسبما سلف إيضاحه، وأنه إذا كان المفوض غير صالح لمباشرة مهمته في الدعوى ومع ذلك استمر فى مباشرتها حيث يجب عليه التنحي عنها وندب غيره لأداء مهمته فيها كان ذلك منطوياً على بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم فيعيبه ويبطله" (٤٩٢).

وبالتالي يجب على أي مفوض تتوافر في حقه إحدى حالات عدم الصلاحية المنصوص عليها فى المادة (١٤٦) من قانون المرافعات أن يتنحى عن تحضير الدعوى أو إيداع التقرير بالرأي القانوني فيها ضماناً لحسن سير العدالة.

- **يشترط عدم مشاركة المفوض كاقاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض.**

لا شك أن مفوض الدولة هو عضو من أعضاء مجلس الدولة يؤدي واجبه من خلال تحضير التقرير باعتباره قاض بمجلس الدولة، الأمر الذي يستلزم أن يودي واجبه بتجرد القضاة وحيدتهم، كما وأن الهيئة التي يشاركون في تكوين أدائها وإعمال رسالتها جزء من كيان مجلس الدولة وتمثل في تشكيل المحاكم المختصة.

ومن ثم فإنهم يخضعون بالحكم والضرورة للمبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال القاضي وحيدته وتجرده في أداء واجبه وتحقيق رسالته في إقامة العدالة وإعلاء سيادة القانون.

وبالتالي فإن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاض جالس في إحدى محاكم مجلس الدولة وذلك لفقده الصلاحية لأداء رسالة القاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض فيها مثله في ذلك مثل باقي أعضاء المحكمة التي تفصل في الدعوى في تشكيل المحكمة التي تتولى ذلك.

٥- إذا كان قد أفتي أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى ، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدي شهادة فيها .

(492) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٠ ، لسنة ٢ قضائية، ص ٢١٢.

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى إن: " .....، وبالتالي فإن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاض جالس في إحدى محاكم مجلس الدولة وذلك لفقده الصلاحية لأداء رسالة القاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض فيها مثله في ذلك مثل باقي أعضاء المحكمة التي تفصل في الدعوى في تشكيل المحكمة التي تتولى ذلك"[٤٩٣].

ثانيًا: التخفيف من حدة طلب الرد والمخاصمة بشأن أعضاء مفوضى الدولة:

أ–سبق الإفتاء أو سبق إبداء الرأى فى دعوى مماثلة، لا تتوافر معه شروط الرد والمخاصمة

ففى إحدى الوقائع المعروضة على مجلس الدولة المصرى:

"قام طالب الرد والمخاصمة دعواه بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٦/٦/٢٢ طالبا في ختامها الحكم:

(١) بقبول طلب الرد والمخاصمة شكلاً .

(٢) وفي الموضوع برفض التقرير الصادر من هيئة مفوضي الدولة – الدائرة الثانية لدي المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٩٧ لسنة ٦٢ق .ع للسيد الأستاذ المستشار المساعد (ب) ..... / والمزيل بتوقيع السيد الأستاذ المستشار /.....، نائب رئيس مجلس الدولة .

([493]) حكم المحكمة الإدارية العليا:"هيئة مفوضي الدولة ولئن كانت لا تتولى إصدار أحكام في القضايا والمنازعات التي تقضي فيها محاكم مجلس الدولة بل تقوم بتحضير الدعوى وإعدادها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني مسببا بتقرير غير ملزم للمحكمة، إلا أن أعضاء هذه الهيئة وهم أعضاء بمجلس الدولة يؤدون واجبهم في هذا الشأن باعتبارهم أعضاء بمجلس الدولة بتجرد القضاة وحيدتهم وباعتبار أن الهيئة التي يشاركون في تكوين أدائها وإعمال رسالتها جزء من كيان مجلس الدولة وتمثل في تشكيل المحاكم المختصة ومن ثم فإنهم يخضعون بالحكم والضرورة للمبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال القاضي وحيدته وتجرده في أداء واجبه وتحقيق رسالته في إقامة العدالة وإعلاء سيادة القانون، وبالتالي فإن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاض جالس في إحدى محاكم مجلس الدولة وذلك لفقده الصلاحية لأداء رسالة القاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض فيها مثله في ذلك مثل باقي أعضاء المحكمة التي تفصل في الدعوى في تشكيل المحكمة التي تتولى ذلك" [493].

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٠ لسنة ٣٨ ق. تاريخ الجلسة ١٩٩٨/١١/١٤.

(٣) إلزام المدعي عليهم على وجه التضامن وبالتكافل والتضامن مع السيد وزير العدل إضافة لمنصبه تعويضا مناسبا تراه عدالة هيئة المحكمة الموقرة تعويضا للمدعي.

(٤) إلزام الخصوم الرسوم والمصاريف والأتعاب.

وذكر شرحًا لطلب الرد انه يقصد بطلبه رد المستشار مساعد (ب) .....، والمستشار/ .....، نائب رئيس مجلس الدولة، والرئيس بهيئة مفوضي الدولة لإبعادهم عن نظر الدعوى رقم ٢٢٩٧ لسنة ٦٢ ق. ع.

لبطلان رأيهما القانوني في تلك الدعوى حيث توافرت أسباب الرد المنصوص عليها قانوناً والمتمثلة في (١) إفتاء المستشار المساعد، بعدم اختصاص المحكمة وتصريحه برأيه بجلسة المفوضين بالدعوى المذكورة بتاريخ ٢٠١٦/١/١٩. (٢) نكران العدالة وامتناع المستشار المذكور بالتصريح للمدعي بطلباته والمتمثلة في استخراج صورة رسمية من الطلب المقدم من المدعي لمحكمة النقض بتحديد جلسة لنظر الشق العاجل من الطعن رقم ١٨٥٩٢ لسنة ٨٤ ق، والمؤشر عليه من قبل رئيس محكمة النقض بتاريخ ٢٠١٥/١/٣١ بتحديد جلسة يوم السبت الموافق ٢٠١٥/٥/١٦ وكذا استخراج صورة رسمية من الحكم الصادر من الدائرة المدنية – دائرة الاثنين (ب) المدنية في طلب الرد المقامة من المدعي لدائرة السبت (د) المدنية وأعضاء المكتب الفني لدائرة السبت (د) المدنية في الطعن رقم ١٧٧٧٧ لسنة ٨٥ ق.

إلا أنه فوجئ بقول السيد المستشار المساعد (ب) رئيس جلسة المفوضين انتم بتضيعوا وقت وعدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا وأن المحكمة المختصة هي دائرة القضاة بمحكمة النقض وقام بحجز الدعوى للتقرير.

وبعد كتابة التقرير في إبريل ٢٠١٦ أيد رأيه بعدم الاختصاص بتقريره ومزيل بتوقيع المستشار رئيس هيئة المفوضين للدائرة الثانية عليا.

وتغيير الرأي الشفهي الذى كان قد أبداه بالجلسة بأن المحكمة المختصة هي دائرة القضاء بمحكمة النقض إلى الرأي القانوني الوارد بالتقرير بأن المحكمة المختصة هي الدائرة المدنية لمحكمة النقض أي الدائرة ذاتها المرفوع الدعوى عليها وعلى قرار السيد المستشار رئيس محكمة النقض لإحالتها للدائرة المدنية (د)، أى أنه يؤيد الرأي القانوني للمدعي عليهم قبل كتابة التقرير، ويغيره أيضا لمصلحة المدعي عليهم بعد كتابة التقرير، وأن هذا الرأي مخالف لنص المادة (١٥٧) في فقرتها

الأخيرة من قانون المرافعات، وقد استطرد شرحاً لطلبه أن المدعي عليه الثاني لم يعد صالحاً لنظر الدعوى رقم ٢٢٩٧ لسنة ٦٢ق، والمحدد لنظرها جلسة ٢٠١٦/٦/٢٥ موضوعي أمام الدائرة الثانية إدارية عليا وذلك لأنه عضو من أعضاء هيئة المحكمة الموقرة.

ومن حيث إن مؤدي ما تقدم أن المشرع قد جعل القاضي غير صالح لنظر الدعوى وممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في عدة حالات منها:

- إذا كان قد أفتي أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء.
- أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكما أو كان قد أدي الشهادة فيها. ورتب المشرع البطلان على مخالفة ذلك.

ثم تطرق سيادته للحكمة من ذلك بقوله: وعلة عدم صلاحية القاضي في هذه الأحوال أن الإفتاء أو المرافعة في الدعوى أو الكتابة فيها تدل على الميل إلى جانب الخصم الذى حصل الإفتاء أو المرافعة لمصلحته، كما أنه فيه إظهاراً لرأي القاضي وقد يأنف من التحرر منه أو قد يصعب عليه الأخذ برأي مخالف، إنما هذا لا يعني أن القاضي يكون غير صالح لنظر دعوى إذا كان قد سبق له أن أدلي برأي علمي في مؤلف أو في بحث وإلا كان مؤدي ذلك منع القاضي من التأليف والبحث العلمي.

واستطرد قائلًا: كما أنه لا يعد سببا لعدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى كونه قد أبدي رأيا قانونياً في قضية مشابهة أو متماثلة وأصدر فيها حكمه ولو كان قد أصدر عدة أحكام متخذاً بصددها وجهة نظر معينة، كما أنه من المسلم به أن من حق من صدر ضده الحكم الطعن فيه بوسائل الطعن المقررة قانوناً.

ومن إن المحكمة الإدارية العليا قد قضت بأن لا يسري حكم المادتين ١٤٦، ١٤٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما يتعلق بأسباب عدم الصلاحية على أى من مفوض الدولة المقرر وممثل هيئة مفوضي الدولة في تشكيل المحكمة – وذلك أن أيا منهما لا يفصل بقضاء في أى منازعة وإنما يطرح رأيًا استشاريًا للمحكمة أن تأخذ به كله أو بعضه أو تطرحه كله أو بعضه، ومؤدي ذلك أن البطلان لا يلحق بالحكم إذا قام سبب من أسباب عدم الصلاحية بمفوض الدولة في الحالتين.

ومن حيث إنه هديًا بما تقدم: ولما كان طالب الرد قد أقام طلبه بغية الحكم برد المستشار/ .... رئيس الدائرة الثانية بهيئة مفوضي الدولة لدي المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الثانية) والمستشار مساعد (ب) ....، عضو هيئة مفوضي الدولة، بالدائرة المذكورة عن نظر الدعوى رقم ٢٢٩٧ لسنة ٦٢ ق.ع وكان الدور المنوط بمفوض الدولة هو تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة أمام المحكمة، وإعداد تقريراً مسبباً بالرأي القانوني في الدعوى.

إلا أن هذا التقرير غير ملزم للمحكمة، فلها أن تأخذ به كله أو بعضه أو تطرحه كله أو بعضه.

كما وأن للخصوم في الدعوى أن يعقبوا على هذا التقرير، ويقدموا كافة الأوراق والمستندات أثناء جلسات المرافعة بالمحكمة، ومن ثم فإن مفوض الدولة يشارك في إقامة العدالة في حدود ولايته، إلا أنه ليس عضو من أعضاء المحكمة، وليس له صوت معدود في المداولة، وإن كان يحضر الجلسات من ضمن تشكيل المحكمة وعليه فإنه يقدم رأيا استشاريا ولا يحكم في القضية بقضاء نافذ.

ومن ثم لا تسري عليه أحكام عدم صلاحية ورد القضاة المنصوص عليها في المواد من ١٤٦ إلى ١٤٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية، وهو ما يتعين معه القضاء بعدم قبول طلب الرد وتغريم طالب الرد مبلغ مقداره .... جنيه عن كل مستشار من المستشارين المطلوب ردهما ومصادرة الكفالة طبقا لحكم المادة ١٥٩ مرافعات.

واختتم قائلًا: وحيث أنه قد أفرد المشرع دعوي مخاصمة القضاة بقواعد وإجراءات خاصة بقصد توفير الضمانات للقاضي في عمله، وأحاط ذلك بسياج من الحماية بما يجعل القضاة في مأمن من كيد العابثين الذين يحاولون النيل منهم والمساس بكرامتهم وهيبتهم بمقاضاتهم لمجرد التشهير بهم، ومن ثم وجب الالتزام بأحكام تلك القواعد الخاصة، والتى من بينها أن الفصل في دعوي المخاصمة يتم على مرحلتين:

الأولي: مرحلة الفصل في تعلق أوجه المخاصمة بالدعوى وجواز قبولها.

والثانية: مرحلة الفصل في موضوعها – إذا قضي بجواز المخاصمة – إما برفضها أو بصحتها والتعويض وبطلان التصرف.

وقد حدد المشرع حالات وأسباب المخاصمة على سبيل الحصر، ومنها وقوع الغش والتدليس والخطأ المهني الجسيم، والمقصود بالغش في هذا المقام هو ارتكاب القاضي الظلم عن قصد بدافع

المصلحة الشخصية أو الكراهية لأحد الخصوم أو محاباة الطرف الآخر، أما الخطأ المهني الجسيم فهو الخطأ الذى ينطوي على أقصي ما يمكن تصوره من الإهمال في أداء الواجب، ويكون ارتكابه نتيجة غلط فاضح ما كان لينساق إليه لو اهتم بواجبه الاهتمام العادي، أو بسبب إهماله إهمالاً مفرطاً يعبر عن خطأ فاحش مثل الجهل الفاضح بالمبادئ الأساسية للقانون.

ومن ثم لا يعتبر خطأ مهنيا جسيما فهم رجل القضاء للقانون على نحو معين ولو خالف فيه إجماع الشراح، ولا تقديره لواقعة معينة آو إساءة الاستنتاج، كما لا يدخل في نطاق الخطأ المهني الجسيم الخطأ في استخلاص الوقائع أو تفسير القانون أو قصور الأسباب.

وعليه يخرج من نطاق هذا الخطأ كل رأي أو تطبيق قانوني يخلص إليه القاضي بعد إمعان النظر والاجتهاد في استنباط الحلول للمسألة القانونية المطروحة ولو خالف في ذلك أحكام القضاء وآراء الفقهاء.

وبذلك يكون المشرع قد وازن بين حق القاضي في توفير الضمانات له، فلا يتحسب في قضائه سوي وجه الحق ولا يعتز وجدانه من مظنة النيل منه، وبين حق المتقاضي في الاطمئنان إلى أن قاضيه مقيد بالعدل في حكمه، فإن جنح عنه لم تعلق الأبواب في وجهه ، بل له أن يسلك طريق الخصومة التى يدين بها قضاءه ويبطل أثره.

وكل هذا يجد حده في أن القضاء ولاية تقدير وأمانة تقرير، وأن مجرد الخلاف أو الخطأ لا يسقط بهما منطق العدل وإنما يسقطه الجور والانحراف في القصد.

ولهذا رتب المشرع على القضاء بعدم جواز المخاصمة أو رفضها الحكم على طالب المخاصمة بغرامة ... ومصادرة الكفالة مع التعويضات أن كان لها وجه.

كما رتب على القضاء بصحة المخاصمة الحكم على القاضي المخاصم بالتعويضات والمصاريف وبطلان تصرفه [٤٩٤].

وانتهت محكمة القضاء الإدارى فى أحكامها إلى عدم قبول طلب الرد، ودعوي المخاصمة بقولها: " ولما كان المخاصم قد اقام هذا الطلب بغية الحكم بمخاصمة المستشار/ ....، والمستشار المساعد

([494]) حكم المحكمة الإدارية العليا، في دعوى المخاصمة رقم ١٨٢٢٣ لسنة ٥١ق .ع .

(ب) ....، وبطلان تقرير هيئة مفوضي الدولة المعد منهما في الطعن رقم ٢٢٩٧ لسنة ٦٢ ق . ع، وإلزامهما بالتعويض.

وكان الدور المنوط بمفوض الدولة – على التفصيل السابق – هو تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة أمام المحكمة، وإعداد تقرير بالرأي القانوني لا يعدوا أن يكون رأيا استشارياً وليس حكما نافذا.

ومن ثم فإن دعوي المخاصمة التى نظمت أحكامها المواد (٤٩٤، ٤٩٦، ٤٩٧، ٤٩٩) من قانون المرافعات لا تنطبق على مفوض الدولة، وذلك أن المشرع حينما نظم أحكام دعوى المخاصمة قد وازن بين حق القاضي في توفير الضمانات له ، فلا يتحسب في قضائه سوي وجه الحق ولا يهتز وجدانه من مظنة النيل منه، وبين حق المتقاضي في الاطمئنان إلى أن قاضيه مقيد بالعدل في حكمه فإن جنح عنه لم تغلق الأبواب في وجهه بل له أن يسلك طريق الخصومة التى يدين بها قضاءه ويبطل أثره.

وعليه ولما كان مفوض الدولة ليس قاض يفصل في خصومة ، وان التقرير الذى يعده بالرأي القانوني، ويودعه ملف الدعوى لا يعد حكما نافذا، وبالتالي يكون للخصوم مناقشته أثناء نظر الدعوى بجلسات المرافعة، وإبداء ما يعن لهم من ملاحظات عليه.

وتغدو الحكمة التى تغياها المشرع من دعوى المخاصمة غير منطبقة على مفوض الدولة، وما يعده من تقرير بالرأي القانوني.

وهو ما يتعين معه والحال هكذا القضاء بعدم قبول دعوى المخاصمة ، وتغريم المخاصم مبلغ مقداره .... جنيه عن كل مستشار من المستشارين المطلوب مخاصمتهما ، ومصادرة الكفالة إعمالاً لحكم المادة (٤٩٩) من قانون المرافعات[٤٩٥].

([495]) **حكم غير منشور– محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم ٥٩٢٩٥ لسنة ٧٠ قضائية بتاريخ ٥–٠٨–٢٠١٧.**

ب- وفى حكم مماثل للمحكمة الإدارية العليا: إبداء المفوض لرأيه فى دعوى مماثلة لاينشأ عنه الحق فى مخاصمته.

وحيث إنه عن الدفع المبدى من الحزب ببطلان تقرير هيئة مفوضي الدولة على أساس توافر سبب من أسباب عدم صلاحية القاضي المنصوص عليها في المادة "١٤٦" من قانون المرافعات بالنسبة للسيد الأستاذ المستشار المقرر لإبدائه رأياً سابقاً في الطعن رقم ٣٥٣٤١ لسنة ٥٩ قضائية عليا، فإن هذه المادة تنص على أنه "يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في الأحوال الآتية: .....

١- إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها".

وتنص المادة "١٤٧" منه على أنه "يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوم ".

والحكم المتبادر من هذين النصين هو وقوع عمل القاضي وقضاؤه باطلاً بحكم القانون متى كان قد سبق له الإفتاء أو إبداء الرأي أو الكتابة في الدعوى ذاتها التي ينظرها أو يسمعها، أما إذا كان ما أبداه من إفتاء أو رأي أو ما قام بكتابته في دعوى أخرى تماثل في موضوعها موضوع الدعوى التي ينظرها فلا يكون ثمة مانع من نظرها وسماعها ويكون عمله وقضاؤه بشأنها بمنأى عن البطلان.

لما كان ذلك – وأياً ما كان وجه الرأي بشأن سريان هذا الحكم فيما يتولاه أعضاء هيئة مفوضي الدولة من كتابة التقارير بالرأي القانوني في الدعاوى – فإن البين إن ما أبدى من رأي من السيد الأستاذ المستشار.... كعضو بهيئة مفوضي الدولة كان في موضوع مماثل – الدعوى المشار إليها آنفاً – بما لا يتحقق معه مناط عدم الصلاحية للسبب المنصوص عليه في البند "٥" من المادة "١٤٦" السالفة الذكر، ويكون الدفع ببطلان التقرير المعد بشأن الطلب الماثل عارياً من السند الصحيح جديراً بعدم قبوله، وبما يكون معه إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قد تم وفق صحيح حكم القانون [٤٩٦].

([496]) (حكم المحكمة الإدارية العليا – فى الطعن رقم ٤٩٨٢١ لسنة ٦٠ قضائية – غير منشور – دائرة الأحزاب السياسية – بتاريخ ٩-٠٨-٢٠١٤).

ج–عدم إعداد تقرير المفوضين فى دعوى إثبات الحالة ليس سبباً من أسباب عدم الصلاحية أو الرد.

حيث أثيرت تلك الجزئية فى أحد الدعاوى المنظورة أمام المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت إلى أن: " سبب المخاصمة المتعلق بانتقاص إجراءات دعوى إثبات الحالة بالفصل فيها بغير تحضيرها بهيئة مفوضي الدولة، لا يعدو أن يكون مخالفة قانونية مما قد يصلح لتغييب الحكم المخاصم أمام المحكمة الإدارية العليا ولكنه لا يرقى بحال أن يكون سببا لاستنهاض دعوى المخاصمة مع انتفاء أية شبهة لوقوع غش أو تدليس أو خطأ مهني جسيم في حق المخاصمين (المطعون ضدهم).

واستطردت فى حكمها " إن المستقر عليه أنه متى قدمت هيئة مفوضي الدولة تقريرها في الدعوى، فإن الدعوى بذلك تستوف شكلها القانوني أيا ما كان قد ورد بذلك التقرير وما إذا كان أغفل وجها من أوجه الدفاع من عدمه إذ أن ذلك من سلطه المحكمة دون التقيد بما ورد بتقرير هيئة مفوضي الدولة.

ولما كان الثابت أن هيئة مفوضي الدولة قد قدمت تقريرها أمام المحكمة مصدره الحكم المطعون فيه، وأن الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بعدم جوا قبول دعوى المخاصمة بعد استعراض أسبابها على النحو المتقدم فإنه يكون قد طرح ضمنا تمسكت به الطاعنة من بطلان تقرير هيئة مفوضي الدولة بما يجعله قد صدر صحيحا ومطابقا للقانون، ويغدو هذا الوجه من الطعن فاقدا الأساس القانون مستوجبا طرحه [٤٩٧].

([497]) "المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٤١٩ لسنة ٣٧ قضائية بتاريخ ١٩٩٧–٠٥–١٠ مكتب فني ٤٢ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ٩٨١ [رفض] رقم القاعدة ١٠٧".

الفرع الثانى

شروط متعلقة بتقرير المفوضين

وتتلخص الشروط المتعلقة بتقرير المفوضين فى :

١–أن يتم إعداد التقرير قبل الفصل فى الدعوى أو الطعن.

٢–أن يتم إعداد التقرير من المفوض المختص.

٣–أن يتم إعداد التقرير فى الشق الموضوعى من الدعوى.

٤–أن يكون التقرير مكتوباً.

٥–أن يكون التقرير مسبباً.

وسوف نتاول هذه الشروط بالشرح والتفصيل وذلك على النحو التالي:

<u>الشرط الأول:إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قبل الفصل في الدعوى أو الطعن القاعدة العامة:</u>

مما لا شك أن إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة أمرا تفرضه طبيعة المنازعات الإدارية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة ويُعد من الأسس التنظيمية الرئيسية التي تقوم عليها قواعد إجراءات نظر الدعوى المذكورة والفصل فيها وهي أمور كلها من النظام العام للقضاء الإداري.

وتبدوا الحكمة من إيداع التقرير قبل نظر موضوع الدعوى هي إتاحة الفرصة لطرفي الخصومة القضائية أن يعقبا على ما ورد به من وقائع ومن رأي بما من شأنه أن تستجلي المحكمة بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبيها المادي والقانوني.

فضلًا عن أن الالتزام بها غايته توفير ضمانة جوهرية لصالح طرفي المنازعة القضائية أمام القضاء الإداري لتحقيق مرحلة تحضيرها وتهيئتها للفصل فيها بعد إيداع التقرير في ذلك النزاع المتعلق بالواقعة والقانون– يعقب عليها كل من الطرفين أمام المحكمة التي تختص بالفصل في النزاع قبل صدور حكمها.

وترتيبًا على ما سبق من وجوب إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قبل نظر موضوع الدعوى وكون هذا العرض من النظام العام فإن الفصل في موضوع الدعوى دون العرض على هيئة مفوضي الدولة يترتب عليه بطلان الحكم لإهداره حق الدفاع لطرفي الخصومة.

آية ذلك؛ أن إيداع تقرير هيئة مفوضى الدولة قبل النظر في موضوع الدعوى هو إجراء جوهرى من النظام العام، لأن من شأن إيداع هذا التقرير أن تتاح الفرصة لطرفى الخصومة القضائية في أن يعقبا على ما ورد به من وقائع ومن ... قانونى من شأنه أن تستجلى به المحكمة بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبها الواقعى والقانونى، الأمر الذى يجعل من إيداع تقرير هيئة مفوض الدولة أمر تفرضه طبيعة المنازعات الإدارية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة ويعد من الأسس التنظيمية الرئيسية التى يقوم عليها قواعد إجراءات نظر الدعاوى المذكورة والفصل فيها وهى أمور كلها من النظام العام للقضاء الإدارى، وعلى هذا المقتضي فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهرى يترتب عليه بطلان الحكم الذى يصدر في الدعوى، ولا ينال من ذلك ما جرى به قضاء هذه المحكمة استثناء من عدم التقيد بهذا الأصل إذا كانت المحكمة بصدد بحث طلب عاجل بوقف تنفيذ قرار مطلوب إلغاؤه، لأن مناط إعمال الاستثناء ألا تتجاوز المحكمة طلب وقف التنفيذ إلى الفصل في موضوع الدعوى بحكم منه للخصومة فيها، إذ يتعين عليها في هذه الحالة الالتزام بالأصل العام المشار إليه وإلا وقع حكمها باطلاً " (٤٩٨)(٤٩٩).

- **خطأ المحكمة فى تكييف الدعوى والحكم فيها دون سبق تقرير هيئة المفوضين يترتب عليه بطلان الحكم.**

---

(498) أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٨٦٠٦ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠".

(499) وفي حكم آخر ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه" من حيث إن الثابت من الأوراق أن الحكم الطعين صدر في الدعوى قبل أن تقوم هيئة مفوضى الدولة بمحكمة القضاء الإدارى بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقريرها فيها ، ومن ثم فقد شابه بطلان جوهرى و يكون الحكم قد وقع باطلا ، وهو بطلان متعلق بالنظام العام لتعلقه بأصول نظام التقاضي، بما يوجب القضاء ببطلان الحكم المطعون فيه دون حاجة للتعرض لأسباب الطعن وإعادة الدعوى للفصل فيها مجددا إلى دائرة أخرى من دوائر محكمة القضاء الإدارى بعد أن تقدم هيئة مفوضى الدولة تقريرها فيها".

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٧٦٩٥ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ١٦-١١-٢٠١٩".

حيث ذهبت المحكمة: " من حيث إن الامتناع عن تنفيذ الحكم لا يعد .... طارئه في تنفيذ الحكم، فهذا الامتناع ولو كان إدرايأً عمدياً لا يدخل ضمن أسباب وصور الإشكال في التنفيذ الجبرى، إذ إن امتناع الإدارة العمدى عن تنفيذ الحكم قد يتضمن قراراً صريحاً أو سلبياً بالامتناع عن التنفيذ – هذا القرار يجوز طلب إلغائه ووقف تنفيذه، ولا صله له بعقبات التنفيذ" [٥٠٠].

وإعمالاً لما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الحكم المطعون فيه قضى في موضوع الدعوى بإلغاء القرار المطعون فيه مباشرة وقبل إعداد تقرير بالرأي القانوني مُسبباً فيها من هيئة مفوضى الدولة، فمن ثم يكون قد تجاوز طلب وقف التنفيذ وفصل في موضوع الدعوى بحكم منه للخصومة قبل تحضيرها وتهيئتها للمرافعة وإعداد تقرير بالرأي القانونى مسبباً فيها من هيئة مفوضى الدولة طبقاً لما سلف بيانه، وعلى ذلك يكون قد شابه إخلال بإجراء جوهرى يوجب الحكم ببطلانه وبإعادة الدعوى لمحكمة القضاء الإدارى للفصل فيها مجدداً بهيئة مغايرة"[٥٠١].

الإستثناء:

في فرنسا هناك منازعات مستعجلة لا يلزم عرضها على هيئة المفوضين وذلك بالنظر إلى ظروف الاستعجال وقصر الوقت المتاح، مثال ذلك قرار إقتيا والأجنبي إلى الحدود arret de reconduite a la frontier [٥٠٢] إذ يرفع الأجنبي دعواه في ٢٤ ساعة إلى القاضي الإداري المستعجل والـــذي يجب عليه أن يصدر حكمه خلال ٤٨ ساعة.

([500]) **حكم دائرة توحيد المبادئ في الإشكال المقيد برقم ٦٤٥٥٧ لسنة ٦٠ قضائية. عليا– جلسة ٢٠١٧/٦/٣.**

([501])**"حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٨٦٠٦ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١–٠٥–٢٠٢٠ –غير منشور.**

([502]) G. Gondouin, L'oralite dans la procedure de refere, Rev. francaise de droit admionistratrig, 2007, p. 68.

وفي مصر ايضًا يستثنئ من وجوب إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قبل الفصل في الدعوى أو الطعن، وبالتالي لا يترتب عليه بطلان الحكم وذلك فى بعض الحالات المستثناة والتى تتمثل فى " الطلبات المستعجلة الخاصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية طبقاً لنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة، وإشكالات التنفيذ التي ترفع لوقف تنفيذ الأحكام لما تتسم به إشكالات التنفيذ من صفة الاستعجال، فإذا لم تتوافر حالة من الحالات المستثناة من عرض الدعوى على هيئة مفوضي الدولة، وصدر الحكم دون إبداء هيئة مفوضي الدولة برأيها القانوني فإن الحكم يكون باطلاً لإخلاله بإجراء جوهري أوجبه المشرع"[٥٠٣].

الشرط الثانى : أن يتم إعداد التقرير من المفوض المختص

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه" لا يسوغ لرئيس هيئة مفوضي الدولة لمجرد هذه الصفة أن يعدل أو يلغي أو يحذف أو يضيف تقريرا إلى اية دعوى في أية محكمة، لأنه ليس صاحب الولاية العامة في تحضير الدعاوى الإدارية وتهيئتها، وإيداع الرأي القانوني باسم الهيئة فيها والمفوضون مهما تعددوا هم مرؤوسوه إداريا فيما يتعلق بهذه الولاية باعتبارهم وكلاء له، كما هو الشأن بصريح نصوص القانون بالنسبة للنائب العام، حيث نص قانون الإجراءات الجنائية صراحة على أن تختص النيابة العامة دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها ولا ترفع من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون ..... إلخ، ويقوم النائب العام أصلا بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة بمباشرة الدعوى الجنائية، كما هو مقرر إلخ، وبالتالي للنائب العام بحسب الأصل ولاية الدعوى بالقانون .... العمومية، وله في أي وقت أن يتولاها بنفسه، وهو ما ليس مقررًا في نصوص قانون مجلس الدولة لرئيس هيئة مفوضي الدولة، حيث نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، سالف الذكر أن على رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء على طلب.

ومن حيث إنه بناء على ذلك، وعلى أنه لم يتم صدور التقريرين الآتيين المودعين من رئيس هيئة مفوضي الدولة وإعدادهما من مفوض الدولة لدى هذه المحكمة صاحبة الولاية القضائية والقانونية في إعدادها الطعن وتحضيره، وإبداء الرأي القانوني مسببًا فيه للمحكمة بتقرير يودعه ملف الطعن

([503]) "حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٠١٦٨ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠"-غير منشور.

بأنه وباعتباره صادرا عن ضميره وحده بحكم ولايته القضائية، بحيث يكون مسؤولا عن إعداده وتقديمه على استقلال عن أية إرادة أو سلطة أخرى داخل مجلس الدولة أو خارجه ومن ثم فإنه إذا لم يصدر هذان التقريران عن المفوض صاحب الولاية القضائية أمام هذه المحكمة دائما، أو صدر عن غير ذي ولاية قضائية في كتابة أي تقرير قضائي في هذا الطعن، فإنه يتعين أن تلتفت هذه المحكمة عنهما، وتستبعدهما من أوراق الطعن قانونا.

ولا يغير من ذلك إقرار مفوض الدولة صاحب الولاية بعد تقديمهما في محضر جلسة تالية لإيداع التقريرين بأن يقر ما ورد فيهما من هذين التقريرين الصادرين من غير في ولاية، ومن يكونان معدومي الأثر قانونا لمخالفتهما النظام العام القضائي لمحاكم مجلس الدولة ولهيئة مفوضي الدولة (٥٠٤).

ويتضح من الحكم السابق أنه وإن كانت هيئة المفوضين تعتبر وحدة واحدة لكافة دوائر هية المفوضين ويمثلها رئيسها، إلا أن فكرة الولاية والإختصاص الدقيق لولاية المفوض تجد أهمية قصوى؛ فصدور تقرير من مفوض الدولة فى إحدى دوائر الضرائب مثلاً لدعوى من إختصاص دائرة التراخيص يبطل الحكم. فضلاً على أن إعداد التقرير من رئيس هيئة المفوضين يبطل الحكم أيضاً.

وذهب جانب من الفقه أن هذا الاتجاه من جانب المحكمة الإدارية العليا وإن كان ظاهره حماية الولاية القضائية المفوض الدولة، إلا أنه من جانب آخر أنكر على رئيس هيئة مفوضي الدولة هذه الولاية ولم يعترف له سوى بسلطات إدارية محددة، وهو أمر لا يسوع التسليم به، إذ أن تولي رئيس هيئة مفوضي الدولة رئاسة الهيئة لا ينزع عنه ولايته في إعداد أي تقرير في نطاق دوائر الهيئة المختلفة، طالما لم يثبت إعداد التقرير على غير تنسيق أو اتفاق مع الدائرة، فضلا عن أن هذا الاتجاه لم يعتد بإقرار مفوض الدولة صاحب الولاية للتقارير المعدة من رئيس الهيئة (٥٠٥).

<u>الشرط الثالث: أن يتم إعداد التقرير فى الشق الموضوعى من الدعوى</u>

---

(504) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٢ لسنة ٣٦ ق. عليا بجلسة١٩٩٣/١/٣١.

(505) في عرض هذا الرأي راجع د. حمدي ياسين عكاشة موسوعة المرافعات الإدارية الاثبات الكتاب الثاني، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ٥٠٧) – مشار إليه لدى د.رضا فاروق الملاح، دور القاضى الإدارى فى المنازعة الإدارية ، الطبعة الأولى ،٢٠٢٠،دار النهضة العربية ،صـــ٤٩٠ ،ومابعدها.

الأصل العام فى منظومة إعداد تقرير مفوض الدولة أن يتعلق التقرير بالشق الموضوعى من الدعوى، والتى تستجلى المحكمة مراميها من خلال إستعراض مفوض الدولة لعناصر الدعوى كاملة.

إلا أنه قد يعد المفوض في بعض الأحوال تقريرًا في الشق العاجل من الدعوى، إلا أن هذا التقرير لا يغني عن كتابة تقرير آخر في الشق الموضوعي.

وتطبيقا لذلك قُضي بأن: " تقديم هيئة مفوضي الدولة لتقريرها القانوني في الشق العاجل من الدعوى لا يجوز أن يكتفى به بديلا عن التقرير الواجب أن يتخذ في موضوع دعوى الإلغاء، حيث لا سند من القانون التجاوز عن تحضير الدعوى وتقديم تقرير بالرأي القانوني في الموضوع.

لأن التقرير المعد في الشق العاجل إنما يستند إلى ما يتبين من ظاهر الأوراق دون تعمق البحث وإحاطته بكامل عناصره ودراسته لاستجلاء وتحديد كامل الوقائع وتمحيص مختلف عناصر وجه الدفاع الموضوعية والقانونية اللازمة للفصل في طلب الإلغاء.

وعلى ذلك فإذا اكتفت المحكمة بتقرير هيئة مفوضي الدولة في الشق العاجل المستعجل ومستندا إليه للفصل في الموضوع كان هذا المسلك منطويا على إهدار لكل الإجراءات الأساسية والجوهرية الواجبة الالتزام قانونا في شأن تحضير الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة من قبل هيئة مفوضي الدولة وهي إجراءات أساسية من النظام العام القضائي لمحاكم مجلس الدولة طبقا لصريح نصوص القانون المنظم المجلس الدولة، والتي لا بد وأن تمر بها حتما الدعوى قبل الفصل بحكم في موضوعها، وإلا صدر الحكم الصادر في الموضوع بغير الإجراءات التي رسمها القانون وبعد إهدار مرحلة جوهرية وأساسية من مراحل بحث وتمحيص الدعوى الإدارية في جهة حق الدفاع؛ ومن ثم يكون مثل هذا الحكم مشوبا ومعيبا بالبطلان[٥٠٦].

<u>الشرط الرابع: أن يكون التقرير مكتوباً</u>

([506]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٣٧٣ لسنة ٣٣ قضائية بتاريخ ١٩٩٠-١٢-٠١ مكتب فني ٣٦ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٢٢٣ رقم القاعدة ٢٤ .

يجب أن يكون رأي مفوض الدولة في التقرير مكتوبا عملا بالمادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة، لكي يتمكن الخصوم من الاطلاع عليه وإبداء ملاحظاتهم فيما ورد به إيجابا أو سلبا، وإتاحة الفرصة لسحب صورة منه حيث أجاز المشرع لهم ذلك.

وفي حقيقة الأمر فإن كتابة الرأي القانوني تتفق مع مبدأ المرافعة التحريرية أو الكتابية من ناحية، وتسمح للمحكمة بمعرفة رأي المفوض القانوني في المنازعة الإدارية، ومنه تستضيء ما خفت لعناصر المنازعة سواء من الناحية القانونية أو الوقائع، وبهذا تتحقق المعاونة الفنية المقصودة[٥٠٧].

وإذا كان الأصل هو كتابة رأي المفوض وبالتالي لا يجوز الاكتفاء برأي المفوض الشفهي، إلا أنه يجوز له إبداء ملاحظاته خلال جلسة المرافعة فيما بعد شفاهة على أن يثبت هذه الملاحظات في محضرها سواء في حضور الخصوم أو في غيابهم، كما أن رأيه الشفهي لا يصلح إلا أن يكون رأينا تكميليا لرأي سابق مكتوب وله أن يبدي رأيه الشفهي موجزا في محضر الجلسة في حالة نظر الشق العاجل من الطلبات التي يجوز أو يفترض أن تنظرها المحكمة دون سبق إعداد المفوض الرايه القانوني فيها[٥٠٨].

- **ويثور التساؤل عن مدى الالتزام بصيغة أو ديباجة معينة في كتابة التقرير؟**

باستقراء نصوص قوانين مجلس الدولة نجد أنها لم تتطلب شكلا محددًا يلزم السير على هديه أو مثيله في إعداد التقرير، وبالتالي فلا نتفق مع ما ذهب إليه البعض من لزوم اتباع صيغ معينة باعتبارها صيغا نموذجية فالقانون ذاته لم يتطلب اتباع التقرير لصيغة معينة أو حتى بيانات محددة يلزم توافرها في التقارير على ذات النحو الذي قرره في نصوص قانون المرافعات بالنسبة للأحكام[٥٠٩].

([507])"حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم٢٣٧٣ لسنة ٣٣ ق. عليا بجلسة ١٩٩٠/١٢/١م، مجموعة المكتب الفني السنة ٣٦ ، ص ٢٢٧ ".

([508]) راجع:المستشار الدكتور. صبحي جرجس إسحق، نظام مفوضي الدولة في مصر، بدون ١٩٩٢م، دار نشر ٢٠٠٠م، ص ٢٣٢. مشار إليه دأ رضا فاروق الملاح، مرجع سابق، ص ٥٢٠.

([509]) د. خميس علي السيد قضاء مجلس الدولة وصيغ الدعاوى، دار محمود للنشر،١٩٩٢،صـــ٦٣٢.

بيد أننا نلاحظ أن أغلبية تقارير المفوضين يلتزمون فيها بالشكل الذي يكاد يمليه عليهم الأقدم منهم المنوط بهم المراجعة لهم، فهؤلاء الآخرون يجدون في اتباع نهج المفوضين القدامى أصالة وإيثارا للسلامة فضلا عما يؤديه من اكتساب الخبرة وسرعة في الإنجاز في المنازعات الإدارية النمطية التي لا تثير الجديد من الإشكاليات القانونية.

ويجوز كتابة تقرير المفوضين كاملاً على جهاز الكمبيوتر، وذلك على غرار ماهو معمول به فى كتابة مسودات الأحكام.

حيث ذهبت دائرة توحيد المبادئ إلى جواز كتابة مسودة الأحكام القضائية كاملة بواسطة جهاز الكمبيوتر على أن توقع نهاية المسودة من الدائرة التى أصدرت هذه الأحكام(٥١٠).

الشرط الخامس: يجب أن يكون التقرير مسبباً

تنص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة على أن:" .....، ويودع المفوض بعد إتمام تهيئة الدعوى تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه **مسببًا**، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم الكتاب ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم".

وعلة تسبيب تقرير هيئة المفوضين ترجع إلى أن المحكمة تستجلى به بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبها الواقعى والقانونى، الأمر الذى يجعل من إيداع تقرير هيئة مفوض الدولة أمر تفرضه طبيعة المنازعات الإدارية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة ويعد من الأسس التنظيمية الرئيسية التى يقوم عليها قواعد إجراءات نظر الدعاوى المذكورة والفصل فيها وهى أمور كلها من النظام العام للقضاء الإدارى، وعلى هذا المقتضي فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهرى يترتب عليه بطلان الحكم الذى يصدر في الدعاوى"(٥١١).

ولهذا السبب فإن التقرير يجب أن يكون مسبباً. إذ أن المحكمة قد تعتمد على هذه الأسباب وتستند إليها، إذ أن التقرير الذي يعده المفوض يعتبر عنصراً ثابتاً تراعيه محكمة الموضوع وهي تصدر حكما(٥١٢).

---

(510)"حكم دائرة توحيد المبادئ في الدعوى رقم ١٢٨٠ لسنة ٥٤ ق عليا بجلسة ٢٠١١/١٢/٣ .

(511)"حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٨٦٠٧ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠".

(512) **Laure laganier mMilano**, **Douze ans après l'arret kress**, **La reconnaissance de** la specificite du rapporteur public, Rev. droit puplic 2013, no 5, p. 1123 et s.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية لتقرير المفوضين

يستوجب بحث الطبيعة القانونية لتقرير المفوضين بيان طبيعة هذا العمل هل عمل إدارة قضائية أم عمل قضائي، وهل هو عمل ولائي أم عمل قضائي كامل القضائية.

الفرع الأول

التمييز بين العمل الذي يُعد من أعمال إدارة القضاء والعمل القضائي البحت وتطبيق ذلك على طبيعة تقرير المفوضين

لبيان طبيعة التقرير من حيث كونه عمل من أعمال إدارة القضاء أم عمل قضائي بحت: يستوجب ذلك الأمر بيان المقصود بالعمل الذي يُعد من أعمال إدارة القضاء والعمل القضائي البحت.

اولاً: العمل الذي له مكونات إدارة القضاء

يقوم رئيس المحكمة أو رئيس القسم القضائي بمجلس الدولة بتوزيع الأعضاء التابعين له وذلك للعمل في هيئة المفوضين أو للعمل كقضاة للفصل في الموضوع، ويلتزم في هذا التوزيع بما تراه الجمعية العمومية للقسم القضائي.

والواقع أن أعمال الإدارة القضائية مثل توزيع العمل القضائي على كل قاض هو عمل قضائي من أعمال الإدارة، لا ينفصل عن الوظيفة القضائية، ويطلق على هذا العمل اسم الإدارة القضائية، عمل قضائي للإدارة، عمل قضائي إداري، عمل اداري قضائي.

ويمكن أن نقسم هذه الأعمال إلى: عمل إداري بحت مثل قرار تنظيم جلسات المحاكم وأيام العمل، وعمل تنظيم قضائي مثل قرار تحديد الدوائر المختصة، وعمل إدارة إجرائية [٥١٣].

وهذا العمل هو عمل يقوم به القاضي غير قضائي، ولا يكون محلاً لأي طعن ويهدف إما لتنظيم مرفق القضاء مثل تعيين قضاة هيئة المفوضين، توزيع القضاة على مختلف الدوائر، تحديد يوم وساعات الجلسات، تعيين المحضرين أو الحاجب في الجلسات.

([513]) Cornu Gerard, vocabuloire juridique, ed.PUF, 2014, p. 21-22.

أو تعيين الخبراء المرخص لهم أو تنظيم مسائل متعلقة بالخصومة مثل ضم قضية أخرى إلى القضية المنظورة، فصل الدعاوى، شطب قضية.

وفي معنى آخر أعمال الإدارة الداخلية للقضاء تتعلق بالموظفين، أو بالمباني أو بميزانية المحكمة.

أما أعمال التنظيم القضائي فتتعلق بتنظيم مرفق القضاء وتكوين المحاكم، وصلاحيات التشكيل وتوزيع القضاة في مرفق العدالة وتوزيع القضايا.

وأما أعمال الإدارة الإجرائية فهي تتعلق بتكوين الأحكام والمسائل المختلفة المتعلقة بالخصومة والتنظيم بأوامر، الشطب، سحب القضية من الجدول، الإحالة، فصل الدعاوى، إعادة التحقيق.

بناء على ذلك، فإن سير إجراءات الخصومة والإجراءات القضائية والنطق بالحكم يتطلب تنظيم إداري قادر على الأعمال الفرعية.

وتشمل أعمال الإدارة البحتة الأعمال المتعلقة بتوزيع وسائل التعيين وإدارة تكوين القضاة وكفاءتهم والموظفين والكتاب وتكوين وتقييم النشاط القضائي (تحديد مؤشرات الجودة)، إدارة الأعمال المرتبطة مثل عقد مؤتمرات الإدارة، عقود خاصة بالمرفق، البطاقة القضائية، إقامة المباني، شبكة الإتصال، المطور الالي لمنع المنازعات، رقمنة الإجراءات، تقديم وتمثيل الأطراف.

ويدل الواقع أن زيادة القضايا قد زاد من أهمية الإدارة الداخلية للقضاء[٥١٤].

- إذن القضية ليست شأن الأطراف، لذلك فإن التنظيم القضائي يجب أن ينظم ليواجه الزيادة الرهيبة في عدد القضايا، حتى يستطيع أن يوفي بمبدأ القضية العادلة.

وهذه الأعمال أي أعمال الإدارة البحتة للقضاء لها تأثير على القرار الفاصل في الموضوع.

وهذه الأعمال تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، خلافاً للأعمال المتعلقة بعمل مرفق عام العدالة، إذ تظل أعمال قضائية، لا تخضع لأي رقابة باستثناء طرق الطعن المقررة قانوناً[٥١٥].

([514]) Cadiet Loic, Case management judiciaire et deformation de la procedure, Rev. francaise de l'administration publique, 2008, no125, p. 135.

([515]) Deoporteo Frederic, Lazerges cousquer Traite de procedure penale, ed. Economica, 3eme ed. 2013, p. 35.

ويعتبر العمل القضائي هو الهدف النهائي للقضية، إذ هو العمل الذي بواسطته يقول القاضي القانون وذلك لإزاحة الشكوك وإعادة السلام الإجتماعي.

هذا العمل يعتمد على أعمال الإدارة القضائية التي تسبق وتُمهد له.

لذلك يثور التساؤل ما هو ميعار العمل الإداري القضائي؟

- **يمكن تمييز العمل الإداري القضائي:**

– من حيث الهدف منه:

حيث يهدف هذا العمل إلى تنظيم مرفق القضاء ولا يهدف إلى الفصل في النزاع. إذن العمل الإداري لا علاقة له بالفصل في النزاع أما العمل القضائي فإنه وضع كلي يصل إلى الغاية الرئيسية وهي الفصل في النزاع.

بناء على ذلك، فإن العمل الذي تقوم به المحكمة بدون قصد الفصل في النزاع هو مجرد نشاط رسمي يهدف إلى مجرد التنظيم وليس هناك قضية يدور حولها هذا العمل. أي ليس هناك علاقة قانونية تربط القاضي بالأطراف وهو محايد ونزيه مكلف بتطبيق القانون بشكل محدد وواقعي، يتم بإجراءات مقررة بالقانون، وعمل يكون من خلال إجراءات متتالية من أعمال إجرائية تتم من كل الأشخاص في القضية وفقاً لأعمالهم، وأبحاثهم وسلطاتهم الإجرائية [٥١٦].

من ناحية أخرى، النشاط الرئيس للقضاء هو الفصل في القضايا وإصدار الأحكام والنطق بالقانون وبذلك يؤدي القاضي وظيفته القضائية ويكفل الأمن والإستقرار القانوني والسلام الإجتماعي والواقع أن هناك الكثير من الأعمال التي يقوم بها القاضي قبل إصدار الحكم مثل توزيع القضايا على الدوائر المختلفة، تكليف مقرر بقضية، تحديد تاريخ الجلسات، المداولة، الشطب من الجدول، الضم أوالفصل وحسن سير القضاء.

([516]) Leborgne Anne, Repetoire Dalloz, Actes deprocedure, septembre, 2005, p. 30-33.

وهذه الأعمال الإدارية لا يهتم بها القانون كثيراً، رغم أهميتها مثل تخصيص القضاة.

وتراقب المحكمة الإدارية العليا مثل محكمة النقض التكييفات التي يقول بها قضاة الموضوع وذلك من خلال الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من محاكم التأديب.

وقد قضت محكمة النقض الفرنسية أن القرار الصادر من محكمة الاستئناف بأن هذا القرار يحتج به في مواجهة الغير هو قرار يؤثر في حقوق والتزامات الغير. ومن ثم فإن هذا القرار ليس عملاً إدارياً [٥١٧].

بناء على ذلك، وفقاً لمفهوم المخالفة فإن القرار أو العمل الإداري هو الذي لا يؤثر في حقوق أو التزامات الأطراف أو الغير إذن، الحكم القضائي هو الحكم الذي يؤثر في حقوق وواجبات الأطراف، أما العمل الإداري فهو العمل الذي لا يؤثر في حقوق أو واجبات الاطراف.

كما أن العمل القضائي فإنه نظراً لأثره الممتد، فإنه يكون محلاً للطعن فيه على خلاف العمل الإداري الذي لا يكون محلاً للطعن، فهو مجرد إجراء تنظيم.

إذن، الحقوق الموضوعية للأطراف هي الفيصل لتحديد طبيعة التقرير الذي يصدر عن هيئة المفوضية.

ويجب أن يكون الضرر الناتج من العمل الصادر عن القاضي جدياً وجسيماً لحقوق الأطراف حتى يمكن القول أن هذا العمل قضائي ومن ثم يكون محلاً للطعن.

من ناحية أخرى، الحكم القضائي يرتب آثاراً فورية وفي المستقبل على حقوق الأطراف والتزاماتهم.

أما العمل الإداري فإنه لا يرتب آثارا على حقوق الأطراف والتزاماتهم إذ أن القاضي عندما يفصل في النزاع أو ينطق بالقانون يؤثر على وجود حقوق الأطراف.

في المقابل، العمل الإداري لا يضر بالأطراف ولذلك لا يكون محلاً لأي طعن.

من ناحية أخرى، فإن الأعمال الإدارية لا تطبق مبدأ المواجهة، إذ لا يدعي أي من الأطراف لحضورها، على خلاف الأحكام القضائية أو الأعمال القضائية والتي يجب أن تحترم مبدأ المواجهة.

([517]) Cass. Civ. 24 mai 1995, Bull.civ.v, no168, p. 122.

على صعيد آخر، هذه الأعمال الإدارية لا تتمتع بحجية الشئ المقضي به، ويجوز لمصدرها التعديل فيها أو إلغائها.

أما الأحكام القضائية فإنها تكون لها حجية الشئ المقضي فيه ولا يجوز تعديلها بعد صدورها وإنقضاء مدة الطعن فيها مثال ذلك قرار إعادة فتح باب المرافعة ليس حكماً قضائياً ولا يجوز حجية الأمر المقضي فيه، ولا يجوز الطعن فيه[٥١٨].

وهو مجرد عمل إداري من الإدارة القضائية [٥١٩].

- كما أن الأحكام والأعمال القضائية واجبة التسبيب أما الأعمال الإدارية فإنها غير واجبة التسبيب.

مثال ذلك قرار القيد في سجل الخبراء يعتبر من أعمال الإدارة، ولا يجوز الطعن فيه قضائياً، ونرى جواز الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

كما أن الأعمال الإدارية للقضاء تدخل في السلطة التقديرية، ويفسر ذلك عدم قابليتها للتسبيب أو عدم اضطرار القضاء لتسبيبها.

([518]) Cass. Civ. 4-2-1998, no 96- 40-41.

([519]) Cass. Civ.17-2- 1998 Bull.IV, n. IV, no80, p. 62.

إذن العمل القضائي يجب أن يكون مسبباً بشكل دائم ويعني ذلك استبعاد الأسباب ذات الطابع العام التي تصطبغ بالريبة والغموض والتناقض. إذ أن التسبيب هدفه كفالة أن القاضي لا يتعسف في السلطة التي خولت له، وأنه يحترم الحدود والقيود المفروضة عليه، مما يسمح برقابة شرعية القرار الصادر أو العمل المتخذ (٥٢٠).

إذن، أعمال الإدارة القضائية لا تخضع لأي رقابة. مثال ذلك القرار بإحالة الدعوى هو عمل يدخل في السلطة التقديرية للقاضي ولا يخضع لأي طعن. ومثال ذلك قرار إعادة فتح باب المرافعة وكذلك قرار ضم ملف دعوى أخرى إلى القضية.

– معيار الغاية والوظيفة:

حيث أن غاية العمل الإداري هي التنظيم وليس الفصل في الدعوى، كما أن وظيفته هي تحقيق وإنجاز مصلحة المرفق العام.

ومن ثم فإن بعض أعمال الإدارة القضائية قد تؤثر على نزاهة المحكمة وتؤثر على مدة القضية وشرعية القضية مثال قرار الضم أو الفصل وقرار شطب القضية.

أما العمل القضائي فهو العمل الذي يقود إلى الحكم في الدعوى(٥٢١)، ومن ثم القول أن أعمال الإدارة القضائية هي أعمال ذات طبيعة داخلية أي إجراءات إدخالية للمرفق، وهي إجراءات تتخذ ككفالة حسن سير المرفق الإداري أو القضائي. أي أن هذه الأعمال مرتبطة بالعمل الداخلي للمرفق، وتصدر من رئيس المرفق الذي له سلطة الإدارة أي رئيس القسم القضائي أو القاضي المكلف بالإدارة.

(520) Giudicelli – Delage Genevieve, La motivation des decisions de justice, these 1979, Poitiers p. 306 – 320.

(521) Pauliat Helene, processus procedure: a la recherche de la qualite de la justice, in Horeau – Dodinau Jacqueline Metairie, LGDS z, 2019, p. 160 – Guillaume, Texier Pascal, Proceder, pas d'action pas de droit oupas de droit pasd'action cahier de l. Institut d'nthropolgie juridique, 2010, n'13, p. 305-325.

وفي الغالب، فإن هذه الأعمال لا يتوافر لها طبيعة القرار، ومن ثم لا يطعن فيها. أي أن هذه الأعمال تتمتع بنوع من الحصانة القضائية. ويرجع ذلك لعدم أهميتها لعدم توافر أركان القرار الإداري فيها.

ولا تعطي محلاً لدعوى المسئولية ضد مصدرها.

وقد عَرف الفقه أعمال الإدارة القضائية على أنها القرار الذي يتخذه رئيس القسم القضائي أو القاضي المكلف بالإدارة في الدعوى وذلك بهدف ضمان حسن سير العدالة والمرفق العام للقضاء. وهي تشمل أعمال الإدارة القضائية وأعمال الإدارة الإجرائية[٥٢٢].

وهذه الإعمال ضرورية لأداء وظيفة القاضي، أي حتى يستطيع القاضي أن يفصل في الدعوى بطريقة عادلة.

وقد اعتبر مجلس الدولة أن هذه الأعمال مرتبطة بأداء وظيفة القضاء مثل قرار إعداد قائمة الأشخاص الذين يمكن أن يكونوا حراساً أو مسنديكا [٥٢٣].

ثانياً – العمل القضائي:

أ- المعيار الشكلي:

يكون العمل قضائياً إذا كان صادراً عن جهة قضائية أي أن العمل يأخذ صفة الجهاز الذي أصدره وهذا المعيار غير صحيح لأن الجهاز القضائي يصدر أيضا أعمال الإدارة القضائية.

ب-معيار الغاية:

الغاية من العمل القضائي هي الوصول إلى الحكم والفصل في الدعوى. إذن يهدف العمل القضائي إلى الفصل في النزاع. ومن ثم إذا كان المفوض يقوم بتلقي الدعوى، والإتصال بالسلطات وتكليف الأطراف بالحضور والحصول على المستندات وتحديد الوقائع والقانون الواجب التطبيق على النزاع والحل الذي يقترحه على قضاة الموضوع.

فإن هذا العمل عمل قضائي لأنه يهدف إلى الفصل في الدعوى .

([522])Jeuland Emmanuel, les measures d' administration judiciaire en droit processuel, problemde qualification, LGDJ,2020, 220. p. 142.

([523]) CE. 16-7, 1978, Rec. CEtables, p. 738.

ثالثاً: بتطبيق ذلك على تقرير المفوض نلاحظ أن:

١- أن المفوض لم يتلق تكليفه من أحد القضاة، وإنما هذا العمل منوط به بموجب نص قانون مجلس الدولة.

٢- أن جوهر هذا العمل هو تهيئة الدعوى للفصل فيها وتحضيرها بحيث يستكمل قاضي الموضوع عمله وهو لديه تقديم وتلخيص وافي لكل وقائع الدعوى ومستنداتها وطلبات أطرافها وتحديد القواعد القانونية المرتبطة بها وما يقترحه من حل.

٣- أن هذا العمل عمل قضائي بحت من حيث كل المعايير:

- فهو قضائي وفقاً للمعيار الشكلي أو العضوي.
- وهو قضائي وفقاً للمعيار الوظيفي أو الغائي.
- وهو عمل يؤثر عل حقوق الأطراف والتزاماتها.
- كما أن التقرير واجب التسبيب.
- وهو محل طعن، إذ يجب – وليس يجوز كما جاء في القانون المصري – إطلاع الأطراف عليه، وتمكينهم من تقديم الملاحظات المكتوبة عليه أو الملاحظات الشفوية.
- وإذا لم يتم اِطلاع الأطراف عليه ولم يتمكنوا من إبداء ملاحظاتهم عليه يكون التقرير باطلاً.

٤- نجزم إذن بأن تقرير هيئة المفوضية عمل قضائي صادر عن قاض، وضروري أوجزء من عمل هيئة المحكمة أي محكمة الموضوع، ومن ثم إذا خلت القضية من تقرير المفوضين كان حكمها باطلاً [٥٢٤].

ونبحث في الفقرات التالية تكييف تقرير المفوض هل عمل ولائي أم عمل قضائي

([524]) F.X. Berchot, La communication du sens de conclusions du rapporteur public, Rev. francaice de droit administratif 2018, p. 1081.

الفرع الثاني

التمييز بين العمل القضائي والعمل الولائي وتطبيق ذلك على تقرير المفوضين

أولاً – العمل الولائي:

يقوم القاضي في العمل القضائي بفحص إعادات الأطراف من منظور القواعد القانونية، اما في العمل الولائي فإن القاض يراقب العمل الخاص في ضوء الشروط القانونية.

وتكون رقابة القضاء في العمل القضائي رقابة علاجية لأنه يضع حداً للنزاع.

أما في العمل الولائي ليس هناك تنازع مصالح، وتكون المحكمة مختصة بطلب حيث يوجب القانون خضوع مركز قانوني لرقابتها (٥٢٥).

إذ أنه ليس هناك إدعاء ضد طرف آخر ومن ثم لا يوجد موضوع الخصومة أو النزاع أو موضوع الطلب أو موضوع الدعوى أو موضوع الإدعاء.

إذ أن هذا الموضوع يوجب أن يفصل القاضي في الادعاء بعمل قضائي هو الحكم (٥٢٦).

ويفصل القاضي في الطلب في العمل الولائي في ظل عدم وجود نزاع، كما أن الإجراءات لا تراعي مبدأ المواجهة، وتكون أكثر سرعة ويفصل القاضي دون مرافعة.

إذن، يعرض على المحكمة طلب في ظل عدم وجود نزاع، حيث يوجب القانون خضوع مركز قانوني لرقابتها (٥٢٧).

ويقدم طلب العمل الولائي بعريضة ويتم ذلك خارج أي إجراءات وبدون نزاع ولا يكون محلاً لنزاع من جانب الغير، وهذا الطلب لا يختلف الأطراف عليه، ويلتزم الأطراف بصفته حسب طبيعة الموضوع بالحصول على قرار من المحكمة.

---

(525) David Timothe, L'objet de procedure penale, contribution a'l'etude des actes et desactions, these, Bordeaux, 2020, p. 5-25.

(526) M.P. Vinh – Dalmais, La notion d'instance, these, Paris, II, 2000, p.60 et s.

(527) J. Bergel, la jurisdiction gracieuse en droit francais, Dalloz 1983 p. 153-165.

ويكون دور القاضي هو إعطاء الرسمية أو التصديق مثال ذلك المشاركة في الإعداد وتفعيل الروابط القانونية مثال ذلك الاعتراف بطفل طبيعي، بالتبني، بيع اموال القاصر.

- ومثال إجراءات الحماية مثل الإذن ببيع أموال القاصر.
- وإجراءات الرقابة مثل تصحيح أوراق الحالة المدنية، الحكم المقرر للوفاة، تعيين حارس مؤقت.

وهذه الأعمال تعد أعمالا إدارية أي تدخل في الوظيفة الإدارية للقاضي. ومع ذلك، فإن العمل الولائي مختلف عن عمل النطق بالقانون ولكن يحتفظ بطبيعة قضائية، إذ أن هناك سلطة قضائية مكلفة بمهمة تطبيق القانون بالسلطة التقديرية في النصوص الخاصة بالقانون الخاص. ويفصل القاضي في طلب العمل الولائي إذا لم يكن هناك نزاع ليقول القانون بعيداً عن أي نزاع.

إذن الموضوع مسلّم به من كل الأطراف وليس محلاً للنزاع من أي طرف، أو بالأحرى عدم وجود خصم [٥٢٨].

وتكون رقابة القاضي مفروضة للتحقق من احترام الشروط القانونية أي الشروط المفروضة بموجب القانون، مثال الطلب على عريضة الموجه للقاضي لتقرير غياب الزوج حيث استوجب القانون المصري مرور مدة معينة تختلف حسب ظروف الغياب في سقوط طائرة أو غرق سفينة، ظروف يغلب عليها الهلاك أو ظروف عادية.

- **بناء على ذلك، يمكن القول أن تقرير المفوض:**
  - يتم يعد رفع صحيفة الطعن وإعلانها للخصوم.
  - هناك قطع بوجود نزاع سواء دعوى الغاء أو دعوى القضاء الكامل حول المسائل التعاقدية.
  - يقوم المقرر باستكمال الملف من السلطات العامة، ومن الخصوم، ويلخص الوقائع ويحدد القواعد القانونية الملائمة والحل الذي يقترحه على محكمة الموضوع.

([528]) Aurelien Bamde, La procedure gracieuse w.w.w.aurelinbamde.com.2019, consulte le 14-1-2024.

- إجراءات إعداد التقرير إجراءات علنية، تراعي مبدأ المواجهة من حيث حضور الأطراف وحقهم في الاطلاع وإبداء الطلبات و الإطلاع على المذكرات وتقديم المذكرات الضد.

إذن، هذا التقرير عمل قضائي خالص، يبني على وجود نزاع، يقوم المقرر بتهيئته للفصل فيه وتحضير الدعوى لتمكين قضاة الموضوع من الحكم بسهولة ويسر.

ثانياً – العمل القضائي:

بداهة، هو العمل الذي يقوم به القاضي والذي يقوده إلى الفصل في النزاع، وهذا هو المعيار العضوي.

ويوجد بجانب ذلك المعيار الإجرائي وهو أن العمل القضائي يصدر عن هيئة متدرجة، محايدة ونزيهة، ويتم إعداد هذا العمل وفقاً لإجراءات تعطي ضمانات للمتقاضي وهي إجراءات تحمي حقوق الأفراد.

والمعيار المرتبط بالأثر هو معيار قوة الشئ المقضي به التي تكون للعمل القضائي وهناك المعيار الوظيفي حيث يكون هناك نزاع يتم الفصل فيه [٥٢٩].

والمعايير الموضوعية تقوم على فكرة وجود النزاع أي الادعاء والفصل فيه بحكم يرتب آثار أهمها قوة الشئ المقضي به، ويكون له القوة التنفيذية أي يقبل التنفيذ بالقوة الجبرية، أما العمل الإداري فلا يكون هناك نزاع يفصل فيه، ولا مواجهة ولا فصل في أي إدعاءات.

إذن، الأساس في العمل القضائي هو وجود إدعاء حكم بالفصل فيه.

ويعتبر فحص القاضي ودراسته للنزاع هو العنصر الأهم في العمل القضائي.

ويرى البعض الآخر أن جوهر العمل القضائي هو وجود نزاع يراد الفصل فيه، وهذا النزاع يخضع للقاضي.

([529]) Mickael Lavaine,L'acte juridictionnel en droit administrative,these, Brest, 2013, p. 16-20.

ويرى البعض الآخر أن جوهر العمل القضائي هو النطق بالقانون وإجراء تأكيد وإثبـــات للوقـــائع وجوهر العمل القضائي هو تدخل القاضي باسم العدالة [٥٣٠].

ويختلف القاضي في ذلك عن الأدارة التي تتداخل لتحقيق مصلحة المرفق العام.

ويفصل القاضي في الموقف بتطبيق القواعد القانونية المتعلقة بهذا الموقف.

- **تطبيق ذلك على تقرير المفوض:**

- المفوض يبحث ويحقق ادعاءات الأطراف ويبحث المستندات المقدمة منهم.
- يطبق القواعد القانونية المتعلقة بالنزاع المعروض عليه.
- لا يصدر حكم قضائي ولكنه يقترح الحل الذي يمكن الأخذ لانهاء هذا النزاع بحكم فاصل في الموضوع.

من الناحية الشكلية المقرر قاضي وليس موظفاً إدارياً.

- يصدر تقريره وفقاً لإجراءات قضائية يطبقها ويلتزم بضمانات التقاضي.

من ناحية أخرى، يتم إعدت التقرير بواسطة قاضي هو القاضي المقـــرر أو المفـــوض، إذ أن الإصطلاح ربما لم يستقر بعد، وهو تتوافر فيه كل شروط رجل القضاء من حيث أنه:

-رجل قانون، محايد، ونزيه:

حيث يعتبر المفوض ممثلاً للقانون في الدعوى الإدارية، هذا القانون الذي يقـــف الجميـــع أمامـــه سواسية، ثم تنطبق عليهم قواعدة وأحكامه دون تفريق أو تمييز في المعاملة طبقا لمبدأ المساوة أمام القانون egalite de droit.

ومن ثم كانت من أهم ما يتصف به المفوض أو المقرر صفة الحيدة لصالح القانون وحده، حيث لا يمثل المفوض احدًا من أطراف القضية، ولا يسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية له، بل يهدف إلـــى تحقيق مبدأ سيادة القانون.

([530]) Droit judiciaire prive: les actees du juge, www.caurs. Unif. Fr./file.p 2021, consule le 18-1-2024.

ومن ثم ونتيجة لذلك جعل المشرع الدعوى أمانة في عنقه، ومنحه من الوسائل ما يمكنه من تحقيق واجباته على أفضل وجه، فيوجه الدعوى الإدارية الوجهة السليمة.

-ومستقل لا يخضع في إعداد تقريره لأي توجيهات

ولو من رئيسه الأعلى، يخضع في ذلك لمستوجبات ضميره، وقناعته. بناء على ذلك، نســتطيع أن نقرر أن تقرير المفوض هو عمل قضائي وليس عملاً ولائياً ولا عملا إداريا.

المطلب الخامس

أنواع وأهمية تقرير المفوضين في فرنسا ومصر

تمهيد وتقسيم:

يقوم مفوض الدولة وهو جزء اصيل فى سير الدعوى الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة بدور هام؛ وتبدو أهمية الدور الذى يقوم به فى تحضير الدعوى الإدارية انه لا يجوز تجاوز مرحلة التحضير إلا إذا كانت هناك حالة استعجال تقدرها محكمة الموضوع، وإلا اعادت الدعوى لهيئة المفوضين.

وسوف نتطرق للحديث في هذا المطلب عن أنواع وأهمية تقرير المفوضين من فرعيين، نتناول في الأول أنواع تقرير المفوضين، وفي الفرع الثاني نتحدث عن أهميته وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

أنواع تقارير المفوضين في فرنسا ومصر

يقدم المفوضين أنواع من التقارير هى:

١- تقرير بقبول الدعوى.
٢- تقرير برفض الدعوى او عدم قبولها.
٣- تقرير بالسير فى الدعوى فى جزء منها.
٤- تقرير بقبول جزء من الدعوى ورفض جزء منها.
٥- التقرير بعدم الاختصاص.

اولاً: تقرير بقبول الدعوى

يقوم المقرر العام كما يسمونه فى فرنسا Le rapporteurs Public بدراسة ملف الدعوى والتأكد من توافر شروط قبولها من حيث الصفة والمصلحة والتمثيل القانونى أمام المجلس وبعد دراسة شروط الدعوى، يبحث وقائع الدعوى والمبادئ القانونية التى تثيرها هذه الوقائع وهى القواعد القانونية المتعلقة بحل النزاع المطروح فى الدعوى، وفقًا للطلبات التى ايدها الطاعن.

ومن المعروف أن القانون الإدارى يتكون من دفوع عديدة حسب قطاع النشاط الذى تعمل فيه جهة الإدارة أو الوحدة المحلية أو الهيئة العامة الاقتصادية وقد يتعلق الأمر بنزاع حول أحقية الطالب فى الالتحاق بكلية معينة، إلا أن جهة الادارة الجامعية رفضت قبوله، وفى هذه الحالة يرجع المقرر أو المفوض إلى قانون تنظيم الجامعات السارى سواء الحكومية أو قانون تنظيم الجامعات الخاصة، ويتناول درجات الطالب والشروط المطلوبة من الإدارة العامة وهل هناك تنميز أو خروج على القواعد القانونية ادى لرفض قبول الطالب، مما يجعل القرار الصادر ضده قابلاً للإلغاء.

ومن ثم يكتب المفوض مذكرة أو مشروع حكم يستعرض فيه واقعات النزاع والقواعد القانونية، والقرار الطعين والعيوب التى ألمت به مما حدا بالمفوض إلى التوصية بقبول الدعوى من حيث الشكل، وفى الموضوع الغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من اثار.

وفى جميع الاحوال، يرسل التقرير إلى محكمة الموضوع ويبلغ به الطـــاعن وجهـــة الإدارة، ولا يجوز للمحكمة تجاهل التقرير، ويتعين عليه الرد عليه بالقبول أو بالرفض.

ومن ثم فالتقرير بقيول الدعوى هو ذلك التقرير الذي يعرض أطراف النزاع وبيانـــاتهم، والقـــرار الطعين وأسباب الطعن وأسانيده، وحجج جهة الإدارة ورأي المفوض بأن الطلب أو الطعن حـــري بالإجابة لاستناده إلى وقائع صحيحة وأسانيده قوية صحيحة.

وقد يستند قبول الطعن بالألغاء إلى:

- الانحراف بالسلطة وهو يفترض تقدير العناصر بشكل شخصي أي الدافع الذي أدى إلى القرار الطعين أي أن هدف القرار هو هدف شخصي، وهو مسألة نفسية، أي أن هنا فعل للسلطة الإدارية تنفيذ لعمل يدخل في اختصاصها ومع إتباع الإجراءات المحددة، وبدون ارتكاب أي مخالفة إجرائية للقانون، فإنها تستعمل سلطتها لفرض آخر غير الفرض الذي منحت من أجله السلطة أي غرض آخر غير حفظ المصلحة العامة وصالح المرفق[٥٣١].

ويقدم الطاعن عناصر الواقع التي تؤدي إلى افتراض وجود الانحراف بالسلطة.

ويتم إعداد التقرير بعد دراسة متعمقة للملف، وهذا التقرير لا يسأل عنه أحد سوى المفوض.

وبداهة بعد أن يقدم المفوض تقريره إلى المحكمة يجوز للأطراف تقديم ملاحظاتهم إلى رئيس المحكمة التي تفصل في الموضوع مكتوبة أو تقديم ملاحظات شفوية قصيرة.

ثانياً: التقرير برفض الدعوى :

يتدخل المقرر العام قبل عرض الموضوع أو الطعن على محكمة الموضوع ويدرس شروط قبول الدعوى وظروف النزاع (٥٣٢) .

والتقرير بالرفض هو التقرير الذي يضعه المفوض أو المقرر العام بعد عرض الوقائع والقانون الواجب التطبيق، وحجج الأطراف، ورأيه بأنه يقترح رفض الدعوى وذلك: [٥٣٣].

- لسلامة القرار الإداري من حيث الاختصاص ركن السبب، الغرض أو الغاية، وعدم وجود انحراف بالسلطة.
- مشروعية القرار الإداري واتفاقه مع صحيح القانون ويقدم التقرير إلى محكمة الموضوع بعد اطلاع الأطراف على العناصر الأساسية فيه خاصة:

([531]) List de conclusions des rapporteurs publics, www.conseiletat.fr2017, consulte le 12-1-2024.

1) **Conseil D'Etat, quell est le role du rapporteur public**, www.conseildewtat.com. 2022, veu le 1-8-2024.

([533]) Henry Puget, Tradition et progret au sein du coneil d' Etat de France, sirey, 1950, p. 19- 29.

- أسباب الرفض أو الأسباب التي ترجح رفض القرار الإداري.

القواعد القانونية التي استند إليها الرفض.

ويصل المفوض فى بحثه إلى نتائج حيث يعرض رأى علانية وبكل استقلال لرفض الدعوى، وذلك: لفوات ميعاد الطعن فيكون الرأى عدم قبول الطعن يكون قد تم بعد الميعاد أو قبول الطعن شكلاً وفى الموضوع عدم أحقية الطاعن فى طعنه.

ثالثاً: التقرير الجزئى بالقبول:

وقد يرى المفوض أن الطاعن توافرت فيه شروط الدعوى والطعن فى الميعاد، غير أن القرار الطعين لم يشبه العيب الا فى جزء منه، ومن ثم تنحصر مصلحة الطاعن فى إلغاء القرار فى هذه الجزئية فقط.

وبناء على ذلك، يصدر المفوض توصية بالقبول الجزئى للدعوى والغاء القرار المطعون فيه فى بعض اجرائه فقط.

رابعاً: التقرير الجزئى بالرفض:

يمثل المفوض دور النيابة العامة أمام المحاكم الادارية، فهو فى حقيقته وكيل عن الدولة [٥٣٤] ولذلك فإذا رأى أن شروط الدعوى متوافرة كما تم احترام الشكل، إلا أن جزء فقط من طلبات الطاعن هو الحرى بالقبول، يصدر تقريره بهذا الشأن مع ملاحظة حق الأطراف فى الإطــلاع ولهــم تقــديم ملاحظاتهم أمام محكمة الموضوع.

خامساً: التقرير بعدم الإختصاص:

فقد إستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على صحة تقرير هيئة المفوضين فى حالة إقتصاره على التقرير بعدم الإختصاص دون بحث شكل الدعوى أو موضوعها.

فذهبت إلى أنه:" من حيث إن الثابت من الأوراق أن هيئة مفوضي الدولة قامت بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وقدمت تقريرا بالرأي القانوني فيها حددت وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي

534) Pierrick Gardien, Contentieux administratif a quoi sert, le rapporteur public, www.village-justice.com.2017, ru 6-8-2024

يثيرها النزاع وأبدت .... مسببا في الاختصاص وعرضتها على رئيس المحكمة الذي حدد لها جلسة ومن ثم تكون الدعوى قد اتصلت بالمحكمة بعد إتباع االوقائع سالفة الذكر.

وبالتالي لا يكون لزاما على المحكمة بعد ذلك أن تعيد الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لاستيفاء أي جوانب فيها موضوعية كانت هذه الجوانب أو قانونية.

ولا سند من القانون فيما تمسكت به الجهة الإدارية الطاعنة من بطلان الحكم المطعون فيه بمقولة أن تقرير هيئة مفوضي الدولة اقتصر على التوصية بعدم اختصاص مجلس الدولة ولائياً بنظر الدعوى دون إبداء الرأي القانوني في الموضوع، إذ أن هذا يعد مجرد اجتهاد بالرأي في التقرير لا يؤدى إلى بطلان الحكم حيث لا يوجد ما يوجب قانونا على المحكمة أن تعيد الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لاستكمال تقريرها بعد أن اتصلت بنظر الدعوى على أساس تسلسل االوقائع التي أشارت إليها مواد القانون تسلسلا سليما.

فإذا مرت الدعوى بمراحلها المقررة قانونا فليس ثمة إلزام من القانون على المحكمة أن تعيد الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لاستيفاء ما تكون قد أغفلته في تحضيره أو في التقرير الذي أودعته بالرأي القانوني فيها.

وبناء على ما تقدم فإن النعي ببطلان الحكم المطعون فيه لاقتصار تقرير هيئة مفوضي الدولة على رأيها بعدم اختصاص مجلس الدولة ولائياً بنظر النزاع الماثل دون إبداء رأيها في الموضوع يكون على غير أساس .... من القانون متعين الرفض"[٥٣٥].

نخلص إذن إلى أن :

- أن المفوض **يصدر أنواع من التقارير وهي:**
- تقارير بقبول الدعوى أي قبول الطعن لحديثه وقوة الأسانيد التي تبرر وتثبت وجود عوار في القرار الإداري يستلزم رفض.

-تقارير بالرفض لعدم وجود عيب بالشكل.

- تقرير بالسير فى الدعوى فى جزء منها.
- تقرير بقبول جزء من الدعوى ورفض جزء منها.

([535]) "حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٦١٧ لسنة ٥٥ قضائية بتاريخ ٢٦-٠١-٢٠٢٠".

– تقرير بعدم الاختصاص.

الفرع الثاني

أهمية وآثار تقرير المفوضين في فرنسا ومصر

مفوض الدولة هو قاضي من قضاة مجلس الدولة، مثله مثل قضاة الحكم لا يختلف عنهم إلا من حيث الوظيفة المؤقتة المكلف بها وهي دراسة ملف الدعوى من حيث الوقائع، القانون الأنسب والحل الذي يقترحه بالقبول أو بالرفض والأسباب التي تبرر ذلك.

ويترتب على ذلك أن المفوض يلتزم باحترام قواعد القضية العادلة وله وعليه إعلان الخصوم بالحضور، الاتصال بالسلطات العامة، واستدعاء من يرى لزوم أقواله لفحص الدعوى، طلب المستندات من جهة الإدارة واتخاذ أي إجراء يفيد في تحقيق الدعوى[٥٣٦].

ومن ثم تعتبر هيئة المفوضين امينة على المنازعة الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي ابداء الرأي القانوني المحايد فيها، سواء في المذكرات التى تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية.

أنه ولئن كانت المحكمة الأوربية لحقوق الانسان تقلل من أهمية التقرير حيث تعتبر أنه مجرد تلخيص للقضية والمستندات؛ **إلا أن** التقرير له أهمية خاصة من عدة نواحي نوضحها فيما يلي:

اولاً: يساعد التقرير على إتاحة الفرصة لطرفي الخصومة القضائية أن يعقبا علي ما ورد به من وقائع ومن رأي[٥٣٧] بما من شأنه أن تستجلي المحكمة بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبيها المادي والقانوني.

فضلًا عن أن الالتزام بها غايته توفير ضمانة جوهرية لصالح طرفي المنازعة القضائية أمام القضاء الإداري لتحقيق مرحلة تحضيرها وتهيئتها للفصل فيها بعد إيداع التقرير في ذلك النزاع المتعلق بالواقعة والقانون – يعقب عليها كل من الطرفين أمام المحكمة التي تختص بالفصل في النزاع قبل صدور حكمها.

([536]) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارن، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص١٦٦.

([537]) Jean-alarc sauve, Le rapporteur public dans la jurisdiction administrative, www. Conseil et at fr.

ولأهمية هذا الأمر أستلزم المشرع ضرورة عرض الدعوى علي هيئة مفوضي الدولة قبل الفصل فيها، ورتب علي الاخلال بذلك الإجراء بطلان الحكم لإهداره حق الدفاع لطرفي الخصومة وكونه من النظام العام(٥٣٨).

إلا إذا كانت المحكمة بصدد بحث طلب عاجل بوقف تنفيذ قرار مطلوب إلغاؤه، لأن مناط إعمال الاستثناء ألا تتجاوز المحكمة طلب وقف التنفيذ إلى الفصل في موضوع الدعوى بحكم منه للخصومة فيها، إذ يتعين عليها في هذه الحالة الالتزام بالأصل العام المشار إليه وإلا وقع حكمها باطلاً (٥٣٩).

ثانياً: أن مفوض الدولة الذي يعد التقرير يمثل العنصر المحايدلصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية (٥٤٠).

وبالتالي يعمل تقرير المفوضين على تجريد المنازعات الإدارية من الخصومات الفردية بإعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغى غير معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء(٥٤١).

ولأهمية هذا الأمر يستلزم المشرع لصحة جلسات محاكم القضاء الإداري ضرورة حضور ممثل هيئة المفوضين، ورتب على تخلف هذا الإجراء الجوهري بطلان فى الحكم وتبطل بالتالي كافة الأحكام التي أصدرتها المحكمة في هذه الجلسة، ومنح المشرع المحكمة المختصة بحكم رقابتها

---

(538) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٨٦٠٦ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠" ، حكم غير منشورة.

(539) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٨٦٠٦ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠"، حكم غير منشورة

(540) يمثل المفوض القانون في المنازعة الإدارية، هذا القانون الذي يقف أمامه أطرافها سواء وتنطبق عليهم أحكامه ؛ ومن ثم كانت من أهم ما يتصف به المفوض egalite de droitدون تفريق في المعاملة طبقا لمبدأ المساوة أمام القانون صفة الحيدة التامة لصالح القانون وحده، فهو لا يمثل احدا من أطراف المنازعة، ولا يمثل صالحا شخصيا يبتغي تحقيقه والدفاع عنه، بل يهدف إلى تحقيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

ونتيجة لذلك جعل المشرع الدعوى الإدارية أمانة بين يديه وخوله من الوسائل ما يمكنه من تحقيق واجباته على خير وجه، فيوجه الدعوى الإدارية الوجهة السليمة.

راجع: د. رضا فاروق الملاح، دور القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص٤٩٩.

(541) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤٣ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٨٢/١/٣.

القانونية للحكم المطعون فيه القضاء من تلقاء ذاتها ببطلان الحكم، حتى ولو لم يطعن أحد أطراف الدعوى[٥٤٢].

ثالثاً: يعمل تقرير المفوضين على معاونة القضاء الإدارى معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده، فهى ترفع عن قضائها عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة، وذلك علاوة على ما تقدم لهم من معونة فنية خاصة بإبداء الرأي القانوني فى الدعوى الذي يعتبر بمثابة مشروع حكم فيها"[٥٤٣][٥٤٤].

رابعاً: تعتبر تقارير المفوضين مصدر إلهام بالنسبة للتقارير المستقبلية، إذ أن المقررين يتبعون خطى سابقيهم، فهؤلاء يجدون في اتباع نهج المفوضين القدامى أصالة وإيثارا للسلامة فضلًا عما

([542]) **حكم المحكمة الادارية العليا إلى القول: "ومن حيث إن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ شأنه شأن القوانين السابقة عليه قد اعتنق نظام مفوض الدولة أمام المحاكم الإدارية بكافة مستوياتها في جميع المنازعات الإدارية وذلك تجريدًا للمنازعات الإدارية من الخصومات الفردية ومعاونة القضاء الإداري معاونة فنية تساعد على تمحيص القضايا بما يضئ ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تمثل فيه الحيدة لصالح القانون.**

فهيئة المفوضين تعتبر أمينة وعلى المنازعة الإدارية، وعاملاً رئيسيًا في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد لها سواء في المذكرات التي تقدمها أو في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية، وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها فى الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين. ويتفرع عن ذلك وبالضرورة أنه لابد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان فى الحكم لأنه على ما سبق يمثل العنصر المحايد لصالح القانون فى المنازعات الإدارية التي تتعلق بروابط القانون العام والتي تقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية.

ومن حيث أنه ولئن كانت أطراف الدعوى في الطعن الماثل لم يطعن أحدهم ببطلان الحكم بعدم حضور مفوض الدولة جلسة المرافعة أو الحكم، إلا أن هذه المحكمة وهى تنزل حكم القانون في المنازعات الإدارية من حيث الشكل والموضوع معًا على الوجه الصحيح، تملك بحكم رقابتها القانونية للحكم المطعون فيه القضاء من تلقاء ذاتها ببطلان الحكم إذا شابه هذا الإجراء الجوهري.

راجع. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤٣ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٨٢/١/٣.

([543]) **حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٨٦٠٦ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠". حكم غير منشورة.**

([544]) **حكم المحكمة الإدارية العليا. في القضية رقم ١٥٠، لسنة ١ القضائية، السنة الأولى، ص٢١٢.**

يؤديه من اكتساب الخبرة وسرعة في الإنجاز في المنازعات الإدارية النمطية التي لا تثير الجديد من الإشكاليات القانونية. لذا نلاحظ أن أغلبية تقارير المفوضين يلتزمون فيها بالشكل الذي يكاد يمليه عليهم الأقدم منهم المنوط بهم المراجعة لهم

كما أن التقرير يضيف إقتراح الحل القانوني الذي يمكن الأخذ به سواء بقبول الطعن أو رفضه، ولا شك أن ذلك يحقق مصلحة العدالة ويساعد على حسن أداء العدالة.

خامساً: يترتب على إيداع التقرير تحديد تاريخ ميلاد إختصاص المحكمة بنظر الدعوى؛ حيث لا تعتبر الدعوى مطروحة على المحكمة للفصل فيها إلا بعد أن تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، ثم عرض الأوراق جميعها بعد إيداع هذا التقرير على رئيس المحكمة ليحدد للدعوى تاريخا معينا لنظرها.

أما مجرد قيد الدعوى بجدول المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة لا يعني أن المحكمة مختصة بنظرها[٥٤٥].

سادساً: يساعد التقرير المكتوب الخصوم من الاطلاع عليه وإبداء ملاحظاتهم فيما ورد به إيجابًا أو سلبًا، وإتاحة الفرصة لسحب صورة منه حيث أجاز المشرع لهم ذلك، لذا يجب أن يكون رأي مفوض الدولة في التقرير مكتوبا عملا بالمادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية فأن كتابة الرأي القانوني تتفق مع مبدأ المرافعة التحريرية أو الكتابية من ناحية، وتسمح للمحكمة بمعرفة رأي المفوض القانوني في المنازعة الإدارية، ومنه تستضيء ما خفت لعناصر المنازعة سواء من الناحية القانونية أو الوقائع، وبهذا تتحقق المعاونة الفنية المقصودة [٥٤٦].

وإذا كان الأصل هو كتابة رأي المفوض وبالتالي لا يجوز الاكتفاء برأي المفوض الشفهي، إلا أنه يجوز له إبداء ملاحظاته خلال جلسة المرافعة فيما بعد شفاهة على أن يثبت هذه الملاحظات في

---

[545]"حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية – تنازع – بتاريخ ١-٠٨-٢٠١٥ مكتب فني ١٥ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٩٢١ رقم القاعدة ٦٠" .

[546]"حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم٢٣٧٣ لسنة ٣٣ ق. عليا بجلسة ١/١٢/١٩٩٠م، مجموعة المكتب الفني السنة ٣٦، ص ٢٢٧ ".

محضرها سواء في حضور الخصوم أو في غيابهم، كما أن رأيه الشفهي لا يصلح إلا أن يكون رأينا تكميليا لرأي سابق مكتوب وله أن يبدي رأيه الشفهي موجزا في محضر الجلسة في حالة نظر الشق العاجل من الطلبات التي يجوز أو يفترض أن تنظرها المحكمة دون سبق إعداد المفوض الرايه القانوني فيها.

سابعاً: يساعد التقرير المسبب على أن تستجلي المحكمة بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبها الواقعى والقانونى، الأمر الذى يجعل من إيداع تقرير هيئة مفوض الدولة أمر تفرضه طبيعة المنازعات الإدارية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة ويعد من الأسس التنظيمية الرئيسية التى يقوم عليها قواعد إجراءات نظر الدعاوى المذكورة والفصل فيها وهى أمور كلها من النظام العام للقضاء الإدارى هذا من ناحية.

ومن ناحية آخر فأن المحكمة قد تعتمد على هذه الأسباب وتستند إليها، إذ أن التقرير الذي يعده المفوض يعتبر عنصراً ثابتاً تراعيه محكمة الموضوع وهي تصدر حكما[٥٤٧] وعلى هذا المقتضي فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهرى يترتب عليه بطلان الحكم الذى يصدر في الدعاوى"[٥٤٨][٥٤٩].

ثامناً: يساعد إعلام الأطراف بالتقرير قبل جلسة الحكم بمدة معقولة. من تمكين الطـــاعن أن يقـــدم ملاحظاته وكذلك الأمر بالنسبة للمطعون ضده، ولا يجوز للأطراف أو للمقرر أن يثير سنداً أو دفعاً جديداً أمام محكمة الموضوع إلا إذا كان متعلقاً بالنظام العام ويدعى الأطراف إلى تقديم ملاحظاتهم عليه، ويُعد ذلك من ضمانات مبدأ المواجهة، ومن الهام أن يعلم الأطراف بالعناصر الأساسية للملف ولمنطوق القرار الذي يقترحه المقرر قبل بداية الجلسة أمام محكمة الموضوع أو الحكم.

وهذا الالتزام الواقع على المقرر، إذا لم يقم به يكون تقريراً باطلاً.

وقد سبق أن رأينا أن القانون المصري يحتاج إلى تعديل عاجل لإلزام المفوض بإعلان تقريره إلى الأطراف قبل بداية جلسة الموضوع بوقت كاف. ويجب أن يشـــمل الإعـــلان خصـــائص الملـــف ومكوناته، الأسباب التي تبرر تقرير المفوض وتحمله.

([547]) **Laure laganier mMilano**, **Douze ans après l'arret kress**, **La reconnaissance de** la specificite du rapporteur public, Rev. droit puplic 2013, no 5, p. 1123 et s.

([548])"حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٨٦٠٧ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٣١-٠٥-٢٠٢٠".

(549) **Laure laganier mMilano**, **Douze ans après l'arret kress**, **La reconnaissance de** la specificite du rapporteur public, Rev. droit puplic 2013, no 5, p. 1123 et s.

تاسعاً: يساعد مفوض الدولة على توجيه الخصوم؛ بإعتبار أن مفوض الدولة هو الممثل للقانون في الدعوى الإدارية[٥٥٠]. وبالتالي ففهو الذي ينير الطريق أمام الخصوم ويبصرهم بالأدلة التي تفيدهم في منازعاتهم، كما قد يكشف لهم مقدما عن المصير الذي قد تؤول إليه المنازعة إذا استمروا في السير فيها، وبذلك يعرف كل من المدعي والمدعى عليه مصير الدعوى ومركزه القانوني فيها، مما قد يؤدي إلى التنازل عن الدعوى متى رأى المفوض ألا جدوى للسير فيها، لعدم قيامها على أساس قانوني سليم.

كما قد تقوم جهة الإدارة بتسوية القضية طبقا للقانون وإنهاء الخصومة، كما يعرض المفوض على الطرفين تسوية النزاع على أساس مبادئ المحكمة الإدارية العليا التي استقرت ومن ثم استبعاد القضية من الجدول لانتهاء النزاع، منعًا لإرهاق المتقاضين والقضاة بفضل ما يقوم به المفوض من إرشاد وتوضيح الأطراف المنازعة.

عاشراً: يساعد المفوض من خلال تقرير المفوضين على تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وصالح الأفراد الخاص، ذلك لأن قضية الإدارة لن يكون العامل الأساسي فيها البحث عن أي حل قانوني سليم، ولكن الوصول إلى الحل القانوني السليم من بين جملة الحلول القانونية الممكنة، وهذا يحتاج فضلا عن الإلمام بالمبادئ القانونية الإحاطة بمستلزمات حسن الإدارة وتفاصيل الوسائل الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة المواجهة ما يصادفها من عقبات ومسائل قانونية [٥٥١].

رأي الباحث:

([550]) بظهور مفوض الدولة انبثق في تاريخ القضاء الإداري فجر جديد توافرت فيه خصائصه الذاتية التي تنبع من صميم طبيعته دون أن تمتد إليه من نظام آخر، وتحققت فيه دعائمه التي تبعده عن أن يندرج تحت مدلول أحد الأنظمة الأخرى القائمة. وأناط المشرع بمفوض الدولة مهمة قضائية، تجعل منه عضوا محايدا لا يمثل أحد أطراف المنازعة، فهو يمثل القانون ولا سلطان عليه في أرائه لغير القانون، وتتجلى صفة تمثيله للقانون خلال مراحل المنازعة الإدارية وهذا يؤدي إلى تكييف المركز القانوني للمفوض في المنازعة باعتباره ممثل القانون فيها Commissaire de la loi فهو لا يمثل الأطراف، ولا سلطان عليه في رأيه لغير القانون. ومنه يتعرف الخصوم على حكم القانون في المنازعة الذي يتضح خلال نظر طلبات المساعدة القضائية، وتحضير الدعوى والاطلاع على تقريره المودع ملف الدعوى، كما تتعرف المحكمة قبل الفصل في المنازعة على حكم القانون فيها، وبذلك يكفيها عناء البحث والرجوع إلى المؤلفات الفقهية والأحكام القضائية السابقة. كما يبين لرئيس هيئة المفوضين فيما يرفعه إليه من تعليقات على الأحكام حكم القانون في المنازعة، وهل صدرت هذه الأحكام طبقا للقانون أم على خلافه. راجع: د. رضا فاروق الملاح، دور القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص٤٩٩.

- التقرير الذي يعده المفوض هو تقرير مكتوب جاء نتيجة فحص واقعي للدعوى الإلمام بكافة عناصرها الواقعية بالاستعانة بالأطراف والاستعانة بالسلطات العامة. هذا التقرير يشمل تحليل قانوني للنزاع وذلك بتطبيق القواعد القانونية الملائمة والأحكام القضائية في الموضوع.
- وينتهي التقرير بالرأي القانوني وهو مشروع حكم بسبب يوضح أسباب القبول وأسباب الرفض.

ومن ثم تأخذه به المحكمة في معظم الأحوال (٥٥٢). والواقع أن المفوض يدعو المحكمة إلى تفضيل سلوك على آخر وأن تحكم لطرف دون آخر.

وقد وصف التقرير بأنه مذكرات قضائية من القضاء، صفحات من الفقه، وقطع ملهمة من الأدب القانوني أو رسائل قانونية جاذبة (٥٥٣).

إذن، دور المقرر هو تبصير محكمة الموضوع حول القضية المعروضة أمامها وذلك بدراسة المسائل القانونية وبيان مزايا وصعوبات الحلول المتاحة.

كما أن تقريره مفيد للأطراف من حيث إعلانهم به ويكون له تفنيده أمام محكمة الموضوع والاطمئنان إلى الأخذ بأسانيهم وأنه ليس هناك خطأ في الوقائع.

- ويساهم التقرير في علانية الجلسات بتلاوته أمام محكمة الموضوع ويؤدي إلى زيادة جودة العمل القضائي وفهم الحكم في الموضوع. ويساعد التقرير في التعليق على أحكام القضاء الإداري وزيادة المعلومات حول القضية الإدارية ويؤثر تقرير المفوض على الحكم فالغالب من الأمر أن أحكام المحاكم الإدارية تأخذ به

وبناء على ذلك، فإن تقارير المفوضية التي لا يؤخذ بها تساعد في تطور القضاء الإداري.

ونبحث في المبحث التالي أوجة إلزامية تقرير المفوضين للمحكمة المختصة:

---

(552) Guillaume Presse, les conclusions contraires, a propos du role des commissaries du gouvernnement et rapporteures publics dans l'elabortion du dorit administrative, these, master, universite de lLoraine, 2021, p. 8-18.

(553) O. Dupeyroux, Le mimistrere public aupres des jurisdictions administratives, in c.evolution du droit public, etudes offertes a Achille nester , sirey, 1956, p. 187-188.

(١) فالمفوض يربطه بالإدارة تيارات مستمرة للموائمة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة، ولعل هذه الصفة الملازمة لمفوض الدولة هي التي دعت أولا فرنسا ثم مصر إلى الأخذ بنظام القضاء الإداري المتخصص بجوار القضاء العادي، ليفصل في منازعات الإدارة بما تحتاجه للفصل فيها من صفات خاصة بمن يتصدى لذلك.

ولعل ذلك مما دعا المشرع في قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، إلى إنشاء نظام مفوضي الوزارات مستهدفا بذلك أغراضا شتى، منها إنشاء صلة قوية بين مجلس الدولة والإدارة العاملة، وإتاحة الفرصة للأعضاء للاتصال بالعمل الإداري عن قرب تجعلهم أقدر على تفهمه، وحل مشاكل الجهاز الإداري التي تعرض عليهم عند عودتهم للعمل بالمجلس. كما يحقق ذلك ما استحدثه القانون المذكور من نظام إعارة أعضاء مجلس الدولة للعمل بالوزارات والمصالح والهيئات العامة، (المادة (٥٩) مما يمكنهم من اكتساب خبرة بأعمال الإدارة ومستلزمات حسن الإدارة.

ولا يعني ذلك احتكار المفوض للإلمام بمستلزمات حسن الإدارة، ولكن يشاركه في هذه الصفة القضاء والفقه الإداري عموما وكل من يتصدى للمنازعات الإدارية بالفصل أو إبداء الرأي القانوني فيها، فهي صفة أساسية مفروضة بالنسبة لكل هؤلاء.

راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٤١٥ لسنة ٣٢ ق. عليا، بجلسة ١٩٨٨/٤/٣٠م ، منشور في مجموعة المكتب الفني السنة ٣٣.

المبحث الثاني

أوجه إلزامية تقرير المفوضين للمحكمة المختصة

تمهيد وتقسيم:

القاعدة العامة:

أن الدعوى الإدارية لا يسوغ الحكم فيها إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها – وبالتالي فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري يترتب عليه بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى[٥٥٤].

([554]) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٤٤٤ لسنة ٢٥ قضائية بتاريخ ١٩٨١-٠١-٢٤ مكتب فني ٢٦ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣٧٩.

ولئن كانت هيئة مفوضي الدولة لا تتولى إصدار أحكام في القضايا والمنازعات التي تقضي فيها محاكم مجلس الدولة بل تقوم بتحضير الدعوى وإعدادها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني مسببًا بتقرير غير ملزم للمحكمة.

إلا أن أعضاء هذه الهيئة وهم أعضاء بمجلس الدولة يؤدون واجبهم في هذا الشأن باعتبارهم أعضاء بمجلس الدولة بتجرد القضاة وحيدتهم، وباعتبار أن الهيئة التي يشاركون في تكوين أدائها وإعمال رسالتها جزء من كيان مجلس الدولة وتمثل في تشكيل المحاكم المختصة، ومن ثم فإنهم يخضعون بالحكم والضرورة للمبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال القاضي وحيدته وتجرده في أداء واجبه وتحقيق رسالته في إقامة العدالة وإعلاء سيادة القانون..." (٥٥٥) .

وأنه وإن كانت تقارير هيئة المفوضين غير ملزمة للمحكمة فيما إنتهت إليه من نتائج، إلا أن هناك بعض الأوجه تلتزم بها المحكمة فيما تضمنته هذه التقارير.

وهو ما سنتعرض إليه فى عدة مطالب على النحو التالى:-

المطلب الأول: إلزامية إجراءات الخصومة.

المطلب الثانى: إلزامية الطلبات المضافة " تعديل الطلبات"- الطلبات العارضة.

المطلب الثالث: إلزامية تقارير هيئة المفوضين المنهية للخصومة.

المطلب الرابع: الزامية ما يتخذه مفوض الدولة من توقيع الغرامات، والاعفاء من الرسوم القضائية.

المطلب الخامس: إلزامية إثبات الصلح "إلزامية التسوية الودية.

---

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٣٦٠ لسنة ٣٨ قضائية بتاريخ ١٤-١١-١٩٩٨ مكتب فني ٤٤ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٢١ رقم القاعدة ٩ .

المطلب الأول

إلزامية إجراءات الخصومة

تمهيد وتقسيم:

تمر الدعوى الإدارية بعدة إجراءات وذلك على النحو الوارد بقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢:-

حيث تنص المادة (٢٥) منه على أن:" يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة" [٥٥٦].

وتتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب ويُرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه [٥٥٧].

وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة بالمستندات.

وتُعلَن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوباً بعلم وصول.

ويعتبر مكتب المحامي الموقِع على العريضة محلاً مختاراً للطالب كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختاراً لهم، كل ذلك إلا إذا عينوا محلاً مختاراً غيره.

([556]) وقد نصت على ذلك ايضًا المادة ٦٣ من قانون المرافعات الحالي على أن:" ترفع الدعوى إلى المحكمة بناء على طلب المدعي بصحيفة تودع قلم كتاب المحكمة مالم ينص القانون على غير ذلك"..

([557]) راجع تفصيلًا في ذلك: د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، الجزء الثاني، مكتبة الكتب العربي، بدون تاريخ نشر، ص ٧ وما بعدها.

وفى ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى وجوب تقديم عريضة الدعوى إلى قلم كتاب المحكمة متضمنة –عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليه الطلب– وقائع الدعوى وطلبات المدعي وأسانيدها القانونية وبيانا بالمستندات المؤيدة لطلبه.

ونظرا إلى ما يستلزمه هذا الإجراء من تخصص وخبرة، فقد أوجب النص أن يقوم بإعداد هذه العريضة محام من المقبولين للمرافعة أمام المحكمة، لتأتي صياغتها موافقة لحقيقة .... صاحب الشأن، ومعبرة عما يطلبه، وما يبغي الوصول إليه.

وبالتالي فإنه متى استوفت عريضة الدعوى بياناتها الجوهرية، ووقعها محام من المقبولين للمرافعة أمام المحكمة، وكان المقرر أن المدعي هو الذي يحدد نطاق دعواه وطلباته أمام القضاء، فإن المحكمة ملزمة أن تسير في فلك تلك الطلبات.

وبالتالي فإنه ولئن كان من حق المحكمة أن تعطي طلبات المدعي التكييف القانونى الصحيح على ... ما تستنبطه من واقع الحال وملابساته، إلا أنه ينبغي عليها ألا تصل في هذا التكييف إلى حد تعديل طلباته، سواء بإضافة ما لم يطلب الحكم به صراحة، أو بتحوير تلك الطلبات بما يخرجها عن حقيقة مقصده ونيته الحقيقية من وراء إبدائها [٥٥٨].

فإذا قامت المحكمة بتغيير واقعات الدعوى وطلبات المدعي تغييرًا جذريًا منقطع الصلة عن الطلبات واالوقائع المرفوعة بها، فإن ذلك يؤدي إلى بطلان الحكم بطلانا مطلقا؛ ذلك لأن المقرر أنه لا قضاء إلا في خصومة، ولا خصومة بغير دعوى يقيمها مدعيها ويحدد طلباته فيها.

وبالتالي فإن الغرض المنشود من إقامة الدعوى هو استصدار حكم يقر الحق المرفوعة به، ويضع حدا للنزاع المتعلق بموضوعها، ومن ثم فإن المحكمة ملزمة أن تفصل فيما طلبه المدعي على نحو جازم وصريح، وهو أمر نابع من طبيعة ووظيفة القضاء بوصفه احتكاما بين متخاصمين على حق متنازع فيه، فإذا ما خرجت المحكمة عن هذا النطاق، أو قضت على خلاف حقيقة طلبات الخصوم، وردَ حكمها على غير محل، ووقع باطلا بطلانا مطلقا[٥٥٩].

وسيراً مع منطق البحث نتناول الحديث في هذا المطلب من خلال عدة فروع، وذلك على النحو التالي:

([558]) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٦٩١٩ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢٠-٠٢-٢٣ .

([559]) حكم دائرة توحيد المبادئ في الدعوى رقم ٢٥٥٣٣ لسنة ٦٠ قضائية. عليا جلسة ٢٠١٥/٦/٦ .

الفرع الأول

إلتزام المحكمة بما تم من إثبات للوكالة أمام هيئة المفوضين

حيث نصت المادة (٧٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ على أن:" يجب على الوكيل أن يقرر حضوره عن موكله وأن يثبت وكالته عنه وفقا لأحكام قانون المحاماة وللمحكمة عند الضرورة أن ترخص للوكيل في إثبات وكالته في ميعاد تحدده على أن يتم ذلك في جلسة المرافعة على الأكثر".

وتنص المادة (٥٧) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ على أن:" لا يلتزم المحامي الذي يحضر عن موكله بمقتضى توكيل عام أن يودع التوكيل بملف الدعوى ويكتفى بالإطلاع عليه وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة".

حيث قررت المحكمة الإدارية العليا إن:" الثابت من الأوراق أن صحيفة الدعوى المطعون فى حكمها وقعت بمعرفة الأستاذ/ ..... (المحامي) وتم إيداعها قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/٢٣ بمعرفة الأستاذة / ..... (المحامية) وتم إثبات وكالتها بمحضر الإيداع، وفى أثناء جلسات التحضير بهيئة مفوضي الدولة لدى محكمة القضاء الإداري حضرت المحامية المذكورة عن الطاعنين بجلسة ٢٠١١/٣/١٠ وقدمت حافظة مستندات وتم إثبات رقم التوكيل بمحضر الجلسة، ونظرت محكمة القضاء الإداري الدعوى بجلسات المرافعة ولم يحضر الطاعنان أو وكيلهما هذه الجلسات، وقدم وكيل الطاعنين أمام هذه المحكمة سند وكالته عنهما رقم ١٩٩٨ لسنة ٢٠١٢.

فإنه ولئن كان المحامي الذي وقع عريضة الدعوى لم يباشر الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة أو أمام المحكمة، إلا أنه ثبت حضور محام آخر عن الطاعنين أمام هيئة مفوضي الدولة وتقديمه لحافظة مستندات وإثبات رقم وكالته عن المذكورين، وأن الطاعنين ذكرا بالطعن الماثل أنهما لم يعلنا بجلسات المرافعة بالمحكمة، وهو ما تبين صحته فى ضوء عدم وجود أي إخطار بتواريخ جلسات المرافعة التي حددتها المحكمة لنظر الدعوى والتي تأجلت أكثر من مرة للإرشاد عن سند الوكالة، من ثم يكون الطاعنان والحال كذلك قد مثلا أمام هيئة مفوضي الدولة لدى محكمة أول درجة بوكيل، وأن تخلفهما عن الحضور أو حضور من يمثلهما أمام محكمة أول درجة وإثبات سند وكالته عنهما إنما مرجعه عدم علمهما أو إخطارهما بجلسات المرافعة.

وهو ما يترتب عليه وقوع عيب شكلي في الإجراءات أثر في الحكم المطعون فيه، وقد ثبت وجود سند وكالة للمحامي الذي وقع عريضة الدعوى عن الطاعنين، والذي أودع تقرير الطعن الماثل وباشر إجراءاته، الأمر الذي تكون معه الدعوى المطعون في حكمها مقامة وفق الإجراءات القانونية السليمة، وقد ثبت تمثيل أحد المحامين عن الطاعنين أمام هيئة مفوضي الدولة لدى محكمة القضاء الإداري وتقديمه حافظة مستندات مودعة بالأوراق، وأن عدم حضور وكيلا عنهما جلسات المرافعة كان بسبب عدم إخطارهما بجلسات المرافعة بالمحكمة، على النحو المذكور، مما يتعين معه قبول الدعوى لرفعها من ذي صفة، وإذ استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية الأخرى المقررة قانونا فإنها تكون مقبولة شكلا [٥٦٠] .

ومن ثم يتبين للباحث من إستعراض الحكم السابق – أن إجراءات إثبات الوكالة التى تمت أمام هيئة المفوضين جرى اعتبارها ولم يتم تجاهلها، وقد إلتزمت بها المحكمة، ولم تطلب المحكمة من الخصوم أن تتم تلك الإجراءات أمام المحكمة، وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات.

الفرع الثاني

إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من تعديل فى صفة الخصوم

حيث إن المادة ١١٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ والمعدل بالقانونين رقمي ٢٣ لسنة ١٩٩٢ و ١٨ لسنة ١٩٩٩ تنص على أن:" الدفع بعدم قبول الدعوى يجوز إبداؤه في أية حالة تكون عليها، وإذا رأت المحكمة أن الدفع بعدم ..... لعيب في صفة المدعى عليه قائم على أساس، أجلت الدعوى لإعلان ذي الصفة ويجوز للمحكمة في هذه الحالة الحكم على المدعى بغرامة لا تقل عن خمسين جنيها ولا تجاوز مائتي جنيه".

ولاشك أن صاحب الصفة في الدعوى هو من يختص وفقا لأحكام القانون بتمثيل الشخص الاعتباري والتحدث باسمه، كما أن المقرر أن الصفة هي المكنة القانونية للشخص على المثول أمام القضاء في الدعوى كمدع أو كمدع عليه، فهي بالنسبة للفرد كونه أصيلا، أو وكيلا، أو وصيا، أو قيما، وهي بالنسبة للجهة الإدارية سواء أكانت مدعية، أو مدعى عليها صاحبة الاختصاص في التعبير عن الجهة الإدارية أو الشخص المعنوي العام المدعى أو المتصل بها موضوعا، والذي

([560]) المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٠٣١٨٢ لسنة ٦١ قضائية – الإدارية العليا– الدائرة الأولى – موضوع – بتاريخ ٦–٠٧–٢٠١٩". حكم غير منشور.

.

تكون له القدرة الواقعية والقانونية على القيام بها أو مواجهتها قانونا بتقديم المستندات والدفاع والدفوع، وماليا بالتنفيذ(٥٦١).

ولا يجوز أن يختصم في الطعن إلا من كان خصما حقيقيا في النزاع، بأن وجهت منه أو إليه طلبات، أو قضي له أو عليه بشيء، فإذا كان اختصامه في الدعوى لمجرد أن يصدر الحكم في مواجهته، ولم يقض له أو عليه بشيء، فلا يجوز اختصامه في الطعن؛ لأنه ليس خصما حقيقيا(٥٦٢).

وذهب قضاء المحكمة الإدارية العليا إلى: " جواز إدخال خصوم جدد في الدعوى لدى تداولها بجلسات التحضير أمام هيئة مفوضي الدولة، وذلك بموجب صحيفة معلنة".

وتأييداً للمبدأ السابق ذهبت المحكمة إلى أنه: "..... ولدى تحضير الطعن أمام هيئة مفوضي الدولة تم اختصام أعضاء هيئة التحكيم المذكورين بصدر هذا الحكم بموجب صحيفة معلنة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥، وقدمت الهيئة تقريرا مسببا ارتأت فيه الحكم بقبول الطعن شكلا وفي الموضوع ببطلان حكم هيئة التحكيم المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام الشركة المطعون ضدها المصروفات...، وانتهت المحكمة إلى أن طلب الشركة المدعية إدخال المحكمين في خصومة الرد حتى يتسنى للمطلوب رده من المحكمين أن يجيب على وقائع الرد وأسبابه، فإن طلب إدخال المحكم المطلوب رده دون باقي المحكمين مقبولا(٥٦٣).

ومن **ثم يتبين للباحث من إستعراض الحكم السابق** –– أن إجراءات الإدخال وتعدد صفات الخصوم التى تمت أمام هيئة المفوضين جرى اعتبارها والتعويل عليها، وإلتزمت بها المحكمة، ولم تطلب المحكمة من الخصوم أن تتم تلك الإجراءات أمام المحكمة، وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات.

---

(561) **حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم ٨٩٣٧ لسنة ٤٩ ق ع بجلسة ٦ / ٦ / ٢٠٠٦ ، وحكمها في الدعوى رقم ١٤٢٨١ لسنة ٥٤ ق ع بجلسة ١٨ / ١ / ٢٠١٤ .**

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٦٦٠٩٣ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٣-٠٢-٢٠٢٠ .

(562) **حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٤٤١١ لسنة ٥٨ قضائية بتاريخ ٢٢-١٢-٢٠١٥ مكتب فني ٦١ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٢٩٦ رقم القاعدة "٢٣".**

(563) **حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٢٨٢٤ لسنة ٥٩ قضائية بتاريخ ٢٨-٠٧-٢٠١٥ مكتب فني ٦٠ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١١٩٥ – رقم القاعدة ١٠٨.**

الفرع الثالث

إلتزام المحكمة بتقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات التدخل فى الدعوى أمام هيئة المفوضين

من المسلم به أن الدعوى الإدارية قد لاتسير على طريق واحد، بل قد يعترى سير الدعوى بعض المتغيرات، فقد يتراءى لأى من ذوى الشأن أن له مصلحة فى الدعوى المتداولة أمام هيئة المفوضين؛ وتتمثل تلك المصلحة إما فى الإنضمام لأحد الخصوم تأييداً لحق رافع الدعوى، أو قد يطالب بالحق لنفسه.

ومن ثم فإن إجراءات التدخل التى يقوم بها لاتكون بمعزل عن بصر المحكمة، وتلتزم المحكمة بما تم من تدخل أمام هيئة المفوضين.

وفى هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: " وحيث إنه وأثناء تحضير طلب الإلغاء أمام هيئة مفوضى الدولة تقدمت شركة..... بصحيفة بتدخلها فى الدعوى على أساس أنها هى المالكة الفعلية لقطعة الأرض المشار إليها .....فذهبت المحكمة إلى إنه يكون للشركة المذكورة مصلحة فى هذه الدعوى لإلغاء القرار المطعون فيه." ...وعليه يكون لطالب التدخل صفة ومصلحة فى التدخل لطلب الغاء قرار الجهة الإدارية....." [٥٦٤][٥٦٥].

ومن ثم يتبين للباحث من إستعراض الحكم السابق – وفقاً للقدر اللازم للبحث– أن إجراءات التدخل التى تمت أمام هيئة المفوضين إلتزمت بها المحكمة، ولم تطلب المحكمة من الخصوم أن تتم تلك الإجراءات أمام المحكمة، وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات.

([564]) فى هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٢٠٧ لسنة ٤٠ قضائية بتاريخ ١٩٩٨-٠٧-١٩ مكتب فني ٤٣ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٤٧٩ رقم القاعدة ١٦٢.

(565) عكس هذا الحكم: "ومن حيث إن طالبي التدخل قدموا طالباتهم بالتدخل في محاضر الجلسات أمام هيئة مفوضي الدولة بجلستي ٣١ من مارس سنة ١٩٨٣ و٢٨ من إبريل سنة ١٩٨٣ في حضور كل منهم وفي مواجهة الحاضر عن جهة الإدارة ومن ثم لا تقبل طلبات التدخل لعدم إبدائها أمام المحكمة وفقاً للإجراءات القانونية المنصوص عليها في المادة ١٢٦ المشار إليها.

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٧٥٢ لسنة ٢٨ قضائية بتاريخ ١٩٨٥-٠٢-١٠ مكتب فني ٣٠ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥٦٧ رقم القاعدة ٨٨.

من حيث إن المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن التدخل نوعان: انضمامي واختصامي – هجومي – ويشترط في التدخل الاختصامي كل الشروط اللازمة لقبول الدعوى ومن بينها أن يكون للمتدخل مصلحة شخصية في طلب التدخل، وقيام الارتباط بين طلب المتدخل والدعوى الأصلية[٥٦٦].

وللتدخل وسيلتان "الأولى" الإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة "الثانية" وطلبه شفاهة فى الجلسة بحضور الخصم، وإذا كان أحد الأطراف غائباً فالتدخل لا يكون إلا بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، وأن مخالفة ذلك يرتب البطلان وهو بطلان متعلق بالنظام العام لإرتباطه بأسس التقاضى[٥٦٧].

اولاً: التدخل الإنضمامى أمام هيئة المفوضين:

يقصد بالتدخل الانضمامي هو المحافظة على حقوق المتدخل عن طريق مساعدة أحد طرفي الخصومة الأصليين في الدفاع عن حقوقه– لا يجوز للمتدخل الانضمامي التقدم بطلبات تغاير طلبات الخصم الذي يتدخل لتأييده، لكن يجوز له أن يبدي وجوه دفاع تأييدا لطلباته [٥٦٨].

ثانياً: التدخل الهجومى أمام هيئة المفوضين:

لاغرو أن قانون المرافعات من قديم الزمن – قبل تعديله بالقانون رقم ١٣لسنة ١٩٦٨– قد تكفل فى شأن التدخل الاختيارى بالنص فى المادة ١٥٣ منه على انه:" يجوز لكل ذى مصلحة أن يتدخل فى الدعوى منضما لأحد الخصوم أو طالبا الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى".

وأبرز هذا النص التميز بين نوعين من التدخل:

أولهما: التدخل الانضمامى ويقصد به تأييد أحد الخصوم فى طلباته، فالمتدخل يبغى من تدخله المحافظة على حقوقه عن طريق الانضمام لأحد الخصوم دفاعا عن حقه فى الدعوى، ومن صوره فى دعاوى الالغاء تدخل المطعون فى ترقيته خصما ثالثا منضما للحكومة فى طلب رفضها[٥٦٩].

([566]) الحكم الصادر في الطعن رقم ١٠٣٦٧ لسنة ٤٧ ق. عليا بجلسة ٢٠٠٣/١٢/٢٥.

(567) فى هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٢٤٤ لسنة ٣٠ قضائية بتاريخ ١٧–١٠–١٩٨٧ مكتب فني ٣٣ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣٥ – رقم القاعدة ٥.

(568) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٦٥٨٥ لسنة ٥٥ قضائية بتاريخ ٢٠١٠–٠٢–٠٦ مكتب فني ٥٧ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٢٩٣ – رقم القاعدة ١٣٤.

وقد قضت هذه المحكمة بأن التدخل بطلب الانضمام الى أحد الخصوم أو ممن يعتبر الحكم الصادر فى الدعوى حجة عليه.

والنوع الثانى وهو التدخل الخصامى ويقصد به المتدخل المطالبة بحق لنفسه فهو يدعى لنفسه حقا يطلب الحكم له به(٥٧٠).

ويشترط لقبول طلب التدخل الهجومي أن يكون هناك ارتباط بين الطلبات محل التدخل والطلبات محل الدعوى الأصلية – إذا كانت الدعوى الفرعية تختلف موضوعا وسببا عن الدعوى الأصلية، انتفى الارتباط بينه (٥٧١).

وقد ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى أحد أحكامها إلى أنه:".....وقد جري تحضير الدعوى على النحو الثابت بمحاضر الجلسات، وبجلسة ٢٠١٦/١٠/٢٠ قدم الحاضر عن المتدخل هجوميا صحيفة معلنة بالتدخل الهجومي في الدعوى الماثلة طلب في ختامها الحكم بقبول تدخله شكلا وبعدم اختصاصه بتنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد المؤرخ في ١٩٩٠/٨/٩ لأنه لم يكن طرفا في هذا العقد .

وانتهت المحكمة إلى ..... أن المتدخل هجوميا في تلك الدعوى يطلب الحكم لنفسه بحق ليس مرتبطا بالدعوى الأصلية، وهو الأمر الذي ينتفي معه توافر أحد شرطي قبول طلب التدخل الهجومي ، ..... ، الأمر الذي يتعين معه عدم قبول طلب التدخل الهجومي، مع الاكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق(٥٧٢).

---

(569) راجع تفصيلًا في ذلك: د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، الجزء الثاني، مكتبة الكتب العربي، بدون تاريخ نشر، ص ٦١٨ وما بعدها.

(570) راجع تفصيلًا في ذلك: د. الأنصاري حسن النيداني، د. محمد سعيد عبد الرحمن، الخصومة والأحكام القضائية وطرق الطعن في المواد المدنية والتجارية، بدون دار نشر، ٢٠١٨، ٢٠١٩، ص ١٦ وما بعدها.

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٠١ لسنة ٨ قضائية بتاريخ ١٩٦٦-٠٣-٢٧ مكتب فني ١١ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥٨٢ – رقم القاعدة ٧٢""

(571) "حكم لمحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣١٣١٤ لسنة ٥٦ قضائية بتاريخ ٢٠١٠-٠٩-١٤ مكتب فني ٥٥ رقم الصفحة ٦١٤ – رقم القاعدة ٧١".

(572) حكم محكمة القضاء الإداري – فى الدعوى رقم ٥٧٤٩٨ لسنة ٦٩ قضائية بتاريخ ٢٦-٠٦-٢٠١٨.

ويرى الباحث أنه أيا ما كانت نتيجة الحكم فى قبول أو رفض التدخل، إلا أنه يتبين من الحكم أن المحكمة لم تهدر إجراءات التدخل الهجومى التى تمت أمام هيئة المفوضين، والتزمت بها.

المطلب الثانى

إلزامية الطلبات المضافة " تعديل الطلبات"– الطلبات العارضة

نصت المادة رقم (١٢٤) من قانون المرافعات المذكور سلفاً على أن:" للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة:

(١) ما يتضمن تصحيح الطلب الأصلي أو تعديل موضوعه لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى.

(٢) ما يكون مكملا للطلب الأصلي أو مترتبًا عليه أو متصلا به اتصالا لا يقبل التجزئة.

(٣) ما يتضمن إضافة أو تغييرًا في سبب الدعوى مع بقاء موضوع الطلب الأصلي على حاله.

(٤) طلب الأمر بإجراء تحفظي أو وقتي.

(٥) ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطًا بالطلب الأصلي".

وحيث إنه يعد من قبيل الطلبات العارضة التي تقبل من المدعي بغير إذن من المحكمة الطلب الذي يتناول بالتغيير أو بالزيادة أو بالإضافة النزاع نفسه من جهة موضوعه، مع بقاء السبب على حاله، وقد يتضمن هذا الطلب تصحيحا للطلب الأصلي، أو تعديلا لموضوعه لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى، أو يكون مكملا للطلب الأصلي أو مترتبا عليه أو متصلا به بصلة لا تقبل التجزئة، ويعد كذلك طلبا عارضا ما يتم به تغيير السبب مع بقاء الموضوع [٥٧٣].

أما إذا اختلف الطلب عن الطلب الأصلي في موضوعه وفي سببه فإنه لا يقبل إبداؤه من المدعي في صورة طلب عارض، ويتطلب رفع دعوى مبتدأة[٥٧٤].

([573]) د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، المرجع السابق، ص ٦٦٥ وما بعدها.

(574) د. الأنصاري حسن النيداني، د. محمد سعيد عبد الرحمن، الخصومة والأحكام القضائية وطرق الطعن في المواد المدنية والتجارية، بدون دار نشر، ٢٠١٨، ٢٠١٩، ص ٢٤ وما بعدها.

وتكون للطلب العارض صفة الطلب الأصلي بصورة احتياطية، مما مؤداه أنه إذا لم تنعقد الخصومة الأصلية أو حكم ببطلانها أو باعتبارها كأن لم تكن أو حكم بانتهاء الدعوى الأصلية، فإن ذلك لا يمس الطلب العارض المرفوع بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى متى استوفى شروط قبوله(٥٧٥).

ومتى قدم الطلب العارض بإيداع صحيفته قلم كتاب محكمة القضاء الإداري، ولو في فترة تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة، فإنه يكون مقبولا إذا كان من قبيل الطلبات العارضة التي تقبل من المدعي بغير إذن من المحكمة(٥٧٦).

ومن ثم يتبين لنا من إستعراض الحكم السابق – أن الطلبات العارضة – التى تتم أمام هيئة المفوضين لم يتم تجاهلها، ولكن إلتزمت بها المحكمة، ولم تطلب المحكمة من الخصوم أن تتم تلك الإجراءات أمام المحكمة، وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات(٥٧٧).

---

(575) د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، المرجع السابق، ص ٦٦٦ وما بعدها.

(576) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٢٥٩٣ لسنة ٥٩ قضائية بتاريخ ٢٠١٦-٠٣-٢٢ مكتب فني ٦١ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٨٩٩ – رقم القاعدة ٧٠.

(577) عكس هذا الحكم "الطلبات العارضة المتعلقة بطعون الإلغاء – لا يجوز إبداؤها إلا بعريضة تودع سكرتارية المحكمة أو تقدم أمام هيئة المحكمة مكتملة – إبداء هذه الطلبات أمام هيئة مفوضي الدولة – غير جائز – أساس ذلك: هيئة مفوضي الدولة لا تقوم مقام المحكمة في اختصاصها – لا يجوز تشبيه المفوض بقاضي التحضير – قاضي التحضير يتميز عن المفوض باختصاصات أرحب بولاية الحكم وأشمل في كثير من طلبات الدعوى ودفوعها شأنه في ذلك شأن المحكمة ذاتها – القاضي الإداري يقوم في الآن ذاته بولاية قاضي التحضير والمحكمة بهيئتها الكاملة نزولاً على طبيعة الدعوى الإدارية – الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء.

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٩٩ لسنة ٧ قضائية بتاريخ ١٩٦٥-٠٦-٢٧ مكتب فني ١٠ رقم الجزء ٣ رقم الصفحة ١٧٥٨ – رقم القاعدة ١٦٢.

المطلب الثالث

إلزامية تقارير هيئة المفوضين المنهية للخصومة

قد تنتهى الخصومة فى الدعوى الإدارية بعدة وسائل، إما عن طريق المدعى وذلك بترك الدعوى أمام هيئة المفوضين، أو قد تكون من خلال إستجابة الجهة الإدارية لطلبات الخصوم، وذلك على النحو التالى :-

الفرع الأول

إلزامية تقرير هيئة المفوضين بترك الخصومة، ما لم يتم العدول عن الترك

١-مفهوم الترك:

يعرف الترك بأنه تنازل أو إسقاط للدعوى، يترتب عليه زوالها، وتتحقق الآثار القانونية للترك بمجرد إبدائه، دون توقف على صدور حكم به، فلا يمنع من ترتيب هذه الآثار تراخي المحكمة في الحكم بإثبات الترك؛ إذ إن هذا الحكم ليس قضاءً في خصومة، بل هو مجرد إعلان من القاضي بنفض يده عن الدعوى(٥٧٨).

ويعرف أيضاً ترك الخصومة؛ بأنه تصرف إرادي من جانب المدعي يرد على الدعوى وجميع إجراءاتها لكنه لا يمس الحق المرفوعة به الدعوى(٥٧٩).

أما الإقرار القضائي فقد عرفته المادة "١٠٣" من قانون الإثبات هو اعتراف الخصم أمام القضاء بواقعة قانونية مدعى بها عليه وذلك أثناء السير في الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة.

مؤدى ذلك: أنه لا مجال للخلط بين ترك الخصومة والإقرار القضائي – أساس ذلك: لكل منهما مجال أعماله الخاص به – أثر ذلك: لا يجوز الإقرار بترك الخصومة في دعوى أثناء نظر دعوى أخرى حتى لو اتحد الخصوم فيها(٥٨٠).

---

(578) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٩٢٤٣ لسنة ٥٨ قضائية بتاريخ ٢٠١٤-٠٣-٢٥ مكتب فني ٥٩ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٦١٣ رقم القاعدة ٥٢.

(579) د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، المرجع السابق، ص ٨٠٧.

(580) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٤٩ لسنة ٢٧ قضائية بتاريخ ١٩٨٦-٠١-١٨ مكتب فني ٣١ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٨٤٥.

٢- وللترك إجراءات معينة

فإنه وفقا لأحكام المواد (١٤١) و (١٤٢) و (١٤٣) و (٢٣٨) و (٢٤٠) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، وعلى ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أن المشرع حدد على سبيل الحصر الطرق التى يتعين على المدعى أن يسلكها إذا أراد التنازل عن الخصومة.

فقرر أن يكون الترك بإعلان من التارك لخصمه على يد محضر، أو ببيان صريح فى مذكرة موقعة من التارك أو من وكيله مع إطلاع خصمه عليها، أو بإبدائه شفويا فى الجلسة وإثباته فى المحضر، والغرض من هذا التحديد أن تظهر إرادة المدعى فى ترك الخصومة محددة قاطعة، ومؤدى ذلك عدم الاعتداد بأى تنازل عن الخصومة يجرى بغير الطرق التى حددها المشرع، ويترتب على الترك إلغاء جميع إجراءات الخصومة، بما فى ذلك رفع الدعوى والحكم على التارك بالمصاريف[٥٨١].

٣- **ويأخذ الصلح حكم الترك؛** فالصلح وفقاً لحكم المادة / ٥٤٩ من القانون المدني هو عقد يحسم به الطرفان نزاعاً قائماً أو يتوقيان به نزاعاً محتملاً وذلك بأن ينزل كل منهما على وجه التقابل عن جزء من ادعائه.

ومفهوم ذلك أن عقد الصلح تتوافر فيه مقوماته عندما تتجه نية طرفي النزاع إلى حسم النزاع بينهما إما بإنهائه إذا كان قائماً وإما بتوقيه إذا كان محتملاً ــ وذلك بنزول كل من المتصالحين على وجه التقابل عن جزء من ادعائه فإذا ما تحققت هذه المقومات وقام العقد على أركانه القانونية وهي التراضي والمحل والسبب إنعقد الصلح.

ومن حيث أن الترك وفقاً لأحكام المواد / ١٤١ وما بعدها من قانون المرافعات المدنية والتجارية يتم بإعلان من التارك لخصمه على يد محضر أو ببيان صريح في مذكرة موقعة من التارك أو من وكيله مع إطلاع خصمه عليها أو بإبدائه شفوياً في الجلسة وإثباته في المحضر وذلك كله طالما أن المدعى عليه لم يكن قد أبدى طلباته فإذا كان قد أبداها فلا يتم الترك إلا بقبوله.

---

(581) المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥١١٧٧ لسنة ٦٦ قضائية – الإدارية العليا –الدائرة الثالثة –موضوع – بتاريخ ٢٨-٠٣-٢٠٢٣". حكم غير منشور.

ومن حيث أن تقديم محضر الصلح من المطعون ضدها الأولى على نحو ما سبق بيانه هو بمثابة قبول للترك وبالتالي فإن الترك ينتج أثاره بإلغاء جميع إجراءات الخصومة بما في ذلك رفع الدعوى ومن ثم يتعين الحكم بإثبات ترك الطاعنة للخصومة وإلزام الطاعنة بالمصروفات [٥٨٢].

٣–ولاشك أن إثبات ترك الخصومة رهين بقبول الخصم الآخر هذا الترك، فإذا أصر الطرف الآخر على السير في إجراءات الخصومة حتى نهايتها فلا مناص من الاستجابة لطلبه[٥٨٣].

٤–والقاعدة أن الأصل في ترك الخصومة أن يتم أمام المحكمة وأثناء نظر الدعوى سواء بمذكرة تقدم منه للمحكمة أو إثباته بمحضر الجلسة أو بإعلانه للخصم على يد محضر. ومرد هذا التحديد أن تظهر إرادة المدعى في ترك الخصومة واضحة ومحددة، مع اطلاع خصمه عليها [٥٨٤].

٥–إلا أن إجراءات الترك التى تمت أمام هيئة المفوضين ملزمة للمحكمة طالما لم يتم العدول عنها.

وفى هذا المعنى ذهب القضاء الإدارى إلى أنه:" ومن حيث إنه بتطبيق ما تقدم على واقعات الدعوى الماثلة فإن الثابت من الأوراق أنه أثناء تداول الدعوى الماثلة بجلسات التحضير حضر الوكيل القانونى للمدعي بجلسة ٢٠١٢/٤/١٢ وقرر ترك الخصومة فى الدعوى، وتم إثبات ذلك في محضر الجلسة .....، الأمر الذي يتعين معه فى ضوء الترك المبدى من وكيل المدعى أمام هيئة مفوضى الدولة وفى ضوء عدم حضور المدعى بجلسات المرافعة وتقاعسه عن التعليق على ما قدم من مستندات فى الدعوى من الطرف الاخر والتى تفيد بتنازله عن الدعوى الماثلة ، فمن ثم يتعين القضاء بإثبات ترك الخصومة في الدعوى[٥٨٥].

---

(582) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٤٨ لسنة ٢٣ قضائية بتاريخ ١٩٨٠-١٢-١٣ مكتب فني ٢٦ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٧٢.

(583) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٥٤٢٠ لسنة ٥٥ قضائية بتاريخ ٢٠١٢-٠١-٠٣ مكتب فني ٥٧ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣٦٠ –رقم القاعدة ٤٥.

(584) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨١٠٨٥ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٠٢٠-٠٢-٢٣ ". حكم غير منشور.

(585) محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم ١٠٧٤٤ لسنة ٦٦ قضائية بتاريخ ٢٠١٦-٠٣-٢٢". حكم غير منشور.

ومن ثم يرى الباحث أنه خروجاً على القاعدة العامة التى تقضى بعدم إلزامية تقرير هيئة المفوضين، إلا أن هذه القاعدة لاتؤخذ على إطلاقها؛ إذ أن تقرير مفوض الدولة فيما ورد به من إثبات ترك الدعوى هو ملزم للمحكمة طالما أنه لم يتم العدول عن هذا الترك أمامها، ولم يتبين من الحكم سالف البيان أن المحكمة قد إشترطت أن تتم إجراءات الترك أمامها، وهو الأمر الذى يجزم بإلزامية تقرير المفوض فيما إنتهى إليه من إثبات ترك الدعوى ما دام لم يتم العدول عنه أمامها، وذلك ما إنتهت إليه الأحكام القضائية.

الفرع الثانى

إلزامية تقرير المفوضين فيما إنتهى إليه من إعتبار الخصومة منتهية

١- **من المقرر أن الخصومة هي جوهر الدعوى** فإن هي رفعت مفتقرة إلي هذا الركن كانت غير مقبولة، وإن هي رفعت متوافرة عليه ثم زال أثناء نظر الدعوى اعتبرت الخصومة منتهية فيها، كما وأنه من المقرر أن الخصومة في الدعوى هي خصومة عينية فإذا استجابت الجهة الإدارية المدعي عليها إلى طلب المدعي في تاريخ لاحق لرفع الدعوى فإن الخصومة تصبح غير ذات موضوع، ويتعين الحكم باعتبار الخصومة منتهية[٥٨٦].

– وأنه متى ثبت أن الجهة الإدارية قد استجابت لطلب المدعي في تاريخ لاحق على رفع الدعوى فإن الخصومة تبعا لذلك ونتيجة له تصبح غير ذات موضوع ويتعين من ثم الحكم باعتبار الخصومة منتهية في الدعوى مع إلزام الحكومة بمصروفاتها [٥٨٧].

([586]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٩ لسنة ٢٧ق بجلسة ١٩٨٤/٥/٨ ، حكمها في الطعن رقم ١٧٣٢ لسنة ٣٢ق جلسة ١٩٩/٧/٨ .

-حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٧٥ لسنة ٤٤ق ع جلسة ٢٠٠٢/٣/١٠ .

– محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم ١٢٧٠٢ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٦-٠٣-٢٠١٣ -أحكام غير منشورة.

(587) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٤/١٧٢٢ق جلسة ١٩٩٦/١/٣٠.

٢-تلتزم الجهة الإدارية بالمصروفات فى حالة الإستجابة للطلبات.

وفى ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه:" ..... وحيث إن الجهة الإدارية المطعون ضدها الرابعة هي التي ألجأت المطعون ضدهم من الأول حتى الثالث إلى رفع دعواهم محل الحكم الطعين بطلباتهم مثار النزاع المعروض – بحسبانها وحدها دون الطاعن المنوط بها قانونًا إصدار قرارًا بإنشاء سجل خاص بمقر النقابة العامة للمحامين بالقاهرة يُخصص لتسجيل شركات المحامين المدنية، وهي ذات الطلب الأول للمطعون ضدهم محل الطعن الراهن – كما أنها كذلك بعدم استجابتها للطلب الأول المطعون ضدهم المذكورين هي من حدت بالطاعن (نقيب المحامين بصفته) إلى إقامة طعنه الراهن على الحكم الطعين لعدم مسئوليته عن تقاعس الجهة الإدارية المطعون ضدها الرابعة عن إصدار قرارها المشار إليه، وذلك قبل أن تستجيب ذات الجهة الإدارية للطلب الأول للمطعون ضدهم محل التداعي، فمن ثم يتعين إلزام الجهة الإدارية المطعون ضدها الرابعة بمصروفات هذا الطلب عن درجتي التقاضي عملًا بحكم المادة (١٨٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية[٥٨٨].

٣-إنتهاء الخصومة أمام هيئة المفوضين.

فقد ذهبت المحكمة فى" إلزامية تقرير المفوضين إلى أنه: " لدى تحضير الدعوى بهيئة مفوضى الدوله أودع الحاضر عن المدعى بصفته حافظة مستندات طويت على كتاب الإدارة العامه للشؤون القانونيه بالوزارة والمتضمن قيام المدعى عليه بسداد المبلغ المطالب به، وأعدت الهيئة تقريرا رأت في ختامه الحكم باعتبار الخصومة منتهية في الدعوى والزام المدعى عليه الاول بالمصروفات ..... وقد جرى نظر الدعوى لدى المحكمة على النحو المبين بمحاضر جلساتها حيث أودع الحاضر عن جهة الإدارة حافظة مستندات ومذكرة طلب بها الحكم باعتبار الخصومه منتهية في الدعوى وإلزام المدعى عليهما المصروفات" وعليه فقد أصدرت المحكمة حكمها باعتبار الخصومة منتهية[٥٨٩].

ومن ثم يرى الباحث: أن إستجابة الجهة الإدارية لطلبات الخصوم أمام هيئة مفوضى الدولة، وإعداد تقرير بالرأى القانونى باعتبار الخصومة منتهية، هو فى حقيقته رأى ملزم للمحكمة، طالما أن الجهة الإدارية لم تجحد ماقدمته من مستندات أو إقرار أمام هيئة المفوضين.

([588]) المحكمة الإدارية العليا –الطعن رقم ٢٤٠٤٤ لسنة ٥٧ قضائية بتاريخ ٢٠-٠٦-٢٠٢٠ – أحكام غير منشورة.

(589) حكم محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم ٣٩٦٧٦ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٣-٠٤-٢٠١٣ – أحكام غير منشورة.

حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٥٩١٧٠ لسنة ٦٨ قضائية بتاريخ ٥-٠٨-٢٠١٨.

الفرع الثالث

إلزامية تقرير المفوضين فيما يتعلق بعوارض الخصومة

تتعدد صور عوارض سير الخصومة فى الدعوى الإدارية، ومن تلك العوارض إنقطاع سير الخصومة فى الدعوى.

وأنه طبقا للمادة (١٣٠) مرافعات ينقطع سير الخصومة بوفاة أحد الخصوم أو بفقد أهليته أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه من النائبين إلا إذا كانت الدعوى مهيأة للحكم في موضوعها، وأوجب المشرع عدم اتخاذ أي إجراء من إجراءات نظر الدعوى ــ ومن باب أولى صدور حكم فيها أثناء فترة الانقطاع وفي غيبة من يقوم مقام الخصم الذي توفى مخالفة ذلك البطلان[٥٩٠] .

اولاً: الوفاة أثناء سير الدعوى

من المقرر أن وفاة المدعى عليه بعد رفع الدعوى يترتب عليها انقطاع سير الخصومة بحكم القانون ما لم تكن الدعوى مهيأة للفصل في موضوعها، وذلك حتى لا يفاجأ ورثته بإجراءات تتخذ بغير علمهم أو بحكم يصدر في غفلة منهم دون أن يتمكنوا من الإدلاء بدفوعهم أو دفاعهم، ولا تستأنف الدعوى سيرها بعد ذلك إلا باتخاذ إجراء من الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، وبالتالي لا يصح اتخاذ أي إجراء من إجراءات نظر الدعوى، ومن باب أولى صدور حكم فيها أثناء فترة الانقطاع وفي غيبة من يقوم مقام الخصم الذي توفى وإلا وقع باطلاً بنص القانون، وإذا كان ذلك هو الحال بالنسبة للدعوى التي تنظر أمام محكمة أول درجة فإنه أولى بالرعاية وأوجب بالنسبة للطعون أمام المحكمة الإدارية العليا حيث تنتهي الخصومة أمامها بحكم بات لا معقب عليه[٥٩١].

---

(590) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٠١٨ لسنة ٥٢ قضائية بتاريخ ٢٠٠٦-١١-٢٥ مكتب فني ٥٢ رقم الصفحة ١٥٢ –رقم القاعدة ١٤.

([591]) راجع تفصيلًا في ذلك: د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، الجزء الثاني، مكتبة الكتب العربي، بدون تاريخ نشر، ص ٦٩٢ وما بعدها.

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٩١١ لسنة ٤٠ قضائية بتاريخ ٢٠٠٥-٠٥-٠٧ مكتب فني ٥٠ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٠٩٣ رقم القاعدة ١٥٨.

حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٤٣٤٨ لسنة ٦٧ قضائية – الإدارية العليا –الدائرة الثالثة –موضوع – بتاريخ ٢٠٢٣-٠١-٣١.

وتبدو العلة جلية فى الحكم بانقطاع سير الخصومة فى حالة الوفاة إلى أنه حتى لا يفاجأ الورثة بإجراءات تتخذ بغير علمهم أو بحكم يصدر فى غفلة منهم دون أن يتمكنوا من الإدلاء بدفوعهم أو دفاعهم، ولا تستأنف الدعوى سيرها بعد ذلك إلا باتخاذ إجراء من الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، وبالتالى لا يصح اتخاذ أى إجراء من إجراءات نظر الدعوى ومن باب أولى صدور حكم فيها أثناء فترة الانقطاع وفى غيبة من يقوم مقام الخصم الذى توفى وإلا وقع باطلاً بنص القانون (٥٩٢).

ثانياً: زوالِ صفة مَن كان يباشر الخصومة

فإذا بلغ القاصر سن الرشد بعد رفع الدعوى أو الطعن، ولم تُنَبَّهْ المحكمةُ إلى هذا التغيير، وتُرِكَ مَنْ يباشر الخصومة عنه حتى تمَّ حجز الدعوى أو الطعن للحكم، فإن حضور الولي أو الوصي في هذه الحالة عنه يكون منتجًا لآثاره؛ إذ لم تَزُلْ صفةُ النائبِ هنا في تمثيل الأصيل، بل تغيرت فقط إلى نيابة اتفاقية بعد أن كانت قانونية(٥٩٣).

وهنا يثور التساؤل حول مدى الإعتداد بما ورد بتقرير هيئة مفوضى الدولة فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بسير الخصومة، ومدى إلزاميتها للمحكمة.

فالثابت من أحكام القضاء الإدارى إلزامية ما إنتهى إليه تقرير مفوض الدولة حيث: ذهبت فى أسباب حكمها إلى: " ...ومن حيث إن الثابت من الأوراق انه أثناء تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة أودع الحاضر عن ورثة المطعون ضده حافظة مستندات طويت على بعض المستندات منها صورة ضوئية من شهادة وفاة المطعون ضده بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٨، ولم تقم الجهة الإدارية بتصحيح شكل الدعوى باختصام ورثه المطعون ضده رغم طلب ذلك منها أثناء جلسات التحضير أمام هيئة المفوضين، وكذلك أثناء جلسات المرافعة الأمر الذي يتعين معه الحكم ببطلان صحيفة الطعن لعدم انعقاد الخصومة(٥٩٤).

---

(592) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٢١٥ لسنة ٤٩ قضائية – الإدارية العليا– الدائرة الأولى – موضوع – بتاريخ ٢٠٠٦-٠٣-١١". أحكام غير منشورة.

(593) راجع تفصيلًا في ذلك: د. أحمد مليجي، التعليق على قانون المرافعات بآراء الفقه والصيغ القانونية وأحكام النقض، المرجع السابق، ص ٦٩٥ وما بعدها.

حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٥٦٠٠ لسنة ٥٢ قضائية بتاريخ ٢٠١٥-٠٦-١٠ مكتب فني ٦٠ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ٩٦٨ – رقم القاعدة ٩٣.

(594) حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم ٥٣٧ لسنة ٣٩ قضائية بتاريخ ٢٠١٣-٠٣-٢٤ – أحكام غير منشورة.

– وقد ورد فى إجراءات أحد الأحكام القضائية أن: " المدعي أقام هذه الدعوى بصحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ٢٠٠٢/٢/٧ طالبا في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلا وفى الموضوع بأحقيته في صرف .....، وأودعت هيئة مفوضي الدولة تقريرا بالرأي القانوني ارتأت فيه الحكم بانقطاع سير الخصومة نظراً لوفاة المدعى.

وذهبت المحكمة إلى الإلتزام برأى تقرير مفوض الدولة، حيث إنتهت فى حكمها إلى الحكم بانقطاع سير الخصومة (٥٩٥).

–وقد ورد أيضاً بأحد الأحكام القضائية مايتضمن إلزامية ما ورد بتقرير مفوض الدولة " احيلت الدعوى لهيئة مفوضى الدولة لتحضيرها واعداد تقرير بالراى القانونى فيها، واودع الحاضر عن الجهة الادارية حافظة مستندات طويت على قرار انهاء خدمة المدعية لوفاتها، واودعت الهيئة المذكورة تقريرا بالراى القانونى في الدعوى رات في ختامه الحكم بانقطاع سير الخصومة في الدعوى.....، وإنتهت المحكمة إلى الحكم بانقطاع سير الخصومة في الدعوى(٥٩٦).

ويرى الباحث : أنه وإن كانت المحكمة لاتلتزم بما ينتهى إليه تقرير مفوض الدولة فى موضوع الدعوى، إلا أنها غالباً ماتلتزم بالرأى الذى ينتهى إليه تقرير المفوض فيما يتعلق بالنتائج التى توصل إليها والمتعلقة بإجراءات سير الخصومة وما يطرأ عليها من عوارض.

---

(595) **حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم ٦٧٠٢ لسنة ٥٦ قضائية بتاريخ ٢٠١٢–٠٣–٢٥ – أحكام غير منشورة.**

(596) **حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم ٣١٩١ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٨ – ٢ ٢٠١١. أحكام غير منشورة.**

المطلب الرابع

الزامية ما يتخذه مفوض الدولة من توقيع الغرامات والاعفاء من الرسوم القضائية

تمهيد وتقسيم:

منح المشرع مفوض الدولة أثناء إعداد تقريرة مجموعة من الوسائل والتي يستطيع من خلالها تحقيق المصلحة المرجوه من الدعوى، فله سلطة توقيع الغرامة على كل من تسبب في تعطيل الفصل في الدعوى، سواء على السكرتير أو المدعي أو المدعي عليه، وذلك من أجل حث الخصوم على التعجيل في الرد على الدعوى، وإيداع المستندات، من أجل سرعة الفصل في الدعوى وعدم تعطيلها.

كما أن له سلطة في الاعفاء من الرسوم القضائية لغير القادرين على دفع رسوم التقاضي وغير القادرين على توكيل محام عنهم، وقرر السماح لهم التقدم بطلب لإعفائه من الرسوم القضائية، وكذلك ندب أحد المحامين للدفاع عنه، وذلك من أجل عدم حرمان أي شخص من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي للحصول على حقوقه، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: إلزامية حكم المفوض في توقيع الغرامة

حيث تنص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة في فقرتها الثالثة على أن ".....، ومع ذلك يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر.....".

وهذه الغرامة توقع من المفوض أثناء جلسات التحضير على كل من تسبب في تعطيل الفصل في الدعوى، حيث توقع على السكرتير في حالة تقاعسة عن تنفيذ ما طلب منه، وعلى المدعي في حالة ما إذا تقاعس عن متابعة دعواه، كما توقع على المدعي عليه إذا ماطل أو تراخى عمدًا في إيداع المطلوب، أو طلب التأجيل وتعطل التحضير دون عذر مبرر يقبله المفوض[٥٩٧] .

وليس هناك سقف لعدد الغرمات وبالتالي يجوز للمفوض تغريم من سبق تغريمه أكثر من مرة وبدون حد أقصى لعدد مرات الغرامة.

([597]) المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص١٠١.

وتبدو الحكمة جلية وواضحة في منح المشرع مفوض الدولة تلك السلطة وهي تكمن في حث الخصوم على التعجيل في الرد على الدعوى، وإيداع المستندات، من أجل سرعة الفصل في الدعوى وعدم تعطيلها[٥٩٨].

وقرار المفوض بالغرامة يعتبر بمثابة حكم بات لا يقبل الطعن فيه، كما أن له طبيعة خاصة جدا هي أنه لا يستطيع أحدا إعدام أثره غير مفوض الدولة ذاته الذي وقع الغرامة، حيث يملك وحده

([598]) يرى البعض أن قانون المجلس قد حدد الغرامة التي يجوز للمفوض توقيعها على الخصوم والتي تقدر بعشرة جنيهات فقط، وذلك وفقا للمادة رقم ٢٧ سالفة الذكر، ومن ثم فلا يجوز اللجوء إلى نص قانون المرافعات لوجود نص خاص باعتبار أن الخاص يقيد العام، كما يجوز لمفوض الدولة منح قيمة الغرامة للطرف الآخر في النزاع.

بينما يري البعض الآخر أنه بالإضافة إلى الغرامة المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة يجوز لمفوض الدولة توقيع الغرامة المشار إليها في المادة ٩٧ حيث تنص المادة ٩٧ من قانون المرافعات بعد استبدالها بالقانون ١٨ لسنة ١٩٩٩ على أن: " تجرى المرافعة في أول جلسة وإذا قدم المدعي أو المدعى عليه في هذه الجلسة مستنداً كان في إمكانه تقديمه في الميعاد المقرر في المادة ٦٥ قبلته المحكمة إذا لم يترتب على ذلك تأجيل نظر الدعوى، فإذا ترتب على قبول المستند تأجيل الدعوى حكمت عليه بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز خمسمائة جنيه، على أن يكون التأجيل لمرة واحدة ولا تجاوز مدته أسبوعين. ومع ذلك يجوز لكل من المدعي والمدعى عليه أن يقدم مستنداً رداً على دفاع خصمه أو طلباته العارضة".

وكذلك نص المادة ٩٩ المعدلة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ ولتي نصت علي أن: " تحكم المحكمة على من يتخلف من العاملين بها أو من الخصوم عن إيداع المستندات أو عن القيام بأي إجراء من إجراءات المرافعات في الميعاد الذي حددته له المحكمة بغرامة لا تقل عن أربعين جنيها ولا تجاوز أربعمائة جنيه ويكون ذلك بقرار يثبت في محضر الجلسة له ما للأحكام من قوة تنفيذية، ولا يقبل الطعن فيه بأي طريق ولكن للمحكمة أن تقيل المحكوم عليه من الغرامة كلها أو بعضها إذا أبدى عذرا مقبولا. ويجوز للمحكمة بدلا من الحكم على المدعي بالغرامة أن تحكم بوقف الدعوى لمدة لا تجاوز شهرا بعد سماع أقوال المدعى عليه. وإذا مضت مدة الوقف ولم يطلب المدعي السير في دعواه خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانتهائها، أو لم ينفذ ما أمرت به المحكمة حكمت المحكمة باعتبار الدعوى كأن لم تكن.

لاسيما إذا ندبته المحكمة لإجراء تحقيق أو معاينة أو كلفته باتخاذ أي إجراء في الدعوي، ففي هذه الحالة يستعير سلطتها ويكون له ما لها من قدرة على تطبيق قانون المرافعات، إلا أن هذه الغرامة لا يستطيع منحها للطرف الآخر كتلك الواردة في قانون مجلس الدولة لعدم وجود نص على ذلك حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة على أن " ..... ومع ذلك يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر.....".

ومن ثم فقد يصل مقدار الغرامة حتى خمسمائة جنيه حسب السلطة التقديرية للمفوض وفقا للمادتي ٩٧ و ٩٩ من قانون المرافعات سالفتي الذكر، وعلى ذلك فالحد الأدنى للغرامة مائة جنيه، وأما الحد الأقصى فلا يتجاوز خمسمائة جنيه.

راجع المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص٩٩ وما بعدها.

الإقالة من الغرامة سواء طلبت جهة الإدارة ذلك أو قام بها من تلقاء نفسه إذا استجابت جهة الإدارة لطلباته[٥٩٩].

ويظل المفوض وحده الذي يملك هذا الحق، ولا تملك المحكمة فيما بعد سلطة الإقالة من الغرامة التي وقعها المفوض ما دامت الدعوة أمام هيئة المفوضين.

أما إذا أصبحت الدعوى في حوزة المحكمة أمتنع على المفوض نفسه الإقالة من الغرامة خلال جلسات المرافعة، لكونها أصبحت في حوزة المحكمة.

ماذا لو امتناع من وقعت عليه الغرامة عن تنفيذ قرار الغرامة؟

تنص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمستبدلة بالقانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٥٢ على أن:" يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة.

كذلك يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد مُحضَر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

ومن ثم يسري على الامتناع عن تنفيذ قرار مفوض الدولة بالغرامة نص المادة (١٢٣) عقوبات وهي توقيع عقوبة الحبس أو العزل من الوظيفة على من يمتنع عن تنفيذ الغرامة بعد مرور ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الغرامة داخلاً في اختصاص الموظف المفوض[٦٠٠].

الفرع الثاني

الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية

تنص المادة ٩٧ من الدستور المصري الحالي الصادر في عام ٢٠١٤علي أنه: "التقاضي حق مصون ومكفول للكافة وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي".

وقد قرر المشرع وفقاً لنص المادة ٦٥ من قانون المرافعات بأن :"على المدعي عند تقديم صحيفة الدعوى أن يؤدي الرسم كاملا، ويترتب على عدم سداد الرسوم المقررة رفض قبول طلب

) يتم تنفيذ قرار الغرامة وتحصيلة بعد أن تعده سكرتارية المفوضين، ويوقع من المفوض، ويبصم بخاتم الدولة الرسمي ويزيل 599(بالصيغة التنفيذية التي تزيل بها الأحكام، ثم تخطر به إدارة المطالبة بالمحكمة لتنفيذه أو تسليمه لمن صدر لمصلحته. راجع المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ١٠١.

([600]) المستشار. وليد محمود ندا، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص١٠١.

قيد الصحيفة أو استبعاد القضية من جدول الجلسات إذا تبين عدم سداد الرسوم بعد ذلك ، وهو ما تقضي به المادة (١٣) من قانون الرسوم القضائية [٦٠١].

والسؤال الذي يفرض نفسة على البحث ماذا لو كان المدعي رافع الدعوى معسراً؟

هل يمنع بسبب عدم مقدرته المالية من اللجوء إلى القضاء، لو تم ذلك الأم؛ لتعارض مع صريح أحكام الدستور والذي جعل حق التقاضي مكفول للكافة.

ولعلاج هذه الإشكالية ولعدم حرمان أي شخص من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي للحصول على حقوقه، فقد نصت المادة ٩٨ من ذات الدستور على أن: "..... يضمن القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم" [٦٠٢].

وفي نطاق بحثنا والمتعلق بالمنازعات الإدارية، فقد نظم المشرع طلب المساعدة القضائية لغير القادرين على دفع رسوم التقاضي وغير القادرين على توكيل محام عنهم، وقرر السماح لهم التقدم بطلب لإعفائه من الرسوم القضائية، وكذلك ندب أحد المحامين للدفاع عنه.

حيث نصت المادة ٩ من المرسوم الصادر بشأن تعريفة الرسوم والإجراءات أمام القضاء الاداري على أن يعفى من الرسوم كلها أو بعضها من يثبت عجزه عن دفعها، بشرط أن تكون الدعوى محتملة الكسب [٦٠٣].

([601]) **حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٦٧٧ لسنة ٣٥ ق. عليا، بجلسة ١٩٩٥/٥/٢١.**

([602]) **وتجدر الاشارة إلى أنه توجد منازعات معفاة من الرسوم من حيث الأصل ومنها:**

أ – طلبات أعضاء مجلس الدولة – النيابة الإدارية – هيئة قضايا الدولة – فيما يتعلق بشؤون مناصبهم.

ب – المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام قانون التأمين الاجتماعي.

ج – الدعاوى والطعون التأديبية.

د – منازعات المنظمات النقابية.

هـ – الدعاوى والطعون المقامة من الدولة.

و – طعون رئيس هيئة مفوضي الدولة " بصفته ".

ويتضح من النص السابق انه يشترط للحصول على طلب الاعفاء أن يكون المدعي – رافع الدعوى – أمام القضاء الإداري معسراً، وأن تكون الدعوى أو الطعن المزمع إقامتها محتملة الكسب، كما يجوز أن يكون طلب الإعفاء في جزء من الرسوم.

وقد أسند المشرع مهمة الفصل في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية في الدعوى الإدارية لمفوض الدولة، حيث نصت المادة ٢٧ في فقرتها الاخيرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن:" ..... ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم".

ولمفوض الدولة سلطة تقديرية في ذلك، حيث لا يجوز الطعن في قراره في هذا الشأن، أضف إلى ذلك؛ أنه غير ملزم بتسبيب قراره [٦٠٤].

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن " .....، ويحق قانونا لطالب اللجوء إلى القضاء غير القادر ماديًا على دفع رسوم التقاضي، ولا على دفع أتعاب المحامين أن يطلب الإعفاء من دفع الرسوم وندب محام المباشرة دعواه ويفصل مفوض الدولة في طلبه، ويكون ذلك بعد أن يثبت المفوض أن المدعي طلب المساعدة القضائية لعدم مقدرته المالية على مباشرة إجراءات التقاضي [٦٠٥].

ويكون الإعفاء من الرسوم مؤقتنا لحين الفصل في الدعوى، فإن كسبها صار الإعفاء نهائيا وتحمل الرسوم الطرف الآخر – ما لم يوجد سبب لإعفائه هو الآخر – أما إذا خسرها المدعي تحمل الرسوم، وذلك لأن احتمال كسب الدعوى وهو سبب الإعفاء المؤقت قد أضحى مستحيلا، وبالتالي سقط شرط من شروط الإعفاء [٦٠٦].

وطلب المساعدة القضائية مثله مثل التظلم يقطع الميعاد، ولو كانت المنازعة من المنازعات المعفاة من الرسوم القضائية.

([603]) منشور الجريدة الرسمية، العدد (٢٠٠٧) في ١٤/٩/١٩٦٥م .

([604]) المستشار. وليد محمود ندا سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية بدون دار نشر ٢٠١٤م، ص ١٣٤ .

([605]) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٨١٢٢٩ لسنة ٥٨ ق، بجلسة ٢٠١٦/١/١٩م .

([606]) د / صبري محمد السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية ٢٠١٤م، ص ٤٠.

وتجدر الإشارة إلى أن تقديم طلب الإعفاء من الرسوم لا يعني إقامة الدعوى أو مباشرتها، فالدعوى لا ترفع إلا بإيداع صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة المختصة .

ففي هذا الشأن تقول المحكمة الإدارية العليا:" باستعراض قوانين مجلس الدولة المتعاقبة وأخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م الحالي، يبين أن الخصومة في المنازعات الإدارية تنعقد بإيداع صحيفة الدعوى أو التقرير بالطعن قلم كتاب المحكمة المختصة، وأن الإيداع هو الإجراء الذي تفتتح به الدعوى أو يقام الطعن وهو المعمول عليه في قطع الميعاد إن كانت الدعوى دعوى إلغاء وفي قطع مدة التقادم في دعاوى القضاء الكامل وما إلى ذلك من آثار تترتب على المطالبة القضائية، وبغير هذا الإجراء لا تقوم للخصومة قائمة، ولا يغني عن الإيداع إجراء سابق أو لاحق كسداد الرسوم أو استصدار قرار الإعفاء منها أو إعلان الخصوم، وأن سداد الرسوم المقررة قانونا على الدعوى لا يعدو أن يكون مسألة مالية منبتة الصلة برفع الدعوى، وانعقاد الخصومة فيها وأساس ذلك أنه يستهدف اقتضاء حق الدولة في هذه الرسوم وليس له من دلالة تجاوز مجرد الشروع في ولوج باب التقاضي، وأن السداد لا ينهض بديلا عن الإبداع ولا تترتب عليه اثاره أثر ذلك أنه إذا لم يعقب سداد الرسوم القيام بإجراء الإيداع وتحرير المحضر اللازم في هذا الشأن، والذي يُوقعه كل من المودع والموظف المختص بقلم كتاب المحكمة فلا يمكن القول بأن ثمة دعوى قد رفعت أيا كان الحائل دون هذا الإيداع ".

وينبغي تقديم طلب الإعفاء من الرسوم إلى لجنة المساعدة القضائية خلال الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء أو في مواعيد الطعن على الأحكام وهو ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري أو علم صاحب الشأن علما يقنيا به أو من تاريخ الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري أو المحاكم التأديبية، إذ إنه لو قدم بعد هذه المواعيد لما كان هناك جدوى من نظره أو قبوله لأن الدعوى لن تقبل، ويتولى تقدير ذلك مفوض الدولة الذي يعرض عليه الموضوع [٦٠٧].

وفي الختام تجدر الإشارة إلى أنه يوجد فارق بين مصاريف الدعوى والرسوم القضائية؛ فمصاريف الدعوى تشمل جميع ما ينفقه اطراف المنازعة من نفقات لازمة للسير في الدعوى وصولاً للحكم فيها، مثل مصاريف وأتعاب الخبراء ومصاريف الشهود، ومصاريف الانتقال إلى المحكمة، فضلاً عن مقابل أتعاب المحاماة، وبالتالي تكون الرسوم أحد عناصر المصاريف، ومن ثم

(607) د صبري محمد السنوسي الإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق صـــ ٤٥.

تكون المصارف أعم من الرسوم، لذا يجب الحكم بالمصاريف على الطرف الذي خسر القضية ولو كان معفي من الرسوم[٦٠٨].

ويرى الباحث الزامية ما يتخذه مفوض الدولة أثناء جلسات التحضير. حيث تبين للباحث من إستعراض النصوص والأحكام أن ما يتخذه المفوض من إجراءات من أجل تحقيق المصلحة من الدعوة المرفوعة، سواء حقه في توقيع الغرامة على كل من يتسبب في تعطيل الفصل في الدعوى، حيث يعتبر حكمة بتوقيع الغرامة بمثابة حكم بات لا يقبل الطعن فيه، كما أن له طبيعة خاصة جدا هي أنه لا يستطيع أحدا إعدام أثره غير مفوض الدولة ذاته الذي وقع الغرامة، حيث يملك وحده الإقالة من الغرامة سواء طلبت جهة الإدارة ذلك أو قام بها من تلقاء نفسه إذا استجابت جهة الإدارة لطلباته. ويظل المفوض وحده الذي يملك هذا الحق، ولا تملك المحكمة فيما بعد سلطة الإقالة من الغرامة التي وقعها المفوض ما دامت الدعوة أمام هيئة المفوضين.

كما أن لمفوض الدولة سلطة الفصل في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية في الدعوى الإدارية لغير القادرين ماليًا، وسلطة تقديرية في ذلك، حيث لا يجوز الطعن في قراره في هذا الشأن، أضف إلى ذلك؛ أنه غير ملزم بتسبيب قراره.

المطلب الرابع

إلزامية إثبات الصلح "إلزامية التسوية الودية"

يثور التساؤل هل يجوز للمفوض أن يقوم بعملية تسوية للنزاع بعيداً عن الإجراءات القضائية؟

إذ أن المقصود ليس التحكيم بالمعنى الدقيق للإصطلاح ولكن أي عملية تسوية غير قضـــائية مثـــل التوفيق، الصلح أو تعديل شروط العقد وتعويض المضرور ودياً؟

الوضع في القانون المصري:

ظهر مصطلح التسوية الودية بين ذوى الشأن والجهة الإدارية فى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢.

---

(608) **حكم محكمة المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٠١ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ٢٠٠٠/٦/٢٠م .**

فقد نصت المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة على أن " لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية أُثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً ويجوز منحها للطرف الآخر(٦٠٩).

والتسوية الودية تدخل فى مفهوم الصلح؛ حيث إن الصلح وفقاً لحكم المادة ٥٤٩ من القانون المدني هو عقد يحسم به الطرفان نزاعاً قائماً أو يتوقيان به نزاعاً محتملاً وذلك بأن ينزل كل منهما على وجه التقابل عن جزء من ادعائه ومفهوم ذلك أن عقد الصلح تتوافر فيه مقوماته عندما تتجه نية طرفي النزاع إلى حسم النزاع بينهما إما بإنهائه إذا كان قائماً وإما بتوقيه إذا كان محتملاً وذلك بنزول كل من المتصالحين على وجه التقابل عن جزء من ادعائه فإذا ما تحققت هذه المقومات وقام العقد على أركانه القانونية وهى التراضي والمحل والسبب انعقد الصلح باعتباره من عقود التراضي(٦١٠).

---

(609) وهى تختلف عن التسوية الودية فى إطار القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ –فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه"ورغبة من المشرع في التيسير على ذوي الشأن في فض المنازعات سواء التي تنشأ بين جهة الإدارة والعاملين بها أو بينها وبين الغير فقد ناط اعتباراً من أول أكتوبر عام ٢٠٠٠ بلجان خاصة أنشئت لهذا الغرض الاختصاص بالتوفيق وفض تلك المنازعات ووضع قيداً إجرائياً على عاتق صاحب الشأن يتمثل في اشتراط اللجوء إلي تلك اللجان لطلب تسوية النزاع ودياً قبل إقامة الدعوى وتصدر اللجنة توصيتها في المنازعة مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها وذلك في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها وتعرض التوصية خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها على السلطة المختصة والطرف الآخر في النزاع فإذا اعتمدتها السلطة وقبلها الطرف الأخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذي ويبلغ إلي السلطة المختصة لتنفيذه"أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥١٩٦٦ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٠٢٠-٠٢-٠٩".

(610) "حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٥٥ لسنة ٣٧ قضائية بتاريخ ١٩٩٢-٠٤-١٨ مكتب فني ٣٧ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٢٧٢"

إذن، المفوض أو المقرر ينتقل من دور متلقي العريضة أو صحيفة الطعن للنظر في موضوعها وإعداد تقرير بالرأي إلى دور أكثر إيجابية، ويتخلى عن مبدأ الدور السلبي للقاضي المدني إلى الدور الإيجابي للقاضي الإداري، لذلك يقوم بدور الوسيط أو المصلح ويعرض على الطرفين تسوية النزاع.

ويحتاج الأمر إلى إطلاع القاضي على طلبات الأطراف وحجج كل طرف وأسانيده، ومحاولة التوفيق بين الطرفين بتقديم حل وسط يكون مقبولاً من كل الأطراف(٦١١).

ويكون مشروع التسوية ليس مخالفاً للقانون، إنما يبني على قواعد القانون المرن soft law، المبادئ العامة للقانون وقواعد العدل والإنصاف.

والواقع أن مشروع التسوية المقترح لا يبعد عن القانون، إذ أن المشرع قرر أن يكون هذا الحل وفقاً للقضاء والمبادئ القانونية التي أرستها المحكمة الإدارية العليا، إذ أن الهدف هو الوصول لنوع من التحكيم أو الحل الوسط ما يكفل حسن أداء العدالة(٦١٢).

إذ أن العدالة تعبير عن المواطنين في المجتمع الديمقراطي، وهي مفوضة من الدولة للقيام بهذا الدور، لتصل إلى السلام الاجتماعي.

وهذه العدالة من وظائف الدولة، ومكنة وصلاحية من سيادة الدولة والتي نظمها الدستور حتى مسمى السلطة القضائية.

ومن ثم فإن فكرة السلطة ليست مجرد من إمكان الإبتكار والنمو وهذا يصدق على دور مفوض الدولة، وانتقاله من التسوية القضائية التقليدية إلى مبادرة إقتراح الحل وعرض التسوية على أطراف النزاع، وإنهاء هذه الخصومة في مراحلها المبكرة.

ولا يتعارض ذلك مع كون العدالة مرفق عام من حيث دوامها واستمرارها والمعاملة العادلة والمتساوية للأطراف، والطابع المجاني للعدالة(٦١٣).

---

(611) Robert Azambuja de Magalhaes Pinto les acted d'administation judiciaire en droit francais et en droit brasilien, these, parisat,2017, p. 4-12.

(612) Gaboriau Simon, Pauliat Helene ,L'ethique des 19-20 octobre 2000, press universitaire de limoge, 2001, p. 89- 91.

ومن ثم فإن مفوض الدولة له اختصاص أصيل تخرج عن مجرد إبداء الرأي ليصل إلى حل النزاع بشكل كامل.

كما أوضحت المادة ٥٦ من اللائحة الداخلية بمجلس الدولة الصادرة بموجب القرار رقم ١ لسنة ٢٠١٢ التي تنص على أن: "لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع صلحاً على أساس المبادئ القانونية التي جرى بها قضاء المحكمة الإدارية العليا وذلك على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة، وإن لم يتم التصالح يجوز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على الصلح بغرامة يجوز منحها للطرف الآخر".

والواقع أن هذا الاختصاص جرى إهماله أمام مجلس الدولة مثل القضاء العادي والذي يجب أن يقترح الصلح بين أطراف النزاع[٦١٤].

- **مبادئ التسوية الودية:**

١- يلتزم المحكم أو المفوض بقواعد العدالة وتطبيق قواعد القانون الإجرائي والموضوعي.

مفاد ذلك، ضرورة أن يراعي المفوض:

- عدالة الإجراءات من حيث احترام حقوق الدفاع، المساواة بين الطرفين، المدة المعقولة الكافية لكل فرد ليقدم حججه [٦١٥].

- تطبيق القواعد الموضوعية اللازمة لحل النزاع مع المرونة في التطبيق وذلك باقتراح حل وسط يكون مقبولاً من جهة الإدارة وهي الجانب الأقوى، ويكون جوهر الحل الوسط هو جبر الضرر الذي لحق بالطاعن وذلك إما بتعديل القرار المطعون فيه، أو سحبه أو استبدال أما الطاعن فإنه يكون من صالح الحصول على حل يوفر عليه مشقة الإجراءات القضائية، كما يضمن له حدا معقولا من طلباته، خاصة أن قرار القضاء الموضوعي قد لا يكون لصالحه.

٢- يراعى الحكم المفوض الاقتصار في الوقت والنفقات ورفع العبء عن كاهل قضاء الموضوع، الأمر الذي يوفر جهد قضاة الموضوع للتفرغ للقضايا الأكثر تعقيداً، والتي يرفض أطرافها التسوية الودية.

([613]) Renoux Thierry, autorite judi ciaire, inDictionnaire de la justice 2004,p. 87.

([614]) أحمد الجابري، ماهية هيئة مفوضي الدولة ودورها في المنازعة الإدارية، ثم الاطلاع في ٢٠٢٤/١/١٦ www.Linkedin.com

([615]) د. مروة محمد العيسوي، التوفيق كآلية فاعلة لتسوية المنازعات، مجلة روح القوانين ٢٠٢١، ع٩٤، ص٣١٥- ص٣١٨.

٣- ونلاحظ أن سلطة الجزاء المنوطة بالمفوض تتمثل في الجزاء المالي، وهي ضعيفة جداً ونرى أن تكون الغرامة مقدارها عشرة بالمائة من قيمة طلبات.

وفي هذا ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها إلى أنه:" ومن حيث إنه متى كان ذلك وكان الحاضر عن كل من هيئة قضايا الدولة والهيئة المصرية العامة للبترول قد قرر بجلسة ١٣/ ١/ ١٩٩٢ – أثناء نظر الطعن أمام دائرة فحص الطعون – التنازل عن الطعن شريطة تنازل المطعون ضده عن كافة الآثار المترتبة على الحكم الصادر لصالح المطعون ضده في الدعوى رقم ٥٢٧٨/ ٤١ ق وخاصة التعويض ووافق الحاضر عن المطعون ضده على طلبات الجهة الإدارية وقرر عدم المطالبة بأية آثار مالية غير التي تقاضاها المطعون ضده وبجلسة المرافعة المنعقدة في ١٤/ ٣/ ١٩٩٢ قرر الحاضر عن هيئة قضايا الدولة إثبات تنازله عن الطعن في مقابل تنازل المطعون ضده عن كافة الآثار المترتبة على الحكم ومنها المطالبة بالتعويض ولم يمانع أو يعترض الحاضر عن المطعون ضده وعلى ذلك يكون قد انعقد الصلح فعلاً بين طرفي الخصومة بعد تلاقي إرادتيهما على حسم النزاع فتنازلت الجهة الإدارية عن الاستمرار في مقاضاة المطعون ضده مقابل تنازله عن مطالبتها بأية آثار أخرى مترتبة على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري لصالحه في الدعوى رقم ٥٢٧٨/ ٤١ ق بجلسة ١٧/ ١٢/ ١٩٩٠ وبصفة خاصة مطالبتها بالتعويض وقد وافق المطعون ضده وأقر بذلك على النحو الثابت بمحاضر الجلسات وبهذه المثابة يكون النزاع قد انحسم صلحاً بين الطرفين على ما سلف بيانه الأمر المتعين معه القضاء بإثبات تصالح طرفي الخصومة وإلزامهما المصروفات مناصفة بينهما.

وإنتهت المحكمة إلى " بإثبات تصالح طرفي الخصومة في الطعن على النحو المشار إليه في الأسباب وألزمتهما المصروفات مناصفة [٦١٦].

الموقف في القانون الفرنسي:

([616]) "حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٥٥ لسنة ٣٧ قضائية بتاريخ ١٩٩٢-٠٤-١٨ مكتب فني ٣٧ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٢٧٢ –رقم القاعدة١٣٧".

لم يخول القانون الفرنسي المفوض أو المقرر العام دوراً مباشراً في تسوية النزاع ودياً أو التحكيم.

وقد كان القانون الفرنسي يحظر على أشخاص القانون العام الخضوع للتحكيم سواء في الداخل أو في المعاملات الدولية.

وقد اتجه القضاء إلى قصر الحظر على اللجوء إلى التحكيم في المسائل الداخلية دون الدولية (٦١٧).

ويعتبر التحكيم الدولي وسيلة لتسوية المنازعات التجارية، وهي وسيلة مرنة، مستقلة عن النظام القانوني والقضائي الوطني ومع ذلك، يحتاج قضاء التحكيم إلى تدخل القضاء الوطني لإعطاء الأمر بالتنفيذ لحكم التحكيم.

وهذا النظام القانوني يعتمد على الرضائية، وقبول الدول له كوسيلة لتسوية المنازعات.

ويجوز اللجوء إلى القضاء الوطني لإبطال حكم التحكيم إذا كان حكم التحكيم مشوباً بعيب يبطله مثل عدم وجود إتفاق تحكيم أو نقص أهلية الأطراف أو عدم تطبيق القانون المتفق عليه أو مخالفة النظام العام الدولي في دولة محل التنفيذ.

وبناء على ذلك، أصبح من المعقول في فرنسا أهلية أشخاص القانون العام لإبرام إتفاق التحكيم في المنازعات الدولية.

ويشبه المحكم القاضي الإداري المتخصص ويقبل حكمه الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة (٦١٨).

---

(617) Maxence Chambon, L'arbitrage international en droit administratif, Rev. Civitas Europa, 2013, no2, p. 261 – 284.

(618) Ch. Jarrosson, J.B. Racine, Arbitrage commercial, droit international, Juris-class. 2021 fasc. 585.

وإذا أبطل القاضي الإداري حكم التحكيم يتصدى للفصل وبناء على ذلك، يكون للمقرر العام دورا في نظر دعوى بطلان حكم التحكيم، وذلك أنه يعد تقريراً حول الدعوى من حيث وقائع النزاع، أسانيد كل طرف، القواعد القانونية واجبة التطبيق والحل القـــانوني الذي يقترحه[٦١٩].

- **الاختصاص المباشر للمفوض في دعوى بطلان التحكيم:**

لا يخرج حكم التحكيم عن الرقابة القضائية ولذلك نظم قانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ الطعن ببطلان حكم التحكيم، إذ نصت المادة ٥٢ على أن:

١- لا تقبل أحكام التحكيم التي تصدر طبقاً لأحكام هذا القانون الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن المنصوص عليها في قانون المرافعـــات المدنيـــة والتجارية.

٢- يجوز رفع دعوى بطلان حكم التحكيم وفقاً للأحكام المبنية فـــي المـــادتين التاليتين:

مادة ٥٣:

١-لا تقبل دعوى بطلان حكم التحكيم إلا في الأحوال الآتية:

أ – إذا لم يوجد اتفاق تحكيم أو كان هذا الإتفاق باطلاً أو قابلاً للإبطال أو سقط بانتهاء مدته.

ب- إذا كان أحد طرفي اتفاق التحكيم وقت إبرامه فاقد الأهلية أو ناقصها وفقاً للقانون الذي يحكم أهليته.

(619) E. Gaillard, Arbitrage commercial international, sentence arbitrale, controle etatique, Droit commun, Juris – Class fasc. 586 – 10- no 19.

جـ–إذا تعذر على أحد طرفي التحكيم تقديم دفاعه بسبب عدم إعلانه إعلاناً صحيحاً بتعيين محكم أو بإجراءات التحكيم أو لأي سبب خارج عن إرادته.

د. إذا استبعد حكم التحكيم تطبيق القانون الذي اتفق الأطراف على تطبيق على موضوع النزاع.

هـ– إذا تم تشكيل هيئة التحكيم أو تعيين المحكمين على وجه مخالف للقانون أو لإتفاق الطرفين.

و– إذا فصل حكم التحكيم في مسائل لا يشملها اتفاق التحكيم أو جاوز حدود هذا الإتفاق ومع ذلك إذا أمكن فصل أجزاء الحكم الخاصة بالمسائل للتحكيم عن أجزائه الخاصة بالمسائل غير الخاضعة له فلا يقع البطلان إلا على الأجزاء الأخيرة وحدها.

ز– إذا وقع بطلان في حكم التحكيم أو كانت إجراءات التحكيم باطلة بطلاناً أثر في الحكم."

٢– وتقضي المحكمة التي تنظر دعوى البطلان من تلقاء نفسها ببطلان حكم التحكيم إذا تضمن ما يخالف النظام العام في جمهورية مصر العربية.

وقد نصت المادة ٥٤ على أن:

١- ترفع دعوى بطلان حكم التحكيم خلال التسعين يوماً التالية لتاريخ إعلان حكم التحكيم للمحكوم عليه ولا يحول دون قبول دعوى التحكيم نزول مدعي البطلان عن حقه في رفعها قبل صدور حكم التحكيم.

٢- تختص بدعوى البطلان في حكم التحكيم التجاري الدولي المحكمة المشار إليها في المادة ٩ من هذا القانون، وفي غير التحكيم التجاري الدولي يكون الاختصاص لمحكمة الدرجة الثانية التي تتبعها المحكمة المختصة بنظر النزاع.

إذن، ترفع دعوى البطلان أمام محكمة استئناف القاهرة في التحكيم التجاري الدولي(٦٢٠).

مفاد ذلك، أن المفوض المصري ليس له اختصاص بدعوى بطلان التحكيم.

ونرى مع ذلك أن المفوض إذا كان ينظر دعوى أحيلت إليه من قلم الكتاب ودفع أحد الأطراف بوجود شرط تحكيم أو اتفاق يمنع من نظر الدعوى أمام القضاء الإداري، كما لو كانت الدعوى متعلقة بعقد إداري متعدد الأطراف مع وزارة الأشغال العامة. فإن المفوض يقوم بجمع عناصر الدعوى، وسماع حجج الأطراف ومستنداتهم ويحدد القواعد القانونية واجبة التطبيق ويضع الحل المقترح للنزاع مبيناً قبول الدفع ومن ثم يقترح إمتناع المحكمة عن نظر النزاع لانتفاء الولاية القضائية أو رفض الدفع ويقترح استمرار المحكمة في نظر النزاع بقبول الطعن أو رفضه.

(620) سيد محمد حمدان، ما هي المحكمة المختصة بنظر دعوى بطلان حكم التحكيم؟ ومتى تبدأ المدة القانونية لرفع هذه الدعوى؟ وما هي شروطها؟ ثم الاطلاع يوم ٢٠٢٤/١/١٤ – ٢٠١٤. www.specialities.bayt.com.

رأي الباحث:

نرى أن مفوض الدولة، كما هو الشأن بالنسبة للقضاء العادي قد أهمل التسوية الودية للنزاع للأسباب الآتية:

١–نقص تدريب القضاة، إذ أن التقريب بين وجهات نظر الأطراف، يحتاج إلى القدرة على التفاوض والحوار والتقريب بين الادعاءات المتعارضة، ويحتاج ذلك إلى وسطاء لهم الخبرة الكافية، وسعة الصدر والقدرة على الإقناع، الأمر الذي يفتقده القضاة الرسميون.

مسألة حل النزاع صلحاً، مسألة صعبة وفيها نزول إلى المتقاضي والتعامل معه، حين أن مجتمعنا الشكلي قد وضع القاضي في برج عاجي، لا يتعامل مع المتقاضين إلا من خلال الأمر مع وجود فالق نفسي يفصل بين الطرفين، إذن نحتاج إلى تجاوز هذه الهوة من خلال زيادة التعليم والثقافة الإجتماعية وإعلاء حقوق المواطن.

وفي هذا الصدد وان كانت التسوية الودية يندر لجوء المفوض لها في القضاء المصري غير أن عدم ممانعة المشرع أو حظره إمكانية اللجوء لها بموجب نص مانع لهو أمر لا يفوت الباحث أن يزكية أمام الممانعة الصريحة لاجراء التسوية في القانون المقارن وذلك لقرب اتجاه المشرع المصري إلى حسم المخاصمة بهذا الموقف تخفيفاً عن كاهل القضاة والمتخاصمين، وان كنا نهيب بالمشرع المصري أن يهتم بتأهيل القضاة والعمل على اثراء ثقافتهم بشأن اجراءات التسوية الودية بدءاً بمرحلة المفوضين.

خاتمة

بعد بحث ودراسة مدى إلزامية تقرير المفوضين للمحكمة المختصة نلاحظ:

١- ندرة الدراسات حول هيئة المفوضين، بشكل يصل إلى الندرة المفرطة، ومع ذلك فقد بحثنا هذا التنظيم من كل جوانبه، باعتباره يقوم به مفوض أو مقرر وهو قاضي أو جزء من المحكمة وهو ليس طرفاً في القضية وليس له مصلحة شخصية في النزاع.

٢- يستوجب ذلك ضرورة اتصافه بالحياد والنزاهة والاستقلال إذ أن ذلك من شروط تولى القضاء.

وهو يعين في فرنسا بواسطة نائب رئيس مجلس الدولة، أما في مصر فإن التعيين يكون بقرار من رئيس السلطة التنفيذية، مما يلقي بشبهات حول استقلالة.

٣- يقوم المفوض بتلقي الدعوى منذ إيداع صحيفة الطعن وإعلانها للخصوم حيث:

- يستدعي الأطراف ويكلفهم بالحضور.
- يتصل بالسلطات العامة ويأمرها بتقديم المعلومات حول القضية.
- يطلب المستندات من الأطراف – يلخص الوقائع.
- يحدد القواعد القانونية المرتبطة بالنزاع وأحكام القضاء الصادرة من قبل التي فصلت فيه أو في موضوع مماثل.
- يقترح الحل القانوني بقبول الطعن أو برفض الطعن ويحدد أسباب الرفض الإجرائية أو الموضوعية ومبرر القبول.

٤- المفوض يكون أمام المحاكم الإدارية والقضاء الإداري، وليس أمام المحاكم التأديبية، إذ هو الأمين على الدعوى الإدارية بينما تقوم النيابة الإدارية بالادعاء أمام المحاكم التأديبية، ولا يكون له رأي أمامها إلا في حالة صدور الحكم بالفصل من العمل، فإنه يقيم ذلك أمام المحكمة الإدارية العليا.

٥- منح المشرع المفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر.....".

وهذه الغرامة توقع من المفوض أثناء جلسات التحضير على كل من تسبب في تعطيل الفصل في الدعوى.

٦- يضع المفوض حداً للنزاع باقتراح تسوية ودية له يقبلها الأطراف وهذا دور كمحكم أو وسيط. يراعى الاقتصاد في الوقت والنفقات ورفع العبء عن كاهل قضاء الموضوع، الأمر الذي يوفر جهد قضاة الموضوع للتفرغ للقضايا الأكثر تعقيداً.

٧- تقرير المفوض يجب أن يعلن للأطراف، ولم يراع القانوني المصري ذلك واكتفى بجواز الإطلاع عليه.

ويتلي قبل بدء المرافعة أمام محكمة الموضوع وللأطراف إبداء ملاحظاتهم كتابة أو شفاهة عليه.

- وهذا التقرير يكون باطلاً إذا لم يعلن للأطراف أو في عناصره الأساسية.
- كما يبطل الحكم الصادر في الموضوع إذا لم يشر إلى تقرير المفوضين من قريب أو بعيد، إذ يجب أن تذكر المحكمة أسباب رفضها له. ويبطل الحكم من باب أولى إذا صدر دون إحالة الدعوى للتحضير ودون تقديم تقرير مفوضين فيها.

ومن ثم فإن تقرير المفوض جزء هام من مكونات القضية وهو يبصّر المحكمة ويساعد على حسن أداء العدالة.

ولا شك أن نسبة عالية من القضايا تأخذ بتقرير المفوضين تصل إلى كونها معظم القضايا.

٨- هذا التقرير عمل قضائي يصدر عن قاض يراعي إجراءات التقاضي وضماناته وعلى الأخص العلانية ومبدأ المواجهة، ويصدر بمناسبة نزاع يتم

٩- فحص ادعاءات الأطراف فيه.

ولذلك نستبعد كونه عمل إداري أو عمل ولائي. هذا العمل يبصر المحكمة ويسهل حل النزاع.

١٠-وليس أدل على أهمية المقرر أو المفوض من أن دول القانون الأنجلوسكسوني تأخذ به وكذلك الحل بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية.

١١-ولئن كانت هيئة مفوضي الدولة لا تتولى إصدار أحكام في القضايا والمنازعات التي تقضي فيها محاكم مجلس الدولة بل تقوم بتحضير الدعوى وإعدادها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني مسببا بتقرير غير ملزم للمحكمة.

ومع ذلك يرى الباحث أنه خروجاً على القاعدة العامة التى تقضى بعدم إلزامية تقرير هيئة المفوضين، إلا أن هذه القاعدة لاتؤخذ على إطلاقها؛ حيث أن هناك بعض الأوجه التي تلتزم بها المحكمة فيما تضمنته هذه التقارير.

التوصيات:

١-ضرورة الاهتمام بدراسات تقارير المفوضين، خاصة أنه من أدوات تطوير القانون الإداري.

٢-إسناده تعيين رجال القضاء للمجلس الأعلى للقضاء وألا يكون للسلطة التنفيذية أي دور في ذلك.

٣-تعديل قانون مجلس الدولة بحيث ينص على وجوب إعلان الأطراف

- بتقرير المفوضين والحق في مناقشته.
- كما يجب النص في التعديل على إحترام العلانية خاصة أنها تئن من عدم احترام القضاة لها. ويتبع ذلك تلاوة تقرير المفوضين أو على الأقل منطوقه وعناصره الأساسية قبل البدء في المرافعة أمام محكمة الموضوع.

٤-نشر مجموعة خاصة بتقارير المفوضين، خاصة في القضايا النوعية لتطوير القانون الإداري في مختلف جوانبه؟

٥-لا يعرف الخصوم متى يتم إيداع التقرير، ولا يتم إعلانهم بذلك ولذلك يجب أن ينص التعديل على إعلان الأطراف بتاريخ إيداعه، وحقهم في الإطلاع عليه خلال مدة معقولة كعشرة أيام من تاريخ الإيداع.

- وينص التعديل على أن تحدد جلسة لنظر موضوع النزاع بعد إيداع التقرير فوراً، ويعد عدم تحديد جلسة خلال هذه المدة خطأ تأديبياً.

٦- ويقترح الباحث ضرورة إنشاء موقعاً إليكترونياً متعلق بالقضية بحيث لا يستطيع الدخول عليه إلا أصحاب الشأن ذاتهم، وذلك على غرار الموقع الذي أنشأته الحكومة الفرنسية والذي يدعىSagace.

٧-نرى أن مقدار الغرامة الوارد في المادة رقم ٢٧ من قانون مجلس الدولة (عشرة جنيهات) بسيط جدا ولا يتناسب مع التطور الاقتصادي، ولا يساعد على حث الإطراف على التعجيل في الرد على الدعوى، وإيداع المستندات، سيما وأن الذي يتحمل فى نهاية الأمر خزانة الدولة العامة بإعتبار أنها

في الغالب توقع على المتسبب بصفته وليس بشخصه، وأنه من الأفضل من الناحية العملية حتى تؤتى الغرامة ثمارها أن توقع على المتسبب بشخصه وذلك بالخصم من راتبه، فهذه أجدى وسيلة لإجبار العاملين بالإدارة على تقديم المستندات المطلوبة.

٨-نرى وإن كانت التسوية الودية يندر لجوء المفوض لها في القضاء المصري غير أن عدم ممانعة المشرع أو حظره إمكانية اللجوء لها بموجب نص مانع لهو أمر لا يفوت الباحث أن يزكية أمام الممانعة الصريحة لاجراء التسوية في القانون المقارن وذلك لقرب اتجاه المشرع المصري إلى حسم المخاصمة بهذا الموقف تخفيفاً عن كاهل القضاة والمتخاصمين، وان كنا نهيب بالمشرع المصري أن يهتم بتأهيل القضاة والعمل على اثراء ثقافتهم بشأن اجراءات التسوية الودية بدءاً بمرحلة المفوضين.

٩- **يرى الباحث أنه** خروجاً على القاعدة العامة التى تقضى بعدم إلزامية تقرير هيئة المفوضين، إلا أن هذه القاعدة لاتؤخذ على إطلاقها؛ حيث أن هناك بعض الأوجه التي تلتزم بها المحكمة فيما تضمنته هذه التقارير.

نذكر من ذلك:

***إلزامية إجراءات الخصومة. حيث تبين للباحث من إستعراض الأحكام أن:**

أن إجراءات إثبات الوكالة – إجراءات الإدخال وتعدد صفات الخصوم – إجراءات التدخل الهجومى؛ التى تمت أمام هيئة المفوضين جرى اعتبارها ولم يتم تجاهلها، وقد إلتزمت بها المحكمة، ولم تطلب المحكمة من الخصوم أن تتم تلك الإجراءات أمام المحكمة، وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات.

***إلزامية الطلبات المضافة "تعديل الطلبات"- الطلبات العارضة. حيث تبين للباحث من إستعراض الأحكام أن:**

– أن الطلبات العارضة – التى تتم أمام هيئة المفوضين لم يتم تجاهلها، ولكن إلتزمت بها المحكمة، ولم تطلب المحكمة من الخصوم أن تتم تلك الإجراءات أمام المحكمة، وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات

***إلزامية تقارير هيئة المفوضين المنهية للخصومة. حيث تبين للباحث من إستعراض الأحكام أن:**

– **أنه** خروجاً على القاعدة العامة التى تقضى بعدم إلزامية تقرير هيئة المفوضين، إلا أن هذه القاعدة لاتؤخذ على إطلاقها؛ إذ أن تقرير مفوض الدولة فيما ورد به من إثبات ترك الدعوى هو ملزم للمحكمة طالما أنه لم يتم العدول عن هذا الترك أمامها، ولم يتبين من الحكم سالف البيان أن المحكمة قد إشترطت أن تتم إجراءات الترك أمامها، وهو الأمر الذى يجزم بإلزامية تقرير المفوض فيما إنتهى إليه من إثبات ترك الدعوى ما دام لم يتم العدول عنه أمامها، وذلك ما إنتهت إليه الأحكام القضائية.

– كما أن إستجابة الجهة الإدارية لطلبات الخصوم أمام هيئة مفوضى الدولة، وإعداد تقرير بالرأى القانونى باعتبار الخصومة منتهية، هو فى حقيقته رأى ملزم للمحكمة، طالما أن الجهة الإدارية لم تجحد ماقدمته من مستندات أو إقرار أمام هيئة المفوضين.

– ايضاً أنه وإن كانت المحكمة لاتلتزم بما ينتهى إليه تقرير مفوض الدولة فى موضوع الدعوى، إلا أنها غالباً ماتلتزم بالرأى الذى ينتهى إليه تقرير المفوض فيما يتعلق بالنتائج التى توصل إليها والمتعلقة بإجراءات سير الخصومة وما يطرأ عليها من عوارض.

***الزامية ما يتخذه مفوض الدولة من توقيع الغرامات أو سلطتة في الاعفاء من الرسوم القضائية. حيث تبين للباحث من إستعراض النصوص والأحكام أن:**

– أن ما يتخذه المفوض من إجراءات من أجل تحقيق المصلحة المرجوه من رفع الدعوى سواء بتوقيع الغرامة على كل من يتسبب في تعطيل الفصل في الدعوى، أو الفصل في طلبات من الاعفاء من الرسوم القضائية والتى تمت أمام هيئة المفوضين جرى اعتبارها ولم يتم تجاهلها، وقد إلتزمت بها المحكمة وهو مايؤكد إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات.

***إلزامية إثبات الصلح "إلزامية التسوية الودية. وهو ما** نصت عليه المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة على أن " لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية أُثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام.

وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها.

قائمة المراجع

أولاً – مراجع باللغة العربية

١- د. أحمد كمال الدين موسى، الجهة الإدارية المختصة بتحضير الدعوى الإدارية، مجلة العلوم الإدارية ١٩٧٨، ع، ديسمبر ١٩٧٨.

٢- د. أحمد يوسف محمد علي، دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠٢٣.

٣- د. أحمد حسن دسوقي فتح الباب، تقويم دور المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض في كفالة الأمن القضائي، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس ٢٠٠٤.

٤- د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٥- د. سيد محمد حمدان، ما هي المحكمة المختصة بنظر دعوى بطلان حكم التحكيم؟ ومتى تبدأ المدة القانونية لرفع الدعوى؟ وما هي شروطها www.specialities.bayt.com.2014

٦- د. سليمان الطماوى، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة مطبعة جامعة عين شمس ١٩٧٩.

٧- مروة محمد العيسوي، التوفيق كآلية لتسوية المنازعات، مجلة روح القوانين حقوق طنطا ٢٠٢١، ع٩٤.

٨- د. محمد رامي حسين، دور القضاء الإداري في المسألة التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠١٥.

٩- د. محمد شيخ العرب المليجي، تنظيم القضاء الإداري في فرنسا ومصر والكويت، دراسة مقارنة، رسالة حقوق عين شمس، ٢٠٠١.

١٠- د. مجدي عبد الحميد شعيب، الدور الإجرائي للمفوض، في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.

١١- المستشار. وليد محمد ندأ، سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية، بدون دار نشر، ٢٠١٤.

١٢- د. وليم سليم قلاده، مجلس الدولة ودوره في المجتمع المصري، مجلة مجلـــس الدولة، ١٩٨٠.

a – b

ثانيا – مراجع باللغة الفرنسية:

1- Aurelien Bamde, La procedure gracieuse, www.aurelinbade.com.2019

2- A.B arlerin, Rapporteur public, chronique d'une controverse annoncee Act. Juridique, de droit administrative 2010.

3- N.B oukheloue, le magistrate rapporteur dams le process administrative, Act. Juridique de droit administrative, 2014.

4- F.X.Berchot, La communication du sens de4 conclusions du rapporteur public, Rev. Francaise de droit administrative, 2018.

5- J.Bergel, La jurisdiction gracieuse en droit francais, Dalloz 1983.

6- Christophe lesbuts, L'evolution du control du juge,

7- Camille Broyelle, contentieux administrative,2023.,ed.LGDJ.

8- Caroline Lontero, Loralit devont les jurisdictions administratives, in colloque La parole en droit public, Rennes, 2013, ed.Lextenso.

9- Cornu Gerrard, vocabulaire juridique, ed.PUF, 2014.

10- Cadiet Loic,case management judiciaire et deformationde la procedure, Rev. froncaise de l'administration publique, 2008, no 125.

11- Cadiet Loic, theorie du process et le nouveau management de la justice, Litec, 2020.

12- Desportes Frederic,Lazerges cousquer, Trait de procedure penale, ed. Economica, 3eme, ed.,2013.

13- David Timothe, L'objet de procedure penale, contribution a l'etude des actes et des action, tese, Bordeaux, 2020.

14- S.D. Chauvaux. J.H.Stahl, Le commissaire, le delibree et l'equite du process, Act.juridique de droit administrative, 2005.

15- Dupeyroux, Le ministere public aupres des jurisdictions administratives, in L'evolution du droit public, etudes offertes a Achille Mestre , Sirey 1956.

16- X,Domiono, A. Bretonneau, De Loyaurte dans le process administrative, Act, juridique de droit administrative, 2013.

17- Eric Sagalovitch, Temoignage, biolan et perspectives d'evolution de la qualite du process administrative, Lepoint de vue d'un avocet. ,Rev. Frqncaise d' administration publique, 2016.

18- Gaboriau Simon, Paulisat HHelene, L.ethique des gens de justice, actes du colloque des 19-20 Octobre 2000, press Universitaire de Limoge, 2001.

19- G.Gondouin, L'oralite dan, la procedure de refere, Rev.francaise de droit administrated, 2007.

20- Gaudemet et Mongoin, Les grandes conclusions du commissaire du gouvernement pres le conseil d'Etat ed, LGDJ,2020.

21- Giudicelli Delage Genevieve, La motivation des decisions de justice, these 1979, pioitiers.

22- Guillaume Dodinou, Texier Pascal, Procedure Pas d'action, pas de droit, cahier de linstitut d'Antrop algie juridique, 2015.

23- Gaboridu Simon, Pauliat HHelene, L'ethique des gens de justice, Acttes du colloque des 19-20 octobre 2000, press universituaire de Limog, 2001.

24- E. Gallard, Arbitrage commercial international, sentence arbitrale, controle etatiqe, Droit commun, Juris – class fasc 586.

25- Guillaume Press, Les conclusions contraires , a propos durole des commissaries du gouvernement et rapporteurs publics dans l' elaboration du droit administrative, Master, universite de Loraine, 2021.

26- Jean – Marc Sauve, Le rapporteur public dans la jurisdiction administrative www.conceil.etat.fr.,2019.

27- Jauland Emmanul, les misures d'administration judiciaire, en droit processuel problem de qualification, ed,LGDJ, 2020.

28- Ch. Jarrosson, J.B. Racine,Arbitrage commercial, droit international, Juris – class. 2021, fasc. 585.

29- Janstantsim Dzethsiarou, vasily Lukashevich, rapport public, Netherland Quarterly of human rights, 2012, no3.

30- Leborgne Anne, Repertoire Dalloz, Actes de procedure, septemre,2005.

31- Laure LOaganier Milano, Douz ans après L'arret OKress,La reconnaissance de specificite du rapporteur public , Rev.droit public, 2013, no5.

32- J.C.Mark, Le commissaire du gouvernement doit respecter Le principe du contradictoiry caz,Pal.1997, no2.

33- Mickael Lavine, L'acte juridictionnal en droit administrative, these, Brest, 2013.

34- Maxence Chambon, L'arbitrage international en droit administrative, Rev. Civitas Europa, 2013, no2.

35- A. Monod,le developpement de l'oralit du point de vue d'un avocet au conseil, in Teitgencolly ed, pouvoir et devoir d'instruction dujuge administrative, Paris, 2017.

36- C. Maugue, Le rapporteur public juris –Class. Administrative fasc.1031.

37- Pauliat Helene, processus procedure: a la recherché de la qualirte de la justice, in Horeau Dodinau Jacquline Metairie, ed. LGDJ, 2019.

38- Pierrick Gardien, contentieux administrative a quoi sert le rapporteus public, www. Village. Justice. Com. 2017.

39- Renoux Thiry, autorite judiciaire, in Dictionnaire de la justice 2004.

40- Roman Bernard – Menoret, le principe du contradictoire, Fiches de procedure avil, 2020.

41- Robert Azambuja de Magalhaes Pinto, les acted d'administration judicaire en droit francais et en froit brasilien, these parisI, 2017.

42- Robert Azambuja de Magal hoes Pinto, Les acted d administration judicaire en droit francais en droit brasilien, these Paris, F,2017.

43- Renous Thiery, autorite judiciaire, in, Dictionnaire de la justice 2004.

44- N. Rainaud, le commissaire du gouvernement pres le conseil d' Etat, ed, L.GDJ, 1996.

45- Sylvain Layler, Le rapporteur public et le droit a'un proceds quitable www. Books.open editions, 2023.

46- C. Teitgen –cally, Pouvoirs et devoits du juge administrative, ed.Marie et Martin, 2017.

47- M.P,Vinch, La notion de l'instance, these, ParisII,2000.

ثالثاً – مراجع باللغة الإنجليزية

1- Bijal Shah, Judicial administrative, university of California Law review, 2020.

2- Kanstontsim Dzethsiarou, vasily Lukashevich, public reporter, Netherland Quarterly of human rights, 2012, no3.

3- Pretrial proceeding in England and Wales Report 2019.

4- Justia, Administrative hearing & legal procedures, www.justica.com.2019.

5- Matthiew Lewons, Administrative law and curial deference, thesis, university of Tornto, 2010.

6- Oikeus, The procedure in administrative courts, www. Oikeus, f, 2021.

7- Sergio Alnsodel Leon, Composite administrative procedures, in the European Union, Universty Carlos III, Madrid, 2016.

8- H. Wade Maclouchlan, Judicial review of administrative interpretation, of Law, how much formalisme canwe reasonably bearr? University of Tornto Law Journal, 1986, no36.

الفهرس

البيـــــــــــــان	رقم الصفحة
مبحث تمهيدي: التعريف بمفوض الدولة والهيئات النظيرة له في بعض الدول الاجنبية.	٨
المطلب الأول: التعريف بمفوض الدولة.	١٠
الفرع الأول: نظام مفوض الدولة في فرنسا .	١١
الفرع الثاني: نظام مفوض الدولة في مصر .	١٥
المطلب الثاني: الهيئات النظيرة لمفوضي الدولة في بعض الدول المقارنة.	٢٤
الفرع الأول: القاضي المقرر في القانون الإنجليزي.	٢٤
الفرع الثاني: المقرر العام (المفوض) في القانون الأمريكي.	٢٦
المبحث الأول: ماهية تقرير المفوضين.	٣٠
المطلب الأول: إعداد تقرير المفوضين وعرضه على المحكمة المختصة.	٣١
الفرع الأول : إعداد تقرير المقرر في فرنسا	٣٢
الفرع الثاني : كيفية إعداد تقرير المفوضين في مصر	٣٦
الفرع الثالث : مدى وجوب إعلان الخصوم بالتقرير	٤٩
الفرع الثالث : الدور السلبي لمفوض الدولة في مرحلة المداولة	٥٤
المطلب الثاني: المحاكم التي يعد تقرير المفوضين أمامها.	٥٨
الفرع الأول : هيئة مفوضي الدولة أمام المحاكم الإدارية	٥٨
الفرع الثاني : هيئة مفوضي الدولة أمام محكمة القضاء الإداري	٥٩
الفرع الثالث : هيئة المفوضية أمام المحكمة الإدارية العليا	٦٠
الفرع الرابع : انتفاء دور هيئة مفوضي الدولة أمام المحكمة التأديبية	٦٢
المطلب الثالث: الشروط الواجب توافرها في تقرير المفوضين لصحة الحكم.	٦٦
الفرع الأول : شروط متعلقة بالمفوض	٦٨
الفرع الثانى : شروط متعلقة بتقرير المفوضين	٨٠
المطلب الرابع: الطبيعة القانونية لتقرير المفوضين.	٨٨

الفرع الأول التمييز بين العمل الذي يُعد من أعمال إدارة القضاء والعمل القضائي البحت وتطبيق ذلك على طبيعة تقرير المفوضين	٨٨
الفرع الثاني : التمييز بين العمل القضائي والعمل الولائي وتطبيق ذلك على تقرير المفوضين	٩٦
المطلب الخامس: أنواع وأهمية تقرير المفوضين.	١٠٠
الفرع الأول : أنواع تقارير المفوضين في فرنسا ومصر	١٠٠
الفرع الثاني : أهمية وآثار تقرير المفوضين في فرنسا ومصر	١٠٥
المبحث الثاني: أوجه الزامية تقرير المفوضين للمحكمة المختصة.	١١٣
المطلب الأول: إلزامية إجراءات الخصومة.	١١٥
الفرع الأول : إلتزام المحكمة بما تم من إثبات للوكالة أمام هيئة المفوضين	١١٧
الفرع الثاني : إلزامية تقرير المفوضين فيما ورد به من تعديل فى صفة الخصوم	١١٨
الفرع الثالث : إلتزام المحكمة بتقرير المفوضين فيما ورد به من إجراءات التدخل فى الدعوى أمام هيئة المفوضين	١٢٠
المطلب الثانى: إلزامية الطلبات المضافة " تعديل الطلبات"– الطلبات العارضة.	١٢٣
المطلب الثالث: إلزامية تقارير هيئة المفوضين المنهية للخصومة.	١٢٥
الفرع الأول : إلزامية تقرير هيئة المفوضين بترك الخصومة، ما لم يتم العدول عن الترك	١٢٥
الفرع الثانى : إلزامية تقرير المفوضين فيما إنتهى إليه من إعتبار الخصومة منتهية	١٢٨
الفرع الثالث : إلزامية تقرير المفوضين فيما يتعلق بعوارض الخصومة	١٣٠
المطلب الرابع: الزامية ما يتخذه مفوض الدولة من توقيع الغرامة والاعفاء من الرسوم القضائية.	١٣٣
الفرع الأول : إلزامية حكم المفوض في توقيع الغرامة	١٣٣
الفرع الثاني : الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية	١٣٦
المطلب الخامس: إلزامية إثبات الصلح "إلزامية التسوية الودية.	١٣٩

الخاتمة	١٤٩
المراجع	١٥٦