الاتجاهات القضائية فى تحديد حق الغير
فى الطعن ببطلان العقد

الباحثة/ هبه اللّه حمدي حسن الحلفاوي

(ISSN: 2537 - 0758)

الاتجاهات القضائية فى تحديد حق الغير فى الطعن ببطلان العقد

الباحثة/ هبه الله حمدي حسن الحلفاوي

الملخص

العقد الإدارى شأنه شأن العقد المدنى الذى يرتب آثاراً فى مواجهة أطرافه تتمثل فى الحقوق والالتزامات المتبادلة، وبالتالى فإنه من الناحية النظرية تقتصر آثار العقد على أطرافه فلا تسرى على الغير وفقا لقاعدة نسبية أثر العقد، غير أن من الناحية العملية أثارت تساؤلاً عما إذا كان للعقد الإدارى آثار يمكن أن تمس أو تطال أشخاصاً أجانب عنه، وبعبارة أدق على الغير الذى لم يكن طرفاً فى العقد.

وقد اقتصرت هذه الدراسة على الغير فى مجال العقد الإدارى أى فى رحاب ذلك العقد، سواء فى مرحلة تكوينه، أو تنفيذه أو الطعن عليه.

حيث تم تقسيمها إلى مبحث أول متعلق بمدى جواز طعن الغير ببطلان العقد وتم ألتعرض لفكرة المصلحة والصفة فى دعوى الإلغاء، ثم تم بحث فكرة المصلحة والصفة فى دعاوى القضاء الكامل على النحو السابق بيانه وذلك لبيان ما إذا كان الغير تتوافر له المصلحة والصفة لرفع دعوى بطلان العقد أم لا.

المقدمة:

لما كان العقد الإدارى يمر بمراحل متعددة متشابكة، حتى يتم انعقاده وذلك بوصول قبول الجهة الإدارية إلى علم صاحب العطاء المقبول، بيد أن هناك ثمة قرارات تصدرها الجهة الإدارية أثناء مرحلة تكوين العقد، فهل يكون للغير– أى غير المتعاقد– أن يطعن عليها استقلالاً، عن العقد الذى هو أجنبى عنه.

كما أن هناك أيضاً ثمة قرارات تصدرها الجهة الإدارية المتعاقدة، وتتصل بالعقد، فهل للغير الطعن عليها. ثم بعد ذلك إذا صدر حكم بإلغاء القرار المنفصل أو ذاك القرار المتصل، فما هو أثر هذا الإلغاء على العقد.

أهمية البحث:

تحتل فكرة الغير مكاناً متميزاً فى شتى فروع القانون المختلفة، فتظهر فى مجال العقود قاطبة إذ لا تنصرف آثارها إلا بين المتعاقدين فقط، وهو ما يعبر عنه بمبدأ نسبية أثر العقد، كما تتجلى تلك الفكرة فى مجال قانون المرافعات إذ أن الأحكام لا تكون حجية إلا على من كان خصماً فى الدعوى ولا تتعدى آثار الأحكام الخصوم، وهو ما يعبر عنه بمبدأ نسبية أثر الأحكام، فضلاً عن أن الطعن على تلك الأحكام لا يكون إلا لمن كان خصماً فى الدعوى التى صدر فيها الحكم، وهو ما يطلق عنه طعن الخارج

عن الخصومة، كما تجد هذه الفكرة نصيباً لها فى مجال القرار الإدارى الفردى، إذ أنه لا ينشأ إلا مركزاً فردياً لمن صدر بشأنه هذا القرار دون أن يتعداه.

إشكالية البحث:

وفى مجال القانون الإدارى بصفة عامة، والقرار الإداري بصفة خاصة تثور فكرة الغير وترتبط بمن يكون ذا صفة أو مصلحة فى الطعن على ذلك القرار وهو ما يطلق عليه بشرط المصلحة فى دعوى الإلغاء حيث لا مصلحة فلا دعوى.

ومما يؤكد تلك الأهمية أن المشرع و في السبيل لمواجهة ذلك التوسع فى شرط المصلحة، فقد اصدر قانوناً ينظم حق التقاضى فى عقود الدولة، الأمر الذى يزيد من أهمية هذه الدراسة.

الأمر الذى يؤكد أن الحاجة ماسة إلى تناول الجانب التطبيقى المتمثل في **(الاتجاهات القضائية فى تحديد حق الغير فى الطعن ببطلان العقد) وهو محور تلك الدراسة،** وذلك لفكرة الغير لما لها من بالغ الأثر فى المساس بعقود إدارية تتعلق بسير المرفق العام.

منهج البحث وخطته:

لقد استلزم في تلك الخطة البحثية تتبع ظهور حق الغير فى كافة مناحى العقد الإدارى بغض النظر عن موضوعه وذلك سواء باستقراء الفروض النظرية أو من خلال التطبيقات القضائية، مع مراعاة أن تحديد ذلك الحق للغير سيكون على سبيل المثال وليس الحصر. ومن هنا تم تقسيم تلك الدراسة الى مبحث اول متعلق بمدى جواز طعن الغير ببطلان العقد

وهنا سأتعرض أولا: المصلحة والصفة فى دعوى الإلغاء، **ثم أعرج ثانياً:** على المصلحة والصفة فى دعاوى القضاء الكامل على النحو التالى وذلك لبيان ما إذا كان الغير تتوافر له المصلحة والصفة لرفع دعوى بطلان العقد أم لا.

المبحث الأول
مدى جواز طعن الغير ببطلان العقد

انطلاقاً من قاعدة أنه حيث لا مصلحة، فلا دعوى، استلزم المشرع توافر المصلحة لقبول الدعوى أمام القضاء، سواء كان القضاء العادى أو الإدارى، لذا نص المشرع فى قانون المرافعات المدنية والتجارية، **فى المادة الثانية بأنه:** "لا تقبل أى دعوى كما أى طلب أو دفع، لا يكون لصاحبه فيه مصلحة شخصية ومباشرة يقرها القانون".

وهنا قد يثور التساؤل حول تحديد المقصود بشرط المصلحة المتطلبة لقبول الدعاوى العادية؟ بالإضافة إلى شرط آخر يسمى بشرط الصفة؟

(ISSN: 2537 - 0758)

أولاً: المقصود بشرط المصلحة:

تعرف المصلحة فى اللغة اللاتينية (Interest)[١]: "بأنها المزية المالية أو الأدبية، التى يحصل عليها الشخص، عند استعمال حق أو أداء عمل". أما المصلحة فى اللغة العربية[٢]: على وزن مفعلة، ويقصد بها المنفعة، أى كون الشئ على هيئة كاملة بحسب ما يراد ذلك الشئ له. أضف إلى أن الفقه الإسلامى يعرفها بأنها[٣]: "يقوم الإمام الغزالى أن المصلحة هى عبارة عن جلب منفعة أو دفع مفسدة.

ويؤكد على ذلك الخوارزمى بقوله: "أن المصلحة هى المحافظة على مقصود الشرع بدفع المفاسد.

أما الفقيه القانونى جوسران[٤] يعرف المصلحة: "بأنها المنفعة كما فى اللغة العامة، فصاحب الحق يستعمل حقه بالنظر إلى المصلحة المشروعة، التى يحددها المشرع. تعد المصلحة هى حجر الزاوية التى تقوم عليها كافة التشريعات، فالتشريع الإسلامى، على سبيل المثال يقوم أساساً على ما فيه تحقيق لمصالح العباد، فالأحكام الشرعية التى فرضها الله تعالى، لم تأت إلا لتحقيق ما فيه صالح البشر ودرء المفاسد المضار التى قد تلحق بهم[٥]. كذا الحال بالنسبة للتشريعات الأجنبية مثل القانون الأمريكى حيث يقول الفقيه (Pound) أن القانون يقوم على أساس التسوية بين المصالح المتعارضة والمتنازع عليها بين أفراد المجتمع[٦]. أضف إلى ذلك، أن المصلحة تعتبر قيد يرد على[٧] استعمال بعض الحقوق مثل حق التقاضى أو الحق فى رفع الدعوى. فإن مثل هذا النوع من الحقوق يتقيد بالمصلحة عن استخدامه. بمعنى أنه يشترط لقبول الدعاوى باختلاف أنواعها، سواء كانت دعاوى أمام القضاء العادى أو دعاوى أمام القضاء الإدارى (دعاوى الإلغاء/ دعاوى العقود). توافر شرطى الصفة والمصلحة، وهذا ما أكدته المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة والمادة (٣) من قانون المرافعات.

موقف المشرع الفرنسى من شرط المصلحة فى الدعاوى العادية:

---

(١) د. شوقى السيد: فى مواجهة البطلان (عقود البيع – التخصيص – الخصخصة)، دار الشروق، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٥٨.

(٢) د. محمد محمد فرج سليم، المصالح المرسلة والاستصحاب، ص ٣٦.

(٣) د. مصطفى زيد، المصلحة فى التشريع الإسلامى، ١٩٦٤، طبعة ٣، ص ١٩، حيث تعرض سيادته لتعريف الغزالى والخوارزمى.

(4) Josserand: De l'espirt des droits, 1922, P. 100.

(٥) د. شوقى السيد، المرجع السابق، ص ٤٣.

(٦) ذات المرجع، ص ٤٢.

(٧) ذات المرجع، ص ١٠٣.

نص المشرع الفرنسى على شرط المصلحة فى المادة (٣١) من قانون المرافعات المدنية، حيث ورد فيها أن الدعوى تتاح لكل من له مصلحة مشروعة فى نجاح إدعاء معين، أو فى رفض القضاء لهذا الإدعاء[٨].

موقف المشرع المصرى من المصلحة:

ينص قانون المرافعات رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦ على: "لا تقبل أى دعوى كما لا يقبل أى طلب أو دفع استناداً لأحكام هذا القانون أو أى قانون آخر، لا يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون، ومع ذلك تكفى المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

ثانيًا: المقصود بشرط الصفة:

فقد عرفت بأنها: "الحيثية التى يظهر الشخص ويظهر فيها فى الخصومة[٩].

كما عرفها البعض بأنها: "سلطة بمقتضاها يباشر الشخص الدعوى أمام القضاء"[١٠]. وقد ثار النزاع حول ما إذا كانت الصفة شرطاً مستقلاً عن المصلحة أم تندمج مع المصلحة لقبول الدعاوى أمام القضاء العادى.

ذهب جانب من الفقه بالقول بأن شرط الصفة يندمج فى شرط المصلحة[١١]. بينما ذهب اتجاه آخر بالقول بأن الصفة شرط مستقل عن المصلحة، يلزم توافره استقلالاً عن المصلحة لقبول الدعوى[١٢]. ألا أن الباحثة تذهب إلى الرأى القائل بأن شرطى الصفة والمصلحة، غالباً يندمجا فى معظم الأحيان، إلا أنه يوجد بعض الحالات، التى تثبت

([8]) Décret no. 75-1123 du 5 décembre 1975.

(٩) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٢٠.

EGARSONNET et C.CEZAR – BRU: traité théorique et pratique de procedure civile et commercial t 1 ed 3 1912, P. 544.

(١٠) د. على الشحات الحديدى: ماهية الصفة ودورها فى النطاق الإجرائى، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٥؛ د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٢١.

وإلى هذا المعنى ذهبت محكمة النقض حيث قضت بأن الأصل أن الوزير هو الذى يمثل وزارته والمصالح والإدارات التابعة لها أمام القضاء، فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أو طعون، إلا إذا منح القانون الشخصية الاعتبارية لجهة إدارية معين منها وأسند صفة النيابة عنها إلى غير الوزير، فتكون عندئذ هذه الصفة فى الحدود التى رسمها القانون، فإذا كانت مصلحة الضرائب لم تمنح هذه الشخصية، فإن وزير المالية هو الذى يمثلها. نقض مدنى، ١٩٨٩/٢/٢٨، الطعن رقم ١٢٧٩ لسنة ٥٤ق.

(١١) د. إبراهيم النفياوى: قانون المرافعات المدنية والتجارية، الدعوى وطرق الطعن فى الأحكام، ١٩٨٩/١٩٩٠، ص ١١١.

([12]) Gassinl: Op. Cit., P. 174 N. 234.

(ISSN: 2537 - 0758)

فيها الصفة لشخص، بينما تثبت المصلحة لشخص آخر، مثال ذلك الشخص الخاضع للولاية أو الوصاية، حيث تثبت الصفة للولى أو الوصى أو القيم، بينما تثبت المصلحة لمن يخضع للوصاية وليس القيم(١٣). هذا فيما يتعلق بالصفة والمصلحة، الواجب توافرها أمام القضاء العادى، فماذا عن المصلحة والصفة اللازمين أمام القضاء الإدارى؟ **وهنا سأتعرض أولا:** المصلحة والصفة فى دعوى الإلغاء، **ثم أعرج ثانياً:** على المصلحة والصفة فى دعاوى القضاء الكامل على النحو التالى وذلك لبيان ما إذا كان الغير تتوافر له المصلحة والصفة لرفع دعوى بطلان العقد أم لا.

المطلب الأول: الصفة والمصلحة فى دعوى الإلغاء.

المطلب الثانى: الصفة والمصلحة فى دعاوى العقود (القضاء الكامل).

المطلب الأول
الصفة والمصلحة فى دعوى الإلغاء

إذا كان المشرع استلزم توافر المصلحة والصفة فى قانون المرافعات، فإن قانون مجلس الدولة قد اشترط هو الآخر ذات الشرط، مقرراً أن (لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية)(١٤). ولكن قد يتبادر إلى الذهن ما المقصود بالمصلحة والصفة، اللازم توافرها فى دعوى الإلغاء؟ هل تتطابق مع مفهومها فى قانون المرافعات السابق الإشارة إليه أم يختلفا؟

---

(١٣) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(١٤) المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

"ومن حيث أن المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ **تنص على أنه "لا تقبل الطلبات الآتية:** أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.." . ومؤدى ذلك وحسبما جرى عليه قضا هذه المحكمة– أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها فى حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثرا تأثيرا مباشرا فى مصلحة شخصية له، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة، وأنه كان نطاق المصلحة فى دعوى الإلغاء يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها فى حالة قانونية خاصة مسها القرار المطعون فيه، حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام، إلا أن هذا الاتساع لا يعنى الخلط بينها وبين دعوى الحسبة، إذ يظل قبول الدعوى منوطاً بتوافر شرط المصلحة الشخصية لرافعها". إدارية عليا، جلسة ٢٠٠٧/٦/١، طعن ١٨٨٦٨ لسنة ٥١ق.ع، موقع لادس.

"لا بد وأن يتوافر شرط المصلحة فى الدعوى الدستورية أيضا، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا فى حكمها بجلسة ٢٠١٩/٧/٦، فى الدعوى رقم ١٦٦ لسنة ٣١ قضئية دستورية، منشور بالجريدة الرسمية، العدد (٢٧) مكرر (ط) فى ٢٠١٩/٧/١٠، ص ١٧.

الفرع الأول
مفهوم المصلحة باختلاف محل الدعوى

أولاً: المصلحة فى دعوى الإلغاء:

أ- يختلف مفهوم المصلحة فى الدعاوى العادية، عن دعوى الإلغاء، حيث يقصد بالمصلحة فى دعوى الإلغاء الحالة القانونية الخاصة التى تكون لرافع الدعوى بالنسبة إلى القرار، والتى من شأنها أن تجعله مؤثراً بها تأثيراً مباشراً[١٥].

اختلاف مفهوم المصلحة باختلاف محل الدعوى:

فالمصلحة فى دعاوى القانون الخاص تستند إلى حق تم الاعتداء عليه أو مهدد بالاعتداء. أما المصلحة فى (دعوى الإلغاء) مركز قانونى تم المساس به بسبب القرار محل الطعن[١٦].

أما المصلحة فى دعوى القضاء الكامل تستند إلى حماية مراكز ذاتي أى حقوق شخصية للمدعى رافع الدعوى[١٧].

موقف المشرع الفرنسى من شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء:

لم ينص قانون مجلس الدولة الفرنسى صراحة على اشتراط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء. بيد أن القضاء الإدارى الفرنسى مستقر على اشتراط المصلحة لقبول الدعوى باعتبارها من القواعد القانونية الأصولية القاضية بأنه حيث لا مصلحة فلا دعوى (Pas d'intrêt pas delaction)[١٨].

وهذا ما أكده المجلس فى الحكم الصادر بجلسة ٣٠ ديسمبر ٢٠١٤ حينما قضى بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرط المصلحة فى الدعوى المرفوعة من رابطة أسر ضحايا التسمم بالرصاص[١٩].

موقف المشرع المصرى (المصلحة فى الإلغاء):

تنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على: "لا تقبل

---

(١٥) د فتحى فكرى: وجيز دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٣٥؛ د. رأفت فوده: قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٠/ ص ٣٨٥.

(١٦) د. يحيى محمد النمر، شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٩٠)، لسنة ٢٠١٧، ص ١٥٢.

(١٧) د. يحي محمد النمر، المرجع السابق، ص ١٥٦.

(18) René Chapus Droit du contentieux administratif, 13e edition, Paris, Montchrestieln, 2008, P. 467.

(19) C.E. 30 décembre 2014, Association des families victims du Saturisme, n. 367523.

(ISSN: 2537 - 0758)

الطلبات الآتية: (أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية".

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حينما قضت بأن إنهاء خدمة الموظف لا ينال من استمرار توافر شرط المصلحة فى دعوى إلغاء القرار الصادر بتقدير الكفاية الوظيفية أو قرار الترقية[٢٠].

والجدير بالذكر هنا أن القضاء الإدارى قد توسع فى شرط المصلحة اللازم لقبول دعوى الإلغاء. وهو ما أكدته الإدارية العليا فى حكمها بتاريخ ٢٠١٠[٢١] حيث اكتفت بتوافر صفة المواطنة لدى المدعى لقبول دعوى الإلغاء.

وتتلخص وقائع النزاع فى أن الطاعن أقام دعواه أمام القضاء الإدارى مطالبا بإلغاء القرار الصادر بقبول أوراق المرشح لعضوية مجلس الشعب عن دائرة معينة، بالمخالفة للدستور، لأنه كان يشغل وظيفة ضابط شرطة، فقضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذى صفة، وعندما طعن المدعى أمام المحكمة الإدارية العليا قضت بتوافر المصلحة لدى رافع الدعوى بوصفه مواطناً.

ولشرط المصلحة بعض العناصر التى لابد وأن تتوافر فيها.

١ – المصلحة الشخصية المباشرة:

يقصد بهذا الشرط، أنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافع الدعوى ذا حق مسه القرار المطعون فيه بالإلغاء[٢٢].

وبالنسبة لهذا الشرط اختلف الفقهاء فيما بينهم، ومنهم من استلزم هذا الأمر، وضيق فى مفهوم المصلحة، بحيث قصرها على المخاطب بالقرار، بينما ذهب فريق آخر، إلى التوسع فى مفهوم المصلحة، بحيث تثبت لمن تتوافر فيه صفة المواطنة، ومن ثم يحق له رفع دعوى الإلغاء وكان لكل منهم حججه، والتى يستعرضها كالآتى:

أ- الاتجاه الأول: التوسع فى شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء:

ذهب أنصار هذا الرأى بالقول بأن المصلحة فى دعوى الإلغاء، لا تقتصر فقط على المفهوم الضيق للمصلحة، دون أن تتحول إلى دعوى حسبة.

وقد اعتمدوا فى ذلك على الحجج الآتية:

١– دعوى الإلغاء، هى دعوى موضوعية توجه ضد القرار الإدارى المخالف لمبدأ

---

(٢٠) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٢٦ لسنة ٤٥ق، جلسة ٢٠٠٤/١٢/٤.

(٢١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٤٩٦ لسنة ٥٧ق، جلسة ٢٠١٠/١١/٢٣.

(٢٢) د. سليمان الطماوى: قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٢٢؛ د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٠.

المشروعية، ومن ثم يحق لأى فرد سواء كان مخاطب بالقرار أم لا، أن يطالب بإلغاء القرار، استناداً على مخالفته للقوانين واللوائح، خاصة وأن الهدف منها إعمال رقابة القضاء على أعمال الإدارة، لضمان احترام مبدأ المشروعية. ومن ثم، لا مجال هنا للحديث عن حقوق شخصية(٢٣).

٢- لا يوجد فى قانون مجلس الدولة، ما يفيد باشتراط المصلحة الشخصية لقبول الدعوى، وبالتالى يصبح هذا الشرط من ابتداع الفقه(٢٤).

٣- وهذا ما أكده القضاء الفرنسى فى بعض أحكامه، ويظهر ذلك فى تقرير المفوض فى الحكم الصادر ١٠ فبراير ١٩٥٠، حيث يقول فى تقريره يجب أن ينتهى رافع دعوى الإلغاء إلى إحدى الفئات الواسعة، من أصحاب المصلحة فى إلغاء القرار المطعون فيه، ولا يلزم أن تكون له مصلحة خاصة به بذاته، ولكن يكتفى أن يكون منتمياً إلى إحدى الطوائف أو الجماعات التى تضم عدداً كبيراً من الأفراد، والتى أقر لها القضاء بحق رفع دعوى الإلغاء(٢٥).

٤- وقد أيد القضاء الإدارى المصرى، هذا التوسع فى مفهوم المصلحة فى بعض

---

(٢٣) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٢؛ د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ٣٦؛ د. الطماوى، مرجع سابق، ص

(٢٤) د. الطماوى، مرجع سابق، ص ٥٠٥.

"على القضاء الإدارى أن يجتهد رأيه ولا يألو فى تحديد مفهوم الصفة والمصلحة بالنسبة للدعاوى التى تطرح فى ساحته، سواء كانت من دعاوى الإلغاء، أو مما اصطلح على تسميته بدعاوى القضاء الكامل، وذلك بتفسير النصوص التى تشترط توفر الصفة والمصلحة لقبول الدعاوى، تفسيراً ينأى بالمنازعات الإدارية بوجه عام عن أن تكون من دعاوى الحسبة، ويتوافق فى الوقت نفسه مع طبيعة المنازعات الإدارية، والدور الذى يقوم به القضاء الإدارى فى حراسة الشرعية وسيادة القانون، بغير إفراط ولا تفريط، فلا يبسط فى مفهوم الصفة والمصلحة كل البسط، فيتلاشى الفارق بين المنازعات الإدارية ودعاوى الحسبة، فلا يكاد يبين، ولا يتشدد فى تحديد مفهوم تلك الصفة والمصلحة، بما يتأبى وطبيعة المنازعات الإدارية، فيحجب أصحاب الحقوق والمصالح عن أن يطرقوا بابه ويلجوا ساحاته دفاعاً عن مصالحهم وحقوقهم، بل عليه أن يتخذ بين ذلك سبيلا، وذلك حسب الظروف والملابسات التى تظهر له فى الدعوى".

إدارية عليا، بجلسة ٢٠١٤/٥/٢٨، طعن رقم ٣٨٢٩ لسنة ٥٥ق.ع، بمجموعة مبادئها من ٢٠١٣ إلى ٢٠١٤، ص ٩٩٢.

(25) Recueil Lebon, 1950, P. 100; Recueil Leban, 1971, P. 391; C.E. 22 Mars 1833, Dailly, Rec. T. 5, P. 174.

(ISSN: 2537 - 0758)

الأحيان، فى الحكم الصادر ١٩٨٠/٤/١ وقد ذهبت المحكمة إلى أن صفة المواطنة تكفى فى بعض الأحيان لرفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية التى تمس مجموعة أفراد المجتمع(٢٦).

ب- الاتجاه الثانى: التضييق فى مفهوم المصلحة فى دعوى الإلغاء:

ذهب اتجاه آخر إلى تضييق ماهية المصلحة الشخصية المباشرة، وقد استندوا فى وجهة نظرهم **على الأدلة الآتية:**

١- السماح للجميع برفع دعوى الإلغاء، استناداً على الطبيعة العينية لهذه الدعوى سيؤدى إلى اختفاء صفة الطاعن، ويؤدى إلى تحويل الصفة القضائية للدعوى لتصبح نوع من أنواع الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة(٢٧).

٢- لا يوجد أسباب جدية لتحويل دعوى الإلغاء إلى دعوى حسبة، خاصة أن القرار المخالف لقواعد المشروعية، يمكن إلغاؤه، عن طريق المخاطبين به، وبالتالى لا جدوى من أن يفتح الباب على مصراعية، أمام الجميع للمطالبة بإلغاء القرار(٢٨).

٣- فى كل فروع القضاء العينى يحدد المشرع من له الحق فى رفع الدعوى أمام القضاء، وبالتالى لا يمكن اعتبار عينية دعوى الإلغاء سبباً للتوسع فى مفهوم المصلحة الواجب توافرها(٢٩).

٤- وهذا ما اتجه إليه القضاء الإدارى، فى بعض الأحيان، حيث ذهب إلى عدم قبول الدعوى من شخص، لمجرد أن يتوافر فيه صفة المواطنة، بل يجب أن يكون الطاعن فى حالة قانونية يمسها القرار المطلوب إلغاؤه.

٢- المصلحة المادية أو الأدبية:

سوى القضاء الإدارى، بين المصلحة المادية والأدبية، فلم يشترط بالمصلحة المادية لقبول دعوى الإلغاء، دون المصلحة الأدبية(٣٠).

ويقصد بالمصلحة المادية "هى التى تتجه إلى تحقيق آثار مالية للطاعن بالإلغاء"،

---

(٢٦) حكم القضاء الإدارى، الصادر فى ١٩٨٠/٤/١، فى الدعوى رقم ١٩٢٧، لسنة ٣٢ ق.

(٢٧) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٤؛ د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، ١٩٨٤، دار النهضة العربية، ص ١٣٨.

(٢٨) د. الطماوى، مرجع سابق، ص ٥٠٦؛ د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ١٣٧؛ د. صافى أحمد قاسم، ص ٤٤.

(٢٩) د. سعاد الشرقاوى، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ص ٤٤.

(٣٠) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٧.

أما المصلحة الأدبية، فتتمثل فى "الفائدة الروحية أو الأدبية للطاعن"[٣١].

ومن التطبيقات القضائية لهذا الصدد: حكم القضاء الإدارى فى ١٩٨٥/٥/٣، والذى بمقتضاها اعترف بالمصلحة الأدبية لرافع الدعوى، ولم يشترط توافر المصلحة المادية، لقبول دعوى الإلغاء[٣٢].

٣- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة:

يقصد بالمصلحة المحققة[٣٣] حصول المدعى بفائدة مؤكدة من جراء رفع دعوى الإلغاء. أما المصلحة المحتملة[٣٤] فهى التى يحتمل حدوثها، كأن يترتب على الإلغاء، منع ضرر قد يصيب الطاعن.فى البداية، كان القاضى يشترط توافر المصلحة المحققة، ولكن سرعان ما عدل عن هذا النهج، وأصبح يقبل توافر المصلحة المحتملة[٣٥].

ثانياً: الصفة فى دعوى الإلغاء:

كما سبق وأشرت، بأن الصفة: هى صلة الشخص بما يدعيه، ولكن يثور تساؤل حول مدى استقلالية شرط الصفة عن المصلحة فى دعوى الإلغاء[٣٦].

---

(٣١) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٤٧؛ د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: شروط المصلحة فى دعوى الإلغاء، ١٩٩٤، الطبعة الأولى، ص ١٥١.

(٣٢) حكم القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٨٥/٥/٣٠، س ٣٦، مشار إليه فى كتاب د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٣٣) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٣٤) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ٥١؛ د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٣٥) د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٣٦) "وحيث أن المستقر عليه قضاء أن الصفة فى الدعوى هى المكنة القانونية للشخص على المثول أمام القضاء فى الدعوى، كمدع أو كمدعى عليه، فهى بالنسبة للفرد: كونه أصيلا أو وكيلا أو ممثل أو وصيا أو قيما، وهى بالنسبة للجهة الإدارية، سواء كانت مدعية أم مدعى عليها: صاحب الاختصاص فى التعبير عن الجهة الإدارية، أو الشخص المعنوى العام المدعى، أو المتصل بالدعوى موضوعاً، والذى تكون له القدرة الواقعية والقانونية على القيام بها، أو مواجهتها قانوناً بتقديم المستندات والدفاع والدفع، وماليا بالتنفيذ. والصفة مسألة شكلية تتضح قبل الدخول فى الدعوى، كما أنها شرط لمباشرة هذه الدعوى أمام القضاء وإبداء دفاع فيها؛ ذلك أنه قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب إلغاء القرار، ومع ذلك لا يجوز له مزاولة هذه الدعوى بنفسه أو بصفته؛ لقيام سبب من أسباب عدم الأهلية القانونية، أو عدم وجوده ضمن خصوم منازعة الأصل، أو زوال صفته التى كانت له فى منازعة

(ISSN: 2537 - 0758)

تباينت الآراء تبايناً شديداً، فمنهم من رأى أن الصفة والمصلحة وجهان لعملة واحدة، فى حيث ذهب رأى آخر، إلى أن شرط الصفة، يعتبر بمنأى عن المصلحة، وسأعرض لهذه الآراء على النحو التالى:

الاتجاه الأول: **استقلال الصفة عن المصلحة فى دعوى الإلغاء**:

ذهب أتباع هذا النهج، بأن الصفة شرط مختلف عن المصلحة، معتمدين فى ذلك على:

١- فى بعض الأحيان تثبت الصفة لشخص، بينما تكون المصلحة لشخص آخر، كما الحال فى النيابة، بحيث تثبت الصفة لمن ينوب عن الشخص المعنوى، أما تحقق المصلحة للشخص الاعتبارى(٣٧).

٢- لابد وأن يتوافر شرط الصفة للمدعى عليه، دون أن يتوافر له مصلحة(٣٨).

٣- التطبيقات القضائية.

يؤيد مجلس الدولة الفرنسى، الاتجاه الذى يميز كل من الصفة والمصلحة، وذلك ببعض العبارات، مثل "أن الطاعن له مصلحة ومن ثم له صفة"(٣٩).

وهذا ما أكده حكم القضاء الإدارى الفرنسى فى ١٩٠١/٣/٢٢، والذى حكم فيه: "ومن حيث أن محل القرار المطعون فيه، ينصرف إلى مصروفات ميزانية بلد أو لميتو، ويكون للطاعنين وهم الممولين فى هذه البلدة، مصلحة بهذه الصفة، فى تقرير بطلان هذا القرار قانوناً، وبهذا فهم أطراف ذو مصلحة فى مدلول المادة (٦٥) من قانون ٥ أبريل ١٨٨٤"(٤٠). كما ذهب القضاء الإدارى المصرى بعض الأحيان، إلى أنه إذا كان الطعن فى قرار من غير ذى صفة، تعين إجابة الدفع بعدم القبول(٤١).

الأصل، أو لغير ذلك من الأسباب" إدارية عليا، بجلسة ١٨/١م٢٠١٤، طعن رقم ١١٩٣٥، ١٤٢٨١ لسنة ٥٤ ق.ع، بمجموعة مبادئها فى الفترة من أكتوبر ٢٠١٣ إلى سبتمبر ٢٠١٤، ص ٣٣٤؛ وكذا حكمها الصادر بجلسة ٢٠١٦/٣/٢٢، طعن رقم ١٨٥١٤ و٢٢٥٩٣ لسنة ٥٩ ق.ع، بمجموعة مبادئها فى الفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠١٦، ص٨٩٩.

(٣٧) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٣٨) د. صافى أحمد قاسم، المرجع السابق، ص ١٣٥.

(39) Thomas: La notion d'interet dans le recours pour éxcés de pouvoir, these, Paris, 1972, P. 4.

(40) C.E., 19-3-1911, Casonova, Rec. P. 333.

(٤١) القضاء الإدارى ١٩٥٥/١٢/١٥، دعوى رقم ٦٢٣٢، السنة ٨، مجموعة الأحكام سنة ١٠، ص٩٥. ولا ينال من ذلك ما ذهب إليه المطعون ضده من أنه أقام الدعوى المطعون على حكمها بصفه

الاتجاه الثانى: اندماج الصفة فى المصلحة فى دعوى الإلغاء:

يمثل هذا الفريق، وجه النظر المخالفة لسابقه حيث ينظر إلى الصفة باعتبارها عنصراً من عناصر المصلحة.

وقد استند على ما يلى[٤٢]:

١- لم يوجد فى قانون مجلس الدولة، اشتراط لتوافر الصفة المستقلة عن المصلحة، بالرغم أنه تتطلب توافر شرط المصلحة[٤٣].

٢- اعتمد هذا الفريق فى الدمج بين الصفة والمصلحة، على الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، بحيث تهدف إلى إلغاء القرارات المخالفة للقوانين واللوائح[٤٤].

٣- المصلحة فى دعوى الإلغاء لا تستند إلى حق شخصى مهدد بالاعتداء، بل مركز قانونى للفرد بالنسبة للقرار محل الطعن، وبالتالى يندمج المصلحة مع الصفة فى مثل هذه الدعوى.

٤- التطبيقات القضائية.

أحكام محكمة القضاء الإدارى المصرى، الذى يذهب فى كل الأحيان، إلى الاندماج بين الشرطين، مثل الحكم الصادر ١٩٤٨/١٢/١٥ والذى أقر أن (الصفة فى دعاوى إلغاء القرارات الإدارية تندمج فى المصلحة) فتتوافر الصفة، كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى[٤٥].

يذهب القضاء الإدارى الفرنسى إلى أن المصلحة هى التى تعطى الصفة فى رفع

مواطناً وضحية من ضحايا حقوق الإنسان، ذلك أنه لا يكفى لقبول دعوى الإلغاء مجرد توافر الصفة فى رافعها، وإنما يتعين أن يتوافر إلى جانب ذلك شرط المصلحة بمفهومه سالف الذكر، وإلا أضحت من دعاوى الحسبة واختلطت الدعويان رغم تميزهما واستقلالهما، فضلا عن أن هذا الدفاع يتناقض وما أفصح عنه المطعون ضد صراحة فى صحيفة دعواه ومذكرات دفاعه، من حجج وأسانيد مناطها الطعن فى قرار النقابة السلبى بالامتناع عن قيده بالنقابة وليس الطعن فى قرار تعيين الطاعن عضوا بالمجلس القومى لحقوق الإنسان. إدارية عليا، بجلسة ٢٠٠٧/٦/١، طعن رقم ١٨٨٦٨ لسنة ٥١ ق.ع، موقع لادس.

(٤٢) د. عاطف البنا، الوسيط فى القضاء الإدارى، ١٩٩٠، ص ١٨٨.

(٤٣) د. صافى أحمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٣٤.

(٤٤) المرجع السابق، ص ١٣٤.

(٤٥) حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٩٤٨/١٢/١٥، فى الدعوى رقم ١٩، السنة الأولى، مجموعة الأحكام السنة الثالثة، ص ١٧٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

دعوى الإلغاء[٤٦]. وأكد القضاء الإدارى بحكمها بتاريخ ٢٢ يونيو ٢٠١٠ على أن الصفة تندمج فى المصلحة فى دعوى الإلغاء، وقد ورد فى حكمها[٤٧]:

"مفهوم المصلحة فى الدعوى الماثلة باعتبارها من المنازعات الإدارية، يتسع بحيث لا تتقيد فيها المصلحة حرفياً بحق و بمركز قانونى.

كما أن المستقر عليه اندماج الصفة فى المصلحة فى الدعاوى الإدارية وهو ما يعبر عنه بالمصلحة المانحة للصفة فى التقاضى".

الفرع الثانى
الصفة والمصلحة فى دعوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال

إذا كانت المصلحة والصفة فى الدعاوى العادية، تثبت لمن له حق أو مركز قانونى مهدد بالضرر أو مراد التعويض عنه، وعرفت المصلحة فى دعوى الإلغاء بصفة عامة، بأنها وجود الطاعن فى مركز قانونى بالنسبة للقرار المطعون فيه بالإلغاء.

وعليه قد يثور التساؤل حول الأشخاص الذين تثبت لهم الصفة فى دعوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال؟ سبق وأن اشرت أن الغير، أى غير أطراف التعاقد هم المخاطبون بصفة أساسية، بالقرارات القابلة للانفصال، ولكن يثور التساؤل حول من هو الغير الذى تثبت له الصفة فى هذا الصدد.

وهنا يجب أن يتوافر شرطان[٤٨] لقبول إلغاء القرار المنفصل: **أولهما:** أن يوجد المدعى فى مركز قانونى خاص. **وثانيهما:** أن يتعلق محل القرار الإدارى بهذا المركز.

وتختلف صورة الغير هنا، باختلاف نوع القرار القابل الانفصال على النحو الآتى:

أولاً: الغير صاحب الحق فى إلغاء القرارات السابقة على تكوين العقد:

كالقرار الصادر بإلغاء المناقصة، أو استبعاد أحد مقدمى العطاءات أو استخدام

---

(٤٦) وهذا ما أكده حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠١٥.

C.E. 17 juin 2013, Commune de Noisy-le-Grand, no. 373187

(٤٧) حكم محكمة القضاء الإدارى، قضية رقم ١٢٦٢٢ لسنة ٣٦ ق، جلسة ٢٢ يونيو ٢٠١٠.

(٤٨) د. محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ٢٠٠٩، ص ٢٨٢؛ كذا حكمها الصادر فى الدعوى رقم ٣٠٥١٠ لسنة ٦٥ق، جلسة ٢٠١١/٩/٢١، غير منشور، حيث قضت: "وحيث أن المستقر عليه أن الصفة تندمج فى المصلحة فى الدعاوى الإدارية، وخاصة دعاوى المشروعية، وهو ما يعبر عنه بالمصلحة المانحة للصفة فى التقاضى، وهو ما أوجبته الطبيعة القانونية لهذه الدعاوى، كما فرضه هدفها الأسمى الذى اتستندتا من أجله هذه الوسيلة القانونية لتكون ضماناً لمبدأ المشروعية الذى يرتكز عليه بناء الدول المتحضرة".

الإدارة وسيلة للتعاقد غير المنصوص عليه فى قانون المناقصات والمزايدات.

وهنا تثبت الصفة فى دعوى الإلغاء للقرار المنفصل(٤٩).

١- المقاولون أو الممولون الذين لم يشاركوا فى المناقصة، وتم استبعادهم.

٢- المقاولون أو الممولون الذين شاركوا بالفعل ولكن لم تقبل عطاءاتهم.

وقد أكد مجلس الدولة المصرى، على هذا اتجاه فى حكمه الصادر ١٩٥٦(٥٠)

قائلًا: "من حيث أن لجوزيف كافورى مصلحة فى تدخله وهى إلغاء القرار وإرساء العطاء عليه، على اعتبار أنه ممن تقدموا بعطاءاته فى المزايدة".

ثانيًا: الغير صاحب الصفة فى إلغاء القرارات المتعلقة بعقود الامتياز:

تثبت الصفة للطعن بإلغاء القرارات المتعلقة بعقود الامتياز(٥١):

١- الراغبين فى الحصول على الخدمة، دون أن تربطهم رابطة عقدية بعد.

٢- المنتفعين فعلاً بالخدمات التى يقدمها المرفق.

وهذا ما اتجه إليه مجلس الدولة الفرنسى فى أحد أحكامه حيث تتلخص وقائع القضية فى: (أن شركة ترام بوردو، وهى شركة التزام، ألغت أحد خطوطها، فقام العميد دوجى، بتكوين جمعية من الملاك فى الحى الذى ألغى فيه خطوط الشركة، وطالبت الجمعية من المحافظ، إلزام الشركة فى تسيير الخط، ولما رفض، رفعت الجمعية دعوى إلغاء قرار المحافظ، وقبل المجلس الدعوى، مقرراً لهؤلاء بالصفة فى رفع الدعوى)(٥٢).

المطلب الثانى

الصفة والمصلحة فى دعاوى القضاء الكامل (دعوى العقد)

سبق وأن أوضحت ماهية المصلحة والصفة فى الدعاوى العادية ودعوى الإلغاء، وتبين أن المشرع فى الدعاوى المدنية، اشترط المصلحة الشخصية المباشرة لقبولها، فى حين أن القضاء الإدارى توسع فى فكرة المصلحة فى دعوى الإلغاء، استناداً على

---

(٤٩) د. محمد عبد الحميد مسعود، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

C.E. 30 Mars 1906, Ballande, Rec. P. 281; C.E. 29 Oct. 1914, Le clainche, Rec. P. 1025.

(٥٠) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٨ نوفمبر ١٩٥٦، فى القضية رقم ٩٠٠، لسنة ٧ ق، المشار إليه لدى د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص ٥٣٧.

(٥١) د. محمد عبد الحميد مسعود، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

(٥٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى، فى ٢١ ديسمبر ١٩٠٦، مجموعة سيرى، سنة ١٩٠٧، القسم الثالث، ص ٣٣، مع تعليق هوريو، فى القضية المشهورة بـ :

Syndicat des proprietairs et contribuables du quartier croixseguez.

(ISSN: 2537 - 0758)

الطبيعة العينية لمثل هذا النوع من الدعوى، ومن ثم فإذا كان الأمر هكذا فى دعوى الإلغاء، فإن ثمة تساؤل قد يثور حول طبيعة المصلحة المتطلبة لقبول الدعاوى المنظورة أمام القضاء الكامل أى دعاوى العقود؟؟؟ أى مدى جواز طعن الغير ببطلان العقد الإدارى ذاته. قضت المحكمة الإدارية العليا بأن[٥٣]: "توفر الصفة الإجرائية لازم لقبول الدعوى أو الطعن فيمن خاصم أو خوصم، إذا كانت المنازعة تتعلق بعقد إدارى، وكانت الجهة الإدارية المتعاقدة هى أحدى مديريات الخدمات بالمحافظة فإنها تكون صاحبة صفة فى اختصامها فى الدعوى باعتبارها الجهة المتعاقدة".

ولمعرفة الإجابة على هذا التساؤل، فإنه يتعين التمييز بين الوضع فى مصر وفى فرنسا، ففى مصر، بين مرحلتين أساسيتين، مر بها مجلس الدولة المصرى، فى هذا الصدد، الأولى: تتمثل فى المرحلة السابقة على إصدار قانون ٢٠١٤ والذى ينظم بعض اجراءات الطعن على عقود الدولة، والثانية: المرحلة اللاحقة على صدور القانون، على أن نفرد مبحثاً مستقلاً لبيان الوضع بعد صدور القانون، أما فى فرنسا، فقد مر القضاء الفرنسى بمرحلتين هو الآخر، الأولى قبل صدور حكم ٢٠٠٧، والآخر بعد صدور الحكم. وسوف أتناول هذا الأمر على النحو الآتى: **الفرع الأول:** موقف القضاء الإدارى المصرى من شرط المصلحة فى دعاوى العقود. **الفرع الثانى:** موقف القضاء الإدارى الفرنسى من شرط المصلحة فى دعاوى العقود.

الفرع الأول
موقف القضاء الإدارى المصرى من شرط المصلحة فى دعاوى العقود

لتحديد المقصود بالمصلحة المتطلبة لقبول الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية التى تبرمها الدولة وما يستتبعه من قبول الطعون المقدمة من قبل غير المتعاقدين ببطلان العقد من عدمه، وعلينا التعرض أولاً لبعض الأحكام القضائية، لبيان المسلك الذى انتهجه القضاء الإدارى، قبل صدور قانون ٢٠١٤ فى هذا الصدد، ثم نتعرض لتحليل مفصل تعليقاً على هذه الأحكام.

أولاً: بعض التطبيقات القضائية:

١- دعوى بطلان عقد مدينتى:

تتلخص وقائع هذه القضية فى أن المدعين أقاما دعوى أمام محكمة القضاء

([٥٣]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقم ١٨٥١٤ و٢٢٥٩٣ لسنة ٥٩ ق، جلسة ٢٠١٦/٣/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن، الجزء ٣، ص ٢٠٨٣، بند رقم ٤٩٤٥.

الإدارى، طالباً بإلغاء القرار الصادر من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، ببيع ثلاثة وثلاثين مليون وستمائة ألف متر مربع للشركة العربية للمشروعات والتطوير العمرانى، وقد استند فى دعواه على أنه قد سبق وأن تقدم بطلب لتخصيص قطعة أرض له بالقاهرة الجديدة، وانتظر الإعلان عن المزاد المفترض طرحه لذلك، إلا أنه فوجئ بنشر العقد المبرم بين الشركة المذكورة وهيئة المجتمعات العمرانية، دون الإعلان عن مزايدة أو اتخاذ أية إجراءات قانونية. إضافة إلى أن قيمة هذه الأرض تقدر بمبلغ مائة وخمسة وستين مليار جنيه، قد تم تخصيصها بالمجان للشركة المشار إليها، وتتعهد الهيئة بتوصيل جميع المرافق لهذا المشروع بالمجان، مقابل حصول الهيئة على نسبة عينية مقدارها ٧٪ من الوحدات التى سيتم تنفيذها على نسبة ٦٠٪ من إجمالى المساحة.

وفى مجال بيان شرط الصفة والمصلحة فى الدعوى ذهبت المحكمة[٥٤] إلى أن مفهوم المصلحة فى الدعوى الماثلة باعتبارها من المنازعات الإدارية يتسع بحيث لا تتقيد فيها المصلحة حرفياً بحق أو مركز قانونى ذاتى أو شخصى لرافع الدعوى، فضلاً عن ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسى قد تخفف فى تطلب شروط المصلحة فيما يتعلق بهذه المنازعات، وقد صار على نهجه مجلس الدولة المصرى، إذا يستوى فى توفر المصلحة لرافع الدعوى أن يكون المساس بمصلحته فى تاريخ رفع الدعوى يكون عليها المساس بالمصلحة طالما قدرت المحكمة كفاية هذه الدرجة.

كما أن المستقر عليه اندماج الصفة فى المصلحة فى الدعاوى الإدارية وهو ما يعبر عنه بالمصلحة المانحة للصفة فى التقاضى. وحيث لما كان ما تقدم، وكان المدعيان من مواطنى جمهورية مصر العربية وهم من المخاطبين بأحكام الدستور، ويحق لهما الدفاع عما يبدو لهما أنه حق من حقوقهما المتعلقة ببيع جزء من أراضى الدولة، ومن ثم قد توافر فى شأنهما شرط المصلحة وتحققت لهما الصفة فى إقامة هذه الدعوى، وبالتالى يغدو الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرطى المصلحة والصفة غير قائم على أساس سليم من القانون مما يتعين القضاء بعدم لقبوله.

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا[٥٥] هذا القضاء حيث قضت: "ومن حيث أنه عن

([٥٤]) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٢٦٢٢ لسنة ٦٣ق، جلسة ٢٠١٠/٦/٢٢، دائرة العقود والتعويضات، غير منشور.

([٥٥]) حكمها الصادر فى الطعنين رقمى ٣٠٩٥٢، ٣١٣١٤ لسنة ٥٦ ق.ع، جلسة ٢٠١٠/٩/١٤ مجموعة مبادئها فى السنتين الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين من أول أكتوبر ٢٠٠٩ إلى آخر سبتمبر ٢٠١١، ص ٦١٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

النعى على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون لرفضه الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرطى الصفة والمصلحة، والذى تؤسسه الطاعنتان على أن المنازعة عقدية، وأن المدعيين ليسا طرفا فى العقد حتى يطلبا الحكم ببطلانه، وأن قبول دعواهما رغما عن ذلك يعنى الخلط بين دعاوى المنازعات الإدارية المتعلقة بدعاوى القضاء الكامل ودعاوى الحسبة، كما يعنى السماح بدعاوى الشهرة والابتزاز، وهو ما قصد المشرع منعه، فإنه وإن كان المشرع قد اشترط فى نص المادة ٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية ونص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لقبول أى دعوى أو طلب أو دفع أن تكون لصاحبه فيه مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون، بيد أن المشرع لم يعرف المصلحة أو يحد مضمونها تاركا ذلك للفقه والقضاء.

وبناء عليه كان من القضاء الإدارى حتما مقضيا أن يجتهد رأيه ولا يألو فى تحديد مفهوم المصلحة بالنسبة للدعاوى التى تطرح فى ساحته، سواء كانت من دعاوى الإلغاء أو مما اصطلح تفسيراً ينأى بالمنازعات الإدارية بوجه عام عن أن تكون من دعاوى الحسبة، ويتوافق فى ذات الوقت مع طبيعة المنازعات الإدارية والدور الذى يقوم به القضاء الإدارى فى حراسة الشرعية وسيادة القانون بغير إفراط ولا تفريط، فلا يبسط فى مفهوم المصلحة كل البسط فى المنازعات الإدارية فيتلاشى الفارق بينها وبين دعاوى الحسبة فلا يكاد يبين، ولا يتشدد فى تحديد مفهوم المصلحة بما يتأبى وطبيعة المنازعات الإدارية فيحجب أصحاب الحقوق والمصالح عن أن يطرقوا بابه ويلجوا ساحاته دفاعا عن مصالحهم وحقوقهم، وإنما كان عليه أن يتخذ بين ذلك سبيلا، وذلك حسب الظروف والملابسات التى تظهر له فى الدعوى.

ومن حيث أنه فى خصوص مدى توفر شرطى الصفة والمصلحة فى المدعيين فى الدعوى المطعون فى الحكم الصادر فيها بموجب الطعنين الماثلين، **فإنه لما كانت المادة (٣٠) من الدستور الحالى تنص على أن:** "الملكية العامة هى ملكية الشعب، وتتمثل فى ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة".

كما تنص المادة (٣٣) منه على أن: "للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون".

ومن حيث أن مفاد ذلك أن الملكية العامة تتمثل فى الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ومنها الهيئات العامة، وأن هذه الأموال ملك للشعب بكل أفراده ملكية شيوع، الأمر الذى يجعل لكل مواطن من أفراد هذا الشعب حقا فى هذه الأموال، له– بل عليه– أن يهب للدفاع عنه على وفق ما يقرره القانون، أى باتباع الإجراءات والرخص والوسائل التى قررها القانون لكفالة هذه الحماية، ومنها اللجوء إلى

القضاء لاستصدار حكم قضائى يكون بمثابة السند التنفيذى الذى تتحقق به الحماية المنشودة.

ولما كان ذلك وكانت الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه تنصب على طلب الحكم ببطلان عقد بيع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى شركة (أ) قطعة أرض مساحتها ثمانية آلاف فدان لإقامة مشروع (م)، بناء على ما ساقه المدعيان من أسانيد حاصلها أن هذا البيع تم بمقابل بخس، وجاء ثمرة إجراءات غير صحيحة. فمن ثم فلا محيص من القول– بالنظر إلى حجم الأرض محل التصرف المطلوب الحكم ببطلانه، وما له من انعكاس على حقوق المدعيين وغيرهما فى تراب هذا الوطن– بأن لكل مواطن صفة ومصلحة فى النعى على مثل هذا التصرف وولوج سبيل الدعوى القضائية دفاعا عن حقه فى هذا المال، من دون أن تختلط دعواه فى هذه الحالة بدعوى الحسبة.

وبناء عليه يكون للمدعيين مصلحة حقيقية– وليست نظرية– فى دعواهما التى طلبا فيها الحكم ببطلان عقد البيع المشار إليه بسند من أن إبرامه قد تم بخروج بواح على القانون، أهدرت فيه قواعد المساواة وتكافؤ الفرص والتى بمراعاتها يتمكنان وغيرهما من التنافس فى الفوز بقطع من أرض الدولة.

ولا ينال من ذلك القول بأن هذا من شأنه السماح بدعاوى الشهرة والابتزاز، ذلك أن قبول الدعاوى إنما هو بملاك يد القضاء الإدارى الذى يستطيع أن يميز الخبيث من الطيب والغث من الثمين من الدعاوى التى تطرح فى ساحته، على وفق ما يمليه صحيح حكم القانون ويظهره واقع الحال فى الدعوى.

كما أنه لا حجة فى القول بأن الحكم المطعون فيه توسع فى شرط المصلحة قياسا على دعوى الإلغاء رغم ما بينها وبين الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه من خلاف؛ ذلك أن الصحيح أن الحكم لم يغب عنه أنه بصدد دعوى من دعاوى القضاء الكامل وليس دعوى إلغاء، إلا أنه حدد مفهوم المصلحة بما يتفق وواقع الحال فى الدعوى وعلى ضوء ما تقتضيه طبيعة المنازعات الإدارية والنصوص ذات الصلة بالدعوى.

ومن جهة أخرى لا وجه للاحتجاج ببعض أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة فى شأن المصلحة والصفة؛ لاختلاف الوقائع فى الدعاوى الصادرة فيها هذه الأحكام عن وقائع الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه بالطعنين الماثلين.

وبناء على ما تقدم فلا تثريب على محكمة أول درجة أن طرحت تفسير شركة (أ) لنص المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الذى ينتهى إلى انتفاء مصلحة وصفة المدعيين فى الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه".

(ISSN: 2537 - 0758)

٢- دعوى بطلان عقد بيع أسهم شركة عمر أفندى:

تتلخص وقائع هذه القضية[٥٦] فى أن المدعى قد أقام دعوى أمام محكمة القضاء الإدارى طالباً الحكم بإلغاء قرار إبرام عقد بيع أسهم شركة عمر أفندى وبطلان للعقد، وذلك نظراً لقيام الشركة القابضة للتشييد والتعمير (الشركة القومية للتشييد التعمير حالياً) ممثلة لوزارة الاستثمار بيع شركة عمر أفندى لشركة أنوال المتحدة للتجارة بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات وذلك لأنه لم يتقدم للمزايدة سوى عطاء وحيد بمبلغ ٥٠٤ مليون جنيه وقد جاء السعر المعروض للشراء أقل بكثير من القيمة التقديرية التى قدرتها لجنة التقييم الرسمية بمبلغ مليار وثلاثمائة مليون جنيه؛ الأمر الذى كان يتعين معه إلغاء المزايدة وإعادة طرح العملية مرة أخرى إلا أنه قد تم قبول الغرض والبيع بها الثمن البخس.

وحيث أنه فى بيان توافر شرط الصفة والمصلحة بالنسبة للمدعى والخصوم المتدخلين فقد قضت بأنه بالنسبة للخصوم المتدخلين الذين طلبوا تدخلهم انضمامياً إلى جانب المدعى بموجب صحف معلنة وبعد سداد الرسم المقرر قانوناً وهم الخصوم المتدخلين الثانى والثالث والرابع، فقد نصت المادة (٦) من الإعلان الدستور المعمول به حالياً المقابلة للمادة (٣٣) من دستور جمهورية مصر العربية الساقط، على أن (للملكية العامة حرة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون). وبذلك فقد ألقى المشرع الدستورى على عاتق كل مواطن التزاماً بحماية الملكية العامة من أى اعتداء والذود عنها ضد كل من يحاول العبث بها أو انتهاك حرمتها، الأمر الذى من شأنه أن يجعل لكل مواطن صفة ومصلحة أكيدة فى اللجوء للقضاء مطالبا بحماية الملكية العامة سواء بإقامة الدعوى ابتداء أو بالتدخل فى دعوى مقامة بالفعل. ومتى كانت الشركة محل النزاع من الأموال المملوكة للدولة، فقد أصبح على كل مواطن بما فى ذلك المدعى والخصوم المتدخلين، واجب حمايتها بالمطالبة بالتحقق من مشروعية صحة عقد بيع أسهمها، ومن ثم يتوافر للخصوم المتدخلين صفة ومصلحة فى تأييد المدعى فى طلباته الانضمام إليه للقضاء بهذه الطلبات، بما يجعل تدخلهم فى الدعوى انضمامياً إلى جانب المدعى مقبولاً. خاصة وأن الخصوم المتدخلين الثانى والثالث العاملين لشركة عمر أفندى وتربطهم بها علاقة عمل.

وحيث أن القرار المطعون فيه ولئن صدر وفقاً للتكييف السالف البيان تأسيساً على الإجراءات التى اتبعتها الشركة القابضة للتجارة وهى إحدى الشركات القابضة التى تعتبر من أشخاص القانون الخاص بحسبانها من الشركات المساهمة التى يسرى عليها قانون

---

(٥٦) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ق، جلسة ٢٠١١/٥/٧ دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمارية، الدائرة السابعة، غير منشور.

الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨٧ وفقا لما تقضى به المادة الأولى من مواد إصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه، فلا أن صدوره على سند من تلك الإجراءات التى اتبعتها الشركة القابضة للتجارة لا ينفى عن القرار المطعون فيه صفة القرار الإدارى.

وحيث أن الخصخصة فى ذاتها ليست شراً مستطيراً يجب مقاومته كما أنها ليست خيراً مطلقاً يتعين أن تذلل أمامه الطرق وتفتح الأبواب على مصراعيها. فالخصخصة إنما تعنى فى مفهومها الفنى قيام الدولة بتحويل ملكية المؤسسات العامة أو المشروعات العامة جزئيا أو كلياً إلى القطاع الخاص، وتهدف الخصخصة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة وتخفيف الأعباء المالية عن الدول التى تعنى من الخسارة الكبيرة فى شركات القطاع العام، وتوسع حجم القطاع الخاص والاعتماد عليه أكثر فى عملية النمو التنمية، وعلى هذا فإن أسلوب الخصخصة يتضمن– إلى جانب تحمل ملكية المنشآت العامة إلى خاصة– التحول أيضاً فى أساليب العمل حيث يتم أتباع أساليب تلبية احتياجات السوق وهو ما يؤدى إلى الارتقاء بكفاءة وإنتاجية المؤسسات". وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم إذ قضت بإجماع الآراء برفض الطعن[٥٧].

ثانياً: التحليل الفقهى لهذه الأحكام[٥٨]:

١– يتضح مما سبق (باستقراء الأحكام المشار إليها سلفاً) أن مجلس الدولة المصرى، قبل صدور قانون ٢٠١٤، قد توسع فى شرطى المصلحة والصفة، فى قبول الدعاوى المتعلقة بالعقود، حيث اكتفى بتوافر صفة المواطنة فى رافع الدعوى، لقبول الدعوى، وتوافر شرط المصلحة[٥٩].

([٥٧]) الإدارية العليا، فحص، جلسة ٢٠١٣/٨/١، الطعون أرقام ٤٣٤٨٠و ٣٥٠٩٢ و٤١١٤٤ و٣٥٠٩٥ و٣٣٩٦٣ لسنة ٥٧ق.ع، مشار إليه لدى المستشار/ حمدى ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص ٨٩٨.

([٥٨]) د. وليد عبد المنعم، أثر تغير الظروف على تنفيذ العقود الإدارية ذات الطابع الدولى، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣٤٤ .

([٥٩]) د. حمدى ياسين: دور مجلس الدولة فى كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر، ٢٠١٤، ص ٣٣١، بدون دار نشر؛ د. رجب محمد السيد أحمد، دور القضاء الإدارى فى حماية حقوق

(ISSN: 2537 - 0758)

٢- وقد استند على ذلك، على نصوص الدستور، التى تعطى الحق، بل وتلزم كل مواطن أن ينهض مسرعاً للدفاع عن المال العام، متى تراءى له أن عملية البيع أو الخصخصة، قد يشوبها ما يخالف القانون، ويمثل إهدار وتلاعب بأملاك الدولة[٦٠].

٣- هذا بالإضافة إلى إدماج شرط الصفة مع شرط المصلحة، بحيث يقال المصلحة المانحة للصفة، كما ورد فى أحد الأحكام السابقة، بمعنى أنه متى توافرت المصلحة فى رافع الدعوى، يكون لهذا الأخير صفة لرفعها، وهذا ما يتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية، ولم يعد بشرط توافر كل واحد مهما على حدة، فيكتفى بتوافر المصلحة كقرينة على توافر الصفة فى دعاوى القضاء بالكامل[٦١].

٤- هكذا وقد قبل القضاء الإدارى التدخل الانضمامى لكل من له صفة المواطنة أى يتوافر له شرط المصلحة فى الطعن على عقود الدولة المخالفة لأحكام القانون[٦٢].

نقد للاتجاه قبل ٢٠١٤ الموسع فى قبول الدعوى من الغير[٦٣]:

التوسع فى قبول دعوى بطلان العقود الإدارية المقامة من قبل الغير كما كان الحال فى دعوى مدينتى أو بيع عمر أفندى أو تصدير الغاز لإسرائيل أو غيرها من قضايا الخصخصة، قد وجه بانتقاد شديد على أساس ما يلى:

١- أن قبول مثل هذا النوع من الدعوى قد أدى إلى فوضى مدمرة داخل المجتمع، ذلك لما للبطلان من آثار جسيمة تؤدى إلى اعتبار العقد كأن لم يكن وإعادة المتعاقدين إلى ما كان عليه قبل التعاقد[٦٤].

٢- الحكم ببطلان العقد بسبب دعوى مرفوعة من قبل أشخاص ليسوا طرفاً فى العقد يمثل أهداراً لنظرية الوضع الظاهر وزعزعة للمعاملات بين الأفراد من ناحية والأفراد والإدارة من ناحية أخرى[٦٥].

المواطنين من زلزلة الخصخصة ومدى تأثره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، بحث بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٥٨، أكتوبر ٢٠١٥، ص ٧٤٤.

([٦٠]) د. حمدى ياسين، المرجع السابق، ص ٣٣٤.

([٦١]) د. حمدى ياسين، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

([٦٢]) د. حمدى ياسين، المرجع السابق، ص ٣٣٢.

([٦٣]) د. وليد عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

([٦٤]) د. شوقى السيد: فى مواجهة البطلان، دار الشروق، ٢٠١٤، ص ١٥٥؛العميد جوسران، ج٢، بند ١٣٨، ص ٩٢.

Court de droit Francais positif Christophe Guettier, droit des contrats administratif, 3 July 2011.

([٦٥]) د. شوفى السيد: فى مواجهة البطلان، مرجع سابق، ص ١٥٨.

حيث أنه من المسلم به فقهاً وقضاءً أن الخطأ الشائع يولد الحق فإذا ما وقع سبب البطلان لخطأ شائع بين الناس لا يمكن قهره أو إدراكه فإن التصرف يعتبر صحيحاً فى مواجهة الغير حسن النية(٦٦).

وهذا ما رجحته المادة (١٢٤٠) من القانون الفرنسى والمادة (٢٣٠/١٦٧) من القانون المصرى فيما يتعلق بالدائن الظاهر كالمالك الظاهر والطرف الظاهر.

وهذا ما أكده القضاء الإدارى حينما أخذ بنظرية الموظف الفعلى لحماية المتعاملين مع الإدارة حسنى النية(٦٧). حماية لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

٣- السماح للغير بالمطالبة ببطلان عقد لم يكن أحد أطرافه يطرح مبدأ سلطان الإرادة جانباً. فالعقد- خاصة- يقوم على أساس إرادة طرفيه، والتى تعتبر مصدر القوة الملزمة للعقد، مما يترتب عليه من إنشاء بعض الحقوق وتحمل بعض الالتزامات. فكيف لشخص أجنبى عن العقد أن يعارض هذه الإرادة ويطالب بإلغاء عقد لم يكن أحد أطرافه(٦٨).

٤- اشتراط المشرع لشرط المصلحة، لم يكن من قبيل التعسف أو التحكم ولكن بقصد تقييد الحق فى رفع الدعوى أو حق التقاضى، بحيث لا ينشغل القضاء بقضايا مرفوعة من أشخاص لا مصلحة لهم فى رفع الدعوى(٦٩).

وأن سمو الدعوى الإرادية (استهداف الصالح العام) لا يعنى تجاهل شرط المصلحة.

٥- قيد المشرع بطلان العقد بضوابط عديدة، نظراً للآثار السلبية للبطلان، حيث اشترط المشرع لقبول الدعوى توافر المصلحة والصفة، كما حدد حالات معينة لإبطال العقد لو تخلف ركن من أركانه أو شرطاً من شروط صحته. ومن ثم لا يحوز للقضاء أن يضرب بهذا عرض الحائط ويقبل دعوى الغير(٧٠).

٦- إذا ما تحقق الغرض من العقد، فإنه لا جدوى من قبول دعوى الغير المطالبة

R. Barbler, L'apparence en droit civil Thèse,! Paris, 1945.

(٦٦) د. شوقى السيد: فى مواجهة البطلان، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(٦٧) د. شوقى السيد، مرجع سابق، ص ١٨٣؛ د. عاطف نصر حلمى: رسالة، نظرية الأوضاع الظاهرة فى القانون الإدارى.

(٦٨) د. شوقى السيد، مرجع سابق، ص ١٧٨.

(٦٩) د. شوقى السيد، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٧٠) د. شوقى السيد، مرجع سابق، ص ١٦١.

(ISSN: 2537 - 0758)

بالبطلان، ذلك لأنه ما تحققت الغاية من الإجراء فلا بطلان[٧١].

وهذا ما أكدته الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع[٧٢] فى جلسة ٢٠١٣/٢/٢٠، فى فتواها رقم ٥٣٣: "قد استقر إفتاء الجمعية العمومية على أنه، أياً ما كان البطلان الذى لحق إجراءات التعاقد فإنه إذا ما انعقد العقد، مستوفياً أركانه يكون ملزماً لطرفيه".

٧- يرى جانباً من الفقه[٧٣]، أن صفة المواطنة وحدها لا تكفى لقبول دعوى البطلان من غير أطراف العقد، وإلا انقلبت دعاوى العقود إلى دعاوى حسبة.

خاصة وإن الدفاع عن الأموال المملوكة للدولة لها نظام وإجراءات وجهات تختص بالزود عنها وأجهزة رقابية خاصة بذلك، دون الحاجة إلى التوسع فى شرط المصلحة اللازم لقبول الدعوى. هذا عن الوضع فى مصر قبل صدور قانون ٢٠١٤ أما عن الوضع بعد صدور القانون، فسوف نرجأه إلى المبحث القادم.

الفرع الثانى

موقف القضاء الإدارى الفرنسى من شرط المصلحة فى دعاوى العقود

بعد أن كان مجلس الدولة الفرنسى[٧٤] يضيق من مفهوم صاحب الحق فى الطعن على العقد ذاته، ويقصره على أطراف العقد فحسب، فإن هذا الموقف قد تغير تغييراً جذرياً وذلك بعد حكمه الصادر فى ٢٠٠٧، والذى سمح فيه للغير ممن استبعد من التعاقد مع الإدارة بالطعن على العقد ذاته أمام قاضى العقد، وسرعان ما فتح المجلس الباب على مصراعيه، ليعطى الحق فى الطعن على العقد ذاته لكل من أضير (المضرور) من العقد الذى أبرمته الإدارة، وذلك بمقتضى الحكم الصادر فى ٤ ابريل ٢٠١٤. وعليه فسوف نعرج على كل من الحكمين السالف ذكرهما، للوقوف على موقف مجلس الدولة الفرنسى الموسع فيما يتعلق بمدى حق الغير فى الطعن على العقد الإدارى ذاته، وليس فقط القرارات القابلة للانفصال.

---

(٧١) المرجع السابق، ص ١٦٨.

(٧٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، رقم ٥٠٣/١/٥٤، بجلسة ٢٠١٣/٢/٢٠، مشار إليها لدى د. شوقى السيد، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(٧٣) د. شوفى السيد، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٧٤) د. يحيى محمد عيد النمر، شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد ٩٠، لسنة ٢٠١٧ة، ص ٢٩٧.

أ- الحكم الصادر فى ١٦ يوليو ٢٠٠٧:

تتلخص وقائع الدعوى فى أنه بخصوص[٧٥] عقد أشغال بمطار (La Raizet à Pointe-à Pitre) لوضع إشارات بالمنطقة المخصصة للطائرات وبطريق المطار، قامت غرفة التجارة والصناعة فى مدينة (Pointe-à-Pitre) بإسناد التعاقد لشركة (Rugoway)، فقامت إحدى الشركات التى تم رفض عطائها برفع دعوى لوقف تنفيذ القرار الصادر من غرفة التجارة والصناعة برفض عطائها والقرار الصادر بإسناد العقد إلى شركة (Ruqoway) والطعن على العقد نفسه.

وأوضح المجلس فى حكمه أن من حيث استقلال دعاوى أطراف العقد الإدارى، والتى لهما استعمالهما أمام قاضى العقد، فإن لكل منافس تم إقصاؤه من التعاقد أن يطعن أمام نفس القاضى بدعوى القضاء الكامل فى صحة هذا العقد، ويتعين رفع الدعوى خلال شهرين من انتهاء إجراءات الإعلان عن إبرام العقد.

ويتضح من الحكم سالف الذكر أن القضاء الإدارى الفرنسى، لم يعد يقصر الحق فى الطعن على العقد الإدارى ذاته أمام قاضى العقد على طرفى العقد فقط، بل امتد ليشمل الغير ممن استبعد من إبرام العقد.

ب- الحكم الصادر فى ٤ أبريل ٢٠١٤:

فبمقتضى هذا الحكم، سمح القضاء لكل[٧٦] شخص أضير من العقد بالطعن على العقد ذاته، فلم يعد الأمر أى الحق فى الطعن، مقصوراً على أطراف التعاقد، أو من استبعد من التعاقد، ولكل شمل أى مضرور من تنفيذ العقد. بيد أن الأمر قد اختلف رأساً على عقب، بعد صدور حكم مجلس الدولة الفرنسى[٧٧]، فى جلسة ٢٠١٤/٤/٤، والذى أقر فيه بجواز قبول طعن الغير فى مشروعية العقد بضوابط معينة.

---

(75) C.E. 16 Juillet 2007, Socite tropic travaux signalization, n. 291545.

والمشار إليه لدى د. يحيى محمد النمر، شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٩٠، لسنة ٢٠١٧، ص ٢٩٨.

(٧٦) C.E. 4 Avril 2014, Département de Torn-et- Garonne, no. 348994.

مشار إليه لدى د. يحيى محمد النمر، شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٩٠، لسنة ٢٠١٧، ٣٠٤.

(٧٧) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى القضية رقم ٣٥٨٩٩٤، جلسة ٢٠١٤/٤/٤، منشور فى مجلة المستحدث فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى، العدد الأول، سبتمبر ٢٠١٧، ص ٦٧ وما بعدها.

د. طارق محمد على النحاس: بحث بعنوان التطورات القضائية بخصوص طعن الغير فى العقد الإدارى، مجلة كلية الحقوق الكويتية، العدد ٦، السنة ٥، مارس ٢٠١٧، ص ٣٣٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

وتتلخص وقائع النزاع فيما يلى:

أصدرت مقاطعة (Tarn et– Bardeaux) قراراً بتخويل رئيس المجلس العام للمقاطعة، سلطة التوقيع مع شركة بعينها (Sortal) على عقد شراء على سبيل التجزئة، بهدف استئجار لعدد من السيارات لخدمة المجلس المحلى.

بيد أن السيد (Bonhomme) (المستشار العام للمقاطعة) رأى أن هذا القرار مخالف لقواعد العدالة والمنافسة، لذا أقام دعوى ٢٠٠٧ أمام محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Toulouse) مطالباً فيها بإلغاء هذا القرار. فأجابته المحكمة وقضت فى ٢٠١٠ بإلغاء القرار المطعون فيه.

لم ترض الجهة الإدارية بهذا الحكم، وأقامت طعناً أمام محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Gordeaux) التى قضت برفض الطعن وتأييد الحكم وبإلغاء القرار.

فسرعان ما أقامت الجهة الإدارية دعوى أمام القسم القضائى بمجلس الدولة، مطالبة بإلغاء الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Bordeaux).

وقضى مجلس الدولة[٧٨] بإلغاء الحكم الصادر بتأييد حكم محكمة الاستئناف الإدارية بمدينة (Toulause) وقد أكدت على صحة القرار المطعون فيه وذلك لعدة أسباب:

١– أن الشركة المسند إليها العملية قد كانت المرشح الأوحد.

٢– لم تتخذ الجهة الإدارية المتعاقدة أى إجراء من شأنه الإخلال بقواعد العدالة والمنافسة، أو من شأنه حرمان أياً من المنافسين المستبعدين من ضمانة إجرائية هامة.

٣– **بالإضافة إلى المادة (٧١) من قانون عقود الشراء العام تنص على:** "أنه ولأسباب اقتصادية أو تقنية أو مالية، وحينما يكون مدى أو نمط الاحتياجات المطلوب إشباعها لا يمكن عرضها بصورة كلية فى السوق، فإنه يصير من حق الشخص العام، أن يبرم عقد شراء على سبيل التجزئة فى إطار عقد أوامر الشراء تحت الطلب".

ونظراً لأن مقاطعة (Tarn et Garon) لم تكن قادرة على عرض احتياجاتها بصورة كلية فى السوق، كان يحق لها أن تصدر قراراً بتمكين رئيس المجلس العام بإبرام العقد من شراء بعينها.

---

(٧٨) حكم مجلس الدولة الفرنسى، سالف الذكر، ص ٧١، ص ٧٢.

أما عن مدى جواز قبول الطعن المقدم من الغير ضد العقد ذاته[٧٩]، فإن المحكمة أشارت فى حكمها إلى: "تأسيساً على المادة (L55-1-13) وما تلاها من قانون العدالة الإدارية، فإن كل شخص من غير المتعاقدين، إذا ما أضير، فى مصلحة خاصة، بشكل مباشر وواضح، من خلال إجراءات أو شروط إبرام عقد إدارى، يكون له الحق فى إقامة دعوى فضاء كامل، أمام قاضى العقد، مخاصماً فيها مشروعية العقد".

ومن حيث أنه[٨٠]، فى الحالة الخاصة بالطعن من غير المتعاقدين، وبالشروط سالفة سالفة الذكر، وبشأن دفوع داحضة لمشروعية العقد أو لأحد شروطه، فإنه يكون لقاضى العقد، بعد أن يتأكد **أولاً** من أن المستأنف شخص غير رئيس الوحدة المحلية للمقاطعة أو عضو بالهيئة الإدارية للسلطة المحلية أو مجموعة الوحدات المحلية المعنية، ويتأكد **ثانياً** أنه يبتغى سوى مصلحة من الممكن تهديدها بشكل كاف بصورة مباشرة ومحددة، ويتأكد **ثالثاً** أن المخالفات محل الطعن تدخل فى تلك الحالات– التى يستطيع أن يتدخل فيها– حينما يتعلق الأمر بوجود بعض العيوب الهامة التى تنال من مشروعية العقد، تقرير إمكانية استمرار فى تنفيذ العقد".

ونخلص من الحكم السابق: أنه يجب التمييز فى فرنسا، بين ما قبل صدور حكم مجلس الدولة ٢٠١٤ وما بعده.

فقبل صدور الحكم، كان المبدأ السائد هو عدم جواز قبول طعن الغير المقدم ضد العقد أمام قاضى العقد إلا طعون الغير المستبعد من المناقصة أو المزايدة وفقا لحكم ٢٠٠٧ سالف الذكر.

أما بصدور حكم القضاء الفرنسى ٢٠١٤، أصبح من حق الغير الطعن فى مشروعية العقد أمام قاضى العقد ذاته، ولكن بضوابط معينة:

أولاً: أن يكون الغير قد أصيب بضرر من جراء إبرام العقد الطعون فيه.

ثانياً: أن يكون للغير مصلحة أضيرت بشكل واضح ومباشر ومحدد.

وعليه فإذا لم يصب الغير بضرر أو كان الضرر غير مباشر أو غير واضح من جراء إبرام العقد،فلا يحق له رفع الدعوى.

وعليه فإذا ما توافرت هذه الشروط جاز للغير الطعن أمام قاضى العقد (القضاء الكامل) وليس مجرد قاضى الإلغاء، مطالباً ببطلان العقد كله أو أخذ شروطه المخالفة للمشروعية.

---

(٧٩) ذات الحكم السابق الإشارة إليه، ص ٦٩.

(٨٠) حكم مجلس الدولة الفرنسى، سالف الذكر، ص ٧٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

أما عن سلطة قاضى العقد، فى هذه الحالة، فإن القاضى عليه أن يتأكد– قبل تحديد مدى إمكانية الاستمرار فى تنفيذ العقد:

١– أن الطعن مقدم من غير أطراف التعاقد.

٢– توافر عنصر (شرط) المصلحة المتمثل فى الضرر.

٣– أن المخالفات الموجهة ضد العقد، تدخل ضمن سلطانها، مثل العيوب التى تؤدى بطلان العقد.

وبعبارة أخرى، يمثل حكم (Tropic) تحولاً فى اتجاه مجلس الدولة الفرنسى بشأن إجازته الطعن المقدم من قبل الغير المستبعد من إجراءات إبرام العقد، شريطة أن يصاب بضرر من جراء ذلك، الأمر الذى أدى معه إلى هجر نظرية القرارات القابلة للانفصال التى ابتدعت خصيصاً من أجل إيجاد وسيلة لغير أطراف التعاقد للطعن على القرارات السابقة على العقد. فبصدور حكم (Tropic) أضحى للغير ليس فقط الطعن على القرارات التى أبرم العقد استناداً عليها، ولكن أصبح له الحق فى الطعن على العقد ذاته.

بيد أن هذا التحول فى إجازة الطعن على عقود الدولة لم يشمل فقط الغير الذى لم يتقدم من الأساس كمنافس فى إجراءات إبرام العقد، وهذا هو التحول الذى اكتمل بصورته النهائية بعد صدور حكم (٢٠١٤) الذى أعطى الحق لكل من أضير من إبرام العقد فى الطعن على العقد، بغض النظر عن كونه قد تقدم فى إجراءات الإبرام من عدمه.

الخاتمة

نستهدى فى هذه الدراسة فضلا عن القواعد والأصول العامة المقررة فى القانون المدنى والتى تسرى فى شأن العقد الإدارى ولا تتعارض مع روابط القانون العام بأحكام قانون تنظيم التعاقدات التى تبرمها الجهات العام الصادر بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ والذى حل محل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨.

النتائج

التمييز بين الموقف الفرنسى والمصرى: (من مدى جواز قبول طعن الغير على العقد): والجدير بالذكر هنا، أنه إذا كان القضاء الفرنسى، قبل ٢٠١٤ لم يقبل الطعون المقدمة من الغير ضد العقد، الأمر الذى اختلف كثيراً بصدور الحكم المشار إليه. حيث قبل طعن الغير على العقد أمام قاضى العقد، بالشروط سالفة الذكر.

فإن القضاء المصرى قد انتهج موقف مغاير، ففى البداية، قبل صدور قانون

٢٠١٤، كانت أحكام مجلس الدولة تتوسع فى قبول طعن الغير ضد العقود الإدارية، ولعل أبرز أحكامه فى هذا الصدد القضية المشهورة ببطلان عقد مدينى، وعقد بيع عمر أفندى، وشركة طنطا للكتان وغيرها، بيد أن الأمر انقلب رأسا على عقد بعد صدور قانون ٢٠١٤، الذى يحظر على الغير الطعن على العقود الإدارية، ويقيد القاضى الإدارى، بقيد جديد ألا وهو عدم قبول دعوى الغير أمام قاضى العقد.

ومن هنا يتضح، أنه فى الوقت الذى بدأ فيه القضاء الفرنسى بالأخذ بفكرة قبول طعن الغير على العقد ذاته، تم تقييد القضاء المصرى بقانون ٢٠١٤ الذى حظر عليه النظر فى هذه الطعون.

التوصيات:

١- مناشدة قضاء مجلس الدولة الشامخ بضرورة تبنى فكرة المجموعة العقدية التى تقوم على أساس وحدة الهدف أو وحدة المحل. فالمتعاقد مع الإدارة فى كثير من الأحيان يلجأ إلى الاستعانة بآخرين لتنفيذ العقد الأصلى المبرم مع الإدارة، خاصة لما للعقد الإدارى من طبيعة تختلف عن العقد، وخاصة أنه فى الآونة الأخيرة، بدأت أحكام القضاء الفرنسى فى الأخذ بفكرة المجموعة العقدية منذ ٢٠٠٢ حينما أصدرت الدائرة التجارية لمحكمة النقض حكمها السالف الإشارة إليه خلال الدراسة والذى أكدت فيه على أن العلاقة بين المقاول من الباطن ورب العمل، هى علاقة تعاقدية فى إطار المجموعة العقدية.

٢- ضرورة وضع القضاء الإدارى المصرى لقيود وضوابط للطعون المقامة من قبل الغير على العقود التى تبرمها الدولة وعدم فتح الباب على مصرعيه أمام الجميع للطعن على العقود، الأمر الذى يؤثر بشكل سلبى على الاقتصاد الوطنى والاستثمار الأجنبى داخل البلاد، إذ أن الحكم ببطلان العقد بسبب دعوى مرفوعة من قبل أشخاص ليسوا طرفاً فى العقد يمثل إهداراً لنظرية الوضع الظاهر، وزعزعة المعاملات بين الأفراد من ناحية والأفراد والإدارة من ناحية أخرى، ومحاولة إحداث نوع من التوازن بين المراكز القانونية المستقرة والحفاظ على المال العام من ناحية أخرى، خاصة وأن الدفاع عن الأموال المملوكة للدولة لها نظم وإجراءات وجهات تختص بالزود عنها وأجهزة رقابية خاصة بذلك، دون الحاجة إلى التوسع فى قبول طعون الغير على العقود التى تبرمها الدولة.

(ISSN: 2537 - 0758)

المراجع العربية:

- **إبراهيم النفياوى:** قانون المرافعات المدنية والتجارية، الدعوى وطرق الطعن فى الأحكام، ١٩٨٩/١٩٩٠.
- **حمدى ياسين:** دور مجلس الدولة فى كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر، ٢٠١٤، ص ٣٣١، بدون نشر.
- **رجب محمد السيد أحمد،** دور القضاء الإدارى فى حماية حقوق المواطنين من زلزلة الخصخصة ومدى تأثره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، بحث بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٥٨، أكتوبر ٢٠١٥،
- **سعاد الشرقاوى،** قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية.
- **شوقى السيد:** فى مواجهة البطلان (عقود البيع– التخصيص– الخصخصة)،/ دار الشروق، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
- **شوقى السيد:** فى مواجهة البطلان، دار الشروق، ٢٠١٤.
- **عاطف نصر حلمى:** رسالة، نظرية الأوضاع الظاهرة فى القانون الإدارى.
- **عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد:** شروط المصلحة فى دعوى الإلغاء، ١٩٩٤، الطبعة الأولى.
- **على الشحات الحديدى:** ماهية الصفة ودورها فى النطاق الإجرائى، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- **فتحى فكرى:** وجيز دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٣٥؛ د. رأفت فوده: قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، رقم ٥٠٣/١/٥٤، بجلسة ٢٠١٣/٢/٢٠.
- **محمد عبد الحميد مسعود:** إشكاليات إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ٢٠٠٩.
- **مصطفى زيد،** المصلحة فى التشريع الإسلامى، ١٩٦٤.
- **وليد عبد المنعم،** أثر تغير الظروف على تنفيذ العقود الإدارية ذات الطابع الدولى،

رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٧.

- **يحيى محمد النمر**، شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٩٠)، لسنة ٢٠١٧.
- **يحيى محمد عيد النمر**، شرط المصلحة فى دعوى الإلغاء بين توسع القضاء وتضييق المشرع (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد ٩٠، لسنة ٢٠١٧.

المراجع الأجنبية:

- C.E. 16 Juillet 2007, Socite tropic travaux signalization, n. 291545.
- C.E. 17 juin 2013, Commune de Noisy-le-Grand, no. 373187
- C.E. 30 décembre 2014, Association des families victims du Saturisme, n. 367523.
- C.E. 30 Mars 1906, Ballande, Rec. P. 281; C.E. 29 Oct. 1914, Le clainche, Rec.
- C.E. 4 Avril 2014, Département de Torn-et- Garonne, no. 348994.
- C.E., 19-3-1911, Casonova, Rec.
- Court de droit Francais positif Christophe Guettier, droit des contrats administratif, 3 July 2011.
- Décret no. 75-1123 du 5 décembre 1975.
- EGARSONNET et C.CEZAR– BRU: traité théorique et pratique de procedure civile et commercial t 1 ed 3 1912.
- Josserand: De l'espirt des droits, 1922.
- R. Barbler, L'apparence en droit civil Thèse,! Paris, 1945.
- Recueil Lebon, 1950; Recueil Leban, 1971; C.E. 22 Mars 1833,

(ISSN: 2537 - 0758)

Dailly, Rec. T. 5.

- René Chapus Droit du contentieux administratif, 13e edition, Paris, Montchrestieln, 2008.
- Syndicat des proprietairs et contribuables du quartier croixseguez.
- Thomas: La notion d'interet dans le recours pour éxcés de pouvoir, these, Paris, 1972.