دور مفوض الدولة في دعوى الإلغاء

عقيل البدوي*، مصطفى عثمان**

*طالب دراسات عليا(ماجستير) قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة حلب

** قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة حلب

الملخص

تعد هيئة مفوضي الدولة أحد أهم التشكيلات القضائية في القسم القضائي لمجلس الدولة فهي الأمينة على المنازعات الإدارية، وتلعب دوراً هاماً في تسيير العمل أمام محاكم القضاء الإداري، نظراً لما يتمتع به مفوض الدولة من صلاحيات مهمة في تهيئة الدعاوى وتحضيرها للمرافعة لا بل أكثر من ذلك فهو يعد مشروعات الأحكام في المنازعات الإدارية والتي كثيراً ما يأخذ بها القضاة، كما يقوم بالاتصال بالجهات المعنية ويبحث في وقائع المنازعة المعروضة وأسبابها، ويبدي رأيه معللاً فيها ويطلب الوثائق والأوراق الرسمية التي غالباً ما يتعذر على الأفراد الحصول عليها، ويقوم بعرض التسوية على طرفي النزاع وفقاً للمبادئ التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، والجدير بالذكر أن المفوض لا يمثل أي من طرفي النزاع وليس له أي مصلحة شخصية.

ولأهمية هذه الهيئة، فقد قمنا بدراسة تاريخها وتشكيلها، ودعمنا هذه الدراسة بالعديد من النصوص القانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية في كل من سورية وفرنسا ومصر لنتوصل إلى دراسة كافية حول موضوع دور مفوض الدولة في دعوى الإلغاء.

الكلمات المفتاحية: مفوض الدولة، دعوى الإلغاء، الدعاوى الإدارية، تسوية النزاع.

The role of the state commissioner in the annulment lawsuit

Aquel Mohmad Albadawy.*, **Mostafa Othman****
*Postgraduate student (Ph) Dept. of Public Law, Faculty of Law, University of Aleppo
**Dept. of Public Law, Faculty of Law, University of Aleppo

abstract

The State Commissioners Authority is one of the most important judicial formations in the judicial department of the State Council. He prepares draft judgments in administrative disputes, which judges often take, and contacts the concerned authorities and looks into the facts of the presented dispute and its causes, expresses his opinion with justification, requests documents and official papers that individuals are often unable to obtain, and presents settlement to the parties to the dispute in accordance with the principles Which was settled by the judiciary of the Supreme Administrative Court, and it is worth noting that the commissioner does not represent any of the parties to the dispute and has no personal interest.

Because of the importance of this commission, we have studied its history and formation, and we supported this study with many legal texts, judicial rulings and jurisprudential opinions in Syria, France and Egypt to reach an adequate study on the subject of the role of the state commissioners in the administrative judiciary.

Keywords: State Commissioner, Cancellation claim, Administrative Cases, Dispute Resolution.

مُقدمة:

لقد تغير الأساس الذي بني عليه وجود هيئة مفوضي الدولة، فبعد أن كانت هيئة مفوضي الدولة تُمثل الإدارة وتدافع عن مصالح الحكومة أصبحت هذه الهيئة هي الأمينة على المنازعة الإدارية ولا تمثل إلا القانون وحده، لا بل أكثر من ذلك فهي أصبحت ضماناً للأفراد الذين يتخاصمون مع الإدارة كونها تملك صلاحية الاتصال بالجهات الإدارية، واستحصال الوثائق والأوراق اللازمة للسير في الدعوى ومعرفة الحقيقة وتقديم الرأي القانوني المناسب فيها.

ولابد من الإشارة إلى أن دور مفوض الدولة يختلف عن دور كل من الفقيه والقاضي والنائب العام، فهو يختلف عن دور الفقيه لكون المفوض يدخل في جزئيات العمل القضائي والإداري، فهو ذو جانب عملي أكثر من الفقيه الذي ينحصر دوره في التعليقات الفقهية التي لا تتجاوز الجانب النظري، كما يختلف عن دور القاضي في كونه غير مقيد بما يقدمه الخصوم ويملك صلاحية التعقيب على الأحكام بعد صدورها والطعن فيها، ويختلف أيضاً عن دور النائب العام في كونه ليس طرفاً في المنازعة الإدارية على خلاف النائب العام.

في حقيقة الأمر إنّ الأعمال التي يقوم بها المفوض في مجلس الدولة من تحضير للدعاوى وتهيئتها للمرافعة، واقتراح مشروعات الأحكام والاتصال بالجهات الرسمية والحصول على الوثائق وعرض التسوية تعد صلاحيات مهمة تجعل من نظام مفوضي الدولة نظاماً لا يمكن الاستغناء عنه في ظل الكم الهائل من الدعاوى التي تعرض على القاضي الإداري والنوع الذي يميز الدعاوى الإدارية من كونها ذات خصوصية تتطلب معرفة أكبر في تفاصيل العمل الإداري، والاتصال بجهة الإدارة.

لذا تتمحور

إشكالية البحث :

في التساؤل الآتي: ماهي الصلاحيات والسلطات التي يملكها مفوض الدولة في سبيل تسيير العمل أمام محاكم القضاء الإداري، وما مدى هذه الصلاحيات ثم ماهي العوائق التي تعيق عمل المفوضين، وبالتالي تنعكس سلباً على عمل المحاكم الإدارية؟

أهمية البحث:

تتبع أهمية البحث من خلال أهمية هيئة مفوضي الدولة ذاتها، وأهمية المهام والصلاحيات الملقاة على عاتقها كما تأتي أهمية البحث من خلال شرح آلية واختصاصات هيئة مفوضي الدولة، وتسليط الضوء على المشاكل والعوائق التي تعيقها عن العمل بشكل جيد **وعليه**

يهدف البحث:

إلى التعريف بهيئة مفوضي الدولة، وطبيعتها واختصاصاتها حتى تكون الإدارة والأفراد على اطلاع بواجباتهما وحقوقهما، كما يهدف البحث إلى إثراء المكتبة القانونية السورية ببحث واف عن هذه الهيئة لندرة الأبحاث بهذا الخصوص فإن

منهج البحث :

في دور مفوض الدولة في دعوى الإلغاء يقوم على أساس المنهج التحليلي، بحيث سنتولى تحليل القواعد القانونية والآراء الفقهية في القانون الإداري، وما اشتملت عليه من أحكام وشرح لما يتعلق طبيعة هيئة مفوضي الدولة، وتشكيلها، واختصاصاتها، والعوائق التي تواجه عملها، وعلى المنهج المقارن بمقارنة ما توصل إليه المشرع والقضاء والفقه في كل من مصر وفرنسا مع ما انتهجه المشرع والقضاء في سورية، وذلك بالقدر الذي يخدم موضوع البحث. بناءً على ذلك ستكون خطة البحث على الشكل الآتي:

المطلب الأول سلطة مفوض الدولة في تهيئة وتحضير دعوى الإلغاء

الفرع الأول: هيئة مفوضي الدولة

الفرع الثاني: تمييز هيئة مفوضي الدولة عما يختلط بها من الأنظمة

المطلب الثاني: اختصاص قاضي مفوض الدولة في دعوى الإلغاء

الفرع الأول: اختصاص قاضي مفوض الدولة في تحضير دعوى الإلغاء

الفرع الثاني: اختصاص قاضي مفوض الدولة في تسويه النزاع

المطلب الأول

سلطة مفوض الدولة في تهيئة وتحضير دعوى الإلغاء

إنّ طبيعة القضاء الإداري تهيئة وما يتميز به من حل النزاعات التي قد تثور بين الأفراد والسلطات الإدارية نتج عنه خصوصية تتصل بتشكيلاته واجراءاته، ومن بين هذه التشكيلات التي يختص بها القضاء الإداري دون غيره ما يعرف بهيئة مفوضية الدولة أو هيئة مفوضية الحكومة، والتي كان لها دور كبير في تطوير عمل القضاء الإداري من خلال السرعة والتيسير في الإجراءات من جهة، ومن جهة اخرى تدعيم الدور الإنشائي والخلاق للقاضي الإداري بابتداع وتطبيق مبادئ القانون الإداري، ومن ثم ما هي طبيعة هذه الهيئة وما هي السلطات التي تملكها في مجال الدعوى الإدارية هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال هذا المبحث، وذلك عن طريق تناوله في مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: هيئة مفوضي الدولة وتمييزها عما يختلط بها من أنظمة

تعود جذور نظام مفوضي الدولة تاريخياً لفرنسا، والذي انتقل بدوره لكل من مصر وسوريا لما حققه من نجاح، وقد أسهمت تقارير مفوضية الدولة أمام محكمة أو أمام محاكم جهة القضاء الإداري الفرنسي في إرساء عديد من نظريات ومبادئ القانون الإداري وتطوير قواعده وأحكامه لكونهم يمثلون وجهه نظر القانون لإنّ المفوض يتولى دراسة ملف الدعوى بشكل وافي كما يتتبع الاتجاه القضائي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة ساعياً نحو تطويره ليقترح الحل القانوني واجب التطبيق على النزاع والمفوض في سبيل ذلك لا يقتصر على مصادر القانون المكتوب فحسب، وإنما يلجأ كذلك للمصادر المكتوبة وفتاوى وآراء مجلس الدولة وفقه القانون العام فضلاً عن القضاء الدستوري بل وقضاء محكمة النقض الفرنسية أحياناً عبر اقتراح حل مشابه لما تسير عليه محكمة النقض[1]. والتي ترتكز أحكامها على قواعد القانون الخاص باعتبار تلك القواعد تحوي مبادئ عامة تصلح للتطبيق على روابط القانون العام.

(1) **شعيب** مجدي عبد الحميد، **الدور الإجرائي للمفوض في الدعوى الإدارية**. المجلة القانونية الاقتصادية، العدد 12، مصر، 146 صفحة وما بعدها.

الفرع الأول: هيئة مفوض الدولة

للوقوف على هذا النظام لابدّ من تبيان المراحل التاريخية التي مرّ بها نظام المفوضين في فرنسا، والتي يمكن تقسيمها إلى أربعة مراحل وفق التالي:

أولاً_ مفوضية مجلس الملك: عرفت فرنسا لأول مرة في تاريخها نظام المفوضين عند ما كان يختص مجلس الملك بالنظر في المنازعات الإدارية التي تُرفع له، والذي كان بدوره يقوم بإحالته إلى محامي المجلس ليتولى وضع تقرير فيها باعتبارهم مُقرراً للمجلس وعندما ازدادت أعباء مجلس الدولة وازدادت معها دقة القضايا المعروضة عليه وجد نظام مفوضية المجلس الذي أوكل لهم مهمة دراسة تلك القضايا دراسة دقيقة يعرضون بعدها رأيهم فيها أمام مجلس الملك[1].

ثانياً_ مفوضي الملك: عرفت فرنسا بمرحلة من مراحل تطور نظام القضاء الإداري لديها ما يعرف بنظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي حيثُ منعت المحاكم خلال تلك المرحلة من النظر أو الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها الذي تبناه رجال الثورة الفرنسية لمبدأ فصل السلطات الذي منع تدخل أي سلطة بعمل السلطة الأخرى، ولذلك فقد تولت الإدارة العامة بنفسها النظر في المنازعات التي تثور بينها وبين الأفراد من خلال تظلمات يقدمها المتضرر من عمل الإدارة وينظر فيها الوزير أو أحد كبار حكام الأقاليم[2].

ومع إنشاء مجلس الدولة الفرنسي في عهد نابليون وصدور المرسوم رقم 22 تموز لعام 1806 أنشئت فيه لجنة قضائية من ثلاث وظائف لمباشرة وظيفة النيابة العامة أمام القضاء الإداري، وكان من مبررات هذا المرسوم حماية المصلحة العامة من خلال إيجاد من يدافع عن الإدارة ويتحدث باسمها أمام المجلس، وذلك بشكل مشابه لما هو متبع أمام

(1) **موسى** أحمد كمال الدين عبد اللطيف، 1962 _ **نظام مفوضي الدولة**. مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، المجلد الأول، مصر، 139 صفحة.

(2) **الطماوي** محمد سليمان، 1976 _**القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)**. دار الفكر العربي بالقاهرة، مصر، 38 صفحة وما بعدها.

القضاء المدني ليطلق على أعضاء هذه اللجنة عيون الحكومة التي لا تنام عليه فيما بعد تسمية مفوضي الملك[1].

ثالثاً_ مفوض الحكومة: تشكل هذه المرحلة أهم المراحل التي تتبلور من خلالها نظام المفوضين في فرنسا، والذي أصبح من خلالها المفوض يُمثل القانون وحده من خلال البحث عن الحدود القانونية السليمة التي تتلاءم مع الصالح العام، واستطاعة هؤلاء المفوضين أن يكوّنوا لأنفسهم شخصية مستقلة في مجال القضاء الإداري لصالح الحق[2]. وعليه يختار من بين مجلس الدولة عدداً منهم لتولي مهمة لها شأن كبير إلا وهي مهمة مفوض الحكومة أمام القسم القضائي في المجلس، ويتم هذه الاختيار بمرسوم فهم مفوضون قضائيون يُختارون من بين أعضاء مجلس الدولة وهم لا يمثلون الحكومة كما قد توحي تسميتهم، بل هم مستقلون تمام الاستقلال عن جهة الإدارة حتى ذكر البعض بأنّ المفوض لا يمثل الحكومة ولا ينطق باسمها وتنحصر وظيفته في الدفاع عن القانون، وما يعتقد إنه للصالح العام وفقاً لضميره واقتناعه الشخصي، فهو قد يتخذ موقفاً ضد الإدارة وعليه فهو لا يمثل أي شيء أو أي إنسان سوى القانون[3].

رابعاً_ المقرر العام: إنّ المشرع ومنذ بداية إنشاء مفوضي الدولة عام 1831 أراد أن يكون لهم مندوبين للحكومة ويدافعون عن القانون على الرغم من احتفاظهم بتسميتهم القديمة، وأمام هذا التطور الكبير الذي طرأ على عمل مفوض الحكومة في الدعوى الإدارية نظراً لإن دورهم ينحصر في حكم القانون بقطع النظر عن مدى اتفاقه أو اختلافه مع وجهه نظر الإدارة، وهو ما حدا بالمشرع الفرنسي لتعديل تسميته من مفوض الحكومة للمقرر العام عام 2009 لإزالة أي لبس يتعلق بالدور الذي يقوم به، وتأكيد لكونه يعمل لمصلحة القانون وحسن العدالة أمام المحاكم جهات القضاء الإداري[4]. وقد تأثرت كل من مصر وسوريا بنظام مفوضية الحكومة، وما نتج عنه من دور إيجابي في

(1) **الحلو** ماجد راغب، 1977 _ **القضاء الإداري**. الطبعة الأولى، منشأة المعارف، مصر، 79 صفحة.

(2) **الحمامصي** علي، 1954_ **مفوضي الحكومة أمام القضاء الإداري الفرنسي وبصفة خاصة أمام مجلس الدولة الفرنسي**. مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 325 صفحة.

(3) **سعد** عصفور و **محسن** خليل، **القضاء الاداري**. منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، 150 صفحة.

(4) **الحلو** ماجد راغب، 1977 _ **القضاء الإداري**. الطبعة الأولى، منشأة المعارف، مصر، 86 صفحة.

الدعوى الإدارية، فشهد قانون مجلس الدولة المصري رقم 165 لعام 1955 إنشاء هذه الهيئة لأول مرة تحت تسميتها مفوضية الدولة، وقد بينت المذكرة الإيضاحية للقانون طبيعة هذه الهيئة بقولها من المهام الأساسية التي قام عليها نظام مفوضية الدولة طبقاً القانون رقم 165 لسنه 1955 تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغى إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حدٍ سواء ومعاونة القضاء الإداري معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما اظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي يتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده، وبهذه المثابة فإن هيئة مفوضي الدولة تعتبر أمينة على المنازعة الإدارية وعاملاً اساسياً في تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد فيها سواءً في المذكرات التي تُقدمها أو الإيضاحات التي تُطلب اليها في الجلسة العلنية[1].

في سوريا شهد القانون رقم 55 سنه 1955 إنشاء هذه الهيئة أيضاً تحت ذات التسمية التي اتبعها المشرع المصري (هيئة مفوضي الدولة) واعتبرها أيضاً مما يتألف منه القسم القضائي في مجلس الدولة حيث جاء في المادة 3 من القانون آنف الذكر ما يلي: يؤلف القسم القضائي من: المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة. ويلاحظ بأن كل من المشرع السوري والمصري قد استخدما تسمية مختلفة عن التسمية التي أطلقها المشرع الفرنسي على هذ الهيئة بتسميتها هيئة مفوضي الدولة بدلاً من الاصطلاح الفرنسي لها (هيئة مفوضي الحكومة) وقد أيد جانب من الفقه هذه التسمية وذلك تجنباً لإثارة اللبس في الدور الذي تقوم به هذه الهيئة إذ أنها تدافع عن القانون الذي تسنه الدولة لا إن القرار الذي تصدره الحكومة[2]. ويمكن تعريف مفوض الدولة بأنه عضو المجلس الذي يتولى تحضير الدعوى الإدارية وابتداع الرأي القانوني فيها[3].

---

(1) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 لعام 1955.

(2) **الفياض** إبراهيم طه، 1999_**إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري**. مجلة بيت الحكمة، العدد /40/، مصر، صفحة 85.

(3) **أبو العينين** محمد ماهر، 2015_ **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**. الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، صفحة 512.

وبعد هذا العرض يمكننا القول بأن هيئة مفوضي الدولة، هي جزء من القسم القضائي لمجلس الدولة وهي الأمينة على المنازعات الإدارية وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها، وهي بذلك لا تمثل طرفاً في الدعوى وليس لها مصلحة شخصية في المنازعة.

الفرع الثاني: تمييز هيئة مفوضي الدولة عما يختلط بها من الأنظمة

إن طبيعة المهمة التي تُمارسها هيئة مفوضي الدولة قد تؤدي إلى الخلط بين طبيعة مهمتها مع بعض الأنظمة القانونية الأخرى، فكما رأينا أنه ومع بداية إنشاء هذه الهيئة في فرنسا تشابه عملها بعمل النيابة العامة في القضاء العادي، ونصت قوانين مجلس الدولة في كل مصر وسوريا أن هذه هي جزء من القسم القضائي لمجلس الدولة، ومع مطالعات المؤلفات الفقهية العربية والغربية آراء هؤلاء المفوضين باعتبارهم فقهاء سنحاول من خلال هذه الفرع التفرقة بين المفوض وبين كل من النيابة العامة، القاضي، الفقيه، المفوض العام.

أولاً_ المفوض والنائب العام: ينص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 في المادة 137 على أن: "النيابة العامة مؤسسة قضائية واحدة يرأسها وزير العدل وينظم القانون وظيفتها واختصاصها" ونصه الفقرة 1 من المادة رقم 1 قانون أصول المحاكمات الجزائية على أنه: "تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون وهو ذات النص الذي استخدمه المشرع المصري في المادة رقم 1 من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لعام 1950. ومن خلال هذه النصوص نلاحظ بأنّ المشرع أوكل إلى النيابة العامة من حيث المبدأ إقامة الدعوى العامة ومباشرتها نيابة عن المجتمع ضد المدعى عليه الذي تتجمع حوله أدلة كافية حول ارتكابه جريمة ما بهدف الوصول إلى حكم قضائي بالإدانة أو بالبراءة"[1].

(1) **حومد** عبد الوهاب، 1987_ **أصول المحاكمات الجزائية**. الطبعة الرابعة، دار المطبعة الجديدة في دمشق، سورية، 150 صفحة.

وبالتالي فإنّ "النيابة العامة تعتبر خصماً في الدعوى الجزائية وإن كانت خصماً عادلاً، لها ما للخصوم من حقوق وما عليهم من التزامات ولا يجوز رد عضو النيابة العامة"[1]. أما المفوض فإن دوره رئيسيه في جميع الدعاوى والإدارية ولا يعتبر خصماً ولا يمثل الحكومة ولا يمثل الفرد أو الموظف ويجوز رده إذا توافرت في حقه حالة من حالات المنصوص عليها في القانون حيث جاء في المادة 28 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ رقم 32 عام 2019 ما يلي:

1_ تسري في شأن رد مستشاري المحكمة الإدارية العليا القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض.

2_ تسري في شأن رد مستشارين محكمة القضاء الإداري القواعد المقررة لرد مستشاري محاكم الاستئناف.

3_ تسري في شأن رد أعضاء المحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية القواعد المقررة لرد القضاة.

وهذه المادة مشابهه للمادة 53 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972 وقد يفهم من النص السابق أنّ قضاة هيئة مفوضي الدولة لا يمكن ردهم لعدم ذكرهم في النص إلا أن الفقه يؤيد امكانيات خضوعه قضاة الهيئة للرد، وأنّ الحكمة من ذلك هي أنه مهما كان المفوض مُتحلياً بالعدالة والنزاهة، قد تدفع ميوله ومشاعره إلى جانب أحد الخصوم في الدعوى، وفي تطبيق قواعد الرد يحمي المشرع المفوض ويصون فيه واجب الحديث لصالح القانون وحده وهذه الضمانة في نفس الوقت ضمانة للمتقاضين كما إن حالات تدخل النائب العام في الدعوى لا تكون إلا في حالات دعوه محددة على سبيل الحصر وقد يكون ذلك جوازياً أو إجبارياً اما بالنسبة للمفوض فقد اشترط القانون وجوده في جميع الدعاوى الإدارية وإلا اعتبرت الأحكام باطلة وإذا كان النيابة العامة تشابه هيئة مفوضي الدولة من حيث كونهما يمثلن جهازاً واحداً يتسم عمله بالوحدة وعدم التجزئة إلا أن عضو النيابة يستمد رأيه من رأي النائب العام حيث لا تجوز مخالفته باعتباره وكيلاً

(1) **القدسي** بارعة، 2020_ **أصول المحاكمات الجزائية**. الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، سورية، 35 صفحة.

عنه في ذلك بخلاف المفوض الذي لا يستمد رأيه من رئيس الهيئة فلا سلطان على المفوض في إبداء رأيه إلا للقانون الذي يمثله[1]. وتأكيداً لهذا الرأي تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "أعضاء هذه الهيئة وهم أعضاء بمجلس الدولة يؤدون واجبهم في هذا الشأن باعتبارهم بمجلس الدولة وتمثل في تشكيل المحاكم المختصة فإنهم يخضعون بالحتم والضرورة للمبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال التقاضي وحيدته وتجوده في أداء واجبه وتحقيق رسالته في اقامته العدل وإعلاء سيادة القانون"[2]. وذهبت أيضاً للقول: "إنّ هيئة مفوضي الدولة ليست طرفاً صاحب مصلحة الشخصية في المنازعات يملك التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها أو ينوب عنها في التعبير عن مكنون وجدانهم أو التمسك بدفوع تتصل مباشرة بمصالحهم الخاصة وضمائرهم، ولم يسند قانون مجلس الدولة لهيئة المفوضين النيابة عن ذوي الشام في إبداء دفوع لصيقة بهم مثل الدفع بالتقادم غير المُتعلق بالنظام العام، إذ ليس للمفوض أن يتمسك بتقادم يمتنع على المحكمة أن تقضي به من تلقاء ذاتها كتقادم دعوى تعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون"[3].

ثانياً_ المفوض والقاضي: إنّ الدور الذي يقوم به المفوض من دراسة موضوع الدعوى وتحليله وإلقاء الضوء على المسائل التي تثيرها الوقائع وما يقدمه من مطالعة واستخلاص يعد بمثابة مشروع حكم كثيراً ما تأخذ به محاكم القضاء رغم كونها غير ملزمة هذا الدور دفع جانب من الفقه الفرنسي للقول بإنّ موضوع الدعوى يبحث مرتين مرة من قبل المفوض ومرة أخرى من قبل القاضي وإنّ الأمر على هذه الصورة يبدو وكأن هناك درجتين من درجات التقاضي داخل مجلس الدولة"[4].

---

(1) **موسى** أحمد كمال الدين عبد اللطيف، 1962 _ **نظام مفوضي الدولة**. مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، المجلد الأول، مصر، 87 صفحة.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2864 لعام 1991.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 474 لعام 1976 مشار إليه في: **أبو العينين** محمد ماهر،2015_ **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**. الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، صفحة 520.

(4) **الحمامصي** علي، 1954_ **مفوضي الحكومة أمام القضاء الإداري الفرنسي وبصفة خاصة أمام مجلس الدولة الفرنسي**. مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 364 صفحة.

إلا أنه ومع ذلك يختلف دور المفوض عن دور القاضي فالقاضي مقيد إلى حد كبير في أداءه لمهمته بما يقدمه الخصوم أمامه، وهؤلاء الخصوم من الأشخاص الطبيعيين الذين يتصرفون في دعواهم بملىء إرادتهم ويدركون مصالحهم تمام الإدراك ويستطيعون إن يتخذوا من المواقف ما يعبر عن رغبتهم في تركها، أما المفوض فدوره تحضيري إيجابي حيث يبذل المفوض عنايته للصالح العام ويجبر أطراف النزاع على تقديم الأدلة المطلوبة بالغرامات المخول قانوناً بفرضها هذا من جهة، ومن جهة أخرى القاضي لا يقوم بسائر المهام التي يقوم بها المفوض من استمرار تدخله بالدعوى بعد احالتها إلى الجلسة وبعد صدور الحكم فيها بمراجعته للحكم والطعن فيه".

فالقاضي بعد إن يصدر الحكم تخرج الدعوى من يده على خلاف المفوض الذي يملك التعقيب على ما تصدر المحكمة من أحكام فلرئيس هيئة المفوضين الطعن بسائر الأحكام، ولذلك قيل بأن المفوض هو راعي الدعوى الإدارية القائم عليها قبل أن تدخل الجلسة واثنائها وبعد أن تخرج منها"[1].

ثالثاً_ المفوض والفقيه:

هناك العديد من المبادئ الراسخة في القانون الإداري يعود الفضل فيها إلى مذكرات وآراء مفوضي الدولة، حيث أصبحت أسماء هؤلاء المفوضين أمثال لافيير، روميو، بلوم، تيسي، كورناي، ترد في معظم المؤلفات العربية والأجنبية. مما جعل هناك خلط بين عمل كل من المفوض والفقيه، مما جعل هناك خلط بين عمل كل من المفوض الفقيه فالفقه هو المظهر العلمي للقانون، والقضاء هو المظهر العملي والقانون يمت إلى العلوم الاجتماعية بأوثق سبب، ولكل نشاط اجتماعي علم يسجل قواعده وأحكامه، وعلماء يبحثون ويتقبون ويسجلون، والقانون علمه الفقه وعلماؤه الفقهاء[2].

إنّ هذا الخلط يمكن رده إلى التعليقات التي يقدمها المفوضين على الأحكام أو الطعن بها بما يتشابه مع التعليقات التي يقدمها الفقهاء عند تعليقهم على الأحكام القضائية، وإذا

(1) **موسى** أحمد كمال الدين عبد اللطيف، 1962 _ **نظام مفوضي الدولة**. مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، المجلد الأول، مصر، 72 صفحة.

(2) **السنهوري** عبد الرزاق، 1950_ **أصول القانون (المدخل لدراسة القانون)**، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، مصر، 115 صفحة وما بعدها.

سلمنا بكون ما يكتبه المفوض من مطالعات ومذكرات يعتبر فقهاً، فإنّ هذا سوف يؤدي إلى أن يكون لكل مفوض من المفوضين فقهه الخاص به من جهة. ومن جهة اخرى، فإذا كان بعض المفوضين هم فقهاء فعلاً أمثال روميو ولافايير، إلا أنّ بعض الأخرين ليسوا فقهاء[1].

بالإضافة لما تقدم فإنّ للمفوض وظيفة لا يشاركه بها الفقه وهي تحضير الدعوى بما يستلزمه ذلك من الاتصال بالجهات الحكومية ومحاولة عقد التسوية وتوقيع الغرامات وما إلى ذلك من الصلاحيات.

كما أنّ الفقيه له نظرة واسعة وشاملة، فلا يضيق بخصوصية ولا يقف عند منعرج بل يسير قدماً إلى الأمام، يتمشى مع التطور ويسابق الزمن، فالفقيه أوسع أفقاً من القاضي، وأسرع تأثراً بقوانين التطور، ولكن عيب الفقه أنه كثيراً ما ينحرف عن الحياة العملية وهو في سموه إلى العموميات يبتعد عما في الحياة العملية من ملابسات وظروف خاصة في كل قضية من أقضيتها[2].

وهذا ما يصطدم بالواقع العملي ومستلزمات حسن سير الإدارة نتيجة بعده عنها وانقطاع صلته برجالها.

(1) **موسى** أحمد كمال الدين عبد اللطيف، 1962 _ **نظام مفوضي الدولة**. مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، المجلد الأول، مصر، 360 صفحة.

(2) **السنهوري** عبد الرزاق، 1950_ **أصول القانون (المدخل لدراسة القانون)**، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، مصر، 116 صفحة وما بعدها.

المطلب الثاني

اختصاص قاضي مفوض الدولة في دعوى الإلغاء

سنستهل مقدمة هذا المطلب لتبيان طريقة وصول ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة وفق قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 فبعد تسجيل الدعوى في ديوان المحكمة، يتم تبليغ استدعاء الدعوى مع مرفقاته إلى الجهة المدعى عليها في ميعاد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديمه وفق القواعد عام للتبليغ، ويجب على الجهة أن تودع ديوان المحكمة خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها مذكرة بالبيانات والدفوع المتعلقة بالدعوة مرفقة بالسندات والأوراق والملفات الخاصة بها. وبعد ذلك يقوم ديوان المحكمة خلال 24 ساعة من انقضاء ميعاد التبليغ المحدد في الفقرة /أ/ من المادة 23 بإيداع ملف الدعوى لدى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة[1].

الفرع الأول: اختصاص قاضي مفوض الدولة في تحضير الدعوى

نظم قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 عمل هيئة المفوضين بالمواد 29 و30 ونظم أيضاً قانون مجلس الدولة المصري عمل هذه الهيئة في المواد من 27 إلى 32 من قانون مجلس الدولة المصري 47 لعام 1972 حيث نصت الفقرات الأولى والثانية والرابعة من المادة رقم 29 على ما يلي:

1_ "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها، أو إدخال طرف ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الآجل الذي يحددهُ لذلك". والجدير بالذكر أن هذه الفقرة تتشابه مع الفقرة الأولى من المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري.

(1) راجع: المادتان 23 و24 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

2_ لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض منح أجل جديد، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز 25000 سورية.

3_ يعد المفوض بعد إتمام تحضير الدعوى تقريراً يُحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيهُ مسبباً". تتشابه هذه الفقرة مع الفقرة الثالثة من المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري.

ونصت المادة 30 من ذات القانون على ما يلي:

"تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعداد التقرير المشار إليه في المادة السابقة بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتحديد جلسة لها". تتشابه هذه المادة مع المادة 29 من قانون مجلس الدولة المصري.

يتضح من تحليل النصوص السابقة أن صلاحية مفوض الدولة سواءً في (سوريا أم في مصر) في تحضير الدعوى هي كالتالي:

أولاً_ الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها: لم يوجب المشرع السوري والمصري على مفوض الدولة اتخاذ اجراءات أو شكليات معينة كعقد جلسات أو الاطلاع على أوراق أو ملفات أو مستندات وإنما ترك الأمر لاختياره تبعاً لما يراهُ لازماً حسب ظروف كل قضية[1]. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في لها بأنه: "عهد المشرع إلى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وخوله المفوض في سبيل ذلك إن يتصل بالجهات الإدارية وإن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن وقائع يرى لزوم تحقيقها أو يكلفهم بتقديم مذكرات أو مستندات على أن يودع تقريراً مسبباً بالرأي القانوني يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يُثيرها النزاع"[2].

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 923 لعام 1987، مشار إليه في: مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 32، الجزء الثاني، ص 1208.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 923 لعام 1987، مشار إليه في: مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 32، الجزء الثاني، ص 1208.

وللمفوض في سبيل تحضير الدعوى أن يتخذ من اجراءات التحقيق ما يراهُ مناسباً ومحققاً للهدف الذي يسعى اليه، مثل الانتقال للاطلاع على بعض المستندات لدى الجهة الإدارية إذا تعذر نقلها له أو لسريتها أو الاستماع للشهود أو لذوي الشأن[1].

ثانياً_ لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد: ويتضح أن الهدف من ذلك رغبة المشرع المصري والسوري إلى سرعة إنهاء المنازعات الإدارية حتى تستقر الأوضاع على أساس ثابت من القانون، لذلك يُمنع على المفوض منح آجلين متتابعين لنفس السبب، وفي حال وجد المفوض أنه هناك ضرورة لمنح أجل جديد يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة مالية مقدارها 25000 ألف ليرة سورية، وعشرة جنيهات في التشريع المصري)، ويلاحظ أن المشرع المصري أجاز منح هذه الغرامة للطرف الأخر.

رابعاً_ ادخال طرف ثالث في الدعوى وتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك: يجوز لمفوض الدولة ولو من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد الخصوم أن يأمر بإدخال شخص ثالث في الدعوى متى كان ذلك لازماً لحسن سير إجراءات الدعوى[2]. ولا يجوز له إخراج أحد أطراف الدعوى من الخصومة لاعتبار ذلك فصل منه في جزء من الدعوى أو في جزء من موضوع الدعوى. وله تكليف له شأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية يرى أنها لازمة لتحضير الدعوى القانوني فيها ويجوز لأي من أطراف الدعوى تعديل ما سبق وأن ابداهُ من طلبات شرط إعلان الطرف الأخر في الدعوى[3]. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر على إنهُ: "إذا قام المدعي بتعديل طلباته أثناء تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة

---

(1) **جمال الدين** سامي، 2005_ **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية**. منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، 119 صفحة.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 923 لعام 1987، مشار إليه في: مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 32، الجزء الثاني، ص 1208.

(3) **خليفة** عبد العزيز عبد المنعم، 2005 _ **الاثبات في الدعاوى الإدارية**. دار الجامعة الجديدة، مصر، 7 صفحة.

بتوجيه دعواه إلى بعض الأشخاص دون البعض الأخر فيعتبر ما اتخذه من اجراء رفع الدعوى بالنسبة للأخرين كأن لم يكن"[1].

ثالثاً_ بعد إتمام المراحل السابقة لتحضير الدعوى تأتي المرحلة الأخيرة من خلال إعداد تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً: يتضح من الصلاحيات التي يتمتع بها المفوض خلال مرحلة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة أنه رجل وقائع بالدرجة الأولى من خلال سعيه للوصول إلى عناصر وأدلة الارتباط في الدعوى واستيفاء البيانات والأوراق المنتجة، لا سيما في ظل عجز المدعي في الكثير من الحالات من الحصول على بعض الوثائق التي تؤيد دعواه والتي تكون صادرة من قبل الجهة المطعون ضدها (الإدارة) والتي تتحفظ عليها وتمتنع عن تزويد الطاعن بصور عنها، ورجل قانون بالدرجة الثانية، من خلال استظهار الجوانب القانونية فيها بطريقة محايدة، وإعداد تقرير مفصل بذلك. ومن ناحيةٍ أخرى يعتبر المفوض موجهاً للخصوم نزولاً على الصفة الإيجابية للمرافعات الإدارية حيث يرشدهم إلى ما يفيد سير الدعوى وما فيه صالح صالحهم طبقاً للقانون، ويوجه إجراءات التحضير والإثبات التي يهيمن عليها ويقدم في النهاية رأياً قانونياً محايداً يبصر الطرفين يبصر الطرفين بوضعهم في الدعوى ويكشف لهم عن مركزهم القانوني ومدى إمكان الاستجابة إلى الطلبات المعروضة والنتيجة في ضوء حالة الملف وقت إعداد الرأي"[2].

ويترتب حال الإخلال بهذه الإجراءات بطلان الحكم، وهذا ما استقر عليه الاجتهاد في كل من سوريا ومصر حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن:" الدعوى الإدارية لا يسوغ الحكم فيها إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها، والإخلال بهذا الإجراء الجوهري يترتب

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2879 لعام 1987، مشار إليه في: مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 33، الجزء الثاني، ص 1208.

(2) **موسى** أحمد كمال الدين عبد اللطيف، 1962 _ **نظام مفوضي الدولة**. مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، المجلد الأول، مصر، 196 صفحة.

عليه بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى"[1]. وفي ذات السياق قالت المحكمة الإدارية السورية بأن:" عدم قيام هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وإيداع المفوض تقريراً بالرأي قبل إصدار الحكم الطعين من شأنه أن يفضي إلى بطلان الحكم لعدم استكمال الإجراء القانوني السابق"[2]. وهذا الأصل مسلم به بالنظام القانوني الفرنسي أيضاً والمتضمن التزام المقرر العام مفوض الدولة سابقاً بإعداد تقرير عن النزاع موضوع الدعوى واقتراح الحل الذي يراه ملائماً لهُ بحيث لا يستطيع أن يتخذ موقفا سلبياً الأمر ويترك الأمر لقناعة المحكمة، وإلا كان الحكم الصادر في موضوع الدعوى مشوباً بالبطلان إعمالاً لنص المادة 67 من مرسوم 31 يوليو 1945 على نحو ما أشارت إليه أحكام مجلس الدولة ومنها حكمه في قضية ***Adrasse*** عام 1955 والذي خلص فيه إلى الغاء الحكم المطعون فيه معتبراً أن مسلك المفوض الذي انطوى على ترك الأمر لعدالة المحكمة دون إبداء رأيه يعد إنهاكاً لالتزامه بإعداد تقرير وتضمينه الحل القانوني الذي يقترحه[3]. حيث يسهم التزام المفوض بإعداد رأي مسبب بشأن موضوع الدعوى في تحقيق حسن سير العدالة نظراً لاستناده على اعتبارات واقعية وقانونية تحمله على اقتراح حل ملائم يتفق ونظريات ومبادئ القانون العام، والروابط التي يحكمها دون تجاهل لأية معطيات أخرى[4].

إذ يمكن القول بأن تحضير الدعوى من قبل مفوض الدولة وتهيئتها للمرافعة أمام المحكمة وإعداد تقرير مشفوع بالرأي القانوني يعد نظاماً مميزاً في تخفيف العبء عن المحكمة عند الفصل في الدعوى خاصة وأنه يجوز لها تسوية النزاع ودياً بين الخصوم مما يؤدي إلى إنهاء الكثير من الدعوى قبل الفصل فيها.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 444 لعام 1981، مشار إليه في: مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 26، الجزء الأول، ص 372.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1473 لعام 1995، مشار إليه في: مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 1995، الجزء الثاني، ص 13.

(3) ***C.E., 14 Fer. 1912. Ministre des traveaux public, passard, Rec., P. 204***

(4) ***La Tournere ; Essai Sur les méthodes juridictionnelles au Consiel d'Etat , 1964, p. 239***.

أما في فرنسا فإن الأمر يختلف عما هو الحال في سوريا ومصر وكما ذكرنا سابقاً فإنّ التسمية التي تُطلق على المفوض في فرنسا هي مفوض الحكومة قبل أن تصبح تسميته المُقرر العام عام 2009 لا مفوض الدولة كما هو الحال في سورية ومصر.

فالمقرر العام (مفوض الحكومة سابقاً) في فرنسا يتوقف دوره على إبداء القانوني المحض في الدعوى، من خلال تصديه للجوانب القانونية والوسائل المقدمة من أطراف النزاع كما يقوم بانتقاد السوابق القضائية التي يمكن أن تطبق على النزاع، كما يقترح أخيراً مشروع حكم غير ملزم للدائرة ومن ثم يتم تحويل القضية مع رأي المفوض إلى دائرة الحكم للفصل فيها[1]. وتجدر الإشارة أن دور المقرر العام يأتي (طبقاً للنظام الإجرائي المتبع أمام محاكم جهة القضاء الإداري في فرنسا) في مرحلة تالية لدور مقرر الدائرة المختصة أو القسم الفرعي المختص الذي يتسلم ملف الدعوى بعد تسجيلها بقلم الكتاب ويقوم بإعداد تقرير في موضوعها بتكليف من رئيس القسم المختص، والذي يعد التقرير حال الموافقة عليه بعد المداولة والتصويت من الدائرة المختصة في جلسة التحضير بمثابة مشروع الدائرة أو القسم الفرعي بشأن الحكم في موضوع الدعوى وعقب ذلك يتم تسليم ملف الدعوى للمقرر العام ليعاود دراستها مجدداً واعداد تقرير بشأنها يتم إيداعه وقيده بجدول أعمال جلسة هيئة الحكم حيثُ يترافع المقرر العام في تلك الجلسة ويكون آخر المتحدثين، وإن كان المشرع الفرنسي قد أجرى تعديلاً عام 2011 بالمرسوم رقم 1950 على 2011 سمح بمقتضاه للخصوم بإبداء ملاحظاتهم بعد مداخله المقرر العام[2].

وبعد هذا العرض لابد من الإشارة للواقع العملي الذي يعيشه مجلس الدولة السوري لناحية عمل هيئة مفوضي الدولة فالعمل لا يسير تماماً وفق الإجراءات سالفه الذكر إذ أنه مع تسجيل الدعوى في ديوان المحكمة يتم تحديد موعد الجلسة من قبل الموظف الديوان، وتفهيم المدعي موعدها وتبليغ اداره قضايا الدولة، وذلك قبل إيداع ملف الدعوى

(1) **الدغيثر** فهد بن محمد، 1992_ **رقابة القضاء على قرارات الإدارة**. دار النهضة العربية في القاهرة، مصر، 317 صفحة.

(2) **رمضان** أحمد شعبان، 2020_ **الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية**. دار النهضة العربية في القاهرة، مصر، 38 صفحة.

لدى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة خلافاً لصراحة نص المواد 24 و30 من قانون مجلس الدولة، بالإضافة إلى أن مفوض الدولة لا يمارس صلاحياته التي منحها إياها القانون، وذلك بالاتصال بأصحاب الشأن سواء كانت الجهات الحكومية أو الجهة الطاعنة لتزويده بالوثائق المطلوبة أو لإجراء تحقيق وغالباً ما يتم تحضير الدعوى وتهيئتها لدى المفوضين بدون أي مستندات أو وثائق وبشكل أكثر دقة يمكن القول بأن العمل هيئة المفوضين في مجلس الدولة السوري معطل، ومرد ذلك للكم الهائل من الدعاوى التي تقيد في محاكم المجلس وما يقابلها من قلة عدد المفوضين حيث يوجد حالياً ما يُقارب 25 مفوض دوله فقط، فتحضير الدعوى يعد أمراً غاية في الدقة والصعوبة ويحتاج لوقت وجهد وتمعن وهذا أمر لا يتأتى إلا عنده وجود عدد يستطيع النهوض بأعباء هذه المهمة فضلاً عن أن وجود عدد كبير يسمح للمفوضين بممارسة دورهم كمفوضين متفرغين واستعمال صلاحياتهم بطلب الوثائق والمستندات وطلب الإيضاحات وإجراءات التحقيق والانتقال للجهات الحكومية، إذا احتاج الأمر ذلك وعقد التسوية والمصالحة بين الأطراف إذا كان لذلك سبيل، وفي تقديرنا لا نجد ما يمنع المشرع السوري من الاستفادة من هذا التطور الذي طرأ على التشريع الفرنسي بخصوص استثناء بعض الدعاوى الإدارية من إحالتها لهيئة مفوضي الدولة سيما في ظل النقص في الكوادر الوظيفية التي تعاني منها هيئة مفوضية الدولة في سورية وما ينتج عنها تقديم تقارير روتينية تقليدية وشكلية لضخامة العمل الملقى على عاتق المفوضين، وذلك من خلال استثناء الدعاوى التي لا يوجد ضرورة في لإحالتها لهيئة المفوضين والتي استقر عليها اجتهاد المحكمة الإدارية العليا أو التي تقدم بشكل مستمر وأصبح فيها تقرير المفوض معروف سلفاً، وذلك لتحقيق العدالة الناجزة وسرعة اجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة.

الفرع الثاني: اختصاص قاضي مفوض الدولة في تسويه النزاع

تنص الفقرة الثالثة من المادة 29 من قانون مجلس الدولة على أنه: "للمفوض أن يعرض على الأطراف في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع".

ويقابل هذه الفقرة من قانون مجلس الدولة المصري الفقرة الأولى من المادة 28 والتي تنص على أن:" لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبُت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية اثبتت في محضر يوقعه يوقع من الخصوم أو وكلائهم وتكون للمحضر في هذه الحالة قوه السند التنفيذي وتعطى صورتهُ وفقاً للقواعد المُقررة لإعطاء صور الحكم وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيه، وإن لم تتم تسويه جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً ويجوز منحها للطرف الآخر". يتضح من خلال هذا النص أن المشرع منح هيئة المفوضين سواءً في مصر وسورية بالإضافة لتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة صلاحية حل النزاع بشكل ودي بين طرفي النزاع على أساس المبادئ العامة القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، وبالتالي فإنّ صلاحية المفوض في الاتصال بأطراف النزاع بشكل مباشر وطلب الوثائق يمكن أن يكون في إطار عقد التسوية بين الطرفين إن كان هناك إمكانية لذلك، ويلاحظ أن المشرع السوري في القانون النافذ لمجلس الدولة السوري قد استبعد الغرامة التي كان من الممكن للمحكمة أن تحكم بها على الطرف الممتنع عن عقد التسوية عند الفصل في الدعوى[1]. في حين أن المشرع المصري ما زال مبقياً على الغرامة التي يمكن للمحكمة فرضها على الطرف المتعنت بالتسوية[2]. وفي حال تم عقد التسوية بين طرفي النزاع يتم تثبيتها هذا الصلح في محضر يوقع عليه أطراف الدعوى أو كلائهم لمحضر الصلح في هذه الحالة قوه السند

(1) راجع: المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري الملغى رقم 55 لعام 1959.

(2) راجع: المادة 28 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

التنفيذي _كما هو الشأن بالنسبة للقضاء المدني_ ويمنح الخصوم صوراً منه وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام وتستبعد من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وفي هذه الحالة يجب إن يصدر قرار بذلك من رئيس المحكمة لأنه صاحب الولاية الأصلية في هذا الشأن، وذلك على الرغم مما جرى عليه العمل من أن مفوض الدولة هو الذي يصدر ذلك القرار[1].

وبالرغم من أهمية حل النزاع بشكل ودي بين الأطراف من قبل هيئة المفوضين لما يحققه من نتائج إيجابية تتمثل في تجنب مغبة الإجراءات القضائية التي قد تطول لعدة سنوات ولما فيه من تخفيف أعباء على مرفق قضاء مجلس الدولة إلا إنه وبالعودة إذا كافة الدعاوى المحسومة من محاكم مجلس الدولة حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة لم نعثر على أي دعوى تم تسوية النزاع بين أطرافها ودياً أمام هيئة مفوضي الدولة.

(1) **بدر** أحمد سلامة، 2003_ إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة. دار النهضة العربية في القاهرة، مصر،141 صفحة.

الخاتمة:

وصفوة القول إن مفوضي الدولة يعد نظاماً متميزاً في القضاء الإداري لما يقوم به من دور مهم في تهيئة الدعاوى الإدارية وتحضيرها وما يتطلبه ذلك من الاتصال بالجهات الرسمية والحصول على الوثائق كما يقوم بإبداء الرأي القانوني المناسب فيها فيما يعرف بمشروع الحكم غالباً ما يعتمد عليه القاضي الإداري إضافةً لصلاحية عرض تسوية النزاع على الطرفين وهذه الصلاحيات التي يتمتع بها المفوض تساهم في حسن سير مرفق القضاء وتخفيف العبء عنه في ظل هذا الكم الهائل من الدعاوى المعروضة عليه.

النتائج:

1_ إنّ مفوض الدولة لا يمثل الحكومة كما قد توحي تسميته ولا يمثل أي طرف في النزاع، وإنما يعمل لمصلحة القانون والصالح العام.

2_ أعطى المشرع السوري للمفوض صلاحية الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها.

3_ يُمنع على المفوض منح آجلين متتابعين لنفس السبب ويتضح أن الهدف من ذلك رغبة المشرع المصري والسوري إلى سرعة إنهاء المنازعات الإدارية حتى تستقر الأوضاع على أساس ثابت من القانون.

4_ يجوز لمفوض الدولة من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد الخصوم أن يأمر بإدخال طرف ثالث في الدعوى متى كان ذلك لازماً لحسن سير إجراءات الدعوى.

5_ إن قيام المفوض بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة أمام المحكمة وإعداد تقرير بشأنها مشفوع بالرأي القانوني إنما يعد نظاماً مميزاً في تخفيف العبء عن المحكمة عند الفصل في الدعوى.

6_ يجوز لهيئة مفوضي الدولة تسوية النزاع ودياً بين الخصوم مما يؤدي إلى إنهاء الكثير من الدعاوى قبل الفصل فيها.

7_ لم نعثر في سورية على أي دعوى تم تسوية النزاع بين أطرافها ودياً أمام هيئة مفوضي الدولة.

التوصيات:

1_ نوصي المشرع السوري بضرورة زيادة عدد مفوضي الدولة تناسباً مع الكم الهائل من الدعاوى المعروضة على القضاء الإداري والتي تحتاج إلى مفوضين متفرغين لأداء المهام الملقاة على عاتقهم.

2_ نوصي بضرورة الالتزام بصراحة النصوص القانونية التي تقضي بضرورة إحالة ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة خلال 24 ساعة من انقضاء موعد التبليغ وعدم تجاوز هذا الإجراء الجوهري.

3_ نوصي المشرع السوري الأخذ بما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي من عدم ضرورة إحالة بعض الدعاوى الإدارية على هيئة المفوضين والاقتصار على الدعاوى التي تحتاج فعلاً هذه الإحالة.

المراجع والمصادر المعتمدة:

المصادر:

1_ قانون مجلس الدولة السوري الملغى رقم 55 لعام 1959.

2_ قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

3_ قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

المراجع:

1_**أبو العينين** محمد ماهر، 2015_ **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**. الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر.

2_ **بدر** أحمد سلامة، 2003_ إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة. دار النهضة العربية في القاهرة، مصر.

3_ **جمال الدين** سامي، 2005_ **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية**. منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر.

4_ **الحلو** ماجد راغب، 1977 _ **القضاء الإداري**. الطبعة الأولى، منشأة المعارف، مصر.

5_ **الحمامصي** علي، 1954_ **مفوضي الحكومة أمام القضاء الإداري الفرنسي وبصفة خاصة أمام مجلس الدولة الفرنسي**. مجلة مجلس الدولة.

6_ **حومد** عبد الوهاب، 1987_ **أصول المحاكمات الجزائية**. الطبعة الرابعة، دار المطبعة الجديدة في دمشق، سورية.

8_ **خليفة** عبد العزيز عبد المنعم، 2005 _ **الاثبات في الدعاوى الإدارية**. دار الجامعة الجديدة، مصر.

9_ **الدغيثر** فهد بن محمد، 1992_ **رقابة القضاء على قرارات الإدارة**. دار النهضة العربية في القاهرة، مصر.

10_ **رمضان** أحمد شعبان، 2020_ **الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية**. دار النهضة العربية في القاهرة، مصر.

11_ **سعد** عصفور **ومحسن** خليل، **القضاء الاداري**. منشأة المعارف الاسكندرية، مصر.

12_ **السنهوري** عبد الرزاق، 1950_ **أصول القانون (المدخل لدراسة القانون)**، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، مصر.

13_ **شعيب** مجدي عبد الحميد، **الدور الإجرائي للمفوض في الدعوى الإدارية**. المجلة القانونية الاقتصادية، العدد 12، مصر.

14_ **الطماوي** محمد سليمان، 1976 _**القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)**. دار الفكر العربي بالقاهرة، مصر.

15_ **الفياض** إبراهيم طه، 1999_ **إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري**. مجلة بيت الحكمة، العدد /40/، مصر.

16_ **القدسي** بارعة، 2020_ **أصول المحاكمات الجزائية**. الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، سورية.

17_ مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، سنة 1995، الجزء الثاني.

19_ ***C.E., 14 Fer**. 1912. Ministre des traveaux public, passard, Rec.*

20_ ***La Tournere** ; Essai Sur les méthodes juridictionnelles au Consiel d'Etat , 1964.*