مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 5 (2) – 2025: 233- 253

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 5 (2) -2025: 233-253

تدخّل الغير في القرار الإداري

منير عباس[1]، محمد الحسين[2]

[1] معيد موفد داخلياً من كلّية الحقُّوق، جامعة تشرين إلى كلّية الحقُّوق في جامعة دمشق، للحصول على درجة الدكتواره في القانون العام.

[2] أستاذ القانون العام، كلّية الحقُّوق، جامعة دمشق.

الملخص:

لا تقتصر آثار القرار الإداري على أطرافه الأساسية المتمثلة بمُصدِر القرار والمخاطبين به، بل تمتدُّ لتشمل الغير الأجنبي عن هذه العلاقة القانونيّة، والذي يملك طُرقاً قانونيةً تسمح له بالتدخّل فيها، بحيث يمكن أن يؤدي هذا التدخّل إلى تدمير القرار بإلغائه قضائياً. وهذا الغير إمَّا أن يوجد بالقرب من هذه العلاقة القانونية بحيث يتدخّل وقت إنشائها أو أثناء تنفيذها أو يبقى بعيداً عنها، ومع ذلك يجب عليه الاعتراف بها واحترام وجودها بل وتحمّل آثارها التي قد تضر بمصالحه، فيتدخّل وقتها من خلال الطعن بها قضائياً، وهو ما سنتناوله في بحثنا هذا من خلال التطرّق إلى كيفية تحديد هذا الغير، وعلاقته بالأطراف الأساسية للقرار الإداري، وبحث دوافعه للتدخّل بالطعن بالإلغاء بهذا القرار.

الكلّمات المفتاحية: الغير، قانون إداري، قاضي إداري، غير أصلي، غير مستفيد، قرار إداري، صفة، مصلحة.

تاريخ الايداع: 2022/11/7
تاريخ القبول: 2023/1/12

حقوق النشر: جامعة دمشق –سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب
CC BY-NC-SA

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy

L'intervention du tiers dans la décision administrative

Munir Abbas[1], Mohammed Al Hussein[2]

[1] Démonstrateur délégué en interne de la Faculté de droit de l'Université de Tishreen à la Faculté de droit de l'Université de Damas pour obtenir un doctorat en droit public.

[2] Professeur de droit public à la Faculté de droit de l'Université de Damas.

Received: 7/11/2022
Accepted: 12/1/2023

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

Résumé:

Les effets de la décision administrative ne se limitent pas à ses parties principales représentées par le tiers de la décision et le destinataire, mais s'étendent aux tiers étrangers de cette relation juridique, qui dispose de moyens juridiques lui permettant d'intervenir dans la décision administrative afin que cette intervention puisse entraîner la révocation de la décision judiciaire. Et ce tiers est soit proche de cette relation juridique, intervenant lors de son établissement ou lors de sa mise en œuvre, soit se situe loin de celle-ci, bien qu'il doive la reconnaître et respecter son existence voire même en supporter les effets qui peuvent nuire à ses intérêts, il intervient en la contestant judiciairement, et c'est ce que nous aborderons dans cette recherche en abordant la manière dont ce tiers est déterminé, et son rapport avec les principales parties à la décision administrative, et en examinant ses motifs de recours contrel'annulation de cette décision.

MOTS Clés: Le Tiers- Droit Administratif-Juge Administratif-Tiers Pur-Tiers Intéressé- Décision Administrative - Qualité-Intérêt.

المقدمة:

يشكّل القرار الإداري أحد مظاهر السلطة العامة وأداةً قانونيةً لتنفيذ الأحكام الواردة في القاعدة القانونية، وتُعبّر الإدارة من خلاله عن إرادتها الملزمة دون حاجةٍ إلى رضا المخاطبين به، ويُكَوّن هذا العمل القانوني روابط بين أطرافه وهما مُصدر القرار والمخاطَب به. وغنيٌ عن البيان أنَّ أثر هذه العلاقة يبقى نسبياً بين أطرافه حيث لا يكتسب الغير حقاً مباشراً منها ولا يتحمل التزاماً، كما لا يمكن إلزام الغير بتنفيذ محل هذه العلاقة لفائدة أطرافه، كما لا يمكنه إلزام أطرافها بتنفيذ محلّها لفائدته إنفاذاً لمنطق الأشياء، ومع ذلك يقع على الغير التزامٌ باحترام هذه العلاقة كونَّها تشكل وضعاً قانونياً يحتمُّ عليه ذلك، كما تعتبر حجّةً له وعليه.
ولئن كان ينبغي على الغير أن يحترم هذه العلاقة القانونية ولا يتعرض لها بالتدخّل فيها، إلَّا أنَّ ذلك لا يكون على حساب مصالحه التي يحميها القانون، ولئن كان الأصل في مجال القانون الإداري افتراض صدور كلّ قرارٍ إداري مشروعاً وفقاً لما يقتضي به القانون، فإنَّ للغير الذي تضررت مصالحه من القرار أن يتدخّل فيه بالطعن قضائياً على أن يقوم بإثبات ادّعائه بعدم مشروعيته ومخالفته لقواعد القانون وإثبات مصلحته في إلغاء هذا القرار. علماً أنَّ المساس بالحقوق المالية للغير غالباً ما يشكّل دافعه الباعث للتدخّل بالقرار ومقاضاة الإدارة.

أهمية البحث: تتجسَّد أهمية دراسة موضوع تدخّل الغير في القرار الإداري في تحديد هذا الغير، ومتى حددنا العناصر التي تدخّل في تكوينه استطعنا بجلاءٍ ووضوحٍ تحديد المقصود به في القرار الإداري. كما تظهر الأهمية بتحديد الوسيلة القانونية التي تمكّن الغير من التدخّل في القرار من أجل الدفاع عن حقوقه التي تضمنها مبدأ المشروعية، وكذا تحديد زمن استعمالها وأوجه دفوعه. هذا، بالإضافة إلى أنَّ هذه الدراسة تُمثّل فرصةً لاستعراض فقه القضاء الإداري بهذا الخصوص بمَّا يُعطي أهميةً علميةً للموضوع ترجع إلى خصوصية الآثار التي تُفضي إليها أحكامه، وما تحققه من نتائجَ على المستوى الواقعي.

إشكالية البحث: إنَّ الإشكالية التي تسلط هذه الدراسة الضوء عليها تدور حول كيفية تحديد الغير في القرار الإداري، ووسيلة تدخّله فيه، ودوافعه من ذلك.

تساؤلات البحث: تتفرع عن الإشكالية السابقة تساؤلاتٌ عدة تتمثل في الآتي: من هو الغير في القرار الإداري؟ وكيف ينفذ القرار بحقه؟، وما حقيقة تدخّله فيه ومصلحته في ذلك؟، وما الدعوى التي يتدخّل بموجبها في القرار، والأهداف التي يسعى لتحقيقها من وراء دعواه هذه؟.

هدف البحث: نهدف إلى إبراز أهميّة تخصيص دراسةٍ لموضوع تدخّل الغير في القرار الإداري تتضمن بين صفحاتها كُلَّ ما يمت بصلةٍ لهذا الموضوع، ونجمع الأفكار والنصوص القانونية والأحكام القضائية تحت عنوانٍ واحدٍ في بحثٍ واحدٍ بحيث يسهل على الدارسين الوقوف على هذا الموضوع والنتائج القانونية المترتبة عليه، إذ وجدنا أنَّه من الضرورة بمكانٍ دراستها، ولا سيما أننا لم نجد على مستوى الفقه السوريّ أيَّة دراسةٍ وافيةٍ لهذا الموضوع.

منهج البحث: للإجابة على التساؤلات السابقة سنعتمد أساساً المنهج المقارن بين النظام القانوني السوري والنظام القانوني المصري، والنظام القانوني الفرنسي، حيث أنَّ امتداد بساط الدراسة إلى أنظمةٍ قانونيةٍ أخرى يزيدنا معرفةً لأنها أسبق منا في هذا المجال. كما نعتمد المنهج الاستقرائي باستقراء أحكام النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية بشأن موضوع تدخّل الغير في القرار الإداري، هذا بالإضافة إلى المنهج التحليلي من خلال عرض بعض المسائل ودراستها من الناحية القانونية.

خطة البحث: يتطلب الأمر من أجل بحث الإشكالية المطروحة، تقسيم موضوع هذه الدراسة إلى مطلبين: نبحث في الأول منهما كيفية تحديد الغير في القرار الإداري من خلال تحديد الأطراف الأساسية في القرار الإداري، وتبيان كيفيّة نفاذ القرارات الإدارية بحق الغير ووسائل علم هذا الأخير بها. بينما نبحث في المطلب الثاني دوافع الغير للتدخّل بالقرار، وذلك بتبيان أثر مصلحته في هذا التدخّل، والمصالح التي يسعى لحمايتها من خلال دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: تحديد الغير في القرار الإداري

وردت بعض التعريفات للغير في مجال الأعمال القانونية الإدارية المنفردة، مثالها ذلك المتعلق بشق منازعات الإلغاء، حيث ورد تعريفٌ للغير فيما يتعلق بحجية حكم إلغاء القرار الإداري: "الغير هو كل من كان أجنبياً بصورةٍ مطلقةٍ بالنسبة للقرار المُلغى، ومع ذلك يمسَّه تنفيذ حكم الإلغاء بطريقةٍ غير مباشرةٍ". وفي نفس السياق فإنَّ الغير: "كل من لم يكن خصماً في دعوى الإلغاء أو ممثلاً فيها، ويمكن الاحتجاج لمواجهته بحكم الإلغاء الصادر، أو أن تكون له مصلحةٌ في التمسك بهذا الحكم، أو يتأثر بتنفيذه بصورةٍ مباشرةٍ أو غير مباشرةٍ"[1]. إنَّ ما يمكن أن نلاحظه من هذين التعريفين أنَّهما تناولا الغير بطريقةٍ سلبيةٍ، أي غرابته عن القرار الإداري كما استندا في ذلك على الآثار التي يمكن أن تلحقه دون تعريف الغير من حيث هو، وعليه تُعتبر مهمة تحديد الغير في القرار أساسية لمعرفة من هو، إذ تسمح لنا بتحديد العناصر التي تدخل في تكوينه، وذلك من خلال التّطرق إلى أطراف العلاقة القانونية الأجنبي عنها ومركزه تجاهها. وعليه سنسلط الضوء على العلاقة القانونية ذات الصلة بالغير لنحدد أطرافها في الفرع الأول، ونفاذها بحق الغير في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أطراف العلاقة القانونية ذات الصلة بالغير

تُشكّل العلاقة القانونية نوعاً من العلاقات الاجتماعية التي تربط بين طرفين على الأقل، حيث تكون القاعدة القانونية السارية هي نفسها بالنسبة للموضوعات المعنية، كما يشكل موضوع الالتزام لأحد هذه العلاقات سلوكاً معيناً تجاه الآخر، وعليه تنطوي هذه العلاقة القانونية على الحقوق والواجبات التي يتمُّ تكوينها بموجب قرار إداري في هذا الصدد. وتعتبر مسألة تحديد أطراف العلاقة القانونية من المسائل المهمة لتحديد المفاهيم واستنباط مدلول الغير. وعليه نتطرق إلى الأطراف الفاعلة الإيجابية في العلاقة القانونية في نقطةٍ أولى، لنتعرض بعد ذلك للأطراف السلبية في هذه العلاقة في نقطةٍ ثانيةٍ.

أولاً: الفاعلون الإيجابيون: يُعتبر الفاعلون الإيجابيون أو المباشرون الأشخاص الذين أنشأوا العلاقة القانونية، وبناءً على ذلك فإنَّه يشكّل على الأقل مواضيع العلاقة القانونية شخصين مرتبطين برابط الحق والالتزام

Les sujets du rapport juridique sont au moins deux, liés par le noeud droit-devoir.

وهذا الرابط يتمثل هنا في القرار الإداري، وعليه فإنَّ الفاعلين الإيجابيين هم الأشخاص الذين لهم صفة مُصدر العمل ومُتلقيه. ويشكّل القرار الإداري الأسلوب المميّز لتعبير السلطات الإدارية بسبب فعاليته، كما يُشكّل الوسيلة التي يرتكز عليها النشاط

[1] د. الأعرج، ميسون جريس: آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص134.

الإداري، ومن جملة ما تمَّ قوله: أنَّه حتى يعتبر العمل الإداري قراراً إدارياً يجب أن يكون صادراً عن جهةٍ إداريةٍ أو شبه إدارية، بشكل إرادي، وبالإرادة المنفردة لهذه الجهة، وأن يُحدّث أثراً قانونياً أيًا كان هذا الأثر، وأيًا كانت درجته للمخاطبين به[2].

وبالتالي فإنَّ أول فاعل إيجابي يتم تحديده هو مُصدر العمل، فالعمل الإداري يجب أن يكون صادراً بالإرادة المنفردة لمُصدره دون توقفٍ على إرادةٍ أخرى كأصلٍ عام، كما يجب أن يصدر عن سلطةٍ إداريةٍ لها مكانٌ مُحدَّدٌ في التسلسل الهرمي الإداري[3]. وكما هو معلوم فإنَّ السلطات الإدارية تُعبّر عن الأشخاص الذين لهم سلطة اتخاذ القرار، أو كما تُسمى سلطة اتخاذ القرار من جانبٍ واحد، وعموماً إذا كان من الواجب أن يُتخذ العمل الإداري من قبل سلطةٍ إداريةٍ أو من أحد أعوانها، فيجب أن يكون هؤلاء مختصين، لذلك يجب التركيز على الصفة التي بموجبها تمَّ اتخاذ العمل[4]، فإذا تمَّ اتخاذ العمل من قبل عدة أشخاص فيجب التأكد حينئذٍ من اختصاص كلّ منهم، لأنَّ تعدد مُصدري القرارات الإدارية قد يقود إلى مشاكل بشأن ذلك، فإذا كان المبدأ أنَّ السلطات الإدارية هي التي تمتلك سلطة التقرير فإنَّ بعض الأشخاص الخاصة المكلَّفة بتسيير مرفقٍ عام يمكن لها أن تُصدر قراراتٍ إدارية، وعليه فإنَّ العلاقة القانونية تتكوَّن من الفاعلين الإيجابيين والمتمثلين من ناحية بمُصدر القرار في السلطات العامة سواءً أكانوا شخصياتٍ عامةً أو خاصةً مكلفةً بتسيير مرفقٍ عام، وإن كان للقرار الإداري مُصدر فإنَّ له من ناحيةٍ أخرى مُخاطَبين أو بالأحرى متلقين له، والذين يعتبرون فاعلين إيجابيين في العلاقة القانونية، ويعتمد تحديد متلقي القرار الإداري على العمل المتنازع عليه فيما إذا كان عمل فردي أو تنظيمي. فإذا تعلّق الأمر بقرارٍ إداريّ فرديّ فأنَّه يتم تحديد المخاطبين به في القرار نفسه، وبالتالي يعتبر هذا التحديد أمراً سهلاً، بحيث يكفي أن تُدرَج هذه المفاعيل في القرار، أمَّا إذا تعلّق الأمر بقرارٍ إداريّ تنظيميّ فالمسألة صعبةٌ، حيث أنَّ هذا القرار يخاطب الأشخاص بصفةٍ مجردة، ومثال ذلك القرارات التنظيمية المتعلقة بتنظيم المرور، فهذه الأعمال لا تنطبق على شخصٍ محددٍ بالاسم، ولكنها تنطبق على جميع الأشخاص مُستعملي الطُّرق العامة خاصةً السائقين مهما كانت المركبات التي يقودونها[5]، وعليه فإنَّ الفاعلين الإيجابيين يتم تحديدهم في القرارات الإدارية التنظيمية بطريقةٍ نظريّة.

وأخيراً، من الضروري الأخذ في الحسبان التّمييز بين المُخاطبين بالقرار الإداري أنفُسهم، فالقرارات الإدارية لا تحتوي جميعها على نفس المضمون ونتيجةً لذلك يمكن تقسيم المخاطبين بالقرار إلى فئتين اعتماداً على ما إذا كان القرار يخلق التزاماتٍ أو ينشئ حقوقاً، وبالتالي سنكون أمام شخصٍ "ملتزم" وشخصٍ "مستفيد"، ومع ذلك نستعمل مصطلحاتٍ أخرى لوصف هؤلاء المخاطبين، وعليه إذا كان القرار يخلق حقوقاً فله تأثيرٌ إيجابيٌّ على المخاطبين به، ولذلك يُوصف هؤلاء بالمتلقين المتميّزين، أمَّا إذا كان

---

[2] وفي هذا السياق أعطيت للقرار الإداري تعريفاتٌ كثيرةٌ، ومن جملة ذلك أنَّه: "عملٌ قانوني انفرادي صادر عن مرفقٍ عام من شأنه إحداث آثارٍ قانونيةٍ تحقيقاً للمصلحة العامة"، كما تمَّ تعريفه أيضاً على أنَّه: "تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بهدف إحداث أثرٍ قانوني". أمَّا عن القضاء فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنَّه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطاتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً وبباعثٍ من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون. انظر: د. فودة، رأفت: عناصر وجود القرار الإداري ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 256.

[3] Jurvilliers-zuccaro Elisabeth: le tiers en droit administratif,thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, faculté de droit, sciences economiques et gestion, université nancy2,2010, P.233.

[4] يدل مصطلح السلطة الإدارية على الأشخاص أو الأجهزة الجماعية التي لها الصفة في اتخاذ الأعمال الإدارية باسم الأشخاص العامة)

« Le terme d'autorité administrative désigne essentiellement les individus ou organismes collectifs qui ont qualité pour prendre des actes juridiques au nom des personnes publiques»

انظر:

AUBY Jean-Marie, Drago Roland: traité des recours en matière administrative, litec, 1992, p. 133.

[5] René Chapus: droit administratif général, tome. 1, montchrestien, domat droit public, 15éme édition, 2001, p. 526

يفرض التزاماتٍ فهنا سيكون له تأثيرٌ سلبيٌّ على المخاطبين به، وعليه يصطلح وصفهم بالمتلقين غير المميزين، ونتيجةً لذلك لن يكون لهاتين الفئتين نفس التفاعل مع الدعاوى المرفوعة من قبل الغير[6].

ثانياً: الفاعلون السلبيون: إنَّ كلَّ شخصاً لم يشارك في إنشاء القرار، وليست له صفة الفاعل الإيجابي، يعدُّ فاعلاً سلبياً أي غيراً. ويعتمد تحديد الغير هنا بالنسبة للقرار الإداري على نطاق هذا الأخير من حيث كونه قراراً فرديّاً أو تنظيميّاً[7]، إذ تُعتبر القرارات التنظيمية بمثابة تشريعٍ يصدر عن السلطة الإدارية، ولذلك فهو يُطبق على كل من يستوفي شروطاً محددةً وضعتها هذه القاعدة، وبالتالي لا يمكن كأصلٍ عام معرفة من تُطبّق عليهم هذه القاعدة عند صدورها، لأنَّ مجال هذا التطبيق غير محدود، بالإضافة إلى ذلك فإنَّ تطبيق القاعدة العامة المجردة لا يستنفذ موضوعه بل يظلُّ قابلاً للتطبيق في المستقبل على عكس القرار الإداري الفردي الذي ينقضي بتنفيذه[8]. ولئن كان تحديد الغير بالنسبة للقرار الإداري الفردي يبدو من السهولة بمكان، فإنَّ الأمر ليس كذلك بالنسبة للقرار الإداري التنظيمي، لأنَّه ونظراً لصفته العامة والمجردة، فإنَّ القاعدة التنظيمية التي يحتويها تُشكل قاعدةً عامةً موجَّهةً للجميع، ويمكن لأيّ شخصٍ أن يكون مخاطباً بها، ممَّا يجعل مسألة تحديد الغير من المسائل الصّعبة، على عكس القرارات الفردية التي لها صبغةٌ معينةٌ من حيث أنَّها تطبيقٌ لقاعدةٍ ما على وضعيةٍ معينةٍ، ويفيد هذا التعيين بإمكانية تحديد الأشخاص المعنيين بها، فهي تكون إيجابيّةً بالنسبة للمستفيد منها، وسلبيةً في آثارها بالنسبة للغير. ومع ذلك تُطرح مسألة طبيعة الغير في هذه الحال؟. وللإجابة عن هذا التساؤل، يجب التمييز من حيث المبدأ على الأقل بين الغير الذي يتدخّل في العلاقة القانونية ابتداءاً بأيَّة طريقةٍ كانت، وقد سُمي بالغير المستفيد le tiers intéressé، وبين الغير الذي يبقى بعيداً تماماً عن هذه العلاقة ولا يتدخّل بها إلَّا لاحقاً إذا ما ألحقت به الأذى، وقد سُمي بالغير الأصلي le tiers pur[9].

يكون الغير المستفيد فاعلاً سلبياً سيتدخّل في وقت إنشاء العلاقة القانونية أو أثناء تنفيذها، وبناءً على ذلك فهو لا يعتبر فاعلاً إيجابياً إذ لا يتلقى حقاً ولا يتحمل التزاماً مباشراً من العلاقة القانونية، كلُّ ما في الأمر أنَّه يوجد بالقرب من العلاقة القانونية على عكس الغير الأصلي، ويُفسر هذا القرب بتدخّله في وقتٍ معين كتدخّل المحافظ من خلال الرقابة على عملٍ معينٍ من أعمال الوحدات الإدارية المحلية[10]. إذ تُعتبر الرقابة على مشروعيّة أعمال الجماعات المحلية من أهم الصلاحيات المُسندة للمحافظ، وفي هذا الصدد يقوم بالرقابة الإدارية عن طريق مراجعة وتصحيح أعمالها وفقاً لقواعد الشكل والمضمون التي يجب أن تخضع لها بمَّا يتفق مع قوانين الدولة وأنظمتها وخُططها. وللفهم أكثر حول مركز المحافظ الغير المستفيد في إطار الرقابة على مشروعية أعمال

[6] Jurvilliers-Zuccaro Elisabeth: op.cit, p.235.

[7] ينقسم القرار الإداري إلى فئتين: فئة القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي والقرار الإداري الفردي، ويتمُّ تعريفهما على أساسٍ مادي. فالقرارات الإدارية التنظيمية تتضمن قواعد عامةٍ ملزمةٍ تطبق على عددٍ غير معينٍ ومحددٍ من الأفراد، بينمَّا تخاطب القرارات الإدارية الفردية فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم كتعيين شخصٍ في وظيفةٍ أو منحه ترخيصاً معيناً.

[8] Gaudemet Yves: traité de droit administratif, droit administratif général, Tome 1, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 16éme édition, 2001,p. 520.

[9] Jurvilliers-Zuccaro Elisabeth: op.cit, p.467.p.473.

[10] بحسب ما ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم (107) لسنة 2011 ولا سيما المواد (112- 114-117) فإنَّ المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية يشرف على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة. وترسل قرارات المجالس المحلية المتعلقة بوضع الخطط والبرامج إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها، فإذا تعارضت هذه القرارات مع قوانين الدولة وخططها وأنظمتها فإن للمحافظ طلب إلغائها أو تعديلها من قبل المجلس الذي أصدرها خلال مدة خمسة عشر يوماً. أمَّا إذا كانت هذه القرارات متفقةً مع القوانين والأنظمة النافذة ومتفقةً مع السياسة العامة للدولة يتم تصديقها من قبله.

المجالس المحلية نسوقُ مثالاً: أصدر المجلس المحلي مداولةً، يشكل هذا القرار موضوع العلاقة القانونية، بينما يتمثل أطرافها في مُصدر القرار وهو المجلس المحلي ومُتلقيه، وبالتالي يعتبر غيراً كل من لم يلعب دوراً في تكوين العلاقة القانونية أو تنفيذها، وبناءً على معيار التمييز بين الغير المستفيد والغير الأصلي والمتمثّل في التدخّل في العلاقة القانونية في وقتٍ معين، فهل يتدخّل المحافظ في هذه العلاقة القانونية المكوَّنة؟ إنَّ الإجابة بنعم، حيث سيتدخّل في العلاقة القانونية باعتباره متلقٍ تحويلَ مداولات المجلس المحلي، وباعتباره أيضاً القائم على رقابة المشروعية. واعتباراً لذلك كلّه فإنَّ مسألة تحديد طبيعة الغير تقوم على أساس وقت إنشاء العلاقة القانونية أو تنفيذها، ففي مجال القرار الإداري إذا كان الغير سيتدخّل أولاً في العلاقة القانونية بأي طريقةٍ كانت، فإنَّه تجب ملاحظة إمكانية تفاعله مع الفاعلين النشطين (الإيجابيين) والعلاقة القانونية، فإذا كان ذلك فنحن أمام غيرٍ مستفيدٍ يوجد بالقرب من العلاقة القانونية، وأمَّا إذا لم يتدخّل فيها ابتداءً وبقي بعيداً حتى صدور القرار وإضراره بمصالحه المشروعة حيث يتدخّل حينها بمهاجمته له مباشرةً بدعوى الإلغاء يكون غيراً أصلياً[11]، وهو الغير المقصود في دراستنا هذه.

وفي جميع الأحوال فإنَّ علاقة الغير بالفاعليين الإيجابيين يواجهها نفاذ العلاقة القانونية وحجيتها Opposabilité، إذ سيتكبّد الغير آثار العلاقة كأجنبي عنها، وفي هذا السياق يعني النفاذ: "أن يُفرَض احترام القرار الإداري على الإدارة مُصدرته ومتلقيه والأغيار، وبذلك يمكن التذرُّع بالحقوق والالتزامات التي أنشأها في علاقاتهم"[12]، وهو موضوع الفرع التالي.

الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري بحق الغير

تُنشئ القرارات الإدارية وضعياتٍ قانونيةً تُفرض على الجميع، وهذا يعني العديد من النتائج تتمثَّل في أنَّه لا يمكن للغير أن يتجاهل القرار الإداري بالرغم من أنَّه ليس مُلزماً به، ومع ذلك يجب عليه الاعتراف به واحترام وجوده بل وتَحمُّل آثاره، وبناءً على ذلك يعتبر نفاذ العلاقة القانونية بمواجهة الغير مُبرّراً لحقه في التقاضي. ويرتبط مفهوم النفاذ بمفهومٍ آخر وهو العلم la connaissance حيث يُدرك الكل بأنَّه لا يمكن لأحدٍ أن يتذرع بجهل القرار الإداري المطبق عليه، إذ تجب معرفته، وفيما يتعلق بالغير فإنَّ نفاذ العلاقة القانونية موضوع القرار يخضع لإعلان هذا الأخير، بهدف توفير المعلومات للجمهور حول مضمونه[13].

إنَّ الغير سيتحمل نفاذ القرار والالتزام بعدم التعدي من خلال معرفته المباشرة به، هذه المعرفة تتمُّ من خلال إجراءات الإشهار، وللإشارة فإنَّ إشهار القرار الإداري لا يسمح بجعله نافذاً فقط، بل يسمح بفتح مواعيد الطعن أيضاً[14]، كما يُشكّل نظاماً للأمن القانوني، حيث أنَّه وبالنسبة للفاعلين الإيجابيين تكون علاقتهم محميةً بعد انتهاء مواعيد الطعن، وبالنسبة للفاعلين السلبيين (الغير) فيمكن لهم مباشرة دعاوي قضائية لحماية مصالحهم.

وتتمثَّل وسائل العلم بالقرارات الإدارية عموماً بالنشر publication بالطرق المُقرَّرة قانوناً، وإذا لم يحدّد القانون طريقةً معينةً للنشر فيجب أن يكون النشر في جريدةٍ أو نشرةٍ معدَّةٍ للإعلان، ومن شخصٍ أو جهةٍ تختصُّ بذلك، والوسيلة الأخرى للعلم بالقرار هي الإعلام notification أي تبليغ القرار إلى صاحب الشأن به[15]. ومع ذلك يمكن أيضاً نشر القرار الإداري الفردي وإعلامه، ومثال

---

[11] Jurvilliers-Zuccaro Elisabeth: op.cit, p.236-237.

[12] Truchet Didier: droit administratif, Presses universitaires de France, thémis droit, 2éme édition, 2009, p. 232.

[13] د. يحي، بدير: الغير في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص179.

[14] Elisabeth Jurvilliers-Zuccaro: op.cit, p.230.

[15] د. الطماوي، سليمان: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص617- 619 .

ذلك رخصة البناء، فهي وبالرّغم من كونها عبارةً عن قرارٍ إداري فردي يسمح بموجبه بالبناء على العقار موضع الرخصة إلّا أنَّه يجب أن تُنشر على هذا العقار لكي يعلم الجار بوجودها وتصبح حجةً عليه ونافذةً في حقه، وإذا ما أثرت على مصالحه أمكن الطعن بها أمام القاضي الإداري. إذ يعتبر تدخّل الغير في العلاقة القانونية كأجنبيّ عنها– رابطة البناء– مرتبطاً بمدى عِلمه بها، وإن كان المشرع قد حدَّد مدة الطعن في القرارات الإدارية عموماً[16]، فإنَّ ذلك يبقى متوقفاً على علم الغير في هذه الحال بوجود رخصة البناء، ولمَّا كان الإعلام بالقرارات الإدارية التنظيمية في مجال البناء يتمُّ عبر نشره كما في بقية المجالات الإدارية الأخرى، فإنَّ القرارات الفردية لا يمكن معارضة الأفراد لها إلَّا من تاريخ علمهم بها بطريقةٍ كاملةٍ وشاملةٍ تنتهي في الغالب بتبليغ القرار المعني به مباشرةٍ، وهي مسألةٌ طرحتِ العديد من الإشكالات في مجال البناء، إذ من المعلوم أنَّ الآثار القانونية لرخصة البناء تتجاوز المعنيين بها مباشرةً لتشمل الغيرَ بصفةٍ غير مباشرةٍ، فإنَّ السؤال الذي يُطرح هنا هو كيف يتم علم الغير بها؟.

أمام هذا المشكلة سعت الإدارة في سوريا لتجاوزها من خلال فرض بعض الأحكام التي تتعلّق بكيفية إشهار رخصة البناء[17]، حيث تطرّقت لضرورة الإعلان عن طلب الترخيص بالنشر في إحدى الصّحف المحلية في حال وجودها في المحافظة، والإعلان في لوحة إعلانات الوحدة الإدارية، والأماكن العامة (الساحات– المواقع الدينية وغيرها)، وموقع قطعة الأرض موضوع الرخصة، وللمعترض تقديم اعتراضه خلال ثلاثين يوماً من الإعلان، ومع ذلك فإنَّ التساؤل يُثار فيما لو لم تتخذ الإدارة إجراءات التعليق والنشر، وهي نفس الحال بالنسبة للمستفيد من القرار فما هو الحل هنا[18]؟. أمام ذلك كان من الأجدر أن تفرض السلطة عقوباتٍ ماليةً إزاء المخالفات المرتكبة في حالة عدم النشر والإعلان أو عند النشر والإعلان المنقوصين، ومع هذا يُطرح مُشكل بدء سريان آجال تدخّل الغير بالطعن عن طريق دعوى الإلغاء في قرار ترخيص البناء في حالة عدم النشر والإعلان ؟.

إنَّ الجواب عن هذا السؤال يواجهه افتراض علم الغير بالبناء لمجرد بداية جاره للأشغال، ومع ذلك فإنَّ علم الأخير ببداية أشغال البناء لا يعني حصوله على قرار الترخيص لأنَّ احتمال البناء بدون رخصة يبقى وارداً، ليبقى الحل الوحيد للقاضي الإداري هو اعتبار تاريخ رفع الدعوى هو تاريخ العلم بالقرار وفقاً لأحكام القانون، ومن ثم احترام الآجال، وهو ما يخدم مصلحة الغير نظراً لمرونة شرط الآجال، وهو امتياز سبق للقاضي الإداري الفرنسي أن اعتمده بصورةٍ أكثر توسعاً، حيث ذهب إلى قبول دعوى الإلغاء ضد قرار الترخيص بالبناء بعد مرور ثماني سنوات على إصداره بداعي غياب الإشهار الفعلي للقرار[19].

---

[16] حدد المشرع السوري في المادة (21) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019 مدة الطعن بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه لصاحب الشأن. وبالنسبة للمشرع الفرنسي فقد حددها في المادة R421 – 1 من قانون القضاء الإداري بمدة شهرين، أمّا بالنسبة للمشرع المصري فقد جعلها في المادة (24) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 ستين يوماً.

[17] بموجب التعليمات الصادرة عن وزارة الادارة المحلية رقم 3921/ص/م /و/ع تاريخ2011/8/1 الخاصة بمنح رخص البناء على العقارات المملوكة على الشيوع داخل المخططات التنظيمية، يمكن الاطلاع عليها من خلال الرابط الإلكتروني التالي: www.mola.gov.sy/mola/index.php/legislation/70 تاريخ الزيارة:2022/9/22.

[18] خاصةً إذا علمنا أنَّ التقاعس عن النشر والتعليق بات السمة الأساسية فيما يتعلق بمسائل رخصة البناء في سوريا بل كان على المنظم السوري أيضاً أن يحدد تاريخ بدء النشر درءاً للتعقيد وتجنباً للانعكاسات التي تنتج عن قيامه خاصةً بالنسبة إلى الغير.

[19] الجماعي، ختام: الغير والطعن في القرارات الإدارية في مادة التعمير، مذكرة ماجستير، تخصص قانون البيئة وتهيئة الفضاءات، كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية، جامعة قرطاج، 2008–2009، ص 29.

لقد أخذ المشرع الفرنسي في النظام القانوني للبناء سنة 2017 بعملية النشر المزدوج كما قدّم ضماناتٍ لفعاليته، إذ ألزمَ بنشر رخصة البناء خلال ثمانية أيام من إصدارها صراحةً أو ضمناً، وتُعلَّقُ لمدة شهرين[20]، كما أمر أن تُعلَّق الرخصة في الأرض محل البناء وفق شروطٍ معينةٍ[21]، وعلاوةً على ذلك يجب أن يتأكد المستفيد من أنَّه قد تمَّ نشر الرخصة على مستوى مقر البلدية أو أن يطلب إشهاداً على ذلك، أو أن يطلب ذلك عن طريق المُحضِر القضائي، وفي حالة عدم احترام شكليات النشر وإجراءاته، فإنَّه يمكن حساب مدة الشهرين المحددة لطعن الغير في رخصة البناء من أول يوم نشر في الأرض محل البناء[22]. وطبقاً لما جرى عليه العمل في فرنسا، يقوم المستفيد من رخصة البناء بإشهاد المُحضِر القضائي على نشر إعلان رخصة البناء وفق ما هو محدَّدٌ في القانون من أجل استبعاد طعن الغير في القرار بمرور مدة الشهرين. غير أنَّه وحفاظاً على استقرار المراكز القانونية وحماية الأمن القانوني لرخصة البناء أتى المشرع بحكمٍ جديدٍ مفاده غلق باب الطعن بالإلغاء في رخصة البناء من قبل الغير بعد مرور سنة من انتهاء الأشغال، هذا الانتهاء الذي يتم الإعلان عنه صراحةً من قبل المستفيد للسلطات المختصة[23].

وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّ المشرع المصري لم يتبن أحكاماً تتعلَّق بضمان حقوق الغير من أجل الطعن في رخصة البناء وكذا حماية المستفيد من طعون الغير التعسفية، حيث أنَّه ألزم المستفيد بنشر اللافتة في الأرض محل البناء فقط[24]، دونما أيّ تحديد للعقوبات الناتجة عن عدم احترام هذه الأحكام، لتسري بذلك الآجال المفتوحة في حقّ الغير في حالة عدم نشر قرار الترخيص من قِبَل المستفيد، ليُعتبر بذلك تاريخ علمه بالقرار هو تاريخ رفع دعواه.

نخلص من ذلك إلى أنَّه إذا تمَّ نشر أو إعلام القرار فإنَّه يمكن للغير معرفته بسهولةٍ، ومع ذلك يجب أن يكون الغير محيطاً بقراءة الجرائد الرسميَّة للإعلانات، والبحث في مساحات البناء وفي الساحات العمومية، وبالرغم من ذلك يجب الاعتراف بصعوبة تحقيق ذلك نوعاً ما. فمعرفة الغير بالقرار الإداري تُعتبر عقبةً في سبيل مباشرته لدعواه القضائية وتصبح هذه العقبة أكثر خطورةً إذا تمَّ تبليغ القرارات الإدارية الفردية إلى المخاطبين بها دون الغير، وبناءً على ذلك فإنَّ معرفة الغير بالقرار الإداري الفردي يجب أن تتمَّ بأية وسيلة، ومن الواضح أنَّ هذه المعرفة تكون أكثر صعوبةً إذا لم توجد معلومات للجمهور، وبذلك تصبح هذه القرارات صعبة النفاذ تجاه الغير، وهو ما يُشكل مأزقاً للأمن القانوني للفاعلين الإيجابيين، حيث لا يمكن احتساب مواعيد الطعن بالنسبة للغير في هذه الحال[25]. ويبقى السؤال مطروحاً: هل يمكن للغير أن يطعن بالقرار متى عَلِمَ به قبل نشره في الجريدة الرسميّة؟ والإجابة بنعم وفق ما ذهب إليه القضاء الإداري السوري على أنَّ تحققّ علم صاحب الشأن بالقرار المشكو منه بأحد الطرق القانونية الأخرى،

---

[20] المادة R424-15 من قانون التعمير الفرنسي.

[21] المادة R424-16 من قانون التعمير الفرنسي:

« Le panneau prévu à l'article A. 424-15 indique le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, le nom de l'architecte auteur du projet architectural, la date de délivrance, le numéro et la date d'affichage en mairie du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté.

[22] المادة R600-2 من قانون التعمير الفرنسي.

[23] المادة R603-03 من قانون التعمير الفرنسي.

[24] المادة (56) من قانون البناء المصري رقم 119 لسنة 2008.

[25] Jurvilliers-Zuccaro Elisabeth: op.cit, p.229.

وتعرُّف مواطن العيب فيه بما تضمَّنه من مساسٍ بمركزه القانوني يؤهّله للطعن فيه دون التريث لحين نشره بالجريدة الرسمية بسبب تحقق الغاية المنشودة من واقعة النشر، فالعلم في هذه الحالة قام مقام النشر فيما يخصُّ رافع الدعوى[26].

ولمَّا كان عِلمُ الغير بالقرار وتحمُّل آثاره الضَّارة يقود إلى التدخّل فيه بالطعن أمام القاضي الإداري، فإنَّ السؤال الذي يُطرح هنا: ما هي الدوافع والأسباب الظاهرة والباطنة التي تدفع الغير إلى التدخّل بالطعن في القرار الإداري؟. وهو ما سنحاول الإجابة عليه في المطلب التالي.

المطلب الثاني: دافع الغير إلى التدخّل في القرارات الإدارية

الأصل أن يبقى الغير بعيداً ومحايداً عن العلاقة القانونية محلّ القرار الإداري، إنفاذاً لمبدأ عدم التدخّل أو الالتزام بالمنع، وتفادياً لإلحاق الأذى بهذه العلاقة عن طريق الطعن في القرار الإداري محلّها. ويكون الالتزام بعدم التدخّل ناتجاً عن عدم العلم بالقرارات الإدارية التي تتَّخذها السلطات الإدارية، كما قد يعلم الغير بها ولكن لأسبابٍ معينةٍ لا يمكن الطعن فيها لعدم مساس هذه القرارات بمصلحة الغير وعدم وقوع الضر أو لفوات ميعاد الطعن، أو لتخلف عنصر الصفة والمصلحة. ومع ذلك يظهر الاستثناء في أنَّه يمكن للغير التدخّل في القرار الإداري موضوع العلاقة القانونية الأجنبي عنها إذا ما تكبَّد آثاراً أضرّت بمصالحه، فيلجأ إلى الطعن بالقرار أمام القاضي الإداري من أجل تحقيق هدفٍ واحدٍ أو أكثر، وبناءً على ذلك فإنَّ السؤال الذي يُطرَح هنا هو: لماذا يتدخّل الغير ويتقاضى في مجال القرارات الإدارية؟.

وللإجابة عن هذا السؤال نتطرَّق أولاً إلى مسألة المصلحة وأثرها على قبول تدخّل الغير وطعنه في القرار الإداري (الفرع الأول)، ثم نبحث في الدوافع الموضوعيَّة والشخصيَّة التي يستند إليها الغير في تدخّله هذا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر المصلحة على قبول تدخّل الغير في القرار الإداري

حتى يكون تدخّل الغير والطعن بالإلغاء ممكناً، فإنَّه من الضروري أن يُشكّل العمل المعني قراراً يُحدث للغير أذىً ويسبب له ضرراً، وفي مواجهة تقوم المصلحةٌ في الطعن. ومن البديهي أنَّ يكون لمن يرفع أيّة دعوى قضائية مصلحةً في ذلك وإلَّا أصبحت دعواه غير مقبولةٍ، فلا دعوى بغير مصلحةٍ، كما يجب أن تتوفَّر لديه الصفة في ذلك[27]. وتعتبر المصلحة أحد شروط قبول الدعوى، إذ يتمثَّل الغرض منها في ضمان أنَّ المدعي لا يساهم في الدفاع عن المشروعية فحسب، بل يسعى أيضاً إلى تحقيق مصلحةٍ أو منفعةٍ مشروعةٍ يُقرّها القانون، ذلك على أن يكون الطاعن في مركزٍ مشروعٍ غير مخالفٍ للقانون والنظام العام.

وعموماً يجب أن تتوفر في المصلحة المبررة لقبول دعوى الغير عدة شروطٍ تتمثل في:

---

[26] قرار محكمة القضاء الإداري بحلب رقم 3 لعام 2012 في القضية رقم 28 لسنة 2012، صدر بتاريخ 2012/2/15. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة 2017، ص. 85–89. وكذلك قرار المحكمة الادارية بحلب رقم 4 لعام 2012 في القضية رقم 116، صدر بتاريخ 2012/2/8. المرجع السابق، ص. 511-515.

[27] "إن شرطي المصلحة والصفة هما مناط قبول الدعوى والطعن.....لكونهما شرط أساسي من شروط مباشرة الدعوى أو الطعن وأساس في قبولهما" قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 35/ع/2 لعام 2021 في الطعن ذي الرقم 2589 لعام 2021 الصادر بتاريخ 2021/2/3، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– الجزء الأول.2022، ص. 84–92.

أولاً: أن تكون المصلحة شخصيةً ومباشرةً: يجب أن يمسّ القرار الإداري الغير في وضعيته الشخصية، وأن يكون لإلغاء هذا القرار تأثيرٌ على هذه الوضعية، ويظهر هنا دور القاضي الإداري في قياس درجة التفريد للمصلحة ممَّا يسمح له باستبعاد المصالح غير الشخصية[28]، ووفقاً لذلك تُعدُّ دعاوي الدفاع عن المشروعية غير مقبولةٍ كأصلٍ عام على هذا الأساس.

وتكون المصلحة مباشرةً إذا كان المساس بالوضعية القانونية للغير المدعي ناتجاً بشكل مباشر عن القرار[29]، ومن هنا يتبين أنَّ عنصر الصفة يتحقق كلما تأكد وجود مصلحةٍ شخصيةٍ ومباشرةٍ، وعلى هذا الأساس تُعرَّف الصفة في دعوى الإلغاء بأنَّها المصلحة الشخصية المباشرة[30]. وأكثر دقةٍ فإنَّ الصفة في دعوى الإلغاء تُعبّر عن: "كون المدعي الذي يرفع الدعوى هو صاحب الحق الذي اعُتدي عليه أو صاحب المركز القانوني الذي مسَّه القرار، ونتيجةً لذلك تعتبر الصفة وجهاً من أوجه المصلحة، وهي تُشترط فيمن يرفع الدعوى والمرفوع ضده الدعوى"[31]. إلَّا أنَّه ولئن كان من الثابت القول باندماج الصفة بنطاق مفهوم المصلحة في قضاء الإلغاء، فإنَّ تميُّز طعن الغير في مجال رخصة البناء يذهب بنا إلى القول بتميُّز صفته لقبول طعنه، فقد دأب اجتهاد القضاء الإداري على اعتبار توفر عنصر الجوار بين الغير وهو الطاعن والمستفيد من القرار كافٍ لإثبات مصلحته في الطعن ومُبرّراً لقبول دعواه[32].

ونلحظ من قراءة النصوص القانونية[33]، والأحكام القضائية بهذا الخصوص أنَّها أخذت بعنصر المجاورة لكن دون تعريفه، ولعلَّ هذا التغافل عن تقديم تعريفٍ أو حتى إبراز مدلول الجوار ونطاقه يمكن تبريره بالاستناد إلى أنَّ الجوار يُعدُّ من قبيل المفاهيم المتطورة والمتغيرة التي تتأثر بالوقائع المادية والزمانية والتي يصعب تدقيقها بصورةٍ واضحةٍ تجنباً للتّضييق، ومع ذلك يذهب القضاء الإداري في بعض الأحيان إلى تبني مفهومٍ واسعٍ للجوار يقوم على اعتباره رابطةً قانونيةً تشمل كافة العقارات المتقاربة دون اشتراط التصاقها، بمعنى أنَّه يسعى نحو توسيع نطاق الجوار لا تضييقه، وبالتالي إقصاء التعريف الضيق القائم على مجرد مفهوم الجار المباشر.

ويظهر من خلال ما تقدم بأنَّ مفهوم الجوار يقوم على معيار القرب la proximité ، ما يدلُّ على أنَّ للغير والمُتمثّل في الجار علاقةً جغرافيةً قريبةً من المستفيد من رخصة البناء[34]. ونتيجةً لما ذكر يتبين أنَّ دعوى الإلغاء المُقدَّمة من قبل الغير المُتمتّع بصفة الجار ضدَّ الرخصة تفوق بكثيرٍ تلك المُقدَّمة من المعنيين بالقرار بصفةٍ مباشرةٍ (المستفيد في حالة رفض الترخيص أو سحبه...)، ويعود ذلك إلى ما اعتمده القاضي الإداري من تكريسٍ لمبدأ الجوار بصورةٍ فتحت الباب واسعاً للمطالبة بإلغاء تلك القرارات حتى لأتفه الأسباب. وعليه، فإنَّ القاضي الإداري يتوخى المرونة عند الأخذ بمبدأ الجوار كأساسٍ للقيام بدعوى الإلغاء لتسهيل إمكانية الطعن بالنسبة للجار، وهذا بدوره يمكن أن يفضي إلى تكاثر دعاوي الغير بصورةٍ قد تُغرق المحاكم الإدارية في سيلٍ من الدعاوى يستحيل البت فيها بآجالٍ معقولةٍ إن لم يتمَّ رسمُ ضوابط وحدودٍ لهذا المبدأ بصورةٍ تُمكّن من إزالة الغموض الذي

---

[28] المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لسنة 2019 .

[29] Jurvilliers-Zuccaro Elisabeth: op.cit, p.272.

[30] د. يحي، بدير: مرجع سابق. ص 184.

[31] د. العتيبي، محمد نايف: المصلحة في دعوى الإلغاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 2001، ملحق العدد الرابع، ص 38.

[32] الجماعي، ختام: مرجع سابق، ص 16.

[33] مثلاً المواد(776-960-965-969-970-971) من القانون المدني السوري رقم 84 لسنة 1949 تناولت موضوع العقار الجار، والجار دون تعريف لهما.

[34] Jurvilliers-Zuccaro Elisabeth: op.cit, p.288.

يعتريه نظراً لطبيعة مصطلح الجوار الذي يصعب تعريفه[35]، وتزداد هذه الصعوبة في حالة غياب تحديدٍ دقيقٍ لدائرة الغير الذي يمكنه الطعن لتبقى المسألة رهينةً لاجتهاد القاضي الإداري.

ونظراً لظروفٍ معينةٍ فقد قَبِلَ القضاء الإداري السوري طعن الغير من الجوار متى كان في وضعيةٍ قانونيةٍ مشروعةٍ عن طريق إثبات شهادة الملكية، أو الحيازة، أو أي عقدٍ إداري، أو إيجار[36]، وهو ما يتماشى وطعن طالب رخصة البناء، أي أنَّه إذا كان يجب أن يتوفر في هذا الأخير -حتى يُقبل طعنه شكلاً- صفة المالك أو موكله أو المستأجر لديه المُرخَّص له، فإنَّه ومن بابٍ أولى أن تتوفر هذه الشروط في الجار، وهو ما يتماشى مع مشروعية المركز القانوني الذي ينوي الغير حمايته، لاسيما وأنَّ كثيراً من الملكيات هي بدون سندٍ نظراً لعدم تعميم مسح الأراضي ولانعدام العقود.

وفي نفس السياق، فقد تبنى القاضي الإداري في فرنسا منهجاً واسعاً في تقدير الصفة حيث لم يقبل صفة مالك العقار في الطعن بالإلغاء فقط بل ذهب أبعد من ذلك حين قبل صفة الساكن أيضاً[37]، ممَّا أدى إلى كثرة الطعون أمام مجلس الدولة، وهي الطعون التي غالباً ما تكون تعسفيَّةً، وأمام هذا الوضع الصَّعب تدخَّل المشرع سنة 2013 من خلال الأمر رقم 2013-638 المتعلق بمنازعات التعمير حيث أعطى الصفة فقط للغير الذي يشغل أو يستعمل أمواله التي يحتفظ بها أو يشغلها بطريقةٍ قانونيةٍ، أو التي يشغلها بموجب وعدٍ بالبيع d'une promesse de vente، أو تأجيرٍ de bail أو عقدٍ ابتدائيّ وفقاً للقانون[38]، وبقراءةٍ عكسيةٍ لهذا الحكم فإنَّ طعن الغير الجار لا يُقبل إذا لم تتوفر فيه الصفات أعلاه.

ثانياً: أن تكون المصلحة محقَّقةً أو محتملةً: تكون مصلحة الغير المدعي محقَّقةً إذا ما كان "من المؤكد مُقدَّماً أنَّه سيحصل أو سينال نفعاً مادياً أو معنوياً إذا ما حُكم له بإلغاء القرار المطعون فيه، كما تكون محتملةً إذا كان من غير المؤكد حدوثها، أو هي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفعٍ أو دفع ضررٍ دون أن يكون ذلك مؤكداً"[39]. فقد قَبِلَ القضاء الإداري السوري الدعوى المرفوعة من أحد المرشحين لانتخابات إحدى البلديات لإلغاء قرارٍ بتسمية مرشَّحٍ آخر حلَّ محلَّه كون المصلحة متوفرةً للمدعي في أن يكون من ضمن الفائزين[40]. وكان هذا التوجُّه نابعاً من التأثّر بالقضاء الإداري الفرنسي والمصري الذي قَبِلَ بالمصلحة المحتملة، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي أنَّ للموظفين أن يطعنوا بالإلغاء ضدَّ التعيينات غير المشروعة إذا كان

---

[35] ويرجع عدم تعريف الجوار إلى سبب تغير علاقات الجوار شيئاً فشيئاً نتيجة التطور الديموغرافي وزحف المدينة، وتغير الهندسة المعمارية.

[36] قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم 2/698 لعام 2015 في القضية رقم 2/1252 لعام 2015، صدر بتاريخ 2015/6/30 وتمَّ تصديقه بموجب قرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا رقم 683 في الطعن رقم 5683 لعام 2016، ص. 69-75. وقد جاء في حيثياته: "..... ومن حيث أنه من نافلة القول الإلماح إلى أنَّ ما ادعت به الجهة المتدخّلة من أنَّ الجهة المدعية لا صفة لها في الدعوى الماثلة بحسبان أنها لا تملك أي من العقارات المجاورة للعقار موضوع القضية لا يجد ما يؤيده بحسبان أنَّ الجهة المدعية أبرزت صورةً عن عقد ايجار لأحد المقاسم المجاورة ولا يغير من واقع الحال شيئاً ما أقامته الجهة المتدخّلة من وجود دعوى إخلاء للعقار طالما أنَّ العلاقة الإيجارية لا تزال قائمةً ولم تنتهي بحكمٍ مكتسب الدرجة القطعية. وبالتالي فإنَّ الحجج التي ساقتها الإدارة مانحة الترخيص والجهة المتدخّلة المستفيدة من الترخيص لا تعدو كونها تغطيةً لأسباب البطلان التي عصفت بقرار الترخيص موضوع هذه القضية". المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة 2017، ص. 69-75.

[37] Cristini René: contentieux de l'urbanisme, in répertoire dalloz, contentieux administratif, Tome.4 .p. 57.

[38] المادة601-2 من قانون البناء الفرنسي.

[39] فراجي، عاشور: شروط قبول دعوى تجاوز السلطة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010، ص67.

[40] قرار المحكمة الإدارية بحلب رقم 4 لعام 2012 في القضية رقم 116 والصادر بتاريخ 2012/2/8، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة 2017، ص. 511-515.

من الممكن أن تُعطّل ترقيتهم،[41]. كما قضت محكمة القضاء الإداري في مصر" بأنَّ للموظف الذي يأمل في الترقية إلى درجةٍ معينةٍ مصلحةً محتملةً في الطعن على التعيينات التي تمت في هذه الدرجة"[42].

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنَّه يُشترط أحياناً أن تتوفر في مصلحة الغير طبيعةٌ معينةٌ بحسب كل قضيَّة على حدة، فمثلاً خصوصية موضوع الطعن المُتعلّق بالقرارات الصادرة في مجال رُخص البناء يُفترض أن تكون المصلحة المشترط توفرها من طبيعةٍ عمرانيّةٍ. حيث أنَّه ولكي يُقبّل الطعن يأخذ القاضي الإداري بعين الاعتبار عند تقديره لمدى توفر مصلحة الغير عناصر ذات طبيعةٍ عمرانيةٍ، حيث يذهب إلى الاعتراف بأنَّ "من مصلحة الغير ضمان الانتفاع بالعقار المذكور على الوجه الأمثل وحمايته من كلّ ما من شأنه أن ينتقص من صبغته السكنية، اعتباراً لكون الصبغة السكنية تُمثل جوهر مادة التعمير"[43] .

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المصلحة المُشترَط قيامها للطعن بالإلغاء من قبل الغير عمرانيةً جماليةً، حيث قَبِلَ مجلس الدولة الفرنسي بوجود مصلحةٍ ثابتةٍ للغير طالب إلغاء رخصة بناءٍ تمَّ إصدارها بقصد إقامة مشروعٍ من شأنه التأثير على الخصوصيات الجمالية للمنطقة، بإعلانه إمكانية الطعن بالقرارات المنطوية على مخالفةٍ جماليةٍ لنظام البناء، وذلك للحيلولة دون إقامة أبنيةٍ تتنافى والتراتيب العمرانية التي يُفترض أنَّها شُرّعت لغايةٍ جماليةٍ[44]، وهو ما نلمسه صراحةً من قضاء مجلس الدولة السوري في عدة قراراتٍ له تؤكد على عدم الإضرار بالجوار، وعدم البناء بشكل مخالفٍ لنظام ضابطة البناء السائد[45].

الفرع الثاني: المصالح المحميَّة للغير في ميزان دعوى الإلغاء

إنَّ المساس أو الاعتداء على مصالح الغير بسبب قرارٍ إداري غير مشروعٍ سيعطي هذا الأخير الحقَّ في اللجوء إلى القضاء الإداري من أجلّ إلغائه، غير أنَّ دوافع إلغاء هذا القرار قد تختلف باختلاف المصالح المحميَّة قانوناً، وقد تندمج هذه المصالح في أحيانٍ كثيرةٍ مع بعضها البعض، وعليه فإنَّ السؤال الذي يُطرح هنا: هل يهدف الغير إلى حماية مصالحه الشخصية أو إلى حماية مبدأ المشروعية المحض ؟.

أولاً: هدف دعوى الغير هو الدفاع عن مبدأ المشروعية: إذا خالفت الإدارة أحكام مبدأ المشروعية أمكن للغير أن يتذرَّع بخرق هذا المبدأ من خلال رفع دعوى قضائيةٍ تسمح للقاضي بالتصدّي لهذه المخالفات. وما يهمُّنا هنا هو الغرض الذي يبتغيه الغير من دعواه هذه، وهو في هذا الصدد حماية مبدأ المشروعية من خلال الدفاع عنه كهدفٍ خالصٍ، أي التذرُّع بحماية مبدأ المشروعية دون المصالح الفردية الخالصة، أي أنَّ الطعن القضائي الذي يُقدّمه الغير أمام قاضي الإلغاء يجب أن تتوفر فيه المصلحة العامة بعيداً عن المصالح الشخصية. وفي هذا الصدد نسوق بعض التطبيقات القضائية:

---

[41] كانت بوادر قضائه في ذلك مع قراره الصادر في قضية السيد Lot بتاريخ 1903/12/11 حيث تعود وقائع القضية في طعن السيد Ferdinand Lot وهو Un paléographe archiviste أمين محفوظات علم قراءة النصوص القديمة بالإلغاء في المرسوم الذي عين السيد DEJEAN Etienne مديراً للمحفوظات مستنداً في ذلك إلى أنَّ المادة السابعة من المرسوم 1887/05/14 تُعطي الحق في الترشح لهذا المنصب لفئة أمين المحفوظات، وهو ما يعطيه المصلحة في التقاضي، وبالتالي طلب إلغاء التعيين لتخطيه في الترقية. مع العلم أنَّ القاضي بعد أن قبل طلب المدعي، رفض إلغاء قرار تعيين السيدDEJEAN Etienne انظر:
Arrêt Lot, Conseil d'Etat, du 11 décembre 1903, publié sur le cite https://www.doctrine.f. date de visite 15/10/2022.

[42] فراجي، عاشور: مرجع سابق، ص 67.

[43] Morand-Deviller Jacqueline: le permis de construire ,édition dalloz, 1997, p. 116- 117.

[44] Soler-Coteaux Pierre: droit de l'urbanisme, 2éme édition, dalloz, Paris, 1998, p.519.

[45] قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 3/928 لسنة 2013 في القضية رقم 3/992 لسنة 2013 صدر بتاريخ 2013/10/29 وصدق بالقرار رقم 7 في الطعن رقم 4122 لعام 2015، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة 2017، ص. 300-303. وكذلك قرارها رقم 3/110 لسنة 2014 في القضية رقم 3/847 لسنة 2014. صدر بتاريخ 2014/2/18 وصدق بالقرار رقم 276 في الطعن رقم 1904 لعام 2015 المرجع السابق، ص. 306-309.

قضت محكمة القضاء الإداري في مصر وهي بصدد الفصل في قرارات رئيس الجمهورية لسنة 1981 بأنَّ المؤسّس الدستوريَّ في مصر خرج على تحديد القضاء الإداري لشرط المصلحة في دعوى الإلغاء في حالةٍ واحدةٍ فقط قرَّب فيها دعوى الإلغاء من دعوى الحسبة، وذلك بإعطاء كل مواطن في المادة (71) من الدستور الصفة ومن ثم مصلحة الالتجاء إلى القضاء مُتظلماً من أيّ إجراءٍ يقيّد الحرية الشخصية لأيّ مواطنٍ لا تربطه به أيُّ صلةٍ أخرى. وحِكمُ هذه المادة منطقيٌّ وتقدميٌّ، فالحرية الشخصية للمواطنين في مجتمعٍ حرٍ لا تقبل التجزئة لأنَّ الاعتداء على حرية أيّ مواطنٍ هو في الوقت ذاته اعتداءٌ على حرية باقي المواطنين، يتأذى منه المجتمع ويترك فيه انعكاساتٍ سيئةً أقلُّها الشعور بالذُّل والهوان، فمهما بلغ الفرد من القوة المادية والأدبية فإنَّه يبقى في غاية الضعف إزاء وسائل القوة المتاحة للسلطة العامة التي تستطيع بها قهر حريته الشخصية، ولذلك كان من الطبيعي أن يوفر الدستور أقوى ضمان لحماية الحرية الشخصية للمواطن بنصّه في تلك المادة على وقوف جميع المواطنين حراساً مُدافعين عن الحرية الشخصية بعضهم البعض، ويكون شرط المصلحة اللازم لقبول الدعوى الماثلة متوافراً في جميع المدعين[46]. وبالتالي فإنَّ هذا الحكم يُشكّل إضافةً مُبتكرةً بالغة الأهمية لدور مجلس الدولة المصري في حماية الحريات الشخصيّة باعتبارها أصل الحريات.

وفي حكمٍ آخر اكتفت محكمة القضاء الإداري المصرية بصفة المواطنة لإقامة دعوى الإلغاء للطعن في قراراتٍ تتعلَّق بدفن النفايات الذرية في الصحراء المصرية، وهو يشبه الضابط الذي أخذ به مجلس الدولة الفرنسي منذ سنة 1911 بشأن مصلحة الغير الذي ينازع في قيد أحد الناخبين أو شطبه من جدول الانتخاب بقوله: "إنَّه يمارس حقَّ الرقابة والنقد ولا يتصرف بغية تحقيق مصلحةٍ شخصيَّةٍ، وإنَّما يباشر عملاً شعبيّاً عاماً يرمي إلى تطبيق صحيح القانون"[47].

كما كان القضاء الإداري السوري حريصاً على ضمان حرية وسلامة المواطنين عندما بسط رقابته –إضافةً للنواحي القانونية– على بحث المسائل الفنية التي يتولى دراستها خبراءٌ من المهندسين المختصين في ضوء القوانين والأنظمة النافذة لتحديد مدى سلامة التراخيص بالبناء التي تُصدرها الجهات الإدارية المعنيَّة، بحسبان أنَّ "المسائل القانونية في التراخيص إنمَّا ترتبط بوشائح لا انفصام لها عن المسائل الفنيَّة في تلك التراخيص، وأنَّه لا يُسوَّغ البتة أن يتنصَّل القضاء الإداري من دوره الأصيل في بسط رقابته في هذا المجال. فقد أيدت المحكمة الإدارية العليا قرار الإدارة بإلغاء ترخيص إقامة طابقٍ إضافيّ على بناءٍ قديمٍ بناءً على شكوى الغير من القاطنين فيه كونه يُعرّض حياتهم للخطر"، وذلك بعد أن انتهت الخبرات الفنية إلى أنَّه ليس ثمة ما يمنع من إضافة طابقٍ رابعٍ إضافي وفق نظام ضابطة البناء النافذ شريطة استعمال مواد خفيفة الوزن تحت البلاط، وتنفيذ سطح الطابق الرابع بالهوردين الأحمر وكذلك الجدران، وعدم تبليط السطح لتخفيف وزن الحمولات الميتة، وأرجعت المحكمة قرارها في ذلك إلى كونه من الصعب على الإدارة المعنية مراجعة هذه الشروط والتأكد من مدى الالتزام بها خلال مراحل التنفيذ، زد على ذلك أنَّ إضافة طابقٍ رابعٍ قد يستتبع حمولاتٍ إضافيةً قد تكون غير واضحةٍ في الوقت الراهن وإنمَّا ستظهر مستقبلاً ممَّا قد يُعرّض سلامة القاطنين في البناء للخطر، وهي مسألةٌ لا يمكن إغفالها أو التفريط بها بالنظر إلى النتائج التي هي جدُّ خطيرةٌ التي قد تترتب في هذا الصدد سواءً في

[46] د. الشريف، عزيزة: سلطة قضاء القانون العام في تفسير مفهوم المصلحة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الرابع، 2001، ص 54 وما بعدها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مواد الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم (94) لسنة 2012 (المواد 33–51–53) أو قانون العقوبات السوري لسنة 1949 (المواد من 260 حتى 339) أو قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1950 (المادة 17) والتي ضمنت الحرية الشخصية للمواطن، وبينت إجراءات التوقيف لم تمنح المواطنين حق التظلم عن توقيف مواطنٍ آخر، وإنَّما كان هذا الحق للموقوف نفسه أو وكيله القانوني فقط.

[47] د. داود الباز: المصلحة في دعوى الحسبة في المسائل الشرعية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 2001 ،ملحق العدد الرابع، ص61 .

تعريض الساكنين إلى الأذى أو جعلهم في حالةٍ من الرعب الدائم من احتمال انهيار البناء في ضوء أنَّه قديمٌ وقد لا يحتمل هذه الإضافات، "والقضاء الإداري وكعادته منذ عشرات السنين كان حريصاً على مراقبة تصرفات الإدارة ورسم معالم الطريق القانوني الصحيح أمامها بما يضمن سلامة وصحة تصرفاتها، ويضمن بالمقابل حقوق وحريات الأفراد وسلامتهم"، كما أنَّه ليس من العدالة أن يتمَّ منح صاحب الرخصة الإفادة من خلال الترخيص له بطابقٍ رابعٍ في حين يتم تحميل أعباء خطر إقامته للغير من السكان القاطنين في البناء طالما قد ثبت أن إشادته قد بنيت على عدة اشتراطاتٍ فنيةٍ لها علاقةٌ مباشرة بالسلامة الإنشائية[48]. وقد اعتمدت المحكمة في قرارها هذا على قاعدة أنَّ "دفع المضار أولى من جلب المنافع".

هذا وقد أصدرت محكمة القضاء الإداري بدمشق قراراً في دعوى أقامها الغير من الجوار ألغت بموجبه رخصةً لفتح حانةٍ لنادٍ عائليّ على مسافةٍ تقلُّ عن خمسين متراً من إحدى المدارس، وذلك لمخالفتها المادة (15) من المرسوم التشريعي رقم (180) لسنة 1952 الناظم لتراخيص الحانات، والتي حظرت منح تراخيص لفتح الحانات أو حتى إبقاء التراخيص القائمة ضمن دائرةٍ يقلُّ قطرها عن (75) متراً عن محلات العبادة أو الماشفي أو المدراس أو المقابر. وتمَّ إلغاء الترخيص رغم تقديم الجهة المستفيدة منه كتاباً من المدرسة بينت فيه الأخيرة أنَّه لم يُلاحظ أي ازعاجٍ أو ضررٍ يؤثر على المدرسة أو على التلميذات أو المعلمات في المدرسة من قبل الاشخاص الذين يترددون إلى حانة النادي، وقد تمَّ هدر قبول المدرسة الجارة كون نصّ المادة (15) نصّ آمر أوجب القانون مراعاته، ولا يجوز للأفراد مخالفة أحكامه أو الاتفاق على خلافها أو التنازل عن واجبٍ فُرضت مراعاته[49].

إذاً يظهر من ذلك كلّه أنَّه يحقُّ للغير وفي سبيل حماية مبدأ المشروعية أن يمارس دعوى الإلغاء بصفتها دعوى شعبية لحماية مصلحة الجماعة والمجتمع، دون اقتران طلبه بمصلحةٍ شخصيَّةٍ.

ثانياً: هدف دعوى الغير حماية مصالحه المالية والمعنوية: لا تُعتبر حماية مبدأ المشروعية دافعاً رئيساً للغير في كل الأحوال، بل على العكس ففي أكثر الأحيان تكون حماية المصالح المالية والمعنوية هي الهدف المنشود لطعن الغير بالقرار الإداري. وعليه فإنَّ حمايته لمصالحه الخاصة تأخذ أحد الوجهين:

1- **حماية المصالح المالية:** يتدخل الغير ويطعن في القرارات الإدارية من أجل حماية حقوقه الذاتية، ويُعتبر حقاً ذاتياً شخصياً يتمتع صاحبه بوضعٍ قانوني مميَّز كلُّ منفعةٍ تترتب على وضعٍ قانونيّ يترتب عليه الاستمتاع بالأشياء أو مطالبة الآخرين، وعموماً فإنَّ المصلحة المادية تمسُّ المركز المالي للطاعن[50]. ولئن كان الغير يبتغي من دعاويه القضائية أمام القاضي الإداري الدفاع عن مبدأ المشروعية، فإنَّ ذلك لا يُعتبر إلَّا هدفاً ثانوياً، باعتبار أنَّ الغير يهدف أساساً إلى حماية مصالحه الخاصة لا سيما المالية منها. ومن أجل فهم ذلك يبدو من المناسب أن نتعرَّض لبعض الحقوق المالية التي تتضرَّر بطريقةٍ غير مباشرةٍ من القرارات

48 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 865/ع/1 لعام 2021 في الطعن ذي الرقم 1/1686 لعام 2021. صدر بتاريخ 2021/2/20، مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الجزء الأول. 2022، ص. 190-194.

[49] قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 2/698 لعام 2015 في القضية رقم 2/1252 لعام 2015، صدر 2015/6/30 وتمَّ تصديقه بموجب قرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا رقم 683 في الطعن رقم 5683 لعام 2016، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة 2017، ص. 69-75.

[50] د. الجازي، ضيف عبد الله: وقت توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، الجامعة الأردنية، 2015، ص 20.

الإدارية والتي تسمح للغير بالتقاضي، وأهم هذه الحقوق ما يتعلّق بحقّ الملكية وهو حقٌّ محميٌّ دستورياً[51]، فإن مسَّ قرارٌ إداريٌّ شخصاً معيناً في ملكيته لكونه من الجوار مثلاً، فإنَّ هذا الشخص يعتبر غيراً لأنَّ العلاقة تنشأ بين السلطة الإدارية مُصدرة القرار والمستفيد منه، ليُعدَّ ذلك الغير هنا "متلقياً متضرراً".

إنَّ ما يهمّنا من هذه الآثار تلك التي يُلحقها القرار الإداري بالغير على ملكيته ولكن بطريقةٍ غير مباشرةٍ، حيث سيتكبد تبعات نفاذ القرار، ونأخذ مثالاً على ذلك إصدار رخصة بناءٍ لشخصٍ معين، فيعتبر مُصدر القرار السلطة الإدارية التي تنشئ علاقةً قانونيةً مع المستفيد وهو الشخص المالك للقطعة الأرضية، فإن كانت قطعة الأرض محل رخصة البناء في مكان به سكن يتحدد الغير بالجوار، حيث سيتحمَّل هذا الغير أضراراً مختلفةً تتعلَّق بملكيته، وعليه سيفقد جزءاً من قيمة ملكيته بسبب البناء الجديد. وهذا الانخفاض بالقيمة المالية يعتبر أثراً غير مباشرٍ ناتجٍ عن رخصة البناء، وقد هذا الأثر يكون ناتجاً عن فقدان حقّ الرؤية كالبناء متعدّد الطوابق، حيث ألغى القضاء الإداري السوري في دعوى أقامها الغير من الجوار رخصة بناء مصعدٍ داخليّ ضمن منور بيت الدرج يبدأ من الطابق الأرضي تأسيساً على أن تنفيذ المصعد سيشكل ضرراً للبناء والجوار لما تسببه من اهتزازاتٍ ديناميكيةٍ وضجيجٍ دائمٍ عند استخدام المصعد، وتأثيره بشكلٍ سلبيّ على شروط الإنارة والتهوية[52].

وعليه، فإذا قررَّ الغير التدخّل والطعن في رخصة البناء أمام قاضي الإلغاء حمايةً لحقّه في الملكية فإنَّ ذلك من أجل حماية مصالحه المالية المتمثّلة في استبعاد فقدانه لحقّ النظر، وبالتالي فقدانه لجزءٍ من القيمة المالية للملكية، ومن ذلك يتبين أنَّ الغير لا يهدف إلى حماية مبدأ المشروعية بقدر ما يهدف إلى حماية مصالحه الخاصة.

كذلك نجد أنَّ حماية حق الملكية من قبل الغير حاضراً في منازعات المنشآت المصنَّفة، حيث يمكن لشخصٍ ما أن يتحصَّل على رخصة إنشاء واستغلال منشأةً مصنفةٍ، وهو ما قد ينعكس سلباً على الجيران القريبين من قطعة الأرض محلّ الرخصة من خلال انخفاض القيمة المالية لملكياتهم. وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي سنة 2013 حيث جاء في منطوق حكمه "بأنَّ صفة الغير التي قد تكون مقبولةً للطعن في رخصة استغلال منشأةٍ مصنَّفةٍ لا يمكن الاعتراف بها لمؤسَّسةٍ تجاريةٍ إلَّا في الحالات التي تكون فيها العيوب أو المخاطر بطبيعتها تؤثر في ظروف التشغيل الخاصة بهذه المؤسسة، وبالتالي يجب التحقق فيما إذا كانت المؤسسة تبرّر مصلحةٍ مباشرةٍ لها مع الأخذ بعين الاعتبار المضايقات والمخاطر التي تعرضها المنشأة المصنَّفة، الأمر الذي يُقدَّر بشكل خاصٍ وفقاً لشروط تشغيلها ووضعية الأشخاص وشكل الأماكن"، ليُقرَّ المجلس في الأخير بنفي الصفة عن الشركة التي لم تبرر مصلحتها بالطعن، حيث جاءت نتيجة التحقيق أنَّ المؤسَّسة لم تكن مجاورةً للمنشأة المصنَّفة بل كان يفصلها عنها عدة أمتار، وأنَّ الزيادة في حركة المرور كانت ضئيلةً، ولا ينتج عنها أيُّ غازاتٍ أو غبارٍ، وبالتالي لا يوجد أيُّ خطرٍ يؤثر بحدّ ذاته على ظروف تشغيل المؤسسة[53].

[51] المادة (15) من الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم 94 لسنة 2012.

[52] قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 3/110 لسنة 2014 في القضية رقم 3/847 لسنة 2014صدر 2014/2/18 وصدق بالقرار رقم 276 في الطعن رقم 1904 لعام 2015، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة 2017، ص. 306-309.

[53]Radisson Laurent, le conseil d'Etat encadre les possibilités de recours des tiers, www.actu environnement.com, la date visite :20/05/2022.

2- **حمايـة المصـالح المعنويـة:** قد يسعى الغير أيضـاً إلـى حمايـة مصـالحه المعنويـة المتعلقـة عمومـاً بالشـعور الداخلي للإنسـان كالقرارات التي تمسُّ سمعة الغير أو تتعلَّق بالشعائر الدينية ومنع ممارستها بموجب قراراتٍ إداريةٍ، كما تظهر كذلك في دفاع هذا الأخير عن المعتقدات السياسية، وعليه إذا كان الإضرار بالحقوق يعطي المصلحة في التقاضي فإنَّ ذلك يتعلَّق بالمصالح المعنوية والروحيَّة أيضاً[54].

وللفهم أكثر، نتعرض لقضية السيد Bullanger التي عُرضت أمام مجلس الدولة الفرنسي سنة 2004، حيث كان الهدف وراء رفع الغير لدعوى قضائية هو العداء الشخصيُّ، وتتلخَّص القضية في ارتكاب مفتش عملٍ تابعٍ للدولة حادثٍ مروريّ وهو في حالةٍ من السكر أدى إلى وفاة أب المدعي، كما أنَّه ارتكب جنحة التصريح الكاذب، ووفقاً لهذه المعطيات تمت معاقبة مرتكب الحادث تأديبياً أمام الجهة الإدارية التي ينتمي إليها، غير أنَّ هذه العقوبة لم تُعجب المدعي ما أدى به إلى تقديم طلب إلى وزير العمل من أجل تشديدها لكنَّ طلبه قُوبل بالرفض، الأمر الذي دفعه إلى الطعن بالإلغاء في قرار هذا الوزير أمام القضاء الإداري الذي لم يقبل طلبه بسبب انعدام المصلحة. وعموماً، تتمثل أطراف العلاقة القانونية هنا في السلطة التأديبية ومرتكب الحادث الذي يعتبر موظفاً ليعتبر بذلك الطاعن غيراً لا يتدخّل في العلاقة الأصلية والمتمثّلة في علاقة التأديب، بل أبعد من ذلك يعتبر أجنبياً عن المرفق الذي يعمل به مرتكب الحادث. ونستنتج من ذلك أنَّ حماية مبدأ المشروعية لم يكن هدفاً رئيسياً هنا، بل تمثَّل الهدف بحماية المصالح المعنوية للسيد Bullanger، إذ كان يبحث عن عقابٍ أشد لمرتكب الحادث، وبالتالي فإنَّ دعواه كانت نتيجة عداءٍ شخصيّ، فهو يبحث عن تشديد العقوبة نتيجة وفاة والده، وعليه فالمصلحة هنا ذات طابعٍ شخصي[55].

ووفقاً لذلك كلّه، يظهر من الأمثلة السابقة أنَّ الهدف الأصلي لتدخّل الغير وطعنه بالقرار أمام قاضي الإلغاء يتمثَّل في حماية مصالحه ليُشكّل مبدأ المشروعية هدفاً ظاهراً، ولئن بدا تدخّل الغير في العلاقة القانونية الأجنبي عنها عن طريق الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية سبيلاً متيسراً يتَّسع نطاقه من حيث الشروط والموضوع، فإنَّ الجدوى الفعلية لهذا التدخّل تكون على مستوى النتائج التطبيقية وليس فقط على نتائجه النظرية، وهو الأمر الذي دفعنا في هذه الدراسة إلى التطرُّق لبعض تدخّلات الغير من الناحية التطبيقية في العلاقة القانونية كأجنبيّ عنها.

[54] Gaudemet,Yves : op. cit, p. 482.
[55] Conseil d'Etat, 17 mai 2006, Bellanger, recueil lebon des arrêts du conseil d'Etat, p. 257.

الخاتمة:

من خلال هذا البحث توصلّنا إلى مجموعةٍ من الاستنتاجات والتوصيات نشير إليها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1- عدم وجود تعريفٍ واضحٍ ودقيقٍ للغير بذاته في القرار الإداري، لذا تمَّ تحديد الغير من خلال تمييز أطراف القرار الإداري، والمتمثّلة بُمصدر القرار والمخاطبين به (الفاعلون الإيجابيون) الذين أنشؤوا العلاقة القانونية موضوع القرار، والأغيار (الفاعلون السلبيون) الذين لم يشاركوا في إنشاء القرار، وهذا التحديد للغير يبدو من السهولة بمكان بالنسبة للقرار الإداري الفردي على عكس القرار الإداري التنظيمي نظراً لصفته العامة والمجردة.

2- تمَّ التمييز من حيث الطبيعة بين الغير المستفيد الذي يتدخّل بالقرار الإداري وقت إنشائه أو تنفيذه كتدخل المحافظ في رقابته على أعمال الوحدات الإدارية المحليّة، وبين الغير الأصلي الذي يبقى بعيداً عن القرار ولا يتدخّل فيه إلَّا عندما يمسُّ القرار بمصالحه فيطعن به بالإلغاء أمام القضاء الإداري وهو الغير الذي تمَّ تناوله في هذه الدراسة، وتمَّ إسقاط مفهومه على بعض التطبيقات لا سيما في مجال نظام البناء حيث تمَّ التوصُّل إلى أنَّ الغير هو الجار المجاور للباني المستفيد من رخصة البناء.

3- يواجه تدخّل الغير بالقرار الإداري نفاذ هذا الأخير بحقه، ويرتبط هذا النفاذ بعلم الغير به، وهذا العلم يتمُّ بإحدى وسائل العلم بالقرارات الإدارية المتمثلة عموماً بالنشر أو الإعلام.

4- قدَّم المشرع الفرنسي ضماناتٍ فعليةً لعلم الغير بقرار رخصة البناء بتحديده، في حين اكتفى المشرعان السوري والمصري على تحديد طريقة النشر ومكانه فقط، وبالتالي غياب الضمانات التي تحقق علم الغير بالرخصة.

5- إنَّ المساس بمصالح الغير عن طريق قرار إداري غير مشروع يعطيه الحقَّ في التدخّل فيه من خلال اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل إلغاء القرار، شريطة أن تتوفَّر في هذا الغير الصفة والمصلحة المشروعة، كما يُشترط أحياناً أن تتوفَّر في المصلحة طبيعةٌ معينةٌ بحسب كل قضيةٍ، كأن تكون من طبيعةٍ عمرانيّةٍ جماليّةٍ في دعاوى الإلغاء بالقرار الصادر برخصة البناء.

6- إذا كانت الصفة في قضاء الإلغاء تندمج في نطاق مفهوم المصلحة إلَّا أنَّ تميُّز طعن الغير في رخص البناء يذهب للقول بتمييز صفته لقبول طعنه وهذه الصفة تتمثَّل بعنصر المجاورة الذي أخذت به النصوص القانونية والأحكام القضائية دون تعريفه. وقد قَبِلَ القضاء الإداري طعن الغير من الجوار متى كان في وضعيَّةٍ قانونيَّةٍ مشروعةٍ عن طريق إثبات شهادة الملكية أو الحيازة أو الإيجار أو السكن، الأمر الذي أدَّى إلى كثرة الطعون أمام القضاء الإداري.

7- اكتفى القضاء الإداري المصري والفرنسي بصفة المواطنة لإقامة دعوى الإلغاء ضد بعض القرارات الإدارية.

8- يتمثَّل الدافع الرئيسي من تدخَّل الغير وتقاضيه في أغلب الأحوال بحماية مصالحه المالية كحماية حقّ الملكية، إضافةً لحماية مصالحه المعنوية، بينما يبقى الدفاع عن مبدأ المشروعية هدفاً ظاهرياً ثانوياً.

ثانياً: التوصيات:

1- ضرورة إضافة مادةٍ إلى نصّ الدستور السوري تُعطي كلَّ مواطنٍ الصفة والمصلحة في التظلّم أمام القضاء من أيّ إجراءٍ تقوم به السلطات من شأنه أن يقيد الحرية الشخصية لأيّ مواطنٍ أو يُعرّض أمنه وحياته للخطر والتهديد، وذلك بقصد إعطاء أقوى الضمانات لحماية الحرية والسلامة الشخصية للمواطنين.

2- إضافة مادةٍ إلى القانون المدني السوري بشأن قصر صفة الغير فقط على ذلك الجار الذي يحتفظ أو يستعمل أمواله بطريقةٍ قانونية أو بموجب عقدٍ أو تأجير من أجل رسم ضوابط وحدودٍ لمبدأ المجاورة، بصورةٍ تمّكن من إزالة الغموض الذي يعتريه نظراً لطبيعة مصطلح الجوار الذي يصعب تعريفه، بمَّا يضع حدّاً لإغراق المحاكم بسيلٍ من الدعاوى يستحيل البتُّ فيها بآجالٍ معقولةٍ.

3- إضافة مادةٍ إلى التعليمات الصادرة عن وزارة الإدارة المحلية السورية فيما يخصُّ رخص البناء تتضمَّن فرض غراماتٍ ماليةٍ في مواجهة المخالفات المرتكبة كحالة عدم نشر وإعلان رخص البناء، أو النشر والإعلان المنقوص، أو تتضمَّن إجراءً إضافياً كالإشهاد العدلّي بطريقةٍ تؤكد قيام المستفيد بنشر الرخصة.

4- ضرورة اعتماد المشرع السوري آلياتٍ تتعلَّق بنشر القرارات الإدارية ولا سيما التنظيمية منها، وإشهارها على أوسع نطاق، بالإضافة إلى النشر في مقرّ البلديات والمحافظات المعنية، والنشر في الجرائد اليومية، واستحداث بوابةٍ إلكترونيةٍ مخصصةٍ لذلك إعمالاً لسياسة الحكومة بشأن تطبيق الإدارة الإلكترونية، وتقريب المواطن من الإدارة، وسهولة الحصول على المعلومة.

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

المراجع:

1. د. السنرتيسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح: دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دراسة مقارنة، ط:1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018.
2. د. فودة، رأفت: عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
3. د. الطماوي، سليمان: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006 .
4. د. الأعرج، ميسون جريس: آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
5. د. يحي، بدير: الغير في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد– تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.
6. الجماعي، ختام: الغير والطعن في القرارات الإدارية في مادة التعمير، مذكرة ماجستير، تخصص قانون البيئة وتهيئة الفضاءات، كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية، جامعة قرطاج، 2008–2009.
7. عاشور، فراجي: شروط قبول دعوى تجاوز السلطة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009–2010.
8. د. داود، الباز: المصلحة في دعوى الحسبة في المسائل الشرعية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الرابع، 2001.
9. د. الجازي، ضيف عبد الله: وقت توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، الجامعة الأردنية، 2015.
10. د. الشريف، عزيزة: سلطة قضاء القانون العام في تفسير مفهوم المصلحة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت ملحق العدد الرابع، 2001.
11. د. العتيبي، محمد نايف: المصلحة في دعوى الإلغاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الرابع، 2001.
12. المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري 2017.
13. مختارات من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية، الجزء الأول،2022.
14. الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم 94 لعام 2012.
15. القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949
16. قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019
17. قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011.
18. قانون البناء الفرنسي المعدل عام 2017.
19. قانون البناء المصري رقم 119 لعام 2008
20. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

21. Auby Jean-Marie, Drago Roland: traité des recours en matière administrative, litec, 1992.
22. Chapus René: droit administratif général, Tome 1, montchrestien, domat droit public, 15éme édition, 2001.
23. Cristini René: contentieux de l'urbanisme, in répertoire dalloz, contentieux administratif, Tome 4.
24. Gaudemet Yves: traité de droit administratif, droit administratif général, Tome 1, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 16éme édition, 2001.
25. Jurvilliers-zuccaro Elisabeth: le tiers en droit administratif, thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, faculté de droit, sciences economiques et gestion ،université nancy2,2010.
26. Morand-Deviller Jacqueline: le permis de construire, édition dalloz, 1997.
27. Soler-Coteaux Pierre, droit de l'urbanisme, 2éme édition, dalloz, Paris, 1998.
28. Truchet Didier: droit administratif, Presses universitaires de France, thémis droit, 2éme édition, 2009.
29. www.actu environnement.com
30. www.mola.gov.sy/mola/index.php/legislation/70
31. https://www.doctrine.f