# التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري هل يعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية؟(*)

الدكتور/ هاني علي الطهراوي
أستاذ مشارك - المعهد العالي للقضاء
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية
المملكة العربية السعودية

## ملخص:

**يُلزم المشرع الإدارة قبل إصدار قرارها اتخاذ إجراءات معينة في العديد من الحالات، كأخذ رأي فرد أو جهة معينة ويطلق عليه المشرع الأردني مُصطلح "التنسيب". ولهذا الإجراء أهميته؛ حيث إنه يضع الإدارة في أفضل الظروف، ويكون حافزاً لها بالتروي قبل اتخاذ قرارها، كما يعتبر ضمانة لحماية حقوق الأفراد، ومن ثم يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة.**

**وتبدو أهمية هذا الإجراء في أن القضاء الإداري – في معظم أحكامه – يعتبره إجراء جوهرياً ويُرتب البطلان على مخالفته.**

## مقدمة:

يشترط المشرع في العديد من القوانين والأنظمة (اللوائح) وجود تنسيب يسبق اتخاذ القرار الإداري؛ حتى تكون الإدارة على بيّنة من أمرها قبل إصدار قرارها.

---

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٧/٥/٢٠٠٩م.

ويُقصد بالتنسيب من وجهة نظرنا إبداء الرأي من قبل فرد أو هيئة أوجب المشرع على مصدر القرار أن يضعه بين يديه سواء كان ملزماً أو غير ملزم له قبل إصدار قراره.

**وعلى هذا الأساس يندرج التنسيب ضمن الشكليات أو الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار الإداري، فهو فرعٌ من أصل، وركن الشكل والإجراءات، الذي يعتبر أحد أركان القرار الإداري.**

ويذهب الفقه[١] إلى تعريف الشكل بأنه: الصورة التي تُفرِغ فيها الإدارة إرادتها عند إصدار القرار، كأن يكون مكتوباً أو مسبباً. أما الإجراءات فتعني الخطوات التي يتعين اتباعها قبل إصدار القرار الإداري، فقرار الجزاء يُشترط أن يسبقه تحقيقٌ مستوفٍ لجميع مقوماته وضماناته.

لذا ثار التساؤل التالي: هل يعتبر "الإجراء" عنصراً من عناصر الشكل أو أنه مستقل عنه؟ وقد انقسم الفقه الإداري إلى اتجاهين:

فذهب جانب منه[٢] إلى التفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري، وعدم اعتبارهما عنصراً واحداً يشكل وجهاً من أوجه الإلغاء، وهذا الرأي يستند إلى التعريفات السابق ذكرها لكل من الشكل والإجراءات.

في حين ذهب جانب آخر من الفقه[٣] إلى اعتبار الإجراء عنصراً من عناصر الشكل، تأسيساً على أن المقصود بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (المصري)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠١.

(٢) منهم: د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري والإدارة العامة، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص ١٢٧.
د. علي خطّار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، ٢٠٠٨، ص ٧٥٧، (عيب الشكل)، ص ٧٥٧، (عيب الإجراءات) ص ٧٧١.

(٣) منهم: د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ١٩٧٣، ص ٤٩.
د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٧٣.

القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة، أما الإجراء فهو الخطوة التي تسبق اتخاذ القرار لمظهره الخارجي، وعليه فلا مجال للفصل بين الإجراء المُتبع لإصدار القرار وشكله.

وعلى الرغم من وجاهة محاولة جانب من الفقه التمييز بين الشكل والإجراءات فلكل منها صوره، إلا أنهما من حيث الواقع والقانون يمثلان أحد أركان القرار الإداري الخمسة وفي المقابل أحد عيوبه المتعارف عليها فقهاً وقضاءً. ونقصد بذلك أنهما ليسا ركنين منفصلين أو عيبين مستقلين للقرار الإداري.

وهذا ما يُفهم من تعريف معظم الفقه لهذا المصطلح؛ إذ يجمع بين الشكل والإجراءات تحت عنوان (عيب الشكل)، فقد ذهب الدكتور الطماوي إلى القول: "وعلى هذا الأساس يمكن تعريف (عيب الشكل) بأنه: عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية، واللوائح، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كليةً أو بمخالفتها جزئياً"(١).

كما يُعرف الدكتور سامي جمال الدين (عنصر الشكل) بأنه يعني: "الشكل الذي تُسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إراداتها، والإجراءات التي تتبعها في إصداره" ويضيف قائلاً: "وعليه فإن صدور القرار الإداري دون التزام الإدارة الشكليات أو الإجراءات المقررة قانوناً، يعيب القرار – بعيب الشكل – ويجعله قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية"(٢).

بل إن الدكتور ماجد الحلو يقصرُ هذا العيب على مخالفة القواعد الإجرائية تحت عنوان (عيب الشكل) بقوله: "عيب الشكل هو مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية"، كما يضع هذا الفقيه

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط ١٩٨٦، ص ٧٥٣.

(٢) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى التسوية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، ص ٢١٥.

كتابة القرار الإداري وتسبيبه، والإجراءات السابقة على إصداره، تحت عنوان (صور قواعد الشكل)[١].

وبناءً عليه، فإننا نذهب إلى ترجيح الرأي الثاني الذي يعتبر الإجراء أحد عناصر الشكل، ونحتج لذلك أيضاً بنص المادة (٨/جـ) من قانون محكمة العدل العليا المحددة لأسباب إلغاء القرار الإداري، ونصها "اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل".

ولا ريب أن مراعاة قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية على جانب من الأهمية؛ إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، بتجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع ومنحها فرصة كافية للتروي والتدبر قبل إصدار قرارها، مما يعتبر ضمانة مهمة لرعاية حقوق الأفراد فتقل من ثم القرارات المبتسرة وغير المدروسة[٢]. كما أن إلزام اتباع هذه الإجراءات يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة[٣].

ولقد أثبتت التجارب العملية مدى جدوى هذه الإجراءات وأهميتها في حماية حقوق الأفراد، وسلامة التصرفات الإدارية.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ط ١٩٨٥، ص ٣٧٨، ويشير إلى:
Berlia, levice de forme le controle de la Legalite des actes admimistratifs, R.D.P. 1941, P. 370.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٣، ص٢١٩-٢٢٠.

(٣) د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ويضيف قائلاً: "وقد تشددت المحكمة العليا في ليبيا في جزاء مخالفة الإدارة للشكليات والإجراءات التي يتطلبها القانون؛ لأنها لا تهدف إلى تحقيق مصلحة الأفراد فحسب بل المصلحة العامة أيضاً، لذلك فقد رتبت عليها إعدام القرار الإداري ولم تكتفِ بجعله قابلاً للإلغاء"، ص ١٩٢-١٩٣. وكما أشار هذا الفقيه فإن المحكمة العليا في ليبيا قد بالغت في الأثر الذي رتبته على مخالفة الإدارة للشكليات والإجراءات.

ولكنّ الأشكال والإجراءات ليست على درجة واحدة من الأهمية، فما موقع التنسيب منها، وما ضوابطه أو شروطه، وهل يمكن تغطية الشكل في حالة نقصانه أو إغفاله؟

لقد كان للقضاء الإداري دوره البارز في هذا المجال، وسنحاول في هذا البحث الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال دراسة تحليلية معمّقة لأحكام القضاء وآراء الفقهاء.

## المبحث الأول
## الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية وموقع التنسيب منهما

هناك العديد من الحالات التي تصدر القرارات الإدارية فيها بعد سلسلة من الإجراءات الإدارية التي استلزمها المشرع، ونظراً لعدم وجود تشريع يجمع تلك الشكليات أو الإجراءات واختلاف ما هو مطلوب منها وتباينها في الأهمية من قرار إداري لآخر، فإن التساؤل يُثار حول ما يعتبر إجراءً أو شكلاً جوهرياً يتعين استيفاؤه لمشروعية القرار الإداري، وما يعتبر إجراءً أو شكلاً ثانوياً لا يترتب عليه بطلان القرار الإداري أو عدم مشروعيته.

وفي هذا الميدان تتجلى أهمية الاجتهاد لمحاكم القضاء الإداري، وآية ذلك أن القضاء الإداري لم يرتب البطلان كجزاء على مخالفة أي شكلية من الشكليات بصرف النظر عن درجة أهميتها؛ لأن المبالغة في التمسك بالشكليات قد تؤدي إلى عكس الهدف أو الحكمة المقصودة منها، وتتنافى مع المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء[١]. وتأسيساً على ذلك ميّز القضاء الإداري بين الشكليات الجوهرية التي يترتب على إهدارها بطلان القرار الإداري، والشكليات الثانوية التي لا يترتب على إغفالها البطلان، وعلى هذا الأساس تقرر المحكمة الإدارية العليا القاعدة التالية بقولها: "فإذا كان الشكل جوهرياً ، كان لا معدى عن استيفائه، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثراً على صحة القرار وسلامته"[٢].

---

(١) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٩١.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر بتاريخ ٢٣ إبريل سنة ١٩٦٠، في القضيتين رقم ٣، ٤ لسنة (١) القضائية، مجموعة المبادئ القانونية، التي قررتها المحكمة، السنة الخامسة، ص ٦٩٩.

**ونظراً لأن القضاء الإداري لم يضع معياراً قاطعاً للتمييز بين الأشكال أو الإجراءات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، والأشكال أو الإجراءات الثانوية التي لا يترتب عليها هذا الأثر. فقد اختلف الفقهاء[١] في تحديد هذا المعيار إلى ثلاثة اتجاهات استند كل منها إلى أحد المعايير التالية:**

## المطلب الأول

## المعيار الأول – الشكليات الواجب مراعاتها بنص القانون

يعتبر الشكل أو الإجراء جوهرياً إذا نص القانون على ضرورة استيفائه، ومثال ذلك أن يشترط المشرع الشكل الكتابي للقرار الإداري أو القيام بالتحقيق مع المتهم قبل إيقاع العقوبة، أو يتطلب اتخاذ إجراءات معينة قبل إصدار القرار الإداري كالتنسيب؛ أي أخذ رأي شخص أو لجنة أو هيئة معينة[٢].

وفي هذه الحالة فإن عدم احترام الإدارة وتقيدها بهذا الإجراء يعيب القرار الإداري ويصمه بعدم المشروعية.

ومما قضت به محكمة العدل العليا قولها:

"من المسلم به أنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل أن تصدر قراراً معيناً، أخذ رأي جهة معينة أو تكليفها بتقديم تنسيب، فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، على الرغم من أنها غير مُلزمةٍ لمُصدر القرار.

---

(١) انظر: د. محمد جمال الذنيبات، موجز في القضاء الإداري الأردني، دار العلوم، عمان، ٢٠٠٥، ص ١٥١. إذاً يشير إلى ثلاثة معايير فقهية يُطلق عليها معيار بونار، معيار لافيرير، ومعيار فالين.

(٢) د. إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، ص ٢٩٣.

وإن إغفال هذه الجهة التنسيب المطلوب يشكل إهداراً للضمانات التي كفلها القانون، ومخالفةً للأوضاع القانونية، مما يشوب القرار الإداري بعيب الشكل.

وعليه، فإن إغفال وزير الإعلام التنسيب خلافاً لأحكام المادة (٢٠) من قانون المطبوعات والنشر رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣، يجعل من قرار مجلس الوزراء برفض طلب المستدعية مشوباً بعيب الشكل مستوجباً الإلغاء"[١]. وكذلك قولها:

"استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين، استشارة فردٍ أو هيئةٍ من الهيئات، فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، وإن كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، لكنّ إغفاله يشكل خرقاً وتجاوزاً للضمانات التي كفلها القانون.

وعليه، يعتبر قرار وزير الداخلية القاضي برفض طلب المستدعين بتسجيل جمعية قبل الاستئناس برأي المحافظ عملاً بنص المادة (٢/٦) من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، المعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٧١ – قراراً باطلاً لعدم مراعاته الشكليات المطلوبة قانوناً"[٢].

## تعقيب

بخصوص هذا المعيار يثار التساؤل التالي: أيمكن تقرير البطلان دون نص قانوني يقضي بضرورة مراعاة إجراء معين أم أنه لا بد أن ينص القانون صراحةً على البطلان؟

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٩٩/٤٨٢، مجلة نقابة المحامين، لسنة ٢٠٠٠، العددان (٥، ٦)، ص ١٥٦٠.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ١٧٨، ٢٠٠٢، مجلة نقابة المحامين، لسنة ٢٠٠٣، العددان (٧، ٨)، ص ١٨٦٢. أشار إليها أيضاً: أ. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص ٣٥٠.

**يرى معظم الفقه**[1] أنه يمكن للقضاء تقرير البطلان دون حاجة إلى وجود نص قانوني يقضي بذلك، في الحالة التي يتبين فيها للمحكمة أن الإجراء الشكلي المنصوص عليه هو من الإجراءات الجوهرية. **ولكن هل يعتبر ذلك مخالفةً للقاعدة الفقهية التي تقضي بأنه (لا بطلان دون نص)؟**

## مناقشة قاعدة «لا بطلان دون نص»:

من المعلوم أن القاعدة في الفقه المدني أنه لا بطلان دون نص، وهذا ما يجري عليه العمل في المحاكم النظامية (محاكم القضاء العادي)، ولكنّ الأمر مختلف في الفقه الإداري؛ فلا يلزم لتقرير بطلان القرار الإداري المشوب بعيب الشكل أن يكون هناك نص صريح، ولذلك فلا مجال لتطبيق هذه القاعدة في مجال القانون والقضاء الإداريين.

وفي هذا الصدد يقول الدكتور سليمان الطماوي: "إننا لا نُقر ما يرد أحياناً في حيثيات بعض الأحكام من ترديد لقاعدة قانون المرافعات من أنه (لا بطلان إلا بنص)، فهذه القاعدة لا تسري في نطاق القانون الإداري؛ لأن المناط في تَحقُّق البطلان أو عدم تحققه هو ما إذا كان الإجراء الذي خالفته الإدارة جوهرياً أو غير جوهري".

---

(١) ومنهم: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٠.
د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٩، ص ٣٦٨.
د. حنا إبراهيم ندة، القانون الإداري، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢، ص ٣٤٧ – ٣٤٨.
الأستاذ فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط ٢٠٠٥، ص ٢٢٩ – ٢٣٠.

ويذهب بعض الفقه الإنجلوسكسوني إلى القول:

"إن الازدياد الهائل للسلطات الإدارية لا يمكن ضبطه إلا عن طريق العدالة الإجرائية التي يمكن تحقيقها من خلال الوسائل القانونية السليمة التي تعرف باسم قواعد الإجراءات"(١).

ويعلق الدكتور علي خطّار شطناوي على هذه القاعدة بقوله: "وقد ذهب الفقه إلى تقرير البطلان في الدعاوى الإدارية عند توفر مقتضاه استناداً إلى هذه القاعدة، الأمر الذي لا نراه سديداً لعدم إمكانية إعمالها في نطاق القرار الإداري"(٢).

ويؤكد الدكتور عمر الشوبكي هذا المفهوم بقوله: "ونظراً لأهمية قواعد الشكل والإجراءات فإن القاعدة المستقرة في القانون الإداري تقضي بأن مخالفة تلك القواعد تستتبع بطلان التصرف دون حاجة إلى النص على ذلك صراحةً، وفي هذا المجال يختلف القانون الإداري عن القانون المدني.

فإذا لم يكن هناك نص صريح بالبطلان، فإن صمت المشرع لا يعني صحة التصرف الذي أغفل إجراء جوهرياً، إذ يكاد الفقه الإداري يُجمع على أن البطلان يمكن أن يتحقق دون نص"(٣).

**وقد ذهبت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها إلى اعتماد قاعدة (لا بطلان دون نص) كقولها:**

١ – "إن ورود نص في قانون تنظيم المدن على تقديم الاعتراض إلى اللجنة

---

(١) H.W.Wade, Administrative Law, Butter worths, London, 1997, P. 393.

(٢) د. علي خطّار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٢٩ وما بعدها.

(٣) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠١، ص ٢٩٢.

المحلية، لا يمنع من تقديمه مباشرةً إلى اللجنة اللوائية إذا لم يرتب القانون البطلان في حال عدم تقديمه إلى اللجنة المحلية"[١].

لذلك فإن قول محكمة العدل العليا بجواز تقديم هذا الاعتراض مباشرةً إلى اللجنة اللوائية بحجة أن القانون لم يرتب البطلان على عدم تقديمه إلى اللجنة المحلية، – مع أن النص صريح بتقديم الاعتراض أولاً إلى اللجنة المحلية – هو إعمالٌ لقاعدة (لا بطلان دون نص)، التي هجرها الفقه والقضاء الإداريان.

٢ – وفي حكم آخر تقرر محكمة العدل العليا أنه "إذا لم يُبلِّغ نقيب الصيادلة الشكوى إلى الصيدلي المُستدعى للإجابة عنها كما تتطلب المادة (٣٥) من نظام النقابة، فإن النظام لم يرتب البطلان على مخالفة هذه المادة، ولا بطلان بدون نص، ما دام أن هذا الإجراء ليس جوهرياً"[٢].

## تعقيبنا على الحكم الثاني بشكل خاص

لا ريب أن في هذا الحكم مخالفة للقواعد والأصول القانونية المتفق عليها، التي تقضي بضرورة إبلاغ المشتكى عليه أو المتهم بالشكوى أو التهمة المنسوبة إليه ليتمكن من إعداد دفاعه. ولا يكفي أن تتاح له الفرصة لاحقاً لسماع أقواله دون تبليغه مسبقاً بما نُسب إليه من مخالفة أو جنحة أو جناية، ولا يُحتج في هذا المقام بالذات (مجالس تأديب) بقاعدة لا بطلان دون نص، خاصةً أن المشرع قد أوجب في المادة (٣٥) من النظام على نقيب الصيادلة إبلاغ الصيدلي المتهم بالشكوى المرفوعة ضده، كما أننا لا نتفق مع ما توصلت إليه المحكمة من أن هذا الإجراء يعتبر إجراءً ثانوياً،

(١) محكمة العدل العليا، رقم ٦٧/٩، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٦٧، العدد (٦)، ص ٧٣٢.
(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٦/٥٩، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٦، العدد (٧)، ص ٧٤٤.

بل هو من وجهة نظرنا إجراءٌ جوهريٌ يستوجب تقرير البطلان وإن لم ينص عليه القانون صراحةً.

**والملاحظ** أن هذا النهج الذي سارت عليه محكمة العدل العليا كان في بواكير أحكامها القديمة، ومع ذلك فإننا نجد أن المحكمة تناقض نفسها في حكم مماثل حيث قضت بأنه: "على الرغم من عدم وجود نص في نظام الموظفين على وجوب تبليغ الموظف صورة عن قرار المجلس القضائي التأديبي الصادر ضده، فإن تبليغه صورة عنه أمرٌ ضروري، عملاً بمبادئ أصول المحاكمة التي توجب هذا التبليغ مراعاةً لحق الدفاع"(١).

لكنَّ من يطالع ويتفحص أحكامها منذ سبعينيات القرن الماضي ومن ثم أحكامها الحديثة يجد أن المحكمة قد عَدَلت عن هذا الاتجاه، انسجاماً مع موقف الفقه والقضاء الإداريين، من حيث عدم اعتدادها بقاعدة "لا بطلان دون نص" إذ تبين لها أن الإجراء المطلوب هو إجراءٌ جوهري، ويحمد لها ذلك.

ونكتفي بالإشارة إلى حكمها الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٨/٢٨ فقد جاء فيه:

"إن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان القرار المتخذ (دون حاجة إلى النص على ذلك صراحةً)؛ لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة في هذا الشأن"(٢).

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٥٣/٢٦، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٥٣، العدد (٩)، ص ٤٥٠.
أشار إلى هذه الأحكام: د. حنا إبراهيم ندة، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، منذ بداية سنة ١٩٥٣ حتى نهاية سنة ١٩٧١، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢، ص ٣٤٧ – ٣٤٨.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٨٦/٢١، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٧، العدد (١)، ص ٤٠.

## المطلب الثاني

## المعيار الثاني – الشكليات المقررة لصالح الأفراد

يذهب جانب من الفقه[١] إلى التمييز بين الشكليات الجوهرية والقانونية على أساس التفرقة بين كونها مقررة لصالح الأفراد أو لصالح الإدارة.

وحجتهم في ذلك أن الشكليات التي يقررها المشرع لصالح الأفراد هي التي تعتبر شكليات جوهرية، يترتب على إغفالها أو مخالفتها بطلان القرار الإداري. أما الشكليات المقررة لصالح الإدارة فلا تُعد جوهرية ومن ثم لا يترتب عليها البطلان.

وقد تعرّض هذا المعيار للنقد، حيث ذهب الفقيهان "أوبي ودراجو" إلى أن التمييز بين ما هو مقرر من الإجراءات لصالح الإدارة أو لصالح الأفراد، لا يجوز الاعتداد به، لأن الإجراءات الشكلية لم توضع لصالح طرفٍ دون آخر، ولكنها وضعت لصالح العدالة، كما أن مسألة التمييز هذه تختلط مع المصلحة في رفع دعوى الإلغاء[٢].

وينتقد الدكتور ماجد الحلو هذا المعيار نظراً لأن الشكليات في جميع الأحوال تهدف إلى تحقيق الصالح العام إضافةً إلى الصالح الخاص[٣].

ويذهب الدكتور أحمد الغويري إلى التعليق على هذا المعيار بقوله: "وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة لهذا الاتجاه، فإن له صدىً واسعاً في أحكام

---

(١) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٨١ – ٢٨٢.

د. سيد خليل هيكل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النشر من دون، القاهرة ١٩٨٣، ص ٣٨٤.

ومن الفقه الفرنسي:

Jean Revero, Droit Administratife, Io ed, Dalloz, 1983, 259-260.

(٢) Auby et Drago, Traite de Contentieux administratife, T.II, 3 ed, L.G.D.J, Paris, 1984, p. 309-311.

(٣) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣٢ – ٣٣٣.

القضاء، ومن أمثلة ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٩/٥/١٩٨٠، حيث قضى بإلغاء حكم محكمة بوردو (Bordeaux) وإلغاء قرار وزير الزراعة بتخفيض درجة جودة أحد المشروبات؛ لأن الشركة الطاعنة لم يُتح لها فرصة مناقشة رأي الخبراء في اللجنة الوطنية، ومن ثم: يكون القرار المذكور قد صدر بناءً على إجراءات غير سليمة، ويُضيف قائلاً:

وكما يبدو من هذا الحكم فإن هذا الإجراء مقررٌ للصالح الخاص؛ أي للشركة الطاعنة وفيه ضمانة لها، ومن ثمَّ فهو إجراءٌ جوهري"(١).

**ومن جانبنا فإننا نرى** أن القضاءين الإداريين المصري والأردني أيضاً ما زالا يعتمدان على هذا المعيار كأساس للتفرقة بين الإجراءات الجوهرية والثانوية، **ومن أحكام القضاء الإداري المصري:**

"إنه وإن كان رأي لجنة شؤون الموظفين استشارياً، يملك الوزير الأخذ به أو طرحه جانباً، غير أنه يَلزم قبل إصدار القرار الرجوع إلى هذا الرأي لإجراء المفاضلة بعد ذلك بين المطعون عليهما وبين المدعي وزميله، فذلك أمرٌ لازمٌ يترتب على إغفاله إهدار الضمانات التي كفلها القانون للموظفين، وهذا مما يعيب القرار ويبطله"(٢).

**ومما ورد في حيثيات أحد الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري**

"لمّا كان المدعي يطلب إلغاء القرار الصادر بنقله من كلية الهندسة إلى وظيفة إدارية بكلية الصناعات بوزارة المعارف، وكان هذا القرار فضلاً عما ينطوي عليه من انتقاص في الحقوق الوظيفية للمدعي، باعتباره عضواً في هيئة التدريس بكلية الهندسة، وهو بهذه المثابة يُعد عقوبة تأديبية وقعت عليه دون محاكمة من سلطة مختصة ودون ذنبٍ جناه، كما أنه قد صدر دون اتباع الأوضاع القانونية التي تقضي بأخذ رأي مجلس الجامعة في هذا النقل.

---

(١) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، المطابع العسكرية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٧، ص ١٩٧.

(٢) محكمة القضاء الإداري، حكمها في جلسة ١٩/٢/١٩٥٣، المجموعة، سنة ٧، ص ٥١٦.

ولمّا كان ذلك فإن القرار المذكور يكون مخالفاً للقانون لإغفاله هذا الإجراء الذي يهدف إلى رعاية مصالح الأفراد (الموظفين)، وعليه يتعين إجابة المدعي إلى طلب إلغائه "[1].

**وتتجلى هذه التفرقة بصورة أشد وضوحاً في العديد من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا**، ومنها قولها:

- "**يُشترط لصحة** قرار مجلس إدارة مؤسسة عالية بتسريح المستدعي من الوظيفة أن يكون مسبوقاً بتنسيبٍ من لجنة شؤون الموظفين وفقاً لأحكام المادة (٧٨/أ/١) من نظام موظفي مؤسسة عالية، بغض النظر عمّا إذا كان هذا التنسيب ملزماً أم غير ملزمٍ.
وعليه يكون القرار الصادر عن مجلس الإدارة دون الاستناد إلى تنسيب اللجنة المختصة، مخالفاً للقانون، وذلك وفق ما استقر عليه الفقه الإداري من أن القرار الإداري يجب أن يصدر وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، حتى إذا نأى عن ذلك وخُولفت قواعد الشكل والإجراءات، ترتب البطلان على هذا القرار؛ **لأن من شأنه** الإخلال بضمانة حَرصَ المشرع على توفرها لصالح الموظفين"[2].

- "**بما أن** القرار المطعون فيه تحت البند ثالثاً الصادر عن وزير السياحة والمتضمن إغلاق الشركتين المستدعيتين، استناداً لنص المادة (٩) من قانون السياحة رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨ (صدر بدون تنسيب) من لجنة السياحة كما تقضي بذلك أحكام المادة (١١) من القانون ذاته، فإن أسباب

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر في الدعوى رقم ٦/٣٤٦، تاريخ ٢/٢٢/ ١٩٥٤، المجموعة، السنة التاسعة، ص ١٢٧.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٩٤/١١٩، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٤، العددان (٣، ٤)، ص ٢٠٦٤.

الطعن ترد عليه، ويتعين إلغاؤه؛ لأن المشرع استهدف من وراء هذا الإجراء الجوهري رعاية مصالح الأشخاص العاديين والاعتباريين"[1].

- "**اشترطت المادتان** (٢٣، ١٠٨/ب) من قانون تنظيم أعمال التأمين على مجلس إدارة هيئة التأمين لإصدار تعليمات ترخيص وكلاء التأمين، أن يسبق إصدار هذه التعليمات (تنسيب) من مدير عام هيئة التأمين، وحيث إن المستدعين كانوا قد طعنوا بهذه التعليمات في دعوى سابقة ورُدت دعواهم شكلاً، فإن من حقهم الطعن بالقرارات الفردية الصادرة استناداً إلى هذه التعليمات.

وعليه فإن القرارات الصادرة استناداً إلى هذه التعليمات تكون مخالفةً للقانون ومستوجبةً الإلغاء؛ لأنها لم تصدر بناءً على تنسيب من المدير العام لهيئة التأمين، وهو إجراء جوهري قرره المشرع لصالح الأفراد"[2].

- **كما قضت بأن** "تُطبق أحكام البند الثاني من الفقرة (ب) من المادة (١٤٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، على المعلم الذي قام بضرب أحد زملائه أمام طلاب المدرسة خلال فعاليات الطابور الصباحي؛ لأن العقوبة التأديبية المحكوم عليه بها وهي الحسم ثلاثة أيام من راتبه، (يُشترط لإيقاعها تنسيب مدير المدرسة قبل إصدار القرار من قبل مدير التربية والتعليم).

ونظراً لعدم وجود تنسيب من مدير المدرسة، يكون القرار مخالفاً لنظام الخدمة المدنية؛ لأن الاجتهاد قد استقر على أنه إذا اشترط القانون أو النظام أن

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٩٩/٤١٧، تاريخ ٢٠٠٠/٣/٨، المجلة القضائية، يصدرها المعهد القضائي الأردني، السنة الرابعة، ذو القعدة، ١٤٢٠ هـ، آذار (مارس) ٢٠٠٠ م، العدد الثالث، ص ٢٤٤.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٢٠٠٥/٥٠٠، مجلة نقابة المحامين، سنة ٢٠٠٥، الأعداد (٤، ٥، ٦)، ص ٦٧١.

يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، فإنه عدم مراعاة هذه الإجراءات الجوهرية المقررة كضمانة أساسية لصالح الأفراد يجعل القرار معيباً"[١].

**من هذه الأحكام يتضح لنا أن محكمة العدل العليا مازالت تأخذ بمعيار التفرقة بين الإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية "تأسيساً على كونها مقررةً لصالح الأفراد" فتعتبرها** إجراءات جوهرية يترتب على مخالفتها بطلان أو إلغاء القرار الإداري.

**أما إذا لم يشترط القانون اتخاذ إجراء معين**، فيُترك للسلطة الإدارية إصدار قرارها سواء أرادت طواعيةً الاستئناس برأي جهة معينة أم لا، وكذلك الأمر إذا صدر الإجراء بموجب نظام لكنَّ القانون لم يشترطه أصلاً، ولم يرتب النظام على تخلفه البطلان. (ففي مثل هذه الحالات يعتبر الإجراء ثانوياً).

**وفيما يلي نشير إلى عدد من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا كقولها:**

"إذا لم يرد في القانون ما يوجب على مجلس الأوقاف وهو في سبيل ممارسة صلاحيات إحالة العطاءات والمقاولات أن يُشكل لجنةً فنيةً لدراسة العروض وإبداء رأيها بشأنها، فمن حق المجلس أن يختار من يشاء ليستأنس برأيه، وفي هذه الحالة لا محل للقول بأن تشكيل اللجنة الفنية مخالف للقانون أو شروط المناقصة؛ لأن تشكيلها كان بمحض اختيار المجلس؛ **مما يعتبر إجراءً ثانوياً لا أثر له على مشروعية القرار الإداري**[٢]. وكذلك قولها:

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٢٠٠٥/٣، مجلة نقابة المحامين، سنة ٢٠٠٥، العددان (١٠،١١)، ص ١٠٧٧ وما بعدها.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٥/١٢٦، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٦٦، العدد (٤)، ص ٤٣٣.

"إن الفقرة (ج) من المادة السادسة **من قانون الأوقاف** رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٦ أناطت بمجلس الأوقاف صلاحية إنشاء وإحالة العطاءات والمقاولات دون أن تشترط وجود أي تنسيب من أي مرجع.

بينما تنص المادة (١٥) **من نظام الأوقاف والشؤون الإسلامية** رقم (١٤٢) لسنة ١٩٦٦، على أن إنشاء الأبنية على العقارات الوقفية يتم بقرار من مجلس الأوقاف بناءً على تنسيب المدير المالي.

لذا فإن القرار الصادر عن المجلس دون تنسيب يكون صحيحاً لكونه إجراءً ثانوياً، لأن النص الوارد في النظام لم يشترط البطلان، **ولأن قانون الأوقاف الذي وُضع النظام بموجبه** لم يشترط أن يكون هناك تنسيب من أي جهةٍ كانت "[١].

## تعقيب

نرى أن الاستناد إلى هذا المعيار يمكن أن يكون عرضة للنقد، لأن الإجراءات التي اشترطها المشرع لا تستهدف مصالح الأفراد أو الأشخاص العاديين أو الاعتباريين وحدهم، أو بحد ذاتهم، بل تستهدف تحقيق الصالح العام بما في ذلك صالح الإدارة من حيث إن تَقيدها بهذه الإجراءات – بما فيها أخذ الرأي المسبق الذي غالباً ما يُطلق عليه المشرع الأردني مصطلح (التنسيب) – يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة، وتدبر الإدارة وترويها قبل إصدار قرارها.

بل إن جانباً من الفقه يرى أن الأشكال والإجراءات على اختلاف صورها تقررت أصلاً لتحقيق الصالح العالم وليس صالح الأفراد وحدهم أو صالح الإدارة بمفردها، والصالح العام يشمل الاثنين معاً، يُضاف إلى ذلك أن الاتجاه (الذي يميز بين الإجراءات والأشكال تأسيساً على كونها مقررة لصالح الأفراد

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٨/٦٨، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٦٨، العددان (٩، ١٠) (٤)، ص ٧٠٢.

أو لصالح الإدارة) لا يتفق مع طبيعة دعوى الإلغاء وكونها دعوى عينية موجهة إلى القرار الإداري ذاته دون النظر إلى مصالح أطراف النزاع[١].

## المطلب الثالث
## المعيار الثالث – جسامة عيب الشكل

يستند أنصار هذا الاتجاه إلى جسامة العيب الشكلي وأثره على مضمون القرار وجوهره. وبصيغة أُخرى هل كان القرار سيصدر على خلاف الوجه الذي صدر به لو روعيت الشكليات أو الإجراءات التي قررها المشرع؟ فإذا كانت الإجابة بنعم، فإنه يعتبر إجراءً جوهرياً، يترتب على إغفاله البطلان، أما إذا كانت الإجابة بالنفي وأن مضمون القرار لن يتغير سواء أخذ مُصدره بهذا الإجراء أم لم يأخذ به – فإنه في هذه الحالة يعتبر إجراء ثانوياً[٢].

وقد عرض الفقيه "جورج بريلي" لهذه التفرقة بقوله: "نكون أمام إجراء جوهري في المقام الأول عندما يتم تجاهل إجراءات تمَّ النص عليها للمصلحة العامة فهي لجميع الأطراف، وفي المقام الثاني عندما يترتب على الإتمام غير السليم لهذا الإجراء قرارٌ يختلف في موضوعه عمّا كان سيتم لو أن هذا الإجراء قد تمّ بشكل قانوني سليم.

---

(١) انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٩، ص ٤٢٥.
د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٩.
د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥/١٩٧٦، ص ٢٧٦.

(٢) انظر: د. ماجد الحلو، د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص١٥٠.

ونكون أمام إجراء ثانوي غير جوهري، إذا لم يؤد الإجراء على الرغم من العيب الذي شاب القرار، إلى تغيير يختلف في موضوعه عن الصورة التي سيصدر القرار بها في حالة صدوره عند اتباع هذا الإجراء"(١).

ومن الأمثلة على تطبيقات هذا المعيار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي:

"أن إغفال إجراء التحقيق مع الموظف المتهم، والاستناد فقط إلى رأي (تنسيب) مدير المؤسسة، يشوب القرار بعد المشروعية، لكونه أغفل إجراءً جوهرياً يتصف بالجسامة، وكان من الممكن أن يصدر القرار بصيغة أخرى لو روعيت الإجراءات القانونية"(٢).

بينما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الشكلية لم تبلغ حداً من الجسامة، لذا فإنها لن تؤثر على مضمون القرار، ومن ثم فهي شكلية ثانوية، ومما جاء في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٥/٨ "أن إغفال شكوى ورثة سافي (Sauvy) بعد أن أبدوا اعتراضاتهم خلال التحقيق بأن الأرض المملوكة لهم ذات منفعة عامة، وتقديمهم مذكرة بهذا الشأن قبل إصدار المحافظ لقراره. ليس من شأن هذا الإغفال أن يؤثر في مشروعية القرار المطعون فيه، لكونهم قد أُتيح لهم المجال لتقديم طروحاتهم واعتراضاتهم خلال مرحلة التحقيق، مما يفيد بأن القرار لن يتغير في جوهره لدى سماع شكواهم"(٣).

وعلى أساس هذا المعيار ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول:

"إن إغفال الإجراء الشكلي المتعلق بأخذ رأي لجنة شؤون الموظفين يُبطل قرار الترقية الذي أصدره الوزير لأن معرفة رأي اللجنة قبل إصدار القرار يمكن

---

(١) Georges Berlia, vice de forme et cont role de la legalite des acts administratife, op. cit, P.385.

(٢) C.E 6/2/1958, Belasire, Rec, P. 264.

(٣) C.E. 8/5/1963. Consorld Sauvy. Rec, P. 275.

أن يؤثر في مضمونه، لذا فإن عدم اتباع هذا الإجراء الجوهري يعتبر إهداراً لضمانة كفلها القانون، يترتب عليها بطلان القرار "[١].

**كما يبدو أن محكمة العدل العليا تأخذ بهذا المعيار أيضاً**، ومما ورد في حيثيات أحد أحكامها "إذا اقتضى القانون أن تصدر القرارات الإدارية في شكل معين فإذا تخلف أحد العناصر الجوهرية لهذا الشكل وهو التنسيب في هذه القضية يعتبر مخالفة جسيمة تشوب القرار الإداري؛ لأن وجود تنسيب من الجهة المعنية قد يتضمن وقائع أو معلومات من شأنها التغيير في فحوى القرار الإداري ومضمونه "[٢].

وكذلك قولها في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٨٣/١/١٥ والمعبر عن توجهها من جسامة عيب الشكل "بعد الاستماع لمرافعة ممثلي الطرفين والاطلاع على الأوراق والمداولة وحيث إن المادة (٩/ج) من قانون نقابة المهندسين لسنة ١٩٧٢ تنص على أن يجري الاعتراف بالجامعة أو الكلية أو المعهد الهندسي (بالنسبة للخريجين من المهندسين) بقرار من وزير الأشغال بالاتفاق مع وزير التربية والتعليم بناء على تنسيب من مجلس النقابة.

كما تنص المادة (١٤/ب) من القانون على أنه إذا كانت الجامعة التي تخرج منها مقدم الطلب غير معترف بها وفق أحكام هذا القانون فعلى مجلس الشعبة تقديم دراسة إلى مجلس النقابة حول الاعتراف بتلك الجامعة، وعلى مجلس النقابة تقديم تنسيباته حول الاعتراف إلى وزير الأشغال وبناءً على قرار الاعتراف قبولاً أو رفضاً يتم البت بطلب التسجيل.

---

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها في القضية رقم ١٠٢١، لسنة (٥) القضائية، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، ص ٥١٦.
انظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٠ يونيه سنة ١٩٦٢، السنة الثامنة، ص ١٠٣٦.

(٢) محكمة العدل العليا، رقم ٧٦/١٠، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٧٧، العددان (٩، ١٠) ص ١١٦٣. انظر أيضاً: د. نعمان الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، في خمسة وعشرين عاماً، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠١، ص ٥٩٥ – ٥٩٧.

وحيث إنه يستفاد مما تقدم أن القانون أوجب على مجلس النقابة إحالة أمر الاعتراف بالجامعة أو الكلية إلى وزير الأشغال.

**وبما أن مراعاة هذا الإجراء من شأنه التأثير في مضمون قرار مجلس النقابة فإنه يعتبر إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الصادر بهذا الشأن** "(١).

وكذلك حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٩/٢٥، ومما جاء فيه:

"أوجبت المادة (٣/٧/ج) من قانون العمل رقم ١٩٦٠/٢١ معاقبة صاحب العمل أو مدير المؤسسة حسب مقتضى الحال بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على خمسة وسبعين ديناراً عن كل شهر أو الجزء من الشهر الذي يستخدم خلاله أي عامل بصورة تخالف أحكام القانون، ويتم تسفير العامل من المملكة في هذه الحالة على نفقة صاحب العمل بقرار من الوزير، وعليه، ولما كان القرار المشكو منه يستند إلى تنسيب مدير مديرية العمل والتشغيل في المدينة الصناعية / منطقة سحاب، وليس من مفتشي العمل الذين تنحصر فيهم صلاحية التفتيش والتحقيق والتنسيب حول المخالفة المنسوبة للمستدعي، **مما يجعل القرار المبني على التنسيب أو التقرير المذكور باطلاً** لصدوره عن جهة غير مختصة، ولأنه لو صدر عن الجهة المختصة فقد يؤثر على مضمون القرار وفحواه إضافةً إلى أنه لم يظهر في أوراق الدعوى ما يثبت أن هناك تحقيقاً أُجري مع المستدعي، مما يعتبر عيباً جسيماً إخلال الضمانات الأساسية، التي قد تغير من جوهر القرار، وعليه نقرر إلغاءه "(٢).

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٢٠٠٥/٣، مجلة نقابة المحامين، سنة ٢٠٠٥، العددان (١٠،١١)، ص ١٠٧٧ وما بعدها.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٩٦/١٣٢، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٧، العددان (١١، ١٢)، ص ٤١٩٩. انظر أيضاً: المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية سنة ١٩٩٣ حتى نهاية سنة ١٩٩٧، إعداد المكتب الفني، الأساتذة إبراهيم أبو رحمة، محمد استانبولي، دورين بطرس، ص ٢٠٦، ٢٣٠، ٣٩٠، ٤٠٢.

**رأينا في المعايير السابقة:**

يستفاد من أحكام القضاء الإداري في التفرقة بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية، أن الشكل أو الإجراء يكون جوهرياً إذا وصفه المشرع بذلك صراحةً، أو رتب البطلان كجزاء على مخالفته، أو إذا كان مؤثراً في فحوى القرار ومضمونه أو كان مُقرراً كضمانه لصالح الأفراد. أما الشكل أو الإجراء الثانوي فهو الإجراء الذي جعل المشرع فيه أمر الاستئناس اختيارياً أو كان مُقرراً لصالح الإدارة وحدها، أو أن إغفاله لا يؤثر على مضمون القرار وجوهره.

ومن وجهة نظرنا فإن المعيار الأخير الذي يستند إلى كون الإجراء مؤثراً أو غير مؤثرٍ في مضمون القرار وفحواه، يعتبر أفضل المعايير السابقة وأسلمها، وحجتنا في ذلك أن الإجراء إما أن يكون له تأثير جوهري على مضمون القرار وفحواه، ومن ثم يتوجب على الإدارة اتباعه، فإن أغفلته كلياً أو جزئياً كان قرارها معيباً وغير مشروع. وإما أن يكون غير مؤثر في جوهر القرار وموضوعه، ومن ثم يُعد إجراءً ثانوياً حتى لو نص عليه المشرع، كما اتضح لنا من تحليل الأحكام التي ورد ذكرها آنفاً.

**ولا بد من الإشارة** إلى أن بعض الفقه يُضيف معياراً آخر إلى المعايير السابقة تحت مسمى (إغفال الإجراءات الشكلية)، ويذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن إغفال الإجراءات الشكلية أو إسقاطها كليةً يعتبر مخالفةً جوهريةً تستوجب البطلان، أما إتباع هذه الإجراءات على وجه غير سليم، فإنه لا يستتبع البطلان إلا إذا كان من شأنه التأثير على الغاية أو الهدف الذي تقررت من أجله[١].

(١) Laffe rriere, Traite de la Jurisdiction administratife, T. 11.2e ed, 1897, P. 521. M.Hauriou, precis de droit administratife, 12e ed, 1938, P.411.

وينتقد الفقه[1] هذا الرأي تأسيساً على أن إغفال الإجراء ليس دليلاً قاطعاً على وجود عيب جوهري في الشكل، فقد يتعلق الأمر بإجراءات نص عليها المشرع لكنها لا تؤثر في جوهر القرار وفحواه، سواء أُغفلت كلياً أو جزئياً.

ولا ريب أننا نتفق مع نقد هذا المعيار، لأن ما يهُمنا في هذا المجال هو جوهرية الإجراء وأهميته في إحداث أو عدم إحداث تغيير في مضمون القرار وجوهره. ومن جهة أخرى فإن ما يهدف إليه أصحاب هذا الرأي يدخل ضمن نطاق معيار جسامة عيب الشكل.

(١) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٩٣ – ٣٩٤.
د. أحمد الغويري، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٧.

## المبحث الثاني
## ماهية التنسيب وشروطه ووسائل تصحيحه

إذا كان التنسيب أو أخذ الرأي مقدماً قبل إقدام الإدارة على إصدار قرارها يُعدّ إجراءً أو شكلاً جوهرياً في معظم الأحوال، فإن التساؤل يظل جائزاً عن طبيعة التنسيب أو التوصية أو الرأي وهل يعتبر قراراً إدارياً خاصةً إذا تبناه واعتدّ به مصدر القرار؟

ومن جهة أخرى لا بد من توافر شروط أو ضوابط قيود معينة في هذا الإجراء، فإن تخلّفت كان القرار الصادر سنداً إليه باطلاً.

وأخيراً فقد يلحق العيب هذا الإجراء، فهل يمكن تصحيح العيب الشكلي أو تغطيته؟ وفيما يلي نعرض لهذه الموضوعات في ثلاثة مطالب على التوالي:

### المطلب الأول
### ماهية التنسيب

يجمع الفقه والقضاء على أن التنسيب مهما بلغت درجة أهميته لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً لازماً لمشروعية التصرف القانوني، مع أنه غير مُلزم للجهة الإدارية المختصة[1] بإصدار القرار الإداري، فلها أن تأخذ به ولها ألا تأخذ به ما لم يوجب القانون خلاف ذلك.

وعليه فإن التنسيب أو أخذ الرأي لا يُعدّ قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للتنفيذ حتى ولو اعتمده مصدر القرار بكامل حيثياته. فالتنسيب مَثَلُه كسائر الأشكال والإجراءات بشتى أنواعها وصورها التي تطلبها المشرع لحسن سير المرافق

(١) والمقصود بالجهة الإدارية جميع الأشخاص المعنوية التي خولها المُشرع سلطة إصدار القرارات الإدارية. انظر: د. عبد الله طُلبه، مبادئ القانون الإداري، ج١، ط٥، مطبعة دار الكتاب، دمشق، ١٩٩٢، ص ٩١. د. عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٤٦ وما بعدها.

العامة، ولدقة تصرفات السلطة الإدارية، لتكون على بيّنة من أمرها، ولتصدر قرارها بالشكل المطلوب رعايةً للصالح العام.

ومما قضت به محكمة العدل العليا بهذا الخصوص قولها:

"**ليس لرأي أو تنسيب** اللجنة الاستشارية الفنية التي تُشكَل للنظر في العروض المقدمة من المشتركين في المناقصة أو العطاءات صفة القرار النهائي القابل للطعن بالإلغاء، ولا تُقبل ضده دعوى الطعن به"(١).

- "**إن التنسيب لا يعتبر قراراً بالمعنى المفهوم قانوناً للقرار الإداري**"(٢).
- " **ليس لمدير المخابرات العامة** أن يتولى إبعاد الأشخاص عن المملكة الأردنية، إلا أنه يختص بتقديم التنسيب إلى الجهات الإدارية المختصة بإبعاد الأشخاص لأسباب أمنية.

**لذا** فإن التنسيب (بحد ذاته) لا يُعدل مركزاً قانونياً ولا يحدثه، وهو بهذا الوصف لا يُعد قراراً إدارياً، وعليه فهو غير قابل للطعن "(٣).

- "تقتصر صلاحية لجنة شؤون الموظفين في مؤسسة عالية بالنسبة لإنهاء خدمات الموظفين على التنسيب لمجلس إدارة المؤسسة، ولا يعتبر تنسيبها قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، وحيث إن طعن المستدعي قد انصبّ على الإجراء الذي اتخذته اللجنة فحسب، ولم

---

(١) محكمة العدل العليا، رقم ٦٨/٦٨، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٦٨، العددان (٩، ١٠)، ص ٧٠٢. مجموعة المبادئ القانونية، د. حنا ندة، المرجع السابق، ص ٣٥٢.

(٢) محكمة العدل العليا، رقم ٧٧/٥٢، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٧٨، العدد (١) ص ٥١٣. مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٧٢ إلى نهاية عام ١٩٨٦، إعداد المحامي محمد خلّاد، وكالة التوزيع الأردنية، الجزء الأول، ص ٣٧٠.

(٣) محكمة العدل العليا، رقم ٨٤/٨، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٤، العددان (٣، ٤)، ص ١٤٩٥.

يطعن بقرار مجلس الإدارة وهو القرار النهائي، فتكون دعواه والحالة هذه مستوجبة الرد شكلاً "[1].

- "لا تنتصب هيئة التأديب في نقابة المحامين خصماً في دعوى الإلغاء، إذ إن دورها يقتصر على التنسيب بإيقاع العقوبة التأديبية، وهذا التنسيب لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية النهائية التي تقبل الطعن بطريق الإلغاء "[2].

**ومن أحكامها الحديثة نسبياً** في هذا الصدد حكمها رقم (٢٠٠٠/٣١٤)، ومما جاء فيه:

"**وحيث إن (القرار) المطعون فيه** والمتضمن إنهاء خدمة المستدعي في القوات المسلحة، الذي صدر بأمرٍ من المستدعى ضده الأول رئيس هيئة الأركان المشتركة إلى مدير شؤون الأفراد في القوات المسلحة، الذي قرر بناءً على ذلك تسريح المستدعي من الخدمة، **هو بمثابة تنسيب**، وبما أن التنسيب لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء، مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد عن المستدعى ضده الأول "[3].

**وكذلك قولها في حكمها رقم (٢٠٠٣/٨٤):**

"يُستفاد من نص المادة (٨٨) من قانون البنوك رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٠، أنها أناطت بمحافظ البنك المركزي سلطة اتخاذ الإجراءات والعقوبات ضد البنوك، ومنها حل مجلس إدارة البنك وتولي إدارته من قبل البنك المركزي.

---

(١) محكمة العدل العليا، رقم ٩٨/٥٦٢، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٩، العددان (٩، ١٠)، ص ٢٩٩٧.

(٢) محكمة العدل العليا، رقم ٩٩/٣٤٣، مجلة نقابة المحامين، لسنة ٢٠٠٠، العددان (١، ٢) شوال، ذو القعدة / كانون الثاني، شباط، ص ٢٠٤.

(٣) محكمة العدل العليا، حكمها الصادر بتاريخ ٢٨ رجب ١٤٢٤هـ، الموافق ٢٥/٩/ ٢٠٠٣م، مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤، الأعداد (١، ٢، ٣) (ذو الحجة، محرم، صفر / كانون الثاني، شباط، آذار)، ص ١٣٩ – ١٤٠.

وإن دور مجلس إدارة البنك المركزي هو الموافقة المسبقة قبل صدور قرار المحافظ (محافظ البنك المركزي)، لذا فهو مجرد تنسيب يُرفع إلى المحافظ، وبما أن التنسيب لا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً مُنشئاً لمركز قانوني، **لذا فإن الطعن (بقرار) أي بتنسيب** مجلس إدارة البنك المركزي، والمتضمن حل مجلس إدارة بنك الأردن والخليج وتشكيل لجنة تحل محله، **هو طعنٌ في (قرارٍ) غير قابل للطعن** مما يستوجب رد الدعوى شكلاً "[1].

**تعقيبنا على هذه الأحكام:**

- يُستفاد من الأحكام المشار إليها آنفاً تأكيد محكمة العدل العليا أن التنسيب هو مجرد إجراء تمهيدي، ومن ثم فلا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً، ولا يقبل الطعن بالإلغاء لدى القضاء الإداري.
- إن المشرع وإن أضفى أحياناً لفظ (القرار) على الرأي الذي أوجب صدوره من فردٍ أياً كانت صفته أو مركزه الوظيفي فإنه يعتبر (بمثابة تنسيب) كما ورد في ثنايا الحكم رقم (٣١٤/٢٠٠٠) "بأن مجلس إدارة البنك المركزي وإن كان مخولاً باتخاذ الإجراءات والعقوبات، فإن القرار الصادر عنه يعتبر بمثابة الموافقة المسبقة، لذا فهو مجرد تنسيب يُرفع إلى المحافظ الذي له إصدار القرار بصفته النهائية، لذا فإن الطعن (بقرار) مجلس الإدارة البنك هو طعنٌ في غير محله لأنه طعن في (قرار) غير قابل للطعن".
- والملاحظة التي ينبغي التنبيه عليها هي أنه ينبغي لصاحب الشأن أو المصلحة أن يتأكد أولاً من صدور القرار النهائي، فلا يطعن في الإجراء السابق أو الموافقة المسبقة أي التنسيب أو إبداء الرأي مهما بلغت درجة أهميته، وإن أطلق عليه المشرع على سبيل الجواز (لفظ القرار) فإنه ليس قراراً إدارياً نهائياً بل هو مجرد تنسيب أي إجراء تمهيدي سابق لصدور القرار النهائي الذي يختص بإصداره شخص آخر أو جهة إدارية أُخرى.

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٠/١٢، مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٢، الأعداد (١، ٢، ٣)، ص ٩٤ وما بعدها.

- كما ننوه أيضاً بأن مبادرة صاحب الشأن إلى الطعن بالإجراء التمهيدي (التنسيب أو أخذ الرأي) سيترتب عليه نتيجتان في غاية الخطورة:

**النتيجة الأولى** – خسارته لدعواه؛ لأن المحكمة الإدارية ستقضي برد الدعوى شكلاً دون الدخول في تفاصيل الموضوع.

**النتيجة الثانية** – أن الطعن في الإجراء التمهيدي سيؤدي إلى ضياع فرصة الطعن في القرار الإداري النهائي، لأن المحكمة ستأخذ وقتاً قبل أن تصدر حكمها، ومن المعلوم أن المشرع قد حدد ميعاداً للطعن في القرار الإداري (ستون يوماً). وعليه فإذا ردت المحكمة دعوى صاحب الشأن بعد مضي هذه المدة، فلا يمكنه أن يطعن في القرار الإداري النهائي الذي يكون قد تحصن بفوات هذه المدة، إلا في حالات نادرة كأن يكون القرار الإداري ذاته معدوماً لكونه – مثلاً – قد صدر من شخص لا يملك سلطة إصداره.

## المطلب الثاني
## الشروط الواجب توافرها في التنسيب

إذا كان الفقه الإداري لم يعرض لتفاصيل هذه الشروط، فإن الإنصاف يقتضينا القول إن بعض الفقه قد ذكر عدداً من هذه الضوابط أو الشروط بصورة عارضة وموجزة خلال شرحه لموضوع (الإجراءات الاستشارية)، كما فعل الدكتور عبد العزيز خليفة[١].

كما أشار الدكتور علي خطّار[٢] إلى عددٍ منها، إلا أنه قد ذكرها تحت عنوان فرعي (تاريخ إبداء الآراء الاستشارية)، علماً بأن تاريخ تقديمها هو أحد هذه الشروط.

---

(١) انظر مؤلفه: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ٢٠٠٨، المرجع السابق، ص ١١٠ وما بعدها.

(٢) انظر مؤلفه: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٧٧٤.

وفيما يلي نعرض لأهم هذه الشروط أو الضوابط:

## الشرط الأول – أن يصدر التنسيب أو الرأي الاستشاري عن الجهة المختصة بإصداره:

ويعني ذلك ضرورة صدور هذا الإجراء عن الفرد أو الهيئة أو اللجنة المنصوص عليها قانوناً[١]. فإذا استلزم المشرع أخذ رأي موظف معين أو صدور التنسيب عن لجنة محددة، فلا يُغني عن ذلك أخذ رأي رئيس هذا الموظف، أو لجنة أخرى غير اللجنة التي حددها المشرع حتى ولو كانت أعلى درجةً منها[٢].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية إلى القول: "إنه وطبقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣، فإن لجنة شؤون مديري وأعضاء الإدارات القانونية لها الحق في إبداء الرأي في ترقيات أعضاء الإدارة. ورأي اللجنة ملزم للسلطة المختصة، فإذا كان لهذه السلطة وجهة نظرٍ أخرى مخالفة وجب عليها عرض الأمر على اللجنة الخاصة المنصوص عليها في المادة (٧) من القانون المذكور والمشكلة برئاسة وزير العدل، ولهذه اللجنة أن تصدر قراراً نهائياً ملزماً. **لذا فإن عدم عرض التوصيات على هذه اللجنة الأخيرة صاحبة الاختصاص**، يؤدي إلى بطلان القرار"[٣].

ومما قضت به محكمة العدل العليا بخصوص توافر هذا الشرط قولها:

---

(١) لمزيد من المعلومات حول ركن الاختصاص، انظر: د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٧، ص ١٢٩ وما بعدها.

(٢) انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في ١٣ يونيه سنة ١٩٥٢، في قضية Communc de willer Sur Thur et Alten- Bach
مشار إليه في مؤلف الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، هامش ٧٧٩.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم ٩٧٠ لسنة ٢٨ ق، جلسة ١١/١٠/ ١٩٨٥، مجموعة أحكامها، السنة ٣١، ص ١٨٣.

"يجوز لمجلس الوزراء إحالة أي ضابط من ضباط الأمن العام على التقاعد، إذا كان قد أتمَّ اثنتي عشرة سنة خدمة مقبولة لهذه الغاية، **بشرط أن تكون هناك توصية من وزير الداخلية.**

وحيث إن وزير الداخلية في كتابه الموجه لرئيس الوزراء اكتفى برفع تنسيب مدير الأمن العام، دون أن يُبدي رأيه في الموضوع، **فإن قرار مجلس الوزراء بالإحالة على التقاعد يكون غير مستندٍ على رأي أو توصية من وزير الداخلية الذي خوله القانون هذا الاختصاص**، وبالتالي يكون القرار مخالفاً للقانون"(١).

## الشرط الثاني – أن يُقدم التنسيب قبل إصدار القرار الإداري:

ومفاد ذلك أنه إذا أوجب القانون أخذ الرأي مقدماً فيتحتم على الجهة الإدارية الالتزام بذلك، وإلا كان القرار باطلاً.

"وإن كان رأي لجنة شؤون الموظفين استشارياً يملك الوزير اعتماده أو طرحه جانباً، غير أنه لا بد من أخذ هذا الرأي من اللجنة المختصة (قبل) إصدار القرار المطعون به، فذلك أمرٌ لازم يترتب على إغفاله إهدارٌ للضمانات التي كفلها القانون. ومخالفة ذلك تعيب القرار وتبطله"(٢).

**ومما قضت به محكمة العدل العليا** في هذا المجال قولها:

---

(١) محكمة العدل العليا، رقم ٧٠/١٣، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٠، العدد (٧)، ص ٥٦٨.

(٢) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ١٩ فبراير سنة ١٩٥٣، المجموعة، السنة السابعة، ص ٥١٦.
وقد لا يكون رأي اللجنة أو الهيئة متعلقاً بالموضوع بل بالصياغة، كما هو الشأن في القرارات الإدارية التي يتولى مجلس الدولة صياغتها وفقاً لقانونه، وهنا أيضاً يجري قضاء مجلس الدولة المصري على بطلان القرارات التي لا يتوافر فيها هذا الشرط، مثال ذلك حكمه في ١٨ إبريل سنة ١٩٥٠. انظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٧٧٧.

- "إن نص المادة (٢/٢٩) من نظام اللوازم يُجيز للوزير المختص شراء لوازم عن غير طريق المناقصة، في الحالات الاستثنائية المستعجلة جداً، بموافقة رئيس الوزراء، بعد تنسيب وزير المالية.

وعليه فلا يجوز لرئيس الوزراء أن يتخذ قراراً في الموضوع (قبل) أن يتقدم وزير المالية بتنسيبٍ في هذا الشأن؛ لأن النظام خوله هذا الاختصاص لا فارق في ذلك بين أن يكون التنسيب ملزماً أو غير ملزم؛ لأن هذا التنسيب إجراء جوهري يترتب على إغفاله إهدار للضمانات التي كفلها المشرع بإيجاد سلطة أخرى بجانب رئيس الوزراء ليستعين برأيها ومشورتها، وعليه يكون القرار الصادر من رئيس الوزراء حقيقٌ بالإلغاء"(١).

- وفي جميع الأحوال سواء كان رأي الجهة الاستشارية ملزماً أم غير ملزم للإدارة، فإنه يتعين عليها استطلاعه قبل إصدار قرارها(٢).

**وكذلك قولها** "إذا صدر التنسيب عن محافظ العاصمة، وليس عن مدير قضاء وادي السير كما يتطلب القانون، فإن ذلك يشكل مخالفة قانونية"(٣).

## الشرط الثالث – أن يتضمن التنسيب الوقائع التي استند إليها:

ويعني ذلك أنه لا يكفي مجرد صدور تنسيب دون ذكر للأسباب أو الوقائع المادية والقانونية التي تبرره. "ويُشدد القضاء على هذا الشرط في حالات معينة كالحكم على كفاءة الموظفين، أو اتخاذ الإجراءات بحقهم، وعليه يتوجب أن يكون

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٥٦/٤٤، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٥٦، العدد السابع، ص ٤٠٧.
(٢) د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ١١٢.
(٣) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٨٣/٧٥، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٨٤، العدد التاسع، ص ١٣٢٤.

التنسيب معللاً أو مسبباً وخاصةً إذا تطلب القانون أو النظام ذلك صراحةً، وإلا اعتبر القرار الصادر بناءً على تنسيب غير معللٍ، غير مشروعٍ"[١].

ومن الأحكام التي تؤكد هذا الشرط في قضاء محكمة العدل العليا قولها:

"إن التقرير المنصوص عليه في المادة (١٤٥) من نظام الموظفين هو الذي يشتمل على الوقائع التي يستند إليها مقدمه في القول بعدم كفاءة الموظف أو عدم لياقته أو سوء سلوكه، ليتسنى للوزير تقدير هذه الوقائع وبيان ما إذا كانت المصلحة العامة تقضي بتنحيته أم لا، فإذا خلا التنسيب الذي قدمه رئيس الدائرة من بيان أية واقعة من الوقائع التي يمكن أن يُستخلص منها عدم لياقة هذا الموظف، فإنه لا يعتبر تنسيباً أو تقريراً صحيحاً، ويكون قرار الوزير بتنحية الموظف مخالفاً للقانون"[٢].

وكذلك قولها "يستفاد من النص الوارد في نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨، أن المشرع اشترط أن يبين معالي الوزير الأسباب التي يستند إليها في طلب التنسيب، حتى لا يكون الموظف عرضةً لأهواء الوزير، وحتى يطَّلع مجلس الوزراء على حقيقة وضع الموظف، وهل من المصلحة بقاؤه في الخدمة أو إحالته على الاستيداع.

وبالرجوع إلى تنسيب الوزير نجد أنه جاء خالياً من بيان الوقائع أو الأسباب، وعليه يكون هذا التنسيب مخالفاً للنظام، ويعتبر باطلاً، ويكون قرار مجلس الوزراء الذي صدر بناءً على تنسيب غير مُسبب مستوجباً الإلغاء"[٣].

وفي هذا المقام يجدر بنا الإشارة إلى أنه إذا كان التنسيب متعلقاً بنقل الموظف فلا بد أن يذكر اسم الوظيفة التي يُنقل إليها الموظف، أو تحديد المكان

---

(١) د. علي خطّار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٧٧٧.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٤/١٨، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٤، العدد (١١)، ص ٩٢٥.

(٣) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٩٩/٢١٥، الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٢/٢٨، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٩، العددان (٣، ٤)، ص ١٧٥٨.

الذي يُنسَّب بالنقل إليه، وإلا كان مثل هذا التنسيب معيباً لعدم اشتماله على هذه الوقائع أو المعلومات اللازمة لصحته[١].

## الشرط الرابع – أن يراعى التسلسل في التنسيب أو الاستشارة:

يتعين على الإدارة احترام التسلسل في أخذ الرأي أو التنسيب أو الاستشارة إذ أوجب عليها القانون استشارة عدة جهات قبل إصدار قرارها.

**ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص قولها:**

"إن قيام الإدارة بعرض التقرير المتعلق بقياس كفاءة الموظف على رئيس لجنة شؤون العاملين مباشرةً، دون أخذ رأي الرئيس المباشر للمدعي، يُعد تجاوزاً للتسلسل الذي رسمه المشرع في هذه الحالة، يترتب عليه بطلان التقرير"[٢].

## تحليل وتعقيب

**صدر هذا الحكم في مجال رقابة القضاء الإداري المصري على تقارير كفاءة أداء الموظفين، وخلصت المحكمة الإدارية العليا إلى بطلان هذا التقرير لتجاوزه مراحل التسلسل التي اشترطها المشرع في أخذ الرأي.**

**ويُحمد للقضاء الإداري في مصر موقفه هذا** المتضمن بسطة لرقابته لتشمل "تقارير كفاءة الموظفين" وما تتضمنه من آراء، نظراً لخطورة الآثار التي تترتب عليها كتأخير الترفيع، توجيه الإنذار، نقل الموظف، بل إن تكرار التقدير بدرجة ضعيف، قد يؤدي إلى الاستغناء عن خدمات هذا الموظف.

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ١٠٠٢/١١٢، الصادر بتاريخ ١٠٠٢/٦/٢٨، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٠٠٢، ص ٢٠١٨.

(٢) محكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم ٣٢٦٦، س٢٩ ق، جلسة ١٣/٤/ ١٩٨٦، أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ١١٤.

**إلا أن محكمة العدل العليا – كما يبدو من أحكامها النادرة في هذا المجال** – كانت تقضي برد مثل هذه الدعاوى بحجة عدم الاختصاص، لأن قانونها رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ لم يذكر هذه الطعون تحديداً، ويبدو أن المحكمة تُكيف هذه التقارير على أنها إجراء تمهيدي يسبق صدور القرار النهائي[١].

**ونرى أن هذا الموقف عرضة للنقد لأسباب ثلاثة: أولهما** – أن المشرع في قانونها المشار إليه نص على اختصاصها بطعون الموظفين وعدّد كثيراً منها، **وثانيها** – أن تقارير كفاية الأداء تؤثر بصورة ملموسة على مركز الموظف ومستقبله الوظيفي لما يترتب عليها من آثار خطيرة لهذا تعتبر بمثابة قرار نهائي بهذا الخصوص، **وثالثها** – أن هذه التقارير يتولى إعدادها وتدوينها الرئيس المباشر للموظف، الذي قد يتأثر بميوله وأهوائه وعلاقته بهذا الموظف، فيصدر تقريره مفتقداً للحياد والموضوعية.

**لهذه الأسباب مجتمعة نقترح** على محكمة العدل العليا الموقرة أن تحذو المسلك الذي اختطه القضاء الإداري في مصر، ببسط رقابتها على هذه التقارير تحقيقاً للعدالة. وإن كان المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية قد أجاز للموظف التظلم من هذه التقارير إلى لجنة خاصة من كبار الموظفين، فإن تشكيل هذه اللجنة لا يمكن أن يعتبر بديلاً عن حق الطعن بهذه التقارير لدى القضاء، ونرى أيضاً أن يُتاح للموظف مراجعة هذه اللجنة والتظلم إليها كمرحلة أولى، فإن لم يقتنع بقرارها كان له حق الطعن به لدى محكمة العدل العليا، **وحتى لا نبقى في انتظار أن تغير المحكمة موقفها، نوصي المشرع بإجراء تعديل على قانون هذه المحكمة** المشار إليه، يَنُص صراحةً على اختصاصها بنظر تقارير كفاية أداء الموظفين بما تشتمل عليه من تنسيبات، بهدف التأكد من صحة الوقائع التي استند إليها التنسيب أو التقرير.

(١) انظر: د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ط ٢٠٠٦، ص.١٨٤.

## الشرط الخامس – سلامة تشكيل اللجان أو الهيئات المختصة بإصدار التنسيب، وقانونية انعقادها وقراراتها:

قد يشترط المشرع على الإدارة قبل إصدار قرارها، أن تطلب رأي أو تنسيب لجنة أو هيئة أو مجلس معين. وفي هذه الحالة يتوجب لسلامة ما يصدر عن تلك الهيئات من آراء أو تنسيبات أن تُشكل طبقاً لما نص عليه القانون أو النظام (اللائحة)، كأن تكون مكونة من عدد محدد من الأعضاء بذواتهم أو بحكم وظائفهم وآخرين منتخبين، لذا يجب أن يكون تشكيل هذه اللجنة أو الهيئة من الأشخاص المنصوص عليهم قانوناً(١).

ومن جهة أخرى يلزم أن يكون اجتماع اللجنة وانعقاد جلساتها صحيحاً بأن يُدعى إليه جميع الأعضاء بالصورة التي حددها المشرع، وأن يتوافر النصاب القانوني المطلوب لانعقادها. وعلى الرغم من أن مكان الانعقاد لا يعتبر شكلية جوهرية، فإنه إذا نص القانون على مكان معين وجب عقد الجلسات فيه، لأن مكان الانعقاد في هذه الحالة يُعد شكلية جوهرية بنص القانون، كما أن المشرع قد يشترط أيضاً علنية الجلسات أو سريتها، ولا بد من مراعاة هذه الشروط، لضمان سلامة وقانونية ما يصدر عن هذه اللجان أو الهيئات من تنسيبات أو آراء، لأن مخالفة أي شرط منها يعني بطلان هذا التنسيب أو الرأي(٢).

بل إن الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي يرى "أنه إذا ما اشترط القانون استيفاء إجراءات معينة، أو أخذ رأي لجنة، وجب أن يصدر خلال مدة معقولة، وعلة ذلك أن المشرع يريد أن يضع المركز الواقعي بجميع تفاصيله الحاضرة

---

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها في جلسة ١٩/١/١٩٥١، مجموعة أحكام السنة السادسة، ص ٦٨٩. انظر أيضاً: د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، ط ٢٠٠٧، ص ٢٧٣.

(٢) د. علي خطّار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٧٨٠.

أمام مُصدر القرار، فإذا قدمت اللجنة الفنية رأيها وتأخر إصدار القرار لمدة طويلة قد تصل إلى ثلاثة أعوام مثلاً، فإن وكيل الوزارة لا يستطيع الاعتماد على رأي (تنسيب) اللجنة السابق، وإنما يجب عرض الأمر على اللجنة الفنية مجدداً فربما يكون لها رأي آخر على ضوء المستجدات قد يستنير به وكيل الوزارة قبل إصدار قراره"[(١)].

**ومن تطبيقات محكمة العدل العليا لهذا الشرط قولها:**

"حيث إن المادة ٤/د من نظام مقاولات الأشغال العامة رقم ١٩٥٣/١ تنص على أن إحالة الأعمال بالمقاولة على المتعهدين يجري بمعرفة ورأي لجنة عطاءات مركزية تتألف من وكيل وزارة الأشغال رئيساً وعضوية موظفين الأول من وزارة المالية والثاني من وزارة الداخلية، ينتخب كلاً منهما وزيره المختص.

فإذا لم يكن وكيل وزارة الأشغال العامة حاضراً أثناء فتح العروض وتقديم الرأي، ولا أثناء إعطاء القرار بالإحالة، فإن تأليف اللجنة يكون غير قانوني، مما يستدعي بطلان قرارها "[(٢)].

**وكذلك قولها:**

"إذا نص القانون على تكوين لجنة من عددٍ معينٍ من الأشخاص، ولم ينص على جواز انعقادها بأقل من هذا العدد، فلا يكون انعقادها ولا ما صدر عنها من تنسيبات قانونياً، لعدم حضور جميع الأعضاء"[(٣)].

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٧٠١. وبهذا المعنى انظر أيضاً: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٧٧٩.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٥٧/٢٩، مجلة النقابة، لسنة ١٩٥٧، العدد (٥)، ص ٣٢٦.

(٣) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦١/٩٤، مجلة النقابة، لسنة ١٩٦٢، عدد (٤)، ص٣١٤.

**ومن أحكامها المتعلقة بالمدة المعقولة لإعادة تشكيل اللجان:**

- "**إذا نص قانون تنظيم المدن الجديد** على أنّ جميع السلطات التنظيمية بمقتضى قانون تنظيم المدن السابق، تبقى قائمة إلى أن يُعاد تشكيلها وفقاً لأحكام القانون الجديد (خلال مدة معقولة)، فإن انعقاد اللجنة عند إصدارها القرار المشكو منه بتشكيلها المنصوص عليه في القانون الجديد، يعتبر مخالفاً للقانون "[١].

**تعقيب موجز على هذا الحكم:**

كنا نتوقع من المحكمة الموقرة أن تقضي بعكس ما توصلت إليه في هذا الحكم نظراً لنفاذ قانون تنظيم المدن الجديد ومضي مدة تقارب ثمانية أشهر على سريانه، ونرى أنها مدة كافية لإعادة تشكيل اللجان المشار إليها وممارستها لاختصاصاتها سواء التنسيب أو إبداء الرأي إلى الجهات المختصة لإصدار القرار المناسب، خاصةً أن محكمة العدل العليا قد ذهبت إلى تقرير قاعدة مهمة في هذا المجال تقضي بأن صحة تشكيل اللجان، ليس لمصلحة الأفراد فحسب بل لمصلحة القانون، أي أنه يعتبر من النظام العام[٢].

**وإذا كانت القاعدة القانونية التي استقرت عليها محكمة العدل العليا بخصوص موضوع اللجان على اختلاف أنواعها، هي عدم صحة انعقادها بأقل من العدد المحدد لتشكيلها، إذ** لم ينص القانون على جواز انعقادها بأقل من هذا العدد.

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٧/٧٩، مجلة النقابة، سنة ١٩٦٧، الأعداد (١، ٣)، ص ١١.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٤/٩٨، مجلة النقابة، سنة ١٩٦٤، العدد (٥)، ص ٥٥٠، مُشار إلى هذه الأحكام في مجموعة المبادئ القانونية د. حنا ندة، المرجع السابق، ص ٣٥٤ وما بعدها.

"**إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر تأخذ بقاعدة أخرى** بالنسبة للهيئات الاستشارية ذلك أن عدم حضور جميع الأعضاء، لا يبطل استشارة هذه الهيئة، وتكون استشارتها صحيحة"(١).

**وتؤكد المحكمة الإدارية العليا موقفها هذا مقررة قاعدة عامة بقولها:** "الأصل العام بالنسبة إلى أي لجنة استشارية أن انعقادها بأغلبية أعضائها يتم صحيحاً، وأن قراراتها – عند عدم النص صراحةً على بطلانها في هذه الحالة – وعدم وقوع عيب جوهري فيها، تكون صحيحة"(٢).

## تعقيب على موقف محكمتي العدل العليا (الأردنية) والإدارية العليا (المصرية) من موضوع صحة انعقاد اللّجان

لا خلاف بين المحكمتين على أنه إذا نص القانون على انعقاد إحدى اللجان بكامل نصابها، فلا بد من تحقق هذا الشرط، وكذلك الأمر إذا نص القانون على نصاب معين، فيجب توافر هذا النصاب.

وعليه تنحصر وجهة الخلاف بينهما في (صمت المشرع) بالنسبة للّجان الاستشارية إذا نص المشرع على تشكيلها من عدد محدد من الأعضاء، حيث تقرر محكمة العدل العليا الأردنية عدم جواز انعقادها ومن ثم بطلان التنسيب الصادر عنها إذ انعقدت بأقل من العدد الكامل لمجموع أعضائها.

بينما ترى المحكمة الإدارية العليا في مصر جواز انعقادها بأغلبية أعضائها، ومن ثم صحة الرأي أو الاستشارة الصادرة عنها.

---

(١) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٦٨، ص ٥٩٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١٥، السنة ٨ ق، مجموعة أحكامها، ص ٢٦٨.

**ونرى** أن الأمر غاية في الأهمية، ولا ريب أن لكل من المحكمتين حجتها، لأن المشرع قد حدد عدد أعضاء هذه اللجنة، ثم صمت عن صحة انعقادها بأغلبية معينة أو عدم صحته.

لكننا نذهب إلى رأي وسط رُبّما يتفق مع المبادئ العامة للقانون وروح التشريع في مثل هذه الحالة، بحيث توجه الدعوة لجميع الأعضاء، فإذا تعذر حضورهم جميعاً على الرغم من حضور أغلبيتهم، توجه الدعوة مرة ثانية بعد فترة زمنية معينة بحسب الظرف والحالة الموجبة لانعقاد هذه اللجنة أسبوعاً أو شهراً مثلاً، وفي هذه الحالة يكون انعقاد اللجنة صحيحاً بحضور أغلبية أعضائها، فقد يكون هناك عذر شرعي كالمرض مثلاً يبرر غياب أحد أعضائها أو بعضهم.

**الشرط السادس – أن يستهدف التنسيب أو الرأي المصلحة العامة:**

إن الهدف الذي قصد إليه المشرع من رسم وتحديد أشكال وإجراءات معينة، هو تحقيق المصلحة العامة، بما في ذلك سلامة التصرفات القانونية الإدارية، وتوفير أكبر قدر من الضمانات للأفراد.

لذلك يتعين على الجهة المختصة بتقديم التنسيب أو إبداء الرأي أن تستهدف المصلحة العامة. فإذا كان تنسيبها مشوباً بتحقيق نفع خاص، أو مُجانباً للهدف المخصص له، أو صادراً بصورة كيدية، اعتُبر ذلك انحرافاً أو إساءةً في استعمال السلطة؛ مما يؤدي إلى بطلان هذا التنسيب وعدم مشروعية القرار الإداري المستند إليه.

**ومن الأحكام المهمة والحديثة نسبياً لمحكمة العدل العليا في هذا المجال:**

**أولاً – حكمها رقم ١٩٩٩/٦١٢، ومما جاء فيه:**

" منحت المادة (٢٤) من نظام الخدمة المدنية مجلس الوزراء، بتنسيب من الوزير المختص صلاحية تقديرية في إعفاء موظفي الفئة العليا / المجموعة الثانية، من وظائفهم، ولم تشترط ذكر أسباب الإعفاء. إلا أن هذه الصلاحية التقديرية ليست صلاحية تحكمية لا ضابط لها، وإنما هي صلاحية يمارسها مجلس الوزراء في حدود المشروعية وعدم الخروج عن مبدأ سيادة القانون.

**إن الثابت من أوراق الدعوى وخاصةً شهادات الشهود الذين استمعت إليهم المحكمة، أن هناك خلافات شخصية بين وزيرة التخطيط السابقة والمستدعي،** تشف عن بواعث **تخرج بتنسيبها** عن استهداف المصلحة العامة، بما يزعزع قرينة السلامة التي يجب أن يقترن بها التنسيب.

وبما أن المحكمة وجدت من البيّنات التي استمعت إليها وما تضمنته أوراق الدعوى من قرائن أن وزيرة التخطيط عندما نسبت بإعفاء المستدعي من وظيفته **(كان تنسيبها بدافع الكيد والانتقام) المشوب بالانفعال الشديد،** بسبب اختلاف المستدعي معها على نسبة النمو في اقتصاد المملكة لعام ١٩٩٦، وبسبب معارضته في تعيين الخبير (منحاس).

والوزيرة لم تضع مجلس الوزراء في أفضل الظروف وأنقاها كي يتمكن معها من إجراء التقدير بروح موضوعية.

**كما أن في تخيير وزيرة التخطيط للمستدعي بين الاستقالة والإعفاء من الوظيفة، وتنسيبها بالإعفاء قبل أن تسمع رده، يضاف إلى ذلك إصدار القرار المطعون فيه من مجلس الوزراء في اليوم نفسه، قرينة على عدم التروي في دراسة التنسيب** ومناقشة هذا الإجراء بصورة جدية؛ **الأمر الذي تجد معه المحكمة أن القرار المشكو منه قد صدر بناءً على تنسيب مشوبٍ بسوء استعمال السلطة،** والابتعاد بسلطة التنسيب عن الهدف المخصص لها وهو تحقيق المصلحة العامة"[(١)].

**ثانياً – حكمها رقم ٢٠٠٥/٥٥، ومما ورد في حيثياته:**

"بموجب المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) السنة ١٩٥٩، لمجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل

(١) محكمة العدل العليا، حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٢، المجلة القضائية، يصدرها المعهد القضائي الأردني، السنة الرابعة، رمضان ١٤٢١ هـ، كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠٠م، العدد الثاني عشر، ص ٣٠٩ – ٣١٦.

عشرين سنة خدمة مقبولة لهذا الغرض. إلا أنها ليست مطلقة بل يرد عليها قيد حسن استعمالها وتوخي المصلحة العامة من ورائها.

وقد استقر الفقه والقضاء على أن عبء إثبات أن القرار الإداري المشكو منه قد صدر مخالفاً لقاعدة تخصيص الأهداف، أو مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة يقع على عاتق من يدعيه.

**وحيث ثبت من البيّنات المقدمة** خلو ملف المستدعي من أية عقوبة تأديبية، علاوةً أن تقاريره السنوية تشير إلى كفاءته، كما ثبت أن وزير الشؤون البلدية لا يعرف المستدعي بل استقصى معلوماته عنه من أمين عام الوزارة. **وقد ثبت أن أمين عام الوزارة يكره المستدعي** وقد عبّر عن كراهيته له في مواطن عدة، وعلى هذا الأساس طلب (التنسيب) بإحالته على التقاعد.

**وعليه، فإن القرار الصادر بإحالة المستدعي على التقاعد يكون فاقداً لمشروعيته، لصدوره بناءً على (تنسيب) معيب لم يستهدف المصلحة العامة،** مما يوجب إلغاءه"[(١)].

## المطلب الثالث

## تصحيح عيب الشكل والإجراءات

**يرى بعض الفقه أن المقصود (بتغطية)** عيب الشكل أو الإجراء هو الإبقاء على القرار الإداري على الرغم من عدم الشرعية الشكلية أو الإجرائية التي تشوبه[(٢)].

**لكننا نرى أن هذا التعريف تعوزه الدقة؛ لأنه** لم يبين لنا المقصود بمصطلح التغطية، **ويمكننا القول إن تغطية عيب الشكل تعني:**

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها الصادر بتاريخ ٩ جمادى الأولى سنة ١٤٢٦هـ، الموافق ١٦ حزيران ٢٠٠٥م، مجلة نقابة المحامين، لسنة ٢٠٠٦، الأعداد (١، ٢، ٣)، ص ٩٢ وما بعدها.

(٢) د. أحمد الغويري، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٩.

قيام الإدارة باتخاذ إجراء لاحق يتمثل في تصويب العيب الشكلي الذي وقعت فيه أو تجاوزه في حالات معينة نتيجة لقبول صاحب الشأن أو استحالة تصحيحه.

ولا ريب أن الأشكال أو الإجراءات الجوهرية هي التي يُثار بصددها التساؤل حول إمكانية تغطية ما لحق بها من نقص أو إغفال؛ لأن هذه الإجراءات هي التي يعتدّ بها القضاء الإداري، ويقرر إلغاء القرار بسببها، بخلاف الإجراءات الثانوية التي لا يُرتب عليها هذا الأثر.

وإذا كان بعض الفقه يرى عدم جواز تغطية العيب الشكلي؛ لأن القرار في هذه الحالة يكون قد وُلد معيباً[١]، إلا أن غالبية الفقه[٢] ترى جواز ذلك في حالات معينة، أهمها وأكثرها شيوعاً: إتمام الشكل أو الإجراء المعيب، أو قبول صاحب الشأن بالقرار الإداري المشوب بهذا العيب، كما يضيف بعض الفقه تعذر استحالة إتمام هذا الإجراء نتيجةً لقيام ظرف استثنائي أو حالة ضرورة[٣]، إلا أننا نعتبر أن للضرورة أحكامها الخاصة التي لا تُجيز مخالفة الشكل أو الإجراء في القرار الإداري فقط، بل تخول السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة على حساب السلطة التشريعية كإصدار المراسيم بقوانين أو كما يسميها الدستور المصري في المادة (١٤٧) منه (القرارات بقوانين)، بينما يُطلق عليها الدستور الأردني (القوانين المؤقتة) إذا توافر الشرط الآخر المتمثل في غيبة البرلمان.

---

(١) انظر: د. أحمد الغويري، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠١، ويشير إلى:
Marcel Waline, Droit Administratif, Sirey, 1963/1964, P. 462.

(٢) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٣٨، إذ يقول "استقر القضاء الإداري وتابعه في ذلك معظم الفقه على أن هناك أسباباً من شأنها تغطية عيب الشكل في القرار الإداري".

(٣) ومنهم: Berlia, op, cit, P. 389. د. محسن خليل، القضاء الإداري، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٨، ص٥٤٣ وما بعدها. د. الشافعي محمد أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٧٩ – ٢٨٠.

**وبما أن دراستنا** بهذا الخصوص تنصب على (تصحيح عيب الشكل أو تغطيته)، فإننا لا نعتبر حالة الضرورة من المبررات الخاصة بهذه الحالة، ومن جهة أخرى فإنه لا يتم تصحيح الإجراء الشكلي سنداً إليها بل تجاوزه، **وعليه سنقتصر على شرح السببين السابق ذكرهما والمُجمع عليهما فقهاً وقضاءً؛ أي تغطية الإجراء المعيب أو تصحيحه، وقبول صاحب الشأن.**

## أولاً – الاستيفاء اللاحق للشكليات:

إن تصحيح العيب الشكلي يعني اعتراف الإدارة بوجوده ورغبتها في إزالته بإجراء إيجابي لاحق، وقد اختلف فقهاء القانون الإداري كما تضاربت أحكام القضاء الإداري في مدى الاعتراف للإدارة بتصحيح قرارها المعيب وانقسموا إلى فريقين:

**الفريق الأول**: يرى عدم جواز ذلك؛ لأن التصحيح اللاحق للقرار المعيب سيكون له أثرٌ رجعي وهذا غير جائز قانوناً؛ لأنه يتناقض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولأنه كان يتوجب على الإدارة مراعاة ذلك قبل إصدار القرار الإداري، أما تصويبه بعد ذلك فيُعد مخالفاً للغاية أو الحكمة التي شُرِعت من أجلها هذه الشكليات، كما أن السماح للإدارة بالتصحيح اللاحق من شأنه تشجيعها على عدم التروي والتدبر قبل إصدار قراراتها، اعتماداً على إمكانية تغطيتها، إلا أن هذا الفريق يستثني من ذلك الأخطاء المادية التي قد تشوب القرار الإداري، لأنها لا تؤثر في مضمونه(١).

وبهذا الخصوص يقول أستاذنا الدكتور محمود حافظ "ومع ذلك فإن الاتجاه الحديث في القضاء يُجيز تغطية عيب الشكل إذا كان متعلقاً بإغفال

(١) انظر: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص ٢٥٦. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٤٥٧ وما بعدها، ويشير في ص٥١٩ إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي لا يجيز ذلك إلا في حالة الخطأ المادي عديم الأثر على القرار المتخذ.

بعض البيانات كالإمضاء على محضر الجلسة أو الإشارة في ديباجة القرار إلى بعض النصوص القانونية"[١]. كما أن التوقيع كما يكون بإمضاء المُوقع وخطه، فإنه قد يكون بختمه غير المنكور منه"[٢].

**الفريق الثاني**: يرى جواز التغطية للقرار المعيب شكلاً، ومن شأن ذلك أن يصبح القرار سليماً وحجتهم أن للإدارة الحق في تعديل قرارها بعد إصداره ومن الأولى إجازة الإتمام اللاحق للإجراءات الشكلية، لإزالة عدم مشروعية القرار، وللحيلولة دون إلغائه في حالة الطعن به لدى القضاء[٣].

**ونذهب إلى ترجيح رأي الفريق الأول** من حيث عدم إجازته للتصحيح اللاحق، لقوة حججه وسلامة ما توصل إليه من قناعات؛ لأن السماح للإدارة بتغطية العيب الشكلي الجوهري أو الإجراء الذي وقعت فيه يتعارض مع الغاية التي استهدفها المشرع من النص على هذه الأشكال والإجراءات الجوهرية، ولا بأس لدينا من إتمام الإجراءات أو الأشكال الثانوية فقط، التي لا يؤثر إغفالها على موضوع القرار الإداري ولا يؤدي إلى تغيير جوهره وفحواه.

**أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري فقد تضاربت أحكامه بهذا الخصوص؛** ففي بداية الأمر **ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن** من حق الإدارة استكمال أو تصحيح إجراءاتها بقولها: "إن عيب الشكل يقصُر عن إحداث أثره

---

(١) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط٧، ١٩٧٨، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥٦٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٧٥٣ لسنة ٣ق، جلسة ١٩٥٩/٥/٩، أشار إليه: د. معوض عبد التواب، الدفوع الإدارية، دار الفكر الجامعي، مطبعة تكنوكس بالإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٦٦.

(٣) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٨، ص ٤٩٥. د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٣٨.

إذا قامت الإدارة بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل، دون أن يكون من شأن ذلكَ الاستدراك التأثير على مضمون القرار الإداري"[١].

وفي حكم آخر قضت بأن "قرار الفصل لا يعيبه عدم العرض على لجنة شؤون العاملين (الموظفين) ما دام قد أعيد العرض على تلك اللجنة، ورأت تأييد قرار الفصل من التاريخ الذي صدر فيه"[٢].

**لكنّ هذه المحكمة رأت العدول عن قضائها السابق**، مقررةً ضرورة عرض أمر فصل العامل (الموظف) على اللجنة الثلاثية قبل أن يُصدر مجلس الإدارة قراره، وأنّ تخلف هذا الإجراء من شأنه إعدام القرار الإداري الصادر بالفصل، لمخالفته إجراءً جوهرياً، ولا يصحح هذا القرار عرض الأمر على اللجنة الثلاثية بعد صدوره"[٣].

**وقد ترددت محكمة العدل العليا في قبول التصحيح اللاحق للإجراء الشكلي في بداية أحكامها حيث قضت** "بأن القرار الجديد لا يعتبر إجازة أو تصحيحاً للقرار السابق الذي صدر باطلاً"[٤].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في جلسة ١٩٦٣/٦/١٥، مجموعة أحكامها، السنة الثامنة، ص ١٢٩٧.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر في جلسة ١٩٦٠/٤/٢٦، مجموعة أحكامها، السنة الخامسة، ص ٧٠٤.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر في جلسة ١٩٧٥/٥/٣، مجموعة أحكام السنة العشرون، ص ٣٧٠.
انظر أيضاً: حكم المحكمة، القضاء الإداري، جلسة ١٩٥٢/٢/٢٦، المجموعة، س٦، ص ٥١ "تخضع هذه الحالة لحكم الضرورة، طبقاً للنظرية المعروفة، على أن تقدر بقدرها، وعلى أن يخضع تقديرها لرقابة هذه المحكمة". مشار إليه أيضاً د. حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧، المرجع السابق، ص ٣٧٤.

(٤) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٥٣/٥٩، مجلة النقابة، لسنة ١٩٥٣، العدد (١)، ص ١٣٧.

**كما قضت** "بأن الإجراء اللاحق لا يُضفي على القرار الذي صدر معيباً الصفة القانونية"(١).

**لكن هذه المحكمة ذهبت لاحقاً إلى جواز تصحيح القرار الإداري بإجراء لاحق محتجةً** بموقف الفقه والقضاء الإداريين، بل إن تغطية هذا العيب حتى في أثناء نظر الدعوى أمرٌ جائز، يؤدي إلى ردها شكلاً. **ومما جاء في حيثيات أحكامها:**

"إن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار الإداري الباطل بإجراء لاحق، يُزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب، وعندئذ تصبح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع"(٢).

**وقد عُرِض هذا الموضوع على محكمة العدل العليا بهيئتها العامة** (كاملةً) في القضية رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨، **فقضت بأغلبية أعضائها** "بأنه من الجائز إزالة وجه عدم المشروعية بقرارٍ لاحق قبل الفصل في الدعوى".

**بينما ذهبت الأقلية إلى عكس هذا الرأي في (قرار المخالفة) قائلةً:**

"إن **الفقه والقضاء قد استقرا على أن القرار المعيب وغير المشروع لا يملك أحدٌ إجازته أو تصحيحه** وإقراره، لذا فإن القرار الجديد لا يُصحح القرار المطعون به الذي ولد معيباً، وبناءً عليه، فإن الإدارة وإن كان باستطاعتها أن تُصدِر قراراً بتصحيح القرار المعيب، فإن ذلك مقيدٌ بسريان القرار الجديد من تاريخ صدوره"(٣).

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦١/١٢، مجلة النقابة، لسنة ١٩٦١، العدد الخامس، ص ١٩٥. انظر أيضاً: د. حنا ندة، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، المرجع السابق، ص ٣٤٠ – ٣٦١.

(٢) محكمة العدل العليا، رقم ٦٥/١٣٩، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٦٦، العدد (١)، ص ٣١٩.

(٣) حكمها رقم ١٩٦٨/١٢، مجلة النقابة، لسنة ١٩٦٨، العدد (١)، ص ٤٩.

## تعقيبنا على موقف محكمة العدل العليا من تغطية عيب الشكل

ذهبت هذه المحكمة في بداية الأمر إلى عدم جواز تغطية العيب أو الإجراء الشكلي. وكان ذلك في العقد الأول من باكورة أعمالها في خمسينيات القرن الماضي.

لكن الاتجاه الغالب في معظم أحكامها منذ بداية الستينيات يُجيز تصحيح العيب أو الإجراء الشكلي للوقاية والحيلولة دون إلغاء القرار الإداري.

وتحتج المحكمة في أشهر أحكامها بهذا الخصوص "بأن المبادئ المقررة في الفقه والقضاء الإداري تُجيز تصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق"، حسبما ورد في عبارات حكمها المشار إليه آنفاً.

**لكننا نرى** عدم صحة هذا الاستدلال؛ لأن غالبية الفقه الإداري تذهب إلى عدم جواز هذا التصحيح وقد عرضنا لتفاصيل موقفها في بداية هذا المطلب ومما احتجت به أن التصحيح سيترتب عليه تصويب القرار السابق الباطل بأثر رجعي، مما يتناقض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ونحن نؤيدها في ذلك.

**ومن جهة أخرى** فإن رأي الأقلية التي سجلت مخالفتها لهذه الأحكام جدير بالتقدير والثناء عليه لما أوردتها من أسانيد ومنها قولها: إن الإدارة وإن كانت تستطيع تصحيح قرارها غير المشروع بعيب في الشكل فإن ذلك مقيدٌ بسريان هذا التصحيح منذ تاريخ صدور القرار الجديد، ومعنى ذلك أن القرار السابق يبقى باطلاً وحقيقاً بالإلغاء.

**وأخيراً فإننا نحتج** بأن الإدارة قد تلجأ إلى هذا الإجراء في معظم الحالات إذا أقام صاحب المصلحة ضدها دعوى لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل، عندها تتذكر ما وقعت به من خطأ فتسارع إلى استيفائه حتى تمنع صاحب الشأن من الوصول إلى إلغاء هذا القرار الباطل، تلافياً لما يمكن أن يترتب عليها من تبعات.

**بل إن محكمة العدل العليا ذاتها ذهبت في حكمها رقم ١٩٨٢/١٥٤ إلى عكس ما توصلت إليه في قضائها السابق مقررةً** "**أن تصحيح** لجنة السير المركزية لقرارها المطعون فيه (بعد) إقامة الدعوى هو بمنزلة قرار جديد صدر بعد رفع الدعوى، ويخرج عن نطاقها من حيث موضوعه، ولا يجوز أن يكون محل بحث فيها. **وبناءً على ذلك** فإن قرار التصحيح لا يجعل القرار الأول سليماً، لأن القرار الذي صدر معيباً أو تنقصه الشكلية، إنما يجري تصحيحه بقرار جديد تتوافر فيه الشروط القانونية والشكلية، وإن إتمام الإجراءات المعيبة لا يُسبغ المشروعية على القرار السابق، وإنما هو إجراء مستقل عنه"[(١)].

**وكنا نتمنى على المحكمة الموقرة** أن تثبُت على ما ورد في ثنايا هذا الحكم بحيث يُعتبر ذلك عدولاً منها عن موقفها السابق، ويُحتسب لها في مجال تطور أحكامها، لكنها لم تفعل ذلك وعادت في العديد من أحكامها الحديثة إلى القول بإجازة تصحيح العيب الشكلي بقرار لاحق، حتى في أثناء نظر الدعوى، وبذلك تنتفي مصلحة رافع الدعوى المتضرر من القرار المعيب؛ لأن المحكمة تقضي برد دعواه شكلياً. إن هذا الموقف يتناقض مع مذهب غالبية الفقه وأحكام القضاء الإداري.

## ثانياً – رضاء صاحب الشأن أو إقراره:

يَحدُث على أرض الواقع وفي الممارسة العملية أن الإدارة قد تتجاوز في إحدى مراحل اتخاذ القرار الإداري عن إجراء جوهري، مما يعني أن هذا القرار قد صدر معيباً، وقد يرضى صاحب الشأن بهذا الخلل، ثم يعود لمراجعة نفسه ويلجأ إلى المحكمة طاعناً بعدم مشروعية القرار الإداري ومطالباً بإلغائه. فهل يُعتدُّ برضاه السابق؟.

---

(١) عدل عليا، حكمها الصادر بتاريخ ١٣/٩/١٩٨٢، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٨٢، العدد (١١)، ص ١٤٩٤.

يرى جانبٌ من الفقه أن الإجراءات الجوهرية – وإن كان المشرع قد قررها لمصلحة الأفراد في كثير من الأحيان، – وضعت حمايةً ورعايةً للمصلحة العامة، لهذا السبب فإنها تتعلق إلى حد كبير بالنظام العام(١).

ولئن كان الأصل كذلك، فإن عدم اعتراض صاحب الشأن في حينه على الإجراء المعيب أو المخالف لما نص عليه المشرع لا يمنعه من إثارة المخالفة والطعن بهذا القرار لدى القضاء الإداري فيما بعد(٢).

ويكاد الفقه الفرنسي يتفق على أن قبول صاحب المصلحة للقرار المشوب بعيب شكلي ليس من شأنه أن يصحح هذا القرار، ويعللون ذلك – وبحق – بأن الإجراءات الشكلية وإن تقررت في بعض الأحيان لمصلحة الأفراد، فإنها مقررةٌ أيضاً للمصلحة العامة، وإذا كان للأفراد أن يتنازلوا عن مصالحهم الخاصة فإنهم لا يملكون التنازل عن المصلحة العامة(٣).

**أما بالنسبة لمحكمة العدل العليا** فقد ذهبت في مرحلة أولى من قضائها إلى أن رضاء صاحب الشأن لا يُسقط حقه في الطعن بالقرار الإداري المعيب، مثال ذلك قولها:

"أما ادعاء رئيس النيابة بأن المستدعي لا يستطيع الطعن في تشكيل اللجنة ما دام أنه قد اشترك في المزاد الجاري أمامها دون أن يبدي أي اعتراض على قانونية تشكيلها؛ أي أنه قَبِلَ بذلك، فقول غير واردٍ لأن اشتراكه في معاملة المزاد أمام اللجنة المشار إليها، لا يؤثر على حقه في الطعن بصحة تشكيلها،

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥١٨.

(٢) د. حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، ١٩٧٢، ص ٤١٨.

(٣) انظر: د. أحمد الغويري، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٠٠، ويشير إلى:
Alebert Rephel, Le Control de L, Aacution admininistration, payot, Paris, 1975, P. 234- 236.

لأن تشكيل اللجان هو لمصلحة القانون (أي للصالح العام) وليس لمصلحة الأفراد"[١].

وكما يبدو فإن هذه المحكمة تُفرِّق بين الشكل المقرر لصالح الأفراد والشكل المقرر للصالح العام، فإذا كان الشكل مقرراً لصالح الأفراد، فإن عدم اعتراض صاحب الشأن على مخالفة قواعد الشكل والإجراءات يفقده حقه في التمسك به أمام محكمة العدل العليا.

وفي هذا تقول: "إذا كانت الشركة المستدعية قد قبلت إجراء تعديل ما ورد في الإجراءات، ولم تعترض عليه في حينه، فليس لها أن تتمسك بهذا السبب أو تستند إليه في طلب إلغاء القرار المشكو منه، لأن كل من سعى في نقض ما تمّ من جهته فسعيه مردودٌ عليه"[٢].

**ويعلق الدكتور عمر محمد الشوبكي على هذا الحكم بقوله:** "إن قضاء محكمة العدل العليا في هذه القضية يشبه مفهوم الإغلاق الحكمي الذي تأخذ به محاكم القانون في إنجلترا، وهو عبارة عن مبدأ قانوني مؤداه أن قبول صاحب الشأن ورضاه السابق بأمرٍ معين، يُغلق باب الرجوع فيما أقرَّ به أو تنازل عنه.. وهذا المبدأ يجد أساسه في قول فقهاء الشريعة الإسلامية من سعى في نقض ما تمَّ على يديه فسعيه مردود عليه"[٣].

**ونرى أن الإجراء الشكلي** مقررٌ للصالح العام وإن كان ظاهره مصلحة الإدارة أو مصلحة الأفراد، لذا يُمكن للقضاء الإداري دراسة ظروف كل حالة على حدة للتأكد من مدى رضاء صاحب الشأن وأهمية الإجراء أو الشكل الذي أغفلته الإدارة، ثمّ يُصدِر حكمه بعد ذلك بإمكان تغطيته أو عدمها.

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٦٤/٩٨، مجلة النقابة لسنة ١٩٦٤، العدد (٥)، ص ٩٩٤.

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٥٦/٢٢، مجلة النقابة، ١٩٥٦، العدد (٢)، ص ٣٩٩.

(٣) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ط ٢٠٠١، ص ٣٢٥ – ٣٢٦.

# الخاتمة

من خلال استعراضنا لأهم التفاصيل المتعلقة بهذا البحث يمكننا تقديم التوصيات التالية:

**أولاً** – نص المشرع – وخاصة الأردني – في معظم القوانين والأنظمة (اللوائح) على أن يسبق القرار الإداري وجود تنسيب من فرد أو لجنة أو هيئة معينة، مما يدل بشكل قاطع على أهمية هذا الإجراء، ليكون لدى مُصدر القرار صورة واضحة ورأي آخر إلى جانب رأيه، يكون عوناً له في اتخاذ قراره على أحسن وجه مما يجنب الإدارة التسرع أو الوقوع في الزلل.

**ثانياً** – يعتبر التنسيب أو إبداء الرأي إجراءً وشكلاً لازماً يسبق اتخاذ القرار الإداري، كما يتضح من نصوص معظم التشريعات، حيث جاء النص عليه بصيغة تفيد الوجوب وليس على سبيل الجواز. لذا يتوجب على مصدر القرار الإداري التقيد بهذا الإجراء وإلا كان قراره معيباً وعرضةً للبطلان.

**ثالثاً** – باستقراء أحكام القضاء الإداري – وخاصةً المصري والأردني – يتضح لنا أنه يُميز بين الأشكال والإجراءات الجوهرية والثانوية ويعتبر التنسيب أو أخذ الرأي مقدماً إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري أو إلغاؤه.

**رابعاً** – إذا كان القضاء الإداري يُفرّق بين ما يمكن اعتباره إجراءً جوهرياً أو إجراءً ثانوياً اعتماداً على كونه مقرراً لصالح الأفراد أو لصالح الإدارة، فإنه يعتبر أولهما جوهرياً في حين يُقرر أنه في ثانيهما يُعتبر إجراءً أو شكلاً ثانوياً لا يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري.

فإننا نرى أنه يمكن توجيه النقد لهذه التفرقة سنداً لهذا الأساس، وحجتنا في ذلك أن الإجراء سواء كان مُقرراً لصالح الأفراد أم لصالح الإدارة فإنه يُعد إجراء جوهرياً لأنه يستهدف من ثم المصلحة العامة.

يؤيد ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا في عددٍ من أحدث أحكامها، ومنها قولها في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٤: "استقر اجتهاد القضاء الإداري على أنه يتوجب على مُصدِر القرار الإداري مراعاة الشكل المحدد قانوناً لإصداره، وإن عدم الالتزام بذلك ينتُج عنه عيبٌ يصاحب نشوء القرار مما يؤدي إلى بطلانه، باعتبار أن مراعاة الشكل الذي حدده القانون يتعلق بالنظام العام، ويهدف إلى منح مُصدِر القرار فُرصة التدبر والتروي قبل إصدار قراره.

وبما أن وزير الثقافة قد اتخذ قراره بحل جمعية الكتاب والسنة دون الاستئناس برأي الاتحاد المختص، لذا نقرر إلغاء القرار المطعون فيه"(١).

**خامساً** – يجمع الفقه والقضاء الإداريان على أن التنسيب أو إبداء الرأي هو إجراء تمهيدي سابق على صدور القرار الإداري، ومن هنا لا يجوز الطعن به بحد ذاته، لذلك يجب على صاحب الشأن انتظار صدور القرار النهائي للطعن به، فإذا بادر للطعن بهذا الإجراء (التنسيب أو الرأي) فإن القضاء الإداري يحكم برد دعواه شكلاً.

**سادساً** – من المُلاحظ أن محكمة العدل العليا تذهب في عدد من أحكامها إلى إطلاق وصف أو لفظ (القرار) على "التنسيب"، ولا ريب أنه وصفٌ في غير محله، على الرغم من أنها قد توضح في ثنايا مثل هذه الأحكام أن هذا (القرار) ليس قراراً إدارياً نهائياً، مثال ذلك قولها:

"وحيث إن (القرار) المطعون فيه والصادر عن رئيس هيئة الأركان، والمتضمن إنهاء خدمة المستدعي في القوات المسلحة هو بمثابة تنسيب، مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد".

---

(١) محكمة العدل العليا، حكمها رقم ٢٠٠٦/٢١٠، مجلة نقابة المحامين، لسنة ٢٠٠٧ (١٤٢٨هـ)، الأعداد (١٠، ١١، ١٢)، ص ١٨١٤.

وكذلك قولها "إن دور مجلس إدارة البنك المركزي هو الموافقة المسبقة على صدور قرار المحافظ، لذا فإن الطعن (بقرار) مجلس الإدارة، هو طعنٌ في (قرارٍ) غير قابل للطعن، مما يستوجب رد الدعوى شكلاً".

من عبارات هذه الأحكام يتضح لنا أن المحكمة تكرر إطلاق لفظ (قرار) على التنسيب أو الرأي المسبق، لذا نأمل من المحكمة الموقرة تدارك هذا الخلل اللفظي وعدم إضفاء صفة القرار على الإجراء السابق على صدوره، لأنه ليس قراراً، بل مجرد رأي، للجهة الإدارية المختصة أن تأخذ أولا تأخذ به.

وعليه فمن المستحسن أن تقول المحكمة: "إن الرأي الصادر عن رئيس هيئة الأركان، لا يقبل الطعن به لأنه ليس قراراً إدارياً نهائياً"، وكذلك "إن الموافقة المسبقة لمجلس إدارة البنك المركزي هي عبارة عن رأي أو تنسيب لا يجوز الطعن به".

# المراجع

## أولاً – المراجع العربية:

### أ – الكتب:


١ – د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، المطابع العسكرية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٧.

٢ – د. إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٨.

٣ – د. الشافعي محمد أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٧٩ –٢٨٠.

٤ – د. حنا إبراهيم ندة، القانون الإداري، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧١.

٥ – د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧.

٦ – د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٧.

٧ – د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى التسوية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.

٨ – د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٨٦.

٩ – د. سيد خليل هيكل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النشر بدون، القاهرة، ١٩٨٣.

١٠– د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.

١١– د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.

- رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.

- القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٨٤.

١٢- د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري والإدارة العامة، دار الفكر العربي، ١٩٧١.

١٣- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.

١٤- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة سنة ١٩٨٣.

١٥- د. عبد الله طُلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، مطبعة دار الكتاب، دمشق، ١٩٩٢.

١٦- د. علي خطّار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، عمان، ٢٠٠٨.

١٧- د. عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ط١٩٨٥.

١٨- د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠١.

١٩- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٦٨.

٢٠- أ. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥.

٢١- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط ١٩٩٥.

٢٢- د. ماجد الحلو، د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤.

٢٣- د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٢٤- د. محمد جمال الذنيبات، موجز في القضاء الإداري الأردني، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.

٢٥- د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٨.

٢٦- د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار النشر بدون، القاهرة، ط ١٩٧٥، ١٩٧٦.

٢٧- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٢٨- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٧٩.

٢٩- أ. معوض عبد التواب، الدفوع الإدارية، دار الفكر الجامعي، مطبعة تكنوكس بالإسكندرية، ١٩٩٣.

٣٠- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، طبعة سنة ٢٠٠٦.

**ب - مجموعات الأحكام:**

- المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، منذ بداية سنة ١٩٩٣ حتى نهاية سنة ١٩٩٧، إعداد أ. إبراهيم أبو رحمة، محمد استانبولي، دورين بطرس، المكتب الفني، عمان.
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية سنة ١٩٥٢، حتى نهاية سنة ١٩٧١، د. حنا إبراهيم ندة، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً، د. نعمان الخطيب، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠١.

- المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية عام ١٩٧٢ إلى نهاية عام ١٩٨٦، إعداد: أ. محمد خلّاد، وكالة التوزيع الأردنية، عمان.
- مجلة نقابة المحامين، الأعداد المشار إليها منذ سنة ١٩٥٣ حتى سنة ٢٠٠٧، تصدرها نقابة المحامين، عمان.
- المجلة القضائية، الأعداد من سنة ٢٠٠٠ وما بعدها، يصدرها المعهد القضائي الأردني.
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري.
- مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا.
- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري.
- الموسوعة الإدارية الحديثة لأحكام مجلس الدولة.
- أحكام مجلس الدولة الفرنسي المشار إليها في المتن.

## ثانياً – المراجع الأجنبية:

1 - Auby et Drago, Traite de Contentieux administratife, T.II, 3 ed, L.G.D.J, Paris, 1984.

2 - Berlia, levice de forme Le Controle de La Legalite des actes admimistratifs, R.D.p. 1941.

3 - Daivd Foulks, Administrative Law, Butterworths, 5th ed, London, 1984.

4 - Jean Revero, Droit Administratif, 10 ed, Dalloz, Paris, 1980.

5 - Lafferriere, Traite de la Jurisdiction Administratif, T. 11.2e ed. Paris, 1897.

6 - M. Hauriou, precis de droit Administratife, 12e ed. Paris, 1938.

7 - Marcel waline, Droit Administratif, 2ed, Sirey, 1963 / 1964.

8 - Wade (H.W), Administrative Law, Butter Worths, London, 1997.