



The Defect of Form in Administrative Decisions and Its Applications in the Yemeni Judiciary (A Comparative Study)

Moteaa A. H. Gabir

*Corresponding author:

anasotea@gmail.com

Public Law, College of
Sharia and Law, Sana'a
University, Sana'a, Yemen.

Received:

25 May 2024

Accepted:

26 June 2024

Publish online:

30 June 2024

Abstract: The defect in form is one of the reasons for canceling an administrative decision. This defect appears when administrative authorities violate or ignore the formal rules required by the law when issuing administrative decisions. The rule is that the administration is not obligated to follow a certain form in expressing its will, unless the law imposes a certain form on the administration. Therefore, the administrative judiciary distinguishes between essential formalities and secondary formalities, and bases the invalidity of the administrative decision on the first rather than the second. The Yemeni judiciary has adopted the standards developed by jurisprudence and administrative judiciary to distinguish between the two types of formalities. We hope that this research will address the most important legal formal aspects that the administration must take into account when issuing its decisions, especially those that affect the rights and freedoms of individuals and employees, with a focus on the rulings of the Yemeni and comparative judiciary in this regard.

Keywords: Defect In Form - Administrative Decision - Yemeni Judiciary - Comparative Judiciary - Employee Rights and Freedoms.

عيب الشكل في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء اليمني (دراسة مقارنة)

المستخلص: يُعد عيب الشكل سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، ويظهر هذا العيب عند مخالفة الجهات الإدارية أو تجاهلها للقواعد الشكلية التي أوجبها القانون عند إصدار القرارات الإدارية. والقاعدة أن الإدارة ليست ملزمة باتباع شكل معين في التعبير عن إرادتها، ما لم يفرض القانون على الإدارة شكلاً معيناً. ولذا فإن القضاء الإداري يميز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، فيرتب بطلان القرار الإداري على الأولى دون الثانية. ولقد تبنى القضاء اليمني تلك المعايير التي طوّرها الفقه والقضاء الإداريين للتمييز بين نوعي الشكليات. ونطمح في أن يعالج هذا البحث أهم الجوانب الشكلية القانونية التي يتعين على الإدارة مراعاتها عند إصدار قراراتها، وبالذات تلك التي تمس حقوق الأفراد والموظفين وحرياتهم، مع التركيز على أحكام القضاء اليمني والمقارن في هذا الصدد.

الكلمات المفتاحية: عيب الشكل - القرار الإداري - القضاء اليمني - القضاء المقارن - حقوق الموظفين وحرياتهم.



المقدمة: تعتمد السلطة الإدارية في القيام بوظيفتها الإدارية على أنواع مختلفة من الوسائل القانونية، أهمها: القرارات الإدارية والعقود الإدارية، وتعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تستمدّها من القانون العام، وهي وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها وأنشطتها المختلفة؛ نظراً لانفرادها باتخاذها، دون حاجة إلى الحصول على موافقة ذوي الشأن.

ولكي يعتد بالقرار الإداري ويرتب آثاره القانونية، يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط الموضوعية (المحل-السبب-الغاية) والشروط الإجرائية والشكلية (الاختصاص-الشكل)، حيث لا يكفي لمشروعية القرار الإداري أن يلتزم مصدر القرار بحدود اختصاصه، وإنما يجب أن يصدره وفقاً للشكليات والإجراءات التي حددها المشرع؛ لأن تلك الشكليات تستهدف تحقيق المصلحة العامة وكذا حماية مصالح الأفراد الخاصة أيضاً، سواء كانت تلك الشكليات مرتبطة بالشكل الخارجي للقرار، أم تلك المرتبطة بإجراءات تكوين¹ القرار قبل إصداره أو المصاحبة لذلك.

وعلى الرغم من أن الشكليات هي ضمانات مهمة للإدارة وللأفراد معاً، إلا أن كثيراً ما تتجاوزها الإدارة لأسباب مختلفة، ومع ذلك لا بد من التسليم بأن المبالغة في التمسك بالشكليات من شأنه أن يخنق العمل الإداري، وقد يضر بسير المرفق العام، علماً إن أي عيب يشوب عنصراً أو شرطاً من شروط صحة القرار قد يؤدي إلى إلغائه عند رفع صاحب الشأن دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد، عدا عيب واحد، وهو عيب الشكل الذي مع تخلفه- أحياناً- لا يؤدي إلى إلغاء القرار، مما يستدعي البحث في معيار التفرقة بين عيوب الشكل التي تؤدي إلى إلغاء القرار، وتلك التي- مع وجودها- لا تؤدي بالقاضي إلى إعلان البطلان⁽²⁾.

وإذا كان الأصل هو عدم تقيد القرار الإداري بشكل معين، إلا في حال نص المشرع على ذلك، فقد يشترط المشرع ضرورة صدور القرار الإداري مكتوباً أو مسبقاً، أو اشتراطه أخذ رأي جهة معينة قبل إصداره، وبذلك يجب على الإدارة المختصة مراعاة هذه الشكليات واتباع تلك الإجراءات وفقاً لنص المشرع، وإلا كان جزاء المخالفة بطلان القرار.

أهمية موضوع البحث:

تبرز أهمية هذا الموضوع لما يتمتع به عنصر الشكل من أهمية بين عناصر وشروط صحة القرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية، ومعلوم أن القرارات الإدارية تعتبر هي محور عمل السلطة الإدارية وأهم امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الإدارة العامة، إذ تستطيع عبرها وإبرادتها المنفردة ترتيب آثار قانونية من شأنها المساس بالمراكز القانونية للمخاطبين به. وبذلك تبرز أهمية وقيمة عنصر الشكل في عملية تنظيم وضبط عمل السلطات الإدارية بصورة قانونية محددة ومتأنية، وملزمة في كثير من القرارات، إذ يتوخى المشرع من فرض الشكليات إحاطة الأفراد علماً بمضمون القرار قبل صدوره، كما في إجراء المواجهة والتحقيق قبل إصدار القرار التأديبي وترتيب آثاره، وإعلام المخاطبين بالأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار فضلاً عن تحديد مصدر القرار، وتوفير ضمانات هامة بالنسبة للأفراد المخاطبين بتلك القرارات لضمان كفاية حقهم في الدفاع، واعتماد أفضل وسائل التعبير عن الإرادة بما يكفل تحقيق العلانية والشفافية. وهو الأمر الذي يكفل تحقيق مشروعية العمل الإداري ويحمي المصلحة العامة، ومن ثم حماية حقوق ومصالح الأفراد من مخاطر عدم المشروعية.

ويحتل هذا الموضوع أهمية كبيرة بالنسبة للرؤساء الإداريين ومن يختصون بإصدار قرارات إدارية بحكم وظائفهم لمساعدتهم على معرفة الشكليات اللازمة في العمل الإداري بهدف الوصول إلى قرارات إدارية سليمة تحقق المصلحة العامة ومصالح الأفراد،

خاصة في غياب تقنين القواعد الإجرائية غير القضائية كما هو الحال في اليمن.. آملين أن تكون مثل هذه الدراسة مرشدةً للمشروع والقضاء اليمني، ومرجعاً للباحثين والمختصين في هذا المجال⁽³⁾.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان أهم القواعد الشكلية في القرارات الإدارية وبيان معيار التمييز بين الشكل الجوهرية الذي يؤدي إلى إلغاء القرار وغير الجوهرية الذي لا تأثير له على مشروعية القرار، وكذا معرفة مدى إمكانية تصحيح عيب الشكل من قبل الإدارة بأثر رجعي. وبيان موقف القضاء اليمني من عيب الشكل، ومدى تأثيره بأحكام القضاء الإداري في بلدان النظام القضائي المزدوج.

إشكالية البحث:

نظراً لما لقواعد الشكل من أهمية في مجال القرارات الإدارية، وبالذات تلك القرارات المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم، فإن ذلك هو ما يطرح إشكالية جوهرية تتمحور حول أهم القواعد والإجراءات الشكلية المتعلقة بالقرار الإداري؟ وما هي الآثار المترتبة على إغفالها أو تجاوزها ومخالفاتها؟ وهل تخلف أي شكل أو إجراء يؤثر سلباً على مضمون القرار ومشروعيته؟ وإذا كان الأمر ليس كذلك، فما هو معيار التمييز بين ما هو مؤثر من الأشكال وما هو دون ذلك؟ وهل يمكن تجاوز قواعد الشكل بسبب استحالة إتمامه بسبب الظروف الاستثنائية، أو بسبب فعل صاحب الشأن، أو قبوله ورضاه. وهل يمكن تغطية الشكل أو تصحيحه بإجراء لاحق في حالة نقصانه أو إغفاله؟، وما أثر ذلك على حقوق الأفراد وحررياتهم؟ وكيف نهج القضاء اليمني في رقابته على عيب الشكل في القرارات الإدارية؟ وما مدى تأثيره بالمبادئ التي أرساها القضاء الإداري في فرنسا ومصر؟ كل ذلك نحاول الإجابة عنه تفصيلاً في ثنايا هذا البحث.

منهج البحث:

المنهج المناسب لهذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك بهدف تحليل النصوص التشريعية والأحكام القضائية بهدف الوصول إلى نتائج وحلول قد تسهم في إثراء الموضوع، كما نستعين بالمنهج المقارن لبيان الحلول التشريعية والقضائية والفقهية المقارنة، والاستفادة منها في الجانب اليمني قدر الإمكان. وذلك من خلال استعراض أهم الاجتهادات الفقهية والقضائية التي تناولت عيب الشكل في فرنسا ومصر، وبيان موقف المحاكم اليمنية من القرارات الإدارية المعيبة بتخلف أو تجاهل الشكليات.

خطة البحث: قسمنا هذا البحث إلى مطلب تمهيدي وأربعة مباحث على النحو الآتي:

المطلب التمهيدي: ماهية عيب الشكل في القرار الإداري.

المبحث الأول: عيب الشكليات الإجرائية في القرار الإداري.

المبحث الثاني: عيب الشكل الخارجي في القرار الإداري.

المبحث الثالث: التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية.

المبحث الرابع: تحليل الإدارة من الشكليات وإمكانية تداركها.

المطلب التمهيدي: ماهية عيب الشكل في القرار الإداري:

يستلزم بيان ماهية عيب الشكل في القرارات الإدارية الوقوف على تعريفات الفقه والقضاء لهذا العيب، ومعرفة أهمية القواعد الشكلية في القرار الإداري، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف الشكل في القرار الإداري.

الفرع الثاني: أهمية قواعد الشكل في القرار الإداري.

الفرع الأول: تعريف الشكل في القرار الإداري:

إذا كان معلوماً أن العمل القانوني الإداري ما هو إلا تعبيرٌ وإفصاح عن إرادة الإدارة بقصد تحقيق أثر قانوني ما، فإن ذلك الأثر لن يترتب - وفق الأصل - إلا إذا تم الإفصاح عن هذا العمل في شكل خارجي معين، حتى يعلم به الأفراد، ومن ثم يرتبوا تصرفاتهم وفقاً لأحكامه ومقتضياته⁽⁴⁾.

ونظراً لأن القرار الإداري عمل قانوني إرادي، فلا بد أن يتخذ صورة أو مظهراً خارجياً، بأن تعلن الإدارة عن إرادتها، وتصدر قراراتها الإدارية في الشكل الذي يتطلبه القانون، بهدف إحداث أثر قانوني معين⁽⁵⁾.

ومن هذا المنطلق جرى القضاء على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون، عن إرادتها المنفردة والملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً، وكان النابذ عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽⁶⁾.

ويقصد بالإفصاح: أن تقوم جهة الإدارة بالتعبير عن إرادتها، وقد يتم هذا الإفصاح كتابةً أو شفويةً أو بالسكوت في أحوال معينة، على أن الصفة الغالبة هي صدور القرار الإداري مكتوباً.

وتماشياً مع التعريف السابق للقرار، فإن من شروط صحة القرار الإداري أن يصدر وفق الشكل الذي حدده القانون، وفي سبيل تحقيق ذلك يمرّ القرار الإداري بمراحل متعددة حتى يظهر إلى الوجود الخارجي بالشكل الذي يتطلبه القانون، ليرتّب آثاره القانونية. وتأسيساً على ذلك، لكي يكون القرار الإداري مشروعاً؛ يجب أن يكون صحيحاً من حيث مظهره أو شكله الخارجي، وكذا من حيث الإجراءات التي تسبق إصداره⁽⁷⁾، ما لم فإن القرار يكون معيباً بعيب الشكل⁽⁸⁾.

ولقد تناول الفقه تعريف الشكل في القرار الإداري بصيغ متعددة، لكنها لا تختلف في الجوهر والمضمون، ومن تلك التعريفات تعريف الشكل في القرار الإداري بأنه: "مجموعة القواعد الشكلية والإجرائية التي تلتزم جهة الإدارة قانوناً باتباعها عند إصدارها للقرارات الإدارية، أو ذلك المظهر الخارجي الذي يتعين على مُصدر القرار إفراغه فيه"⁽⁹⁾.

وكذا تعريف الشكل بأنه: "مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكوّن القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار اداري معين في مظهر خارجي معلوم، حتى ينتج آثاره القانونية ويحتج به إزاء المخاطبين به"⁽¹⁰⁾.

ونميل إلى تعريف البعض للشكل -بإيجاز- بالقول إنه: "المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار، وكذا الإجراءات المتبعة في إصداره"⁽¹¹⁾.

ووفقاً لهذه التعريفات يشمل الشكل في القرار الإداري كل ما يقرره القانون بمعناه الواسع من قواعد إجرائية وشكلية، يجب على جهة الإدارة التزامها، ليكون القرار صحيحاً ومشروعاً.

وترتيباً على ذلك، ينتج عيب الشكل في القرار الإداري إذا لم تلتزم الإدارة بالقواعد الشكلية المحددة في القانون عند إصدارها للقرارات الإدارية، وهو ما يجعل القرار الإداري معيباً بعيب الشكل، وبالتالي يكون عرضة للإلغاء⁽¹²⁾.

ومن تعريفات الفقه لهذا العيب أنه: (عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أم بمخالفتها جزئياً)⁽¹³⁾، أو أنه: (مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية أو الشكلية واجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية)⁽¹⁴⁾.

ويتضح لنا من خلال ما تقدم أن قواعد الشكل في القرارات الإدارية تجد أساسها ومصدرها في نصوص التشريعات (الدستور أو القانون العادي أو اللوائح والأنظمة)⁽¹⁵⁾، كما تؤدي (المبادئ القانونية العامة) دوراً مهماً في ابتداء بعض القواعد الشكلية غير المنصوص عليها في التشريعات، وذلك بالاستناد إلى روح التشريع وما يمليه العقل وحسن تقدير الأمور⁽¹⁶⁾.

ولقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أن: (جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين)⁽¹⁷⁾، وحينئذٍ يكون هذا القيد الشكلي شرطاً كباقي الشروط، يترتب على الإخلال به بطلان القرار الإداري.

أما في غير حالة تقييد المشرع للإدارة بالتزام شكل معين أو إجراء محدد، فإن جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتباع الشكل أو الإجراء المناسب للقرار الذي ستقوم بإصداره⁽¹⁸⁾.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأن: (القرار الإداري ليست له صيغة معينة، وإنما يكون ذلك لكل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، طالما أن المشرع لم يحدد شكلاً معيناً يجب أن ينصب فيه القرار..)⁽¹⁹⁾.

وبناء على ذلك، تستطيع الإدارة أن تعبر عن إرادتها بأي شكل كان، إذ إن عنصر الشكل يشمل طوائف كثيرة من الشكليات والإجراءات، فقد تصدر القرارات الإدارية شفاهة، أو كتابة، أو بالإشارة، أو حتى عن طريق أجهزة الاتصالات الحديثة، وقد تكون القرارات صريحة أو ضمنية⁽²⁰⁾، إلا إذا قرر القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء⁽²¹⁾، فقد يشترط القانون شكليات معينة في القرارات الإدارية، كالكتابة، أو التسبيب، أو أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار، أو إجراء تحقيق مسبق... إلخ، وعندئذ لا تكون القرارات الإدارية مشروعة إلا إذا صدرت باتباع الشكليات المحددة، وباتخاذ الإجراءات المقررة⁽²²⁾.

وتظهر لنا معالم عيب الشكل في القرار الإداري على مجموعتين، الأولى: تتعلق بالإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار وتدخل في مراحل تكوينه، كالتحقيق في التأديب والاستشارة المسبقة، وعرفت بعيب الإجراءات، وهذه المجموعة لها تأثير مباشر على مشروعية القرار.

أما المجموعة الثانية: فتتعلق بالمظهر النهائي الذي يجب أن يظهر فيه العمل الإداري، وهذه في الغالب لا تؤثر على مضمون القرار، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، فهي مظاهر أو قوالب يصب فيه العمل الإداري، كالتسبيب، والكتابة⁽²³⁾.

وهنا يثار تساؤل يطرح نفسه ومفاده: هل يندرج عيب "الإجراء" ضمن عيب "الشكل" أم أنه عيب مستقل عنه⁽²⁴⁾؟ وللإجابة عن ذلك وجدنا أن الفقه الإداري انقسم إلى اتجاهين، اتجاه⁽²⁵⁾ يرى أن الإجراء عيب مستقل عن عيب الشكل، على أساس أن بعض أحكام القضاء الإداري تعتبر كل إغفال للإجراء يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، بينما ليس الأمر كذلك بالنسبة للشكل الخارجي للقرار.

في حين ذهب اتجاه آخر من الفقه⁽²⁶⁾ إلى القول بأن عيب الإجراء والشكل ما هما إلا عيب واحد دون تمييز أو فصل بينهما، فلا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار والشكل الذي يظهر فيه هذا القرار، فالإجراء هو عنصر من عناصر الشكل، ويمثل الإجراء والشكل الخارجي للقرار مع بعضهما أحد عناصر أو شروط صحة القرار الإداري الخمسة، وفي المقابل أحد عيوبه المتعارف عليها فقهاً وقضاءً، وبذلك فليسا عنصرين منفصلين أو عيبين مستقلين للقرار الإداري.

وقد عزز من قوة هذا الاتجاه تواتر أغلب أحكام القضاء الإداري التي تعتبر عيب الإجراء ضمن عيب الشكل ودخل إطاره، حيث درجت الكثير من أحكام القضاء الإداري على استعمال عبارة عيب الشكل للدلالة على الإجراء والشكل أو أحدهما، على اعتبار أن كلاهما يمثلان عيب الشكل بالمعنى الواسع⁽²⁷⁾.

وبدورنا نميل إلى ترجيح الاتجاه الثاني الذي يعتبر الإجراء أحد عناصر الشكل، كونه يتفق مع الموقف التشريعي في هذا الشأن، إذ إن التشريعات توردتها تحت مسمى (عيب الشكل) سواء أكان ذلك العيب في الإجراء، أم في الشكل الخارجي للقرار⁽²⁸⁾، باعتبار أن شكل القرار الخارجي وإجراءات إعداده يمثلان معاً عنصر الشكل في القرار الإداري، بحيث إن ذكر أحدهما فإنه يغني عن الآخر، نظراً لتعلقهما بالناحية الشكلية في القرار، في مقابل العناصر الأخرى التي تتعلق بالناحية الموضوعية⁽²⁹⁾.

وترتيباً على ما سبق، نخلص إلى القول بأن عيب الشكل في القرار الإداري يكمن في تخطي الجهة الإدارية للإجراءات والأشكال المقررة في القانون، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كاملة أم مخالفتها جزئياً، وأن عيب الشكل في القرار في حقيقته مركب من صورتين، وهما الإجراءات، والشكل الخارجي، فالإجراءات هي مراحل يجب أن يستوفى فيها القرار، وهي تسبق الشكل دائماً، أو تدخل في تكوين القرار، وأما الشكل فهو المظهر الذي يخرج به القرار في مظهره النهائي، على أن مراعاة قواعد الشكل

الخارجي أو الإجراءات لا تكون ملزمة للإدارة إلا عندما يشترطها القانون، لأن الأصل هو أن القرارات الإدارية غير مقيدة بشكل معين.

الفرع الثاني: أهمية الشكل في القرارات الإدارية:

تعتبر قواعد الشكل والإجراءات من شروط صحة القرار الإداري، إلى جانب الشروط الأخرى (السبب، والاختصاص، والمحل، والغاية)، ولا تقل أهمية عن هذه الشروط⁽³⁰⁾.

ذلك أن القانون عندما يقرر قواعد الشكل فإنه يستهدف في وقت واحد حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد⁽³¹⁾، فاتباع الإدارة لهذه القواعد يفسح لها مجالاً للتأني والتروي، فيصدر القرار بعد بحث ودراسة بدلاً من أن يصدر في عجلة وارتجال، وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة وضمان لحسن سير الإدارة⁽³²⁾.

كما أن قواعد الشكل تعتبر ضمانات للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة، ولتكون ثقلًا يوازي السلطات الممنوحة للإدارة⁽³³⁾، فقواعد الشكل المتبعة في إصدار القرارات الإدارية تعتبر كحاجز يوازن بين السلطات الإدارية والمصلحة الخاصة للأفراد، فإذا كانت الإدارة تتمتع بحق التنفيذ المباشر، والسلطة التقديرية، وقرينة السلامة لقراراتها عند صدورهما، فإن عليها أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات⁽³⁴⁾، ولذلك يجب الأخذ في الحسبان إن الشكليات والإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للأفراد وأيضاً للإدارة.

وفي هذا الشأن يقول الفقيه الألماني (إهرنج): "إن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد"، وذلك على خلاف الشائع بين العامة من عدم أهمية القواعد الإجرائية والشكليات، والنظر إليها على أنها مجموعة من التعقيدات منعدمة الفائدة⁽³⁵⁾.

فالنسبة للأفراد تكمن أهمية الأشكال والإجراءات -كعنصر في القرار الإداري- في أنها تمنح ضمانات للأفراد تجاه القرار، كضرورة إجراء تحقيق قبل توقيع العقوبات التأديبية، أو الإعلان أو تبليغ القرار، أو ضرورة احترام آجال معينة، وكذلك تعتبر مهمة لجهة الإدارة لأنها تمنحها الفرصة للإحاطة بالأسباب والوقائع التي تدفعها لاتخاذ قرار معين، كضرورة إجراء استشارات قبلية واجبة قبل اتخاذ القرار.

كما أن قواعد الشكل والإجراءات تقوم بذات الدور الذي تقوم به قوانين المرافعات المدنية والتجارية والجنائية التي تحمي القضاة من مخاطر ومزالق التسرع والثورة والغضب، إذ إنها توفر للإدارة عوامل وخطوات التأني والرصانة وسداد الرأي والرؤية، وسلامة الوصول إلى عين الحقيقة وكبد العدالة في القضية⁽³⁶⁾. وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية، مقصوداً بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء⁽³⁷⁾.

وتماشياً مع ما تم ذكره، فإن قواعد الشكل في القرار الإداري ليست - كأصل عام - هي الهدف المراد حمايته وترتيب البطلان على عدم مراعاتها، وإنما محل الحماية هنا هي المصلحة العامة المستهدفة من وراء هذه القواعد الشكلية⁽³⁸⁾.

وهناك العديد من أحكام القضاء التي تعرضت لأهمية قواعد الشكل والإجراءات، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بأنه: (.. من المقرر فقهاً وقضاً أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررة لمصلحة عامة قدرها المشرع...)⁽³⁹⁾.

وكذلك ما جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة من القول بـ: (...إن المشرع لم يوجب على الجهة الإدارية اتخاذ تلك الإجراءات عبثاً، بل قصد بها كفالة حسن سير المرافق العامة وحماية مصالح الأفراد، فهي من ناحية تستهدف المصلحة العامة بمنع الإدارة من التسرع والارتجال في اتخاذ القرارات وتجنبيها مواطن الزلل وحملها على التروي والتدبر، مما يؤدي

إلى حسن إصدار القرارات، وبالتالي حسن سير المرافق العامة، ومن ناحية أخرى تستهدف حماية مصالح الأفراد بتوفير الضمانات وتحقيق الاطمئنان للموظف موضوع المسائلة الإدارية من تسرع الإدارة وتحكمها....⁽⁴⁰⁾ .

المبحث الأول: عيب الشكليات الإجرائية في القرار الإداري:

على الرغم من تأييدنا للاتجاه الذي يرى بأن عيب الشكل في القرار الإداري يشمل عيب مخالفة الشكل الخارجي وكذا عيب مخالفة الإجراءات، إلا أن التعرض لصور عيب الشكل من الناحية النظرية يقتضي تقسيم هذا العيب إلى صورتين هما: (عيب الإجراء، ثم عيب الشكل الخارجي) تبعاً للأهمية والأسبقية الزمنية، فالإجراء يدخل في مراحل تكوين القرار التي تسبق إصداره، بينما الشكل الخارجي يصاحب إصدار القرار، كما أن إغفال الإجراء يؤدي غالباً إلى إلغاء القرار، ويصعب التصحيح اللاحق له، بينما إغفال الشكل لا يؤدي دائماً إلى الإلغاء⁽⁴¹⁾. وهذا ما دفع بعض الفقه إلى قصر عيب الشكل في القرار الإداري على مخالفة القواعد الإجرائية، فعرف عيب الشكل بأنه: "مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية"⁽⁴²⁾.

والإجراءات هي ما يلزم أن تتخذه الجهة الإدارية قبل إصدارها القرار الإداري تحددها النصوص (القوانين واللوائح)، أو مبادئ القانون ويجب أن تحترمها الإدارة، بمعنى أن الإجراء يدخل في تكوين القرار. وعندما يفرض المشرع على الإدارة القيام بإجراءات تمهيدية قبل إصدار قرار معين، فإن هذه الإجراءات التي تسبق صدور القرار الإداري أو تصاحبه تعتبر شكليات أساسية، إذا كان من شأنها أن تغير في مضمون القرار⁽⁴³⁾.

ولذا تعتبر الإجراءات أو المراحل التمهيدية في إعداد القرار الإداري من أهم المراحل التي تكفل الضمانات الأساسية للعدالة الإدارية، ومن أهم المراحل في حياة القرار الإداري، سواء أوجبتها نصوص القوانين واللوائح، أم مبادئ القانون العامة، فيجب على الإدارة احترامها وعدم إغفالها، وقد رأينا أن تقتصر على دراسة أهم الإجراءات التي يجب على الإدارة اتباعها، وذلك في جانبين هما: الإجراءات السابقة على اتخاذ القرارات التأديبية، والإجراءات الاستشارية التي يشترط القانون على الإدارة اتخاذها مقدماً قبل إصدار القرار⁽⁴⁴⁾، نظراً لأهمية مثل هذه الشكليات، وتبعاً لذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي.

المطلب الثاني: الاستشارة (أخذ الرأي) قبل إصدار القرار.

المطلب الأول: الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي:

تعتبر الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي بمثابة الضمانات للموظف قبل وأثناء محاكمته وبعدها، ومن الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية، وتوجبها الأصول العامة، وتعليها قواعد العدالة والإنصاف دونما الحاجة إلى نصوص تقررها⁽⁴⁵⁾، فهذه الإجراءات تمثل ضمانات أساسية مقررة لحماية الموظف الخاضع للتأديب، وهي تعكس شفافية الإدارة واحترامها لحقوق الدفاع بعدم معاقبة الموظف إلا بعد إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه وإفهامه نوع المخالفة ومنحه فرصة الاطلاع على ملفه الوظيفي، والحصول على المعلومات التي يحتاجها، ومنحه مهلة مناسبة لتهيئة دفاعه.

ونظراً لأهمية هذه الشكليات الإجرائية، فإن كل التشريعات توجب على الإدارة احترام الإجراءات الجوهرية في مجال التأديب والالتزام بها، لتحقيق كافة الضمانات للموظف في الدفاع عن نفسه، وتنبؤ الشكليات التي تسبق اتخاذ القرار التأديبي في ثلاثة إجراءات أساسية هي: المواجهة، وإجراء التحقيق بمقاماته الصحيحة، مع كفالة حق الدفاع. ومن ثم نقسم هذا المطلب إلى فروع ثلاثة كما يأتي:

الفرع الأول: مواجهة الموظف:

يعتبر مبدأ المواجهة من متطلبات الإجراءات الجوهرية في كل المحاكمات، ومن المبادئ الحاكمة في القضاء والنقاضي، وهو كذلك بشأن تأديب الموظفين، وذلك بالنظر إلى ما ينطوي عليه هذا الإجراء من ضمانات أساسية تتمثل في إحاطة الموظف علماً بالتهم المنسوبة إليه، والاطلاع على ملفه التأديبي.

وقد تناولت المحكمة الإدارية العليا في مصر بيان معنى مبدأ المواجهة بالقول: (إن مواجهة الموظف بما نسب إليه تعني إيقاف العامل على حقيقة التهمة أو التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه. ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وذلك لكي يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه)⁽⁴⁶⁾.

كما قضت ذات بأن: (...الإعلان يعتبر إجراءً جوهرياً في الدعوى، وتكمن أهميته في تمكين ذوى الشأن من المثول أمام المحكمة لإبداء دفاعهم، ومن ثم يترتب على إغفال الإعلان وقوع عيب شكلي في الإجراءات يبطل الحكم لقيامه على هذه الإجراءات الباطلة)⁽⁴⁷⁾.

ولذا يشترط إعلان الموظف بموعد التحقيق وسببه والمخالفة المنسوبة إليه، باعتباره إجراءً أساسياً يؤدي إغفاله أو عدم إجرائه بالصورة التي رسمها وكفلها القانون إلى جعل الإجراءات التأديبية معيبة، وبالتالي يفقد القرار التأديبي مشروعيته⁽⁴⁸⁾. ويشترط أن تكون هناك فترة كافية بين الإعلان وتاريخ عقد الجلسة، بما يمكن المتهم من ترتيب أوراقه وإعداد وسائل الدفاع عن نفسه، وإلا كان القرار التأديبي باطلاً⁽⁴⁹⁾.

وفيما يتعلق باطلاع الموظف على ملفه قبل اتخاذ الإجراءات التأديبية، لا يكفي مجلس الدولة الفرنسي بأن تسمح الإدارة للموظف بالاطلاع على ملفه فحسب، بل يشترط منحه المدة الكافية للاطلاع على الملف، على أن يتضمن الملف جميع الوثائق التي تهم الموظف، وأن يكون في وضع يسمح له بالاطلاع على الملف، فلا يعتبر الاطلاع قد تم إذا كانت حالة الموظف الجسمانية والذهنية لا تمكنه من ذلك على الوجه المطلوب⁽⁵⁰⁾.

ومن تطبيقات القضاء اليمني في هذا الشأن، حكم (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا بإلغاء قرار مجلس القضاء الأعلى الصادر بشأن معاقبة أحد القضاة، حيث جاء فيه القول: (...كما لوحظ أن محضر اجتماع مجلس القضاء الأعلى قد خلا من أي بيان يؤكد استدعاء القاضي المذكور وسماع دفاعه، عملاً بنص المادة (114) من قانون السلطة القضائية.. ومن ثم فإن إهدار تلك الضمانات الجوهرية التي أوردتها المادة (١١٤) من قانون السلطة القضائية من قبل مجلس القضاء الأعلى يكون به القرار محل الطعن باطلاً لمخالفته القانون...)⁽⁵¹⁾.

كما قضت المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة في أحد أحكامها بالقول إنه: (...أوجب المشرع على الإدارة القانونية المحال إليها الموظف أن تقوم بإعلان الموظف بأمر الإحالة واستدعاء الموظف بوثيقة استدعاء، مشتملة على بيان اسم الموظف واسم الوظيفة، وموضوع المخالفة المنسوبة إليه، واسم السلطة الأمرة بالتحقيق وصفتها... فإذا تم التحقيق دون اتخاذ تلك الإجراءات السابقة على إجراء التحقيق، كان ذلك إخلالاً صريحاً بحق الدفاع ومساساً بمصالح الموظف، ومن ثم يكون باطلاً كل إجراء يقع على الموظف...)⁽⁵²⁾.

ومن ذلك أيضاً ما قضت به المحكمة الابتدائية الغربية بأمانة العاصمة (صنعاء) في أحد أحكامها من: (إلغاء قرار تأديبي صادر بفصل موظف من وظيفته؛ مسببة حكمها بأن المدعى عليها لم تقم بمواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه)⁽⁵³⁾.

كما قضت محكمة استئناف أمانة العاصمة بالقول: (إن القرار التأديبي بعقوبة الفصل الصادر برقم (42) وتاريخ 2007/4/15م، صدر دون إجراء التحقيق مع الموظف أو تمكينه من تقديم دفاعه، وغير ذلك من الإجراءات التي يجب اتباعها قبل إصداره والمنصوص عليها صراحة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مما يكون قرار الفصل معيباً بغياب الإجراءات لمخالفته لتلك النصوص القانونية التي توجب اتخاذ تلك الإجراءات قبل إصداره...)⁽⁵⁴⁾.

وبناء على ما تقدم، يلاحظ أن أحكام القضاء اليمني بخصوص مبدأ المواجهة وكفالة حق الموظف في الاطلاع على ملفه تنتهج ذات النهج الذي يسير عليه القضاء الإداري في مصر وفرنسا.

الفرع الثاني: التحقيق الإداري:

يعرف التحقيق الإداري بأنه: "مجموعة الإجراءات تباشرها السلطة المختصة قانوناً، وذلك من أجل الكشف عن المخالفات التأديبية، وجمع كل الأدلة من أجل إنزال العقوبة عن الموظف المخالف"⁽⁵⁵⁾.

والأصل أنه لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه، فالتحقيق الإداري من أهم الضمانات التي يجب أن تسبق توقيع العقوبة التأديبية⁽⁵⁶⁾.

ويشترط أن يكون هذا التحقيق سليماً وكاملاً وفق الضوابط القانونية، وأن تحترم الإدارة فيه مقتضيات حق الدفاع، بأن تمكن الموظفين من الدفاع عن أنفسهم، من خلال شهود النفي والإثبات، وإطلاع جهة التحقيق على ما يقدمه المتهم من أوراق أو سجلات، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد استشهادهم⁽⁵⁷⁾، فإذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود، ومن ثم فإنه يكون باطلاً، ويبطل بالتبعية ما يصدر على أساسه من قرارات تأديبية⁽⁵⁸⁾.

وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن: (الأصل في المحاكمات التأديبية أن يسبقها تحقيق يواجه فيه الموظف بأدلة الثبوت، وتسمع فيه أقواله ويحقق معه دفاعه، وكل إخلال بهذه الإجراءات يؤدي ولاشك إلى بطلان هذه المحاكمة)⁽⁵⁹⁾.

كما أوردت المحكمة مقومات التحقيق الإداري بقولها: (.. فيجب أن يكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكفالاته وضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات، وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع. فإذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود من هذه الكلمة)⁽⁶⁰⁾.

ومن تطبيقات القضاء اليمني في هذا الشأن، حكم محكمة غرب الأمانة الابتدائية بإلغاء قرار تأديبي؛ نظراً لأن الإدارة اتخذت قرارها بتوقيع العقوبة على الموظف دون إجراء تحقيق إداري معه، وقد جاء في حيثيات الحكم القول: (...إن الثابت ومن خلال رد ممثل المدعى عليها أن لجنة التحقيق اتخذت قرارها بتوقيع العقوبة دون تحقيق، معللة ذلك بعدم وجود المدعي، دون إبراز ما يفيد إعلانه أو رفضه للحضور، ثم إنه لم يتم تقديم أي دليل واضح وصريح تظمن إليه المحكمة يفيد التحقيق مع المدعي، أو توصية اللجنة، وغير ذلك مما يتطلبه القانون واللوائح، وبالتالي فإن ما اتخذ بحق المدعي قائم على غير أساس من القانون ولم تطبق الإجراءات القانونية المتبعة ... فإنه يتوجب القول بإلغاء القرارات وما يترتب عليها...)⁽⁶¹⁾.

وكذلك حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة الصادر بتاريخ 2012/5/13م، والذي جاء فيه: (... فقد ظهر للمحكمة جلياً أن المدعى عليها لم تقم بإحالة الموظف للتحقيق... مما يجعل قرار التوقيف مشوباً بعيب الشكل... لذلك كله فإن المحكمة تصدر حكمها بإلزام الهيئة العامة للبريد بإعادة المدعي إلى عمله)⁽⁶²⁾.

وأيضاً حكم ذات المحكمة الصادر بتاريخ 2015/2/1م والذي قضى بإلغاء القرار الصادر عن وزير المالية لعدم مشروعيته، وقد جاء فيه: (... إن ما صدر عن المدعى عليها من إجراءات بحق المدعي يعد مخالفة للقانون، إذ الواجب اتخاذ الإجراءات القانونية في حق الموظف من إحالته إلى مجلس التأديب بعد التحقيق معه، مما يجعل القرار الصادر بحقه مخالفاً للقانون، الأمر الواجب لإلغائه لعدم مشروعيته...)⁽⁶³⁾.

كما أن (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا قضت في حكمها الصادر بتاريخ 2017/3/28م بقولها: (وتبين من خلال الاطلاع على قرار فصل المدعين أنه قد صدر بناء على طلب من كلية الآداب قبل اتخاذ أي إجراء من الإجراءات القانونية الواجب اتباعها قبل

إصدار القرار، وحيث إنه بعودة المحكمة إلى قانون الجامعات اليمنية رقم (1995/17م) تبين أن القانون قد حدد الجهة المخولة بمسألة أعضاء هيئة التدريس ومساعدتهم بعد إجراء التحقيق معهم عن المخالفات التي تتسبب إليهم، وتلك الجهة هي مجلس التأديب المشكل بنص المادة (44) من قانون الجامعات... وقانون الجامعات ولائحته التنفيذية قد ورد فيهما كافة الإجراءات اللازمة التي يجب اتباعها قبل الإحالة إلى مجلس التأديب وأثناء الإحالة إلى التأديب حتى صدور قرار الفصل محددة الجهة المخولة بإصداره، وهذا السبب وحده كاف لإلغاء القرار، ناهيك أن مجلس الجامعة قد أصدر ذلك القرار بالمخالفة لنص المادة (45) من ذات القانون التي أوجبت اتخاذ عدد من الإجراءات قبل إصداره، محيلة بيان تلك الإجراءات إلى اللائحة التنفيذية المتعلقة بالتحقيق وإجراءاته، وضمان إجراءات المساءلة أمام مجلس التأديب وضماناتها والعقوبات التي يجوز توقيعها في المواد (82-95) من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (2007/32م)، وحيث إن القرار الإداري يفقد مشروعيته إذا لم تُتبع فيه كافة الإجراءات التي أوجبه القانون، كون تلك الإجراءات تعد ضمانات لازمة لحماية من يكونون عرضة لتلك القرارات. ومن ثم فلا يجوز تجاوزها أو إهدارها... لذلك وبناء على ما تقدم، وبعد المداولة حكمت المحكمة بالآتي: أولاً- قبول دعوى المدعين بخصوص إلغاء القرار محل الدعوى. ثانياً: إلغاء قرار جامعة ذمار رقم (2014/21م) بفصل المدعين الصادر بتاريخ 2014/12/18م، وترتيب كافة آثار الإلغاء بإعادة الحال كما كانت عليها قبل صدور القرار وإطلاق أية حقوق محتجزة للمدعين من قبل الجامعة...⁽⁶⁴⁾.

كما قضت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا بشأن قرار فصل أحد أعضاء هيئة التدريس بجامعة البيضاء بأنه: (... وحيث إن القرار الإداري يستلزم لمشروعيته اتباع الإجراءات التي ينص عليها التشريع أو تقتضيها المبادئ العامة في القانون، باعتبار أن تلك الإجراءات ضمانات لازمة لحماية الأفراد لا يجوز تجاوزها أو إهدارها، وكان الثابت أن جامعة البيضاء لم تتبع الإجراءات المقررة في قانون الجامعات اليمنية ولائحته التنفيذية فيما يتصل بتشكيل لجنة التحقيق مع المدعي ولزوم تشكيل مجلس التأديب... وحيث إن إصدار القرار الإداري دون اتباع الإجراءات المقررة أو مخالفتها يصيب القرار بعيب الشكل والإجراءات ويجعله قابلاً للإلغاء لعدم مشروعيته...)، وبذلك قضت بإلغاء القرار وتحمل الجامعة نفقات التقاضي⁽⁶⁵⁾.

الفرع الثالث: تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه:

يعد حق الدفاع من الإجراءات الإدارية المهمة، وهو من الحقوق المقررة بمقتضى المبادئ القانونية العامة التي توجد بغير نص⁽⁶⁶⁾، ومع ذلك فقد حرصت التشريعات على النص عليه وكفالاته، باعتباره حقاً طبيعياً لكل متهم، وضمانة أساسية لا يجوز إغفالها أو الإخلال بها، حتى وإن لم يُنص عليه في القوانين واللوائح⁽⁶⁷⁾.

ولأهمية حق الدفاع فقد نصت عليه المادة (49) من الدستور اليمني بالقول إن: (حق الدفاع أصالة أو وكالة مكفول في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفقاً لأحكام القانون، وتكفل الدولة العون القضائي لغير القادرين وفقاً للقانون)⁽⁶⁸⁾. وتأسيساً على ذلك، فإن من مقتضيات حق الدفاع للفرد، حقه في سماع أقواله قبل أن تقوم الجهة الإدارية باتخاذ أي إجراء من الإجراءات التأديبية تجاهه⁽⁶⁹⁾.

وهذا الأمر لا يتأتى إلا بضمان وكفالة حق الموظف المتهم في الاطلاع على الملف، وهذا الحق يعتبر قاعدة عامة تسري بالنسبة لكل إجراء تتخذه الإدارة ضد الموظف، حتى ولو لم يكن الإجراء ذا صفة تأديبية⁽⁷⁰⁾.

ويجب أن تكون محاكمة المتهم بحضوره لسماع ما يبديه من أوجه دفاع، وأن يمكن الموظف من إبداء دفاعه عن نفسه بكافة الوسائل المشروعة، سواء بمرافعة مكتوبة أم شفوية، وسواء بنفسه أم عن طريق محام يوكله الموظف⁽⁷¹⁾، وإذا لم يتمكن الموظف من حضور مجلس التأديب لظروف القاهرة، فإن ذلك يستدعي من مجلس التأديب تأجيل انعقاد المجلس حتى يتمكن الموظف من الحضور، فإذا أعاق الموظف عن الحضور عائق قهري، كالمرض الشديد الذي يفقد صاحبه القدرة على الانتقال، ومضت إجراءات المحاكمة دون سماع دفاعه، تكون قد أخلت بحق المدعي في الدفاع عن نفسه، مما يعيب القرار المطعون فيه ويبطله⁽⁷²⁾.

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على هذا المبدأ، وطبقه على كل قرار إداري يحمل معنى الجزاء، وليس فقط في الجزاءات التأديبية الواقعة على الموظفين العموميين، وإنما القرارات التأديبية التي تمس الطلاب في الجامعات أو المعاهد التعليمية، كقرارات الفصل، أو القرارات الصادرة بسحب ترخيص إداري على سبيل الجزاء⁽⁷³⁾.

وقد ذهب القضاء المصري إلى ما ذهب إليه نظيره الفرنسي من تطبيق مبدأ حق الدفاع على الجزاءات التأديبية الواقعة على الموظف العام، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها بأن: (قاعدة حق الدفاع عن النفس قاعدة شكلية لا يجوز مخالفتها؛ أي ولو لم ينص عليها في القوانين واللوائح، وأن مخالفتها يعيب القرار بعبء الشكل ويجعله باطلاً)⁽⁷⁴⁾.

كما قضت ذات المحكمة بأن: (قرار توقيع الجزاء على الموظف.... قبل إتاحة الفرصة لسماع دفاعه... يكون باطلاً،... ولا عبرة بالتحقيق اللاحق الذي أجرته المصلحة، لأن وكيل الوزارة قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي انتهى إليها التحقيق)⁽⁷⁵⁾.

وقد أكد القضاء اليمني أيضاً على هذا المبدأ، حيث ذهبت المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة إلى القول بأنه: (...إذاً تم التحقيق دون اتخاذ تلك الإجراءات السابقة على إجراء التحقيق، كان ذلك إخلالاً صريحاً بحق الدفاع ومساساً بمصالح الموظف، ومن ثم يكون باطلاً كل إجراء يقع على الموظف....)⁽⁷⁶⁾.

كما قضت (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية بالقول إنه: (...وحيث إنه لما كان ذلك، وكان قانون السلطة القضائية قد أسند إلى مجلس القضاء الأعلى بهيئة محكمة تأديبية وحده الاختصاص بتأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة عند إخلالهم بواجبات وظيفتهم، بحيث خوله الإحالة إلى مجلس محاسبة يتكون من ثلاثة من أعضائه أو من ثلاثة من القضاة، فإنه لا يعفي المجلس من التقيد والالتزام بالأصول والضوابط والقواعد القانونية المشترطة في أية محاكمة وأخصها كفالة حقوق الدفاع، وأن يأتي حكمه التأديبي وليد إجراءات قانونية صحيحة تحقيقاً ومحاكمة وحكماً - بما في ذلك التسبب....)⁽⁷⁷⁾.

المطلب الثاني: الاستشارة (أخذ الرأي) قبل إصدار القرار:

يفرض المشرع في بعض الحالات على الإدارة أو استشارة هيئة أو لجنة أو مجلس يناط به أمر إبداء الرأي بشأن موضوع القرار الذي تنوي الإدارة اتخاذه، ولقد أصبحت الشورى من ميزات هذا العصر، حتى غدت الهيئات الاستشارية عديدة وذات مستويات مختلفة في معظم الإدارات والهيئات والمؤسسات العامة⁽⁷⁸⁾.

فإذا ألزم القانون جهة الإدارة أخذ رأي أو استشارة فرد أو جهة معينة قبل إصدار القرار، فإنها تكون ملزمة بهذا الإجراء ويعتبر ضرورياً، لا فرق بين كون الاستشارة ملزمة عليها اتباعها أو غير ملزمة، فإن أصدرت قرارها دون اتخاذ ذلك الإجراء، كان القرار مشوباً بعبء الشكل⁽⁷⁹⁾.

وفي واقع الأمر تنتوع الاستشارات إلى ثلاثة أنواع⁽⁸⁰⁾: الاستشارة الاختيارية، والاستشارة الإلزامية دون الالتزام بالرأي، والاستشارة الإلزامية مع الالتزام برأي الجهة الاستشارية.

أولاً- الاستشارة الاختيارية: وهي التي تطلبها الإدارة تلقائياً، إما لأنها غير مفروضة بنص، وإما لأن النص الذي يشير إليها لم يعطها صفة الإلزام، وفي مثل هذه الحالة تكون الإدارة غير ملزمة أصلاً بطلب الاستشارة، وإذا طلبتها تكون غير ملزمة بالتقيد بها.

ثانياً- الاستشارة الإلزامية دون الالتزام بالرأي: وهي التي يفرضها النص دون أن تكون الإدارة ملزمة بالتقيد بها لدى اتخاذها قرارها. وفي مثل هذه الحالة تكون الإدارة ملزمة بطلب الاستشارة، ولكنها غير مقيدة بالنتيجة.

ثالثاً- الاستشارة الإلزامية مع الالتزام بالرأي: وهي التي يفرضها النص ويلزم الإدارة بالتقيد بها عند اتخاذها قرارها. وفي مثل هذه الحالة لا تكون الإدارة ملزمة بطلب الرأي فحسب، وإنما تكون مقيدة بهذا الرأي. والأصل أن نتيجة المشورة غير ملزمة- حتى ولو كان طلبها وجوباً- بمعنى أن الجهة طالبة الاستشارة غير ملزمة بنتيجة الرأي المقدم إليها⁽⁸¹⁾، فالتزامها يقف عند حد أخذ الرأي دون التقيد به⁽⁸²⁾، إلا أن المشرع قد يجعل أحياناً هذا الرأي ملزماً⁽⁸³⁾، وذلك حينما لا يكتفي المشرع بأخذ رأي جهة أخرى قبل

إصدار الإدارة للقرار، بل يشترط على الإدارة اتباع هذا الرأي⁽⁸⁴⁾، وفي مثل هذه الحالة يجب على الإدارة التقيد بفحوى الرأي، وإلا اعتبر قرارها معيباً وجديراً بالإلغاء⁽⁸⁵⁾، وفي كل الأحوال تلتزم الإدارة الاستشارية بإبداء الرأي المطلوب منها من جانب الجهة الإدارية⁽⁸⁶⁾.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن: حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الصادر عن وزير الشؤون الاجتماعية والصحة، والمتضمن تشكيل لجنة وزارية مهنية لدراسة المنتجات الخاصة بالأطعمة الصحية، وذلك بسبب عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للصحة العامة، والأكاديمية الوطنية للطب حسب مقتضى المادة (5) من المرسوم رقم 88/80 لسنة 1966م⁽⁸⁷⁾.

والحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري المصرية بشأن أخذ رأي لجنة شؤون الموظفين قبل إصدار قرار الترقية الذي قالت فيه: (إن إغفال عرض الترقيات على لجنة شؤون الموظفين ولو أن رأيها استشاري وغير ملزم، إلا أن ذلك لا يسوغ بحال عدم أخذ الرأي ... ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد انطوى على مخالفة قانونية تعيبه بعيب جوهري، ويتعين لذلك إلغاؤه.....)⁽⁸⁸⁾.

كما قضت ذات المحكمة في هذا الصدد، بقولها: (...إنه وإن كان رأي لجنة شؤون الموظفين استشارياً يملك الوزير الأخذ به أو طرحه جانباً، غير إنه يلزم لصحة القرار الذي يتخذه الوزير...) ⁽⁸⁹⁾، فذلك أمر لازم يترتب على إغفاله إهدار الضمانات التي كفها الدستور من وجود اللجنة بجانب الوزير؛ ليستعين برأيها ومشورتها، فهي تعرف أحوال الموظفين، وهذا مما يعيب القرار ويبطله⁽⁹⁰⁾.

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه: (طبقاً للقانون 47 لسنة 1973م بشأن الإدارات القانونية، فإن لجنة شؤون مديري وأعضاء الإدارات القانونية لها إبداء الرأي في ترقيات أعضاء الإدارات ورأي اللجنة ملزم للسلطة المختصة، فإن كان للسلطة المختصة وجهة نظر مخالفة عليها عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها بالمادة 7 من القانون والمشكلة بقرار من وزير العدل، ولهذه اللجنة الأخيرة أن تصدر قراراً نهائياً ملزماً، وعدم عرض التوصيات على هذه اللجنة الأخيرة يؤدي إلى بطلان القرار)⁽⁹¹⁾.

كما ذهبت ذات المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1994/8/4م إلى أن: (صدور قرار إزالة البناء بدون ترخيص يستوجب العرض على لجنة خاصة حددها القانون، وعدم استيفاء هذا الإجراء يُبطل القرار)⁽⁹²⁾.

كما قد يشترط القانون موافقة جهة معينة أخرى على القرار قبل صدوره⁽⁹³⁾، وهنا على تلك الجهة التي حددها القانون أن تصدر موافقة إيجابية صريحة، فإذا رفضت هذه الجهة الموافقة، فلا تستطيع الإدارة إصدار القرار، وإلا كان قرارها معيباً بعيب الشكل⁽⁹⁴⁾. وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا: (إنه لما كان المشرع يوجب عدم فصل العامل من الخدمة بسبب تأديبي إلا بموافقة وكيل الوزارة، بعد أخذ رأي اللجنة الفنية المشار إليها في القانون فإن عدم اتباع هذا الإجراء إهدار صريح لضمانة حرص عليها المشرع لصالح العمال، ومن ثم يكون قرار الفصل خليفاً بالإلغاء)⁽⁹⁵⁾.

ومن التطبيقات القضائية اليمينية في هذا الشأن، حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة الذي قضت فيه بإلغاء القرار الصادر عن رئيس اللجنة العليا للانتخابات رقم (45) لسنة 2013م بتاريخ 2013/3/17م واعتباره كأن لم يكن؛ لمخالفته القانون بشأن عدم اتباع الإجراءات التي نص عليها القانون، حيث جاء فيه القول: (...أن قرار الفصل قد أوجب القانون أن يصدر من مجلس التأديب وما على رئيس الجهة إلا التصديق عليه أو الاعتراض، وذلك ما لم تتبعه المدعى عليها، متجاهلةً فيها للغايات التي توخاها المقنن من ذلك التسلسل الإجرائي لضمان صحة الإجراءات وسلامتها، وأن يكون الموظف قد منح الفرص اللازمة لاستشعار قدسية العمل وما قد يتخذ ضده من إجراءات، كون المقصود من ذلك التسلسل هو التقويم وتوجيه الموظفين بما ينمي موقفهم الإيجابي من العمل، وحيث أن المدعى عليها هي من تسببت في وقوع البطلان الذي شاب قرارها والإجراءات السابقة له، فأغفلت تطبيق القوانين واللوائح المنظمة لواجبات وحقوق الخدمة العامة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، فإن ذلك مما يترتب عليه بطلان القرار...)⁽⁹⁶⁾.

على أن الإدارة لا يجوز لها إلغاء القرار الذي أصدرته استناداً إلى استشارة هيئة معينة إلا بعد استشارة ذات الهيئة، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي - استناداً إلى قاعدة تقابل الإجراءات - بأن القرار الذي يصدر استناداً إلى استشارة هيئة معينة لا يجوز إلغاؤه إلا بعد استشارة ذات الهيئة⁽⁹⁷⁾. وإذا ألزم القانون الإدارة أخذ رأي إحدى اللجان أو الهيئات أو المجالس؛ فإنه في هذه الحالة يجب أن يكون تشكيل اللجنة أو المجلس صحيحاً كاملاً⁽⁹⁸⁾، وكذلك مداولاته عند التصويت على الآراء⁽⁹⁹⁾، فلا يجوز للإدارة أن تتحايل في سبيل استيفاء الإجراءات اللازمة قانوناً، كالحصول على رأي أعضاء اللجنة أو المجلس كلاً على حدة، حتى ولو أجمعوا على رأي واحد؛ لأن المناقشة قد تغير رأيه، وقد تظهر له أشياء كانت غائبة عنه، وقد تكون إمكانية الضغط على العضو المنفرد من قبل الإدارة أقوى وأيسر من قدرتها على التأثير على الهيئة أو المجلس بالكامل، كذلك لا يصح للإدارة أن تأخذ رأي الرئيس الإداري للموظف الذي اشترط القانون أخذ رأيه؛ لأن رئيسه لا يحل محله في هذا الشأن⁽¹⁰⁰⁾.

وعلاوة على ما سبق بشأن الاستشارات، أن أخذ الرأي قد يتعلق بـ(الصياغة) لا بالموضوع، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية التي يقوم مجلس الدولة بصياغتها وفقاً لقانونه، وهنا يجري قضاء مجلس الدولة على بطلان القرارات التي لا تصدر دون أن يتولى صياغتها، نظراً لمخالفة هذا الإجراء⁽¹⁰¹⁾. ومن أحكامه في هذا الصدد حكم محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه القول: (... إن القانون وقد اشترط أن يقوم مجلس الدولة بصياغة اللوائح الوزارية ومراجعتها، يكون بذلك قد وضع شرطاً شكلياً لصحة هذه اللوائح، وإن عدم استيفاء اللائحة لهذا الشرط يستوجب البطلان، ولم يضع القانون هذا الشرط عبثاً، بل أراد به أن يجنب اللوائح الإدارية مواطن الخطأ، وقد تحققت الحكمة التي توخاها القانون في شأن القرار المطعون فيه بالذات)⁽¹⁰²⁾.

المبحث الثاني: عيب الشكل الخارجي في القرار الإداري:

ينصرف معنى الشكل الخارجي في القرار الإداري إلى عدة شكليات أو عناصر تتعلق بالمظهر الخارجي للقرارات الإدارية، مثل شكلية كتابة القرار الإداري في وثيقة معينة وبشكل محدد، وشكلية التوقيع على القرارات الإدارية، وتاريخ صدور القرار الإداري، وشكلية تسبب القرارات الإدارية⁽¹⁰³⁾. ويمكن تناول الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري على قسمين، الأول: الشكليات المتعلقة بالقرار الإداري في ذاته، والثاني: تسبب القرار الإداري. وبذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الشكليات المتعلقة بالقرار في ذاته:

يقصد بالشكليات المتعلقة بالقرار في ذاته، تلك الصورة الخارجية التي تحتم القوانين واللوائح أن يصدر فيها القرار، فهي الإطار أو القالب الذي يحتوي على مضمون القرار الإداري، بمعنى آخر هي اللباس الخارجي الذي يظهر فيه القرار الإداري ويُصَبُّ فيها مضمون التعبير الإرادي لجهة الإدارة، فهي لصيقة بجسم القرار الإداري ولا يمكن فصلها عنه وتعدُّ داخلةً فيه وأحد مكوناته⁽¹⁰⁴⁾، وينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني⁽¹⁰⁵⁾، وفيما يلي نتناول أهم الأشكال المتعلقة بشكل القرار في ذاته، والمتمثلة في: الكتابة، والتوقيع، وذكر تاريخ إصداره، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - كتابة القرار:

الاصل أن الإدارة لا تتقيد بشكل معين تصب فيه قراراتها، فقد يكون مكتوباً أو شفوياً، أو أن يأخذ شكلاً آخر، كالإشارة أو الإيماءة⁽¹⁰⁶⁾، أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول، إلا أن القانون قد يشترط في بعض الأحوال ضرورة صدور القرار الإداري كتابةً، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تحترم نص القانون وتصدر قرارها مكتوباً، وإلا كان القرار غير مشروع⁽¹⁰⁷⁾.

وقد تشترط الكتابة ضمناً بشكل غير صريح، كأن ينص القانون على وجوب تسبب القرار أو ضرورة نشر القرار في الجريدة الرسمية، أو في النشرات الدورية، أو القيام بتبليغه، ولن يتسنى ذلك إلا بالكتابة، ذلك أن النشر والتسبب لا يتصور ورودهما على قرار شفوي⁽¹⁰⁸⁾.

وفي الواقع العملي تعد الكتابة هي الشكل الصريح المعتمد عادة من طرف الإدارة في اتخاذ معظم قراراتها، من خلال صياغة القرار المكتوب باللغة الرسمية للدولة⁽¹⁰⁹⁾.

وتصدر أغلب قرارات الإدارة بشكل مكتوب، على اعتبار أن الكتابة تتميز بالدقة والوضوح، وهي الأسهل في عملية الإثبات، كما أن القرار الإداري المكتوب يشتمل عادة على مجموعة من البيانات، أهمها: مكان وتاريخ إصدار القرار، والأسباب التي استندت إليها الإدارة لاتخاذ القرار، والتوقيع عليه، والأسانيد القانونية للقرار⁽¹¹⁰⁾، وغالباً ما يتضمن شكل القرار في المحرر المكتوب (رقم القرار) وموضوعه، والديباجة التي تتضمن إشارة إلى أسانيد، أي القواعد القانونية التي يستند إليها ويستمد منها شرعيته ووجوده القانوني، سواء كانت هذه القواعد مستمدة من القانون أم اللوائح أم من المبادئ العامة للقانون، ومكان الإصدار وتاريخه، والتوقيع عليه⁽¹¹¹⁾.

وبذلك تحقق كتابة القرار قدراً كبيراً من الشفافية لما تحققه من علانية لمحتوى القرار الإداري؛ فيسهل على الأفراد الاطلاع والعلم بها ومن ثم تحديد موقفهم من القرار⁽¹¹²⁾.

وتعتبر الكتابة ضماناً هامة للأفراد وأصحاب المصلحة أو المعنيين بالقرار، حيث إنها تمكنهم من الاطلاع على مضمون قراراتهم مباشرة، إضافة إلى كونها توفر لهم الضمانات الأساسية التي تسهل إثبات وجود القرار، وإثبات تاريخ صدوره وكذلك مدة تنفيذه، كما أن صدور القرارات مكتوبة يلزم جهة الإدارة بعدم التراجع عنها⁽¹¹³⁾.

ولا يعتبر القضاء شكلياً الكتابة إلزامية أو مقيدة للإدارة في حالة مخالفتها، فالإدارة بإمكانها أن تتخذ قراراتها بشكل شفوي، خصوصاً عندما لا تفرض عليها النصوص التشريعية أو التنظيمية اتباع شكل معين في القيام بأعمالها، وهو الموقف الذي تبناه الاجتهاد القضائي الفرنسي⁽¹¹⁴⁾.

إذ قد تصدر الإدارة القرار الإداري الفردي شفوياً، عند عدم وجود نص يلزمها بالكتابة، وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بانعقاد مثل هذا القرار ونفاذه وقبول الطعن به بالإلغاء تدعيماً لمبدأ المشروعية، ومثال القرار الشفوي: رفض قبول تلميذ في العودة إلى المدرسة، ورفض الإدارة تسليم صاحب الشأن صوراً لوثائق تخصه⁽¹¹⁵⁾، واستدعاء الرئيس الإداري لأحد موظفه وإبلاغه أنه قد فصل، ومنعه من الاستمرار في أداء وظيفته، فهذا يعتبر قراراً إدارياً، رغم عدم صدوره مكتوباً⁽¹¹⁶⁾.

كما أن الإدارة بإمكانها أن تعبر عن إرادتها في شكل قرارات إدارية ضمنية غير صريحة تنتج عن سكوتها خلال أجل معين، والشكل الضمني المترتب على سكوت الإدارة لمدة معينة يعتبر تعبيراً عن إرادتها إما بالقبول أو الرفض⁽¹¹⁷⁾، بمعنى آخر أن التزام الإدارة الصمت عن الطلبات الموجهة إليها بقصد الحصول على ترخيص أو إذن أو حق يشكل قراراً إدارياً يكون قابلاً للطعن بالإلغاء⁽¹¹⁸⁾.

وتتنوع أشكال القرارات المكتوبة بتنوع الجهة المصدرة لها، فقد تكون في صورة قرارات جمهورية أو قرارات صادرة من مجلس الوزراء⁽¹¹⁹⁾، أو في هيئة مرسوم، أو منشورات، أو تعليمات داخلية⁽¹²⁰⁾.

ومن تطبيقات المحاكم اليمينية لإلغاء القرار الإداري لعدم صدوره مكتوباً وفق القانون، حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (4) لسنة 1432هـ، والذي جاء فيه القول أنه: (...ومن خلال التأمل لما جاء في ملف القضية وجدت المحكمة أن ما صدر عن الوزير من إجراءات يعتبر قراراً إدارياً للنقل، إلا أن ذلك القرار قد شابته عدد من العيوب، أهمها عدم كتابة ذلك القرار بالشكل الذي حدده القانون ووفقاً للإجراءات التي حددها القانون، إذ الواجب أن يكون القرار الإداري مكتوباً مما يترتب عليه الحكم بإلغاء إجراءات نقل الموظفين... لكل ذلك حكمت المحكمة بإلغاء إجراءات نقل الموظفين)⁽¹²¹⁾.

كما تناولت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2008/6/1م عيب الشكل المتعلق بشرط الكتابة، بالقول: (... وأن الأصل والقاعدة أن للإدارة حقاً أو سلطة تقدير شكل القرار الإداري الصادر عنها ... إلا أن المقنن قد يشترط صدور القرار في شكل معين، وعندئذ لا يبقى للإدارة أية سلطة في تقدير الشكل الذي يصدر به قرارها) ⁽¹²²⁾.
ثانياً- توقيع القرار:

يعتبر التوقيع من الشكليات الجوهرية واللازمة لصحة وسلامة القرار الإداري، حتى ولو لم ينص المشرع على ذلك بشكل صريح، على اعتبار أن التوقيع جزء هام في تكوين الشكل الكتابي للقرار، وهو الذي يعبر عن إرادة مصدر القرار ⁽¹²³⁾، ومن ثم فالتوقيع من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل المكتوب للقرار محدداً المظهر الخارجي له، ويتم التوقيع بعد آخر سطر في نص الوثيقة من طرف صاحب السلطة، ويعتبر التوقيع معبراً عن السلطة المختصة بإصدار القرار، ويعد حجر الزاوية في حجة الوثيقة الإدارية، وبواسطته تضفى عليها الصفة الرسمية ⁽¹²⁴⁾.

والقاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري المكتوب يقتضي عملياً توقيع الجهة المختصة عليه، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أم لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المصادقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات ⁽¹²⁵⁾.
ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي أصدر قانون 12 ابريل 2000م وأوضح في الفقرة (الثانية) منه: "أن كل قرار صادر من السلطة الإدارية يتعين أن يشتمل على توقيع مصدره بصورة مقروءة، اسم أول، واسمه ووظيفته" ⁽¹²⁶⁾، ولا يمكن بداهة التوقيع على القرار إلا إذا كان مكتوباً ⁽¹²⁷⁾، كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي التوقيع من الشكليات الجوهرية التي يتعين احترامها ⁽¹²⁸⁾.

ولذا يذهب الفقه والقضاء إلى أن التوقيع لازم على القرارات المكتوبة، حتى ولو لم يرد به نص، وذلك باعتبار التوقيع على المحرر من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل الكتابي ⁽¹²⁹⁾، ولذا يرتبون على غياب التوقيع من الشخص المختص غياب القرار، لتخلف شرط أساسي لصحة العمل الإداري المكتوب، وعلى ذلك فإن مثل هذا القرار لا يكون نافذاً في حق الأفراد، ما لم تثبت الإدارة بالدليل على أن العمل يعبر عن إرادة جهة الإدارة واتجاهها إلى إحداث أثر قانوني، ويقع عبء الإثبات على عاتق الإدارة لتقديم الدليل القاطع ⁽¹³⁰⁾، فإذا هي عجزت عن الإثبات كان القرار غير موجود أصلاً، أما إن تمكنت من إقامة الدليل كفاً إزاء إقرار صحيح شكلاً ⁽¹³¹⁾.

وتظهر أهمية التوقيع في معرفة الشخص الذي اتخذته؛ لأن التوقيع هو الذي ينسب القرار إلى مصدره، ومعرفة هل يتوفر له الاختصاص لاتخاذ، وإذا كان مختصاً هل يملك اختصاصاً أصيلاً، أم يمارس اختصاصاً مفوضاً، وكذلك في حالة تعدد مصدري القرار ⁽¹³²⁾، فإنه يتحدد مصدريه من خلال التوقيع ⁽¹³³⁾، كما تظهر أهمية التوقيع في تحديد نوع القرار الإداري، فضلاً عن أن التوقيع يضفي المصادقية والرسمية والحجية على الوثائق الإدارية ⁽¹³⁴⁾.

جدير بالذكر أن التوقيع أو الامضاء قد يكون كتابية، أو عن طريق آلة في بعض الحالات، وقد أقر مجلس الدولة اليوناني بشرعية المصادقة على مرسوم بطريق التلغراف، إذ كان الملك خارج اليونان ⁽¹³⁵⁾.

ثالثاً- تاريخ صدور القرار:

يعتبر ذكر تاريخ صدور القرار من البيانات الشكلية في القرار الإداري المكتوب، والتي لها أهمية خاصة، كونه يفيد في تحديد النطاق الزمني لمصدر القرار، واحترام الأجل المقررة لتنفيذ مضمون القرار وشروط سريانه، وتبدو كذلك من خلال رقابة مشروعية سحب القرار الإداري.

ومن ثم فإن تحديد التاريخ يعني المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء؛ لذا فإنه يعد من الشكليات التي يتطلبها التشريع بشكل مباشر وغير مباشر لضمان مصلحة كافة الأطراف.

كما تظهر أهمية شكلية التاريخ باعتبارها وسيلة لصحة الوقائع المادية، ويتعلق الأمر هنا بمعرفة ما إذا كانت الوقائع التي استندت عليها الإدارة صحيحة وثابتة؛ لأنه بانعدامها يفقد القرار الإداري أحد أسسه الرئيسية. وعلى الرغم مما سبق، إلا أن بعض أحكام القضاء الإداري ترى أن ذكر تاريخ صدور القرار ليس شكلية جوهرية أو شرطاً من شروط صحة الشكلية في القرار الإداري⁽¹³⁶⁾، وبالتالي لا يؤدي غياب تاريخ القرار إلى بطلانه، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها بأن: (مجرد خلو التقرير السنوي بتقدير درجة كفاية الموظف من تاريخ تحريره لا يعني حتماً أنه لم يحرر في شهر فبراير بالذات، كما أنه لا يترتب على إهمال بيان تاريخ التحرير أي بطلان....)⁽¹³⁷⁾. ومن ثم فإن إغفال ذكر تاريخ إصداره لا يعد في حد ذاته عيباً جوهرياً يترتب عليه البطلان، بل يعتبر عيباً شكلياً ثانوياً ويندرج ضمن الأخطاء المادية.

المطلب الثاني: تسبیب القرار الإداري:

إذا كانت الكتابة غير مُلزِمة للإدارة فإن الأمر يجري كذلك على التسبیب؛ لأنَّ التسبیب هو كتابة أسباب القرار في صلبه، وعلى ذلك إذا تطَّلب المشرع أو القضاء التسبیب، فهذا مفاده تطلب عنصر الكتابة في ذات الوقت بالنسبة للقرار المفروض تسببيه بنص⁽¹³⁸⁾.

ويطبق القضاء الإداري في مصر وفرنسا المبدأ التقليدي أنه (لا تسبیب إلا بنص)، وهذا المبدأ يرجع إلى اعتبارات كثيرة، منها ما يتعلق بفاعلية النشاط الإداري، ومنها ما يرتبط ببعض الأفكار المستمدة من القرارات الإدارية، غير إن هذه التبريرات لم يعد ممكناً التسليم بها في عالم اليوم الذي لا يسمح إلا بإدارة واضحة، ونظراً لأن تطبيق هذا المبدأ قد يضر بالأفراد ويعوق مهمة القاضي في الرقابة على مشروعية القرار الإداري، فإن القضاء قد يفرض تسبیب القرار الإداري دون الاستناد إلى نص صريح، وذلك إذا كان التسبیب هو السبیل الوحيد للرقابة على سبب القرار⁽¹³⁹⁾. وسنتناول تعريف التسبیب، والحكمة منه، وأخيراً شروطه، فيما يأتي:

أولاً - تعريف التسبیب:

يقصد بتسبیب القرار الإداري: "بيان الباعث على إصدار القرار"⁽¹⁴⁰⁾. أو هو: "الافصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري"⁽¹⁴¹⁾، بحيث تفصح الإدارة في صلب قرارها عن الدوافع والأسباب التي دعت إلى إصداره⁽¹⁴²⁾. والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها⁽¹⁴³⁾، مع افتراض صدور القرار بناء على سبب أو أسباب معينة، بيد أن القانون قد يلزم الإدارة أن تذكر أسباب القرار الإداري في صلبه، وحينئذٍ يجب على الإدارة تسبیب قراراتها، وإلا عد القرار باطلاً لعيب الشكل⁽¹⁴⁴⁾.

ومن الأمثلة على ذلك: تسبیب القرار الإداري الذي يحتوي على جزاء تأديبي، أو عقوبة إدارية، وكذا قرار النقل الوظيفي، والقرار الصادر بترقية موظف وتفضيله وترجيحه على من تخطتهم الإدارة ولم ترقهم. ولا يجوز الخلط بين التسبیب وبين عنصر السبب في القرار الإداري⁽¹⁴⁵⁾، إذ إن التسبیب يقصد به ذكر أسباب القرار صراحة في متن القرار الإداري، وهو شرط فني يرتبط بالشكل الخارجي للقرار، أما السبب فهو شرط موضوعي لصحة القرار الإداري⁽¹⁴⁶⁾، وإذا انعدم شرط السبب فإن القرار يكون عرضة للإلغاء، فلا بد أن يقوم القرار الإداري على سبب قانوني، وتندرج أسباب القرار ضمن شروط المشروعية الموضوعية للقرار، باعتبار السبب ركناً مستقلاً وقائماً بذاته، في حين يرتبط التسبیب بالمشروعية الشكلية للقرار، أي ضمن عنصر الشكل، وإذا كان من الواجب أن يكون لكل قرار إداري سبب صحيح يبرره، فإن تسبیب القرار الإداري على خلاف ذلك، فلا يكون لازماً إلا إذا استلزمه نص قانوني صريح⁽¹⁴⁷⁾. كما أن التسبیب يكون معاصراً لصدور القرار حيث يرد في صلبه، وعلى العكس من ذلك فإن سبب القرار الإداري يمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي دفعت الإدارة لإصداره، ومن ثم فسبب القرار يكون سابقاً على إصداره.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها على التفرقة بين التسبب وبين السبب في القرار الإداري بالقول إنه: (.. يجب التنبية إلى الفرق بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، فإن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها، إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها، وإلا صار معيباً بعبب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس ...، لئن كان ذلك كذلك إلا أن القرار سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي أم لم يكن التسبب لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره حقاً وصدقاً، أي في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه) (148).

ومن ثم فإنَّ التسبب الذي نقصده، يعني أن يتضمن القرار أسبابه مكتوبة في متنه، بحيث يستند مصدر القرار إلى مجموعة أسباب وعلل تبرر إصدار هذا القرار ووجوده.

وعندما ينص المشرع على وجوب التسبب، فإن تسبب القرارات الإداري في مثل هذه الحالات يكون في غاية الأهمية، وحينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرارات يترتب على إهماله بطلان القرار، أما إذا لم يلزم المشرع بذلك، فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب (149).

ومن المقرر فقها وقضاء أنه لا إلزام على الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، فالقاعدة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا إذا أوجب القانون ذلك، وحينئذ يجب على الإدارة تسبب قراراتها، وإلا عد القرار باطلاً لعبب الشكل. وبهذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول إن: (الأصل في القرار الإداري عدم تسببه، إلا إذا نص القانون على وجوب التسبب) (150).

وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي عندما طعننت جامعة باريس ضد قرار وزير الجامعات المتضمن رفض تحديد صلاحية هذه الجامعة لمنح دبلوم إجازة وطنية وتقوم في العلوم الطبيعية، وذلك دونما تسبب لقراره خلافاً لما تقضي به المادة الخامسة في الأمر الصادر في تاريخ 16 يناير 1976م، حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي بقوله إن: (الثابت في الأوراق أن القرار المطعون فيه قد خلا من أي تسبب وهنا فالقرار يعد مشوباً بعبب شكلي يبرر إلغاءه) (151).

وغالباً ما ترد بعض النصوص الخاصة في مجالات مختلفة تلزم بالتسبب، خصوصاً في مجال تأديب الموظفين، أو في مجال رقابة سلطة الوصاية على أعمال المجالس المحلية، وفي بعض المجالات المتعلقة بالحقوق والحريات (152)، كما توجب بعض التشريعات ضرورة تسبب الإدارة لقراراتها المتعلقة بمل الجمعيات والهيئات الاجتماعية والنوادي والأحزاب (153).

ومن التطبيقات القضائية في مجال تأديب الموظفين ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم حديث نسبياً ب: (... ضرورة تسبب قرار مجلس التأديب على الأسباب التي بني عليها وبضوابط الأحكام، وإلا كان باطلاً...) (154).

كما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بشأن الترقية القول بأنه: (إذا ثبت أنه أغفل إجراء جوهري كان يتعين اتخاذه قبل إصدار قرار الترقية متضمناً تخطي المطعون عليه، هو صدور قرار من الوزير المختص ببيان أسباب التخطي طبقاً للقواعد الصادر بها قرار مجلس الوزراء في 17/5/1950م، فإنه لا مرية في أن إغفال هذا الإجراء في ظل هذا القرار التنظيمي العام مبطل في ذاته للقرار) (155).

ومن تطبيقات المحاكم اليمنية حكم محكمة غرب الأمانة الابتدائية، بقولها: (... لا بد أن يصدر قرار مجلس التأديب مسبباً.. وأن القرار المطعون فيه مخالف للإجراءات الشكلية والقواعد القانونية...) (156).

وحكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة الصادر بتاريخ 15/3/2011م، حيث جاء في حيثيات الحكم: (... أن ذلك القرار - قرار وزارة التربية والتعليم بشأن نقل واحد وخمسين من أعضاء هيئة التدريس للمعاهد العليا لإعداد وتأهيل المعلمين - قد

شابه عدد من العيوب، أهمها عدم كتابة ذلك القرار بالشكل الذي حدده القانون ووفقاً للإجراءات الذي حددها القانون، إذ الواجب أن يكون القرار الإداري مكتوباً ومبيناً فيه أسباب القرار وأسانيده... (157).

كما قضت (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية في أحد أحكامها بإلغاء قرار تأديبي صادر عن مجلس القضاء الأعلى بعزل أحد القضاة لعدم التسبب، حيث جاء في حيثيات هذا الحكم القول: (... وحيث اقتضى ذلك وفقاً لحكم المادة (101) من قانون السلطة القضائية أن تعمل هذه الدائرة رقابتها بوصفها قضاء مشروعياً في جانبها الموضوعي للتأكد من صدور القرار محل دعوى الإلغاء خالياً من أي من المعايير الواردة حصراً في ذات النص من عدمها، وهي عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة، وحيث إن ذات القانون قد استلزم في نص المادة (114) تسبب الحكم الصادر في الدعوى التأديبية.... وما ذلك من المشرع إلا ضماناً وتمكيناً لرقابة قضاء المشروع بما يفضي إلى الاطمئنان إلى صحة وثبوت الدعوى التأديبية واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة المستوجبة إيقاع الجزاء التأديبي، وحيث إنه لما كان ذلك، وكان قانون السلطة القضائية قد أسند إلى مجلس القضاء الأعلى بهيئة محكمة تأديبية وحده الاختصاص بتأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة عند إخلالهم بواجبات وظيفتهم، بحيث خوله الإحالة إلى مجلس محاسبة يتكون من ثلاثة من أعضائه أو من ثلاثة من القضاة، فإنه لا يعفي المجلس من التقيد والالتزام بالأصول والضوابط والقواعد القانونية المشترطة في أية محاكمة وأخصها كفالة حقوق الدفاع، وأن يأتي حكمه التأديبي وليد إجراءات قانونية صحيحة تحقيقاً ومحاكمة وحكماً - بما في ذلك التسبب.... (158).

وكذا حكم (الدائرة الإدارية) بإلغاء قرار مجلس القضاء الأعلى الصادر بشأن معاقبة أحد القضاة، حيث جاء فيه القول: (... وبإطلاع الدائرة على الثابت في الأوراق تجد أن ما ينهه المدعي بشأن عدم تسبب مجلس القضاء الأعلى لقراره محل الدعوى في محله، وعليه، وعملاً بنص المادة (١١٤) من قانون السلطة القضائية، وبعد المداولة تصدر الدائرة حكمها بإلغاء قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (١٤٢٥/٦ هـ) محل الدعوى لما علناه) (159).

كما قد يتطلب القضاء الإداري تسبب بعض القرارات، وذلك عندما يكون التسبب بالنسبة للقاضي هو الوسيلة الوحيدة للتأكد من مدى صحتها. على سبيل المثال عندما ينص القانون على شروط تقسيم جائزة ممنوحة لبعض موظفي الدولة في حالة استثنائية، فهنا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي يلزم اللجنة المانحة للجائزة بتسبب قرارها، وذلك ليقرر المجلس أن هذه الحالة الاستثنائية قد توافرت أم لا (160).

ومن المبادئ المقررة، أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب، فيفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه قائم على أسباب صحيحة، ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن يدعي عكس ذلك يقع عليه عبء الإثبات (161).

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: (إنه لئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها، ويفترض في القرار غير المُسبب أنه قام على سببه الصحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك) (162).

ثانياً - الحكمة من التسبب:

تتوسع التشريعات في اشتراط تسبب القرارات الإدارية - في الوقت الحاضر - لما للتسبب من أهمية، سواء بالنسبة للأفراد أم الإدارة (163)، حيث تظهر حكمة تسبب القرار الإداري في إحاطة من يخاطبه القرار علماً بالأسباب التي بني عليها والتي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهو ما يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار بالإلغاء أو عند المطالبة بالتعويض عنه، كما أن تسبب القرارات الإدارية مدعاة إلى التأني والروية؛ لأن جهة الإدارة لن تقدم على إصدار القرار الإداري إلا إذا وجد السبب الذي يبرر إصدار القرار، لأنها مطالبة بالإفصاح عنه في قرارها (164).

وفي هذا ما يمنع عن الإدارة الخطأ ويبعدها عن شبهة الوقوع في دائرة عدم المشروعية التي يتعين أن تلتزمها، ويؤدي كل ذلك إلى تدعيم فاعلية النشاط الإداري (165).

وعلاوة على ذلك، أن الالتزام بالتسبب يقيم جسوراً من الثقة بين الإدارة والأفراد، كما أنه يتيح للفرد أن يكون على بينة من أمره، ليقرر في ضوء ذلك مدى جدوى الطعن في القرار، كما أن التسبب يتوافق مع الأفكار الديمقراطية التي تقضي بتقديم الجهات الإدارية مبررات تصرفاتها للأفراد⁽¹⁶⁶⁾.

ومن ثم فإن تسبب القرار يعتبر ضماناً أساسية تحمي الفرد المتخذ ضده القرار، ليقف على جميع الأسباب والدواعي التي جعلت الإدارة تتخذ ضده ذلك القرار، كما أنه يمكن القضاء الإداري من مراقبة مشروعية تلك الأسباب⁽¹⁶⁷⁾.

وقد أخذت القوانين الوضعية مواقف مختلفة حول مدى وجوب تسبب القرار الإداري، فبعض هذه القوانين يوجب التسبب بنص تشريعي عام، ويجعل منه الأصل في القرارات الإدارية، وذلك على الأقل بالنسبة للقرارات التي تمس مصالح الأفراد.

وفي هذا الصدد نجد أن المشرع الفرنسي قد أصدر قانوناً خاصاً ينظم بتسبب القرارات الإدارية في 11 يوليو لسنة 1979م (معدلاً بالقانون الصادر في 17 يناير 1986م) أوجب على كافة إدارات الدولة والسلطات المحلية والمؤسسات الإدارية العامة وهيئات الضمان الاجتماعي والهيئات المسؤولة عن إدارة أي خدمة عامة إدارية أن تقوم بتسبب جميع القرارات الفردية التي تلحق أضراراً بالأفراد⁽¹⁶⁸⁾، وهو ما قلب القاعدة التقليدية- بأن الأصل عدم التسبب- رأساً على عقب بالنسبة لهذا النوع من القرارات⁽¹⁶⁹⁾.

كما نص المشرع المصري على التسبب في المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م وتعديلاته، والتي أوجبت تسبب القرار الصادر من الإدارة برفض التظلم المقدم من صاحب الشأن.

أما في اليمن فلا يوجد تنظيم قانوني خاص بالتسبب كما هو الحال في معظم شكلية القرار، والقاعدة السائدة هي أنه (لا تسبب إلا بنص)، ولا تلتزم الإدارة بالتسبب إلا عندما يلزمها المشرع بذلك⁽¹⁷⁰⁾، ومن ذلك اشتراط المشرع تسبب القرارات الإدارية التأديبية، سواء كانت صادرة من السلطة الرئاسية أم من مجالس التأديب⁽¹⁷¹⁾، ويمكن القول إن المشرع اليمني قد نهج منهجاً وسطاً، فلم يترك الإدارة مطلقة بدرجة تؤدي إلى صدور قرارات جزافية، وفي ذات الوقت لا يمعن في الإكثار من الشروط الشكلية، حتى يكبل حركة الإدارة ويشل النشاط الإداري، ومع ذلك نوصي المشرع اليمني بإقرار مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الفردية- كقاعدة عامة- كما هو الحال في النظام الفرنسي لتحقيق الشفافية في القرارات وتوفير ضمانات كافية للأفراد والإدارة معاً.

ثالثاً - شروط التسبب:

ليس للتسبب صورة أو صياغة محددة؛ لأن صياغة القرار الإداري لا تمثل بأي حالة من الأحوال صياغة الحكم القضائي، المهم أن يتمكن صاحب الشأن من معرفة السبب الذي قام عليه القرار والطعن عليه. ولكي يحقق التسبب هذا الغرض المنوط به يجب أن تتوفر فيه الشروط الآتية⁽¹⁷²⁾:

1- أن يكون كافياً وواضحاً في عبارات واضحة جلية لا لبس فيها ولا غموض، بدرجة تمكن من فهمه ورقابته واستيعاب الاعتبارات والمبررات القانونية والواقعية التي دفعت مصدر القرار إلى إصداره، أما التسبب الناقص فمثله مثل عدم التسبب، كما لا يكفي مجرد الإشارة إلى رأي⁽¹⁷³⁾.

فإذا اكتفى القرار التأديبي بتحديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبب⁽¹⁷⁴⁾، وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص، ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة⁽¹⁷⁵⁾.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن: (أنه إذا بنت الإدارة قرارها على أسباب عامة أو غامضة أو مجهلة، فإن القرار يعتبر خالياً من الأسباب معيياً في شكله).

كذلك قضت بأن: (قرار مجلس البوليس الأعلى يعد غير مسبباً تسببياً كافياً، إذ هو لم يعرض لحالة المدعي وللمطاعن الموجهة إليه ولم يبين ما أقره وما رفضه)⁽¹⁷⁶⁾.

2- يجب أن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه لا أن يحيل إلى أوراق أو وثائق أخرى، وبالتالي فإن إحالة الصادرة بالترقية إلى القانون أو إلى الملفات والوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية لا يعد تسبباً⁽¹⁷⁷⁾، كما أن إحالة القرار التأديبي إلى التحقيق الذي

أجرتة إدارة الشؤون القانونية لا يعد تسببياً؛ لأن هذا التحقيق لم ينسب إلى الموظف صاحب الشأن أي واقعة أو مخالفة ارتكبها⁽¹⁷⁸⁾.

على أنه يجب أن يكون تسبب القرار الإداري متزامناً مع وقت تبليغه إلى الشخص الذي صدر القرار ضده، فإذا ما صدر القرار فعلاً وهو غير مسبب كان معيباً في شكله، ولا يغطي هذا العيب ذكر أسباب القرار بعد ذلك عند إخطار صاحب الشأن، كما لا يصح القرار غير المسبب عودة الإدارة في قرار تكميلي إلى ذكر أسبابه، إذ يعد هذا القرار التكميلي قراراً إدارياً جديداً سليماً في شكله ويرتب آثاره من تاريخ صدوره، ولكنه لا يصحح القرار السابق بأثر رجعي.

ومن ثم فإن ذكر الأسباب أمام المحكمة بخصوص القرارات التي فرض المشرع تسببها لا تصحح القرار، إذ إن القرار الإداري المعيب ابتداء بسبب عدم ذكر الأسباب التي استند إليها يعتبر باطلاً ومخالفاً للقانون، ولا تصححه ذكرها أمام المحكمة، بل لا بد من صدور قرار جديد يتضمن ذكر الأسباب.

وأخيراً، إذا كان الأصل في القانون الإداري هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، فإنها إذا قامت بالتسبب - رغم عدم إلزام المشرع لها بذلك - فيجب أن يكون التسبب كافياً ومنتجاً بالنسبة للنتيجة التي انتهى إليها القرار⁽¹⁷⁹⁾، كما أن السبب هنا يخضع لرقابة القضاء من حيث التحقق من وجوده ومشروعيته⁽¹⁸⁰⁾.

وهذا هو ما المسلك المقرر في فرنسا⁽¹⁸¹⁾، والذي أخذ به القضاء الإداري المصري، فالمحكمة الإدارية العليا بمصر تقول في حكمها الصادر في 1962/6/13م: (ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها.. إلا أن الإدارة إذا كشفت عن الأسباب الواقعية لهذه القرارات واستظهرتها المحكمة من ظروف الدعوى، وجب على القضاء أن يبسط رقابته القانونية على تلك الأسباب لتبيين صحتها...) ⁽¹⁸²⁾.

المبحث الثالث: التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية:

لما كان الشكل في القرار الإداري ليس مقصوداً في ذاته، وإنما لتحقيق غاية ترتبط في الغالب بالحقوق والحريات أو بضرورة تحقيق ضمانات معينة لصالح الأفراد⁽¹⁸³⁾.

ومن أجل هذا نجد أن القضاء الإداري لم يبطل القرار الإداري بسبب عيب الشكل، إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة⁽¹⁸⁴⁾، أو إذا كان الإجراء أو الشكل الذي تم إغفاله جوهرياً، حتى ولو لم ينص المشرع على البطلان⁽¹⁸⁵⁾.

وترتيباً على ذلك، فإن قضاء مجلس الدولة قد استقر في إطار مدى تأثير تخلف الشكل على صحة القرار الإداري، على التفرقة بين الشكليات الجوهرية وبين الشكليات الثانوية (غير الجوهرية)، بحيث رتب البطلان على تخلف النوع الأول دون الثاني⁽¹⁸⁶⁾.

ولكن المشرع قد يحدد إجراءات شكلية معينة، ثم يسكت عن بيان جزاء مخالفة تلك الإجراءات أو الشكليات، وهنا يثار التساؤل عما إذا كانت تلك الشكليات أو الإجراءات جوهرية أم ثانوية⁽¹⁸⁷⁾. وبصيغة أخرى عما إذا كان يمكن تقرير البطلان بغير نص يقضي بذلك؟ أم أنه يلزم أن يقرر القانون البطلان صراحة؟.

ذلك أنه ليس كل ما يرد في القانون من قواعد أو إجراءات شكلية تعتبر جوهرية، فهناك قواعد شكلية تعتبر جوهرية وترتب البطلان على مخالفتها، وقواعد شكلية أخرى لا تعتبر جوهرية، وبالتالي لا ترتب جزاء البطلان على مخالفتها رغم إيراد القانون لها⁽¹⁸⁸⁾.

ونتيجة لذلك برزت إشكالية التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، وشكلت مثاراً لجدل فقهي واختلاف في الآراء، فقد حاول الفقه إيجاد معيار يميز الأشكال الجوهرية عن الأشكال الثانوية مهتدياً باتجاهات أحكام القضاء الإداري المتباينة والمختلفة في هذا الشأن⁽¹⁸⁹⁾، ذلك أن المتتبع لأحكام القضاء الإداري يعكس عدم اتباعه معياراً واحداً للتمييز بين الشكليات الجوهرية والثانوية، وتبعاً لذلك لم يستقر الفقه أيضاً على معيار محدد⁽¹⁹⁰⁾.

وأهم المعايير التي دعا إليها الفقه والقضاء الإداريين لتمييز الشكليات الجوهرية عن تلك الثانوية ثلاثة هي⁽¹⁹¹⁾: معيار المصلحة، ومعيار إغفال أو إسقاط الشكل، وأخيراً معيار مدى جسامه عيب الشكل. ونتناول هذه المعايير في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: معيار المصلحة (لمصلحة من تقرر الشكل).

المطلب الثاني: معيار إسقاط أو إغفال الشكليات.

المطلب الثالث: معيار مدى جسامه عيب الشكل.

المطلب الأول: معيار المصلحة:

استناداً إلى هذا المعيار يفرق الفقه بين الشكليات المقررة لصالح الأفراد، فيرتب البطلان على مخالفة هذه الشكليات، باعتبار أنها شكليات جوهرية⁽¹⁹²⁾، وبين الشكليات المقررة لصالح الإدارة، فيعتبرها شكليات ثانوية لا تؤثر مخالفتها على مشروعية القرار، ويرى بعض الفقه أن هذا مسلك محمود فيه نوع من التحيز لصالح الأفراد⁽¹⁹³⁾.

ومن الأمثلة على ذلك: اشتراط تقديم ضمان مالي أو شخصي قبل منح رخصة معينة، فإذا تجاوزت الإدارة عن طلب هذا الضمان، فلا محل للطعن بالبطلان في القرار الإداري، إذ إن الشرط لم يقرر لصالح الأفراد⁽¹⁹⁴⁾.

وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يرتب البطلان كجزاء على إغفال إحدى الشكليات التي رأى أنها مقررة لمصلحة الإدارة، وأنه ليس للأفراد التمسك بها لطلب إلغاء القرارات الإدارية، وهذا ما ورد في قضية (Faure) والتي تتلخص بأن أحد الأفراد قد تطوع في الجيش الفرنسي، ثم أراد هذا الفرد أن يتخلص من التطوع، وذلك استناداً لبطلان هذا التطوع كونه تم دون إجراء الفحص الطبي، ولكن مجلس الدولة الفرنسي رفض وجهة النظر هذه معتمداً على أن هذه الشكلية إنما قررت لمصلحة الجيش ومن هنا يكون لوزارة الدفاع وحده التمسك بها⁽¹⁹⁵⁾.

كما استشهد الفقه كذلك بحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Bonvoisin الصادر في 24 أكتوبر 1919م، الذي جاء فيه أن المشرع خول وزير الحربية التدخل لتحديد خطوط التنظيم في الأماكن العسكرية، وقد أهملت هذه الشكلية في بعض الحالات، فأراد أحد الأفراد الاستناد إليها ليتوصل إلى إلغاء قرار إداري، لكن المجلس رفض ذلك لأن الإجراء شرع لمصلحة الجيش، وليس للأفراد أن يتمسكوا به⁽¹⁹⁶⁾.

ومن الأمثلة على هذه الحالة حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 4 يونيو 1970م بشأن طلب أحد الموظفين نقله واستجابت الإدارة لطلبه، حيث قالت المحكمة: (غير إنه إذا تبين عدم عرض هذا الطلب على لجنة شؤون العاملين، فلا يجوز الطعن على هذا القرار من قبل الموظف، لأن هذا الشكل مقرر لمصلحة الإدارة وحدها)⁽¹⁹⁷⁾.

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر 3 ديسمبر سنة 1952م إلى القول بأنه: (يؤخذ من النص أن القانون خول العميد اتخاذ هذه الإجراءات الاحتياطية ضد الطالب الذي يضبط في حالة تلبس بجريمة الغش في الامتحان، فإذا أغفلت، وترك الطالب يؤدي الامتحان، فلا يترتب على بطلان في الإجراء؛ لأنها لم تشرع كضمانة له من ضمانات التحقيق، بل كإجراء تحفظي ضد الطالب)⁽¹⁹⁸⁾.

أي إذا ترك الطالب يؤدي الامتحان في باقي المواد رعاية لصالحه حتى يتم التحقيق في أمره، فلا يترتب على ذلك بطلان في الإجراءات؛ نظراً لأن الشكل الذي خولف ليس إحدى ضمانات التحقيق التي يهدد تخلفها مصلحة الطالب، بل شرع هذا الإجراء لمصلحة الإدارة باعتباره إجراءً تحفظياً.

وكذا حكمها الذي قررت فيه أن التزام الرئيس الإداري بلفت نظر العامل الذي يؤدي عمله بمستوى دون المتوسط، طبقاً للمادة (29) من القانون [46] لسنة 1964م إنما: (... هو من قبيل التوجيه... فلا يمكن بالتالي أن يكون إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان التقرير)⁽¹⁹⁹⁾.

وقد صدرت العديد من الأحكام بهذا الخصوص من المحكمة الإدارية العليا في مصر، ومنها الحكم الصادر في 12 مايو 1979م، حيث تقول فيه: (من حيث إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها، أو طقوساً لا مندوحة من اتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي، وإنما هي إجراءات منشؤها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وينبغي التفرقة في هذا المجال بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدر إغفالها سلامة القرار وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية، إذ لا يبطل القرار لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان، متى تم إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته، بحيث يترتب على إغفاله تقويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه.....)(200).

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد أيضاً ما قضت به من أن ما ورد في المادة (32) من قانون التوظيف [قبل تعديلها بمقتضى القانون رقم 579 لسنة 1953م] من إلزام لجنة شؤون الموظفين بإعداد درجات كفاية الموظفين في شهر مارس في كل عام، لا يترتب عليه: (... بطلان قرار اللجنة إن لم يصدر في هذا الشهر بالذات، كما أن الشارع بحسب مقصود لا يعتبر ذلك إجراءً جوهرياً، فيترتب على عدم إمكان التقدير في الشهر المذكور بطلان العمل في ذاته، بل لا يعدو الأمر أن يكون مجرد توجيه من الشارع لتنظيم العمل في تلك المواعيد وحثاً على إتمامه بقدر الإمكان)(201).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها بالقول: (إن المادة الثالثة من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية إذا كانت قد اوجبت على النيابة الإدارية إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف، إلا أن القانون لم يترتب جزاء البطلان على إغفال هذا الإخطار ... فإن الإخطار والحالة هذه يكون قد شرع لمصلحة الإدارة وحدها، تمكيناً لها من متابعة تصرفات العاملين فيها بما يحقق صالح العمل وحسن ادائه، من ثم فإن إغفال الإخطار لا ينطوي على المساس بمصالح العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم، وبهذه المثابة فإن الإخطار لا يعتبر من الشروط الجوهرية التي يترتب على إغفالها ثمة بطلان بغير نص يجيز للعاملين التمسك به)(202).

من خلال ما تقدم، يتبين أن هذا المعيار أو الاتجاه يعتبر كل إجراء أو شكل مقرر لمصلحة الفرد، هو إجراء جوهري يترتب على إهداره البطلان، وأما ما كان لمصلحة الإدارة فإنه يعتبر إجراء ثانوياً لا يترتب عليه البطلان.

ولاشك أن هذا المعيار يراعي مصلحة الأفراد على حساب مصلحة الإدارة، لكنه لم يسلم من النقد، حيث إنه من الصعوبة تحديد الحالات التي تكون فيها الأشكال مقررة لمصلحة الإدارة وحدها، لأنه في أغلب الأحوال نجد المصلحة العامة إلى جوار مصلحة الإدارة، كما أن هذه الأشكال هي في الحقيقة مقررة لتحقيق الصالح العام وليس الإدارة وحدها، على أساس أن الشكليات والإجراءات وإن كانت مقررة لمصلحة الأفراد، إلا أنها في جميع الأحوال تهدف إلى الصالح العام بجانب الصالح الخاص(203).

كما أن الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء التي تختصم القرار الإداري ذاته تتعارض مع النظر إلى مصالح أطراف النزاع، لأن النظر لحماية صالح الأفراد دون أي اعتبار آخر وتقدير الإلغاء لهم دائماً إنما يعمل على ترتيب حقوق ثابتة لهم في هذا الخصوص، وهو الأمر الذي يتنافى مع طبيعة دعوى الإلغاء كونها دعوى موضوعية عينيه تخاصم القرار نفسه، وليس الإدارة التي أصدرته، ونظراً لما أخذ على هذا المعيار من نقد، يلاحظ أن أحكام مجلس الدولة الفرنسي قليلة بشأن تطبيق هذا المعيار(204).

المطلب الثاني: معيار إسقاط الشكليات:

رأي بعض الفقه أن إسقاط الإجراءات الشكلية بشكل كلي يعتبر مخالفة جوهريّة تستوجب إلغاء القرار الإداري، سواء كانت هذه الإجراءات مقرر لمصلحة الإدارة أم لمصلحة الأفراد(205).

أما في حالة أداء هذه الإجراءات بشكل مخالف لما هو مقرر، فإنه يتعين البحث عن ما إذا كانت المخالفة قد غيرت من طبيعة الإجراءات الشكلية، فإذا كانت هذه الإجراءات رغم ما شابها من مخالفة قد حققت الهدف الذي قصدته، فإنها تعتبر مخالفة ثانوية، وإلا اعتبرت مخالفة جوهريّة يتعين معها إلغاء القرار الإداري(206).

وإذا كانت الإدارة قد قامت بإتمام الإجراءات القانونية ولكنها خالفتها جزئياً، فإنَّ القضاء الإداري يتغاضى عن هذه المخالفة إذا ثبت أنها لم تؤثر في القرار الإداري من حيث الموضوع، أو لم تنقص من ضمانات الأفراد، فهذه المخالفة لا تأثير لها على فحوى القرار أو مضمونه، ولذلك تعتبر مخالفة ثانوية⁽²⁰⁷⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (لا يعيب قرار الجزاء صدوره دون سماع أقوال أحد الشهود، وذلك متى ثبت أن شهادة هذا الشاهد ليس من شأنها أن تغير وجه الرأي فيما انتهى إليه التحقيق، ومن ثم اعتبرت المحكمة شهادة هذا الشاهد غير جوهرية ولا تؤثر في القرار)⁽²⁰⁸⁾.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم آخر بأن: (عدم اتباع إجراءات نشر قرار نزع الملكية للمنفعة العامة في الجريدة الرسمية وعدم لصقه وفقاً للقانون لا يترتب بطلان القرار؛ لأن الغاية من تلك الإجراءات إعلام أصحاب الشأن، بحيث يجوز لهؤلاء الطعن منذ علمهم اليقيني بالقرار رغم عدم نشره أو لصقه أو إعلانه)⁽²⁰⁹⁾.

وقد تعرض هذا الاتجاه للنقد من بعض الفقهاء لأنه رتب البطلان على مجرد إغفال الإدارة للشكل أو الإجراء، دون النظر فيما إذا كان هذا الشكل أو الإجراء جوهرياً أم ثانوياً؛ ذلك لأن إغفال أو إسقاط الشكل أو الإجراء لا يقوم بذاته دليلاً على أن العيب جوهرى. أي أن إسقاط الشكليات والإجراءات أياً كانت درجة أهميتها ليس دليلاً قاطعاً على وجود عيب جوهرى في الشكل أو الإجراءات، فقد يتعلق الأمر بإجراءات قانونية لا تؤثر في جوهر القرار المتخذ رغم سقوطها⁽²¹⁰⁾.

وفي هذا المقام نجد موقفاً مغايراً للقضاء اليمني، حيث قضت محكمة استئناف أمانة العاصمة في أحد أحكامها بالقول: (...ولعل قائلاً يقول بأن بطلان الإجراءات متعلق بتحقيق النتيجة المطلوبة، فإن تحققت النتيجة فلا بطلان، وإن لم تتحقق كان الإجراء باطلاً... فنقول إن الأمر متعلق بسيادة القانون... وبأن هذه الإجراءات قد خالفت قانوناً نافذاً)⁽²¹¹⁾.

ونلاحظ في هذا الحكم أنه اعتبر القرار الإداري معيباً في شكله، حقيقةً بالإلغاء رغم تحقق الغاية من الإجراءات، أي على الرغم من أن هذا الإجراء لم يؤثر في جوهر القرار، ولكن إسقاط الإدارة لهذا الإجراء كان كافياً لإلغاء القرار الإداري، بصرف النظر عن جوهرية الإجراء، كما أن هذا الحكم يؤكد على اتجاه القضاء اليمني بعدم السماح للإدارة بتصحيح الإجراء الذي باشرته بتصرف لاحق، وإلى ضرورة قيام الإدارة باستيفاء الشكليات والإجراءات ابتداءً، فإن لم تراعها الإدارة فقرارها يكون معيباً ومستحقاً للإلغاء أياً كانت هذه الشكليات بهدف حماية مبدأ المشروعية.

المطلب الثالث: معيار جسامه عيب الشكل:

في ظل فشل المعيارين السابقين ظهر اتجاه جديد يعتمد على المعيار الموضوعي، ومؤداه أن العبرة ليست بمن تقرر الإجراء لمصلحته، أو بإغفال الإجراء من عدمه، وإنما العبرة بمدى جسامه عيب الشكل الذي أصاب القرار نتيجة هذه المخالفة، حيث اتجه جانب من الفقه إلى هذا المعيار الذي يقوم على أساس مدى جسامه عيب الشكل والإجراءات، وذلك بغض النظر عن المصالح التي تقرر لها الشكل، وهذا الاتجاه قريب إلى حد ما من نظرة القضاء الإداري.

وبحسب هذا المعيار إذا كان عيب الشكل جسيماً لدرجة أن تجنبه كان يمكن أن يؤثر في القرار ويغير في جوهره، بحيث يصبح القرار مغايراً لما كان يجب أن يكون عليه، إذا ما استوفى الشكل القانوني الصحيح اعتبر الشكل أو الإجراء جوهرياً، أما إذا لم يصل إلى هذه الدرجة من الجسامه عُذ شكلاً أو إجراءً ثانوياً⁽²¹²⁾.

ومثال ذلك: إيقاع عقوبة الفصل على موظف دون التحقيق معه، ذلك إن من شأن عدم التحقيق مع الموظف قبل فصله التأثير في مضمون القرار وجوهره، وبالتالي يكون عيب الشكل جوهرياً.

أما إذا تبين أن القرار ما كان سيتخذ غير هذا المضمون الذي في الشكل والإجراء المعيب، ولو كان قد قام بالإجراء والشكل الصحيح فهو إجراء ثانوي، فإنه لا يترتب بطلان القرار⁽²¹³⁾.

ومثال ذلك: إغفال الإدارة الإشارة صراحة في صلب قرارها إلى النصوص القانونية التي كانت الأساس في إصداره، أو عدم ذكر صفات أعضاء اللجان والمجالس في صلب القرارات الصادرة عنها.

ومن التطبيقات القضائية لذلك، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1953/6/5م في قضية (Bandoïn) الذي تغاضى فيه عن مخالفة الإدارة إجراء من الإجراءات القانونية، باعتبار أن تلك المخالفة لم تؤثر في القرار من حيث الموضوع أو لم تنقص من ضمانات الأفراد، حيث عد المجلس أن عدم قيام الإدارة بإحاطة المتهم علماً بأسماء أعضاء مجلس التأديب قبل المحاكمة، وأعلنه بأسماء الأعضاء المنتخبين فقط دون الأعضاء بحكم وظائفهم يعد عيباً ثانوياً لا يجعل القرار الإداري مشوباً بعدم المشروعية⁽²¹⁴⁾، وأيضاً حكم ذات المجلس بشأن تقصير الإدارة للمدة المنصوص عليها إذا ثبت أن هذه المدة التي منحت للأفراد كانت كافية عملياً لإعداد دفاعهم أو لإبداء وجهة نظرهم بحيث لم يلحقهم أي ضرر لتقصير هذه المدة⁽²¹⁵⁾.

ومن ذلك ما قرره محكمة القضاء الإداري المصري من أن: (إغفال الإجراء الشكلي المتعلق بأخذ رأي لجنة شؤون الموظفين يبطل قرار الترقية الذي يصدره الوزير، وذلك لأن معرفة رأي اللجنة قبل إصدار القرار كان يمكن أن يؤثر على هذا القرار وما انطوى عليه من ترقيات. فهذه اللجنة بمعرفتها بأحوال الموظفين، تعد ضماناً لا غنى عنه حتى يتم الاختيار على أحسن وجه، فتحقق المصلحة العامة والعدالة بين الموظفين)⁽²¹⁶⁾.

وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي قضت فيه بأن: (الأصل المسلم به قضاءً وفقهاً هو أنه إذا كان نص القانون قد أوجب على جهة الإدارة أن تلتزم بالأوضاع الشكلية أو الإجراءات التي أوصى المشرع باتباعها، إلا أنه لا يستساغ القول بأن كل مخالفة للشكل أو الإجراءات يكون الجزاء عليها هو بطلان القرار المترتب عليها، وإنما يتعين التمييز بين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط الجوهرية، وهي التي تمس مصالح الأفراد، وبين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط اللاجوهرية، بمعنى تلك التي يترتب على إصدارها مساس بمصالحهم، فترتب الأصل المسلم به على المخالفة الأولى بطلان القرار، بينما لا يترتب الأصل المسلم به على المخالفة الثانية بطلان القرار)⁽²¹⁷⁾.

وكذا ما قرره ذات المحكمة بصدد الشكل الثانوي بالقول إنه: (إذا كان القانون يستلزم عرض التقارير السرية عن بعض سنوات الخدمة على الجهة المختصة بالترقية، فاكتفت الإدارة بعرض ملخص وافٍ لها، فإن ذلك لا يترتب البطلان، لأن الكشوفات التي عرضت على المدير كانت خلاصة صحيحة لها، وكانت هذه الخلاصة تشمل العناصر الجوهرية للتقارير، ولأن عرض هذه التقارير بذاتها على المدير العام لم يكن من شأنه إحداث أي تغيير في تقديره النهائي لمرتبة الكفاية، سواء بالنسبة للمدعي أو بالنسبة للمرقين)⁽²¹⁸⁾.

وقد طبق القضاء اليمني هذا المعيار في المسؤولية الإدارية، حيث اشترط لتحقيق المسؤولية الإدارية أن يكون الخطأ على درجة من الجسامه حتى يحكم بالتعويض، فضلاً عن بطلان التصرف إذا كان قراراً إدارياً، إذ ذهبت (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية في أحد أحكامها إلى القول بأنه: (لا يكتفي أن ينطوي تصرف الإدارة على خطأ ما حتى يحكم القضاء بمسؤولية الإدارة عن عمل غير مشروع، إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً)⁽²¹⁹⁾.

والمستقر في القضاء أنه لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص، بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعيب الانحراف، ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا يصح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض، ما لم يكن مؤثراً في موضوع القرار وجوهه⁽²²⁰⁾، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الشكل، فإنه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة الشكل⁽²²¹⁾.

ومن خلال الرجوع إلى الأحكام القضائية نجد أنها تناولت الشكل الجوهري على أنه ذلك الشكل الذي إذا أهمل كان من شأنه التقليل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد، أو الذي إذا كانت الإدارة قد راعته كان يؤدي إلى تعديل القرار، فلا يصدر على النحو الذي صدر به⁽²²²⁾.

لذا خلص هذا المعيار إلى التفرقة بين ما إذا كان عيب الشكل الذي شاب القرار قد أثر على مضمون القرار وفحواه، وفي هذه الحالة يكون العيب جوهرياً ولذا يكون القرار جديراً بالإلغاء، وبين عيب الشكل الذي لا يؤثر على مضمون القرار ولم يغير في مضمون القرار شيئاً، فيعتبره عيباً ثانوياً لا يجدر لأجله إلغاء القرار⁽²²³⁾.

والواقع أنه بالرغم من منطقية معيار جسامه عيب الشكل وبساطته، يمكن القول إنه لا يمكن اعتماد معيار جامع مانع للأشكال والجراءات الجوهرية الذي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، بسبب مرونة البعض منها ومكانتها التي تختلف بين القرارات الإدارية، فقد وجدنا أن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وبما يملكه من سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن، ينظر كل حالة على حدة ليحدد قيمة الشكل والإجراء الذي خالفته الإدارة، وينظر في تأثير هذا الشكل والإجراء على القرار الإداري الذي اتخذته.

ويظهر لنا أن هذا المعيار يهدف إلى التقليل من الشكليات التي تضر بعمل الإدارة وتقيد بها عن أداء وظيفتها، ولكن يخشى في ظل ذلك أن تتعسف الإدارة بما لها من سلطة تقديرية وتزعم بأن أغلب الإجراءات والأشكال لا تؤثر في مضمون القرار الإداري، ولا يخفى ما لذلك من تأثير سلبي على سلطة القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية قرارات الإدارة.

خلاصة: من خلال استقراء أحكام القضاء الإداري، يلاحظ أن الفقه الإداري استقر على أن الشكل أو الإجراء الذي يستلزمه القانون يكون جوهرياً في الحالات الآتية⁽²²⁴⁾: 1- إذا وصفه القانون صراحة بأنه جوهرياً أو ما يفيد ذلك. 2- إذا رتب القانون البطلان كجزء على مخالفة الشكل أو الإجراء. 3- إذا كان الإجراء أو الشكل جوهرياً في ذاته أو بطبيعته، ويتحقق ذلك⁽²²⁵⁾:

- إذا كان من شأن الشكل التأثير على مسلك الإدارة في تحديد مضمون القرار.
- إذا كان الشكل مقررًا لحماية مصلحة الأفراد المخاطبين بأحكام ذلك القرار.
- إذا كان من شأن الشكل التأثير على ضمانات الأفراد تجاه الإدارة.

وعلى خلاف ذلك فإن الشكليات غير الجوهرية أو الثانوية، هي تلك التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها، أو أنها مقررة فقط لمصلحة الإدارة، وبالتالي لا يترتب على إغفالها بطلان القرار، وهي على نوعين (النوع الأول): الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها، و(النوع الثاني): الشكليات التي لا تؤثر مخالفتها على مضمون القرار الإداري المتخذ⁽²²⁶⁾. فلا يمكن للقضاء إبطال كل قرار إداري مهما كانت مخالفة الشكل فيه، لأن ذلك يؤدي إلى إيقاف الإدارة عن تحقيق أهدافها، فقام بوصف بعض الأشكال بأنها ثانوية لا تؤثر في القرار الإداري، ومن تلك الأشكال ما يأتي:

- 1- الأشكال والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة، وتخلفها يعني تنازل الإدارة عن مصلحتها فيها.
- 2- الأشكال والإجراءات التي لا تؤثر في سلامة مضمون القرار الإداري.
- 3- الأشكال والإجراءات التي يتعذر أو يستحيل استيفائها، ولا فرق بين أن تكون الاستحالة مادية أو قانونية، ولا فرق بين أن تكون بسبب صاحب الشأن أو القوة القاهرة.
- 4- قبول صاحب الشأن تخلف الشكل، عندما يفرض الشكل كضمانة لأصحاب الشأن الصادر القرار لمصلحتهم أو التي لا يؤدي تخلفها إلى الإضرار به، إذ إن هذا الإغفال لا يكون عيباً في الشكل بالنسبة لغيرهم⁽²²⁷⁾.

وإذا كانت القاعدة هي أن الشكليات مقررة لمصلحة الأفراد والإدارة على حد سواء، فقد يقرر المشرع بعض الإجراءات والشكليات لمصلحة الإدارة وحدها، ولم يلزم المشرع الإدارة باتباعها بل ترك لها الخيار، بحيث يكون لها حرية تقدير ملائمة اتباعها أو عدم

اتباعها في إصدار قرارها الإداري، دون أن يحق للأفراد التمسك ببطلان القرار الإداري استناداً إلى مخالفتها وتأسيساً على أن الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة لا يجوز لسواها التمسك باتباعها.

وعليه فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار الإداري المعيب بعيب الشكل لا يكون باطلاً إلا في حالتين، أولاهما: إذا نص القانون على البطلان جزاءً لعيب الشكل، والثانية: إذا كان العيب في الشكل جوهرياً، أي مؤثراً على مضمون القرار، أما إذا كان الشكل ثانوياً، فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار وسلامته، وبالتالي لا يترتب عليه البطلان.

ووفقاً للمعيار المتقدم، قد يكون الشكل منصوباً عليه في القانون، ومع ذلك يعتبر شكلاً ثانوياً إذا لم ينص القانون على البطلان كجزاء على مخالفته، كما أن الشكل قد لا يكون منصوباً عليه في القانون، ومع ذلك يحتم القضاء على الإدارة اتباعه، استناداً إلى المبادئ العامة للقانون، ومن ثم يعتبره شكلاً جوهرياً يترتب على مخالفته إلغاء القرار⁽²²⁸⁾.

ولا مناص من القول في ختام هذا المبحث أن الشكل الجوهري ليست له صفة ثابتة أو محددة باستمرار، وإنما تختلف صفته باختلاف الظروف والأوضاع، الأمر الذي يتعين معه فحص كل حالة على حدة، لتبيان ما إذا كان عدم اتباع الشكل قد أثر على القرار الإداري، وتأسيساً على ذلك فإنه عند عدم وصف القانون لشكل ما بأنه جوهري، يعود للقاضي تقدير ما إذا كان الشكل جوهرياً أم ثانوياً، في كل حالة على حدة وعلى حسب ظروف كل منها.

المبحث الرابع: تحلل الإدارة من الشكليات وإمكانية تداركها:

إذا كان عيب الشكل جوهرياً بحيث يؤثر على صحة القرار، فإن الأصل أنه لا يجوز تغطية العيب وتصحيحه تقادياً لإلغاء القرار⁽²²⁹⁾، غير إن القضاء الإداري في فرنسا ومصر درج على أنه يمكن تلافي إلغاء القرار المعيب بعيب الشكل في أربع حالات - رأى الفقه والقضاء أنها منطقية- يمكن عن طريقها تغطية هذا العيب وتجاوزه، وهي: حالة استحالة إكمال الشكليات، وفي حالة الظروف الاستثنائية، وعند قبول صاحب الشأن، وأخيراً حالة قيام الإدارة بالاستيفاء اللاحق للشكل الذي أغفلته.

ومن البديهي أن مشكلة تغطية عيب الشكل لا تثار إلا بالنسبة للقرارات التي يؤثر عيب الشكل في مشروعيتها فيجعلها مستحقة للإلغاء؛ لذلك تثار هذه المشكلة بالنسبة لعيب الشكل الجوهري، دون العيب الثانوي الذي لا يؤثر على صحة القرار ولا يؤدي إلى بطلانه⁽²³⁰⁾.

ومن ثم فإن البطلان لا يجب أن يترتب على عيب الشكل إذا كان من الممكن تدارك هذا العيب أو تصحيحه، دون مساس بمضمون القرار أو بسلامته موضوعياً، أو بضمانات أو باعتبارات المصلحة العامة من ورائه⁽²³¹⁾.

وسوف نتناول الحالات التي يتم فيها تجاوز عيب الشكل الجوهري في أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: استحالة إتمام الشكليات.

المطلب الثاني: حالة الظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث: قبول صاحب الشأن.

المطلب الرابع: الاستيفاء اللاحق للشكليات والإجراءات.

المطلب الأول: استحالة إتمام الشكليات:

قد تجد الإدارة نفسها أمام وضع يستحيل معه إتمام الشكليات المطلوبة، إما بسبب ظروف خارجة عن إرادة الإدارة فرضتها القوة القاهرة، أو بسبب موقف صاحب الشأن نفسه، أو بسبب الغير. ويتجه قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى إمكانية تجاوز أو تغطية عيب الشكل إذا استحال إكماله من الناحية المادية، ولمدة طويلة، أي أن تكون هذه الاستحالة على قدر من الدوام والاستمرار، حتى تبرر إعفاء الإدارة من الشكل⁽²³²⁾، والمسألة تقديرية لقاضي الإلغاء على ضوء هذا المعيار⁽²³³⁾.

كما يفترض في الاستحالة التي تغطي عيب الشكل والإجراءات أن تكون استحالة حقيقية يستطيل أمدها لدرجة يتعذر معها إتمام الشكليات المقررة قانوناً، فإذا تعذر جمع أعضاء لجنة معينة استشارتها واجبة قبل صدور القرار، وظلت الصعوبة في جمعها مستمرة، فيمكن إصدار القرار صحيحاً دون أخذ رأيها، وكذلك إذا رفضت لجنة أو هيئة الاجتماع أو المداولة، أو امتنعت تماماً عن إبداء رأيها⁽²³⁴⁾.

وبناءً على ذلك لا يمكن تجاوز عيب الشكل لمجرد وجود استحالة مؤقتة أو عابرة، فإذا اشترط القانون مثلاً استشارة موظف معين، وكان هذا الموظف في إجازة، وتم اتخاذ القرار دون الرجوع إليه، فإنه يترتب على ذلك بطلان هذا القرار، ولا يعتد بهذه الاستحالة؛ كونها مؤقتة، إذ إن إجازته سوف تنتهي ويعود للعمل. في حين أنه إذا تبين أن الوظيفة ذاتها شاغرة وليس من المنظور شغلها في الوقت القريب، تحققت الاستحالة المادية.

غير إن أسباب الاستحالة تتعدد، فقد تكون بسبب قوة القاهرة، أو بسبب صاحب الشأن، أو بفعل الغير، أما إذا كانت بفعل الإدارة نفسها، فإن ذلك لا يعفيها من التحلل من الشكليات التي يفرضها القانون، ولا يكفي لتبرير إغفال الإدارة للأشكال المطلوبة، وستكون قراراتها معرضة للإلغاء عند الطعن بها أمام القضاء الإداري.

وفيما يلي نستعرض أهم حالات الاستحالة التي تغطي عيب الشكل والإجراءات كما يأتي:

1. استحالة إتمام الشكل لسبب أجنبي (القوة القاهرة):

وهذه الاستحالة تكون خارجة عن إرادة جهة الإدارة أو أي جهة أخرى، وفي هذا الشأن رفض مجلس الدولة الفرنسي طلب إلغاء قرار صادر من مجلس التأديب، استناداً إلى أن ذلك المجلس لم يشكل على النحو المقرر قانوناً؛ لأنه ثبتت استحالة تكوينه على ذلك الشكل⁽²³⁵⁾.

كما ذهب مجلس الدولة المصري إلى أنه: (إذا اشترط قانوناً أن يكون طلب النقل من قائمة حصة شياخة إلى قائمة حصة أخرى مصدقاً عليه من العمدة أو الشيخ المراد الانتقال إلى حصته... فإنه يكفي بتصديق العمدة على الطلب إذا كانت الشياخة المراد الانتقال إليها شاغرة من شياخها)⁽²³⁶⁾. وكذا حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قضت فيه بأن: (القانون [المتمثل في المادة [85] من قانون تنظيم الجامعات رقم 84 لسنة 1958م]، وإن كان يستوجب أخذ رأي مجلس القسم عند تشكيل لجنة فحص النتائج العلمي لعضو هيئة تدريس، وأن فوات ذلك يؤدي إلى بطلان التشكيل، إلا أنه إذا تبين وجود خلافات شديدة بين أعضاء مجلس القسم، تحول بينه وبين اتخاذ قرار في هذا الشأن، ووافق مجلس الكلية على التشكيل، فإن فوات الشكل هذا لا يؤثر على صحة التشكيل للقوة القاهرة.. ويمكن أن يقال أيضاً هذا الحكم في حالة عدم وجود قسم أصلاً، أو أن القسم غير مكتمل)⁽²³⁷⁾. وفي هذا النوع من الاستحالة يجمع الفقه والقضاء على أنها تغطي عيب الشكل والإجراء، بل يرى جانب من الفقه أن هذا النوع من الاستحالة ما هو إلا تطبيق عادي لفكرة (القوة القاهرة)⁽²³⁸⁾.

2. استحالة إتمام الشكل بفعل صاحب الشأن:

أحياناً تكون استحالة إتمام الشكليات بفعل صاحب المصلحة نفسه، ومن دون أي تقصير من جانب الإدارة، كأن يرفض الموظف المحال إلى التحقيق إبداء أقواله دفاعاً عن نفسه، أو يُغفل ذكر عنوانه فيتعذر على الإدارة إعلانه، ففي هذه الحالة من غير المنطقي أن يتمسك صاحب المصلحة بالبطلان؛ لأنه كان السبب في عدم مراعاة هذا النوع من الشكليات، فمن غير المعقول أن يستمد من موقفه سبباً لإبطال أعمال الإدارة⁽²³⁹⁾.

وهذا هو النهج الذي انتهجه القضاء الإداري الفرنسي حين رفض إلغاء قرار بتوقيع عقوبة الحبس على موظف دون سبق اطلاعه على ملفه؛ لأنه ثبت أن الإدارة كانت قد أنذرت هذا الموظف المحال إلى المحاكمة بالاطلاع على ملفه، ولكنه رفض الاطلاع عليه. كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم إلغاء قرار الفصل الصادر دون سماع دفاع الموظف، والذي كان قد غادر مقره دون أن يترك عنوانه، وكان من المستحيل الاستدلال على ذلك العنوان⁽²⁴⁰⁾.

وقد طبق القضاء الإداري المصري هذا المبدأ في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 24 فبراير 1955م، والذي قضى فيه بأنه: (إذا كان المدعون قد استدعوا لسؤالهم فيما ضمنوا الشكوى المقدمة منهم من عبارات جارحة وطلب إليهم المحقق الإدلاء بأقوالهم وأوجه دفاعهم، لكنهم امتنعوا عن ذلك جميعاً، وطالبوا بتأليف لجنة قضائية لبحث شكواهم وأوجه اعتراضهم على حركة الترقيات المشكو منها، فإنهم يكونون قد فوتوا على أنفسهم فرصة سماع أقوالهم وتحقيق دفاعهم، فلا يجوز لهم بعد ذلك التحدي بحكم المادة [85] من قانون موظفي الدولة رقم [210] لسنة 1951م ..)⁽²⁴¹⁾.

3. الاستحالة بفعل الغير:

قد ترجع استحالة إتمام الشكليات إلى أشخاص آخرين بعيدين عن الإدارة مصدرة القرار وصاحب المصلحة، كأن يشترط القانون لصدر القرار استطلاع أو استشارة رأي مجلس معين، ويرفض هذا المجلس في أغلبيةه الحضور، أو أن يحضرون ولكنهم يمتنعون عن المداولة والتصويت⁽²⁴²⁾.

لذلك فإن القرار الصادر في هذه الحالة يكون سليماً، طالما قامت الإدارة بما ألزمها به القانون من عرض الموضوع على الجهة أو الهيئة المختصة⁽²⁴³⁾، حيث تقاس هذه الحالة على الاستحالة المادية، وبالتالي يتم التجاوز عن الشكلية، حتى لا تتعطل مسيرة الحياة الإدارية بدون خطأ من قبل الإدارة، وبسبب لا دخل لها فيه⁽²⁴⁴⁾.

وفي هذا النوع من الاستحالة نجد ثمة اختلاف في موقف مجلس الدولة الفرنسي عن موقف مجلس الدولة المصري، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر إلى مشروعية القرار؛ لأن الأغلبية قد دعت فامتنت عمداً عن الحضور⁽²⁴⁵⁾. إلا أن المجلس قد عدل بعد ذلك عن هذا القضاء، وأكد أن حضور الأغلبية أمر ضروري، ما لم يقرر المشرع خلاف ذلك، وبالتالي يكون القرار الصادر من مجلس لم يكتمل نصاب انعقاده باطلاً، حتى لو تكررت الدعوات⁽²⁴⁶⁾.

وقد لقي اتجاه مجلس الدولة الأخير انتقاداً من بعض الفقه⁽²⁴⁷⁾؛ كونه سيعطل عمل الإدارة، كما أنه يخالف قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهي من الأسس التي يقوم عليها القانون الإداري.

ذلك أن دعوة الأعضاء المختصين إلى المداولة مرتين متتاليتين، تفصل بين كل مرة مدة معقولة من الزمن، وعدم حضورهم بالرغم من ذلك، من شأنه أن يغطي عيب الشكل، وأن يجعل الاجتماع صحيحاً أيأ كان عدد الأعضاء الذين يبدون آراءهم.

أما مجلس الدولة المصري فقد اتجه إلى الاعتراف بهذا النوع من الاستحالة ويؤكد ذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 15 يناير 1972م عندما ذهبت إلى أن: (الشركة قد اتخذت الإجراءات اللازمة قانوناً في شأن عرض الأمر على اللجنة الثلاثية قبل إصدارها قرار الفصل المطعون فيه، وأن اللجنة قد حاولت أن تعقد اجتماعاً أكثر من مرة إلا أن العضو الثالث ممثل العمال الذي ثبت أنه أخطر شخصياً بمواعيد الانعقاد قد تعمد التخلف عن الحضور أكثر من مرة، فإنه بذلك لا يترتب على الشركة من وجهة النظر القانونية إن هي أصدرت قرارها بالفصل..)⁽²⁴⁸⁾.

ولم تتمكن من العثور على أحكام صادرة عن المحاكم اليمنية في هذا الخصوص، ولكن هذا لا يمنع من الأخذ بما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري المقارن، ويمكن أن نستنتج موقف القضاء اليمني الذي فيه يقترب من موقف مجلس الدولة الفرنسي؛ فقد ذهبت (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية في حكمها الصادر بتاريخ 2016/7/24م إلى إلغاء قرار رئيس الجمهورية المتعلق بتشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد لمخالفته الإجراءات التي اشترطها القانون⁽²⁴⁹⁾، حيث جاء في هذا الحكم القول بأن:

(إجراءات تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وفقاً لأحكام القانون؛ لم يكن متعزراً أو مستحيلاً،....)؛ وقد فند الحكم الحجج والمبررات التي ساقها محام الدفاع، واعتبرها غير كافية للاستدلال على تبرير عدم مشروعية القرار محل دعوى الإلغاء، وأنه لا عبرة فيما ذكر لكي يتم إغفال شروط القانون الشكلية وتحرير القرار الإداري من مبدأ المشروعية⁽²⁵⁰⁾.

المطلب الثاني: حالة الظروف الاستثنائية:

من شأن نظرية الظروف الاستثنائية توسيع نطاق المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف، وبالتالي تتحرر الإدارة من بعض قيود المشروعية العادية التي قررتها النصوص القانونية، وتصير قراراتها مع ذلك مشروعة، طالما أن اتخاذ تلك القرارات كان ضرورياً، وبيتغي تحقيق المصلحة العامة⁽²⁵¹⁾.

وقد تضطر الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية إلى التخلي عن كثير من الشكليات أو الإجراءات الجوهرية التي أوجب القانون على الإدارة استيفاءها عند إصدار بعض قراراتها؛ لكون نظرية الظروف الاستثنائية توسع من نطاق مبدأ المشروعية، وتؤدي إلى تحرر الإدارة من كثير من القيود القانونية، ومنها ما يتعلق بقواعد الشكل والإجراءات، ومع ذلك فإن قراراتها لا تعد باطلة بالنظر إلى هذه الظروف الاضطرارية، وبمعنى آخر لا تعد القرارات الصادرة مخالفة للأشكال والإجراءات التي يتطلبها القانون لصدورها في ظل هذه الظروف⁽²⁵²⁾.

وتتحقق نظرية الظروف الاستثنائية إذا ما هدد المصلحة العامة خطراً جسيماً، أعاق المرافق العامة عن أداء دورها، بحيث يتعذر دفع هذا الخطر في ضوء قواعد المشروعية العادية لتعذر اتباعها، أو لعدم كفايتها⁽²⁵³⁾.

ومن التطبيقات القضائية لهذه النظرية، نجد أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى الحكم بمشروعية العديد من القرارات الإدارية بالرغم من تجاهل الإدارة للشكليات التي نص عليها القانون، ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (هاريس) والتي أصدرت الإدارة فيها قراراً بفصل الموظف (هاريس) ورفضت السماح له بالاطلاع على ملف خدمته، استناداً لما تقضي به المادة (65) من قانون 22 نيسان 1855م، الخاصة بضمانات الموظفين والتي من ضمنها ضرورة اطلاع الموظف على ملف خدمته قبل توقيع جزاء تأديبي ضده، وعندما طعن الموظف هاريس بهذا القرار أمام مجلس الدولة أصدر المجلس حكمه بتاريخ 28 يونيو 1918م بتأييد الإدارة في موقفها في تخطي الشكليات وفقاً لاعتبارات الطرف الذي كانت تمر فيه وهو ظرف الحرب⁽²⁵⁴⁾.

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية القرار الصادر بإحالة ضابط كبير إلى التقاعد بغير أخذ رأي مجلس الحرب الأعلى الذي يجب أن يبدي رأيه بطريق التصويت السري، كما قضى بصحة إيقاف أحد العمد بغير أن يدعى مقدماً لإبداء دفاعه⁽²⁵⁵⁾. وقد توالى أحكام المجلس بعد ذلك بإطراد في هذا الاتجاه.

وقد سار على ذات النهج القضاء الإداري المصري، ومن أحكامه في هذا الصدد، حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1957/7/30م، والذي رفضت فيه إلغاء القرار الصادر عن وزارة المالية على الرغم من عدم عرضه قبل إصداره على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته، وذلك نظراً لتحقيق حالة الاستعجال والضرورة التي تعفي الحكومة من عرض القرار على مجلس الدولة كما يقضي بذلك القانون، إذ لم يكن لديها الوقت الكافي لهذا الغرض، ومن ثم تكون الحكومة في حل من إصدار القرار المطعون فيه دون ذلك العرض ودون أن يشوبه أي بطلان لهذا السبب⁽²⁵⁶⁾.

فإذا واجهت الإدارة ظرفاً استثنائياً لا يمكن معه التقيد بقواعد المشروعية العادية، ولم يكن ثمة تشريع يخول الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف، فإن مجلس الدولة الفرنسي يجري على تخويل السلطة التحرر مؤقتاً من قواعد المشروعية العادية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف، وأوضح مثال لها ظروف الحرب، فقد وضع مجلس الدولة الفرنسي أسس هذه النظرية بمناسبة الحرب العالمية الأولى، وطبقها للمرة الثانية في الحرب العالمية الثانية⁽²⁵⁷⁾.

وبناء على ذلك تصبح الشكليات الجوهرية في الظروف العادية غير جوهرية في الظروف الاستثنائية، وذلك بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، والقضاء هو الذي يحدد مقدار هذه الضرورة التي تكون مبرراً لتجاوز الشكليات الجوهرية لمواجهة الظروف الاستثنائية، وبالتالي اعتبارها شكليات غير جوهرية، بمعنى أن المشروعية قائمة، فمتى تجاوزت الإدارة مقدار الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية اعتبر القضاء قرارها معيباً، والحكمة من ذلك أن قواعد المشروعية تتسع بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة.

ونستطيع أن نلخص فكرة الظروف الاستثنائية في عنصرين متلازمين، من ناحية أولى تمتع الإدارة بسلطات استثنائية، ومن ناحية ثانية، وجود رقابة قضائية فعالة تضمن الحدود والضمانات وتحقق التوازن المطلوب⁽²⁵⁸⁾.

وقد سار على ذلك القضاء اليمني، وإن لم نعثر على أحكام صريحة كما هو الحال في أحكام القضاء الفرنسي والمصري، إلا أننا وجدنا أن المحكمة العليا اليمنية في المقابل قد تشددت في شروط تطبيق هذه النظرية، ولم تجز للإدارة أن تحرر القرار الإداري من الخضوع لمبدأ المشروعية، أو أن تحصنه من الرقابة القضائية، في ظل حالات لم تصل فيها إلى الاضطرار، وأنه ليس للإدارة أن تغفل أو تتجاهل الشكليات الجوهرية التي اشترطها القانون بشأن تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، فإذا كانت الظروف الاستثنائية سبباً لزوال البطلان عن القرار الإداري الذي أغفل إجراءً جوهرياً⁽²⁵⁹⁾، فإن عدم تحقق هذه الظروف لا يجيز للإدارة في أن تتحلل من الشكليات أو الإجراءات الجوهرية، حيث ذهبت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا اليمنية إلى القول بأن: (إجراءات تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وفقاً لأحكام القانون؛ لم يكن متعزراً أو مستحيلاً، ولا يقتضي تجاوزها ضرورة ملجئة في ظل الظروف التي كانت تمر بها البلاد حينها؛ بل تؤكد الدلالات التي يتلمسها المطلع... أنها لا تتسجم مع مبررات هذا النعي؛ .. للاستدلال على تبرير عدم مشروعية القرار محل دعوى الإلغاء، وأنه لا يعفي مجلسي الشورى والنواب من مسؤوليتهما القانونية عن تأخير تشكيل الهيئة؛ وأن تلك المبررات لا تتضبط مع الواقع؛ لكونها لا تعد أكثر من مجرد جدل إنشائي، لا عبرة به في تحرير القرار الإداري من مبدأ المشروعية، وتحصينه من الرقابة القضائية)⁽²⁶⁰⁾. كما أن الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا اليمنية قد أقرت في أحد أحكامها - كمبدأ - بشأن الاعتبارات التي يضعها القضاء للحكم بالتعويض بأن: (القضاء الإداري لا يقر مسؤولية الإدارة إلا إذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامة يحددها وفقاً لاعتبارات معينة أهمها الآتي: - أ) مراعاة ظروف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق (الإدارة) خدماته، فإذا كانت الإدارة تؤدي خدماتها في ظرف عادي، غير ما تكون تؤدي خدماتها في ظرف استثنائي. ففي الحالة الأخيرة (استثناء) قد لا يحكم القضاء بالتعويض، بل يحكم بالإعفاء من المسؤولية أو تخفيفها حسب الحالة...)⁽²⁶¹⁾.

ونستنتج من ذلك أن إغفال الإدارة لإجراء جوهري في ظل الظروف الاستثنائية لا يعتبر عيباً مؤثراً في شكل القرار الإداري ولا يحكم القضاء بإلغائه أو بالتعويض عن الأضرار التي تترتب عنه.

المطلب الثالث: قبول صاحب الشأن:

القاعدة العامة تقضي بأن قبول صاحب المصلحة لعيب الشكل لا يؤدي إلى تغطية هذا العيب؛ فالشكليات والإجراءات لم تفرض لمصلحة الأفراد وحماية حقوقهم وحياتهم لوحدهم، وإنما هي كذلك لتحقيق الصالح العام، وإذا كان للأفراد أن يتنازلوا عن مصالحهم، فإنهم لا يملكون التنازل عن الصالح العام⁽²⁶²⁾.

وبناء على هذا الاتجاه لا يؤدي قبول صاحب المصلحة للقرار المعيب إلى تصحيح العيب وزوال البطلان، وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي: (بالغاء إحدى المسابقات على الرغم من قبول المتسابقين تعديل قواعد المسابقة على خلاف القانون)⁽²⁶³⁾.

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه: (من المقرر فقهاء وقضاء أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقرره لمصلحة عامة قدرها المشرع، فهي تمس الصالح العام، لذلك لا يؤدي قبول ذوي الشأن للقرار المعيب إلى تصحيح العيب وزوال البطلان)⁽²⁶⁴⁾.

ولكن مجلس الدولة الفرنسي قرر بعد ذلك أن تجاوز صاحب المصلحة عن التمسك بالعيب الشكلي، وإن كان لا يكفي - كقاعدة عامة - لتصحيح هذا العيب، فإنه في بعض الحالات يعتبر كافياً، ولقد قضى استثناءً - في بعض الحالات النادرة - بأن قبول ذي المصلحة يؤدي إلى رفض الحكم بالإلغاء⁽²⁶⁵⁾؛ نظراً لكون الشكل فيها مقررراً لصالح صاحب الشأن بصورة واضحة، ذلك أن بعض الشكليات مقرر لإعطاء ضمانات معينة لبعض طوائف ذوي المصلحة، وهؤلاء دون غيرهم الذين يحق لهم التمسك بعيب الشكل في حالة إغفاله، إذ إن هذا الإغفال لا يكون عيباً في الشكل بالنسبة لغيرهم⁽²⁶⁶⁾.

وبذلك يظهر أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي لم ينتهج سياسة واحدة في هذا الشأن، وكذلك كان موقف القضاء الإداري المصري، حيث تأرجحت أحكامه بين إقرار تغطية قبول صاحب الشأن لعييب الشكل في حالة عدم تعلقه بالصالح العام، وإنكار ذلك⁽²⁶⁷⁾. ومن أحكام القضاء الإداري المصري التي اكتفى فيها بقبول صاحب المصلحة للقرار لتصحيح العيب، ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها: (ومن حيث أن المدعي وهو صاحب الحق الوحيد في التمسك بوجوب إعلانته بالتهمة إعلاناً جديداً، والتمسك بطلب التأجيل للاستعداد، وغير ذلك بما يتمسك به الآن... قد ترك التمسك بكل ذلك مختاراً أمام اللجنة، ولهذا تكون إجراءات المحاكمة التي تمت بعد ذلك صحيحة...)⁽²⁶⁸⁾.

كما قضت بأنه يجوز تغطية عيب الشكل في حالة: (قبول المخالفة أو العيب، وتنازل من شرع الشكل لمصلحته عن التمسك بالبطان إذا لم يمكن هذا الشكل متعلقاً بالنظام العام)⁽²⁶⁹⁾.

واتجهت المحكمة الإدارية العليا إلى تأييد ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في حكمها الأخير، حيث قضت بأنه: (... ما دامت المدعية قد سمحت للنيابة الإدارية بتفتيش سكن المدرسات بالمدرسة التي كانت تعمل وتقيم بها، وتضبط ما عساه أن يسفر عنه من أوراق ومكاتبات خاصة، وما دام لم يثبت أن رضا المدعية كأن مشوباً بعيب من العيوب المفسدة للرضا، فإن المجادلة في صحة هذا التفتيش تصبح غير ذات موضوع، إذ الرضا الصحيح بهذا التفتيش يقطع المجادلة لو صح أن لها في الأصل وجهاً قانونياً)⁽²⁷⁰⁾.

كما قضت أيضاً بأن: (الإجراء يكون باطلاً إذا نص القانون على بطلانه، أو إذا شاب عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم، ويزول البطلان إذا نزل عنه من شرع لمصلحته أو إذا رد على الإجراء بما يدل على أنه اعتبره صحيحاً أو قام بعمل أو إجراء باعتباره كذلك، فيما عدا الحالات التي يتعلق فيها البطلان بالنظام العام)⁽²⁷¹⁾.

وينتقد الفقه⁽²⁷²⁾ هذا القضاء؛ لأن الإجراءات وإن كانت مقررّة كضمانات للأفراد، إلا أنها قبل ذلك وضعت لتحمي المصلحة العامة، ولهذا السبب فإنها تتعلق بالنظام العام، ويترتب على ذلك ضرورة اتباع الإدارة لتلك الشكليات حتى ولو تنازل عنها صاحب المصلحة.

بالإضافة إلى أن قبول عيب الشكل قد يتم تحت ضغط الإدارة وليس نتيجة الرضا الحر، فالغالب أن يكون قبول الأفراد للقرارات المعيبة بعيب الشكل تحت ضغط الإدارة وإكراهها⁽²⁷³⁾، أو لعدم تبصرهم لمصالحهم التي توخاها المشرع بفرضه لهذه الشكليات، ومن هنا فإنه لا يعتد بقبول الأفراد، وإنما يبقى القرار المعيب بعيب الشكل باطلاً.

ولم يتمكن من العثور على أحكام في هذا الصدد صادرة عن المحكم اليمنية، ولكن المشرع اليمني في قانون المرافعات أخذ بالرأي الذي يجيز تغطية عيب الشكل بقبول صاحب المصلحة، حيث تنص المادة (54) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته على أنه: "يزول البطلان إذا تنازل عنه من شرع لمصلحته صراحة أو ضمناً فيما عدا الحالات المتعلقة بالنظام العام".

ونميل إلى ما ذهب إليه بعض الفقهاء من عدم جواز تصحيح عيب الشكل والإجراء بقبول صاحب المصلحة، وعدم الاعتداد بقبوله للقرار طالما كان معيباً؛ لأن الإجراءات والشكليات إنما قررت في الأصل لتحقيق الصالح العام، ولو كان ذلك القرار يحقق مصلحة خاصة لصاحب الشأن.

ولكننا نرى إمكانية تصحيح عيب الشكل والإجراءات بقبول صاحب الشأن للقرار إذا كان يحقق مصلحة خاصة لصاحب الشأن ولا تنصرف إلى غيره، مع ضرورة ألا يكون الشكل المقرر من النظام العام، فما دام أن هذا الشكل لا يتعلق بالنظام العام، فإن معنى ذلك أن المشرع استهدف هذا الشكل لرعاية مصلحة صاحب الشأن، وبالتالي فإن تنازل صاحب الشأن عن التمسك بعيب الشكل الذي شاب القرار يعد بمثابة إقرار منه بنفاذ القرار في حقه، حتى ولو لم يكن صحيحاً من الوجهة القانونية، ومن ثم يؤدي إلى تصحيح العيب وصيرورة القرار سليماً.

بشرط ألا يكون هذا الشكل جوهرياً ملزماً للإدارة، وألا يؤثر إغفاله على مضمون القرار، كما يجب ألا يكون المشرع قد قرر البطلان لعدم اتباعه، ونظراً لكل هذه الملايسات والقيود، نخلص بالرأي إلى أن القضاء هو من يتولى حسم ذلك، على ضوء ملايسات وظروف كل قضية على حدة.

المطلب الرابع: الاستيفاء أو الاتمام اللاحق للشكل:

المقصود بالاستيفاء اللاحق للشكل: منح الإدارة مصدر القرار الحق في إعادة تصحيح قراراتها الصادرة عنها أو استكمال ما أغفلته من أشكال مطلوبة لصحة قراراتها.

والمبدأ المقرر في هذا الصدد، أنه لا يجوز للإدارة تصحيح القرار الإداري بأثر رجعي؛ لأن الإجازة اللاحقة أو التغطية تتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية⁽²⁷⁴⁾، كما أن السماح للإدارة المصدرة للقرار الإداري بالخروج على قواعد الشكل والإجراءات عن طريق تصحيحها أو تغطيتها فيما بعد يتنافى مع الحكمة التي من أجلها قرر القانون هذه الشكليات والإجراءات. والمبدأ المقرر في هذا الصدد، هو أن القرار الإداري الذي خولفت أو أهملت شكلياته وإجراءاته يعد قراراً معيباً، ولتصحيحه أو لتغطية عيوبه لابد من إصدار قرار جديد محله مستوفٍ لشكلياته وإجراءاته كافة⁽²⁷⁵⁾.

وعلى الرغم من ذلك، فقد تباينت آراء الفقه وأحكام القضاء بشأن إمكانية تصحيح عيب الشكل باستيفاء الإجراءات التي لم تراعى قبل اتخاذ القرار، كما تضاربت أحكام القضاء إزاء هذه المسألة، وذلك على اتجاهين:

الاتجاه الأول: اتجه جانب من الفقهاء إلى عدم جواز تصحيح الأشكال والإجراءات بعد صدور القرار كأصل عام⁽²⁷⁶⁾، على اعتبار أن تصحيح القرار إنما سيكون بأثر رجعي، وهذا غير جائز أصلاً في القانون الإداري؛ لأن القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية، وقد ساند هذا الاتجاه العديد من أحكام القضاء الإداري الفرنسي⁽²⁷⁷⁾.

حيث انكرت بعض أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري شرعية التصحيح اللاحق للقرار المعيب بعبء مخالفة الشكل والإجراءات، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له حول قرار صادر من مدير أحد الأقاليم الفرنسية بالتصديق على قرار استملاك عقار واقع في أحد الميادين للمنفعة العامة قطعنت الشركة المستأجرة لهذا العقار في قرار التصديق استناداً إلى أنه سيترتب عليه أن يتم الاستيلاء على العقار بأثر رجعي دون اتباع الإجراءات المنصوص عليها قانوناً بالنسبة للاستملاك، فقضى مجلس الدولة بعدم مشروعية القرار المطعون فيه استناداً إلى أنه ليس من شأن التصديق بقرار لاحق تصحيح القرار الذي صدر معيباً، وانتهى المجلس في حكمه إلى بطلان القرار المطعون فيه⁽²⁷⁸⁾.

كما أن هذا الاتجاه من الفقه يستند في قوله بعدم جواز تصحيح الأشكال والإجراءات بعد صدور القرار؛ إلى أن هذه الإجراءات والأشكال وضعت في الأصل كضمانه هامة للأفراد وللصلحة العامة، والاستيفاء اللاحق للشكل لا يتفق مع الحكمة التي وضعت الإجراءات الشكلية من أجلها، وفضلاً عن ذلك، فإن إعطاء الإدارة رخصة تصحيح الشكل والإجراءات بعد صدور القرار، سيؤدي إلى إهدار خطير ل ضمانات الأفراد التي تنطوي عليها هذه الإجراءات، ويدفع الإدارة إلى التسرع والعجلة في استصدار القرارات والتحايل على القانون لوضع المخاطبين أمام الأمر الواقع، وبهذا يفقد شرط الشكل كل قيمة قانونية وكل فائدة عملية⁽²⁷⁹⁾.

وباستنقاء أحكام القضاء الإداري المصري، نجد أن محكمة القضاء الإداري المصري قد سلمت بهذا الاتجاه، ومن ذلك ما قضته من أن الاستيفاء اللاحق للإجراءات لا يصح القرار الإداري، حيث قضت بأن: (قرار توقيع الجزاء على الموظف.... قبل إتاحة الفرصة لسماع دفاعه... يكون باطلاً،... ولا عبرة بالتحقيق اللاحق الذي أجرته المصلحة، لأن وكيل الوزارة قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي انتهت إليها التحقيق)⁽²⁸⁰⁾.

وهذا الاتجاه هو ما أخذ به القضاء اليمني في بعض أحكامه، حيث قضت محكمة استئناف أمانة العاصمة صنعاء في أحد أحكامها بالقول: (...ولعل قائل يقول بأن بطلان الإجراءات متعلق بتحقيق النتيجة المطلوبة، فإن تحققت النتيجة فلا بطلان، وإن لم تتحقق كان الإجراء باطلاً... فنقول إن الأمر متعلق بسيادة القانون.... وبأن هذه الإجراءات قد خالفت قانوناً نافذاً)⁽²⁸¹⁾. وبذلك

لم يسمح القضاء اليمني بتغطية عيب الشكل، حرصاً على مبدأ المشروعية، فقد اعتبر القرار الإداري معيباً في شكله حقيقياً بالإلغاء رغم تحقق الغاية من الإجراء، وهذا يؤكد على اتجاه القضاء بعدم السماح للإدارة بتصحيح الإجراء الذي باشرته بتصرف لاحق، وإلى ضرورة قيام الإدارة باستيفاء الشكليات والإجراءات ابتداءً، فإن لم تراعى الإدارة فقرارها يكون معيباً ومستحقاً للإلغاء، ونميل إلى هذا الاتجاه؛ نظراً لأن السماح للإدارة بالإلتزام باللاحق للشكل سيفتح باباً يُخشى في ظله أن تتمكن الإدارة من التحايل على القانون واضعة الأفراد أمام الأمر الواقع، وليس للإدارة التمسك بأنها تتجاوزها للشكليات إنما تحطم الروتين وتهدر البيروقراطية، لأنها قد تكون محاولة لستر الانحراف بالسلطة تجاه الأفراد أو المال العام.

إذ إن هذه الشكليات وتلك الإجراءات هي في حقيقتها ضمانات ضد احتمال تعسف الإدارة، ولا شك أن صدور حكم قضائي بثبوتية أحد الإجراءات أو الشكليات سيدفع الإدارة فوراً إلى الادعاء بأن لها سلطة تقديرية تجاهه وأن من حقها ملازمة اتباعه أو عدم اتباعه، دون أن ينتبه الجمهور حسن النية لذلك، وهكذا يتعطل تطبيق النصوص القانونية، مما يعد مخالفة حقيقة لمبدأ المشروعية⁽²⁸²⁾.

الاتجاه الثاني: يذهب فريق آخر من الفقهاء إلى القول بجواز تصحيح عيب الشكل وإزالة عدم مشروعية القرار عن طريق الاستيفاء للإجراءات الشكلية، وذلك منعاً لتقرير إلغاء القرار الإداري، ويفرق أنصار هذا الاتجاه بين الخطأ المادي في القرار، كالخطأ في الكتابة، وهو ما يجوز للإدارة تصحيحه⁽²⁸³⁾، وبشرط ألا يؤثر ذلك على أساس العمل الإداري أو في مضمونه⁽²⁸⁴⁾، وبين الخطأ القانوني الذي يعيب القرار فيجعله قابل للطعن بالإلغاء من ذوي المصلحة.

وبناء على هذا الاتجاه يمكن للإدارة أن تتدارك الشكل الذي فاتها أن تتخذه قبل إصدار القرار فيصبح القرار صحيحاً، ويمتنع إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكل أو الإجراء، وقد سائر القضاء ذلك.

فقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي إتمام الشكليات إذا كان إهمالها يرجع إلى خطأ مادي لا أثر له في صحة القرار إطلاقاً، كأن يحضر أحد الأعضاء مجلساً وهو عضو فيه ويسجل حضوره ومناقشاته في ذلك المجلس، ولكنه يغفل عن التوقيع في محضر الجلسة عقب انتهائها، فإن توقيعه عليه فيما لا يؤثر على القرار الإداري أو يجعله قراراً باطلاً.

كذلك أجاز القضاء الإداري المصري تدارك الإدارة للشكل والإجراءات لاحقاً إذا كان غير مؤثر في مضمون القرار، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 15/6/1963م برفض إلغاء قرار على أساس أن: (عيب مخالفة الشكل يقصر عن إحداث أثره إذا قامت الإدارة بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل، دون أن يكون من شأن ذلك التدارك التأثير بتغيير ما في مضمون القرار الإداري أو ملازمة إصداره)⁽²⁸⁵⁾، وكانت الإدارة قد قامت بردم بئر قديم في إحدى القرى حماية لمصلحة الأهالي، ولكن الإدارة فاتتها قبل إصدار قرار الردم أن تقوم بإجراء قانوني، ألا وهو أخذ عينة من ماء البئر وتحليلها، ولكي تتدارك الإدارة هذا العيب في الشكل قامت بعد إصدار قرار الردم بإجراء تحليل للمياه، وجاءت نتيجة التحليل مؤيدة لهذا القرار، فاعتبرت المحكمة أن وورود النتيجة مؤيدة لهذا القرار تزيل أثر عيب الشكل المذكور⁽²⁸⁶⁾.

كما أنه خلال فترة الوحدة بين مصر وسوريا، حدث أن سائق سيارة وزير التربية والتعليم المركزي كان يستعمل السيارة في أفعال تتنافى مع الأخلاق العامة كالتغريض بالفتيات، وبعد أن ثبت للإدارة حقيقة تلك التصرفات اللاأخلاقية للسائق قامت بفصله فوراً، ولكن تبين للإدارة أنه فاتها أن تعرض أمر هذا السائق على لجنة شؤون العمال لأخذ رأيها قبل قرار الفصل، فقامت الإدارة بعد فصله بعرض الأمر على هذه اللجنة التي أبدت موافقة الإدارة، وحينما طعن في القرار على أساس عيب الشكل، ووصل النزاع إلى المحكمة الإدارية العليا، رفضت المحكمة الطعن قائلة: (... أنه لا يغير من الأمر شيئاً كون الوزارة لم تعرض الأمر على لجنة شؤون العمال إلا بعد فصل المدعي من الخدمة، ما دامت هذه اللجنة رأت الفصل اعتباراً من التاريخ الذي كان قد فصل فيه فعلاً)⁽²⁸⁷⁾.

ونستنتج من ذلك أن إمكانية تدارك الإدارة للشكل والإجراءات بإجراء لاحق - التي أتاحها القضاء الإداري - مشروطة بأن يكون التدارك اللاحق للشكل غير مؤثر في مضمون القرار أو في ملائمة إصداره⁽²⁸⁸⁾.

ويكرس هذا الاتجاه قضاء المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بجواز استيفاء الإدارة للشكل بإجراء لاحق، إذ قضت بأنه: (...). إذا كان هذا الشكل جوهرياً كان لا معدى عن استيفائه وفقاً لما نص عليه القانون، إما في ذات القرار، وإما بتصحيح لاحق، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار وسلامته⁽²⁸⁹⁾. ويفهم من هذا الحكم إعطاء الإدارة حق التصحيح اللاحق للأشكال الجوهرية.

وقد انتقد بعض الفقه⁽²⁹⁰⁾ الاتجاه القضائي الذي يسمح للإدارة بالتدارك اللاحق للشكل بعد إصدار القرار؛ لأن قواعد الشكل التي نص عليها القانون تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، مما يقتضي مراعاتها قبل إصدار القرار طبقاً للقانون، فإذا لم تراعى الإدارة قرارها يكون معيباً ومستحقاً للإلغاء، ولا يجب السماح بالإلتزام اللاحق للشكل، وإلا فإن ذلك سوف يفتح باباً تستطيع من خلاله الإدارة التحايل على القانون.

على أن البعض رأى أن ثمة إمكانية لإجازة التصحيح اللاحق للقرار، وذلك إذا دعت إليه الظروف وظهر أن إغفال الإدارة للشكل لم يكن من شأنه إخفاء بعض العناصر عن تقدير الإدارة، بحيث يتحقق قصد المشرع باستيفاء الشكل المطلوب، وأن إغفاله لم يكن يؤثر على مضمون القرار، بيد أنه يجب عدم التوسع في إجازة التصحيح⁽²⁹¹⁾.

والذي يبدو لنا هو ترجيح الاتجاه الأول الذي يرى عدم جواز تصحيح الأشكال والإجراءات الجوهرية بعد صدور القرار؛ نظراً لقوة المبررات التي ساقها، ولأن هذه الأشكال والإجراءات وضعت - في الأصل - كضمانة هامة للأفراد وللمصلحة العامة، ولكي تتروى الإدارة أثناء اتخاذ قراراتها، علاوة على أن الإدارة لا تميل في الغالب إلى تعديل قراراتها، وقد يؤدي ذلك إلى أن تتساق للدفاع عن خطئها.

وبالتالي لا يجوز تصحيح القرار السابق بقرار لاحق؛ لأن القرار اللاحق هو قرار جديد مستقل عن القرار السابق الذي ولد معيباً. وأحياناً يكون القرار اللاحق معيباً أيضاً نتيجة التسرع والعجلة، ونستشهد في هذا الصدد بأحد أحكام المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة الذي صدر في مواجهة قرارين صدرتا من قبل وزير العدل استهدف القرار اللاحق تصحيح السابق، وقد جاء في حيثيات هذا الحكم: (...). هذا وحيث إن الظاهر من خلال الفاصل الزمني بين إصدار القرارين، أن الإدارة حاولت في قرارها الأخير تصويب ما شاب صدور القرار الأول من عيوب جوهرية موجبة لبطلانه، فلو كان لديها أدنى اقتناع بصحة قرارها السابق، لما لجأت إلى إصدار القرار اللاحق، لا سيما وأن القرارين لذات الشخص وبذات العمل، ولما كان الأصل أحقية الإدارة في إلغاء وسحب قرارها الباطل لتصحيح الإجراءات القانونية، إلا أن ذلك مقيد بضرورة أن يكون ذلك الإجراء موافقاً للقانون، وأن يكون بإجراء صحيح وقرار صحيح، أما وإن القرار اللاحق قد جاء مخالفاً للقانون، فإن الواجب إلغاؤه لكونه قد ورد على ذات المحل والأطراف والسبب...⁽²⁹²⁾.

حيث إن من حق جهة الإدارة سحب القرار المطعون عليه قضائياً، وإعادة إصداره من جديد بعد تصحيح ما شاب من عيوب بشكلية بدلاً من تصحيح عيب الشكل بإجراء لاحق.

والخلاصة أنه إذا حدد القانون أشكالاً أو إجراءات محددة يلزم اتباعها عند إصدار القرار الإداري، فإن سلطة الإدارة بصدد هذا العنصر تكون مقيدة بضرورة اتباعه، وإلا فإن قراراتها ستكون عرضة للإلغاء.

الخاتمة:

من أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها هذه الدراسة المتواضعة ما يأتي:

أولاً - أهم النتائج:

1. بينت الدراسة أن عيب الشكل هو الوجه الثاني من أوجه إلغاء القرار الإداري، وأن الأصل هو عدم خضوع القرار الإداري في إصداره لصيغة أو شكلية معينة، فقد يصدر كتابة أو شفويًا أو قد يكون ضمنيًا أو بالإشارة... الخ، ما لم يستلزم القانون اتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة لإصداره.
2. انتهت الدراسة إلى أن الشكل في القرار الإداري هو ما يقرره القانون بمعناه الواسع من قواعد إجرائية وشكلية، يجب على جهة الإدارة الالتزام بها، ليكون القرار صحيحاً ومشروعاً، وتبعاً لذلك فإن مخالفة هذه القواعد يترتب عليها تخلف الشكل، أو ما يسمى بعيب الشكل، وهو وجه من أوجه إلغاء القرار الإداري.
3. رجحت الدراسة الاتجاه الذي يرى أن عيب الإجراء وعيب الشكل الخارجي ما هما إلا عيب واحد، يتمثل في عيب الشكل في القرار الإداري، وهذا هو ما سار عليه المشرع اليمني والمصري ومعظم أحكام القضاء، فضلاً عن الاتجاه الغالب في الفقه.
4. بينت الدراسة أن قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية وضعت لحماية المصلحة العامة والخاصة معاً والمتمثلة في حسن سير الإدارة وحسن سير المرافق العامة وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم وليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها.
5. كشفت الدراسة عدم وجود تقنين مستقل لقواعد الشكل والإجراءات في اليمن، كما لا يوجد في اليمن قانون ينظم إجراءات التقاضي الإدارية.
6. كشفت الدراسة أن قواعد الشكل والإجراءات السابقة على صدور قرارات تأديب الموظفين من الأشكال واجبة الاتباع، وأن إغفال هذه الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي يترتب عليها بطلان القرار، نظراً لتعلقها بحقوق الموظفين وحرياتهم.
7. بينت الدراسة أن التسبب يعتبر شكلية جوهرية إذا ما اشترط المشرع ذلك، وبالتالي يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري، مالم فإن الأصل هو عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها، وإذا رأت الإدارة تسبب قراراتها من تلقاء نفسها ففي هذه الحالة تخضع لرقابة القضاء.
8. أوضحت الدراسة مدى أهمية تسبب القرارات الإدارية، فمن زاوية المخاطب بها تحيطه علماً بالأسباب التي بني عليها القرار، ومن زاوية القضاء نجد أنها تسهل مهمة القاضي الإداري كي يقف على صحة أسباب القرار ومدى مشروعيتها، فضلاً عن كون التسبب مدعاة للإدارة للتأني والروية.
9. كشفت الدراسة أن القضاء الإداري سلك طريقاً وسطاً، فلم يتشدد في التمسك بقواعد الشكل إلى الحد الذي يعيق نشاط الإدارة، كما أنه من جهة أخرى لم يسمح بعدم الاعتداد بهذه القواعد إلى الحد الذي يصل إلى إهدار المصلحة العامة ومصالح الأفراد.
10. بينت الدراسة أن القضاء الإداري في أحكامه لم يعتبر قواعد الشكل كلها بذات القيمة، بل فرق بين الشكل الجوهري، وبين الشكل غير الجوهري (الثانوي)، وقد قضى ببطلان القرار في الحالة الأولى دون الثانية.
11. توصلت الدراسة إلى أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على أن الشكل - بصورة عامة - يكون جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة بذلك، أو إذا رتب القانون البطلان كجزاء على مخالفته، ولكن القضاء الإداري لم يقف عند نصوص التشريع في تحديد الأشكال الجوهرية، بل توسع في ذلك على ضوء روح التشريع وقواعد العدالة.
12. أظهرت الدراسة أن القضاء الإداري قد يفرض على الإدارة ضرورة الالتزام بشكليات معينة ويرتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، رغم سكوت المشرع عن إيراد هذه الشكليات، استناداً إلى المبادئ العامة للقانون، كما قد يعطى القضاء الإداري الوصف غير الجوهري لبعض الشكليات على الرغم من إيراد القانون لها.

13. كشفت الدراسة أنه في حالة عدم وجود نص قانوني يقرر البطلان على مخالفة الشكل أو إغفاله؛ فإن القضاء الإداري اعتمد على مدى تأثير الشكل على مضمون القرار، فإذا كان من الممكن أن يصدر القرار على نحو مغاير لو روعي الشكل الذي تمت مخالفته أو إغفاله، فإن الشكل في مثل هذه الحالة يعتبر جوهرياً، والعكس صحيح.
14. بينت الدراسة أن مخالفة الإدارة للشكليات الجوهرية في قراراتها - فضلاً عن كونها سبباً للإلغاء - تكون سبباً للتعويض عن الأضرار الناتجة عنها. أما الشكليات غير الجوهرية فلا يترتب على تركها أو مخالفتها بطلان القرار الإداري أو التعويض عنه؛ كونها لا تؤثر على سلامة القرار موضوعياً.
15. توصلت الدراسة إلى أن القضاء اليمني قد رتب على مخالفة الشكل الجوهري في القرارات الإدارية مسؤولية الإدارة تجاه من لحقه ضرر من جراء هذا القرار المعيب.
16. توصلت الدراسة إلى أن الشكليات الجوهرية هي تلك التي تحمي حقوق وحريات الأفراد، والتي تؤثر مخالفتها على مضمون القرار الإداري، أما الشكليات غير الجوهرية (أو الثانوية) فهي تلك المقررة لحماية الروتين الإداري الداخلي ومصالح الإدارة فقط، وليست لها علاقة بحماية حقوق وحريات ومصالح الأفراد بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
17. بينت الدراسة أن مسألة تغطيته الشكل في القرار الإداري لا تثار إلا بالنسبة للشكل الجوهري الذي تم إغفاله أو تم إجراؤه بصورة غير صحيحة، أما عيب الشكل الثانوي، فإن القضاء لا يتعرض له بالإلغاء؛ كون إغفال مثل هذه الشكليات لا يؤدي إلى بطلان القرار.
18. توصلت الدراسة إلى أن إغفال الإدارة لإجراء جوهري في ظل الظروف الاستثنائية لا يعتبر عيباً مؤثراً في شكل القرار الإداري ولا يحكم القضاء بإلغائه، وذلك حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة.
19. كشفت الدراسة أن بعض أحكام القضاء اليمني - وعلى خلاف ما جرى عليه أحكام القضاء الإداري - قضت بإلغاء قرارات إدارية لعدم مراعاة الإدارة للشكل، رغم تحقق النتيجة أو الغاية من الشكل، حرصاً على تحقق مبدأ المشروعية وعدم تعطيل الإدارة لقواعد القانون النافذ.

ثانياً - التوصيات:

1. توصي الدراسة المشرع اليمني سن تقنين خاص يتضمن القواعد الشكلية والإجراءات المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية، يسهل على القضاء مراقبة الإدارة ويحول دون وقوع الإدارة في مخالفات إجرائية وشكلية تعرض قراراتها للإلغاء.
2. تهييب الدراسة بالمشرع اليمني لإصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية في التقاضي القضائية على غرار قانون المرافعات والتنفيذ المدني، وقانون الإجراءات الجزائية، مع مراعاة خصوصية المنازعات الإدارية وتطبيقها على جميع الجهات الحكومية دون استثناء، وذلك سعياً نحو استقلال المنظومة القانونية الإدارية في النظام اليمني لتكون مسايرة للنظام القانوني اللاتيني الذي تسير عليه فرنسا ومصر.
3. تهييب الدراسة بمجلس القضاء الأعلى لاستكمال إنشاء محاكم إدارية ابتدائية في بقية محافظات الجمهورية، على غرار محكمتي أمانة العاصمة ومحافظة عدن، على أمل أن يأتي اليوم الذي يستقل فيه القضاء الإداري في اليمن عن القضاء العادي.
4. توصي الدراسة المشرع اليمني بضرورة النص على وجوب تسبب القرارات التأديبية في قانون الخدمة المدنية والقوانين المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد.
5. تهييب الدراسة بالقضاة المعيّنين في المحاكم الإدارية بالمتابعة المستمرة لأحدث الاجتهادات في القضاء الإداري المصري، سواء فيما يتعلق بعيب الشكل أم العيوب الأخرى التي تصيب القرارات الإدارية للاستفادة من التجربة الرائدة والمستوى المتقدم لهذا القضاء في المنازعات الإدارية.

6. توصي الدراسة المشرع اليمني بضرورة النص على حق الموظف في الاطلاع على ملفه قبل البدء في التحقيق أو بعد البدء في إجراءات التحقيق للوقوف على التهم المسندة إليه والأدلة القائمة ضده، كي يتسنى له الدفاع عن نفسه، والسماح له بإحضار محام إلى جواره في جلسات التحقيق .
7. توصي الدراسة مجلس القضاء الأعلى بضرورة إنشاء نيابة إدارية تتولى التحقيق في المخالفات التأديبية حتى لا يكون للسلطة الرئاسية الإدارية أي فرصة لمحاباة أو ظلم الموظفين، بناءً على أسباب شخصية أو سياسية.
8. توصي الدراسة مجلس القضاء الأعلى بضرورة إصدار دوريات منتظمة تتضمن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية لتسهيل على الباحثين مهمة الوصول إلى الأحكام والاستشهاد بها ومن ثم الإشارة إليها كمراجع في أبحاثهم، كما هو الحال بشأن المجموعات التي يصدرها القضاء الإداري المصري.

قائمة المراجع

أولاً - الكتب:

1. د/ إبراهيم عبد العزيز شبحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني (مجلس شورى الدولة)، مكتبة زين الحقوقية، الدار الجامعية 1996م.
2. د/ أحمد عبد الملك بن أحمد بن قاسم حميد الدين: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، منشورات دار الجامعة اليمنية، صنعاء، الطبعة الثالثة، 1997م.
3. د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مكتبة الصادق، صنعاء، 2009م/2010م.
4. د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين، د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دون دار النشر، 1990م.
5. د/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.
6. د/ أنور رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
7. د/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، دون ذكر دار النشر، الطبعة الأولى، 2017م.
8. د/ جابر جاد نصار: البسيط في القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء)، (دراسة في تجليات مجلس الدولة المصري وإبداعه في حماية مبدأ المشروعية)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2020/2021م.
9. جورج فوديل بيار دلفولفيه - القانون الإداري، (الجزء الثاني)، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1429هـ/2008م.
10. د/ حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2010م.
11. د/ حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المرافعات الإدارية والاثبات، (7 مجلدات)، دار المعارف بالإسكندرية، جلال حزي وشركاه، 2009م.
12. د/ حمود محمد القديمي: أسس ومبادئ القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، الطبعة الثانية 2020 م.
13. د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية) قضاء الإلغاء - قضاء التعويض (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض - الطبعة الأولى 1430هـ/2009م.
14. د / خالد عمر عبدالله باجنيد: القضاء الإداري (الدعوى الإدارية وخصوصية بنیان الإجراءات القضائية وغير القضائية) الخصومة الإدارية، منشورات دار جامعة عدن، الطبعة الأولى 2014 م .
15. د/ رأفت فودة:

- عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.
- أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018م.
- 16. د/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، القاهرة، الطبعة الأولى 2001/2000م.
- 17. د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، جامعة الإسكندرية 1993م.
- 18. د/ سليمان محمد الطماوي:
- الوجيز في القانون الإداري، (القسم الثالث)، وسائل الإدارة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م.
- الوجيز في القضاء الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م.
- القضاء الإداري، (الكتاب الأول)، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 2006م.
- 19. د/ طعيمه الجرف: القانون الإداري، (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1970م.
- 20. د/ عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري، القاهرة، طبعة 1998م.
- 21. د/ عبد الرقيب علي صغير: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة صلاح الدين، اليمن - الحديدة، الطبعة الثالثة 2020م.
- 22. د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، (الجزء الأول) أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع القاهرة.
- 23. د/ عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
- 24. د/ عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، الطبعة الثانية 1979م.
- 25. د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1992م.
- 26. د/ عبد الله طلبه:
- القانون الإداري، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، دمشق 1980م.
- مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية 1991م.
- 27. د/ عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري - نشاط الإدارة ووسائلها - منشأة المعارف - الإسكندرية، الطبعة الثانية 2004م.
- 28. د/ علي محمد بدير، ود/ عصام عبد الوهاب البزرنجي، ود/ مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب - القاهرة، توزيع المكتبة القانونية - بغداد 2011م.
- 29. د/ علي عبدالفتاح: الوجيز في القضاء الإداري (المشروعية - الإلغاء)، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2009م.
- 30. د/ علي علي صالح المصري:
- الوجيز في القانون الإداري (الجزء الثاني) سلطات الإدارة، دار الفكر المعاصر، صنعاء، مكتبة خالد بن الوليد، الطبعة الأولى، 1426-1427هـ، 2005-2006م.
- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، دراسة مقارنة وتطبيقية، الطبعة الأولى، 1433هـ/ 2012م.
- موسوعة القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين الأنظمة (الإسلامي والوطني واليميني)، مكتبة الصاق ومكتبة خالد بن الوليد، الطبعة الأولى 2019م.

31. د/ عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، طبعة 2003م.
32. د/ عمر محمد السيوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار مكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بني غازي ليبيا، 2013م .
33. د/عمر محمد مرشد الشوبكي:
 - مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، معهد الإدارة العامة، عمان الأردن، 1981م.
 - القضاء الإداري، دراسة مقارنة- ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1996م.
34. د/عمر فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1985م .
35. د/ عمور سلامي: الوجيز في المنازعات الإدارية، بن عكنون - الجزائر - 2009م
36. د/ فؤاد محمد النادي: (القضاء الإداري) وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، جامعة الأزهر، 1998م.
37. د/ فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، 1424هـ-2003م.
38. د/ ماجد راغب الحلو:
 - القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1995م.
 - القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1996م.
39. د/ ماجدة عبد الشافي خالد منصور: أسس ومبادئ النشاط الإداري، كلية الحقوق، جامعة بنها، بلا تاريخ أو دار نشر.
40. د/ محسن عبد الله الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، أوان للخدمات الإعلامية، صنعاء، 1999م.
41. د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، دون ذكر سنة الطبع، مكتبة النصر بالزقازيق.
42. د/ محمد الصغير بعلي:
 - الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2005م.
 - الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2009م.
43. د/ محمد عبد العال السناري:
 - دعوى الإلغاء ودعوى التعويض (دراسة مقارنة)، مطبعة الإسرائ، دون تاريخ نشر .
 - مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، جامعة حلوان، بلا تاريخ أو دار نشر .
44. د/ محمد عبد الله الحراري:
 - أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، 2019م.
 - الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، (رقابة دوائر القضاء الإداري) المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السادسة، 2019م.
45. د/ محمد علي الخلايلة: القانون الإداري - الكتاب الثاني - دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، الطبعة الثالثة 2017م.
46. د/ محمد علي سليمان: الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، (التطور والتطبيق)، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2015م.

47. د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005م، والكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2005م.
48. د/محمد رفعت عبد الوهاب، ود/عاصم عجيلة: أصول القانون الإداري، منشورات جامعة صنعاء، دون تاريخ أو دار نشر.
49. د/ محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007م.
50. د/ محمد محمد عبد اللطيف:
- الوجيز في القضاء الإداري، (الجزء الأول) تنظيم القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، كلية الحقوق-جامعة المنصورة 2020م، بدون دار نشر.
- تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1996م.
51. د/ محمد محمود سليم: قضاء الإلغاء قضاء التأديب، جامعة عين شمس، مقررات كلية الحقوق، دون ذكر سنة أو دار نشر.
52. د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، السلطة الإدارية، مطبعة نصر مصر 1958م.
53. مستشار د/ محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - أسباب الغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996م، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية شتات مصر، المنشورات الحقوقية مكتبة صادر بيروت لبنان، 1998م.
54. د/محمد محمد الدرة: القضاء الإداري في اليمن (الأسس العامة)، مطابع المتفوق للطباعة والنشر، طبعة ثالثة 2006م.
55. د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 2009م.
56. د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مطبعة جامعة طنطا، مصر، الطبعة الرابعة، دون تاريخ النشر.
57. د/ مصطفى أبو زيد فهمي:
- الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية 2000م.
- القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999م.
58. د/ مرثا الياس عيسى عنز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية - جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2007م.
59. د/ مطيع علي حمود جبير: القضاء الإداري -دراسة مقارنة- مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، ط4، 2018م.
60. د/ حسني درويش عبد الحميد: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي، (الكتاب الثاني) ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، إصدارات وزارة العدل - الكويت، يونيو 2020م.
61. د/ وسام صبار العاني: القضاء الإداري، دار السنهوري، لبنان بيروت، الطبعة الأولى 2015م.
62. د/ يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها العاصرة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية- القاهرة 2005م.
63. د/ يحيى قاسم علي: ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، الطبعة الأولى 1420هـ/ 1999م.
64. د/ يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، (الجزء الأول) تنظيم إداري- أعمال وعقود إدارية، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت لبنان، الطبعة الثالثة 1998م.

ثانياً- البحوث والدوريات:

1. د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين: إشكاليات الطعن بإلغاء القرار الإداري لدى القضاء اليمني، بحث منشور في المجلة القضائية، الناشر: وزارة العدل أبريل 2005م.
2. د/ أيوب بن منصور الجربوع: عيب الشكل في القرار الإداري، (دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، مجلة العدل، العدد (56)، شوال 1433هـ - السنة الرابعة عشرة.
3. د/ سعد الشتيوي العنزي: الرقابة القضائية على القرار الإداري السليبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، العدد (1) السنة 34، ربيع الآخر 1431هـ - مارس 2010م.
4. د/ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري -دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، المجلد الأول، العدد (31)، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات - الإسكندرية، مصر.
5. د/ سليمان بطارسة: عيب الإجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية (النظرية وتطبيقاتها المقارنة) مجلة أبحاث اليرموك (سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية)، المجلد 24، العدد [3]، العام 2008م.
6. د/ ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، جامعة تعز، العدد 21، يناير 2022م.
7. قززان مصطفى: الآثار القانونية عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، العدد 12 العام 2015م، المركز الجامعي "تيسمسيلت"، الجزائر.
8. د/ قياد عبد القادر صالح وأنسام على عبد الله: النظام القانوني للإجراءات الإدارية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة بحوث مستقبلية، العراق، العدد (20) العام 2007م.
9. د/ كريم يوسف كشاكش: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد 12، العدد 3، 2006م.
10. د/ محمد خلف الجبوري: ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، بحث منشور عبر الدليل الإلكتروني للقانون العربي، 1998م عمان، الأردن (www.arablawninfo.com).
11. د/ محمد صباح علي الهنداوي ود/ سالم زينب: حدود الالتزام الإداري برأي الهيئات الاستشارية، بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية والاقتصادية - المركز الجامعي سي الحواس - بريكة، العدد الثالث (3) جوان 2019م.
12. أ. مصعب إبراهيم مخلوف: رقابة القضاء الإداري على ركن الشكل في القرار التأديبي، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية - جامعة مصراتة- السنة الثالثة- العدد الثاني - أبريل 2016م.
13. د/ موسى مصطفى شحادة:
 - أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية (دراسة مقارنة)، مجلة أبحاث اليرموك (سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية)، المجلد 17، العدد (3) أيلول 2001م.
 - المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية، مجلة الشريعة والقانون، العدد (18) بتاريخ يونيو 2003م، ذو القعدة 1423هـ.
14. د/ هاني علي الطهراوي: التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري هل يعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية؟، مجلة الحقوق، جامعة الكويت مجلس النشر العلمي، مجلد 34، العدد 4، ديسمبر 2010م.
15. هوشيات فوزية: المشاركة في إعداد القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، العدد (46) السنة 2016م.

- (²) د/ الدين الجليلي بوزيد: عيب الاجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتها في قضاء ديوان المظالم - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، المجلد 42، العدد (4)، ديسمبر 2017م، ص 310 .
- (³) لا يزال القضاء اليمني موحداً، فلا يوجد قضاء مستقل ومتخصص بنظر المنازعات الإدارية، ولكن في نهاية العام 2010م صدر قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م بتاريخ 2010/10/11م بشأن إنشاء محكمتين إداريتين في كل من أمانة العاصمة ومحافظة عدن، كمحاكم ابتدائية متخصصة بالنظر والفصل في بعض المنازعات الإدارية، أهمها (دعوى إلغاء القرارات الإدارية). وبناء عليه فإنه منذ بداية العام 2011م أصبحت طعون الإلغاء ضمن اختصاص المحكمتين الإداريتين، في حين ظل هذا الاختصاص للمحاكم العادية في بقية المحافظات. راجع: قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م، الجريدة الرسمية، العدد (20)، أكتوبر 2010م.
- (⁴) انظر د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، 2006م، ص 224. ود/ رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م، ص 51 وما بعدها.
- (⁵) انظر د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، (القسم الثالث)، وسائل الإدارة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة 1996م، ص 559، ود/ علي محمد بدير، ود/ عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود/ مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب - القاهرة، توزيع المكتبة القانونية - بغداد 2011م، ص 428.
- (⁶) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1967/9/2م، دعوى رقم (674)، س 12ق، مجموعة 15 عاماً، ج 3، ص 2019، مبدأ رقم [1] ملف رقم 12-139-1236. وحكمها الصادر بتاريخ 1996/3/26م، دعوى رقم (1692)، س 36 ق، رقم القاعدة (105). واستقر غالب الفقه على تعريف أكثر دقة للقرار الإداري بأنه: (عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة). انظر د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، السلطة الإدارية، مطبعة نصر مصر 1958م، ص 541. ود/ رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري، المرجع السابق، ص 49 وأستاذنا الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مكتبة الصادق، صنعاء، 2009م/2010م، ص 178.
- (⁷) انظر د/ محمد رفعت عبد الوهاب، ود/ عاصم عجيلة: أصول القانون الإداري، منشورات جامعة صنعاء، دون تاريخ النشر، ص 231، وأستاذنا د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، المرجع السابق، ص 190، ود/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مطبعة جامعة طنطا، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ نشر، ص 271.
- (⁸) على الرغم من اختلاف الفقهاء حول تقسيم عناصر القرارات الإدارية إلى أركان انعقاد وشروط صحة، والآثار القانونية المترتبة على هذا التقسيم، إلا أنهم اتفقوا على وجوب احترام مصدر القرار الإداري لقواعد المشروعية الداخلية، والمتمثلة في المحل، والسبب، والغاية، وقواعد المشروعية الخارجية، والمتمثلة في الاختصاص، والشكل والإجراء. انظر أستاذنا د/ أحمد شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178.
- (⁹) انظر د/ محمد عبد الله الحراري: أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، 2019م، ص 209.
- (¹⁰) د/ عمار عوادي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، طبعة 2003م، ص 73.
- (¹¹) د/ عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، ج 2، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية 1991م، ص 236.
- (¹²) انظر د/ فؤاد محمد النادي: (القضاء الإداري) وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، جامعة الأزهر، 1998م، ص 389. ود/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، القاهرة، الطبعة الأولى 2000/ 2001م، ص 213.
- (¹³) انظر في ذلك: د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974م، ص 416 ومؤلفه: القضاء الإداري، (الكتاب الأول)، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة. دون تاريخ النشر، ص 638. ود/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 2009م، دون دار نشر، ص 309، ود/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص 612. ود/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، عالم الكتاب، الزقازيق، دون تاريخ النشر، ص 271. ود/ عمور سلامي: الوجيز في المنازعات الإدارية، بن عكنون - الجزائر - 2009م، ص 116، وكذا أستاذنا الدكتور/ أحمد عبد الملك بن أحمد بن قاسم حميد الدين: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، منشورات دار الجامعة اليمنية، صنعاء، الطبعة الثالثة، 1997م، ص 190.
- (¹⁴) انظر كلاً من: د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1995م، ص 378. ود/ محمد محمد الدرة: القضاء الإداري في اليمن (الأسس العامة)، مطابع المتوق للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة 2006م، ص 218. ود/ عمر محمد مرشد الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، معهد الإدارة العامة، عمان - الأردن، 1981م، ص 193.
- (¹⁵) بالنسبة للدستور فإنه يضع المبادئ الأساسية للنظام القانوني في الدولة، ومن النادر أن ترد فيه قواعد إجرائية وشكلية للقرار الإداري، ومن النصوص الدستورية التي تضمنت قواعد شكلية وإجرائية ما ورد في الدستور الفرنسي لعام 1958م، الفقرة (2) من المادة (37) من أن: "النصوص التي تأخذ شكل تشريع وتتدخل في الموضوعات اللاحقة قبل دخول الدستور في النفاذ لا يجوز تعديلها بمراسيم إلا بعد استشارة مجلس الدولة". وكذلك نص المادة (13) من ذات الدستور على أن: "يقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء". وبالنسبة للدستور اليمني فقد وردت فيه بعض القواعد الشكلية كما في نص المادة (33) والمتعلقة بانعقاد مجلس النواب، والتي تنص على أن: "جلسات مجلس النواب علنية، ويجوز انعقادها في جلساته سرية بناء على طلب رئيسه أو رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل"، وكذا المادة (102) والتي تنص على أن: "لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره مجلس النواب، ويجب عليه حينئذ أن يعيده إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه بقرار مسبب...". انظر: دستور الجمهورية اليمنية المقر بتاريخ 2001/2/20م وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد 7-ج 2، الصادر في 21 محرم 1422هـ الموافق 2001/4/15م.
- (¹⁶) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 378، ود/ حسني درويش عبد الحميد: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي (الكتاب الثاني) ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، إصدارات وزارة العدل - الكويت، يونيو 2020م، ص 194 ود/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، ص 271. ود/ محمد محمد عبد اللطيف: الوجيز في القضاء الإداري، (الجزء الأول) تنظيم القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، كلية الحقوق - جامعة المنصورة 2020م، بلا دار نشر، ص 113.
- (¹⁷) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (1369) لسنة 10ق عليا، جلسة 1965/12/18م، مجموعة أحكام السنة 11، ص 189. أشار إليه د/ محمد عبد العال السناري: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض (دراسة مقارنة)، مطبعة الإسماء، دون تاريخ نشر، ص 372.
- (¹⁸) انظر د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 271. ود/ عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري، القاهرة، طبعة 1998م، ص 120.
- (¹⁹) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (8964) لسنة 52 ق عليا، جلسة 2007/9/1م، قاعدة رقم (43)، ص 396.
- (²⁰) انظر د/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص 75. ود/ محمد علي سليمان: الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، (التطور والتطبيق)، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء 2015م، ص 248.
- (²¹) د/ عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1985م، ص 458.

- (22) انظر كلاً من: د/ مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2000م، ص788، ود/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2005م، ص168. ود/ عادل أبو الخير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص122، ود/ علي علي صالح المصري: الوجيز في القانون الإداري (الجزء الثاني)، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ط1، 2006م، ص12. ومؤلفه: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن (دراسة مقارنة وتطبيقية)، الطبعة الأولى، 1433هـ/ 2012م، ص182، ود/ محسن عبد الله الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، أوان للخدمات الاعلامية، صنعاء، 1999م، ص110، ود/ عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص236. ود/ مطيع علي حمود جبير: القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مركز ومكتبة الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، الطبعة الرابعة، 2018م، ص285.
- (23) انظر د/ الدين الجليلي بوزيد: عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم، المرجع السابق، ص313.
- (24) للمزيد انظر كلاً من: د/ عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، الطبعة الثانية 1979م، ص226 و227. وجورج فويليل بيار دلفوليه: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1429هـ/ 2008م، ص231، ود/ رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018م، ص601، ود/ فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، 1424هـ- 2003م، ص190، ود/ وسام صبار العاني: القضاء الإداري، دار السنهوري، لبنان بيروت، الطبعة الأولى 2015م، ص259، ود/ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري (دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري)، لمجلد الأول، العدد 31، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، الإسكندرية، ص668. ود/ سليمان بطارسة: عيب الإجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية (النظرية وتطبيقاتها المقارنة) مجلة أبحاث اليرموك - مجلد 24 - العدد 3 - العام 2008م، ص772.
- (25) انظر كلاً من: د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، المرجع السابق، ص271 و272. ود/ أيوب بن منصور الجربوع: عيب الشكل في القرار الإداري، (دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، بحث منشور في مجلة العدل، العدد56، شوال 1433هـ - السنة الرابعة عشرة، ص211. ود/ محمد علي سليمان: الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، المرجع السابق، ص244. ود/ عبد الرقيب علي صغير: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة صلاح الدين، الحديدة - اليمن، الطبعة الثالثة 2020م، ص223 و224.
- (26) انظر كلاً من: د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص416. ود/ محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007م، ص159، ود/ أحمد شرف الدين، د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، منشورات جامعة صنعاء، 1991م، ص531، ود/ عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري - دراسة مقارنة- الجزء الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1996م، ص289. ود/ فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص190. ود/ خالد عمر عبد الله باجنيد: القضاء الإداري (الدعوى الإدارية وخصوصية بنين الإجراءات القضائية وغير القضائية) الخصومة الإدارية، منشورات دار جامعة عدن، الطبعة الأولى 2014م، ص112. د/ هاني علي الطهراوي: التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري هل يعتبر شكلياً جوهرياً أو ثانوياً؟، مجلة الحقوق، جامعة الكويت مجلس النشر العلمي، مجلد 34، العدد4، ديسمبر 2010م، ص209، ود/ كريم يوسف كشاكش: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد 12، العدد 3، 2006م، ص468. ود/ محمد صباح علي الهنداوي ود/ سالم زينب: حدود الالتزام الإداري برأي الهيئات الاستشارية، بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية والاقتصادية - المركز الجامعي سي الحواس - بركة، العدد الثالث (3) يونيو 2019م، ص261.
- (27) من ذلك ما ذكرته المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة صنعاء في هذا الشأن بالقول: (... وبما أن الإجراءات السابقة اللازمة لصدور القرار تتدرج في عنصر الشكل وهي تعد من الضمانات الفعلية والحقيقية التي تؤثر في مشروعية القرار وحتميته خاصة عندما يتطلب القانون ضرورة اتباع إجراءات معينة باعتبارها ضمانات أساسية ولزاماً لسلامة القرار وحماية الأفراد المتعاملين مع الإدارة ويترتب على مخالفتها بطلان القرار بعبء في الإجراءات أو الشكل (... حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة رقم (١٤٣٤) لسنة 1431هـ، الصادر بتاريخ 1/6/20١٣م. غير منشور.
- (28) جاء نص المادة (10) الفقرة (14) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م وتعديلاته على أنه: (... يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة....). ونصت المادة (101) من قانون السلطة القضائية اليمني على أنه: تختص الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها القضاء بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم وذلك عند النقل والندب متى كان الطلب منصفاً على عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة... قانون السلطة القضائية اليمني رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته، منشور الجريدة الرسمية، العدد (2) لسنة 1991م.
- (29) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1996م، ص516.
- (30) انظر د/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص76.
- (31) انظر د/ قيدار عبد القادر صالح وأسام علي عبدالله: النظام القانوني للإجراءات الإدارية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة بحوث مستقبلية، العراق، العدد (20) 1428هـ - 2007م، ص138.
- (32) انظر كلاً من: د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص378. ود/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص213. ود/ عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص458. ود/ عمار عوايدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص74. ود/ فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص190، ود/ عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها)، منشأة المعارف - الإسكندرية، الطبعة الثانية 2004م، ص79، ود/ حمود محمد القديمي: أسس ومبادئ القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، الطبعة الثانية 2020م، ص275.
- (33) انظر د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص690.
- (34) انظر د/ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، (الكتاب الأول)، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص638. ود/ محمد علي سليمان: الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، المرجع السابق، ص242.
- (35) انظر د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، المرجع السابق، ص270. ود/ عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص121.
- (36) انظر د/ عمار عوايدي: نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص74.
- (37) انظر د/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية (دراسة مقارنة)، مجلة أبحاث اليرموك (سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية)، المجلد 17، العدد (3) أيلول 2001م، ص439.
- (38) د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص272.
- (39) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، 1 يوليو 1957م، السنة 11، ص638. لدى د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص639.

- (40) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة صنعاء، رقم (26) لسنة 1433هـ، الصادر بتاريخ 22 جماد آخر 1433هـ، الموافق 2012/5/13م، في القضية الإدارية رقم (66) لسنة 1433هـ، غير منشور.
- (41) د/ محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2005م، ص78.
- (42) د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ط 1995م، ص378.
- (43) د/ مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص789.
- (44) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، المرجع السابق، ص160 و161.
- (45) انظر د/ يحيى قاسم علي: ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر فرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، الطبعة الأولى 1420هـ/ 1999م، ص110.
- (46) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (1043) لسنة 9ق، جلسة 1967/12/26م، مجموعة السنة 13، ص723. أشار إليه د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق، ص116. حكمها في القضية رقم (1043) لسنة 9 قضائية، جلسة 16 ديسمبر سنة 1967م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا للسنة الثالثة عشر، ص723.
- (47) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (5899) لسنة 47 ق عليا، جلسة 2007/1/16م، قاعدة رقم (40)، ص272. سبق ذكره.
- (48) نصت المادة (198) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (19) لسنة 1991م على أن: (على الإدارة القانونية أن تمهد لإجراء التحقيق في فترة لا تزيد على أسبوع من تاريخ استلامها لقرار الإحالة من خلال ما يلي: أ- إعلان الموظف بأمر الإحالة. ب- استدعاء الموظف بوثيقة استدعاء...). وقد تضمن (الباب التاسع) من هذه اللائحة الإجراءات التي يجب على الإدارة اتباعها بشأن التحقيق والتأديب الإداري في المواد (189-230).
- (49) د/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص67.
- (50) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 28 مايو 1937م. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص271.
- (51) حكم الدائرة الإدارية الصادر في الطعن رقم (46559-ك) لسنة 1433هـ بتاريخ 27 صفر 1433هـ الموافق 2012/1/21م.
- (52) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة صنعاء، رقم (26) لسنة 1433هـ، الصادر بتاريخ 22 جماد آخر 1433هـ، الموافق 2012/5/13م، في القضية الإدارية رقم (66) لسنة 1433هـ- سبقت الإشارة إليه.
- (53) انظر حكمها في الدعوى رقم (1416/5) بتاريخ 17 محرم 1417 هـ الموافق 1996/6/4، نماذج مختارة من أحكام القضاء اليمني، المركز اليمني للتوفيق والتحكيم (الجزء الأول) - 2007م، ص349.
- (54) حكم محكمة استئناف أمانة العاصمة صنعاء، رقم (67) لسنة 1434هـ، الصادر بتاريخ 2017/12/30م غير منشور.
- (55) انظر د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص313.
- (56) راجع المادة (196) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م.
- (57) راجع المادة (201) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م.
- (58) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص291.
- (59) حكم محكمة القضاء الإداري، مجموعة السنة السابعة، ص871، وحكمها الصادر بتاريخ 9 مارس سنة 1954م، وكذا حكم المحكمة الإدارية العليا 16 يناير 1960م. أشار إليها د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص654.
- (60) حكم المحكمة الصادر في 18 يناير سنة 1953م، السنة السابعة، ص334. أشار إليه د/ الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص670.
- (61) حكم محكمة غرب أمانة العاصمة رقم (20) لسنة 1429هـ، بتاريخ 2008/3/16م القضية الإدارية رقم (3) لسنة 1429هـ، غير منشور.
- (62) حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة، رقم (26) لسنة 1433هـ، بتاريخ 22 جماد آخر 1433هـ، الموافق 2012/5/13م، سبقت الإشارة إليه.
- (63) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة رقم (112) لسنة 1436هـ، الصادر بتاريخ 2015/2/1م، في القضية الإدارية رقم (83) لسنة 1435هـ، غير منشور.
- (64) حكم الدائرة الإدارية الصادر في دعوى الإلغاء رقم (58057-ك) الصادر في تاريخ ١٤٣٨/٦/٢٩هـ، الموافق ٢٠١٧/٣/٢٨م، غير منشور.
- (65) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في الطعن رقم (٥٣١٢٠) لسنة ١٤٣٥هـ بتاريخ 5 من صفر ١٤٣٥هـ الموافق ١٤٣٥/١٢/٩م، أشار إليه د/ علي المصري: موسوعة القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٢٩٧ و٢٩٨.
- (66) د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص701.
- (67) انظر: المادة (211هـ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م.
- (68) انظر: دستور الجمهورية اليمنية المعدل عام 2001م، الجريدة الرسمية، العدد 7-ج2، الصادر في 21 محرم 1422هـ، الموافق 2001/4/15م.
- (69) انظر د/ قيدار عبد القادر صالح، وأنسام علي عبدالله: النظام القانوني للإجراءات الإدارية، المرجع السابق، ص148.
- (70) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص271.
- (71) نصت المادة (37) من قانون مجلس الدولة المصري النافذ رقم (47) لسنة 1972م وتعديلاته على أن: "للعامل المقدم إلى المحكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة، أو أن يوكل عنه محامياً، وله أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة، وللمحكمة أن تقر حضوره شخصياً". وهذا ما أكدت عليه المادة (29) من القانون رقم (117) لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.
- (72) انظر د/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص67.
- (73) د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص702.
- (74) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (1210) لسنة 8 ق، مجموعة المجلس، السنة العاشرة، ص185.
- (75) حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم (946) لسنة 7 قضائية، بجلسته 7 ديسمبر سنة 1955م، مجموعة أحكام السنة 10، ص77. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص687.
- (76) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة صنعاء، رقم (26) لسنة 1433هـ، سبقت الإشارة إليه.
- (77) حكم (الدائرة الإدارية) في الطعن رقم (٤٦٤١٤-ك) لسنة 1420هـ (إداري) جلسة ٢٧ ربيع أول ١٤٣٣هـ الموافق ١٩ فبراير ٢٠١٢م غير منشور.
- (78) انظر د/ يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام (الجزء الأول) تنظيم إداري - أعمال وعقود إدارية، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، الطبعة الثالثة 1998م، ص343 و344.
- (79) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص276. ود/ محمد صباح علي الهنداوي ود/ سالم زينب: حدود الالتزام الإداري برأي الهيئات الاستشارية، المرجع السابق، ص261.

- (80) انظر د/ يوسف الخوري: القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص431، ود/ علي محمد بدير، ود/ عصام البرزنجي، ود/ مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص431.
- (81) انظر د/ ماجدة عبد الشافي خالد منصور: أسس ومبادئ النشاط الإداري، كلية الحقوق، جامعة بنها، بلا تاريخ ودار نشر، ص126 وأيضاً: هوشيات فوزية: المشاركة في اعداد القرار الإداري، مجلة العلوم الانسانية، العدد 46 السنة 2016م، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، ص197.
- (82) د/ محمد عبد الله الحراري: أصول القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص214.
- (83) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص313. ود/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2009م، ص190.
- (84) على سبيل المثال، ما جاء في المادة (115/ب) من قانون الخدمة المدنية اليمني من أنه: (... تكون قرارات مجلس التأديب في الوحدة الإدارية نافذة، بعد مصادقة الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية عليها، على أنه ينبغي في كافة الأحوال موافقة الوزير المختص على عقوبات تنزيل الفئة والراتب أو الفصل مع احتفاظ الموظف بحقه في اللجوء إلى القضاء المختص في حالة الفصل).
- (85) انظر د/ محمد عبد العال السناري: مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، جامعة حلوان، بلا تاريخ أو دار نشر، ص482، ود/ محمد عبد الله الحراري: أصول القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص214.
- (86) انظر د/ ضياء عبدالرحمن أحمد عثمان: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، جامعة تعز، العدد 21، يناير 2022م، ص502.
- (87) انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 8 يناير لسنة 1982م، المجموعة، ص10. مذكور لدى د/ مرثا الياس عيسى عنز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية - جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2007م، ص0105.
- (88) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 607 الصادر بتاريخ 16 ابريل 1953م، لسنة 5 قضائية، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص921، أشار إليه د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق، ص117.
- (89) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 19 فبراير 1953م أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص658.
- (90) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص269.
- (91) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (970) لسنة 28 ق، عليا، جلسة 1985/11/10م. أشار إليه د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، (الجزء الأول)، المرجع السابق، ص111.
- (92) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (857) لسنة 48 ق، عليا، جلسة 1994/8/4م. أشار إليه د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، (الجزء الأول)، المرجع السابق، ص111.
- (93) د/ محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2005م، ص173. ود/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص11.
- (94) من ذلك على سبيل المثال، ما جاء في نص المادة (38) من قانون الجامعات اليمنية رقم (17) لسنة 1995م وتعديلاته على أن: (يعين رئيس الجامعة أعضاء هيئة التدريس بناء على موافقة مجلس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس الكلية ومجلس القسم المختص...). وكذا نص المادة (59) على أن: (يصدر الهيكل التنظيمي والإداري للوظائف الفنية والإدارية والمالية في الجامعة بقرار من رئيس الجامعة بناء على موافقة مجلس الجامعة).
- (95) انظر حكم المحكمة الصادر في 23 مارس سنة 1963م، مجموعة أحكام السنة الثامنة قضائية، ص899. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص658.
- (96) حكم المحكمة رقم (112) لسنة 1436هـ، الاثنين 4 شعبان 1435هـ، الموافق 2014/6/2م، القضية الإدارية (337) لسنة 1434هـ غير منشور.
- (97) حكم المجلس الصادر في 23 نوفمبر سنة 1951م المجموعة، ص553، أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص660.
- (98) د/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص66. ود/ ضياء عثمان: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص503.
- (99) انظر حكم المحكمة القضاء الإداري بتاريخ 1948/5/5م مجموعة أحكام السنة الثانية، ص651.
- (100) انظر د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص660.
- (101) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص277.
- (102) حكمها الصادر في 18 ابريل 1950م مجموعة أحكام السنة الرابعة، ص579. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص659. وحكمها في 1969/12/29م قضية 307 لسنة 13 ق، المجموعة السنة 24، ص160.
- (103) د/ عمار عوايدي: نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص75. ود/ مرثا الياس عيسى عنز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص112.
- (104) انظر د/ رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص602.
- (105) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية - الدوى رقم (2/194) بتاريخ 1948/12/7م - 137/26/3. وحكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 1475، الصادر بتاريخ 6 مارس 1988م مذكور لدى د/ مرثا الياس: المرجع السابق، ص101.
- (106) تعتبر الإشارة في بعض الحالات قرارات إدارية ترتب آثاراً قانونية، شأنها شأن أي قرار إداري آخر مستوف كافة شروطه القانونية، ومن الأمثلة على ذلك: الإشارات الضوئية والإشارات المرورية في الشوارع العامة، وإشارات شرطي المرور المكلف بتنظيم السير في الشوارع، وإشارة رجال الضبط الإداري في نقاط التفتيش، وموافقة رجل الإدارة المختص على أمر أو رخصة بالإشارة بالموافقة. انظر د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص613، ود/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص9 و10.
- (107) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط، المرجع السابق، ص315. ود/ محسن الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص111.
- (108) د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص380. ود/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص13.
- (109) وهي اللغة العربية، بحسب نص المادة (الثانية) من الدستور اليمني النافذ، ولكن إذا ما صدرت بعض القرارات بلغة أجنبية، فإن ذلك لا يعد عيباً شكلياً، وإنما الأصل أن يتم تبليغه لمن يمس القرار أو من صدر بحقه بمضمون القرار باللغة العربية.
- (110) انظر د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص612. ود/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص69. ود/ محمد علي الخلايلة: القانون الإداري - (الكتاب الثاني) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة 2017م، ص211.
- (111) انظر د/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في اعداد القرارات الفردية، المرجع السابق، ص442.

- (112) انظر د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص 612. ود/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 69. ود/ محمد علي الخلايلة: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 211.
- (113) د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 192.
- (114) انظر د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص 613.
- (115) انظر د/ رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 55.
- (116) أقر مجلس الدولة الفرنسي الشكل الشفوي في أحكام عديدة، منها حكمه الصادر في 2 يناير 1938م بقبول الطعن في القرار الشفوي الصادر من العمدة بعزل موظف في البلدية، وحكم المجلس الصادر بتاريخ 9 يناير 1931م بقبول الطعن في قرار شفوي أصدره أحد العمد بإيداع جثمان غريق في الكنيسة. أشار إلى ذلك د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص 613.
- (117) ومن أمثلة القرارات الإدارية الضمنية المستمدة من سكوت الإدارة والتي تدل على القبول، ما نصت عليه المادة (120/د) من قانون الخدمة المدنية اليمني بأنه: (إذا لم تبت السلطة المختصة بطلب الاستقالة خلال المدة المنوّه عنها في الفقرة (ج) من هذه المادة تعتبر الاستقالة مقبولة بانتهاء هذه المدة)، وهناك أمثلة على قرارات ضمنية تدل على الرفض، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (24) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972م وتعديلاته بأنه: (...). ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه).
- (118) د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص 614. ود/ عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص 53، ود/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 192. ود/ سعد الشتيوي العنزي: الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، العدد (1) السنة 34، ربيع الآخر 1431هـ/مارس 2010م، ص 243 وما بعدها.
- (119) د/ الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 62 وما بعدها. ود/ محمد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص 612.
- (120) انظر د/ رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 55. ود/ علي المصري: الوجيز، ج 2، المرجع السابق، ص 13.
- (121) حكم المحكمة الإدارية الصادر بتاريخ 10 ربيع آخر 1432هـ الموافق 15/3/2011م، في القضية الإدارية، رقم (4) لسنة 1432هـ، غير منشور.
- (122) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم (15)، لسنة 1429هـ بتاريخ 27 جماد الأول 1429هـ، الموافق 1 يونيو 2008م، الطعن الإداري رقم (30073/ك)، غير منشور.
- (123) د/ محمد علي الخلايلة: القانون الإداري - الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 211.
- (124) انظر د/ رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 606، ود/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 443.
- (125) د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 193. ومؤلفه: الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 176.
- (126) ذكر ذلك د/ حسني درويش عبد الحميد: النظرية العامة للقرارات الإدارية، (الكتاب الثاني)، المرجع السابق، ص 293.
- (127) د/ شعبان عبد الحكيم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 686.
- (128) Mme Rahon, C.E. 28 Nov 2003 أشار إليه د/ حسني درويش عبد الحميد: المرجع السابق، ص 293.
- (129) د/ عمر محمد السيوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار مكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بني غازي - ليبيا، 2013م، ص 252 وما بعدها.
- (130) انظر د/ رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 606.
- (131) انظر د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 319.
- (132) يظهر التوقيع المجاور عادة في القرارات الإدارية في المستويات التنفيذية العليا، كقرارات رئيس الجمهورية، حيث يجاوره رئيس الوزراء، وفي حالات معينة يضاف إلى جوارهما توقيع وزير آخر، كوزير الدفاع أو المالية. ويحدث نفس الأمر مع قرارات رئيس الوزراء وتوقيع وزراء معينين، كما يبرز التعدد في التوقيع على مستويات المعاملات (الإدارية والمالية) الداخلية، تفرضه اللوائح المالية ومقتضيات المعاملات المالية، حيث تكون التوقيعات المجاورة إلى جانب صاحب التوقيع الأساسي. ومن حالات التوقيع المجاور في القانون الفرنسي في المواد (19) و(22) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م، والتوقيع المجاور قاعدة أساسية في النظم البرلمانية. للمزيد انظر د/ رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 606 وما بعدها.
- (133) قد يشترط القانون أن يقرن توقيع مصدر القرار بتوقيعات أشخاص آخرين، ويظهر مجلس الدولة الفرنسي من المرونة في تطبيق قاعدة التوقيع المجاور، ومن مظاهر ذلك أنه يعتبرها من قواعد الشكل لا من قواعد الاختصاص. للمزيد انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص 62. ود/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 322 وما بعدها. وكذا: جورج فودال وبيار دلفولفيه: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، المرجع السابق، ص 233.
- (134) وقد خول مجلس الدولة الفرنسي نفسه سلطات واسعة فيما يتعلق ببحث وإثبات عيب الشكل، فله في هذا الصدد أن يأمر بإجراء بحوث تكميلية، وأن يطلب ضم ما يراه ضرورياً من مستندات، ويستطيع أن يبحث في الظروف الخارجية التي أحاطت بالشكليات والإجراءات الإدارية وأن يتحرى الأسباب الحقيقية التي منعت الإدارة من إتمام تلك الشكليات على النحو الذي رسمه القانون. انظر/ حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 29 يونيو سنة 1904م، مجموعة المبادئ، ص 510. أشار إليه د/ كريم كشاكش: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، المرجع السابق، ص 471.
- (135) د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 255.
- (136) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام 1952م. أشار إليه د/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية، المرجع السابق، ص 441.
- (137) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 25 أبريل لسنة 1957م، السنة 11 قضائية، ص 378. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 62 في الهامش.
- (138) انظر د/ رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 605.
- (139) انظر د/ محمد محمد عبد اللطيف: تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1996م، ص 5.
- (140) انظر د/ عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 54.
- (141) انظر د/ محمد عبد اللطيف: تسبب القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 6.
- (142) انظر د/ محمد عبد الله الحراري: أصول القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص 212. ومؤلفه: الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، (رقابة دوائر القضاء الإداري) المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السادسة، 2019م، ص 419.
- (143) قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن: (...المبدأ الساري أن قرارات السلطة الإدارية ليست واجبة التسبب، وإن كان الأمر يختلف بالنسبة للقرارات الصادرة من بعض المؤسسات بحكم تكوينها وطبيعتها واختصاصاتها، فإن ذلك استثناء من المبدأ العام). حكمه الصادر بتاريخ 6 فبراير لسنة 1981م، المجموعة، ص 160 مذكور لدى د/ مرثا الياس عيسى عنز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص 103.

- (144) د/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص380، ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص77. ود/ محمد الدرة: المرجع السابق، ص219.
- (145) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 12/7/1958م، مجموعة مجلس الدولة في عشر سنوات، ص1169. أشار إليه د/حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2010م، ص587. وحكمها في الطعن (1150) لسنة 36ق، جلسة 1990/11/10 أشار إليه د/ جابر جاد نصار: البسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص167.
- (146) د/ محمود البنا: الوسيط، المرجع السابق، ص316. ود/ محمد الجبوري: ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، المرجع السابق، ص26.
- (147) د/ محمد عبد الله الحراري: أصول القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص212.
- (148) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 12 يوليو سنة 1958م، سبقت الإشارة إليه .
- (149) د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص649.
- (150) حكمها الصادر في 24 أبريل 1968م، مجموعة مجلس الدولة في ثلاث سنوات، ص304، أشار إليه د/حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص586. كما أكدت محكمة القضاء الإداري على ذلك في حكم آخر يقولها: "إذا كانت الجهة الإدارية لا تلتزم بتسيب قراراتها إلا حيث يوجب نص صريح بذلك، إذ إنه في مثل هذه الحالة يكون التسيب مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بشكل القرار ويمكن الدفع في هذه الحالة ببطلان القرار شكلاً لعدم تسيبيه". حكمها في القضية رقم 937 الصادر بتاريخ 27 يونيو لسنة 1973م، المجموعة، ص277.
- (151) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 12 فبراير لسنة 1982م، المجموعة، ص935. أشار إليه د/ مرثا الياس عيسى عزز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص103.
- (152) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص317 .
- (153) انظر د/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في اعداد القرارات الفردية، المرجع السابق، ص455.
- (154) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (4997) لسنة 46ق.ع، جلسة 9/12/2011م.
- (155) حكم المحكمة الصادر في 10/7/1962م مذكور لدى د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص268.
- (156) حكم محكمة غرب الأمانة الابتدائية، الصادر في الدعوى الإدارية رقم (3) لسنة 1996م بتاريخ 13/11/1996م، سبقت الإشارة إليه.
- (157) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية، الصادر بتاريخ 10 ربيع آخر 1432هـ الموافق 15/3/2011م، في القضية الإدارية رقم (4) لسنة 1432هـ.
- (158) حكم الدائرة الإدارية، الطعن (14-64-ك) لسنة 1420هـ (إداري) جلسة 27 ربيع أول 1423هـ الموافق 9 فبراير سنة 2012م غير منشور.
- (159) حكم الدائرة الإدارية الصادر في الطعن رقم (46559-ك) لسنة 1423هـ بتاريخ 27 صفر 1423هـ الموافق 21/12/2012م.
- (160) انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 19 أكتوبر لسنة 1934م، المجموعة، ص946. مذكور لدى د/ مرثا الياس عيسى عزز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص103.
- (161) د/ محسن الحارثي: الوجيز في دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص111 .
- (162) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 31، سنة 2ق، جلسة 17/3/1956م، مجموعة المبادئ، السنة الأولى، المبدأ 67، ص555.
- (163) انظر د/ محمد خلف الجبوري: ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، المرجع السابق، ص25. ود/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الإدارية الفردية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص462.
- (164) انظر د/ قيدار عبد القادر صالح، وأنسام علي عبدالله: النظام القانوني للإجراءات الإدارية، المرجع السابق، ص151.
- (165) د/ شعبان عبد الحكيم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص689.
- (166) د/ عمر السيوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص254.
- (167) د/ عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص54.
- (168) اشترط هذا القانون أن يكون التسيب مكتوباً باستثناء بعض القرارات التي تصدر في الضرورة القصوى، وكذلك الحالات الخاصة المنطوية على قرارات ضمنية، والقرارات الصادرة في الظروف الاستعجالية. انظر د/سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص266. ود/ محمود البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص318. ود/ عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص55.
- (169) د/حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص586.
- (170) من ذلك على سبيل المثال: ما جاء في نص المادة (93) من قانون هيئة الشرطة رقم (15) لسنة 2000م، بأنه: "... لا يجوز توقيع جزاء على الضابط إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً من المجلس التأديبي وله حق اللجوء إلى القضاء"، وأكدت على ذلك اللائحة التنفيذية للقانون في المادة (121)، وكذا ما جاء في نص المادة (38) من قانون حماية البيئة رقم (26) لسنة 1995م بأنه: 1- تتولى الجهة المختصة البت في المتطلبات المتقدمة في غضون ثلاثة شهور من تأريخ تقديم الطلب، ويخطر مقدم الطلب بنتيجة الفحص إما بالموافقة أو الرفض وفي حالة الرفض يخطر صاحب الطلب بالقرار مسبباً. وما ما جاء في نص المادة (17ج) من قانون الحجر النباتي رقم (7) لسنة 2011م بالقول إن: (لجهة المختصة بمقتضى عملية تحليل مخاطر الأوقات النباتية الحق في اتخاذ أي من التدابير الآتية: ج-إصدار قرار مسبب بتعليق أو إلغاء أي تصريح استيراد تم منحه مع إخطار المستورد فوراً بذلك). ومن الأمثلة أيضاً: نص المادة (120) من القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية وتعديلاته على أنه: "أ- يجوز إقالة أمين عام المجلس المحلي أو أعضاء الهيئة الإدارية مجتمعين بقرار مسبب يصدره المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه المستمرة عضويتهم، ويتم ذلك في اجتماع غير عادي يعقده المجلس لهذا الغرض، بناء على طلب كتابي موقع من ثلث أعضائه، وتوجه الدعوة لعقد الاجتماع من قبل الوزير بالنسبة للمجالس المحلية للمحافظات، ومن قبل المحافظ بالنسبة للمجالس المحلية للمديريات ب- يجوز إقالة أي من أعضاء الهيئة الإدارية بقرار مسبب يصدره المجلس بأغلبية أعضائه المستمرة عضويتهم وذلك بناء على طلب ثلث أعضائه". وما جاء بشأن المجلس التأديبي في نص المادة (86هـ) من القانون رقم (2) لسنة 1991م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي وتعديلاته من أنه: (يكون قرار المجلس مسبباً، وللموظف حق اللجوء إلى القضاء). وكذلك ما ورد في المادة (61/ الفقرة 3) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي والقنصلي بأن على اللجنة: (تلقي التظلمات المقدمة عن تقارير كفاءة الأداء والبت فيها بقرار مسبب). وكذلك المادة (91) فقرة (ب) من ذات اللائحة بالقول أن: (على اللجنة البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم ويكون قرارها في هذه الحالة مسبباً ونهائياً). (منشور في الجريدة الرسمية، العدد السابع عشر-ج2- الصادر بتاريخ 18 ربيع أول 1413هـ، الموافق 15 سبتمبر 1992م).
- (171) راجع المادة (66) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية، (الجريدة الرسمية، العدد (8) لسنة 1998م). كما نصت المادة (101/ز) من قانون الخدمة المدنية اليمني على أن: (...- تعرض التقارير السنوية لتقييم أداء الموظف علي لجنة شئون الموظفين لتقدير درجة الكفاية التي تراها وفقاً لهذه المادة، ولها أن تعتمد أو تعدلها بقرار مسبب ويجوز للجنة استدعاء الرؤساء لمناقشتهم في التقارير المقدمة من قبلهم).
- (172) د/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الإدارية الفردية، مرجع سابق، ص457.
- (173) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 فبراير 1987م، المجموعة، ص48. أشار إليه د/ عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص56.

(174) أجملت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 1955/2/6م هذا المبدأ بالقول: (... والتسبب حسبما استهدفه القانون ... يجب أن يكون كافياً ومنتجاً في فهم الواقع في شأن الطلب ... ومن ثم إذا كانت اللجنة قد اقتضت في تسبب قرارها على القول بأنها ترفض طلب المدعي لعدم استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة (12) من القانون رقم (133) لسنة 1951م، فإن هذا التسبب يشوبه القصور المخل الذي لا يمكن معه أن يبين منه ما سلف إيضاحه)، لأن الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى لا تكفي لقيام التسبب.

(175) د/سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص650.

(176) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة 6ق، بند (٤١٨)، ص١٦٤. أشار إليه د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، ج٢، المرجع السابق، ص١٧٠.

(177) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر بتاريخ 29 يناير 1958م، س12 و13، ص64. أشار إليه د/ سليمان: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص652. وكذا مؤلفه: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص420.

(178) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 24 أبريل 1968م. أشار إليه د/ حسين عثمان: المرجع السابق، ص588.

(179) د/ محمد عبد اللطيف: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص114.

(180) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص318.

(181) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 26 أكتوبر سنة 1945م في قضية (morel) المجموعة، ص212. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص649.

(182) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1962/6/13م. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص649. وكذا حكم ذات المحكمة الصادر بجلسته 1999/12/25م الذي جاء فيه أنه: (من المقرر أنه ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها ويفترض في القرار غير المسبب أنه قائم على سببه الصحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك، إلا أنها إذا ذكرت أسباب من تلقاء نفسها أو كان القانون يلزمها بتسبب القرار، فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري، وله في سبيل إعمال رقابته أن يمحس هذه الأسباب للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي أنتهى إليها القرار 0000 وإلا كان القرار فاقداً لركن السبب ووقع مخالفاً للقانون) راجع: الطعن رقم (5193) لسنة 41 ق، جلسة 1999/12/25م، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرة الثانية عليا من 1999-2000م، ص16-17.

(183) انظر د/ جابر جاد نصار: البسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص168.

(184) ولا شك في أن الشكل في القرار الإداري يكون جوهرياً، إذا نص القانون على ضرورة استيفائه بنص أمر مقرر البطلان كجزء لتخلفه. وهذا ما أكتنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها إن: (القرار الإداري لا يبطل لعبب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان متى تم إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته، بحيث يترتب على إغفاله أو عدم القيام به في الموعد الذي حدده المشرع تفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه) (حكمها في الطعن رقم (7030) لسنة 46 ق، جلسة 2006/12/16م، المكتب الفني لمجلس الدولة، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الأول من أكتوبر 2006م وحكمها في القضية رقم 969-2 بتاريخ 23/11/1957م، السنة الثالثة، ص74، راجع د/محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996م، الكتاب الثاني، ص168.

(185) عمل مجلس الدولة الفرنسي على إلغاء قرارات إدارية لمخالفتها إجراءات شكلية لم ينص عليها القانون، نظراً لأن عدم وجود نص على البطلان لا يقيد القضاء الإداري في تقرير البطلان، إذ إن قاعدة "لا بطلان إلا بنص" أصبحت مهجورة خاصة في مجال القانون العام، ولا تسري في نطاق القانون الإداري، وقد قضت محكمة القضاء الإداري بالقول: "أنه في حالة سكوت المشرع عن الجزاء الذي يترتب على مخالفة إجراء، فإنه يتعين استخلاص هذا الجزاء من روح التشريع ومن الحكمة التي توخاها المشرع من جعله إجراء واجباً، فإذا تبين أن هذه الحكمة من شأنها أن تجعل الإجراء جوهرياً، وجب أن يكون الجزاء على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري هو البطلان". القضية رقم (589) لسنة (4) القضائية - مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السادسة، ص1501. أشار إليه د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص382.

(186) انظر د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية) قضاء الإلغاء - قضاء التعويض (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض - الطبعة الأولى 2009/1430م، ص219، ود/ ماجدة عبد الشافي خالد منصور: أسس ومبادئ النشاط الإداري، المرجع السابق، ص128. ود/ مطيع جبير: المرجع السابق، ص286.

(187) انظر د/ محسن الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص115.

(188) د/ إبراهيم عبد العزيز شحيا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني (مجلس شورى الدولة) مكتبة زين الحقوقية، الدار الجامعية 1996م، ص615.

(189) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص673. د/ أحمد عبد الملك: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة: المرجع السابق، ص190.

(190) انظر د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص673. ود/ محمد محمود سليم: قضاء الإلغاء قضاء التأديب، المرجع السابق، ص51، ود/ عبد الرقيب صغير: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص228.

(191) د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري السعودي، المرجع السابق، ص220، ود/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص220 وما بعدها. ود/ أيوب الجربوع: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص215 وما بعدها.

(192) كما لو استلزم القانون أخذ رأي هيئة قبل إصدار القرار، مثل أخذ رأي إدارة الفتوى أو لجانها، كما تتحقق هذه الحالة أيضاً إذا استلزم القانون إجماع هيئة أو مجلس معين برئاسة رئيس المجلس أو الهيئة أو من ينوب عنهم، وتحقق الاجتماع دون مراعاة ذلك، أو اشترط التسبب في بعض القرارات الإدارية، ومن ثم يعتبر تسبب القرار في هذه الحالة شكلاً يتعين توفره في القرار الإداري. انظر د/ فؤاد محمد النادي: (القضاء الإداري) وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص391. ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص76 و77.

(193) ومن أنصار هذا المعيار العميد (بونار) والعميد (ريفيرو). أشار إلى ذلك د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص274-275. ود/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص383. ود/ موسى شحادة: أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الفردية، المرجع السابق، ص444.

(194) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص310. ود/ برهان زريق: عيب الشكل، المرجع السابق، ص25.

(195) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 21 فبراير لسنة 1919م، المجموعة، ص168. وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي، وحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في مايو 1944م. أشار إلى ذلك د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص674 و675، ود/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص383.

(196) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Bonvoisin. أشار إليه د/ حسني درويش عبد الحميد: المرجع السابق، ص295.

(197) أشار إليه د/ الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص675، ود/ النادي: المرجع السابق، ص392. ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص78.

- (198) حكم المحكمة الصادر في 3 ديسمبر 1952م، مجموعة أحكام المجلس، السنة السابعة، ص94. مشار إليه لدى د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص675. وفي مؤلف د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص384.
- (199) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 29 نوفمبر سنة 1969م مجموعة أحكام المحكمة، السنة الرابعة والعشرون، ص120، أشار إليه د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق، ص118.
- (200) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (7030) لسنة 18 ق، جلسة 1979/5/12م، ملف رقم 24-111، المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة عشر عاماً (1965م-1980م)، الجزء الثالث، ص2043، مبدأ رقم (30) أشار إليه د/ محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996م، الكتاب الثاني، 1998م دار الكتب القانونية شتات مصر، المنشورات الحقوقية مكتبة صادر بيروت لبنان. 1998م، ص175، ود/ مصطفى عفيفي: المرجع السابق، ص272، ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص79. **وكذا حكم ذات المحكمة في الطعن رقم (2514) لسنة 37 ق، جلسة 1992/5/24م.**
- (201) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (969-2) بتاريخ 23 نوفمبر سنة 1957م، ص3، ص74. أشار إليه مستشار د/ محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996م) الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص168. ود/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص680.
- (202) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 30 مايو لسنة 1970م في القضية رقم (1200) لسنة 11 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة الخامسة عشر، القاعدة رقم 58، ص371. مشار إليه لدى د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص311. ود/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق، ص119.
- (203) د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص383.
- (204) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص676.
- (205) Traité de la juridiction administrative، La ferrière، Tome II، 2é ed.، p521.
- (206) من أبرز الذين تنبوا هذا المعيار الفقيه Luferrer والأستاذ Alibert أشار لذلك: د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص384.
- (207) د/ عمر الشوبكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص317.
- (208) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 22/2/1969م. أشار إليه د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص181.
- (209) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 12/5/1979م، سبقت الإشارة إليه .
- (210) ينظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص344.
- (211) الحكم الصادر عن الشعبة المدنية بمحكمة استئناف الأمانة في القضية الإدارية رقم (185) لسنة 1422هـ بتاريخ 2/3/2002م غير منشور.
- (212) Berlia: vice de forme et controe des actes administratife. R. D. P. 1941.p 385.
- أشار إليه: د/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص223. كما تبني هذا المعيار الفقيه الفرنسي (فالين).
- C.E 1953، Traite elementairc de droit adminlstratit،Waline. أشار إليه د/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص225، انظر د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص386، ود/ الشافعي أبو رأس: المرجع السابق، ص257.
- (213) د/ محسن الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص117.
- (214) جاء في الحكم: (فإذا تطلب القانون مثلاً أن يحاط المتهم علماً بأسماء أعضاء مجلس التأديب قبل المحاكمة لممارسة حقه في رد بعض الأعضاء وأعلنته الإدارة بأسماء الأعضاء المنتخبين فقط دون الأعضاء بحكم وظائفهم فإن الإجراء يعتبر سليماً لأن المتهم لا يستطيع أن يرد - وفقاً لذلك القانون - إلا الأعضاء المنتخبين). حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 5 يونيو سنة 1953م في قضية (Baudoin) المجموعة، ص280. مشار إليه لدى د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص677.
- (215) انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 25 مارس لسنة 1904م، المجموعة، ص280. أشار إليه د/ مرثا الياس عيسى عنز: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص107.
- (216) القضية رقم (1021) لسنة 5 ق، مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة السابعة، ص516. أشار إليه د/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص385.
- (217) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته 19 ديسمبر 1964م في القضية رقم 1027 لسنة 17 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة العاشرة، ص245، أشار إليه د/ عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، المرجع السابق، ص115.
- (218) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 29 يونيو سنة 1963م، أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص681. ود/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص386.
- (219) حكم (الدائرة الإدارية) الطعن رقم (840) لسنة 1420هـ (إداري) جلسة 6 شعبان 1420هـ الموافق 14/11/1999م، القواعد القضائية المستخلصة من الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا، المكتب الفني، العدد الثاني، الجزء الأول، (دستوري - إداري - مدني)، طبعة 1426هـ - 2005م.
- (220) من أهم المبادئ التي تقررت في هذا الشأن ما صدر عن محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: (إن العيب في شكل القرار الإداري شأنه شأن غيره من العيوب التي تتعلق بهذا القرار، وتقوم دعوى المسؤولية على ركن الخطأ، إلا أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهه، وإلا فلا يقوم به الخطأ في دعوى التعويض). حكمها رقم (566/99) لسنة 2000م، (3) المجلة القضائية، ص230. أشار إليه د/ كريم يوسف كشاكش: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، المرجع السابق، ص506.
- (221) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن (1491) لسنة 31 قضائية، بجلسته 17/3/1990م، ص35، ص1381، المبدأ رقم (164)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة 35، ص1381، أشار إليه د/ حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المرافعات الإدارية والاثبات، الكتاب الثاني، دار المعارف بالإسكندرية، ص151.
- (222) حكم مجلس الدولة الفرنسي Berrier بتاريخ 27 أبريل 1945م، المجموعة، ص76. أشار إليه د/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص24. ود/ عمر الشوبكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص199.
- (223) انظر د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري السعودي، المرجع السابق، ص220. ود/ عمور سلامي: الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص117.
- (224) انظر د/ طعيمه الجرف: القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1970م، ص405، ود/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص274. وانظر: قرران مصطفى: الآثار القانونية عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص231.

- (225) انظر د/ أنور رسلان: وسيط القضاء الإداري، المرجع السابق، ص482 و483، ود/ عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، المرجع السابق، ص114. وكذا/ جورج فودال وبيار دلفوليه: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، المرجع السابق، ص233.
- (226) د/ عمر الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص316.
- (227) نظراً لكون الشكل فيها مقررراً لصالح صاحب الشأن بصورة واضحة، ذلك أن بعض الشكليات مقرر لإعطاء ضمانات معينة لبعض طوائف ذوي المصلحة، وهؤلاء دون غيرهم الذين يحق لهم التمسك بعبء الشكل في حالة إغفاله، إذ إن هذا الإغفال لا يكون عيباً في الشكل بالنسبة لغيرهم. انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، هامش ص389.
- (228) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص312.
- (229) انظر د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص325.
- (230) د/ ربيع فتح الباب: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص229. ود/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص386.
- (231) د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص273.
- (232) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص683.
- (233) د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين، د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص548.
- (234) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص207.
- (235) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 23 يناير 1925م في قضية Thain، أشار إليه د/ الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص683. وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 21 حزيران 1974م بشأن تحقيق عقاريين. أشار إليه: جورج فودال وبيار دلفوليه: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، المرجع السابق، ص232.
- (236) حكم محكمة القضاء الإداري في 10 نوفمبر 1954م، مجموعة أحكام السنة 9، ص16. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص683. ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص80.
- (237) حكم المحكمة الإدارية العليا، بجلسته 1971/12/5م، في القضية رقم (1424) لسنة 13 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة السنة السابعة عشرة، القاعدة رقم (13)، ص71. أشار إليه د/ الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص684. ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص81.
- (238) انظر د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص324.
- (239) انظر د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص685.
- (240) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 22 نوفمبر 1918م، في قضية Samuel، أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص683. ود/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص25.
- (241) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1955/2/24م، في القضية (8241)، لسنة 8 قضائية، مجموعة السنة التاسعة، ص329. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص685.
- (242) انظر د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص686.
- (243) د/ فؤاد محمد النادي: المرجع السابق، ص393.
- (244) انظر د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص686. ود/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص82.
- (245) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1903/2/13م قضية (Baudert) المجموعة، ص121. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص686. ومؤلفه: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص286.
- (246) حكم المجلس الصادر في 19 مايو 1911م في قضية (Bechon)، المجموعة، ص233. أشار إليه د/ الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص686.
- (247) انظر د/ سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص686.
- (248) حكم المحكمة في القضية (343) لسنة 6 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للسنة السابعة عشر، القاعدة رقم (25)، ص124. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص686.
- (249) ومن ذلك مخالفة المادة (9/أ) من قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006م، والتي جاء فيها النص على أن: (تشكل الهيئة من أحد عشر عضواً ممن تتوفر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة على أن تمثل في الهيئة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرافة)، وكذا نص الفقرات (ج، د، هـ) من ذات المادة على أن: (يقدم مجلس الشورى إلى مجلس النواب قائمة مرشحين تتضمن ثلاثين شخصاً ممن تتوفر فيهم الشروط الواردة في الفقرتين (أ، ب) من هذه المادة، وأن يزكي مجلس النواب عن طريق الاقتراع السري أحد عشر شخصاً من بين قائمة المرشحين، ثم ترفع هيئة رئاسة مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية أسماء الأحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات ليصدر قراراً بتعيينهم). (هذا القانون منشور في الجريدة الرسمية العدد [24] لسنة 2006م). وكانت المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة قد أصدرت حكمها في القضية الإدارية رقم (238، 241، 264) لسنة 1434هـ بإلغاء القرار المطعون فيه الصادر عن مجلس الشورى برقم (61) وتاريخ [جمادي الآخر 1434هـ الموافق 20 إبريل 2013هـ والمتضمن اختيار ثلاثين مرشحاً لعضوية الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد لعدم مشروعيتها. صدر هذا الحكم يوم الاثنين 26 جمادي الآخر 1434هـ، الموافق 2013/5/6م (غير منشور).
- (250) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا اليمنية، الطعن الإداري رقم (57835-ك)، بتاريخ 1437/10/19هـ، الموافق 2016/7/24م، (غير منشور).
- (251) عرفت الشريعة الإسلامية هذه النظرية قبل مجلس الدولة الفرنسي حيث طبق الفقهاء القاعدتين المشهورتين (الضرورات تبيح المحظورات) و(الضرورة تقدر بقدرها) وهاتين القاعدتين هما من القواعد الأصولية في الشريعة الإسلامية، وتتفرع عنها أمور عدة، منها نظرية الظروف الاستثنائية في وصفها الحديث، وبذلك فالشريعة هي أول من قررت هذه النظرية. انظر د/ إبراهيم درويش: بحث بعنوان "نظرية الظروف الاستثنائية" منشور بمجلة مجلس إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة العاشرة 1966م، ص140.
- (252) انظر/ جورج فودال وبيار دلفوليه: القانون الإداري، (الجزء الثاني)، المرجع السابق، ص232.
- (253) انظر: قززان مصطفى: الآثار القانونية عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص232.
- (254) أشار إليه د/ يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية- القاهرة، 2005م، ص209 وما بعدها، ود/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص217.
- (255) انظر د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص790.
- (256) ذلك أن وزارة المالية أصدرت قراراً برقم (75) لسنة 1951م، دون عرضه مسبقاً على قسم التشريع بمجلس الدولة، في حين أن قانون المجلس كان يوجب ذلك، وعندما طعن في هذا القرار بالإلغاء لمخالفته لإجراء جوهري، رفضت محكمة القضاء الإداري إلغاء ذلك القرار نظراً لحقق حالة الاستعجال والضرورة التي تغني الحكومة من عرض القرار على مجلس الدولة، كما يقضي بذلك القانون إذا ما كان لديها الوقت الكافي لهذا الغرض، ومن ثم تكون الحكومة في حل من إصدار القرار المطعون فيه، دون ذلك

- العرض، ودون أن يشوبه أي بطلان لهذا السبب. راجع: حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ 1957/7/30م، المجموعة، السنة 11 قضائية، ص 645. منكور لدى د/ محسن غالب الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 124.
- (257) انظر د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 121-1130، ود/ أحمد شرف الدين، د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 546.
- (258) انظر د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005م، ص 211.
- (259) د/ محمد هاشم همت ود/ سعيد عبد الرزاق باخبير: الأوجه المعتمدة للطعن بالإلغاء في ظل تأثير الظروف الاستثنائية، بحث منشور في مجلة القانون، العدد الثاني والعشرون 2020م، كلية الحقوق، جامعة عدن، ص 166.
- (260) وقد وردت المحكمة العليا على هيئة الدفاع بالقول: (وبالنسبة لما استدلت به هيئة الدفاع، من أن القرار صدر وفقاً لأحكام المبادرة الخليجية، وبعبارة عن الخوض في رتبته وقوتها القانونية الملزمة، تركزت حول الاتفاق السياسي للانتقال السلمي للسلطة، وتشكيل حكومة وفاق وطني، وما يرتبط به من أعمال، والتي تضمنت بأن يكون اتخاذ القرارات في مجلس النواب بالتوافق، وفي حالة تعذر التوصل إلى التوافق حول أي موضوع، يقوم رئيس مجلس النواب برفع الأمر إلى رئيس الجمهورية، ليفصل في الأمر، ويكون قراره ملزماً للطرفين، فالثابت لدى المحكمة أن عدم التوافق في تشكيل الهيئة أمام مجلس النواب لم تثبت؛ كون قائمة المرشحين من مجلس الشورى لم تقدم إليه، وخاصة بعد صدور الحكم بإلغاء الترشيح، وتأييده من الاستئناف، وحالة عدم التوافق هي حالة واقعية مادية، ولا يمكن القول بافتراضها أو تخيلها، أما بالنسبة لما احتجبت به هيئة الدفاع، من أن الدول المانحة قد علقت مساعدتها على تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؛ فيرد عليه بأن ذلك الاحتجاج هو تهرب من تحمل المسؤولية، والالتزام بأحكام الدستور والقانون والغايات المشروعة، يجب التوصل إليها بالوسيلة المشروعة، والفترة التي مرت بين تقديم الترشيحات ابتداءً إلى مجلس الشورى، وصدور القرار محل الطعن، فترة كافية لصدور قرارها وفقاً للقانون). حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا اليمنية، الطعن الإداري رقم (57835-ك)، بتاريخ 1437/10/19هـ، الموافق 2016/7/24م. (حكم غير منشور).
- (261) حكم الدائرة الإدارية في الطعن رقم (840) لسنة 1420هـ جلسة يوم 6/ شعبان 1422هـ الموافق 1999/11/14م، سبقت الإشارة إليه.
- (262) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 689. ود/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 320.
- (263) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 2 يوليو سنة 1909م، في قضية (Pruvost) المجموعة، ص 650. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 689 وكذا د/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 26.
- (264) الحكم الصادر في القضية رقم (3884) لسنة 8 قضائية، بجلسة أول يوليو سنة 1957م، مجموعة أحكام السنة 11ق، ص 638. أشار إليه د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 389.
- (265) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 17 فبراير سنة 1927م، في قضية (Guillemin) المجموعة، ص 200. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 689، ود/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 26.
- (266) هذا هو رأي الفقه الفرنسي (زيفرو) أشار إليه د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، هامش ص 389.
- (267) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 690.
- (268) الحكم الصادر في القضية رقم 487 لسنة 2 قضائية، الصادر بتاريخ 31 مايو سنة 1949م، مجموعة أحكام السنة 3، ص 880. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 689، ود/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 389.
- (269) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 28 أبريل سنة 1957م، في القضية رقم (1632) لسنة [1] قضائية، مجموعة أحكام السنة 11، ص 391. أشار إليه د/ جابر جاد نصار: البسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 168.
- (270) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 643 لسنة 3 قضائية، جلسة 21 يوليو سنة 1958م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الثالثة، ص 1431. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 690.
- (271) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1643 لسنة 2 قضائية، جلسة 1957/1/23م، مجموعة السنة الثالثة، ص 126.
- (272) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 689.
- (273) انظر د/ شعبان عبد الحكيم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 707.
- (274) انظر د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 278، ود/ عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 275.
- (275) انظر كلاً من: د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 38. ود/ عمر محمد مرشد الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المرجع السابق، ص 203. ود/ محمد محمود سليم: قضاء الإلغاء قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 56. ود/ محسن الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 119.
- (276) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 188. ود/ محمد سليم: قضاء الإلغاء - قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 56.
- (277) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1948/1/28م قضية Paris treses، المجموعة، ص 40. أشار إليه د/ برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 25. ود/ ربيع فتح الباب: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 230.
- (278) أشار إليه د/ مهند سعد توفيق مهند البشناوي: عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء الإداري الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية 1994م، ص 77.
- (279) د/ محسن الحارثي: الوجيز في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 119.
- (280) حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم (946) لسنة 7 قضائية، بجلسة 7 ديسمبر سنة 1955م، مجموعة أحكام السنة 10، ص 77. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 687.
- (281) الحكم الصادر عن الشعبة المدنية بمحكمة استئناف الأمانة في القضية الإدارية رقم (185) لسنة 1422هـ بتاريخ 2002/2/3م غير منشور.
- (282) انظر د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 275.
- (283) يقر بذلك الفقه الفرنسي (اندرية دي لوبادير) وقد سائر هذا الاتجاه القضاء الإداري الفرنسي في بعض أحكامه، ومنها: حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1903/2/13م قضية Baudert المجموعة، ص 121. أشار إليه د/ ربيع فتح الباب: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 231.
- (284) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1949/5/25م، وكذا حكمه الصادر بتاريخ 13 يناير 1948م، أشار إليهما د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 188.

- (²⁸⁵) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 15 يونيو سنة 1963م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، القاعدة رقم (123)، ص1755. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص688.
- (²⁸⁶) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص382.
- (²⁸⁷) حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1960/10/29م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة، البند رقم (5)، ص25. أشار إليه د/ أحمد شرف الدين ود/ محمد رفعت عبد الوهاب: المرجع السابق، ص551.
- (²⁸⁸) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص187.
- (²⁸⁹) حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 26 إبريل سنة 1960م في القضيتين (3، 4) لسنة (1) قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الخامسة، ص690. أشار إليه د/ ربيع فتح الباب: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص232.
- (²⁹⁰) د/ سليمان الطماوي: قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص688. ود/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، المرجع السابق، ص276.
- ود/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص278.
- (²⁹¹) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص327.
- (²⁹²) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بالأمانة الصادر بتاريخ الأحد 8 ربيع أول 1434هـ الموافق 2013/1/20م، بإلغاء قرار وزير العدل رقم (218) لسنة 2012م، بشأن تكليف موظف كمدير لإدارة المشتريات والمخازن بديوان عام الوزارة، هذا الحكم غير منشور.