# عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم – دراسة مقارنة(*)

الأستاذ الدكتور/ الدين الجيلالي بوزيد
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الملك سعود - المملكة العربية السعودية

## ملخص:

**شكلت امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الجهات الإدارية، خطراً مستمراً على حقوق الأفراد وحرياتهم، مما حدا بكثير من القوانين إلى إحاطتها بشكليات من شأنها أن توفر ضمانات لتلك الحقوق، بل ذهبت بعض القوانين المعاصرة إلى حد تقنين إجراءات اتخاذ القرار الإدارية، فيما عرف بقوانين الإجراءات الإدارية (غير القضائية). غير أن الإشكالية التي واجهت تلك القواعد هي إلى أي حد يمكن التوفيق بين الحريات الفردية التي تقتضي التمسك بالشكليات التي نص عليها القانون، وبين المصلحة العامة التي تقتضي عدم عرقلة النشاط الإداري بإغراقه في الشكليات وضرورة التغاضي عن بعض التجاوزات. أوكلت هذه المهمة إلى القضاء الذي حاول، في مسيرته الطويلة، وضع معايير للتفرقة بين عيوب الشكل التي يؤدي إغفالها إلى إلغاء القرار، وتلك التي لا تؤثر على مشروعية القرار، رغم إغفالها من جهة الإدارة.. وانتهت هذه المسيرة بحكم رائد لمجلس الدولة الفرنسي انتهى فيه إلى اعتماد معيار الشكل المؤثر الذي من شأنه أن يؤثر على نتيجة القرار، وهو المعيار الذي اعتمده ديوان المظالم في كثير من أحكامه.**

## مقدمة:

يقتضي مبدأ المشروعية أن تخضع الإدارة للقانون بمفهومه الواسع، في أعمالها القانونية السلبية والإيجابية، وكذا في أعمالها المادية، وتعتبر الأعمال القانونية، خاصة القرارات، المجال الرحب الذي تظهر فيه امتيازات السلطة العامة، كإصدارها للقرارات بالإرادة المنفردة، مما قد يؤدي إلى تجاوز كثير من الضمانات التي يوفرها القانون لحقوق الأفراد وحرياتهم. ومن أهم الضمانات التي يجب على الإدارة مراعاتها، قبل اتخاذ القرار، الشكل. ونظراً لأهمية الشكل في القرار الإداري حرصت بعض الدول

(*) الشكر والتقدير لمركز البحوث بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الملك سعود، على الدعم الذي يقدمه لبحوث أعضاء هيئة التدريس.

على إصدار قانون ينظم إجراءات اتخاذ القرارات، من هذه الدول ألمانيا وأمريكا وفرنسا[١] ولم يصدر في السعودية حتى الآن مثل هذا النظام.

وعلى الرغم من أن الشكليات هي ضمانات إلا أنه كثيراً ما تجاوزتها 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 أن أي عيب يشوب ركناً من أركان القرار قد يؤدي إلى إلغائه، إذا رفع صاحب الشأن الدعوى في الميعاد المحدد، إلا عيباً واحداً، 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. والإشكالية الأولى التي واجهت القضاء هي كيفية أو معيار التمييز بين الشكل الجوهري الذي يؤدي إلى الإلغاء وغير الجوهري الذي لا تأثير له على مشروعية القرار، بل أن القضاء في بعض تطبيقاته جعل تخلف الشكل من العيوب التي تجعل القرار معدوماً، لا يتحصن بمضي المدة[٢].

والإشكالية الثانية التي يثيرها عيب الشكل هي معرفة مدى حق الإدارة في استدراك عيب الشكل دون الحاجة إلى إصدار قرار جديد.

سنحاول في هذا البحث دراسة الإشكاليتين، وبيان الحلول التي اتبعها القضاء السعودي في ما عرض عليه من أقضية.

## أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أنه يعالج موضوعاً لا زال يثير بعض الإشكاليات المتعلقة بعيب الشكل في القرار الإداري، ذلك أن القضاء لا زال لم يستقر على معيار موحد للتفرقة بين الشكل الذي يؤدي إلى إلغاء القرار وذلك الذي لا تأثير له على مشروعية القرار، مما أدى إلى تباين التطبيقات القضائية، وخاصة في غياب تقنين القواعد الإجرائية غير القضائية كما هو الحال في المملكة..

---

(١) صدر في فرنسا قانونان مهمان هما القانون رقم ٧٩-٥٨٧ بتاريخ ١٠ جويلية ١٩٧٩ والمتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور
loi n 79-587 du 11juillet 1979 relative a la motivation des actes administratifs et a l'amellioration des relations entre l'administration et le public.
الثاني القانون رقم ٢٠١١-٥٢٥ بتاريخ ١٧ ماي ٢٠١١ الخاص بتبسيط وتحسين تطبيق القانون.
Loi n 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et amelioration de la qualite du droit.

(٢) الدين الجيلالي د. بوزيد، القرارات الإدارية المعدومة في الفقه والقضاء، مجلة الإدارة العامة المجلد ٤٥ العدد الرابع شوال ١٤٢٦ الموافق نوفمبر ٢٠٠٥ ص ٥٩٨ وما بعدها.

## إشكالية البحث:

يثير البحث إشكالية في غاية الأهمية وهي هل كل إغفال للشكل في القرار الإداري يؤدي إلى الحكم ببطلان القرار؟ واعتباره أحياناً قراراً معدوماً. وكيف يمكن التمييز بين عيوب الشكل التي تبطل وتلك التي لا تؤثر على مشروعية القرار الإداري ؟

## أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تحديد مفهوم عيب الشكل وتمييزه عن العيوب الأخرى.
- القيام بدراسة نقدية لمعيار التمييز بين الشكل الجوهري وغير الجوهري.
- بيان موقف قضاء ديوان المظالم من عيب الشكل والمعيار المعتمد.
- تحديد الصور التي يتجلى فيها عيب الشكل عملياً.

## منهج البحث:

تقوم الدراسة على المنهج التحليلي للمبادئ القانونية والتعليق على الأحكام القضائية الصادرة في الموضوع.

## خطة البحث:

قسمت البحث إلى مقدمة ومبحثين، المبحث الأول خصصته لتحديد مفهوم عيب الشكل كأحد عيوب القرار الإداري ومعياره، والمبحث الثاني بينت فيه الصور التي يتجلى فيها عيب الشكل، ثم الخاتمة وفيها أهم النتائج والتوصيات.

# المبحث الأول
# مفهوم عيب الشكل ومعياره

لقد ظهر عيب الشكل في تاريخ القضاء الفرنسي في منتصف القرن التاسع عشر وارتبط بعدم الاختصاص، وتحديداً انتهاك الشكليات الجوهرية، كما شكل بعد ذلك تطبيقاً لعدم المشروعية لمخالفة أو تجاهل الإجراءات. ويكمن عيب الشكل في حقيقته في إغفال الإجراءات والأشكال التي أوجب القانون مراعاتها، وبهذا يتميز عن عيب عدم الاختصاص الذي يتجسد في صدور القرار ممن لا يملك صلاحية إصداره (موضوعياً أو مكانياً أو زمنياً).

## المطلب الأول
## مفهوم عيب الشكل(٣)

لقد شكلت الإجراءات والشكليات نوعاً من الضمانات للأفراد والمصلحة العامة، وليس المقصود منها عرقلة النشاط الإداري أو تكبيل الإدارة بقيود تحول دون إنجازها للعمل في موعده وإعمال سلطتها التقديرية، بما يخدم المصلحة العامة، وقد أكد ديوان المظالم في أحد أحكامه هذا المعنى، حيث جاء في الحكم "... إن قواعد الشكل والإجراءات إنما وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء ومخالفتها تستدعي بطلان القرار..."(٤).

وأردف "ولا ينبغي النظر إليها على أنها مجرد شكليات يمكن التغاضي عنها، بل إن مراعاة تلك الأوضاع الشكلية للقرار الإداري لا تقل أهمية عن مراعاة النصوص الموضوعية للنظام بأي حال؛ لأن القرار يمتاز بقوة الشيء المقرر وبقرينة السلامة".

ونظراً لأهمية ركن الشكل في القرار الإداري توسع القضاء في نظرية القرارات المعدومة، وأدخل إغفال الشكل الجوهري في كثير من تطبيقاته ضمن حالات القرار المعدوم.

وقد بدأت معالم هذا العيب تتشكل في مجموعتين، الأولى تتعلق بالإجراءات التي

---

(٣) الديد أمون مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة العامة المصرية للكتاب ١٩٩٢ ص١٣.

(٤) حكم رقم ٢٢٣ /ت/٥ لعام ١٤٢٧ في القضية رقم٤٩٤٤/١/ق لعام ١٤٢٥هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧ ص ١١٤٥.

تسبق اتخاذ القرار وتدخل في مراحل تكوينه، كالتحقيق في التأديب والاستشارة المسبقة، وعرفت بعيوب الإجراءات، وهذه المجموعة لها تأثير مباشر على مشروعية القرار. أما المجموعة الثانية فتتعلق بالمظهر النهائي(٥)، الذي يجب أن يظهر فيه العمل الإداري، وهذه في الغالب لا تؤثر على مضمون القرار، إلا إذا نص النظام على خلاف ذلك، فهي مظاهر أو قوالب يصب فيه العمل الإداري كالتسبيب والنشر والكتابة.

الحقيقة أن عيب الشكل مركب من عيبين، الأول الإجراء والثاني الشكل، وقد درجت الكثير من أحكام القضاء على التمييز بين عيب الإجراء وعيب الشكل، واعتبر عيب الإجراء بمثابة ضمانات حرص القضاء على ضرورة مراعاتها، واعتبر كل إغفال للإجراء يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، بينما ليس الأمر كذلك بالنسبة للشكل.

ونشير هنا إلى أن القضاء في كثير من أحكامه استعمل عبارة عيب الشكل للدلالة على الإجراء والشكل أو أحدهما، وهذا هو عيب الشكل بالمعنى الواسع، من ذلك ما جاء في حكم ديوان المظالم "ومن حيث إن الشكل في القضاء الإداري يبرز في حال لا تحترم فيها جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام لصدور القرارات الإدارية، سواء أكان ذلك بإهمال القواعد بصورة كلية أم مخالفتها جزئياً، وعلى هذا الأساس يصدر حينئذ مشوباً بعيب الشكل..." (٦). وأما الشكل بالمعنى الضيق فقد يقصد به الإجراء فقط أو الشكليات فقط، كما أن القضاء في بعض الأحكام يميز بين الشكل الجوهري والشكل غير الجوهري، أو الثانوي. ودون التمييز بين الشكل والإجراء كما سنبين لاحقاً.

ويحظى الشكل في القرار الإداري بأهمية خاصة، فهو يشكل ضمانات كما ذكرنا، ليس للأفراد فحسب، بل أيضاً بالنسبة للمصلحة العامة والإدارة(٧) حيث يحملها على اتخاذ ما يلزم من إجراءات للوصول إلى الحقيقة، ويعطي للفرد فرصة لحماية حقه بأسلوب وقائي، وكما يقول لافريار وظيفة الشكل اتقاء ظلم أو خطر، والتأكد من نضج وملاءمة القرار الإداري، وبالتالي لا تفترض في القرار الإداري الصحة إلا إذا احترمت الشكليات المطلوبة(٨).

---

(٥) Andre de laubadere -,Jean -Claude VENEZEA,et Yves GAUDEMET,traite de droit administratif,L.G.D.J Paris1984 p426.

(٦) حكم التدقيق رقم ٤٣٣/ت/٦ لعا ١٤٢٧ هـ في القضية رقم ٣٣٧٥/١/ق لعام ١٤٢٥هـ.

(٧) خليفة، عبد العزيز: الأسس العامة للقرارات الإدارية مقومات وعيوب القرار الإداري، المكتب الجامعي الحديث ٢٠١٢م. القاهرة.

(٨) Laferriere(E).Traite de la jurisprudence administrative.Berger- levrault, 1869. T2.p521.

ولا بد من الإشارة إلى أن مخالفة الشكل تعني تجاوز الشكليات التي حددها النظام (القانون) أو تلك التي استقرت عليه المبادئ العامة للقانون.

ويمكن تعريف عيب الشكل بأنه:

مخالفة الجهة الإدارية للإجراءات أو الأشكال التي يتطلبها القانون (النظام) عند إصدارها القرار الإداري، أو إغفالهما أو القيام بهما على نحو مخالف للقانون(٩).

## المطلب الثاني
## معيار الشكل الجوهري وغير الجوهري(١٠)

بداية نؤكد أن القصد هو كيف نميز بين العيب (في ركن الشكل) الذي يبطل القرار والذي لا يبطله، سواء أكان ذلك العيب في الإجراء أم في الشكل، لذا وضع هذا المعيار لمساعدة القاضي على تحديد طبيعة الشكل، علماً أن بعض القوانين قننت الكثير من هذه الإجراءات غير القضائية مما أفقد المعيار الكثير من أهميته كما سنبين، ومن بين المعايير التي قيل بها:

١ – **معيار النص**: بمعنى أن يكون الشكل جوهرياً إذا نص القانون على ضرورة مراعاته ورتب البطلان على عدم استيفائه، والمقصود بالنص هنا النظام (القانون) أو اللائحة أو مبدأ عام للقانون(١١)، والمعيار هنا لا يميز بين الإجراء والشكل وإنما يعتبر العيب جوهرياً إذا تعلق بأحدهما. فوجوب أخذ رأي لجنة، بموجب النص، هو في حقيقته إجراء، اعتبر شكلاً جوهرياً. جاء في أحد أحكام ديوان المظالم "... رقابته القضائية هي رقابة مشروعية تقف عند حد التحقق من شرعية تصرفات الإدارة، وعليه فإذا وجد نص يرتب البطلان على إغفال أو مخالفة شكل، أو إجراء محدد، يتعين النزول على حكم هذا النص والحكم ببطلان القرار الإداري"(١٢).

---

(٩) "Le vice de forme consiste dans l'omission ou l'irregularite des formes et procedures auquelles etait assujetti l'acomplissement de l'acte administratif" Andre de laubadere -,Jean -Claude VENEZEA,et Yves GAUDEMET,traite de droit administratf,L.G.D.J Paris1984 p.426.

(١٠) الديد أمون، مرجع سابق ص ٢٣٠.

(١١) J.M.AUBY.et R.DRAGO.traite de contentieux administratif t2.L.G.D.J1984.p.301.

(١٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٨٦/ت/٣ لعام ١٤٠٩ هـ (غير منشور).

ونشير هنا إلى أن النصوص القانونية بالمفهوم السابق لا تغطي كل العيوب الجوهرية التي يمكن أن تبطل القرار.

٢ – **الشكل المقرر لصالح الإدارة والشكل المقرر لصالح الأفراد:** هذا المعيار يعتمد على النظر إلى الطرف الذي تقرر لصالحه الشكل المغفل، فإذا كان لصالح الإدارة فلا يؤثر على القرار، فهو غير جوهري، لأن القانون يلزم الإدارة بمراعاة الإجراءات والشكليات التي تحمي مصالح الإدارة، وأي تفريط منها في ذلك تتحمل هي نتائجه، وبالتالي لا يؤثر على مشروعية القرار، بينما إذا كان الشكل مقرراً لصالح الأفراد، فهو جوهري فيجب أن يحترم لأنه ضمانة مقررة لصالح الفرد الطرف الضعيف، وإغفاله يبطل القرار. من ذلك ما جاء في أحد أحكام ديوان المظالم" إن القضاء الإداري درج على أن هناك إجراءات شكلية ثانوية من الممكن ألا يترتب على مخالفتها بطلان القرارات الإدارية، وهما نوعان أولهما الإجراء المقرر لمصلحة الإدارة وحدها[١٣].

ونعتقد أن هذا المعيار معيب فهو يعتمد على أن الشكل المقرر لصالح الأفراد جوهري بينما المقرر لصالح الإدارة غير جوهري، والحقيقة أنه لا يمكن الاعتماد على هذا الافتراض. والسؤال إذا كان الشكل مقرراً لصالح الإدارة أليس معناه للصالح العام؟ والمفروض أن الصالح العام أولى بالرعاية من المصلحة الخاصة أو الفردية، ثم أليس من الصحيح أن الشكل، أياً كان، هدفه تحقيق المصلحة العامة؟ وأن المنظم قصد حماية مبدأ قانوني يحقق الصالح العام حتى لو كان مقرراً لصالح الأفراد؟ وهل الأنظمة التي يسنها المنظم وتعطي مزايا لفئة معينة من الأفراد، كزيادة الرواتب، تعني أنها لصالح الأفراد وليست للمصلحة العامة؟ فهذا القول يهدر المصلحة العامة، ويمكن أن يؤدي إلى الفساد الإداري. فقد تتخطى الإدارة بعض الشكليات التي تحمي المصلحة العامة ويحصن القرار من الإلغاء لأنه ليس لصالح الأفراد، وهذا غير مقبول.

الحقيقة أن هذا المعيار قيل به في حالة نادرة، ومعظم الحالات التي أشارت إليها المراجع هي تطبيق لمعيار الشكل الجوهري المقرر لصالح الأفراد وليس لصالح الإدارة[١٤]. ويمكننا إعطاء مثال من النظام السعودي، ففي نظام المنافسات يشترط النظام أن يقدم صاحب العرض ضماناً ابتدائياً بقيمة ١–٢٪ من قيمة العقد، فإذا صدر

(١٣) حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٣/ت/٦ لعام١٤٢٧ مجموعة الأحكام والمبادئ ص ٦٩٣.

(١٤) هاني علي الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري هل يعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية، مجلة الحقوق العدد ٤ السنة ٣٤، محرم ١٤٣٢، ديسمبر ٢٠١٠ ص ٢١٢.

قرار الترسية دون تقديم الضمان فهل يعتبر قرار الترسية صحيحاً؟ لا يمكن التسليم بصحة قرار الترسية، لأنه أهمل شرطاً نص عليه القانون، ثم أن الضمان هنا مقرر للصالح العام بما يضمن جدية صاحب العرض، ويمكن الجهة الإدارية من معاقبته بمصادرة الضمان الابتدائي، إذا لم يستمر في إجراءات التعاقد، دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي. مثال آخر: أصدرت الإدارة قرار تعين موظف دون إجراء الفحص الطبي اللازم للتأكد من خلوه من الأمراض المعدية، فهل يمكن القول بتحصن القرار لأن الإجراء هنا مقرر لصالح الإدارة وبالتالي لا يؤدي إلى إلغاء القرار؟ نعتقد أن الإجراء هنا مقرر للصالح العام (الإدارة) ويؤدي إلى إلغاء القرار.

وعلى العموم نعتقد أنه لا يوجد شكل مقرر لصالح الإدارة وآخر لصالح الأفراد، لسبب بسيط هو أن كل الأعمال الإدارية القانونية والمادية ينبغي أن تستهدف المصلحة العامة، والإجراءات هي جزء من العمل الإداري الذي يستهدف المصلحة(١٥). ونشير هنا إلى أن التمييز بين الشكل المقرر لصالح الأفراد والمقرر لصالح الإدارة يكون له أثر على المسؤولية، بحيث تتحمل الإدارة المسؤولية عن إغفال الشكل المقرر لصالحها باعتباره خطأ مرفقياً.

وبالنسبة لديوان المظالم رفض القاضي في أحد الأحكام طلب الجهة الإدارية استرداد تكاليف الابتعاث (من المبتعثين) بناء على أن القرار صدر مشوباً بعيب وهو عدم موافقة لجنة الابتعاث على القرار، كما نص على ذلك النظام، وقد رأى البعض(١٦) أن ذلك يعد تطبيقاً لمعيار الشكل المقرر لصالح الإدارة، ففي وقائع القضية صدر قرار بابتعاث موظفين للتدريب في الخارج دون أخذ موافقة لجنة التدريب طبقاً للمادة ٣٤/ ١٢ من لائحة التدريب الصادرة بقرار من مجلس الخدمة المدنية رقم ١٦ بتاريخ ١٣٩٨/٣/١٩ جاء في الحكم "إنه ولئن كان قرار الابتعاث للدورة قد جاء مخالفاً لأحكام لائحة التدريب بما يجعله باطلاً لعيب في الشكل، وما يترتب على ذلك في فرض نظامي من اعتباره كأن لم يكن، إلا أن ذلك لا ينفي واقع القيام بمهمة الدورة وأن قواعد العدالة، هي من أصول الفقه الإداري توجب، في خصوصية المنازعة الإدارية موضوع القضية المطروحة تحمل جهة الإدارة المدعى عليها وحدها التكاليف المترتبة على هذا القرار دون الموظفين المذكورين".

(١٥) أيوب بن منصور الجربوع، عيب الشكل في القرارات الإدارية، مجلة العدل العدد ٥٦ شوال ١٤٣٣ السنة الرابعة عشرة ص ٢٠٥.

(١٦) فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث معهد الإدارة العامة ١٤٢٤هـ ٢٠٠٣م ص ١٩٧.

وفي تعليقنا على هذا الحكم نرى أن القاضي اعتبر الإجراء المغفل شكلاً جوهرياً، يؤدي إلى إلغاء القرار وكان من الممكن سحبه من طرف الجهة الإدارية، ولكن يبدو أن الدعوى المنظورة أمامه كانت تتعلق بتحمل تكاليف الدورة وليس بإلغاء القرار، وأن الجهة الإدارية طالبت الموظفين بدفع تكاليف الدورة بناء على أن قرار الابتعاث باطل، ولما رفعت الدعوى إلى الديوان أكد القاضي أن القرار حري بالإلغاء، وبما أن الجهة الإدارية هي التي أصدرت القرار المعيب كان بإمكانه في البداية تصحيح الخطأ وسحب القرار والرجوع إلى لجنة الابتعاث لكنها لم تفعل حتى تحصن القرار من الإلغاء القضائي (بمضي المدة)، فطالبت تعويضها عن طريق تحميل المبتعثين تكاليف الدورة، على أساس أن القرار كان معيباً. ولكن القاضي هنا رفض طلب الجهة الإدارية، وهو محق، بتحميل المدعى عليهم تكاليف الدورة، واعتبر تجاوز اللجنة واتخاذ قرار الابتعاث المعيب يشكل خطأ إدارياً (مرفقياً)، تتحمل الجهة الإدارية نتائجه، وليس المبتعثين.. ولم يتصد القاضي في القضية إلى مسألة إلغاء القرار ولم يطلب منه ذلك(١٧).

**٣ – الشكل المؤثر وغير المؤثر على نتيجة القرار:**

لقد انتقدت مسألة المبالغة في التمسك بالشكليات إلى حد اعتبره البعض عرقلة للنشاط الإداري ويمكن أن يخنقه ويحول دون إنجاز العمل الإداري في موعده لتحقيق الصالح العام، وعلى حد قول Guy Braibant "إن إصدار القرارات الإدارية أصبح مسار محارب، وعليه فكل مرحلة من مراحل القرار يمكن أن تكون مصدر عدم مشروعية يترتب عليها انهيار القرار الإداري النهائي"(١٨). وإذا رجعنا إلى مسيرة القضاء يتبين أن هناك حالات كثيرة ألغى القاضي قرارات إدارية لشكلية ليست ذات أهمية بدعوى ضرورة احترام الشكليات، فمثلاً التسبيب حتى ولو نص عليه القانون لا ينبغي أن يؤدي إلى إلغاء القرار إلا إذا عجزت الجهة الإدارية عن إثبات الأسباب التي

---

(١٧) من ذلك ما جاء في أحد أحكام ديوان المظالم "وأما بخصوص موضوع الدعوى فإنه لما كان من المستقر عليه فقهاً وقضاء على أن عيب الشكل إذا كان ثانوياً يمكن للجهة الإدارية أن تعيد تصحيح القرار وفقاً للشكل المطلوب نظاماً فلا يحكم بالتعويض" وبمفوم المخالفة يبدو أن الديوان يعتبر الشكل الجوهري خطأ يستوجب المسؤولية. انظر: حكم الديوان رقم ١٣٢/ د/١/٨ لعام ١٤٣١ حكم الاستئناف رقم ١/٣٩٤ س /٣ لعام ١٤٣٤ (غير منشور).
انظر في ذلك: أيوب منصور الجربوع مرجع سابق ص ٢٢٧.

(١٨) 'L'elaboration des decisions devienne un parcour de combatant et que chaque phase du processus puise etre la source d'irregularites qui entrainent l'effondrement de la decision finale '.Arnaud.
Gossement;,www.arnaudgossement.com/archive/2012/0214.p.1/4.

بني عليها القرار أثناء نظر الدعوى، ولا ينبغي أن يتمسك بها القاضي لمجرد عدم ذكر الأسباب في متن القرار. لقد كان حكم مجلس الدولة الفرنسي في الفترة الأخيرة (٢٠١١) نقلة نوعية في مسألة التمييز بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية، ففي حكم له في ٢٣ ديسمبر ٢٠١١ أكد على ضرورة التركيز على مدى تأثير الشكل المغفل على القرار الإداري، ووصف هذا التطور الجديد بأنه نهاية المعيار القديم، عيب الشكل "نهاية الشكليات الإجرائية"(١٩).

ويمكن القول أن المنحنى الجديد للقانون(٢٠) والقضاء الفرنسيين يحاول تجنب حالات الإلغاء المبنية على مجرد الإغفال للشكل، ويركز أولاً وأخيراً على مدى تأثير الشكل المغفل (الرأي الاستشاري مثلاً) الملزم أو الاختياري، على نتيجة القرار وأنه لا يجوز إلغاء القرار الذي لم تراع فيه الاستشارة إلا إذا تأكد لدى القاضي أن أخذ الاستشارة كان من شأنه أن يغير في نتيجة القرار(٢١).

وهذا المنحنى يبدو أكثر واقعية ويحمي العمل الإداري من المبالغة في التمسك بالشكل في القرار الإداري، ولم تعد أية أهمية للتمييز بين الشكل والإجراء أو بين الأشكال المقررة لصالح الأفراد وتلك المقررة لصالح الإدارة، أو بين الإجراء الاختياري والملزم، وكل ما يجب أن ينظر إليه القاضي هو مدى تأثير ما أغفل على موضوع القرار(٢٢).

---

(١٩) C.E.23 decembre 2011.

(٢٠) جاء في المادة ٧٠ من قانون رقم ٢٠١١-٥٢٥ بتاريخ ١٧ ماي ٢٠١١
"Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision.
L'alinéa précédent s'applique également aux consultations ouvertes conduites en application de l'article 16 de la présente loi".

(٢١) "il n ya pas d'obstacle a ce que dans les cas des consulations facultatives comme dans celui des consultaions obligatoires,seules les irregularities substentielles c'est -a-dire celles ayant exerce une unfluence sur le sens de la decision prise, puisent etre de nature a entacher la legalite de cette decision.C.E 23/12/2011.

(٢٢) انظر في ذلك:
Delphine Costa.contentieux administratif.Lexis Nexis. 2011
Daniel Chabanol,la pratique du contentieux administratif.10 edition.Lexis Nexis 2013.

## المطلب الثالث
## تطبيقات ديوان المظالم لعيب الشكل

استقر اجتهاد ديوان المظالم على وجوب احترام الجهة الإدارية للإجراءات والأشكال المقررة نظاماً ويترتب على إغفالها تعرض القرار الإداري للإلغاء جاء في أحد الأحكام "... مراعاة تلك الأوضاع الشكلية للقرار الإداري لا تقل أهمية عن مراعاة النصوص الموضوعية للنظام بأي حال من الأحوال، لأن القرار يمتاز بقوة الشيء المقرر وبقرينة السلامة..."(٢٣). ويضيف في نفس الحكم "... والمنظم عندما يوجب على جهة الإدارة مراعاة بعض الإجراءات الشكلية في بعض الأحيان كأخذ رأي إحدى اللجان أو ترشيحها أو إجراء تحقيق أو العرض على مسؤول أو إبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ القرار فهو إنما يقصد أمن مواطن الزلل أو عدم صدور قرارات ارتجالية أو توخي الظلم بعدم المحافظة على الحقوق...".

وقد سار اجتهاد ديوان المظالم على اعتبار ركن الشكل واحداً ولا يفرق دائماً بين الإجراء والشكل ولكنه درج على التمييز بين الأشكال الجوهرية والثانوية واعتبر النوع الأول فقط هو الذي يؤدي إلى الإلغاء، لكنه لم يعتمد معياراً واحداً في التمييز بين الأشكال الجوهرية والثانوية، فهو في أحد الأحكام يرى أن الأشكال غير الجوهرية، أو الثانوية، "نوعان أولهما الإجراءات المقررة لصالح جهة الإدارة وحدها وآخرهما تلك الإجراءات التي لا تؤثر على مضمون القرار المطعون فيه". أما معيار الأشكال الجوهرية في رأي الديوان فهي "كل إجراء من شأنه أن يؤثر في صحة القرار الإداري، والمقصود بالشكل والإجراء الجوهري هو ذلك الإجراء الذي إذا أهمل كان من شأنه أن يقلل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد، أو هو ذلك الإجراء الذي إذا رعي كان سيؤدي إلى تعديل القرار الإداري.... وعلى هذا يكون الإجراء جوهرياً بنص النظام عليه كإجراء تحقيق.... وثانيها أن يكون هذا الإجراء جوهرياً بطبيعته إذا كان أثره حاسماً في مسلك جهة الإدارة وهي تخرج القرار الإداري إلى الواقع..."(٢٤).

والملاحظ أن القضاء السعودي، على غرار القضاء المقارن، يعتبر الإجراء والشكل عيباً واحداً، في كثير من التطبيقات، رغم أهمية التمييز بينهما في كثير من الأحيان.

---

(٢٣) حكم رقم ٢٢٣ /ت/٥ لعام ١٤٢٧ في القضية رقم٤٩٤٤/١/ق لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧ ص ١١٤٥.

(٢٤) حكم ديوان المظالم (تدقيق) رقم ٤٣٣/ت/ لعام ١٤٢٧، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ص ٧٠٤.

# المبحث الثاني
# صور عيب الشكل

كما سبقت الإشارة إليه فإن عيب الشكل في القرار الإداري يكمن في تخطي الجهة الإدارية للإجراءات والأشكال المقررة في النظام، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كاملة أم مخالفتها جزئياً، فعيب الشكل في القرار في حقيقته مركب من جزئيتين هما الإجراء، وهي مراحل يجب أن يستوفيها القرار، وهي تسبق الشكل دائماً، أو تدخل في تكوين القرار، أما الشكل فهو المظهر الذي يخرج به القرار في مظهره النهائي، مع العلم أن مراعاة الشكل أو الإجراء لا يلزم إلا حيث نص النظام، فالمبدأ العام أو الأصل أن القرارات الإدارية لا يلزمها دائماً إجراء أو شكل معين.

## المطلب الأول
## عيب الإجراءات (proceduresvice de)

يعتبر الإجراء أهم عيب يمكن أن يؤدي إلى الإلغاء وهو غير قابل للتصحيح اللاحق، علماً أن بعض الكتابات لا تفرق بين الإجراء والشكل في القرار الإداري كما ذكرنا، والحقيقة أن ذلك مهم جداً، فإغفال الإجراء يؤدي في الغالب إلى الإلغاء، بينما إغفال الشكل لا يؤدي دائماً إلى الإلغاء. والإجراء هو ما يلزم أن تتخذه الجهة الإدارية قبل إصدارها القرار الإداري، بمعنى أن الإجراء يدخل في تكوين القرار. ويمكن القول أن كل عمل إداري محكوم بمجموعة من الإجراءات تحددها النصوص (الأنظمة واللوائح) أو مبادئ القانون ويجب أن تحترمها الإدارة[٢٥].

ونظراً لخطورة هذا العيب كانت هناك محاولة في بعض الدول تسعى إلى تقنين الإجراءات الإدارية غير القضائية، لكنها لم تصل في كثير من الدول، إلى حد القانون الموحد الذي تعتمده الإدارة في إصدار قراراتها، علماً أنه تم تقنين بعض هذه الإجراءات، منها ما يتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة مثل حق المواطن في الاطلاع على الوثائق الإدارية، تسبيب القرارات الإدارية، تنظيم التظلم الاختياري[٢٦].

---

(٢٥) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع – الجزائر ٢٠٠٢ ص ٧٨.

(٢٦) من أهم هذه التقنينات القانون الفرنسي من ذلك:
loi n 79-587 du 11juillet 1979 relative a la motivation des actes administratifs et a l'amellioration des relations entre l'administration et le public
= loi n 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et amelioration de la qualite de droit.

والذي يجب التأكيد عليه أنه ينبغي النظر إلى الإجراء من حيث تأثيره على القرار سواء في الاتجاه السلبي أو الإيجابي، فمثلاً إذا كان القانون يفرض استشارة هيئة معينة، ولكن توصية اللجنة كانت غير نظامية كما لو لم يحضر النصاب أو كان تشكيلها مخالفاً للنظام ففي هذه الحالة ينظر القاضي في مدى تأثر القرار بقرار اللجنة ولا يلغي القرار للعيب الذي شاب قرار اللجنة إلا إذا كان للتوصية أثر على القرار. فمثلاً أوصت اللجنة برفض طلب تعيين أحد الأشخاص لكن الوزير عمد إلى تعيينه بمخالفة رأي اللجنة، فرأي اللجنة هنا لم يكن مؤثراً، وبالتالي لا فائدة من الطعن في عدم نظامية قرار اللجنة، والقاضي لا يلغي القرار للعيب الذي تعلق بالإجراء وإنما يلغي القرار إذا لم يستوف الإجراء. بينما لو أخذت الجهة الإدارية برأي اللجنة غير النظامي (أي لم تعين) ففي هذه الحالة يبدو التأثير واضحاً ويؤدي إلى إلغاء القرار لمخالفة الإجراء المطلوب، من ذلك حكم ديوان المظالم الذي جاء فيه "أما الحالة الثانية هي تجاهل ضمانة يفرضها القانون؛ حيث إن كثيراً من الشكليات صممت على أساس حماية الأفراد من عسف الإدارة، وحيث إن عيب الشكل يتشكل في القضاء الإداري في كل حال لا تحترم فيه جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام عند إصدار القرارات الإدارية، سواء أكان ذلك بإهمال القواعد بصورة كلية أو مخالفتها جزئياً..." (٢٧).

وأهم الإجراءات التي يجب على الإدارة مراعاتها هي:

**أولاً – الاستشارات**: بعض القرارات الإدارية تستوجب استيفاء استشارة معينة قبل إصدار القرار، وعادة ما يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري، لكن الاستشارة في حد ذاتها ليس لها أي أثر تنفيذي ولكنها تدخل في تكوين القرار، بحيث يمكن القول أن القرار الإداري لا يعدو أن يكون النتيجة النهائية لمجموع ما اتخذ من إجراءات. وعلى الرغم من أن الجهة الإدارية تحتفظ بحقها كاملاً في اتخاذ القرار إلا أن الاستشارة المسبقة من شأنها أن تؤثر على مشروعية القرار، فقد يتطلب القانون أن تستشير الجهة الإدارية، هيئة أو لجنة معينة، أو حتى فرداً (رئيس البلدية) قبل اتخاذ القرار، والقاضي الإداري لا يهمه مضمون هذه الاستشارة بقدر ما يهمه

---

= في أمريكا صدر قانون الإجراءات الإدارية الموحد سنة ١٩٤٦: The federal administrative Prosectural act

الدكتور أيوب الجربوع، مرجع سابق.

(٢٧) حكم ديوان المظالم رقم ١٧٠/ت/٣/١٤١١هـ، والحكم رقم ٣٦٥/ت/٣/١٤١٠هـ، مجموعة القضاء الإداري.

وجود الاستشارة ذاتها فهي جزء من المشروعية، وعلى العموم يحق للجهة الإدارية عدم الأخذ بالاستشارة ولكنها يجب أن تتم وفق القواعد النظامية، ومع ذلك هناك حالات يجب على الإدارة عدم تخطي رأي اللجنة إلى رأي آخر فيما يعرف بالرأي المقيد (avis contraignant)، فقد يوجب القانون على الجهات الإدارية استشارة هيئة معينة ويمكنها عدم الأخذ برأي اللجنة وتمتنع عن اتخاذ القرار أو تطلب اقتراحاً آخر لكنها لا تستطيع مخالفة الإجراء، أي الرأي. مثلاً إذا نص القانون على أخذ رأي لجنة معينة لتعديل لائحة معينة، فطلب الجهة الإدارية الرأي من اللجنة المذكورة واجب، لكن إذا لم يعجبها الرأي فمن حقها ألا تعدل، ولكنها لا يمكنها التعديل خلاف رأي اللجنة، وبالتالي فقرارها بالتعديل يصمه البطلان. من التطبيقات في النظام السعودي ضرورة موافقة وزارة الخدمة المدنية على نقل موظف من وظيفة تعليمية إلى وظيفة إدارية، وقد صدرت أحكام عديدة من ديوان المظالم في هذا الشأن(٢٨).

كما يوجد نوع آخر من الاستشارة يسمى الرأي المطابق (avis conforme)(٢٩) فقد يفرض القانون على جهة إدارية أخذ الرأي من جهة، ويترتب على عدم الأخذ به بطلان القرار وكل ما تملكه الجهة هو الامتناع عن اتخاذ القرار، كما أن عدم أخذ الرأي المطابق من النظام العام ويستطيع القاضي إثارته من تلقاء نفسه. ونشير هنا إلى أنه من حيث المبدأ فإن الرأي الاستشاري لا يتقادم وتستطيع الجهة الإدارية إصدار قراراتها بناء على رأي سابق، في غير الحالات الفردية، إلا إذا تغيرت ظروف إصدار القرار.

ومن حيث الطبيعة القانونية للاستشارة يترتب على الاستشارة التي يشترطها القانون أن تصبح جزءاً من القرار الإداري، وتكون عنصراً رئيسياً من مشروعيته، ولكن لا يمكن الطعن فيها منفردة؛ لأنها مجرد عمل تحضيري للقرار لا يؤثر على المراكز القانونية.

ومن أهم الإجراءات المتعلقة باللجان والهيئات الاستشارية ما يلي:

– **تشكيل الهيئة الاستشارية**: يجب أن تشكل الهيئات الاستشارية حسب القانون أو تستند الإدارة في تكوينها إلى القانون، ولا يجوز للجهة الإدارية إيجاد لجنة أو هيئة لا ينص عليها القانون لتشركها في اتخاذ القرار، فهذا نوع من الانحراف في

(٢٨) حكم ديوان المظالم رقم ١٧٠/ت/٣/١٤١١ هـ، والحكم رقم ٣٦٥/ت/٣/١٤١٠ هـ، مجموعة القضاء الإداري.

(٢٩) J.M.Auby et Drago. Op.cit p 323.

الإجراءات. ولكن إذا رأت جهة إدارية أن تأخذ رأي هيئة دون أن يلزمها القانون بذلك يسري على رأي اللجنة ما يسري على رأي اللجنة الإلزامية من حيث سلامة رأي اللجنة من العيوب وخاصة إذا كان رأيها مؤثراً على القرار الإداري، ويجب أن تتخذ اللجنة قرارها بالتشكيلة والنصاب المطلوب نظاماً، من ذلك ما جاء في حكم ديوان المظالم "...إذا كان قد سبق للوزارة أن شكلت – بعد إخلاء الدار – لجنة من مندوبين عن إدارة التعليم والمنطقة والبلدية والمالية لتقدير ما يستحق المدعي من تعويض عما لحق بداره من أضرار، وقدرت اللجنة هذا التعويض... وصدرت موافقة معالي الوزير... فإن تلك اللجنة جرى تشكيلها بعد نفاذ قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩٤ بتاريخ ١٣٩٨/٣/٢٥هـ على نحو يخالف التشكيل الذي نص عليه ذلك القرار، ومتى كان الأمر كذلك، فإن تشكيل الجنة يكون قد وقع باطلاً لمخالفته حكم النظام مما يبطل عملها ومن ثم يبطل القرارات الصادرة منها... إعمالاً لقاعدة إن ما بني على باطل فهو باطل"[٣٠]. فحكم الديوان هنا لا ينعي على تقدير التعويض الذي قدرته اللجنة وإنما ينعي تشكيل اللجنة ذاتها حيث كان مخالفاً للنظام.

– **تعيين أعضاء الهيئة الاستشارية**: تعيين أعضاء اللجنة الاستشارية يخضع لقواعد تحددها القوانين، فقد يكون الأعضاء منتخبين، وفي هذه الحالة يتم الطعن وفق آلية الطعون الانتخابية بالنسبة لعضوية اللجنة، أما إذا كانوا معينين، وهنا أيضاً يجب التمييز بين اللجان الدائمة واللجان المؤقتة، فبالنسبة للجان الدائمة فلا بد أن يكون الطعن في حدود آجال الطعن القضائي، وإلا تحصن القرار من الطعن، ولا يجوز بعد ذلك، بمناسبة القرار المبني على الاستشارة، الطعن في تشكيل اللجنة ذاتها، كما لا يمكن الطعن قبل صدور الاستشارة؛ لأن الفرد يفقد الصفة والمصلحة لرفع الدعوى.

أما بالنسبة للجان المؤقتة فيمكن الدفع بعدم صحة تشكيل اللجنة عند الطعن في القرار.

– **نشر قائمة أعضاء اللجنة**: من حيث المبدأ لا يلزم النشر إلا إذا كان هناك نص يقضي بذلك، غير أن بعض أحكام مجلس الدولة اعتبرت ذلك من الإجراءات الواجب احترامها، خاصة إذا كانت مصلحة الفرد مهددة، كأن تكون الهيئة المعنية المخولة بإجراء التحقيق معه، مما يخوله التحفظ على بعض أعضاء اللجنة لأسباب موضوعية.

(٣٠) الحكم رقم ٨٦/١٣ لعام ١٤٠١هـ القضية رقم ١/١٤٩/ق لعام ١٣٩٩هـ – مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لعام ١٤٠١.

– **تعويض الرئيس**: إذا كانت اللجنة متساوية الأعضاء ولم يتضمن نص الإنشاء من يعوض الرئيس، لا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً بدون الرئيس، من ذلك لجنة فتح المظاريف أو فحص العروض المنصوص عليهما في المواد ١٤ و١٦ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم م الملكي رقم (م٥٨) بتاريخ ١٤٢٧/٩/٤هـ.

– **تعويض الأعضاء**: من حيث المبدأ توفر النصاب يحل مشكلة غياب عضو أو أكثر في بعض اللجان، علماً أنه لا يحصل اجتماع اللجنة بدون النصاب القانوني المطلوب في الظروف العادية والاستثنائية، ومع ذلك تكون بعض اللجان مكونة من أشخاص يمكن أن يؤثروا على أعضاء اللجنة بحكم تخصصهم في موضوع النزاع وبالتالي تغيبهم يؤثر على اجتماع اللجنة، من ذلك لجنة فحص العروض في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي حيث نصت المادة السادسة عشرة "تكون في الجهة الحكومية لجنة أو أكثر لفص العروض تتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل إضافة إلى رئيسها..... على أن يكون من بينهم المراقب المالي ويرأس اللجنة مستشار قانوني.." . فغياب المراقب المالي أو المستشار القانوني يجعل تكون اللجنة غير نظامي، ويكون قرار الوزير بالترسية مبنياً على استشارة (توصية) باطلة.

– **حضور أشخاص من خارج اللجان**: قد تتضمن النصوص الإشارة إلى إمكانية استعانة اللجنة بأشخاص من خارج الهيئة الاستشارية أو التداولية، ورغم أن الطرف المدعو لا يشارك في التصويت إلا أن رأيه قد يكون مؤثراً على قرار اللجنة، لذا خول الاجتهاد القضائي قاضي الموضوع التأكد من مدى تأثر اللجنة برأي الشخص الأجنبي، في غير الحالات التي يسمح فيها القانون بحضور هذا الشخص، ومن حيث المبدأ يبني القاضي اجتهاده على ثلاث مسائل هي:

عليه أن يتأكد من طبيعة الاستشارة وخطورتها على الحق ومدى تأثر اللجنة بالرأي الخارجي، وكذا مكانة الشخص، فقد يكون الشخص ممن له تأثير على أعضاء اللجنة كأن يكون المدير العام أو له سلطة ما على أعضاء اللجنة، كما للقاضي أن يفحص درجة التدخل وإلى أي حد من شأنه أن تؤثر على القرار، وفي حالة الشك يفسر لصالح التأثير السلبي.

**ثانياً – التحقيق**: يمثل التحقيق أهم الإجراءات التي حرص الاجتهاد القضائي على إدراجها ضمن الإجراءات الجوهرية (الأشكال الجوهرية)[٣١] وخاصة في المسائل

(٣١) سمية محمد كامل: الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة منشورات دار الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١٤ ص ٤٣. =

التأديبية. والتحقيق يعتمد أساساً على سماع المتهم وتمكينه من التعبير عن وجهة نظره كاملة وبحرية، ومواجهته بما نسب إليه كاملاً، وتمكينه من الاطلاع على ملفه، ويتمتع القاضي بسلطات واسعة للتأكد من سير التحقيق في ظروف تكفل الضمانات الأساسية لصاحب الحق. فبعض التدابير الإدارية لا يمكن اتخاذها إلا بعد التأكد من أن المعني بها كان في وضعية تسمح له بإبداء ملاحظاته، ويترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري. وهذا الحق مشتق من الإجراءات القضائية التي تقضي بحق المتهم في الدفاع عن نفسه، كما أكدت قواعد التحقيق الإداري على هذا الإجراء.. ويعتبر مجال التأديب المجال الخصب لهذا الإجراء. وباستقراء اجتهاد ديوان المظالم نجد أنه استقر على عدة ضمانات في التحقيق منها:

- إجراء التحقيق يجب أن يتم وفق القواعد المقررة، ولا يمكن للجهة الإدارية أن تتخطى بعض الإجراءات أو تقوم بها على نحو مخالف. جاء في حكم الديوان "التقرير محل النظر قد جرى إعداده بتاريخ واحد عن فترتين مختلفتين وهذا فيه مخالفة لما ورد في نموذج تقويم الموظف خلال فترة التجربة. كما أن معد التقرير لم يعتمد عند وضعه للتقرير على مصادر تقويم الأداء الوظيفي الذي نص عليه نموذج تقرير الأداء الوظيفي والتي منها ملف الموظف وسجل تدوين الملاحظات وتقرير الإنجاز الشهري للموظف ودفتر الدوام..." (٣٢).
- أن تكون الاتهامات موجهة للموظف المتهم بشكل صريح، ولا يكفي التوجيه الضمني، وينبغي أن تواجهه الجهة الإدارية بما نسب إليه حتى لا يضل دفاعه، ثم تبني قرارها على رده الذي قد يبنى ربما على تضليل من الجهة الإدارية. جاء في حكم الديوان "..... وأنه بعد الاطلاع على التحقيق ومحتوياته يتضح أنه لم يواجه باتهام صريح باستيلائه على تلك الأشياء، في حين أن الاتهام وجه إليه ضمنياً ولكن الاتهام الضمني لا يعول عليه في مثل هذه الأشياء، بل لا بد من توجيه الاتهام صراحة ومسألته عن الجواب..." (٣٣).

---

= – علي شفيق الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة ٢٠٠٢.

– عاطف عبد الله، القرارات الإدارية، مؤسسة طيبة ٢٠١٢م. القاهرة.

(٣٢) حكم ديوان المظالم رقم ١١/د/ف/٢ لعام ١٤٢٧ في القضية رقم ١/٨١/ق لعام ١٤١٧ بتاريخ ١٤١٧/٤/٢٦.

(٣٣) قرار هيئة التدقيق رقم ٦٠/ت/١ لعام ١٤٠٥هـ في القضية رقم ١/٧٥١/ق لعام ١٤٠٤بتاريخ ١٤٠٥/٦/٢١.

- أن يكون التحقيق من اللجنة التي حددها النظام، ولا يجوز الاكتفاء بالتحقيق الذي أجرته لجنة أخرى. جاء في أحد الأحكام ".. أن المدعى عليها لم تقدم ما يثبت التحقيق مع المدعي من قبل لجنة النظر في مخالفات المؤسسات الصحية الخاصة مصدرة القرار الطعين بمخالفة المادة ٢٥/٣/ل من اللائحة التنفيذية لنظام المؤسسات الصحية الخاصة.... وأما التحقيق الذي اعتمدته اللجنة لم يكن أمامها وإنما كان بإجراء من إدارة متابعة الشؤون الصحية..." (٣٤).

وفي حكم آخر يرى الديوان "توقيع الجزاء التأديبي على الموظف دون تحقيق معه وسماع دفاعه يصم القرار بمخالفة النظام مما يوجب إلغاءه..... ولا يغير من ذلك قول الجهة الإدارية بأنه تم التحقيق مع المدعي بواسطة جهة هيئة الرقابة والتحقيق" (٣٥).

نشير في هذا الصدد إلى الخلاف حول مسألة تحقيق الإجراء بطريقة غير تلك التي حددها النظام للجهة الإدارية، محل خلاف، فإذا اكتفت الجهة الإدارية بالتحقيق الجنائي الذي انتهى بالإدانة، فهل يجب عليها التحقيق مع الموظف في نفس التهمة التي أدانه فيها القضاء لتسليط العقوبة التأديبية ؟

هناك من يرى أن الإجراء ليس غاية في ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية، فإذا تحققت الغاية بشكل آخر، وخاصة عن طريق التحقيق القضائي، المحايد فلا حاجة لإبطال القرار بناء على أن الجهة الإدارية اكتفت بالتحقيق القضائي وبالتالي يكون النعي على القرار الإداري بعدم المشروعية غير مقبول، ويؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري بلا فائدة.

وفي حكم لديوان المظالم رفض القاضي اكتفاء الجهة الإدارية بالتحقيق القضائي، وأوجب على الجهة الإدارية إعادة التحقيق مع الموظف، وألغى القرار الإداري. تتلخص وقائع القضية في أن لجنة تأديب مأذوني عقود الأنكحة أصدرت قراراً (صادق عليه الوزير) بإلغاء التصريح الممنوح له، فطعن في القرار على أساس أن اللجنة لم تحقق معه وأكتفت بتحقيق المحكمة، وبذلك تكون اللجنة قد أهملت شكلًا (إجراء) جوهرياً يستوجب إلغاء القرار. ومما جاء في حيثيات الحكم ".... ولا يمكن القول أن تحقيق جهة أخرى يكفي، إذ لو كان ذلك كافياً لنص على ذلك المنظم وهو أعلم وأحكم، وبالتالي لا بد من تطبيق نص المادة فيما تضمنته، وحيث إن صدور

(٣٤) حكم التدقيق رقم ١٥١/ت/٤ لعام ١٤٢٧ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ص ١٤٣٧.
(٣٥) حكم الديوان رقم ١٦١/ت/٢/١٤١٢هـ مجموعة الأحكام القضائية الصادرة من الديوان ص ٢٦٧.

القرار جاء مخالفاً للإجراءات المنصوص عليها نظاماً، فإنه يضحى معيباً بعيب مخالفة الإجراءات والشكل الجوهريين المحددين نظاماً لإصدار ذلك القرار متعين الإلغاء. ولهذه الأسباب حكمت الدائرة بإلغاء قرار اللجنة التأديبية لمأذوني عقود الأنكحة....." (٣٦).

وفي تعليقنا على هذا الحكم نلاحظ أن القاضي اعتبر التحقيق مع المأذون من قبل اللجنة المحددة نظاماً شكلاً (إجراء) جوهرياً يترتب عليه الإلغاء، وأسس قناعته على أن هذا الإجراء أكدت عليه النصوص، ولا يمكن أن يغفل أو يكون له بديل لم يتضمنه النص.

وكما أشرنا فإن التوجه الجديد في القضاء الإداري هو اعتبار الإجراء أو الشكل الذي من شأنه تغيير نتيجة القرار فقط، وهو ما أشار إليه نفس الحكم في فقرة أخرى بقوله ".. وهو ذلك الإجراء الذي إذا راعته كان سيؤدي إلى تعديل القرار فلا يصدر على النحو الذي صدر به..".

والتحقيق كأي إجراء قانوني يجب أن يخضع لضوابط يجب أن تراعيها الجهة الإدارية، وعلى العموم يقع على الجهة الإدارية أن تراعي الأمور التالية:

- إبلاغ صاحب الشأن بإرادة الإدارة في اتخاذ الإجراء العقابي ضده، ولا يشترط شكل معين بل يكفي أن يصله العلم اليقيني بنية الإدارة(٣٧).
- تمكين الموظف من الاطلاع على ما نسب إليه من تهم حتى يتمكن من صناعة دفاعه. وإعطاؤه مدة كافية للاطلاع وتحضير ردوده وإبلاغ الإدارة بوجهة نظره، قبل اتخاذ القرار.
- كما يشترط حسب المادة ٣٥ من نظام التأديب السعودي أن يكون التحقيق مكتوباً، وأن يثبت ذلك في القرار أو محضر مرفق مع قرار العقوبة التأديبية، ولا يقبل التحقيق الشفوي مع الموظف(٣٨). ونشير هنا إلى ضرورة أن تراعي الجهة الإدارية المدة اللازمة لإصدار القرار، فعندما يستوجب على الجهة الإدارية اتخاذ

(٣٦) حكم التدقيق رقم ٢٢٣/ت/٥ لعام ١٤٢٧ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ص ١١٤٧.

(٣٧) محمد جمال ذنيبات – حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد – دراسة مقارنة، ١٤٣١هـ. ص ٢٧٦.

(٣٨) "يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل، ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به".

القرار في مدة محددة ينبغي أن تصدر قرارها في ميعاده، وإلا اعتبر القرار صادراً ممن لا يملك صلاحية إصداره (عدم الاختصاص الزماني).

**ثالثاً – حالات لا يلزم فيها الإجراء**: إذا كان الأصل أن إغفال أي إجراء يؤدي إلى بطلان القرار، فإنه في بعض الحالات يكون من غير الممكن استيفائه، من ذلك:

- في حالة الاستحالة المادية كأن يمتنع أعضاء لجنة عن الحضور رغم توجيه الدعوة إليهم أو يمتنعون عن التصويت، أو يستحيل على الجهة الإدارية تبليغ المعني أو رفضه الاستجابة للدعوة وحضور التحقيق، من ذلك ما جاء في الفقرة الثالثة من "رابعاً" من المادة ١٥٢ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بقرار من وزير المالية رقم ٣٦٢ وتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٠ ".. لا يجوز للجنة إصدار القرار قبل استدعاء صاحب الشأن أو وكيله حضورياً، وسماع أقواله واستكمال دفوعاته، ويتم إبلاغ ذوي الشأن بميعاد الجلسة بموجب خطابات رسمية على عناوينهم لدى اللجنة، أو عن طريق الحاكم الإداري، أو بأي وسيلة مناسبة. ومن لم يحضر للمرة الثالثة بعد تبليغه مرتين فللجنة الحق بإصدار القرار بشأنه غيابياً.. ويقع على الإدارة إثبات هذه الاستحالة".
- كما يمكن أن تؤثر الظروف الاستثنائية على الإجراء ويعفي الجهة الإدارية من اتباع الإجراءات المقررة في الظروف العادية، فتتخطى بعض الضمانات المقررة للأفراد في الظروف العادية، وتعتبر حالة الحرب التطبيق النموذجي لهذه النظرية، وفي جميع مجالات الضبط الإداري، والسبب أن وظيفة الضبط وقائية والتمسك بالشكليات قد يفوت مسألة حماية النظام العام، تجد هذه النظرية سندها في الشريعة الإسلامية في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ ٱلْمَيْتَةَ وَٱلدَّمَ وَلَحْمَ ٱلْخِنزِيرِ وَمَآ أُهِلَّ بِهِۦ لِغَيْرِ ٱللَّهِ ۖ فَمَنِ ٱضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَآ إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ ٱللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾(٣٩) وفي آية أخرى ﴿إِلَّا مَنْ أُكْرِهَ وَقَلْبُهُۥ مُطْمَئِنٌّۢ بِٱلْإِيمَٰنِ وَلَٰكِن مَّن شَرَحَ بِٱلْكُفْرِ صَدْرًا فَعَلَيْهِمْ غَضَبٌ مِّنَ ٱللَّهِ وَلَهُمْ عَذَابٌ عَظِيمٌ﴾(٤٠) ومن القواعد الفقهية التي استنبطت من هذه الآية قاعدة الضرورات تبيح المحظورات، وحتى لا يتم تجاوز حدود الضرورة، جاءت قاعدة أخرى تضبط القاعدة الأولى وهي الضرورة تقدر بقدرها.

(٣٩) سورة البقرة الآية ١٧٣.
(٤٠) ١٠٦ من سورة النحل.

## المطلب الثاني
## عيب الشكل (formevice de)

لقد سبق وأن اشرنا إلى أن عيب الشكل يشمل في الاصطلاح السائد عيب الإجراء والشكل، ولكننا أكدنا على الاختلاف بين الشكل والإجراء، وعليه يقصد بعيب الشكل في ما نعرضه الآن عدم قيام الجهة الإدارية باستيفاء الشكل المطلوب وهو المظهر الذي ينبغي أن يستوفيه القرار كالتسبيب أو النشر أو الكتابة(٤١).

من المستقر عليه قضاء أن القرار الإداري ليس له، من حيث المبدأ، شكل معين، إلا في حدود ما ينص عليه القانون، وعليه يمكن للجهة الإدارية إصدار قرارات إدارية شفوية أو مكتوبة مسببة أو غير مسببة، وعلى حسب تعبير ديوان المظالم "الجهة الإدارية غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة فيما تصدره من قرارات ما لم يحتم النظام شكلاً معيناً"(٤٢).

درج الفقه والقضاء الإداريان على التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية، والحقيقة أن هذا المعيار أصابه كثيراً من الوهن ولم يعد يُعتمد عليه، وظهر في مرحلة لم يكن فيها الفقه يميز بين الإجراء والشكل، ولكن بعد فصل الإجراء عن الشكل اتضحت الصورة وأصبح إغفال الإجراء يؤدي إلى الإلغاء غالباً وهو ما كان يعتبر شكلاً جوهرياً بينما اعتبر الشكل (غير الجوهري) غير مؤثر في مشروعية القرار، إلا إذا اعتبره القانون كذلك، وبهذا تقلص مجال الشكل في القانون الإداري(٤٣).

وفي تطور مثير كشف تحول مجلس الدولة الفرنسي(٤٤) عن منحنى جديد انتهى فيه إلى اعتبار العيب (الإجراء والشكل) غير مؤثر على مشروعية القرار الإداري، ولا يؤدي إلى إلغائه إلا في حالتين:

أولاً: إذا كان من شأن الإجراء أو الشكل المنسي، أن يؤثر على موضوع القرار.

ثانياً: إذا كان يتجاهل ضمانة مقررة لصاحب الحق.

---

(٤١) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية (دون سنة طبع) ص ٣٣٨.

(٤٢) القرار رقم ٨٦/٦ لعام ١٤٠١ / مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية ١٤٠١.

(٤٣) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص٣٤٠.

(٤٤) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع – الأردن ١٤٣٢هـ – ٢٠١١م ص ٣١٤.

## أولاً – صور عيب الشكل في القرار الإداري:

نؤكد هنا أن المقصود بالشكل هو المظهر الذي ينبغي أن يستوفيه القرار ولا يتضمن الإجراء الذي تعرضنا إليه أعلاه، والقاعدة كما سبق الإشارة أن إغفال الشكل لا يؤدي دائماً إلى إلغاء القرار على خلاف الإجراء الذي يؤدي في الغالب إلى الإلغاء.

١ – **قاعدة توازي الأشكال** (Parallelisme des formes) مؤدى القاعدة أنه في غياب النصوص التي تضع أحكاماً خاصة، يستوجب في القرار الناقض لقرار إداري سابق اتباع نفس الأشكال (الإجراء والشكل) التي صدر بموجبها القرار الأول، ويترتب على مراعاة هذه القاعدة أن إلغاء قرار صادر من الوزير لا يمكن إلغاؤه إلا بموجب نفس الوسيلة، أي بقرار من الوزير، وبنفس الإجراءات، أو بما هو أعلى منه كالأمر الملكي (في النظام السعودي)، وترد على هذه القاعدة ثلاثة استثناءات هي:

- هناك بعض الشكليات لا بد من مراعاتها وهي ضرورية للقرار الأول مثلا طلب انتداب لا بد أن يتم بناء على طلب الموظف، ولكن لا يلزم موافقة الموظف على إنهاء الانتداب، وكذلك جميع الرخص لا بد من توفر شروط الحصول عليها ولكن للجهة الإدارية إنهاءها أو إلغاءها كلما توفرت أسباب الإلغاء، كذلك تعيين موظف في مرتبة معينة يتطلب موافقة مجلس أو هيئة معينة لكن إعفاءه لا يتطلب هذه الشكلية.
- يمكن استبعاد قاعدة توازي الأشكال في حالة إجراءات الضبط إذ أن الهدف من إجراء الضبط هو حماية النظام العام وهي وقائية لا يلزم الالتزام فيها بالشكليات الخاصة في حالة الظروف الاستثنائية.

٢ – **الكتابة كشكل في القرار الإداري**: القرار التنفيذي يلزمه من حيث المبدأ المظهر، المادي (PRESENTATION MATERIELLE) الذي يعكس طبيعته التنفيذية، ومراعاة لذلك تصدر أغلب القرارات الإدارية مكتوبة بعبارة تفيد هذه الطبيعة، ومع ذلك استقر الاجتهاد القضائي على أن الإدارة ليست ملزمة بكتابة قراراتها، وأنه بإمكانها إصدار قرارات شفوية، بل أحياناً يعتبر سكوت الإدارة قراراً سلبياً أو ضمنياً[٤٥]، حسب الأحوال، يرتب عليه القانون آثاراً قانونية، ولا علاقة بين الكتابة

---

(٤٥) Considérant, en premier lieu, que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procedures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procedure administrative =

ومشروعية القرار أو وجوده، وهناك أحكام قضائية اكتفى فيها القاضي بالتأكد من الوجود الفعلي للقرار، أي التأكد من صدور القرار فعلاً، جاء في أحد أحكام ديوان المظالم "... قيام المدعي بالعمل خلال فترة الإجازة بناء على تكليف شفهي من مديره يجعله مستحقاً للتعويض وإن لم يكن هناك قرار رسمي بالتكليف على اعتبار أن المعول عليه هو صدور قرار من مختص، وهو ما لا تنازع فيه الإدارة.." .. واستثناء قد يتطلب القانون أحياناً استيفاء شكلية الكتابة مما يستوجب مراعاتها وترتيب البطلان على عدم مراعاتها، من ذلك في النظام السعودي ما جاء في المادة ٢٥ من نظام الجنسية "جميع المراسيم والقرارات الخاصة بكسب الجنسية العربية السعودية أو بسحبها أو بإسقاطها أو باستردادها تعتبر نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية". فالنشر يحمل(٤٦) الجهة الإدارية على كتابة قراراتها. ومن أحكام الديوان ما اعتبر الكتابة في إجراء التحقيق شكلاً يترتب عليه الإلغاء، جاء في أحد أحكام الديوان "... وبما أن قرار مدير الشؤون الصحية صدر بناء على سؤال وجواب شفوي، وكذلك استناداً إلى عدم توقيع الموظف على سجل الحضور، فإن هذا الإجراء يخالف الأصول الواجب اتباعها في التحقيق الإداري مع الموظف المتهم بارتكاب المخالفة، حيث يجب إجراء تحقيق كتابي مع الموظف.... وبناء على ما سبق ونظراً لتخلف هذا الإجراء الجوهري من إجراءات التحقيق حكمت الدائرة بإلغاء القرار المشار إليه"(٤٧).

٣ - **الخطأ في الإحالة**(٤٨): إن الخطأ أو الإغفال في الإحالة على النصوص التي اعتمد عليها القرار، لا تعتبر شكلاً جوهرياً يترتب عليه البطلان، واعتبر هذا الخطأ أو

---

= préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.
Conceil d'Etat 13 decembre 2011.

(٤٦) M.Pauti Les decisions implicites d' acceptation et la jurisprudence administrative.R.D.P.1975.P1525.
Pierre Tifine, ' Droit administratif français - Deuxième Partie - Chapitre 2, Chapitre 2: Sanction du principe de légalité ': Revue générale du droit on line, 2013, numéro 4342 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4342).

(٤٧) "يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل. ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به".

(٤٨) حكم رقم ١٥٢/ج/١/٨ لعام ١٤٣٣ (غير منشور).

الإغفال مجرد خطأ مادي لا تأثير له على القرار. مع ذلك يجب أن يتأكد القاضي أن الإغفال كان مجرد خطأ مادي، ولم يشكل خطأ في تطبيق القانون أو شكل سبباً للقرار مما يستوجب إلغاء، كما أن الخطأ في الإحالة قد يكون أحد مظاهر الانحراف في استعمال السلطة بالاستناد إلى نصوص ملغاة أو الاعتقاد بأن إلغاءها كان غير نظامي. كما نشير بهذا الصدد إلى أن عدم الإشارة إلى سير أعمال اللجنة مثلا كذكر أسماء الأعضاء وعدد من صوت لصالح القرار لا يعيب القرار، بل تكفي الإشارة على النسبة المطلوبة لصحة القرار (النصاب) وتوقيع الحاضرين على محضر الجلسة.

٤ - **تسبيب القرار الإداري**: يقصد بالتسبيب إفصاح الإدارة في صلب القرار عن الأسباب التي ارتكزت عليها في إصدار القرار[٤٩]. والتسبيب يختلف عن السبب، فتخلف السبب يؤدي إلى تخلف ركن السبب وبالتالي بطلان القرار لانعدام السبب، بينما عدم التسبيب يعني انعدام الشكل، ويهدف التسبيب إلى تحقيق ثلاثة أهداف وهي:

- من جهة القاضي تمكينه من بسط رقابته على مشروعية الأسباب في القرار الإداري والتأكد من وجودها أو الخطأ في تكييف الوقائع أو التناسب بين السبب ونتيجة القرار (العقوبات التأديبية).
- ومن جهة الأفراد تسبيب القرار يسهل علمية معرفة الأسباب التي قام عليها القرار دون حاجة إلى طلب توضيح من الجهة الإدارية، التي قد لا تفصح لهم عن الأسباب الحقيقية، وهي ليست ملزمة بذلك دائماً، مما يمكنهم من حماية مراكزهم عن طريق التظلمات ثم الطعن أمام القضاء إذا لزم الأمر.. ونشير هنا إلى القانون الذي صدر في فرنسا رقم ٧٩-٥٨٧ بتاريخ ١٩٧٩/٧/١١[٥٠] والذي أوجب على الجهات الإدارية تسبيب جميع قرارات الرفض وتلك التي تقيد الحريات الفردية. وقد اشترط النظام السعودي التسبيب في بعض الحالات، كما سنرى، ونتمنى أن يسلك المنظم السعودي طريق النظام الفرنسي ويصدر نظاماً بقواعد الإجراءات غير القضائية، ولو على مراحل، والحكمة ضالة المؤمن.

---

(٤٩) J.M.AUBY et R. DRAGO. op. cit. p.304.

(٥٠) نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م عمان الأردن، ص ٢٧٥.

- من جهة الإدارة يجعلها أكثر حذراً، وتتجنب إصدار القرارات التي لا تقوم على أسبابها، مما قد يعرض سير العمل الإداري لاضطرابات، كما هو في حالة الإلغاء القضائي للقرار، كما يمكن الرئيس الإداري من مراقبة مشروعية القرارات الخاضعة لتصديقه. كما أن التسبيب من شأنه حماية الحريات الفردية، فالجهة الإدارية كثيراً ما تتعسف في ممارسة السلطة التقديرية كما هو الحال في مجال الضبط الإداري، وتقوم بإصدار قرارات غير مبنية على أسباب قائمة، وكثيراً ما يجهل الفرد هذه الأسباب ويجد نفسه تحت رحمة رجل الإدارة الذي يدعي حماية النظام العام(٥١).

وعلى الرغم من هذه الأهمية لتسبيب القرار الإداري إلا أن القاعدة أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، على عكس الأحكام القضائية الإدارية التي يجب أن تكون مسببة دائماً، وترد على هذه القاعدة أربعة استثناءات وهي:

- النص في النظام: قد يفرض النظام على الجهة الإدارية تسبيب قراراتها، من ذلك نص المادة السابعة من نظام البلديات والقرى السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م٥/ في ١٣٩٧/٢/٢١هـ "لوزير الشؤون البلدية والقروية أن

(٥١)
Article 1
A cet effet, doivent être motivées les décisions qui:
restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police
infligent une sanction;
subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions;
retirent ou abrogent une décision créatrice de droits;
opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance;
refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir;
refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public;
rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.
Article 2
Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة، وله أن يلغي أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب". كذلك المواد ١٣، ٢١ من نظام الجنسية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٢/٨/ ٥٦٠٤ بتاريخ ١٣٧٤ والتي تقضي بوجوب تسبيب مرسوم إسقاط أو سحب الجنسية. من ذلك أيضاً المادة الثامنة فقرة ٢ من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بتاريخ ١٤٣٥هـ/٢٠١٣م، التي تلزم الجهة الإدارية (الجهة العسكرية أو ديوان الخدمة المدنية) بتسبيب قرارات رفض التظلم، علماً أن التسبيب مطلوب هنا في حالة الرفض الصريح فقط، ولا يلزم الإدارة بتسبيب سكوتها (القرار السلبي أو القرار الضمني) أو قرارات الموافقة.

- التسبيب الذي تقتضيه طبيعة الأشياء: في هذه الحالة التسبيب لا يفرضه النص وإنما طبيعة الإجراء الذي لجأت إليه الإدارة، ويعتبر التسبيب في هذه الحالة جزءاً من المشروعية، بدونها لا نستطيع معرفة سبب الإجراء أو القرار، مثال ذلك تقسيم جائزة بين مستحقين اثنين، بينما القانون ينص على عدم صحة هذا الإجراء إلا في حالات استثنائية، ففي هذه الحالة لا بد من التسبيب لتبرير إجراء تقسيم الجائزة(٥٢). كذلك الحال في حالة اللجان شبه القضائية، التي ليست جهة إدارية يجب أن تسبب قراراتها حتى يمكن تقدير مشروعيتها(٥٣).
- التسبيب الذي تفرضه طبيعة الهيئة التي تتخذ القرار: قد تكون هناك بعض الهيئات التي لا تنعقد بصفة دورية وتحوز هذه الهيئة بعض امتيازات السلطة العامة وعادة ما لا يكون لها إدارة تحفظ أرشيفها، وبالتالي فالمصدر الوحيد الذي يعتمد عليه القاضي في تقدير مشروعية أعمالها هو القرار نفسه، فيما ذكره من أسباب، ومن هذه التطبيقات في البلدان الإسلامية لجان القرعة للحجاج ففي حالة استبعاد حاج من القرعة ليس هناك أمام القاضي سوى محضر اللجنة والتأكد من مشروعية الأسباب التي استبعدت بموجبها أحد الحجاج من القرعة، وبالتالي فاللجان من هذا النوع يجب عليها تسبيب قراراتها حتى يتسنى للقاضي مراقبة المشروعية، علماً أن هذه اللجان تنفض بمجرد إجراء القرعة ولا يوجد لها جهاز إداري دائم.
- تسبيب القرارات التأديبية(٥٤): من حيث المبدأ يمكن أن تكون القرارات التأديبية

(٥٢) نزار أبودان مايا محمد، الرقابة على التناسب، مؤسسة الكتاب الحديث ٢٠١١ ص ١١٢.

(٥٣) C.E.19 octobre 1934.Kervegand.p.935.

(٥٤) D.Linotte,la motivation obligatoire de certaines decisions administratives.R.D.P 1980P 1699.

غير مسببة؛ لأن الموظف المتهم يكون قد استفاد واستنفذ جميع الضمانات التي تخضع لرقابة القاضي، مثلاً التحقيق والاطلاع على أوراق الملف، ولا يلزم التسبيب إلا حيث يرد نص بذلك، أو تطبيق بعض العقوبات التأديبية التي لا تخضع لتحقيق كما هو الحال في الإنذار واللوم، في نظام التأديب السعودي، غير أن القضاء غيّر منهجه واعتبر كل جزاء تأديبي يجب أن يكون مسبباً، فالتسبيب في القرارات التأديبية تمليه مقتضيات العدالة والإنصاف والمبادئ العامة للقانون، فالحكم التأديبي يشبه الحكم القضائي لأنه يفصل في خصومة بين طرفين هما الإدارة والموظف، وبالتالي لا بد من تسبيبه(٥٥)، إلا إذا كان هناك نص خاص لا يشترط السبب. فتسبيب القرارات الإدارية يسهل على القاضي مسألة تقدير المشروعية، ومن أهم القرارات التي يشترط فيها التسبيب (حسب قانون ١١جويلية ١٩٧٩ بفرنسا):

- القرارات التي تقيد الحريات الفردية وجميع إجراءات الضبط.
- القرارات التي تتضمن عقوبة.
- القرارات التي تعلق الحصول على رخصة أو إذن على شروط محددة أو تشترط إضافات.
- القرارات التي تسحب أو تلغي القرارات التي رتبت حقاً مكتسباً.
- القرارات التي تقرر تقادماً أو نهاية مدة.
- قرارات رفض منح مزية الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط للحصول عليها.

وقد استثنى القانون المذكور أعلاه من التسبيب القرارات التي يؤدي التسبيب فيها إلى إفشاء أسرار يحميها القانون، أو تضر بالنظام العام. علماً أن القرارات التنظيمية لا يشملها التسبيب لأنها لا تنشأ حقاً مكتسباً، وكذا القرارات الإدارية الفردية التي لا تتضمن رفضاً، وبعض القرارات ذات الطابع الخاص والخاصة بالعسكريين(٥٦). ولكي يكون التسبيب مقبولاً لا بد أن يتضمن كافة الحيثيات التي تكشف عن السبب الحقيقي الذي استند إليه القرار وإذا اعتمدت الإدارة على عدة أسباب يجب أن يكون من بينها السبب الفعال الذي يشكل سبباً كافياً يبرر محل القرار، ويكفي أن يشير القرار إلى رأي الجهة المسبب المذكور في حيثيات القرار.

(٥٥) محمد ذنيبات – حمدي محمد العجمي، مرجع سابق ص ٢٧٩.
(٥٦) الديد أمون، مرجع سابق ص ٢٣٠.

٥ – **تاريخ القرار**: من حيث المبدأ إغفال التاريخ لا يسم القرار بالبطلان، وهو من الشكليات التي يمكن تغطيتها، ومع ذلك قد يكون لتاريخ القرار انعكاس على مشروعية القرار، يمكن القاضي من مراقبة جوانب أخرى في القرار من شأنها أن تؤثر على مشروعيته، فمثلاً قرار يحمل تاريخ سابق على تكوين مجلس (البلدي) فهذا التاريخ يعكس عيب عدم الاختصاص الزمني بالنسبة للقرار.

٦ – **نشر القرار**: يعتبر النشر خاصة في القرارات التنظيمية نقطة مهمة يحتسب منها تاريخ العلم بالقرار، وسريانه في مواجهة الأفراد، ومنه يحتسب ميعاد التظلم أو رفع الدعوى، ولكن لايؤثر على القرار نفسه إلا إذا نص القانون على النشر فيعتبر شكلاً جوهرياً، وكذلك في حالة إصدار قرار فردي بناء على قرار تنظيمي (لائحة) لم ينشر. وهناك حالات يمكن فيها تجاوز النشر منها(٥٧):

- الظروف الاستثنائية : عادة ما تحول الظروف الاستثنائية دون استيفاء بعض الأشكال كالنشر، كما هو الحال في حالة الحرب، فمراعاة الشكل قد يفوت المصلحة العامة(٥٨).
- الشهر الفعلي، ويعني ذلك أن القرار يكون قد طبق فعلاً على من يعنيهم، وأن هناك إجراءات سبقت تطبيق القرار علموا بها، مما يفيد علمهم بالقرار، فقد رفض القضاء التمسك بعدم النشر في مثل هذه الحالات.
- استحالة إتمام الشكل المطلوب، قد يتعذر على الجهة الإدارية مراعاة الشكل المطلوب فيصدر القرار الإداري، ومع ذلك لا يصمه البطلان كعدم النشر بسبب الحرب أو التسبيب لمسائل تتعلق بالمحافظة على النظام العام.
- تحقق الغرض من النشر، والمعنى هنا أن نشر القرار لم يعد مجدياً لأن الغرض قد تحقق ولا يمكن التمسك به. مثلاً صدور قرار بتشكيل لجنة وفعلاً شكلت اللجنة بناء على القرار الذي لم ينشر وأن أعضاء اللجنة أبلغوا بذلك رسمياً وأصدرت قرارات، كما أن الفرد هنا لم يضار من عدم النشر.

---

(٥٧) J.M.AUBY et R.DRAGO.op.cit.p.307.

(٥٨) عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٩٥ ص ١٦٧.

**ثانياً – قبول صاحب الشأن والاستيفاء اللاحق لعيب الإجراء والشكل:**

نذكر مرة أخرى أن كثيراً من الكتب تعالج تغطية عيب الإجراء والشكل تحت عنوان واحد هو تغطية عيب الشكل(٥٩)، ورغم اختلاف الآثار بينهما، كما أن تغطية العيب قد تمس بعض مبادئ القانون كمبدأ عدم الرجعية والحق المكتسب، وعليه نرى أن الإجراء لا يمكن تغطيته لأنه جزء من القرار أو بالأحرى يدخل في تكوين القرار ويؤثر على موضوعه، فمثلاً الاستشارة والتحقيق لا يمكن أن تغطى، وإعادة التحقيق معناه إعادة إصدار قرار جديد قد يختلف عن القرار الأول. **كما أن** إجراء التحقيق اللاحق على إصدار القرار، وحتى بدون تعديل نتيجة القرار، يعتبر تطبيقاً رجعياً للقرار، وهذا غير جائز. ولكن ليس هناك ما يمنع الجهة الإدارية من إصدار قرار جديد تراعي فيه الإجراء المغفل، وذلك لا يعتبر تغطية وإنما هو قرار جديد. وهذا المبدأ أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه، جاء في الحكم "ذلك أن القرار الأول اتصف ببعض العيوب الشكلية التي تم استدراكها في القرار الثاني ولم تكن هناك عيوب موضوعية في القرار ذاته ما لا يلزم والحالة هذه التسوية بين القرارين في الحكم..."(٦٠). أما الشكل فيمكن في بعض الحالات تصحيح بعض الأخطاء المادية التي لا تؤثر على نتيجة القرار من ذلك كتصحيح رقم، والقاعدة أنه لا يمكن للجهة الإدارية القيام بأي تصرف مؤثر في المراكز القانونية بأثر رجعي؛ لأن ذلك في الحقيقة يعتبر تطبيقاً رجعياً، وكما ذكرنا فإن القاضي لا يلغي القرار الإداري إلا إذا كان الشكل المغفل من شأنه التأثير على نتيجة القرار(٦١).

ونشير في هذا الصدد إلى أن الجهة الإدارية تستطيع دائماً أن تصحح الخطأ أو تستدرك ما فاتها من الإجراءات، وتصدر قراراً جديداً مراعية الأشكال التي أغفلت، ولا مجال هنا لتمسك بمبدأ الحق المكتسب، ففي حكم رائد لديوان المظالم أكدت هيئة التدقيق مجتمعة على أن جهة الإدارة تستطيع إلغاء أي قرار غير مشروع كانت قد أصدرته سواء أكان قراراً فردياً أم تنظيمياً، وذلك في أي وقت تبين لها عدم مشروعيته، جاء في الحكم "وحين أنه بناء على ما تقدم فقد قررت هيئة التدقيق

---

(٥٩) Chapus: droit adminitratif general. Paris. Montechrestien. 1986. p710.

(٦٠) فهد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية ١٩٩٠، ص ٢٠٧. مصر.

(٦١) حكم التدقيق ٧٨٠/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧، ص ٨٧٦.

مجتمعة بالأكثرية أن القرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة للأنظمة لا تتحصن بالنسبة للجهات الإدارية المصدرة لها بمضي المدة"[٦٢]. ونشير هنا إلى أن القرار الإداري يتحصن بانقضاء ميعاد التظلم أو رفع الدعوى (٦٠ يوماً) بالنسبة للقاضي أو صاحب الحق، لكن بالنسبة للجهة الإدارية يمكنها دائماً استدراك المخالفة للأنظمة.

أما مسألة قبول صاحب الشأن، فقد تردد الاجتهاد القضائي حول هذه المسألة، فقد رفض مجلس الدولة في بعض أحكامه إلغاء القرار إذا رضي صاحب الشأن بالقرار ولم يتمسك بالإجراء المغفل، إلا إذا كان الشكل متعلقاً بالنظام العام، غير أن المجلس تخلي بعد ذلك عن الفكرة واعتبر الشكل مقرراً للمصلحة العامة ولا عبرة برضا صاحب الشأن[٦٣]. ولم نجد في قضاء ديوان المظالم ما يكشف عن موقف النظام من هذه القضية، ولا يمكن الاستدلال[٦٤] بما جاء في أحد أحكام الديوان التي أشار فيها إلى قضية الرضا، جاء في الحكم "علاوة على أن المدعين قاموا بإفراغ الأرض للجهة المدعى عليها واستلموا المبلغ، مما يدل على الرضا التام من قبلهم. ولذلك وبناء على ما سبق فقد حكمت الدائرة: عدم قبول الدعوى ضد وزارة النقل شكلاً لما هو مبين بالأسباب والله الموفق"[٦٥]. علما أن الدعوى، كما ورد في حيثيات الحكم رفضت لعدم التظلم في الميعاد وليس لرضا المدعين.

## الخاتمة:

لقد ظلت امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الجهة الإدارية، مصدر تهديد دائم للمراكز القانونية، وقد حاولت القوانين المختلفة وضع ضمانات **تلتزم** بها الإدارة ويراقب احترامها القضاء، حتى يطمئن الأفراد إلى مراكزهم القانونية. وتعتبر القرارات الإدارية، الصادرة بالإرادة المنفردة، أهم وسائل الإدارة في إدارة النشاط العام وأخطر الوسائل على حريات الأفراد، لذا كان لا بد من إحاطتها بإجراءات وشكليات يجب على الجهات الإدارية مراعاتها عند إصدارها للقرار، وكما قيل الإجراءات أخت الحريات. غير أن المبالغة في مراعاة الشكليات قد يتسبب في عرقلة النشاط الإداري ويؤدي في كثير من الأحيان إلى الإضرار بالمصلحة العامة، وظهرت الحاجة إلى التفرقة بين الأشكال الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها إلغاء القرار والأشكال الثانوية التي لا تؤثر

(٦٢) عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء -دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ١٩٧١، ص ٥٤٧.

(٦٣) قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم ١٩ لعام ١٤٢٣.

(٦٤) فهد الدغيثر، مرجع سابق ص ٢٠٩.

(٦٥) أيوب منصور الجربوع، مرجع سابق ص ٢٢٤.

على مشروعية القرار، وكان هم القضاء في هذا الصدد هو حماية حقوق الأفراد وفي نفس الوقت عدم عرقلة النشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

لقد كانت هناك محاولات لوضع معيار يهتدي به القاضي في التمييز بين نوعي الشكل، وقد قيل بعدة معايير، وانتهى القضاء في الفترة الأخيرة إلى تجاوز كل المعايير القديمة وابتدع معياراً بموجبه تحدد طبيعة الشكل من مدى تأثيره على نتيجة القرار، فكل شكل من شأنه أن يؤثر على نتيجة القرار يعتبر **جوهرياً** سواء نص عليه القانون أن لم ينص. والحقيقة أن مفهوم عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري في أحد أركانه، يتضمن عنصرين هما الإجراء والشكل، وبينت في هذه الدراسة الفرق بينهما وكيف أن كل إغفال للإجراء يعتبر شكلاً جوهرياً يترتب عليه إلغاء القرار، بينما لا يترتب على إغفال الأشكال إلغاء القرار دائماً.

وإذا تتبعنا مسيرة القضاء الإداري السعودي، من خلال الأحكام التي أصدرها في هذا الشأن، يتبين أنه يساير الاتجاهات الحديثة في التوفيق بين حماية الحقوق الفردية وضرورة سير المرافق العامة باطراد وانتظام، وانتهى في اجتهاداته الأخيرة إلى النظر في مدى تأثير الشكل المنسي على نتيجة القرار، فلا يكفي أن يثبت خصم الإدارة أنها أغفلت شكلاً معيناً، بل يجب إثبات أن ذلك كان من شأنه التأثير في نتيجة القرار، والحقيقة أن هذا الموقف يؤكد ترجمة القضاء السعودي للمبادئ العامة للقانون الإداري الذي يقوم على مسعى التوفيق بين مصلحتين غير متساويتين هما المصلحة العامة والمصلحة الفردية، وإيجاد نقطة التوازن بين المصلحتين، مما قد يجعل مهمة القاضي الإداري ليست بالأمر السهل.

## النتائج والتوصيات:

١ – إن القضاء السعودي لم يميز دائماً بين الإجراء والشكل وكثيراً ما اعتبرهما عيباً واحداً هو عيب الشكل، على خلاف مسلك القضاء الفرنسي الذي كثيراً ما يفرق بين عيب الإجراء وعيب الشكل في كثير من تطبيقاته القديمة والحديثة(٦٦).

٢ – اعتبر الشكل المقرر لصالح الإدارة من الأشكال غير الجوهرية على رأي بعض الفقه، والحقيقة أن هذا المسلك منتقد كما ذكرنا، لأن الشكل وضع لحماية المصلحة العامة قبل الخاصة ومصلحة الأفراد جزء من المصلحة العامة، فالنظام

(٦٦) حكم ديوان المظالم (حكم التدقيق) رقم ٢٧٥/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ، ص ٢٧٥.

عندما يصدر يفترض فيه تحقيق المصلحة العامة حتى لو كان يكفل بعض الامتيازات لمجموعة من الأفراد.

٣ – في كثير من الحالات اعتمد القاضي على معيار الشكل المؤثر على نتيجة القرار، وهذا هو المعيار المعتمد في القضاء الإداري المعاصر، بينما لا زالت بعض التطبيقات القضائية تعتبر الشكل الذي يستوجب القانون مراعاته شكلاً جوهرياً، ويترتب على عدم مراعاته البطلان، ولكن هذا المبدأ تم تجاوزه وأصبحت العبرة بمدى تأثيره على نتيجة القرار، وكمثال على ذلك التسبيب في بعض النصوص (المادة ٧ فقرة ج من نظام البلديات والقرى السعودي)، يعد من الأشكال الجوهرية، لنص النظام، بينما ووفق معيار التأثير في نتيجة القرار لا اعتقد أنه كذلك، إلا إذا عجزت الجهة الإدارية عن إبداء الأسباب التي اعتمدت عليها في إصدار القرار، بعد رفع الدعوى، أو اعتبرها القاضي غير كافية لحمل القرار على سببه.

٤ – يلاحظ على أحكام الديوان أنه يتشدد كثيراً في مسألة الشكل لحماية الأفراد من عسف الإدارة، غير أن ذلك قد يؤدي إلى تعطيل العمل الإداري بسبب المبالغة في الشكليات، وهذا المسلك غير مرغوب فيه، فالنشاط الإداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وقد يتطلب الأمر التضحية ببعض الشكليات بالنظر لما قد يترتب على إلغاء القرار المعيب من أضرار على المصلحة العامة.

٥ – الشكليات أخت الحريات ومن هنا كان إلزام الجهات الإدارية ببعض الإجراءات والشكليات أمراً ضرورياً لحماية حقوق الأفراد، غير أن المبالغة في الشكليات من شأنه أن يعرقل النشاط العام ويشغل السلطة العامة في استيفاء الشكليات، التي قد لا يكون لها أثر على نتيجة القرار؛ ولذا يجب البحث عن نقطة توازن بين حماية الحريات الفردية وسلاسة العمل الإداري وذلك بالاكتفاء بالقدر اللازم من الشكليات، وعلى القضاء أن يلعب دوره في البحث عن هذا التوازن.

ونظراً لما لركن الشكل من أهمية في القرار الإداري نوصي بما يلي:

- الإسراع في إصدار نظام متكامل بالإجراءات الإدارية (غير القضائية) في المملكة على نحو ما فعلت كثير من الدول ولو على مراحل، خاصة بعد ما صدر نظام المرافعات أمام ديوان المظالم (١٤٣٥هـ).
- إلزام الجهات الإدارية بتسبيب جميع قرارات الرفض ويكون ذلك بموجب قواعد عامة في القرارات الإدارية (نظام) وليس بموجب أحكام متناثرة (نظام البلديات والقرى، نظام المرافعات، نظام الجنسية السعودي.....).

- التقليل من الشكليات التي من شأنها عرقلة النشاط الإداري وعدم إغراق العمل الإداري في الشكليات.
- تحسيس الجهات الإدارية بأهمية الإجراء والشكل في القرارات الإدارية وذلك عن طريق عقد دورات لمن لهم صلاحية إصدار القرارات في الأجهزة الإدارية والمصالح المختلفة.

والله ولي التوفيق

# المراجع

## أولاً – المراجع العربية:


- أبودان، نزار مايا محمد: الرقابة القضائية على التناسب، مؤسسة الكتاب الحديث ٢٠١١ م. لبنان.
- بعلي، محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر ٢٠٠٢.
- بوضياف، عمار: الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع –الأردن ١٤٣٢هـ/٢٠١١م.
- الجربوع، أيوب بن منصور: عيب الشكل في القرارات الإدارية، مجلة العدل العدد ٥٦ شوال ١٤٣٣ السنة الرابعة عشرة. المملكة العربية السعودية.
- الجوهري، عبد العزيز السيد : القانون والقرار الإداري في الفترة بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٩٥.
- جيرة، عبد المنعم: آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ١٩٧١. مصر.
- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية (دون سنة طبع).
- خليفة، عبد العزيز: الأسس العامة للقرارات الإدارية مقومات وعيوب القرار الإداري، المكتب الجامعي الحديث ٢٠١٢م. مصر.
- خليفة، عبد العزيز، قضاء التأديب، دار الكتاب الحديث ١٤٢٨ هـ/٢٠٠٨م. مصر.
- الدغيثر، فهد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية ١٩٩٠. القاهرة.
- الديداموني، أحمد مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية للكتاب ١٩٩٢. القاهرة – مصر.
- الدين الجيلالي بوزيد، القرارات الإدارية المعدومة في الفقه والقضاء، مجلة الإدارة العامة المجلد ٤٥ العدد الرابع شوال ١٤٢٦ الموافق نوفمبر ٢٠٠٥ص ٥٩٨ وما بعدها. معهد الإدارة العامة – المملكة العربية السعودية.

- ذنيبات، محمد جمال – حمدي محمد العجمي: القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد – دراسة مقارنة، ١٤٣١هـ/ ٢٠١١م. السعودية.
- شفيق، علي: الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة معهد الإدارة العامة. السعودية .
- الطهراوي، هاني علي: التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري هل يعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية، مجلة الحقوق العدد٤ السنة ٣٤، محرم ١٤٣٢، ديسمبر ٢٠١٠. الكويت.
- الظاهر، خالد خليل، قضاء الإلغاء في المملكة العربية السعودية – ديوان المظالم، قضاء الإلغاء، التعويض – دراسة مقارنة مكتبة الاقتصاد والقانون – الرياض ١٤٣٠هـ/٢٠١١م.
- عبد الكريم، فؤاد محمد موسى: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة ١٤٢٤هـ/٢٠٠٣م. السعودية.
- كامل، سمية محمد: الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة منشورات دار الحلبي الحقوقية ٢٠١٤ بيروت.
- كنعان، نواف: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٤٣٠هـ/٢٠٠٩م عمان – الأردن.

## ثانياً – المراجع الأجنبية:

- Andre de laubadere -,Jean -Claude VENEZEA,et Yves GAUDEMET,traite de droit administratif.L.G.D.J.-Paris1984.
- Chapus: droit adminitratif general.Paris.Montechrestien.1986.
- Daniel Chabanol, la pratique du contentieux administratif.10 edition.Lexis. Nexis 2013.
- Delphine, Costa. contentieux administratif.Lexis. Nexis. 2011.
- D.Linotte, la motivation obligatoire de certaines decisions administratives.R.D.P. 1980.

- Hostiou (M), procedure et formes de l'acte unilateralen droit francais.Paris.L.G.D.I 1975.
- J.M.AUBY.et R.DRAGO. traite de contentieux administratif t2.L.G.D.J.1984.
- T2Laferriere (E). Traite de la jurisprudence administrative.-Berger- levrault 1896.
- M.Pauti.Les decisions implicates d' acceptation et la jurisprudence administrative. R.D.P.1975.
- Pierre Tifine: Droit administratif français - Deuxième Partie - Chapitre 2, Chapitre 2: Sanction du principe de légalité: Revue générale du droit on line, 2013, numéro 4342 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4342)