(ISSN: 2356 - 9492)

الاجتماع بطريق التمرير في القانون الإداري
دراسة نظرية تطبيقية مقارنة

إعداد د/ إسلام محمود مهران
أستاذ القانون الدستوري والإداري المساعد
قسم الأنظمة جامعة القصيم

الملخص

يمر القرار الإداري بعدد من الإجراءات إلى تسهم في إعداده انتهاءً بإصداره في الشكل الذي حدده القانون، وهذه الإجراءات وإن كانت سابقة على الشكل إلا إن تخلفها أو نقصانها غالبًا ما يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، كونها تمثل في مجموعها ضمانة من الضمانات المقررة لحسن سير المرافق العامة، ولحماية مصالح الأفراد، وفي مقدمة هذه الإجراءات ما يتعلق بعمل السلطات الجماعية والتي يعهد إليها بمهمة إبداء الرأي أو إصدار القرار بما يوجب على أعضاء هذه السلطة الاجتماع للمداولة والتصويت لاتخاذ القرار، ولضمان عدم التأثير على الأعضاء أثناء مداولاتهم حول ما يزعمون إصداره يقرر المشرع أو القضاء ضمانات صحة اجتماع وأعمال هذه السلطات، إلا إن هذه الضمانات قد تمثل أحيانًا عقبة لمواجهة الحالات العاجلة أو التغلب على حجم الأعمال المتزايد مما يدفعها إلى تمرير بعض قراراتها دون مداولة.

لذا أقر القضاء الإداري مشروعية أخذ الرأي بالتمرير أو ما شاع بتسميته الاجتماع بالتمرير، تحريرًا للإدارة من الإجراءات المتعلقة بضوابط المداولة والتصويت، عندما تستدعي الضرورة وحالة الاستعجال سرعة التحرك واتخاذ الرأي، ولقد أبدع القاضي الإداري وبحق في إقرار مشروعية هذا الحل بما فرضه من شروط، إلا إن التطبيق العملي لهذه الفكرة أسفر عن خلط بين كونها استثناءً من الأصل وبين اعتبارها حلًا لتفلت اللجان والسلطات الجماعية من مسؤولياتها، أو استخدام التمرير كأداة للتأثير على أصحاب سلطة التقرير أثناء مداولاتهم حول ما يزعمون إصداره من قرارات، وتأتي هذه الدراسة المقارنة–كأول دراسة في القانون الإداري– لتعالج هذه المشكلة من خلال بيان ماهية الاجتماع بالتمرير وطبيعته القانونية ومصادره وأساسه القانوني، وشروط مشروعيته، وجزاء الإخلال بهذه الشروط.

كلمات دالة: ضمانات المداولة والتصويت_ الاجتماع بالتمرير_ أخذ الرأي بالتمرير_ الإجراءات الإدارية.

Summary

The administrative decision goes through a number of procedures that contribute to its preparation, ending with its issuance in the form specified by the law, and these procedures, although they preceded the form, but their backwardness or lack thereof often leads to the invalidity of the administrative decision, as they represent a guarantee of the guarantees established for the proper functioning of public utilities. And to protect the interests of individuals, and at the forefront of these procedures is what is related to the work of the collective authorities, which are entrusted with the task of expressing an opinion or issuing a decision, which requires the members of this authority to meet for deliberation and vote to take a decision, and to ensure that members are not affected during their deliberations about what they claim to issue. The legislator or the judiciary decides guarantees the correctness of the meeting and actions of these authorities, but these guarantees It may sometimes represent an obstacle to face urgent cases or overcome the increasing volume of business, which leads it to pass some of its decisions without deliberation.

Therefore, the administrative judiciary approved the legality of taking opinion by passing, or what was commonly called the meeting by passing, liberating the administration from the procedures related to the controls of deliberation and voting, when necessity and a state of urgency call for speed of movement and opinion-taking, and the administrative judge has excelled and rightly in approving the legality of this solution with the conditions it imposed, except The practical application of this idea resulted in confusion between being an exception from the original and considering it as

(ISSN: 2356 - 9492)

a solution for collective committees and authorities to escape from their responsibilities, or using passing as a tool to influence those with the authority to decide during their deliberations about what they claim to be issuing decisions This comparative study comes – as the first study in administrative law – to address this problem by explaining what meeting is by passing, its legal nature, sources and legal basis, the conditions for its legitimacy, and the penalty for violating these conditions.

مقدمـــــة

الحمد لله الكريم المجيب لكل سائل، نحمده تبارك وتعالى، ونستعينه على الصعاب والمشاق، وأشهد أن محمدًا عبده ورسوله وخيرته من خلقه، أُعطيَ مجامع الكلم فما أخطأ التعبير، وتمت به نعمة الله على عباده المؤمنين، فصلى الله وملائكته وأنبياؤه ورسله والصالحون من عباده عليه وسلم تسليمًا كثيرًا.

أما بعد:

أهمية الموضوع وأسباب اختياره:

لما كان الوقوف على أسباب التأليف من جملة العلم؛ فقد دعاني للكتابة في هذا الموضوع كثرة حدوث التمرير في اجتماعات اللجان والمجالس الجماعية سواء على مستوى الأشخاص المعنوية العامة أو حتى على مستوى أشخاص القانون الخاص المعنوية، واختلاط الصحيح بالسقيم فيما يتصل بمشروعية التمرير وضمانات المداولة والتصويت بشكل عام؛ وقد استخرت الله تعالى وهو الكريم المنان في بحث هذا الموضوع وسميته الاجتماع بالتمرير إيثارًا بما تلقته العقول بقبوله، وقد جمعت فيه جملة من المسائل التي تحرر الصحيح من السقيم فيما يتعلق بمدى قانونية الاجتماع بالتمرير وضوابط المداولة والتصويت، وإجراءات عمل اللجان الجماعية؛ باعتبارها ضمانة أساسية لمشروعية أعمالها وقد يترتب على فسادها فساد ما تلاها من قرارات.

ولقد عبر عن خطورة هذه الإجراءات ومدى أهميتها الفقيه الألماني إيهرينج "IHERNG" إذ يقول:"الشكليات والإجراءات تُعد الأخت التوأم للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد"، وليس بمستغرب أن نجد أصولًا في التاريخ الإسلامي لما اتصل بهذه الفكرة فالمتطلع لتاريخ هذه الأمة في مجال التنظيم الإداري تحديدًا لا يسعه إلا أن يعجب بتراثها، فقد تم تأصيل العديد من القواعد الإجرائية لعمل اللجان وإصدار القرارات وإن اختلفت مصطلحاته عن التنظيم الوضعي المعاصر، إلا إنها سبقتها في بيان مضمونها وتقرير غاياتها، من ذلك ما حدث عند استخلاف عمر رضي الله عنه لستة من الصحابة الكرام وأوصى رضي الله عنه أن يحضر مجلسهم عبد الله ابن عمر مستشارًا وناصحًا، لا مرشّحًا أو منتخبًا(1)، وقد استدل البعض من هذا الاجتهاد على عبقرية عمر رضي الله عنه في الحياة الإدارية واعتماد العدد الفردي في اللجان الإدارية(2)، كضمانة إجرائية تستلزمها مشروعية عمل هذه اللجان.

ولما كانت الدراسة التي نحن بصددها على درجة كافية من التعقيد، ومن ثم فإنه لا شك في أنه سيعاون في تيسيرها أن نقصرها على معالجة ما يتصل بموضوعنا مباشرةً؛ إلا إنه لابد من الولوج فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية باعتبارها محورًا رئيسًا يتفرع عنه هذا الموضوع الشائك، فالأصل أن توفير الحماية للأفراد في مجال الإجراءات الإدارية يتم من خلال الضمانات التي تقررها القواعد القانونية المفروضة على الإدارة أو المبادئ القانونية التي استقر عليها القضاء، لتتجنب الإدارة القرارات المتسرعة والتحكمية غير المشروعة، وعلى الرغم من عدم ذيوع هذه الفكرة خارج إطار القضاء الإداري المصري، إلا إن نتلمس بعض جوانبها والأفكار الدالة على مشروعيتها، وما اتصل بها من ضمانات في أحكام القضاء الإداري السعودي والفرنسي لتجلية محل الإشكال في هذه الفكرة وبيان ضوابط مشروعيتها وما اتصل بها من آثار قانونية.

[1]) أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري الدمشقي (المتوفى سنة ٧٧٤ هـــ)، البداية والنهاية، مطبعة السعادة– القاهرة (نسخة الشاملة)، ج7، ص144 وما بعدها.

[2]) د. أحمد أولاد سعيد، الإجماعات السكوتية الصادرة عن عمر بن الخطاب: قراءة في حجيتها وأثرها في المذاهب الإسلامية، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الخامس، سنة 2016، ص269.

(ISSN: 2356 - 9492)

مشكلة البحث:

لقد أقر القضاء الإداري المصري منفردًا مشروعية أخذ الرأي بالتمرير أو ما شاع بتسميته الاجتماع بالتمرير، تحريرًا للإدارة من الإجراءات المتعلقة بضوابط المداولة والتصويت، عندما تستدعي الضرورة وحالة الاستعجال سرعة التحرك واتخاذ الرأي، ولقد أبدع القاضي الإداري المصري وبحق في إقرار مشروعية هذا الحل بما فرضه من شروط، إلا إن التطبيق العملي لهذه الفكرة أسفر عن خلط بين كونها استثناءً من الأصل وبين اعتبارها حلًا لتفلت اللجان والسلطات الجماعية من مسؤولياتها، أو استخدامها كأداة للتأثير على أصحاب سلطة التقرير أثناء مداولاتهم حول ما يزعمون إصداره من قرارات، لذا يبرز محل الإشكال في هذا الموضوع في تساؤل رئيس حول مشروعية الاجتماع بالتمرير؟ وما يتفرع عن ذلك من ضرورة بيان المقصود بهذه الفكرة، وتحرير ذاتيتها منعًا للخلط بينها وبين غيرها من الأفكار القريبة عمليًا منها، فضلًا عن تحديد شروط مشروعيتها بدقة وبما يزيل اللبس الحاصل في تطبيقها عمليًا، ثم التعرض لجزاء مخالفة هذه الشروط، ومدى إمكانية تصحيحها أو مسؤولية الإدارة عن الإخلال بها، كل هذه التساؤلات تتبادر إلى الذهن عند بحث هذا الموضوع؛ غاية البحث الوقوف عليها، وأعمال الرأي للإجابة عنها تحقيقًا لأهدافه.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث لبلوغ عدة غايات جوهرية تظهر أهميته، منها:

تحديد ماهية الاجتماع بالتمرير وطبيعته القانونية. وأساسه القانوني.

بيان أوجه الشبه والاختلاف بين هذه الفكرة وما يختلط بها من مصلحات.

توضيح مصادر أخذ الرأي بالتمرير وأساسه القانوني وشروط مشروعيته.

بيان أثر مخالفة شروط مشروعية التمرير ومدى إمكانية تصحيحه.

ودور القضاء في الرقابة على مشروعية الاجتماع بالتمرير وتحديد مسؤولية الإدارة عن مخالفة شروطه.

منهج البحث:

بالنظر إلى طبيعة هذه الدراسة وما تستلزمه من منهج علمي متكامل، يتطلب استقراءً متأنيًا لأحكام القضاء الإداري المصري، واستنباطًا من بين القواعد والأحكام التي تفيد في إجلاء غموض مشكلة البحث، لذا فقد رأيت الجمع بين الاستقراء والاستنباط مستعينًا بأدوات المنهج المقارن للولوج إلى تطبيقات القضاء الإداري السعودي والفرنسي المرتبطة بإشكال البحث، تيسيرًا للوقوف على محل الإشكال وتجليته وصولًا لأهداف البحث بإذن الله تعالى.

تقسيم البحث:

لما كانت هذه الدراسة على درجة كافية من الصعوبة مما يستلزم تحرير مفرداتها بشكل دقيق، فقد وَزَّعتُ خطةَ البحثِ إلى مُقدمةٍ وثلاثة مباحث وخاتمةٍ، وذلك على النحو التالي:

مقدمة: في أهمية البحث وأسباب اختياره، ومشكلة البحث، وأهدافه، ومنهجه وهيكله التنظيمي.

المبحث الأول: ماهية الاجتماع بالتمرير وطبيعته القانونية.

المبحث الثاني: مشروعية الاجتماع بالتمرير.

المبحث الثالث: جزاء الإخلال بشروط مشروعية الاجتماع بالتمرير.

خاتمة: النتائج والتوصيات.

(ISSN: 2356 - 9492)

المبحث الأول : ماهية الاجتماع بطريق التمرير

تمهيد وتقسيم: لقد شاع استخدام مصطلح التمرير في اجتماعات السلطات الجماعية، وأصبح هذه المصطلح يعكس عدم العناية بإعداد وتكوين القرارات الصادرة من هذه السلطات، إما تفلتًا من المسؤولية أو لدفع ازدحام المعاملات المعروضة عليها، أو تأثيرًا على أصحاب التقرير فيها لاعتبارات الصداقة أو المجاملة أو حتى ضغوط أصحاب النفوذ عليها، مما يستلزم التعرف على فكرة الاجتماع بالتمرير ببيان حقيقتها وتعريفها، وأوجه الشبه والاختلاف بينها وبين غيرها من المصطلحات القريبة منها، ثم التعرض لطبيعتها القانونية لتكتمل الإحاطة بمعناها وفهمها، قبل التعرض لمدى مشروعيتها، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول : حقيقة الاجتماع بطريق التمرير

كلمة تمرير في معاجم اللغة لها من المعاني والدلالات ما يستعصي على الحصر منها قول ابن سيدهْ: "مرَّ يَمُرُّ مَرًّا ومُروراً جَاءَ وَذَهَبَ، ومرَّ بِهِ ومَرَّه: جَازَ عَلَيْهِ"(1)، وقيل أَمْرَرْتُ الشيء إذا جعلته يَمُرُّ أي يذهب(2)، وفي التَّنزيل العَزِيز {فَلَمَّا تغشاها حملت حملا خَفِيفا فمرت بِهِ}(3) لم يثقل عليها فتحركت به وقامت وقعدت(4)، ومن أقرب المعاني عن المقصود بهذه الكلمة في بحثنا ما ورد في معجم الغني في معنى التمرير إذ يقول صاحبه: "تَمْرِيرُ فِكْرَةٍ: إِدْخالُها مع مُجْمَلِ الأَفْكارِ بِحيلَةٍ"(5)، وربما هذا الجانب الخفي للتمرير ما دفع القضاء الإداري كما سيأتي بيانه لإحاطته بضماناتٍ وشروطٍ قانونية تحفظ لهذا التصرف مشروعيته.

---

[1]) محمد بن مكرم بن على أبو الفضل جمال الدين ابن منظور (ت ٧١١هـ)، لسان العرب، دار صادر بيروت 1414هـ، ج5، ص165.

[2]) محمد مرتضـــى الحســـيني الزَّبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، المجلس الوطني للثقافة – الكويت 2001م، ج14، ص103(نسخة الشاملة).

[3]) القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآية 189.

[4]) إبراهيم مصـــطفى وأحمد الزيات وآخرين، المعجم الوســيط، من إصـــدارات مجمع اللغة العربية المعاصـــرة، دار الدعوة، ج2، ص862(نسخة الشاملة).

[5]) عبد الغني أبو العزم، معجم الغني، ص7987. (منشور عبر الموسوعة القرآنية https://quranpedia.net/)

أما عن المعنى القانوني للاجتماع بطريق التمرير فتكاد الدراسات القانونية في مجال القانون العام تخلوا من تحديد المقصود به، إذ التعرض له اقتصر على ترديد أحكام القضاء الإداري المتعلقة بمدى مشروعيته، دون بيان ماهية الاجتماع بالتمرير وأحكامه القانونية، وقد انبرى جانب من الفقه الإجرائي في ظل هذا القصور لوضع تحديد للمقصود بالاجتماع بالتمرير فعرفه بأنه "اجتماع للموافقة بطريق التوقيع ولو من قبل الأغلبية التي يعتبر القانون أن موافقتها في اجتماع عادي دوري أو طارئ بمثابة إجماع حكمًا، على موضوع مستعجل بطبعه ولا يحتمل إلا حلًا واحدًا هو الموافقة"(1)، وعلى الرغم من أن هذا التعريف أحاط ببعض جوانب المقصود بالاجتماع بالتمرير إلا إنه يعيبه مصادرته على المطلوب إذ لا يُعقل تعريف الاجتماع بأنه اجتماع، حتى وإن جاز ذلك فإن التعريف لا ينبئ عن المقصود بالاجتماع بالتمرير، إذ يختزله في عنصر واحد وهو الموافقة بطريق التوقيع، وهذا العنصر غير كاف للإحاطة بمقصود الاجتماع بالتمرير، ولا يجسد في الذهن تصورًا حقيقيًا كاملًا عنه.

إذ الاجتماع بالتمرير ليس اجتماعًا فعليًا من الأساس، وإنما هو عبارة عن إجراء إداري استثنائي يتمثل في أخذ الرأي بتمريره على أعضاء إحدى اللجان الجماعية مجتمعين أو منفردين، وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري حيث قررت محكمة القضاء الإداري بأنه "يجوز أخذ الرأي بطريق التمرير على الأعضاء منفردين، ويصدر القرار إذا كان مضمونه مجمعًا عليه من جميع الأعضاء، أما إذا شذ واحد منهم وجب لصحة المداولة قانونًا دعوة جميع الأعضاء لاجتماع لإبداء رأيهم بعد مناقشة فيما بينهم"(2).

وقررت المحكمة الإدارية العليا بأن "موافقة لجنة التموين العليا شرط شكلي جوهري لصحة القرار يكفي صدور الموافقة بالتمرير بين أعضائها فالمشرع لم يستلزم صدور هذه الموافق في اجتماع تعقده اللجن للدراسة والتصويت"(3).

[1]) د. أحمد حشيش، فكرة الاجتماع بطريق التمرير، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 96، عدد478، يناير2005، ص30.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1951/6/6م، الدعوى رقم 16 لسنة 4 ق، مجموعة السنة الخامسة، ص298.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1988/4/23م، الطعن رقم 1518 لسنة 31ق، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني 1998، دار الكتب القانونية شتات مصر، ص191.

(ISSN: 2356 - 9492)

ثم يقول صاحب الرأي(1) بأن الاجتماع بالتمرير اجتماع للموافقة لا اجتماع للمناقشة ولا اجتماع للرفض ولا اجتماع للإحاطة، وهذا الوصف محل نظر إذ من الممكن أن يسبق التمرير مناقشة ولو في جلسة سابقة، كما أن التمرير قد يكون بالرفض كما لو قررت إحدى اللجان التوصية بعدم الموافقة، فليس بلازم أن يكون التمرير دائمًا موافقة على الحالة محل أخذ الرأي ويستدل على هذا بما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها "هذه الطريقة وإن جاز اتباعها في حالات الضرورة والاستعجال بالنسبة إلى بعض المجالس؛ فشرط هذا الجواز بداهةً الموافقة الإجماعية على القرار أو المشروع المقترح فمجرد اعتراض واحد من الأعضاء موجب لعرض الأمر في اجتماع قانوني إذ قد تكون حجة المعارض بالغة يعتنقها كل أو بعض ذوي الرأي المضاد"(2)، فاعتراض أحد أعضاء اللجنة قد يكون على الرفض وقد يكون في الاتجاه المقابل أي على الموافقة.

فضلًا عن ذلك خلط صاحب الرأي بين الأغلبية الواجب توافرها لصحة انعقاد الاجتماع العادي أو الطارئ، وبين الإجماع اللازم تحققه في موافقة من مُرر عليهم القرار دون اجتماع، إذ أخذ الرأي بالتمرير يستلزم موافقة الجميع، أي جميع أعضاء السلطة الجماعية، والعلة التمرير إجراء استثنائي، إذ الأصل في العرض على السلطات الجماعية أن تكون اجتماعاتها مجالًا لتداول الآراء والمناقشة والتمحيص وعدم التسرع والارتجالية في اتخاذ قرارات بشكل غير مدروس قد يترتب عليها تهديدًا لحقوق الأفراد، فالغرض من تقرير تلك الإجراءات المتعلقة بالمداولة والتصويت إنما هو إقامة بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلًا يوازي السلطة الضخمة الممنوحة للإدارة(3).

ولقد أكد المشرع الدستوري هذا المعنى فيما ورد بنص المادة 156 من الدستور المصري لعام 2014 حيث قررت بأنه" يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك..."، وذلك خلافًا لما اتجهت إليه المحكمة الدستورية العليا سابقًا من

[1]) د. أحمد حشيش، المرجع نفسه، ص30.
[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17م، الدعوى رقم 417 لسنة 5ق، مجموعة السنة السادسة، ص662.
[3]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية 1998م، ص690.

أن مدلول العرض لا يعني سوى إيداع القرارات بقوانين لدى البرلمان في المواعيد المقررة لذلك(1)، إلا إن المشرع الدستوري عمق معنى المناقشة وجعلها من مستوجبات العرض؛ إذ لم يجعله مقصورًا على الإيداع وإنما ربطه بالمناقشة والموافقة على القرارات بقوانين على أثر التصويت عليها وإلا زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك(2).

ومن ثم كان اعتراض أحد الأعضاء موجبًا لعقد اجتماع قانوني، أي العودة إلى الأصل إذ قد يكون في اعتراضه ما يغير مسار رأي أعضاء اللجنة أو المجلس المعني، وهذا ما أكدته القضاء الإداري في أكثر من سابقة إذ قُضي بأن "مجرد اعتراض واحد من الأعضاء موجب لعرض الأمر في اجتماع قانوني، إذ قد تكون حجة المعارض بالغة يعتنقها كل أو بعض ذوي الرأي المضاد"(3).

كذلك ليس من الضروري أن يكون محل أخذ الرأي بالتمرير موضوعًا من الموضوعات العاجلة أو المهمة، إذ من الفقه الإداري من يرى بجواز أن يكون محله مهمًا أو عاديًا إذ العبرة بتوافر شروطه(4)، وسيأتي بيان ذلك لاحقًا.

يستبين إذًا أن الاجتماع بالتمرير هو إجراء إداري قانوني لأخذ موافقة أعضاء لجنة أو مجلس مجتمعين أو منفردين في أمر من الأمور التي تستلزم الضرورة أو حالة الاستعجال سرعة إصدار القرار فيها، ولما كان الاجتماع بالتمرير بهذا

---

[1]) المحكمة الدستورية العليا: جلسة 2002/7/7، الدعوى رقم 76لسنة 22ق، منشور بالمجلة الرسمية العدد 29 تابع (ب) الصادر بتاريخ 2002/8/8م، وقد أيدت الرأي الفقهي الذي يرى بأن العرض لا يستلزم سوى الإيداع، للمزيد انظر د. فتحي فكري، القانون الدستوري، دار النهضة العربية 2000، ج2، ص508-589.

[2]) د. محمود سامي جمال الدين، تشريعات الضرورة وفقًا لدستور 2014، مجلة الدستورية العدد 32، أكتوبر 2017، عدد إلكتروني (https://www.sccourt.gov.eg/)، د. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقًا للدستور المصري لعام 2019، مجلة البحوث القانونية، جامعة المنصورة العدد 69 لسنة 2019، ص73.

[3]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17م، الدعوى رقم 417 لسنة 5ق، مشار إليه سابقًا.

[4]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص714.

(ISSN: 2356 - 9492)

المفهوم قد يختلط بغيره من الإجراءات الإدارية المتعلقة بالمداولة واجتماعات اللجان، فإن تمييزه عنها مما يستلزمه إبراز ذاتيته وهو ما سنتناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني : ذاتية الاجتماع بالتمرير

تمهيد وتقسيم: استكمالًا للحديث عن ماهية الاجتماع بالتمرير، وحتى تتبين خصائصه وتتجلي سماته، سنوضح في هذا المطلب الفارق بينه وبين بعض المصطلحات القانونية التي تقترب أو تتشابه معه، لإبراز ذاتيته واستخلاص خصائصه، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول : الاجتماع بالتمرير والاجتماع عن بُعد

من صور أخذ الرأي بالتمرير التي أفرزها الواقع العملي أن يمرر القرار محل الموافقة على أعضاء المجلس أو اللجنة المعنية عن بعد دون تداول أو مناقشة، مما يوحي ظاهريًا بتداخله مع الاجتماع عن بعد، والذي يُعد من صور العمل عن بعد التي انتشر تطبيقها بشكل واسع النطاق على أثر جائحة كورونا (كوفيد 19)، وإن كان في الحقيقة قد ظهر هذا الأسلوب من العمل في وقت مبكر جدًا في بعض الدول والتي نظمته بموجب قواعد قانونية تعود لبدايات القرن الماضي(1).

ويقصد بالعمل عن بُعد: العمل الذي يتم خارج الأماكن المخصصة للعمل من جانب صاحب العمل سواء أكان في المنزل أو أي مكان آخر(2)، وهذا التعريف الفقهي قريب لما ورد في الدليل الإجرائي للعمل عن بُعد والصادر من وزارة

[1]) د. بشـــاير الماجد، عقد العمل عن بعد بين فلســفة الخصــوصــية والحماية لحق العامل ورب العمل في ظل جائحة كورونا، المجلة الدولية للقانون، جامعة قطر العدد 4 لسنة 2020، ص132.

[2]) د. محمد عبد اللطيف، العمل عن بعد بتكنولوجيا المعلومات في قانون العمل وقانون الوظيفة العامة، المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، مجلد 4، عدد1 لسنة 2023م، ص6.

الموارد البشرية السعودية حيث عرف العمل عن بعد بأنه: "أداء العامل لواجباته الوظيفية في غير مكان العمل المعتاد، وذلك باستخدام أي من وسائل الاتصال وتقنية المعلومات"(1).

ويستبين مما سبق أن العمل عن بعد له شكلان فإما أن يتم من المنزل(2)، أو باستخدام تكنولوجيا المعلومات، وهذان الشكلان قد يلتقيا في القيام بالعمل خارج دائرة مكانه المعتاد، إلا إنهما يفترقا في تكييف علاقة العمل سيما وجود رابطة التبعية في العمل بتكنولوجيا المعلومات وافتقادها عند العمل من المنزل(3)، ويعنينا في مقامنا هذا الاجتماع من خلال الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات في مجال الوظيفة العامة والذي يُعد شكلًا من أشكال تنظيم العمل الذي يؤديه العامل في أي مكان مستخدمًا وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وطرق التقنية الحديثة سواء تم ذلك من خلال الهاتف، أو البريد الالكتروني، أو وسائل الدردشة، أو وسائل التواصل الاجتماعي والتفاعل المباشر وغيرها، ولقد كرس الأمر الصادر في 4 نوفمبر 2014 بفرنسا مشروعية عقد اجتماعات السلطات الإدارية عن بعد(4)، باستخدام وسائل التكنولوجيا والاتصالات الحديثة وتستفيد من هذا الإطار حسب نص المادة الأولى من الأمر المشار إليه آنفًا السلطات التي تتكون من مجالس لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة والسلطات العامة الإدارية المستقلة باستثناء الوحدات المحلية.

ونستطيع مما سبق أن نحدد المقصود بالاجتماع عن بعد بأنه عبارة عن اجتماع بين أعضاء لجنة أو مجلس يتم بالتواصل المباشر بينهم عبر وسائل الاتصال الحديثة سواء أكانت مسموعة أو مرئية ويتحقق من خلاله الحضور عن بعد ويخضع لضمانات المداولة والتصويت والسرية، والأصل أن الموظف ليس مخيرًا فيما يتعلق بطريقة العمل عن بعد

---

[1]) الدليل الإجرائي للعمل عن بعد الصادر عن وزارة الموارد البشرية السعودية تطبيقًا للقرار الوزاري الصادر بتاريخ 1436/2/12هـ، والمحدث بتاريخ 1442/6/1هـ.

[2]) عرفته المادة الأولى من الاتفاقية الدولية بشأن العمل من المنزل رقم 177 والصادرة عام 1996م بأنه "عملًا يؤديه شخص يشار إليه باسم العامل في المنزل في منزله أو في أماكن أخرى يختارها خلاف مكان عمل صاحب العمل مقابل أجر"، http://hrlibrary.umn.edu/arabic/ilo-c177.pdf

[3]) د. محمد عبد اللطيف، العمل عن بعد، مرجع سابق، ص6.

[4]) Ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collegial, JORF n°0258 du 7 novembre 2014.

(ISSN: 2356 - 9492)

بل يخضع لما تمليه عليه اعتبارات الوظيفة العامة وما يصدره رئيسه من أوامر(1)، وإن كانت الصفة الطوعية حاضرة فيما يتعلق بموافقة الموظف على أداء العمل من خلال تكنولوجيا المعلومات(2)، إلا إن ذلك ليس إلا تنظيمًا للعمل يتطلب موافقة إرادتين إرادة الإدارة والموظف على حد ما انتهى إليه القضاء الإداري المقارن(3)، فلا يتحول العمل بتكنولوجيا المعلومات مع اشتراط هذه الصفة الطوعية إلى حق فردي للموظف بل يستلزم الأمر موافقة الإدارة.

والاجتماع الذي يتم من خلال وسائل تكنولوجيا الاتصال والمعلومات لا يختلف عن الاجتماع العادي من حيث إمكانية تحقيق المداولة والمناقشة واشتراط اكتمال النصاب القانوني لانعقاده، ومن ثم فهو ليس اجتماعًا بالتمرير خاليًا من المناقشة أو المداولة، إذ العنصر الأخير لا يستحيل تحقيقه حتى ولو كان الاجتماع عن بُعد، بمعنى أن الاجتماع بالتمرير والاجتماع عن بعد كلاهما قد يحدثا خارج الأماكن المخصصة للعمل فعليًا، لكن الفارق أن الاجتماع عن بعد مثل الاجتماع العادي يتم فيه تحقيق الحضور عن بعد ويدعى له الأعضاء مسبقًا ويتحدد زمانه ويكون له جدول أعمال ومضبطة لتسجيل الاجتماع، ومحضر يدون فيه ما تم من مناقشة ومداولة وتصويت سواء تم بالإجماع أو بأغلبية الحاضرين، ويختتم المحضر بتوقيعات الرئيس والحاضرين من الأعضاء(4)، بعكس ما يمسى بالاجتماع بالتمرير إذ يتم أخذ الرأي بشكل استثنائي دون استلزام دعوة للحضور أو تحديد زمان أو جدول أعمال أو محضر للجلسة يدون فيه مناقشة أو مداولة الأعضاء، وإنما يتم بأخذ توقيع جميع الأعضاء بالموافقة على موضوع بعينه دون مناقشة أو مداولة، فالفارق بين أخذ الرأي بالتمرير والاجتماع عن بُعد متحقق في الإجراءات اللازمة لانعقاد الاجتماع، بل وحتى في القواعد العامة للاجتماع والإجماع المطلوب لصحة ومشروعية الرأي المتخذ من قبل اللجان الجماعية المعنية.

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1965/6/5، الطعن رقم 1274 لسنة 9ق، مجموعة السنة العاشرة، ص1553.

[2]) Monsieur Richez, Le télétravail dans la fonction publique, Réseaux, communication et territoires / Networks and communication studies Année 1995 9-2 p. 502.

[3]) C.E, 2ème / 7ème SSR, 25/11/2015, 389598, Inédit au recueil Lebon, N° 389598.

[4]) المواد من 2إلى 4 من الأمر الصادر في 6 نوفمبر 2014 مشار إليه سابقًا.

الفرع الثاني : الاجتماع بالتمرير والاجتماع الطارئ

الأصل في أخذ الرأي بالتمرير أنه وليد حالة استثنائية أو حالة ضرورة، وهذه الضرورة الدافعة إلى أخذ الرأي بتمريره من دواعي انعقاد الاجتماع الطارئ، إلا إن الأخير ما هو إلا صورة من صور الاجتماع العادي والذي قد يتم بشكل دوري في مواعيد زمنية معينة تتكرر بتكرار هذه الدورة، كأن ينص المنظم على أن يعقد أحد المجالس أو إحدى اللجان اجتماعًا شهريًا أو أسبوعيًا أو أيًا كانت الوحدة الزمنية المحددة، وبصرف النظر عن كون الاجتماع سيتم مرة واحدة أو أكثر خلال تلك الدورة الزمنية، وقد يترتب على الاخلال بهذه القواعد الإجرائية بطلان الاجتماع.

وقد يكون الاجتماع طارئًا نتج عن موضوع طرأ بعد انتهاء الدورة الزمانية للاجتماع العادي وقبل أوان الاجتماع الدوري القادم ويتطلب البت فيه بشكل عاجل لا يحتمل التأخير، ويسمى الاجتماع في هذه الحالة بالاجتماع الطارئ أي غير المتكرر بتكرر الدورات الزمانية(1)، والأصل أن هذا الاجتماع وإن كان يتفق مع الاجتماع الدوري في بعض إجراءاته كتوجيه الدعوة مسبقًا وضرورة أن يكون هناك جدولًا للأعمال وكذلك قواعد الحضور والتصويت وتدوين المحضر والتوقيع، إلا إنه يختلف عنه فضلًا عما سبق في أنه يعقد لمناقشة موضوع بعينه تتوافر فيه حالة الاستعجال فلا يدرج في جدول أعماله ما يستجد من أعمال ولا يحتمل جدول أعماله موضوعات عديدة لا تتوافر فيها حالة الاستعجال وإنما يقتصر على ما اتصف بالاستعجال(2).

يستبين مما سبق أن الاجتماع الطارئ بصورته السابقة تتوافر فيه إجراءات وقواعد الاجتماعات بما في ذلك ضوابط الحضور ونصابه والتصويت وما يسبقه من مناقشة ومداولة، بخلاف أخذ الرأي بالتمرير والذي لا تتوافر فيه هذه الإجراءات ولا يستلزم حضور ولا نصاب انعقاد ولا مداولة ولا مناقشة، بل ويشترط فيه الاجماع المطلوب عند أخذ الرأي، إذ لا تكفي فيه الأغلبية المرجحة بل يلزم موافقة جميع الأعضاء على الموضوع محل التمرير كما سبق بيانه.

---

[1]) د. أحمد حشيش، المرجع السابق، ص33.

[2]) مثال ذلك: ما نصت عليه المادة 156 من الدستور المصري" إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه" والمادة الرابعة من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى السعودي، " لرئيس المجلس دعوة المجلس، أو الهيئة العامة، أو أية لجنة من اللجان، إلى عقد جلسة طارئة لبحث موضوع معين".

(ISSN: 2356 - 9492)

الفرع الثالث : الاجتماع بالتمرير والإجماع السكوتي

يستلزم الحديث عن الاجتماع بالتمرير والإجماع السكوتي التعرض أولًا للإجماع بحكم كون الإجماع السكوتي أحد أنواعه وصوره؛ فالإجماع في اللغة يأتي بمعنى العزم المؤكد على الشيء أو الإصرار عليه(1)، وهو متصور من الواحد أو المتعدد(2)، ويأتي بمعنى الاتفاق على شيء(3)، فكل أمر اتفقت عليه طائفة فهو إجماع في إطلاق أهل اللغة، وهو لا يتصور إلا من متعدد، أي اثنين فأكثر(4)، وهذا المعنى الأخير هو الأقرب لتعاريف الأصوليون للإجماع، ومن هذه التعاريف قولهم بأن الإجماع يقصد به "اتفاق جميع المجتهدين من المسلمين في عصر من العصور على حكم شرعي في واقعة"(5)، والذي يرتبط ببحثنا هنا هو ما اتصل بكلمة اتفاق؛ إذ يرى جانب من علماء الأصول أن من أركان الإجماع أن يتفق على الحكم الشرعي في الواقعة جميع المجتهدين من المسلمين وقت وقوعها، فلو اتفق أكثرهم لا ينعقد باتفاق الأكثر إجماع مهما قل عدد المخالفين أو كثر عدد المتفقين، لأنه ما دام قد وجد اختلاف وجد احتمال الصواب في جانب والخطأ في جانب فلا يكون اتفاق الأكثر حجة شرعية قطعية ملزمة(6).

ويرى جانب من المعاصرين(7) بأن تطوير مفهوم الإجماع ينبغي أن يشمل "تغيير تعريفه فلا يظل مقصورًا على اتفاق جميع المجتهدين في كل الأقطار الإسلامية وإصرار كل واحد منهم على رأيه حتى وفاته، وإنما يشمل إلى جانب هذا–

---

[1]) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج8، ص57.

[2]) د. عبد الفتاح الشيخ، الإجماع مصدر ثالث من مصادر التشريع الإسلامي، مطبعة الإيمان، الطبعة الأولى 1979م، ص11.

[3]) محمد مرتضى الحسيني الزَّبيدي، تاج العروس، مرجع سابق، ج20، ص463.

[4]) د. عبد الفتاح الشيخ، المصدر نفسه، ص12.

[5]) د. عبد الوهاب خلاف، علم أصول الفقه وخلاصة التشريع الإسلامي، الطبعة الرابعة 1950م، ص47. وللمزيد حول التعريف الاصطلاحي للإجماع انظر: د. عبد الفتاح الشيخ، المصدر نفسه، ص14 وما بعدها، ود. دياب سليم، الإجماع السكوتي ومدى حجيته، دار الهدى للطباعة 1988، ص9وما بعدها.

[6]) د. عبد الوهاب خلاف، المصدر نفسه، ص48.

[7]) د. محمد الدسوقي، نحو منهج جديد لدراسة علم أصول الفقه، المعهد العالمي للفكر الإسلامي– الأردن، مجلد 1، عدد3، 1996م، ص137.

إن تحقق– اتفاق الجمهور أو الأغلبية؛ فهذا الاتفاق من أهل الذكر يكون كافيًا في حصول الإجماع، إذ القضايا الظنية بطبيعتها تحتمل الخلاف وليس من اليسير أن يتفق عدد كبير من المجتهدين على رأي واحد فيها".

وبإرجاع البصر فيما عليه التطبيق العملي في المجال القانوني نجد أن القانون يصف الإجماع بما عليه رأي الاتجاه الأول، إذ لا يطلق على الموافقة بالأغلبية إجماعًا، وذلك خلافًا لما يراه البعض من أن هذه الموافقة تعد إجماعًا حكميًا(1)، إذ هناك فارق بين الأغلبية التي ينعقد بها الاجتماع(2)، والموافقة بالإجماع اللازمة لتمرير موضوع لم تتم مناقشته في جلسة يدعى لها أعضاء السلطة الجماعية المختصة أو أن يتم التمرير بشكل انفرادي على الأعضاء.

ومن التطبيقات على ذلك في المجال القانوني نص المادة السابعة من ميثاق جامعة الدول العربية إذ تنص على أن "ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزمًا لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره بالأكثرية يكون ملزمًا لمن يقبله"، أيضًا الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية والتي قررت عدم جواز تعديلها إلا بعد الموافقة الإجماعية لمجلس

[1]) انظر في هذا الرأي، د. أحمد حشيش، مرجع سابق، ص40، ومن الفقهاء المسلمين من سماه بالإجماع الناقص واعتبره مصدرًا للتشريع والتطبيق والتفسير كونه يمثل رأي الأكثرية، للمزيد انظر د. عبد الله الدوسري، اشتراط الإجماع بين قضاة المحكمة العليا في عقوبات القتل تعزيرًا، مجلة العدل، العدد 54، ربيع الآخر 1433 السنة 14، ص112–113.

[2]) هذه الأغلبية ذكر جانب من المعاصرين بأن الإجماع كان نتيجة لرأيها يقول الشيخ مصطفى شلبي "ويظهر لي من تتبع مواضع إجماعاتهم–يقصد الخلفاء الراشدون– أنها لم تكن إلا نتيجة رأي الأغلبية المكونة من رؤسائهم وخيارهم ...نعم أن عمر منع كبار الصحابة وأهل الرأي من الخروج من المدينة ليسهل الرجوع إليهم فيما يعرض له من مشاكل، ولكنا مع ذلك لا نستطيع الجزم بأن هؤلاء على فرض اتفاقهم في الرأي هم كل المجتهدين في عصره حتى يشترط في الإجماع اتفاق جميع المجتهدين" الفقه الإسلامي بين المثالية والواقعية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، السنة التاسعة، عدد2، 1960، ص147. ويعلق الدكتور عبد الحميد متولي على هذا الرأي بقوله "ونحن نلحظ بهذا الصدد أنه من يسير الأمور الحصول على الإجماع بين أفراد جماعة من ذوي الرأي السليم حين يجتمعون للمناقشة في أمر من الأمور وحين لا تفرق بينهم مخلف المذاهب أو تتنازع نفوسهم الأهواء ولنذكر لذلك مثالًا: مجلس الوزراء في إنجلترا فقد جرى العرف أن المناقشات في هذا المجلس تستمر حتى تصدر القرارات بالإجماع"، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة 1977م، هامش ص55.

(ISSN: 2356 - 9492)

رئاسة الاتحاد(1)، كذلك نص المادة 106 من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ المصري والتي تنص على أنه "يجوز لممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة اختيار أحدهم بالإجماع لتمثيلها"(2)، ونص الفقرة الثانية من المادة517 من القانون المدني(3)، أيضًا ما أثير من مناقشات حول المادة العاشرة من نظام الإجراءات الجزائية السعودي(4)، كل هذه النصوص قاطعة الدلالة في أن الاستعمال القانوني للمقصود بالإجماع هو موافقة الجميع.

ولذلك أكد القضاء الإداري هذا المعنى باشتراطه موافقة الجميع لمشروعية أخذ الرأي بالتمرير فقضت محكمة القضاء الإداري بأن "هذه الطريقة وإن جاز اتباعها في حالات الضرورة والاستعجال بالنسبة إلى بعض المجالس؛ فشرط هذا الجواز بداهةً الموافقة الإجماعية على القرار أو المشروع المقترح فمجرد اعتراض واحد من الأعضاء موجب لعرض الأمر في اجتماع قانوني إذ قد تكون حجة المعارض بالغة يعتنقها كل أو بعض ذوي الرأي المضاد"(5)، وقضت بأنه "يجوز أخذ الرأي بالتمرير على الأعضاء منفردين، ويصدر القرار إذا كان مضمونه مجمعًا عليه من جميع الأعضاء،

---

[1]) وقد علقت المحكمة الدستورية على دعوى الاعتراض على انسحاب مصر من هذه المعاهدة منفردةً بقولها "أن إعلانها الانسحاب منها ليس إجراء موقفا لنفاذها قبلها، ولا هو تعديل لبعض نصوصها، بل ينحل إنهاء لوجودها في علاقتها بها، فلا يحتج عليها بالأحكام التي تضمنتها، بل تتنصل تماماً منها". القضية رقم 30 لسنة 17ق، جلسة 1996/3/2م، مجموعة الأحكام ج7، ص507.

[2]) الجريدة الرسمية، العدد 8مكرر (د)، 3مارس 2021، ص45.

[3]) حيث تنص على أنه:" إذا اتفق على أن تكون قرارات الشركاء المنتدبين بالإجماع أو بالأغلبية، فلا يجوز الخروج على ذلك، إلا أن يكون لأمر عاجل يترتب على تفويته خسارة جسيمة لا تستطيع الشركة تعويضها".

[4]) حيث رأت لجنة الشؤون الإسلامية والقضائية بمجلس الشورى السعودي عدم اشتراط الإجماع بين قضاة المحكمة العليا في عقوبات القتل تعزيزًا، والذي خالفت اللجنة فيه ما جاء في مشروع نظام الإجراءات الجزائية، المقدم من الحكومة والذي اشترط الإجماع بين قضاة المحكمة العليا في هذه القضايا، لمزيد من التفاصيل حول مشروع النظام وما يتعلق بهذه المادة انظر: د. عبد الله الدوسري، اشتراط الإجماع بين قضاة المحكمة العليا في عقوبات القتل تعزيزًا، مرجع سابق، ص92 وما بعدها، ومن نافلة القول أن المنظم استبعد كلمة الإجماع من نص المادة العاشرة، ونصت المادة الثامنة من ذات النظام على أن" تصدر الأحكام بالإجماع أو الأغلبية. وعلى الأقلية أن توضح رأيها وأسبابه في ضبط القضية، وعلى الأكثرية أن توضح وجهة نظرها في الرد على رأي الأقلية في الضبط".

[5]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17م، الدعوى رقم 417 لسنة 5ق، مجموعة السنة السادسة، ص662.

أما إذا شذ واحد منهم وجب لصحة المداولة قانونًا دعوة جميع الأعضاء للاجتماع وإبداء رأيهم بعد المناقشة فيما بينهم"(1)، وقضى ديوان المظالم السعودي بأنه لما كانت "لجنة التقدير تتكون من سبعة أعضاء وفق ما قررته المادة المشار إليها وقد انعقدت بحضور جميع أعضائها واتخذت قرارها الطعين بشأن عقار المدعي بأغلبيتها حيث تحفظ عضوان منها على القرار وعليه فإن صدور القرار بأغلبية الأعضاء لا يعد عيبًا فيه وفقًا لما قررته المادة المشار إليها"(2).

والإجماع عند فقهاء الأصول يتنوع إلى أنواع فإما أن يكون قوليًا صريحًا، أو فعليًا صريح، أو قوليًا غير صريح، والأخير يسمى بالإجماع السكوتي، وهو عبارة عن:" أن يعمل بعض المجتهدين في عصر عملًا أو يبدي رأيًا صريحًا في مسألة اجتهادية تكليفية عن طريق فتوى أو قضاء قبل استقرار المذاهب فيها ويسكت باقي المجتهدين عن إبداء رأيه بالموافقة أو المخالفة بعد علمهم بالعمل أو الحكم سكوتًا مجردًا عن أمارات الرضا والسخط مع مضي زمن يكفي للبحث والنظر"(3).

وقد يختلط على البعض أن الاجتماع بالتمرير أو أخذ الرأي بالتمرير من صورة الإجماع القولي غير الصريح، بحكم أن السكوت هنا حكمًا مفترضًا، فيكتفي أعضاء السلطة الجماعية المختصة بالسكوت إقرارًا بالموافقة، وإن كان السكوت في مجال القانون الإداري يعبر عن موقف للإدارة أما سلبيًا أو ضمنيًا(4)، لكنه في مجال أخذ الرأي الذي يستلزم

---

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1951/6/6م، الدعوى رقم 16 لسنة 4 ق، مجموعة السنة الخامسة، ص298.

[2]) حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 1/649/ق لعام 1431هـ المؤيد بحكم الاستئناف في الطعن رقم 6367/ق لعام 1436هـ، جلسة 1437/1/12هـ، مجموعة الاحكام لعام 1436هـ، ص 99.

[3]) للمزيد حول الإجماع السكوتي واختلاف الفقه حول حجيته انظر: د. عبد الفتاح الشيخ، المرجع السابق ص131، د. دياب سليم محمد عمر، المرجع السابق، ص82 وما بعدها، د. عبد الحي عزب، موقف العلماء من الإجماع السكوتي، مكتبة الغد القاهرة 2001، ص109 وما بعدها، د. حسن سنوسي، الخلاف الأصولي في حجية الإجماع السكوتي وأثره الفقهي، مجلة الشريعة والقانون جامعة الأزهر القاهرة، عدد 40 أكتوبر 2022، ص 67وما بعدها.

[4]) فالقرار السلبي عبارة عن امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره ففي هذه الحالة هناك إفصاح عن الإرادة متوافر فيه صفة العمد لأنه إن لم تكن الإدارة ملزمة بشيء فإن سكوتها لا ينشئ قرارًا، ومن ثم يتبين أن سكوت

(ISSN: 2356 - 9492)

التعبير صراحةً فلا يعول عليه منفردًا بل يجب أن يوقع أعضاء هذه السلطة على القرار محل التمرير وإلا قُضي ببطلانه، وفي ذلك ضمانة للاطلاع والتأكد من سلامة موقف السلطة الجماعية، فتمرير القرار باعتباره استثناءً من الأصل ترتبط مشروعيته بحالة الضرورة والإجماع على موقف واحد، مع تحقق سلامة الاطلاع على ملابسات الموضوع واتخاذ موقف إيجابي تجاهه بالتوقيع بالموافقة، ولهذا قرر القضاء الإداري الفرنسي بأن المحضر وقد وقع من قبل أربعة أشخاص من أصل سبعة وبالأحرف الأولى دون بيان الألقاب والصفات مما يعيق معرفة الأشخاص الذين تداولوا الموضوع ووافقوا عليه بشكل محدد؛ هذه المخالفة يترتب عليها بطلان المداولات وما بني عليها من قرار(1).

وقد انتهى القضاء الإداري المصري إلى أن"عدم وجود توقيع أعضاء اللجنة المنصوص عليها في المادة 16 من القانون رقم 106 لسنة 1976م بشأن أعمال البناء على الصورة المقدمة للمحكمة من القرار المطعون فيه يجعل القرار صادرًا دون وجود إجراء جوهري ويؤدي من ثم إلى بطلان القرار"(2)، وقضي بأن "القرار الصادر بالتمرير لا يتم قانونًا إلا بتوقيع جميع أعضاء المجلس عليه في التاريخ الذي يتم فيه هذا التوقيع حتى ولو سبق استعراض موضوعه في جلسة سابقة" (3).

الإدارة لا يمكن أن يفسر دائمًا بأنه قرار حكمي أو مفترض أو اعتباري وإنما يلزم أن ينص القانون على ذلك صراحةً، لنكون أمام قرار سلبي أو قرار ضمني إن كان السكوت ملابسًا، فمثلًا يعد سكوت الإدارة عن قبول الاستقالة أو رفضها مؤقتًا قرارًا ضمنيًا بقبولها بينما سكوتها عن الرد على تظلم صاحب الشأن قرارًا برفضه، فالقرار الضمني إذًا يستند على نص وقد يكون بالموافقة أو الرفض ومدة الطعن فيه 60 يومًا من تاريخ افتراض قيامه بخلاف القرار السلبي الذي لا يلزم فيه نص ويكون دائمًا بالرفض ومدة الطعن فيه غير مددة بحيث يجوز الطعن فيه في أي وقت. للمزيد انظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة 2006، ص 419وما بعدها، د. سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة 2011، ص188.

[1]) CAA de VERSAILLES, 5ème chambre, 10 décembre 2020, 18VE02368.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1994/11/24م، الدعوى رقم 7983 لسنة 74ق، وذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1993/3/28م، الطعن رقم 2426 سنة 33ق، أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص165.

[3]) محكمة القضاء الإداري بند 643 مجموعة السنة الثامنة ص 1261، أشار إليه د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار

ويفهم ذلك أيضًا من حكم لديوان المظالم السعودي حيث قضى بأنه "بتحقيق الدائرة من محضر لجنة التفتيش التي استندت إليه اللجنة مصدرة القرار الطعين في قرارها تبين لها أن اللجنة التي أجرت التفتيش مكونة من شخصين فقط، وقد خلا الحقل المخصص لعضو لجنة التفتيش الثالث من أي اسم أو توقيع مما يجعل محضر التفتيش ذلك باطلًا لمخالفته لصريح النظام الذي اشترط أن تكون لجان التفتيش من ثلاثة أشخاص على الأقل"(1)، بل وفي حكم للديوان دلالة أوضح مما سبق حيث لم يكتفِ القاضي بتوقيع اللجنة على المحضر النهائي مع ثبوت عدم اشتراك جميع الأعضاء في سماع التحقيق أي لم يقر التمرير هنا مع ثبوت العرض على بعض أعضاء اللجنة، وتوقيع البقية على المحضر؛ تقديرًا لجوهرية وأهمية هذا الإجراء في هذه الحالة حيث قضى بأن "الثابت للدائرة على ما تبين من أوراق القضية أن المدعي عليها أجرت تحقيقًا مع المدعي بحضور العضو القانوني والصيدلي فقط، بينما صدر القرار بحضور أربعة أعضاء وأمين اللجنة...وعدم اكتمال نصاب اللجنة مصدرة القرار في التحقيق مع وكيل المدعي يعد مخالفًا للنظام، مما تخلص معه الدائرة إلى عدم الاعتداد بهذا التحقيق لمخالفته النظام ويبقى القرار المطعون فيه قد شابه عيب في شكله حريًا بالإلغاء"(2).

وهذا ما يقتضيه المنطق القانوني فمثلًا لو كانت إحدى السلطات الجماعية تتشكل من 15 عضوًا، حضروا جميعًا وامتنع–حالة سكوت– خمسة منهم عن إبداء أصواتهم، وصوت ستة في صالح القرار وأربعة ضده، فإن خلا القانون من حل لهذا الوضع فإن القرار لكي يصدر صحيحًا لابد من أن يحصل على الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وهي في هذه الحالة ثمانية أصوات(3)، وهذا ما يستلزمه المنطق القانوني حيث إنه لو افتراضنا أن عدد الممتنعين في

الإداري 2010، ج1، ص548.

[1]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية رقم 204/د/1/3/10 لعام 1435هـ، المؤيد بحكم الاستئناف في الطعن رقم 2/5144/س لعام 1435هـ، جلسة 1436/3/20هـ، مجموعة أحكام عام 1436هـ، ص1422.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية رقم 114/إ/2/4 لعام 1434هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم 2/1258 لعام 1434هـ، جلسة 1434/11/24هـ، مجموعة أحكام عام 1434هـ، ص996.

[3]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 714.

(ISSN: 2356 - 9492)

الحالة السابقة 14 عضوًا، لا يمكن أن يقال بأن القرار صدر صحيحًا بموافقة عضو واحد! وهو ما يؤكد أن السكوت في مجال عمل السلطات الجماعية لا يعول عليه، ولا يعد أخذ الرأي بالتمرير من صورته.

ومن جماع ما تقدم يمكن أن نخلص إلى أن الإجماع وإن كان شرطًا لصحة التمرير إلا إنه لا يطابقه، كذلك لا يعد الاجتماع بالتمرير صورة مطابقة للإجماع السكوتي لدى الأصوليون.

المطلب الثالث : الطبيعة القانونية للاجتماع بالتمرير

يُعد الاجتماع بطريق التمرير إجراء من الإجراءات الإدارية المرتبطة بضوابط عمل السلطات الجماعية وآلية عملها والمداولة والتصويت وأخذ الرأي فيما ارتبط باختصاصها، ويستعمل تعبير adjudication في اللغة الإنجليزية للدلالة على الإجراءات التي تتبعها إحدى السلطات الإدارية عندما تتخذ قرارًا في مسألة إدارية(1)، وفي اللغة الفرنسية يستخدم تعبير la procédure non contelieuse للدلالة على عنصر الإجراء، ويدل تعبير الإجراءات على معنيين أحدهما قانوني وينصرف إلى مجموعة القواعد القانونية التي يجب مراعاتها عند معالجة موضوع معين، أو مجموعة القواعد القانونية المطبقة على عملية اتخاذ القرار منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته، انتهاءً بإصداره(2)، أما المعنى الآخر فيدل على الجانب الفني للإجراءات أي النظام أو السلوك المقرر لتيسير الأمور، فالإدارة عندما تمارس تصرفًا معينًا فإن تصرفها هذا يتم في إطار قانوني، أي أنه وإن كان يحمل طابعًا فنيًا إلا إنه ليس مجردًا من طابعه القانوني(3).

وهذه الإجراءات الإدارية بمعناها السابق تستقل عن الإجراءات القضائية إذ لا تعتبر الأخيرة من قبيل الإجراءات الإدارية، والتي تنصرف إلى الطريقة التي تضع بمقتضاها إحدى السلطات قرارًا في مسألة إدارية بطبيعتها، ومن ثم يجب عدم الخلط بينها وبين الإجراءات القضائية(4)، والتي يقصد بها مجموعة الأعمال المتتابعة والتي يقوم بها الأفراد والقاضي وأعوانه وينظمها القانون الإجرائي لتحريك وأداء أعمال الوظيفة القضائية(5)، لذا لا يمكن التسليم بما ذهب إليه

---

[1]) بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد فى مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضـائي، تقرير مقدم إلى المؤتمر الدولي الرابع للعلوم الإدارية، دبلن من 3 إلى 6 سـبتمبر 1968، ترجمة عادل محمود عبد الباقي، مجلة العلوم الإدارية، السـنة الثانية عشرة، العدد الأول- أبريل سنة 1970، ص222.

[2]) د. الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة العامة للكتاب 1992م، ص13، د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري، دار النهضة العربية 2021م، ص246.

[3]) بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، المصدر نفسه، ص221.

[4]) بيرتيل وينيرجرن، المرجع نفسه، ص244، د. محمد عبد اللطيف، المصدر نفسه، ص246.

[5]) د. وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، منشأة المعارف بالإسكندرية 1974م، ص132. ويقول في ص135:" لا تعد الإجراءات القضـائية أعمالًا للإدارة القضـائية إذ أن هذه الأعمال تمثل الوسـيلة الإدارية التي تنظمها القوانين الخاصـة والقانون الإداري لتمكين المرفق القضـائي من أداء نشـاطه القضـائي، وهي بهذا خارجة عن هذا

(ISSN: 2356 - 9492)

البعض(1) من قوله بأن القرار الإداري على نوعين متميزين هما القرار الإداري شكلًا وموضوعًا وهو القرار بمعناه التقليدي، والذي يجب أن يقتصر عليه اختصاص مجلس الدولة، والقرار الإداري الشكلي وهو القرار الإداري ذو الموضوع غير الإداري ومن أمثلته قرار ذو موضوع مدني كالقرار الصادر بشأن الجنسية...".

وينتهي هذا الاتجاه إلى نتيجة مفادها أن فكرة الاجتماع بطريق التمرير لا يجب النظر إليها باعتبارها من أفكار القانون الإداري بحيث يلزم الرجوع إليه حال عدم وجود نصوص خاصة بشأنها، فمثل هذه النظرة تتجاهل حقيقة اجتماعات مجالس الإدارة الخاصة سواء في القانون التجاري أو المؤسسات الخاصة، كما تتجاهل حقيقة اجتماعات مجالس الإدارة العامة القضائية في نطاق قانون المرافعات، واستصحاب هذه الحقيقة يفضي إلى اعتبار فكرة الاجتماع بطريق التمرير من أفكار النظرية العامة للقانون لا من أفكار القانون الإجرائي وحده الذي يؤمه قانون المرافعات ولا من أفكار القانون الموضوعي وحده الذي يتنوع إلى نوعين عام وخاص.

وبتدقيق النظر في هذا الرأي يتضح وقوعه في الخلط بين القرار الإداري والتصرفات التي لا ينطبق عليها ذات الوصف، إذ ليس كل تعبير إداري يعد بالضرورة قرارًا إداريًا، وإنما ينبغي أن يكون مظهرًا لإرادة جهة إدارية عامة، أو متوفرًا فيها شرطي المرفق العام والسلطة العامة في وقت واحد لو كان صادرًا من شخص من أشخاص القانون الخاص استنادًا إلى المعيار الموضوعي(2)، فضلًا عن ذلك خلط أيضًا صاحب الرأي بين المعيار الشكلي كمميز للقرار الإداري والمعيار الموضوعي، وكان من آثار هذا الخلط أنه اعتبر القرارات الصادرة بشأن الجنسية قرارات ذات موضوع مدني استنادًا إلى ما سماه "القرار الإداري الشكلي"(3)، وأيضًا القرار الصادر بشأن دين الضريبة، وفيما يتعلق بأعمال البرلمان

النشاط تسبقه أو تعاصره لتمهد له الطريق وتجعله ممكنًا، أما الإجراءات القضائية فهي الوسيلة الفنية التي يفرضها القانون الإجرائي وينظمها لحسن أداء النشاط القضائي"، وعكس هذا الرأي د. أحمد حشيش، فكرة الاجتماع بطريق التمرير، مرجع سابق، هامش ص126.

[1]) د. أحمد حشيش، المرجع نفسه، ص126.

[2]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة 1984م، ص163 وما بعدها. د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص111 وما بعدها.

[3]) والجنسية كما يرى الفقه الإداري تعد من موضوعات القانون العام لأنها وإن تعلقت بشخص إلا أن علاقتها بقواعد القانون الإداري واضحة قوية حيث إن أحد طرفي العلاقة في الجنسية شخص من أشخاص القانون العام فضلًا عن أن كل القرارات

الإدارية، والأعمال الإدارية للمحاكم، وكل هذه الموضوعات بحثها الفقه الإداري مذ زمن بحثًا مستفيضًا محددًا طبيعتها ومدى اختصاص القضاء العادي أو الإداري بها وذلك على خلاف ما ذكره صاحب الرأي من عدم التفات الفقه الإداري لها.

كذلك الإجراءات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري منذ التفكير في إصداره إلى ما قبل إفراغه في الشكل الذي تظهر فيه إرادة الإدارة، لا تعد من قبيل القانون الإجرائي بل هي قواعد إنتاج قانوني أي قواعد منظمة لإنشاء أو تغيير أو تعديل القواعد والأوامر القانونية ولا تدخل في فكرة القانون الإجرائي(1)، ومن ثم فإن فكرة الاجتماع بطريق التمرير وإن كانت مطبقة في إطار القانون الخاص بشأن اجتماعات بعض الأشخاص المعنوية الخاصة، إلا إنها تظل مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالإجراءات الإدارية لإدارة مجالس هذه الأشخاص سواء من الناحية الفنية لإدارة هذه المجالس، أو من الناحية القانونية الخاضعة للقانون الذي ينظم عملها، ولا ينفي ذلك عن أخذ الرأي بالتمرير الصبغة الإدارية أو يخرجه من إطار القانون الإداري الذي ينظم الإجراءات الإدارية ويحدد ضوابط مشروعيتها بحكم اتصالها بمصلحة الأفراد والمصلحة العامة للمرافق العامة على حد سواء، ذلك لأن الإجراءات القانونية فكرة واسعة تتضمن كل ما يفرضه القانون من أعمال متتابعة زمنيًا ومنطقيًا وفقًا لنظام معين من أجل الوصول إلى هدف معين، أو غاية بعينها فكرة قانونية واسعة .

ومن ناحية أخرى يتميز الإجراء الإداري عن الشكل بأنه منفصل عن القرار إذ لا يعد الإجراء لصيقًا بصلب القرار كما هو حال الشكل، كما يتميز أيضًا زمنيًا إذ يأتي دائمًا سابقًا على الشكل، وينعكس هذا التمايز على الجزاء المترتب على تخلف كل من الشكل والإجراء؛ إذ غالبًا ما يؤدي تخلف الإجراء أو نقصانه إلى بطلان القرار الإداري(2).

والإجراءات المتصلة بها تصدر من الإدارة ومن الطبيعي أن يختص بمنازعاتها القاضي الإداري، ويطبق عليها قواعده كونها رابطة بين الفرد والدولة تترجم السيادة الشخصية للأخيرة، للمزيد انظر، جورجي شفيق ساري، حجية الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في دعاوي الجنسية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 1995م، ص29.

[1]) د. وجدي راغب فهمي، مرجع سابق، ص142.

[2]) د. مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، د.ن، 1990، ص49. د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضـــاء الإلغاء، دار النهضـــة العربية، 2011، ص595. د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة،

(ISSN: 2356 - 9492)

هذا التمايز يوضح مدى ارتباط الإجراءات الإدارية بالمصلحة العامة، إذ الغاية منها ليس عرقلة العمل بقدر أن تتأنى الإدارة وتأخذ الوقت الكافي لدراسة القرار الذي تريد إصداره، وهذه الإجراءات قد يكرسها القانون أو تنص عليها اللائحة، وقد يتطلبها القضاء لسلامة تصرف الإدارة وحمايةً لحقوق الأفراد، وأخذ الرأي بطريق التمرير يأتي ضمن الطائفة الثانية، إذ أقره القضاء المصري صراحة مستهدفًا ضمان الوصول إلى نتائج تتفق مع المشروعية والعدالة ومقتضيات الحال في مدد معقولة، لذا فقد أحاطه كما سبق بيانه بضمانة متمثلة في إجماع أعضاء اللجنة المعنية أو المجلس المختص بإصدار القرار تحقيقًا للمصلحة العامة، التي أصل لها ديوان المظالم السعودي من عمق الشريعة الإسلامية الغراء وبعبارات واضحة بقوله "ما قدم للدائرة من محضر وقرار لجنة التقدير أحدهما لم يوقع من قبل مندوبي الغرفة التجارية، والمحضر الآخر لم يوقع من أحد مندوبي الغرفة التجارية...عدم اكتمال الجوانب الشكلية للقرار: القاعدة الشرعية تنص على أن التصرف على الرعية منوط بالمصلحة، إيثار المصلحة العامة على الخاصة لا يعني إهدار حقوق الأفراد تطبيقًا للقاعدة الشرعية لا ضرر ولا ضرار"(1).

وقد أرسى القاضي الإداري السعودي هذه الغايات مكرسًا أهمية الإجراءات الإدارية وذلك على خلاف ما يعتقده البعض من أن الديوان قد خلط بين عنصري الشكل والإجراء وجعل الأول مستغرقًا الثاني(2)، فقد قضت إحدى محاكم الديوان صراحةً بأنه "يجب قبل إصدار القرار الإداري اتباع الإجراءات الواجبة نظامًا كإجراءات جوهرية لا تمس شكل القرار مباشرةً ولكنها وضعت لمصلحة الأفراد والجهات أمام الإدارة"(3)، وفي حكم آخر أكثر وضوحًا قُضي بأن "عيب الإجراء

2009، ص105، ويرى بأن صورة القرار وإجراءات إعداده معًا تمثل عنصر الشكل نظرًا لتعلقهما جميعًا بالناحية الشكلية في القرار بالمقارنة بالناحية الموضوعية.

[1]) ديوان المظالم السعودي: حكم محكمة الاستئناف رقم 6/229 لعام 1433هـ في القضية رقم 66/ لعام 1432هـ، جلسة 1433/3/20هـ، ص1187.

[2]) د. أيوب الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم، مجلة العدل، العدد 56 شوال 1433هـ، ص211.

[3]) ديوان المظالم السعودي: حكم محكمة الاستئناف رقم 2/51 لعام 1433هـ، قضية رقم 365/ق لعام 1432هـ، جلسة 1433/2/13هـ، ص746.

الذي مس القرار وإن كان جوهريًا من حيث الأصل إلا إنه نظرًا للظروف الاستثنائية المصاحبة للقرار فإنه لا يوصل القرار إلى الإلغاء"(1).

ويثور التساؤل في هذا المقام عن مدى جوهرية أخذ الرأي هل يُعد من الإجراءات الجوهرية؟ أم أنه من الإجراءات غير الجوهرية التي لا يترتب على إغفالها بطلان القرار، الإجابة على هذا السؤال تستلزم أولًا البحث عن طبيعة الرأي الاستشاري ذاته(2)، إذ المستقر عليه جوهرية الرأي الاستشاري ولو لم يكن ملزمًا(3)، وثانيًا قواعد عمل اللجان وإجراءات

---

[1]) ديوان المظالم السعودي: حكم محكمة الاستئناف رقم 6/634 لعام 1433هـ، في القضية رقم 231/ق لعام 1433هـ، جلسة 1433/7/2هـ، ص1409.

[2]) إذ يفرق الفقه بين ثلاثة أنواع من الآراء الاستشارية لكل منها قيمة قانونية متخلفة، يأتي في مقدمتها الرأي المطابق وهو الرأي الذي تلتزم الجهة الإدارية بطلبه وبالعمل به ولا يتقرر إلا بنص ويجوز الطعن فيه بالإلغاء إذ قد يعطل إصـــدار القرار الأصـــلي، ثم يليه الرأي الإلزامي وهو الرأي الذي تلزم جهة الإدارة بأخذه لكنها تكون مخيرة في العمل بمقتضـــاه ولا يعد صـاحبه شـريكًا في إصـدار القرار، ثم أخيرًا الرأي الاختياري وهو الذي لا تلتزم الجهة الإدارية بطلبه أو بإتباعه إن طلبته. للمزيد انظر:

Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J, Paris,1976, p206. De

R. Hostiou, Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français,1975,p29.

Op cit, p1106. CHAPUS René, Droit administrative,

د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، ص 596 وما بعدها، د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري، ص268 وما بعدها. وحكم ديوان المظالم السعودي: رقم 86/ت/2-1413هـــ، إذ قضـى بأن" خطاب الخدمة المدنية بالمشاركة في في تكوين ذلك المركز النظامي للمرشح لا يكون مجرد رأي يشارك به الديوان في الإجراءات وإنما هو قرار إداري منشئا لمركز نظامي وإن كان مكملًا لقرار الوزير بالموافقة على الترشـيح إلا إنه بالمفهوم الاصـطلاحي المسـتقر عليه فقهًا وقضـاءً يعد قرار إداري مستكمل لأركانه النظامية مما يجعله محلًا للطعن بالإلغاء أمام الديوان".

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلســة 2003/2/29م، الطعن 64 لســنة 44ق، مجموعة المبادئ هيئة قضـــايا الدولة، 2002-2004، ص 479.ديوان المظالم السـعودي: حكم محكمة الاسـتئناف في القضـية رقم 6/229 لعام 1433هـــ، جلسـة 1433/3/20هـ، مجموعة الأحكام لعام 1433هـ، ص 1187.

(ISSN: 2356 - 9492)

واجتماعاتها هل هي من الإجراءات الجوهرية أم من الإجراءات غير الجوهرية، حقيقة الأمر أن غالبية الفقه سواء الخاص(1)، أو العام يفرق بين نوعين من الإجراءات: الإجراءات الجوهرية والتي يترتب على إغفالها البطلان وإلغاء القرار، والإجراءات غير الجوهرية والتي لا يترتب على مخالفتها ذات النتيجة، وقد اختلف الفقه حول المعيار الذي على أساسه يمكن التفرقة بين الإجراء الجوهري، والإجراء غير الجوهري(2)، وتبعه القضاء إذ يحدد القضاء مدى جوهرية

CE, 2 / 6 SSR, 30 octobre 1996, Centre de perfectionnement et de voltige aérienne, n° 162136.

Cour administrative d'appel de Toulouse, 4ème chambre, 17 mai 2023, 22TL21774

[1]) فعلى الرغم من التمايز بين القانون العام والقانون الخاص إلا إننا نجد بعض النظريات تسير فيهما على خطوط متقاربة ومثال ذلك ما نحن بصدده أو ما يصفه الفقه الإجرائي بشكل عام بنظرية البطلان بالنسبة لمخالفة الشكل والإجراءات، حيث يمكن تلخيص الحلول القائمة في كل من فرنسا ومصر وإيطاليا سواء على المستوى التشريعي أو الفقهي أو القضائي، بأن البطلان يوجد إذ كان القانون ينص عليه، ورأى الفقه والقضاء الفرنسي والمصري أن المقصود بالنص النص الصريح أو الذي يستعمل عبارة ناهية، ويشترط في حالة الشكل الجوهري للحكم بالبطلان أن تؤدي المخالفة إلى الضرر وإن اختلفا في نطاق هذا الشرط، وفي القانون الإيطالي لا يقضى بالبطلان إذا تحققت الغاية من العمل سواء كان البطلان منصوصًا عليه أم تعلق الأمر بشكل جوهري، للمزيد انظر: د. فتحي والي، نظرية البطلان في قانون المرافعات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية1997م، ص316 وما بعدها، أستاذنا الدكتور/ أحمد صدقي محمود، نظام المرافعات الشرعية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى 2015م، ص265 وما بعدها، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، د.ت، ص469.

[2]) للتوفيق بين اعتبارين أساسين أحدهما يتمثل في غاية الإجراء وما يستلزمه من حمل الإدارة على التروي قبل إصدار قرارات متسرعة، والآخر عدم عرقلة نشاط الإدارة وتكبيلها بإجراءات قد تعيق نشاطها، فقد وضع الفقه من خلال أحكام القضاء عدد من المعايير للتفرقة بين الإجراء الجوهري وغير الجوهري هذه المعايير هي: معيار الغاية من الشكل ووفقًا له يعد الإجراء جوهريًا ما دام يهدف إلى حماية المتعاملين مع الإدارة أو لحمايتهم معًا، ومعيار أثر الشكل على المركز القانوني للمدعي، ومن المعايير الموضوعية والتي تستند إلى تحليل القرار وليس لاعتبارات شخصية كالمعيارين السابقين، معيار أثر عدم مشروعية الإجراء على مضمون القرار، أو معيار الموضوعات محل التنظيم، أو معيار الغاية التي تقرر من أجلها الإجراء، للمزيد حول هذه المعايير انظر: د. سعد عصفور ود. محسن خليل، المصدر نفسه، ص468، د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص236 وما بعدها، د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص603 وما بعدها، د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص292 وما بعدها. ويرى الدكتور/ سامي جمال

القرار بالنظر إلى ظروف كل حالة على حدة مستلهمًا الغاية التشريعية من الأجراء المطلوب، ومراعيًا ما يترتب على مخالفة الإجراء من آثار بالنسبة لمصلحة الأفراد والمصلحة العامة(1).

وأيًا كانت الاعتبارات التي يسترشد بها الفقه أو القضاء لتحديد مدى جوهرية الإجراء، فإن الهدف منها هو التعرف على إرادة المشرع عند إغفال النص على البطلان، وذلك من خلال معيار تفسيري يتنزل على كل حالة تبعًا لظروفها(2)، وهو ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري المصرية في بواكير أحكامها بقولها" البطلان لا يكون إلا بنص قد أصبح قولًا مهجورًا، ولم يعد هو الرأي المعمول به، وبخاصة في دائرة القانون العام...ومن حيث إنه عند سكوت المشرع عن الجزاء الذي يترتب على مخالفة إجراء واحب يتعين استخلاص هذا الجزاء من روح التشريع ومن الحكمة التي توخاها المشرع في جعله الإجراء واجبًا، فإذا تبين أن هذه الحكمة من شأنها أن تجعل الإجراء جوهريًا وجب أن يكون الجزاء على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري هو البطلان"(3).

الدين أنه لا فرق بين الإجراء الجوهري وغير الجوهري لأنها كلها ضمانات للأفراد كفلها القانون ولا يصح التخلي عنها بحجة أنها غير جوهرية. الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية 2003، ص220.

R. Hostiou, Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 29 N°1, Janvier-mars 1977. p. 240.

CE, Ass, 23 décembre 2011, M. Claude Danthony et autres, n° 335033

[1] (CE, 2 / 6 SSR, 30 octobre 1996, Centre de perfectionnement et de voltige aérienne, n° 162136.

محكمة القضاء الإداري: جلسة 1953/4/16، الدعوى 607 لسنة 5ق، مجموعة السنة السابعة، ص921. المحكمة الإدارية العليا المصرية: جلسة 1957/11/23، الطعن رقم 969 لسنة 2ق، مجموعة السنة الثالثة، ص74. ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 1/2910/ق لعام 1436هـ، والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم 522لعام 1438هـ، جلسة 1439/4/8هـ، مجموعة الأحكام لعام 1439، ص72.

[2]) د. سعد عصفور ود. محسن خليل، المصدر نفسه، ص468.

[3]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/11/29م، القضية رقم 589 لسنة 4ق، مجموعة السنة السادسة ص511،

CE, ass., 7 mars 1975, Association des Amis de l'abbaye de Fontevraud, req. n° 89011

(ISSN: 2356 - 9492)

ويظهر مما سبق أن اجتماعات اللجان والمداولة والتصويت وما يتصل بها من إجراءات الأصل أنها تُعد من الإجراءات الجوهرية(1)، وفيما يتعلق بأخذ الرأي بالتمرير فالأصل أن المناقشة والمداولة هي القاعدة العامة في اجتماعات اللجان، ولما كان القضاء الإداري المصري قد أقر استثناءً جواز أخذ الرأي بالتمرير إلا إنه أحاط هذا الإجراء بالنظر إلى جوهريته بضوابط تؤكد أنه من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها البطلان، ويستفاد هذا مما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها وسبق بيانه(2)، وقرره مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بضمانات المداولة والتصويت(3).

ومن جماع ما تقدم يستبين أن أخذ الرأي بالتمرير يُعد من الإجراءات الإدارية الجوهرية التي يجب على جهة الإدارة أن تراعي فيها ما اشترطه القضاء من ضوابط لمشروعيته، وينقلنا هذا الأمر إلى ضرورة بيان المصدر والأساس القانوني للإجراءات الإدارية تحديدًا أخذ الرأي بالتمرير وشروط مشروعيته وهو ما سنوضحه بإذن الله تفصيلًا في المبحث التالي.

---

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1951/4/5م، الدعوى 287 لسنة 3ق، مجموعة السنة الخامسة، ص826، حيث قضت بأن" الضمانات التي تقررها القوانين جازمة لازمة ليس لها من محيص فالمأمور به واجب الاستصحاب والمنهي عنه واجب الاجتناب بلا ترخص في ذلك أو هوادة أو لين ...إذ كان القرار صادر من لجنة وقع تشكيلها باطلًا ثم هي لم توقع الكشف الطبعي على العامل فقد جاء قراراها مجانبًا للقانون حقيقًا بالإلغاء".

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1982/5/22م، الطعن رقم 923 لسنة 23 ق، مجموعة السنة 27، ص611.

[3]) حيث ورد في أحد قرارته الحديثة بأنه: "لا يمكن اعتبار أساليب التداول خالية من التأثير على الأصوات في حال رئاسة الاجتماع بين المؤسسات المقرر اندماجها من قبل رئيس إحدى هذه المؤسسات" CE, Ass, 23 décembre 2011, M. Claude Danthony et autres, n° 335033.

المبحث الثاني : مشروعية الاجتماع بطريق التمرير

تمهيد وتقسيم: بإرجاع البصر لما تمت الإشارة إليه عند الحديث عن ماهية فكرة الاجتماع بطريق التمرير، وطبيعته القانونية، يستبين أنه يرتكز كغيره من الإجراءات الإدارية على عدد من المصادر والأسس القانونية، ويشترط لمشروعيته توافر عدد من الشروط التي استقر القضاء على وجوب توافرها، لذا سنتناولها بالتفصيل، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول : مصادر الاجتماع بطريق التمرير

تنظيم الإجراءات الإدارية يحظى باهتمام كبير سواء على المستوى الوطني، أو حتى على المستوى الدولي، إذ قد يكون مصدر الإجراءات الإدارية قواعد دولية، كالتي تستلزم من أخذ رأي الجماعة الأوربية للطاقة الذرية في حال إنشاء منشآت نووية تحدث انبعاثات بيئية(1).

وعلى المستوى الوطني تتباين الدول فيما بينها حيال الإطار القانوني المنظم للإجراءات الإدارية، إذ بعضها يكرس حماية دستورية للإجراءات الإدارية فضلًا عن وضع إطار تشريعي محكم سواء من خلال القوانين أو اللوائح لتنظيم هذه الإجراءات(2)، وبعضها تكتفي بالرقابة القضائية التي تخضع لها هذه الإجراءات، وما يستلزمه القضاء من ضرورة

---

[1]) l'article 37 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique doit être interprété en ce sens que les données générales d'un projet de rejet d'effluents radioactifs doivent être fournies à la Commission des Communautés européennes avant que ces rejets soient autorisés par les autorités compétentes de l'Etat membre concerné"C.E, 5 / 3 SSR, du 30 juin 1989, 89883, publié au recueil Lebon, N° 89883.

[2]) بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، مرجع سابق ص224.

وفي فرنسا تضمن القانون الصادر عام 2015 والمتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمتعاملين معها بعض ما يتصل بالإجراءات الإدارية وإن كان هذا لا يغني عما قرره القضاء الإداري الفرنسي من مبادئ فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية: Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration (Décrets en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, décrets en Conseil d'Etat et décrets)

(ISSN: 2356 - 9492)

إخضاع هذه الإجراءات لمبادئ وقواعد عامة(1)، والاجتماع بطريق التمرير يأتي ضمن الإجراءات الإدارية التي تنتمي إلى الطائفة الثانية، إذ تعد مصر والمملكة العربية السعودية بشكل عام من الدول التي لا تُخضع الإجراءات الإدارية لتنظيم قانوني أو لائحي عام، وإنما نجد بعض القواعد الإجرائية المتعلقة بتنظيم اجتماعات اللجان الإدارية متفرقة ضمن الأنظمة أو اللوائح المتعلقة ببعض جوانب النشاط الإداري، ومن ثم فإنه يمكن حصر مصادر أخذ الرأي بالتمرير باعتباره من الإجراءات الإدارية فيما يلي:

أولًا: الشريعة الإسلامية:

المتطلع لتاريخ الأمة الإسلامية وحضارتها لا يسعه إلا أن يعجب بتراث هذه الأمة التي كانت منارًا للعلم والمعرفة ورفيعةً في الكفاية من النواحي الإدارية والاقتصادية والسياسية(2)، فلقد عرف الإسلام مبادئ التنظيم الإداري وإن اختلفت مصطلحاته عن التنظيم الوضعي المعاصر إلا إننا لا نبالغ إذا قلنا مع البعض(3) أن التنظيم الإداري في الإسلام سبق التنظيم المعاصر في معرفة وتأصيل العديد من المبادئ الإدارية وأخصها ما يتصل بموضوعنا من قواعد إجراءات عمل اللجان وإصدار القرارات الإدارية.

فقد كانت السابقة الأولى في استخلاف عمر رضي الله عنه لستة من الصحابة الكرام وأوصى رضي الله عنه أن يحضر مجلسهم عبد الله ابن عمر مستشارًا وناصحًا، لا مرشّحًا أو منتخبًا(4)، وقد استدل البعض من هذا الاجتهاد على عبقرية عمر رضي الله عنه في الحياة الإدارية واعتماد العدد الفردي في اللجان الإدارية(5)، ومما يوضح أهمية الإجراءات

---

[1]) بيرتيل وينيرجرن، المرجع نفسه، ص225.

[2]) د. محمد أنس قاسم جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة، المعهد العالي للدراسات الإسلامية، 2009، ص5.

[3]) د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية 1993، ص32.

[4]) أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري الدمشقي (المتوفى سنة ٧٧٤ هـــ)، البداية والنهاية، مطبعة السعادة– القاهرة (نسخة الشاملة)، ج7، ص144 وما بعدها.

[5]) د. أحمد أولاد سعيد، الإجماعات السكوتية الصادرة عن عمر بن الخطاب: قراءة في حجيتها وأثرها في المذاهب الإسلامية، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الخامس، سنة 2016، ص269.

الإدارية في التنظيم الإداري الإسلامي ما حدث في عهد أمير المؤمنين عمر بن عبد العزيز من شكوى أهل سمرقند أن قتيبة بن مسلم الباهلي غدر بهم وأخذ بلادهم دون أن يتبع الإجراءات السليمة لصحة قرار الحرب عليهم ومقاتلتهم(1).

فهذه الوقائع تدلل على أهمية الإجراءات في الشريعة الإسلامية، ووجوب أن تخرج تصرفات الولاة، القائمين على الإدارة وفق الأوضاع الشرعية، وإلا كانت محلًا لنقضها وإبطالها(2)، فقد قرر القرافي(3) عند الحديث عن الوقف وهو من قبيل التصرفات، أن التصرفات إن وقعت على وجه الصحة والأوضاع الشرعية لمصالح المسلمين تنفذ ولا يجوز مخالفتها، وأهمية القواعد الإجرائية في الشريعة الإسلامية ترجع لكونها مقررة حمايةً لمصلحة الأفراد والمصلحة العامة على حد سواء وهو ما عبر عنه ديوان المظالم السعودي بقوله "عدم اكتمال الجوانب الشكلية للقرار: القاعدة الشرعية

---

[1]) حيث ورد عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه إذ أمر أميرًا على جيش أو سرية أوصاه فقال: "إذا لقيت عدوك من المشركين فادعهم إلى ثلاث خصال، فأيتهن أجابوك إليها فاقبل منهم وكف عنهم: ادعهم إلى الإسلام، فإن أجابوك فاقبل منهم، ثم ادعهم إلى التحول من دارهم إلى دار المهاجرين، فإن أبوا فأخبرهم بأنهم يكونون كأعراب المسلمين، لا يكون لهم في الغنيمة والفيء شيء إلا أن يجاهدوا مع المسلمين، فإن هم أبوا فاسألهم الجزية، فإن هم أجابوك فاقبل منهم، فإن هم أبوا فاستعن عليهم بالله تعالى وقاتلهم "، انظر: أبو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري (المتوفى ٢٦١ هـ)، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، مطبعة عيسى البابي الحلبي، القاهرة، كتاب الجهاد والسير، باب تأمير الإمام الأمراء على البعوث، ووصية إياهم بآداب الغزو وغيرها، ج3،ص357، رقم الحديث(1731).

ولما كان قرار قتيبة فيه مخالفة للإجراءات الإدارية الواردة في حديث النبي صلى الله عليه وسلم، كتب عمر بن عبد العزيز إلى سليمان بن أبي السرى عامل سمرقند أن" أهل سمرقند قد شكوا إلى ظلما أصابهم وتحاملا من قتيبة عليهم حتى أخرجهم من أرضهم، فإذا أتاك كتابي فأجلس لهم القاضي، فلينظر في أمرهم، فإن قضى لهم فأخرجهم إلى معسكرهم كما كانوا وكنتم قبل أن ظهر عليهم قتيبة. قال: فأجلس لهم سُلَيْمَان جميع بن حاضر القاضي الناجي، فقضى أن يخرج عرب سمرقند إلى معسكرهم وينابذوهم على سواء، فيكون صلحا جديدا أو ظفرا عنوة، فقال أهل السند: بل نرضى بما كان، ولا نجدد حربا"، انظر: أبو جعفر، محمد بن جرير الطبري (المتوفى٣١٠ هـ)، تاريخ الطبري، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم، دار المعارف مصر ،ج6، ص568.

[2]) د. أحمد السنتريسي، الأثر الرجعي في القضاءين الإداري والدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة 2011، ص401.

[3]) الإمام أبي العباس أحمد بن إدريس القرافي (المتوفى 684هـ)، أنوار البروق في أنواع الفروق، دار الكتب العلمية بيروت، الطبعة الأولى 1998م، ج3، ص10.

(ISSN: 2356 - 9492)

تنص على أن التصرف على الرعية منوط بالمصلحة، إيثار المصلحة العامة على الخاصة لا يعني إهدار حقوق الأفراد تطبيقًا للقاعدة الشرعية لا ضرر ولا ضرار"(1).

ويتبين من جماع ما سبق أن الشريعة الإسلامية تعد مصدرًا أساسيًا من مصادر الإجراءات الإدارية، بما في ذلك أخذ الرأي بالتمرير وما يستلزمه من ضوابط لمشروعيته تكفل التروي اللازم وسماع من له حق إبداء الرأي واعتبار رأيه قبل أخذ القرار وإلا عد القرار محلًا للإبطال بطريق الإلغاء، من ذلك ما ذكره الماوردي من أن الوزير إذ قلد أميرًا بناءً على إذن الخليفة، وجب عليه أن يأخذ إذن الخليفة إن أراد نقله أو عزله، وإلا عُد قرار النقل غير معتبر لعدم استيفاء الإجراءات المتطلبة للنقل أو العزل(2).

ثانيًا: العرف الإداري:

يقصد بالعرف الإداري ما جرت السلطة الإدارية على اتباعه من قواعد في مباشرة وظيفتها بصدد حالة معينة بالذات دون أن يكون لهذه القواعد سند أو أساس من النصوص التشريعية(3)، وقد اعترف القضاء الإداري المصري والسعودي والفرنسي بالقوة القانونية الملزمة للعرف(4)، واعتبره مصدرًا من مصادر الشرعية، ولسنا هنا بحاجة إلى تفصيل الخلاف حول قيمة العرف وأنواعه كمصدر من مصادر الإجراءات الإدارية.

---

[1]) ديوان المظالم السعودي: حكم محكمة الاستئناف رقم 6/229 لعام 1433هـ في القضية رقم 66/ لعام 1432هـ، جلسة 1433/3/20هـ، ص1187.

[2]) أبو الحسن علي بن محمد البصري البغدادي، الشهير بالماوردي (المتوفى ٤٥٠هـ)، الأحكام السلطانية، دار الحديث القاهرة، ص63.

[3]) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية 1973، ص35. د. بكر القباني، العرف كمصدر للقانون الإداري، 1976م، ص18، د. برهان رزيق، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1986م، ص22وما بعدها، د. أنور رسلان، العرف الإداري قيمته القانونية ووضعه في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة العدد 61، رجب 1409هـ، ص254.

Jean Bourgoing, Pour une théorie de la coutume administrative, La Revue administrative, 61e Année, No. 364 (JUILLET 2008), p. 364

[4]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1995/1/7م، الطعن 1163 لسنة 38ق، مجموعة السنة 40، ص847. وحكمه بجلسة

لكن يهمنا التأكيد على أن السلطة الإدارية متى نظمت الإجراءات الإدارية التي انفردت بوضعها، بما يقيد إرادتها فإن ذلك يقودنا إلى نشوء عرف إداري، يلزم الإدارة ويجب عليها احترامه بل لا تملك تعديله أو العدول عنه إلا إذ اقتضت دواعي التطور ذلك، واتجهت نيتها وثبت قصدها في العدول نهائيًا وبصفة مطلقة عنه، ويخضع هذا التثبت وموقف الإدارة للقضاء الإداري(1).

وهذا ما أكده مجلس الدولة في مصر حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا ما سبق للإدارة أن استطلعت رأي الجهة المختصة في أمر من الأمور، فلا حرج عليها أن تتصرف على ضوء هذا الرأي في جميع الحالات المماثلة"(2)، وقضى ديوان المظالم السعودي في حديثه عن إجراءات تشكيل اللجان وأخذ رأيها بأنه "وإن كان العرف الإداري قد اعتبرا المرسوم الملكي أعلى من الأمر السامي، بحسبان أن المرسوم الملكي صادر عن ولي الأمر باعتباره ملكًا وأن الأمر السامي صادر منه باعتباره رئيسًا لمجلس الوزراء، وأن المقدم عند التعارض المرسوم الملكي، إلا إن هذا العرف غير مطرد اطرادًا تامًا بل جاء بصريح بعض الأنظمة ما ينقضه فقد نص نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم 23 وتاريخ 1377/5/23هـ في مادته (9) بأنه يعين محافظ المؤسسة بمرسوم ملكي والمتبع أنه يجري تعيينه بأمر ملكي ومن ثم فإن حجية العرف ضعيفة، من كل ذلك يتضح أن عيب الإجراء والشكل الذي مس القرار وإن كان من حيث الأصل جوهريًا إلا أنه نظرًا للظروف الاستثنائية والواقعية المصاحبة للقرار، فإن الإجراء الذي تم بخصوصه لا يهوى به على درك الإلغاء"(3)، وفي فرنسا انتهى مجلس الدولة بأن "الوزير في حال عدم وجود نص

1991/3/30م، الطعن رقم 382 لسنة 32ق، مجموعة السنة 36، ص966. وحكمها بجلسة 2011/10/26م، الطعن 6818 لسنة 50ق، مجموعة السنة 57، ص115. حكم محكمة الاستئناف بديوان المظالم في القضية رقم 2/2355/س لعام 1440هـ، جلسة 1440/5/24هـ، مجموعة أحكام عام 1440هـ، ص 115.

C.E, 6 juin 1997, 148683, publié au recueil Lebon, N° 148683

C.E, 14/10/2011, 329788, Publié au recueil Lebon, N° 329788

[1]) برهان رزيق، مرجع سابق، ص305.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1958/6/7م، الطعن رقم 552 لسنة 3ق، مجموعة السنة الثالثة، ص1336. وحكمها بجلسة 2011/10/22م، الطعن رقم 16766 لسنة 53ق، مجموعة السنة 57، ص96.

[3]) حكم ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2/2107/ق لعام 1430هـ، المؤيد بحكم محكمة

(ISSN: 2356 - 9492)

قانوني أو لائحة إذا ما اعتاد استشارة الجماعات التمثيلية فإنه لا يستطيع استبعاد أية جماعة مهنية أخرى لها ذات الصفة"(1).

ويُعد الاجتماع بطريق التمرير حسب ما يرى جانب من الفقه(2) من أبرز الإجراءات التي تولدت عن العرف الإداري وأقرها القضاء الإداري، فقد استقر العرف الإداري على أنه عندما يحدد القانون الاختصاص بإصدار قرار معين إلى أحد المجالس أو إحدى اللجان يجوز بدلًا من عرض الموضوع على هذا المجلس منعقدًا أن يعرض على أعضائه منفردين بطريق التمرير، وأقر القضاء الإداري هذا العرف –كما سبق بيانه عند تعريف الاجتماع بالتمرير– فقضت محكمة القضاء الإداري بأنه "ولا يغير من ذلك ما جاء بكتاب رئيس جامعة القاهرة من أن العرف قد جرى بالجامعات على أن اشتراك الأساتذة في تقييم الإنتاج العلمي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات أو الهيئات العلمية الأخرى لا يعرض على مجلس الجامعة للموافقة ولا يستلزم استئذان عضوية هيئة التدريس في الكلية التي ينتمي إليها ولا يغير هذا من بطلان تشكيل اللجنة المذكورة لعدم الحصول على موافقة مجلس الجامعة المختص التي ينتمي غليها الأساتذة أعضاء اللجنة ذلك أن العرف الإداري هو عبارة عن الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين لها وينشأ من استمرار الإدارة بالتزامها بهذه الأوضاع والسير على نسقها في مباشرة هذا النشاط وأن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة ...ومن ثم فلا يجوز للعرف أن يخالف نصًا قائمًا ويتدرج تحت ذلك أن العرف الناشئ من خطأ في فهم القانون لا يمكن التعويل عليه"(3).

الاستئناف رقم 6/634 لعام 1433، جلسة 1433/7/2هـ، مجموعة الأحكام لعام 1433هـ، ص 1409.

[1]) C.E.F. 14 Janvir 1949 fedreration Natonale des syndicats dingneurs des mines Rev.Dr. Public. نقلًا عن د. برهان رزيق، المرجع السابق، ص306.

[2]) د. برهان رزيق، المرجع نفسه، ص307.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1955/1/7م، الطعن رقم 1163 لسنة 38ق، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص198.

ثالثًا: المبادئ القانونية العامة:

يعتبر القضاء أهم مصدر من مصادر القانون الإداري بشكل عام إذ يعادل التشريع بالنسبة لمختلف فروع القانون الداخلي لأنه قانون غير مقنن في كثير من جوانبه، وأهمية القضاء كمصدر من مصادر الإجراءات الإدارية ترتكز على ما يستنبطه القاضي الإداري من مبادئ قانونية عامة، من ضمير الجماعة، أو روح التشريع أو مبادئ العدالة، وذلك عندما تنقصه القواعد التشريعية أو العرفية التي تحكم المنازعات المعروضة عليه(1).

إذ يقوم القاضي الإداري بما له من دور إنشائي بالبحث عن القاعدة واجبة التطبيق مستخدمًا فكره وإرادته في انتقاء هذه القاعدة المراد تطبيقها وإضفاء صفة الإلزام عليه(2)، والقضاء الإداري له القدح المعلى في إقرار العديد من المبادئ القانونية العامة في مجال الإجراءات الإدارية مثال ذلك: مبدأ توازي الإجراءات(3)، وما يلزمه على الإدارة من احترام

---

[1]) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص39، د. مصطفى كامل، الصبغة الأدبية للدعوى الإدارية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث يوليو 1975، ص550، د. ماجد الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة 2006، ص51 وما بعدها، د. إبراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مكتبة القانون 1997م، ص116.

Jean Rivero, Droit Administratif, Treizième, ed2) Dalloz, 1990, P.95.

Ramu de Bellescize, Droit administratif general, Gualino, Lextenso,2021/22,p46.

[2]) C.E, 26 juin 1959, 92099, publié au recueil Lebon, N° 92099.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 2013/3/17م، الطعنان رقما 5793و 9756 لسنة 58ق(غير منشور) حيث قضت بأنه" وحيث إن الأصل أن الحق إذا نظَّمته أداةٌ تشريعية معينة، فإنه يجوز إعادةُ تنظيمه بذات الأداة، وذلك على وفق قاعدة توازي الأشكال القانونية، كما أنه يجوز أيضًا أن يُعاد تنظيمه بأداة تشريعية أعلى على مدارج القاعدة القانونية، ومن ثم إذا تمَّ تنظيمُ الحق بموجب قرار وزاري، فإنه يجوز إعادة تنظيمه بموجب قرار وزاري لاحق، أو بموجب أداةٍ تشريعيةٍ تعلو على مدارج القاعدة القانونية هذه الأداةَ، كأن يتم إعادة تنظيمه بموجب لائحةٍ أو تشريع".

قريب من ذلك حكم محكمة الاستئناف بديوان المظالم رقم 2/1240 لعام 1435 جلسة 1435/6/26، مجموعة الأحكام لعام 1435، ص1273.

C.E, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, requête numéro 288460

(ISSN: 2356 - 9492)

الإجراءات الوجوبية، ومبدأ علانية الإجراءات القانونية(1)، ومبدأ عدالة الإجراءات الإداريةDue process(2)، أو العمل العادل Fair Play(3)، ولا شك بأن هذه المبادئ تتصل اتصالًا مباشرًا بأخذ الرأي وضماناته فعلى سبيل المثال إذ طلبت الإدارة رأي جهة استشارية بمناسبة إصدار قرار فإن كانت ملزمة بهذا الرأي لا يجوز لها تعديله أو إلغاؤه دون الرجوع إلى هذه الجهة، على عكس لو كانت غير ملزمة بطليه ففي هذه الحالة يجوز لها تعديل أو إلغاء القرار دون طلب الرأي(4).

كذلك مبدأ عدالة الإجراءات الإدارية يستلزم من الإدارة تبسيط الإجراءات الإدارية وعدالتها عن طريق فرض شعور تام بالعدل في المجتمع الذي تتعامل فيه تأكيدًا لسيادة حكم القانون(5).

---

[1]) وهذا ما قرره مفوض الدولة (Dame David) في حكم C.E., 4 octobre 1974, N° 88930 ، حيث ورد فيه '" que la publicité des débats judiciaires est un principe général du droit'

[2]) Schwwartz Bernard. La procédure administrative aux Etats-Unis. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 3 N°2, Avriljuin1951, pp.251-252.

Nathan S. Chapman, Kenji Yoshino, The Fourteenth Amendment Due Process Clause, https://constitutioncenter.org

[3]) Sir Gordon Slynn, Le contrôle juridictionnel de l'action administrative devant les juridictions anglaises, Volume 26, Number 4, 1985,p865.

[4]) C.E, 15 mars 1974, 85703, publié au recueil Lebon, N° 85703

H.BEIRTHÉLEMY, Traité élémentaire de droit administrative, LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE, PARIS,1906,p193.

[5]) د. محمود الجبوري، ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، جامعة إربد الأهلية، عدد1 لسنة 1998م، ص85.

المطلب الثاني : مبدأ الاقتصاد في الإجراءات كأساس قانوني للاجتماع بطريق التمرير

مبدأ الاقتصاد في الإجراءات من المبادئ المقررة لضمان حسن سير العدالة وتبسيط الإجراءات الإدارية، وقد عُبر عنه بالعديد من المصطلحات الدالة على فحواه إذ يشير جانب من الفقه الإجرائي لهذا المبدأ بالاقتصاد القضائي(1)، أو السرعة في المرافعات وتبسيطها توفيرًا للوقت والجهد والنفقات(2)، ولا تقتصر اقتصاديات الإجراءات على ما يهدر من نفقات مالية في سبيل الوصول إلى الإجراء، بل تتضمن ما قد يصيب صاحب المصلحة أو العاملين في الجهاز الإداري من ضغط عصبي وتوتر نفسي نتيجة ما بُذل من مجهود بدني ونفسي في سبيل اتخاذ إجراءات كان من الممكن الوصول إلى ذات نتيجتها بشكل أبسط وأسرع(3)، دون انتظار طويل قد تقل معه قيمة الحق الموضوعي محل الرأي، أو يترتب عليه ضغط نفسي على أعضاء اللجان قد يؤثر على إنتاجية العمل، أو حتى الضغوط النفسية للمعني بالقرار والتي قد تؤثر في مصالحه وفي تقديره لعمل هذه اللجان.

وتأكيدًا لأهمية هذا المبدأ في تبسيط وتسريع الإجراءات الإدارية وحسن سير العدالة الإدارية ورد في المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة رقم 165 لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة المصرى"أنه لا يخفى عن البال أن العدالة الإدارية لن تتحقق على خير وجه إلا إذا سارت على نمط يجمع بين التبسيط والسرعة في الإجراءات"، ويجيز قانون الإجراءات الإدارية النمساوي اتباع إجراءات مختصرة بهدف كسب الوقت فيما تمر به القرارات الإدارية من عملية إجرائية قد يترتب عليها تعطيل المصلحة العامة أو الإضرار بالحقوق الخاصة(4)، ويجيز قانون الإجراءات الإدارية المجري أيضًا تبسيط الإجراءات بهدف كفالة سرعتها في الحالات التي يتنازل فيها ذو الشأن عن ضرورة الحصول على

---

[1]) د. عزمي عبد الفتاح، أساس الادعاء أمام القضاء المدني، الطبعة الأولى، 1987، ص231.

[2]) د. عبد الحميد أبو هيف، المرافعات المدنية والتجارية، مطبعة الاعتماد 1921، ص92. د. أحمد حشـــيش، فكرة الاجتماع بطريق التمرير، مرجع سابق، ص35.

[3]) د. نبيل إســماعيل عمر، الهدر الإجرائي واقتصـــاديات الإجراء، دار الجامعة الجديدة الإســكندرية، الطبعة الأولى 1999، ص13.

[4]) بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، ص265

(ISSN: 2356 - 9492)

قرار مكتوب، وعندما لا تستلزم القواعد الإدارية المعمول بها في الموضوع إلا إلحاق مذكرة بالملف أو القيد في السجلات الرسمية(1).

وعبرت عن أهمية هذا المبدأ وقيمته الدستورية المحكمة الدستورية العليا(2)، وأكد القضاء الإداري أهمية هذا المبدأ في تبسيط الإجراءات الإدارية وحسن سير العدالة الإدارية، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن" مبدأ الاقتصاد في إجراءات الخصومة من الأصول التي يقوم عليها القانون وتحكم أسس تطبيقه: وجوب تفادي تكرار الأعمال أو الأفعال أو الإجراءات أو التدابير القانونية المحدثة لنفس الأثر القانوني، إلا لضرورة حتمية من القانون نفسه توجب ذلك التكرار أيا كانت أسبابه"(3).

ويعد هذا المبدأ أساسًا قانونيًا لمشروعية أخذ الرأي بطريق التمرير، إذ أقر القضاء الإداري مشروعية هذا التصرف استثناءً من إجراءات وضوابط الاجتماعات وما يجب أن يدور فيها من مداولة ونقاش، استنادًا إلى ما تفرضه ضرورة سرعة إنجاز بعض القرارات الإدارية من تبسيط لإجراءات إصدارها(4)، وذلك بالنظر إلى حجم الأعمال الملقاة على عاتق هذه اللجان وتلك المجالس فبعضها يوكل إليها الفصل في عدد كبير جدًا من الطلبات واتخاذ الرأي بشأنها، وفي ظل ما يستلزمه الاجتماع العادي أو حتى الطارئ من دعوة وجدول أعمال وجلسة ومناقشة ثم تداول وصولًا إلى الرأي فيها؛ فقد يترتب على ذلك تعطيل المصلحة العامة أو الخاصة دون مقتضى خصوصًا في الحالات العاجلة أو تلك

---

[1]) بيرتيل وينيرجرن، المرجع نفسه، ص265.

[2]) المحكمة الدستورية العليا: جلسة 2016/5/7، الدعوى رقم 19 لسنة 36 ق، الجريدة الرسمية عدد 19 (أ– مكرر).

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1988/5/14م، الطعن رقم 1325 لسنة 33ق، دائرة توحيد المبادئ في ثلاثين عامًا منذ إنشائها إلى 2015، المكتب الفني، المبدأ 12/أ. وحكم المحكمة الإدارية العليا بديوان المظالم السعودي جلسة 1440/9/3هـ، الطعن 811 لعام 1439هـ، حكم رقم 76، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 1439–1441هـ، مجلد 1، ص433.

[4]) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة 2009، ص148، صلاح الدين زكي، تبسيط الإجراءات: مفهوم وتطبيق، اتحاد جمعيات التنمية الإداري، عدد 4 أبريل 1981، ص72.

التي لا تستلزم استيفاء مثل هذا الترتيب الإجرائي، أو التي استقر بشأنها عمل تلك اللجان على رأي معين أو ما يسمى بالموضوعات الجارية(1).

فالحجم الهائل للعمل الذي قد تُكلف به هذه اللجان يستلزم إمكان اتخاذ الآراء بطريق التمرير إن توافرت الشروط والضمانات التي فرضها القضاء الإداري لمشروعيتها، فقد حصر بعضهم على سبيل المثال عدد الطلبات التي عرضت على إحدى مكاتب التعويض عن حوادث العمل بولاية نيويورك حيث قدرت بما يزيد عن 6000 طلب كل عام(2)، وقد عُرض على المجلس العلمي بجامعة القصيم في عام واحد أكثر من 500موضوع(3)، ولما كانت بعض هذه الموضوعات من الموضوعات الجارية أي التي جرى العمل على اتخاذ قرار معين حيالها، أو كان الموضوع مما يستلزم سرعة اتخاذ القرار، فقد أجاز القضاء الإداري تمريرها دون اجتماع شريطة أن يتحقق إجماع الأعضاء على الرأي حيالها وأن تكون مبررات التمرير متوفرة كما لو كانت هناك حالة ضرورة أو استعجال(4)، أو كان الموضوع من الموضوعات قليلة الأهمية(5)، وذلك لضمان عدم التأثير على تلك المجالس عن طريق إخفاء بعض الأدلة أو الأسانيد أو الوقائع التي كان من المفترض إثارتها في الجلسات وإدراجها ضمن محاضرها، إذ الإجماع يضمن سلامة قرارات تلك اللجان حتى لو تم اتخاذها بالتمرير –مراعاةً لتبسيط الإجراءات والاقتصاد فيها– من المؤثرات التي تستهدف إفساد آرائها أو التأثير على أعضائها تقديرًا لاعتبارات المجاملة والصداقة، أو الضغوط الخارجية من الرؤساء الإداريين أو المسؤولين السياسيين.

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا ببطلان تشكيل إحدى لجان تقييم النتاج العلمي، وما ترتب عليها من قرارات بسبب قيام خصومة بين صاحب الشأن وأحد أعضاء اللجنة مؤكدةً بأن مثل هذه الخصومة تستوجب تنحيته عن الاشتراك في الفصل في الأمر ولا يلزم أن تكون الخصومة قضائية مادامت العداوة والبغضاء قد بدت بينهما، ومن ثم قضت ببطلان

---

[1]) بيرتيل وينيرجرن، المرجع نفسه، ص 246.

[2]) بيرتيل وينيرجرن، المرجع نفسه، ص266.

[3]) تقرير عن أعمال المجلس العلمي بجامعة القصيم لعام 1438هـ، منشور على موقع المجلس/https://vpgsr.qu.edu.sa .

[4]) بيرتيل وينيرجرن، المرجع نفسه، ص246.

[5]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص257.

(ISSN: 2356 - 9492)

قرارات اللجنة لهذا السبب ولو صدرت بالإجماع ففساد رأي هذه اللجنة بسبب اشتراك هذا العضو؛ ينسحب إلى القرار الصادر منها وما يعقبه من قرارات(1)، وقضى ديوان المظالم السعودي بأن عملية إصدار القرار محاطة بقيود وإجراءات مقررة شرعًا ونظامًا لتحول بين الإدارة والافتئات على المشروعية وتجعلها بمنأى عن كل ما من شأنه التأثير على صحة وسلامة القرار الإداري والوصول إلى الحقيقة دون أن تشوبها أي شائبة(2).

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1981/5/10م، الطعن 182 لسنة 25ق، مجموعة السنة 26، ص994.

[2]) حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالديوان جلسة 1436/3/15هـ، قضية رقم 2/1259/س لعام 1436هـ، ص1347.

المطلب الثالث : شروط صحة الاجتماع بطريق التمرير

بعد أن بينا فيما سلف مصادر فكرة الاجتماع بطريق التمرير وأساسها القانوني؛ يثور التساؤل حول مشروعيتها وشروط صحتها، وهل يمكن أن تلجأ السلطات الجماعية للتمرير في كل ما يعرض عليها من أعمال؟ أم أن الأمر مقتصرًا على الأعمال غير المهمة أو ما يسمى بالأعمال الجارية، حقيقة الأمر أن صحة الاجتماع بطريق التمرير في ضوء ما انتهى إليه القضاء الإداري تتوقف على شرطي الضرورة والإجماع، وقد اختلف الفقه حول ما يتعلق بأهمية الموضوع المعروض على المجالس وأثره في صحة الاجتماع بطريق التمرير، وحيث إن هذه الشروط الثلاثة يستلزم بيانها تفصيل فحواها فنخصص لكل منها فرعًا مستقلًا وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول : الضرورة ومشروعية الاجتماع بطريق التمرير

تعد نظرية الضرورة من النظريات العامة لكافة فروع القانون، إذ ظهرت في المجال الجنائي ثم انتقلت إلى غيره من الفروع الأخرى(1)، ولقد كان لمجلس الدولة الفرنسي السبق في بناء هذه النظرية وصياغة ضوابطها وشروطها في

[1]) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية الطبعة الرابعة 2005، ص13. وقد أطلق عليها في بادئ الأمر نظرية سلطات الحرب، ثم استقر الفقه الفرنسي على تسميتها بنظرية الظروف الاستثنائية، ويشترط لتطبيقها وجود ظرف استثنائي، واستحالة لمواجهة هذا الظرف بقواعد المشروعية العادية، وأن يكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه حالة الضرورة، فإذا ثبت قدرة الإدارة على أن تتصرف وفق أحكام القوانين العادية كان تصرفها أو الإجراء المتخذ باطلًا مع أنه اتخذ في ظل حالة الضرورة، للمزيد انظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص112 وما بعدها، د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص43. د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري دار النهضة 1987م، ص99 وما بعدها.

CHAPUS René, Droit administratif général ; Paris, Lextenso, 2001,p1055.

(ISSN: 2356 - 9492)

القانون الإداري(1)، وقد أقرها القضاء الإداري المصري(2)، وديوان المظالم السعودي في مجال الإجراءات الإدارية(3)، وعلى الرغم من أن الفقه الإداري يسلم بهذه النشأة القضائية للنظرية إلا إن الشريعة الإسلامية كان لها القدح المعلّىَ وبحق في تقرير هذه النظرية قبل أن يتوصل إليها مجلس الدولة الفرنسي، إذ اجتهد فقهاء الشريعة في تفهم منهج الشارع في حالة الضرورة وما توقعه لها من أحكام تخالف حالة السعة والاختيار، فاستطاعوا استخلاص مجموعة من القواعد الكلية والأصول الشاملة التي تعد مرتكزًا لهذه النظرية وإطارًا منضبطًا لتطبيق الشرعية الإسلامية في حالة الضرورة، مثال ذلك" الأصل في المنافع الإباحة، الأصل في المضار التحريم، المشقة تجلب التيسير، الضرورات تبيح المحظورات، الضرورة تقدر بقدرها، الميسور لا يسقط بالمعسور، ما جاز لعذر يبطل بزواله، الاضطرار لا يبطل حق الغير"(4)، هذه القواعد تمثل بنيانًا متكاملًا لنظرية الضرورة يفوق في ضبطه وإحكامه ما انتهى إليه الفقه القانوني في بيان هذه النظرية واختلافهم حول مضمونها ومعالمها(5).

---

[1]) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص418.

[2]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص390، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، د.ت، ص98 وما بعدها.

[3]) ديون المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2/2107/ق لعام 1430هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم 6/634 لعام 1433، جلسة 1433/7/2هـ، مجموعة الأحكام لعام 1433هـ، ص 1409.

[4]) د. فؤاد النادي، نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي دراسة مقارنة، دار الزهراء 1986م، ص11.

[5]) د. فؤاد النادي، المرجع نفسه، ص14. وقد أكد ديوان المظالم السعودي أهمية هذه المبادئ في المجال الإجرائي حيث قضى بأن "النظام الأساسي للحكم فإن الأنظمة في السارية في المملكة محكومة ومقيدة بمعلومات وأصول وقواعد الشريعة والتي جاءت بنفي الحرج ومشروعية الرخص والإجماع على عدم التكليف بالشاق من الأعمال ففضلًا عما لا يطاق منها إذ القدرة شرط التكليف...ولقد قعد الفقهاء من فروع الشريعة قاعدة كلية تنص على أن المشقة تجلب التيسير، وأدرجوا تحتها قواعد مثل إذا ضاق الأمر اتسع وإذا اتسع ضاق، وقاعدة الضرورات تبيح المحظورات" حكم المحكمة الإدارية رقم 4/د/ف/12 لعام 1423هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 65/ت/5 لعام 1424هـ، جلسة 1424/3/13هـ، مجموعة أحكام 1424هـ، ص185.

أما عن تعريف النظرية فقد اختلف فقهاء القانون والشريعة في بيان المقصود بها، مما لا يتسع مجال هذه الدراسة لتفصيله(1)، إلا إنه يمكن القول مع البعض(2) أن هذه النظرية هي نظرية قضائية مقتضاها أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف إذ تكون ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار المرافق العامة، وقريب من ذلك ما انتهى إليه بعض المعاصرين من فقهاء الشريعة(3) حيث عرف نظرية الضرورة بأنها "الحالة التي تطرأ على الإنسان بحيث لو لم تراع لجزم أو خيف أن تضيع مصالحه الضرورية".

وقد عبرت محكمة القضاء الإداري عن حالة الضرورة في بواكير أحكامها بعبارات دقيقة حيث قضت بأنه "لا يطلب من الإدارة وهي مأخوذة بظروف مفاجئة وأحوال خاطفة تحوطها ضرورة عاجلة ملحة، تضطرها إلى العمل السريع الحاسم، لضمان مصلحة عليا أن تدقق وتتحرى وتفحص على النحو الذي عليها اتباعه في ظروف هادئة مألوفة، وذلك حتى لا يفوتها الوقت ولا يفلت من يدها الزمام"(4).

والضرورة بمعناها السابق تعد شرطًا لمشروعية الاجتماع بطريق التمرير وفق ما قررته محكمة القضاء الإداري بقولها "الأصل في كل هذه المجالس مهما كان رأيها استشاريًا أن تنظر فيما نيطت به في اجتماع يدعى إليه في وقت مناسب،

---

[1]) فضـــلًا عن المراجع الســـابقة للمزيد انظر في الفقه القانوني: د. ســـليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص100 وما بعدها، د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص390 وما بعدها، د. أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية 1987م، ص99 وما بعدها، د. يسري العصار، نظرية الضـــرورة في القانون الدســـتوري والتشـــريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضـــة العربية 1995. وفي الشـــريعة انظر بالإضـــافة إلى ما ســـبق: د. يوســـف قاســـم نظرية الضـــرورة في الفقه الجنائي الإســـلامي والقانون الجنائي الوضعي، دار النهضة العربية د.ت، ص11 وما بعدها.

[2]) د. سعد عصفور ود. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، د.ت، ص105.

[3]) د. يعقوب عبد الوهاب الباحسين، رفع الحرج في الشريعة الإسلامية دراسة أصولية تأصيلية، مكتبة الرشد الرياض 2001م، ص438. ويؤيد هذا التعريف د. فؤاد النادي، المصدر نفسه، ص22.

[4]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1956/3/18م، القضية رقم 1880 لسنة 6ق، مجموعة السنة العاشرة، ص251.

(ISSN: 2356 - 9492)

وأن تكون قراراتها وليدة البحث والتمحيص في جلسة يتكامل فيها نصاب الاجتماع القانوني...ومن ثم يكون الحصول على قرارات من مجلس بطريقة التمرير يتنافى مع سرية المداولات وهذه الطريقة إن جاز اتباعها في حالات الضرورة والاستعجال بالنسبة إلى بعض المجالس والهيئات التي ينص قانونها على سرية المداولات فشرط هذا الجواز الموافقة الإجماعية على القرار"(1).

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "وإن كانت موافقة لجنة التموين العليا على قرار الاستيلاء، تعتبر شرطاً إجرائياً لابد من استيفائه لصحة قرار الاستيلاء لم يشترط في هذه الموافقة موعداً معيناً، وقد سبق لهذه المحكمة قضاء بأنه يستوي لتمام الإجراءات أن يكون صدور الموافقة سابقاً أو لاحقاً على قرار وزير التموين بالاستيلاء... إذ في هذه الحالة تكون الإدارة أمام ضرورة ملجئه اقتضاها الصالح العام الذي يعلو على الصالح الفردي"(2)، وقضت في حكم آخر بأن "موافقة لجنة التموين العليا شرط شكلي جوهري لصحة القرار يكفي صدور الموافقة بالتمرير بين أعضائها فالمشرع لم يستلزم صدور هذه الموافقة في اجتماع تعقده اللجنة للدراسة والتصويت"(3).

وقضى ديوان المظالم السعودي بأن "عيب الإجراء الذي مس القرار وإن كان من حيث الأصل جوهريًا إلا إنه نظرًا للظروف الاستثنائية والواقعية المصاحبة للقرار؛ فإن الإجراء الذي تم بخصوصه لا يهوى به إلى درك الإلغاء، ويظل القرار صحيحًا سليمًا صدورًا وآثارًا"(4).

وقد ورد في تقرير مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي أن المقرر الألماني قد ذكر أنه في حالة وجود خطر داهم يجب على الموظف وإن كان محلًا للشك في حيدته أن يتصرف، وكذلك في النمسا إذ كان الموضوع لا يحتمل التأخير فيجب التصرف، هذه الحالات توضح أن الضرورة تمثل استثناءً يستلزم من جهة الإدارة أن تتصرف في

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة1952/3/17م، الدعوى رقم 417 لسنة 5ق، مجموعة السنة السادسة، ص662.
[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1986/10/25م، الطعن رقم 2392 لسنة 30ق، مجموعة السنة 32، ص89.
[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1988/4/23م، الطعن رقم 1518 لسنة 31ق، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص191.
[4]) حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2/2107/ق لعام 1430هـ، مشار إليه سابقًا.

ضوء حالة الضرورة وبقدرها(1)، أي أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها وفي الإطار الذي لا يخل بضمانات المداولة والتصويت وما تستلزمه من تأني وفحص وتمحيص لما يعرض على السلطات الجماعية، حتى تأتي قراراتها مؤسسة على أدلة فحصت وتم تمحيصها في اجتماعات هذه السلطات تجنبًا لمواطن الزلل وتحقيقًا لوجه المصلحة من عرضها على هذه المجالس، ولقد عبر ديوان المظالم عن هذه الغاية حيث قضى بأن "النظام جعل ضمانة قوية ودعامة متينة للإدارة من الوقوع في مصل تلك العيوب، حيث أحال أمر التحقيق في مخالفات الطلاب إلى لجنة مختصة تتكون من ستة من أعضاء هيئة التدريس وفق المصطلح النظامي المعرف بهم فتصدر رأيها ثم يخلفه قرار عميد الكلية أو مجلسها بالقرار المؤثر في مركز الطلاب، وإلا فما الفائدة من وجود هذا العدد من أهل العلم والفهم والاطلاع، ما هو إلا حجز لأبواب الظلم أن تغشى وحماية لمواطن الزلل أن تمشى"(2).

ومن جماع ما تقدم نرى بأنه من الضروري ألا تسرف السلطات الجماعية والمجالس في أخذ الرأي بالتمرير، فإذا لم تكن هناك ضرورة لتمرير القرار دون فحص وتمحيص فإن اللجوء إلى هذه الوسيلة محفوف بالمخاطر ولا يؤتمن من الاعتساف بضمانات الأفراد.

[1]) بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، مرجع سابق، ص246.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية رقم 2/2889/ق لعام 1426هـ، والمؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 83/ت/6 لعام 1428هـ، جلسة 1428/2/7هـ، مجموعة الأحكام لعام 1428هـ، ص1332.

(ISSN: 2356 - 9492)

الفرع الثاني : الإجماع شرط لصحة الاجتماع بطريق التمرير

استكمالًا لما لورد آنفًا عند الحديث عن الفرق بين الإجماع وأنواعه وبين الاجتماع بالتمرير وما انتهينا إليه من أن الإجماع شرطًا لازمًا لصحة الاجتماع بالتمرير استنادًا لما قضت به محكمة القضاء الإداري فقضت محكمة القضاء الإداري بأن "هذه الطريقة وإن جاز اتباعها في حالات الضرورة والاستعجال بالنسبة إلى بعض المجالس؛ فشرط هذا الجواز بداهةً الموافقة الإجماعية على القرار أو المشروع المقترح فمجرد اعتراض واحد من الأعضاء موجب لعرض الأمر في اجتماع قانوني إذ قد تكون حجة المعارض بالغة يعتنقها كل أو بعض ذوي الرأي المضاد"(1)، وقضت بأنه "يجوز أخذ الرأي بالتمرير على الأعضاء منفردين، ويصدر القرار إذا كان مضمونه مجمعًا عليه من جميع الأعضاء، أما إذا شذ واحد منهم وجب لصحة المداولة قانونًا دعوة جميع الأعضاء للاجتماع وإبداء رأيهم بعد المناقشة فيما بينهم"(2)، وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "حجام الجهة الإدارية عن تقديم محضر مجلس الرئاسة المقول بأنه وافق فيها على الفرا المطعون فيه والتذرع بعدم العثور عليه أو أية أوراق تتعلق بالموضوع؛ يترتب عليه تأييد الطاعن فيما ذهب إليه من أن مجلس الرئاسة لم يقر القرار المطعون فيه بعد أن استبان أن مشروع هذا القرار لم يعرض على مجلس الرئاسة في اجتماع قانوني وإنما عرض عليه بالتمرير ولم يوافق أعضاؤه عليه بالإجماع"(3).

ويثور التساؤل هنا عن الموضوعات التي يتم تمريرها دون مناقشة أو مداولة في اجتماع عادي أو طارئ، هل يلزم فيها موافقة الجميع بما في ذلك من لم يحضر الاجتماع؟ أم يكفي موافقة من حضر واكتمل بهم النصاب القانوني لانعقاد الاجتماع؟

الإجابة على هذا التساؤل تستلزم التفرقة بين ما إذا كان الموضوع الذي تم تمريره ضمن جدول أعمال الاجتماع من عدمه، إذ لو كان ضمن جدول أعمال المجلس أو اللجنة المعنية فلا يلزم لتحقق الإجماع المشار إليه لمشروعية أخذ الرأي بالتمرير كما ورد في أحكام القضاء الإداري موافقة الجميع أي من لم يحضر، إذ يكفي موافقة جميع من حضر واكتمل بهم النصاب، شريطة أن تكون الدعوة للاجتماع وجهت للجميع، ولا يغلق باب المناقشة على الأعضاء، ولا تعد

---

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17م، الدعوى رقم 417 لسنة 5ق، مجموعة السنة السادسة، ص662.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1951/6/6م، الدعوى رقم 16 لسنة 4 ق، مجموعة السنة الخامسة، ص298.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1982/5/22م، الطعن رقم 923 لسنة 23 ق، مجموعة السنة 27، ص611.

هذه الحالة من قبيل حالات أخذ الرأي بالتمرير، وإنما تسمى هذه الموافقة إجماعًا ممن حضر واكتمل بهم النصاب القانوني، ولذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن "غياب عضو اللجنة اختيارًا لا يبطل تشكيلها إذا توافر العدد القانوني المطلوب في باقي الأعضاء الذين حضروا فعلًا اجتماعها، وذلك لأن تشكيل اللجنة في هذه الحالة يعتبر صحيحًا قانونًا ويحمل غياب العضو اختيارًا على موافقته مقدمًا على ما تصدره اللجنة من قرارات"(1).

فالأصل أنه إذا لم يكن هناك نصًا يلزم اللجنة أو المجلس بضرورة حضور جميع الأعضاء لصحة انعقاد الاجتماع، وموافقة الجميع لصحة القرار، فتصدر قرارات المجالس بالأغلبية عن اجتماع مكتمل النصاب القانوني أي يحضره أغلبية الأعضاء(خمسين في المائة +1)(2)، ومن ثم فإن موافقة الأغلبية الحاضرة تكفي لمشروعية القرار ونظاميته(3)، ولا توصف هذه الحالة بأنها أخذًا للرأي بالتمرير، إذ من المتيسر على من يرى خلاف رأي الأغلبية أن يمتنع عن الموافقة ويلزم هنا لمشروعية محضر الجلسة إثبات اعتراضه ورأيه(4)، وفي هذه الحالة يصدر القرار بالموافقة العلنية(5) للأغلبية الحاضرة التي اكتمل بها النصاب القانوني للاجتماع.

---

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 23/6/ 1949، الدعوى رقم 588/ 2ق، مجموعة السنة الثالثة ص1070.

[2]) C.E, 20 février 1953, Société Intercopie, requête numéro 9772, rec. p. 88.
المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1963/6/15م، الطعن 880، 1420، مجموعة السنة الثامنة، ص1297.

[3]) ديوان المظالم السعودي: حكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم 6367/ق لعام 1436هـ، مشار إليه سابقًا.

[4]) حيث قد يتطلب القانون أو اللائحة ضرورة تحرير محضر للاجتماع تدون فيه المناقشات والمداولة التي دارت، وفي هذه الحالة فإن عدم تحرير المحضر أو النقض الجوهري في بعض بياناته قد يؤدي إلى بطلان الإجراءات وبطلان القرار الإداري ذاته، انظر د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص258. أما في حالة إذا لم يتطلب القانون تحرير محضر للاجتماع فلا يتقرر البطلان، كما أن إغفال بعض البيانات وما دار في المداولات لا يؤثر على المحضر ما دام قد تضمن بيان بمن حضر والموضوعات وما اتخذ فيها من قرارات، د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص278. ونرى ضرورة أن يعكس المحضر ما دار في المداولات لأنه ضمانة مهم للحكم على شرعية القرارات الصادرة من اللجان والمجالس الجماعية لكن بشكل ملخص حتى لا يتحول إلى مضبطة إذ فارق بين محضر الاجتماع ومحضر ضبط الجلسة المعمول به على سبيل المثال في عمل السلطات البرلمانية أو جلسات المحاكم.

[5]) إذ القاعدة في التصويت عدم السرية، C.E, 15 mai 1908, 25407, publié au recueil Lebon, N° 25407.

(ISSN: 2356 - 9492)

أما إذ كان الموضوع محل أخذ الرأي بالتمرير لم يدرج ضمن جدول أعمال الاجتماع، وإنما أدرج ضمن ما يستجد من أعمال، أو كان مدرجًا لكن أغلق النقاش حوله كما لو منع رئيس الاجتماع المناقشة أو تداول الآراء(1)، ففي الحالة الأولى يلزم موافقة الجميع بما في ذلك من لم يحضر الاجتماع، إذ يخفى عليه عرض هذا الموضوع ضمن جدول أعمال الجلسة وربما لو علم لحضر الاجتماع وأبدى رأيًا مخالفًا في هذا الموضوع قد يغير وجه الرأي حياله بأن يعتنقه بعض أو كل أعضاء السلطة الجماعية(2)، وقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إن خلا القانون الأساسي للجمعية الخيرية القبطية الكاثوليكية من نص يحظر فيه على الجمعية العمومية النظر في أية مسألة تكون واردة في جدول أعمال الاجتماع إلا أن هذا الحظر من القواعد المسلمة، ذلك أنه عند دعوة الأعضاء إلى اجتماع الجمعية العمومية يبين لهم في الدعوة أو معها المسائل التي سوف تعرض في الجلسة فيجيب العضو الدعوة بالحضور أو لا يجيبها بحسب أهمية تلك المسائل في نظره، ومن ثم يحظر النظر في أية مسألة أخرى خارجة عن جدول الأعمال، لأن الأعضاء لم يخطروا بها عند دعوتهم إلى الاجتماع ولو أنهم أخطروا بها لربما حضر من أجلها الكثير من الأعضاء الغائبين...وإذا كان هذا الاقتراح لم يقدم قبل إعداد جدول الأعمال وإنما قدم في الجلسة، فقد كان الإجراء القانوني الوحيد هو تحديد موعد لاجتماع جديد يعقد فيما بعد لنظر هذا الاقتراح حتى يكون جميع الأعضاء على بينة من الموضوع الذي سوف يطرح في الاجتماع الجديد"(3).

وفي الحالة الثانية يُعد سكوت الأعضاء على إغلاق باب المناقشة أو المداولة حول الموضوع موافقة منهم على تمريره إلا إنه يلزم موافقة جميع من حضر الاجتماع واكتمل بهم النصاب القانوني له، وهو ما يستفاد مما قررته محكمة القضاء الإداري بقولها "العضو الذي ينسحب من المجلس ليؤدي صلاة حان وقتها، لا يعتبر غائبًا عن الجلسة بل

---

[1]) وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أن "إقصاء العضو عن اللجنة بالرغم عنه يعد عيبًا يرد على تشكيل اللجنة فلا يكون لها في هذه الحالة الأخيرة كيان قانوني صحيح ومن ثم تكون قراراتها باطلة لبطلان تشكيلها ولو صدرت بالإجماع"، محكمة القضاء الإداري: جلسة 23/6/ 1949، الدعوى رقم 588/ 2ق، مشار إليه سابق، ويقاس على ذلك في وجهة نظرنا الإقصاء الحكمي وهو حجب الرأي بدون مقتضى عن العضو أو منعه من إبداء رأيه في مرحلة المناقشة.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17م، الدعوى رقم 417 لسنة 5ق، مشار إليه سابقًا.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1960/11/5م، الطعن رقم 640 لسنة 5ق، مجموعة المبادئ السنة السادسة، ص64.

حاضرًا فيها يتعين أخذ صوته، وإغفال ذلك يبطل إجراءات أخذ الأصوات"(1)، وفي حكم قريب من هذا المعنى لديوان المظالم السعودي قضى بأن "اشتراط النظام أن يكون تشكيل اللجنة من ثلاثة أعضاء، وضرورة اجتماع اللجنة بكاملها لدراسة محضر الضبط، إقرار المدعى عليها بغياب أحد أعضاء اللجنة يجعل القرار الصادر منها معيبًا بعيب الشكل، أثره: إلغاء القرار"(2)، ولما كان شرط مشروعية أخذ الرأي بالتمرير موافقة الجميع كما سبق بيانه، بحيث يعد صوت الجميع معتبرًا في هذه الحالة حكمًا، ومن ثم وجب أخذ رأي من تخلف عن حضور الاجتماع الذي مرر فيه هذا القرار مادام موضوعه لم يدرج ضمن جدول أعمال الاجتماع أو الجلسة.

ويستبين مما سبق أن الإجماع شرطًا لمشروعية أخذ الرأي بالتمرير، ومفاده حسب المستقر عليه قضاءً موافقة جميع أعضاء السلطة الجماعية إذ لا تكفي موافقة الأغلبية لتقرير مشروعية تمرير القرار دون مناقشة أو مداولة.

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1953/11/11م، الدعويين رقم 746 ورقم 876لسنة 5ق مجموعة السنة الثامنة، ص22. وحكم المحكمة الإدارية العليا: جلسة 2005/4/23م، الطعن رقم 11499 لسنة 49 ق، مجموعة المبادئ الهامة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، هيئة قضايا الدولة، 2006، ص459.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم هيئة التدقيق رقم 295/ت/2 لعام 1428هـ، في القضية رقم 1/3582/ق لعام 1425هـ، جلسة 1428/6/16هـ، مجموعة الأحكام لعام 1428هـ ص1494.

(ISSN: 2356 - 9492)

الفرع الثالث : مضمون الموضوع وأهميته وأثر ذلك في صحة الاجتماع بطريق التمرير

اختلف الفقه حول أثر أهمية الموضوع محل أخذ الرأي في مشروعية التمرير دون اجتماع عادي أو طارئ، فيرى جانب من الفقه(1) أن التمرير يقتصر على الموضوعات غير المهمة، أما الموضوعات المهمة فيجب أن تعرض وتناقش ويتم التداول في مضمونها قبل أخذ الرأي فيها، استنادًا إلى أن التمرير ما هو إلا استثناء من الأصل المتمثل في ضرورة المناقشة وتداول الرأي بين أعضاء اللجان والمجالس المعنية قبل الانتهاء إلى رأي معين حول الموضوع محل المناقشة والتداول، لما في ذلك من أثر على صدور قرارات تلك اللجان مؤسسةً على الأدلة والأسانيد التي أثيرت في المجالس ووفقًا لاعتبارات ووقائع يعلمها أعضائها.

بينما يتجه جانب آخر(2) إلى إنه لا فارق بين أهمية الموضوع من عدمه، إذ المعول عليه استيفاء شروط التمرير من ضرورة وإجماع، أما أهمية الموضوع فليست محل اعتبار في صحة أخذ الرأي بالتمرير ودليل ذلك

وقبل أن نرجح أحد الرأيين لابد من الوقوف على ماهية فكرة أهمية الموضوع ومحدداتها، بمعنى كيف يمكن أن نميز بين الموضوع المهم والموضوع غير المهم، وهل هناك ضابط أو معيار يمكن الاسترشاد به أم أن الأمر مرجعيته إلى تقدير الجهة الإدارية المختصة، وما أهمية ذلك في تقرير مشروعية وصحة أخذ الرأي بالتمرير، الموضوع المهم ليس له تعريف محدد في الفقه الإداري إلا إن من يرجع البصر في معاجم اللغة يتبين له أن "مهم" كلمة تدل على الأمر الشديد المفزع، أو ما يدعو إلى اليقظة والتدبر(3)، وهذا المعنى الأخير قريب لما نعنيه بالأمر المهم، إذ هو الموضوع الذي يستدعي من الجهة الإدارية اليقظة والتدبر قبل أخذ الرأي، أي يستلزم التداول والمناقشة إذ بها تستكشف وتنجلي الأدلة والأسانيد والوقائع والاعتبارات التي يلزم علم أعضاء هذه اللجان بها حتى يصدر القرار بشكل موضوعي بعيدًا عن الإفساد أو الضغوط أو حتى المجاملة والصداقة.

---

[1]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص257.

[2]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص714.

[3]) د. جهاد عبد القادر، د. خليل عبد الفتاح، استعمالات لغوية معاصرة، مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد السادس، يناير 2014، ص295.

ويستبين مما سبق أن فكرتا الأهمية و عدم الأهمية ليس لها معيار محدد، ولا يمكن إخضاعها لضابط معين، وإنما تحدد بحسب كل حالة على حدة، في ضوء وقائعها وملابساتها، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري، وعلى الرغم من تسليمنا بأن القضاء لم يميز بين الأمر المهم وغير المهم في تقرير مشروعية التمرير، إلا إن هذا التمييز ضروري تحقيقًا لاعتبارات الصالح العام، إذ ليس من المتصور أن المشرع شكل هذه اللجان ونص على اختصاصاتها عبثًا لتمرر ما يعرض عليها دون مناقشة أو تداول، فهذه اللجان أيًا كانت أداة تشكيلها العلة من وجودها تقديم رأي متخصص لمصدر القرار والتأني قبل إصداره من أجل فحص الأدلة والأسانيد وتداول الرأي حول مضمونه؛ ليصدر القرار مؤسسًا على اعتبارات الصالح العام، وهذا لن يتحقق دون دراسة وفحص وتداول ونقاش من قبل اللجان المعنية قبل إصدار قراراتها.

فضلًا عن أن هذا التمييز يتوافق مع كون التمرير استثناءً من الأصل العام في عمل هذه اللجان، إذ في عدم التمييز مخالفة للطابع الاستثنائي لأخذ الرأي بالتمرير، وإقرار حق تلك اللجان في تمرير كل ما يعرض عليها من موضوعات دون اجتماع ونقاش أو تركيز على أهمية العناية بإعداد وتكوين قراراتها، بما يفتح مجالًا واسعًا لتأثير اعتبارات المجاملة والصداقة، أو الإفساد، على من يملكون سلطة التقرير في الجهات الإدارية.

لذا يلزم في تقديرنا ضرورة قصر التمرير على الموضوعات غير المهمة أو ما يسمى بالموضوعات الجارية(affaires dites courantes)(1) والتي درج العمل بشأنها على اتخاذ رأي معين، حتى تصدر القرارات مؤسسة على أدلة وأسانيد فُحصت ودُرست من قبل المختصين، وتتجنب هذه اللجان محاولة التأثير على أعضائها حول ما يزمعون إصداره من قرارات، ويكون اللجوء إلى التمرير في أضيق الحدود وبالقدر الذي تُراعى فيه مصالح الناس حتى لا تتعطل أو تهدر.

[1]) بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، مرجع سابق، ص246.

(ISSN: 2356 - 9492)

المبحث الثالث : جزاء الإخلال بشروط مشروعية الاجتماع بطريق التمرير

تمهيد وتقسيم: بعد أن بينا شروط مشروعية الاجتماع بالتمرير سنتناول في هذا المبحث ما يقرره القضاء الإداري من حماية لهذه الشروط ضمانًا لسلامة إجراءات المداولة والتصويت وصناعة وتكوين القرار الإداري، ثم من ناحية أخرى بيان ما إذ كان من الممكن تصحيح المخالفة الناشئة عن الإخلال بهذه الشروط، وأخيرًا مسؤولية الإدارة في حالة الإخلال بها؛ وذلك على التفصيل الآتي:

المطلب الأول : الحماية القضائية لمشروعية الاجتماع بالتمرير

عرفنا فيما سلف أن إجراءات مشروعية الاجتماع بالتمرير في القانون الإداري تتصل بالقواعد الخاصة بالإجراءات أي تتعلق بمجموعة المراحل اللازمة لإعداد القرار، وهذه العناصر الإجرائية قد يفرضها نص تشريعي أو لائحي؛ ومن ثم تكون الإدارة ملزمة بأن تصدر قرارها بمراعاة الإجراءات المطلوبة في عمل تلك اللجان وإلا كان البطلان جزاءً حتميًا على مخالفة هذه الإجراءات.

ومثال ذلك ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها "ومن حيث إنه عن مدى قانونية اجتماع الجمعية العمومية للنادي ولما كان البادي من ظاهر الأوراق أن إدارة نادي الصيد الرياضي وجهت الدعوة إلى عقد جمعية عمومية للنادي يوم 2002/9/27م بجريدة الأهرام وإذا لم تكتمل الأغلبية المطلقة لأعضاء النادي في الاجتماع الأول حيث بلغ عدد الحاضرين(125) عضوًا في حين أن عدد الأعضاء (47990) عضوًا ومن ثم تأجل الاجتماع إلى موعد آخر تحدد له الساعة الخامسة من مساء نفس اليوم 2002/9/27م، وقد بلغ عدد الحاضرين (2106) عضوًا ومن ثم فقد الاجتماع صحيحًا وحين التصويت على القرارات تبين أن عدد الحاضرين هو (82) عضوًا حين كان يتعين ألا يقل العدد عن ربع الحاضرين في بداية الاجتماع أي يتعين حضور التصويت حوالي 527 عضوًا ومن ثم يكون الحاضرين للتصويت أقل من الربع ومن ثم يكون الاجتماع الأخير غير مكتمل قانونًا"(1).

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 2005/4/23م، الطعن رقم 11499 لسنة 49 ق، مشار إليه سابقًا.

وفي حكم آخر قضت محكمة القضاء الإداري بأن"رئاسة مجلس الكلية لها من الأهمية في نظر الشارع ما رأى معه جعلها مقصورة على العميد، فإذا غاب قام مقامه فيها وكيل الكلية، لهذا لا يجوز أن يتولها غيرهما ولو كان أقدم الأعضاء ما دام القانون لم ينص على جواز ذلك كما فعل في قوانين أخرى"(1).

وقضت المحكمة الإدارية العليا بديوان المظالم السعودي بأنه إذا "نص المنظم على العدد في تشكيل اللجنة، وصحح انعقاد اللجنة في حال حضور الأغلبية من أعضائها إذا كان من ضمن الحاضرين الرئيس ونائبه؛ فمقتضى النص النظامي أنه لا يشترط حضور جميع أعضاء اللجنة عند إصدار القرار وإنما يكفي أن تحضر الأغلبية على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم"(2).

وقد تلزم الإدارة نفسها في وقت كانت حرة التصرف فيه بإجراءات معينة فيما يتعلق بعمل السلطات الجماعية وفي هذه الحالة فإنه من المتعين عليها مراعاة هذه الإجراءات وليس لها أن تحيد عنها في حالات فردية طالما كانت قائمة وتعتبر مخالفتها لهذه الإجراءات تجاوزًا للسلطة(3)، وعبرت عن ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم قديم لها مقررةً بأن "النظام الذي تقرره الإدارة في صدد أمر معين وتسير على مقتضاه هو بمثابة القانون أو اللائحة من حيث وجوب احترامه إلى أن يحصل تغييره فالانحراف عن معاملة الناس بمقتضاه في وقت كان هذا النظام هو الساري يكون من جانب الإدارة مخالفة للقانون"(4).

---

[1]) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 2/6/ 1951م، السنة الخامسة، ص568، أشار إليه د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص254.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1440/8/26هـ، في الاعتراض رقم 930 لعام 1439هـ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم 75، ص429.

[3]) انظر تعليق الأستاذ فرانسو فيريه، على حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1947/1/8م، في الدعوى رقم 28 لسنة 1ق، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الأولى 1950م، ص275.

[4]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1947/1/8م، في الدعوى رقم 28 لسنة 1ق، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الأولى 1950م، ص275.

(ISSN: 2356 - 9492)

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن" المشرع ناط بالمحافظين الاختصاص بإزالة التعدي على أملاك الدولة–يجوز التفويض في هذا الاختصاص—إذا وضع صاحب الاختصاص قيدًا على اختصاصه في هذا الشأن بتشكيل لجنة على نحو معين لتقديم تقرير بالموضوع قبل إصدار القرار فإن هذا القيد يسري على من فوض في مباشرة هذا الاختصاص؛ صدور قرار إزالة التعدي دون مراعاة هذا القيد يصم القرار بعيب الشكل وهو شكل جوهري لازم للتحقق من التعدي في حد ذاته"(1).

وقد تُلزم الإدارة باتباع إجراءات معينة استنادًا إلى المبادئ القانونية العامة التي استخلصها القضاء من روح التشريع واستمدت قوتها الملزمة من أحكامه كما سبق بيان ذلك، وفي هذه الحالة الأخيرة يتقرر البطلان دون حاجة إلى نص قانوني أو لائحي عن طريق تصدي القضاء الإداري لتحديد أثر هذه المخالفة على القرار المعيب(2)، موفقًا بين اعتبار تحقيق المصلحة العامة وما تستلزمه من تروي في إصدار القرارات الإدارية، ودراستها دراسة متأنية من خلال تداول الرأي داخل هذه السلطات الجماعية وتصويت أعضائها بما يضمن صدور قرارتها مستندة إلى أدلة وبراهين أثيرت في الجلسات وأدرجت في المحاضر، وبين اعتبار آخر لا يقل في أهميته عن السابق إلا وهو عدم الإغراق في الإجراءات التي من شأنها عرقلة العمل الإداري وتضاعف عقبات الروتين الإداري مما يترتب عليه بطء سير الأمور الإدارية(3).

وتتجلى معالم هذا التوفيق في إقرار القضاء لمشروعية أخذ الرأي بالتمرير استثناءً بالشروط والضوابط التي سبق تفصيلها، إذ الأصل أن إجراءات عمل السلطات الجماعية إجراءات جوهرية يجب مراعاتها ويترتب البطلان على

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1988/12/17م، الطعن 1281 لسنة 33ق، مجموعة السنة 24 ص310.

[2]) د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، د.ت، ص468. ومثال ذلك بالإضافة إلى ما ورد في المتن: ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من حظر النظر فيما يخرج عن جدول الأعمال لأن الأعضاء لم يخطروا به عند دعوتهم للاجتماع ولو أنهم أخطروا بها لربما حضر من اجلها الكثير من الأعضاء الغائبين، وفي هذه الحالة الواجب قانونًا تحديد موعد لاجتماع جديد يعقد فيما بعد حتى يكون جميع الأعضاء على بينة من الموضوع الذي سوف يطرح في الاجتماع الجديد(حكمها الصادر بجلسة 1960/11/5، الطعن رقم 640 لسنة 5ق، مجموعة السنة السادسة ص64)، أيضًا قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه إذ لم يتحقق النصاب في أحد الاجتماعات يكون الاجتماع صحيحًا في المرة التالية دون حاجة لاشتراط النصاب مادام جدول الأعمال واحدًا في الاجتماعين(C.E,8mars 1981).

[3]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص690.

مخالفتها، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري في العديد من أحكامها حيث قضت بأن"الأصل في كل هذه المجالس مهما كان رأيها استشاريًا أن تنظر فيما نيطت به في اجتماع يدعى إليه في وقت مناسب، وأن تكون قراراتها وليدة البحث والتمحيص في جلسة يتكامل فيها نصاب الاجتماع القانوني، ومن ثم يكون الحصول على قرارات من مجلس بطريقة التمرير يتنافى مع سرية مداولاته التي نص عليها القانون، وهذه الطريقة وإن جاز اتباعها في حالات الضرورة والاستعجال بالنسبة إلى بعض المجالس والهيئات التي ينص قانونها على سرية المداولات فشرط هذه الجواز بداهة الموافقة الاجتماعية على القرار أو المشروع المقترح، فمجرد اعتراض واحد من الأعضاء موجب لعرض الأمر في اجتماع قانوني؛ إذ قد تكون حجة المعارض بالغة يعتنقها كل أو بعض ذوي الرأي المضاد"(1).

وقضت بأن القرار الصادر بالتمرير لا يتم قانونًا إلا بتوقيع جميع أعضاء المجلس عليه في التاريخ الذي يتم فيه هذا التوقيع حتى ولو سبق استعراض موضوعه في جلسة سابقة(2)، بل ويجوز أخذ الرأي بطريق التمرير على الأعضاء منفردين ويصدر القرار إذا كان مضمونه مجمعًا عليه من جميع الأعضاء، أما إذ شذ واحد منهم وجب لصحة المداولة دعوة جميع الأعضاء للاجتماع لإبداء رأيهم بعد المناقشة فيما بينهم(3)، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها بأن " تشكيل لجان الامتحان من عضوين أو أكثر يعتبر ضمانة جوهرية لسلامة الامتحان ومصلحة الكلية والتعليم الجامعي بوجه عام، ومن ثم فإن تكوين لجنة من عضو واحد يبطل الامتحان حتى ولو وقع عضو آخر على كشف الامتحان دون أن يحضره"(4).

---

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17، الدعوى 417 لسنة 5ق، مجموعة السنة السادسة، ص662.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1951/6/6م، الدعوى رقم 4/16 مجموعة السنة الخامسة ص298.

[3]) محكمة القضاء الإداري مجموعة السنة الثامنة بند 643، ص1261، أشار إليه د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص548.

[4]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1979/6/2م، الطعن رقم 807 لسنة 24ق، وقريب من ذلك حكم ديوان المظالم السعودي حيث قضى بأن "الثابت أن القرار محل الدعوى صدر من عميد الدراسات العليا لوحده دون حضور أعضاء مجلس الدراسات العليا خلافًا للمادة 35 من نظام التعليم العالي التي اشترطت حضور ثلثي الأعضاء، والمادة 10 من اللائحة الموحدة للدراسات العليا نصت على أن يكون التعديل في المقررات بقرار من مجلس الجامعة بناءً على توصية من مجلس عمادة

(ISSN: 2356 - 9492)

وفي حكم آخر قضت بأن العضو الذي ينسحب من المجلس ليؤدي صلاة حان وقتها لا يعتبر غائبًا بل حاضرًا فيها يتعين أخذ صوته، وإغفال ذلك يبطل إجراء أخذ الأصوات(1)، وقد قررت محكمة القضاء الإداري في حكم قديم لها أن سكوت المشرع عن التصريح بصحة انعقاد لجنة من اللجان عند تكامل عدد من الأعضاء، يستلزم حضور الأعضاء جميعًا بحيث لو غاب أحدهم لما صح الانعقاد"(2)، ولا يغير من الأمر شيئًا أن يكون رأي اللجنة أو الهيئة استشاريًا إذ ما دام الشارع أوجب أخذ رأيها وجب أن يكون الرأي صحيحًا ولا يستقيم هذا النظر إلا إذا استكملت أوضاعها واستوفت شروطها وإجراءاتها، فإذ ما فسد هذا الرأي انسحب فساده إلى القرار الصادر بناءً عليه"(3).

وتخفيفًا من حدة هذه النتيجة قضت المحكمة الإدارية العليا في شأن الإجراءات التي يتعين على لجنة فحص الإنتاج العلمي في الجامعات أن تسير عليها في حالة انعدام النص أنه"ليس ثمة قيد يلزم اللجنة أو أعضاءها باتباع إجراءات بذاتها سواء بالإجماع أو تبادل الرأي وكل ما تطلبه القانون هو تقرير مفصل عن الانتاج يفصح عن المكانة العلمية لكل مرشح، ويوضح عناصر الكفاية فيمن يراه صالحًا دون غيره للتعيين في الوظيفة المتقدم لشغلها، ويستوي بعد ذلك

الدراسات العليا بالتنسيق مع القسم المختص ولم تقدم المدعى عليها ما يثبت اعتماد المسار الفرعي وفق ذلك؛ مؤداه أن قرار المدعى عليها محل الطعن مشـوب بعيب الخطأ في تطبيق النظام، أثر ذلك إلغاء القرار" حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 5/5381/ق لعام 1433هـــ والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم 2/1240 لعام 1435، بجلسة 1435/6/27هـــ، مجموعة أحكام عام 1436هـ، ص902.

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 31/ 1953/11م، في الدعوى رقم 746 ورقم 876 لسنة 5ق، مجموعة أحكام السنة الثامنة، بند 13، ص22.

[2]) محكمة القضـاء الإداري: جلسـة 1950/11/16م، مجموعة السـنة الخامسـة ص154، وقد أيد الدكتور الطماوي هذا الرأي كونه أكثر حماية للأفراد ولأن صمت المشرع يوحي إلى حضور الجميع، وعكس ذلك ذهب جانب من الفقه إلى أن الاجتماع ينعقد صحيحًا بحضور أغلبية الأعضاء، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا مؤكدة بأن "القرار الوزاري لم يحدد نصابًا لصـحة انعقاد اللجنة وإنما صـمت عن هذا التحديد وإزاء هذا الصـمت يلزم الرجوع إلى الأصـل في صـحة انعقاد اللجان والمجالس والأصل أن الانعقاد يصح إذا حضر الاجتماع أكثر من نصف الأعضاء" حكمها الصادر بتاريخ 1963/6/15م، الطعن 880، 1420، مجموعة السـنة الثامنة، ص1297، وللمزيد حول هذا الخلاف انظر: د. سـليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص254.

[3]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1954/3/25م، الدعوى رقم 6/1798ق، مجموعة السنة الثامنة، ص1088.

أن يقدم كل عضو من أعضاء اللجنة تقريره على حدة، أو يتقدموا مجتمعين بتقرير واحد، لأن المهم أن يتحقق الفحص الجاد للإنتاج العلمي للمرشحين، بأن يُعمل كل أستاذ متخصص معاييره العلمية لوزن الانتاج العلمي المعروض عليه، وتقديم تقرير عنه إذا كان كل منهم قد قيم انتاج كل مرشح بما يراه، وكانت تقاريرهم جميعا بوصفهم أعضاء اللجنة العلمية قد وضعت تحت نظر الهيئات المختصة بما يمكنها بدورها من وزن الكفاية العلمية للمرشحين، فإن الحكمة من تشكيل اللجنة هذه تكون قد تحققت"(1).

وقضت بأن" المشرع في المرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بشؤون التموين أجاز لوزير التموين إصدار قرار الاستيلاء على أي عقار لضمان تموين البلاد ولتحقيق العدالة في التوزيع موافقة لجنة التموين العليا شرط شكلي جوهري لصحة القرار يكفي صدور الموافقة بالتمرير بين أعضائها فالمشرع لم يستلزم صدور هذه الموافقة في اجتماع تعقده اللجنة للدراسة والتصويت"(2).

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1970/11/8، مجموعة السنة 15، ص1، أشار إليه د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص255. كذلك أجازت المحكمة اشتراك رئيس القسم في مناقشة تقرير اللجنة العلمية رغم أنه أحد أعضائها فمشاركته في المناقشات رغم أنه عضو في اللجنة العلمية ليس من شانه أن يعيب قرار التعيين ذلك لأن اشتراك الأساتذة في اللجان العلمية لا ينزع صفتهم كأعضاء في مجلس القسم ولا يخل بصلاحيتهم للاشتراك في مناقشاته ما دام المطلوب في كل الأحوال مجرد إبداء الرأي الذي يخضع في النهاية لتعقيب مجلس الجامعة المنوط به إجراء التعيين(حكمها بجلسة 1971/12/5، الطعن رقم 1424 لسنة 13ق، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 173)، كذلك قضت بأن الروابط العلمية بين أعضاء اللجنة والمرشحين أو اشتراك بعضهم في بعض الأبحاث مع المرشحين أمر شائع الحدوث في الأوساط العلمية ولا يصح أن يكون حائلًا دون اشتراكهم في لجان الفحص العلمي وإلا لأدى الأمر في بعض الأحيان إلى عدم إمكان تشكيل هذه اللجان من الأساتذة المتخصصين الذين يمكن الوثوق بآرائهم خاصة في بعض الفروع التي يقل عدد المتخصصين فيها(حكمها بجلسة 1969/6/15، الطعن رقم 971 لسنة 9 ق، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، المرجع نفسه، ص171).

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1988/4/23م، الطعن رقم 1518 لسنة 31ق، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص191.

(ISSN: 2356 - 9492)

ورغم ذلك نجد من الأحكام القضائية ما رتب الانعدام على مخالفة إجراءات عمل المجالس الجماعية؛ تحديدًا فيما يتعلق بالتمرير فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "رئيس الجمهورية إذا ما تصدى لإصدار أية مسألة من هذه المسائل دون أن يسبق هذا الإصدار إقرار أو موافقة مجلس الرياسة فإن هذا الإصدار ينطوي على اغتصاب لاختصاص مجلس الرئاسة المقرر بالإعلان الدستوري ويفقد بالتبعية مبرر وجوده بعد أن فقد ركيزة قيامه، ويضحى بهذه المثابة عملًا من أعمال الغصب لا يرتب أثرًا قانونيًا... ومن ثم فإن احجام الجهة الإدارية عن تقديم محضر مجلس الرئاسة المقول بأنه وافق فيها على القرار المطعون فيه والتذرع بعدم العثور عليه أو أية أوراق تتعلق بالموضوع؛ تأييد الطاعن فيما ذهب إليه التسليم بأن مجلس الرئاسة لم يقر القرار المطعون فيه بعد أن استبان أن مشروع هذا القرار لم يعرض على مجلس الرياسة في اجتماع قانوني وإنما عرض عليه بالتمرير ولم يوافق أعضاؤه عليه بالاجماع"(1).

وقضى ديوان المظالم السعودي في حكم قديم بأن "قيام جهة الإدارة بالاستيلاء على ملك الغير دون اتباع الإجراءات المقررة نظامًا يعد غصبًا باطلًا وعملًا ماديًا لا يستأهل الحماية "(2).

وقد اختلف الفقه حول تقرير الانعدام في حال مخالفة الشكل والإجراءات بين من يرى أن المخالفة إذا كانت جسيمة فإنها تؤدي إلى الانعدام(3)، مثال ذلك مخالفة قواعد الشكل والإجراءات فيما يتعلق بنزع الملكية، واتجاه آخر يرى بأن مخالفة الإجراءات الأصل أنها لا تؤدي إلى الانعدام لأن التعبير يوجد في الواقع ولو لم يصغ في الشكل المنصوص

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1982/5/22م، الطعن رقم 923 لسنة 23 ق، مجموعة السنة 27، ص611.

[2]) ديوان المظالم السعودي الحكم رقم 728/ت/1 لعام 1411هـ، (غير منشور).

[3]) د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة 1965، ص 121، "وقد فرق بين الشكل والإجراء فذكر بأن الإغفال الكلي للشكل يترتب عليه انعدام القرار، بينما الإجراءات فليست عنصرًا أساسيًا في القرار الإداري ولذلك فإن إهدار الإجراء ولو كليًا لا يترتب عليه الانعدام وكل ما هنالك أن يكون القرار قابلًا للإبطال". وفي عرض موقف مجلس الدولة المؤيد للرأي الوارد في المتن، د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص372 وما بعدها. وفي نقد الاعتماد على أركان القرار الإداري للتمييز بين الانعدام والبطلان، د. رمزي الشاعر، بطلان القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول 1968م، ص162.

عليه في القانون(1)، وإن كانت عيوب الإجراءات قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى اغتصاب السلطة وذلك إذ خرج العمل عن النطاق الإداري وصار غصبًا للسلطة(2).

ونرى بأن مخالفة إجراءات المداولة والتصويت كونها متعلقة بمراحل إعداد القرار إن كانت جسيمة على النحو الذي يصل بها إلى حد اغتصاب السلطة؛ قد يترتب عليها الانعدام إذ أنها مرتبطة بالتعبير عن الإرادة في ذاته، لأن تمرير القرار دون اتباع الشروط التي استقر عليها القضاء تجعل الإرادة غير متوفرة، أي أن إرادة أعضاء تلك السلطة الجماعية منقوصة ويكون الانعدام لا البطلان هو الجزاء؛ فقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأن "اجتماع الجمعية العمومية الخيرية القبطية الكاثوليكية بالإسكندرية يعتبر أنه انفض بمجرد الانتهاء من النظر في جدول أعمال الجلسة ومن ثم فإن بقاء فريق من الأعضاء مهما بلغ عددهم بعد ذلك أي بعد انفضاض الاجتماع لا يعتبر استمرارًا للجلسة لأن الجلسة قد انفضت بالانتهاء من نظر جدول الأعمال وأي قرارات يتخذونها في مثل هذا الاجتماع لا تعتبر صادرة من الجمعية العمومية، بل شأنها شأن أي اتفاق يجمع عليه الأعضاء فيما بينهم بعيدًا عن الجمعية، ومن ثم فإن القرارات التي تتخذ بهذه الطريقة لا تكون مخالفة للقانون كما ذهب الحكم المطعون فيه وإنما هي منعدمة تمامًا"(3).

---

[1]) د. مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عامًا 1950-1980، عدد خاص، ص479، أيضًا د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص251 وما بعدها. وللمزيد حول موقف القضاء المصري والفرنسي بشأن مخالفة عيب الشكل والإجراءات وأثرها في تقرير انعدام القرار الإداري انظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص372 وما بعدها. د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ص173 وما بعدها.

[2]) د. مصطفى كمال وصفي، المرجع نفسه، ص480. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1962م، ص366، وقد عدد حالات اغتصاب السلطة واعتبر من هذه الحالات: حالة صدور القرار من لجنة أو مجلس ليست لهما سلطة إصدار قرارات أو لم تشكل تشكيلًا صحيحًا.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1960/11/5م، الطعن رقم 5/640ق، مجموعة السنة السادسة، ص64.

(ISSN: 2356 - 9492)

أما إذ كانت المخالفة جوهرية ولكن لا تصل إلى حد اغتصاب السلطة فإن القرار لا يفقد صفته كعمل قانوني وينحدر إلى طائفة الأعمال المادية، وإنما تؤدي هذه المخالفة إلى البطلان لا الانعدام(1).

أما عن طبيعة أسباب الطعن المتعلقة بمخالفة إجراءات عمل السلطات الجماعية، فيرى الفقه بأن عيب الشكل والإجراءات بشكل عام بخاف عيب عدم الاختصاص لا يتعلق بالنظام العام(2)، ورغم ذلك فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم فريد من نوعه إلى أن عيب الإجراءات المتعلق بعمل السلطات الجماعية من النظام العام، أي أن إثارته والتمسك به جائزة في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثيره الخصوم، فقد قضت بإلغاء قرار صادر بالإزالة لأن اللجنة التي عرض عليها موضوع المخالفة تم تشكيلها على نحو مخالف للمادة 16 من القانون رقم 106 لسنة 1976، وذلك رغم أن المدعي لم يثير هذا الوجه الذي استندت إليه المحكمة في صحيفة دعواه(3).

وقرر مجلس الدولة الفرنسي أن عدم اتباع قواعد المشورة الجماعية والتشكيل الخاص بهيئة المشورة يترتب عليه إشابة العمل بعيب عدم الاختصاص، أي للقاضي أن يبحثه من تلقاء نفسه(4)، وقرر بأن الدفع الذي يتعلق بعدم وجود موافقة من هيئة المهندسين المعماريين عندما يكون رأيها مطلوبًا من الدفوع المتعلقة بالنظام العام يجوز للقاضي إثارته حتى بعد انقضاء المدة المحددة للطعن(5)، وفي حكم لديوان المظالم السعودي ربط بين عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص

---

[1]) الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: فتوى رقم 223 بتاريخ 1978/3/16م، ملف رقم 13/3/101، أشار إليها د. محمد ماهر أبو العينين، المرجع نفسه، ص 178. ونفس المعنى حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1973/11/21م، مجموعة السنة 27، ص25.

[2]) د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة 1979، ج1، ص291، د. الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال، مرجع سابق، ص100.

[3]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 14/ 5/ 1992م، الدعوى رقم 44/515ق (غير منشور) أشار إليه، د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص176.

[4]) C.E 2 Novembre 1957, Sieur Girard الديداموني مصطفى، المرجع نفسه، ص94، وحكم مجلس الدولة: CE 1er juin 1962 Union générale des syndicats des mandataires des halles centrales.

[5]) C.E,7-10 SSR,du8 juin 1994,127032

فقضى بأن "المادة 27 من النظام المذكور أناطت باللجان المكونة وفقًا لنظام المؤسسات الصحية الخاصة النظر في مخالفات أحكامه وتعتمد قراراتها من الوزير، اللجنة التي أصدرت القرار المتظلم منه لم تشكل طبقًا للنظام المذكور؛ مؤدى ذلك صدور القرار من غير مختص".

واعتبر جانبًا من الفقه(1) أن هذا الحكم يؤكد أن قواعد الشكل والإجراءات حينما تكون جوهرية أي يمكن أن تؤدي إلى تغيير مضمون القرار فإنه ليس من المقبول عدم اعتبارها من النظام العام، ومن أهم هذه الإجراءات الجوهرية في نظرنا ما اتصل بالمداولة والتصويت إذ يعد ضمانة لصدور قرار الجهات الجماعية مستندًا إلى وقائع تبرره، واعتبارات وأسانيد أثيرت على أصحاب سلطة التقرير في هذه الجهات، وتم تداول الرأي حولها، ومن ثم فإن تمريرها يعد استثناءً يستوجب استيفاء الشروط اللازمة لمشروعيته وإلا كان البطلان جزاءً على مخالفته، وهذا ما انتهى إليه القضاء الإداري المصري(2)، وأكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية(3).

ويثور التساؤل حول ارتباط عيب الإجراءات المتعلق بعمل اللجان الجماعية بالمشروعية الداخلية للقرار، إذ رغم أن القاعدة العامة أن عيب الشكل والإجراءات يرتبط بالمشروعية الخارجية للقرار(4)، إلا إنه يمكن أن تتعلق مخالفة الإجراءات بالمشروعية الداخلية، مثال ذلك مخالفة الالتزام بفحص كل حالة على حدة إن أضحت مبدأً تطبقه الإدارة على جميع الطلبات المماثلة فإن موقفها هذا يُعد مخالفة قانونية متصلة بعيب مخالفة القانون(5).

---

[1]) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص177.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1952/3/17، الدعوى 417 لسنة 5ق، مشار إليه سابقًا.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1982/5/22م، الطعن رقم 923 لسنة 23 ق، مشار إليه سابقًا.

[4]) Conseil d'Etat, 8 / 9 SSR, du 11 janvier 1995, 123665, mentionné aux tables du recueil Lebon, N° 123665.

[5]) CE, Ass., 21 janv. 1977, Ministre de l'Intérieur c. Dridi, requête numéro 01333
CE, 29 mars 1993, n° 102336
CE, 22 oct. 1982, Le Queau : Rec. CE 1982, p. 786

(ISSN: 2356 - 9492)

أيضًا لو لجأت الجهة الإدارية إلى التمرير رغبة في الوصول إلى هدف لن تستطيع تحقيقه من خلال عرض الموضوع ومناقشته وتداول الرأي فيه، ففي هذه الحالة تشكل هذه المخالفة إساءة استعمال الإجراءات وهي مخالفة موضوعية تتعلق بعيب إساءة استعمال السلطة(1).

ويثور التساؤل أيضًا حول من له حق الطعن بالإلغاء في حال مخالفة ضمانات المداولة والتصويت وإجراءات عمل السلطات الجماعية بشكل عام؟ وهل يملك أحد أعضاء هذه اللجان حق الطعن في القرار؟ في حقيقة الأمر أن حق الطعن الأصل أنه مقرر لكل من يعنيه القرار من ذوي الشأن وهذا لا إشكال فيه إذ يجوز لذوي المصلحة الطعن في القرار استنادًا إلى عيب الإجراءات، أما بالنسبة لأعضاء السلطات الجماعية فعلى الرغم من ندرة السوابق القضائية التي توضح مدى أحقيتهم في الطعن في القرار الصادر بالمخالفة لقواعد وإجراءات عمل تلك السلطات، إلا بعض التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي تشير إلى إقرار المجلس لحق أعضاء السلطات الجماعية في الطعن في القرارات التي تصدر بالمخالفة لضوابط عمل تلك المجالس فيما يتعلق بالعرض أو المداولة أو غير ذلك من الإجراءات التنظيمية(2).

---

[1]) اختلف الفقه حول مدى استقلال عيب الانحراف بالإجراءات عن عيب الانحراف بالسلطة، بين من يرى بأن هذا العيب عيبًا مستقلًا عن الانحراف بالسلطة ويتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار، وبين من يرى بأنه من صور الانحراف بالسلطة، للمزيد حول عرض هذا الخلاف انظر: د. الديداموني مصطفى، الأشكال والإجراءات، مرجع سابق ص 381وما بعدها، المستشار الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، التعويض عن الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثاني أبريل ويونيه 1996م، ص21 وما بعدها. تعليق مارسيل فالين، على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1958/7/20 في قضية(SieurBilger) مجلة القانون العام والعلوم السياسية العدد 5،6، 1958، عرض الأستاذ محمد زهران، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول يناير ومارس 1960، ص128.وفي النظام السعودي، د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة 2003، ص213. د. الدين الجلالي، الانحراف بالسلطة كأحد عيوب القرار الإداري دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم السعودي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، مجلد 31 العدد 1، لسنة 2017 ص122.

[2]) CE, sect., 26 oct. 1956, Rec. CE 1956, p. 387

C.E, Section, du 30 octobre 1998, 149662, publié au recueil Lebon, N° 149662.

المطلب الثاني : الاجتماع بطريق التمرير وتصحيح القرار الإداري

يثور التساؤل عن مدى إمكانية استدراك الإدارة للإجراءات في حال تمرير القرار دون استيفاء الشروط، أوفي حالة الاستيفاء الناقص لهذه الشروط، هل تملك الإدارة في هذه الحالة استيفاء هذه الإجراءات عن طريق تصحيح القرار؟ وما مدى سلطتها في إصدار قرار جديد بذات مضمون القرار الأول في حالة إلغائه من قبل القاضي الإداري لمخالفته للإجراءات؟

قبل أن نجيب عن هذه التساؤلات نرى ضرورة التفرقة بين تصحيح القرار الإداري المعيب بعيب في الإجراءات المتعلقة باجتماعات السلطات الجماعية وتداول الرأي فيها، وبين تغطية القرار الإداري المعيب بذات العيب، إذ تغطية القرار من العيب تنصرف إلى الحالة التي يكون القرار فيها معيب بعيب يتعلق بإجراءات غير جوهرية، ليس من شأنها إلغائه، أي أن العيب غير فاعل في إلغاء القرار، فيتدخل القاضي في هذه الحالة مقدرًا بأن هذا العيب لا يؤثر في مشروعية القرار ومن ثم لا يؤدي إلى إلغائه(1)؛ ومثال ذلك تنازل من تقرر الإجراء لمصلحته، فهذه الحالة رغم تردد موقف القضاء حيال إجازتها، واعتراض جانب من الفقه على التوسع والإسراف فيها لخطورة تهاون احترام الإدارة لهذه الإجراءات وما تمثله من ضمانة للأفراد(2)، إلا إن المتصفح في أحكام القضاء يجد من الأحكام –وإن كانت نادرة– ما أجازها؛

---

[1]) د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص284، د. الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال، مرجع سابق، ص321، د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص200. وخلافًا لذلك يرى الدكتور الدين الجلالي: أن عيب الإجراء بخلاف عيب الشكل لا يمكن تغطيته وهذا الرأي لا نوافقه لأنه لا يتفق مع المستقر عليه فقهًا وقضاءً على النحو الذي سيرد في المتن من أحكام وسوابق قضائية تؤكد إمكانية تغطية هذا العيب، وربما مرجع الاعتراض لدى سعادته هو الخلط بين تغطية عيب الإجراءات وتصحيح القرار المعيب بعيب في الإجراءات، انظر بحث سعادته، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم، مجلة كلية الحقوق جامعة الكويت، العدد 4، لسنة 2017، ص337.

[2]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص698. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص278، د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص220، د. عادل الطبطبائي، هل يجوز التصحيح التشريعي للقرار الإداري المخالف للدستور؟ تعليق على قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في

(ISSN: 2356 - 9492)

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "غياب عضو اللجنة اختيارًا لا يبطل تشكيلها إذا توافر العدد القانوني المطلوب في باقي أعضاء اللجنة الذين حضروا فعلًا اجتماعها، وذلك لأن تشكيل اللجنة في هذه الحالة يعتبر صحيحًا قانونًا ويحمل غياب العضو اختيارًا على موافقته مقدمًا على ما تصدره اللجنة من قرارات، أما إقصاء عضو منها بالرغم عنه فإنه عيب يرد على تشكيل اللجنة ويبطل قراراتها ولو صدرت بالإجماع"(1)، وقرر مجلس الدولة الفرنسي أن "امتناع لجنة الآثار عن المشاركة فيما طلب منها المشاركة فيه يترتب عليه صرف النظر عن أخذ رأي اللجنة ولا يحق لها أن تحتج بمخالفة الإجراءات لتنازلها الضمني عن هذا الإجراء(2).

وقضى ديوان المظالم السعودي بأن" قول الوزارة المدعى عليها بأن عدم صدور اللائحة التنفيذية لنظام نزع الملكية قد حال دون تشكيل لجان تقدير التعويض وهو أمر محل نظر لأن النظام قائم وواجب التطبيق ولم يصدر ما يلغيه أو يوقف العمل به ومن ناحية أخرى فإن النظام تضمن تشكيل اللجان مما لا يمكن القول معه بتوقف تطبيق النص على صدور اللائحة التنفيذية، وإن كان يترتب على تشكيل لجنة التقدير بالمخالفة للنظام بطلان قراراتها؛ إلا أن قبول المدعي للتعويض المقدر وقيامه بالإفراغ لجهة الإدارة يحول دون العودة للمنازعة في قيمة التقدير، إلا إذا كان هناك عيب في الإرادة "(3).

1997/11/19م، مجلة الحقوق الكويت عدد4، لسنة 1999، ص291 وما بعدها، وفي النظام السعودي: د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة 1994م، ص156، د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص201.

Jean-Marie Woehrling, Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illegals, Revue française d'administration publique 2004/3 (no111), p45-46.

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلس 1949/6/23م، الدعوى رقم 588 لسنة 2ق، مجموعة السنة الثالثة، ص1070. وسرعان ما عدلت محكمة القضاء الإداري عن هذا الاتجاه مقررةً بأن قبول ذوي الشأن لا يؤدي إلى تصحيح القرار المعيب وزوال البطلان، انظر حكمها الصادر في جلسة 1953/6/24م، الدعوى رقم 1132، مجموعة السنة الخامسة، وحكمها الصادر بجلسة 1957/7/1م، في الدعوى رقم 3874 لسنة 8ق، مجموعة السنة 11، ص368.

[2]) C.E,1 décembre 1943 Chambre syndicale de l'affichage Rec. 276

[3]) ديوان المظالم السعودي: حكم الديوان رقم 3/ت/2-1414هـ (غير منشور)، وذات المعنى في حكم المحكمة الإدارية في

كذلك في حالة استحالة إتمام الإجراءات بسبب القوة القاهرة أو حالة الضرورة والظروف الاستثنائية(1)، ومن تطبيقات القضاء الإداري في ذلك، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه "إذا كان الثابت من الأوراق أن أخذ رأي مجلس القسم في الحالة المعروضة كان من المستحيل إجراؤه بسبب الخلافات الشديدة المحتدمة بين ما يقرب من نصف أعضاء القسم وبين رئيسه، ومن ثم فإنه لا محل للبطلان في هذه الحالة، لأن الضرورة الملجأة لتفادي هذه الوضع الشاذ تبيح المحظور، فلا جرم أن يستوفي قرار تشكيل اللجنة شكله القانوني في هذه الحالة بالاكتفاء بأخذ رأي مجلس الكلية ومجلس الجامعة"(2).

الدعوى 1341/ق لعام 1422هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم 300/إس/6 لعام 1430هـ، مجموعة الأحكام لعام 1430هـ، ص2304.وقد اعترض الدكتور الدين الجلالي على الاستدلال بالرضا هنا لتبرير تغطية القاضي لعيب الشكل مقررًا بأن القاضي رفض الدعوى بحجة عدم احترام المواعيد، وإن كان لهذا الرأي وجه فيما يتعلق بالحكم الصادر عام 1422هـ، إلا إنه فيما يتصل بالحكم المشار إليه في المتن استند القاضي في رفض الدعوى مباشرةً على ما تعلق بقبول صاحب الشأن للإجراء ولذا عبر القاضي بما يفيد اعتماده على هذا القبول بأنه لا يحول دون التغطية إلا إذ كان معيبًا بعيب في الإرادة، وقد ذكرنا آنفًا أن عيب الإجراء رغم اتصاله بالمشروعية الخارجية للقرار إلا إنه قد تتعلق مخالفة الإجراءات بالمشروعية الداخلية، علمًا بأنه لا نجد إشارة لهذا الحكم الوارد في المتن في بحث الدكتور الدين الجلالي، انظر الدكتور الدين الجلالي، عيب الإجراء والشكل، مرجع سابق، ص338. وقد اعتمد في رأيه على الحكم المشار إليه لدى الدكتور أيوب الجربوع، والصادر عام 1427 وهو قريب في حيثياته ومضمونه من الحكم الصادر عام 1422، قارب د. أيوب الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري، مرجع سابق، ص225.

[1]) تعليق مارسيل فالين، على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1958/7/11م، قضية(Fontaine) مجلة القانون العام والعلوم السياسية، العدد الأول 1959م، عرض الأستاذ محمد زهران، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول يناير ومارس 1960، ص130.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1971/12/5م، الطعن رقم 1424 لسنة 13ق، مجموعة السنة 17/ص71، وقضت كذلك بأن القرار المطعون فيه الصادر بحل الرابطة مطابق للقانون، ولا ينال من سلامته النعي عليه بعدم أخذ رأي الاتحاد المختص قبل إصداره، إذ الثابت من الأوراق عدم وجود اتحاد نوعي لروابط وجمعيات المرشدين في الجمهورية"، حكمها بجلسة 1983/2/19م، الطعن رقم 1546 لسنة 28ق، مجموعة السنة 28، ص511.

(ISSN: 2356 - 9492)

وقضى ديوان المظالم السعودي بأن" طعن المدعي في قرار المدعى عليها السلبي المتضمن امتناعها عن تشكيل اللجنة المنصوص عليها نظامًا في نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، والتزامها بالتشكيل الوارد في الأمر السامي رقم 7991 وتاريخ 1410/5/15هـ فإن هذا الطعن وإن كان من حيث الأصل يعد طعنًا جوهريًا إلا أن الشكل بخصوص هذه القضية لا يرقى لأن يكون ماسًا بصحة القرار...نظرًا للظروف الاستثنائية المصاحبة للقرار فإنه لا يوصل القرار إلى الإلغاء؛ أثره رفض الدعوى"(1).

وقرر مجلس الدولة الفرنسي أن استحالة تكوين مجلس التأديب وفقًا للشكل القانوني بسبب قوة قاهرة خارجة عن إرادة الإدارة وصاحب الشأن تتحصل في أن النظام قرر تشكيل المجلس من ثلاثة أعضاء من المجلس البلدي واثنين من مستخدمي هذا المجلس ورئيس المجلس مرفق آخر غير مرفق المجلس البلدي يكون ذي صلة بعمل المستخدم الخاضع للتأديب، وحيث إنه قد تبين أن رئيس المرفق الآخر انضم إلى المجلس البلدي لدمج مرفقه به مما يعني أنه لم يصبح تابعًا لمجلس آخر، ومن ثم يكون قرار التأديب الصادر ضد المدعي صحيح لاستحالة اتمام التشكيل الصحيح للمجلس بسبب خارج عن الإرادة"(2)، وقرر أيضًا أن مشروعية القرار الإداري لاستحالة احترام شرط الاستشارة السابقة بسبب رفض اللجنة الاستشارية الاجتماع لإبداء رأيها(3).

وقد يغطي القاضي الإداري عيب الشكل لتقديره ثانوية الإجراء وعدم تأثيره على مضمون القرار من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنهلا محل لوجه الطعن المتعلق بصدور القرار المطعون فيه قبل موافقة لجنة التموين العليا لا بعدها كما تقضي الأصول العامة، فإنه ولن كانت هذه الموافقة تعتبر شرطًا شكليًا في القرار لابد من استيفائه إلا

---

[1]) حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2/2107/ق لعام 1430هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم 6/634 لعام 1433، جلسة 1433/7/2هـــ، مجموعة الأحكام لعام 1433هـــ، ص 1409. وقضى بأن "صدور قرار الهيئة الطبية بعد سفر المدعي للعلاج اســتناد المدعى عليها في عدم منح المدعي قيمة التذاكر إلى أنه قد ســافر قبل مراجعته للهيئة الطبية وهو أمر إجرائي تعذر على المدعي اتخاذه لقرب موعد العملية مؤداه ثبوت أحقية المدعي في تأمين إركابه ومرافقه"، حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم4/634/ق لعام 1431هـ، المؤيد بحكم الاستئناف في الطعن رقم 67/ق لعام 1436هـ، جلسة 1436/4/29هـ، مجموعة الأحكام لعام 1436هـ، ص3245.

[2]) .C.E, 27 JANVIER 1925,Lebon,p.68 د. الديداموني مصطفى، مرجع سابق، ص330.

[3]) .C.E,22 Octobre1956,Baillet

إن القانون لم يشترط للحصول عليها موعدًا معينًا، ومن ثم فسيان أن يكون صدورها سابقًا أو لا حقًا للقرار"(1)، وقد استقر القضاء الإداري السعودي والفرنسي على تغطية القاضي الإداري لعيب الشكل إن قدر ثانوية الإجراء وعدم تأثيره على مضمون القرار(2).

هذا عن تغطية القرار المعيب بعيب الإجراء، أما التصحيح الإداري فإنه يفترض وجود مركز غير مشروع من الناحية الفعلية أو القانونية، بما يستلزم تدخل الإدارة لتصحيح هذا الوضع وذلك بتطهير القرار غير المشروع من العيب الذي شابه، أي لابد من تدخل الإدارة حتى نكون بصدد تصحيح للقرار المعيب بعيب في الإجراءات(3)، وقد اختلف

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1981/12/26م، الطعن رقم 1339 لسنة 26ق، مجموعة السنة 25، ص150. وقضت بأن "اللجنة العليا للمخابز لم تنعقد بعد لتقرر إنشاء هذا المخبز من عدمه...وحيث إن استصدار رخصة تشغيل المخابز يحدد شروطها قانون المحال الصناعية والتجارية المشار إليه سلفا...الأمر الذي يجعل العرض على هذه اللجنة أمرًا تنظيميا لا يرقى إلى مرتبة الإلزام، ولا يرتب عدم العرض عليها أي بطلان" حكمها بجلسة 2016/6/2، الطعن 20934 لسنة 58ق، مكتب فني 61، ج1، ص596. وقضت محكمة القضاء الإداري في بواكير أحكامها بأن "عرض موضوع استقالة المدعي على المجلس الأعلى للشـــرطة ما كان ليغير في النتيجة التي انتهى إليها مجلس الوزراء بقبول الاســـتقالة... فعلى فرض عرض أمر الاستقالة على المجلس الأعلى للشرطة فإن المجلس لم يكن له حيالها إلا قبولها، ومن ثم فغير مؤثر على صحة القرار الصادر من مجلس الوزراء بقبول استقالة المدعي من الخدمة عدم عرضها على المجلس الأعلى للشرطة" محكمة القضاء الإداري المصرية: السنة 12،11، ص209.أشار إليه د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص697.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 1/2910/ق لعام 1436هـ، والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم 522لعام 1438هـ، جلسة 1439/4/8هـ، مجموعة الأحكام لعام 1439، ص72.

[3]) د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، دار النهضة العربية 1991م، ص39 وما بعدها. وفي إجازة تصحيح التصرفات القانونية في الفقه الإسلامي. د. إيمان أحمد طه ريان، تصحيح القرار الإداري، مجلة كلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر – القاهرة، العدد 13، لسنة 2022/2021، ص1869.

(ISSN: 2356 - 9492)

الفقه(1)حول حق الإدارة في التصحيح اللاحق لعيب الإجراءات إلى ثلاثة آراء: رأي يؤيد حق الإدارة في التصحيح، وآخر ينفي عن الإدارة هذا الحق، وثالث يقر حق الإدارة التصحيح اللاحق ولكنه يقيده بحالات استثنائية.

هذا الخلاف صداه ممتد أيضًا على مستوى القضاء الإداري المصري والمقارن، ولبيان ذلك سنستعرض ما اتصل بإشكال البحث أي مدى حق الإدارة في تصحيح الإجراءات المتعلقة بعمل المجالس الجماعية، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي قديمًا حق الإدارة في التصحيح، في قضية تتلخص وقائعها في أن الطاعن رفع دعواه طالبًا بطلان قرار الإدارة الضمني بالرفض، استنادًا لسكوتها عن الرد على طلبه بشأن شكواه التي تقدم بها لإبطال المداولات التي تمت من قبل مجلس البلدية في جلسته بتاريخ 14 يوليو 1909، استنادًا لعيب إجرائي لحق بهذه المداولة، ولا يجوز للمجلس البلدي أن يصدق في جلسة تالية على ما تم بالجلسة المشار إليها أعلاه، إلا إن مجلس الدولة قرر رفض طعنه استنادًا إلى أن التصديق اللاحق على المداولات التي تمت في جلسة 14 يوليو قد صحح العيب الإجرائي الذي لحقها(2).

كذلك قرر المجلس بأن خيار التشاور عندما يكون إلزاميًا لا يصحح عيب الإجراءات ولا يمكن أن يجعل من الترخيص المعدل مصححًا لهذه المخالفة(3).

أما القضاء الإداري المصري فلم يختلف موقفه المتباين عن موقف القضاء الفرنسي، إذ قضت محكمة القضاء الإداري في بواكير أحكامها بأنه"لا بطلان عند مخالفة الشكليات المقررة لصالح الإدارة أو الشكليات الثانوية والشكليات التي يتنازل عنها من شرعت لمصلحته ولا عندما تصحح الإدارة الشكل الباطل بإجراء لاحق"(4).

---

[1]) د. الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال، مرجع سابق، ص261 وما بعدها. د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإداري، مرجع سابق، ص201.

[2]) C.E, du 12 janvier 1912, 44454, publié au recueil Lebon, N° 44454 وقراره CE, Section, du 29 décembre 1997, 157623, publié au recueil Lebon, N° 157623.

[3]) C.E, 6ème et 1ère sous-sections réunies, du 2 février 2004, 238315, mentionné aux tables du recueil Lebon, N° 238315

[4]) محكمة القضاء الإداري المصرية: حكمها بجلسة 1947/6/29، القضية رقم 345 لسنة 3ق.

وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه"إذا كان الشكل ليس ركنًا بل مجرد شرطًا متطلبًا في القرار: فإن كان هذا الشكل جوهريًا كان لا معدى عن استيفائه وفقًا لما نص عليه القانون، إما في ذات القرار وإما بتصحيح لاحق، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثرًا في صحة القرار وسلامته"(1).

وفي قضية أخرى تتلخص وقائعها في صدور قرار من وزير التموين بالاستيلاء دون الحصول على موافقة لجنة التموين العليا انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى "أن تلك الموافقة هي عنصر شكلي لا يؤثر في موضوع القرار ومضمونه وإن العرض على اللجنة المذكورة إن تم في تاريخ لاحق لصدور القرار فإنه لا يؤثر فيه، باعتبار أن سلطة وزير التموين في الاستيلاء مستمدة من خطورة الحالة الناجمة عن عدم الاستيلاء على المطحن بالنظر إلى أهميته في التموين وتأثير ذلك على المواطنين، وأن موافقة لجنة التموين العليا ليست إجراءً جوهريًا بحيث يترتب على مخالفتها بطلان القرار، وقد جرى قضاء المحكمة العليا على تصحيح القرارات الإدارية إذا ما توافر لها وجه التصحيح اللازم بعد صدورها"(2)، بل وقضت بأن "امتناع الجهة الإدارية عن تصحيح المخالفات التي تكشفت لها قرار سلبي مما يختص القضاء الإداري بنظر الطعن عليه"(3).

وعلى نقيض هذا الموقف نجد القضاء الإداري المصري يقرر عدم مشروعية التصحيح اللاحق، وهذا الموقف ظاهر في بواكير أحكام القضاء الإداري، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بأن "القرار الصادر من اللجنة بهذا التشكيل المخالف يعد باطلًا إذ أنه كان يتعين لصحة انعقادها أن تجتمع بكامل أعضائها المسمين بقرار الوزير، وحضور السيد/___ بالوكالة عن العضو الثالث وكذلك مصادقة العضو الثالث نفسه فيما بعد على قرار اللجنة غير المشروع لا

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1960/4/26م، الطعن رقم 3 لسنة 1، مجموعة السنة الخامسة، ص699م. وذات المعنى في حكمها بجلسة 2002/8/27م، الطعن رقم 2420سنة 43ق، مجموعة المبادئ الهامة في قضاء المحكمة الإدارية العليا، هيئة قضايا الدولة 2006، ص414.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1985/6/1، الطعنان رقمي 911/ 915 لسنة 27ق، والطعن رقم 239 لسنة 30ق، جلسة 1986/10/25م، مجموعة السنة 32، ص89.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1993/1/1، الطعن رقم 3658 لسنة 40ق، مجموعة السنة 40، ص829، وانظر أيضًا حكمها بجلسة 2004/2/12م، الطعن رقم 15579 لسنة 49ق.

(ISSN: 2356 - 9492)

يصحح قرارها ولا تسبغ عليه المشروعية"(1)، وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "أخذ رأي مجلس القسم في شؤون الأعضاء إجراء جوهري تخلفه يؤدي إلى البطلان حتى ولو كان القرار متضمنًا موافقة مجلس الكلية"(2).

ثم في حكم حديث نسبيًا قضت بأنه "غني عن البيان أن البطلان لا يصححه العرض اللاحق على لجنة من الوزارة بعد إصدار القرار لأن النصوص القانونية حددت إجراءات متتابعة ومتصلة في هذا الشأن تقتضي وجوب أخذ رأي لجنة الإدارات القانونية قبل إصدار القرار بحيث يقع القرار باطلاً إذا لم تسلك الجهة الإدارية هذا السبيل ومن ثم فلا يصححه استيفاء لاحق لأن هذا الإجراء هو بداية سلسلة متصلة من الإجراءات الأخرى التي قد تنتهي خارج نطاق الجهة الإدارية"(3).

بل ويظهر هذا الموقف المتشدد فيما يتعلق بإجراءات عمل السلطات التأديبية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن" لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن المجمع التابع له القسيس المطعون ضده لم ينعقد بهيئة محكمة للنظر في المخالفات المنسوبة إليه، وأنه لم تجر محاكمة عادلة ومنصفة لهذا القسيس تتوافر لها الضمانات والإجراءات التي نص عليها دستور كنيسة نهضة القداسة ... ومن حيث إنه لا يصحح هذا البطلان تصديق المجمع العام لكنيسة القداسة على قرار الفصل في 2000/7/25م، ذلك أن القرار ولد معدوماً لصدوره من جهة ليست محكمة ولا اختصاص لها بتوقيع العقوبات التأديبية على القسس، ولم تتبع في إصداره الإجراءات والضمانات التي تطلبها القانون قبل توقيع هذه العقوبات التأديبية مما يجعله والعدم سواء فلا يرد عليه تصحيح، ولا يرفع بطلانه التصديق على القرار"(4).

---

[1]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 1960/6/23م، الدعوى رقم 185 لسنة 3 ق، مجموعة القضاء الإداري في 15 سنة (46-1961)، ج3، أشار إليه، د. الديداموني مصطفى، مرجع سابق، ص277.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1987/12/22م، الطعن 2118 لسنة 31 ق، مجموعة السنة 33، ص481.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 2010/12/17م، الطعن رقم 1143لسنة 3ق، أشار إليه المستشار حمدي عكاشة موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة، دار الكتب المصرية 2011، ج1، ص120.وذات المعنى حكمها الصادر بجلسة 2000/6/20م، الطعن رقم 3682 لسنة 42ق، مجموعة المبادئ، هيئة قضايا الدولة، مرجع سابق، ص557.

[4]) المحكمة الإدارية العليا، حكمها بجلسة 2009/1/17م، الطعن رقم 14275 لسنة 51ق، مجموعة هيئة قضايا الدولة لعام 2007-2009، طبعة 2010، ج1، ص 396. وحكمها في الطعن رقم 2353 لسنة 37 ق، جلسة 2001/2/1.

وهذا التباين ملموس أيضًا في قضاء ديوان المظالم السعودي حيث قضى بأن "القرار محل التظلم مختلف عن القرار السابق من حيث الشكل واتباع الإجراءات خصوصًا وأن القرار السابق وقد ألغي لعيب شكلي من خلال استدراك وتصحيح القرار محل التظلم للعيوب الشكلية والإجراءات الناقصة في القرار السابق مما يجعله صادرًا وفق أحكام النظام وطبقًا للقواعد الشكلية والإجرائية"(1)، وفي حكم آخر قضى بأنه "لا يؤثر على ذلك كون اللجنة التي قدرت بدل الضرر انعقدت بذلك التكوين لوجود اختلاف وتباين في وجهات النظر بين ستة من أعضاء لجنة التقديرات المنصوص عليهم في المادة السابعة من نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ....كما يفصح عن ذلك خطاب مدير عام الممتلكات بوزارة النقل... لكون ذلك الاختلاف لا يجوز معالجته وفق أمر منسوخ بالنظام الجديد، في ظل أن النظام المعمول به وقت صدور محضر التقدير كان كفيلًا بحل هذا الخلاف"(2).

وهذه المواقف المتناقضة في ظاهرها تستلزم تجلية وحسم ما يتصل بالاجتماع بالتمرير وهل يمكن للإدارة تصحيح موقفها؟ حقيقة الأمر أن ما يمكن استخلاصه من موقف الفقه والقضاء فيما يتعلق بتصحيح عيب الشكل والإجراءات بشكل عام؛ أن المتفق عليه أن مجال التصحيح ينحصر إذ ما نص القانون على البطلان أو كان الإجراء جوهريًا(3)، أي ارتباط الإجراء بمضمون القرار الإداري وتأثيره في موضوعه(4)، ولا شك بأن ضمانة المداولة والتصويت تُعد من الإجراءات الجوهرية التي تتحقق بها غايات العرض على السلطات الجماعية(5) –كما بينا سابقًا– ويُستهدف منها التأني قبل إصدار القرار، ودراسته وفحصه حتى يصدر مؤسسًا على أدلة وأسانيد أثيرت في الجلسات وأدرجت ضمن

---

[1]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية جلسة 1428/12/15هـ، رقم 3/259/ق لعام 1426، مجموعة الأحكام لعام 1428هـ.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 7/206/ق لعام 1431هـــ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم 6/116 لعام 1433هـ، جلسة 1433/2/23هـ، مجموعة الأحكام لعام 1433هـ، ص1175.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1998/12/6م، الطعن رقم 1479 لسنة 40 ق، مجموعة السنة 44، ص1479.

[4]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 5/28/ 1988م، الطعن رقم 1380 لسنة 30ق، مجموعة السنة 33، ص1563.

[5]) بالإضافة إلى ما سلف ذكره من أحكام انظر أيضًا حكم المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1985/11/10م، الطعن رقم 970 لسنة 28ق، مجموعة السنة 31، ص183. حيث قضت بأن" عدم عرض التوصيات على هذه اللجنة الأخيرة يؤدي إلى بطلان القرار لأن العرض عليها هو إجراء جوهري يتحتم إجراؤه".

(ISSN: 2356 - 9492)

المحاضر، وعلمها أصحاب القرار في المجالس الجماعية ممن يملكون سلطة التقرير، وهذه الضمانة لا يمكن استيفائها إلا إذ تمت مراعاتها عند إصدار القرار لا بعد إصداره فعلًا، فمحاولة استيفاء هذه الإجراءات بعد صدور القرار يضيع الغاية منها ويبعث على الاستهانة بها(1).

ولهذا نجد القضاء الإداري يؤكد على جوهرية احترام الإدارة لضوابط مشروعية الاجتماع بالتمرير انتصارًا للمشروعية وسدًا لوسائل التأثير على هذه المجالس وأصحاب سلطة التقرير فيها بما يحول دون إفساد قراراتهم، سواء تمثلت هذه الوسائل في ضغوط أصحاب النفوذ أو اعتبارات المجاملة والصداقة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "رئيس الجمهورية إذا ما تصدى لإصدار أية مسألة من هذه المسائل دون أن يسبق هذا الإصدار إقرار أو موافقة مجلس الرياسة فإن هذا الإصدار يكون في الواقع قد انصب على مضمون يخرج عن دائرة اختصاص رئيس الجمهورية وينطوي على اغتصاب لاختصاص مجلس الرئاسة المقرر بالإعلان الدستوري ويفقد هذا الإصدار بالتبعية مبرر وجوده بعد أن فقد ركيزة قيامه ويضحى بهذه المثابة عملًا من أعمال الغصب لا يرتب أثرًا قانونيًا...أساس ذلك احجام الجهة الإدارية عن تقديم محضر مجلس الرئاسة المقول بأنه وافق فيها على القرار المطعون فيه والتذرع بعدم العثور عليه أو أية أوراق تتعلق بالموضوع؛ تأييد الطاعن فيما ذهب إليه بأن مجلس الرئاسة لم يقر القرار المطعون فيه بعد أن استبان أن مشروع هذا القرار لم يعرض على مجلس الرياسة في اجتماع قانوني وإنما عرض عليه بالتمرير ولم يوافق أعضاؤه عليه بالإجماع"(2).

إلا إن هذا الرأي لا يحول دون إمكانية تصحيح القرار من خلال السلطة الرئاسية وذلك بما لها من صلاحيات رقابية تمكنها من إلغاء القرارات التي تحال إليها إذ تبين لها عدم مشروعيتها، وهذه السلطة قد تأخذ شكل الحلول بأن يحل الرئيس قراره محل السلطة الأدنى تصحيحًا للقرار(3)، ومثال ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي بخصوص إجراءات

---

[1]) د. عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة 1970، ص 407.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1982/5/22م، الطعن رقم 923 لسنة 23ق، مجموعة السنة 27، ص611.

[3]) يجب ملاحظة أن الرئيس الأعلى هنا لا يباشر الصلاحية ابتداءً وإنما يجب على المرؤوس أن يباشر الاختصاص بنفسه ثم يتدخل الرئيس لمراقبة شرعية ملاءمة هذا التصرف، وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "ليس لوكيل الوزارة

تجميع الأراضي الزراعية" أنه يجوز للجنة الإقليمية لتجميع الأراضي تعديل القرار الصادر عن اللجنة المحلية أو أن تحيل الملف إلى هذه اللجنة وتمنحها مدة لبحث الموضوع من جديد فإذا لم تحترم اللجنة المحلية هذه المدة فصلت اللجنة الإقليمية فيه بنفسها" ومن ثم لا يكون لقرار اللجنة المحلية أي تأثير على مشروعية قرار اللجنة الإقليمية الذي حل محله ولا يجوز التمسك به في حالة الطعن في قرارها(1).

ومن ذلك أيضًا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها "يجوز نقل عضو هيئة التدريس إلى وظيفة عامة خارج وظائف أعضاء هيئة التدريس متى كان ثمة مقتضى لذلك، يصدر قرار النقل من وزير التعليم العالي بناءً على طلب مسبب من مجلس الجامعة المختصة بعد أخذ رأي مجلس الكلية أو المعهد أو مجلس القسم المختص، يجوز للوزير عرض الأمر على المجلس الأعلى للجامعات عند الاقتضاء، أخذ رأي كل من مجلس الكلية ومجلس القسم المختص قبل إصدار القرار وإن كان إجراءً وجوبيًا يدخل في عناصر تكوين القرار إلا إنه لا يلزم الوزير ومؤدى ذلك أنه يجوز للوزير طرح هذه الآراء جانبًا حسبما يراه متفقًا مع مقتضيات الصالح العام؛ امتناع أحد المجلسين عن إبداء رأيه لا يؤثر على سلامة القرار الصادر من الوزير في هذا الشأن القول بغير ذلك من شأنه أن يجعل في مكنة أي من المجلسين

القيام بالاختصاص المخول للجنة مشايخ الحصص لما في ذلك من اعتداء من الرئيس على المرؤوس في اختصاصه" حكمها بجلسة 1960/6/14، أحكام السنة التاسعة، ص17، وفي حكم آخر قضت بأنه" ليس للمديرية الاعتداء على اختصاص لجنة الشياخات ما دام القانون قد أعطى الاختصاص للسلطة الأدنى" حكمها بجلسة 1958/5/27م المجموعة السنة 12،13، ص125، (للمزيد انظر د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء دار النهضة العربية 2011، ص579) وتأكيدًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المشرع" ناط بالمحافظين الاختصاص بإزالة التعدي على أملاك الدولة– يجوز التفويض في هذا الاختصاص– إذ وضع صاحب الاختصاص قيدًا على اختصاصه في هذا الشأن بتشكيل لجنة على نحو معين لتقديم تقرير بالموضوع قبل إصدار القرار فإن هذا القيد يسري على من فوض في مباشرة هذا الاختصاص، صدور قرار بإزالة التعدي دون مراعاة هذا القيد يصم القرار بعيب الشكل وهو شكل جوهري لازم للتحقق من التعدي في حد ذاته" حكمها بجلسة 1988/12/17م، الطعن رقم 1281 لسنة 33ق، مجموعة السنة 24، ص310.

[1]) C.E,22 Avril 1959, PINET، نقلًا عن د. محمد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 209.

(ISSN: 2356 - 9492)

المذكورين ورأيهما غير ملزم؛ أن يعرقل إصدار أي قرار لا يرى الموافقة عليه ويتحول الاختصاص المخول لهما وهو بطبيعته غير ملزم لسلطة إصدار القرار إلى الموافقة المسبقة"(1).

ويضاف إلى ما سبق أن السلطة الإدارية الأعلى قد لا تكتفتي بمجرد التعديل الضمني كما في الحلول–والذي يكون القرار فيه واحدًا وهو قرار السلطة الأعلى– وإنما تعدل القرار صراحةً بإصدار قرار جديد مستقل عن القرار الأول بعد استيفاء الإجراءات، وفي هذه الحالة فإن المخالفة الناشئة عن عيب الشكل ضد القرار الأول تبقى قائمة ويجوز التمسك بها، ومن التطبيقات بخصوص هذه الحالة فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع حيث قررت بأنه" كان يتعين على وزير الثقافة طبقًا لنص المادة الثانية من القانون رقم 215 لينة 1951 بشأن حماية الآثار أن يعرض الأمر على مجلس إدارة هيئة الآثار قبل إصدار قراره رقم 197 لسنة 1973 باستبعاد الأراضي التي باعتها هيئة تعمير الصحارى من نطاق منطقة تحميل الهرم، ومن ثم فإن هذا القرار يكون قد خالف القانون لعدم اتباع مصدره للإجراءات المنصوص عليها بالمادة 2 من القانون رقم 215 لسنة 1951؛ من أجل ذلك انتهى رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن قرار وزير الثقافة رقم 197 لسنة 1973 باستبعاد بعض الأراضي من منطقة تجميل الأهرامات قد تحصن بفوات ميعاد السحب، بيد أنه يتعين على الوزارة استكمالًا للشكل الذي استلزمه القانون أن تعرض الأمر على مجلس إدارة هيئة الآثار فإن رأى استبعاد تلك الأراضي ظل الوضع على حاله وإن رأى إعادتها إلى المنطقة وجب على الوزارة إصدار قرار جديد يكون من شأنه تحقيق ذلك"(2).

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1986/11/30م، الطعن رقم 1409 لسنة 26ق، أشار إليه: د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص187.

[2]) الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: فتوى رقم 223 بتاريخ 1978/3/16م، ملف رقم 13/3/101، مشار إليها سابقًا. وقد ورد ما يستشف منه تأييد ديوان المظالم لهذا الاتجاه حيث قضى بأن" وإن كان قرار الابتعاث للدورة قد جاء مخالفًا للائحة التدريب بما يجعله باطلًا شكلًا...فليس من العدل في شيء أن يكون تصحيح هذا الخطأ على حساب المدعي وزميله، بتحملهما تكاليف الدورة، وإلا انطوى هذا الإجراء على خطأ بما يجعله مخالفًا للنظام" حكم ديوان المظالم 30/ت/1 لعام 1404هـ (غير منشور) مشار إليه لدى د. أيوب الجربوع، عيب الشكل، مرجع سابق، ص220.

ومن جماع ما سبق يستبين أنه يجوز للسلطة الإدارية الأعلى تصحيح القرار غير المشروع والمعيب بعيب الإجراءات، فتقوم بإصدار قرار جديد مستقل عن القرار الأول بعد العرض على السلطات الجماعية المختصة واستيفاء ضوابط مشروعية التمرير أو إجراءات المداولة والتصويت.

ويثور التساؤل عن مدى سلطة الإدارة في إصدار قرار جديد في الحالة التي يلغي فيها القاضي القرار لعيب عدم مشروعية الاجتماع بالتمرير أو لعيب المداولة والتصويت بشكل عام؟

الأصل أن الإدارة لا تملك إصدار قرار جديد يحقق مضمون القرار الملغي، إذ ليس ثمة وسيلة تجيز للإدارة الرجوع في الحكم المغلي ولا التحلل من الالتزام المفروض بهذا الحكم–كما هو الحال في السحب– إلا إنه في ذات الوقت يقرر الفقه(1) بأن مخالفة قواعد المشروعية الخارجية أي قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات لا يحول بين الإدارة وإصدار قرار جديد مستوفيًا الإجراءات المقررة ومراعيًا قواعد الاختصاص، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكم حديث حيث قضت بأنه "يشترط في لجنة الامتحان التي تتولى تقييم إجابات الطالب أن تتكون من عضوين على الأقل من أعضاء هيئة التدريس بالكلية بقدر الإمكان، فإذا تبين عدم توافر هذا الشرط بأن تولى أستاذ واحد عملية التقييم والتصحيح للامتحان في مقرر دراسي معين كان ذلك مشوبًا بعدم المشروعية ولا يترتب عليه أثر، ويتعين في هذه الحالة تصحيح هذا الخطأ بإعادة التصحيح بمعرفة لجنة مكونة من عضوين على الأقل من أعضاء هيئة التدريس الذين لهم صلة بالمقرر الدراسي المطلوب إعادة تصحيح أوراق الإجابة فيه"(2).

وقرر مجلس الدولة الفرنسي بأن "إلغاء القرار الذي اتخذه المجلس البلدي لصدوره في مادة لم تدرج ضمن طلب الدعوة للانعقاد لا يحول دون إعادة إصداره مع احترام هذه الشكلية"(3)، بل قرر مجلس الدولة الفرنسي استنادًا إلى المادة

[1]) د. عبد المنعم جيرة، مرجع سابق، ص399.

[2]) محكمة القضاء الإداري: جلسة 2006/11/26م، الدعوى رقم 41025 لسنة 60ق (غير منشور)

[3]) C.E,22 Novembre1912,Jasseron نقلًا عن د. عبد المنعم جيرة، مرجع سابق، ص402.

(ISSN: 2356 - 9492)

L.600-5-1 من قانون التخطيط العمراني الفرنسي تأجيل الفصل في الدعوى وإمهال الإدارة مدة ثلاثة أشهر لتصحيح القرار المعيب طالما كانت هذه العيوب المتعلقة بالترخيص الأول قابلة للتصحيح(1).

ومؤدى ذلك أن إلغاء القرار لمخالفة ضمانات المداولة والتصويت لا يحول دون صدور قرار جديد بعد مراعاة هذه القواعد واستقلال القرار الجديد عن القرار الملغي، واستنادًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "الثابت من الأوراق أن الجمعية العمومية لمستشاري مجلس الدولة وافقت بجلسة 1976/12/16 على ترشيح الطاعن وكيلًا لمجلس الدولة بيد أن هذا الترشيح حجب عن العرض على رئيس الجمهورية...حال أنه كان متعينًا استكمالًا لمراحل القرار وعناصر صحته أن يعرض على رئيس الجمهورية قرارا الجمعية العمومية بترشيح الطاعن مشفوعًا برأي المجلس الأعلى بإرجاء البت في هذا الترشيح كي يستكمل القرار مراحله وإجراءاته الجوهرية التي لا معدى عن التزامها جميعًا، ومن ثم فإن هذا القرار إذا أغفل هذا الإجراء الجوهري صدر مشوبًا بالبطلان حريًا بالإلغاء فيما تضمنه من تخطي الطاعن في التعيين، ولا يصحح من هذا البطلان أو يقلل منه ما ارْتَآهُ المجلس الأعلى بعدئذ بجلسة 1978/7/25م لدى نظر تظلم الطاعن بالموافقة على تظلمه شكلًا وترقيته على وظيفة الوكيل، ذلك أن هذه الترقية والتي صدر بها قرار جمهوري لا ترتد إلى تاريخ صدور القرار الطعين ولا تنطوي على سحب له أو تصحيح لآثاره قانونًا بما لا مندوحة معه من القضاء بإلغائه فيما تضمنه من تخطي الطاعن في التعيين في هذه الوظيفة بما يترتب على ذلك من آثار"(2)، وقضي ديوان المظالم السعودي بأنه" وحيث اكتنف القرار الصادر من قبل اللجنة الإدارية بعض العيوب الشكلية المهمة والمؤثرة في القرار وعدم التزامها بجميع المواد والقواعد النظامية لأعمال اللجان الإدارية، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة على إلغاء

---

[1]) C.E, 6ème – 1ère chambres réunies, 22/02/2017, 392998, Publié au recueil Lebon, N° 392998.

وفي قرار حديث نسبيًا متعلق بقانون 5 مارس 2007م، والصادر بتاريخ 2008/12/19م، والذي شابه عيب في الشكل متصل بعدم تشكيل إحدى اللجان بشكل صحيح، أعطى القاضي الإداري الإدارة مهلة أربعة أشهر لتصحيح القرار رغم إقراره بعدم مشروعيته.

C.E,19décembre 2008, qui ne présente à première vue aucune spécificité, intervient dans le contexte de la création par la loi du 5 mars 2007.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1981/5/30م، الطعنان رقما 338، 793 لسنة 23ق، مجموعة السنة 26، ص1046.

القرار الصادر بحق المدعي، وأن للجهة المدعى عليها تصحيح قرارها وفق الأنظمة والتعليمات المنظمة لإصدار هذا القرار"(1).

مع مراعاة أن الإلغاء إذ كان لعيوب في المشروعية الداخلية بالإضافة إلى عيوب في إجراءات المداولة والتصويت فإنه لا يجوز للإدارة إصدار قرار بذات مضمون القرار الأول حتى ولو بعد مراعاة إجراءات المداولة والتصويت(2)، كذلك قضي بأن بطلان إجراء معين يترتب عليه بطلان الإجراءات التالية له(3)، فإذا شاب قرار السلطات الجماعية البطلان ترتب على ذلك بطلان ما تلاه من قرارات، ويجب على الإدارة أن تصحح الإجراءات من تاريخ آخر إجراء تم صحيحًا(4).

ويجب على الإدارة إن رأت إصدار قرار جديد أن تراعي استقلاله عن القرار الملغي الذي لم يعد له وجود استنادًا لحكم الإلغاء، إذ لا يتصور الاكتفاء بتصحيح القرار الأول وإلا كان قرارها منعدمًا(5)، وإنما يلزم أن تصدر قرارًا مستقلًا عن

---

[1]) ديوان المظالم الســـعودي: حكم المحكمة الإدارية رقم 33/د/إ/18لعام 1427هـــــ، والمؤيد بحكم هيئة التدقيق بجلســـة 1428/6/16هـــ، مجموعة الأحكام لعام 1428، ص1507. وقضى الديوان في حكم حديث بأن" الدائرة تنتهي إلى الحكم بعدم مشـروعية إجراءات الإخلاء للسـوق ومرافقه وتقضـي بإلغاء قرار الهيئة وما ترتب عليه من آثار، ومن تلك الآثار التي ترتبت على القرار وإجراءات الإخلاء والتي يلزم الهيئة تصـــحيحها ضـــرورة إعادة مرافق المجمع التجاري والمنازل الفندقية والمواقف والأنشطة المثبتة في صك الوقف إلى حالتها الأولي، وتسليمها لجهة أوقاف المسجد النبوي" حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 5/1773/ق لعام 1432هـ، والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف بجلسة 7/^/1433هـ، مجموعة الأحكام لعام 1433هـ، ص945.

[2]) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص211.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1967/6/17م، الطعن رقم 385 لسنة 9ق، مجموعة السنة 12، ص 1157.

[4]) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، ملف رقم 921/2/32 جلسة 1982/6/2م.

[5]) وتأكيدًا لذلك قضـت المحكمة الإدارية العليا بأن" الأمر يخلص مما تقدم جميعه في أن مجلس إدارة الهيئة حين أصـدر قراره بالتصديق على قرار اللجنة القضائية كان يستعمل سلطة تقديرية و كانت جميع عناصر النزاع أمامه بما في ذلك ورقة الهبة سالفة الذكر فإذا ما أصدر قراره بالموافقة على قرار اللجنة القضـائية و كانت جميع الأوراق تحت يده و في مقدوره الاطلاع عليها فإنه يكون قد استعمل سلطته التقديرية كاملة و يكون قد استنفذ حقه و ولايته في هذا المجال و لم يعد يملك بعد ذلك

(ISSN: 2356 - 9492)

القرار الأول احترامًا لحكم الإلغاء واستقلال القضاء، ومن ثم فيجب على الإدارة أن تنفذ الحكم كاملًا، حتى تتحقق الغاية المقصودة من قواعد وإجراءات المداولة والتصويت والقول بغير ذلك يجرد هذه الإجراءات من قيمتها العملية(1).

المطلب الثالث : الاجتماع بالتمرير والمسؤولية الإدارية

تعني المسؤولية القانونية في معناها الأعم ثبوت نسبة مسلك مناقض لنظام المجتمع أو للحقوق إلى شخص معين بحيث يتحمل النتائج القانونية المترتبة على هذا المسلك، والمسؤولية بهذا المعني أيًا كان نوعها تمثل ضمانة أكيدة وركنًا أساسيًا في البنيان القانوني(2)، وتقوم مسؤولية الإدارة كمبدأ عام على أساس الخطأ–وإن كان هناك ثمة حالات يقرر فيه القضاء مسؤولية الإدارة دون خطأ– وقد يكون هذا الخطأ مصلحيًا أو مرفقيًا، فتسأل عنه الإدارة وتتحمل عبء التعويض عنه، وقد يكون خطأً شخصيًا والأصل فيه أن يسأل عنه الموظف من ماله الخاص(3).

ومن أبرز تطبيقات المسؤولية على أساس الخطأ المسؤولية عن القرار الإداري غير المشروع، إذ الأصل أن القرار غير المشروع وأيًا كان وجه عدم المشروعية يمثل خروجًا من الإدارة عن واجب احترام القانون، إلا إن الفقه والقضاء لا يعتبر كل أوجه عدم المشروعية مصدرًا للمسؤولية، أي أن عدم المشروعية وإن كان عيبًا يصلح لإلغاء القرار إلا إنه

أن يعاود النظر في قراره إلا إذا كان ثمة غش من جانب المستفيد من القرار الأمر الذى انتفى و من ثم فإن القرار الصادر من مجلس الإدارة بسحب قراره السابق جزئياً يكون صادراً ممن لا ولاية له في إصداره و بالتالي فهو قرار معدوم لا يمثل أكثر من عقبة مادية فلا تلحقه الحصانة المنصوص عليها في المادة 13 مكرر المشار إليها و بالتالي يكون متعين الإلغاء و في هذه الحالة يكون القرار المسحوب جزئياً و السابق صدوره من مجلس الإدارة في 4 من سبتمبر سنة 1963 بالتصديق على قرار اللجنة القضائية الصادر في 17 من يونيه سنة 1962 ساري المفعول بأكمله و بجميع آثاره و لا يمكن المساس به" حكمها بجلسة 1974/6/25م، الطعن رقم 843 لسنة 16ق، مجموعة السنة 19، ص421.

[1]) د. عبد المنعم جيرة، مرجع سابق، ص410.

[2]) د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري قضاء الإلغاء والمسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، د.ت، ص5 وما بعدها، د. رمزي الشاعر، الوجيز في قضاء التعويض، د.ن، 2015، ص101 وما بعدها.د. حمدي علي عمر، القضاء الإداري– قضاء التعويض، دار النصر بالزقازيق 2003، ص64.

[3]) Duguit, précis de droit constitutionnel, T III, Dalloz, Paris, 2eme éd, 1982, p278–279.

د. محمود عاطف البنا، المرجع نفسه، ص94.

ليس دائمًا مرادفًا للخطأ الذي يصلح أن يكون مصدرًا للمسؤولية، فبفرض صدور القرار سليمًا فإنه لم يكن يؤدي إلى نتائج مختلفة بالنسبة إلى صاحب الشأن، ومن أهم تطبيقات هذا الاستثناء عدم المشروعية الناشئة عن عيب الشكل والإجراءات فقد تعددت الآراء حيال تأثيره على مسؤولية الإدارة(1)، فعيب الشكل والإجراءات لا يصلح دائمًا سببًا للتعويض، إذ لا يقرر القضاء التعويض عن عيب الشكل والإجراءات إلا إذ كان الخطأ جسيمًا أي يتعلق بشكلية أو إجراء جوهري يؤدي تجاهله إلى الإخلال بحقوق الأفراد، أو كان من الممكن أن يترتب على مخالفة الإجراء تغييرًا في موضوع القرار، هذه النتيجة تؤدي إلى أن عدم المشروعية الناشئ عن الإخلال بضمانات المداولة والتصويت قد لا تشكل دائمًا عنصر الخطأ في المسؤولية الإدارية، وتأكيدًا لهذه النتيجة قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "لا يقيم ركن الخطأ ما نسب إلى القرار من عدم العرض على الجنة المنصوص عليها في المادة 16 من القانون ...إذ أن مخالفة العرض على اللجنة المشار إليها تعد مخالفة لقاعدة من قواعد الشكل لا توجب التعويض على ما سلف البيان"(2).

---

[1]) هناك ثلاثة آراء في الفقه والقضاء حيال أثر عيب الإجراءات على مسؤولية الإدارة: رأي ذهب إلى أن هذا العيب شأنه شأن سائر عيوب القرار الإداري موجبًا للمسؤولية الإدارة بغض النظر عن مدى تأثيره في موضوع القرار فهذه المخالفة يمكن أن تشكل أحيانًا ركن الخطأ في المسؤولية، والرأي الثاني: قرر بأن هذا العيب لا يرتب مسؤولية الإدارة إلا إذا كان جسيمًا، بينما ذهب الرأي الثالث: إلى أن عيب الإجراءات يرتب مسؤولية الإدارة ما دام كان هذا العيب مؤثرًا في موضوع القرار، د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي 1986، ص167،د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 960، الأستاذ/ عبد العزيز خير الدين، العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعوى التعويض والإلغاء، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الخامسة يناير 1954م، ص 38. د. محمود عاطف البنا، المرجع نفسه، ص، 130 وما بعدها، د. الديدموني مصطفى، مرجع سابق، ص349. د. رمزي الشاعر، الوجيز في قضاء التعويض، مرجع سابق، ص146 وما بعدها. د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة دار النهضة 2017م، ص72.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 19995/7/9م، الطعن رقم 2801 لسنة 35ق، أشار إليه د. ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص237.

(ISSN: 2356 - 9492)

وفي حكم آخر قضت بأن "مخالفة ضوابط التشكيل يبطل التشكيل ويبطل قرارات اللجنة وما يترتب عليها من قرارات، القرار الصادر في هذه الحالة يكون مشوبًا بعيب الشكل مما يؤدي إلى إلغائه إلا إن ذلك لا يصلح حتمًا أساسًا للتعويض لأن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء"(1).

وقرر مجلس الدولة الفرنسي بأن "القرار الصادر بعدم مشاركة التلميذة MARIE-CHRISTINE في الأعمال السينمائية رغم عدم مشروعيته من الناحية الإجرائية لصدوره من لجنة مشكلة تشكيلًا غير نظاميًا بسبب تخلف حضور بعض أعضاء اللجنة المختصة؛ لا يخول أم الطفلة الحق في الحصول على التعويض؛ لسلامته موضوعيًا حيث استهدف التوفيق بين هذه المشاركة والانتظام في الدراسة"(2)، كذلك قرر بأن سلامة قرار الفصل موضوعيًا لا يخول الموظفة المفصولة الحق في التعويض، حتى لو كان القرار المعيب قد شابه عيبًا في الإجراءات المتطلب اتباعها كحقها في إثبات دفاعها(3)، وفي حكم آخر قرر بأن "إغفال العرض على اللجنة الاستشارية وإن كان يبرر عدم مشروعية القرار إلا إنه لا يكفي لتقرير مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض عنه"(4).

وقضى ديوان المظالم السعودي بأن "المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أن عيبي الاختصاص والشكل اللذين قد يشوبان لقرار الإداري فيؤديان إلى إلغائه لا يصلحان بالضرورة أساسًا للتعويض ما لم يكن هذا العيبان مؤثران في موضوع القرار"(5) ، وفي حكم قديم نسبيًا قضى الديوان بأن "قيام جهة الإدارة بالاستيلاء على ملك الغير دون اتباع

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1995/8/5م، الطعن رقم 2176 لسنة 40ق، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية، البحث برقم الطعن. وذات المعنى حكمها بجلسة 2001/1/13م، الطعن رقم 6385 لسنة 43ق، مجموعة المبادئ، هيئة قضايا الدولة، مرجع سابق، ص451.

[2]) C.E, Section, du 19 juin 1981, 20619, publié au recueil Lebon, N° 20619.

[3]) C.E, 4 / 1 SSR, du 18 juin 1986, 49813, publié au recueil Lebon, N° 49813.

[4] (C.E, 4Novembre 1921, Monpillie-Rec.953.

أشار إليه د. الديداموني، مرجع سابق، ص342.

[5]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2/3279/ق لعام 1430، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية جلسة 1432/1/19هـ، في الطعن رقم 6826/ ق لعام 1431هـ، مجموعة الأحكام لعام 1432، ص 1656، والمعنى نفسه في حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 3/97/ق لعام 1422هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 267/ت/1

الإجراءات المقررة نظامًا يعد غصبًا باطلًا وعملًا ماديًا لا يستأهل الحماية؛ أثر ذلك: إلغاء تصرف جهة الإدارة مع ما يترتب على ذلك من آثار ومنها رد الأرض لأصحابها وتعويض المالك عما يكون قد أصابه من أضرار بسبب حرمانه من ملكه"(1).

وفي بيان العلاقة السببية قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن العيب الإجرائي المتعلق بعدم العرض على الجهة المختصة لا يقوى بذاته على إيجاد العلاقة السببية بين ركن الخطأ والضرر الموجب للحكم بالتعويض مقررةً بأن" الأصل التقليدي المسلم به هو أن العيوب الشكلية التي قد تشوب القرار الإداري فتؤدي إلى إلغائه لا تصلح مع ذلك لزومًا أساسًا للتعويض؛ فإذا كان المقصود من عرض القرار على قسم التشريع هو أساسًا الاطمئنان إلى سلامة صياغة القرار وإذا كان الرجوع إلى لجنة البورصة لا يهدف إلا إلى الاستئناس برأيها دون الالتزام به، فإن إغفال مثل هذا الإجراء لا يمكن بداهةً أن يقال عنه أنه عيبًا جوهريًا يسيغ القضاء بالتعويض، وتأسيسًا على ذلك يكون السبب الأول من أسباب الطعن هو القرار الوزاري المتعلق بتشكيل لجنة الخبرة الاستئنافية غير قائم على سند من الواقع أو القانون"(2).

ونعتقد أن هذا القضاء محل نظر لاعتبارات أبرزها ما يتعلق بضمانات المداولة والتصويت في المجالس الجماعية، فقد سبق وأن أوضحنا أن المداولة والتصويت ضمانة أساسية تمتد إلى حماية المشروعية وليس فقط مصلحة المخاطبين

لعام 1422هـ، مجموعة الأحكام لعام 1422هـ، ص21.

[1]) ديوان المظالم السعودي الحكم رقم 728/ت/1 لعام 1411هـ، (غير منشور).

[2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية: جلسة 1963/6/29م، الطعن رقم 498 لسنة 4ق، مجموعة السنة الثامنة، ص1374. وقريب من ذلك ما انتهى إليه ديوان المظالم السعودي من أن "مسببات الإلغاء في دعوى الإلغاء مختلفة عن مسببات التعويض في دعوى التعويض لاختلاف طبيعة القضاء في النوعين... وبناءً عليه فإن إلغاء القرار الإداري لا ترابط بين وبين التعويض وإلغاء القرار ليس دليلًا على اكتمال وتحقق ركن الخطأ في حق جهة الإدارة في دعوى التعويض...هذه الأسباب وبعد مناقشتها من قبل الدائرة في دعوى الإلغاء السابقة لم تكن كافية لصحة إجراءاتها وما توصلت إليه من نتيجة في قراراها، إلا إنه ومع ذلك وفي هذه الدعوى كافية لدفع المسؤولية التقصيرية عنها مما تنتهي معه الدائرة إلى الحكم برفض الدعوى"، حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 1/445/ق لعام 1430هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف جلسة 1432/12/2هـ، في الطعن رقم 6248/ ق لعام 1431هـ، مجموعة الأحكام لعام 1432هـ، ص 1541.

(ISSN: 2356 - 9492)

بالقرار، حيث تمكن هذه الضمانة أصحاب سلطة التقرير في السلطات الجماعية من بحث كل حالة على حدة في ضوء ما يطرح من أدلة وأسانيد واقعية، وإصدار القرار مؤسسًا على هذه الأدلة والأسانيد مما أثير في الجلسات وأدرج في المحاضر.

ومن ثم إذا صدر القرار دون استيفاء هذه الضمانة وتم إلغاؤه فمن المتصور ألا تصدر الإدارة قرارًا بذات مضمون القرار الملغي، وبالتالي فإن قرارها الجديد سينصرف أثره بالنسبة للمستقبل، ومن ثم يظل الخطأ قائمًا والضرر واقعًا(1)؛ من هنا ليس هناك ما يمنع من قيام علاقة السببية بين الخطأ المتمثل في الخروج عن ضمانات المداولة والتصويت وبين الضرر، هذا الاعتبار الثاني يؤدي إلى القول بأن الاخلال بضمانات المداولة والتصويت يشكل حتمًا ركن الخطأ، وتأكيدًا لهذا المعنى قُضي بأنه "لما كان الثابت أن قرار الإزالة المعون فيه قد صدر من رئيس الوحدة المحلية ...ولم يؤخذ رأي اللجنة المذكورة...ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفًا لأحكام القانون ... ومن حيث إنه عن طلب الطاعنين إلزام الجهة الإدارية بأن تؤدي إليهما مبلغًا وقدره 5000 جنيه كتعويض عن الأضرار التي لحقتهما من جراء تنفيذ القرار المطعون فيه، فإن من المسلم به أن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية غير المشروعة تقوم على أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر وعلاقة سببية بينهما ولما كان هذا الحكم قد انتهى على النحو السالف ذكره إلى أن القرار المطعون فيه قد صدر مخالفًا لأحكام القانون، فإن الخطأ يكون ثابتًا في جانب جهة الإدارة، وإذ ترتب على هذا الخطأ ضرر أصاب الطاعنين...كما تحققت علاقة السببية بين الخطأ والضرر فإن الطاعنين يستحقان تعويضًا قدره خمسمائة جنيه" (2).

وقرر مجلس الدولة الفرنسي بأن فصل الموظف دون أخذ الاستشارة المسبقة وهي من الإجراءات الجوهرية تبرر الحكم بالتعويض(3)، كذلك قرر بأن صدور قرار بالاستيلاء دون مراعاة الإجراءات المقررة موجب لمسؤولية الإدارية(4)،

---

[1]) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص223.

[2]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1994/12/4م، الطعن 705 لسنة 34 ق، أشار إليه د. محمد ماهر أبو العنين، مرجع سابق، ص231.

[3]) C.E, 21 janvier 1944, Sieur Léoni, n° 62836.

[4]) C.E 30 juillet 1949 Patureau-Mirand.

أيضًا ضرورة توافر العلاقة السببية بين الإجراء الذي تم مخالفته والضرر المتحقق هي المعول عليها في ثبوت حق التعويض للموظف الذي تم فصله بقرار غير مشروع لمخالفته للإجراءات الواجب اتباعها(1).

وقضى ديوان المظالم السعودي بأن "مراجعة الهيئة لاستصدار القرار وأمثالها تعتبر أمورًا إجرائية قصد منها المنظم تنظيم إجراءات توفير حقوق التكفل بعلاج المريض، ولم يجعلها أسبابًا ينشأ بها حق المريض في التكفل بعلاجه؛ الأمر الذي يثبت معه للدائرة أحقية المدعي في أن تتحمل المدعى عليها تأمين إركابه لتلك الرحلة"(2).

وقد يشترك عيب الإجراء مع عيب آخر ويكونا السبب المنتج في تقرير المسؤولية والحصول على التعويض سواء كان ماديًا أو معنويًا، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأنه "يحق للطاعن أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي حاقت به بسبب هذا القرار، ولا يغير من ذلك ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن العيب الإجرائي الذي شاب القرار المطعون فيه لا يستوجب بالضرورة تعويض المدعي عما يكون قد أصابه من أضرار بمقولة أن القضاء الإداري قد استقر على أن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصبح حتما وبالضرورة أساسًا للتعويض ما لم يكن العيب مؤثرًا في موضوع القرار، ذلك أن الثابت مما تقدم أن العيب الذي شاب القرار المطعون فيه قد انحدر به إلى درجة الانعدام...ومن حيث إنه عن طلب الطاعن اقتضاء تعويض عن الأضرار المادية والأدبية الناجمة عن القرار المطعون فيه ...فمما لا شك أنه نجم عن هذا القرار الخاطئ ضررًا محققًا ماديًا وأدبيًا تمثل في حرمان الطاعن من مباشرة مهام وظيفته كأستاذ بالكلية المذكورة، وجني مزاياها مدة زادت على ست سنوات، وما صاحب ذلك من إيذاء ومعاناة نفسية مساس بالاعتبار الأدبي بين الأساتذة والطلاب والهيئة العلمية بوجه عام"(3).

---

[1]) C.E, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 09/02/2011, 332627, Publié au recueil Lebon, N° 332627.

[2]) ديوان المظالم السعودي: حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم 4/634/ق لعام 1431هـ، والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية جلسة 1436/4/29هـ، الطعن رقم 67/ق لعام 1436هـ، مجموعة الأحكام لعام 1436، ص3246.

[3]) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1995/5/18م، الطعن رقم 3946 لسنة 37ق، أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص233.

(ISSN: 2356 - 9492)

وتتأكد المسؤولية الإدارية إذا كان هناك إنحراف بالإجراء بقصد الإضرار بالغير(1)، كما لو مرر رئيس اللجنة القرار بالمخالفة لضوابط مشروعية التمرير قاصدًا بذلك الإضرار بصاحب المصلحة أو الانتقام أو تحقيق أهداف شخصية، ففي هذه الحالة قد يمتد الخطأ إلى المسؤول الإداري عن هذا الفعل إن كان بسوء نية(2)، ولا يقتصر فقط على مسؤولية المرفق، بل وللإدارة أن تعود على الموظف المتسبب في ذلك بما تحملته من تعويض، في الحدود التي لا يكون خطؤه فيها راجعًا إلى خطأ من جانبها(3).

ويستلزم ما تقدم أن يكون المسؤول عن الإجراء يقظًا بشكل خاص عند عرض الموضوع للمداولة والتصويت تجنبًا للتعويضات المالية الناشئة عن دعاوى التعويض المتعلقة بهذه الضمانة.

---

[1]) د. محمد أنس جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية 1987، ص21وما بعدها، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، 2001، ص365 وما بعدها، المستشار الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، التعويض عن الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، مرجع سابق، ص28 وما بعدها.

C.E, 13 janvier 1995, 145384 146855, publié au recueil Lebon, N° 145384 146855.

[2] (

C.E 28 Février 1962, ministre d'armes.

C.E,7/7/1922, Gloahec.

أشار إليه د. عبد الفتاح عبد البر، المصدر نفسه، ص29. وانظر: د. رمزي الشاعر، الوجيز في قضاء التعويض، مرجع سابق، ص156.

[3]) د. عبد الفتاح عبد البر، المصدر نفسه، ص42. وانظر حكم ديوان المظالم السعودي حيث قضى بأن " تُفترض مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها وعن الضرر الناتج عن ذلك متى ساهمت سلطتها الممنوحة للموظف في إيقاع الضرر على المضرور أو سهلت له ذلك أو كان العمل الضار ناتجًا عن قيام الموظف بتأدية واجباته الوظيفية أو بسببها...والفعل بفرض صحته يعد من قبيل الأعمال المجرمة ذات الطبيعة الجنائية منبتة الصلة عن الوظيفة العامة وقد ارتكب عمدًا ولم تشارك فيه سلطة الإدارة وانطوى على درجة جسيمة من الخطأ؛ مؤدى ذلك اعتبار الخطأ شخصيًا يسأل عنه مرتكبه ف ماله الخاص ولا تسأل الجهة الإدارية عن التعويض عن الضرر الناتج عنه"، حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 1/360/ق لعام 1429هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الصادر في جلسة 1432/5/14هـ، الطعن رقم 4776/ق لعام 1431هـ، مجموعة أحكام عام 1432هـ، ص1671.

الخـاتمـــــة:

هنا وصلنا بتوفيق العلي القدير نهاية المطاف في بحث فكرة الاجتماع بالتمرير، بعد أن نال منها الجهد حظه، وفصلنا فيما يتعلق بهذا الموضوع ليكون واضحًا جليًا للمهتمين من رجال الإدارة والباحثين من غيرهم، حيث جيء بحثه في ثلاثة مباحث يحوي كل منها مطالب يتخللها فروع أبحرنا من خلالها في أعماق الفقه والقضاء الإداري المصري والمقارن بروافده وينابيعه، مردفين بخاتمة نستطيع أن نحدد فيها بإيجاز أهم نتائج البحث وتوصياته، وذلك على النحو الآتي:

أولًا: أهم نتائج البحث:

- الاجتماع بالتمرير هو إجراء إداري قانوني لأخذ موافقة أعضاء لجنة أو مجلس مجتمعين أو منفردين في أمر من الأمور التي تستلزم الضرورة أو حالة الاستعجال سرعة إصدار القرار فيه.
- يجوز في حالة الضرورة والاستعجال أخذ الرأي بطريق التمرير على الأعضاء مجتمعين أو منفردين ويصدر القرار إذا كان مضمونه مجمعًا عليه من جميع الأعضاء، أما إذ شذ واحد منهم وجب لصحة المداولة والقرار دعوة جميع الأعضاء لاجتماع قانوني لإبداء رأيهم بعد المناقشة فيما بينهم.
- يعد الإجماع شرطًا لمشروعية أخذ الرأي بالتمرير، ومفاده حسب المستقر عليه قضاءً موافقة جميع أعضاء السلطة الجماعية إذ لا تكفي موافقة الأغلبية لتقرير مشروعية تمرير القرار دون مناقشة أو مداولة.
- القرار الصادر بالتمرير لا يتم قانونًا إلا بتوقيع جميع أعضاء السلطة الجماعية عليه في التاريخ الذي يتم فيه هذا التوقيع حتى ولو سبق استعراض موضوعه في جلسة سابقة.
- الشريعة الإسلامية لها القدح المعلّىَ وبحق في تقرير مجموعة من القواعد الكلية والأصول الشاملة التي تعد مرتكزًا لمشروعية أخذ الرأي بالتمرير مثال ذلك: الأصل في المنافع الإباحة، الأصل في المضار التحريم، المشقة تجلب التيسير، الضرورات تبيح المحظورات، الضرورة تقدر بقدرها، الميسور لا يسقط بالمعسور، ما جاز لعذر يبطل بزواله، إذا ضاق الأمر اتيع وإذا اتسع ضاق الاضطرار لا يبطل حق الغير، هذه القواعد تمثل بنيانًا متكاملًا للأساس القانوني لفكرة الاجتماع بطريق التمرير وما استلزمه القضاء من شروط لتأكيد مشروعيته.
- مخالفة شروط مشروعية التمرير كونها متعلقة بمراحل إعداد القرار إن كانت جسيمة على النحو الذي يصل بها إلى حد اغتصاب السلطة؛ قد يترتب عليها الانعدام إذ أنها مرتبطة بالتعبير عن الإرادة في ذاته، أما إذ كانت

(ISSN: 2356 - 9492)

المخالفة جوهرية ولكن لا تصل إلى حد اغتصاب السلطة فإن القرار لا يفقد صفته كعمل قانوني وينحدر إلى طائفة الأعمال المادية، وإنما تؤدي هذه المخالفة إلى البطلان لا الانعدام.

- يجوز للسلطة الإدارية تصحيح القرار غير المشروع والمعيب بعيب الإجراءات، فتقوم بإصدار قرار جديد مستقل عن القرار الأول بعد العرض على السلطات الجماعية المختصة واستيفاء ضوابط مشروعية التمرير أو إجراءات المداولة والتصويت التي تم إغفالها.
- عدم المشروعية الناشئ عن الإخلال بضمانات المداولة والتصويت وشروط مشروعية التمرير قد لا يشكل دائمًا عنصر الخطأ في المسؤولية الإدارية.

ثانيًا: أهم التوصيات:

- الحاجة الماسة إلى وضع إطار تشريعي عام في مصر والمملكة العربية السعودية لتنظيم الإجراءات الإدارية وما يتعلق بعمل اللجان الجماعية وتقرير القواعد العامة بشأنها، حيث إن ذلك يمكن أن يسهم في تبسيط الإجراءات الإدارية واحترام الإدارة لضمانات مشروعيتها.
- نهيب بالسلطات الجماعية والمجالس واللجان عدم الإسراف في أخذ الرأي بالتمرير، فإذا لم تكن هناك ضرورة لتمرير القرار دون فحص وتمحيص فإن اللجوء إلى هذه الوسيلة محفوف بالمخاطر ولا يؤمن من الاعتساف بضمانات الأفراد والتأثير على أصحاب القرار داخل السلطات الجماعية.
- نهيب بالقضاء الإداري السعودي والفرنسي إقرار مشروعية التمرير بشكل صريح على غرار ما انتهى إليه القضاء الإداري المصري تيسيرًا لعمل السلطات الجماعية في حالات الضرورة والاستعجال وحتى لا تتعطل مصالح الأفراد في موضوعات جارية استقر العمل فيها على سلوك معين.
- على الإدارة أن تبادر إلى تصحيح أخطائها برد تصرفاتها إلى دائرة المشروعية مع مراعاة أن مقتضى المشروعية يستلزم المحافظة على استقرار المراكز القانونية، وتحقيق الغاية المقصودة من قواعد وإجراءات المداولة والتصويت وشروط مشروعية التمرير التي تم إغفالها.
- ضرورة أن يكون المسؤول عن الإجراءات الإدارية في السلطات الجماعية يقظًا بشكل خاص عند عرض الموضوع للمداولة والتصويت تجنبًا للتعويضات المالية الناشئة عن دعاوى التعويض المتعلقة بهذه الضمانة.

وفي الختام أوقن بأن بضاعتي بين بضاعة أساتذتي مزجاة، وأن هذا جهد المقل فما كان فيه من صواب فمن الله وهو المحمود على توفيقه، وما كان فيه من خطأ فمني ومن الشيطان، والله أسأل أن يتقبله خالصًا لوجه وأن ينفع به، وأن يجعله صدقة جارية في ميزان أمي وأبي رحمهما الله.

(ISSN: 2356 - 9492)

قائمة بأهم مراجع البحث:

أهم مراجع الفقه الإسلامي:

الإمام أبي العباس أحمد بن إدريس القرافي (المتوفى 684هـ)، أنوار البروق في أنواع الفروق، دار الكتب العلمية بيروت، الطبعة الأولى 1998م، ج3.

أبو الحسن علي بن محمد البصري البغدادي، الشهير بالماوردي (المتوفى ٤٥٠هـ)، الأحكام السلطانية، دار الحديث القاهرة.

د. دياب سليم، الإجماع السكوتي ومدى حجيته، دار الهدى للطباعة 1988.

د. عبد الفتاح الشيخ، الإجماع مصدر ثالث من مصادر التشريع الإسلامي، مطبعة الإيمان، الطبعة الأولى 1979م.

د. عبد الوهاب خلاف، علم أصول الفقه وخلاصة التشريع الإسلامي، الطبعة الرابعة 1950م

د. عبد الله الدوسري، اشتراط الإجماع بين قضاة المحكمة العليا في عقوبات القتل تعزيرًا، مجلة العدل، العدد 54، ربيع الآخر 1433 السنة 14.

الشيخ مصطفى شلبي، الفقه الإسلامي بين المثالية والواقعية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، السنة التاسعة، عدد2، 1960.

د. محمد الدسوقي، نحو منهج جديد لدراسة علم أصول الفقه، المعهد العالمي للفكر الإسلامي– الأردن، مجلد 1، عدد3، 1996م.

أهم المراجع القانونية:

د. أحمد حشيش، فكرة الاجتماع بطريق التمرير، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 96، عدد478، يناير2005، ص30.

د. الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة العامة للكتاب 1992م.

د. إبراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مكتبة القانون 1997م.

د. أحمد صدقي محمود، نظام المرافعات الشرعية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى 2015م.

د. الدين الجلالي، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم، مجلة كلية الحقوق جامعة الكويت، العدد 4، لسنة 2017.

د. أيوب الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم، مجلة العدل، العدد 56 شوال 1433هـ.

بيرتيل وينيرجرن، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، تقرير مقدم إلى المؤتمر الدولي الرابع للعلوم الإدارية، دبلن من 3 إلى 6 سبتمبر 1968، ترجمة عادل محمود عبد الباقي، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية عشرة، العدد الأول– أبريل سنة 1970.

جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

د. حمدي علي عمر، القضاء الإداري–قضاء التعويض، دار النصر بالزقازيق 2003.

د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري 2010، ج1.

د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 2011.

د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية 1993.

(ISSN: 2356 - 9492)

د. رمزي الشاعر: بطلان القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول 1968م.

د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، د.ت.

د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة 1984م.

صلاح الدين زكي، تبسيط الإجراءات: مفهوم وتطبيق، اتحاد جمعيات التنمية الإداري، عدد 4 أبريل 1981.

د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، د.ت.

د. فؤاد النادي، نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي دراسة مقارنة، دار الزهراء 1986م

د. فتحي والي، نظرية البطلان في قانون المرافعات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية1997م

د. فتحي فكري، القانون الدستوري، دار النهضة العربية 2000، ج2.

د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة 2003

تعليق الأستاذ فرانسو فيريه، على حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1947/1/8م، في الدعوى رقم 28 لسنة 1ق، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الأولى 1950م.

د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة1965.

الأستاذ/ عبد العزيز خير الدين، العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعوى التعويض والإلغاء، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الخامسة يناير 1954م.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، 2001.

د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة 1979، ج1

المستشار الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، التعويض عن الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثاني أبريل ويونيه 1996م

د. عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة 1970.

د. ماجد راغب الحلو: القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، 2009.

مارسيل فالين، تعليق على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1958/7/20 في قضية(SieurBilger) مجلة القانون العام والعلوم السياسية العدد5،6، 1958، عرض الأستاذ محمد زهران، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول يناير ومارس 1960.

د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1962م.

د. محمد أنس قاسم جعفر:

المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلامية ومدى تطبيقاتها المعاصرة، المعهد العالي للدراسات الإسلامية، 2009.

الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية 1987م.

التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية 1987.

د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة 1994م.

د. محمد عبد اللطيف:

العمل عن بعد بتكنولوجيا المعلومات في قانون العمل وقانون الوظيفة العامة، المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، مجلد 4، عدد1 لسنة 2023م.

القرار الإداري الأصول النظرية والمشكلات العملية، دار النهضة العربية 2021.

التصحيح التشريعي، دار النهضة العربية 1991م.

(ISSN: 2356 - 9492)

د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني 1998، دار الكتب القانونية شتات مصر.

د. محمود الجبوري، ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، جامعة إربد الأهلية، عدد1 لسنة 1998م.

د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية 1973.

د. محمود سامي جمال الدين:

تشريعات الضرورة وفقًا لدستور 2014، مجلة الدستورية العدد 32، أكتوبر 2017.

الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية 2003.

نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة 2011.

د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري قضاء الإلغاء والمسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، د.ت.

عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة 1977م.

د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية 1998م.

د. مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، د.ن، 1990.

د. مصطفى كامل: الصبغة الأدبية للدعوى الإدارية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث يوليو 1975.

انعدام القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عامًا 1950–1980، عدد خاص.

د. نبيل إسماعيل عمر، الهدر الإجرائي واقتصاديات الإجراء، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، الطبعة الأولى 1999.

د. وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، منشأة المعارف بالإسكندرية 1974م.

أهم المراجع الأجنبية:

CHAPUS René: Droit administratif général ; Paris, Lextenso, 2001.

Duguit: précis de droit constitutionnel, T III, Dalloz, Paris, 2eme éd, 1982.

H.BEIRTHÉLEMY: Traité élémentaire de droit administrative, LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE, PARIS,1906.

Jean Bourgoing: Pour une théorie de la coutume administrative, La Revue administrative, 61e Année, No. 364 (JUILLET 2008.

Jean Rivero: Droit Administratif, Treizième, ed2) Dalloz, 1990.

Jean-Marie Woehrling: Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illegals, Revue française d'administration publique 2004/3 (no111).

Schwwartz Bernard: La procédure administrative aux Etats-Unis. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 3 N°2, Avriljuin1951.

Sir Gordon Slynn: Le contrôle juridictionnel de l'action administrative devant les

juridictions anglaises, Volume 26, Number 4, 1985.

Laubadère: Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1976.

R. Hostiou, Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français,1975.

R. Hostiou: Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 29 N°1, Janvier-mars 1977.

(ISSN: 2356 - 9492)

Monsieur Richez: Le télétravail dans la fonction publique, Réseaux, communication et territoires / Networks and communication studies Année 1995 .

Ramu de Bellescize: Droit administratif general, Gualino, Lextenso,2021/22.

Nathan S. Chapman, Kenji Yoshino: The Fourteenth Amendment Due Process Clause, https://constitutioncenter.org