جامعة المنصورة
كليَّة الحقوق
الدِّراسات العليا
قسم القانون العام

الشكل والإجراءات في القرار الإداري

(دراسةٌ مقارنةٌ)

بحث مقدم لاستكمال الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدم من الباحث
عبدالسلام محمد سليمان عباس

إشراف

الأُستاذ الدُّكتور
وليد محمد الشناوي
أُستاذ ورئيس قسم القانون العام
عميد كليَّة الحقوق - جامعة المنصورة

١٤٤٦هـ ٢٠٢٤م

المقدمة

أولًا: موضوع البحث:

تهدف قواعد شكل وإجراءات إلي نجاعة الحماية للمصلحة على الوجه الأعم ومصلحة الفرد حتى في عدم حدوث نص عليه، وهذا لا يمكن تعلقه بالنظام العام ما لم يوجد نص في القانون يخالف ذلك، لذلك فالمحكمة الموجودة خلف هذه القواعد تقيم بعض الضمانات لهم حتى تصير ثقلاً يوازي السلطات الجمة التي تمنح للإدارة في القرارات الإدارية حتى لو لم تراع هذه الشكليات فتعد نقص من الجهة لهذه الضمانات أمام هيمنتها الواسعة.

لذا فإن المشرع والقضاء الإداري قاما بوضع كثير من الارشادات الشكلية والإجرائية من حيث إصدار القرار الإداري؛ كونها تمثل ضمانة كبرى في مواجهة هذه الإدارة.

ثانيًا: أهمية موضوع البحث:

تعد قواعد الشكل والإجراء لها متسع كبير من الاهتمام؛ فهي تعمل على حجز لسلطات الإدارة التي تضر مجال القرارات الإدارية، فاذا كانت تتميز في هذا الجانب بحق كبير في التنفيذ ولها السلطة التقديرية، فعليها ان تقوم باتباع الشكل الذي تحدثه القوانين واللوائح لهذه القرارات لكي تفضل قراراتها مستمرة وتحوز على جانب من المشروعية.

ثالثًا: إشكالية البحث:

يثير هذا البحث في موضوعنا هذا كثير من المشاكل والتساؤلات أهمها:

- ما مدى تأثير الشكل والإجراءات في القرار الإداري؟
- هل كل فعل او شكل تخلف يضر بصحة وسلامة القرار الإداري؟ وما هو المعيار الاصح بين ماهو مؤثر الشكل والإجراءات وما دون ذلك ؟

للإجابة على كل هذه الإشكاليات بطريقة عملية سنعمل على الاعتماد بقدر الإمكان على ما هو موجود من نصوص وقوانين ومراجع واجتهاد قضائي في ليبيا وسنستعين في ذات الوقت بما توصل إليه القضاء في مصر.

رابعًا: الهدف من البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مدى التزام أو عدم التزام الإدارة بالأشكال والإجراءات قبل اتخاذها لقراراتها الإدارية؛ فالالتزام بهذه القواعد يحقق العدالة ويجنب الإدارة من الوقوع في الأخطاء، أما عدم الالتزام بهذه القواعد فإنه سوف يجعل معظم قراراتها عرضة للإلغاء أمام القضاء الإداري إذا ما طعن فيها بعدم المشروعية.

خامسا: خطة البحث:

سوف نتناول هذا البحث في مطلبين، بحيث نتناول ماهية الشكل والإجراءات في القرار الإداري، بينما نعرج علي معيار الشكل والاجراء في القرار الإداري، وذلك علي النحو الاتي:

المطلب الأول

مفهوم الشكل والإجراءات في القرار الإداري

الفرع الأول

تعريف الشكل والإجراءات في القرار الإداري

وعلى الرغم من أهميتها وكونها أساساً للقرار الإداري إلا أن القضاء والفقه اختلفا في تحديد فكرة معينة للإجراءات والشكل في القرار الإداري، فخلافاً للفريق الأول الذي يحددها باعتبارها مكوناً من مكونات عدم مشروعية القرار الإداري وتحت مصطلح واحد هو عيب الشكل فإن الفريق الثاني يرى أن الإجراء مستقل عن الشكل ويضع لكل منهما مساراً مستقلاً عن الآخر وذلك لأن بعضهم ينظر إلى الإجراء باعتباره مكوناً من مكونات الشكل، لذا سنتحدث عن وجهة نظر كل فريق على النحو التالي:

الرأي الأول: الإجراء عنصر من عناصر الشكل

لقد أدى هذا الاتجاه إلى توحيد العيوب الإجرائية والشكلية تحت عنوان واحد، وهو عيب الشكل. وقد سارت إحدى مدارس الفقه على نفس النهج، ففشلت في التمييز بين قواعد الإجراءات وقواعد الشكل. ودعت مدارس أخرى إلى توحيد القواعد الشكلية والإجرائية، بل ودمجها في عيب الشكل..

كما ذهب العديد من الفقه الفرنسي إلى عدم التفرقة ما بين الشكل والإجراء، وبالتالي كان من نتائج ذلك اختفاء التفرقة بين كل من قواعد الشكل والإجراء

وأصبحت العيوب المنتمية إلى الإجراءات، والتي تلحق بالأعمال الإدارية يتم بحثها من زاوية عيب الشكل[١].

في المجال القضائي، حددت أحكام مجلس الدولة الفرنسي إما بطلان القرار الإداري بسبب وجود عيب شكلي وإجرائي محدد بوضوح في نص القانون، والذي تم إثبات حدوثه في العمل الإداري، أو عندما يتم إثبات جوهر ذلك العيب الشكلي والإجرائي وتأثيره الانعكاسي على موضوع العمل الإداري أو ضمانات الأطراف المعنية. بالإضافة إلى ذلك، يتم تجاهل العيوب الشكلية والإجرائية الثانوية أو تلك التي يمكن تصحيحها من خلال إجراء لاحق أو تنازل الطرف المعني عن الالتزام بذلك الشكل. [٢].

حيث قدم هذا الفريق المؤيد لوحدة الشكل والإجراء تعريفات عديدة، تصب كلها في أن الإجراء ضمن عنصر الشكل، بل لم يقدموا تعريف مستقلاً للإجراء وآخر للشكل[٣].

---

(1) M.HAURIOU، Precis de droit administrative et de puplic، 2 eme edition، 1977.

[٢] د/ أحمد محمد رفعت، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ٢٠٠٠. ص٨.

[٣] د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص٢١٩ وما بعدها، د. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، (شروط القبول، أوجه الإلغاء) المطبوعات الجامعية الإسكندرية ٢٠٠١ – ص٢٠٢. د/ محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان بالقاهرة، س – ت، ص٣٤٣، حيث تناول العنوان تحت (الشكل والإجراءات)، وراجع مؤلفه. القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٦، ص١٢٥ وما بعدها.

"عدم مراعاة القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح، سواء بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً" هو تعريف الخلل الشكلي. "[٤].

وفقًا لبعض الفقه المصري، ينبغي دمج الإجراءات الإدارية في قواعد رسمية بدلاً من مجرد تجميعها معًا في مجموعة إجرائية رسمية واحدة. ويستخدم هذا الإطار للطعن في الإجراءات الإدارية أمام المحكمة. [٥].

ومن هذه الأحكام يتبين أن الخلل الذي أصاب الاختيار كان خللاً في الإجراء، إلا أن المحكمة غطته بخلل الشكل وعبر عنه بأنه خلل في الشكل، وذهب بعض الفقه في ليبيا إلى تحديد الإجراءات على نحو لا يظهر انفصالها عن الشكل وإدراج العملية في تفاصيل الشكل، ولم يدعوا إلى التمييز بينهما، كما ذهب بعضهم إلى تعريفهم للشكل بأنه: "النظرة الخارجية التي يجب أن يفرغ فيها مصدر الاختيار،

---

[٤] د/ عمرو محمود عبد الرحيم محمد، رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية، رسالة دكتوراه، غير منشورة، لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص٨٣٤. د/ حسام مرسي، أصول القانون الإداري (التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية ٢٠١٢، ص٥١٨ وما بعدها.

[٥] د/ شريف يوسف خاطر، القرار الإداري(دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص٦٣ ومابعدها، و د/ عبدالمنعم الضوي، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، بين القضاء والفقه المصري والفرنسي، مكتبة الوفاء القانونية، الأسكندرية، الطبعة الاولي، ٢٠١٨، ص١٢.

أي مجموعة السياسات الشكلية والإجرائية التي تلتزم الجهة الإدارية قانوناً بمراعاتها عند إصدار القرارات الإدارية". [٦].

بل ذهب البعض بوصف الإجراءات (بالإجراءات الشكلية) لما يراه من تطابق بينهما، حيث يتجسد عنصر الشكل في المظهر الخارجي الذي يكون على القرار الإداري والإجراءات التي اتبعت في إصداره[٧].

---

[٦] د/ محمد الحراري، أصول القانون الإداري الليبي (تنظيم الإدارة الشعبية بوظائفها ووسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها، الطبعة السادسة، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ٢٠١٠، ص٥٦٨، ومؤلفه أصول القانون الإداري الجزء الثاني ١٩٩٢، ص١٦١، حيث عرف عيب الشكل، كما ذكرته إدارة المحكمة العليا في الطعن رقم ٦ لسنة ٨ ق، راجع مؤلفه: الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) الطبعة الخامسة بمكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا ٢٠١٠، ص٤١٥، أيضاً مؤلفه : الرقابة علي أعمال الإدارة في القانون الليبي(رقابة دوائر القضاء الإداري)، دار الحكمة، طرابلس، الطبعة الثامنة، ٢٠٢٤، ص ٤١٤.

وذهب إلى هذا التعريف أيضاً د/ محمد أحمد الكبتي، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في القانون الليبي، دار الشعب للطباعة والنشر، مصراته، ليبيا، ٢٠٠٣/ ٢٠٠٤، ص١١٧.

وأيضاً د/ حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٢٤٥، ايضاً د/ علي محمد الزليتني، القانون الإداري، مكتبة ابن نصر، مصراتة، الطبعة الثانية،٢٠٢٣، ص ٣١٢.

[٧] د/ خليفة سالم الجهيمي، خضوع الإدارة العامة للقانون (المشروعية الإدارية) بحث لمجلة إدارة القضايا، ليبيا، العدد (١١) السنة ٦، يونيو ٢٠٠٧، ص١٣٤، أيضاً د/ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة موازنة في القانون

ومن هؤلاء الفقه[٨]، من اكتفى عند دراسته لعيب الشكل، بالإشارة إلى تعريف عيب الشكل الذي أوردته المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم (٦) لسنة ٨ قضائية، والذي ذكرت فيه بأن عيب الشكل هو عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية والمحددة لإصدار القرارات الإدارية.

وهذا الاتجاه الذي واكبه فقهاء ومفسرون للقانون الإداري الليبي يتفق مع إرادة المشرع الليبي صراحة؛ حيث بينت المادة الثانية من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١م بشأن القضاء الإداري ــ الذي يقابله المادة العاشرة من نظام مجلس الدولة المصري ــ بعد تحديد اختصاص دوائر القضاء الإداري الليبية بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية، أن شرط قبول تلك الطلبات أن يكون مرجع الطعن وجود عيب عدم الاختصاص، أو وجود عيب في صيغة أو لغة القوانين واللوائح، أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة..

الليبي والمصري والشريعة الإسلامية) الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، القاهرة ٢٠٠٢، ص٧٨٧.

[٨] د/ محمد عبد الله الفلاح، شروط قبول دعوى الإلغاء، (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١١، ص٢١.

وراجع أيضاً: المستشار، مفتاح أغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين (دراسة مقارنة) مع القانون المصري والمغربي، الطبعة الأولى، مكتبة طرابلس العالمية، ليبيا، ٢٠٠٨، ص٣٦٠ وما بعدها.

أيضاً د/ محمود عمر معتوق علي، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الجماهيري (دراسة مقارنة)، مطابع العدل، ليبيا، ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥، ص٢٠٩: وايضاً راجع مؤلفه، رقابة دوائر القضاء الإداري علي أعمال الإدارة في القانون الليبي،دارة الحكمة، طرابلس، الطبعة الثانية، ٢٠٢٤، ص ٢٧٤.

الرأي الثاني: الإجراء مستقل عن الشكل

تتناول الدراسات المتخصصة في كتابات التنظيم الإداري، وفي رسائل الدكتوراه على وجه الخصوص، التنظيمات الخاصة بالإجراءات الإدارية غير القضائية بشكل مستقل وواحداً تلو الآخر، دون اختلاط أو تداخل بينها وبين القواعد الشكلية. وقد أدت هذه السمات إلى استقلال التنظيمات الشكلية عن لوائح الإجراءات الإدارية غير القضائية. عندما تشير السياسات الشكلية إلى الشكل الخارجي للعمل أو القرار الإداري المتمثل في الملف الذي يثبته من حيث الإطار الزمني لصدوره، والتأشيرات التي يشملها، والأسباب التي استند إليها، وتأكيد المواد الجنائية أو التنظيمية التي يستند إليها، بالإضافة إلى النظام التنفيذي الذي أفرغ فيه بموجب التوقيعات والموافقات التي يمكن حذفها، فإن القواعد الإجرائية يقصد بها أساساً العمل الجنائي نفسه الذي يظهر حاجة وسلوك متخذ القرار، من حيث التزامه بالحصول على الانتقادات المختلفة المرتبطة به، وتوجيه الإخطارات المتعلقة به، والالتزام بالمواعيد التي يجب مراعاتها عند إصداره، والتأكد من جوانب حقوق الدفاع، والالتزام بمضمونه بالنسبة للمخاطبين به. (٩).

ويتفرع من هذا الحكم أن العيب الذي لحق القرار، هو عيب في الإجراءات، وأن الإجراءات تستقل عن الأشكال في القرار الإداري.

---

(9) Rene. Houstiou Procedure et froms de la acte administrative unilateral en droit. Franceais، 1975، P 176.

ومن بين أحكام المحكمة الإدارية العليا أيضاً الحكم الوحيد المتعلق بضرورة إخطار العامل على عنوانه خارج وداخل الدولة قبل إصدار قرار بإنهاء خدمته، وأن عدم الإخطار يترتب عليه بطلان القرار الصادر بإنهاء خدمته لعدم وجود وسيلة أساسية. وقد جاء هذا الحكم في المادة ٩٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (يعتبر العامل قد قدم استقالته إذا غاب عن عمله دون إذن المدة المنصوص عليها في المادة ٩٨ دون إبداء عذر مقبول). والواقع أن هناك أحكاماً أخرى غير هذا الحكم والحكم الوحيد الذي سبقه؛ حيث قضت المحكمة في نهاية حكمها ببطلان القرار؛ لأنه يخالف إجراءً أساسياً، ولم تذكر أن هذا القرار معيب بسبب مرض في اللياقة البدنية..

وعبارة "مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها تتضمن وجهين للإلغاء:

الأول: الخطأ في تطبيق القوانين أو تاويلها ويتمثل في الخطأ في الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار وأدت إلى الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله وهو ما يطلق عليه عيب السبب[١٠].

ولأن هذا هو موضع النصوص الخاصة بعيب السبب فإننا نجد العكس فيما يتعلق بالشكل فقد نصت المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في شأن

---

[١٠] راجع في ذلك/ الديداموني مصطفى أحمد؛ الإجراءات والإشكال في القرار الإداري، ص١٤، مرجع سابق.

وأيضاً د/ محسن خليل؛ القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ص٥٤٠ الطبعة الثانية ١٩٦٨ بدون نشر.

مجلس الدولة على عيب الشكل واستقرت أحكام القضاء على تفسير هذا العيب بحيث يشمل الطرق والشكل مع مراعاة الاختلاف بينهما كما سبقت الإشارة لذلك ومن ثم يرى الباحث أن الرأي الثاني الذي يقضي باعتبار عيب الإجراء عيباً مستقلاً عن الشكل هو الأكثر دقة وذلك للأسباب التي ذكرناها آنفاً.

الفرع الثاني

أهمية الشكل والإجراءات في القرار الإداري

إن عنصر الشكل والأسلوب من أهم عناصر الاختيار التنفيذي الـذي يحقـق مبدأ الشفافية، فهو ليس مجرد روتين وشكل من أشكال التعقيـد الـإداري، ولكـن الغرق فيه قد يقيد عمل الإدارة، ويعزز البيروقراطيـة والـبطء فـي التكتيكـات، ويبعدها عن الشفافية والدعاية، من خلال فتح الطريق للفساد واستغلال السـلطة. إن بعض الإجراءات باهظة الثمن مالياً وتستغرق وقتاً وجهداً، لذا يجب إتمـام كميـة متوازنة من الإجراءات الضرورية التي قد تكون ضمانات حقيقية للأفراد. وقد أكـد الفقيه (أهرانج) هذا المقياس بقوله (إن الإجراءات والتكتيكات هي الأخت المزدوجة للحرية، وهي العدو اللدود للسيطرة والاستبداد). [١١].

ويذهب الفقيه (لافريير) إلى أن كل شكلية لها أهميتها الخاصـة فـي نظـر القانون، فهي تكون أحياناً وسيلة لتجنب خطأ أو تعسف أو لتأمين اختيـار القـرار

---

[١١] د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (أسباب إلغـاء القـرارات الإدارية وفقًا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتـى عـام ١٩٩٦، الكتـاب٢، دار الكتـب القانونية شتات، مصر، ١٩٩٨، ص١٣٣؛ أيضا : د/ شهلاء سليمان محمد، دور عنصـر الشكل والإجراء في تحقيق شفافية القرار الإداري "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونيـة والسياسية، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالي، ٢٠٢٣.

الجيد في الظرف والوقت المناسبين، وهذا لا يحصل إذا لم تراعِ الأشكال المطلوبة بدقة[١٢].

[١٢] عقيلة بونة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر١، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص٣٩.

المطلب الثاني

معيار عيب الاجراء والشكل في القرار الإداري

تباينت آراء الفقه في تحديد معيار عيب الإجراء أو الشكل المؤثر على القرار، البعض ذهب إلى القول بأن القرار يعتبر معيباً إذا كان الإجراء أو الشكل جوهرياً، بينما ذهب البعض الآخر إلى اعتبار القرار معيباً إذا كان الإجراء أو الشكل ملزماً، وسوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول

معيار الإجراء أو الشكل الجوهري وغير الجوهري

إن قواعد الشكل هي قيود توضع للإدارة لتلتزم بها في تحركاتها لحماية المصلحة العامة، وهذا ما يجعل القرارات التنفيذية الصادرة بالمخالفة لها باطلة من دون حاجة إلى نص، ويترتب على ذلك ضرورة إلغاء تلك القرارات بمجرد ثبوت المخالفة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في البداية.

إلا أن هذا الأخير انحرف عن تلك القاعدة، حيث أصدر أحكاماً رفض فيها إلغاء القرار التنفيذي مهما كانت مخالفته لقواعد الشكل والأسلوب. (١٣).

في الواقع، هناك عادة تمييز بين الإجراءات والأساليب التي قد توضع لمصلحة الإدارة، والأساليب التي توضع لمصلحة الأفراد، فالشكل والأسلوب عادة

---

(13) Laurent. M، pour une rationalization du character substantial ou accessoire des formalites administrative dans le recours pour exes de pouvoir. AJDA، 2009، P 766.

ما يكونان لمصلحة الإدارة والأفراد على حد سواء، ولكن هناك أحكام قضائية إدارية، سواء كانت فرنسية أو مصرية أو ليبية، أخذت في الاعتبار أن هناك إجراءات وأساليب قد توضع لمصلحة الإدارة وحدها، ولذلك جعلتها إجراءات ثانوية، بحيث إذا تجاوزتها الإدارة فإن قرارها لا يؤدي إلى البطلان أو الإلغاء..

الفرع الثاني

الإجراء والشكل الملزم وغير الملزم

أولاً: إغفال الإجراء أو الشكل الملزم

وبمقتضى ذلك إذا كان الإجراء ملزماً فإنه يتعين إتمامه ويترتب على إغفاله أن يشاب العمل بعدم صحته، وعلى سبيل المثال: إذا ما التزمت الإدارة بإجراء تحقيق أو طلب استشارة أو تحقق نقص الإجراءات فإذا أغفلت الإدارة مثل هذه الإجراءات فإن العمل الإداري يكون مشوباً بعيب عدم المشروعية، وعندما يقع هذا الإغفال فإن مجلس الدولة يبطل العمل وهناك العديدمن الأحكام فى هذا الشأن(١٤)، سنتعرض لحكمين فيما يلي:

الحكم الأول: وهو يتعلق بالشكل

وجاء تعليل السجلات المرتبطة بشكل القرار من أمثلة أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وحكمه بإلغاء قرار إداري غير مبرر، على عكس ما قيل في قرار الوزير الذي أصدر قراراً وزارياً يقضي بطلب المدير الفصل في الاستئناف المقدم من أحد ذوي القرار المسبب، علماً أن القانون الصادر بتاريخ ٨ أغسطس ١٩٦٢،

---

(14) Rene Houstion، Op cit، P. 238.

والذي نظرت الدعوى بموجبه، لم ينص صراحة على التعليل، بل اتبع مجلس الدولة الفرنسي قرار الوزير واعتبره أوامر داخلية تلزم الإدارة بالعمل به وأحد أصولها القانونية.[١٥].

الحكم الثاني: وهذا الحكم خاص بإجراء استشاري

لقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بطلان القرار الإداري لعدم إحتوائه على التوقيع المجاور خلافاً لماهو منصوص عليه فى القانون، رغم أن صدور الحق بالتوقيع المجاور قد أقر صراحة بأنه قد وافق على مضمون القرار فى وقتها فاعتبرت المحكمة أن عدم ورود التوقيع المجاور وصمت القرار بعيب الشكل ويتيح بطلانه[١٦].

وفي مصر تؤكد الأحكام الصادرة في القضاء الإداري المصري أن كل الإجراءات والأساليب التي تنص عليها القوانين واللوائح والتي تهدف إلى حماية الموظفين العموميين أو الأفراد من الأخطاء الإدارية والتسرع تعتبر أوراقاً مهمة يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وصم القرار الإداري بعدم المشروعية وبالتالي يستحق الإلغاء، ويتضح ذلك على النحو التالي:

كل الإجراءات والأنظمة التي يصدرها أو يضعها أو يعدها المشرع بشأن إصدار تقارير كفاءة العاملين السنوية والتي يؤدي إغفالها إلى تجريد هذه التقارير من النتائج المستحقة لها. [١٧]، وأنه ثبت أن قرار تخطي المدعي فى الترقية قد

---

(15) C.E Octobre 1968 Sieur Hulleux، Rec. 468.

(16) C. E 10. Jullet 1954 Dalloz sirey، P. 330.

[١٧] حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٠/١/١٦.

أغفل إجراء جوهرياً كان يتعين إتخاذه قبل إصداره، وهو صدور قرار من الوزير ويختص ببيان أسباب التخطي طبقاً للقواعد الصادر بها قرار مجلس الوزراء فى ١٩٥٠/٥/١٧ فلا مرية على حد تعبير ومحكمة الإدارية العليا فى إغفال هذا الإجراء فى ظل هذا القرار التنظيمي العام يبطل فى ذاته القرار[١٨].

ثانياً: إتمام الشكل الملزم بطريقة غير صحيحة

وأضاف هذا الرأى قائلاً: إذا كان هذا هو معيار الفقه الغالب في التفرقة بين الإجراء الجوهري فإن سلامته الأساسية هو أنه معيار واسع للغاية، ووصفه الأستاذ Quandalke بالقول: أن الدور التقديري فى هذا الشأن يكون دوراً شخصياً يترك للقاضى الإدارى الذي يكون رأيه في هذه الحالة محل إعتبار[١٩].

ثالثاً: إغفال الإجراء أو الشكل غير الملزم

وقد قرر هذا الرأي أنه في حالة عدم وجود نص تشريعي أو قاعدة قضائية تلزم الإدارة باتخاذ الإجراء أو الشكل فإن عدم وجود الحركات الإجرائية والشكلية الملزمة في هذه الحالة لا يؤثر على صحة الاختيار الإداري، والأمثلة على ذلك كثيرة وخاصة في مجال التبرير، إذ أن عدم وجود نص يلزم الإدارة بتبرير قرارها لا يؤثر على صحة الاختيار، وكذلك الحال في النصيحة الاختيارية، فإن عدم طلب الإدارة لنصيحة غير ملزمة (غير ملزمة) وعدم فحصها بهذه الطريقة يؤثر على صحة الاختيار. [٢٠].

---

[١٨] حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٢/٦/١٠ مجموعة احكام المدونة السابعة، ص٣٦.

[١٩] د. محمود حلمى، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٧٧، ص١٥٣.

[20] (Rene Houstiou، op cit p. 244، 245)

كما قضت المحكمة في حكم آخر بأن "العيوب الشكلية التي استند إليها المدعي لتصحيح إجاباته هي في الواقع إجراءات شكلية ثانوية، ولا يترتب على إغفالها بطلان طريقة التصحيح، وما دامت لا تؤثر على حقيقة تصحيح جميع إجاباته، فقد أعطيت لها الدرجات التي قدر المصححون أنه يستحقها"، وفي حالات إغفال الشكل والإجراءات غير الملزمة، فإنه من المستحيل فعلياً استكمال الإجراءات الشكلية المقررة، إذا غادر الموظف مقر عمله دون ترك عنوانه للتشخيص، بما في ذلك الموظف الذي كان مطالباً بقراءة سجل الحالة التأديبية ولكنه غفل عنه أو لم يراجعه. وقد يكون الاستحالة المادية بسبب تصرفات الآخرين، حيث رفض معظم الإطار الاستشاري الحضور رغم دعوتهم للاجتماع لأخذ رأيهم قبل إصدار الحكم.[٢١].

[٢١] د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابطها، خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٨٣م، ص٢٨٣.

الخاتمة

تعد قواعد الشكل والإجراءات من اهم القواعد التي يجب علي الإدارة مصدرة القرار الإداري الالتزام بها، واهم شروط القرار الإداري، ذلك ان القرار الإداري لابد وان تتبع في إصداره إجراءات واشكال معينة تختلف من قرار الي اخر، وهي ليست مجرد روتين ونوع من التعقيد الإداري، إلا أن الإغراق فيها من شأنه أن يعيق عمل الإدارة، ويزيد من البيروقراطية والبطء في الإجراءات، لذا يجب تحقيق قدر متوازن من الإجراءات والشكليات الضرورية التي تُعدُّ ضمانات حقيقية للأفراد، تكمن أهميتها للإدارة في عدم التسرع وإصدار قرارات متسرعة ارتجالية، وهي في ذلك تحقق مصلحة الإدارة والافراد، وتحقق حسن سير المرفق العام وانتظام النشاط الإداري علي حد سواء، وتاتي اهميه هذه الدراسة في التفريق بين الشكل والإجراءات والتمييز بين مايدخل ضمن الشكل ومايدخل ضمن الإجراءات، وكذلك التمييز بين الشكل والاجراء الجوهري والشكل والاجراء الثانوي، حيث يكون القرار الإداري باطلا في الحالة الاولي، قابلا للالغاء، وهو ليس كذلك في الحالة الثانية .

وفي ختام بحثنا هذا توصلنا الي جملة من النتائج والتوصيات، نعرضها علي النحو التالي:

أولاً: النتائج:

١. أن قواعد الشكل تم وضعها لحماية المصلحة ومصلحة الأفراد، حتى في حالة عدم مجيء نص صريح دال على ذلك كون عدم مراعاة قواعد الشكل فيه يعد مخل بالضمانات المعينة للأفراد.

٢. لا يبطل القرار الإداري المعيب بعيب الشكل أو الإجراء إلا في حالتين، أولاهما إذا وجد نص قانوني يقضي بالبطلان جزاء لعيب الشكل أو الأجراء، والثاني إذا كان العيب في الشكل جوهرياً، فالعيب الثانوي لا يؤثر في القرار ومن ثم لا يؤدي إلى إبطاله .

٣. ذهب الفقه وقضاء مجلس الدولة المصري إلى عدة معايير للتفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية والشكليات والإجراءات الثانوية، إلا أن المعيار الراجح لدى الفقه والقضاء يقوم على النظر إلى مدى جسامة عيب الشكل والإجراء، فإذا كان العيب جسيماً، بحيث من الممكن أن يصدر القرار على نحو مغاير، أو روعيت الشكليات أو الإجراءات التي تم إغفالها، فإن الشكل أو الإجراء يُعدّ جوهريًّا، أما إذا كان مضمون القرار لن يتغير إذا روعيت الشكليات أو الإجراءات التي تم إغفالها، فإن الشكل أو الإجراء في مثل هذه الحالة يعتبر ثانويًّا.

ثانيًا: التوصيات:

١. ندعو المشرع الليبي الي سن قانون يتعلق بالإجراءات الإدارية، حينها تكون المطالبة باستقلال الشكل عن الإجراءات في محلها وذات جدوى أيضا.

٢. نوصي الجهات الإدارية بضرورة التقيد بالشكل والإجراءات عند إصدارها القرار الإداري، لأن هذا القرار قد يمس بمركز الموظف أو المتعامل مع الإدارة .

٣. بالنسبة للشكليات غير الجوهرية فنرى أنه من الضروري أن تكون جميع الشكليات جوهرية لأنها تتعلق بالمصلحة العامة، وأنه يصعب تحديد معيار

للتفرقة بين الجوهري والثانوي، فما يكون ثانوياً في اليوم يصبح جوهريا في الغد.

قائمة المراجع

أولًا: المراجع العامة:

١- حسام مرسي، أصول القانون الإداري (التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية ٢٠١٢.

٢- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في القاهرة تنظيم ونشاط الإدارة العامة ١٩٧٣

٣- علي محمد الزليتني، القانون الإداري، مكتبة ابن نصر، مصراتة، الطبعة الثانية،٢٠٢٣ .

٤- فوزت فرحات، القانون الإداري العام- الكتاب الأول- التنظيم والإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية طبعة٢٠١٢.

٥- محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام – القضاء الإداري، ١٩٨٧.

٦- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الجزء الثاني ١٩٩٢.

٧- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي (تنظيم الإدارة الشعبية بوظائفها ووسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها، الطبعة السادسة، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ٢٠١٠.

٨- محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان بالقاهرة، س – ت.

ثانيًا: المراجع المتخصصة:

١. أحمد سلامة بدر، إجراءات تقاضي أمام مجلس الدولة، طبعة ٢٠٠٣، القاهرة، دار النهضة العربية.

٢. إسماعيل اليدوي، الفضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع (أسباب الطعن بالإلغاء)، طبعة ١٩٩٩م، القاهرة، دار النهضة العربية.

٣. حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٤. حمدي عطية عامر، إجراءات واشكال القرار الاداراي،دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠٢٢م.

٥. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإدري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.

٦. حنا إبراهيم ندا القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٧٣.

٧. الديداموني مصطفى أحمد؛ الشكل والإجراءات في القرار الإداري، الهئية المصرية العامة للكتاب،١٩٩٢ .

٨. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م.

٩. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية، دار النهضة العربية ١٩٥٥.

١٠. سعاد الشرقاوي: المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

١١. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦م.

١٢. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخاصة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.

١٣. سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولي، ٢٠١٤،ص ٢٠١٩.

١٤. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري(دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

١٥. شعبان عبد الحكيم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري "دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة"، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٢٢.

١٦. شعبان عبد الحكيم سلامة، القرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، طبعة ٢٠١١، الإسكندرية دار الجامعة الجديدة.

١٧. شعبان عبد الحكيم سلامة، شكل القرار الإداري ومدي ملاءمة سحبه اثناء عرضه علي القضاء (دراسة مقارنة)، ط الاولي ٢٠١٨، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية.

١٨. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابطها، خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٨٣م.

١٩. عبد الفتاح حسن: قضاء الإلغاء، مكتبة المنصورة الجديدة، ١٩٩٢.

٢٠. عبد الفتاح حسن، التأديب فى الوظيفة العامة، دار النهضة العربية،١٩٦٤.

٢١. عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة.

٢٢. فؤاد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، طبعة ٢٠٠٣، نشر مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية.

٢٣. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٢.

٢٤. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.

٢٥. ماجد راغب الحلو، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤.

٢٦. محسن خليل؛ القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية ١٩٦٨ بدون نشر.

٢٧. محمد أحمد الكبتي، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في القانون الليبي، دار الشعب للطباعة والنشر، مصراته، ليبيا، ٢٠٠٣/ ٢٠٠٤.

٢٨. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥.

٢٩. محمد عبد العال السناري، مسؤولية الدولة عند الأعمال غير التعاقدية وقضاء الإلغاء والتأديب، (دراسة مقارنة) ب. ن. ب. ت.

٣٠. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) الطبعة الخامسة بمكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا ٢٠١٠.

٣١. محمد عبد الله الحراري، الرقابة علي أعمال الإدارة في القانون الليبي(رقابة دوائر القضاء الإداري)، دار الحكمة، طرابلس، الطبعة الثامنة، ٢٠٢٤ .

٣٢. محمد عبد الله الفلاح، شروط قبول دعوى الإلغاء، (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١١.

٣٣. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقًا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦، الكتاب٢، دار الكتب القانونية شتات، مصر، ١٩٩٨.

٣٤. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٦.

٣٥. محمود حلمى، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٧٧.

٣٦. محمود سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، طبعة ٢٠١٠، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.

٣٧. محمود عمر معتوق علي، رقابة دوائر القضاء الإداري علي أعمال الإدارة في القانون الليبي،دارة الحكمة، طرابلس، الطبعة الثانية،٢٠٢٤.

٣٨. محمود عمر معتوق علي، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الجماهيري (دراسة مقارنة)، مطابع العدل، ليبيا، ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥.

٣٩. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٧٥.

٤٠. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، (شروط القبول، أوجه الإلغاء) المطبوعات الجامعية الإسكندرية ٢٠٠١.
٤١. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، ١٩٨٦.
٤٢. مفتاح أغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين (دراسة مقارنة) مع القانون المصري والمغربي، الطبعة الأولى، مكتبة طرابلس العالمية، ليبيا، ٢٠٠٨.
٤٣. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية) الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، القاهرة ٢٠٠٢.
٤٤. نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، ط٤، عمان، الآفاق المشرقة ناشرون، ٢٠١٣.

ثالثًا: الرسائل العلمية:

١- إبراهيم بن مهدي بن إبراهيم ،عيب السبب في القرار الإداري (دراسة مقارنة في القانون الإداري المصري والنظام السعودي)،رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٢٤ .

٢- أحمد محمد رفعت، ضوابط الشكل والإجراءات في القرار الإداري (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ٢٠٠٠.

٣- عمرو محمود عبد الرحيم محمد، رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية، رسالة دكتوراه، غير منشورة، لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١.

٤- عقيلة بونة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر١، ٢٠١٢-٢٠١٣.

٥- فهيمة جودر، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الصديق بن يحي –جيجل–كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة ٢٠١٦.

رابعًا: الأبحاث والدوريات:

١- إكرام عبدالحكيم محمد حسن، تأثير ركن الشكل علي صحة القرار الإداري، مجلة قطاع الشريعة والقانون،كلية الشريعة والقانون، جامة الأزهر، العدد الخامس عشر، ٢٠٢٤.

٢- باسم جاسم يحي، خصوصية الشكل في القرار الإداري، دراسى مقارنة،مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، مجلد ٢٨، العدد٥، ٢٠٢١.

٣- خليفة سالم الجهيمي، خضوع الإدارة العامة للقانون (المشروعية الإدارية) بحث لمجلة إدارة القضايا، ليبيا، العدد (١١) السنة ٦، يونيو ٢٠٠٧.

٤- شهلاء سليمان محمد، دور عنصر الشكل والإجراء في تحقيق شفافية القرار الإداري "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالي، ٢٠٢٣.

٥- صفاء محمود السويلميين، عبدالروؤف أحمد الكساسبة، أحمد عارف الضاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات الشريعة والقاون، الجامعة الأردنية، مجلد ٤٠، ملحق٠١، ٢٠١٣، ص ١٠١٣.

٦- عمار بوضياف، الاختصاص بالنظر في دعوى الإلغاء بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية (أعمال المؤتمرات)، ٢٠٠٩.

٧- هنية أحميد، عيوب القرار الإداري – حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠٠٨.

خامسًا: الأحكام:

١- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر إلى الطعن رقم ٣٨٠ السنة القضائية جلسة ٢٨ مايو سنة ١٩٨٨، مجموعة مبادىء السنة ١٣٣ الجزء الثاني مبدأ ٢٥٠.

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا دعوى رقم ٩٤١٣ لسنة ٦ ق جلسة ٢٨ – ٥ – ٢٠٠٧ .

٣- حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٢/٦/١٠ مجموعة احكام المدونة السابعة.

٤- حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٧٩/٥/١٢ قضية رقم ٥٧١ قضائية.

سادسًا: المراجع الأجنبية:

1- **Auby et Drago ;** Traité de contentieux administratif، 1975 .

2- **Berlia** Le vice de forme et le control de la légalité de actes administrative، RDP 1940.

3- **Bonnard** Traité élémentaire de droit administratif ، 4eme éd.

4- **LAFERRIERE (E.)**، Traité de la juridiction administrative، éd. Ber Lerrault، 2 eme éd.، 1896.

5- **Vedel (G.) ;** Droit administratif، éd. Themis P.U.F. 1976.

6- **Laurent (M.) ;** Pour une rationalisation du caractère substantiel ou accessoire des formalités administratives dans le recours pour exès de pouvoir. AJDA ، 2009.

7- **HAURIOU (M.)**، Précis de droit administratif، 2 eme ed.، 1977.

8- **Houstiou (R.)**، Procédure et fromes de la acte administrative unilatéral en droit. français، 1975.

9- **Hostiou (R.)**، « Simplification du droit، sécurité juridique et nouvel office du juge administratif »، *RFDA* 2012. 423.

الفهرس

المقدمة:	١
المطلب الأول: مفهوم الشكل والإجراءات في القرار الإداري	٤
الفرع الأول: تعريف الشكل والإجراءات في القرار الإداري	٤
الفرع الثاني: أهمية الشكل والإجراءات في القرار الإداري	١٢
المطلب الثاني: معيار عيب الاجراء والشكل في القرار الإداري	١٤
الفرع الأول: معيار الإجراء أو الشكل الجوهري وغير الجوهري	١٤
الفرع الثاني: الإجراء والشكل الملزم وغير الملزم	١٥
الخاتمة:	١٩
قائمة المراجع:	٢٢
الفهرس:	٣١