

مدى مواكبة القضاء الإداري الأردني للاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن في الرقابة على  
السلطة التقديرية للإدارة  
حمدي سليمان القبيلات\*  
جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن ، [drhamdi1970@gmail.com](mailto:drhamdi1970@gmail.com)

تاريخ القبول: 2024/02/27

تاريخ الإرسال: 2024/02/12

ملخص:

تهدف الدراسة إلى بيان مدى مواكبة القضاء الإداري الأردني للاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، تتمثل مشكلة الدراسة في أن القضاء الإداري الأردني لم يجاز القضاء الإداري المقارن في توجهاته الحديثة في الرقابة على سلطة الإدارة في التقدير، مما يُضعف قدرته على تشكيل ضمانات حقيقية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة. واتبعت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، وتوصلت الدراسة إلى أن القضاء الإداري الأردني لم يأخذ بهذه الاتجاهات الحديثة بشكل كلي وإنما اكتفى بجزء منها، وتوصي الدراسة بضرورة مواكبة القضاء الإداري الأردني للاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.

**الكلمات المفتاحية:** القضاء الإداري، الخطأ الظاهر، الموازنة بين المنافع والتكاليف، السلطة التقديرية، رقابة قضائية.

**Abstract:**

*The study aims to show the extent to which the Jordanian administrative judiciary keeps pace with modern trends in monitoring the discretionary authority of the administration. The problem of the study is that the Jordanian administrative judiciary has not kept pace with the comparative administrative judiciary in its modern trends in monitoring the discretionary authority of the administration, which weakens its ability to form a real guarantee of rights and freedoms. Individuals versus management. The study followed the descriptive, analytical and comparative approach, and the study concluded that the Jordanian administrative judiciary did not fully embrace these modern trends, but only part of them. The study recommends the need for the Jordanian administrative judiciary to keep pace with modern trends in monitoring the discretionary authority of the administration.*

**Keywords:** administrative judiciary, apparent error, balancing benefits and costs, discretionary authority, judicial oversight.

\* المؤلف المراسل

## مقدمة

يلعب القضاء الإداري دوراً مهماً في حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة، وتعتمد كفاءة هذا القضاء على قدرته على استنباط الحلول وإنشاء القواعد القانونية الملائمة للنزاعات الإدارية المنظورة أمامه، كما تعتمد أيضاً على قدرته على مواكبة أحدث الاتجاهات والاجتهادات القضائية لدى القضاء الإداري المقارن الرائد في هذا المجال.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في أنها تسلط الضوء على مسألة ذات طابع عملي وتطبيقي، ألا وهو مدى مواكبة القضاء الإداري الأردني للاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وهو من الموضوعات التي تفتقر لها المكتبة الأردنية، وقد يشكل مساهمة متواضعة في توجيه القضاء الإداري الأردني نحو هذه الاتجاهات لتطبيقها في عمله.

## أهداف الدراسة:

1. بيان موقف القضاء الإداري الأردني من الاتجاهات الحديثة للرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.
  2. بيان مدى قدرة القضاء الإداري الأردني على تبني الاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.
  3. طرح حلول تساعد القضاء الإداري الأردني في تبني الاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.
- مشكلة الدراسة: تتمثل مشكلة الدراسة في أن القضاء الإداري الأردني لم يجاز القضاء الإداري المقارن في توجهاته الحديثة في الرقابة على سلطة الإدارة في التقدير، مما يُضعف قدرته على تشكيل ضمانات حقيقية لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة.

## أسئلة الدراسة:

1. ما مدى تطبيق القضاء الإداري الأردني لنظرية الخطأ الظاهري في التقدير في قضائه؟

2. ما مدى تطبيق القضاء الإداري الأردني لنظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف أو

المضار في قضاؤه؟

3. ما هي معوقات تبني القضاء الإداري الأردني للاتجاهات الحديثة في الرقابة على

السلطة التقديرية للإدارة؟

الدراسات السابقة:

- دراسة مصباح الصرايرة، "مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009. وتناولت هذه الدراسة موقف محكمة العدل العليا من عدد من المبادئ التي أقرها القضاء الإداري المقارن في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تأتي في ظل قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 وبعد الأخذ بتعدد درجات التقاضي، وتقتصر على أحدثها وهي الخطأ الظاهر في التقدير والموازنة بين المنافع والتكاليف فقط.

منهج الدراسة: اتبعت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن في الحالات التي تستدعي ذلك مع القضاء الإداري الفرنسي والمصري.

خطة الدراسة: جاءت الدراسة في مطلبين وكل مطلب تم تقسيمه إلى فرعين:

المطلب الأول: مدلول الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية

للإدارة.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري الأردني من الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن في

الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.

## المطلب الأول

### مدلول الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة

لعب القضاء الإداري منذ نشأته في فرنسا دورا هاما في تشييد صرح القانون الإداري حديث النشأة، التي تزامنت نشأته مع نشأة القضاء الإداري، كأحد شروط وجود قانون إداري بالمعنى الدقيق<sup>1</sup>، واستمر القضاء الإداري ممثلا بمجلس الدولة الفرنسي باستنباط المزيد من القواعد والنظريات التي شكلت صلب قواعد القانون الإداري، حتى وإن لقت طريقها إلى التشريعات الإدارية فيما بعد، وقد ساعد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك أنه لم يلزم نفسه بالنصوص القانونية المكتوبة، وإنما كان متحررا من القيود ما دام يستهدف تحقيق المصلحة العامة، وحسن سير العمل في المرافق العامة، يضاف لذلك أن ثقة الإدارة العامة به، ومكانته لديها، كانت عاملا رئيسا في احترام الإدارة له والأخذ بمبادئه والعمل بأحكامه<sup>2</sup>، كما أن عيوب القرار الإداري كأوجه للطعن بالإلغاء لم تظهر في قضائه دفعة واحدة، وإنما جاءت على فترات بحسب الظروف التي مر بها لعدم تحديدها في نصوص القانون الفرنسي، وإن اختلف الأمر في الدول المقارنة مثل مصر والأردن ... الخ<sup>3</sup>، وحيث أن الإدارة تآبى التقييد، وينافي تقييدها الابداع في تقديم الخدمات وتسيير المرافق العامة على الوجه الأمثل، كان لا بد من منحها سلطة تقديرية واسعة في كثير من مجالات العمل الإداري، يترك لها المشرع من خلالها حرية التصرف من عدمه، واختيار وقت ونوع التصرف إن قررت ذلك، وفقا لمقتضيات الصالح العام، وأحيانا قد يغريها ذلك لتتجاوز حدود سلطتها التقديرية بما يمس بحقوق وحرية الأفراد، وبناء على ما تقدم وجد مجلس الدولة الفرنسي أن القيود والضوابط التي وضعها للحد من سلطة الإدارة في التقدير، وإن كانت تحقق قدرا من الحماية لحقوق الأفراد وحريةهم في مواجهة ما تتمتع به الإدارة من سلطات وامتيازات في مجالات النشاط الإداري المختلفة، إلا أن هذه الحماية غير كافية في ظل دخول الإدارة لمجالات النشاط الإداري المتنوعة في النواحي الزراعية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية وغيرها، لما تمتاز به هذه المجالات من تغيرات متسارعة استلزمت بالضرورة اتساع نطاق ومجالات التقدير الإداري، مما قد

يشكل خطراً على حقوق الأفراد وحرّياتهم، فالسلطة التقديرية مثل الحرية قد تنقلب إلى أهواء وتحكم إذا لم ترسم لها الضوابط والحدود وتوضع عليها القيود، إذ أن الهدف من تلك الضوابط والحدود والقيود ليس شل هذه السلطة أو الغائها، وإنما هو مواجهة التحكم الإداري الذي قد يرافق ممارستها، ذلك أنه كلما كانت الإدارة محايدة وموضوعية بعيدة عن الأهواء الشخصية والتحكم كان ذلك أكثر قبولاً وعدلاً. ومن هنا فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يقف في ممارسة رقابته على سلطة الإدارة في التقدير عند حدود الرقابة التقليدية التي لم تعد تتناسب مع التطورات الحاصلة في العمل الإداري الحديثة، وإنما مد هذه الرقابة إلى مشارف الملاءمة في التقدير الإداري، كي يتمكن من الوقوف على نقطة التوازن الدقيقة بين فاعلية العمل الإداري من جهة، وبين ضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة أخرى دون أن يهدر إحداهما في سبيل الأخرى. وفي هذا المطلب سنقف على أبرز الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وبما تقتضيه الدراسة فقط، دون الدخول في تفاصيل كل مبدأ أو نظرية من هذه المبادئ والنظريات.

## الفرع الأول

### نظرية الخطأ الظاهر في التقدير

كما بينا سابقاً لم يتجمد موقف مجلس الدولة الفرنسي في ممارسة رقابته على السلطة التقديرية للإدارة عند الحدود التقليدية لرقابته التي لم تكن تتناسب مع التطورات الحاصلة في مجالات العمل الإداري الحديثة، وإنما وصلت هذه الرقابة إلى نقاط قريبة من الملاءمة في التقدير الإداري؛ ليتمكن من التشبث بنقطة التوازن الدقيقة بين فاعلية النشاط الإداري من جهة، وبين ضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة أخرى، دون أن يضحى بإحداهما في سبيل الأخرى. وقد ظهرت بوادر هذا التوسع في رقابة المجلس منذ النصف الأخير من القرن العشرين، عندما أتجه إلى فرض رقابته على التكييف القانوني للوقائع في الحالات التي كانت مستثناة وفقاً لقضائه السابق لذلك، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الضبط الإداري العليا ذات الصلة بسلامة الدولة والمحافظات

عليها، وكذلك القرارات ذات الطابع العلمي أو الفني المعقد، مستعينا في ذلك بنظرية الخطأ الظاهر في التقدير، وقد سُمّيت هذه الحالة برقابة الخطأ الظاهر في تكييف الوقائع، ثم نقل المجلس تطبيق هذه النظرية إلى مجال آخر كان بعيدا عن رقابته كأصل عام، وهو يتعلق بتقييم أهمية الوقائع وما إذا كانت تبرر القرار من عدمه، وقد أُطلق على هذه الحالة رقابة الخطأ الظاهر في التقييم، بمعنى أن الرقابة أصبحت تطال السبب والمحل معا كركنين في القرار الإداري لما بينهما من ارتباط وعلاقة وثيقة، مما حتم على الإدارة أن تتحلى عند إجرائها لعملية تكييف الوقائع أو تقييمها واتخاذ ما يلزم لمواجهة أكبر قدر من الانضباط والمعقولية والاعتزان، والابتعاد عن الوقوع فيما يمكن اعتباره خطأ ظاهرا وواضحا في التقدير.

ومن نافلة القول إن رقابة الخطأ الظاهر في التقدير من ابداعات مجلس الدولة الفرنسي، وكان أول أحكامه حكم السيد (Gomel)، وبموجبه تم الغاء رفض الترخيص له بالبناء لمساسه بأحد المعالم التذكارية<sup>4</sup>. لكن مجلس الدولة الفرنسي لم يبتدع تعريفا للخطأ الظاهر وفضل الإشارة إلى جوهر ومضمون الفكرة التي يقوم عليها، بتريديد بعض عبارات أصبحت تقريبا مستقرة مؤداها أن تقدير الإدارة في هذا الشأن أو ذاك، لا يكون خاضعا لرقابة القضاء الإداري، إلا إذا بُني على وقائع مادية غير موجودة أو غير حقيقية، أو اعتراه خطأ في القانون أو انحراف في السلطة، أو بُني على خطأ بَيّن أو خطأ ظاهرا، وذلك دون أي محاولة مباشرة من المجلس، لتحديد مفهوم هذا الخطأ الظاهر<sup>5</sup>.

كما ذهب المحكمة الإدارية العليا بمصر في تعريف الخطأ الظاهر في التقدير، بأنه " التقدير واضح الخطأ وعلى عكس ما تقتضيه طبيعة الأشياء ويمكن معرفة حقيقته للرجل العادي"<sup>6</sup>. ومن جهتها استخدمت محكمة العدل العليا الأردنية(الملغاة) مصطلح عدم الملاءمة الظاهرة مقتديّة في ذلك بالقضاء الإداري المصري الذي استخدم ذات المصطلح تعبيرا عن الخطأ الظاهر في التقدير<sup>7</sup>، وهو ذات مسلك المحكمة الإدارية الأردنية الحالية التي التزمت باستخدام ذات المصطلح لاسيما في منازعات التأديب، فقالت "وأما بشأن دفع المستدعي بالغلو بالعقوبات المفروضة على

المستدعي، فإن محكمتنا تجد إن القول بالغلو في العقوبة يقتضي عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، فتتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء، ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وهو الأمر غير المتحقق في دعوانا هذه، ما دام إن من الثابت لمحكمتنا وجود عقوبات تأديبية سابقة بحق المستدعي، وإن مصدر القرار قد راعى مبدأ التدرج في العقوبة، وإن العقوبات التي تم إيقاعها من قبل المستدعي ضده تتناسب مع طبيعة الأفعال المرتكبة من قبل المستدعي، وقد تم إيقاع تلك العقوبات من غير شطط أو إسفاف<sup>8</sup>. وكذلك قالت "إن الغلو في العقوبة يعني عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، فتتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب، فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء، ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"<sup>9</sup>.

ويمكن القول إنه هو الخطأ الواضح الذي يثيره الخصوم ويدركه القاضي، والذي لا يترك مجالاً للشك لكل عقل نير وتفكير عقلائي سليم، وهو ذلك الخطأ الجسيم الواضح الذي يقفز إلى العيون حتى بالنسبة لغير الخبير، وتظهر قيمة نظرية الخطأ الظاهر في هذا التقدير، في إن الجهة الإدارية حرة في التقدير، وإلا أنها ليست حرة في أن تُخطئ خطأ ساطعا في هذا التقدير، أي تنتهي سلطة الإدارة في التقدير عند بداية الخطأ الظاهر في التقدير. والخطأ هنا هو الذي لا يختلف عليه اثنان بالتفكير المنطقي السليم حتى يتصف بصفة الخطأ الظاهر في التقدير، وهو من أهم الدعامات التي تسلح بها القضاء الإداري في رقابته لسلطة الإدارة التقديرية<sup>10</sup>.

وقد عرّفه الفقه الفرنسي بأنه " الخطأ الذي يظهر أمامنا بحيث يمكن ملاحظته بمجرد النظر إليه ومن أول وهلة، دون حاجة للجوء لأهل الخبرة في اكتشافه"<sup>11</sup>، وكذلك تم تعريفه أيضا بأنه "الخطأ الواضح أو الجسيم بل والخطير الذي يكون مرئيا حتى بالنسبة لغير المتخصصين من رجال القانون"<sup>12</sup>، وأيضا قيل إن "الرقابة على الخطأ البين تهدف إلى أن تُفرض على الجهات الإدارية الحد

الأدنى من المنطق والعقل السليم... ويظهر الخطأ البين عندما تُسيء الإدارة بقصد أو بدون قصد استخدام الحرية التي تتمتع بها، وتذهب إلى أبعد من الحدود المنطقية"<sup>13</sup>.

ومن جهة الفقه العربي فقد عُرف بأنه "الخطأ الذي يجد فيه القاضي من خلال بحثه لأوراق الدعوى ومختلف الظروف التي جرى فيها هذا التقدير تجاوزا لحدود المنطق والمعقولية ووضوحاً لدرجة البدهة"<sup>14</sup>، وقيل أيضاً أنه "عيب يكتنف تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري، ويبدو بيننا وجسيماً على نحو يتعارض مع الفطرة السليمة، وتتجاوز به الإدارة حدود المنطق في الحكم الذي تحمله على الوقائع، ويكون مبرراً لإلغاء قرارها المعيب بهذا العيب"<sup>15</sup>.

وتمتاز رقابة الخطأ البين في التقدير بأنها أداة قضائية تهدف إلى توسيع مدى ونطاق رقابة الحد الأدنى، فهي نطاق عام يتحرك القضاء الإداري ضمنه لتضييق مدى سلطة الإدارة في التقدير، فهي رقابة قضائية مرنة تتيح للقضاء الانتقال من رقابة الحد الأدنى إلى رقابة التكييف القانوني للوقائع بغية تعميمها على كافة الحالات، وفي جميع المجالات، ويتعين أن يكون الخطأ الظاهر في التقدير بديهياً وواضحاً لانطوائه على درجة عالية من الجسامة يدركها غير رجال القانون<sup>16</sup>. ويمكن لنا تعريف الخطأ الظاهر في التقدير بأنه الخطأ الظاهر الواضح والجلي، والذي لا يحتاج إلى خبير أو متخصص لتأكيد، والذي يشف عن تجاوز حدود المنطق والمعقولية في التقدير.

## الفرع الثاني

### نظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف

لم يتوان مجلس الدولة الفرنسي عن مواكبة المستجدات في العمل الإداري وضرورة مواجهتها باجتهادات قضائية تكفل تحقيق المصلحة العامة، وتناؤى بالإدارة عن الانحراف باستعمال سلطتها التقديرية، ومن أحدث هذه الاجتهادات نظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف أو المضار، التي أستنبطها بقراره الصادر بهيئة جمعية عمومية في قضية (Ville Nouvelle Est) بتاريخ 28 مايو 1971<sup>17</sup>، وقد يترتب على تطبيق هذه النظرية حدوث نتائج مشابهة ومتداخلة مع نتائج تطبيقات نظرية الخطأ الظاهر، بالإضافة إلى أنهما يعملان في ذات المجال تقريبا، وهو مواجهة الاختلال



الواضح والتفاوت الكبير في تقدير الإدارة، فإن ذلك مما يدفع إلى تحديد مضمون هذه النظرية، في مجال ممارسة الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري. إذ كانت رقابة مجلس الدولة الفرنسي في قضائه التقليدي بخصوص قرارات نزع الملكية للنفع العام لا تتعدى حدود ما إذا كان من شأن عملية النزع تحقيق المنفعة العامة أم لا، ولهذا فإن تقدير المجلس لتحقيق شرط النفع العام كان يتم بصفة مجردة، بمعنى أنه يُنظر إلى عملية نزع الملكية للنفع العام بحد ذاتها، بصرف النظر عن الظروف والملابسات المحيطة بها وكلفتها والمضار التي تلحقها بالملكية الخاصة، أو بمصالح عامة أخرى، أو بتكاليف المشروع وأعبائه المالية، وذلك لأن هذه الأمور تتعلق بالملاءمة المتروكة لمحض تقدير الإدارة<sup>18</sup>، وبذلك كانت رقابة القضاء الإداري على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة لا تتجاوز حدود الرقابة التقليدية، أي تقتصر فقط على التحقق من وجود الوقائع التي يقوم عليها قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، والتكييف القانوني لهذه الوقائع<sup>19</sup>. وفي مواجهة التطور العلمي المتسارع، وتشعب وتعقد المسائل العلمية والفنية، خاصة في المجالات الاقتصادية والبيئية، وما ترتب على ذلك من اتساع نطاق سلطة الإدارة في التقدير في تلك المجالات، كان على القضاء الإداري أن يعمل على الحد من فرص انحراف الإدارة وتحكمها في هذه المسائل، خاصة إذا اتصل الأمر بحق الملكية أقدس الحقوق، وكان من نتائج ذلك ظهور نظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف أو المضار.

ووفقاً لهذه النظرية توضع كل من المنافع والتكاليف أو المضار التي أتخذ قرار نزع الملكية للنفع العام على أساسها في كفتين، بحيث يكون القرار معيب إذا جاءت التكاليف والمضار والأعباء الناجمة عنه كبيرة أو مفرطة، قياساً بما يحققه من مزايا ومنافع، أي فاقت تكاليفه منفعه، والعكس صحيح، أي يكون القرار مشروعاً إذا فاقت منفعه تكاليفه. ويمكن القول إن عملية الموازنة يُراعى فيها اعتباران هما: حماية حقوق الأفراد من ناحية، ومراعاة مقتضيات حسن سير الإدارة ومتطلباتها من ناحية أخرى. وبناء عليه يمكن القول بأن مضمون نظرية الموازنة، يذهب إلى التقييم الذي يجريه القاضي الإداري للمنافع والتكاليف المترتبة على القرار، من خلال الموازنة بينهما

في كفتي ميزان، بحيث إذا تبين أن كفة المنافع هي الراجحة على كفة التكاليف، كان القرار سليماً، وإذا أضح أن كفة التكاليف هي الراجحة، كان القرار معيباً.

ومن هنا فإن نظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف تستهدف تحقيق رقابة قضائية دقيقة وعميقة على السلطة التقديرية الإدارية عندما يترك لها الاختيار بين عدة حلول، أو حينما تكتفي قواعد المشروعية الإدارية بتحديد الهدف أو الغاية من القرار، بحيث يعود للقاضي الإداري تقييم آلية إجراء السلطة الإدارية لذلك التقدير بمراعاة كافة الظروف المحيطة بذلك، من خلال وضع المنافع والمضار الناتجة عن القرار الإداري في كفتي ميزان وصولاً إلى أيهما الأولى بالترجيح بحسب الظروف والاعتبارات الملازمة لكل حالة على حدة. ويقوم القضاء الإداري بالترجيح بين المنافع والتكاليف المترتبة على التقدير الإداري على ضوء أكثر من معيار فهو يعتمد على مقدار المنفعة والمضرة، وعلى قيمة التكاليف المالية من عوائد وأعباء، كما يركن في ذلك على ما يصيب الملكية الخاصة من أضرار وما يقابل المنفعة العامة من فوائد، بالإضافة لما ينجم عن ذلك من آثار أخرى اجتماعية أو اقتصادية أو بيئية أو سياسة لا يمكن تجاهلها، أي تقييم كافة النواحي الإيجابية والسلبية في القرار الإداري من جميع الاتجاهات والموازنة بينها لترجيح كل منها بمقداره، والمعيار في كل ذلك هو عدم حدوث تناسب معقول بين ما يحققه القرار من منافع وما يترتب عليه من مضار.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصرية لهذه النظرية حكم المحكمة الإدارية العليا بقولها " وإن كان من المسلم به قانوناً إن الجهة الإدارية لها حق إزالة ما يقع من تعديات على أملاك الدولة بالطريق الإداري، إلا أن سلطتها في ذلك وإن كانت سلطة تقديرية، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، فالأصل في نشاط الإدارة أن يستهدف الصالح العام، ويكون جوهر وظيفة الإدارة هو إشباع الحاجات العامة تحقيقاً لهذا الهدف، وبالتالي فإنه يجب على الجهة الإدارية أن تصدر تصرفاتها بما يراعي المصلحة العامة ويناسبها، وإن استهدف القرار المطعون فيه للصالح العام لا ريب فيه، قوامه الحفاظ على ملك الدولة، إلا أنه في الجانب الآخر، فإن القرار المطعون فيه قد أهدر وجه مصلحة عامة آخر، يتمثل في وجوب عدم تشريد عدد كبير من المواطنين بأسرهم ومنقولاتهم وممتلكاتهم، إذ

سيجد ذلك العدد الضخم من المواطنين نفسه، من جراء تنفيذ القرار، وقد فقد مأواه وحمل متاعه وساق أسرته إلى غير مقرر... ذلك إن عدم مشروعية القرار الإداري لا تتحقق فقط بأن يتنكب غايات المصلحة العامة التي يحددها القانون وينحرف عنها، وإنما أيضا يكون القرار الإداري غير مشروع، إذا استند إلى غاية من غايات الصالح العام، يكون ظاهرا أو مؤكدا أنها أدنى في أولويات الرعاية من غايات ومصالح قومية أسمى وأجدر بالرعاية<sup>20</sup>.

### المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري الأردني من الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن في الرقابة

#### على السلطة التقديرية للإدارة

رغم حداثة نشأة القضاء الإداري الأردني مقارنة بالقضاء الإداري المقارن وخاصة الفرنسي، إلا أنه واكب معظم اجتهادات القضاء الإداري المقارن، وترجمها في أحكامه واجتهاداته القضائية، والتزم بالكثير منها، إلا أنه لم يواكبه في جميع نظرياته ومبادئه وخاصة الحديثة منها، أو على الأقل لم يأخذ بها بشكل كلي وإنما أكتفى بالأخذ بجزء منها أحيانا، وهذا ما سنوضحه وأسبابه في الفرعين الآتيين.

### الفرع الأول

مدى التزام القضاء الإداري الأردني بالاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن في الرقابة

#### على السلطة التقديرية للإدارة

تُمثل المبادئ العامة للقانون حصيلة مجهود القضاء الإداري في هذا الشأن، فالقضاء الإداري هو الذي يبحث عن الحلول للمسائل المعروضة أمامه، في حالة غياب النصوص المكتوبة أو الأعراف الإدارية الملزمة<sup>21</sup>.

وتُعرّف المبادئ العامة للقانون بأنها قواعد قانونية غير مكتوبة استنبطها أو اكتشفها القاضي الإداري، واعترف إن على الإدارة الالتزام بها، وإن مخالفتها تشكل حالة من عدم المشروعية، ويعود أصل إلزامية هذه المبادئ إلى استقرارها في ضمير الأمة والجماعة، كونها مستوحاة من الدساتير

والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان، والديانات السماوية، والأعراف والعادات والتقاليد ... الخ، ويستخلصها القاضي الإداري لتقديره أنها كامنة في كل نظام قانوني، وقد تستخلص من طبيعة الأشياء أي ما هو ضروري، والقاضي الإداري لا يقر من القواعد إلا ما يتجاوب مع ضرورات الحياة الاجتماعية، أي إنه يعبر عن أقوى المشاعر التي تسيطر على الضمير القومي، كما أنه يستخلص هذه المبادئ من أساس مشترك للنصوص والتقاليد والمعتقدات، فهو يطبق نفس المبادئ التي اعتاد المشرع أن يسترشد بها، فالقاضي وهو يقوم بالاستنباط، يقوم بعملية إنشائية تقف على قدم المساواة مع ما يقوم به المشرع، وإن كان القاضي الإداري بالأساس يلتقط هذه المبادئ أكثر من كونه ينشئها من العدم، فهو لا ينشئها إنشاءً جديداً فهذا أمر مفروغ منه. فالقاضي الإداري مهتم بتكريس المبادئ التي تنسجم مع روح وحالة التشريع.<sup>22</sup>

وتعود نشأة المبادئ العامة للقانون إلى مجلس الدولة الفرنسي، وتحديدًا بعد الحرب العالمية الثانية عام 1945<sup>23</sup>، إذ لاحظ المجلس أنه نتيجة لسقوط ضمانات حقوق وحرّيات الأفراد الدستورية المكتوبة، تعسفت الإدارة في استخدام سلطاتها، وهددت هذه الحقوق والحرّيات، فما كان من المجلس باعتباره حامي حقوق وحرّيات الأفراد، إلا أن يبادر إلى تقرير جملة من المبادئ العامة تصون حقوق وحرّيات الأفراد، بصرف النظر عن وجودها أو عدم وجودها في النصوص المكتوبة، وبالرغم من عودة الحياة الدستورية لفرنسا واستقرار الأوضاع فيها على إثر صدور دستور عام 1946، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يُغيّر من هذا المسلك، الذي كان يهدف من ورائه إلى الدفاع عن الحرّيات والحقوق الفردية، وذلك حرصاً منه على حماية هذه الحرّيات وتلك الحقوق دوماً، خاصة مع ازدياد مجالات تدخل الدولة أخذاً بالمذاهب الاشتراكية<sup>24</sup>، ومن ثم توالى هذه القواعد أو المبادئ بالظهور تباعاً وهي في ازدياد مستمر.

وفي الأردن فإن القضاء الإداري الأردني التزم الأخذ بهذه المبادئ فقضت المحكمة الإدارية " استقر الاجتهاد القضائي على أن الخصم لا يجوز أن يكون حكماً، ولأن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تملها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها، وهي إن من يجلس مجلس الحكم يجب ألا

يكون قد كتب أو استمع أو تكلم، حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يديه، فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه"<sup>25</sup>، وكذلك فإن محكمة العدل العليا قبل الغائها عام 2014 أقرت أيضا العديد من هذه المبادئ في أحكامها<sup>26</sup>، ومن أبرزها:

- مبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة.

- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

- مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية.

- مبدأ كفالة حق الدفاع.

- مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

- مبدأ عدم اعتبار التنسيب قراراً إدارياً.

كما أنه أشارت المحكمة الإدارية الأردنية إلى قيمة المبادئ العامة للقانون ومرتبها فقالت "استقر الفقه والقضاء على أن القضاء الإداري هو قضاء مُنشئ للقواعد وأن المبادئ العامة للقانون هي أحد مصادر المشروعية وتتمتع بقيمة قانونية معادلة للقواعد الدستورية إذا كانت تمس مبدأ دستوري كمبدأ المساواة الوارد في المادة (6) من الدستور الأردني"<sup>27</sup>، ويتضح من الحكم الأخير أن المحكمة اتجهت للمساواة بين المبادئ العامة التي تمس مبادئ دستورية وبين القواعد الدستورية. أما عن موقف الفقه من ذلك فقد اختلف الفقه الإداري الأردني حول قيمتها القانونية، فذهب اتجاه إلى اعتبارها ذات قيمة قانونية مساوية ومعادلة للقواعد الدستورية، باعتبارها مبادئ مستقرة في الضمير القانوني، تكونت تدريجياً عبر الزمن وسابقة في وجودها للقواعد الدستورية.<sup>28</sup> في حين ذهب اتجاه آخر<sup>29</sup> نؤيده، إلى أن المبادئ العامة للقانون تُمثل مرتبة مساوية لمرتبة القانون العادي، وإنها بذلك أدنى مرتبة من الدستور. وفي حال تعارض المبدأ العام مع النص القانوني المكتوب يُقدم النص المكتوب عملاً بقاعدة الخاص يُقيّد العام.

وبالنسبة للاتجاهات الحديثة للرقابة على السلطة التقديرية للإدارة يمكن تناول موقف القضاء الإداري الأردني منها من خلال تحديد موقفه من كل من نظرية الخطأ الظاهر في التقدير أولاً، ونظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف ثانياً.

أولاً: موقف القضاء الإداري الأردني من نظرية الخطأ الظاهر في التقدير.

من جهتها استخدمت محكمة العدل العليا الأردنية مصطلح عدم الملاءمة الظاهرة مقتدياً في ذلك بالقضاء الإداري المصري الذي استخدم ذات المصطلح تعبيراً عن الخطأ الظاهر في التقدير<sup>30</sup>، وهو ذات مسلك المحكمة الإدارية الأردنية الحالية التي التزمت باستخدام ذات المصطلح لاسيما في منازعات التأديب، فقالت " إن الغلو في العقوبة يعني عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، فتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب، فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء، ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"<sup>31</sup>. كما قضت أيضاً "استقر الاجتهاد القضائي على أنه للإدارة سلطة تقديرية في تقدير وملائمة المخالفة المرتكبة مع العقوبة المفروضة دون معقب عليها شريطة أن لا يشوب هذه السلطة الغلو في العقوبة التي تخرج السلطة التقديرية عن نطاق المشروعية، حيث أن الغلو في العقوبة يطبع القرار الإداري بطابع التعسف باستعمال العقوبة .."<sup>32</sup>، وأكدت المحكمة الإدارية العليا الأردنية على ذلك بقولها "استقر الاجتهاد القضائي على أن السلطة التأديبية تملك الصلاحية بتقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بلا معقب عليها في ذلك شريطة أن لا يشوب استعمال هذه السلطة غلو في ايقاع العقوبة"<sup>33</sup>.

وبالنسبة لمعيار الخطأ الظاهر في القضاء الإداري الأردني ومن قبله القضاء الإداري المقارن، فإنه من الصعوبة بمكان وضع معيار عام جامد لذلك، يلتزم به القاضي في جميع المنازعات التي تُعرض عليه، بالإضافة إلى أن ما قد يُعد خطأ ظاهراً في نزاع معين قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لنزاع آخر، وما قد يُعد خطأ ظاهراً في وقت مُعين فإنه قد لا يُعد كذلك في وقت آخر، كما أن هذا الخطأ يجب أن يكون على درجة كبيرة من الجسامه لكي لا تُحاسب الإدارة على أي خطأ ترتكبه حتى ولو كان

بسيطا، وبحسب الفقه يجب أن يكون أيضا بيّنا أي واضحا وظاهرا، بحيث يستطيع القاضي الوقوف عليه ومن ثم التأكد من وجوده بلا عناء كبير، ولكن من جهة أخرى يجب ألا نبالغ كثيرا في حقيقة صفة الوضوح التي يجب أن يكون عليها الخطأ في التقدير، إلى درجة يُقال معها أن الشخص العادي يستطيع بيانه أو اكتشافه، فمثل هذه الأخطاء يندر أن يقع فيها رجل الإدارة؛ إذ يُفترض فيه أن يكون على قدر من المعرفة والدراية في الشؤون الإدارية هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن تجاوز الخطأ درجة المعقولية يساعد القاضي على سرعة اكتشافه، وهنا يأتي دور المعيار الموضوعي حيث لا يُعقل أن يكون للقاضي إزاء اكتشاف الخطأ الظاهر دورا سلبيا، إذ كيف يستطيع التعرف على أن هناك خطأ في التقدير دون أن يباشر من جهته أي تحقيق أو بحث أو دراسة لملف الدعوى المعروضة عليه، مع أن عناصر هذا الخطأ تتواجد أساسا في هذا الملف أي في ثنايا الأوراق التي يحويها الملف<sup>34</sup>.

ويمكن القول إن المعيار الذي تقوم عليه نظرية الخطأ الظاهر في التقدير ينبغي أن يستدل عليه من أحكام القضاء الإداري وتحديدًا الفرنسي، باعتباره منشئ النظرية مع الأخذ بعين الاعتبار إن هذا المعيار ينصرف إلى الكيفية التي يتم بها الاستدلال على تقدير التفاوت في القرار الإداري عبر الروابط بين عناصره الداخلية، ومدى ضخامة هذا التفاوت ووضوحه، وإن ذلك لا يخضع للتقدير الذاتي للقاضي الإداري، وإلا أصبح التحكم القضائي يحل محل التحكم الإداري، وإنما أساس ذلك معيار موضوعي واقعي قوامه الشخص المعتاد مأخوذا في الاعتبار كافة الملابسات المحيطة به. ذلك أن الواضح من استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي أنه يتجه إلى وضع معيار موضوعي لنظرية الخطأ الظاهر، بحيث لا يعتمد تقدير وجود الخطأ الظاهر على نية الإدارة حسنت أم ساءت من جانب، ولا يكون أمره متروكا لمحض تقدير القاضي من جانب آخر، وإنما يقوم الخطأ الظاهر على عناصر موضوعية تكشف عن الخلل والقصور في التقدير، بحيث يُحكم بالإلغاء في كل حالة يتضح فيها أن تقدير الإدارة جاء مشوبا بخطأ ظاهر يُفسد هذا التقدير ويكون مجاوزا لحدود العقل والمنطق<sup>35</sup>.

وبناء على ما تقدم يمكن الاستنتاج أنه قد أمكن إدخال بعض عناصر الملاءمة، التي تخرج أصلاً عن حدود رقابة القضاء الإداري، ضمن عناصر مشروعية القرار الإداري، ليس بفعل المشرع، وإنما بفعل القضاء، وذلك من خلال الدور الانشائي الذي يمارسه في خلق القواعد القانونية، بوصفه مصدراً رسمياً لقواعد المشروعية الإدارية الأمر الذي نتفق فيه مع الفقيه الفرنسي الأستاذ دي لوبادير" بأنه إلى جانب السلطة المُقيّدة للإدارة بواسطة النص المكتوب، توجد أيضاً سلطة مُقيّدة للإدارة بواسطة القضاء، وهي التي تتمثل فيها أساساً رقابته على بعض عناصر الملاءمة<sup>36</sup>. ولكن المتمعن في موقف القضاء الإداري الأردني من رقابته على قرارات الخطأ الظاهر في التقدير يُلاحظ أن هذه الرقابة رغم ممارستها في مجال التأديب الإداري، إلا أنها لم تُجارِ موقف القضاء الإداري المقارن في فرنسا ومصر في ميدان الضبط الإداري، بل بقي يمارس رقابة الحد الأدنى على هذا النوع من القرارات المتمثلة في رقابة الوجود المادي للوقائع وصحتها وتكييفها القانوني، ولم يصل مستوى رقابة الملاءمة بين المحل والسبب في هذه القرارات، رغم أن رقابة القضاء الإداري في هذه الحالة لا تشكل بأي حال من الأحوال تدخلاً في عمل الإدارة المرفوض في النظم القانونية المعاصرة<sup>37</sup>، فمثلاً لا يراقب القضاء الإداري الأردني على مقدار وقيمة الكفالة التي يفرضها الحاكم الإداري عند ممارسته سلطات الضبط الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم، مع إن ذلك قد يكون ميداناً خصياً للخطأ الظاهر في التقدير، بل يكتفي بالرقابة التقليدية على الأسباب والاختصاص والشكل والاجراءات والغاية من قرار الحاكم الإداري، ولذلك لم نجد أي حكم قضائي مثلاً يُلغي قرار حاكم إداري يربط أحد الأشخاص بكفالة لارتفاع قيمة ومقدار الكفالة، فمثلاً اعتبرت المحكمة الإدارية أن قرار الحاكم الإداري بفرض كفالة بقيمة (200000) دينار جائز ولم تتطرق أصلاً لمناقشة مشروعية أو عدم مشروعية ذلك، وما إذا كان يشكل خطأً في التقدير<sup>38</sup>. وقضت محكمة العدل العليا "ومن ذلك كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفاله خطراً على الناس، وحيث إن المستدعي ينتمي إلى هذا الصنف وأن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس، وتم تكليفه بتقديم كفالة عدلية بقيمة (100000) دينار لضمان حسن سيرته وسلوكه لمدة سنة، على أن يبقى موقوفاً لحين



تقديم الكفالة، وحيث لم يقدم المستدعي هذه الكفالة فيكون القرار المطعون فيه قد صدر بحدود سلطة المحافظ التقديرية وحدود صلاحيته المنصوص عليها في المادة المذكورة أعلاه مما يستوجب رد الدعوى<sup>39</sup>. ولا شك أنه في كثير من الأحيان يكون التوقيف الإداري بسبب عدم تقديم الكفالة هو الهدف النهائي للإجراءات المتخذة من قبل الحاكم الإداري بحق بعض الأشخاص، ويصل لذلك إما من خلال طلب كفالة بقيمة عالية جدا لا يستطيع الشخص تأمينها أو حتى دفع رسومها، أو من خلال رفض الحاكم الإداري للكفيل، وهذا كله يقع في نطاق السلطة التقديرية للحاكم الإداري. وبالتالي كان لا بد من وجود رقابة قضائية فاعلة تُعيد الحاكم الإداري إلى ساحة المشروعية إذا ما حاول الخروج عليها مستغلا سلطته التقديرية، ويساعده في ذلك ما يتضمنه القانون من نصوص فضفاضة قابلة للتفسير على أكثر من وجه والتوسع في تطبيقها. فالخطأ الظاهر في التقدير متوافر في مثل هذه الحالات، خاصة إذا ما كان مقصودا من جانب الإدارة الوصول إلى التوقيف بشكل غير مباشر، فبحسب رأي الفقيه فيدل (VEDEL) يكون الخطأ ظاهرا إذا ما كان يقفز أمام الأعين دون أن نكون بحاجة لخبير حاذق<sup>40</sup>. وبشأن الخطأ الظاهر في التقدير يرى بعض الفقه إنه عدم تناسب بين الأسباب الواقعية للقرار ومحتواه...، وعدم التناسب يجب أن يكون ظاهرا...، ومرة أخرى واضح وجسيم مجتمعين معا<sup>41</sup>.

وبمقتضى رقابة الخطأ الظاهر في التقدير يفرض القضاء على الإدارة التزاما بأن تضع نفسها في أفضل الظروف؛ حتى تستطيع أن تصدر قراراتها بالصورة الأمثل والمناسبة لتلك الوقائع، فرجل الإدارة المختص بالضبط الإداري ملزم قبل مباشرته السلطة التقديرية أن يجري بحثا جديا للظروف الواقعية المتعلقة بالمسألة المعروضة عليه<sup>42</sup>، بمعنى أنه ملزم دائما عند مباشرة سلطته التقديرية أن يبحث عن الحل الأكثر ملاءمة، وهو ما يجعله أمام التزام قانوني ضمن إطار مبدأ المشروعية<sup>43</sup>. وفي هذا الصدد على سبيل المثال ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا للمحافظ بمنع صلاة دينية في الهواء الطلق في أحد الميادين بفرنسا؛ لأن الاخلال المتوقع بالأمن والنظام العامين بسبب هذا الاجتماع، لم يبلغ درجة من الخطورة تعجز معه السلطات العامة عن مواجهته بوسائل

الشرطة المناسبة<sup>44</sup>. كما ذهب أيضا إلى إلغاء قرار بمنع عرض وتوزيع صحيفة في الطرق العامة في كافة أنحاء المنطقة، وذلك بحجة أن مقالاتها وموضوعاتها تشكل خطرا على النظام العام، فوجد المجلس إن هذا الخطر المزعوم ليس من شأنه أن يبرر القرار الصادر بالمنع بشكل عام<sup>45</sup>. ويلاحظ على توجه مجلس الدولة الفرنسي - في أحكامه السابقة - أنه قد ألغى القرارات الصادرة عن الإدارة، على سند من عدم الملاءمة بين القرار المتخذ (المحل) والوقائع التي استند إليها القرار (السبب)؛ إذ يقوم المجلس بالتحقق مما إذا كانت الوقائع تشكل خطرا فعليا على النظام العام لا مفر منه لتجنب هذا الخطر؛ ما استوجب أن يكون سبب الإجراء المتخذ من الإدارة، باحتسابه إجراء ضرورة التدخل القضائي لحماية حريات الأفراد وحقوقهم. وبالتالي يرى جانب من الفقه، أن القرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن، لا بد من أن تراعي ثلاث ضوابط رئيسية: الأولى أن يكون الإجراء ضروريا، والثانية أن يكون فعّالا لردع الخطر، والأخيرة أن يكون هناك تناسب بين خطورة الأفعال ودرجة تقييد الحريات العامة<sup>46</sup>.

ويبدو جليا مما سبق أن القضاء الإداري الأردني لم يواكب القضاء الإداري المقارن في الأخذ بنظرية الخطأ الظاهر على الأقل في ميدان الضبط الإداري، وإن كان قد مارسها في ميدان التأديب في الوظيفة العامة.

ثانيا: موقف القضاء الإداري الأردني من نظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف.

لم يُجار القضاء الإداري الأردني نظيره المقارن في الأخذ بمبدأ الموازنة بين المنافع والتكاليف الذي طبقه مجلس الدولة الفرنسي على قرارات إعلان المنفعة العامة في موضوع الاستملاك منذ عقود من الزمن. فعلى الرغم من اختصاص القضاء الإداري الأردني بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات الاستملاك باعتبارها قرارات إدارية نهائية، إلا أن قضاءه قد استند إلى أن الطعون المتعلقة بإعلان المنفعة العامة غير مقبولة، على اعتبار أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية لتقرير النفع العام للمشروع ولا معقب عليها في ذلك. ومن أحكام محكمة العدل العليا في ذلك، قولها " إن النص على نشر قرار مجلس الوزراء يعتبر بينة قاطعة على أن المشروع للمنفعة العامة، لا يجعل قرار مجلس

الوزراء بالاستملاك قرارا غير خاضع للطعن، وإنما يجعل الطعن بكون المشروع ليس للمنفعة العامة غير مسموع"<sup>47</sup>. وقولها "لا يعتبر قرار الاستملاك منعدا لا يتقيد الطعن به بميعاد بحجة أنه لم يصدر لتحقيق منفعة عامة، طالما إن نشره في الجريدة الرسمية يعتبر بينة قاطعة على أن المشروع الذي يراد الاستملاك من أجله هو مشروع للمنفعة العامة"<sup>48</sup>. وعلى ذات النهج سارت المحكمة الإدارية العليا فقضت حديثا" وفي ضوء ما تقدم من أحكام القانون المدني وقانون الملكية العقارية والوقائع الثابتة بالدعوى، ولما كان الثابت أن دائرة الشؤون الفلسطينية دائرة حكومية تتبع لوزارة الخارجية وشؤون المغتربين، وهي دائرة معنية وتتولى شؤون اللاجئين والنازحين في المخيمات الفلسطينية على أرض المملكة الأردنية الهاشمية، ويتم رصد مبالغ مالية في موازنة الدولة لمصلحة لجان المخيمات الفلسطينية، وحيث أن القرار الصادر عن المستدعى ضده (المطعون ضده) باستملاك قطعتي الأرض المذكورتين بالقرار الطعين (المشكو منه) قد صدر لأغراض (دائرة الشؤون الفلسطينية)، وبناءً على طلب من الحكومة (وزارة الخارجية وشؤون المغتربين) والاستملاك تم لمصلحتها ووفقاً للإجراءات التي رسمها القانون لغايات إنشاء وإقامة مبنى استثماري على قطعتي الأرض المذكورتين يُخصص ريعه والريح منه لمصلحة لجنة الخدمات في مخيم الطالبة للاجئين الفلسطينيين، ولههدف مشروع الغاية منه تقديم الخدمات لجميع القاطنين في هذا المخيم، وتحسين مستوى هذه الخدمات وإنفاق هذا الريع في كافة أوجه الإنفاق بالمخيم ومن خلال لجنة الخدمات والذي يتم بإشراف وموافقة دائرة الشؤون الفلسطينية، فإن ذلك كله ينفي القول بأن الاستملاك لم يكن للمنفعة العامة وبأن الغاية منه الريح، لأن الريع المتحقق من هذا المشروع الاستثماري ليس مخصصاً لشخص أو أشخاص معينين، وإنما هو بالنتيجة يعود بالنفع العام على جميع من هم من أبناء مخيم الطالبة والقاطنين فيه، وشأن هذا الاستملاك كشأن استملاك أرض في أي منطقة أو بلدة أو مدينة لإقامة مدرسة أو مركز صحي أو أي مشروع آخر خدمة لأبناء تلك المنطقة. الأمر الذي يعني ويفيد بالنتيجة أن القرار الطعين (المشكو منه) الصادر عن المستدعى

ضده (المطعون ضده) مجلس الوزراء هو قرار مشروع صدر لتحقيق منفعة عامة وهو صادر عن صاحب صلاحية واختصاص ومستند إلى سبب صحيح وموافق لأحكام القانون<sup>49</sup>.

ويلاحظ على موقف القضاء الإداري الأردني في هذه الأحكام أنه يترك للإدارة سلطة تقديرية مطلقة في تقدير الحاجة لإعلان المنفعة العامة وتحديد مكان ومساحة القطع المستملكة دون مُعقّب عليها في ذلك، وتتفق مع جانب من الفقه الذي يرى بأنه "لا ضير من تطوير هذه الأحكام من خلال تطبيق مبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار دون المساس بحق الإدارة في تحديد المشروعات التي يتطلبها النفع العام. فلو افترضنا مثلاً أن المشروع المراد نزع الملكية من أجله هو بناء مدرسة، فإن رقابة القضاء لا تمتد لتشمل تقرير الإدارة للمنفعة العامة؛ لأن إنشاء المدارس من الأمور المسلّم بها بأنها نفع عام، إلا أن هناك أموراً يمكن من خلالها إثبات مدى النفع العام الذي يتحقق من المشروع بتطبيق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار؛ أي أن يُقدَّر هل هناك حاجة لإنشاء المدرسة، وإذا تحقّق من ذلك التأكد من أن المكان مناسب لإنشائها وهو المكان الأفضل لخدمة عامة المستفيدين منه، وأن طبيعة العقار المستملك صالحة لا تُكَلِّف مبالغ باهظة من حيث الثمن والكلفة الإنشائية"<sup>50</sup>.

### الفرع الثاني

معيقات مواكبة القضاء الإداري الأردني للاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة

#### التقديرية للإدارة

لا شك أن مسلك القضاء الإداري الأردني المتخلف عن ركب القضاء الإداري المقارن في الأخذ بالاتجاهات الحديثة للرقابة على السلطة التقديرية للإدارة يعود لأسباب عديدة، ندرجها فيما يلي:

أولاً: عدم استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي بشكل فعلي وحقيقي: فالقضاء الإداري الأردني جزء من القضاء العادي من الناحية النظرية والفعلية، فالمادة (100) من الدستور التي نصت على إنشاء قضاء إداري، أشارت إلى أن ذلك يكون من خلال قانون تشكيل المحاكم النظامية<sup>51</sup>، وبالتالي لم تأمر بوجود قانون خاص للقضاء الإداري، وهذا ما جعل محكمة التمييز

تمارس دور القضاء الإداري حتى عام 1989، وهو تاريخ صدور أول قانون لمحكمة العدل العليا وهو القانون رقم (11) لسنة 1989، وهذا أيضا ما جعل هناك خلاف حول طبيعة القضاء الإداري في الأردن فيما إذا كان مستقلا أو نظاميا أو خاصا، فرغم نص قانون القضاء الإداري على إنشاء المحاكم الإدارية، إلا أنه لم ينص صراحة على استقلالها، أسوة بما هو معمول به في الدول المقارنة، ووفقا لاجتهاد محكمة العدل العليا الملغاة، فإنها كانت تُعد نفسها محكمة إدارية خاصة، فقضت "تنص المادة 112 من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 حسبما عدلت بالقانون رقم 14 لسنة 2001 بأنه إذا قضت المحكمة بعدم اختصاصها وجب عليها إحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة إلا أن حكم هذه المادة واجب التطبيق ضمن إطار المحاكم النظامية المدنية، ولا يمتد حكم هذا النص لاختصاصات محكمة العدل العليا، وهي محكمة إدارية وخاصة..."<sup>52</sup>. ونرى أن اجتهاد المحكمة في هذا الحكم غير دقيق، إذ أن محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية) لا تُعد محكمة خاصة، فهي لا تشكل استثناء من حيث الأصل بالنسبة للمحاكم النظامية، كي توصف بالمحكمة الخاصة. أما المحكمة الدستورية الأردنية فرأت أن القضاء الإداري الأردني ما هو إلا قضاء نظاميا، ويبدو أنها تُريد بذلك الانسجام مع نص المادة (99) من الدستور التي قسمت المحاكم إلى: نظامية وشرعية وخاصة، فقالت المحكمة الدستورية "تعتبر المحاكم الإدارية هي محاكم نظامية وجزء لا يتجزأ من القضاء النظامي وليست من المحاكم الخاصة... فإنه لا يمكن اعتبار المحاكم الإدارية من المحاكم الخاصة، بل هي جزء لا يتجزأ من القضاء النظامي، وبالتالي فهي محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها."<sup>53</sup>.

وهذا ما يجعل من القضاء الإداري في الأردن قضاء عاديا لا إنشائيا أو ابداعيا يستنبط مبادئ وأحكام نظريات تُسهم في تشييد وبناء صرح قانون إداري حقيقي مستقل ومتميز عن القانون العادي.

## ثانيا: طريقة تكوين قضاة المحاكم الإدارية في الأردن:

أ: أعضاء المحكمة الإدارية: وفقا للمادة (4) من القانون المحكمة الإدارية تنشأ في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة، وتتشكل المحكمة من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية. أما عن آلية تعيين قضاة المحاكم الإدارية، فعملا بالمادة (40) من القانون ومع مراعاة أحكام قانون القضاء الإداري تسري على القضاة الإداريين الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء".

ب: أعضاء المحكمة الإدارية العليا: عملا بأحكام المادة (22) من قانون القضاء الإداري:

"أ. تُنشأ محكمة تسمى (المحكمة الإدارية العليا) يكون مقرها في عمان وتتألف من رئيس وعدد من القضاة. ج. يكون رئيس المحكمة الإدارية العليا برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز".

ووفقا للمادة (23) من القانون تسري شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال

القضاء على رئيس وقضاة المحكمة الإدارية العليا.

ويلاحظ أن القانون لم يشترط أي شروط خاصة في قضاة المحاكم الإدارية خلافا لشروط قضاة المحاكم العادية، ولم يلتفت إلى التخصص أو طبيعة الخدمة أو الخبرة، ونعتقد أنه كان من الأجدر بالمشرع الأردني أن يُضَمِّن شروط تعيين قضاة المحاكم الإدارية ما يُميزهم عن قضاة المحاكم العادية، وذلك كي يبرز خصوصية القضاء الإداري وتميزه عن القضاء العادي حتى في تكوين القاضي نفسه. إذ أن الوضع الحالي يجعل قضاة المحاكم الإدارية في الأردن مشبعون بروح القانون الخاص وأحكامه، بحكم خبرتهم وتكوينهم، الأمر الذي يجعلهم ينظرون إلى الإدارة والأفراد في المنازعات الإدارية نظرة متساوية، على خلاف القاضي الإداري الذي يرى بحكم تكوينه وفلسفته أن الإدارة وهي تمثل الصالح العام، لن تتساوى في خصوماتها مع الأفراد، ويحاول في قضائه إيجاد توازن بين حقوق الأفراد وحرّياتهم، وسلطات الإدارة وهي تعمل لتحقيق أغراضها<sup>54</sup>. وهذا ما يحول بينهم وبين مواكبة المستجدات في القضاء الإداري المقارن لقناعتهم أنهم قضاة تطبيقيين يبحثون

عن النص الذي يحكم المنازعة، ولا شأن لهم بالاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن. فهم يرون أن القاضي الإداري اليوم هو قاضي الجنايات أو الحقوق غدا، وقاضي الجنايات أو الحقوق اليوم هو القاضي الإداري غدا عندما يُجري المجلس القضائي تشكيلات قضائية جديدة، فهم ليسوا محصنون في عملهم كقضاة إداريين بشكل دائم أو حتى انتهاء خدماتهم.

ثالثاً: عدم تبادل الخبرات القضائية مع دول القضاء المقارن: لم تعتمد المحاكم الإدارية الأردنية نهج تبادل الخبرات مع المحاكم الإدارية في دول القضاء الإداري الرائد في هذا المجال مثل فرنسا ومصر، مما جعل خبرات القضاة الإداريين في الأردن تقتصر على ما يُنقل لهم من خلال الكتب والأبحاث دون انخراط حقيقي في خضم عمل القاضي الإداري المقارن، واكتساب خبرات ومعارف ومهارات جديدة عن قرب بملزمة قضاة إداريين متمرسين كقضاة المحاكم الإدارية في فرنسا أو مصر.

رابعاً: غياب الفهم الحقيقي لفلسفة وجود القضاء الإداري لدى قضاة المحاكم الإدارية: بحسب النشأة التاريخية للقضاء الإداري فإنه وجد كي يكون حامياً لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة، وبالتالي يقع عليه دور إنشائي وابداعي في خلق قواعد قانونية تكفل قيامه بهذا الدور، والبحث عن المستجدات والاتجاهات الحديثة لدى القضاء الإداري المقارن، وغير مكتف بالنصوص القانونية كقاضٍ تطبيقي كما هو حال القاضي العادي، إلا أن غياب هذا الفهم يؤدي بالقاضي الإداري إلى ممارسة دور تقليدي يبحث عن نصوص تحكم النزاع، وملقياً عبء الإثبات على الأفراد في مواجهة الإدارة، رغم ضعف مركزهم القانوني في مواجهتها، الأمر الذي يستدعي موازنة القاضي بين متناقضين: فالطرف القوي يُمثل المصلحة العامة، والطرف الضعيف يمثل المصلحة الخاصة، وبخلاف ذلك سيلجأ القاضي إلى رد الطعون في مواجهة الإدارة في معظم الحالات، مما يوحي بانحيازها للإدارة أو عدم وقوفه على الحياد بين الطرفين، وهذا ما أشاع بين المتقاضين أن المحاكم الإدارية هي محاكم رد.

## الخاتمة

خلصنا في نهاية هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوجزها فيما يلي:

### أولاً: النتائج:

1. لم يواكب القضاء الإداري الأردني نظيره المقارن في تبني الاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، فأخذ بنظرية الخطأ الظاهر في التقدير بشكل جزئي في المجال التأديبي، دون مدها لميدان الضبط الإداري، ولم يأخذ كلياً بنظرية الموازنة بين المنافع والتكاليف أو المضار.
2. عدم استقلال القضاء الإداري الأردني بشكل فعلي وحقيقي عن القضاء العادي وارتباطه الكلي بالمجلس القضائي، مما وصم قضاءه بروح القضاء العادي التطبيقي الباحث عن النصوص، والمتحفظ على تبني الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.
3. غياب معايير واضحة ومحددة وشروط خاصة لاختيار القضاة الإداريين في الأردن انعكس سلباً على تكوين القاضي الإداري واجتهاداته، وجعلها بعيدة عن الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن لاسيما في مجال الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.
4. لم يعهد المجلس القضائي الأردني إلى تبني سياسات تبادل الخبرات مع القضاء الإداري المقارن الرائد في هذا المجال سواء الفرنسي أو على الأقل المصري.

### ثانياً: التوصيات:

1. على القضاء الإداري الأردني مواكبة القضاء الإداري المقارن في اتجاهاته الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، من خلال التطبيق الكلي لنظريتي الخطأ الظاهر في التقدير والموازنة بين المنافع والتكاليف.
2. إعادة النظر بالتشريعات الناظمة للقضاء الإداري في الأردن بحيث يتم منحه استقلال فعلي وحقيقي عن القضاء العادي، والنص على تشكيل مجلس قضاء إداري مستقل عن المجلس القضائي العادي.



3. النص على معايير وشروط محددة لتعيين قضاة المحاكم الإدارية تعتمد التخصص والخبرة في ميدان عمل الإدارة العامة، وليس الاعتماد فقط على خبرات قضائية في المجالات المدنية والجنائية البعيدة عن ميدان القانون الإداري.

4. على المجلس القضائي الأردني إلى حين إنشاء مجلس قضاء إداري تبني سياسات تبادل الخبرات مع القضاء الإداري المقارن الرائد في هذا المجال سواء الفرنسي أو المصري.

### الهوامش والمراجع:

- 1 - حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2023، ص 22.
- 2 - محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، بدون دار نشر 1985/84، ص 15 وما بعدها.
- 3 - حمدي القبيلات، الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022، ص 360.
- 4 - مشار إليه لدى يحيى محمد مرسي النمر، التطبيقات القضائية الحديثة لنظرية الخطأ البين في التقدير في القضاء الدستوري ودورها في حماية الحقوق والحريات- دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الخامس 9-10 مايو 2018، ملحق خاص، العدد 3، الجزء الأول، 2018، ص 163.
- 5 - ثروت عبد العال، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 1992، ص 364.
- 6 - حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 943 لسنة 40 قضائية، بتاريخ 3 ديسمبر سنة 1994.
- 7 - مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009، ص 179.
- 8 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2020/275، تاريخ 2021/1/27، برنامج قرارك.
- 9 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2015/12، تاريخ 2015/9/21، برنامج قرارك.
- 10 - العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة سعد دحلب (البليدة)، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بدون العدد والتاريخ، ص 155.

<sup>11</sup> - (G) Vedel et (P) Delvolve : droit administratif, Paris, P,U ,F,1980,p 800.

<sup>12</sup> - Auby et Drag: traite de contentieux administratif, 2édition, L,G,D,J .1975,Paris, p, 394.

<sup>13</sup> - Concl, sous l'affaire Guye, C.E.6 Novembre1970, R.D.P.1971,p, 517.

<sup>14</sup> - رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري مهنا، دار النهضة العربية، القاهرة، ص232.

<sup>15</sup> - محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1992، ص89.

<sup>16</sup> - علي خاطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دون دار نشر، عمان، 1995، ص733.

<sup>17</sup> - وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة قررت إنشاء تجمع عمراني جديد شرق مدينة ليل بشمال فرنسا، يستوعب حوالي 25 ألف من السكان، للإسهام في حل أزمة السكن، وتوافق ذلك مع رغبة التعليم الجامعي في إقامة مجمع جامعي خارج المدينة يستقبل أكثر من 30 ألف طالب، وتضمن المشروع الذي احتاج إلى 500 هكتار وقدرت تكاليفه بمليار فرنك فرنسي، نزع ملكية وهدم 250 منزلاً، منها حوالي مائة منزل تم إنشاؤها حديثاً، وأمام الاحتجاجات القوية التي أثرت حول هدم تلك المنازل عدلت الإدارة مشروعها، بحيث اقتصر الهدم على 88 منزلاً، واستبعدت مقترحا كانت قد قدمته جمعية الدفاع عن حقوق أصحاب المنازل ويستهدف إنقاذ 80 منزلاً آخر من الهدم – على أساس نقل محور الطريق الشمال الجنوب الوارد في المشروع، وإذ تقرر للعملية صفة المنفعة العامة بقرار وزير التعمير والإسكان الصادر في 1968/4/13، فقد طعنت جمعية الدفاع على هذا القرار بدعوى تجاوز السلطة، وتمسكت إلى جانب كثير من أسباب الطعن المتعلقة بالإجراءات وبالموضوع، بأن هدم حوالي مائة منزل كان يمكن تفاديه بتغيير مسار طريق المشروع، وهذا يعتبر ثمناً باهظاً للعملية المزمعة، لا يتناسب مع المنفعة المراد تحقيقها، مما يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه. ولقد بحث مجلس الدولة الفرنسي منعقداً مهيئاً جمعية عمومية كافة الجوانب المتعلقة بموضوع النزاع وقام بالموازنة بين المنافع والمزايا التي ستترتب على المشروع من ناحية ( إقامة تجمع سكني ومجمع جامعي ) وبين المضار والتكاليف التي ستنتج عنه من ناحية أخرى (هدم مجموعة منازل والأضرار الاجتماعية المحتملة) وخلص من خلال هذه الموازنة إلى ترجيح كفة المنافع والمزايا على كفة المضار والتكاليف، وقرر أنه بمراعاة أهمية المشروع في مجموعته، فليس من طبيعة ظرف تضمن تنفيذ العملية هدم حوالي مائة منزل أن ينفي عنها صفة المنفعة العامة.

*C.E., 28 Mai 1971, Ville Nouvelle Est, P. 409, Concl.*

ومشار للحكم كذلك لدى - أحمد أحمد الموافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة (نظرية الموازنة) رسالة دكتوراه حقوق الإسكندرية 1992، ص218.

- محمد صلاح عبد البديع، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملائمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ط1/2004، ص61 وما بعدها.

<sup>18</sup> - محمود سلامة جبر، مرجع سابق، ص155

<sup>19</sup> - رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص308.

<sup>20</sup> - المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكمها بتاريخ 1991/3/9، الصادر في الطعن رقم (1875، 31/1914 ق)، مجموعة المبادئ القانونية، ص 36، ص 724، وانظر في ذات الاتجاه تقريبا حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1985/5/18 في الطعن رقم (30/2441 ق) حيث قضت المحكمة بإلغاء قرار الإدارة بتقرير المنفعة العامة على قطعة أرض المدعين والاستيلاء عليها للأعمال اللازمة لتوسعة جامعة الزقازيق، لما تبين أن الجامعة قد باعت المساحات التي كانت تحت يدها، الأمر الذي يشوه الغاية التي قامت عليها فكرة التوضيح بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام (مجموعة المبادئ القانونية، ص 30، ع 2، ص 1089 رقم 168).

<sup>21</sup> - *J.Rivero: Droit Administratif, 1977, P.73.*

<sup>22</sup> - حول الدور الانشائي للقاضي الإداري انظر د. احمد كمال أبوالمجد، بحث بعنوان " الدور الانشائي للقضاء الإداري بين المذاهب الشكلية والمذاهب الموضوعية في القانون"، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 32، العدد 3، 1962.

<sup>23</sup> - ماهر صالح علاوي الجبوري، محاضرات أقيمت على طلبة الدكتوراه، جامعة بغداد، غير مطبوعة، 1999/1998.

<sup>24</sup> - محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت - دراسة مقارنة، الأولى، مؤسسة دار الكتب.

الكويت 1998، ص 54.

<sup>25</sup> - الحكم رقم 185 لسنة 2014 - المحكمة الإدارية، تاريخ 15 / 2 / 2015، قسطاس.

<sup>26</sup> - حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، 1972، ص 38، وللمزيد أيضا د. نعمان الخطيب، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاما، دار الثقافة، عمان، 2001.

<sup>27</sup> - الحكم رقم 243 لسنة 2014 - المحكمة الإدارية، تاريخ 22 / 2 / 2015، قسطاس.

<sup>28</sup> - د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، 1995، ص 61.

<sup>29</sup> - د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2002، ص 71.

- د. هاني الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2001، ص 87.

<sup>30</sup> - مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009، ص 179.

<sup>31</sup> - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2015/12، تاريخ 2015/9/21، برنامج قرار.

<sup>32</sup> - الحكم رقم 182 لسنة 2016 - المحكمة الإدارية، تاريخ 28 / 12 / 2016، قسطاس، وكذلك محكمة العدل العليا قرار رقم 92/30، تاريخ 1992/4/14، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1992، ص 341.

<sup>33</sup> - الحكم رقم 298 لسنة 2016 - المحكمة الإدارية العليا، تاريخ 12 / 10 / 2016، قسطاس.

<sup>34</sup> - رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 223.

<sup>35</sup> - بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016، ص 35.

<sup>36</sup> - *De Laubadere(A): traite droit administratif, paris, 1988, p 255, ets*

<sup>37</sup> - محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974، ص 283.

<sup>38</sup> - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2019/452، تاريخ 2020/2/11، برنامج قرارك.

<sup>39</sup> - محكمة العدل العليا، الحكم رقم 2014/41، تاريخ 2014/3/31، برنامج قرارك.

<sup>40</sup> - *Marie Galand, La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le conseil constitutionnel. www.droit constitutionnel.org/congres Paris/comC6/GalandTXTv.pdf.*

<sup>41</sup> - مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري- دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 71.

<sup>42</sup> - سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة - دراسة مقارنة الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص 239.

<sup>43</sup> - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، الدار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990، ص 29.

<sup>44</sup> - *C.E. 5 Mars 1948, Jeunesse independante chretienne feminine, Rec. p.121.*

<sup>45</sup> - مشار إليه لدى ميسون الاعرج، عيب السبب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2015، ص 160.

<sup>46</sup> - سامي جمال الدين، قضاء الملامة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة، 1992، ص 243.

<sup>47</sup> - محكمة العدل العليا، الحكم رقم 1962/62، برنامج قرارك.

<sup>48</sup> - محكمة العدل العليا، الحكم رقم 1966/100، برنامج قرارك.

<sup>49</sup> - المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم 2021/55، تاريخ 2021/3/16، برنامج قرارك.

<sup>50</sup> - مصلح الصرايرة، مرجع سابق، ص 185.

<sup>51</sup> - إذ نصت المادة (100) من الدستور الأردني على أنه " تُعَيَّن أنواع جميع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها

وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على انشاء قضاء إداري على درجتين".

<sup>52</sup> - قرار رقم 119/2004 فصل بتاريخ 28/04/2004 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (133) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة (2005).

<sup>53</sup> - القرار التفسيري رقم 10 لسنة 2013 تاريخ 1 / 1 / 2014، صدر بتاريخ 2014/1/19.

<sup>54</sup> - احمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، 1989، ص 66.