



أوجه القصور في قانون القضاء الإداري الأردني

رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ وسبل معالجتها

أ.و. خالدة الزبيدي

جامعة الزرقاء - الأردن

أ.و. بسام أبو ريلة

جامعة جرادا - الأردن

الملخص:

يؤدي القضاء الإداري في الأردن دوراً بارزاً في حماية الحقوق والحريات الفردية، الذب ينظمه حالياً قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، ومن هنا تبرز أهمية هذا القانون كضمانة لحماية هذه الحقوق والحريات. ومن هذا المنطلق، فقد جاءت هذه الدراسة لتركز على تقصي جوانب القصور في هذا القانون، بهدف تجنبها في المستقبل والارتقاء بقانون يحمي حقوق وحريات الأفراد بشكل أكثر ضماناً وفاعلية، وذلك من خلال استقراء نصوص هذا القانون الجديد وتحليلها بغية الكشف عما ينطوي عليه من مثالب وعيوب أساسية. ووصولاً إلى هذه الغاية كان لزاماً الاستئناس بموقف المشرعين الفرنسي والمصري بهذا الخصوص ومقارنته بموقف المشرع الأردني.

وقد توصلت الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات وأخرى من التوصيات من أبرزها: أن تحقق ميزة التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري الأردني لا ينتج أثره فعلياً في تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية حقوق الأفراد ما لم يقترن بميزة تخصص القضاء في المجال الإداري، كما أوصت الدراسة بضرورة تدخل المشرع الأردني لإعادة تنظيم القضاء الإداري في الأردن شكلاً ومضموناً بما يساهم في الارتقاء بدوره من الدور التقليدي إلى الدور الإبداعي والإنشائي.

الكلمات المفتاحية: اختصاص القضاء الإداري الأردني، إجراءات التقاضي الإدارية، تنظيم القضاء الإداري الأردني، تخصص القضاة الإداريين، المحكمة الإدارية الأردنية

Abstract :

The administrative Judiciary in Jordan play an extraordinary role in protecting individual freedoms and rights. This Judiciary regulates the Jordanian administrative Judiciary law No. (27) 2014. The importance of this law is demonstrated as a guarantee to defend and protect these rights and freedoms. Therefore, it is very important to study the deficiencies contained in this law, not only to show such insufficiencies, but also to



avoid them in the future, and to elevate the law that protect the rights and freedoms of individuals in a more effective manner. This is done through extrapolating the texts of this new law and analyzing it with a view to revealing its basic flaws and faults. To this end, it was necessary to domesticate the position of the French and Egyptian legislators in this regard and compare it to the position of the Jordanian legislator.

The study reached a number of conclusions and other recommendations, the most important of which are that achieving the advantage of litigation at two levels in the Jordanian Administrative Judicial Law does not actually produce its effect in achieving social justice and protecting the rights of individuals unless it is combined with the privilege of judges in the administrative field. The study also recommended that intervention Jordanian legislator to reorganize the administrative judiciary in Jordan in form and content, which contributes to advancing its role from the traditional role to the creative and structural role.

Key words:, The jurisdiction of the Jordanian administrative judiciary, Administrative litigation procedures, Organizing the Jordanian administrative judiciary, Administrative judges specialize, Jordanian administrative Court.

المقدمة :

على إثر التعديلات الدستورية التي شهدتها الأردن عام ٢٠١١ ، نص المشرع الدستوري في المادة (١٠٠) على " إنشاء قضاء إداري على درجتين"، ترتب عليه إلغاء قانون محكمة العدل العليا ، حيث حل محله قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ ، الذي نص في المادة (٣) منه على أن يتألف القضاء الإداري من محكمتين (المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا). وإذا كان هذا القانون قد تضمن جوانب إيجابية أبرزها الأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين بدلا من درجة واحدة كما كان معمول به في قانون محكمة العدل العليا السابق، إلا أنه تضمن بالمقابل بعض الجوانب السلبية والتي كانت محل انتقاد جانب من الفقه الإداري الأردني.

وقد جاءت هذه الانتقادات الفقهية في صورة ملاحظات ومقالات موجزة أكد من خلالها الفقه على احتواء قانون القضاء الإداري الأردني المستحدث لبعض المثالب والعيوب، مما دفعنا إلى التفكير في إعداد دراسة مفصلة نسلط الضوء فيها على أوجه القصور في هذا القانون وسبل معالجتها، وذلك من خلال منهجية استقرائية نقدية تستهدف الكشف عن أوجه القصور في هذا القانون لغايات معالجتها وتجنبها مستقبلا بغية إصلاح الجهاز القضائي الإداري في الأردن.



ونظراً لكون النظام الأردني حديث العهد بالقضاء الإداري بالمقارنة مع النظامين الفرنسي والمصري، فكان من البديهي أن تثير هذه الدراسة بعض الإشكاليات من أبرزها: إغفال المشرع الأردني النص في قانون القضاء الإداري النافذ على بعض المسائل الجوهرية كمبدأ تخصص القضاء الإداريين وضرورة وجود بعض الأجهزة القضائية الرئيسية المعاونة للمحاكم الإدارية كهيئة مفوضي الدولة ودائرة فحص الطعون وغيرها من الأجهزة، يضاف إلى ذلك عدم منح المشرع الأردني الولاية العامة للقضاء الإداري بالنظر في سائر المنازعات الإدارية وما ترتب عليه من إخراج بعض المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء الإداري إلى غير ذلك من أوجه القصور التي اعترت هذا القانون.

وتثير الدراسة عدة تساؤلات هامة من أبرزها : ما هي أبرز المثالب والعيوب التي احتواها قانون القضاء الإداري الأردني النافذ ؟ وما مدى أثرها على الصالح العام وعلى حقوق وحرريات الأفراد ؟ وكيف يمكن سد هذا النقص التشريعي ؟ وما مدى تطابق موقف المشرع الأردني مع موقف المشرعين الفرنسي والمصري بهذا الخصوص باعتبارهما أصحاب تجربة رائدة في هذا المجال ؟ ويتفرع عن هذه التساؤلات المحورية بعض التساؤلات الفرعية الأخرى من أهمها : هل خول المشرع الأردني بموجب هذا القانون الولاية العامة لجهة القضاء الإداري بالنظر في سائر المنازعات الإدارية ؟ وما هو موقفه تجاه دعوى التعويض الإداري ومدى استقلاليتها عن دعوى الإلغاء ؟ وسنحاول من خلال هذه الدراسة التعرض لهذه التساؤلات وغيرها وإيجاد بعض الحلول المقترحة في هذه الشأن، وذلك من خلال الإشارة إلى بعض التوجهات التشريعية والقضائية في فرنسا ومصر والجزائر.

ومن أبرز الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا البحث تكمن في ندرة المراجع والمؤلفات الأردنية التي تصدت لهذا القانون نظراً لحدثة نشأته، فكان لزاماً علينا الاستعانة ببعض المراجع الأخرى ذات العلاقة بموضوع بحثنا فضلاً عن اجتهادات الباحثين في بعض جوانب الدراسة. وبناءً عليه فقد جاءت الدراسات السابقة لهذا الموضوع على شكل ملاحظات ومقالات موجزة منشورة على بعض المواقع الالكترونية ومن أبرزها :

- ١- أ.د محمد الخلايلة، ملاحظات على مشروع قانون القضاء الإداري.^(١)
- ٢- أ.د حمدي القبيلات، التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري الأردني الجديد.^(٢)

وقد تناولت المقالات السابقة نفس الأفكار تقريباً من أبرزها إلقاء نظرة على نشأة القضاء الإداري الأردني وميزة التقاضي على درجتين الذي تميز به قانون القضاء الإداري محل الدراسة، وذكر بعض الجوانب السلبية في هذا القانون بشكل موجز. أما دراستنا فتطرقت إلى بيان أوجه القصور في القانون المذكور بشيء من التفصيل،



مضيفة العديد من المسائل الهامة التي لم يتم التطرق إليها في المقالات السابقة بهدف سد أكبر قدر ممكن من الثغرات التشريعية في هذا القانون على نحو ما سيأتي بيانه. واستهداءً بما سبق، فقد ارتأينا تقسيم الدراسة إلى مبحثين على النحو الآتي :

المبحث الأول : أوجه القصور المتعلقة بمسائل الاختصاص القضائي والإعداد الفني للقضاة الإداريين

المبحث الثاني : أوجه القصور المتعلقة بالإجراءات وتنظيم القضاء الإداري.

المبحث الأول: أوجه القصور المتعلقة بمسائل الاختصاص القضائي واعداد القضاة الاداريين

رغم التعديل الذي طرأ على المادة (١٠٠) من الدستور الأردني بإعادة تنظيم القضاء الإداري في الأردن من درجة واحدة هي محكمة العدل العليا السابقة إلى درجتين حالياً هما: المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، فإن الفقه الأردني يكاد يُجمع على أن هذا الوضع يبقى دون المأمول لتطوير القضاء الإداري في الأردن باعتباره الحامي لحقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة السلطة الإدارية.^(٣) سيما مع عدم وجود أي اعداد مسبق للقضاة الاداريين

ومن خلال استقراء نصوص قانون القضاء الإداري الأردني الحالي من ناحية وآراء الفقه الأردني من ناحية أخرى، يمكن لنا أن نستجمع أهم أوجه القصور التي اشرفنا عليها في مطلبين متتاليين

المطلب الاول: اوجه القصور المتعلقة بمسائل الاختصاص القضائي

نبين فيما يلي اوجه القصور المتعلقة بالاختصاص القضائي للقضاء الاداري الاردني ولانثيا ومكانيا

الفرع الاول: من حيث الاختصاص الولائي والموضوعي

لقد نص المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الحالي في المادة (٥/أ) منه على ما يلي: " تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: "... يستخلص من ذلك بوضوح أن القانون المذكور قد خوّل المحكمة الإدارية بموجب المادة (٥) صلاحية النظر في كافة الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية دون تحديد إلا على سبيل المثال، وبالرغم من ذلك نجد أن هذا القانون لم يمنح المحكمة الإدارية أو القضاء الإداري الأردني الولاية العامة للنظر في كافة المنازعات الإدارية، فمازالت إلى الآن بعض المنازعات الإدارية الهامة والتي تعد من صميم اختصاص القضاء الإداري خارج نطاق اختصاص هذا القضاء في الأردن، ومن أبرزها منازعات العقود الإدارية وجزء كبير من المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية (مسؤولية الدولة بالتعويض) بالإضافة إلى المنازعات المتعلقة بالعملية الانتخابية ومنازعات الضرائب والرسوم.^(٤)

في حين نجد أن المشرع في فرنسا ومصر وغيرها من الدول المتقدمة في هذا المجال- قد منح القضاء الإداري الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية كافة باعتباره



قاضي القانون العام أو "القاضي الطبيعي" وصاحب الاختصاص الشامل بالفصل في هذه المنازعات بالنظر لطبيعتها وصبغتها الإدارية، باعتبار أن القاضي الإداري هو الأعم بطبيعة الروابط الإدارية وكيفية حسم ما ينشأ عنها من منازعات.⁽⁵⁾ ففيما يتعلق بمنازعات الضرائب والرسوم، فقد أخرج المشرع الأردني، بموجب المادة (٥/ج) من قانون القضاء الإداري، هذه المنازعات من دائرة اختصاصه وأدرجها ضمن طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة. وبالرجوع إلى قانون ضريبة الدخل النافذ رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٤ نجد بأنه عقد الاختصاص القضائي بشأن هذه المنازعات إلى محكمة البداية الضريبية التي تخضع أحكامها للطعن أمام محكمة استئناف ضريبة الدخل. وهو ما يخالف التوجه التشريعي في فرنسا ومصر، إذ أدرج المشرعان الفرنسي والمصري المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى اختصاص جهة القضاء الإداري في كلا البلدين.⁽⁶⁾

وكذلك الأمر بالنسبة لمنازعات العقود الإدارية، فقد أبقى المشرع الأردني هذه المنازعات ضمن اختصاص القضاء النظامي، ونحن نعتقد بأن إخراج منازعات العقود الإدارية من اختصاص محاكم القضاء الإداري في الأردن مرده هيمنة القضاء النظامي على جهة القضاء الإداري في الأردن، وآية ذلك ما جاء في القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٤/١٩، الذي لم تعد فيه المحكمة الدستورية القضاء الإداري جهة مستقلة عن القضاء العادي، رغم أن النص الدستوري في المادة (١٠٠) قد جاء بعبارة "إنشاء قضاء إداري على درجتين"، واعتبرت أن المحاكم الإدارية هي محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها، وهي بذلك جزء من القضاء النظامي، وما يُبنى على ذلك هو أن تشكيل المحاكم الإدارية سيكون من القضاء النظامي عن طريق المجلس القضائي وعدم وجوب تخصص القاضي الإداري.⁽⁷⁾ وهو ما أثار حفيظة جانب من الفقه الأردني بخصوص عدم اشتراط وجود قضاة إداريين متخصصين في هذا المجال وفق ما سيأتي بيانه.

من جانب آخر، فإننا نعتقد بأن سوء تنظيم جهة القضاء الإداري في الأردن - وفق ما سيأتي بيانه - قد أسهم إلى حد كبير في إخراج منازعات العقود الإدارية عن نطاق الاختصاص الموضوعي للقضاء الإداري، فمن المسلم به في الدول الآخذة بنظام القضاء المزدوج كفرنسا ومصر وغيرهما من الدول، أن المجال الأصيل لقضاء العقود الإدارية هو القضاء الكامل أو قضاء العقد الإداري، وهو جزء لا يتجزأ من منظومة القضاء الإداري في فرنسا ومصر.⁽⁸⁾

أما فيما يتعلق بدعاوى التعويض الإداري، فقد قيد قانون القضاء الإداري الأردني بموجب المادة (٥/ب) اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (١) من المادة ذاتها، بأن ترفع تبعا لدعوى الإلغاء. ولنا على هذا النص عدة ملاحظات وهي :



أ- إن الربط ما بين دعوى الإلغاء وطلب التعويض هو قيد مستحدث لم يرد في قانون محكمة العدل العليا الملغى والذي كان مسلكه في تقديرنا هو الأفضل. إذ في الغالب يؤجل المستدعي طلب التعويض لحين الحصول على حكم بإلغاء القرار مما يجعله في مركز أقوى تجاه الإدارة، هذا مع التسليم بالمبدأ القضائي المستقر وهو أن " الحكم بالتعويض ليس من مستلزمات الحكم بالإلغاء".⁽⁹⁾ وهو ما يتناقض مع موقف المشرعين الفرنسي والمصري للذان لم يشترطا اقتران طلب التعويض بطلب الإلغاء.⁽¹⁰⁾

ب- إن هذا النص (المادة ٥/ب المشار إليها) حدد طلبات التعويض بالقرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة أ من المادة ذاتها، مما يعني عدم اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن أعمال الإدارة خارج هذا النص إذ لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيها بالتعويض كالعقود الإدارية وأعمال الإدارة المادية حيث ينعدم الاختصاص في هذه الحالة للقضاء العادي صاحب الولاية العامة باعتبار أنه ليس للمحكمة الإدارية الولاية العامة للنظر في سائر المنازعات الإدارية.

ج- يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يتم الطعن في قرار إداري نهائي، ولا شك أن الإجراءات التي تتخذ قبل إصدار القرار أو المصاحبة لإصداره لا ترقى إلى هذه الصفة فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالتعويض أمام المحكمة الإدارية تبعاً لذلك، بل إن سبيل الطعن فيها يكون أمام القضاء المدني صاحب الولاية العامة، ومن ثم فإن إيراد كلمة "الإجراءات" في النص ليس له أي قيمة قانونية.

ومن ناحية أخرى، فقد أبقى المشرع الأردني في هذا القانون على التحصين المطلق لأعمال السيادة من الطعن بالإلغاء أو بالتعويض،⁽¹¹⁾ رغم أن خروج هذه الأعمال عن دائرة الرقابة القضائية بشقيها (الإلغاء والتعويض) يشكل نقطة سوداء في جبين مبدأ المشروعية،⁽¹²⁾ لاسيما وأن المشرع الأردني لم يحدد طائفة أعمال السيادة وترك الأمر للسلطة التقديرية للقضاء الإداري، وكان من الأجدر بالمشرع الأردني أن يخضع أعمال السيادة - ولو تدريجياً- للرقابة القضائية احتراماً لمبدأ المشروعية وضماناً لحماية حقوق الأفراد وحياتهم التي قد تتضرر من جراء هذه الأعمال.⁽¹³⁾

الفرع الثاني : من حيث الاختصاص المكاني أو الإقليمي

لم ينشئ قانون القضاء الإداري محاكم إدارية في المحافظات أو حتى في الأقاليم، كما لم يأخذ بنظر الاعتبار إمكانية ظهور الحاجة مستقبلاً إلى إنشاء محاكم إدارية فيها، بل أورد نصاً صارماً في المادة (٤/أ) من القانون المذكور بإنشاء محكمة إدارية في عمان وإذا استدعت الحاجة فإن لهذه المحكمة أن تعقد جلساتها خارج العاصمة بموافقة رئيسها، أي أنه لم يجز إنشاء أي محكمة أخرى غير تلك التي حددها النص. وهو اتجاه غير سليم لأنه لا يأخذ بالاعتبار ما قد تتطلبه التطورات الاقتصادية والاجتماعية مستقبلاً من ضرورة إنشاء محاكم أخرى خارج العاصمة، خصوصاً مع التوجهات التشريعية الأخيرة بإقرار قانون اللامركزية الإدارية.



وهو ما أكدته جانب من الفقه الأردني بضرورة النص على إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاثة الأساسية (الوسط والشمال والجنوب) كما كان مقترحاً عند مباشرة العمل على إعداد مشروع قانون القضاء الإداري، فالحق الدستوري في اللجوء إلى القضاء المنصوص عليه في المادة (١٠١) من الدستور الأردني لا يتضمن فقط حق المتقاضى في نظر شكواه على أكثر من درجة، ولكن أيضاً حقه في أن يكون القاضي قريباً منه، كما أن وجود محاكم إدارية في الأقاليم يجعل من الممكن الحديث عن اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بنتائج الانتخابات البلدية الذي يخرج عن اختصاص القضاء الإداري على نحو ما سبق بيانه.⁽¹⁴⁾

المطلب الثاني: أوجه القصور المتعلقة بمسألة الإعداد الفني للقضاة الإداريين

لم يتطرق المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري إلى مسألة في غاية الأهمية وهي ضرورة وجود آلية معينة لاختيار وتأهيل قضاة متخصصين للنظر في المنازعات الإدارية وخلال إطار زمني واضح يحدده القانون وتلتزم به الحكومة، وإنما أحال ذلك إلى قانون استقلال القضاء. فقد نص المشرع الأردني في المادة (٤/ج) من قانون القضاء الإداري على تشكيل المحكمة الإدارية من قبل رئيس المجلس القضائي، كما نصت المادة (٢٢/ب) من القانون ذاته على أن يتم تعيين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس القضائي مقترناً بالإرادة الملكية السامية.

وعلى الرغم من أن تعيين قضاة متخصصين في المجال الإداري يمثل حجر الأساس في تطوير القضاء الإداري، فإنه يتوجب النص على ذلك في التشريع ذاته لضمان تنفيذه والالتزام به، إذ لا أهمية لوجود قضاء إداري على درجتين ولا أهمية لتوسيع اختصاص القضاء الإداري ما لم يكن هناك - ولو بعد فترة من الزمن - قضاة إداريون مشبعون بروح القانون العام ومدركون لخصوصية وطبيعة المنازعات الإدارية وكيفية التعامل معها، كما هو الحال في فرنسا ومصر والعديد من دول العالم. فإذا كان القاضي المدني يوصف عادةً بأنه أسير الدعوى أو أسير النصوص القانونية، فإن القاضي الإداري له دوماً طبيعة مختلفة وتأهيل مختلف إلى حد يوصف معه بأنه "أمير الدعوى"، لكونه لا يتعامل مع النصوص القانونية فحسب، بل يبتدع الحلول التي تتناسب مع الظروف الخاصة بكل دعوى على حده، عن طريق إنشاء المبادئ العامة للقانون والقواعد القضائية وبراعي في الوقت ذاته الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد.⁽¹⁵⁾

في حين نجد أن قضاة محكمتي القضاء الإداري في الأردن غير متخصصين في مجال القانون الإداري، وغير مستقرين في عملهم كقضاة إداريين، فهم مشبعون بروح القانون الخاص لأنهم أمضوا أكثر من عقدين من الزمان كقضاة مدنيين يطبقون القانون الخاص على المنازعات التي ينظرونها، وهم ينظرون إلى الأفراد والإدارة نظرة متساوية، خلافاً للقاضي الإداري المتخصص الذي يرى بحكم تكوينه وفلسفته أن مراكز الخصوم غير متساوية، فالإدارة التي تظهر بمظهر السلطة العامة وتمثل الصالح العام لا



تتساوى من الناحية القانونية والواقعية مع الأفراد، ونظرية الإثبات في القانون الإداري تختلف عنها في القانون المدني.⁽¹⁶⁾

وبالرغم من أن القاضي الإداري الأردني له سلطان كبير على النزاع وهو المهيمن على مجرياته، إلا أنه في الواقع لا يصل إلى أبعد من ذلك التصور، فلا نلمس منه في حال عدم وجود نص تشريعي دور إنشائي (خلاق) على خلاف نظيره الفرنسي والمصري إلا ما ندر، فلا يبادر بصورة عامة إلى إنشاء المبادئ والقواعد القانونية كحلول قضائية اجتهادية، لاسيما أن القانون الإداري هو قانون قضائي في الأصل، جاء من اجتهاد القضاء بهدف حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد باعتباره الحامي الأساسي لها والملاذ الأخير للأفراد، وأحكام القضاء هي المصدر الأساسي لهذا القانون، بل إن النظرية العامة للقانون الإداري تتألف من القواعد والمبادئ التي يضعها القضاء الإداري في أحكامه.⁽¹⁷⁾

ويجدر التنويه في هذا السياق، إلى أن المشرع الأردني قد اعترف بهذا الدور الإنشائي للقاضي الإداري في المادة (٢٤/ج) من قانون القضاء الإداري النافذ، إذ جاء فيها: "إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الإدارية العليا الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً فتتخذ المحكمة الإدارية العليا بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها وذلك بطلب من رئيسها". وهذا يدل على إدراك المشرع الأردني لحقيقة الدور الذي يؤديه القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي خلاق، يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة من جهة وبين الأفراد من جهة أخرى.⁽¹⁸⁾

ونحن نتطلع إلى أن يستمر تطور القضاء الإداري الأردني ليتحول إلى نهج ابتداع المبادئ والقواعد القانونية كحلول مناسبة للقضايا المطروحة أمامه وإن كانت هذه الحلول ليست جديدة في عالم القضاء الإداري وإنما مقتبسة من اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي والمصري، فينبغي عليه إتباع هذه السياسة القضائية الحكيمة وأن لا يقتصر دوره على الجانب التطبيقي فحسب، بل أن يسعى دوماً إلى تحقيق العدالة التي تقتضيها طبيعة كل نزاع على حده، وأن لا يستند دائماً إلى الحلول التشريعية العامة والمجردة عن ظروف كل نزاع إداري كونها سابقة عليه.

المبحث الثالث: أوجه القصور المتعلقة بإجراءات التقاضي وتنظيم القضاء الإداري الأردني

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نحدد الأول منهما لبيان أهم أوجه القصور التشريعي المتعلقة بإجراءات التقاضي الإدارية في قانون القضاء الإداري الأردني، ونخصص الثاني لبيان أوجه القصور التشريعي المتعلقة بالهيكل التنظيمي للقضاء الإداري الأردني.



المطلب الأول: أوجه القصور المتعلقة ببعض إجراءات التقاضي الإدارية

ونستعرضها من خلال الفروع الآتية :

الفرع الأول : فيما يتعلق بصفة مصدر القرار

يعد توافر الصفة في دعوى الإلغاء من الشروط الشكلية المتعلقة بأطراف النزاع، والتي يتحقق القاضي الإداري من ضرورة توافرها سواء في المدعي أم في المدعى عليه، ويقصد بالصفة في هذا الصدد أهلية المخاصمة القضائية كمدع أو كمدعى عليه.⁽¹⁹⁾

وعلى المستوى التشريعي، نجد أن المشرع الأردني لم يُشر صراحة إلى شرط الصفة في الدعوى، وإنما عبّر عنه في المادة (١٧/أ) من قانون القضاء الإداري الحالي بالقول: "تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه.."، ويقابل هذا النص في قانون محكمة العدل العليا السابق المادة (١٠) منه والتي كانت تنص على أن "تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه..".

ويُثار التساؤل هنا أي النصين أصوب من الناحية القانونية وأدق في الدلالة على صفة المدعى عليه ؟ هل هو النص الوارد في قانون القضاء الإداري الحالي أم النص الوارد في قانون محكمة العدل العليا الملغى؟

نحن نعتقد أنه بالرغم من أن المشرع الأردني قد استهدف من الصياغة الواردة في قانون القضاء الإداري الحالي الحد من رد الدعاوى شكلاً لرفعها على غير مصدر القرار، وهو توجه محمود، إلا أنه يؤخذ على عبارة "صاحب الصلاحية في إصدار القرار" أنها تعني بالمفهوم القانوني الشخص المؤهل قانوناً بإصدار القرار أي صاحب الاختصاص القانوني في إصداره، في حين قد تقام الدعوى على غير صاحب الصلاحية أو صاحب الاختصاص إذا ما كان القرار المطعون فيه معيباً بعبء عدم الاختصاص لصدوره عن جهة أو شخص غير مختص قانوناً بإصداره. ولا ريب أن القضاء الإداري سوف يعلن في هذه الحالة من تلقاء نفسه رد الدعوى شكلاً لانعدام الخصومة لكونها تعد من النظام العام في دعوى الإلغاء وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد القضائي في الأردن، هذا فضلاً عن أن مخالفة قواعد الاختصاص بحد ذاتها تتعلق بالنظام العام للدعوى يثيرها القضاء من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى ولو لم يثيرها الخصوم، فينطبق عليها ما ينطبق على انعدام الخصومة من آثار.

وللأسباب المتقدمة نرى ضرورة تعديل المادة (١٧/أ) المشار إليها لتصبح كالآتي : "تقام الدعاوى على مصدر القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه".

ومن جانب آخر، لم ينص القانون المذكور على إمكانية تصحيح الخصومة في حالة إقامة الدعوى على غير ذي صفة، وكان من الأفضل إيراد نص صريح بجواز هذا التصحيح خلال ميعاد الطعن بالإلغاء للحد من الرد الشكلي لدعاوى الإلغاء، وهو ما



أخذت به محكمة العدل العليا سابقاً عندما قضت بأن "... يجوز في حالة إقامة الدعوى على غير ذي صفة تصحيح الخصومة بشرط أن يتم ذلك خلال ميعاد الطعن ...".⁽²⁰⁾ إلا أن المحكمة الإدارية الحالية لم تجز ذلك وهو ما ذهبت إليه في حكم حديث نسبيا جاء فيه "... وبما أن الدعوى ابتداءً مقامة خلافاً للقانون فإنه لا حق للجهة المستدعية بتقديم الطلب لغايات تصحيح الخصومة".⁽²¹⁾

الفرع الثاني : فيما يتعلق بميعاد الطعن

أشار المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الحالي في المادة (٨/ز) إلى الحالات التي يوقف فيها ميعاد الطعن بالإلغاء والمحدد بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ علم المستدعي بالقرار المشكو منه وهي : ١- حالة القوة القاهرة. ٢- حالة رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة. ٣- حالة طلب تأجيل الرسوم.

ولم ينص المشرع في هذا القانون على حالة التظلم الإداري كسبب قاطع للميعاد رغم أهميته القانونية والعملية وكثرة لجوء الأفراد إليه قبل رفع الدعوى. وهذا بخلاف موقف المشرع المصري الذي نص صراحة في قانون مجلس الدولة المصري المعدل رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على التظلم الإداري كسبب قاطع لميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بمقتضى المادة (٢٤) منه بالقول : "... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية..."، وهذا ينطبق على التظلم الاختياري والإجباري.⁽²²⁾

أما في فرنسا والأردن، فإن هذا المبدأ يجد مصدره في القضاء، إذ أنشأه مجلس الدولة الفرنسي كمبدأ قانوني عام مقرر أن تقديم طلب التظلم للإدارة - جوازيًا كان أم وجوبيًا- خلال مدة ستين يوماً من تاريخ العلم به من شأنه أن يقطع ميعاد الطعن القضائي، ويتم احتساب مدة جديدة للطعن خلال ستين يوماً من تاريخ قرار الإدارة الصريح برفض التظلم أو بعد انقضاء فترة ستين يوماً على تقديم التظلم دون الرد عليه من جانب الإدارة.⁽²³⁾

وهو ذات الموقف الذي تبناه القضاء الإداري الأردني الحالي، فقد قضت المحكمة الإدارية في أحد قراراتها ذات المبادئ بأن " المادة (٨/ج) من قانون القضاء الإداري نصت على أنه " إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة.. وما يستفاد من هذا النص أنه وفي حال ممارسة الموظف لحقه بالتظلم فإن تقديم التظلم خلال المدة الواردة في نظام الخدمة المدنية (وهو تظلم جوازي) يقطع مدة الطعن وتحتسب المدة من اليوم الذي يلي صدور القرار بنتيجة التظلم".⁽²⁴⁾



إلا أن القضاء الإداري الأردني الحالي - ممثلاً بالمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا- قد سلك مسلكاً مغايراً تماماً لما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري بشأن التكييف القانوني للطعن بالقرار المتظلم منه اختيارياً أو ما يسمى بالقرار الأصلي، إذ لم يعتبر هذا القرار الأخير قابلاً للطعن بالإلغاء لكونه قراراً غير نهائي، وأن القرار النهائي هو القرار الصادر بنتيجة التظلم وهو الذي يكون محلاً للطعن. وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا في العديد من الأحكام منها على سبيل المثال ما قضت به المحكمتان بما يلي: "... وتجد المحكمة أن ما ينبني على الطعن في القرار الأصلي في ضوء وجود تظلم إجباري رد الطعن كون الدعوى سابقة لأوانها وبذلك فإن على المستدعية جبراً انتظار نتيجة التظلم مهما كانت المدة. في حين أن ما ينبني على الطعن في القرار الأصلي في حال ثبوت ممارسة الطاعن لحق التظلم في التظلم الاختياري هو رد الطعن لوروده على قرار غير قابل للطعن كونه غير نهائي..."⁽²⁵⁾

ونرى أنه وفي حال ممارسة الموظف لحقه بالتظلم وتقدم بتظلمه خلال المدة التي نص عليها التشريع فإن حقه في الطعن ينتقل إلى القرار الصادر بنتيجة التظلم سواء كان هذا القرار صريحاً أم ضمنياً، وطالما أن المستدعية في هذه الدعوى تقدمت بتظلم إلى صاحب الصلاحية في إصدار القرار خلال المدة القانونية وهي عشرة أيام، فإن القرار الذي يكون قابلاً للطعن هو القرار الضمني الصادر برفض الطلب نتيجة مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم.

وقد خالف الحكم السابق اثنين من القضاة وأصدرا قراراً رسمياً بالمخالفة يقضي بما يلي: "...ومما يستفاد من هذا النص (نص المادة ٨/ج المشار إليها سالفاً) أنها فرقت بين التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي، فإذا كان التظلم جوازي جاز للمتظلم الطعن بالقرار الأصلي الذي تظلم منه بعد تقديم التظلم شرط مراعاة المدد والإجراءات المنصوص عليها في قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، كذلك يمكن الطعن بالقرار الناتج عن التظلم إذا صدر قرار خطي أو ضمنياً... وبالتالي نخلص إلى نتيجة مؤداها أن الاعتراض الجوازي متروك لخيار من له حق الاعتراض وليس وجوبياً، ولا يشترط لقبول الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية سبق الاعتراض لدى الجهة الأعلى تسلسلاً، كما أن اعتبار القرار الصادر نتيجة الاعتراض قطعياً فإن ذلك لغايات التظلم الإداري وليس لغايات الطعن أمام المحكمة الإدارية، وعليه يكون القرار الصادر عن وزير العمل المشكوك منه قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن أمام هذه المحكمة، ولا يرد القول بأن هذا القرار غير نهائي لوجود طريق طعن موازي، كون هذا الطريق هو جوازي وليس وجوبي وأن مجرد رفض التظلم لا يعتبر قراراً جديداً ومستقلاً عن القرار المتظلم منه"⁽²⁶⁾.

فضلاً عن ذلك، يرى الباحثان بأن التكييف القانوني الذي أسبغته المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا للطعن بالقرار محل التظلم باعتباره قراراً غير نهائي مرده



الخلط بين مدلول النهائية الإجرائية والنهائية الموضوعية للقرار محل الطعن وعدم التمييز بينهما. فمن الثابت فقهاً وقضاً في فرنسا ومصر أن المقصود بصفة النهائية في القرار الإداري هو القرار التنفيذي أو القابل للتنفيذ بمجرد صدوره لما له من تأثير في المراكز القانونية للأفراد المخاطبين به، والعكس صحيح فالقرار الذي لا يحدث أثر قانوني جديد في هذه المراكز لا يعد قراراً نهائياً ومن ثم لا يجوز أن يكون محلاً للطعن.⁽²⁷⁾

وبناءً عليه، فإذا جاء القرار الصادر بنتيجة التظلم موافقاً ومطابقاً لما جاء في القرار الأصل المتظلم منه فإن ذلك لا يعدو أن يكون في واقع الأمر تأكيداً لهذا الأخير، وعليه يعد القرار الصادر بنتيجة التظلم في هذه الحالة من الناحية القانونية قراراً توكيدياً لا يجوز الطعن به، وآية ذلك هو جواز الطعن في مثل هذه القرارات مباشرة ودون سلوك طريق التظلم الإداري إذا لم يكن وجوباً.

ومن جانب آخر، نجد بأن المشرع الأردني لم يميز بموجب المادة (٨/ز) من قانون القضاء الإداري المشار إليه بين أسباب الوقف وأسباب القطع لميعاد الطعن بالإلغاء، وجعلها جميعاً أسباباً للوقف. فقد جاء في مستهل هذه المادة ما نصه: "يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية: ١- القوة القاهرة ٢- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة... ٣- تقديم طلب تأجيل الرسوم..."، في حين أن رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة وتقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية هما من أسباب قطع الميعاد وليس وقفه وفق ما استقر عليه القضاء الإداري المصري والفرنسي، وذلك لاختلاف أثر كل منهما على ميعاد الطعن.⁽²⁸⁾ إذ إنه من المسلم به أن قطع الميعاد يختلف عن وقفه، فالقطع يؤدي إلى انتهاء مدة الطعن حكماً والبدء في احتساب مدة طعن جديدة، أما الوقف - فعلى العكس من ذلك - يتم فيه احتساب المدة السابقة بعد زوال سبب الوقف.⁽²⁹⁾

ويجدر التنويه إلى أن المشرع الأردني لم يأخذ، بموجب المادة السابقة، بمبدأ الإعفاء من الرسوم القضائية سواء بشكل كلي أو جزئي، واقتصر الأمر على تأجيل هذه الرسوم فقط، وعدّها ضمن حالات وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري، لاسيما أن التقاضي هو حق للأفراد، وإلزامية دفع الرسوم القضائية لرفع الدعوى قد يفقد البعض هذا الحق.⁽³⁰⁾

كما لم يحدد المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري مدة معينة لتأجيل الرسوم باعتبارها حالة ترتب وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري، وهذا من شأنه عدم النظر في الدعوى الإدارية حتى يتم دفع الرسوم المستحقة، وقد لا يستطيع الطاعن دفع الرسوم حتى بعد تأجيلها، فهل تبقى الدعوى معلقة لحين دفع الرسوم؟ سيما أن ظروف الطاعن المالية قد تستمر لفترة طويلة قد يفقد خلالها مصلحته من الطعن؟⁽³¹⁾

ولذا يرى البعض -بحق- بضرورة تعديل النص الخاص بتأجيل الرسوم القضائية بأن يكون الطلب بالإعفاء من دفع الرسوم كلياً (أو جزئياً على الأقل) وليس تأجيلاً، من



أجل النظر في الدعوى حماية لمبدأ المشروعية واستقراراً للمراكز القانونية كمبدأ عام.⁽³²⁾

الفرع الثالث : فيما يتعلق بتقديم الطلبات المستعجلة

لقد خول المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الجديد في المادة (٦) منه المحكمة الإدارية صلاحية النظر بالطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة بما فيها وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً، وحدد لنظام الوقف شروطاً معينة وهي رفع دعوى لإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وطلب الطاعن وقف التنفيذ صراحة ، وأن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وأخيراً إلزام طالب الوقف بتقديم كفالة مالية تقرر المحكمة مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى أن عطلاً وضراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه.

ويلاحظ على نص المادة (٦) السابقة أن المشرع الأردني قد حدد شروط الوقف في حين لم يحدد مدة زمنية أمام المحكمة للفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية رغم أنه من الطلبات المستعجلة، وأن عامل الوقت هو المعول عليه في مثل هذه الطلبات. فعدم وجود القيد الزمني للفصل في مثل هذه الطلبات المستعجلة قد يؤدي إلى تأخر المحكمة في البت بهذه الطلبات مما يعطي الفرصة للإدارة في إتمام تنفيذ قراراتها، الأمر الذي يجعل الحكم بوقف التنفيذ غير مجد في بعض الحالات.

في حين نجد أن المشرع الفرنسي قد وضع قيوداً زمنية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية تتراوح بين ١٥ يوماً وشهر للنظر في طلبات الوقف والفصل فيها،⁽³³⁾ بل سمح لرئيس المحكمة بإنقاص المدة الواردة في المادة السابقة إلى مدة تتراوح بين ٤٨ ساعة إلى ١٥ يوماً إذا كان هناك حالة مستعجلة تقتضي ذلك.⁽³⁴⁾ وقد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك حيث أوجب الفصل في طلبات الوقف في أجل لا يزيد عن ٤٨ ساعة من تاريخ تسلمه الطلب.⁽³⁵⁾

الفرع الرابع : فيما يتعلق بتقديم أسباب جديدة أثناء نظر الدعوى

باستقراء نص الفقرة (أ) من المادة (١٣) من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ، نجد أنها لا تجيز للمستدعي أو للمستدعى ضده أن يقدم أو يورد أثناء نظر الدعوى أمام المحكمة الإدارية أي وقائع أو أسباب لم تكن قد وردت في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها. وهذا القيد الإجرائي يخالف القاعدة المستقرة في قانون القضاء الإداري الفرنسي بأن للطاعن أن يؤيد دعواه بأسباب جديدة أمام مجلس الدولة، ولكن ليس له أن يتقدم بطلبات جديدة.⁽³⁶⁾

ونعتقد - في تقديرنا - أن مسلك المشرع الفرنسي بأجازته تأييد المستدعي بأسباب جديدة في مرحلة الطعن أمام مجلس الدولة هو المسلك الأفضل، لأن الطاعن قد لا يتمكن من أن يحصل على تلك البيانات أو الأدلة التي تدعم طلباته في مرحلة الطعن أمام المحكمة الإدارية ثم يحصل عليها لاحقاً، فمن الأفضل إحقاقاً للحق وتفعيلاً لحق التقاضي إتاحة المجال أمامه لتقديم هذا البيانات والأدلة، خصوصاً وأن ثمة صعوبة في



أن يحصل الطاعن على المستندات والأدلة لأن أغلبها موجودة في حوزة الإدارة، وهو ما يسلم به الفقه والقضاء الإداري.⁽³⁷⁾ كما أن إتاحة الفرصة لطرفي الدعوى لتقديم هذه المستندات أو الأدلة أمر يتسق - في تقديرنا - مع طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا الأردنية التي تنتظر الحكم محل الطعن من حيث الواقع والقانون.

الفرع الخامس : فيما يتعلق بالامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري

لم يضع قانون القضاء الإداري الأردني وسائل تمكن القاضي الإداري من إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه في حال امتناعها عن ذلك، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على أن دور المحكمة يتوقف عند حد إصدار حكم الإلغاء دون إلزام الإدارة بتنفيذه، لأنها لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها.⁽³⁸⁾ لذلك فليس بوسع صاحب الشأن - في ظل القانون النافذ - سوى أن يطعن بإلغاء قرار الإدارة السلبي بعدم تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، حيث تعترف المحكمة لنفسها بالحق في أن تبسط رقابتها على مشروعية القرار بالامتناع عن التنفيذ أو عدم مشروعيته.⁽³⁹⁾ وهكذا يبقى الأمر يدور في حلقة مفرغة.

في حين نجد أن المشرع الفرنسي قد خول القاضي الإداري بعض الصلاحيات لإلزام الإدارة على تنفيذ أحكامه، كسلطته في إيقاع الغرامات بنوعيتها التهديدية والتأخيرية وفقاً لإجراءات وضوابط محددة،⁽⁴⁰⁾ وهو ما اخذ به المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁽⁴¹⁾

المطلب الثاني : أوجه القصور المتعلقة بالهيكل التنظيمي للقضاء الإداري الأردني

يتألف القضاء الإداري الأردني الحالي من محكمتين هما : المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا،⁽⁴²⁾ وبناءً عليه، فإن المحكمة الإدارية في الأردن هي الجهة الوحيدة التي تقوم بتحضير الدعوى الإدارية والسير في إجراءاتها دون مشاركة من أي جهاز قضائي آخر، وهذا واضح من نص المادة (١٢/ب) من القانون المذكور والتي جاء فيها : " للمحكمة الإدارية من تلقاء نفسها أن تدعو المستدعي دون دعوة المستدعي ضده لشرح دعواه والرد على استفساراتها أو تقديم إيضاحات ولها أن ترد الدعوى إذا رأت أنه لا وجه لإقامتها". بينما الوضع ليس كذلك في فرنسا ومصر - أصحاب التجربة الرائدة في هذا المجال - فقد أناط المشرع الفرنسي والمصري بهيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتجهيزها للمرافعة، ولها في سبيل تحقيق ذلك التواصل مع الجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يلزم من أوراق ومستندات لازمة في الدعوى، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن للاستفسار عن الوقائع أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، كما يقوم بتكليفهم بتقديم مذكرات ومستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك. وبعد إتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريراً للمحكمة يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيد رأيهم مسبقاً.⁽⁴³⁾

ومن جهة أخرى، فإن طبيعة الدور الذي تمارسه دائرة فحص الطعون في مصر قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا المصرية من شأنه تبصرة المحكمة بمدى



قبول تلك الطعون.⁽⁴⁴⁾ فجميع هذه الأجهزة القضائية في مجلس الدولة المصري تسهم إلى حد كبير في تسهيل مهمة القضاء الإداري في مصر.

وبناءً عليه، كان من الأجدر بالمشروع الأردني أن ينص في قانون القضاء الإداري المستحدث على إنشاء "مجلس الدولة الأردني" - على غرار النظامين الفرنسي والمصري- يعيد فيه الهيكل التنظيمي للقضاء الإداري برمته، ويستحدث فيه أجهزة قضائية رئيسية على النحو الآتي :

١- **هيئة مفوضي الدولة:** بحيث تحل محل النيابة العامة الإدارية في الأردن، والتي يقتصر عملها حالياً على الدفاع عن جهة الإدارة كجهة مستدعى ضدها في الدعوى، ولا تمارس أهم واجب من واجباتها المتمثلة بالتحقيق الإداري في الدعوى على الوجه المبين آنفاً.⁽⁴⁵⁾

٢- **إنشاء محاكم تأديبية:** بحيث تكون تابعة لمجلس الدولة الأردني، تحل محل المجالس التأديبية التي تشكل في الغالب من الجهة الإدارية ذاتها التي يعمل فيها الموظف المحال إلى المجلس التأديبي، ويفضل أن تكون هذه المحاكم موزعة على الأقاليم الثلاثة الرئيسة في الأردن (الوسط والشمال والجنوب)، وتكون مشكّلة من عناصر قضائية بحيث تختص بمحاكمة الموظفين فيما ينسب إليهم من مخالفات مسلكية، وتكون أحكام هذه المحاكم خاضعة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا الأردنية.⁽⁴⁶⁾

٣- **إنشاء دائرة فحص الطعون :** بحيث تتولى مهمة فحص الطعون من الناحية الشكلية والإجرائية في أحكام المحكمة الإدارية الأردنية أمام المحكمة الإدارية العليا، فإذا رأت أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا لاستكمال شروطه الشكلية أو لأن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق للمحكمة تقريره، أصدرت قراراً بإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا، وبخلافه تقرر الدائرة عدم قبول الطعن أو رفضه أو بطلانه مع ذكر أسباب الرفض أو البطلان، حتى يتسنى للمحكمة الإدارية العليا الأردنية الوقوف على أسباب رد الطعن أو رفضه⁽⁴⁷⁾.

٤- **استحداث قسمي الفتوى والتشريع :** بحيث يتم إلغاء ديوان التشريع والرأي الموجود حالياً والذي يتبع مجلس الوزراء أي السلطة التنفيذية في الأردن، وإنشاء قسمي الفتوى والتشريع ليحل محله ويكون تابِعاً لمجلس الدولة الأردني أي للسلطة القضائية، حتى يمارس عمله ويباشِر مهامه باستقلال تام بعيداً عن أي مؤثرات سياسية أو اقتصادية قد تؤثر على آرائه المتخذة. ويتولى قسمي الفتوى والتشريع مراجعة مشاريع القوانين قبل صدورهم وقرارات الملك ذات الصبغة التشريعية العامة واللوائح الإدارية الصادرة عن مجلس الوزراء، وجميع المسائل القانونية التي تحال إليها من أي جهة كانت في الدولة وإبداء الرأي المسبب فيها.⁽⁴⁸⁾

ومن خلال ما تقدم، يتبين مدى ضرورة إعادة النظر في تنظيم القضاء الإداري الأردني الحالي ليشمل العناصر السابقة تحت مسمى " مجلس الدولة الأردني " أسوةً



بدول العالم المتقدم في هذا المجال كمجلس الدولة الفرنسي، لاسيما وأن هناك تجربة عربية رائدة في هذا المجال وهي مجلس الدولة المصري.

الخاتمة :

بعد استعراض أهم أوجه القصور التي اعترت قانون القضاء الإداري الأردني الحالي رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، خلصنا إلى بعض الاستنتاجات و التوصيات والتي نأمل أن يكون لها صدى على المستوى التشريعي في المستقبل.

ومن أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها :

أولاً: إن إعادة تنظيم القضاء الإداري الأردني على الوجه المبين آنفاً يؤدي إلى سرعة الفصل في المنازعات علاوةً على تيسير الأمر على القاضي الإداري والمتقاضين، وذلك لوجود أجهزة قضائية معونة لهم على إظهار الحقيقة وإعلاء كلمة العدالة التي يستهدفها القضاء.

ثانياً: على الرغم من أن قانون القضاء الإداري الأردني الحالي قد حقق ميزة التقاضي على درجتين، إلا أنه لم يحقق ميزة تخصص القضاة الإداريين، فلا أهمية لتحقيق ميزة التقاضي على درجتين دون تحقق ميزة تخصص القضاة الإداريين. إذ إن تخصص القضاة في المجال الإداري يجعل من القضاء الإداري في الأردن قضاءً إنشائياً يبتدع الحلول المناسبة للدعوى التي ينظرها عن طريق إنشاء المبادئ القانونية والقواعد القضائية.

ثالثاً: لم يحقق قانون القضاء الإداري الأردني الحالي ميزة الاستقلال التام للمحاكم الإدارية في الأردن، ولم يمنحها الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية، فقد أسبغ المشرع الأردني على هذا القانون الصفة الاحتياطية المشروطة بعدم وجود نصوص في قوانين أخرى تعطي الاختصاص بالنظر في بعض المسائل إلى محكمة أخرى كمنازعات العقود الإدارية والمنازعات الانتخابية ومنازعات الضرائب والرسوم.

رابعاً: لقد مزج المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الحالي بين حالات وقف وقطع ميعاد الطعن بالإلغاء وجعلها جميعاً حالات لوقف الميعاد، في حين أن الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ومصر قد استقر على التمييز بين أسباب الوقف وأسباب القطع، بحيث تعد حالة القوة القاهرة من أسباب وقف الميعاد بينما تعد حالة تقديم الطعن إلى محكمة غير مختصة وحالة تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية من أسباب قطع ميعاد الطعن.

خامساً: لم يأخذ المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الحالي بمبدأ الإعفاء من الرسوم القضائية أسوةً بالنظامين الفرنسي والمصري، وإنما قصر الأمر على طلب تأجيل الرسوم القضائية دون الإعفاء منها.

سادساً: أبقى المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري الحالي على التحصين المطلق لأعمال السيادة من الرقابة القضائية (إلغاءً وتعويضاً)، رغم عدم وجود مبرر



للتمسك بهذه النظرية بهذه الصورة في الأردن، لكونها جاءت لأسباب تاريخية خاصة بفرنسا.

سابعاً: لم يأخذ المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري بمبدأ الاختصاص الإقليمي أو المحلي للمحاكم الإدارية وجعل مركزها في العاصمة، رغم وجود ثلاثة أقاليم رئيسية في الأردن هي الشمال والوسط والجنوب، كما أن وجود محاكم إدارية في الأقاليم يجعل من الممكن الحديث عن اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بالانتخابات البلدية والتي تخرج حالياً عن اختصاص القضاء الإداري الأردني.

ثامناً: إن كثرة رد الطعون شكلاً من جانب القضاء الإداري الأردني الحالي والسابق مرده في واقع الأمر سياسة التشدد التي ينتهجها هذا القضاء في الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، مما يحول دون نظر الدعوى من حيث الموضوع، فأصبح القضاء الإداري الحامي للحقوق والحريات العامة يقف سداً منيعاً في مواجهة الأفراد الذين يلجؤون إليه لحماية حقوقهم وحرياتهم.

وفي ضوء ما تقدم من نتائج، نوصي بما يلي :
أولاً: نقترح على المشرع الأردني أن يعيد صياغة نص المادة (١/٧) المتعلقة بصفة مصدر القرار فتصبح على النحو الآتي : " تقام الدعوى على مصدر القرار أو من يصدره بالنيابة عنه"، لكونها أدق في الدلالة على صفة المستدعى ضده على الوجه المبين في الدراسة.

ثانياً: نناشد المشرع الأردني بإعطاء محاكم القضاء الإداري الولاية العامة بالنظر في كافة المنازعات الإدارية سواء ورد نص في قانون آخر على إعطاء المنازعة لاختصاص محكمة أخرى أم لم يرد. وبناءً عليه، نقترح على المشرع الأردني إضافة النص التالي : " تختص محاكم القضاء الإداري (أو المحاكم الإدارية) بالنظر في سائر المنازعات الإدارية وإن ورد نص في قانون آخر على إعطاء منازعة معينة لاختصاص محكمة معينة".

ثالثاً: نناشد المشرع الأردني التدخل من جديد في إعادة تنظيم القضاء الإداري ليصبح كالآتي :

أ- إلغاء قانون القضاء الإداري الأردني الحالي واستبداله بقانون " مجلس الدولة الأردني" يجد له أساساً دستورياً حتى لا يتعارض مع القواعد الدستورية ويصبح عرضة للإلغاء من قبل المحكمة الدستورية.

ب- إنشاء محاكم تأديبية تابعة للمجلس مشكلة من عناصر قضائية تختص بمحاكمة الموظفين فيما ينسب إليهم من مخالفات مسلكية، ومن ثم إلغاء المجالس التأديبية المعمول بها حالياً، وبذلك يفعل دور الرقابة القضائية في هذا المجال.

ج- إنشاء هيئة مفوضي الدولة بدلا من النيابة العامة الإدارية، تختص بتهئية الدعوى وتحضيرها والفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية، وتقوم



بالتواصل مع أطراف الدعوى (الإدارة والأفراد) ولرئيس الهيئة أن يطلب من أطراف الدعوى أي مستندات وأوراق لازمة للدعوى وموافاته بالمعلومات المتعلقة بموضوع الدعوى، وكل ما يراه ضرورياً في الدعوى.

د- إنشاء قسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة الأردني وإلغاء ديوان التشريع والرأي أو ضمه إلى أجهزة المجلس، بحيث يتكون من عناصر قضائية مستقلة بذاتها، مهمتها إبداء الرأي في كافة المسائل القانونية التي تحال إليها من أي جهة كانت.

هـ- أن يعهد إلى قانون مجلس الدولة الأردني تنظيم كافة الأمور المتعلقة بالجهاز القضائي والإداري الخاص بموظفي المجلس من حيث الرواتب والدرجات والعلاوات والمسميات الوظيفية الخاصة بالقضاء الإداري كنائب رئيس المجلس والمستشارون والمستشارون المساعدون والنواب معاونون ومفوضو الدولة ومساعدتهم... الخ، على أن يكون ذلك بمعزل عن المجلس القضائي، وأن ينص هذا القانون على عدم قابلية القضاة الإداريين للعزل وعدم إمكانية نقلهم خارج محاكم مجلس الدولة إضافة إلى النص على أن تكون للمجلس ميزانية مستقلة.

رابعاً: نناشد المشرع الأردني أن يعهد إلى التمييز بين الأسباب الموقفة لميعاد الطعن وتلك القاطعة له نظراً لتباين الأثر الذي يترتب كل منهما في ميعاد الطعن، وذلك بتعديل نص المادة (٨/ز) المتعلقة بوقف ميعاد الطعن لتصبح كالآتي: "يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة في حالة القوة القاهرة ويقطع الميعاد في الحالات التالية: ١- التظلم الإداري ٢- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن ٣- تقديم طلب الإعفاء من الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن". خامساً: ترسيخاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، نناشد المشرع الأردني بضرورة إخضاع أعمال السيادة إلى رقابة القضاء الإداري تدريجياً، بحيث يبدأ المشرع بإخضاعها لرقابة التعويض ومن ثم رقابة الإلغاء شيئاً فشيئاً إلى أن يصل إلى إلغائها تماماً.

سادساً: نوصي المشرع الأردني بضرورة النص على إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم (الوسط والشمال والجنوب) أي في عمان واربد ومعان.

سابعاً: تكريساً لحق التقاضي وحماية لحقوق الأفراد، نناشد القضاء الإداري في الأردن بإتباع سياسة مجلس الدولة الفرنسي في التلطيف والتسهيل من شروط قبول دعوى الإلغاء لاسيما شرط المصلحة.

ثامناً: إيماناً بأصالة إجراءات التقاضي الإدارية واستقلاليتها، نوصي بإصدار قانون خاص بأصول المحاكمات الإدارية ليكون قانوناً شاملاً متكامل يغطي إجراءات التقاضي الإدارية كافة بما ينسجم وطبيعة الدعوى الإدارية وخصوصية المنازعات الإدارية.



- (1) مقال منشور على موقع عمون الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/٤/١٥، تاريخ الدخول: ٢٠١٩/١١/١٥
<https://www.ammonnews.net/article/189503>
- (2) مقال منشور على موقع المفكرة القانونية الالكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٤/٧/١٦، تاريخ الدخول: ٢٠١٩/١١/١٥
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=796>
- (3) أنظر كل من د. محمد الخلايلة، المقال السابق، د. حمدي قبيلات، المقال السابق.
- (4) أنظر في ذلك د. محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية: القضاء الإداري، ج ١، ط ١، الورق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢١٥.
- (5) أنظر في التشريع المصري المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وأنظر أيضا د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية: الاختصاص-الخصومة-الدفع-الأحكام في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩. وفي التشريع الفرنسي أنظر المادة (211-1) من قانون القضاء الإداري الفرنسي لسنة ٢٠١٩ والصادر بالمرسوم رقم (387) بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٤، والتي منحت المحاكم الإدارية في فرنسا الولاية العامة بالفصل في جميع المنازعات الإدارية باعتبار قضاتها هم قضاة القانون العام في الدعاوى الإدارية. وأنظر أيضا
- Chapus (R), *Droit du contentieux administratif*, 9 éd, Montchrestien, Paris, 2001, p. 132-133.
- (6) أنظر المادة (١٣-٢٢٢) الفقرة (٧) من قانون القضاء الإداري الفرنسي المعدل لسنة ٢٠١٩، والمادة (١٠/سادسا) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- (7) إيهاب شفيق، دراسة مقارنة لمواد قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠١٤ مع مواد قانون محكمة العدل العليا لسنة ١٩٩٢، مقال منشور على موقع الرأي الالكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٤/١١/١٧، تاريخ الدخول: ٢٠١٩/١١/١٧
<http://alrai.com/article/675882>
- (8) أنظر في ذلك: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ط ٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٢٢٧ وما تلاها؛ د. محمد حميد العبادي، قضاء التعويض الإداري، ط ١، دار جليس الزمان، عمان، ٢٠١٤، ص ٢٧٣؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ج ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٦.
- (9) أنظر على سبيل المثال قرارات محكمة العدل العليا الأردنية نوات الأرقام ٩٤/٣ الصادر في ١٩٩٤/٣/٢٩، ٩٤/١٤٦ الصادر في ١٩٩٤/٦/٢٩، ٩٤/٢٦٦ الصادر في ١٩٩٥/٢/١٥، منشورة على موقع قرارك الالكتروني التالي، تاريخ الدخول: ٢٠١٩/١١/٢٥
<https://qarark.com/>
- (10) أنظر المادة (٤٣٢-٢) من قانون القضاء الإداري الفرنسي المعدل لسنة ٢٠١٩ وحكم مجلس الدولة الفرنسي ONIAM الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٥، وأنظر المادة (١٠/عاشرا) من قانون مجلس الدولة المصري.
- (11) المادة (٥/د) من قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليه.
- (12) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط ٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٣١؛ د. علي خطر شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨، ص ٦٨.
- (13) أنظر في هذا المعنى د. محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص ٢٥١-٢٥٢. وأنظر أيضا في الفقه الفرنسي: Debbsch (Ch.) et Ricci (J-C.), *Contentieux administratif*, 7 éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 218.
- في الحقيقة لا يوجد مبررًا منطقيًا لتمسك المشرع الأردني بالتحصين المطلق لأعمال السيادة ضد الطعن بها أمام القضاء الإداري لأن نظرية أعمال السيادة قد جاءت من اجتهاد قضاء مجلس الدولة الفرنسي لأسباب تاريخية خاصة بفرنسا، ولا يوجد أي مبرر للتمسك بها في الأردن أو في غيرها من الدول، لاسيما وأن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد بدأ بالفعل بالتضييق التدريجي من دائرة أعمال السيادة وحصرها حاليًا في نطاق ضيق جدًا، كما أخضع من ناحية أخرى هذه الأعمال إلى ولاية التعويض كقبول المجلس مبدأ التعويض عن الأضرار الناجمة عن إبرام المعاهدات الدولية فضلًا عن تقرير المسؤولية الإدارية عن القوانين الصادرة عن البرلمان. للمزيد من التفاصيل راجع في ذلك:
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٢٤٣؛ د. علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٨٤-٨٦؛ د. حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١١، ص ٦٩. وفي الفقه الفرنسي راجع:
- Long (M), Weil (P.), Braibant (G.), Delvolvé (P.) et Genevois (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 17e éd., 2009, p.16; Broche (E.), *Le Conseil d'Etat et le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux*, D.E.A., en droit public, Aix-en-Provence, 1999, p. 298. Carpentier (E.), « L'acte de Gouvernement » n'est pas insaisissable », *RFDA*, 2006, p. 661.
- (14) د. حمدي قبيلات، المقال السابق.
- (15) أنظر في ذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ج ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٧-٣٨.



- (16) أنظر في خصوصية المنازعة الإدارية د. إبراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨-٧.
- (17) أنظر في ذلك د. علي خطار شطناوي، دور القضاء في ابتداع القواعد القانونية، بحث منشور في مجلة دراسات : علوم الشريعة والقانون، مجلد ١٩، العدد ١، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٠١؛ د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧٣-٧٤.
- (18) راجع في ذلك د. محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص ٢١٧-٢١٨.
- (19) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦٠٥-٦٠٦؛ د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، ك ١، لجنة الشريعة الإسلامية بنقابة المحامين، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤١٨.
- (20) عدل عليا أردنية، قرار رقم ١٧ / ٩٤ الصادر في ١٩٩٤/٣/٢٠، موقع قسطاس الإلكتروني، تاريخ الدخول : <https://qistas.com/> ٢٠١٩/١٢/٢٤
- (21) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم ٢٨١ / ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٥، موقع قرارات الإلكتروني، تاريخ الدخول : <https://qarark.com/> ٢٠١٩/١٢/٢٤
- (22) د. رافت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٤٤٨.
- (23) أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي التالى: C.E, 7 avril 2016, Boudjelida, req. n° 385005, Delarue, 2019.
- (24) حكم المحكمة الإدارية الأردنية، رقم ٥٢٣ / ٢٠١٥، تاريخ ٢٠١٦/٣/١٦، موقع قرارات الإلكتروني، تاريخ الدخول : <https://qarark.com/> ٢٠١٩/١٢/٢٤
- (25) أنظر على سبيل المثال أحكام المحكمة الإدارية ذوات الأرقام ٥٢٣ / ٢٠١٥، تاريخ ٢٠١٦/٣/١٦، ٢٠١٦/٥/١٠، تاريخ ٢٠١٧/٣/١٢ وأنظر أحكام المحكمة الإدارية العليا، ٢٠١٦/٧/١٢، تاريخ ٢٠١٦/١٨/١٦، تاريخ ٢٠١٦/٦/٧. موقع قرارات الإلكتروني، تاريخ الدخول : <https://qarark.com/> ٢٠١٩/١٢/٢٤
- (26) قرار مخالفة مقدم من القاضي وحيد أبو عياش في الدعوى رقم ٢٠١٥/٥٢٣ (سابق الإشارة إليها)
- (27) أنظر على سبيل المثال د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، ٢٠١٣، مرجع سابق، ص ٤٠٤ وما تلاها؛ د. رافت فوده، (27) أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٦٠. وفي الفقه الفرنسي أنظر على سبيل المثال: Auby (J-M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, T.II, 7 éd., L.G.D.J., Paris, 2001, p. 265; De Laubadère (A.), Manuel de droit administratif, L.G.D.J., 13éd, Paris, 1988, p. 238.
- (28) د. رافت فوده، مرجع سابق، ص ٤٥٠-٤٥١؛ د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري : قضاء الإلغاء - قضاء التعويض، دراسة مقارنة، ط ١، (بلا دار نشر)، عمان، ١٩٩٩، ص ١٩٨.
- (29) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ج ١، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦، ص ٢٣٩؛ د. محمد الرصيفان العبادي، مبادئ القانون الإداري، دار جليس الزمان، عمان، ٢٠١٣، ص ١٧٠.
- (30) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2010، ص ٣١٩؛ ولمزيد من التفاصيل أنظر د. كريم كشاكش، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 22، عدد 1، جامعة اليرموك، اربد، ٢٠٠٦، ص ٦٥٥.
- (31) د. جهاد الجازي، د. جواهر المرعي، نظرات في الأحكام المستحدثة في قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٤، ملحق ٢، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٧، ص ٨.
- (32) د. جهاد الجازي، د. جواهر المرعي، المرجع السابق، ص ٨.
- (33) Art. (611-23) de Code de Justice administrative française, 2019 (modifié) en vertu de l'Ordonnance 2000-387, 04-05-2000.
- (34) Art. (611-24) de Code de Justice administrative française, 2019.
- (35) المادة (٩٢٠) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم ٨-٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨ / ٢ / ٢٥.
- (36) Art. (776-5) de Code de Justice administrative française, 2019.
- وأنظر في ذلك أيضا د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٢٤.
- (37) للمزيد من التفاصيل أنظر د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص ٥٨٧-٥٩٢؛ مؤمن العبادي، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، ٢٠١٧، ص ١١٦-١٣٠.
- (38) عدل عليا أردنية، قرار رقم ٤٤١ / ١٩٩٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٣/٢١، موقع قرارات الإلكتروني، تاريخ الدخول : <https://qarark.com/> ٢٠٢٠/١/١٥
- (39) عدل عليا أردنية، قرار رقم ٨/١٠٧، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٨، موقع قرارات الإلكتروني، تاريخ الدخول : <https://qarark.com/> ٢٠٢٠/١/١٥



- (40) أنظر في ذلك د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، ط ١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٤ وما تلاها؛ د. عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٥٤ وما تلاها.
- (41) أنظر المواد ٩٧٨-٩٨٦ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المشار إليه.
- (42) المادة ٣ من قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليه.
- (43) المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة المصري المشار إليه والمادة (١٢٣-٢٤) من قانون القضاء الإداري الفرنسي المشار إليه.
- (44) المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة المصري المشار إليه
- (45) د. نوفان العجامة، قراءة أخرى مضافة في القضاء الإداري الأردني، منشور على موقع الرأي الإلكتروني العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٨/٧، تاريخ الدخول: ٢٠٢٠/١/٥
- http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Article.aspx?type=2&ID=522
- (46) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الكتاب الثاني: أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص. ٦٥ وما تلاها.
- (47) راجع في ذلك د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة: أسس تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٤٨.
- (48) راجع في ذلك د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١١٦-١١٧؛ د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤١١.

