

مقالة بحثية

قواعد تشكيل القضاء الإداري المعاصر وإجراءات الدعوى الإدارية "مصر أمونجا"

سعيد عبدالرزاق باخبيره

قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عدن، اليمن

* الباحث الممثل: سعيد عبدالرزاق باخبيره؛ البريد الإلكتروني: dr.bakhubera@yahoo.com

استلم في: 25 أغسطس 2021 / قبل في: 15 سبتمبر 2021 / نشر في: 29 سبتمبر 2021

المُلخَص

يسعى الباحث من هذه الدراسة للتوصل إلى عدد من القواعد والآراء القانونية التي يمكن الاستعانة بها في الفترة القادمة في أثناء استكمال قيام تشكيلات القضاء الإداري وتوضيح إجراءات ما قبل رفع الدعوى الإدارية وبعد تقديمها للقضاء في (الجمهورية اليمنية). وعطفاً على ذلك قام الباحث بدراسة أهم تشكيلات القضاء الإداري المصري وتحليل قواعد تقديم الدعوى الإدارية والإجراءات السابقة عليها وفي ظلها وذلك باعتبار تجربة القضاء الإداري المصري رائدة في المنطقة ودول العالم ومن خلال هذه التجربة يمكننا الاستفادة منها إلى حد بعيد نحن هنا في (اليمن). وقد تكون البحث من مقدمة ومبحثين اثنين لكل مبحث مطلبين وخاتمة للدراسة احتوت على جملة من الاستخلاصات والنتائج والتوصيات والمقترحات.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، الدعوى الإدارية، القضاء المصري.

مقدمة:

موضوع دراسة تشكيلات القضاء الإداري من الموضوعات المهمة في سياق القانون الإداري وتطبيقاته؛ وليس ذلك فحسب بل أن الحديث عن القضاء الإداري إنما هو الحديث عن أحد صور الرقابة المعاصرة على بنیان الدولة وأجهزتها المختلفة التي لا يمكن تجاهلها على الإطلاق. فذهبت كثير من بلدان العال كي تخطط لنفسها العمل بازواجية القضاء أي أن تقيم القضاء الإداري المتخصص بحل النزاعات التي تنشأ في مجال إدارة الدولة جنباً مع جنب وجود القضاء العادي ذي العلاقة بحل النزاعات الناشئة عن تطبيق قواعد القانون الخاص بمفهومه الواسع.

ولما كان الأمر كذلك وكانت (الجمهورية اليمنية) إحدى الدول الإسلامية التي تعزز بتاريخها العريق ومنه أن كانت الإمبراطورية الإسلامية سباقة في إنشاء القضاء الإداري المستقل في صورته التاريخية الوضاعة آنذاك تحت مسمى (قضاء المظالم)، وكانت الحاجة ملحة لوجود قضاء مختص بالنظر إلى المنازعات الإدارية وكانت دول عديدة وفي طليعتها (الجمهورية الفرنسية) و (جمهورية مصر العربية) قد صاغت نظرية حديثة لمفهوم النظام القضائي فذهبت وأوجدت صياغتها الذاتية لهذا القضاء واسمته بـ (القضاء الإداري المعاصر)؛ فإننا في (الجمهورية اليمنية) في أمس الحاجة إلى مزاومة هذا التطور النوعي في إيجاد قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي للنظر لمشكلات أجهزة الدولة في أثناء تعاملها مع الجمهور وكثرة القضايا المنظورة أمام قضاء غير مختص في ظل استشراف الفساد الإداري واستفحاله في ظل حرب شرسة لم تهدأ بعد.

إن إشكالية البحث تبدو واضحة للقارئ الفطن؛ إذ لا يمكن ترك المنازعات الإدارية من دون حلها نهائياً وإذا كانت قد انشئت المحكمتين الإداريتين في عاصمتي البلد (صنعاء) و(عدن) ووجود الدائرة الإدارية في المحكمة الإدارية العليا للجمهورية وكذا وجود بعض المحاكم القضائية ذات الطابع الإداري كمحاكم الأموال العامة والمرور والصحافة والمطبوعات فإن ذلك غير كاف إذا لم نستطع بلورتها في نظاماً قضائياً متجانساً ومتكاملاً بعنوان: القضاء الإداري المستقل.

ثم إن مسودة دستور البلد المزمع طرحها حال انتهاء الحرب ووثائق وأبيات ما يسمى بمؤتمر الحوار الوطني وما يصدر تباعاً من القوى المؤثرة في البلد كلها تتفق على أن إنشاء هذا القضاء المأمول إنما هي رغبة عامة الشعب المتحكمة ونخبه الحاكمة.

إذن إشكالية دراستي هذه ليست سوى المضي بالبحث والمساعدة الفقهية القانونية في دراسة نظم وتشكيلات القضاء الإداري المعاصر وهيئاته المختلفة وإجراءات الدعوى الإدارية في النظام المقارن حتى نستطيع محاكاة الغير ممن سبقونا ومن ثم نساعد على بلورة مفاهيم قانونية تشريعية واضحة نضعها تحت نظر المشرع اليمني وهو قادم على إنشاء القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي بصورته التامة المنشودة. وفي هذا السياق أليست (جمهورية مصر العربية) هي الصورة المثلى للاستفادة من تجربتها في إنشاء تشكيلات القضاء الإداري وصياغة قواعد إجراءات الدعوى الإدارية وتحديد معالم القضاء الإداري بصورة أكثر دقة وأكثر تفصيلاً؛ حيث أنها _ أي مصر _ تمثل النموذج الجامع بين أصالة النظم القانونية لقضاء المظالم الإسلامي من جهة وبين القواعد العصرية للقضاء الإداري بطبيعته الفرنسية.

أما منهجية البحث ينشد الباحث أن يضع أمام الباحث والقارئ والمهتمين أهم الاستخلاصات المهمة لبنية وتشكيل القضاء الإداري المعاصر في (جمهورية مصر العربية) والأحكام القضائية المعاصرة الصادرة عنه من جهة وبين قواعد تنظيم قضاء المظالم في أثناء الإمبراطورية الإسلامية والنظم القانونية الأخرى في النظام القضائي الموحد من جهة ثانية وكل ذلك باستخدام المنهج المقارن والمنهج التاريخي، علما بأن اللجوء للمنهج التاريخي سيكون الرجوع إليه أيضا عند الإشارة لتطور القضاء الإداري في (جمهورية مصر العربية) وما يعتمل في (الجمهورية اليمنية). أما المنهج الوصفي فشأنه مهما أيضا إذ لا يمكن وصف مسلك المحاكم الإدارية ونهج المشرع في الدول المقارنة إلا به، ولن يفوتنا التعرّيج للمنهج الاستقرائي لاستقراء القواعد التشريعية وأحكام المحاكم ورسم النتائج العامة.

غير أن الاعتماد على المنهج التحليلي الاستنباطي للحصول على النتائج العلمية الدقيقة في نظرنا مهم جدا هو الآخر إذ ستمكننا هذه الاستخلاصات من البناء عليها والخروج فيما بعد بأهم التوصيات والمقترحات لتطوير وتحديث نظم وأحكام قواعد تنظيم القضاء الإداري لاسيما في (الجمهورية اليمنية) التي هي المبتغى الأخير من الدراسة المقارنة لبحثنا هذا كون الباحث يهدف من دراسته هذه الارتقاء بالنظام القضائي الوطني في مجال حل منازعات الإدارة العامة التي تنشأ في المرافق العامة في الدولة وجل المنازعات والمشكلات التي تندرج وتقع تحت مظلة القضاء الإداري بطبيعتها أخذ بعين الاعتبار ما قد تقدمت به عنا الدول الأخرى في هذا المجال وما قد كان في أثناء الدولة الإسلامية سابقا من تأسيس واهتمام كبير لقضاء ديوان المظالم الذي هو أساس قيام القضاء الإداري المعاصر من وجهة نظر الباحث والذي سيشير إليه في بحثه هذا. كما وأن الباحث سيستعين بشكل حتمي بالدراسات العلمية القانونية في هذا المضمار علما بأن بلدنا يفتقر إلى حد ما للدراسات الفقهية المستفيضة في مجال القضاء الإداري على الرغم من تطلع المجتمع المحلي عامة _ كما سيتم الإشارة إليه في ثنايا البحث _ للانتقال إلى مصاف الدول التي تعتمد وجود نظام القضاء الإداري المزدوج؛ ولعل هذا الفقه الشحيح لموضوع دراستنا هذه كان دافعا آخر لي كباحث للتأليف والكتابة والتحليل في هذا السياق الذي تتطلبه _ تتطلبها الدراسة _ المكتبة الوطنية عامة والمكتبات الجامعية على وجه الخصوص، هذا فضلا عما يمكن أن يفيد بحثنا _ كما نتطلع بإلحاح شديد _ رجال الفقه والتشريع والقضاء في أثناء النظر للمتطلبات التشريعية التي تتطلبها عملية سير مرافق الدولة المختلفة لاسيما لحل المشكلات والمنازعات القضائية المختلفة التي تنشأ في أثناء ديمومة استمرار عمل مؤسسات ومرافق أجهزة الدولة.

وتأسيسا على ما تقدم، فإننا في هذه الدراسة سنتناول بالإضافة إلى مقدمتها والخاتمة؛ الآتي:

المبحث الأول: تشكيلات واختصاصات هيئات القضاء الإداري

المبحث الثاني: إجراءات الدعوى الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري

المبحث الأول

تشكيلات واختصاصات هيئات القضاء الإداري

تمهيد:

تعد (جمهورية مصر العربية) (1) إحدى أهم البلدان في المحيط الإقليمي والدولي التي تتخذ من النموذج المزدوج في النظام القضائي منهجا ثابتا ومسارا مستقرا لا تحيد عنه في نظامها القضائي _ ومنذ زمن لا بأس به _ حيث تعتمد على وجود القضاء العادي جنباً مع جنب القضاء الإداري المستقل، وذلك إيماناً منها بأهمية استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي في الواقع العملي للأسباب التي تم تبنيها من قبل الدول الفرانكو لاتينية جرمانيا (2) لاسيما (الجمهورية الفرنسية).

ومما لا ريب فيه من وجهة نظرنا، إن القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم القضاء في (مصر) تعد من أبرز النظم والأحكام في مضمار العمل القضائي، وقد أخذت كثير من دول المنطقة بما أخذت به (مصر) سواء أكان ذلك فيما يتعلق بالقضاء العادي أم كان متعلقاً بالقضاء الإداري، غير أن (مصر) تعد دولة رائدة وطليلية في المنطقة في مجال النظام القضائي المزدوج وقد سعت دول المنطقة بالأخذ والنهل من هذه القواعد بما يتناسب مع واقعها المعاش ومستلزمات وخصوصية قيام نظامها القضائي.

والحقيقة إن ذهاب (مصر) في مسلك تطوير وتحديث القضاء الإداري ليس بالقرب (3)؛ بل يرجع

إلى فترة سابقة تطور فيها القضاء الإداري شيئاً فشيئاً حتى صار نظاماً يقتدى به بين دول المنطقة والعالم، وتعد أحكام القضاء الإداري فيه مرجعاً مهماً للأنظمة القضائية في المحيط الإقليمي، وليس ذلك فحسب بل تعد الشروحات الفقهية التي تتناول بالدراسة والتحليل والتمحيص لهذه الأحكام ملهماً خاصاً للقضاة ذات الاختصاص في المحيط الإقليمي وكذلك مصدراً مهماً للباحثين والدارسين الراغبين في بلورة مفاهيم واسعة

(1) سنكتفي في سياق البحث لاحقاً بذكر اسم (جمهورية مصر العربية) بالاختصار (مصر) كما هو متعارف عليه لدى غالبية الباحثين، وكذلك هي الحال بالنسبة لتسميات البلدان التي ستكون محط دراسة في بحثنا هذا كـ (الجمهورية اليمنية).

(2) يطلق هذا المصطلح على البلدان التي تنتهج النظام القضائي المزدوج المعتمد في حل المنازعات الناشئة قضائياً على وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي ولكن لكلا منهما كيانه الخاص الذي يميزه ويفصله عن الآخر في إطار النظام القضائي للبلاد المعنى. للاستزادة هذا الشأن يمكن مراجعة: د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، دار جامعة (عدن) للنشر والتوزيع، سنة 2014، ذكر المصطلح في أكثر من موضع. وسعيد عبدالرزاق باخبيره، سلطة الإدارة الجزائية في أثناء تنفيذ العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2007، ص 90.

(3) لمزيد من التفاصيل انظر: د. خالد عمر باجنيد، محاضرات في مساق القضاء الإداري، عدن، الطبعة الأولى، 1998، ص 40 - 59. وفي العموم ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984. ود. مطهر اسماعيل العزي، القضاء الإداري وموقف المشرع اليمني منه "الدعوى الإدارية في التشريعات اليمنية، صنعاء، 2001، من دون دار النشر، ص 10 وما بعدها. ود. مصطفى أبو زيد فهمي، المنازعات الإدارية، 1976، ص 190 وما بعدها. ود. محمد فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993. ود. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، وكذلك د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 92 وما بعدها.

وحديثة عن مؤسسات القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي؛ فضلاً عن ذلك تأخذ كثير من البرلمانات العربية وغير العربية خلاصات القضاء الإداري المصري لا بل وتدرجها ضمن نصوص التشريعات الصادرة عنها المتعلقة بمجالات تنظيم الإدارة العامة والنشاط الإداري في مختلف مجالات الحياة.

واستنباعاً لما سبق وبالبناء عليه، نرى من الضرورة بمكان أن نقوم باستعراض ودراسة بعضاً من جوانب قيام وتنظيم القضاء الإداري المصري المهمة، والغوص في تشكيلاته المختلفة بحثاً عما هو مفيد لواقعنا المحلي في (اليمن) المتوجه نحو استكمال إنشاء وبناء تشكيلات القضاء الإداري المتعثره نسبياً لأسباب عدة ولعل أهمها من وجهة نظرنا هو غياب وجود دراسات علمية قانونية متعمقة ومتخصصة بالبحث عن مضامين وأسس قيام القضاء الإداري اليمني المستقل استقلالية كاملة وأسباب وجوده الملحة وضرورة استكمال البنى والمؤسسات القضائية التي تعد جزءاً لا يتجزأ منها. وطبعاً هذا جنباً مع جنب مقتضيات الحرب المستمرة التي حالت من دون استكمال النقاشات القانونية المؤسساتية المعقدة التي كانت قد بدأت قبيل الحرب (4) بشأن أهمية تحول البلد نحو النظام القضائي المزوج (5).

وخلاصة ما سبق، سندرس في مبحثنا هذا القواعد القانونية المتعلقة بتشكيل مؤسسات القضاء الإداري المصري وتكويناته وهيئاته المختلفة في المطلب الأول. بينما سنخصص المطلب الثاني من هذا المبحث لدراسة وتحليل نظم وأحكام إجراءات الدعوى الإدارية أمام القضاء الإداري المصري، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تشكيل مجلس الدولة المصري وهيئاته المختلفة

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس الدولة بالمقارنة باختصاصات قضاء المظالم

المطلب لأول

تشكيل مجلس الدولة المصري وهيئاته المختلفة

أولاً: تشكيل مجلس الدولة (6)

مجلس الدولة المصري هو القضاء الإداري المصري الذي تدرج كافة المحاكم والهيئات القضائية الإدارية تحت ظله. ويتشكل المجلس من رئيس وعدد كاف من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين، والمستشارين المساعدين، النواب، والمندوبين، ويلحق بالمجلس مندوبين مساعدين تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلوماسيين من دبلوماسيات الدراسات العليا. وينص القانون على أن: "يكون لرئيس مجلس الدولة سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة إلى العاملين من شاغلي الوظائف الإدارية والكتابية، كما يكون لأمين عام المجلس بالنسبة إلى هؤلاء سلطة وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الحال...".

ويلاحظ أن تعيين رئيس المجلس يصدر بقرار من رئيس الجمهورية ويعامل معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش. كما يتم تعيين نواب الرئيس ووكلائه بقرار من رئيس الجمهورية وبعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس. ويتم تعيين المستشارين وسائر أعضاء المجلس أيضاً بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص بالشؤون الإدارية.

ثانياً: ضمانات أعضاء مجلس الدولة

يتمتع أعضاء مجلس الدولة بضمانات كبيرة تكفل لهم الاستقلالية، يمكن للباحث استخلاص أهمها في الآتي:

__ إن المجلس هيئة قضائية مستقلة، وتشارك الجمعية العمومية للمجلس في تعيين نواب رئيس المجلس ووكلائه، وتعيين باقي الأعضاء بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص بالشؤون الإدارية.

__ عدم قابلية العزل بالنسبة لأعضاء المجلس من درجة مندوب فما فوقها. غير أنه إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار التي تتطلبها الوظيفة، أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية فيحال إلى المعاش أو النقل إلى وظيفة معادلة غير قضائية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب.

__ فيما يتعلق بالضمانات المتعلقة بالتأديب التي كانت تختص به لجنة التأديب والتظلمات، فقد تم نقل الاختصاص إلى مجلس تأديب يتكون من رئيس مجلس الدولة رئيساً وستة من نواب الرئيس بحسب ترتيب الأقدمية للأعضاء. وتنحصر العقوبات التي يوقعها مجلس التأديب في عقوبتي: اللوم والعزل. وتختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطلبات المتعلقة بالغاء القرارات الإدارية وذلك فيما عدا النقل والندب.

(4) لمزيد من التفاصيل يرجى: مراجعة: مسودة دستور الجمهورية اليمنية 2015، ومخرجات الحوار الوطني اليمني. وكذا سعيد عبدالرزاق باخبيزة، سلطة الإدارة الجزائية في أثناء تنفيذ العقد الإداري، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 90 - 110.

(5) تحتاج منظومة مكافحة الفساد بالضرورة من وجهة نظرنا إلى وجود قضاء إداري متخصص ومستقل عن القضاء العادي. ذلك أن القاضي الإداري يتميز بالجرأة والتخصص في المنازعات المتعلقة بمخالفة القواعد القانونية الإدارية، علاوة على ذلك فإن مكان الفساد وبوره تتغلغل في ثنايا وأروقة ودهاليز المرافق العامة التي تحكمها قواعد القانون الإداري التي تتميز عن قواعد القانون الخاص كغيرها من قواعد القانون العام بكونها قواعد قانونية أمرة على أطراف العلاقة القانونية كافة التي تتبع المرفق العام هذا أو ذلك، ومن ثم فإن النظام الذي يحكم القاضي الذي ينظر بمنازعات الفساد الإداري كغيرها من المنازعات؛ يفترض أن يكون على تناسق وتناغم وتماهي تام مع طبيعة هذه القواعد القانونية الإدارية الذي يطلق عليه بالنظام القضائي المستقل أو المزوج.

(6) بينما تعد تسمية مجلس القضاء في (مصر) بتشكيل القضاء الإداري ككل بمعنى أنه يندرج تحت هذا المسمى مؤسسات وأطر وهيئات القضاء الإداري المصري كافة؛ فإنه في (فرنسا) يقصد بمجلس الدولة الإطار الأعلى في مؤسسة القضاء الإداري الفرنسي فقط.

_ استثناء من قوانين المعاشات لا يترتب على استقالة أعضاء مجلس الدولة سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة أو خفضها.

ثالثاً: تكوين المجلس وهيئاته المختلفة

يتكون مجلس الدولة على وفق المادة (2) من قانون تشكيل المجلس رقم (47) لعام 1972م، من:

أ- القسم القضائي.

ب- قسم الفتوى.

ج- قسم التشريع.

وقد جاء في نص المادة (3) من القانون المذكور أعلاه، على ما يأتي:

_ يؤلف القسم القضائي من:

أ- المحكمة الإدارية العليا.

ب- محكمة القضاء الإداري.

ج- المحاكم الإدارية.

د- المحاكم التأديبية.

هـ- هيئة مفوضي الدولة.

وفيما يستخلص من نصوص القانون، فيما يتعلق بالمحاكم التأديبية؛ أنها تتكون على وفق المادة (7) منه للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.

فإنه بالنسبة لنص المادة (58) من القانون أعلاه، فقد خصصه المشرع للطرق إلى تكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لاسيما ما يتعلق برئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والهيئات العامة. بحيث يرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد، ويعين عدد الإدارات، وتحدد دوائر اختصاصاتها من الجمعية العمومية للمجلس. وتختص الإدارة المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي تتطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى من هذه المادة وبفحص النظم الإدارية ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء من الإدارة المختصة.

وحتى لا نضيع شعاعاً مهماً في بحثنا هذا، نشير إلى أن المادة (63) من قانون مجلس الدولة المذكور أعلاه قد أشارت إلى أن قسم التشريع بالمجلس يتشكل من أحد نواب رئيس المجلس ومعه عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين، ويلحق به نواب ومدوبين. كما جاء في سياق نص هذه المادة المهمة الإشارة بوضوح إلى أن كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، كما يجوز أن تعهد لقسم التشريع إعداد هذه التشريعات.

وخلاصة الفقرة الأخيرة أعلاه، إن لقسم التشريع في مجلس الدولة المصري اختصاصاً قانونياً مهماً للغاية حيث أن للقسم مراجعة مشروعات التشريعات كافة المتعلقة بالإدارة العامة في (مصر)؛ لا بل وجواز إعداد قواعد هذه التشريعات عينها وتقديمها للجهات المختصة ذات العلاقة، وهو الأمر الذي يساعد على نقاوة صدور التشريع المنشود في مسألة ما من أية شوائب قانونية طالما وهو يمر قبل صدوره من قبل الجهات التشريعية بسلسلة معقدة من إجراءات الفحص والتحليل والصياغة والتنقيح والصياغة على النحو المشار إليه.

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس الدولة بالمقارنة باختصاصات قضاء المظالم

سندرس في هذا الجزء من البحث موضوع اختصاصات مجلس الدولة المصري الأصلية التي نظمها المشرع المصري في القانون (7) المتعلق بتشكيل مجلس الدولة. ثم سنخرج فيما بعد إلى دراسة هذه الاختصاصات بالمقارنة والتمييز بينها وبين اختصاصات ديوان قضاء المظالم الإسلامي كلما سنحت لنا الفرصة لذلك، حتى يستطيع القارئ الاستفادة المثلى من هذا القياس والتفاضل وربطه بسمات وحيثيات واقعنا المحلي المعاصر في (اليمن) ودفعه نحو الأفق المنشودة.

(7) تأخذ بعض الدول بنظام التمييز بين التشريعات التي تنظم قواعد وهيئات القضاء وغيرها من الجوانب الأخرى كقواعد إجرائية عن غيرها من القواعد التي يمكن تسميتها بالقواعد الموضوعية، فنطلق على النوع الأول بالفوانين العضوية مثال قانون تشكيل مجلس الدولة في (جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية) رقم 2/98 لسنة 1998 بموجب المادة (152) من دستور الجزائر لسنة 1996 على سبيل المثال وليس الحصر. أما (مصر) فلا تأخذ بهذا النوع من التمييز بين نوعيات القوانين المختلفة، وكذلك هي الحال بالنسبة للـ (اليمن) حيث لم يعتمد هذا التقسيم للتشريعات في النظام القانوني اليمني.

فيقراءة نصوص قانون تشكيل مجلس الدولة قراءة متفحصة، يتضح جليا أن المشرع المصري حصر أهم اختصاصات محاكم مجلس الدولة في نص المادة (10) منه (8)، مع ملاحظة أنها ليست

المادة الوحيدة في هذا الموضوع؛ إذ أن ثمة مواد تشريعية أخرى تتناول اختصاصات محاكم مجلس الدولة عامة.

ومع ذلك يمكننا استخلاص حصر وتحديد هذه الاختصاصات على وفق المادة المذكورة وسيتسنى للقارئ إيجازها في بوتقة واحدة وذلك فيما يأتي:

أولاً: الطعون الخاصة بانتخابات الهيئة المحلية.

ثانياً: المنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سادساً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم على وفق القانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

سابعاً: دعاوى الجنسية.

ثامناً: الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشراً: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

إحدى عشر: المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر.

أثني عشر: الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

ثالث عشر: الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

رابع عشر: سائر المنازعات الإدارية.

ويلاحظ أن المشرع ترك الفقرة الأخيرة مفتوحة مما يحق للباحث الاستنتاج بأن رغبة المشرع اتجهت نحو إعطاء مجلس الدولة صلاحية النظر في المنازعات ذات الطبيعة القانونية الإدارية المحضة والصرافة حتى لو لم يسميها بالاسم طالما تعد منازعات إدارية بطبيعتها البحثية.

وجدير بالذكر أن قبول طلبات إلغاء القرارات الإدارية يشترط بحسب هذا القانون، أن يكون مرجعه الطعن بعدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين، أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيق أو تأويل أو إساءة استعمال السلطة.

كما لا يفوتنا الإشارة إلى أن محاكم الدولة كما جاء في نص المادة (11) من القانون عينه لا تختص بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة (9)؛ كون (مصر) من الدول التي تعتمد في نظامها القانوني والقضائي ما يسمى بأعمال السيادة التي تعرف بأنها أعمال إدارية ذات طبيعة خاصة تكون محصنة من النظر القضائي لأسباب تخص الأمن القومي وغيرها من الأسباب التي أصبحت في مصاف المتعارف علي في البلدان التي تعترف بأعمال السيادة وتحصنها من الطعن أمام القضاء.

وفي هذا السياق لا يسعنا سوى التذكير بمسلك القضاء اليمني ومسلك المشرع في (الجمهورية اليمنية) حيث لا يعترف الأخير بأعمال السيادة في إطار النظام القانوني والقضائي اليمني وهو الأمر الذي يتناقى على ما هو معمول به في (مصر) ومن ثم تصبح جميع الأعمال الإدارية في

(8) - القانون رقم (47) لعام 1972م قانون تشكيل مجلس الدولة المصري.

(9) - تعرف أعمال السيادة بأنها: "طائفة من الأعمال أخرجها مجلس الدولة الفرنسي من دائرة الخضوع لرقابة القضاء الإداري نظراً لأهميتها الخاصة في نظر الحكومة وما تقتضيه المصلحة من عدم خضوع تلك الأعمال للعينية والتحقيقات لارتباطها بمصلحة الدولة العليا" د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري اليمني، وخصوصية الخصومة الإدارية، عدن، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، 2003، ص 16. وقريب من هذا المعنى: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مطبعة عين شمس، 1982، القاهرة، ص 139 - 142. علماً بأن الباحث يرى صحة المسلك الذي أخذته المشرع اليمني في أن جعل من جميع الأعمال الإدارية خاضعة للقضاء ولم يتخذ المسلك عينه الذي سلكه بشدة المشرع المصري بحيث فصل أعمال السيادة وجعلها من الأعمال الإدارية التي لا تخضع لاختصاص القضاء لأسباب يراها مقنعة في عدم خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء مؤيداً لمسلك القضاء الإداري والمشرع الفرنسي في الاعتداد بهذا الاتجاه في تشريعاته القانونية.

(اليمن) قابلة للطعن أمام القضاء، ومما يؤكد ذلك ما جاء في نص المادة (149) من الدستور اليمني بهذا الشأن: "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً ... تتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات"، وكذلك ما يتضمنه قانون السلطة القضائية بهذا الشأن.⁽¹⁰⁾

وعلى أية حال، ففي الوقت الذي أبدى المشرع المصري رغبته في الاختصاصات المقررة لمحكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية؛ فإنه في الوقت عينه عبر بوضوح عن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالطعون في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم التأديبية متى كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله أو وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم أو صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

هذا، ويرى الباحث من المهم بعد استعراض بعض أوجه اختصاص محاكم القضاء الإداري المصري وهو الأمر الذي يعبر عن توجهات القاضي الإداري المعاصر؛ فإنه من باب أولى إبداء بعض المقارنة مع ما كان يختص به ناظر المظالم فيما يتعارف عليه في ديوان المظالم في الدولة الإسلامية. حيث أن الثاني فيما يبدو اختصاصاته أوسع وأشمل من اختصاصات القاضي الإداري. ذلك أن قضاء

المظالم يختص بالمنازعات الإدارية إلى جانب غيرها من منازعات المظالم كالنظر في غصوب الأقوياء ومنازعات الأوقاف الخاصة والمنازعات العامة التي يستعصي نظرها من قبل القضاء العادي.

كما يقع في اختصاص قضاء المظالم أيضاً المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية التي يعجز القضاة العاديون عن تنفيذها. وليس ذلك فحسب بل أن القيام بأعمال الرقابة مثلاً على بيع أعمال الولاية والموظفين والإشراف على الأوقاف ومعاونة المحتسب⁽¹¹⁾ فيما يعجز عنه من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومراعاة العبادات؛ يعد من اختصاص قضاء المظالم.

وتكلمة لما سبق، أود أن أؤكد على أن واقع دراسة اختصاصات ديوان قضاء المظالم يشير بما لا يدع مجالاً للشك بأن ولايته واسعة وسلطاته واسعة هي الأخرى وإلا كيف لنا أن نعرف كيف ينظر ديوان المظالم لمبدأ الفصل بين السلطات بحسب النظم القانونية المعاصرة ونجد ولايته القضائية مثلاً لا تقف عند حد فحص مشروعية التصرفات موضوع النزاع وإنما تمتد إلى حد تدخل ناظر المظالم في أعمال الإدارة عن طريق توجيه الأوامر والنصائح للموظفين يعمل المعروف والنهي عن المنكر، وليس ذلك فحسب بل تمتد إلى تأديب الموظف إذا ظهر ظلمه ومخالفته لقواعد الشرع والقانون، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، نستخلص من تحليل وتمحيص النظم والقواعد التي تحكم اختصاصات ديوان قضاء المظالم، أن هذا النظام الإسلامي لا يعترف البيته بنظرية (أعمال السيادة) التي تأخذ بها بعض الدول التي تنتهج مسلك القضاء الإداري المستقل (النظام القضائي المزدوج)؛ حيث أن من أهم مبادئ النظام الإسلامي هو خضوع الدولة حكماً ومحكوماً وللشريعة الإسلامية ومن ثم فالكل في إطار الدولة محاسب أمام القضاء.

ونخلص مما سبق، إن لقضاء المظالم طبيعة مزدوجة (قضائية وتنفيذية) بينما القضاء الإداري قضاء متخصص بالنظر في المنازعات الإدارية فقط طبعاً إلى جانب اختصاصه بتقديم المشورة للإدارة العامة وتقديم الفتوى والرأي القانوني في المسائل التي تعرضها عليه الإدارة وهي استشارة مهمة ولكنها لا تصبح وجوبية وملزمة قانونية على المرفق العام إلا إذا ورد نصاً تشريعياً يلزم المرفق العام بذلك.

وختام هذه الفقرة أن الباحث لا يتفق فيما ذهب إليه نفر من الفقه بالقول إن اختصاصات ولاية المظالم أشبه ما تكون بالقضاء الإداري؛ ذلك أن مقارنة اختصاصات كلا منهما تشير بوضوح إلى أن اختصاصات ديوان المظالم اختصاصات قضائية إدارية ليست محل شك ولكن سلطاته أوسع من القضاء الإداري المعاصر.

المبحث الثاني

إجراءات الدعوى الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري⁽¹²⁾

تمهيد:

مما لا ريب فيه ومستقر في الفقه أن القضاء الإداري في (مصر) كان سابقاً في تنظيم القضاء الإداري لحل المنازعات الإدارية على مستوى الوطن العربي، ولكن من ذلك لاحظ الباحث عدم مواكبة المشرع المصري لهذا الإنجاز الكبير وترجمته ترجمة مادية بقدر هذا التقدم القانوني _ كما سنبين ذلك لاحقاً _ من حيث عدم وجود قانون خاص لتنظيم المنازعات الإدارية من الناحية الإجرائية سواء المنازعات التي تتم في المرافق العامة أو تلك التي تدعو القضاء للنظر فيها بشكل كامل متكامل لا يضع كبيرة أو صغيرة إلا ويشرعها في صلب هذا التشريع المأمول رغم أهمية إصدار قانون للإجراءات والمرافعات الإدارية ينظم شقي المنازعات:

الأول: النزاعات في المرافق العامة (قبل الدعوى).

(10) - دستور الجمهورية اليمنية سنة 2001، وقانون السلطة القضائية رقم 1 لعام 1991 المعدل بالقانون رقم (27) لعام 2013.
(11) - ينظر: د. سبير علي أحمد، ولاية المظالم في الإسلام والقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور في مجلة تهامة، جامعة الحديدة، العدد الثاني عشر يوليو _ ديسمبر 2020، ص 108. و محمد أبو زهره، ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، السنة الثالثة، العددان 1 و 2، 1961، ص 557.
(12) - يرجى على سبيل المثال مراجعة: حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998م.

والثاني: المنازعات الإدارية القضائية.

وهو الأمر الذي يتطابق مع تمنياتنا للمشرع الوطني من أن يخطو خطوة متقدمة أخرى في طريق تعبيد الطريق أمام قيام القضاء الإداري المستقل في البلد وما من عمل مهم كإصدار قانون للإجراءات الإدارية طبعاً جنباً مع جنب استكمال محاكم القضاء الإداري طبعاً. مع ملاحظة إن صدور القانون رقم (6) لعام 2017 في (مصر) بشأن تعديل القانون رقم (7) لعام 2000 بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص المعنوية الاعتبارية طرفاً (13) فيها لا يؤثر بشكل كبير عما ننادي به أعلاه فهو مقتصر على حل بعض المنازعات الإدارية وبصورة استثنائية فقط.

إن وجود قانون شامل للإجراءات الإدارية ينظم المشكلات والمنازعات الإدارية مسألة ملحة سواء تلك الأعمال التي تنشأ في حدود المرفق العام ومنازعاتها المختلفة، أو تلك التي ينظر القضاء بها (المنازعات القضائية). وهذا الأمر من وجهة نظرنا ينطبق على البلدان كافة التي يوجد فيها قضاء إداري مستقل كـ (مصر) أو تلك التي يعتد نظامها القانوني ويتسم بالازدواجية القانونية وبها ملامح قيام القضاء المستقل كـ (اليمن).

وبمعنى آخر أن جميع الدول بنظرنا تحتاج إلى وجود تشريع كامل متكامل للإجراءات الإدارية بصرف النظر عن نوعية نهجه القضائي مزدوج كان أم نظام قضائي موحد. فقواعد تنظيم الأعمال الإدارية حتى في طورها ما قبل النزاعي النهائي تحتاج إلى قواعد تشريعية وافية تساعد رجل الإدارة

والمواطنين وأطراف العلاقة القانونية الإدارية كافة على حد سواء لمعرفة كيفية إتمام هذه الأعمال بصورة قانونية صحيحة خالية من المتاعب والإشكالات المتوقعة. هذا فضلاً عن أهمية وجود قانون

الإجراءات الإدارية الذي بواسطته تحل المنازعات التي تنشأ في مجال الإدارة والمنازعات الأخرى التي تنشأ في ساحة القضاء الإداري أو القضاء الموحد.

وعلى العموم، إجراءات الدعوى في القضاء الإداري المصري تنظمها القاعدة العامة التي جاءت بنص المادة (3) من قانون مجلس الدولة المصري (14) القائلة: "تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات المدنية فيما لم يرد فيه نصاً وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاص بالقسم القضائي".

مما يعني أن القاضي الإداري يطبق النصوص الخاصة بالإجراءات الموجودة في قانون مجلس الدولة، أما فيما لم يرد بشأنه نص فيرى الباحث أنه لا مناص من اللجوء حينها إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية التي لا تختلف عن طبيعة المنازعة الإدارية نسبياً. وهذا المسلك بالمناسبة نجد له أصداء لا بأس بها لدى المشرع اليمني في دستور الجمهورية اليمنية وقانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني (15)، كما وتأخذ بهذا المسلك دول عديدة أخرى. (16)

غير أن الباحث لاحظ _ بعد البحث والتقصي _ أحكاماً قضائية للمحكمة الإدارية العليا أكثر وضوحاً في هذا المضمار وكأنها تدعو المشرع في (مصر) بشكل ضمني إلى ضرورة تمييز القواعد القانونية التي تحكم الإجراءات القضائية الإدارية وعدم الاكتفاء بالإحالة إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية لاختلاف طبيعة المنازعات الإدارية عن غيرها. ومنها على سبيل المثال وليس الحصر: حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه: أن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير تلك المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادي، أهمها أن الإجراءات الإدارية إجراءات إيجابية يوجهها القاضي، وهي بهذه السمة تفرق عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها. وأن النظام القضائي الإداري يعتد في المقام الأول بتحضير الدعوى

وتهيئتها للفصل فيها على وفق الإجراءات التي ألزم القانون هيئة مفوضي الدولة القيام بها قبل طرحه

المنازعة على القضاء؛ إذ يقوم هذا القضاء أساساً على مبدأ المرافعات التحريرية (17).

(13)- بعد القانون رقم (6) لعام 2017 بشأن تعديل القانون رقم (7) لعام 2000 بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص المعنوية الاعتبارية طرفاً؛ من أهم التشريعات في مجال المساعدة على حل المنازعات الإدارية.

(14)- القانون رقم 47 لعام 1972 سالف الذكر.

(15)- قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني الصادر بالقرار الجمهوري رقم 28 لعام 1992 ومنها ما جاء في المادة (65) وكذلك القانون المعدل لهذا القرار بالقانون رقم (40) لسنة 2002م، ومن تلك المواد على سبيل المثال المادة (1/89). علماً بأن المادة (153) فقرة (د) من دستور (اليمن) تطرقت إلى اختصاص المحكمة الإدارية العليا في إشارة إلى خضوع المنازعات الإدارية لقانون المرافعات والتنفيذ المدني لاسيما عند عدم وجود نص خاص لتنظيم المنازعة الإدارية؛ وجاء فيها: الفصل في الطعون في الأحكام النهائية وذلك في القضايا المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعوى التأديبية وفقاً للقانون.

(16)- ومنها: المادة رقم (7) من قانون المرافعات المدنية العراقي. يمكن في هذا مراجعة كمثل: د. ضياء شيت خطاب، بحوث ودراسات في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969م، بغداد، 1970م.

(17)- ينظر في هذا: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في جلسة 30 نوفمبر لسنة 1968، في القضية رقم (348) لسنة 9 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، القاعدة رقم (2)، ص 7.

ومن نافلة القول في هذا السياق، أن نشير إلى أن مجلس القضاء اليمني الأعلى (18) قد أشار سابقا بمناسبة قراره بإنشاء محكمتين إداريتين متخصصتين في الجمهورية إلى وجوب اللجوء إلى نصوص قانون المرافعات اليمني بصدد المنازعات التي تنشأ في مجال العلاقات القانونية الإدارية. (19)

وخلص القول، إن الإجراءات المتبعة منها ما هو منصوص عليه في قانون مجلس الدولة عينه ومنها ما يتم الإحالة فيه إلى قانون المرافعات المدنية. ومنها ما هو يعد ضمن القواعد العامة في القانون الإداري كالتوسع في شرط المصلحة في أثناء تقديم دعوى الإلغاء مثلا (20) هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى هناك من الإجراءات ما هو سابق لتقديم الدعوى الإدارية ومنها ما هو ضمن مجريات الدعوى عينها بعد قبولها. وعطفا على ذلك سنتناول في هذا المبحث كل هذا وتوسع بحسب الأهمية في تقسيمنا البحثي الآتي:

المطلب الأول: التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي

المطلب الثاني: الإجراءات أمام المحكمة التأديبية

المطلب الثالث: الإجراءات في تقديم دعوى الإلغاء

المطلب الأول

التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي

معلوم أنه قبل إقامة الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة المصري قد يتعين اللجوء إلى بعض الإجراءات المعينة التي يكون بعضها وجوبيا بحيث لا تقبل الدعوى بغير اللجوء لها ومثال ذلك التظلم الوجوبي بالنسبة لبعض القرارات الإدارية، أو اللجوء إلى لجان معينة كلجان التوفيق المنصوص عليها في القانون رقم 7 لعام 2000 الخاص ببعض المنازعات الإدارية أو... إلخ.

ومنها ما يكون جوازيا بحيث تقبل الدعوى من دون ضرورة اللجوء إلى مثل هذا الإجراء أي من دون اللجوء إلى أسلوب التظلم الاختياري أو طلب المساعدة القضائية.

واتساقا بما ذكرناه أعلاه، فإنه يتم التمييز بين التظلم الإداري الاختياري والتظلم الوجوبي أو كما يفضل أن يسميه بعض الفقه بالتظلم الإلزامي المفترض؛ من واقع متطلبات القانون بين معطيات كلا منهما.

وبشكل عام يقصد بالتظلم الإداري هو: لجوء الفرد أو الأفراد إلى الإدارة التي أصدرت القرار الإداري تجاههم أو اللجوء إلى الجهة الإدارية الرئاسية المشرفة والمسؤولة على الجهة الإدارية التي تقع تحتها والتي أصدرت القرار، مطالب أو مطالبين رفع الضرر الذي وقع عليه أو عليهم نتيجة صدور القرار الإداري محل التظلم. (21)

ويطلق عامة على هذا النوع من التظلم بالتظلم الإداري تمييزا له عن النوع الآخر من التظلمات، ألا وهو التظلم القضائي أي الذي يقدم من قبل الأفراد إلى القضاء عبر الدعوى القضائية. وتبعاً لذلك ليس من شك أن ثمة فروقا وتميزات عدة بينهما لاسيما من حيث الجهة التي يقدم إليها التظلم أو من حيث أساس الطعن أو من حيث الإجراءات والأشكال أو المواعيد أو سلطات الجهة التي قدم إليها التظلم في الفصل فيه وأخيرا وليس بآخر من حيث حجية القرار الصادر بشأن التظلم وكيفية الطعن فيه. (22)

ويمكن لنا من واقع مسلك القواعد القانونية الحديثة في هذا المجال استخلاص الأصل العام المتمثل في أن التظلم الإداري إنما يتم في الأصل قبل اللجوء إلى القضاء وذلك تجنباً للإجراءات

الطويلة والمعقدة، أو لتوفير النفقات التي يمكن أن تصرف على الدعاوى والطعون القضائية وأملا في رجوع جهة الإدارة عن قراراتها التي أصدرتها.

وإذا كان الأصل في التظلم أنه اختياري بحيث يكون لذوي الشأن الحق في اللجوء إليه أو عدم اللجوء إليه، فإنه يكون وجوبيا في بعض الحالات الأخرى التي ينص عليها القانون وهو التقسيم الذي استشفيناه من اتجاهات فقه القانون العام المعاصر في هذا المضمار. ولكن كيف نظر المشرع المصري لهذا المسار وعلى ماذا نص في تشريعاته ذات العلاقة بهذا الشأن؟

(18) - البند رقم (8) من المادة رقم (2) من قرار المجلس الأعلى رقم 177 لعام 2010.

(19) - من الأهمية بمكان في هذا المقام الإشارة إلى مفهوم العلاقات القانونية الإدارية وتعريفها في فقه القانون العام حتى يتم التفرقة بينها وبين أنواع العلاقات القانونية الأخرى نظرا للتداخل بينهما بعض الشيء. حيث جاء تعريفها على سبيل المثال: بأنها تلك العلاقات التي تنشأ في مجال المرفق العام بمفهومه الواسع، وتخضع لقواعد القانون في أثناء إنشائها وتعديلها وانتهائها. مما نستنتج أن العلاقات القانونية الإدارية تتميز عن غيرها من العلاقات القانونية في مجال القانون الخاص بـ: 1/ أنها تنشأ وتسير على وفق القانون وليس برغبات منشئها في ظل القانون الخاص. 2/ إنها سلطوية تأخذ بعين الاعتبار كون المرفق العام وجد لتلبية حاجات ومصالح الجمهور مما يعطيه الحق في الاشتراك في رسم معالم العلاقة القانونية جنباً مع جنب رغبة المشرع البرلماني. للاستزادة انظر كمثل: د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، سلسلة الكتاب الجامعي، الطبعة الرابعة، 2014، عدن، ص 123 - 125.

(20) - قريب من هذا المعنى د. مصطفى كمال وصفي، النظرة الحديثة للمشروعية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث من السنة الثامنة، 1976، و د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين و د. أحمد عبدالملك بن أحمد بن قاسم، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، منشورات جامعة صنعاء، الطبعة الأولى، ص 380 وما بعدها.

(21) - يرجى النظر في هذا ما جاء في تعريف الفقه للتظلم الإداري ومنهم على سبيل المثال: "التظلم هو تحريك الرقابة الإدارية من قبل صاحب الشأن، أي المخاطب بالتصرفات الإدارية..." د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري وخصوصية الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص 27.

(22) - للاستزادة عن التظلم الإداري والتظلم إلى القضاء يمكن مراجعة: د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري وخصوصية...، المرجع أعلاه، ص 26 - 28. د. سهير علي أحمد، ولاية المطالم في الإسلام والقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور، مرجع سابق، ص 120.

جاء في نص المشرع المصري في هذا الصدد: ".... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئة الرئاسية. ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".⁽²³⁾

هذ ويقراً الباحث النص التشريعي المشار إليه أعلاه ولفائدة القارئ يستخلص منه الآتي بالنظر مع ما يتطلبه القضاء الإداري المعاصر في هذا الشأن. وعليه يمكن القول إن التظلم الإداري على وفق هذا النص وعلى ما استقر عليه القضاء الإداري يخضع للقواعد الأساس الآتية:

يتم تقديم التظلم إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار، وفي هذه الحالة يسمى التظلم تظلماً ولائياً. أو أن يقدم التظلم إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار وفي هذه الحالة يسمى التظلم تظلماً رئاسياً. وفي كلتا الحالتين تعتبر جهة الإدارة المختصة بنظر التظلم، ويترتب على التظلم آثاره القانونية. وإذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة فلا يترتب عليه قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

غير أن التظلم إلى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى متى كان لهذه الجهة الإدارية اتصال ما بموضوع التظلم وبالضرورة يقع على هذه الإدارة المشاركة في اتمام الرد؛ إلا أنه في هذه الحالة يقع على المتظلم عبئ تقديم دليل اثبات تظلمه المرفوع إلى هذه الجهة الإدارية كي يفتح المحكمة المختصة والقاضي المباشر لحل هذا النزاع بما يؤدي إلى اقتناعهم برفعه بدليل اثبات تقديم التظلم.

وبالنسبة للتظلم الاختياري لا يشترط شكلاً معيناً، ومن ثم فإن أية وسيلة يعبر بها المتظلم عن تظلمه من قرار إداري ما تعد تظلماً إدارياً ويترتب عليها النتائج القانونية لذلك، ومن ثم يمكن أن يكون هذا التظلم قد تم شفاهة وأثبت هذا التظلم في ورقة مكتوبة، وذلك ما لم ينص القانون على شكل معين للتظلم أمام جهة الإدارة، ومع مراعاة ما يقضي به القانون بالنسبة للتظلم الوجوبي.⁽²⁴⁾

ولا يغرب عن البال، أن التظلم كي يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء يجب أن يقدم في خلال ستين يوماً من العلم أو الإعلان للقرار المتظلم منه، والعبرة في حساب هذه المدة هي بوصول التظلم إلى جهة الإدارة وليس بتاريخ التظلم وإن كان الأمر متروكاً لتقدير المحكمة في النهاية. أما إذا قدم التظلم بعد ذلك فلا يترتب على تقديمه قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ويكون القرار قد تحصن ضد الإلغاء وهذا هو مسلك المشرع المصري الذي جاء متوافقاً مع توجهات القاضي الإداري المعاصرة في (مصر) وغيرها من البلدان لاسيما الدول التي تعتمد القضاء المزدوج أصلاً للنظام القضائي القائم فيها.⁽²⁵⁾

إن القانون⁽²⁶⁾ قد حدد للجهة الإدارية مدة ستين يوماً للرد على التظلم، فإذا ردت الجهة الإدارية في أي وقت قبل انقضاء هذه المدة فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يبدأ من تاريخ هذا الرد. أما إذا لم ترد الجهة الإدارية خلال مدة الستين يوماً فإن القانون قد اعتبر سكوت الإدارة بمثابة رفض للتظلم. ومن ثم يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء من تاريخ المدة المذكورة ومتى ثبت أن جهة الإدارة قد اتخذت مسلكاً إيجابياً للرد على المتظلم لما اعتبر ذلك بمثابة رفض للتظلم ولما بدأ ميعاد لرفع الدعوى بعد، بل يمتد الميعاد على الرغم من عدم الرد خلال الدة المحددة وهي الستين يوماً. وبطبيعة الحال فإن من يقدر توافر هذا المسلك الإيجابي هي المحكمة غير أنه متى اتضح للمتظلم أن جهة الإدارة لن تجيبه إلى طلبه أو تظلمه فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يبدأ من هذه اللحظة أو ذلك التاريخ الذي تكشف فيه جهة الإدارة عن نيته في رفض التظلم.

وكقاعدة عامة فإن التظلم الوجوبي يكون اختياريًا بالنسبة لصاحب الشأن من حيث يريد أن يقدمه أو لا يريد. ولكن ثمة من القرارات الإدارية التي أوجب المشرع التظلم منها إلى الجهة الإدارية المختصة قبل الطعن أمام القضاء، ورتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي منها وانتظار البت فيه كمبدأ عام عدم قبول الدعوى. وهذا التظلم الوجوبي هو ما عبرت عنه المادة 12 صراحة⁽²⁷⁾: "لا تقبل الطلبات الآتية: ... الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثانياً ورابعاً وتساعاً من المادة 10 وذلك قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرارات أو الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة لبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".⁽²⁸⁾

وللأهمية، نشير إلى أن هذه القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها قبل رفع دعوى الإلغاء هي الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف

العامة أو الترقيصة أو بمنح العلاوات مع ملاحظة أن القرار الصادر بسحب قرار الترقيصة لا يعتبر من القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى، وكذا الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

(23)- يراجع بذلك نص الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري، المشار إليه سلفاً.

(24)- ثمة رأي آخر: يشير إلى أنه كقاعدة عامة لا يشترط أن يذكر المتظلم تاريخ صدور القرار المتظلم منه بل يكفي ذكر الموضوع الذي رفع بشأنه التظلم.

(25)- (فرنسا) و(الجزائر) وغيرها من الدول.

(26)- قانون تشكيل مجلس الدولة المصري المشار إليه سلفاً.

(27)- من قانون تشكيل مجلس الدولة المصري الحالي المشار إليه أعلاه.

(28)- يتقارب هذا المسلك إلى حد بعيد مع ما هو متعامل به في الدول الأخرى التي تأخذ بالقضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي.

وينظرنا فإن مسلك المشرع المصري في هذا الاتجاه يعد مسلكاً صحيحاً يتناغم مع ما سلكه القاضي الإداري لاسيما في (فرنسا) وهو الأمر الذي يتطلبه واقع الحياة الإدارية في واقعنا العربي. (29) وكما هو مطلوب أن تأخذ (الجمهورية اليمنية) بهذا المسلك وتعمق من نصوص تشريعاتها التي تتحدث عن قواعد التظلم بنوعيه المشار إليها أعلاه، سينتج عن ذلك معالجة كثير من المشكلات القانونية التي نشأت عن قلة النصوص التي تنظم التظلمات الإدارية في هذا الشأن وهو الأمر الذي تؤكد للباحث في أثناء تطبيقه العملي لهذا البحث العلمي من واقع وثائق التظلمات المرفوعة ضد الإدارة في عديد من المرافق العامة في (اليمن) ومن الاستماع لعدد من الموظفين المختصين في إدارات الشؤون القانونية في هذه المرافق.

واستنباعاً لما سبق لنا التطرق إليه، فأنا نود أن نعقد بعض المقارنة بين التظلم الإداري الاختياري والتظلم الإداري الوجوبي ولو على عجلة من أمرنا حتى نتكامل الصورة في ذهن الباحثين والقارئ المتخصص لاسيما بعد تطرقنا لأبرز الأحكام العامة للتظلم على وفق مسلك المشرع المصري ونظريات القاضي الإداري المصري التي تقاربت إلى حد بعيد مع ما هو معمول به في بعض الدول لاسيما (فرنسا).

ومن ثم فإن التظلم الاختياري لا يشترط فيه شكلاً معيناً على عكس ما يتطلبه القانون في التظلم الوجوبي؛ خاصة مراعاة ذكر بعض البيانات وإخراجه بالشكل الكتابي كقاعدة عامة صارمة. ثم أن اللجوء للتظلم الاختياري كوسيلة قانونية لرفع الضرر تقع على كاهل المتضرر ذاته فله أن يقدمه وله ألا يقدمه للجهة الإدارية المختصة بالنظر إليه سواء الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو تلك الجهة الإدارية التي تعلوها وتقع تحت نظرها. أما التظلم الوجوبي فهو مسلك حتمي قبل البلوغ للمرحلة اللاحقة له. مما يعني أن تقديم الدعوى القضائية في موضوع النزاع الذي يتطلب القانون تقديم التظلم الوجوبي فيه مسألة لا اختيارية فيجب على المتضرر بالقرار أن يقدم أولاً إلى الجهة الإدارية وينتظر كأصل عام رد الإدارة خلال المدة الزمنية المنصوص عليها وبعد ذلك يذهب إلى القضاء وفيما عدا ذلك لا تقبل الدعوى الإدارية بهذا الشأن من دونه.

وأخيراً وليس بآخر، فإن التظلم الاختياري جائز تقديمه بالنسبة للقرارات الإدارية كافة (30) أما التظلمات الوجوبية فهو مقصور على بعض القرارات الإدارية لاسيما الخاصة بالموظفين العموميين التي سبق الإشارة إليها. ولكن بشكل عام تتفق قواعد تنظيم التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي في كون تقديم أي منهما يؤدي بالضرورة إلى قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني

الإجراءات أمام المحكمة التأديبية

تعد الإجراءات القانونية في مجال المنازعات التأديبية (31) من أهم الإجراءات التي يشدد عليها فقه القانون العام وعلى ضرورة تشريعها تشريعاً كاملاً وواقعياً، وكذلك فإن المشرع المصري، كغيره من المشرعين قد نص على جملة من النصوص التشريعية التي تؤدي في آخر المطاف إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية حق الدولة من المتقاعسين والمخلفين بقواعد الوظيفة العامة بالحد الذي يخالف الشكل القانوني المنصوص.

وتأسيساً عليه، لاحظ الباحث أن المشرع المصري قد نص على جملة من القواعد الإجرائية المتعلقة بالإجراءات المتطلبية للمحاكمة التأديبية وفي ظلها. ويمكن استخلاص أبرز هذه الإجراءات تباعاً في الآتي ذكره:

للنيابة الإدارية المتخصصة أن تباشر الدعوى الإدارية وبصرف النظر عما كانت هي التي حققت أو كان التحقيق بطلب من الرئيس الإداري. وتودع النيابة الإدارية أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة. ويجب أن يتضمن هذا القرار بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم. وكذلك أن تحدد النصوص القانونية الواجبة التطبيق.

ومنه أن تعقد بعدها الجلسة التي يحددها رئيس المحكمة وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة. وعلى كتاب قلم المحكمة إعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ

الجلسة خلال أسبوع من إيداع الأوراق في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول. (32)

ويقع على الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملاحظات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب. وعلى المحكمة التأديبية الفصل على وجه السرعة ولا يجوز تأجيل الدعوى أكثر من مرة للسبب عينه على ألا تتجاوز فترة التأجيل أسبوعين. ويجب على المحكمة أن تصدر حكمها في مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها.

(29) - بشكل عام ثمة تقارب في مسلك القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري باعتبارهما أحد أهم رموز النظام القضائي المزدوج في العالم.
(30) - وهي برأي الباحث أنها قاعدة قانونية تطبق في غالبية الأفضية سواء في (مصر) أو في غيرها من الدول. ذلك أن تقديم التظلمات الاختيارية وسيلة غير مفيدة ومسموح للجوء لها متى ما صدرت القرارات الإدارية وعلم بها المخاطب بها في القرارات الإدارية.

(31) - في سياق مفهوم المخالفة الإدارية وما يترتب عليها عموماً، يمكن مراجعة: د. سليمان محمد الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، السنة 11، العدد 1، 1966م. و د. عمرو فؤاد أحمد، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979م. و د. المستشار عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دراسة قضائية، دار الفكر العربي، 1993م. وكذا د. سهير علي أحمد، وحيز القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، دار البرهان، 2020، ص 386 _ 389. و د. يحيى قاسم سهل، السبل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، 2020، ص 320 _ 326. و د. لؤي طارش محمد، المفيد في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، 2020، مكتبة الوراق، عدن، ص 160 _ 170.

(32) - وفيما يخص أفراد القوات المسلحة فيتم إعلانهم عن طريق تسليم الإدارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة.

ويجوز_ فيما هو واضح للباحث_ أن يكون للمحكمة حق أن تستجوب العامل الموظف المقدم إلى المحكمة، وأن تسمع الشهود من العاملين أو غيرهم_ بعد حلف اليمين_ وينفذ على الشهود الأحكام القانونية المقررة فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور أو الامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور.

غير أن عدم التزام العامل الموظف من الشهود خاصة إذا كان ممن يجوز من العاملين الموظفين محاكمتهم تأديبياً بالحضور لاسيما إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة؛ ففي هذه الحالة يجوز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنداز أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز الشهرين.

وتلتمح إلى أن المشرع قد أجاز للمحكمة في حالة إن رأت في الواقعة التي وردت في أمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة المختصة للتصرف فيها، وفصلت في الدعوى التأديبية.

ولكن إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية وجب وقف الأولى حتى الفصل في الثانية. مما يعني أن يتم الفصل في الدعوى الجنائية قبل الانتهاء من الدعوى الإدارية التأديبية. إلا أن المشرع (33) كما يلاحظ بوضوح لم يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العامل الموظف. ولكن يقع على النيابة الإدارية التعجيل في نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف. (34)

وجدير بالإشارة أن للعامل الموظف المقدم إلى المحكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة المعنية بالموضوع أو أن يوكل عنه محامياً. كما له أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً.

هذا ويذهب القضاء المختص بالنظر لمنازعات التأديب إلى تطبيق النصوص القانونية التي تلزم هذه الجهات القضائية باتخاذ الإجراءات اللازمة لإتمام إجراءات المحاكمة، ومنها أن أحكام المحاكم التأديبية تعد أحكاماً نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا علماً بأن الوزير المختص يعد ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية من ذوي الشأن في الطعن. كما يحق لرئيس مفوضي الدولة إقامة الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا ما تطلب منه العامل الموظف المقصود ذلك.

وتعد القرارات النهائية من مجالس التأديب الخاصة (35) كالمعلقة بأعضاء هيئة التدريس بالجامعات (36) والعاملين فيها (37)؛ أحكاماً قضائية يتم الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة لترقب مدى ملاءمة العقوبة التأديبية للمخالفة التأديبية المرتكبة مثلها في ذلك مثل الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية على وفق سلطة الولاية القضائية (38).

ومن نافلة القول بهذا الصدد، إن الموظفين غير المنظم تأديبهم بصورة خاصة كأعضاء هيئة

التدريس بالجامعات (39) _مثلاً_ فإن قانون الخدمة المدنية يشير إلى ذلك وإلى الإجراءات المقترضة

إتباعها بهذا الشأن. ففي الجمهورية اليمنية مثلاً يشير المشرع اليمني إلى تنظيم مساهلة الموظف العام في الباب التاسع من القانون رقم (19) لعام 1991م لاسيما المواد 111 _ 117، والقرار الجمهوري رقم (122) لعام 1992م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لاسيما المواد 189 _ 230.

واستكمالاً للقول، فإنه يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية (40).

وأخيراً وليس بأخر في هذا المضمار، فإنه لا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك. وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو رفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنبياً مصرياً فضلاً عن التعويض إن كان له وجه قانوني (41).

(33)- لمزيد من التفاصيل في هذا السياق، يرجى مراجعة: المواد (34 ، 35) من قانون تشكيل مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972م المشار إليه سلفاً.

(34)- يرجى النظر إلى المواد: (37، 38، 39) وما قبلها من قانون تشكيل مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972م، المصدر عينه.

(35)- "تعتبر مجالس التأديب الخاصة مزيج بين النظام التأديبي الإداري والنظام التأديبي القضائي. ويأتي ذلك من خلال التوفيق بين مصلحة الإدارة و ضمانات حقوق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية" د. علي مهدي العلوي بارحمة، طبيعة وتشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ومساعدتهم بالجامعات اليمنية، بحث منشور في مجلة القانون، كلية الحقوق _ جامعة عدن، العدد الواحد والعشرون يوليو 2019، ص 246. وعلى ذلك "الأساس عمدت بعض الدول إلى إصدار تشريعاتها الوظيفية التي قضت بعض أحكامها بمنح الرئيس الإداري سلطة إصدار قرار إداري بإحالة الموظف المخالف إلى لجان تحقيق من موظفين متخصصين بقدر الإمكان مع توفير الضمانات المكفولة للمحال إلى التحقيق في القوانين الإجرائية" د. ثروت عبدالعال أحمد إجراءات المسألة التأديبية و ضماناتها لأعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم (49) لعام 1972م، دار النشر والتوزيع، جامعة أسبوط، الطبعة الثانية، من دون سنة نشر، ص 17 _ 18.

(36)- في الجمهورية اليمنية يشير قانون الجامعات اليمنية رقم (18) لعام 1995م إلى ضرورة إنشاء مجالس تأديب في الجامعات اليمنية الحكومية كافة لمسألة أعضاء هيئة التدريس. يرجى في ذلك مراجعة: المادة (44) من هذا القانون المعدل بموجب القانون رقم (30) لعام 1997م المعدل بموجب القانون رقم (33) لعام 2000م. ومن نافلة القول إن اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية رقم (32) لعام 2007م قد فصلت ما بهذا الشأن في القانون المشار إليه أعلاه ومنها على سبيل المثال وليس الحصر المادة (82) من هذه اللائحة.

(37)- من باب التوضيح ليس إلا فقد أكدنا أعلاه على أن الموظفين غير المنظم تأديبهم بصورة خاصة كأعضاء هيئة التدريس بالجامعات مثلاً فإن قانون الخدمة المدنية يشير إلى ذلك وإلى الإجراءات المقترضة إتباعها بهذا الشأن. ففي الجمهورية اليمنية مثلاً يشير المشرع اليمني إلى تنظيم مساهلة الموظف العام في الباب التاسع من قانون الخدمة المدنية رقم (19) لعام 1991م خاصة المواد (111 _ 117)، والقرار الجمهوري رقم (122) لعام 1992م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لاسيما من المادة (189 _ 230).

(38)- ففي (اليمن) أشار المشرع اليمني في المادة (9) و(13) من القانون رقم (40) لعام 2002م بشأن المرافعات والتفويض المدني بصدد الولاية القضائية بأنها سلطة عامة ثابتة للدولة ممثلة في السلطة القضائية وبحولها الدستور بالقيام بالقضاء في المنازعات بأنواعها من خلال المحاكمة.؛؛ مشار إليه سلفاً.

(39)- للاستزادة بهذا الشأن يمكنك مراجعة: القانون رقم (49) لعام 1972م بشأن تنظيم الجامعات المصرية. وكذا القانون رقم (79) لعام 1972م بشأن المعيدين والمدرسين المساعدين بالجامعات المصرية وكذلك القانون رقم (6) لعام 2006م بشأن تنظيم الجامعات السورية. وبشأن إجراءات التحقيق مع أعضاء هيئة التدريس بالجامعات اليمنية يمكن مراجعة: د. علي مهدي بارحمة، طبيعة وتشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ومساعدتهم بالجامعات اليمنية، بحث منشور في مجلة القانون، مرجع سابق، ص 242 _ 256.

(40)- يرجى النظر إلى نص المادة (44) من قانون تشكيل مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972م المشار إليه سلفاً.

(41)- يرجى النظر إلى نص المادة (51) من قانون تشكيل مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972م المذكور أعلاه. وفي تفسير هذا النص يمكن مراجعة كمثل: د. سبهي علي أحمد، ولاية المظالم في الإسلام والقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور، مرجع سابق، ص 126 _ 127.

المطلب الثالث

الإجراءات في تقديم دعوى الإلغاء (42)

لعله من المفيد التذكير بتعريف دعوى الإلغاء قبل الولوج إلى موضوع إجراءاتها. فدعوى الإلغاء تعد أحد أهم دعاوى المنازعات الناشئة في مجال العلاقات التي ينظمها القانون الإداري. مع أن بعض الفقه يعدها الأهم؛ كونها تشغل حيزاً كبيراً في أروقة القضاء الإداري لتعلقها المباشر بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة التي يتقدم بها المخاطبون بهذه القرارات ومن تتصل بهم بشكل أو بآخر.

ويمكن للباحث تعريفها بشكل موجز بأنها: الدعوى التي يتقدم بها إلى القضاء المخاطبين بالقرارات الإدارية مطالبين منه البت فيها وإلغائها كونها مخالفة لقواعد القانون بمفهومه الواسع. (43)

وعموماً يشار إلى أن مجلس الدولة الفرنسي له حق الريادة في إنعاش مفهوم دعوى الإلغاء بعد الإشارة إليها في زمن سابق من قبل المظالم في الدولة الإسلامية واسعة الأجزاء. وذلك ابتداءً منذ العام 1872م حيث كان لمجلس الدولة الحق بالنظر لهذه الدعوى أسوة بالدعاوى الأخرى. ثم تطور الأمر بموجب الإصلاح التشريعي لمجلس الدولة الفرنسي (44) بعد الحرب العالمية الثانية عشية الجمهورية الخامسة في (فرنسا) ثم بعد ذلك بموجب الإصلاح التشريعي اللاحق في العام 1987م، وبموجبه أصبحت دعاوى الإلغاء تنتظر من قبل المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ومن قبل مجلس الدولة الفرنسي. وقد وصفها الفقه القانوني بأنها دعوى قضائية كون مجلس الدولة الفرنسي من صاغها وطورها في التاريخ المعاصر.

أما في (مصر) ظهرت دعوى الإلغاء بموجب القانون بتشكيل مجلس الدولة المصري (45) وكانت محكمة القضاء الإدارية هي المختصة لوحدها بالنظر إلى دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها قضائياً. ثم بموجب قوانين تعديل تشكيل مجلس الدولة المصري المتعددة.

وفي (اليمن) يتم الاعتراف بدعوى الإلغاء كأهم الدعاوى الإدارية التي يتطرق إليها القضاء في

أثناء النظر بالمنازعات المعروضة عليه بشأن المخاطبين بالقرارات الإدارية. وثمة أحكام قضائية صادرة عن المحاكم الابتدائية الإدارية في كل من (صنعاء) و (عدن) وكذلك الصادرة عن الدائرة الإدارية في المحكمة الإدارية العليا. (46)

وقد تطرقت أحكام القضاء الإداري المصري إلى مفهوم دعوى الإلغاء في عدة أحكام قضائية لاسيما أحكام المحكمة الإدارية العليا، وأشارت إلى أنها: تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء أكانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام. واستطردت أيضاً: فموضوعها هو شرعية القرار الإداري. وهذه الدعاوى يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية محل تلك الدعاوى، فلا يحل لنفسه محل جهة الإدارة المختصة في إصدار القرار الصحيح قانوناً؛ وإنما يكفي بالحكم بإلغاء ما تبين له من عم مشروعيته من تلك القرارات.

وعليه نستنتج أن أهم الخصائص البارزة لدعوى الإلغاء في (فرنسا) وغيرها من الدول لاسيما (مصر) تعتبر أن دعوى الإلغاء هي:

دعوى القانون العام: مما يعني أنه يجوز توجيهها ضد أي قرار إداري من دون حاجة إلى نص لذلك. بل أن القضاء الإداري قد وصل إلى حد يعتبر فيه أن النصوص التي ترد في بعض القوانين، لتحسين بعض القرارات الإدارية بأن تجعلها غير قابلة للطعن، لا تشمل دعوى الإلغاء.

دعوى عينية: فدعوى إلغاء القرار الإداري لا يخاصم فيها الإدارة، وإنما يختصم فيها القرار الإداري، ويطلب من القضاء الحكم بعدم مشروعيته ثم إلغاءه، فهي تحمي المراكز القانونية العامة من دون الاعتداد بوجود حق شخصي معتدى عليه، وبذلك فهي لا تعدو أن تكون سوى مخاصمة للقرار غير المشروع.

فالخصومة التي تنشأ هي خصومة عينية موضوعية وليست ذاتية أو شخصية، لذلك قيل إن

دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية. (47)

(42)- تعد دعوى الإلغاء أحد دعاوى القضاء الإداري وثمة دعاوى التعويض أو كما تسمى دعوى القضاء الكامل، وكذلك دعاوى التأديب وتعد هذه الدعاوى الأساس فيما تنفرع عنها دعاوى أخرى لسنا صدد الحديث عنها هنا.

(43)- مجمل تعريفات دعوى الإلغاء لا تبتعد كثيراً عن هذا المعنى؛ فعلى سبيل المثال وليس الحصر انظر: د. عبدالمجيد حشيش القرارات الإدارية القابلة للانفصال وعقود الإدارة، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، السنة 66، العدد 36، 1975، ص 72، وكذا سعيد عبدالرزاق باخبيره، سلطة الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 92، و د محمد هاشم همت ود. سعيد عبدالرزاق باخبيره، الأوجه المعتمدة للطعن بالإلغاء في ظل تأثير الظروف الاستثنائية، بحث منشور في مجلة القانون، كلية الحقوق - جامعة عدن، العدد 22، سبتمبر 2020، ص 153 - 180. هذا وتخص مكاتب كليات الحقوق والقانون بالكتب التي تتطرق إلى تعريف دعوى الإلغاء في الفقه القانوني الإداري. وكان الباحث مشرفاً علمياً على عدد من رسائل وأطروحات طلاب الدراسات العليا ماجستير ودكتوراه ممن كانت موضوعاتهم دراسة دعوى الإلغاء من أوجهها العديدة.

(44)- القانون الصادر في 30 سبتمبر 1953م بشأن مجلس الدولة الفرنسي، والقانون رقم 1127/87م بإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية في 1987/12/31.

(45)- القانون رقم (112) لعام 1946م، ويعد أول قانون بإنشاء القضاء الإداري المصري.

(46)- للاستزادة بهذا الشأن مع خصوصية الواقع اليمني يمكن النظر إلى: د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري " الدعوى الإدارية وخصوصية بنیان الإجراءات القضائية وغير القضائية، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص 153 - 190. وكذا د. محمد علي سليمان، قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية التطور والتطبيق، الطبعة الأولى، مكتبة خالد بن الوليد للطباعة والنشر والتوزيع، وكذلك د. سهير علي أحمد، ولاية المظالم في الإسلام والقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور، مرجع سابق، ص 78 - 130. ود. محمد هاشم همت ود. سعيد عبدالرزاق باخبيره، الأوجه المعتمدة للطعن بالإلغاء في ظل تأثير الظروف الاستثنائية، بحث منشور في مجلة القانون، مرجع سابق، ص 154 وما بعدها.

(47)- بينما دعوى التعويض تعد كقاعدة عامة من الدعاوى التي تتميز كونها دعاوى شخصية وليست موضوعية كدعوى الإلغاء التي يتم مخاصمة القرار الإداري غير المشروع وليس مخاصمة الإدارة.

دعوى مشروعية: والسبب في كون الدعوى الإدارية دعوى مشروعية، هو أن الغرض منها هو إلغاء قرار إداري وإعدام آثاره لمخالفة القانون وخروجه عن حدود قواعد المشروعية سواءً أكان القرار إيجابياً أم سلبياً. ودعوى الإلغاء طبقاً لذلك تعتبر الدعوى الإدارية الأكثر فاعلية في رقابة القرارات الإدارية، وإلزامها حدود القانون، وعدم مجاوزة السلطة. لذلك عمل مجلس الدولة الفرنسي على تسهيل عملية لجوء الأفراد إلى رفع هذه الدعوى من خلال إخضاعها لرعاية خاصة وعدم اشتراط وساطة محامٍ، وعدم طلب دفع الرسوم مقدماً. (48)

وعموماً، يمكننا تقسيم الإجراءات في رفع دعوى الإلغاء، إلى مرحلتين: الأولى؛ وهي المتعلقة برفع عريضة الدعوى وإعلانها إلى الجهة الإدارية وذوي الشأن. والثانية؛ والمتعلقة بتحضير الدعوى وتهيتها للمرافعات. وذلك في الآتي ذكره:

أولاً: إن دعوى الإلغاء كأصل عام، تبدأ بتقديم صحيفة الدعوى الشاملة للبيانات وإعلانها إلى الجهة الإدارية وذوي الشأن. وذلك أن يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مفيد جدول المحامين أمام هذه المحكمة (49).

وفي إطار بحثنا الدؤوب وجدنا في هذا الشأن أحكاماً صدرت عن القضاء الإداري المصري شدد خلالها على ضرورة اشتغال عريضة الدعوى على توقيع أحد المحامين الذين يحق لهم الترافع في مثل هذه القضايا وفي مثل هذه المحكمة. لا بل رأينا أن القاضي الإداري المصري قد حكم ببطلان عريضة الدعوى لخلوها من توقيع المحامي. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى اعتبار عدم توقيع المحامي على عريضة الدعوى من الإجراءات الجوهرية في رفع الدعوى. (50)

وكأصلاً عام يجب أن تحتوي عريضة الدعوى على البيانات العامة، وبيانات المستندات المؤيدة للطلب وصورة أو ملخص من القرار الإداري المطعون فيه. كما يجب على وفق إرادة المشرع المصري:

أن يقدم مع عريضة الدعوى مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب، وعدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافطة مستندات. (51)

ومما يتطلب الإشارة إليه في هذا السياق، أنه يجوز قبول طلبات دعاوى الإلغاء الجماعية المرفوعة من أكثر شخص ضد قرار إداري معين كاستثناء؛ كما هو في حالة وجود الطاعنين في المركز القانوني عينه إزاء القرار المطعون فيه. كما هو الشأن بالنسبة إلى القرارات التنظيمية المعيبة بخلاف ذلك يقضي المجلس بقبول الدعوى بالنسبة إلى الطاعن المذكور اسمه أولاً. فالقاعدة الثابتة المتعارف عليها توجب أن يقدم طلب مستقل بكل قرار إداري بعريضة دعوى مستقلة. وقد رجع الباحث في هذا الصدد ووجد أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطلب بإلغاء قرارات إدارية متعددة على سبيل الاستثناء إذا وجدت صلة تجمع بين الطاعنين، وفي غير هذه الحالة يعتبر المجلس أن الدعوى مرفوعة ضد أول القرارات الإدارية المذكورة في عريضة الدعوى. وعطفاً عليه فإن مجلس الدولة المصري يسير على الخطى عينها التي سار عليها مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال. (52)

ولوحظ جلياً أن مسلك مجلس الدولة المصري وإن كان قد سلك المسلك عينه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي في مسائل عدة ومنها ما تم التطرق إليه في الفقرة السابقة بشأن إمكانية قبول طلبات الطعن الجماعية في حالات معينة؛ إلا أنه - أي مجلس الدولة المصري - قد اختلط نفسه مساراً مختلفاً في قضايا أخرى. ومنها ما وجدناه في أثناء بحثنا هذا بشأن عدم اعتداده بالجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة. ذلك أن القاعدة العامة التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي هي استقلال كل دعوى بعريضة مستقلة بسبب الاهتمام الخاص الذي كفله المشرع الفرنسي لدعوى الإلغاء في إعفاء المتقدمين بدعوى الإلغاء من دفع الرسوم القضائية - كقاعدة عامة - وكذلك من عدم ضرورة أن تقدم عريضة الدعوى بتوقيع من محام عليها.

أما القضاء الإداري المصري فنجد أنه أجاز الجمع بين الدعوتين في عريضة واحدة (53) علماً بأن

محاكم مجلس الدولة المصري تختص بالنظر إلى طلبات التعويض عن القرارات الإدارية سواء رفعت بصفة أصلية أو بصفة تبعية. (54)

وعلى أية حال، يشير المشرع المصري إلى أن عريضة الدعوى ومرفقاتها تعلن إلى الجهة الإدارية المختصة وذوي الشأن في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها، ويتم الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول (55). وعلى الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والوثائق الخاصة بها (56) ويجوز لرئيس المحكمة لأحوال الاستعجال أن يصدر أمر غير قابل للطعن بتقصير ميعاد الثلاثين يوماً على أن يعلن لأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وذلك طريق البريد أو يسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان. ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب

(48) - للاستزادة: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 328 وما بعدها؛

(49) - من نافذة القول إن قانون المحاماة المصري رقم (61) لعام 1968 في المواد (70، 74، 78) ينص على أنه يقبل أمام المحاكم الإدارية المحامون المقيدون أمام المحاكم الابتدائية، ويقبل أمام محكمة القضاء الإداري المحامون المقيدون أمام محكمة الاستئناف، ويقبل أمام المحكمة الإدارية العليا المحامون المقيدون أمام محكمة النقض.

(50) - من جملة هذه الأحكام التي وجدتها في أثناء بحثي هذا: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1959/5/9، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة، مجموعة السنة الرابعة.

(51) - لمزيد من التفاصيل يرجى مراجعة: نص المادة رقم (25) لاسيما الفقرة 1 و 2 من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972م، مصدر سبق ذكره.

(52) - للاستزادة كمثل وليس على سبيل الحصر: د. عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، 1996، ص 682.

(53) - انظر: من أحكام القضاء بهذا الشأن كمثل: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في 30 يونيو 1960م، مجموعة أحكام السنة الرابعة عشرة، ص 69.

(54) - راجع في ذلك: نص المادة رقم (10) من قانون مجلس الدولة المصري، المشار إليه سلفاً.

(55) - المادة رقم (25) الفقرة (3) من القانون عينه - قانون مجلس الدولة المصري -.

(56) - المادة رقم (26) من قانون مجلس الدولة المصري عينه.

المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة ما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجها لذلك ويرسل قلم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء ميعاد الثلاثين ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة.

واستتباعا لما ذكر أعلاه، يتضح لنا أنه لا بد أن توجه الدعوى وتعلن عريضتها إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار الإداري المطعون فيه. وذلك حتى يتسنى لها إعداد وتجهيز الرد القانوني على دعوى الطاعن ضد قرارها، كما ويقع عليها تقديم كل ما لديها من وثائق ومستندات وبيانات وملاحظات من شأنها التأكيد على صحة ومشروعية وسلامة قرارها من كل عيب أو شائبة.

ثانياً: فأنه في تحضير الدعوى تقوم هيئة مفوضي الدولة بالقسم القضائي بمهمة تحضيرها وتجهيتها للمرافعة. وبحق لمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون ضرورياً من بيانات وأوراق. ولمفوض الدولة أيضاً أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، وله أن يأمر بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات ومستندات تكميلية، وغير ذلك مما يفيد إجراءات التحقيق وفي الأجل التي يحددها.

غير أنه لا يجوز التأجيل لسبب واحد في سبيل تهيئة الدعوى، ومع ذلك لاحظنا أنه يجوز لمفوض الدولة في حالات معينة منح التأجيل للسبب عينه. وبعد إتمام تهيئة الدعوى يودع مفوض الدولة تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبيد رأيه مسبقاً. وكما جاء في

نص المادة رقم (27) من قانون تشكيل مجلس الدولة المصري فإنه يجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة هذا، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم. (57)

يؤيد الباحث مسلك المشرع المصري في أن صلاحية مفوض الدولة لا تقف عند ما ذكرناه أعلاه فقط، حيث يمنحه المشرع المصري في المادة المشار إليها أعلاه، حق أن يعرض على الطرفين المتنازعين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية خلال أجل يحدده هو، فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوص أو وكلانهم وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي (58)، وتعطى صورته على وفق القواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من قوائم الدعاوى المنتظرة لانتهاؤ النزاع فيها تبعاً لتسوية مفوض الدولة بين المتنازعين.

وكذلك يرى الباحث صحة مسلك المشرع المصري في منح مفوض الدولة حق إجراء التسوية لما لهذا التوجه من تخفيف التزام القضاء أمام القضاء الإداري ومن ثم سينعكس في آخر المطاف على حسن اضطراد ودوام المرفق العام.

ومع ذلك، نشير إلى أنه يجوز للمحكمة إن لم تكتمل التسوية عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعارض على التسوية بغرامة معينة ويجوز منحها للطرف الآخر (59).

وأخيراً وليس بأخر، نستخلص من النصوص القانونية المنظمة لإجراءات رفع دعوى الإلغاء، أنه يتعين على هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع تقريرها بشأن التحضير للدعوى على وفق نص المادة رقم (27) من القانون (60) بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي ستعقد فيها الدعوى. ويكون توزيع القضية على دوائر المحكمة بمراعاة نوعها طبقاً للنظام الذي تبينه اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري. ويبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ جلسة المحاكمة إلى ذوي الشأن.

ولرئيس المحكمة أن يطلب من ذوي الشأن أو من مفوض الدولة ما يراه مناسباً من إيضاحات

تفيد المحاكمة. وبشكل عام يشدد المشرع على أنه لا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا ثبت للمحكمة أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الوثيقة طرأت بعد الإحالة أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة.

وبتحليل مسلك المشرع المصري آنف الذكر يرى الباحث أنه من العدالة بمكان أن يتم السماح بتقديم ما هو موجب للقضية المتنازع عليها حتى لو لم يكن قد تم تقديمه سلفاً في أثناء التحضير للدعوى. علماً بأن الباحث يتفهم رغبة المشرع في إعداد كل ما يتعلق بالدعوى في مرحلة تحضيرها خدمة لخدمة حل القضايا والبت فيها. وعلى أية حال، جسدت أحكام مجلس الدولة المصري اللاحقة رغبة المشرع الكاملة في السماح للمحكمة المختصة إذا رأت تحقيقاً للعدالة والإنصاف قبول دفع معين أو قبول ورقة ما لم تكن ضمن مرحلة التحضير للدعوى جواز تقديمه أو تقديمها بعد مرحلة التحضير مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة معينة.

وخلص القول، إن الدفع والأسباب المتعلقة بقواعد النظام العام يجوز إيداعها في وقت، كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها. وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين، ويصدر الحكم في الدعوى في جلسة علنية.

ورأى الباحث إزاء الفقرة الأخيرة أعلاه أن المشرع المصري وكذلك أحكام القضاء الإداري كانت متوافقة إلى حد كبير مع المبادئ العامة في القانون الإداري التي تقتضي إعطاء الأولوية لكل مقتضيات النظام العام وفي أي وقت ومن دون أية قيود لأهمية إرساء قواعد النظام العام في

(57) - قانون مجلس الدولة المصري.

(58) - أن هذا المنح للمفوض من قبل المشرع المصري من شأنه أن يوقف تصاعد وتيرة النزاعات الإدارية عند حدود التسوية المبكرة ومن ثم تقليل التزام القضاء المختص.

(59) - لا تزيد الغرامة عن عشرين جنيهاً. انظر مواد قانون مجلس الدولة المشار إليها سلفاً.

(60) - قانون مجلس الدولة المصري، المصدر عينه.

مجالات العلاقات القانونية الإدارية عامة وخصوصا في جانب العدالة منها، عند انصاف المتضررين. ومن ثم فرأينا يتوافق مع مسلك مجلس الدولة المصري الذي يعطي الحق ليس للأطراف فحسب وإنما للمحكمة أيضا ومن تلقاء نفسها كلما تطلب الأمر تقديم أية دواع أو طلبات أو أسباب معينة وفي أي وقت طالما وهي متعلقة بمشروعية تطبيق قواعد النظام.

الخاتمة:

تمام القول يقتضي من الباحث في جزئية الخلاصة هذه أن يؤكد في بداية نهاية بحثه هذا إن من أهداف البحث هذا هو دراسة وتحليل مسار المشرع المصري الذي سبقنا في (الجمهورية اليمنية) بمراحل فيما يتعلق في بناء القضاء الإداري وتشكيل مجلس الدولة ومحاميه المختلفة ومن ثم إجراءات حل المنازعات والنقاضي الإداري؛ وهو الأمر الذي يمكن لنا في (اليمن) من الاستفادة منه بشكل جلي وبلورة المفاهيم والنظريات التي استخلصها المشرع المصري كعصارة جهد سنين طويلة أثبتت تجارب القاضي الإداري هناك صحة اتجاهات المشرع وهو المسلك الذي يعتقد الباحث أن اتباع كثير من خطوات نظيرنا المصري ستكون خلاقة في حل المنازعات الإدارية التي تنشأ في مجال الإدارة في (اليمن) لاسيما بعد تحويرها وتطويرها بما يتناسب مع الواقع المحلي.

_ نشد على يد المشرع اليمني على ضرورة استكمال بناء القضاء الإداري في (اليمن) والاستفادة المثلى من تجربة القضاء الإداري المصري ذائعة الصيت في المنطقة والعالم، الذي حاولنا في بحثنا هذا دراسة جانب معين من تنظيم القضاء الإداري المستقل في (مصر) خصوصا من حيث تشكيله القضاء الإداري عينه ومن ثم إجراءات التظلم الإداري ومن بعده إجراءات الدعوى الإدارية.

_ مما لا شك فيه أن من دواعي قيام قضاء المظالم في التجربة القضائية للدولة الإسلامية هو مكافحة الظلم وكبح جماح السلطة الفارطة والتقليل من الضرر الذي يصيب المواطن جراء تعسف الإدارة في استخدام امتيازاتها السلطوية. كما أنه واضح من خلال بحثنا هذا أن قيام القضاء الإداري المعاصر ومنه ما هو في (فرنسا) ومن بعده في (مصر) كان لأسباب تاريخية وسياسية ارتبطت بمفاهيم رجالات الثورة الفرنسية عن مبدأ الفصل بين السلطات بصورته الحادة الذي دفع إلى حد بعيد لإنشاء القضاء الإداري الفرنسي وفصله عن القضاء العادي.

_ من نتائج الدراسة استنتاج أن دور ناظر المظالم في النظام القضائي الإسلامي كان دورا أكثر اتساعا حيث كان يوجه في بعض الحالات الأوامر إلى الإدارة عندما كان ينظر إلى الشكاوى من الولاة ويتصفح سيرتهم ويستكشف أحوالهم فيأمر برد الزيادة إلى أهلها وإن كانت قد دخلت إلى بيت المال (61)، وينظر إلى شكوى الموظفين ويقرر فرض العطاء العادل إن رأى حجة لذلك... إلخ، بينما اختصاص القاضي الإداري المعاصر لاسيما في (فرنسا ومصر) وإن كان يتصف بالدور الإنشائي الخلاق إلا أنه لا يستطيع توجيه أوامر مباشرة للإدارة ويتدخل في ملائمة العمل الإداري ويتدخل في شؤونها.

_ أن عديد من النقاط المتعلقة بتشكيل قضاء المظالم الإسلامي قد تطرقنا لها في متن البحث ونعتقد جازمين بأنه يمكن تغذية النظام القضائي المزودج به والاستفادة من بعض جوانب تشكيله وعمله لاسيما في (المسيمن) التي يأتي دستورها وتشريعاتها قريبة من الأخذ بالنصوص الشرعية الإسلامية، مع عدم

التقليل من دور القضاء الإداري المعاصر الذي يساعد وجوده في كبح الفساد المستشري في الإدارة العامة لأجهزة الدولة لاسيما في (اليمن).

_ توصل الباحث إلى أن تشكيلات مجلس الدولة المصري وهيئاته وإن كانت تلبس ثوبا قشيبا معاصرا للقضاء الإداري إلا أن ثمة جوانب معينة مما تتقارب فيه مع تشكيله وأهداف قضاء المظالم في الإسلام. ونوصي ليس المشرع المصري فحسب وإنما ذوي الاختصاص في (مصر) و (اليمن) إيلاء تجربة قضاء المظالم حيزا أكبر مما هو قائم حاليا لاسيما في مجال تشكيله القضاء الإداري واختصاصاته وكذلك في مجال إجراءات الدعوى الإدارية والاثبات أمام هيئات القضاء الإداري.

_ من نتائج الدراسة أن القضاء الإداري في (مصر) كان سابقا في إنشاء وتنظيم القضاء الإداري المختص بحل المنازعات الإدارية على مستوى الوطن العربي، ولكن لوحظ عدم مواكبة هذا الإنجاز بوجود قانون خاص لتنظيم المنازعات الإدارية من الناحية الإجرائية سواء المنازعات التي تتم في المرافق العامة أو تلك التي تدعو القضاء للنظر فيها. لذلك يوصي الباحث المشرع المصري بضرورة النظر لأهمية إصدار قانون للإجراءات والمرافعات الإدارية ينظم شقي المنازعات: الأول: النزاعات في المرافق العامة (قبل الدعوى). والثاني: المنازعات الإدارية القضائية. مع ملاحظة إن صدور القانون المصري رقم (6) لعام 2017 بشأن تعديل القانون رقم (7) لعام 2000م (62) بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص المعنوية الاعتبارية طرفا فيها _ وغيره _ لا يؤثر بشكل كبير عما نادى به أعلاه فهو مقتصر على حل بعض المنازعات الإدارية وبصورة استثنائية فقط. وفي عموم القول لمضمون الفقرة أعلاه إنه يتطابق مع تمنياتنا للمشرع الوطني من أن يخطو خطوة متقدمة أخرى في طريق تعبيد الطريق أمام قيام القضاء الإداري المستقل في البلد وما من عمل مهم _ في هذا الشأن _ كإصدار قانون للإجراءات الإدارية جنباً مع جنب استكمال محاكم القضاء الإداري طبعاً.

_ إن وجود قانون للإجراءات الإدارية ينظم المشكلات والمنازعات الإدارية مسألة ملحة سواء تلك الأعمال تنشأ في حدود المرفق العام ومنازعاتها المختلفة أو تلك التي ينظر القضاء بها (المنازعات الإدارية القضائية). وهذا الأمر ينطبق على البلدان التي يوجد فيها قضاء إداري

(61) - لمعرفة المزيد أكثر مع خصوصية الواقع اليمني يمكن مراجعة: أحمد عبد الملك بن قاسم، قضاء المظالم في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1989، ص 150 وما بعدها.
(62) - يشار إلى أن ثمة نية للمشرع المصري فيما يبدو لتعديل جديد للقانون رقم (7) لعام 2000 بشأن التوفيق في بعض منازعات الوزارات والأشخاص المعنوية الاعتبارية بعد التعديل للقانون عينه بالقانون رقم (6) لعام 2017.

مستقل كما هي الحال في (مصر) وبلدان أخرى كـ (المملكة العربية السعودية) على سبيل المثال وليس الحصر، أو تلك التي يعتد نظامها القانوني بالازدواجية القانونية وبها ملامح قيام القضاء الإداري المستقل كـ (اليمن).

وبمعنى آخر، أن جميع الدول بنظرنا على مختلف درجات الأخذ وتطبيق قواعد الازدواج القضائي تحتاج إلى وجود تشريع كامل متكامل للإجراءات الإدارية بصرف النظر عن نوعية نهج القضاء مزدوجا كان أم نظاما قضائيا موحد. فقواعد تنظيم الأعمال الإدارية حتى في طورها ما قبل

النزاعي تحتاج إلى قواعد تشريعية وافية _ لاسيما قواعد القانون العادي ومن ثم ما يتوجب سنه وإقراره

ضمن النظام القانوني اللانحي _ تساعد رجل الإدارة والمواطنين وأطراف العلاقة القانونية الإدارية كافة

على حد سواء لمعرفة كيفية إتمام هذه الأعمال بصورة قانونية صحيحة خالية من المتاعب والإشكالات المتوقعة. هذا فضلا عن أهمية وجود قانون الإجراءات الإدارية الذي بواسطته تحل المنازعات التي تنشأ في مجال الإدارة والمنازعات الأخرى التي تنشأ في ساحة القضاء الإداري أو القضاء الموحد.

_ بمناسبة التطرق لاختصاص مجلس الدولة المصري وعدم خضوع أعمال السيادة ضمن اختصاص مجلس الدولة لا بل والقضاء بشكل عام في (مصر) يرى الباحث صحة المسلك الذي أخذه المشرع اليمني في أن جعل من جميع الأعمال الإدارية خاضعة للقضاء ولم يتخذ المسلك عينه الذي سلكه بشدة المشرع المصري بحيث فصل أعمال السيادة عن بقية أعمال الإدارة وجعلها من الأعمال الإدارية التي لا تخضع لاختصاص القضاء لأسباب يراها مقنعة في عدم خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء مؤيدا بذلك مسلك القضاء الإداري والمشرع الفرنسي في الاعتداد بهذا الاتجاه في تشريعاته القانونية. لا بل ويرى الباحث أنه حتى عند استكمال بناء مؤسسات القضاء الإداري المستقل في البلد وقيام القضاء المزدوج في (اليمن) فإنه لا يرى أهمية للأخذ بفكرة عدم خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء وذلك لأسباب عدة أهمها اختلاف الوضع القانوني والقضائي في (اليمن) عما هو مستقر في البلدان التي سبقت في الأخذ بعدم خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء ومضيها منذ زمن طويل بهذا المسلك مما يؤهلها لحد ما في الاستمرار بتطبيق قواعد إخراج أعمال السيادة من الرقابة القضائية فضلا عن أسباب أخرى تناولها الباحث في بحث مستقل بهذا الشأن.

_ لوحظ ان لقسم التشريع في مجلس الدولة المصري اختصاصا قانونيا واسعا حيث أن للقسم مراجعة مشروعات التشريعات كافة المتعلقة بالإدارة العامة؛ فضلا عن جواز تقديم اقتراحاته لقواعد التشريعات عينها المنظورة أمامه وتقديمها للجهات المختصة ذات العلاقة، وهو الأمر الذي يساعد على نقاوة صدور التشريع المنشود في مسألة ما من أية شوائب قانونية طالما وهو يمر قبل صدوره من قبل الجهات التشريعية بسلسلة معقدة من اجراءات الفحص والتحليل والصيغة والتنقيح والصيغة على النحو المشار إليه. ومما ذكر يأمل البحث بأن يكون من اختصاصات القضاء الإداري المستقل المنشود في (اليمن) أن يتم التشكيل كيفما تم في (مصر) بما في ذلك إعطاء اختصاص واسع لقسم التشريع فلا يقتصر على المراجعة والتحصيص بل يكون من حقه تقديم الاقتراحات والتوصيات التشريعية التي من شأنها الارتقاء بقواعد لقانون المنظور أمام قسم التشريع فيستفيد المعنيون بتقديم التشريع واصداره بما سيقدمه هذا القسم من بلورة دقيقة لقواعد القانون الإداري... الخ.

_ توصل الباحث إلى نتيجة أن تشريعات يمنية عدة ذات العلاقة تغفل عن تعريف وتوضيح التظلم الإداري وتضع القواعد التفصيلية له. والنصوص التشريعية في البلد ذات العلاقة ليست إلا نصوصا مقتضبة ولا تكفي إذا ما نظرنا إلى أهمية قواعد التظلم الإداري التي تواكب المنازعات الإدارية وما أكثرها في واقعنا الوطني المعاش.

وعليه لا بد وأن يتم إعادة النظر في مجمل النصوص التشريعية في هذا المجال وتوسيعها بحيث تشمل وتغطي أوضاع حل المنازعات عبر التظلم الإداري مع أن وجود قانون خاص بالإجراءات الإدارية الشامل للمنازعات الإدارية في المرافق العامة أو القضاء؛ هو الحل الأمثل من وجهة نظرنا لاسيما في واقع الحياة في (اليمن) وليس فقط في (مصر).

_ من نتائج البحث أن ثمة مجال بين التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي وهو الأمر الذي يتطلب المحافظة في كل الأحوال على القواعد الإلزامية التي تفترض التزام المتضرر من القرار الإداري بعدم رفع دعوى الإلغاء إلى القضاء المختص إذا كان المشرع قد شمل حالة هذا المتضرر ضمن حالات التظلم الوجوبي، ومن ثم يجب تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل تقديم دعوى الإلغاء.

_ أوصي باهتمام المشرع اليمني بتحديد تفاصيل إجراءات محاكمات التأديب المنظمين بنظم خاصة كمجالس التأديب لأعضاء الهيئة التدريسية للجامعات اليمنية أسوة بغيره من المشرعين كالمشرع المصري التي تناولها ليس في قواعد النظم الخاصة وإنما جاء ذكرها في قانون مجلس الدولة عينه والمجلس الخاص بالنظر بالمنازعات الإدارية كافة في (مصر). علما بأن المشرع اليمني لم يتناول مسألة تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات اليمنية على وفق القانون رقم (18) لعام 1995م⁽⁶³⁾ في متن نصوصه القانونية إلا فيما يبدو بثلاث مواد يتيمة وهو الأمر الذي يكشف خواء البنية التشريعية في مجال محاسبة أعضاء الهيئة التدريسية إذا ما قرأناه بسلفه المصري على سبيل المثال.⁽⁶⁴⁾

_ لما كان أحد أهداف بحثنا القانوني هذا هو استخلاص العبر ممن سبقونا في هذا المجال مجال المنازعات الإدارية والقضاء الإداري وتغطية الهوة التشريعية بين بلدنا وبلد موضوع بحثنا هذا وهي جمهورية مصر العربية، فقد وجدنا أيضا أن المشرع اليمني في المادة (44) من قانون

(63) - ألمعنا إلى أن ثمة تعديلات لقانون الجامعات اليمنية صدرت فيما قبل نشوب الحرب اليمنية في العام 2015 بعد القانون أعلاه.

(64) - انظر بهذا تفصيلا: د. علي مهدي بارحمة، طبيعة وتشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ومساعدتهم بالجامعات اليمنية، بحث منشور في مجلة القانون، مرجع سابق، ص 242 _ 256.

الجامعات اليمنية رقم (18) لسنة 1995م لم يبين مدة ولاية مجلس التأديب وتركها موضوعها شاغرا وهو الأمر الذي نوصي بضرورة تعديل هذه المادة والإشارة فيها بوضوح إلى مدة ولاية مجلس التأديب بما لا يدع مجالاً للشك. وحتى لا تنشئ مشكلات قانونية بهذا الصدد.

يشدد الباحث على ضرورة إيلاء المشرع اليمني الأهمية المناسبة لإيجاد البنية القانونية المتكاملة للقواعد المنظمة لدعوى الإلغاء وذلك بالتزامن مع استكمال بناء القضاء الإداري اليمني، لاسيما في القانون المنشود بشأن الإجراءات القانونية لحل المنازعات الإدارية سواء من قبل الإدارة عينها أم تلك التي ترفع إلى القضاء الإداري المختص ونقصد بذلك (قانون المرافعات الإدارية والقضائية).

تجربة هيئة مفوضي الدولة في عمل القضاء الإداري المصري لاسيما في تحضير تقديم الدعوى الإدارية؛ تستحق إيلاء المشرع اليمني جهده في دراستها والخروج بالنتائج التي من خلالها يمكن تشريع النصوص التي تجيز إنشائها أو تطوير ما هو موجود وما يشبهها.

توصل الباحث إلى أن المشرع المصري منح حق إجراء التسوية بين المتنازعين في مرحلة التحضير للدعوى القضائية، وعليه نوصي المشرع في (اليمن) وهو في صدد التوقف عند التوصية بتطبيق تجربة هيئة مفوضي الدولة في (مصر) أن يشير بما لا يدع مجالاً للشك بأحقية الجهة التي تقوم مقام مفوض الدولة في (اليمن) في إجراء التسوية القانونية بين المتنازعين أمام القضاء الإداري المختص في مرحلة التحضير للدعوى القضائية ومن ثم بنظرنا سنقل عدد القضايا المنظورة أمام القضاء وستقلل من النزاح القضائي غير المبرر وستعطي مجالاً للحلول الودية التي من شأنها في آخر المطاف ضمان انتظام واضطراب ودوام المرفق العام لاسيما في (اليمن) التي تكثر بها المنازعات الإدارية.

نوصي بشدة المختصين في كليات الحقوق والشريعة الإسلامية في (اليمن) بتدريس مساق القضاء الإداري كمساق دراسي سنوي في برنامج البكالوريوس وبرنامجي الماجستير والدكتوراه في الأقسام العلمية المختصة بذلك كقسم القانون العام لأهمية موضوعات القضاء الإداري المعاصر ودوره الكبير في حل المنازعات الكثيرة الناشئة في مجال العلاقة مع أجهزة الدولة وهيئاتها المتعددة، وهذا أسوة بالتوجه المتسارع لعدد من الدول في العالم في إنشاء القضاء الإداري المتخصص بالتزامن مع تدريسه في الجامعات والمعاهد المتخصصة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب العامة والخاصة:

- [1] د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين و د. أحمد عبدالملك بن أحمد بن قاسم، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، منشورات جامعة صنعاء، الطبعة الأولى.
- [2] د. ثروت عبدالعال أحمد إجراءات المسألة التأديبية و ضماناتها لأعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم (49) لعام 1972م، دار النشر والتوزيع، جامعة أسيوط، الطبعة الثانية، من دون ذكر سنة النشر.
- [3] حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998م.
- [4] د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، دار جامعة (عدن) للنشر والتوزيع، عدن، سنة 2014.
- [5] د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري اليمني، وخصوصية الخصومة الإدارية، عدن، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، 2003.
- [6] د. خالد عمر باجنيد، محاضرات في مساق القضاء الإداري، عدن، الطبعة الأولى، 1998.
- [7] د. سهير علي أحمد، وجيز القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، دار البرهان، 2020، عدن.
- [8] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- [9] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
- [10] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1982.
- [11] د. عبدالغني بسبوني، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، 1996.
- [12] د. عبدالوهاب محمد البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دراسة قضائية، دار الفكر العربي، 1993.
- [13] د. عمرو فؤاد أحمد، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979.
- [14] د. لؤي طارش محمد، المفيد في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، 2020، مكتبة الوراق، عدن.
- [15] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985.
- [16] د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- [17] د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- [18] د. محمد علي سليمان، قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية التطور والتطبيق، الطبعة الأولى، مكتبة خالد بن الوليد للطباعة والنشر والتوزيع.

- [19] د. محمد فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- [20] د. مصطفى أبو زيد فهمي، المنازعات الإدارية، من دون ذكر سنة ودار النشر، 1976.
- [21] د. مصطفى كمال وصفي، النظرة الحديثة للمشروعية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث من السنة الثامنة، 1976.
- [22] د. مطهر اسماعيل العزي، القضاء الإداري وموقف المشرع اليمني منه "الدعوى الإدارية في التشريعات اليمنية، صنعاء، 2001، من دون ذكر دار النشر.

[23] د. يحيى قاسم سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، 2020، عدن.

ثانيا: الرسائل والأطروحات العلمية:

- [24] أحمد عبد الملك بن قاسم، قضاء المظالم في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1989.
- [25] سعيد عبدالرزاق باخبيره، سلطة الإدارة الجزائرية في أثناء تنفيذ العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2007.

ثالثا: التشريعات بأنواعها:

- [26] دستور (الجزائر) لسنة 1996.
- [27] دستور (الجمهورية اليمنية) لعام 2001
- [28] مسودة دستور (الجمهورية اليمنية) 2015.
- [29] وثيقة الحوار الوطني الشامل اليمني 2013 _ 2014.
- [30] القانون رقم (112) لعام 1946 بإنشاء القضاء الإداري المصري.
- [31] القانون الصادر في 30 سبتمبر 1953م بشأن مجلس الدولة الفرنسي.
- [32] قانون المرافعات المدني العراقي رقم (83) لعام 1969.
- [33] القانون رقم (47) لعام 1972 بتشكيل مجلس الدولة المصري.
- [34] القانون رقم (49) لعام 1972 بشأن تنظيم الجامعات المصرية.
- [35] القانون رقم (79) لعام 1972 بشأن المعيدين والمدرسين المساعدين بالجامعات المصرية.
- [36] القانون الفرنسي رقم 1127/87 بإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية في 1987/12/31.
- [37] قانون السلطة القضائية رقم (1) لعام 1991 المعدل بالقانون رقم (27) لعام 2013.
- [38] قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (19) لعام 1991.
- [39] قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني الصادر بالقرار الجمهوري رقم (28) لعام 1992 المعدل بالقانون رقم (40) لسنة 2002م.
- [40] قانون الجامعات اليمنية رقم (18) لعام 1995 المعدل بالقانون رقم (30) لعام 1997 المعدل بالقانون رقم (33) لعام 2000.
- [41] قانون تشكيل مجلس الدولة في (جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية) رقم 2/98 لسنة 1998.
- [42] القانون رقم (7) لعام 2000 بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص المعنوية الاعتبارية طرفا فيها في (مصر) المعدل بالقانون رقم (6) لعام 2017.
- [43] القانون رقم (6) لعام 2006 بشأن تنظيم الجامعات السورية.
- [44] القرار الجمهوري رقم (122) لعام 1992 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني.
- [45] اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية رقم (32) لعام 2007.
- [46] قرار مجلس القضاء الأعلى في (اليمن) رقم 177 لعام 2010.

رابعا: الأبحاث والمقالات العلمية:

- [47] د. سليمان محمد الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة 11، العدد 1، 1966.

- [48] د. سهير علي أحمد، ولاية المظالم في الإسلام والقضاء الإداري المعاصر، بحث منشور في مجلة تهامة، جامعة الحديدة، العدد الثاني عشر يوليو _ ديسمبر 2020.
- [49] د. عبدالحميد حشيش القرارات الإدارية القابلة للانفصال عقود الإدارة، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، السنة 66، العدد 36، 1975.
- [50] د. علي مهدي العلوي بارحمة، طبيعة وتشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ومساعدتهم بالجامعات اليمنية، بحث منشور في مجلة القانون، كلية الحقوق _ جامعة عدن، العدد الواحد والعشرون يوليو 2019.
- [51] محمد أبو زهرة، ولاية المظالم في الإسلام، بحث منشور في مجلة دنيا القانون، السنة الثالثة، العددان 1 و 2، 1961.
- [52] د. محمد هاشم همت و د. سعيد عبدالرزاق باخبيهر، الأوجه المعتمدة للطعن بالإلغاء في ظل تأثير الظروف الاستثنائية، بحث منشور في مجلة القانون، كلية الحقوق _ جامعة عدن، العدد 22، سبتمبر 2020.

مجموعات الأحكام القضائية:

- [53] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة السنة الرابعة.
- [54] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الرابعة عشرة.
- [55] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة الرابعة عشرة.

RESEARCH ARTICLE

RULES FOR THE FORMATION OF THE CONTEMPORARY ADMINISTRATIVE JUDICIARY AND PROCEDURES FOR THE ADMINISTRATIVE CASE, EGYPT AS A MODEL

Saeed Abdulrazak Bakhubera

Dept. of Republic Law, Faculty of Law, University of Aden, Yemen

*Corresponding author: Saeed Abdulrazak Bakhubera; E-mail: dr.bakhubera@yahoo.com

Received: 25 August 2021 / Accepted: 15 September 2021 / Published online: 29 September 2021

Abstract

From this study, the researcher seeks to reach a number of legal rules and opinions that can be used in the coming period during the completion of the establishment of administrative judicial bodies and to clarify the procedures before filing an administrative lawsuit and after submitting it to the judiciary in the (Republic of Yemen). Accordingly, the researcher studied the most important Egyptian administrative judiciary bodies and analyzed the rules for filing an administrative lawsuit and the procedures prior to it and in its shadow, considering the experience of the Egyptian administrative judiciary as a pioneering experience in the region and countries of the world, and through this experience, we can benefit from it to a large extent, we are here in (Yemen). The research consisted of an introduction and two sections for each topic, two demands, and a conclusion of the study that included a number of conclusions, results, recommendations, and suggestions.

Keywords: Administrative judiciary, Administrative suit, Egyptian judiciary

كيفية الاقتباس من هذا البحث:

باخبيهر، س. ع. (2021). قواعد تشكيل القضاء الإداري المعاصر وإجراءات الدعوى الإدارية "مصر أنموذجاً". مجلة جامعة عدن الإلكترونية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، 2(3)، 341-359. <https://doi.org/10.47372/ejua-hs.2021.3.115>

حقوق النشر © 2021 من قبل المؤلفين. المرخص لها EJUA، عدن، اليمن. هذه المقالة عبارة عن مقال مفتوح الوصول يتم توزيعه بموجب شروط وأحكام ترخيص Creative Commons Attribution (CC BY-NC 4.0).

