إجراءات الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية - دراسة مقارنة

م.د علي مدلول محسن الخفاجي
جامعة اهل البيت/ كلية القانون
dr.alimadlool@gmail.com

م.د فيصل عقلة الشرفات
جامعة ال البيت/ الأردن
Faisal1981@aabu.edu.jo

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٣/١٢ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٤/١٩ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٣/٦/٣٠

https://doi.org/10.61353/ma.0130421

تناول البحث مدى التباين بين الإجراءات المتبعة والمنظمة بنصوص قانونية لقبول دعوى الإلغاء، كشروط شكلية إجرائية لقبول الطعن في بعض الدول التي تختلف في بعض مسمياتها وإجراءاتها، هذه الإجراءات وضعت لدعوى مخاصمة القرار الإداري، وبذلك وضعت لتنظيم عمل عملية التقاضي في المحكمة، وللتخفيف على صاحب الطعن ، حيث عالج البحث الإجراءات التي تحكم الطعن منذ عملية كتابة الاستدعاء حتى قبول الدعوى شكلاً، إذ تبين بشكلٍ جلي الاختلاف الواضح بين بعض الإجراءات المتبعة بين المحاكم وأهمها توكيل محامي، ودفع الرسوم القضائية، والمشرع الأردني أظهر نوعًا من الجمود والتشدد كشكلية للقبول بالمقابل أظهر المشرع والقاضي الإداري كالتونسي نوع من المرونة إذ أعفى الطاعن من أنابه المحامي وكذلك إمكانية طلب الإعانة القضائية (الإعفاء من الرسوم)، فضلًا عن التباين والاختلاف غير الجوهري من حيث طبيعة وشروط استدعاء الدعوى (عريضة الدعوى).

ويسعى البحث إلى بيان مدى تأثير الجمود في الإجراءات كشروط على قبول الدعوى ممّا يفوت مصلحة الطاعن، يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، واتضح أنْ إجراءات الدعوى الإدارية هي جزء شكلي جوهري لا يمكن التجاوز عنه، وطُرحت تطلعات يا حبذا لو أن القاضي الإداري الأردني أنّ يبسط في التعامل مع الإجراءات الشكلية التي لا تؤثر في المصلحة.

The research dealt with the extent of the discrepancy between the procedures followed and regulated by legal texts to accept the cancellation claim in some countries that differ in some of their names and procedures, although the discrepancy is relative, and the Jordanian and Tunisian position was adopted as a comparative study.

These procedures were developed for a lawsuit against the administrative decision, and thus were developed to regulate the work of the litigation process in the court, and to relieve the complainant.

Where the research dealt with the procedures governing the appeal from the process of writing the petition until the acceptance of the case in form.

Where it was clearly shown the clear difference between some of the procedures followed between the courts, the most important of which is the appointment of a lawyer, and the payment of judicial fees, The Jordanian legislator showed a kind of stagnation and strictness as a formality of acceptance. On the other hand, the Tunisian legislator and administrative judge showed a kind of flexibility as he exempted the appellant from his attorney, as well as the possibility of requesting judicial aid exemption from fees, In addition to the difference and immaterial difference in terms of the nature and conditions of the summons the petition.

الكلمات المفتاحية: مرفقات، عريضة الدعوى، توكيل محامي، إجراءات الدعوى.

المقدمة

يمكن البحث في إجراءات الدعوى الإدارية المتعلقة باستدعاء دعوى الإلغاء على أساسها شرط من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، وذلك لما لها من أثر في ردّ الدعوى شكلًا، فالإجراءات هي السبيل للوصول إلى مرحلة الطعن وقبوله، إذ إن عدم إتباع هذه الإجراءات سيجعل من الدعوى غير مقبولة ومردودة.

وأهم ما يميز هذه الإجراءات أنها متتالية مترابطة ببعض، وأيضًا الإجراءات مشرعة ومحصنة بالقانون، أيّ لا مجال لتخلف أيٍّ منها. وحدّد القانون هذه الإجراءات لضمان تنظيم عمل المحكمة الإدارية، والجدية في الطلب، فالتنظيم والترتيب تُعدّ من أشكال صحة وسلامة العمل مهما كانت طبيعته، وبالرغم من ميزات الإجراءات المحددة في المحكمة الإدارية، فنحاول إيجاد أبرز معيقاتها وعيوبها.

أولًا- أهمية موضوع البحث:

تتركز أهمية البحث بأنها عن طريق المقارنة تعالج أو تبين مدى الجمود والمرونة بين الأنظمة التي تحكم القضاء الإداري في مسألة إجراءات السير بالدعوى الإدارية كشرط لقبول الدعوى، وأيضًا من جهة المسميات والطبيعة الحقيقية للدعوى، ليُظهر التباين الشكلي مدى التأثير على مصلحة الطاعن من حيث قدرته على القيام إذ أن الجمود يؤثر على الطاعن من ناحية القدرة على رفع الدعوى وانتهاء الخصومة قبل قبولها.

ويسعى البحث إلى بيان أهمية تبسيط الإجراءات في دعوى الإلغاء، ويتعرض البحث إلى بيان مدى تأثير الجمود في الإجراءات كشروط على قبول الدعوى مما يفوت مصلحة الطاعن، ويسعى البحث أيضًا عن طريق المقارنة إلى لفت النظر خصوصًا في مسألة توكيل المحامي ودفع الرسوم القضائية.

ثانياً- إشكالية البحث:

تستند مشكلة الدراسة بوصف الفرق والاختلاف بين النظام القانوني الذي ينظم إجراءات قبول دعوى الإلغاء إذ إن هذه الإجراءات أو الشروط تؤثر سلبًا على تحقيق المصلحة الشخصية في حال التشدد في التعامل معها كما هو حاصل في الموقف الأردني للقضاء الإداري، بالنظر إلى الأنظمة التي تظهر نوعًا من التبسيط في التعامل مع الإجراءات المتبعة لقبول دعوى الإلغاء.

ثالثاً- منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن الذي يقوم على وضع النصوص القانونية والقرارات

الصادرة من المحاكم الإدارية، وتحليل كُلّ اتجاه مع مراعاة التوثيق والأمانة العلمية، والاعتماد على المراجع ذات العلاقة المباشرة بالموضوع.

رابعاً- هيكلية البحث:

تنقسم خطة البحث على مبحثين ولكل مبحث مطلبين: وفيما يلي سيبحث طبيعة إجراءات رفع دعوى الإلغاء ومدى تأثيرها في قبول دعوى تجاوز السلطة شكلًا. عن طريق المبحث الأول، الطبيعة القانونية لعريضة دعوى الإلغاء وهو مقسم على مطلبين :تناول المطلب الأول خصائص إجراءات الدعوى الإدارية أما المطلب الثاني فقد لطبيعة إيداع الدعوى الإدارية لدى المحكمة الإدارية، والمبحث الثاني يتم البحث في الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى ومرفقاتها. وهو مقسم على مطلبين خُصص الأول لشكليات عريضة العوى أمّا المطلب الثاني خُصص لمرفقات عريضة الدعوى.

وفي الخاتمة تم عرض أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

المبحث الأول

القواعد القانونية لعريضة دعوى الإلغاء

تُعدّ القواعد الإجرائية التي وضعها القضاء الإداري قواعد أساسية في أصول المحاكمة، إن قواعد الأصول وضعت بقصد تحقيق العدالة وليس كما يعتقد البعض بأنها مجموعة من الشكليات، فإلى جانب قواعد الشكل هي ضرورية لتأمين نظام سير القضاء[١].

فتتميز إجراءات رفع دعوى الإلغاء في القضاء الإداري بأنها إجراءات مستقلة عن إجراءات رفع الدعاوى الأخرى المنصوص عليها في قانون المرافعات، وهي بذلك لا تشكل استثناء من هذه الإجراءات بقدر ما تمثل نظامًا مستقلًا، وأساسيًا يستمد قواعده من طبيعة المنازعات الإدارية وضرورات سير المرافق العامة[٢].

فكما يتميز القضاء الإداري بطبيعة النزاع الذي يحكمه فهو يتميز بإجراءات الفصل في النزاع، فالنزاع أساسه عمل إداري (قرار إداري) والخصم دائمًا يكون غرضه حلّ النزاع وديًا، ويمكن أن نضفي صفة أو اسم محكمة النزاع الودي على المحكمة الإدارية، بسبب العلاقة بين طرفي الدعوى وكذلك طبيعة قرار الحكم الصادر بالنزاع.

ولطبيعة النزاع الحاصل وأهمية استقرار المراكز القانونية والأوضاع العامة فإن مدة النزاع قصيرة وأحد أطراف

النزاع ثابت دائمًا وهي الإدارة، وحتى طرائق إثبات الحق محددة وغير ذلك من القواعد الثابتة.

واجتهد فقه القضاء وأسهم في وضع الإجراءات اللازمة والضامنة لحسن سير عمل المحكمة وسهولة القيام بالدعوى، ومن ذلك اتجه القانون إلى ترسيخ هذه الإجراءات ووضعها وحددها بموجب نصوص قانونية هي بالأصل كانت من وضع فقه القضاء الإداري.

وسيُخصص هذا المبحث لدراسة أبرز الإجراءات التي نص عليها قانون القضاء الإداري إذ أن إجراءات التقاضي الإدارية قد تختلف في التفاصيل بحسب جهة القضاء الإداري التي تطبقها داخل الدولة وأن أسلوب نسجها يختلف من دولة إلى أخرى في الدول ذات النظام الإداري.

إلا إن هذه الإجراءات سواء اختلفت أم لم تختلف تتمتع بذاتية وروح مستقلة تجعل لها سمات وخصائص مشتركة تميزها عن غيرها من القواعد الإجرائية[٣]، فخصائص إجراءات الدعوى هي أهم ما يميز طبيعة هذه الدعوى ستبحث في **المطلب الأول**، وسيبحث في **المطلب الثاني** في كيفية إيداع وتقديم الدعوى للمحكمة الإدارية.

المطلب الأول : خصائص إجراءات دعوى الإلغاء

تستمد الدعوى الإدارية خصائصها من طبيعة القضاء الإداري الذي يُعدّ قضاء مشروعية، فطبيعته تجعل إجراءات السير بالدعوى تختلف عن غيرها من الإجراءات المتبعة في المحاكم الأخرى مما جعل لها خصائص تميزها.

وبالرغم من إن الأصول الإدارية ليست جميعها واحدة وتختلف وفقًا لاختلاف أنواع المحاكم واختلاف درجاتها في التسلسل القضائي، واختلاف أنواع الدعاوى التي تُقام أمامها، إلا إن الأصول الإدارية جميعها تجتمع في خصائص مشتركة[٤].

فالإجراءات أمام المحاكم الإدارية مستقلة تمامًا عن إجراءات المحاكم المدنية وذلك لعدة أسباب[٥]. أولها: إن العلاقة القائمة بين الأفراد والإدارة تختلف كليًا عن علاقات الأفراد فيما بينهم، إذ إن الإدارة في حال قيامها بتسيير وإدارة المرافق العامة لا تخضع للقوانين العادية، بل تخضع لقواعد خاصة مستمدة من ضرورات المرافق العامة.

ثانيًا: إن الإدارة في وضع ممتاز بالنسبة للأفراد فلا يمكن تجاهل هذا الوضع. وثالثًا: إنه لا يجوز تحليف الإدارة اليمين عند تعذر الإثبات.

وتتسم الإجراءات القضائية الإدارية بالصفات الآتية: صفة الاستقلالية، الطابع الاستقصائي أو التوجيهي مع شيء من الاحتراز، الصبغة الكتابية والصبغة الإدارية[٦].

وسنحاول إبراز أكثر الخصائص اتفاقًا مع طبيعة دعوى الإلغاء وهي ذاتها دعوى تجاوز السلطة كما يطلق عليها في بعض البلدان كـ فرنسا وتونس بوصفها دعوى تحقيقية يوجهها القاضي، ودعوى ذات إجراءات كتابية تمتاز بالبساطة والمرونة كالآتي: دعوى ذات طابع تحقيقي يوجهها القاضي **(الفرع الأول)** ودعوى ذات إجراءات كتابية **(فرع الثاني)** ودعوى تمتاز بالبساطة والمرونة **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: دعوى تخضع لتوجيه القاضي الإداري

يوجه القاضي الإداري الإجراءات الإدارية ويقودها على العكس من القاعدة في المرافعات المدنية والتجارية، من جهة أن الخصوم هم الذين يسيطرون على هذه الإجراءات من جهة القيادة أو التوجيه[٧].

فالمبدأ المعمول به أن الدعوى العادية المدنية توجه للقاضي بعد تحقيق الادعاء العام توجه القاضي بحسب جرم عقوبته محددة بنص قانوني، أما الدعوى الإدارية فأساسها استدعاء يوجه للقاضي الإداري وهو بدوره يقوم بتوجيهها.

فمبدأ القضاء الإداري وبحسب الرأي السائد هو مبدأ الإجراءات الاستقصائية التي تفتح للقاضي مجالًا واسعًا[٨]. ويقصد بهذه الخاصية أن إجراءات التقاضي الإدارية تقع تحت سيطرة القاضي ويدير التحقيق منفردًا، فالإجراء الاستقصائي (التحقيقي) في النهاية يعطي للقاضي أكثر حرية ويخلصه من مغالاة الخصوم[٩].

فهذه الخاصية تستند على طبيعة الدعوى الإدارية وموقف الأطراف منها إذ تقف الإدارة كسلطة عامة تتمتع بالامتيازات، الأمر الذي يستدعي قيام القاضي الإداري بدور إيجابي لتحقيق التوازن العادل بين الطرفين[١٠].

فالقاضي الإداري هو الذي يطلب من الخصوم البيانات والأوراق اللازمة للدعوى ويعين لهم المدد وهو الذي يطلب من الخصوم البيانات والأوراق اللازمة للدعوى. ويعين لهم المدد لتقديم أجوبتهم، وبالرغم من أن عبء الأثبات يقع أساسًا على عاتق المدعي، ولكن الدور الإيجابي للقاضي يمكنه وبشكل خاص في ميدان دعوى الإلغاء من تخفيف عبء الإثبات عن المدعي، وله أن يطلب من الإدارة الإيضاحات اللازمة والبيانات اللازمة وهو الذي يقوم بالتحقيق متخذًا التدابير جميعها التي يراها ضرورية مثل تعيين الخبراء وإجراء

الكشوف[١١].

إذ أن المشرّع الأردني لم ينص على ذلك صراحة ولكن هذا الدور التحقيقي يُعدّ من متعلقات النظام العام إلا أنه في نص المادة (١٢/ب)[١٢] للمحكمة الإدارية "ولها من تلقاء نفسها أن تدعو المستدعي دون دعوة المستدعى ضده لشرح دعواه والردّ على استفساراتها أو تقديم إيضاحات. وأن عبء الردّ على استفسارات المحكمة تفيد في أن المحكمة تبحث تحقيقًا في المطلوب للوصول إلى الحقيقة والغرض المنشود".

وينص في قانون المحكمة الإدارية التونسية على دور المحكمة الإدارية التحقيقي صراحة وذلك عن طريق الفصل ٤٤[١٣] وكذلك الفصل ٤٥ وحتى الباب الثالث المتعلق بالإجراءات لدى الدوائر الاستئنافية كذلك بين دور المحكمة التحقيقي والاستقصائي.

ففي قرار للمحكمة الإدارية التونسية بصفتها الاستئنافية في الحكم عدد (٢ ٧٢/٧٢) تاريخ ١٠ جوان ٢٠١٠ اعتبرت "وحيث أن إجراءات التحقيق تخضع للسلطة التقديرية للمحكمة الإدارية التي لها بصفتها قاضي أصل حلّ المفاوضة وإرجاع القضية إلى طور التحقيق"[١٤].

وكذلك في قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم (٢٠١٨/١٨٦) وفي معرض قرار الحكم نجد أنها قالت "وبالتدقيق نجد ودون البحث في الأسباب" وكذلك قالت في قرار رقم (٢٠١٨/١٣٩) بالتدقيق والمداولة والاطلاع على كافة الأوراق اللازمة[١٥].

وقد استقر فقه القضاء الإداري على عدّ عبء الإثبات على كاهل الإدارة في قضايا تجاوز السلطة وإن كل عمل إداري يمارس في نطاق السلطة التقديرية للإدارة يخضع للرقابة الدنيا للقاضي الإداري[١٦].

كما إن عملية توجيه القاضي للدعوى هي أبرز مميزات إجراءات رفع الدعوى إذ أنها تدخل في صلب وظيفته[١٧].

عن طريق هذه الخاصية المهمة التي يمتاز بها القاضي الإداري عن غيره يمكن القول بأن هذه الخاصية تعطي القاضي دوره الحقيقي بصفته قاضٍ شرعي عن طريقها يستطيع ردّ الإدارة إلى جادة الصواب وكذلك تمكن المحكمة من إبراز قناعاتها التي تستمدها من دورها الاستقصائي. لا سيما أنه في نهاية المطاف سيكون قرار المحكمة الإدارية إما إلغاء القرار الإداري أو رد الطعن ولا خيار أو سبيل غير ذلك فهذا يحتم عليها أن يكون دورها التحقيقي سبيلاً للوصول إلى النتيجة الحاسمة للخصام.

وفي هذا الإطار تذكر المحكمة الإدارية التونسية بأنه "استقر فقه قضاء هذه المحكمة أن الإجراءات أمام

المحكمة الإدارية تكتسي بالطابع الاستقصائي الذي يمنح القاضي سلطات واسعة في مجال التحقيق للبحث عن الحقيقة، بالمبادرة بجمع الحجج وتهيئة القضية للفصل بواسطة كل الوسائل التي خولها له القانون وهي تكتسي أيضا توجيهيا يتكفل فيه القاضي بتوجيه الدعوى إلى الأطراف المعنيين بالنزاع دون التقيد بالطرف الذي عينه المدعي بعريضة دعواه"[١٨]. وتعد هذه الخاصية من الخصائص المميزة للقضاء الإداري وهي ما يضفي طبيعة خاصة للدعوى الإدارية.

الفرع الثاني: بساطة إجراءات كتابة استدعاء دعوى الالغاء

أولاً : الإجراءات الكتابية لدعوى الالغاء

تقوم الإجراءات في المحكمة الإدارية بخصوص الدعوى الإدارية على أساس صيغة كتابية، وقد حرص الفقه والقضاء على أن القاعدة العامة لإجراءات التقاضي الإدارية تتسم بالصيغة الكتابية إذ إنها تتم بالمذكرات المكتوبة ابتداء من تقديم استدعاء الطعن (عريضة الدعوى) حتى النطق بقرار الحكم فيها.

وتعود هذه الخاصية إلى أن القضاء الإداري بقصد المشروعية يقوم على إنزال حكم القانون رعاية للصالح العام وهذا يستلزم إثبات التصرفات جميعها التي جرت في الدعوى كتابة، وزيادة على أن الإدارة هي دائمًا طرف في الدعوى الإدارية وتعد شخصًا اعتباريًا ليس له ذاكرة شخصية مما يقتضي إثبات تصرفاته كلها في مستنداته وملفاته[١٩].

والصيغة الكتابية تميز القضاء المدني والإداري عن القضاء الجزائي الذي يكون فيه المحامي متخلصًا من واجب التقارير الكتابية أولًا فيتغلب الترافع الشفهي على الكتابي في الجزائي والعكس بالنسبة للإداري[٢٠].

فهذه الخاصية لا يختلف عليها التشريع فغالبية النصوص القانونية نصت عليها، إذ نجد أن المادة (٩/ب/١) من قانون القضاء الإداري الأردني[٢١] تنص على أن يكون استدعاء الدعوى مطبوعًا بوضوح وعلى وجه واحد في كلّ ورقة؛ فالطباعة هنا تعني الكتابة بوسيلة إلكترونية، فالكتابة اليدوية غير مقبولة بالنسبة للقضاء الإداري الأردني، وإنّ هذا التشدد في صيغة الكتابة المطبوعة مسوغًا إذ عن طريق الطباعة لا مجال لتأويل بعض الكلمات، فالحروف تكتب بنمطٍ واحدٍ يستطيع الجميع قراءته بسهولة ويسر بدون أيّ خلط أو شك.

أما المشرّع التونسي فقد أفرد كذلك نصًا قانونيًا لهذه الخاصية عن طريق الباب الثاني القسم الأول الفصل ٣٥ جديد[٢٢] إذ نصت المادة على أن تقديم عريضة الدعوى والمذكرات ممضاة من محامٍ لدى التعقيب أو لدى

الاستئناف وتعفى من إنابة المحامي دعوى تجاوز السلطة.(ويقصد بتجاوز السلطة دعوى الإلغاء)

وتستفيد من مصطلح عريضة الدعوى والمذكرات بأنها يجب أنْ تكون كتابية فلا يعقل أن يطلب منك تقديم عريضة غير مكتوبة ولكن المشرّع التونسي لم يُظهر تشددًا كما هو الحال في القانون الأردني بالصيغة المكتوبة فهو لم يشر لها وهذا يقودنا إلى صفة أخرى لإجراءات الدعوى الإدارية وهي صفة السهولة والمرونة التي سنبحثها فيما بعد.

فعريضة الدعوى بما تتضمنه من وقائع، وأسباب، وطلبات، وبيانات إنّما هي إجراءات مكتوبة وباختصار فإن ما يعرض على القاضي الإداري، ويكون عقيدته واقتناعه يجب أن يكون ثابت بالكتابة في ملف الدعوى[٢٣].

وإن القاعدة الكتابية للإجراءات الإدارية أضفت بعض الخصوصية الإجرائية على قواعد الإثبات الإداري وأحكامه وأهمها التخفيف من حدّة القاعدة الأصولية في الإثبات[٢٤]، وفي قرار المحكمة الإدارية التونسية عدد ٣١٠٠١٩، تاريخ ٢٢ نوفمبر ٢٠١٠ قالت المحكمة إن إجراءات التقاضي الإدارية تتميز بطبيعتها الكتابية.

وفي غالبية قرارات المحكمة الإدارية الأردنية نجد أنها تقول بعد الاطلاع على أوراق الدعوى والبينات المقدمة ولذلك فإن هذه الخاصية بالرغم من أنها ميزة لإجراءات الدعوى الإدارية إلّا أنها كذلك فهي خاصية ملزمة للقاضي الإداري بموجب نص القانون لا تستطيع أو تملك سلطة تقديرية فيها، وهذا لا يعني أن المرافعات المدنية الشفاهية مغلقة أمام الأفراد، إلا أن المرافعة تبقى مقيدة بالطلبات الكتابية[٢٥].

ويترتب على هذه الخاصية تجنب المفاجآت بسبب إتاحة الفرصة للخصوم للاطلاع على المذكرات والمستندات التي تضمنها ملف الدعوى[٢٦]، والسمة الكتابية لإجراءات التقاضي الإدارية في عريضة الدعوى أيضًا ثم تحديدها بشروط سنبحثها في موضوع عريضة الدعوى في أثناء المطلب الثاني.

ثانياً: تمتاز بالبساطة والسهولة

تعد مسألة استقرار المراكز القانونية أهم أغراض دعوى الإلغاء، وإن استقرار المراكز القانونية واستمرارية سير المرافق العامة عند حدوث مخاصمة إدارية تستوجب الاستعجال في حلّ الخصام الحاصل. كما إن فكرة الاستعجال يلزمها إجراءات يجب أن تتمتع بالبساطة للسهولة، من أجل إنهاء كل ما يعطل سير المرافق العامة بأسرع وقت ممكن وإن ما يميزها عن إجراءات التقاضي المدنية يتجلى ببساطة الإجراءات الإدارية بشكليتها البسيطة وعدم تعقيدها.

والمرجع إلى بساطة ومرونة هذه الإجراءات هو أن القضاء الإداري هو المسيطر والمهيمن على تسيير هذه الإجراءات دون الخصوم فهو غير ملزم للاستجابة لطلبات الخصوم ورغباتهم، إذ تبين له أن يهدفون إلى إطالة أمد الإجراءات بهدف تعطيل الفصل في الدعوى(٢٧).

ولأن القاضي الإداري هو الذي يوجه الدعوى ويسيرها فإنها تتميز بالمرونة والبساطة وتخلو من التعقيد حتى إذا ما تم مقارنتها بالإجراءات المدنية التي تستغرق في الغالب وقتًا أطول وقد تطول مع الزمن(٢٨).

وإن أبرز ما يضفي على الدعوى الإدارية صفة السهولة والبساطة بأن نفقاتها بالمقارنة بغيرها بسيطة جدًا وحتى أن غالبية الدول تعفي من إنابة المحامي، وقصر مدّة الفصل في الدعوى للجعل من الدعوى خالية من التعقيدات، وإن المرجع في ذلك بأنه في الأصل الطرف الذي يطلب حماية مصلحته من القاضي الإداري هو الطرف الضعيف وهم الأفراد؛ وبالكاد فإن غالبيتهم من العمال والموظفين، وإن تعقيد الإجراءات ووضع صعوبات أمامهم يجعلهم يحجمون عن اللجوء للقضاء الإداري، مما يزيد تغوّل السلطة الإدارية على الأفراد.

فالقضاء الإداري وجد لحماية الأفراد والموظفين من السلطة وهي الإدارة العامة التي هي دائمًا الطرف الأقوى، وأجد بأن خاصية البساطة تعود لأصل نشأة القضاء الإداري الذي نشأ على اعتبارات حكمتها طبيعة العلاقة بين الإدارة والأفراد.

فالدعوى الإدارية بمجملها استدعاء يقدمها صاحب الشأن للمحكمة يلتزم بدفع مبلغ رسوم بسيط وقد يحصل على إعفاء بموجب قانون المحكمة وبعدها بمدّة قصيرة محددة بقانون تصدر المحكمة الإدارية قرارها.

وبعد البحث في أهم سمات عريضة الدعوى المقدمة للطعن بدعوى تجاوز السلطة، سننتقل **للمطلب الثاني** وعن طريقه ابراز إجراءات مرحلة إيداع الطعن.

المطلب الثاني

طبيعة إيداع الطعن أمام محاكم القضاء الإداري

بعد أن تستوفي العريضة الأساسيات اللازمة يقوم صاحب الطعن، أو وكيله بتقديم استدعاء، أو عريضة وإيداعها لدى المحكمة الإدارية، إذ إن مرحلة إيداع العريضة تشمل اجراءين رئيسين في المحكمة الإدارية الأول تبليغ اللائحة والتحقيق، والثانية الحكم في الطعن المقدم بعد أن يتم تسجيل الطعن في قلم المحكمة.

ونص القسم الثالث في الفصل ٣٨ من قانون المحكمة الإدارية التونسية أنه تسجل عريضة الدعوى وبصفة

عامة كل ما يدلي به الأطراف من تقارير ووثائق عند تسليمها أو وصولها إلى كتابة المحكمة في دفتر خاص ويسند إليها عدد ترتيبي حسب تاريخ ورودها[٢٩].

ونص المشرّع الأردني في المادة (١٠) من قانون القضاء الإداري على إنه يقدم إلى قلم المحكمة الإدارية مع المرفقات وكذلك نصت مادة أخرى في القانون نفسه مادة (١١) أنه للمستدعى ضده أن يقدم لائحة جوابية على استدعاء الدعوى[٣٠].

وإذ نجد أن كلا المشرّعين الأردني، والتونسي قد نظّما التراتيب اللازمة لعملية تبادل اللوائح والتخفيف وأثناء مدد قصيرة محددة قانونًا إلى أن تصل إلى مرحلة ختم التحقيق وتحديد موعدٍ للنظر في الدعوى.

ونصت المادة (١٦) من قانون القضاء الإداري الأردني أن المحكمة تحدد موعدًا للنظر في الدعوى بعد انتهاء إجراءات تبادل اللوائح منها أو انقضاء المدد المقررة لذلك أو بتاريخ ذلك الموعد لأطراف الدعوى[٣١].

وكذلك نص المشرّع التونسي في الفصل ٤٩ على أن رئيس الدائرة يحدد موعد جلسة المرافعة التي يجب أن تنعقد خلال الشهرين المواليين لإيداع ملحوظات مندوب الدولة[٣٢].

أما إجراءات المحكمة فإنها كذلك محددة بنصوص القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري بصورة دقيقة ومحددة بمدد وآجال ملزمة[٣٣].

إذ أنه لا مجال للحديث عنها بالتفصيل وذلك لبساطتها ووضوحها وأهم ما يميزها بأن المرافعات أثناء المحاكمة يجب أن تكون من ضمن الوقائع التي تم إدراجها في عريضة الدعوى.

والباحث في هذا الجزء يجد فيه بأن القضاء الإداري قد نظم كل تفاصيل المحاكمة قانونا وأنها لا تشكل قيدا على صاحب الطعن بل على العكس فهي تتم بآجال قصيرة تنم عن رغبة المشرّع في عدم إطالة أمد النزاع حماية للمصالح الشخصية على العكس مما تسعى له الإدارة دائما بصفتها.

وحسب طبيعة التقاضي على درجتين فإن القضاء الإداري الأردني استعمال الطعن أمام المحكمة الإدارية وهي درجة التقاضي الأولى واستخدم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وهي هيئة في نفس المحكمة عدد أعضائها أكثر من هيئة أعضاء المحكمة الإدارية فالأولى هيئة ثلاثية والعليا هيئة خماسية، وهي درجة التقاضي الثانية والنهائية.

وفي القضاء التونسي استعمال الطعن أمام المحكمة الابتدائية وهي درجة التقاضي الأولى واستعمال الاستئناف لدرجة الطعن النهائية أمام القضاء الإداري، والدرجة النهائية هي صاحبة الحكم ذو الحجية المطلقة،

وبالتالي فإن لهذه الدرجة من التقاضي إجراءات أخرى للسير والطعن أمامها.

فالإجراءات والشروط اللازمة لقبول الدعوى في المحكمة الإدارية العليا هي ذات الشروط اللازمة لقبول الدعوى أمام المحكمة الإدارية. فبالرجوع لقرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠١٨/١٦٤) بأن المادة (٩/ب) من قانون القضاء الإداري نصت على الشروط الواجب توافرها في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية التي من ضمنها إدراج موجز لوقائع الدعوى إذ أن المادة (٣٠/ب) من القانون نفسه نصت على أن تطبق المحكمة الإدارية العليا الشروط والإجراءات ذاتها المنصوص عليها والمتبعة أمام المحكمة الإدارية، إذ خلت لائحة الطعن من موجز عن الوقائع فبالتالي تكون لائحة الطعن مستوجبة الردّ لمخالفتها للقانون مما يستوجب ردّ الدعوى شكلاً[٣٤].

فقرار الحكم هذا يحمل إجراءات العمل، والحكم بالمحكمة الإدارية العليا في الأردن وملخصها بأنها ذات الإجراءات في المحكمة الإدارية، أما أن وجدت المحكمة الإدارية العليا أن المحكمة الإدارية قد أخطأت فأنها تبين مكان الخطأ وتحكم في الدعوى.

ففي قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠١٨/٤٤)، تاريخ ٢٠١٨/٢/٦ نجد بأنه تم الطعن بقرار مؤسسة المواصفات والمقاييس وأثناء مدّة عمله تم إيقاع خمس عقوبات تأديبية بحقه وبعدها تم إنهاء خدماته بحجة عدم كفايته الصحية، وبعد طعنه أمام المحكمة الإدارية بموجب الدعوى رقم (٢٠١٧/٢٣٧) بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٥ حكمت المحكمة بإلغاء قرار إنهاء الخدمات.

ولم ترتضِ الإدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس بالقرار وطعنت بالقرار أمام المحكمة الإدارية العليا، وقررت المحكمة الإدارية العليا "وحيث توصلت المحكمة الإدارية بحكمها المطعون فيه إلى خلاف ما توصلنا إليه فيكون حكمها مخالفًا لأحكام القانون ويتعين نقضه لورود أسباب الطعن عليه، لذلك نقرر نقض الحكم المطعون فيه ورد دعوى المطعون ضده"[٣٥].

وفي قرارات المحكمة الإدارية العليا التي يكون قرارها مطابق لقرار المحكمة الإدارية نجد أنها تقول توصلت المحكمة الإدارية إلى ذات النتيجة التي توصلنا لها فيكون حكمها واقعا في محله مما يتعين ردها[٣٦].

أما الآجال المحددة للطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا فقد حددته المادة (٢٦) من قانون القضاء الإداري الأردني بثلاثين يوم من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغ الحكم إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهيا اعتباريا[٣٧].

كما يجب أن تستوفي العريضة كافة مطالبها الإجرائية وأهم هذه البينات الرئيسية اسم المدعي وبيناته، اسم المدعى عليه وبيناته، أسباب وأسانيد الطاعن في الطعن والطلبات الختامية، وأضاف بعض الفقه كالأردني والمصري توقيع محامي، إيصال مالي يثبت دفع الرسوم.

وجدير بالذكر بأن تسري حالات وقف وانقطاع الآجال على حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا التي بحثتها في السابق وذلك بكون المحكمة الإدارية العليا قبلت على نفسها باعتماد الشروط نفسها لقبول الطعن أمام المحكمة الإدارية.

ومن مبدأ العمل بالمثل فإن الآجال تكون في الحالة نفسها. وذلك بحسب المادة (٣٠) من القانون السابق التي تنص بأنه تطبق المحكمة الإدارية العليا الشروط والإجراءات ذاتها المنصوص عليها في هذا القانون والمتبعة لدى المحكمة الإدارية حتى الرسوم فإن الحال نفسها تسري عليها رسوم جديدة بقيمة الرسوم نفسها في المحكمة الإدارية وذلك بحسب المادة (٣٨) فقرة (ب) التي تقول تستوفي الرسوم نفسها التي دفعت أمام المحكمة الإدارية عند الطعن بالحكم أمام المحكمة الإدارية العليا.

أما فيما يتعلق بموقف المحكمة الإدارية التونسية فنجد أن الفصل ٥٩ المتعلق بالإجراءات لدى الدوائر الاستئنافية ينص بأنه يرفع الاستئناف في الحالات المنصوص عليها بالفصل ١٩ من هذا القانون لدى الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية بمقتضى مطلب يقدم لكتاب المحكمة ويعفى من مساعدة المحامي المطالب المتعلقة بمادة تجاوز السلطة عندما تكون الدعوى الابتدائية موجهة ضد قرارات إدارية متعلقة بالأنظمة الأساسية لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو المقررات الصادرة في مادة الحريات والحيطة الاجتماعية، كما تعفى الإدارة العمومية من مساعدة المحامي في حالات الاستئناف جميعها المتعلقة بمادة تجاوز السلطة[٣٨].

وبعد ما سبق سننتقل للبحث في المبحث التالي إلى الجزء الذي ينطوي على شكل عريضة الدعوى التي تحكمها أيضا شروط شكلية.

المبحث الثاني: الشروط الشكلية المتعلقة بعريضة الدعوى

يقصد بإجراء القيام بأنها القواعد المنظمة الواجب إتباعها أمام المحكمة الإدارية[٣٩]. وبما أن هذه القواعد منظمة فإنه من الواجب أن يكون تنظيمها بنصوص قانونية، ويرجع ذلك لأهميتها.

فمثلًا خصص قانون القضاء الإداري الأردني نصوص المواد من المادة (٩) إلى مادة (٢١) لإجراءات القيام

بدعوى الإلغاء، وأمّا المشرّع التونسي فقد خصص العنوان الرابع من قانون المحكمة الإدارية التونسية للإجراءات وأطلق اسم الإجراءات لدى المحكمة الإدارية وقسمها بالترتيب إلى أحكام عامة، تقديم العرائض، آجال القيام الأمور العارضة ومعطلات التحقيق، ختم التحقيق المرافعة والحكم.

فعن طريق التنظيم القانوني للإجراءات نجد أنها إجراءات ملزمة ذات أهمية وإلزاميتها تكون في مواجهة الإدارة والأفراد معا. وتشمل هذه الإجراءات شكليات عريضة الدعوى (**المطلب الأول**) وما تحتويه من مرفقات (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: الشروط الشكلية باستدعاء الدعوى (عريضة الدعوى)

ينص الفصل (٣٥) من القسم الأول المتعلق بعريضة الدعوى من الباب الثاني المتعلق بالإجراءات لدى الدوائر الابتدائية من القانون التونسي[٤٠] على تقدم عريضة الدعوى والمذكرات في الرد ممضاة من محام وتعفى من إنابة المحامي دعوى تجاوز السلطة.

ونص الفصل (٣٧) من نفس القانون على أنه ترفع دعوى تجاوز السلطة في ظرف الشهرين المواليين لنشر القرار المطعون فيه أم الإعلام بها.

ومن جهتها تنص المادة (٨/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني على أنه تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوم من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه[٤١] وكذلك نص المادة (٩) من القانون المذكور على شروط الاستدعاء وكيفيته.

فالعريضة هي التي تحدد الجدال القانوني والأسباب التي من جرائها دفع الطعن في شرعية القرار الإداري ولذا يجب أن تكون العريضة مستوفية للشروط الموضوعية ويتعين على العارض أن يذكر الوقائع والسبب والأساس القانوني والبينات التي يقع بفضلها البرهان[٤٢].

فقد نصت المادة (٧) من قانون القضاء الإداري الأردني على أنه يشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب الآتية: عدم الاختصاص ومخالفة الدستور، أو القوانين، أو الأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل وإساءة استعمال السلطة وعيب السبب.

أمّا بالنسبة للمشرع التونسي فقد نص في الفصل (٧) من قانون المحكمة الإدارية[٤٣] على الحالات التي يمكن فيها القيام بدعوى تجاوز السلطة. وهي عيب الاختصاص وخرق الصيغ الشكلية والجوهرية وخرق قاعدة

من القواعد القانونية والانحراف بالسلطة أو بالإجراءات.

وهذه الأسباب السابقة هي الأساس للقيام بدعوى الإلغاء وبدون قيامها لا مجال للقيام بالدعوى الإدارية.

فعريضة الدعوى هي البينة التي يقدمها صاحب المصلحة للحصول على مطلبه عن طريق محكمة القضاء الإداري. والعريضة في فرنسا تسمى التماسا، ويمتاز الالتماس ببساطته إذا لم يغال المشرّع في شكله أو صياغته ويجب أن يتضمن الالتماس موجز للوقائع وأسباب الطعن والطلبات ونص القرار المطعون فيه وأن يكون مصحوبًا بعدد من الصور والمستندات المؤيدة للطعن، ويشترط مجلس الدولة أن يُصاغ باللغة الفرنسية وإلا تعرض لعدم القبول(٤٤).

وبالنسبة للقضاء الإداري التونسي فإنها تسمى عريضة الدعوى ويجب أن تحتوي على اسم، ولقب، ومقر كل واحد من الأطراف، وأن تشمل على عرضٍ موجزٍ للوقائع وعلى المستندات والطلبات وألزم أن ترفق العريضة المتعلقة بدعوى تجاوز السلطة بنسخة من القرار المطعون فيه(٤٥)، وكذلك أوجب أن تصحب عريضة الدعوى ومؤيداتها بعدد نسخ لا يقل عددها عن عدد الأطراف مع نسخة واحدة(٤٦).

وبالنسبة للمشرع الأردني فقد اشترط في استدعاء الدعوى أن يكون مطبوعًا بوضوح وعلى وجه واحدٍ في كل ورقة وأن يتضمن اسم المستدعي كاملًا وصفته، ومحل ،عمله وموطنه، واسم المستدعي ضده بشكلٍ واضح وأن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة(٤٧).

وأوجب المشرّع الأردني على المستدعي أن يرفق باستدعاء الدعوى البينات الخطية وقائمة بأسماء الشهود والقرار المطعون فيه، وأن يقدم عدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم ونسخة واحدة للذين ينوب عنهم محامٍ واحد من غير أشخاص الإدارة العامة(٤٨).

فالمشرّع الأردني أطلق عليها مصطلح الاستدعاء؛ فلا خلاف بين استدعاء أو عريضة أو التماس فمشتملاتها واحدة وغرضها واحد.

كما أن البينات والمستندات التي طلبها المشرّع الأردني في عريضة الدعوى لا تختلف بشكلٍ عامٍ عن مثيلاتها في القانون التونسي والفرنسي، وإن كان هناك اختلاف في ما يتعلق بالتمسك بالشكلية للاستدعاء. كمثل شرط أن يكون مطبوعًا على وجه واحد في القانون الأردني، وأنني أجد مسوغًا للمشرع الأردني للتمسك بهذه الشكلية إذ إن الاستدعاء هو الأساس وهو المرجع للحكم وأخذ البينات منه وعن طريقه يبني اعتقاده

وهذا تم توضيحه في السمة الكتابية المميزة لدعوى الإلغاء. فضلًا عن أنها لا تؤثر على ميزة البساطة، خصوصًا في وقتنا الحاضر التي أصبحت فيه مثل هذه الشكليات أبسط ما يمكن.

ولأهمية عريضة الدعوى فإن المشرّع كان حاسمًا وملازمٍ في مسألة الوقائع والبينات والأسباب الواردة فلم يجز أو يسمح بإدراج وقائع جديدة أثناء النظر بالدعوى لم تورد في العريضة.

فقد نصت بعض المواد المتعلقة بالمحكمة الإدارية على أنه لا يجوز للمستدعى أو المستدعى ضده أن يقدم أو يورد أثناء النظر في الدعوى أمام المحكمة الإدارية أي وقائع أو أسباب أو بينات لم تكن قد حددت في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية(٤٩).

وقد أجاز المشرّع التونسي للمدعي أثناء نشر القضية وقبل إحالتها على مندوب الدولة أن يقوم بطلب جديد في شكل دعوى عارضة تكون وثيقة الصلة بالدعوى الأصلية؛ ويجب أن يكون موضوع الدعوى العارضة المقدمة في نطاق دعوى تجاوز السلطة غير معلوم به من طرف المدعي قبل القيام ويحكم في الدعوى العارضة مع الدعوى الأصلية(٥٠).

وأضاف أيضًا في القانون نفسه بالقول "يقرأ المستشار المقرر ملخصا لتقريره ويتولى رئيس الجلسة تمكين الأطراف الحاضرين أو من ينوبهم من إبداء ملاحظاتهم في حدود ما أثاروه وناقشوه في مذكراتهم"(٥١).

فنلاحظ أثناء الفصل الجديد رقم (٤٦) من قانون المحكمة الإدارية التونسية بأنه كان أكثر تحديدٍ ووضوحٍ بأنه سمح بتقديم طلبات جديدة قبل إحالة القضية على مندوب الدولة.

أما المشرّع الأردني فإنه قال صراحة بأنه لا يجوز أن يورد أثناء النظر في الدعوى ومن ذلك نجد بأن المشرّعين اتفقا على الفكرة ولو اختلفا في شكل إخراج النص القانوني.

وقد قضت المحكمة الإدارية الابتدائية في حكمها (١٢٥٩٧٢) بتاريخ ٢٠١٧/٥/٣ "وحيث ولئن استجاب المدعي لطلب المحكمة بتصحيح إجراء القيام من خلال إنابة محام عملا بمقتضيات الفصل (٣٥) إلا أن نائبته اقتصرت على تقديم إعلام بالنيابة دون إرفاقه بتقرير في طلبات ومستندات موكلها رغم التنبيه عليها من قبل المحكمة وهو ما يجعل هذا الفرع من الدعوى حريا بالرفض شكلا"(٥٢).

فالفقه والتشريع يتفقان على أهمية عريضة إذ عن طريقها وأن تم إتباع الإجراءات السليمة والصحيحة فيها، فإن الدعوى لن ترد شكلاً لهذا السبب وإن تم مخالفة الإجراءات السليمة والرجوع إلى الاجتهادات الشخصية في هذه المسألة من الدعوى لن ترى النور. فموضوع عريضة الدعوى هو موضوع ذو أهمية خاصة بالنسبة

للطاعن فهو الرابط وحبل الوصل بينه وبين حقه وحماية مصلحته فإن أحسن إتباع الإجراءات وصل إلى مبتغاه.

المطلب الثاني: مرفقات عريضة الدعوى

من أبرز واهم الشروط الشكلية تلك المتعلقة بمرفقات لعريضة الدعوى التي حصل بعض الاختلاف بين التشريعات الإدارية المنظمة لعمل المحاكم الإدارية في مسألتي توكيل المحامي (**الفرع الأول**) ومسألة دفع الرسوم (**الفرع الثاني**).

فالشرطين لهما بالغ الأثر في قبول الدعوى الإدارية، ولكن بعض قوانين المحاكم أظهرت جمودًا في التعامل مع هذه الشروط ورفض قبولها بالمقابل بعض القوانين المتعلقة بالمحكمة الإدارية تظهر تساهلًا بخصوص هذه الشروط.

الفرع الأول: توكيل المحامي في دعاوي الإلغاء

يتميز هذا الشرط بتباين موقف الفقه القضاء الإداري حوله بين منهم من يؤيد شرط الاستعانة بمحامٍ أمام المحكمة الإدارية في قضايا تجاوز السلطة (الإلغاء) ومنهم من يجد فيها قيد على طبيعة الأشخاص المعنيين من الأفراد بدعوى تجاوز السلطة.

ففي فرنسا دعوى الإلغاء وبصفتها من الدعاوي الإدارية كدعاوى الأشغال العامة، ودعاوى الانتخابات والضرائب المباشرة، وقضايا المعاشات معفاة من تقديمها بواسطة محامي(٥٣).

أما بالنسبة للقضاء الإداري الأردني فاشترط وأوجب من ناحية أن يكون استدعاء الدعوى موقعًا من محامٍ أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنواتٍ أو عمل وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته المحاماة.

فضلاً عن ذلك أنه لا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بواسطة محاميين تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها(٥٤).

فالفقه الأردني استقر على اشتراط توكيل محامٍ منذ تقديم العريضة حتى العريضة (الاستدعاء) يجب أن يكون موقعاً من محامٍ، وقد تشدد المشرّع بهذا الشرط إذ ألزم المحامي الممارسة في القضاء الإداري أن يكون ذو خبرة محددة بخمس سنوات ولذلك يعد هذا الشرط جزء من عريضة الدعوى.

ورتب على مخالفة تلك القاعدة بطلان عريضة الدعوى، وبالتالي ردّ الدعوى شكلاً. فالقرار المطعون فيه

بالرغم من عدم مشروعيته، فإن تخلف هذه الإجراء الشكلي يهدر حق صاحب المصلحة[٥٥].

وينتقد البعض هذا المسلك ويرى أنه يكفي لرفع الدعوى توقيع عريضتها من مقدمها كامل الأهلية وأن يعبر فيها عن إرادته وطلباته، ثم يأتي بعد ذلك دور مفوض الدولة الذي عن طريقه يتم توجيه الخصوم[٥٦].

واشترط المشرّع المصري توقيع صحيفة (عريضة) الدعوى من محام بحسب قانون مجلس الدولة المصري رقم (١٩٧٢/٤٧) إذ يقول الطماوي أن هذا الشرط ينسجم مع الخطة العامة التي التزمها المشرّع أمام مختلف هيئات القضاء الإداري[٥٧].

أما المشرّع التونسي فإنه اتخذ موقفًا صريحًا وأعفى دعاوى تجاوز السلطة من إنابة المحامي. ونص الفصل (٣٥) من قانون المحكمة الإدارية التونسية "وتعفى من إنابة المحامي دعاوى تجاوز السلطة". وتكون الدعاوى معفاة من إنابة المحامي ممضاة من المدعي أو من وكيل حامل لتفويض معرف بالإمضاء عليه[٥٨].

وبذلك نجد أن الفقه التونسي خالف الأردني والمصري بهذا الاتجاه ومن الجدير تأييد مسلك المشرّع التونسي في هذا الموقف، إذ وكما ذُكر سابقاً بأن دعوى تجاوز السلطة تخص الأفراد العاديين والموظفين وإن إنابة محامٍ تزيد العبء المالي عليهم مما قد يجعلهم يحجمون عن القضاء الإداري لعدم القدرة على دفع أتعاب المحاماة.

كما أن الأصل في دعوى الإلغاء ليست دعوى نزاع بمعناه الحقيقي وإنما دعوى تقوم على أساس التأثير في المراكز القانونية واعتداء على مصالحهم، وكذلك فإنها دعوى لا تحتاج لمرافعات شفاهية كما في الجزائي وأن النزاع يحسم بموجب قرار حكم يصدر بجلسة واحدة.

وكذلك فإن عريضة الدعوى بسيطة ولا تحمل في طياتها تعقيدات وشروطها واضحة كما بيناها سابقًا ولذلك فإنه من الجدير بالمشرّع الأردني أن ينهج على ما ذهب إليه المشرّع التونسي تخفيفًا على الأفراد.

الفرع الثاني: دفع الرسوم القضائية في دعوى الإلغاء

تنص المادة (٣٨/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني يستوفى عند تقديم الدعوى إلى المحكمة الإدارية رسم خاص يحدده رئيس المحكمة وفقاً لنظام رسوم المحاكم والجدول الملحق به[٥٩]. ونصت الفقرة (ب) من المادة نفسها على أنه يرد الطعن شكلًا في حال عدم دفع الرسوم.

ونصت الفقرة (هـ) من المادة نفسها "تقرر المحكمة إسقاط الدعوى إذ لم يكن قد تم دفع الرسوم القانونية بصورة كاملة أو كان قد تم دفعها بصورة مخالفة للقانون وكلفت المحكمة المستدعى بدفع فرق الرسوم خلال

مدة حددتها وتخلف عن ذلك".

فالموقف في الأردن بخصوص الرسوم كما هو واضح من النصوص القانونية السابقة بأنه شرط قبول شكلي للدعوى واشترط المشرّع الأردني تعجيل الرسوم القضائية كما هو الشأن بالنسبة للمشرع المصري.

ويتضح أن تعجيل الرسوم في كلّ من الأردن، ومصر هي قيد على رفع دعوى الإلغاء[٦٠]، وتعدّ الرسوم في دعوى الإلغاء بسيطة لتمكين الأفراد من إقامة الدعوى عند الحاجة لها.

أما المشرّع التونسي فيبدو أنه تساهل أكثر في موضوع الرسوم القضائية، فهي لا تقف عقبة أمام طالب الدعوى وهو ما يؤكده الدستور التونسي من الفصل (١٠٨) الذي ينص على أنه يكفل لغير القادرين ماليًا الإعانة العدلية إذ سمح لرافع الدعوى تقديم طلب إعانة قضائية[٦١].

كما يمكن القانون التونسي من الانتفاع من الإعانة القضائية لدى المحكمة الإدارية، طبقا للنصوص الجاري بها العمل ووصفها شرطًا قاطعًا لمدد وآجال رفع الدعوى وعَدّ قرارات مكتب الإعانة القضائية غير قابلة للطعن[٦٢].

والأهم من ذلك نجد أن المشرّع التونسي سن قانون يتعلق بالإعانة القضائية لدى المحكمة الإدارية[٦٣] ونص الباب الأول فيه على أنه يمكن منح الإعانة القضائية لدى المحكمة الإدارية كليًا أو جزئيًا قبل أو أثناء نشر القضية أو بمناسبة تنفيذ الأحكام الصادرة عنها أو الطعن فيها[٦٤].

لذا من الجدير الإشادة بموقف المشرّع التونسي في حماية للمتقاضين ولإيقاف الإدارة عند حدودها القانونية وعدم تجاوزها عن طريق تذليل الصعاب كلها أمام صاحب المصلحة خاصة وأن فكرة التخفيف والتبسيط في الإجراءات تبقى هي الأقرب للصواب خصوصاً في قضاء الإلغاء.

الخاتمة:

بعد البحث في إجراءات دعوى الإلغاء من ناحية طبيعتها، وخصائصها، المتمثلة بعريضة الدعوى (استدعاء الدعوى) من حيث الشكلية والمرفقات ودور القاضي في توجيهها، وظهر جليًا أنها لا تقل أهمية عن موضوع الدعوى بالنسبة لقبول الدعوى الإدارية بالرغم من انها لا تؤثر ولا تتأثر بأصل المصلحة في القرار الإداري المخاصم.

وتبين أن هذه الإجراءات ملزمة قانونًا، إذ إن المشرع أفرد لها نصوص قانونية خاصة في قانون القضاء الإداري، تبين كيفيتها، وتبين أنها مستقلة ومختلفة تمامًا عن الإجراءات المتبعة في الدعاوى أمام القضاء العادي،

وسبب هذا الاختلاف طبيعة دعوى الإلغاء من جهة الأطراف، والقضايا التي تعالجها.

لا تختلف هذه الإجراءات من بلد لآخر ولكنها تمتاز بنوعٍ من التباين البسيط وأحيانًا جوهري ولكنها مؤثرة من ناحية القبول الشكلي وتحد من قدرة الطاعن في مخاصمة القرار الإداري كلما تشدد المشرع والقاضي الإداري فيها.

فالمشرع الأردني ألزم الطاعن بتوكيل محامٍ، وألزم الطاعن بدفع الرسوم القضائية وبالمقابل نجد أن التشريعات المقارنة لم تلزم بذلك بغرض التخفيف والتبسيط في لجوء صاحب المصلحة للقضاء الإداري، بالنظر إلى صفة الأشخاص الذين يلجئون للقضاء الإداري وغالبيتهم من الموظفين.

أولاً: النتائج:

١- إجراءات الدعوى الإدارية هي جزء شكلي جوهري لا يمكن التجاوز عنة من حيث قبول الطعن شكلا.

٢- تخلف أحد الشروط أو النقص الذي يشوبها يؤدي إلى عدم قبول الطعن بالنسبة للقاضي الإداري الأردني على العكس من القاضي الإداري التونسي الذي تساهل في التعامل معها

٣- ألزم المشرع الأردني الطاعن بتوكيل محامي في دعوى الإلغاء ولا تقبل الدعوى بدون توكيل محامي على العكس المشرع التونسي الذي أعفي الطاعن في القرار الإداري من توكيل محامي.

٤- ألزم المشرع الأردني الطاعن بدفع الرسوم القضائية للطعن إمام المحكمة الإدارية، بالمقابل نجد أن المشرع التونسي أوجد قانون الإعانة القضائية الذي يمكن الطاعن من الإعفاء أو تأجيل الرسوم.

٥- نجد أن المشرع ألزم الطاعن بكتابة الاستدعاء بواسطة الطباعة الالكترونية على العكس من المشرع التونسي الذي لم يحدد شكلا لعريضة الدعوى، وهنا نجد أن المشرع الأردني أحسن التصرف لأن الكتابة المطبوعة أكثر دقة والخط أكثر وضوح.

ثانياً: التوصيات:

١- أتمنى على القاضي الإداري أن يبسط ويتساهل في التعامل مع الإجراءات الشكلية التي لا تؤثر في المصلحة، أيّ أن تفعل قناعة القاضي التقديرية بهذه المسألة، من حيث مدى تحقيق الإجراءات غرضها المنشود خصوصًا المتعلقة بالشروط الشكلية لاستدعاء الدعوى.

٢- أتمنى على المشرع في القضاء الإداري أن يجعل مسألة توكيل المحامي اختيارية وغير الزامية للطاعن خصوصًا الموظفين, إذ إنّ توكيل المحامي أمرٌ مكلفٌ بالنسبة للموظفين , ولذا ستكون مصالحهم مهددة بسبب شرط توكيل المحامي كما هو حاصل في الأردن

٣- أتمنى على المشرع الأردني أن يعفي الموظفين من مسألة دفع الرسوم القضائية إمام المحاكم الإدارية، إذ إن السبب هو كثرة الدعاوي وإثقال كاهل القضاء الإداري بالرغم من إن دعوى الإلغاء في بداياتها كانت معفاة من الرسوم، وليس من السهل إن يخاصم الموظف أدارته إن لم تصاب مصلحته بعارض، ولم يلجأ الموظف للطعن إلا بعد إن يستنفذ الطرق الطبيعية بينه وبين الإدارة كالتظلم.

المصادر والهوامش

(١) بلال أمين زين الدين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، ٢٠١٠، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص٤١٤.

(٢) مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، المكتبة القانونية, العراق ,ص. ٢٠٤

(٣) أحمد عودة الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩١، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد ٦، عدد ٣، ص. ٢١٢.

(٤) عبد الله طلبة، القانون الإداري، مكتبة حلب الحقوقية ،دمشق،ط. ٢، ١٩٨٦، ص. ٤٢٣

(٥) المرجع السابق،ص٤٢٢

(٦) عياض بن عاشور، فقه المرافعات الإدارية، المطبعة الوطنية,تونس،٢٠٠٤،ص١٣٤

(٧) بلال أمين زين الدين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، ٢٠١٠، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص. ٤١٤.

(٨) عياض بن عاشور، مرجع السابق.ص١٣٧

(٩) المرجع السابق.ص،١٣٧

(١٠) أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٧، ص. ١١٧.

(١١) عبد الله طلبة، القانون الإداري، ١٩٨٦، دمشق، ص. ٤٢٣.مرجع سابق.

(١٢) قانون القضاء الإداري الأردني، ٢٠١٤/٢٧،منشور بالجريدة الرسمية ،الأردن.

(١٣) قانون المحكمة الإدارية التونسية، رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢،منشور بالرائد الرسمي ،تونس.

(١٤) فقه قضاء المحكمة الإدارية التونسية، لسنة٢٠١٠ ،المطبعة الوطنية، تونس، ص. ١٠٢.

(١٥) مجلة نقابة المحامين الاردنيين، عدد ٣، آذار ٢٠١٩، الاردن،ص. ٤٨٠-٤٨٢.

(١٦) عياض بن عاشور، فقة المرافعات الإدارية ،مرجع السابق.ص١٨٣

(١٧) زهير أحمد قدورة، الوجيز في القضاء الإداري، ط. ١، ٢٠١١، دار وائل للنشر، الأردن، ص. ١٦٩.

(١٨) نزار كرمي، فقه قضاء المحكمة الإدارية التونسية لسنة ٢٠١٧، المطبعة الوطنية التونسية،ط١، ٢٠١٨، ص. ٤٩.

(١٩) احمد عودة الغويري ، إجراءات التقاضي الإداري، بحث منشور،مرجع سابق.ص٢١٤

(٢٠) عياض بن عاشور، مرجع سابق.ص١٤٠.

(٢١) قانون القضاء الإداري الأردني، ٢٠١٤/٢٧ مرجع سابق.

(٢٢) القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية التونسية،رقم ٤٠لسنة ١٩٧٢ مرجع سابق.

(٢٣) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ١٩٩٧، دار الثقافة، عمان، ص. ٥٢٠.

(٢٤) المرجع السابق.ص٥٢١

(٢٥) بن عاشور،عياض، مرجع سابق.ص١٤٢

(٢٦) احمد عودة الغويري، مرجع سابق.ص٢٤٠

(٢٧) علي خطار شطناوي ، مرجع سابق.ص٥٢٢

(٢٨) بلال أمين زين الدين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق.ص٥١٤

(٢٩) قانون المحكمة الإدارية التونسية٤٠/١٩٧٢ ، مرجع سابق.

(٣٠) أنظر قانون المحكمة الإدارية التونسية٤٠/١٩٧٢، وكذلك قانون القضاء الإداري الأردني٢٧/٢٠١٤.

(٣١) قانون القضاء الاداري الاردني٢٧/٢٠١٤،مرجع سابق

(٣٢) قانون المحكمة الإدارية التونسي،لسنة ٤٠/١٩٧٢ مرجع سابق.

(٣٣) راجع القوانين المتعلقة بالمحاكم الإدارية المتعلقة بالمدد والآجال،غهي محددة بمدد ثابته.

(٣٤) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ٣، آذار ٢٠١٩، الأردن، ص. ٤٦٨.

(٣٥) مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، عدد ٦، حزيران ٢٠١٨، الأردن ،ص. ٩٤٢.

(٣٦) المرجع الســـابق، أنظر جميع قرارات المحكمة الإدارية العليا التي تتفق فيها مع قرارات المحكمة الإدارية وفي بعض قراراتها نجد أنها تقول (نؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية).

(٣٧) قانون القضاء الإداري الأردني (٢٠١٤/٢٧).المنشور بالجريدة الرسمية

(٣٨) قانون المحكمة الإدارية التونسية، ٤٠/١٩٧٢ مرجع سابق.

(٣٩) خالد الزعبي، إجراءات قضـاء الإلغاء، بحث منشـور، مؤته للبحوث والدراسـات، الأردن، جامعة مؤتة،مجلد ١١، عدد ١، ١٩٩٦، ص٧٥.

(٤٠) قانون عدد ٤٠ لسنة ١٩٧٢، يتعلق بالمحكمة الإدارية التونسية.

(٤١) قانون القضاء الإداري الأردني ٢٧/٢٠١٤.

(٤٢) عياض بن عاشور، مرجع سابق.ص٢٢٣

(٤٣) المرجع السابق.ص٢٢٣

(٤٤) احمد عودة الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية، مرجع سابق.ص٢١٦

(٤٥) بالرجوع إلى قانون المحكمة الإدارية التونسية، رقم ٤٠/١٤٩٧٢ مرجع سابق،أنظر الفصل ٣٦.

(٤٦) أنظر الفصل ٣٨ من المرجع السابق، قانون المحكمة الإدارية التونسية،رقم٤٠/١٩٧٢.

(٤٧) بالرجوع إلى قانون المحكمة الإدارية الأردنية، رقم٢٧/٢٠١٤أنظر المادة (٩/ب)، مرجع سابق.

(٤٨) أنظر المرجع السابق، المادة (١٠).قانون القضاء الاداري الاردني٢٧/٢٠١٤.

(٤٩) المادة (١٣) قانون القضاء الإداري الأردني.٢٧/٢٠١٤

(٥٠) أنظر الفصل ٤٦ من قانون القضاء الإداري التونسي،رقم١٩٧٢/٤٠

(٥١) أنظر الفصل ٤٦ والفصل ٤٨ من قانون المحكمة الإدارية التونسيةرقم١٩٧٢/٤٠.

(٥٢) نزار كرمي، فقه قضاء المحكمة الإدارية التونسية لسنة ٢٠١٧،المطبعة الوطنية، تونس ط. ١، ٢٠١٨، ص. ١١.

(٥٣) أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، دار الثقافة، عمان، ط. ١، ١٩٨٩.ص٢٢٩،٢٢٨

(٥٤) قانون القضاء الإداري الأردني، رقم ٢٠١٤/٢٧،المادة (٩/أ/ ١+٢).

(٥٥) جمال محمد مسـاطي، القرار الإداري، منازعاته وإجراءات الطعن فيه، دار الكتب والدراسـات العربية، الإسـكندرية، ٢٠١٨،ص٢٢٤.

(٥٦) احمد عودة الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية، مرجع سابق.ض٢١٩

(٥٧) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤، ص٦٤٧.

(٥٨) الفصل ٣٧ قانون المحكمة الإدارية التونسية، مرجع سابق.

(٥٩) قانون القضاء الإداري الأردني، ٢٠١٤/٢٧، مرجع سابق.

(٦٠) أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص. ٢٣٠.

(٦١) الدستور التونسي، الفصل ١٠٨، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية،الصادر عام٢٠١٤

(٦٢) الفصل ٣٠ قانون المحكمة الإدارية التونسية،رقم ١٩٧٢/٤٠ مرجع سابق.

(٦٣) قانون عدد (٣) لسنة ٢٠١١، مؤرخ في ٣، جانفي ٢٠١١، يتعلق بالإعانة القضائية لدى المحكمة الإدارية.

(٦٤) ويضيف الفصل (٢) من هذا القانون "ينتفع بالإعانة القضائية كل شخص طبيعي تونسي الجنسية أو أجنبي مقيم عادة بالتراب التونسي بشرط احترام المعاملة بالمثل، كما تمنح الإعانة القضائية للشخص المعنوي الذي لا يهدف نشاطه إلى تحقيق الربح على أن يكون مقره الأصلي البلاد التونسية، ويجب على الطالب أن يثبت أنه عديم الدخل أو أن دخله السنوي لا يسمح له بالتدخل بحقوقه دون التأثير بصفة جوهرية على حياته الأساسية وأن الحق المدعى به قائم على أسباب جدية".