المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية بين القضاء العادي والقضاء الإداري: دراسة مقارنة

Administrative Courts in the Republic of Yemen between the Ordinary Judiciary and the Administrative Judiciary: A Comparative Study

عدنان علي عبدالله الصلوي: باحث دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون، جامعة صنعاء، اليمن.

***Adnan Ali Abdullah Al-Selwi**: PhD Researcher, Department of Public Law, Faculty of Sharia and Law, Sana'a University, Yemen.*

Email: adnan.1532@gmail.com

Doi: https://doi.org/10.56989/938q7h58

تاريخ الاستلام:	2026-03-08	تاريخ القبول:	2026-03-20	تاريخ النشر	2026-05-01

الملخص:

تناولت الدراسة أهمية المحاكم الإدارية بوصفها جهة رقابية على أعمال الإدارة، سواء في صورتها الحديثة (القضاء الإداري) أو في صورتها الإسلامية (قضاء المظالم). وقد سعى المشرّع اليمني إلى إنشاء هذا النوع من المحاكم، إلا أن إدماجها ضمن القضاء العادي أفرز عددًا من المعوقات القانونية والإشكاليات العملية التي أثّرت في كفاءة أدائها. وهدفت الدراسة إلى تحليل هذه التحديات واقتراح حلول مناسبة لها. وتبيّن من النتائج أن المحاكم الإدارية في اليمن اعتمدت على قواعد قانون المرافعات والتنفيذ المدني، في ظل غياب قواعد إجرائية إدارية متخصصة، وهو ما لم يتناسب مع طبيعة المنازعات الإدارية. كما كشفت الدراسة عن وجود معوقات قانونية، مثل نقص قواعد الإثبات الخاصة بالمنازعات الإدارية، إضافة إلى معوقات عملية. وأوصت الدراسة بضرورة وضع استراتيجية متكاملة لإنشاء القضاء الإداري، والتوسع في إنشاء المحاكم الإدارية لتشمل جميع محافظات الجمهورية، بما يعزز من فاعليتها وكفاءتها.

الكلمات المفتاحية: المحاكم الإدارية، القضاء العادي، القضاء الإداري، القضاء المقارن، منازعات إدارية، الرقابة القضائية، التنظيم القضائي، قضاء المظالم، القانون الإداري

Abstract:

actions, whether in their modern form (administrative judiciary) or their Islamic form (grievance judiciary). The Yemeni legislator has sought to establish this type of courts; however, integrating them within the ordinary judiciary has resulted in several legal obstacles and practical challenges that have affected their efficiency. The study aimed to analyze these challenges and propose appropriate solutions. The findings showed that administrative courts in Yemen rely on the rules of civil procedure and enforcement law, in the absence of specialized administrative procedural rules, which is inconsistent with the nature of administrative disputes. The study also revealed the existence of legal obstacles, such as the lack of specific rules of evidence for administrative disputes, in addition to practical challenges. It recommended developing a comprehensive strategy for establishing administrative judiciary and expanding administrative courts to cover all governorates, thereby enhancing their effectiveness and efficiency.

Keywords: Administrative courts, ordinary judiciary, administrative judiciary, comparative judiciary, administrative disputes, judicial oversight, judicial organization, grievance, administrative law

المقدمة:

كانت المحاكم العادية في اليمن –باعتبارها صاحبة الولاية العامة– قد قررت ولايتها على المنازعات الإدارية في فترة خلت من تاريخ اليمن المعاصر كانت الإدارة لا تزال هي الخصم والحكم في مجال المنازعات التي تكون طرفا فيها، وتعد محكمة غرب أمانة العاصمة صنعاء هي التي وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري في اليمن، وذلك في حكمها الشهير في قضية (صحيفة الشعب) أواخر عام ١٩٨٤م، ويعد هذا الحكم هو باكورة الأحكام الإدارية في بلادنا حيث قضت هذه المحكمة بإلغاء قرار إداري والتعويض عن أضراره؛ لعيب الانحراف بالسلطة، وفي هذا الصدد ذهبت إلى القول: "... ولا غرابة أن يجري نزاع ولأول مرة في تاريخ يمننا الحبيب في مثل هذه القضية لولا وجود التفهم العميق لمعاني الديمقراطية..." [(1)].

ويبدو بجلا أن ثمة تشابه بين هذا الحكم وذاك الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في العام 1889م، عندما قرر المجلس لأول مرة قبول دعوى إدارية، والفصل فيها دون الرجوع إلى الإدارة، ووضع بذلك حداً لما كان يعرف بالإدارة القاضية والقضاء المحجوز [(2)]، غير إن شتان بين وعي المجتمع الفرنسي ووعي المجتمع اليمني حينذاك، إذ أشاد المجتمع الفرنسي بهذا التوجه القضائي الجديد، ووصف ذلك الحكم (بالشهير)، وهو ما دفع مجلس الدولة إلى السير قدماً نحو استقلال القضاء الإداري، حتى أضحت مبادئه ونظرياته عنواناً للقضاء الإداري الحديث، في المقابل كان المجتمع اليمني ولا يزال الكثير منهم يجهل حقيقة مقاضاة الإدارة، فلم يجد المقنن اليمني، من يهيئ له الظروف المناسبة لإنشاء هيئة قضائية مستقلة خاصة بالمنازعات الإدارية، على الرغم من النص الدستوري على ذلك.

وكانت المحاكم العادية إذا ما قررت قبول دعوى فضائية بخصوص منازعة إدارية، نظرتها بحرج وحذر شديدين، وظلت على هذا الحال حتى تنبه المقنن اليمني إلى أن ما تقوم به المحاكم العادية من توجيه أوامر ملزمة للإدارة، وما يترتب على ذلك من إخلال بمبدأ دستوري هام هو "الفصل بين السلطات" [(3)]، يستدعي ضرورة إنشاء محاكم إدارية.

---

(1) حكم محكمة غرب أمانة العاصمة صنعاء الابتدائية الصادر بتاريخ 10 ربيع الثاني 1406هـ الموافق 1984/12/23م (أشار إليه د. أحمد بن عبد الملك أحمد بن قاسم: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار الحكمة اليمانية للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، ١٤١٤هـ، ١٩٩٤م، ص264 – 265).

(2) سعد عصفور؛ محسن خليل: القضاء الإداري، الإسكندرية: منشأة المعارف، د.ت، ص143.

(3) في هذا الصدد نقضت الدائرة الإدارية الحكم الصادر من محكمة استئناف محافظة حضرموت والذي أيدت فيه حكم المحكمة الابتدائية والذي نص على إلزام الطاعن (الإدارة) بتنفيذ التزاماته للمطعون ضده وعدم معارضته، وذهبت الدائرة إلى القول: "... يكون الحكم قد خالف القانون بتجاوز حدود ولاية القضاء الإداري حيال دعوى الإلغاء المحصورة في

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

في ظل عدم كفاءة المحاكم العادية وضعف رقابتها على أعمال الإدارة التي تعاظم نشاطها وتزايدت خدماتها، وتطورات أساليبها؛ برزت أهمية المحاكم الإدارية كضرورة حضارية أصيلة ومعاصرة تكمن أصالتها في أصالة قضاء المظالم في الإسلام، ومعاصرةً لتنظيم وإجراءات القضاء الإداري الحديث، لذا أقدم المقنن اليمني إلى إنشاء هذا النوع من المحاكم في الجمهورية اليمنية.

وعلى بساط البحث يبدو في الأفق التساؤل الآتي: هل هذه المحاكم الإدارية التي تم إنشاؤها في اليمن محاكم إدارية بالمعنى الفني للمحاكم الإدارية التي تنتمي إلى القضاء الإداري؟ أم إنها لا تعدو عن كونها محاكم عادية نوعية متخصصة بالفصل في المنازعات الإدارية في نطاق القضاء العادي؟

ولا شك ان تنظيم المحاكم الإدارية في نطاق القانون الخاص والقضاء العادي، يترتب عنه ظهور ثمة معوقات قانونية وأخرى عملية أثناء قيام هذه المحاكم بنظر المنازعات الإدارية، وهو الأمر الذي يستلزم بالضرورة البحث عن الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه المعوقات والإشكاليات، ومن ثم وضع الحلول والمعالجات المناسبة لها، حتى تتمكن هذه المحاكم من القيام بالدور المناط بها بفاعلية قضائية وكفاءة إدارية، باعتبارها هي الضامنة لحقوق الأفراد من جهة، والموجه والمرشد للإدارة من جهة أخرى.

ينبغي أن تجيب هذه الدراسة على عدة تساؤلات تتمثل أهمها في الآتي:

- ما أهمية المحاكم الإدارية في القضاء الإداري الحديث، وفي قضاء المظالم الإسلامي؟
- ما هو المسلك الذي اتبعه المقنن اليمني عند إنشاء المحاكم الإدارية؟
- ما هي المعوقات والاشكالات التي رافقت عمل المحاكم الإدارية؟
- ما هي الحلول والمعالجات لهذه المعوقات والإشكاليات؟

أهداف الدراسة:

تهدف إلى الآتي:

1- معرفة أهمية المحاكم الإدارية، وضرورة إنشائها في اليمن.
2- كيفية إنشاء وتنظيم المحاكم الإدارية وتحديد اختصاصاتها.
3- الوقوف على المعوقات القانونية والعملية التي رافقت عمل هذه المحاكم.

الإلغاء، بحيث لا يملك إلزام الإدارة أو توجيهها أو تعديل قرارها واستبداله؛ لأنه في ذلك يكون مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات..." والطعن الإداري رقم (36882ك) الصادر بتاريخ 1431/6/4هـ.

4- البحث عن الحلول القانونية والعملية لمعوقات واشكاليات التقاضي أمام المحاكم الإدارية في اليمن.

منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة المنهج التطبيقي والتحليلي، وذلك للتعرف على مدى تطبيق هذه المحاكم النصوص القانونية ذات الصلة بالمنازعات الإدارية أثناء إجراءات التقاضي أمامها، وتحليل تلك الأحكام، لمعرفة مدى ملائمة تلك النصوص وصلاحيتها للتطبيق أمام المحاكم الإدارية.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية الدراسة من نواحٍ عدة، تتمثل أهمها من حيث الآتي:

- تأتي من أهمية المحاكم الإدارية، باعتبارها من محاكم القضاء الإداري المعاصر، هذا القضاء الذي نجد جذوره ممتدة إلى أعماق قضاء المظالم الإسلامي، وإذا كانت هذه المحاكم هي الأداة الفعالة لحماية مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون على الحكام والمحكومين في الدولة القانونية الحديثة، فإن مجالس المظالم كانت هي أداة قوية لضبط جماح الولاة ومنع تعديهم على الرعية في الدولة الإسلامية، بهدف تحقيق سيادة أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية فها.
- تأتي من حداثة نشأة المحاكم الإدارية في اليمن وتنظيمها في نطاق القضاء العادي، والمحاكم الإدارية في الغالب لا يتم تنظيمها إلا في نظام القضاء الإداري.
- تأتي أيضاً من الاختصاص الموضوعي للمحاكم الإدارية في اليمن، بحيث يقتصر اختصاصها على بعض المنازعات الإدارية دون البعض الآخر، والتي عهد المقنن اليمني إلى محاكم أخرى باختصاصها مع إنها من صميم اختصاص المحاكم الإدارية.

أسباب اختيار الموضوع:

لعل أهم الأسباب التي دفعت الباحث إلى دراسة هذا الموضوع تتمثل في الآتي:

- حداثة المحاكم الإدارية في اليمن حيث لا تزال جديدة علينا، وأنشأها المقنن اليمني في نطاق القضاء العادي، وفي الوقت ذاته عهد إليها الولاية على منازعات ذات طبيعة إدارية تختص بها محاكم القضاء الإداري، أي أن هذه المحاكم لا تعد من قبيل المحاكم الإدارية، وإنما محاكم عادية تختص بنظر منازعات إدارية، وبالتالي لا يمكن لها القيام بدور المحاكم الإدارية في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة للإدارة والمصالح الخاصة للأفراد.

- تقييم أداء المحاكم الإدارية في اليمن من الناحية التطبيقية والعملية، ودورها في حسم المنازعات الإدارية؛ لمعرفة مدى نجاح تجربة المقنن اليمني بشأن إنشاء وتنظيم المحاكم الإدارية في اليمن.
- لفت عناية المقنن اليمني إلى أهمية المحاكم الإدارية ودورها في حماية مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون في الدولة، حتى يقوم بخطوات أخرى نحو استقلال القضاء الإداري، والتوسع في هذه التجربة، لتشمل محافظات أخرى، باعتبارها من محاكم القضاء الإداري في الدولة القانونية الحديثة؛ ولكونها في الأصل من قضاء المظالم في الدولة الإسلامية.

المبحث الأول: نشأة المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية:

أن للمحاكم الإدارية أهميتها في نظر الخصومة الإدارية والفصل فيها؛ كونها مؤهلة أكثر من غيرها لتحقيق مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون في الدولة القانونية الحديثة، وأهمية هذه المحاكم ليست وليدة العصر الحديث، بل هي امتداد لتلك الأهمية التي كانت عليها مجالس المظالم في عهد الدولة الإسلامية التي جمعت بين هيبة السلطة وعدالة القضاء.

لذا توجه المقنن اليمني في أول دستور بعد ثورة السادس والعشرين من سبتمبر عام ١٩٦٢م نحو إنشاء هيئة قضائية مستقلة تتولى الفصل في المنازعات الإدارية، ولكن لم يتم إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة العليا إلا بعد قيام الوحدة اليمنية في الثاني والعشرين من مايو ١٩٩٠م، ومن ثم أقدم المقنن اليمني على إنشاء محكمتين إداريتين في كل من أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة عدن [1]، واخيراً إنشاء شعبة إدارية بمحكمة استئناف أمانة العاصمة، وبها يكون قد استكمل الحلقة الأخيرة لنظام المحاكم الإدارية، و لا يفوتنا التأكيد هنا أن هذه التجربة لا تزال محصورة في نطاق جغرافي ضيق، وفي نطاق القضاء العادي لا مستقلة عنه.

المطلب الأول: أهمية المحاكم الإدارية:

تأتي أهمية المحاكم الإدارية في الوقت الحاضر؛ من كون أن المواطن غالباً ما يكون ملزم بالدخول في علاقات وتعاملات مع الإدارة صاحبة السلطة والامتيازات، وملزم كذلك بتنفيذ ما تصدره من قرارات تمس مصالحه ومراكزه القانونية، ومن مقتضيات العدالة ضرورة وجود جهة قضائية محايدة تعتبر الملجأ القانوني الآمن لكل متضرر من قرارات الإدارة التعسفية [2].

(1) قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لعام2010م بشأن إنشاء محكمتين إداريتين متخصصتين.

(2) باجنيد، خالد عمر عبد الله. (د.ت). القضاء الإداري وخصوصيته (ط3). عدن: دار جامعة عدن للطباعة والنشر، ص22.

وتأتي أيضاً أهمية هذه المحاكم من كونها إحدى موروثاتنا الحضارية والإسلامية، فهي امتداد لمجالس المظالم في الدولة الإسلامية، الذي كان نظام العدالة فيها هو أول من أنشأ هذا النوع من المحاكم، وأخذ بازدواجية القضاء.

الفرع الأول: أهمية المحاكم الإدارية من ناحية القضاء الإداري:

لا تقتصر أهمية المحاكم الإدارية في وقتنا الحاضر بالنسبة للأفراد فحسب، فهي ذات أهمية بالنسبة للإدارة أيضاً، فضلاً عن أهميتها بالنسبة للإدارة والأفراد معاً، وسوف نبين ذلك بإيجاز على النحو الآتي:

أولاً: أهمية المحاكم الإدارية بالنسبة للأفراد[1]:

تأتي من حيث الآتي:

1- تعتبر المحاكم الإدارية هي المؤسسة القضائية الرائدة ذات الرقابة الفاعلة والمحايدة والضامنة لحقوق وحريات الأفراد، فهي أنجع أنواع الرقابة أثراً، وأكثرها استقلالاً.
2- تعتبر الملجأ القانوني الآمن والملاذ الأخير للأفراد من بطش الإدارة وتعسفها بإلغاء قراراتها المخالفة للقانون، وتعويض الأفراد عن الضرر الذي لحق بهم نتيجة تصرفات الإدارة.
3- تعتبر المحاكم الإدارية مدرسة للتربية السياسية والقانونية، فيتعلم منها الأفراد معرفة حقوقهم القانونية، ومكانتها وأهميتها، بل وتمكنهم من اقتضائها والحصول عليها على الوجه الأمثل.

ثانياً: أهمية المحاكم الإدارية بالنسبة للإدارة:

وتأتي من حيث الآتي:

1- إن وجود المحاكم الإدارية يساعد الإدارة على تدارك أخطائها؛ كونها تشعر دوماً بوجود جهة خارجية عنها تملك صلاحية تعقب أعمالها، وتقضي ببطلانها أو إعدام آثارها [2].
2- إن المحاكم الإدارية باعتبارها مؤسسة قضائية متخصصة بالرقابة على أعمال الإدارة تمثل ضمير الإدارة ومرشدها الأول في حماية الحقوق والحريات العامة [3].

(1) بامطرف، أحمد عمر. (2007، سبتمبر). ضمانات ووسائل حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون في أعمال السلطة الإدارية. مجلة البحوث القضائية، (8). ص 22-23.
(2) باجنيد، مصدر سابق، ص22.
(3) أحمد، محيي شوقي. (1988). الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية. ص 504.

3- إن المحاكم الإدارية تضمن عدم إدانة الأنظمة بانتهاك الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد، فمهما تكن محاولات أي نظام وبذله العناية الكاملة لضبط المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها، فثمة حقيقة لا ينبغي إغفالها هي: أن الخصم والحكم لا يمكن أن يكون شخصاً واحداً[1].

ثالثاً: أهمية المحاكم الإدارية بالنسبة للإدارة والأفراد معاً:

وتظهر من خلال الآتي:

1- إن المحاكم الإدارية تدفع المجتمع والإدارة، بل والحياة السياسية والقانونية في مجموعها خطوات ثابتة إلى الأمام في طريق احترام القواعد الدستورية والقانونية [2].

2- إن المحاكم الإدارية تضمن التوازن بين أطراف العلاقات القانونية، فإذا كان المخاطبين بقرارات الإدارة يجدون أنفسهم في موقف الإذعان والخضوع الكامل لقراراتها التي تصدرها بإرادتها المنفردة، بالمقابل وجدت تلك المحاكم لتحفظ للمخاطبين بتلك القرارات الإدارية الطعن بها، وذلك لتحقيق الرعاية المتساوية والمتوازنة للمصالح المتقابلة لكافة أطراف العلاقة القانونية الإدارية [3].

وأخيراً ما يتوجب الإشارة إليه في هذا المقام أن القضاء الإداري (المحاكم الإدارية)، ليس بدعة قضائية في ذاتها، ابتدعها القضاء والمشرع الفرنسي الحديث، كما يزعم الكثير، بل هو امتداد لنظام القضاء الإسلامي ولنظام قضاء المظالم في الإسلام على وجه الخصوص [4]، وهذا ما سوف نبين تفاصيله في الفرع التالي.

الفرع الثاني: أهمية المحاكم الإدارية من ناحية قضاء المظالم:

كان نظام العدالة في الدولة الإسلامية هو أول من أنشأ المحاكم الإدارية وأخذ بمبدأ ازدواجية القضاء، ولقد نجحت هذه التجربة أيما نجاح، بل وغدت قدوة يحتذى بها في معظم دول العالم، حتى أضحت مجالس نظر المظالم في الدولة الإسلامية هي المنارة التي يهتدي بنورها المظلوم،

(1) باجنيد: مرجع سابق، ص22.

(2) سليمان، محمد علي عبده. (2003). قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية. صنعاء: مكتبة خالد بن الوليد. ص140.

(3) باجنيد، مرجع سابق، ص 22-23.

(4) أرسلان، أنور أحمد. (1993). وسيط القضاء الإداري: قضاء التعويض. القاهرة: دار النهضة العربية. ص38، مشيراً إلى القول: "حيث إن التاريخ الإسلامي عرف قضاء الإلغاء تحت مسمى ولاية المظالم، أي وفقاً للمصطلحات الذاتية والخاصة بالفقه الإسلامي، دون استخدام المصطلحات المعاصرة، لذلك فإن القول بأن قضاء الإلغاء من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي في كل العصور فيه إجحاف لتاريخنا وحضارتنا العربية الإسلامية".

وكانت أيضاً هي الحصن الأمين الذي ترد فيه الحقوق المغصوبة من أصحاب النفوذ والمكانة السامية[1].

والمحاكم الإدارية الحديثة ليست من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي، كما صوره ونقله البعض، بل هي امتداد لمجالس المظالم التي كانت قائمة في صدر الإسلام، وإنشاء هذه المحاكم وتنظيمها في وقتنا الحالي يعزز ثقتنا بثقافتنا وتراثنا الإسلامي، وتأسيس حاضرنا على تليدنا العريق في هذا المجال، حتماً سيجعلنا على رأس القائمة وتسيد العالم، وتعود أمتنا إلى وضعها الطبيعي الذي كانت عليه بين الامم، قال تعالى: {كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ}[آل عمران: 110].

وكما هو معلوم أن اليمن دولة إسلامية والإسلام هو الأساس الفكري الثابت فيها منذ دخول اليمنيون في دين الله أفواجاً، والفكر الإسلامي كان ولا يزال هو الرافد الأساسي للدولة اليمنية منذ فجر الإسلام مروراً بالتاريخ الوسيط وصولاً إلى التاريخ المعاصر[2]، ولعل (المحاكم الإدارية) إحدى روافده باعتبارها من محاكم قضاء المظالم الإسلامي، غير إنها قدمت إلينا بتنظيم وإجراءات تتطلبها طبيعة المرحلة وظروف هذا العصر.

وفي كل الأحوال تبدو أهمية المحاكم الإدارية أكثر وضوحاً من نواح عديدة، الأمر الذي يتعين ضرورة الأخذ بها في اليمن؛ باعتبارها واحدة من أهم أعمدة نظام العدالة في الدولة الإسلامية، وباعتبارها أيضاً إحدى روافد الفكر الإسلامي في اليمن على امتداد تاريخه القديم والمعاصر.

المطلب الثاني: تنظيم المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية:

تمهيد وتقسيم:

يقتضي الحديث عن نشأة المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية، العودة قليلاً إلى ما كان عليه نظام القضاء في شطري الوطن قبل إعادة تحقيق الوحدة اليمنية، حيث كان النظام القانوني في الشمال قد اقترب كثيراً من نظام القضاء المزدوج، ويظهر ذلك جلياً في الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية الذي أكد على ضرورة إنشاء هيئة قضائية مستقلة للنظر في القضايا الإدارية، في نص المادة (154) من دستور عام 1970م[3]، وسيراً في هذا الاتجاه صدرت العديد

(1) الرفاعي، عبد الحميد. (1989). القضاء الإداري بين الشريعة والقانون. بيروت: دار الفكر المعاصر؛ دمشق: دار الفكر. ص٣٥٦.

(2) العمري، مقبل أحمد. (2006). مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي (ط2) (رسالة دكتوراه). صنعاء: مطبعة ومركز الصادق. ص٤٥٢.

(3) المادة (154) من الدستور الدائم لعام 1970م للجمهورية العربية اليمنية، حيث نصت على: "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة هيئة أو محكمة خاصة، يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري، شاملاً

من القوانين التي تؤكد صدق هذا التوجه ومنها على سبيل المثال قانون النيابة الإدارية ولائحته التنفيذية والقانون الخاص بإنشاء المحكمة التأديبية[1].

وانطلاقاً من النص الدستوري سالف الذكر أعدت وزارة العدل عام ١٩٨٠م، مشروع قانون إنشاء وتنظيم القضاء الإداري مع مذكرته التفسيرية، وتم عرضه على مجلس الشعب التأسيسي، وبعد الأخذ والرد فيه وكثرة الملاحظات عليه لم يحصل على موافقة المجلس، وفي عام 1986م تشكلت لجنة لإعداد مشروع قانون آخر تحت مسمى (مشروع قانون إنشاء وتنظيم المحاكم الإدارية)، وتم عرضه على المجلس وأدخلت بعض التعديلات عليه، وتم رفعه إلى الرئيس للتصديق عليه وإصداره، وتم إعادته مرة أخرى إلى المجلس، إلا أن المشروع بقى في أروقة المجلس وطي الكتمان[2].

وفي الجنوب تم إخضاع بعض أعمال الإدارة للقضاء؛ مثل منازعات البلدية وقانون المرور، وقانون التموين، والضرائب والتأميم[3].

وبعد إعلان الوحدة اليمنية كانت السمة الأبرز بشأن نظام القضاء هي خلو دستور الجمهورية اليمنية من النص على وجود هيئة قضائية مستقلة مختصة بالمنازعات الإدارية، غير إن المقنن اليمني في أول قانون للسلطة القضائية للجمهورية اليمنية خصص دائرة إدارية بالمحكمة العليا إلى جانب الدوائر الأخرى[4]، وفي خطوة متأخرة قام بإنشاء محكمتين إداريتين في أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة عدن، وأخيراً أنشأ الشعبة الإدارية بمحكمة استئناف أمانة العاصمة، نبين تفاصيلها على النحو الآتي:

صلاحيتها بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون"، ويظهر من خلال النص الدستوري رغبة المشرع اليمني في مجاراة المشرع المصري والسير على نهجه بإنشاء قضاء إداري باعتبار هذا الأخير هو المرجعية التاريخية والقانونية للمشرع اليمني.

(1) قرار مجلس القيادة رقم (57) لسنة 1974م بإصدار قانون النيابة الإدارية والمالية؛ – قرار مجلس القيادة رقم (60) لسنة 1974م بتشكيل المحكمة التأديبية للمخالفات المالية والإدارية؛ – قرار مجلس القيادة رقم (97) لسنة 1974م بشأن المحكمة التأديبية وإجراءاتها؛ – قرار مجلس القيادة رقم (106) لسنة 1974م بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون النيابة الإدارية والمالية.

(2) الصنعاني، عبد الكريم قاسم أحمد. (2006). أوجه إلغاء القرار الإداري في القضاء اليمني: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير في القانون العام). معهد الدراسات والبحوث العربية. ص26؛ قاسم، أحمد عبد الملك بن أحمد. (1991). قضاء المظالم في النظام الإسلامي: دراسة تطبيقية في الجمهورية اليمنية (رسالة دكتوراه في الحقوق). جامعة عين شمس. ص460.

(3) باجنيد، مرجع سابق، ص 107.

(4) المادة (16) من القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية.

الفرع الأول: تنظيم الدائرة الإدارية:

بعد تحقيق الوحدة اليمنية المباركة في يوم الثلاثاء 27 شوال 1410هـ الموافق22مايو 1990م وفي ظل دستورها الصادر عام1991م اتجه المشرع اليمني إلى تخصيص دائرة إدارية بالمحكمة العليا لأول مرة في تاريخه[1]، ويلاحظ أن المقنن اليمني قد بدأ الخطوة الأولى في تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال تخصيص دائرة إدارية بالمحكمة العليا كدائرة قانون باختصاصات محددة.

والبداية -هنا- كانت من قمة هرم السلطة القضائية المحكمة العليا بخلاف عادة المشرع اليمني في إنشاء المحاكم المتخصصة والتي غالباً ما تبدأ في المحاكم الابتدائية ثم الاستئنافية ثم تكتمل حلقتها بتخصيص دائرة لذلك النوع من القضايا بالمحكمة العليا كدائرة قانون، ويحمد للمشرع اليمني هذا المسلك الجديد بهذا الخصوص؛ فهو الأصلح في مجال المنازعات الإدارية من وجهة نظري للأسباب الآتية:

1- خصوصية المنازعات الإدارية والتي تحتاج إلى قواعد مستقلة خاصة بها تميزها عن القواعد القانونية الحاكمة للمنازعات العادية.
2- كون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة رقابة مشروعية (قانونية) والدائرة الإدارية هي أصلاً دائرة قانون.
3- حث قضاة المحاكم الابتدائية والاستئنافية (القاضي المدني) على الإلمام والمعرفة بقواعد ومبادئ القضاء الإداري الموضوعية والإجرائية.
4- ترسيخ وإرساء مبادئ قضائية إدارية من قبل الدائرة الإدارية بحيث تمثل مرجعية قانونية لقضاة المحاكم الأدنى درجة بما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري الإنشائية.
5- قلة عدد القضايا الإدارية المنظورة أمام المحاكم الابتدائية في تلك الفترة، وعدم توفر الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لإنشاء محاكم إدارية متخصصة.

(1) المادة (16) من القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية، ووفقاً لذلك تكونت المحكمة العليا من الدوائر الآتية: – الدائرة الدستورية – الدائرة المدنية – الدائرة الجزائية – دائرة الأحوال الشخصية – الدائرة الإدارية – الدائرة العسكرية – دائرة تخص الطعون. وبالعودة إلى القوانين النافذة في شطري الوطن قبل تحقيق الوحدة اليمنية لم نجد ما يفي بتخصيص دائرة إدارية سواءً في المحكمة العليا للنقض والإقرار في شمال الوطن سابقاً، أو في المحكمة العليا في جنوب الوطن سابقاً. راجع: – القانون رقم (8) لسنة 1979م بشأن السلطة القضائية في الجمهورية العربية اليمنية. ـ دستور 1978/10/31م في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً.

وتشكل الدائرة الإدارية بالمحكمة العلياء من خمسة قضاة، وتتكون هيئة الحكم فيها من خمسة قضاة كبقية دوائر المحكمة عدا الدائرة الدستورية التي تتكون من سبعة قضاة [1].

وإذا كان المشرع اليمني قد حدد للدائرة الإدارية اختصاصات على سبيل الحصر تفصل فيها بصفتها دائرة قانون كمبدأ عام، إلا أنه خرج عن ذلك المبدأ بمنح تلك الدائرة اختصاصات تفصل فيها بصفتها محكمة موضوع وبيان ذلك كالآتي:

اختصاصات الدائرة الإدارية:

1- اختصاصات الدائرة بصفتها دائرة قانون [2]:

حددت المادة (24) من قانون السلطة القضائية اختصاصات الدائرة الإدارية بقولها: تفصل الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في:

أ- الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية.

ب- نقل الدعاوى في القضايا الإدارية.

وبناءً على ذلك فإن الدائرة تنظر بالطعن بصفتها دائرة قانون وليست محكمة موضوع، فإذا انقضى الحكم أعادته إلى المحكمة التي أصدرت ذلك الحكم على ضوء مبادئ المحكمة العليا[3].

2- اختصاصات الدائرة بصفتها دائرة موضوع [4]:

كما تضمنت المادة نفسها في الفقرة الثالثة اختصاصاً آخر للدائرة، هو: "النظر في الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصاتها وفقاً للقانون", تلك الاختصاصات وفقاً لذلك النص ما يلي:

أ- الفصل في الطلبات التي يقدمها القضاة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بشئونهم الوظيفية، وكذلك التعويض عنها[5].

---

(1) المواد (17- 23) من القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية.

(2) المادة (1/24، 2) من نفس القانون.

(3) المادة (431) من القانون رقم (13) لسنة1994م بشأن الإجراءات الجزائية.

(4) المادة (3/24) من القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية.

(5) المادة (101) من القانون السابق بشأن السلطة القضائية، وجاء فيها: (تختص الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها القضاة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، وذلك عند النقل والندب من مكان الطالب منصباً على عيب في الشكل أو مخالفة القانون واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة.

ب- الفصل في الطعون المقدمة من أعضاء هيئة التدريس بالقرارات الصادرة من مجالس التأديب في الجامعات بخصوص تأديبهم خاصة قرارات الفصل من الخدمة [1].

الفرع الثاني: تنظيم الشعبة الإدارية:

باشرت المحكمتين الإداريتين في أمانة العاصمة ومحافظة عدن اختصاصاتها، وتصدت للعديد من القضايا الإدارية، وأصدرت أحكامها بهذا الخصوص إلغاءً وتعويضاً، لا سيما المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة؛ كون أمانة العاصمة أكثر استقراراً من محافظة عدن، حيث شهدت محافظة عدن بعد إنشاء المحكمة الإدارية، أوضاعاً سياسية واجتماعية واقتصادية غير مستقرة، ولا تزال هذه الأوضاع تزداد تدهوراً يوماً بعد يوم، بخلاف ما هو عليه حال أمانة العاصمة فهي أكثر استقراراً في مختلف الأصعدة.

فكانت المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة أكثر إنتاجاً للأحكام الإدارية، الأمر الذي ألقى بعبء أكبر على محكمة استئناف أمانة العاصمة، بسبب زيادة عدد الأحكام الإدارية المستأنفة أمامها، عندها قرر مجلس القضاء الأعلى إنشاء شعبة مدنية رابعة بمحكمة استئناف الأمانة تختص باستئناف الأحكام الإدارية والعمالية [2].

ويظهر من قرار إنشاء الشعبة الإدارية، والتي أطلق عليها بالشعبة (المدنية الرابعة)، مدى تمسك المقنن اليمني بمبدأ وحدة القضاء ولا يتطلع إلى الأخذ بنظام القضاء الإداري لا سيما على المدى القريب.

الفرع الثالث: تنظيم المحكمتين الإداريتين:

وقبل إنشاء الشعبة الإدارية، كان المقنن اليمني قد ذهب إلى إنشاء محكمتين إداريتين متخصصتين في كل من العاصمة صنعاء ومحافظة عدن محدداً اختصاصاتهما الموضوعية والمكانية، مبيناً هيئة الحكم وشروط تعيين القضاة فيها، والاستئناف والطعن بأحكامها.

والمحكمة الإدارية في الجمهورية اليمنية هي: من نوع محاكم أول درجة المتخصصة بالنظر والفصل في نوع معين من المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة العامة أحد طرفيها، وهي من المحاكم حديثة النشأة في الجمهورية اليمنية أنشئت حديثاً بمقتضى قرار مجلس القضاء الأعلى رقم

(1) المادة (46) من القانون رقم (18) بشأن الجامعات اليمنية، لسنة 1995م وجاء فيها: (تخضع قرارات مجلس التأديب بالفصل من الخدمة للطعن فيها بالإلغاء أمام الشعبة الإدارية بالمحكمة العليا خلال 60 يوماً من تاريخ صدور القرار).

(2) قرار مجلس القضاء الأعلى، لسنة ٢٠١٧م، بشأن إنشاء شعبة مدنية رابعة.

(77) لسنة 2010م، وتتألف هيئة الحكم فيها من قاض فرد، ويكون تعيين القضاة فيها طبقاً للشروط المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية [1].

ويرى بعض الفقه أنه كان يفترض أن تضاف شروط خاصة في قاضي المحكمة الإدارية تتفق وطبيعة المنازعات الإدارية [2].

وفي تقديري أن هذا الرأي قد حالفه الصواب خاصةً ونحن أمام منازعات إدارية تحكمها قواعد قانونية تتسم بالمرونة والتطور، علاوة على كونها قواعد قضائية من إنشاء القضاء الإداري، كما أن المقنن اليمني عند تخصيصه محاكم تجارية[3]، ومحاكم الضرائب، اشترط أن يكون للقاضي فيها شروط خاصة تتفق وطبيعة المجال التجاري والضريبي[4]، فكان الأحرى بالمشرع اليمني -من باب أولى- اشتراط شروط خاصة بالقاضي الإداري؛ كون القضاء الإداري إنشائي يكون القاضي فيه أكثر إيجابيه في توجيه الدعوى الإدارية، وله سلطة تقديرية أوسع من سلطة القاضي العادي، الأمر الذي يستلزم ضرورة توافر شروط خاصة في القاضي الإداري[5].

---

(1) الجمرة، بدر علي بن علي. (د.ت). القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية (ورقة بحثية). ص 7-8، وأشار بأن: "المحاكم المتخصصة تعرف بأنها المحاكم التي تخصص بنظر نوع معين من المنازعات ذات الطبيعة الخاصة، كما عرفت بأنها المحاكم التي تفصل في قضايا معينة، إما بالنظر إلى طابعها الخاص أو بالنظر إلى أشخاص مرتكبيها، وقد بلغت المحاكم المتخصصة في الجمهورية اليمنية حتى عام 2011م عدد (10) محاكم هي: المحكمة الإدارية، التجارية، المرور، الأموال العامة، الضرائب، المخالفات، الأحداث، الجزائية، المدنية والجزائية العسكرية، الصحافة والمطبوعات، وتم إلغاء محكمة المخالفات بالقرار رقم (128) لسنة 2012م لمجلس القضاء الأعلى."

(2) المادة (57) من قانون السلطة القضائية المشار إليه سابقاً، والتي حددت شروط تعيين القضاة في المحاكم الابتدائية بالآتي: أ. أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية اليمنية، كامل الأهلية، خالياً من العاهات المؤثرة على القضاء. ب. ألا يقل سنه عن ثلاثين عاماً، وألا يتولى العمل القضائي إلا بعد مضي فترة تدريبية لا تقل عن سنتين في المجال القضاء. ج. أن يكون حائزاً على شهادة المعهد العالي للقضاء بعد الشهادة الجامعية في الشريعة والقانون، أو في الحقوق من إحدى الجامعات المعترف بها في الجمهورية اليمنية.
د. أن يكون محمود السيرة والسلوك حسن السمعة. هـ. ألا يكون قد حكم عليه قضائياً في جريمة مخلة بالشرف والأمانة. و. يستثنى من شرطي الحصول على شهادة المعهد العالي للقضاء، وحد السن الأدنى من يلتحق بوظائف النيابة العامة.

(3) المصري، علي علي. (2012). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن. صنعاء: مكتبة ومركز الصادق؛ مكتبة خالد بن الوليد؛ دار الكتاب الجامعي. ص165.

(4) المادة (7) من قرار رئيس الجمهورية رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (19) لسنة 2003م بشأن المحاكم التجارية، ونصت على: "يشترط فيمن يعين قاضياً في المحاكم التجارية أن يكون من ذوي الخبرة في القضاء التجاري والقوانين ذات الصلة...".

(5) المادة (4/ب) من قرار رئيس الجمهورية رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (18) لسنة 2003م، ونصت على: "يراعى عند تشكيل محاكم الضرائب أن يكون قضاتها من ذوي الخبرة في المجالين المالي والضريبي".

وتختص المحكمة الإدارية في الجمهورية اليمنية بالآتي[1]:

أ- دعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة والوحدات الإدارية العامة وفقاً للقوانين ذات الصلة.

ب- دعاوى التعويض عن القرارات والعقود الإدارية.

ج- الطعون في القرارات الإدارية المتعلقة بالمسائل التأديبية وفقاً للقوانين ذات الصلة.

وفي كل الأحوال يمكن القول إن تنظيم المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية لا يزال في نطاق القضاء العادي، وفي نطاق جغرافي محدود يقتصر على أمانة العاصمة ومحافظة عدن، ويكاد يكتمل قوام المحاكم الإدارية في أمانة العاصمة بعد إنشاء الشعبة الإدارية بمحكمة الاستئناف فيها.

وما ينبغي التأكيد عليه في هذا المقام أن هذه المحاكم الإدارية التي تم إنشاؤها في الجمهورية اليمنية، لا تعد من قبيل المحاكم الإدارية بالمعني الفني الدقيق للمحاكم الإدارية التي تنتمي إلى نظام القضاء الإداري المستقل والمتخصص بالفصل في المنازعات الإدارية، وإنما هي محاكم نوعية لا تختلف عن بقية المحاكم النوعية الأخرى التي تختص بنظر نوع معين من المنازعات في نطاق القضاء العادي.

غير إن طبيعة القواعد القانونية الموضوعية الحاكمة للمنازعات الإدارية تتطلب بالضرورة وجود محاكم قضائية مستقلة عن القضاء العادي، تعمل جنباً إلى جنب مع المحاكم العادية تضمن تحقيق الدور الهام للمرافق العامة بما يحقق المصلحة العامة للدولة، وفي المقابل تضمن ما يتطلع إليه الأفراد من العدالة واحترام حقوقهم وحرياتهم الخاصة، وبمعنى آخر يمكن القول أن الوظيفة الأساسية للمحاكم الإدارية هي تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وفي هذا الصدد ذهبت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا إلى القول:"... إنما يجب علينا أن نحرص على وضع اللبنات الأولى للقضاء الإداري بتأني وبدقة وبموازنة حريصة على حقوق الطرفين"[2].

(1) الفقرة (2) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م بشأن إنشاء المحكمتين الإداريتين المتخصصتين.

(2) الطعن الإداري رقم (٨٤٠) لسنة ١٤٢٠هـ الصادر في ٦شعبان ١٤٢٠هـ، الموافق ١٤ نوفمبر ١٩٩٠م، (غير منشور).

المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية:

تطبق المحكمة أي –محكمة– قواعد قانونية موضوعية، وأخرى إجرائية، والقواعد الموضوعية هي التي تتصل بموضوع النزاع، بينما القواعد الاجرائية هي التي تضمن الحماية القضائية للحقوق الموضوعية، والوصول إلى الفصل والحكم في موضوع النزاع.

والقواعد القانونية الموضوعية التي تطبقها المحكمة الإدارية في الجمهورية اليمنية هي، قواعد القانون الإداري المتناثرة في عدة قوانين؛ منها قوانين المؤسسات، وقوانين المرافق العامة، والقوانين المنظمة لعلاقة المصالح العامة، ومصالح الأفراد، وأهمها هو قانون الخدمة المدنية باعتباره القانون الإداري العام[1].

أما القواعد القانونية الإجرائية التي تتبعها المحاكم الإدارية أثناء نظر الدعوى الإدارية والفصل فيها، فهي لا تختلف عن القواعد الإجرائية لأي دعوى أخرى، فلا يوجد قانون إجرائي خاص بالمنازعات الإدارية في الجمهورية اليمنية؛ بل أن قرار إنشاء المحكمتين الإداريتين أشار إلى القوانين الإجرائية التي يجب العمل بها من قبل المحكمتين، وتلك القوانين هي: قانون قضايا الدولة، وقانون الرسوم القضائية، وقانون المرافعات والتنفيذ المدني، وقانون الإثبات، والقوانين الأخرى ذات الصلة [2].

وتخصيص محاكم إدارية بنظر المنازعات الإدارية، يستوجب وجود قواعد إجرائية إدارية تتناسب وطبيعة هذه المنازعات، وخصوصية القضاء الإداري، أما والحال أن القاعدة الإجرائية التي تطبق على القضايا الإدارية أمام هذه المحاكم هي قواعد المرافعات المدنية والتجارية، فإن تخصيص هذه المحاكم بنظر المنازعات الإدارية، لا يعدو عن كونه أمراً شكلياً، ولا تختلف هذه المحاكم عن بقية المحاكم العادية في شيء[3]، وهو الأمر الذي ترتب عنه ظهور بعض المعوقات والإشكاليات أمام هذه المحاكم، لذا كان من الضرورة دراسة الوضع القائم لهذه المحاكم للوقوف على أهم هذه المعوقات والإشكاليات، ومن ثم البحث عن الحلول والمعالجات المناسبة لها.

المطلب الأول: معوقات وإشكاليات التقاضي أمام المحاكم الإدارية:

استناداً إلى قرار إنشائها تولت المحكتين الإداريتين في كل من أمانة العاصمة ومحافظة عدن نظر المنازعات الإدارية والفصل فيها، غير إن ثمة معوقات وإشكاليات برزت أثناء التطبيق

(1) الفقرة (٧) من قرار مجلس القضاء الاعلى رقم (١٧٧) لسنة ٢٠١٠م بشأن إنشاء المحكمتين الاداريتين المتخصصتين..

(2) الفقرة (8) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م.

(3) الجمرة، مرجع سابق، ص٩.

العملي لهذه المحكمتين، ولعل أهم هذه المعوقات وأخطرها على الإطلاق هي عدم وجود قاعدة إجرائية إدارية تضمن بها المحاكم الإدارية حماية الحقوق الموضوعية الإدارية. كما أن ثمة معوقات أخرى رافقت عمل هاتين المحكمتين لا سيما تلك المتعلقة بقواعد الإثبات، إضافة إلى ذلك برزت من الناحية العملية مشكلات تنازع وتداخل في الاختصاص بين المحكمتين الإداريتين وغيرها من المحاكم التي عهد إليها المقنن الولاية على بعض المنازعات الإدارية.

الفرع الأول: المعوقات القانونية:

للقضاء الإداري خصوصياته، وقضاء الإلغاء منه بالذات؛ كونه قضاء المشروعية، لذا فقد أحيط بعناية خاصة من جانب القضاء والفقه، وكذا لمشرع في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وإذا كان المقنن اليمني لم ينص على دعوى الإلغاء حصراً، وإنما وضعها أمام القضاء[1]، الذي له تطبيقاته العديدة في هذا المجال، وإن كان يقوم بذلك دون أساس قانوني خاصة من الناحية الإجرائية، فلا يزال القانون العام للإجراءات –قانون المرافعات والتنفيذ المدني- هو المعمول به أمام المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية، والذي لا يتلاءم البتة –في بعض نصوصه- مع طبيعة المنازعات الإدارية وإجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية، ونبين هذه المعوقات من حيث الاتي:

أولاً: من ناحية الإجراءات:

تتمثل أهم المعوقات من حيث الإجراءات في الآتي:

١- ميعاد الطعن بإلغاء القرارات الإدارية:

القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة [2]، وتفترض سلامة وصحة القرار الإداري بمجرد صدوره، وتترتب آثاره قبل المخاطبين به دون توقف على رضاهم، غير إنه يمكن الطعن بهذه القرارات الإدارية عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الذي يمتلك حق إلغاؤها والتعويض عن أضرارها في حالة عدم مشروعيتها [3].

(1) المصري، مرجع سابق، ص163.

(2) أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، بيروت، ٢٠٠٣م، ص١٦٢.

(3) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الاداري رقم (١٤٥٠) السنة ١٤٢٤هـ، الصادر في جلسة ٧ يوليو ٢٠٠٣م الذي قضى:" تعد دعوى الإلغاء أهم وسائل حماية مبدأ المشروعية، إذ تؤدي إلى ترتب البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون"(أشار إليه الباحث في رسالته في الماجستير، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة اليمنية، ١٤٣٥هـ، الموافق ٢٠١٤م، ص ٦٧).

ولكن استقرار الأوضاع الإدارية وحسن سير المرافق العامة، تقتضي ألا تكون هذه القرارات الإدارية عرضة للإبطال والإلغاء من قبل القضاء في أي وقت، لذا كانت دعوى الإلغاء من الدعاوى ذات الميعاد الحتمي؛ كونها خصومة طعن، كالطعن (بالاستئناف أو النقض، أو التماس إعادة النظر)، فلابد من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء (الطعن بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة)[1].

كما أن هذه الدعوى لا يمكن شطبها إذا تغيب المدعي فيها عن الجلسة المحددة لنظرها، كبقية الدعاوى الأخرى، والتي تؤجل المحكمة نظرها ستين يوماً، فإذا لم يحضر المدعي خلال المدة المذكورة، يطلب من المحكمة عدم تحريكها، بل وتشطب الدعوى وتعتبر كأن لم تكن، حسب ما نص عليه قانون المرافعات والتنفيذ المدني [2].

وهذا ما ترفضه دعوى الإلغاء؛ كونها دعوى مشروعية هدفها المصلحة العامة وتقويم المرفق العام [3]، ويكفي المدعي إيداعها ورفعها أمام المحكمة، فلا تشطب بغيابه، ويتولى القاضي الإداري جميع إجراءاتها، ولا يتركها لموقف الخصوم، فإذا ما تحركت الدعوى أمامه قام بتوجيه جميع إجراءاتها [4].

٢- الدفوع الشكلية والموضوعية:

تعد الدفوع الشكلية، كالدفع بعدم الاختصاص وبعدم الصفة والمصلحة دفوع من النظام العام في القضاء الإداري، وكذلك الدفوع الموضوعية، والدفع بالتقادم تعتبر دفوع من النظام العام، يقوم بها القاضي من تلقاء نفسه، وعلى أية حالة تكون عليها الدعوى، فهو الذي يبحث عنها ويتولاها ولو لم يثرها أيٍ من طرفي النزاع [5]، وهذا مالم تقم به المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة صنعاء، وقامت بنظر بعض القضايا الإدارية والفصل فيها على الرغم من انقضاء دعوى الإلغاء، ومنها على سبيل المثال قبول المحكمة السير في اجراءات دعوى الغاء قرار إداري بعد مضي ثمان سنوات على إصداره، وكان يتوجب عليها أن تقضي بعدم قبول دعوى الإلغاء لفوات ميعاد الطعن لانقضاء الميعاد [6].

(1) محمد نصر الدين كامل: الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٦م، ص 176 وما بعدها.

(2) المادة (112) من القانون رقم (40) لسنة 2002م، بشأن المرافعات والتنفيذ المدني.

(3) الجمرة، مرجع سابق، ص9.

(4) وصفي، مصطفى كمال. (1978). أصول إجراءات القضاء الإداري. القاهرة: مطبعة الأمانة. ص28.

(5) وصفي، مرجع سابق، ص 28.

(6) حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة الصادر بتاريخ ٢٥شعبان ١٤٣٣هـ، الموافق ١٥ يوليو ٢٠١٢م.

ثانياً: من ناحية الإثبات:

أهم المعوقات القانونية من ناحية الإثبات تتمثل في الاتي:

من المعلوم أن الأصل في قواعد الإثبات أن البينة على المدعى، غير إنه في مجال المنازعات الإدارية، تكون الإدارة هي المبادرة إلى تقديم ما بحوزتها من أوراق ومستندات، إذا ما طلب منها ذلك، فلا تستطيع المحكمة بسط رقابتها على مشروعية القرار، إلا إذا اطلعت عليه، فالقرار التأديبي –على سبيل المثال– يشترط إجراء التحقيق قبل صدوره، وإجراء التحقيق شرطاً جوهرياً فيه، ويجب على الإدارة إرفاق محاضر التحقيق الذي بنت عليه هذا القرار[1].

وتقاعس الإدارة عن تقديم هذه المحاضر والأوراق التي طلبتها المحكمة، يعد عجزاً وتقصيراً منها، عن أداء ما يستوجب عليها من تحقيق العدالة، وبالتالي يكون للمحكمة استخلاص سلامة ما ذهب إليه المدعى من عدم سلامة هذا القرار، والإدارة هي التي تحتفظ في غالب الأحوال بالوثائق والملفات والمستندات، التي يكون لها الأثر الحاسم في المنازعات الإدارية، وبالتالي فإن غياب هذه الأدلة وامتناع الإدارة عن تسليمها يعد من أهم المعوقات القانونية أمام المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية، إضافة إلى أن سلطة قضاة هذه المحاكم – باعتبارها لا تزال من محاكم القضاء العادي – غالباً ما تكون مقيدة ولا يمتلكون تلك السلطة الواسعة التي يتمتع بها قضاة المحاكم الإدارية في القضاء الإداري.

ولما كان من الصعوبة بمكان العمل بقاعدة الإثبات في القانون الخاص، في مجال المنازعات الإدارية، التي غالباً ما تكون الإدارة فيها هي المدعى عليها، وفي الوقت ذاته تكون هي التي تحتفظ بجميع الأوراق والمستندات التي من شأنها إثبات الدعوى، وبالتالي هي من يفترض أن يقع عليها عبء الإثبات وتقديم الدليل في مجال الخصومة الإدارية، وتطبيقاً لذلك ذهبت الدائرة الإدارية إلى القول"...أن الشعبة قد بنت حكمها على الوقائع والمستندات التي قدمتها المستأنفة (المطعون ضدها) عند التحاق الطاعن بالعمل"[2].

الفرع الثاني: الإشكاليات العملية:

تتمثل أهم الإشكاليات العملية أمام المحاكم الإدارية في اليمن، في عدة صور أهمها التداخل وتنازع الاختصاص بين المحكمة الإدارية والمحاكم الأخرى المناط بها قانوناً تولي نوع معين من

(1) المهدي، حسين بن محمد. (2006، أبريل). رقابة القضاء على أعمال الإدارة. مجلة البحوث القضائية، (3). ص٧٠–٧١.

(2) حكم الدائرة الإدارية بالمكمة العليا في الطعن الإداري رقم (٧٤٥٢٣–ك) الصادر في يوم الأحد بتاريخ ٢٠ شعبان ١٤٤٤هـ الموافق ٢٠٢٣/٣/12م.

المنازعات الإدارية، إضافة إلى بعض تنازع الاختصاص المكاني بين المحكمة الإدارية وهذه المحاكم، ونبين تفاصيل ذلك على النحو الآتي:

أولاً- تنازع الاختصاص الموضوعي:

الحاصل في واقع القضاء اليمني لاسيما في مجال المنازعات الإدارية، هو تعدد أنواعً المحاكم التي أسندت إليها ولاية النظر والفصل في منازعات ذات طابع إداري؛ كمحاكم الضرائب والمخالفات (سابقاً) والصحافة والمطبوعات، والمحاكم التجارية، وهذا يؤدي إلى نتيجة واحدة مؤداها أن لدينا في اليمن عدة أنواع من المحاكم تنظر قضايا إدارية مختلفة [1].

وكل محكمة من هذه المحاكم مختصة بنظر نوع معين من القضايا الإدارية، وولاية قضائها قاصرة على ذلك النوع المحدد لها قانوناً، فلا يمكن لها نظر ما سواها من المنازعات الإدارية، وبمعنى آخر يمكن القول إن توزيع القضايا فيما بين هذه المحاكم قائم على أساس التخصيص وليس على أساس التوزيع، كما هو الحال في المحاكم العادية ذات الولاية العامة التي لا يعد توزيع القضايا بين قضاتها من قبيل الاختصاص النوعي، ولكن يعد من قبيل التوزيع [2].

ومن تطبيقات صور التداخل وتنازع الاختصاص الموضوعي، ما حصل بين المحكمة الإدارية والمحكمة التجارية بأمانة العاصمة، عندما قام مجموعة من التجار في أمانة العاصمة برفع دعوى إدارية، تتضمن طلب إلغاء التعليمات الإدارية الصادرة من مصلحة الضرائب بخصوص وقف الأرقام الضريبية، حيث دفع ممثل المدعى عليها (مصلحة الضرائب) بعدم اختصاص المحكمة الإدارية؛ كون الاختصاص منعقد لمحكمة الضرائب، وتقدم بطلب قبول الدفع شكلاً وموضوعاً، والحكم بعدم الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية وإحالة القضية إلى محكمة الضرائب، حيث وقضت المحكمة الإدارية بعدم اختصاصها بنظر الدعوى، وثبوت اختصاص محكمة الضرائب بنظر تلك الدعوى[3].

كما برزت مشكلة أخرى تتمثل في تنازع اختصاص موضوعي جزئي نتيجة اقتصار قرار إنشاء المحكمة الإدارية على بعض الاختصاصات الإدارية دون البعض الآخر، ومن ذلك إبقاء الاختصاص للمحاكم التجارية بنظر نوع معين من المنازعات الإدارية؛ كقرارات وزارة الصناعة والتجارة المتعلقة بقضايا المناقصات والمزايدات، والأسماء والعلامات التجارية وشطبها، مع أن

(1) الجمرة، مرجع سابق، ص10.

(2) فيصل عمر مثنى: المحاكم الابتدائية المتخصصة، بحث منشور في مجلة البحوث القضائية، الصادرة عن المكتب الفني بوزارة العدل، العدد (1)، سبتمبر، 2005م، ص112.

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة الصادر بتاريخ 14 صفر 1432هـ الموافق 2011/1/8م في القضية الإدارية رقم (8) لسنة 1432هـ، (غير منشور).

قرارات هذا المرفق لا تختلف عن القرارات الإدارية في المرافق الأخرى، ويجب اخضاعها لرقابة المحاكم الإدارية.

ثانياً: تنازع الاختصاص المكاني:

بدت هذه الإشكالية أكثر وضوحاً أمام المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة، نتيجة اقتصار اختصاصها داخل النطاق الجغرافي المحدد لكل محكمة، مع ملاحظة أن أغلب المكاتب الوزارية بمحافظة صنعاء تقع في نطاق أمانة العاصمة، أي في دائرة اختصاص المحكمة الإدارية بالأمانة، فهل تكون هي المختصة بنظر القضايا الإدارية التي تكون تلك المكاتب طرفاً فيها، أم الاختصاص يكون منعقداً للمحاكم الابتدائية في محافظة صنعاء [1]؟

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة لصور التداخل الجغرافي، إنها قضت بعدم اختصاصها بنظر قضية إدارية، أحد أطرافها مكتب التربية بمديرية سنحان الذي يقع مقره في نطاق اختصاص أمانة العاصمة، إلاَّ أنه وفقاً لقانون السلطة المحلية يتبع محافظة صنعاء [2].

وعلى أية حال يمكن القول إن أهم هذه المعوقات والإشكاليات تتمثل في بعض القواعد الاجرائية وقواعد الإثبات، إضافة إلى تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والمحاكم الأخرى التي أنيطت بها الرقابة على بعض أعمال الإدارة، مع إنها في الأصل من الاختصاصات اللصيقة بالقضاء الإداري.

المطلب الثاني: الحلول والمعالجات القانونية والعملية:

قيام المقنن اليمني بتخصيص محاكم إدارية تتولى الفصل في المنازعات الإدارية؛ ليس كافياً لحماية الحقوق الإدارية الموضوعية، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وبرزت أمام هذه المحاكم بعض المعوقات القانونية والإشكاليات العملية، الأمر الذي يتطلب البحث عن الحلول والمعالجات المناسبة، ووضعها أمام المقنن اليمني لبلورتها إلى نصوص قانونية، تتمكن من خلالها المحاكم الإدارية من تحقيق الدور المناط بها بكفاءة إدارية وفعالية قضائية، ونبين تفاصيل ذلك في فرعين على النحو الآتي:

(1) الجمرة، مرجع سابق، ص12.

(2) حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة، الصادر بتاريخ 1432/4/10هـ الموافق 2001/3/15م في القضية الإدارية رقم (44) لسنة 1432هـ، (غير منشور).

الفرع الأول: الحلول والمعالجات القانونية:

تتمثل أهم الحلول والمعالجات القانونية للتخلص نهائياً من معوقات التقاضي أمام المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية وذاك بتقنينين قواعد إجرائية الترافع أمام هذه المحاكم، إضافة إلى تعديل بعض مواد قانون الإثبات، نبين تفاصيلها على النحو الآتي:

أولاً: من ناحية الإجراءات:

يمكن التخلص بصورة نهائية من معوقات التقاضي أمام المحاكم الإدارية من الناحية ناحية الإجراءات، وذلك من خلال سن قانون للإجراءات الإدارية للترافع أمام هذه المحاكم، وهو ما ذهب إليه بعض الفقه الإداري في اليمن حيث أكد على ذلك بالقول: "إن إشكاليات القضاء اليمني مع القرارات الإدارية قد استمر لسنين طويلة دون معالجة حاسمة، ولمعالجتها جذرياً، فإنه يمكن أن تتم إما بإصدار قانون يشتمل على القواعد الإجرائية الخاصة بمنازعات القانون العام والمنازعات الإدارية منها بالذات، أو بإضافة هذه القواعد الإجرائية إلى قانون المرافعات والتنفيذ المدني النافذ[1]. ويعد هذا الرأي محل إجماع الفقه الإداري– في اليمن، حيث ذهب البعض الآخر إلى القول: "إن واقع الحياة الإدارية تؤكد الحاجة إلى إجراءات إدارية مقننة باعتبارها ضرورة حضارية وقانونية تؤمن الدفاع عن القانون وحماية المصالح بصورة متوازية" [2].

وأضاف البعض ضرورة إنشاء محاكم إدارية أخرى إلى جانب المحكمتين الإداريتين في أمانة العاصمة ومحافظة عدن، إذا ما ثبت نجاح تلك التجربة، مشدداً في الوقت نفسه على التقييم المستمر لأداء المحكمتين، فإذا ما ثبت نجاحها يتم إنشاء المزيد من هذا النوع من المحاكم في محافظات أخرى خاصة في المحافظات ذات الكثافة السكانية والتي تشهد توسعاً في مجالات الحياة الإدارية[3].

ثانياً: من ناحية الإثبات:

يتعين على المقنن اليمني أن يولي قواعد الإثبات الإدارية عناية خاصة، ولا يكتفي بما جاء في قانون الإثبات من جواز إلزام الخصم بتقديم أي محرر يكون تحت يده ويكون منتجاً في

(1) شرف الدين، أحمد عبد الرحمن. (2002، مايو 18–19). القضاء الإداري في اليمن (ورقة علمية مقدمة إلى ندوة القانون والقضاء الإداري، صنعاء). المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية؛ شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص186.

(2) باجنيد، مرجع سابق، ص23–24.

(3) المصري، مرجع سابق، ص 168– 169.

الدعوى[1]، بحيث يتم النص صراحةً بأن يكون من تلك الحالات جواز إلزام الجهة الإدارية بتقديم ما لديها من محررات ومستندات منتجة في الدعوى الإدارية.

ويعد الإثبات هو الوسيلة التي يستطيع بها القاضي أن يقضي القضاء الصحيح والسليم، لذا يتوجب عليه أن يلعب دوراً إيجابياً في إثبات الدعوى من خلال التحري والبحث عن الحقيقة؛ كون القاضي هو من يملك سلطة توجيه الدعوى والإشراف على سير إجراءاتها، وهذه السلطة الواسعة له تمكنه من تحقيق الحماية الكاملة للمدعي أمام صعوبة مهمة الإثبات في مواجهة الإدارة صاحبة السلطة والامتيازات [2].

الفرع الثاني: الحلول والمعالجات العملية:

رأينا فيما سبق أن أهم الإشكاليات العملية أمام المحاكم الإدارية في الجمهورية اليمنية، تتمثل في التداخل وتنازع الاختصاص الموضوعي والمكاني، بين هذه المحاكم والمحاكم الأخرى، وفيما يلي نبين الحلول والمعالجات العملية المناسبة لها.

- **أولاً: الحلول والمعالجات لتداخل وتنازع الاختصاص الموضوعي:**

يمكن التخلص من مشكلة تنازع الاختصاص الموضوعي بين المحاكم الإدارية وغيرها من المحاكم التي عهد إليها المقنن الاختصاص بنظر نوع معين من منازعات ذات طابع إداري، كمحاكم (الضرائب، المخالفات، الصحافة والمطبوعات)؛ وذلك بضم اختصاصات هذه المحاكم إلى اختصاص المحاكم الإدارية، بحيث يضاف إلى اختصاص المحاكم الإدارية، (أي منازعات إدارية أخرى)، وفي المقابل يتم تعديل شامل لقوانين إنشاء هذه المحاكم، وبذلك يكون جزء من هذه الإشكاليات قد حلت بهذا الخصوص، وتخلصنا من إشكالية تعدد أنواع المحاكم التي تنظر منازعات إدارية ذات طابع موضوعي واحد، وكذلك إشكالية تعدد القوانين التي تنظم ذات الموضوع[3].

- **ثانياً: حلول ومعالجات تنازع الاختصاص المكاني:**

يمكن معالجة تنازع الاختصاص المكاني بين المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة وغيرها من المحاكم بشأن المنازعات الإدارية المتعلقة بالمكاتب التنفيذية التابعة لمحافظة صنعاء الواقعة في نطاق أمانة العاصمة، كقضية مكتب التربية والتعليم التي رأينها في حكم المحكمة الإدارية المشار إليه سابقاً.

(1) المادة (١٢) من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩١م، بشأن الإثبات وتعديلاته بالقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٦م.
(2) المهدي، مرجع سابق، ص٦٧.
(3) الجمرة، مرجع سابق، ص10– 11.

وبهذا الخصوص يرى الباحث أن المحكمة الإدارية أولى من غيرها بنظر المنازعات الإدارية، إذا كانت المنازعة في نطاق اختصاصها، حتى وإن كانت الجهة الإدارية تابعة لمحافظة صنعاء؛ كون هذه الجهات الإدارية تابعة للشخصيات الاعتبارية التي ينبغي رفع الدعوى الإدارية ضدها –الوزرات والمؤسسات والهيئات العامة– تقع في نطاق اختصاص أمانة العاصمة، وكما هو معلوم إن الدعاوى الإدارية لا ترفع إلا ضد القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن هذه الجهات، وليس ضد قرارات المكاتب التابعة لها التي تعد من قبيل الأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار الإداري.

وإجمالاً يمكن القول: أن هذه الحلول والمعالجات، ستضمن إلى حدٍ كبير تحقيق الضمان والاطمئنان للتقاضي أمام المحاكم الإدارية في اليمن بما يضمن تحقيق الموازنة بين حق الإدارة وحق الأفراد، حيث إن واقع الحال القانوني في اليمن –في الوقت الراهن– يقتضي تعديل قانون المرافعات والتنفيذ المدني، بما يتضمن القواعد الإجرائية الإدارية، باعتبار ذلك ضرورة قانونية وخطوة عملية ملحة ينبغي القيام بها حالياً، فإذا ما رغب المقنن اليمني مستقبلاً إنشاء قضاء إداري –وهو ما نأمله– تستقل بذلك قواعده الإجرائية عن القواعد الإجرائية للقانون الخاص، بما يتلاءم وخصوصية القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي، بحيث يعمل جنباً إلى جنب معه وباستقلال عنه؛ لتحقيق العدالة، وحماية مبدأ المشروعية.

كما يستدعي الأمر كذلك تعديل بعض مواد قانون الإثبات، بما يتضمن قواعد إثبات إدارية، ومنح قضاة المحاكم الإدارية سلطات واسعة بشأن الإثبات والبحث عن الدليل الحاسم والمنتج في الدعوى الإدارية، كما يتطلب الوضع القائم دمج المحاكم الإدارية مع تلك المحاكم ذات الاختصاص الإداري في منظومة قضائية واحدة تتولى الفصل في جميع المنازعات الإدارية.

النتائج والتوصيات:

توصلت هذه الدراسة إلى نتائج وخلصت إلى توصيات، تتمثل أهمها بالآتي:

أولاً– النتائج:

- للمحاكم الإدارية أهميتها سواء باعتبارها من محاكم القضاء الإداري بمفهومه المعاصر أم باعتبارها من محاكم قضاء المظالم الإسلامي؛ وهذا الأخير هو الأساس التاريخي والنظري للقضاء الإداري المعاصر، فإذا كانت المحاكم الإدارية حالياً هي الأداة الفاعلة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من بطش الإدارة وتعسفها في الدولة القانونية الحديثة، فإن ديوان المظالم في الإسلام كان هو صمام الأمان لصون الحقوق العامة من ظلم الولاة وتعديهم على الرعية.

- بدأ المقنن اليمني بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة العليا، وعهد إليها الفصل في الطعون الإدارية، إضافة إلى اختصاص موضوعي، ومن ثم أنشأ محكمتين إداريتين متخصصتين في كل من أمانة العاصمة ومحافظة عدن، وأخيراً أنشأ شعبة استئنافية إدارية بمحكمة استئناف أمانة العاصمة.
- تعد قواعد قانون المرافعات والتنفيذ المدني هي القواعد الإجرائية للتقاضي أمام المحاكم الإدارية في اليمن، ولم توجد قواعد إجرائية إدارية لحماية الحقوق الموضوعية الإدارية باعتبارها من قواعد القانون العام، التي تستلزم نظرها والفصل فيها وفقاً لقواعد إجرائية إدارية.
- هناك بعض المعوقات والإشكاليات رافقت عمل المحاكم الإدارية في اليمن، البعض منها قانونية ترجع إلى عدم وجود قواعد قانونية إجرائية، وكذا عدم وجود بعض قواعد الإثبات الخاصة بالمنازعات الإدارية، والبعض الآخر معوقات عملية.

التوصيات:

تتمثل أهم التوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة بالآتي:

- نوصي المقنن اليمني وضع استراتيجية إنشاء القضاء الإداري في اليمن، بحيث يتم التوسع في إنشاء المحاكم الإدارية في نطاق القضاء العادي على غرار المحكمتين الإداريتين في أمانة العاصمة ومحافظة عدن، حتى تشمل جميع محافظات الجمهورية.
- نوصي المقنن اليمني إنشاء شعب استئنافية إدارية بمحاكم الاستئناف في جميع محافظات الجمهورية على أن تكون المحكمة الإدارية الابتدائية والشعبة الاستئنافية في مبنى واحد ومستقل عن محكمة استئناف المحافظة بما يضمن استقلال هذه المحاكم عن القضاء العادي من الناحية الشكلية.
- نوصي المحاكم الإدارية العمل بمبادئ وقواعد القضاء الإداري وتطبيقها عملياً أثناء نظر المنازعات الإدارية والفصل فيها، ولا تظل مكبلة بقيود القضاء العادي لا سيما من الناحية الإجرائية، بما يضمن استقلال المحاكم الإدارية عن المحاكم العادية من الناحية الموضوعية، ويكون استقلالها من الناحية العضوية أو الشكلية أمراً واقعاً لا محالة.
- نوصي المقنن اليمني بعد ذلك تهيئة الظروف السياسية والقانونية والإدارية ذات الصلة بالقضاء الإداري، على اعتبار أن هذا القضاء قد صار أمراً واقعياً من الناحيتين الموضوعية والشكلية في اليمن إذا ما تم العمل بالتوصيتين (الثانية والثالثة)، وبالتالي يكون لم يتبق سوى إصدار قانون القضاء الإداري المستقل.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: القرآن الكريم:

ثانياً: المؤلفات العامة والمتخصصة:

1. أحمد، محيي شوقي. (1988). الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية.
2. أرسلان، أنور أحمد. (1993). وسيط القضاء الإداري: قضاء التعويض. القاهرة: دار النهضة العربية.
3. باجنيد، خالد عمر عبدالله. (د.ت). القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية. عدن: دار جامعة عدن للطباعة والنشر.
4. الرفاعي، عبد الحميد. (1989). القضاء الإداري بين الشريعة والقانون. بيروت: دار الفكر المعاصر؛ دمشق: دار الفكر.
5. سليمان، محمد علي عبده. (2003). قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية. صنعاء: مكتبة خالد بن الوليد.
6. شرف الدين، أحمد عبد الرحمن. (2003). الوجيز في القانون الإداري اليمني. بيروت: دار الفكر المعاصر.
7. الصلوي، عدنان علي عبدالله. (2014). الطعن بإلغاء القرارات الإدارية (رسالة ماجستير). أكاديمية الشرطة اليمنية.
8. الصنعاني، عبد الكريم قاسم أحمد. (2006). أوجه إلغاء القرار الإداري في القضاء اليمني: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير). معهد الدراسات والبحوث العربية.
9. عصفور، سعد، وخليل، محسن. (د.ت). القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.
10. العمري، مقبل أحمد. (2006). النظرية العامة لمسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي. صنعاء: مطبعة ومركز الصادق.
11. قاسم، أحمد عبدالملك بن أحمد. (1994). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. صنعاء: دار الحكمة اليمانية للطباعة والنشر والتوزيع.
12. كامل، محمد نصر الدين. (1986). الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري. القاهرة: عالم الكتب.
13. المصري، علي علي. (2012). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن. صنعاء: مكتبة ومركز الصادق؛ مكتبة خالد بن الوليد؛ دار الكتاب الجامعي.

14. وصفي، مصطفى كمال. (1978). أصول إجراءات القضاء الإداري. القاهرة: مطبعة الأمانة.

ثالثاً: الأبحاث العلمية:

1. بامطرف، أحمد عمر. (2007). ضمانات ووسائل حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون في أعمال السلطة الإدارية. مجلة البحوث القضائية، (8).
2. الجمرة، بدر علي بن علي. (د.ت). القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية (ورقة بحثية).
3. شرف الدين، أحمد عبد الرحمن. (2002). القضاء الإداري في اليمن (ورقة علمية مقدمة إلى ندوة القانون والقضاء الإداري، صنعاء، 18–19 مايو). المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية.
4. مثنى، فيصل عمر. (2005). المحاكم الابتدائية المتخصصة. مجلة البحوث القضائية، (1).
5. المهدي، حسين بن محمد. (2006). رقابة القضاء على أعمال الإدارة. مجلة البحوث القضائية، (3).

رابعا: التشريعات الدستورية والقانونية والقرارات الإدارية:

1. الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية. (1970).
2. دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية. (1977).
3. القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية. (1991).
4. القانون رقم (13) لسنة 1994 بشأن الإجراءات الجزائية. (1994).
5. القانون رقم (18) لسنة 1995 بشأن الجامعات اليمنية. (1995).
6. القانون رقم (21) لسنة 1991 بشأن الإثبات، وتعديلاته بالقانون رقم (20) لسنة 1996. (1991).
7. القانون رقم (40) لسنة 2002 بشأن المرافعات والتنفيذ المدني. (2002).
8. قرار رئيس الجمهورية رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (19) لسنة 2003 بشأن المحاكم التجارية. (2003).
9. قرار مجلس القضاء الأعلى بشأن إنشاء شعبة مدنية رابعة. (2017).
10. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010 بشأن إنشاء المحكمتين الابتدائيتين الإداريتين. (2010).
11. قرار مجلس القيادة رقم (106) لسنة 1974 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون النيابة الإدارية والمالية. (1974).

12. قرار مجلس القيادة رقم (57) لسنة 1974 بإصدار قانون النيابة الإدارية والمالية. (1974).
13. قرار مجلس القيادة رقم (60) لسنة 1974 بتشكيل المحكمة التأديبية للمخالفات المالية والإدارية. (1974).
14. قرار مجلس القيادة رقم (97) لسنة 1974 بشأن المحكمة التأديبية وإجراءاتها. (1974).

خامساً: الأحكام القضائية:

1. حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (1450) لسنة 1424هـ. (2003، يوليو 7).
2. حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (840) لسنة 1420هـ. (1990، نوفمبر 14).
3. حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (44) لسنة 1432هـ. (2001، مارس 15).
4. حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (8) لسنة 1432هـ. (2011، يناير 8).
5. حكم المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة. (2012، يوليو 15).
6. حكم محكمة غرب أمانة العاصمة صنعاء الابتدائية. (1984، ديسمبر 23).