



موازنة بين صور الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية الإدارية

يوسف عبد الله يوسف موسى

كلية القانون، جامعة عمر المختار

Doi: <https://doi.org/10.54172/1rvfbt88>

المستخلص: تناولت الدراسة مفاضلة بين الأنظمة القضائية المتبعة في مجال الرقابة على أعمال الإدارة حمايةً لمبدأ المشروعية الإدارية، والمتمثلة في نظام القضاء الموحد، ونظام الدوائر الإدارية، ونظام القضاء المزدوج. وقد اتبعت في هذه الدراسة على المنهج الوصفي، والتحليلي، والمقارن لنتمكن من عرض النصوص التشريعية، وتحليل أحكام القضاء وأراء الفقه، ومقارنة النظام القانوني الليبي بغيره من الأنظمة لا سيما النظام الفرنسي والنظام الأنجلو سكسوني. كما اعتمدت في استقاء معلومات البحث بشكل أساسي على القوانين المنظمة لنظام القضاء في الأنظمة القانونية محل الدراسة وهي؛ قانون نظام القضاء الليبي رقم 6 لسنة 2006، والقانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي، وقانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، وقانون القضاء الإداري الفرنسي لسنة 2000، وكذلك بعض المراجع الفقهية المشار إليها في نهاية البحث. هذا وقد انتهت في هذا البحث إلى أفضلية نظام القضاء المزدوج القائم على وجود جهة للقضاء الإداري كقاضٍ للمشروعية الإدارية على حساب نظام القضاء العادي، ونظام الدوائر الإدارية وفقاً لنظام القضاء الموحد.

الكلمات المفتاحية: مبدأ المشروعية، الرقابة القضائية، النظام القضائي المزدوج، القانون الإداري

Balancing Judicial Oversight on the Principle of Administrative Legitimacy

Yousuf Abdullah Yousuf Mousa

Faculty of Law, Omar Al-Mukhtar University

Abstract: The study dealt with a comparison between the judicial systems used in the field of controlling the work of the administration to protect the principle of administrative legitimacy, which is represented in the unified judicial system, the system of administrative departments, and the dual judicial system. In this study, I followed the descriptive, analytical, and comparative approach to be able to present legislative texts, analyze judicial rulings and opinions of jurisprudence, and compare the Libyan legal system with other systems, especially the French and Anglo-Saxon systems. It also relied mainly on obtaining research information on the laws regulating the judicial system in the legal systems under study, namely, the Libyan Judicial System Law No. 6 of 2006, and Law No. 88 of 1971 regarding the Libyan administrative judiciary, And the Egyptian State Council Law No. 47 of 1972, and the French Administrative Judiciary Law of 2000, as well as some of the juristic references referred to at the end of the research. This study concluded that the preference of a dual judicial system based on the existence of an administrative judiciary as a judge of administrative legitimacy at the expense of the regular judicial system, and the system of administrative departments according to the unified judicial system.

Keywords: Principle of Legitimacy, Judicial Oversight, Dual Judicial System, Administrative Law

المقدمة

مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون؛ أي احترام أحكامه وسريانها على كل من السلطات الحاكمة، والمحكومين. فمنذ نشأة الدولة وتميزها بانقسام الناس إلى حكام ومحكومين، برزت مشكلة أساسية ألا وهي تحديد علاقة الفرد بالسلطات الحاكمة في الدولة.

ومن هنا تبرز أهمية مبدأ المشروعية، الذي هو مرادف لمعنى دولة القانون. فمبدأ المشروعية هو مناط التمييز بين دولة القانون والدولة البوليسية أو الاستبدادية. فدولة القانون؛ هي الدولة التي تخضع جميع سلطاتها وهيئاتها للقانون، أي أن القانون هو الذي يحكم نشاطها التشريعي، والتنفيذي، والقضائي، وإقرار وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

وما يهمنا هنا تحديد علاقة الأفراد بالسلطة التنفيذية، حيث أسفر التطور الطويل في هذه العلاقة إلى ظهور مبدأ أساسي يهدف إلى حماية الأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية أثناء ممارستها لأوجه نشاطها، لا سيما بالنظر إلى ما تملكه الجهات الإدارية العامة من سلطات قد تتحرف بها إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد، وذلك هو مبدأ المشروعية الإدارية.

غير أنه أياً كانت القيمة النظرية لمبدأ المشروعية الإدارية، المتمثلة في خضوع الإدارة للمنظومة التشريعية النافذة في الدولة، يظل هذا المبدأ عديم الجدوى -عملياً- ما لم يقترن بضمانات فعالة تكفل حماية هذا المبدأ عند مباشرة الإدارة لأوجه نشاطها.

وبالرغم من تنوع صور حماية مبدأ المشروعية الإدارية؛ من رقابة إدارية، ورقابة سياسية، تظل الرقابة القضائية هي الضمانة، والأكثر فاعلية في حماية مبدأ المشروعية. إلا أن الرقابة القضائية متنوعة بتنوع الأنظمة القضائية: فهناك نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج، وهناك نظام مزيج بين النظامين تبنته ليبيا متمثلاً في تبني نظام قضائي موحد أنشأ بداخله دوائر إدارية تختص بنظر المنازعات الإدارية، وتصل فيها طبقاً لقواعد القانون الإداري.

بناءً على ما تقدم نتساءل عن طبيعة هذه الأنظمة القضائية، وأياً منها أكثر فاعلية في حماية المشروعية الإدارية؟ ومدى نجاح نظام الدوائر الإدارية -الليبي- في حماية المشروعية؟

أهمية البحث:

تبرز الأهمية النظرية، والعملية لموضوع البحث في تحديد النظام القضائي الأفضل كقاس للمشروعية الإدارية من بين الأنظمة الشائعة والمتمثلة في نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج، ونظام الدوائر الإدارية المنشأة داخل نظام القضاء العادي، وذلك من خلال البحث في الروابط القانونية القائم عليها كل نظام

قضائي، سواء من حيث النواحي الإجرائية أو الشكلية أو الموضوعية لتحقيق رقابة فاعلة للمشروعية الإدارية، والتي هي مرادف لدولة القانون.

إشكالية البحث:

تنطلق إشكالية البحث الرئيسية من اختلاف الأنظمة القضائية المتبعة لدى الدول لترسيخ مفهوم وسيادة دولة القانون. فذلك الاختلاف ينعكس بدوره على مفهوم، ومصادر، وقيود مبدأ المشروعية الإدارية. فدول العالم إما أن تتبنى نظام قضائي موحد تتساوى فيه الجهات العامة مع الأفراد أمام القانون، بما قد يترتب على ذلك من عرقلة سير المرافق العامة. وإما أن تتبنى نظام ازدواج القضاء تسمو فيه الإدارة على الأفراد طبقاً لمعايير المصلحة، والسلطة العامة، بما قد ينجم عن هذا السمو من انتهاك حقوق وحريات الأفراد. كما أن هناك دولاً - منها ليبيا- تبنت نظام هجين جمع بين النظامين السابقين، من خلال تبني نظام القضاء الموحد مع إنشاء دوائر إدارية داخل القضاء العادي.

فكل نظام له مؤيدوه، الذين ساقوا مبررات سائغة لتبني هذا النظام أو ذاك. ومن هنا نحاول الموازنة بين هذين النظامين القضائيين، لتحديد أيهما أولى بحماية المشروعية الإدارية، وما مدى نجاح نظام الدوائر الإدارية في حماية مبدأ المشروعية الإدارية طبقاً للنظام القانوني الليبي؟

منهج البحث:

إن اعتماد منهج البحث يعتمد بشكل أساسي على اختيار المنهج الذي يلائم موضوع، وإشكالية البحث. ومن هذا المنطلق رأيت بأهمية الاعتماد على عدة مناهج هي؛ المنهج الوصفي، والتحليلي، والمقارن.

مصادر البحث:

اعتمدت في هذا البحث بشكل أساسي على القوانين المنظمة لنظام القضاء في الأنظمة القانونية محل الدراسة وهي؛ قانون نظام القضاء الليبي رقم 6 لسنة 2006، والقانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي، وقانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، وقانون القضاء الإداري الفرنسي لسنة 2000.

المبحث الأول: نظام القضاء الموحد في حماية مبدأ المشروعية الإدارية

قبل الوقوف على مدى فاعلية نظام القضاء الموحد في حماية مبدأ المشروعية الإدارية من حيث مزايا، وعيوب هذا النظام في تحقيق الحماية الفاعلة لمبدأ المشروعية الإدارية، رأينا بأهمية التعرف على ماهية هذا النظام القضائي من حيث مضمونه، ونشأته، وذلك عبر مطلبين، نتناول في المطلب الأول: مضمون وأسباب نشأة نظام القضاء الموحد. ثم نتناول في المطلب الثاني: مدى فاعلية نظام القضاء الموحد في حماية مبدأ المشروعية الإدارية.

المطلب الأول: مضمون ونشأة نظام القضاء الموحد

أولاً- مضمون نظام القضاء الموحد:

يقصد بنظام القضاء الموحد وجود جهة قضائية واحدة في الدولة هي جهة القضاء العادي، تتولى هذه الجهة الفصل في كافة أنواع المنازعات سواء المنازعات التي تثور بين الأفراد أو أشخاص القانون الخاص فيما بينهم، أو التي تثور بين الأفراد والإدارات، أو بين الإدارات فيما بينها، أي بغض النظر عن طبيعة المنازعة سواء كانت منازعة إدارية أو مدنية (الحلو، 1999: 67).

هذا ويكتمل معنى القضاء الموحد من حيث القانون الذي يفصل بناءً عليه في المنازعات المختص بها، فهو أيضاً نظام قانوني موحد، بمعنى لا يختلف القانون الذي يطبقه القضاء تبعاً لاختلاف نوع المنازعة، فأياً كانت المنازعة إدارية أو مدنية فإن القضاء الموحد يطبق قانوناً واحداً (جمال الدين، 2005: 90).

بناءً على ما تقدم يمكننا القول بأن نظام القضاء الموحد يقوم على ركيزتين هما: وجود جهة قضائية واحدة، بحيث لا توجد أي جهة أخرى موازية لهذا القضاء تنتزع منه سلطة الفصل المنازعات ذات الطبيعة الإدارية. ولا ينتقص من هذا المعنى إنشاء لجان أو هيئات أو حتى دوائر داخل جهة القضاء العادي للفصل في بعض المنازعات الإدارية ذات الأهمية الخاصة.

أما الركيزة الثانية لمضمون نظام القضاء الموحد هي وجود أو تطبيق نظام قانوني واحد على جميع المنازعات التي يخص بها القضاء العادي. فالنظام القانوني الموحد يعني أن كافة العلاقات والروابط القانونية - عامة أو خاصة - تخضع لأحكام أو قواعد قانونية واحدة كأصل عام. ولا ينتقص من هذا المعنى وجود بعض الاستثناءات بحيث يفصل القضاء العادي في بعض المنازعات وفقاً لقواعد ومبادئ قانونية تختلف عن القانون الخاص قد تكون تتعلق بالسلطات الإدارية على سبيل الاستثناء، ودون الانتقاص من الأصل العام.

وبذلك فإن نظام القضاء الموحد هو خضوع الجميع - من حكام ومحكومين - لجهة قضائية واحدة تتولى الفصل في جميع منازعاتهم بغض النظر عن طبيعة المنازعة أو بالنظر لطبيعة أطراف المنازعة سواء كان أطراف الخصومة أشخاصاً خاصاً أو أشخاصاً عامة، بحيث يطبق القضاء على تلك المنازعات قواعد وأحكام القانون الخاص (فودة، 2015: 33).

ثانياً- أسباب نشأة وتبني نظام القضاء الموحد:

نشأ وساد نظام القضاء الموحد في الدول الأنجلو سكسونية، وبعضاً من الدول العربية كالعراق، والسودان، الأردن، والسعودية. وتعد إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية من أبرز أنظمة القضاء الموحد.

حيث عُرف نظام القضاء الموحد في إنجلترا منذ القرن السابع عشر، إلا أنه شهد تطورات لا سيما بعد الثورة البريطانية، المسماة بالثورة المجيدة سنة 1688⁽¹⁾، حيث كان الملك بعد الثورة له سلطات مطلقة ويُنظر

¹ - الثورة البريطانية أو كما تسمى بالثورة المجيدة أو ثورة 1688 هي ثورة قام بها البرلمانيون الانجليز بالتحالف مع "ويليام الثالث" الحاكم الأعلى لجمهورية هولندا. وقد تمثل نجاحها في عزل الملك "جيمس الثاني" وتنصيب ابنته "ماري" وزوجها "وليام اورانج" ملكين على إنجلترا. كما تمثل ذلك النجاح

إلى الملك على أنه ظل الله في الأرض لا يخطئ ولا يحدد، وإن كان الاستبداد والانتقاص من حقوق الشعب هو المنطق السائد، رغم وجود مجالس قضائية ملكية، وبالرغم من ذلك، ولكون القضاء كان تحت غطاء الملك فقد اكتسب ثقة الشعب واعتادوا في منازعاتهم على القضاء الموحد حتى قيام الحرب العالمية، ليؤكد القضاء الموحد صيانتة لحقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة وحمايته لمبدأ المشروعية.

وقد ظهر مبدأ الفصل بين السلطات، وصاحب التاج لا يتحمل المسؤولية. وبعد تطور كبير أصبح للقضاء الموحد في بريطانيا وزن اجتماعي، وقضائي، وقانوني، الأمر الذي أدى إلى عدم التفكير أو ظهور نظام القضاء المزدوج، بالرغم من تطور نظام المرفق العام في بريطانيا وتدخل الدولة في شؤون الأفراد، وإن وجدت بعض القضايا المتصلة بالجهات الإدارية استثنيت من نظام القضاء الموحد بالنظر لحساسيتها أو أهميتها، إلا أنها ظلت مجرد استثناء من الأصل العام ألا وهو نظام القضاء الموحد (الشوبكي، 1988: 55).

وبذلك فإن أسباب نشأة وتبني نظام القضاء الموحد في بريطانيا هي أسباب تاريخية وسياسية ودستورية. فمن أهم الأسباب التي رسخت نظام القضاء الموحد في إنجلترا هو مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، بحيث لا ترفع الدعاوى على الإدارة وإنما على وظيفيها بصفتهم الشخصية. ويرجع هذا المبدأ في إنجلترا إلى قاعدة قديمة، مضمونها أن الملك لا يخطئ. وبما أن الدولة تندمج في التاج الملكي، فهي تبعاً لذلك لا تخطئ وبالتالي لا تثور مسؤوليتها. هذا بالإضافة إلى أن العلاقة بين الموظف والدولة البريطانية تعتبر علاقة تعاقدية تستند إلى فكرة الوكالة، والموكل لا يسأل عن أخطاء والوكيل لأن هذه الأخطاء تخرج عن نطاق الوكالة (فهيم، 1986: 23).

أيضاً من الأسباب التي رسخت نظام القضاء الموحد، نظرة الفقه الأنجلو سكسوني للدولة، حيث صوروا على أنها مجموعة من الأفراد لا تختلف في هذا عن الأشخاص الخاصة بالشركات والمؤسسات الخاصة، ومن ثم فهي لا تسمو على الأفراد، وبالتالي تخضع هي الأخرى لنفس النظام القضائي ويطبق عليها ذات النظام القانوني.

وأمام حدة وصرامة المبادئ والاتجاهات الفقهية التي بني عليها نظام القضاء الموحد، مما أدى إلى تصادمها مع حسن سير المرافق العامة، تم تبني العديد من الحلول للتخفيف من هذه المبادئ دون المسام بعقيدة النظام القضائي الموحد.

فقد دخلت استثناءات للتخفيف من مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، فقد جرت العادة على تحمل الدولة مبلغ التعويض المحكوم به على الموظف، تمكيناً لصاحب الحق من الحصول على حقه في التعويض تقديراً لحالات إفسار الموظف. كما أن تزايد وتنوع دور الدولة منذ منتصف القرن العشرين أدى إلى تزايد عدد المنازعات المتصلة بالمرافق العامة ألا وهي منازعات إدارية، الأمر الذي أدى إلى تبني نظام اللجان

بشكل واضح في إعلان الحقوق الذي أصدره البرلمان الإنجليزي سنة 1689 وقد استعرض إعلان الحقوق، المظالم التي ارتكبتها الملك جيمس الثاني في حق الشعب، واشترط ميثاق الحقوق المعلن، على الملك الجديد عدم القيام بأي عمل يؤدي إلى الانتقاص من حقوق الشعب.

الإدارية لتختص بالفصل في بعض المنازعات الإدارية، تفصل فيها بقرارات مسببة يجوز الطعن عليها أمام المحكمة العليا طبقاً للقانون سنة 1958 بشأن اللجان الإدارية (السيوي، 2013: 58).

والملاحظ من هذه المحاولات التي استهدفت التخفيف من حدة نظام القضاء الموحد، هي في حقيقتها محاولات لتلافي عيوب نظام القضاء الموحد كقاضي للمشروعية الإدارية.

نخلص مما تقدم أن الإدارة في دول نظام القضاء الموحد تتساوى في مركزها القانوني مع مركز أشخاص القانون الخاص، سواء عند تعاملها مع أشخاص القانون الخاص، أو عند مثولها أمام القضاء، أو عند حسم منازعاتها.

فعند دخول الإدارة في علاقات قانونية مع الأفراد لتسيير المرفق الذي تديره، لا تمتاز بامتيازات السلطة العامة. فلو تعاقدت مع أحد الأشخاص فهي تتعاقد طبقاً لروابط القانون الخاص، بمعنى وفق قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وليس طبقاً لروابط القانون العام المستقرة في أنظمة القضاء المزوج.

كما أن الإدارة تمثل أمام ذات القضاء الذي يمثل أمامه الأفراد، وتحسم منازعاتها الإدارية طبقاً لذات القوانين التي تحسم بها منازعات الأفراد. فهي لا تظهر كسلطة عامة تمتلك امتيازات السلطة العامة. كما أن القاضي يملك عند الفصل في مشروعية أعمالها -إلغاءً وتعويضاً- إصدار أوامر لها، وحتى الحلول محلها بإحلال القاضي لقراره محل قرار الإدارة (حافظ، 1993: 59).

بناءً على ما تقدم، يثور التساؤل حول مدى فاعلية أو تماشي نظام القضاء الموحد في حماية مبدأ المشروعية الإدارية، وذلك ما سنقف عليه في المطلب المقبل.

المطلب الثاني: مدى فاعلية نظام القضاء الموحد في حماية المشروعية الإدارية

انقسم الفقه في تقييمه لنظام القضاء الموحد من ناحية مدى فاعليته في حماية المشروعية الإدارية والذود أمام حقوق وحرية الأفراد. فالفقه المؤيد لنظام القضاء الموحد أبرز مزايا هذا النظام، وفي مقابل ذلك عدد الفقه المعارض لنظام القضاء الموحد العديد من عيوب هذا النظام مؤكداً عدم تماشيه مع روابط القانون العام القائمة على مراعاة الصالح العام. وبدورنا سنبرز هذين الاتجاهين الفقهيين عبر البندين التاليين، ثم نبين موقفنا منهما.

أولاً- مزايا نظام القضاء الموحد: (الحلو، 1999: 70)

1. يرى أنصار نظام القضاء الموحد بأنه يمثل الضمانة الحقيقية لحماية مبدأ المشروعية. فخضوع الأفراد والإدارة لقضاء، وقانون واحد يحقق المساواة بين الإدارة والأفراد، بما يكفل عدم تجاوز الإدارة تجاه حقوق وحرية الأفراد فهي لا تمنح أي امتيازات في مواجهة الأفراد.

2. نظام القضاء الموحد يعتمد على نظام قانوني واحد، وفي ذلك تجنيب المدعي من احتمالات ضياع حقه بسبب عدم درايته بالقواعد القانونية المتعلقة بالجهات الإدارية العامة.

3. يذهب أنصار نظام القضاء الموحد إلى أن هذا النظام يمتاز بالبساطة والوضوح في إجراءات التقاضي، بما يكفل التسهيل على المتقاضين، وتجنبهم اشكالات نظام القضاء المزدوج، كتنازع الاختصاص بين جهتي القضاء، وتعارض الأحكام. فهذه الإشكالات لا محل لها في نظام القضاء الموحد.

ثانياً- عيوب نظام القضاء الموحد: (حافظ، 1993: 60)

1. يعيب جانب من الفقه لا سيما فقهاء القانون العام على نظام القضاء الموحد في حمايته للمشروعية الإدارية أن هذا النظام يتجاهل طبيعة وخصوصية المنازعات الإدارية وما تتميز به هذه المنازعات عن منازعات القانون الخاص. فالمنازعات الإدارية ناتجة عن مباشرة الإدارة لأوجه نشاطها في سبيل تسيير المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام. أما أشخاص القانون الخاص فمنازعاتهم ناتجة عن سعيهم لتحقيق مصالحهم الخاصة. ومن هنا كان لزاماً تفرد منازعات الإدارة بجهة قضائية، ونظام قانوني يتماشى مع طبيعة المنازعات الإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة دون الانتقاص أو الإضرار بمصالح وحقوق وحرريات الأفراد. فليس من العدل مساواة الإدارة بالمراكز القانونية للأفراد.

2. نظام القضاء الموحد يهدر مبدأ الفصل بين السلطات، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يعرقل النشاط الإداري، كما يخرج القضاء عن وظيفته ويزج به في غمار العمل الإداري. فالقضاء في ظل نظام -كما بينا- مخول بالتدخل في أعمال الإدارة من خلال ما يملكه من سلطة توجيه الأوامر، وتعديل قرارات الإدارة. ومن هنا فإن هذا النظام القضائي يصادر حرية الإدارة عند مباشرتها لأوجه نشاطها.

3. إن سلطات القضاء الموحد في مواجهة الإدارة من شأنها أن تجعل السلطة التنفيذية في سعي مستمر لاستصدار التشريعات التي تكفل للإدارة الحد من سلطة القضاء، وربما حتى تقادي الرقابة القضائية، كتحصين جانب من أعمالها، الأمر الذي سينتهي إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد.

4. إن مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها الذي يقوم عليه نظام القضاء الموحد، من شأنه التأثير على حسن سير العمل الإداري، والإضرار بأصحاب الحقوق عند مقاضاتهم لهؤلاء الموظفين (الحلو، 1999: 71).

ومن جانبي، أتفق بشدة مع الفقه المعارض لنظام القضاء الموحد كحامي للمشروعية الإدارية. فقد رأينا حتى بالنسبة لدول نظام القضاء الموحد أصبحت تحاول التخفيف من عجز نظام القضاء الموحد من خلال إنشاء لجان إدارية للفصل في بعض المنازعات الإدارية، بالنظر لأهميتها، ولعدم توافق نظام القضاء الموحد مع طبيعة المنازعة الإدارية.

كما أن أحكام وقواعد القانون الخاص تتسم بالجمود، على نقيض النشاط الإداري المتسم بالتجدد، بما يعني عدم مسايرة قواعد القانون الخاص لتطور المرافق العامة، فضلاً عن عدم مراعاته لطبيعة المنازعة الإدارية من حيث الأصل. فحماية مبدأ المشروعية الإدارية لا تتحقق من خلال وضع القيود على تصرفات الإدارة وشل حركتها في أداء وظائفها، وإخضاعها لروابط قانونية وضعت -أصلاً- لتحكم علاقات أشخاص القانون الخاص،

وإنما بإيجاد الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، ومواكبة تطور هذه العلاقة المتجددة، وذلك لا يتحقق في ظل نظام القضاء الموحد. فالقاضي في ظل هذا النظام قاض غير متخصص في منازعات الإدارة، وغير ملم بكل أوجه وطبيعة النشاط الإداري، والقانون هو قانون خاص، وضع ليحكم علاقات أشخاص القانون الخاص.

المبحث الثاني: نظام الدوائر الإدارية في حماية مبدأ المشروعية الإدارية

على غرار المبحث الأول سنتناول البحث في نظام الدوائر الإدارية من حيث مدى فاعليتها في حماية مبدأ المشروعية الإدارية، بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: في الأول نقف على مضمون وأسباب نشأة هذا النظام. ثم نتناول في المطلب الثاني، مدى نجاح، وفاعلية هذا النظام في حماية مبدأ المشروعية الإدارية.

المطلب الأول: مضمون ونشأة نظام الدوائر الإدارية

أولاً- مضمون نظام الدوائر الإدارية:

إن نظام الدوائر الإدارية هو نظام متفرع عن نظام القضاء الموحد، بمعنى أنه يوجد هذا النظام -نظام الدوائر الإدارية- في الدول التي أخذت بنظام القضاء الموحد. فالقضاء العادي هو الجهة القضائية صاحبة الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات أيًا كانت طبيعتها، إلا أنه داخل هذا النظام القضائي الموحد توجد دوائر إدارية تختص بالفصل في -بعض- المنازعات الإدارية كاستثناء على الولاية العامة المعقودة للقضاء العادي، ولهذا أثرنا تسمية هذا النظام بنظام الدوائر الإدارية (الجهمي، 2009: 29).

وبذلك فإن هذه الدوائر الإدارية تُمثل قاض المشروعية الإدارية في حدود ما يسند إليها من اختصاص، ذلك أن الدول التي تبنت هذا النظام القضائي، أبقت على الولاية العامة للقضاء العادي، مسندةً اختصاص الفصل في بعض المنازعات الإدارية -المحددة حصراً- للدوائر الإدارية المنشأة داخل محاكم القضاء الموحد. وإذا كان نظام الدوائر الإدارية كقاضي للمشروعية الإدارية هو جزء أو فرع من نظام القضاء الموحد، إلا أن هذه الدوائر الإدارية تفصل في المنازعات المختصة بها طبقاً لأحكام وقواعد القانون العام سواء من الناحية الشكلية أو الإجرائية أو الموضوعية. وبذلك فنحن وإن كنا أمام نظام وحدة قضاء من الناحية العضوية، إلا أننا في الوقت ذاته أمام ازدواج القانون من الناحية الموضوعية (الحراري، 1999: 41).

بناءً على ما تقدم فإن نظام الدوائر الإدارية هو نظام مزيج بين النظامين الموحد والمزدوج. فهو يلتقي مع النظام القانوني الموحد في وجود جهة قضائية واحدة تتولى الفصل في جميع المنازعات، وإن وجدت دوائر إدارية داخل هذا النظام الموحد إلا أنها لا تمثل محاكم إدارية مستقلة عن محاكم القضاء العادي، فهي مجرد دوائر إدارية داخل تنظيم القضاء العادي، فلم ترتق هذه الدوائر إلى صفة المحاكم الإدارية المستقلة.

كما يلتقي نظام الدوائر الإدارية مع نظام ازدواج القانون -كما سنرى في المبحث المقبل- من حيث أن هذه الدوائر تطبق على المنازعات الإدارية المختصة بها قواعد قانونية متميزة عن قواعد القانون الخاص، ألا

وهي قواعد القانون الإداري بما يتوافق وطبيعة المنازعات الإدارية، من تلك الأنظمة التي تبنت نظام الدوائر الإدارية - على سبيل المثال - النظام القانوني الكويتي، وكذلك نظامنا الليبي.

ولأهمية هذا البحث بالنسبة للنظام القانوني الليبي، فقد رأينا أن تتخلل دراسة أسباب نشأة وتبني نظام الدوائر الإدارية، توضيح التنظيم القضائي الليبي، لنتمكن من الوقوف على نظام الدوائر الإدارية بشكل أوضح. ثانياً- أسباب نشأة وتبني نظام الدوائر الإدارية:

كما أسلفنا نشأ نظام الدوائر الإدارية في كنف نظام القضاء الموحد، فهذا النظام -نظام الدوائر الإدارية- متفرع عن نظام القضاء العادي، حيث لا تعد هذه الدوائر الإدارية المنشأة داخل محاكم القضاء العادي محاكم إدارية مستقلة عن محاكم القضاء العادي، فهي لا تخرج عن التنظيم العضوي للقضاء العادي. فالسلطة القضائية هنا مكونة من نظام واحد، وإن اختلفت هذه الدوائر بنظر المنازعات الإدارية، وفصلت فيها طبقاً لقواعد وروابط القانون العام، إلا أن هذا الاختصاص ما هو إلا استثناء من الولاية العامة للقضاء العادي⁽²⁾.

هذا وتعد ليبيا من الدول التي تبنت نظام الدوائر الإدارية داخل نظام القضاء الموحد كقاضي للمشروعية الإدارية في حدود الاختصاص المُسند لهذه الدوائر، وذلك وفق الآتي:

1- نشأة نظام الدوائر الإدارية في ليبيا:

بُعيد استقلال ليبيا في 1951/12/24 صدر قانون المحكمة العليا الاتحادية - الملغي⁽³⁾ - في 1953/11/10، حيث نصت مادته الأولى على أن " تنشأ محكمة اتحادية تسمى المحكمة العليا للملكة الليبية المتحدة وتتولى السلطة القضائية العليا في الدولة".

وقد تشكلت المحكمة العليا الاتحادية من عدة دوائر هي: الدائرة الدستورية، والدائرة المدنية والجنائية، ودائرة الأحوال الشخصية، ودائرة القضاء الإداري، والذي أحال القانون (مادة 31/د) بشأن تشكيل كل دائرة إلى اللائحة الداخلية تصدر بمرسوم بعد موافقة الجمعية العمومية للمحكمة، وقد صدرت هذه اللائحة في 1954/1/10، ونصت مادتها الخامسة عشر على تشكيل دائرة القضاء الإداري، من ثلاثة مستشارين على أن تكون رئاسة الدائرة لأقدمهم⁽⁴⁾.

² - انظر في هذا المعنى/ المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أبو ظبي 2012/9/12، بحث مقدم من الوفد الكويتي، اختصاصات القضاء الإداري بين الاطلاق والتقييد، مشور بمجلة الحقوق الكويتية، السنة 50، العدد 4، ص120.

³ - ألغي قانون المحكمة العليا لسنة 1953. بالقانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن تنظيم المحكمة العليا، نشر بالجريدة الرسمية، ع 20، ص22، ص754، معدل بالقانون رقم 17/ 1994، نشر بالجريدة الرسمية ع 6، ص 33، ص 14

⁴ - المادة 15 من اللائحة الداخلية للمحكمة العليا الاتحادية نصت على أن " تشكل دائرة القضاء الإداري من ثلاثة مستشارين وتكون رئاستها لأقدمهم على أن لا يجلس فيها أكثر من مستشار مساعد واحد"

وبذلك تجسد القضاء الإداري الليبي في دائرة وحيدة داخل تنظيم المحكمة العليا الاتحادية. فلم يشر هذا القانون إلى أية دوائر إدارية أخرى داخل تنظيم السلطة القضائية سوى دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الاتحادية، وبذلك فقد تبنى المشرع الليبي منذ استقلال ليبيا نظام القضاء الموحد بداخله دائرة إدارية. إلا أن هذه الدائرة لم تكن صاحبة الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية، فقد جاءت اختصاصاتها محددة على سبيل الحصر، أما الولاية العامة بنظر المنازعات بجميع أنواعها فقد كانت معقودة للقضاء العادي.

2- حدود اختصاص دائرة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية:

اختصاص دائرة القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية جاء محدداً على سبيل الحصر - وهو ما عليه الوضع إلى الآن في ظل قانون القضاء الإداري الحالي - حددتها المواد (21 و23 و24 و25) من قانون إنشاء المحكمة العليا لسنة 1953.

حيث اختصت دائرة القضاء الإداري -وحدها دون غيرها - طبقاً لنص المادة (21) بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين أو لورثتهم (فقرة - أ) كما اختصت بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة في مجال الوظيفة العامة (فقرة - ب، ج، د) وطلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المقدمة من الأفراد والهيئات (فقرة هـ).

كما اختصت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا طبقاً لنص المادة (23) بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، غير أن هذا الاختصاص تشاركها فيه محاكم القضاء العادي، بحيث يترتب على رفع دعوى التعويض أمام أيهما، عدم جواز رفعها أما الجهة الأخرى.

أما المادة (24) فقد نصت على اختصاص دائرة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الامتيازات وعقود الالتزام وعقود الأشغال وعقود التوريد. والملاحظ على نص هذه المادة أن المشرع لم يكتف بأن حصر اختصاص دائرة القضاء الإداري في هذه العقود فحسب، بل رهن هذا الاختصاص بإرادة طرفي العقد، والقانون. بمعنى أن اختصاص دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في مجال المنازعات الناشئة عن العقود المذكورة، ينعقد كلما أغفل المتعاقدون أو المشرع النص على خلافه، حيث ختم المشرع نصها بعبارة "إلا إذا نص العقد أو القانون على خلاف ذلك". فضلاً عن أن هذا الاختصاص من حيث الأصل هو اختصاص مشترك مع القضاء العادي في نطاق المنازعات الخاصة بهذه العقود، وما عداها فيعود الاختصاص بنظرها للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر جميع المنازعات، مدنية كانت أو إدارية.

كما أسند المشرع لدائرة القضاء الإداري الفصل في الطعون المرفوعة على القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، طبقاً للمادة (25) من قانون إنشاء المحكمة العليا الاتحادية.

وتفصل المحكمة العليا الاتحادية منعقدة بهيئة قضاء إداري في المنازعات الإدارية -المختصة بها حصراً- كمحكمة أول وآخر درجة، ولا يجوز الطعن في أحكامها إلا بطريق التماس إعادة النظر وفق الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، وذلك طبقاً لنص الفقرة الثانية من المادة (20) من قانون إنشاء

المحكمة العليا الاتحادية، التي نصت على أنه " ولا يمكن الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري (أي دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الاتحادية) إلا بطريق التماس إعادة النظر في الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية.

أما عن أحوال التماس إعادة النظر فقد نصت عليها المادة (328) من قانون المرافعات المدنية والتجارية لسنة 1954، والمعمول به حتى الآن⁽⁵⁾.

وبذلك تبنى المشرع الليبي - ولا يزال كما سنرى - نظام القضاء الموحد صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات أياً كانت طبيعتها، منشأً بداخله نظام الدوائر الإدارية، عهد لها بالفصل في بعض المنازعات الإدارية، فما هي يا ترى أسباب تبني والاستمرار - في هذا النظام؟

3- أسباب تبني نظام الدوائر الإدارية:

ظل نظام الدوائر الإدارية في ليبيا قائماً منذ نشأته -إلى يومنا هذا- وإن استبشر داعمو نظام القضاء المزدوج في الانتقال أو التطور من نظام الدوائر الإدارية إلى نظام ازدواج القضاء.

فبالرغم من تعاقب القوانين التي أعادت تنظيم القضاء الليبي لسنوات (1953، 1958، 1962، 1976) إلا أنها أبقّت على نظام القضاء الموحد، أخرها القانون الحالي رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء، بنصه على أن ترتيب وتكوين المحاكم من المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف، والمحاكم الابتدائية، والمحاكم الجزئية، طبقاً لنص المادة (11) غير أنه يطبق القضاء الإداري بشأن المنازعات الإدارية المختص بها - حصراً - قواعد وأحكام القانون الإداري الملائمة لروابط القانون العام وطبيعة المنازعة الإدارية⁽⁶⁾.

وفي ذلك قضت محكمتنا العليا في الطعن الإداري 21/9 ق في 27 / 2 / 1976 بقولها: "إن القضاء الإداري يتميز عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً، بل هو

⁵ - قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي 1954، منشور بالجريدة الرسمية، عدد خاص، في 20/2/1954. وتتص المادة (328) منه، على انه " يجوز للخصوم أن يلتمسوا إعادة النظر في الحكم الصادر بصفة انتهائية في الأحوال الآتية:

1- إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم.

2- إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي أسس عليها أو قضى بتزويرها.

3- إذا الحكم قد بني على شهادة شاهد قضى بعد صدورها بأنها مزورة.

4- إذا حصل الملتزم بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمه

5- إذا الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.

6- إذا كان منطوق الحكم مناقضاً لبعضه لبعض.

7- إذا صدر الحكم على شخص ناقص الأهلية أو على جهة الوقف أو على أحد أشخاص القانون العام أو على أحد الأشخاص المعنوية ولم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى."

⁶ - تتص المادة (11) من القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء على أنه " تتكون المحاكم من:

1- المحكمة العليا. 2- محاكم الاستئناف. 3- المحاكم الابتدائية. 4- المحاكم الجزئية. وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون."

في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها وضرورة استدامتها والتي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص التي وضعت أساساً لتحكم العلاقة بين الأفراد ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضي بذلك فإن لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق قواعد القانون الخاص حتماً وكما هي، وإنما له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله أن يطبق من قواعد القانون الخاص ما يتلاءم معها، وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق التلاؤم.

وهكذا نشأ في ليبيا نظام قضائي - فريد - قائم على مبدأ وحدة القضاء، وازدواج القانون في آنٍ واحد، والذي نجد له التبريرات، سواء من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الفنية.

حيث تتمثل العوامل السياسية التي أدت إلى تبني هذا النظام القضائي، إلى الدور الذي لعبته بعثة الأمم المتحدة من جهة، وأمريكا وبريطانيا من جهة ثانية، خلال الفترة التي مهدت لإعلان استقلال ليبيا، ووضع دستورها. فقد انتهت البعثة - بتأثير أمريكي بريطاني - إلى وضع توصيتها بشأن الدستور الليبي والتي كانت عبارة عن مشروع دستوري ذو طابع أمريكي مطعماً ببعض عناصر النظام البرلماني على الطريقة البريطانية، وقدمت إلى الجمعية الوطنية المسند إليها وضع الدستور. وهكذا صدر الدستور الليبي سنة 1951 متفقاً مع الخطوط العريضة لهذه التوصية، بتبني النظام الاتحادي للدولة الليبية على نمط النظام الأمريكي، كما أرسى مبادئ النظام البرلماني النيابي على الطريقة البريطانية.

وعلى هذا الأساس كان للنظام الاتحادي الذي تبنته ليبيا، أحد العوامل التي دفعت المشرع الليبي إلى تبني نظام وحدة القضاء، آخذين في الاعتبار أن أمريكا وبريطانيا، المصدرين الرئيسيين للدستور الليبي، هما من أنصار نظام مبدأ وحدة القضاء.

فضلاً عن العوامل السياسية، لعبت الظروف الفنية التي عاشتها ليبيا -ولاتزال- دورها في تبني نظام القضاء الموحد، متمثلة في نقص الكادر القضائي المتخصص في المنازعات الإدارية، والمنازعات بصفة عامة في تلك الحقبة (الحراري، 1999: 43).

أما عن ازدواج القانون، أي تطبيق دائرة القضاء الإداري على المنازعات الإدارية - المختصة بها حصراً- لأحكام ومبادئ القانون الإداري التي استقرت عليها أنظمة القضاء المزدوج، فيرجع ذلك إلى تسليم المشرع الليبي باختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص الذي لا تتماشى أحكامه -في الغالب- مع طبيعة المنازعة الإدارية، ناهيك عن ظاهرة الاقتباس من المشرع المصري، والتي عاشها المشرع الليبي بُعيد استقلال ليبيا، أهمها -بالنسبة لنا- اقتباسه عن المشرع المصري قانون إعادة تنظيم مجلس الدولة المصري رقم 9 لسنة 1949.

وبعد استقرار ليبيا، شهد نظام القضاء الإداري تطوراً، جسده القانون رقم 88 لسنة 1971، بشأن القضاء الإداري. إلا أنه لم يخرج عن نظام القضاء الموحد، ليستمر نظام الدوائر الإدارية قائماً، كما سنرى في المطب المقبل.

المطلب الثاني: تقييم نظام الدوائر الإدارية كقاض للمشروعية الإدارية

قبل الوقوف على مدى كفاية نظام الدوائر الإدارية في حماية مبدأ المشروعية الإدارية، رأينا بأهمية الوقوف على التنظيم الحالي لنظام الدوائر الإدارية في النظام القانوني الليبي، في بند أول. ثم نقدم تقييم هذا النظام كقاض للمشروعية الإدارية، وفق الآتي:

أولاً- التنظيم الحالي لنظام الدوائر الإدارية:

ظل النظام القانوني الليبي متمسكاً بنظام وحدة القضاء الذي يتخلله نظام الدوائر الإدارية المختصة بالفصل في بعض المنازعات الإدارية المحددة حصراً.

وفي ذلك تنص المادة (11) من قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006 على أن " تتكون المحاكم من: 1. المحكمة العليا. 2. محاكم الاستئناف. 3. المحاكم الابتدائية. 4. المحاكم الجزئية. وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون⁽⁷⁾.

وتنص المادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971 على أن "تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري ..."

وتنص المادة (24) من القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا على أن " تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية:

أولاً: الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية ومواد الأحوال الشخصية في الحالات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

ثانياً: الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم 71/88.

ثالثاً: الأحكام الصادرة في المواد الجنائية طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية⁽⁸⁾.

بناءً على النصوص سالفة الذكر، يتضح لنا بأن:

⁷ - المادة (11) من قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006، نشر بمدونة التشريعات، س 7، ع 3، ص 82. الذي ألغى العمل بقانون نظام القضاء رقم 51 لسنة 1976، طبقاً لنص مادته (118) " يلغى قانون نظام القضاء الصادر بالقانون رقم (51) لسنة 1976 إفرنجي، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون."

⁸ - المادة 24 من القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، نشر بالجريدة الرسمية، س 20، ع 22، ص 754، والذي ألغى العمل بقانون المحكمة العليا لسنة 1953، طبقاً لنص مادته (56) " يلغى قانون المحكمة العليا لسنة 1953م واللائحة الداخلية للمحكمة، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون."

1. النظام القضائي الليبي - كان ولا يزال - يقوم على مبدأ وحدة القضاء، فلا يوجد إلا نظام القضاء العادي، مكون من محاكم جزئية، ومحاكم ابتدائية، ومحاكم استئناف، ومحكمة عليا، ولم يرد نصاً في النظام القانوني الليبي يشير إلى وجود محاكم إدارية - وفق مفهوم القضاء المزدوج - مستقلة عن محاكم القضاء العادي.

2. يوجد بداخل هذا النظام القضائي الموحد، دوائر داخل محاكم الاستئناف المدنية تختص - كمحكمة درجة أولى - بالفصل في المنازعات الإدارية التي اختصت بها على سبيل الحصر، ودائرة بالمحكمة العليا - كمحكمة نقض إداري - تختص بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف الإدارية.

3. دوائر القضاء الإداري وإن لم تستقل عن تنظيم القضاء العادي، إلا أن هذه الدوائر غير مقيدة بالنصوص - الشكلية والإجرائية والموضوعية - التي تحكم روابط القانون الخاص، ما لم يوجد نص يقيد بها. حيث تطبق دوائر القضاء الإداري القواعد الشكلية والإجرائية والموضوعية بشأن المنازعات الإدارية التي تختص بها، بما يتوافق مع طبيعتها وروابط القانون العام.

وبذلك، فإن القضاء الإداري الليبي يتمثل في محاكم الاستئناف المدنية منعقدة بهيئة قضاء إداري، كما وردت تسميتها بقانون المحكمة العليا 1982/6، أو يمكن أن نطلق عليها " دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية "، بالإضافة إلى دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا.

ثانياً - تقييم نظام الدوائر الإدارية في حماية مبدأ المشروعية الإدارية:

إن المتتبع لنشأة، وتطور تنظيم دوائر القضاء الإداري الليبي، لا سيما فقهاء القانون العام، المتطلعين لتبني نظام القضاء المزدوج، نجدهم قد نظروا إلى نظام الدوائر الإدارية المنشأة داخل نظام القضاء الموحد، على أنها مرحلة أو خطوة في طريق الوصول لنظام القضاء المزدوج، خاصة في ظل تأكيد القضاء الليبي - ممثلاً في المحكمة العليا - على تميز واختلاف القضاء الإداري عن القضاء العادي، تميزاً مرده لاختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص.

غير أنه يبدو أن نشأة القضاء الإداري الليبي، والمتمثل في تلك الدوائر القائمة داخل محاكم القضاء العادي، قللت من فرص التطور الذاتي لهذه الدوائر نحو الاستقلال العضوي، والولائي.

هذا ويعيب البعض على نظام الدوائر الإدارية المنشأة داخل نظام القضاء الموحد من حيث التنظيم العضوي لهذا النظام، هذا من جهة. ومن جهة ثانية، تحديد اختصاص هذه الدوائر على سبيل الحصر، وفق الآتي:

1. عيوب نظام الدوائر الإدارية من حيث التنظيم العضوي:

إن التنظيم العضوي أو المرفقي للدوائر الإدارية داخل محاكم نظام القضاء العادي ترتب عليه عدم استقلالية هذه الدوائر لا سيما من حيث عدم إعداد أو إيجاد قضاة متخصصين بالفصل في المنازعات الإدارية. فالقضاة الإداريين أو قضاة الدوائر الإدارية ليسوا مستقلين أو مستقرين بوظيفتهم القضائية - الإدارية - بمعنى أنهم يتقلون في ممارسة وظيفتهم بين دوائر القضاء الإداري ودوائر القضاء العادي المدنية والجنائية

والشرعية. بما يعني أن المشرع لم يهيئ الظروف لتكوين كادر قضائي متخصص في المنازعة الإدارية. فما هي الحكمة من وجود دوائر للقضاء الإداري وإن كان اختصاصها محدداً على سبيل الحصر - إذا لم يكن قضاتها متخصصون بنظر المنازعات الإدارية المسندة لها؟! فقضاة دوائر القضاء الإداري سواء بمحاكم الاستئناف أو بالمحكمة العليا، هم قضاة تابعون لهذه المحاكم وليسوا تابعين لدوائر القضاء الإداري، وفي ذلك نتوقف أمام نص المادة الثالثة من قانون المحكمة العليا 1982/6 التي بعد أن نصت في فقرتها الأولى على تشكيل دوائر المحكمة العليا، جاء بفقرتها الثانية النص على أنه "ويجوز أن يشترك المستشار في أكثر من دائرة".

وبذلك فإن طبيعة تنظيم نظام الدوائر الإدارية حال دون خلق كادر قضائي متخصص في منازعات الإدارة. فهؤلاء القضاة - وفق هذا التنظيم - هم قضاة القضاء العادي المتمرسين في منازعات القانون الخاص، أما منازعات القانون العام فهي بحاجة لقضاة مستقرين في نظر المنازعات الإدارية، وهذا ما لم يتحقق في هذا التنظيم القضائي، ناهيك عن اختصاص هذه الدوائر ما هو إلا اختصاص محدد على سبيل الحصر، وهذا العيب سنأتي على ذكره في البند التالي.

2. عيوب نظام الدوائر الإدارية من حيث اختصاصاته:

علاوة على عدم استقلال نظام الدوائر الإدارية عن التنظيم العضوي للقضاء العادي، فإن هذه الدوائر لم تستقل - أيضاً - من حيث مدى ولايتها بالفصل في المنازعات الإدارية.

فقد رأينا أن الولاية العامة بالفصل في المنازعات معقودة للقضاء العادي بغض النظر عن طبيعة المنازعة، سواء كانت منازعة مدنية أو تجارية أو إدارية. وبذلك فإن اختصاص الدوائر الإدارية المنصوص عليها - حصراً - في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، ما هو إلا اختصاص استثنائي على الولاية العامة للقضاء العادي.

وبذلك فإن الدوائر الإدارية ما هي إلا قاض مشروعية إدارية على سبيل الاستثناء. فقاض المشروعية الإدارية في النظام القانوني الليبي هو القضاء العادي صاحب الولاية العامة بالفصل في المنازعات بشتى أنواعها.

بالإضافة إلى ما تقدم، وبالرغم من أن اختصاص دوائر القضاء الإداري محدداً على سبيل الحصر في بعض المنازعات الإدارية، نجد أن المحاكم المدنية قد زاحمت هذه الدوائر في هذا الاختصاص المحدد حصراً، وبشأن منازعات ذات طبيعة إدارية تتنافى - كأصل عام - مع روابط القانون الخاص شكلياً، وإجرائياً، وموضوعياً. وقد تجسد هذا الاختصاص المشترك طبقاً لنص المادتين الثالثة، والرابعة من القانون رقم 88 لسنة

1971، في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة⁽⁹⁾، والمنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد (الجهمي، 2009، 75).

ختاماً، إن نظام الدوائر الإدارية المنشأة داخل نظام القضاء العادي، لا هو أخذ بنظام القضاء الموحد، ولا تبني نظام القضاء المزدوج بالرغم من تأكيد القضاء الليبي -كما بينا- على أهمية إيجاد قضاء متخصص في المنازعات الإدارية، وربما ذلك ما دعا المشرع الليبي إلى وضع حجر أساس التنظيم القضائي بتبني نظام الدوائر الإدارية داخل نظام القضاء الموحد، إلا أن هذا التوجه لم يشهد حتى على بواكر تكشف عن نية المشرع بأنه يصبو نحو نظام القضاء المزدوج، فقد عاش القضاء الإداري الليبي منذ إعادة تنظيمه سنة 1971 بالقانون رقم 88 حالة إن جاز لنا أن نصفها بأنها حالة ركود، على المستويين التنظيمي والولائي.

وبدوري، وكداعم لنظام القضاء المزدوج، فلن أكتفي بمجرد اقتراحي بتبني نظام القضاء المزدوج دفعة واحدة على غرار ما هو عليه الوضع الآن في فرنسا أو مصر -كما سنرى في المبحث المقبل- بل ستكون اقتراحي المتطلعة لتبني نظام القضاء المزدوج، مؤسسة على، أو منطلقة مما يعيشه التنظيم القضائي الليبي بوجه عام، وما يعيشه نظام القضاء الإداري على وجه الخصوص.

وبهذا ستكون اقتراحي متدرجة نحو تحقيق نظام القضاء المزدوج بالعمل على توفير أرضية تنظيمية، وولائية، وفنية قادرة على الاضطلاع بأعباء ممارسة ولاية نظر سائر المنازعات الإدارية، غير المحكمة بنصوص مقننة كما هو حال منازعات القضاء العادي، ومن هنا فإني أقترح في تطوير تنظيم جهات، واختصاصات القضاء الإداري الليبي بالآتي:

أ. إنشاء دوائر للقضاء الإداري على مستوى المحاكم الابتدائية، يتوزع الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية، بينها وبين دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، تبعاً لأهمية أو قيمة المنازعة، مع الاحتفاظ بدائرة النقض الإداري بالمحكمة العليا.

ب. العمل على استقلال أو استقرار القضاة الإداريين في ممارسة وظيفتهم القضائية -الإدارية- بدوائر القضاء الإداري، رغم كونهم ضمن نظام القضاء الموحد.

⁹ - ومن أحكام القضاء العادي المؤكدة على الاختصاص المشترك بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، قضت دائرة النقض المدني بالمحكمة العليا بقولها: "إن الاستفادة من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم 88-71م بشأن القضاء الإداري هي وحدها المختصة بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية وبالفصل في طلبات التعويض إذا رفعت لإيها بصفة أصلية أو تبعية، وأن المحاكم العادية لا ينعقد لها الاختصاص بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات إلا إذا رفعت إليها بصفة أصلية."

- طعن مدني رقم 36/61 ق، جلسة 1991/11/18، مجلة المحكمة العليا الليبية، س 28، ع 1 و 2، ص 124. انظر في ذات المعنى حكماً في الطعن المدني رقم 45/66 ق جلسة 2001/6/9 غير منشور.

ج. إنهاء حالة الاختصاص المشترك مع القضاء العادي في نظر المنازعات الإدارية، بالنظر لأهمية وشيوع هذا النوع من المنازعات الإدارية.

د. يُعهد لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية بنظر الطعون على أحكام دوائر القضاء الإداري بالمحاكم الابتدائية، والتي بدورها يطعن عليها -نقضاً- أمام دائرة النقض الإداري بالمحكمة العليا، كما تختص هذه الأخيرة بالنظر في الطعن على أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية الصادرة عنها بوصفها محكمة أول وآخر درجة.

هـ. أن يسبق أو يتزامن مع هذا التطوير -التنظيمي والاختصاصي- تطوير فني. أي العمل على إعداد كوادر قضائية متخصصة في مجال المنازعة الإدارية.

أعتقد أنه بتحقيق هذه الاقتراحات، وبعد مرور فترة زمنية -ليست بالطويلة- وفي ظل توافر الإرادة القضائية، والسياسية، والتشريعية، والتنفيذية سيكون نظامنا القضائي مهيباً لاستقبال نظام القضاء المزدوج، ولم يعد أمامه سوى أن يستقل بمقار محاكمه الإدارية في المستوى الثالث، ومحاكم استئناف إدارية في المستوى الثاني، ومحكمة إدارية عليا في المستوى الأول. أما الحديث عن قيام نظام قضاء تأديبي بجوار نظام قضاء المشروعية فأعتقد -واقعياً- أن الأمر سابقاً لأوانه.

المبحث الثالث: نظام القضاء الإداري المتخصص في حماية مبدأ المشروعية الإدارية

على غرار المبحثين السابقين، سنتعرف على مضمون، ونشأة هذا التنظيم القضائي الإداري المتخصص، في مطلب أول. وفي المطلب الثاني، نقف على مدى أفضلية هذا التنظيم القضائي في حماية المشروعية الإدارية، وفق الآتي:

المطلب الأول: مضمون ونشأة نظام القضاء الإداري

أولاً- مضمون نظام القضاء الإداري:

نظام القضاء الإداري المتخصص يتجسد أو قائم في أنظمة القضاء المزدوج. فنظام القضاء المزدوج هو ذلك النظام الذي يقوم على ازدواج التنظيم القضائي، وازدواج القواعد القانونية التي يطبقها كل تنظيم قضائي من بين هذين التنظيمين (عكاشة، 1987: 4).

وبذلك فإن نظام القضاء المزدوج يضم نوعين من القواعد القانونية: النوع الأول، منبثق من روابط القانون الخاص، ويحكم العلاقات والمراكز القانونية القائمة على المصالح الخاصة لأطراف هذه العلاقة، حتى لو كانت الإدارة طرفاً في هذه العلاقة طالما كانت حاضرة في هذه العلاقة ليس بوصفها سلطة عامة، أي بوصفها شخصاً خاصاً شأنها شأن الأفراد، ويتولى القضاء العادي ولاية الفصل هذه المنازعات على أساس قواعد القانون الخاص، مدنياً أو تجارياً أو جنائياً تبعاً لطبيعة المنازعة.

أما النوع الثاني من هذه القواعد القانونية، فهي القواعد المنبثقة من روابط القانون العام، الذي يحكم العلاقات والمراكز القانونية القائمة على المصالح العامة، والتي تكون الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، سواء فيما بين بين الجهات الإدارية، أو بينها وبين أشخاص القانون الخاص. ويتولى القضاء الإداري ولاية الفصل في هذه المنازعات الإدارية على أساس أحكام القانون العام (الطماوي، 1977: 20).

بناءً على ما تقدم، فإن نظام القضاء الإداري المتخصص في أفضية الإدارة هو نظام قائم في الدول التي تتبنى نظام القضاء المزدوج، بحيث تنقسم السلطة القضائية في الدولة إلى جهتين قضائيتين، هما: جهة القضاء العادي، تشكل من محاكم عادية تحت رئاسة محكمة عليا درج على تسميتها "محكمة النقض" ويتولى هذا النظام القضائي العادي سلطة الفصل في المنازعات العادية وفقاً لقواعد القانون الخاص.

والجهة القضائية الثانية هي جهة القضاء الإداري، مكونة من مجموعة محاكم إدارية تحت رئاسة محكمة عليا درج على تسميتها "المحكمة الإدارية العليا أو مجلس الدولة" تتولى سلطة الفصل في المنازعات الإدارية، استناداً لقواعد القانون الإداري.

هذا ويعد النظام القانوني الفرنسي من أشهر أنظمة القضاء المزدوج، بل هو صاحب الفضل في إرساء هذا النظام، فهو من وضع حجر أساس نظام القضاء الإداري، وأرسى جل نظريات القانون الإداري.

أما عربياً، فيعد النظام القانوني المصري من أشهر أنظمة القضاء المزدوج، مع اختلاف طبيعة تنظيم القضاء الإداري المصري عن الفرنسي، واختلاف أسباب نشأة كلا النظامين بين مصر وفرنسا، إلا أننا سنكتفي بالنموذج الفرنسي للتعرف على نشأة وأسباب تبني هذا النظام القضائي، إذ يعود الفضل لفرنسا في إرساء هذا النظام ومنه عرفته الأنظمة الأخرى.

ثانياً- نشأة وأسباب تبني نظام القضاء الإداري الفرنسي:

1. نشأة القضاء الإداري:

فرنسا هي مهد القانون والقضاء الإداريين. فهي من أسست نظام القضاء المزدوج غداة الثورة الفرنسية، ومنها انتشر إلى الأنظمة الأخرى التي تبنت هذا النظام، وبالتالي فلا مناص من الحديث عن نشأة القضاء الإداري الفرنسي، هذا ويمكن تقسيم مراحل نشأة القضاء الإداري الفرنسي إلى ثلاث مراحل هي:

(أ) مرحلة الإدارة القاضية: L administration – juge

ترجع الجذور التاريخية، والسياسية في نشأة مجلس الدولة الفرنسي، والقضاء الإداري الفرنسي بوجه عام، إلى الحالة التي كانت تعيشها فرنسا في ظل المحاكم الأساسية المعروفة -آنذاك- بالبرلمانات، والتي لم تكن تجربتها مشجعة في علاقة القضاء بالإدارة بسبب تدخلها المستمر في شؤون السلطة الإدارية وصلت إلى حد وقوفها في وجه جل الإصلاحات التي تقوم بها الإدارة. الأمر الذي ترتب عليه تشويه صورة القضاء في تلك الفترة، وتعميق درجة النزاع بينه وبين الإدارة، وهو ما دفع الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر. فطالبوا الشعب بالدفاع عن حقوقهم، مما أدى إلى اندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789. والتي تضمنت من بين

مقتضياتها منع المحاكم القضائية من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية (خليل، 1969: 114).

تأكيداً لذلك أصدر رجال الثورة قانون 16-24 أغسطس 1790، الذي نص في مادته الثالثة على إلغاء المحاكم القضائية التي كانت تسمى بالبرلمانات وإنشاء ما يسمى بالإدارة القضائية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى سبقت إنشاء مجلس الدولة. وبهذا أصبحت الإدارة في هذه المرحلة، الخصم والحكم في ذات الوقت. فليس بوسع الأفراد سوى اللجوء للإدارة للتظلم وتقديم الشكوى.

كما نصت المادة (13) من ذات القانون- على استقلال الوظيفة القضائية وانفصالها عن الوظيفة الإدارية، وأنه لا يمكن للقضاة أن يقوموا بعرقلة أعمال الهيئات الإدارية، ولا استدعاء رجال الإدارة بسبب وظائفهم الإدارية⁽¹⁰⁾. ولهذا عرفت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القضائية، تلتها مرحلة القضاء المحجوز.

ب) مرحلة القضاء المحجوز: 1799-1872 " La justice retunue "

تمثل هذه المرحلة أهمية في تاريخ القضاء الإداري الفرنسي، فقد شهدت وضع حجر الأساس للقضاء الإداري الفرنسي بصدور دستور السنة الثامنة في 15 ديسمبر 1799. عندما نصت المادة الثانية والخمسين على إنشاء مجلس الدولة "Consei d Etat" ثم أنشأت في نفس العام مجالس الأقاليم أو المحافظات "Conseils de préfecture" إلا أن هذه المجالس لم تتعدى كونها مجرد هيئات استشارية، فما كانت تقترحه من أحكام كان مقيداً باعتماد الرئيس الإداري.

حيث كانت تبعية مجلس الدولة لرئيس السلطة التنفيذية، كما عهد إلى القنصل الأول بمهمة تعيين مستشاري المجلس (مادة 41) بالإضافة إلى أن جلساته كانت تتعقد برئاسة الامبراطور، وفي حال عدم وجوده تتعقد برئاسة القنصل الأول، علاوة على أن مقر مجلس الدولة هو مقر القنصل الأول نفسه، ناهيك عن أن كافة اختصاصات مجلس الدولة، من إعداد مشروعات القوانين، ولوائح الإدارة، وحل الإشكالات في المواد الإدارية، كانت تتم تحت إشراف القنصل الأول، وفق نص المادة (52) من دستور السنة الثامنة.

وبهذا ظل -في هذه المرحلة- دور مجلس الدولة استشارياً، حتى عند نظره في المنازعات الإدارية، إذ اقتصر دوره على اقتراح أو وضع مشاريع أحكام، لتُرفع فيما بعد لرئيس السلطة التنفيذية، الذي يعود إليه سلطة التصديق عليها أو رفضها، ومن هنا عرفت هذه المرحلة باسم القضاء المقيد أو المحجوز (ساري، 2004: 104).

ج) مرحلة القضاء المفوض: 1872. La jutic déléguée .

¹⁰ - نص المادة 13 من قانون 24-70 سنة 1790

"Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours separees des fonctions administratives: les juges ne pour- ront a peine de forfeiture troubler de quelque maniere que ce soit les operations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs en raison de leurs fonction."

مهّد اكتساب مجلس الدولة ثقة الحكومة والأفراد على حدٍ سواء، منحه الوظيفة القضائية بالمعنى الكامل، هذا ما تحقق بمقتضى قانون 24 مايو 1872. الذي أنهى مرحلة القضاء المحجوز بمنح مجلس الدولة سلطة إصدار الأحكام النهائية لحسم المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، فلم يعد لرئيس الدولة أو لأية جهة إدارية أخرى سلطة التعقيب على هذه الأحكام، بنصه في المادة التاسعة على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في طلبات الإلغاء لتجاوز السلطة التي تقدم ضد قرارات مختلف السلطات الإدارية. (Lebreton, 2011: 465)

"Le Conseil d'État statue souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives."

وتجدر الإشارة أنه في بداية هذه المرحلة لم يكن مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية، بل ظلت الإدارة القاضية هي صاحبة هذا الاختصاص العام. فاختصاص المحاكم الإدارية محدد بنص القانون، فيما عدا ذلك فالاختصاص منعقد للإدارة القاضية، ليكون مجلس الدولة جهة استثنائية للقرارات الصادرة من قبل الوزير القاضي.

واستمر هذا الوضع حتى 13 ديسمبر 1889. عندما أصدر مجلس الدولة قراره في قضية "Cadot" الذي بموجبه أكد مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بأنه مختص للنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك، بينما في السابق لم يكن المجلس مختصاً إلا بناءً على نص، فإن لم يكن هناك نص كان الاختصاص يعود إلا للوزراء.

ليصبح مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، وظل المجلس يتمتع بهذه الصفة حتى بداية 1954. عندما فقدها لصالح المحاكم الإدارية بمقتضى مرسوم 30 سبتمبر 1953. الذي حول مجالس المحافظات إلى محاكم إدارية، وعهد إليها بالولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، ليصبح مجلس الدولة - كقاعدة عامة - قاضي استئناف وقاضي نقض، حسب نهائية الحكم من عدمها الصادر عن المحاكم الإدارية وجهات القضائية المتخصصة، كمجلس الغنائم، ومحكمة المحاسبات.

وإن لحق مرسوم سنة 1953 العديد من التعديلات المتعلقة بمجلس الدولة، كمراسيم سنة 1963 التي عدلت واستكملت القواعد المتعلقة بتنظيم مجلس الدولة وسير عمله، والتي شكلت مع المرسوم رقم 45 - 1708 الصادر في 1945/7/31 الإطار القانوني الخاص بمجلس الدولة، إلا أنها ورغم أهميتها، لم ترتق إلى أهمية وحجم إصلاح مرسوم سنة 1953.

ليشهد تنظيم القضاء الإداري الفرنسي على صدور القانون رقم 87 - 1127 في 31 ديسمبر 1987. الذي عمل على استكمال هرم القضاء الإداري الفرنسي، باستحداثه محاكم استئناف إدارية، ليتوزع الاختصاص بنظر الطعون الاستئنافية بين مجلس الدولة ومحاكم الاستئناف الإدارية.

ولم تختلف أسباب هذا الإصلاح الثاني عن أسباب الإصلاح الأول، ألا وهي تراكم الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية على حدٍ سواء (عبد اللطيف، 1990: 5).

أما بعد سنة 1987 فنقف أمام إلغاء المشرع الفرنسي للإطار القانوني الذي كان يحكم مجلس الدولة، المتمثل في أمر 31 يوليو 1945، ومراسيم 30 يوليو 1963، وإصداره لقانون القضاء الإداري الصادر في 4 مايو 2000 بقسميه التشريعي والتنظيمي، والذي تناول تنظيم جهات، واختصاصات القضاء الإداري.

فطبقاً لقانون سنة 2000 يتمثل الهيكل الأساسي للقضاء الإداري الفرنسي في المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية الجهة المختصة بنظر طعون الاستئناف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة بوصفه محكمة نقض أو محكمة استئناف أو محكمة درجة أولى، طبقاً لنص مادته الأولى⁽¹¹⁾.

2. أسباب تبني نظام القضاء الإداري:

لكل نظام أسبابه التي دعت لتبني نظام القضاء الإداري، وما يعنينا هنا الوقوف على أسباب تبني هذا النظام لدى دولة المنشأ فرنسا. ومن جانبي يمكن إرجاع أسباب نشأة، وتبني نظام القضاء الإداري إلى عاملين: عامل تاريخي، وآخر واقعي.

أما بشأن العامل التاريخي، فيرجع إلى تلك المراحل التاريخية الأولى لنشأة نظام القضاء المزوج في أحضان الثورة الفرنسية، حيث أراد الثوار الفرنسيون منع القضاء العادي من التدخل في شؤون الإدارة، من خلال وضع نصوص قانونية تتيح للسلطة الإدارية مرونة -وقدر من الحرية- في تسيير تنظيم المرافق العامة.

غير أنه بزوال أسباب الثورة الفرنسية التي أدت إلى ازدواج القضاء، لم يعد هذا السبب كافياً لتبرير تبني نظام القضاء الإداري، لا سيما في مواجهة معارضي نظام ازدواج القضاء أو المؤيدين لنظام وحدة القضاء.

ولهذا أبرز فقه القانون العام الأسباب الواقعية الداعمة لنظام القضاء المزوج، وهي الأسباب التي دعت العديد من الأنظمة إلى السير على خطى النظام الفرنسي في تبني نظام القضاء المزوج.

ويتمثل العامل الواقعي في اختلاف طبيعة المصالح محل العلاقات والروابط القانونية. فعلاقات الأفراد القانونية يجمعها أنها تسعى إلى تحقيق مصالح خاصة متبادلة قائمة على قدر من المساواة بين أطراف هذه العلاقة، على خلاف المصالح في العلاقات القانونية المنبثقة من روابط القانون العام والتي تكون الدولة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة تستهدف تحقيق الصالح العام، ولو على حساب مصالح الأفراد.

فهذا الاختلاف الحاصل في المصالح والروابط القانونية بين النظامين -العام والخاص- يدفع إلى ضرورة إيجاد تنظيم خاص بعلاقات القانون العام لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتغليب الصالح العام، ومن هنا برزت الحاجة لإيجاد قواعد قانونية تلبى مقاصد القانون العام، وتخلق نقطة توازن بين امتيازات الإدارة من جهة، وحقوق وحرريات الأفراد من جهة ثانية. الأمر الذي استدعى إيجاد قضاء إداري متخصص، ليكون حامياً لهذه العلاقات والمصالح المتعارضة (حافظ، 1993: 66).

(11) - Article L1: " Le présent code s'applique au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs."

المطلب الثاني: تقييم نظام القضاء الإداري كقاض للمشروعية الإدارية

للوهلة الأولى يظن البعض أنه لا خلاف حول أفضلية نظام القضاء الإداري المتخصص كقاض للمشروعية الإدارية على حساب نظام القضاء الموحد، ونظام الدوائر الإدارية. غير أنه هناك اتجاه فقهي يعارض نظام ازدوج القضاء، لا سيما الفقه الأنجلو سكسوني المؤيد لنظام القضاء الموحد. وبذلك قبل إبراز مزايا نظام القضاء الإداري المتخصص، سنقف أولاً على الاتجاه المعارض لهذا النظام من خلال ما قدمه من عيوب، ثم نتناول مزايا هذا النظام كقاض للمشروعية الإدارية.

أولاً- عيوب نظام القضاء الإداري: (جمال الدين، 2005: 98)

1. ذهب معارضو نظام القضاء المزدوج إلى القول بأن تبني قضاء، وقانون مغاير للمنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، يمثل محاباة للإدارة، وإخلالاً بمبدأ المساواة بين الأفراد والإدارة. فتبني نظام القضاء المزدوج يقتضي تمييز الإدارة بسلطات في مواجهة الأفراد المتعاملين معها، الأمر الذي قد ينتهي إلى انتهاك بحقوق وحرريات الأفراد. وبالتالي فإن نظام القضاء -والقانون- الموحد يكفل المساواة أمام القانون والقضاء.

2. من أبرز النقد الموجه لنظام القضاء المزدوج، هو الإشكالات المترتبة على هذا النظام، والمتمثلة في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري، سواء أكان تنازعاً إيجابياً يتمسك كلتا الجهتين القضائيتين باختصاصها في نظر نزاع معين، أم كان تنازعاً سلبياً بامتناع جهتي القضاء العادي والإداري عن نظر نزاع ما. بالإضافة إلى إشكالية تنازع الاختصاص بين القضاءين العادي والإداري، ثمة إشكالية تعارض الأحكام الصادرة عن جهتي القضاء العادي والإداري.

تلك هي عيوب نظام القضاء المزدوج، غير أن الفقه المؤيد لهذا النظام أبرز مزاياه، كما فند الانتقادات الموجهة لنظام القضاء المزدوج.

ثانياً- مزايا نظام القضاء الإداري كقاض للمشروعية الإدارية: (حافظ، 1993: 69)

أبرز الفقه المؤيد لنظام القضاء الإداري المتخصص في حماية المشروعية الإدارية مزايا تبني هذا النظام، مصحوبة بالرد على معارضي هذا النظام القضائي، وفق الآتي:

1. إن الامتيازات والسلطات الممنوحة للإدارة في مواجهة الأفراد المؤسسة على المصلحة العامة، إنما هي امتيازات منحت للإدارة لتيسير مهامها وتمكينها من أداء وظائفها على أكمل وجه. فليس من العدل تفسير هذه الامتيازات على أنها إخلالاً بمبدأ المساواة وسيادة القانون، بل العكس من ذلك هي امتيازات ممنوحة للإدارة لخلق نوعاً من التوازن بين حقوق وحرريات الأفراد من جهة، وتحقيق الصالح العام من جهة ثانية. وفي هذا السياق فإن تبني نظام القضاء الإداري يمثل ضماناً، ورقابة متخصصة على أعمال الإدارة لكيلا تتحرف بهذه الامتيازات عن الصالح العام، ولا تصدر حقوق وحرريات الأفراد.

2. إن إخضاع منازعات الإدارة لنظام قانوني وقضائي مغاير لما يخضع له الأفراد، يلبي طبيعة المنازعة الإدارية. فهذا التميز بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص لا يمس مبدأ المساواة بين الأفراد والإدارة، بل هو تميز اقتضته ضرورات العمل الإداري لضمان قدر من الحرية للإدارة في تسيير مرافقها.

3. إذا كان يعاب على نظام القضاء المزدوج إثارة إشكاليات تتازع الاختصاص، وتعارض الأحكام بين جهتي القضاء العادي والإداري، فإن الأنظمة التي تبنت نظام القضاء المزدوج مستقرة على تحديد جهة -قضائية- لحسم هاتين الإشكاليتين.

ففي فرنسا -مثلاً- توجد محكمة مختصة بحسم هذا النوع من التنازع، ألا وهي محكمة التنازع، وهي محكمة مشكلة بتمثيل متساو بين جهتي القضاء العادي والإداري، بثلاثة مستشارين من كل جهة، وتحت رئاسة وزير العدل، طبقاً لنص المادة 25 من قانون 24 مايو لسنة 1872.

وفي مصر نجد هذا الاختصاص مسند للمحكمة الدستورية. فبالإضافة لاختصاصها الأصلي بالرقابة على دستورية القوانين، تختص هذه المحكمة بحسم تنازع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة في مصر، وذلك طبقاً لنص المادة 25 من قانون المحكمة الدستورية 1979/48، وكذلك نص المادة 192 من دستور مصر الحالي 2014⁽¹²⁾.

وبذلك فإن إشكاليتي تنازع الاختصاص، وتعارض الأحكام الناجمة عن تبني نظام القضاء المزدوج تم معالجتها في أنظمة هذا القضاء بإسناد هذا التنازع لجهة تتوافر فيها مقومات حسم التنازع.

ومن جانبي، وبناءً على ما تقدم، فإنني أؤيد نظام القضاء الإداري المتخصص كقاض للمشروعية الإدارية. فإيجاد قضاء متميز عن القضاء العادي يختص بمنازعات الإدارة، هو تميز فرضته طبيعة المنازعة الإدارية سواء من حيث أطرافها، أو من حيث قواعدها الإجرائية أو الموضوعية.

فالنظام القانوني للقضاء الإداري يفسح المجال أمام قضاته للتعامل مع المنازعة الإدارية في إطار نظريات القانون الإداري، بما يكفل مراعاة الصالح العام، دون الاخلال بحقوق وحرية الأفراد. هذا ويعد من دعائم أو مزايا نظام القضاء الإداري إنشاءً، وتطوير قواعد المسؤولية الإدارية، فتقرير هذا النوع من المسؤولية خير ضمان لمبدأ المشروعية، وكفالة حقوق وحرية الأفراد. فالقضاء الإداري هو من نقل الإدارة من مرحلة اللامسؤولية إلى مرحلة المسؤولية، بل وحتى مسؤوليتها دون خطأ وفق نظرية المخاطر، وهو من أرسى شروط الضرر المستحق للتعويض، وصور التعويض ونطاقه، وأنواع الضرر القابل للإصلاح. (فودة، 2015:

صفحة 110)

(12) - تنص المادة 25 من القانون 1979/48، وكذلك المادة 192 من دستور جمهورية مصر على أن " تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي: الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي..."

حيث ظهر بشكل بارز دور القضاء الإداري بالنسبة للدول التي تبنت هذا النظام، ففي فرنسا -على سبيل المثال- ألغى مجلس الدولة في حكمه الصادر في 28 / 5 / 1971 قراراً بنزع ملكية للمنفعة العامة، حينما ثبت له أن الحكومة تستطيع نزع ملكية أرض أخرى بتكلفة أقل وبأضرار أقل للمواطنين. فهذا الحكم يبرز مدى دور القاضي المتخصص في حماية المشروعات من خلال حماية الملكية الفردية. فعلى الرغم من القانون الفرنسي يجيز للإدارة إصدار قرارات بنزع الملكية للمنفعة العامة إلا أنه في هذه القضية مارس رقابته على سلطة الإدارة التقديرية.

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1265 / 26 الصادر في 2 / 6 / 1973 بجواز تدخل القاضي لتخفيف عبء الإثبات عن الموظف بمطالبة الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب قرارها بالرغم من عدم وجود نص صريح يلزم الجهة الإدارية بذكر أسباب قرارها، ولا شك أن في هذه القاعدة القضائية تأكيداً على حماية حقوق وحرية الأفراد، وضمانة للمشروعات الإدارية في أعلى مستوياتها.

هذا من الناحية الموضوعية، أما من الناحية الإجرائية -على سبيل المثال- نجد من أهم مزايا هذا النظام القضائي الإداري، سرعة الفصل في المنازعات الإدارية، بالنظر لسمتي الإيجابية، والكتابية التي تتميز بها إجراءات التقاضي الإدارية. ولا يخفى ما في هذه الميزة من دعامة لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتمثل في ذات الوقت ضماناً لحقوق وحرية الأفراد من خلال عدم بقاء منازعاتهم معلقة أمام القضاء لفترة طويلة من الزمن.

وفي الشق الشكلي، أرسى القضاء الإداري نظرية العلم اليقيني كسبب لسريان ميعاد دعوى الإلغاء، وذلك حفاظاً على استقرار الجهات الإدارية لكيلا تظل قراراتها مهددة بالإلغاء القضائي، وتوافقاً مع حكمة تشريع ميعاد قصير للطعن بإلغاء القرارات الإدارية.

بناءً على ما تقدم يمكننا القول بأن نظام القضاء الإداري-المتخصص- له الأفضلية على نظام القضاء الموحد في إرساء، وحماية المشروعات الإدارية، وحقوق وحرية الأفراد. فكما رأينا بشأن دور القضاء الإداري موضوعياً، وإجرائياً، وشكلياً، في هذه الحماية لا يمكن ممارسته إلا من خلال قضاء -إداري- مرن، ومتخصص، ومتحرر من جمود النصوص القانونية كما في حالة القضاء الموحد.

خاتمة

في ختام هذا البحث والذي تناولنا فيه صور الرقابة القضائية على مبدأ المشروعات الإدارية، المتمثلة في نظام القضاء الموحد، ونظام الدوائر الإدارية في نظام العادي، ونظام القضاء الإداري في النظام المزدوج، انتهينا إلى النتائج والتوصيات التالية:

- عدم توافق نظام القضاء الموحد كقاض للمشروعات الإدارية، تأسيساً على أن هذا النظام يتجاهل طبيعة، وخصوصية المنازعات الإدارية وما تتميز به هذه المنازعات عن منازعات القانون الخاص. فأحكام وقواعد القانون الخاص تتسم بالجمود، على نقيض النشاط الإداري المتمم بالتجدد، بما يعني عدم مسابرة قواعد القانون الخاص لتطور المرافق العامة، ومن هنا برزت الحاجة لوجود نظام قضائي متخصص، قائم قواعد شكلية، وإجرائية، وموضوعية تتوافق وطبيعة المنازعة الإدارية. فهذه الحقيقة -العملية- هي ما دعت دول

- أنظمة القضاء الموحد بإيجاد حلول تعالج عدم مسايرة نظام القضاء الموحد للمنازعة الإدارية، وهذا ما فعلته إنجلترا - كما رأينا - بإنشاء لجان إدارية للفصل في بعض المنازعات الإدارية.
- أن نظام الدوائر الإدارية المنشأة داخل نظام القضاء الموحد، لا يمكن اعتبارها قضاءً مستقلاً عن القضاء العادي، فما هي إلا دوائر غير مستقلة مرفقياً عن محاكم القضاء العادي. فقضاياها ما هم إلا قضايا عاديين وليسوا إداريين متخصصين بالمنازعات الإدارية. وإن تطبق هذه الدوائر قواعد وأحكام القانون الإداري إلا أن ما ينتقص من ازدواجية القانون في هذا النظام، هو الاختصاص المحدد لهذه الدوائر، فضلاً عن عدم استقرار واستقلال قضاة الدوائر الإدارية عن القضاء العادي.
- لا ريب بأن نظام القضاء الإداري المتخصص وفق نظام القضاء المزدوج كقاضي للمشروعية الإدارية، هو النظام الأمثل في الرقابة على أعمال الإدارة. فوجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي تحت مظلة السلطة القضائية، يكفل حسن - وتطویر - الرقابة على أعمال الإدارة. وعلى خلاف ما عاب به البعض على هذا النظام، تخوفاً من تسلط الإدارة عند ممارسة امتيازاتها، فإن وجود قضاء إداري متخصص كقاضٍ للمشروعية الإدارية يمثل أكبر ضماناً لعدم تعسف الإدارة عند ممارسة امتيازاتها، وبالتالي فإن هذا النظام، هو نظام يكرس حقوق وحریات الأفراد على عكس ما يشاع، وخير مثال على ذلك النظام الفرنسي المؤسس لهذا النظام، إذ توصف فرنسا بدولة الحقوق والحریات، فمجلس الدولة الفرنسي هو من أرسى مسؤولية الدولة حتى دون خطأ وفق نظرية المخاطر.
- ختاماً، نُوصي المشرع الليبي بأن يخطو نحو تبني نظام القضاء المزدوج، وقد بيّنت في ختام المبحث الثاني - من وجهة نظري - تلك الخطوات العملية لتصل ليبيا إلى نظام القضاء المزدوج على غرار الوضع في مصر.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

1. الجهمي، خليفة. (2009). أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، بنغازي، ليبيا: دار الفضيل للنشر والتوزيع.
2. الحراري، محمد. (1999). الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، طرابلس، ليبيا: مطابع الوحدة العربية.
3. الحلو، ماجد. (1999). القضاء الإداري، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية.
4. السيوي، عمر. (2005). الوجيز في القضاء الإداري، بنغازي، ليبيا: دار الفضيل للنشر والتوزيع.
5. حافظ، محمود. (1993). القضاء الإداري، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.
6. ساري، جورج. (2004). قواعد وأحكام القضاء الإداري، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.
7. شحيا، إبراهيم. (2003). القضاء الإداري، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف.
8. فهمي، مصطفى. (1986). القضاء الإداري ومجلس الدولة، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي.
9. فودة، رأفت. (2015). مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.

ثانياً: الأبحاث والمقالات:

1. الشويكي، محمد. (1988). الرقابة على أعمال الإدارة في إنجلترا مقارنة بالنظام الأردني. قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة: مصر.
2. خليل، عاطف. (1969). الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسي. مجلة مجلس الدولة، العدد 16، صفحة 20.
3. عبد اللطيف، محمد. (1990). الإصلاح الثاني للقضاء الإداري في فرنسا، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، صفحة 5.

ثالثاً: التشريعات ومجموعات الأحكام:

1. القانون رقم 88 لسنة (1971) بشأن القضاء الإداري الليبي.
2. القانون رقم 6 لسنة (2006) بشأن نظام القضاء الليبي.
3. القانون رقم 47 لسنة (1972) بشأن مجلس الدولة المصري.
4. قانون القضاء الإداري الفرنسي لسنة (2000).
5. مجلة أحكام المحكمة العليا الليبية.