



نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا ومصر وليبيا ومالطا

أ. إبراهيم عبدالمقصود عبدالسلام إمحيسن

قسم القانون العام، كلية القانون ، جامعة بني وليد، ليبيا

ebrahimemhasen@bwu.edu.ly

The emergence and development of the administrative judiciary in France, Egypt, Libya and Malta

Ibrahim abudlmagsood abudlsalam Emheesn

Department of Public Law, Faculty of Law, Bani Waleed University, Libya

تاريخ الاستلام: 2018-12-04 تاريخ القبول: 2018-12-26 تاريخ النشر: 2019-01-07

الملخص

إذا كانت الدولة القانونية تقوم على أساس إعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون وسيادة مبدأ المشروعية، فإن المبدأ الأخير لا قيمة له ما لم يقترن بمبدأ تقديس احترام الأحكام القضائية وكفالة تنفيذها حيث أن الإخلال بهذا المبدأ يصير بمبدأ الشرعية إلى العدم فلا حماية قضائية إلا بكفالة تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية ولا قيمة للقانون بغير تنفيذ مقتضاه، فالهدف الذي يجنيه رافع الدعوى يتوقف في النهاية على الآثار التي تنتج عن الحكم وما يتبع ذلك من نتيجة علمية فالحكم القضائي لا يصدر لمجرد بيان أحقية المدعى في دعواه لاستكمال الواجهة القانونية التي قد ترضى أحياناً رجل القانون ولكنها لا يمكن أن تقنع المحكوم له الذي لا يهتم سوى فاعلية الحكم الذي بيده، فالمطالبة بالحق وإن كانت لا تخلو من أهمية، فإن الأهم منها هو أن تتوفر لهذا الحق إمكانية تحويله إلى واقع ونقله من السكون إلى الحركة.

الكلمات الدالة: القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، الأحكام القضائية ، خضوع الدولة للقانون ، تنفيذ الأحكام.

Abstract

If the legal state is based on upholding the principle of the state's submission to the law and the supremacy of the principle of legality, then the latter principle is worthless unless it is coupled with the principle of sanctifying respect for judicial rulings and ensuring their implementation, since breaching this principle renders the principle of legality non-existent, so there is no judicial protection except by ensuring the implementation of the rulings issued. From the judicial authority, the law has no value without implementing its provisions. The goal that the person filing the lawsuit achieves ultimately depends on the effects that result from the ruling and what This follows from a scientific result, as the judicial ruling is not issued merely to clarify the claimant's right in his claim to complete the legal façade,

which may sometimes satisfy the jurist, but it cannot convince the person to whom the ruling is made, who only cares about the effectiveness of the ruling in his hand. Even though claiming the right is not devoid of importance, The most important thing is that this right has the ability to be transformed into reality and transferred from stillness to movement.

Keywords: Administrative judiciary, the principle of legality, judicial rulings, the state's submission to the law, implementation of rulings.

المقدمة:

بصدور الحكم القضائي يحوز الاحترام أمام المحكمة التي أصدرته وسائر المحاكم الأخرى، حيث أن المحكمة تطبق النصوص القانونية على المنازعات والخصومات وتستتبط الأحكام، فالحكم القضائي محصلة تطبيق النصوص وإعمال الاجتهاد على الوقائع التي يدعيها الخصوم، فبصدوره يتضمن قرينة على أنه يعبر عن الحقيقة وهذه القرينة لا تقبل النقيض فلا يجوز للمحكمة التي أصدرته ولا لغيرها من المحاكم أن تعيد النظر فيما قضى به الحكم إلا إذا كان بطريق من طرق الطعن التي نص عليها القانون وفي المواعيد التي حددها وهذا هو مبدأ حجية الشيء المقضي به. فحجية الأحكام القضائية تعنى احترامها وعدم المساس بها مرة أخرى، مادامت تتضمن قرينة لا تقبل النقيض على أنها صدرت صحيحة من حيث الإجراءات وأن ما قضت به هو عين الحق من حيث الموضوع.

وإذا كانت الأحكام الصادرة في المسائل الإدارية وفي غيرها من الاحكام تتعلق بالنظام العام فإن الدفع بهذه الحجية لا يقتصر على صاحب المصلحة وإنما تستطيع المحكمة أن تنزلها من تلقاء نفسها، لأن المصلحة فيه عامة تجاوزت مصلحة الخصوم وحدهم إلى مصلحة عامة يقوم عليها القضاء الإداري.

وإذا كان من المتفق عليه فقهاً وقضاء أن الغاية الأساسية لوجود سلطة قضائية هي تطبيق أحكام القانون على الكافة والفصل في المنازعات وإصدار الأحكام والقرارات التي من شأنها تطبيق مبدأ سيادة القانون وسواده على الكافة وتحقيق العدالة وضمان الحقوق العامة والخاصة وضماناً للشرعية والمشروعية.

ويجمع الفقهاء على أن أخطر ما يواجه منظومة العدالة والقانون في أي مجتمع هو أن يتم انتهاكه من قبل القائمين على تنفيذه أو تطبيقه ولا شك أن تأخير أو تعطيل أو الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية يشكل عنوان انتهاك حكم القانون من قبل القائمين على تنفيذه ويشكل عنواناً للمساس بمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات وهما الركيزة الأساس للدولة الحديثة والحكم الرشيد.

فالسطة التنفيذية المتمثلة في الإدارة على الرغم أن واجبها هو تنفيذ الأحكام طوعية والنزول عند أحكام القضاء، إلا أنها بدأت في استخدام الحيل والمناورات للإفلات من الرقابة القضائية والتزعج بأسباب واهية للتهرب من تنفيذ الأحكام. والقاضي الإداري لا يملك أي وسائل لمواجهة سلطات الإدارة وامتيازاتها المتزايدة، فالقاضي بين طرفين غير متكافئين أحدهما الإدارة وما تملكه من سلطات وامتيازات التنفيذ المباشر وذلك إذا صدر الحكم لصالحها، وفي المقابل وإزاء ما تملكه من سلطة تستطيع أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، والطرف الآخر وهو المحكوم لصالحه ضد الإدارة سواء أكانوا أفراداً عاديين أم موظفين بالجهات الإدارية، لا يجدون أمامهم سوى القضاء لاقتضاء حقوقهم أمام تعنت الإدارة.

وأمام هذا الواقع لا يجد القاضي الإداري وهو ينزل حكم القانون على المنازعة الإدارية أية وسيلة تمكنه من جبر الإدارة لتنفيذ أحكامه، فلا يستطيع استخدام أسلوب التهديد المالي ضد الإدارة أو أن يصدر أوامر إلى جهة الإدارة وذلك لحملها على التنفيذ، حيث يقف دوره عند حثها على التنفيذ دون أن يجد أية وسيلة للضغط تاركاً الأمر لحسن نية الإدارة في التنفيذ.

ومن المفترض أن السلطة التي يقع عليها التزام دستوري وقانوني بخدمة العدالة الإدارية تكون بمثابة عقبة تقاوم هذه العدالة ومرجع ذلك أن القاضي لا يملك إلا أن يقرر مشروعية ما يصدره من أحكام باعتبار أن تنفيذ الحكم يخرج عن اختصاصه ويدخل في نطاق اختصاص الإدارة، والإدارة رغم أنها من المفروض أن تقوم بتنفيذ الأحكام طواعية إلا أنها تتعنت وترفض التنفيذ، الأمر الذي يجعل المحكوم له لا يجد أمامه إلا القضاء لإلغاء قرار الإدارة فيصدر القضاء الإداري حكماً بإلغاء قرار الإدارة. وأمام نفس ظاهرة امتناع الإدارة برزت بوضوح نقاط الضعف للقضاء الإداري، حيث لم يبق لمبدأ استقلال القضاء من موجبات طالما أن الإدارة تعطل أحكامه التي يعد احترامها وسرعة تنفيذها أولى مقتضيات هذا المبدأ فالقضاء الإداري هو الذي يوجب على الإدارة احترام القوانين ويرسم لها كيفية تنفيذها ووسيلته في ذلك الأحكام التي تصدرها فيما يعرض عليه من منازعات تكون الإدارة طرفاً فيها.

أهمية الدراسة:

على الرغم من تزايد الاتجاه للاهتمام بدراسة الإجراءات والمرافعات الإدارية إلا أن هذا الاتجاه لم يصل إلى مداه الطبيعي ليشمل مسألة التنفيذ وبصفة خاصة الأحكام الصادرة ضد الإدارة، فالقاضي الإداري مصدر الحكم لا يستطيع التدخل في عمل الإدارة وإجبارها على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال الإدارة في مواجهة القاضي وحظر طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة وعدم المساواة القانونية بين الإدارة بما تملكه من امتيازات السلطة العامة والشخص المتعامل معها من ناحية أخرى، مما جعل القاضي الإداري يحمل العبء الكبير بما يصدره من أحكام وإيجاد الحلول لتعنت الإدارة وتكمن أهمية الموضوع في تطور القضاء الإداري وملاءمته للواقع .

أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة التركيز على نشأت وتطور القضاء الإداري في كل من فرنسا وليبيا ومصر ومالطا.

إشكالية الدراسة:

أي بحث علمي يحتوي على إشكالية ويتفرع منها العديد من التساؤلات والإشكالية المطروحة في بحثنا تدور حول كيف نشأ وتطور القضاء الإداري في كل من فرنسا وليبيا ومصر ومالطا.

منهج الدراسة: اعتمد الباحث في دراسته على المنهج الوصفي التحليلي مراعيًا في ذلك أصول البحث العلمي.

خطة الدراسة:

قسم الباحث الدراسة إلى أربع مباحث وكانت الخطة على النحو الآتي:

المبحث الأول : نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا

المبحث الثاني :نشأة القضاء الإداري في مصر وتطوره

المبحث الثالث :نشأة وتطور القضاء الإداري في ليبيا

المبحث الرابع :نشأة وتطور القضاء الإداري في مالطا

المبحث الأول : نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا

يعتبر القضاء الإداري قضاء فرنسي النشأة والتطور، وقد تم ذلك بعد قيام الثورة الفرنسية، حيث كان النظام القضائي السائد قبلها يقوم على أساس القضاء الموحد، فقد كان الملك فيها مصدر العدالة، وكان الفصل في كافة أنواع المنازعات إدارية كانت أو عادية تتم بواسطة محاكم سميت بالبرلمانات تخضع في أحكامها لرقابة الملك، وليس معنى ما تقدم عدم وجود بعض المحاكم الخاصة، فقد أنشئت محكمة للمحاسبات سنة 1309، ومحكمة للمعونات سنة 1413 خاضعة بدورها للملك. وسوف نتناول في هذا المبحث في المطلب الأول نشأة القضاء الإداري في فرنسا ثم في المطلب الثاني نتناول تطور القضاء الإداري فيها.

المطلب الأول

نشأة القضاء الإداري في فرنسا

ترجع الأصول التاريخية لمجلس الدولة الفرنسي إلى حكم الملكية في فرنسا وبالتحديد إلى فترة حكم الملك لويس الرابع عشر الذي أسس ما كان يعرف بمجلس الملك وكان يرأسه الملك ويختص بالمنازعات التي كانت الإدارة طرفاً فيها⁽¹⁾. إلا أنه و بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1799 وأخذ قادتتها بمبدأ الفصل بين السلطات، واستناداً إلى الخلفية التاريخية لما كانت تمارسه المحاكم الفرنسية القديمة من التدخل لعرقلة القرارات التي يتخذها الملك فقد صدر قانون 241/6 أغسطس 1795 مقررًا حرمان تلك المحاكم من التدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في عمل السلطة التشريعية وليس لها أن تعرقل تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة⁽²⁾.

ومن ثم فقد أصبح محرماً على السلطة القضائية النظر في المنازعات الإدارية، تلك المنازعات التي انعقد الاختصاص بنظرها بداءة للإدارة ذاتها، وهو ما يعبر عنه بنظام الإدارة القاضي Juge – L'administration – بمعنى أن الإدارة ذاتها هي التي كانت تتولى الفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها ومن ثم فقد أصبحت خصماً و حكماً في ذات الوقت⁽³⁾.

وظل الحال كذلك حتى جاءت القنصلية في السنة الثامنة للثورة وذلك عقب وصول نابليون للسلطة والذي أصدر دستور السنة الثامنة بمقتضاه أنشأ مجلس الدولة عام 1799 وهيئات استشارية "Une administration Consultative" ومجالس أقاليم وقد عهد إلى هذه الهيئات بالنظر في أفضية الإدارة.

غير أن تلك الهيئات لم تكن تفصل في قضاء، ولكنها كانت تقترح حلاً يقدم للرئيس الإداري لاعتماده، وكل ما هناك أن الرئيس الإداري كان يعتمد هذا الحل بصفة آلية تقريباً، وكان يطلق على هذه المرحلة التي استمرت حتى سنة 1872 فترة القضاء المحجوز "La Justice retenue"⁽⁴⁾.

ظل الحال هكذا حتى صدور قانون 24 مايو سنة 1872 الذي بدأت بصوره مرحلة القضاء المفوض لمجلس الدولة الفرنسي Justice déléguée.

(1) د. وليم قلادة، مجلس الدولة دوره وتاريخه في المجتمع المصري، مجلة مجلس الدولة في ثلاثين عام، ص322.

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، ط1، 1996، ص94.

(3) د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط1، 1994، ص114.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط1، ص34.

أما نظام الوزير القاضي فقد استمر مدة أطول إلى أن قضى عليه مجلس الدولة بنفسه دون أداة تشريعية عندما قبل الطعن أمامه بدعوى مباشرة إلى الوزير القاضي وكان ذلك في سنة 1889⁽¹⁾.

ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة الفرنسي هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية إلى أن صدر مرسوم 30 سبتمبر سنة 1953 الذي جعل اختصاص المجلس محددًا على سبيل الحصر وصارت محاكم الأقاليم التي سميت بالمحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

وبعد ذلك صدرت أربعة مراسيم جديدة في 30 يوليو 1963 لتنظيم مجلس الدولة الفرنسي، عملت على توسيع اختصاصه التي كانت محددة بمقتضى مرسوم سنة 1953 ودعمت من إستقلال المجلس ومكانته، وأخيراً صدر تشريع خاص بإنشاء المحاكم الإدارية الإستئنافية في ديسمبر 1987 بقصد تخفيف الضغط الواقع على مجلس الدولة⁽²⁾.

وباستكمال هذه المقومات استكمل القضاء الإداري في فرنسا عناصر وجوده وإستقلاله، وأصبح قضاء كاملاً مفوضاً وباتاً مستقلاً عن القضاء العادي⁽³⁾.

المطلب الثاني

تكوين القضاء الإداري في فرنسا

لما كان مجلس الدولة والمحاكم الإدارية يشكلان العنصرين الأساسيين في القضاء الإداري الفرنسي، فإننا سوف نتناولها بالبحث في هذا المطلب.

الفرع الأول

مجلس الدولة

استحدث مجلس الدولة بموجب دستور السنة الثامنة وعهد إليه بإختصاصات إستشارية في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية حيث كان للمجلس إختصاصان رئيسيان: إختصاص قضائي بالمعنى الفني الدقيق، وإختصاص آخر يتولاه القسم غير القضائي ويعنى به إختصاص مجلس الدولة فيما يتعلق بالإفتاء وإبداء الرأي فيما تعرضه الحكومة والإدارة من مشروعات ولوائح ويطلق على هذا الأخير الاختصاص الإستشاري⁽⁴⁾.

أولاً: تكوين المجلس:

يتبع مجلس الدولة رئيس مجلس الوزراء والذي يطلق عليه الوزير الأول Le première Ministre وتكون له الرئاسة، على أن يحل محله في حالة غيابه وزير العدل ثم نائب رئيس المجلس.

مع ملاحظة أن رئاسة كل من الوزير الأول ووزير العدل لا تعدو من حيث الواقع أن تكون رئاسة شرفية أو نظرية حيث تتعقد الرئاسة الفعلية لنائب رئيس المجلس الذي يشغل أعلى درجات السلم الإداري⁽⁵⁾.

(1) د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط3، 2006، ص 77.

(2) د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 72.

(3) د. محمد الشافعى أبو رأس، القضاء الإداري، منشورات عالم الكتب، ط 1، ص 100، 101.

(4) د. خليفة على الجبرانى، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات جامعة طرابلس، ط 1، ص 14.

(5) د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص 115.

أما بشأن تشكيل المجلس فإنه يتكون من الفئات المترتبة صعوداً على النحو الآتي⁽¹⁾:

1- المندوبون:

وينقسمون إلى درجتين، كمندوبون من الدرجة الثانية وعددهم اثنا عشر، ومندوبون درجة أولى وعددهم ثلاثون، وقد كانت وظيفة المندوبون في الأصل التدريب على عمل المجلس، أما اليوم فهم يشاركون بشكل فعال في تحضير ملفات القضايا.

2- النواب:

وعدهم واحد وستون ويقوم هؤلاء بالدور الأساسي في تهيئة القضايا ويختار واحد منهم ليتولى وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة، ومهمته الإشراف على سير العمل في المجلس، كما يختار آخرون منهم للقيام بوظيفة مفوض الحكومة.

3- المستشارون في الخدمة العادية:

وعدهم إثنتان وستون وهم يتولون مناقشة القضايا والفصل فيها.

4- رؤساء الأقسام:

وعدهم خمسة ويتولون إدارة العمل في أقسام المجلس المتخصصة أربعة منها لمعالجة مسائل تتعلق بعدد من الوزارات، أما القسم الخامس فهو القضائي الذي يختص في القضايا الإدارية ويعلو رؤساء الأقسام نائب رئيس مجلس الدولة. وبجانب هذه الفئات يوجد أعضاء يساهمون بشكل عارض.

1) المستشارون في الخدمة غير العادية:

وعدهم اثنا عشر وهؤلاء من كبار الموظفين أو المتقاعدين أو من الشخصيات المعروفة بخدماتها في المجال الوطني تعينهم الحكومة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بشرط إنقضاء سنتين عليهم خارج المجلس.

2) مبعوثو الوزارات:

يمثلون الإدارة العامة وتبعث بهم الوزارات المختلفة إلى أقسام المجلس لتحقيق الارتباط بين الإدارة العامة وأقسام المجلس.

3) الوزراء:

لهم حضور جلسات أقسام مجلس الدولة عدا القسم القضائي والمشاركة في المناقشات التي تدور فيها وإستدعاء أى شخص للإدلاء برأيه إن كان ذلك من شأنه إلقاء الضوء على المسائل موضوع البحث.

ثانياً: أقسام المجلس:

يتكون مجلس الدولة الفرنسي من قسمين رئيسيين: القسم الإداري للفتوى والتشريع، والقسم القضائي.

1- القسم الإداري للفتوى والتشريع: يختص بإصدار الفتاوى في المسائل التي تعرض عليه من جانب الجهات الإدارية المختلفة ليبين لهم حكم القانون، كما يتولى إعداد وصياغة التشريعات التي تقوم بها الحكومة، ويتكون القسم من أربع إدارات، إدارة للشؤون المالية، والثانية للأشغال العامة، والثالثة للشؤون الداخلية، والأخيرة للشؤون الاجتماعية.

(1) د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، ط1، منشورات جامعة بنغازي، 1974، ص111.

2- القسم القضائي:

يقوم القسم القضائي بالفصل في المنازعات والدعاوى الإدارية التي تعرض عليه طبقاً للاختصاص القضائي للمجلس فإنه يختص بمنازعات معينة كأول وآخر درجة.

وينظر في نوع ثانٍ من الدعاوى باعتباره محكمة إستئناف وأخيراً يطعن أمامه في أحكام صادرة من محاكم أخرى.

ثالثاً: اختصاص المجلس:

1- إختصاصات إدارية:

وتتمثل كما أسلفنا في كل من الإفتاء، وإعداد التشريعات، وهذه الاختصاصات أصيلة للمجلس، بل والتي أنشئ من أجلها وبمقتضى تلك الاختصاصات يقدم المجلس رأيه للإدارة في المجال الإداري والتشريعي، مع ملاحظة أن الإدارة ليست مجبرة على إستشارة المجلس إلا إذا أوجب القانون ذلك، وفي هذه الحالة يعتبر أخذ رأى المجلس شرط جوهري يؤدي إغفاله إلى بطلان القرار لعيب في الشكل.

2- إختصاصات قضائية:

تتجسد فيما يصدر عن القسم القضائي من أحكام قضائية تتمتع جميعها بحجية الشيء المقضى به وتكون لها حجية قانونية في مواجهة الإدارة.

الفرع الثاني

المحاكم الإدارية

أنشئت المحاكم الإدارية في السنة الثامنة للثورة وكان يطلق عليها اسم مجالس أقاليم أو المحافظات وكانت تتبعية هذه المجالس للإدارة واضحة لأن المحافظ كان يرأس المجلس الموجود في كل محافظة، كما أنه لم يتمتع مستشاري هذه المجالس بالضمانات القانونية الكافية للتخلص من هذه التبعية.

ولهذا صدر مرسوم في سنة 1962 أعاد تكوين هذه المجالس بما يحقق لها الاستقلال في مواجهة الإدارة كما صدر مرسوم سنة 1934 عمل على توسيع الاختصاصات القضائية لهذه المجالس.

وبصدور مرسوم 30 سبتمبر سنة 1953م أعاد تنظيم مجالس الأقاليم والمحافظات بشكل جذري⁽¹⁾، إذ يطلق عليها المحاكم الإدارية وجعلها صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية بعد ما كان إختصاصها محدد على سبيل الحصر مع بقاء إختصاصها الإستشاري على حاله وبذلك أصبحت هذه المحاكم تختص بالنظر في جميع المنازعات الإدارية حسب الاختصاص الإقليمي لكل محكمة.

أما عن اختصاص المحاكم الإدارية فهي مطابقة في الواقع أختصاصات مجلس الدولة حيث تتجسد في الإفتاء بالرأى القانوني وفي القضاء في المنازعة الإدارية، ومع ذلك يلاحظ أن المحاكم تفتقر عن مجلس الدولة في هذا الخصوص من ناحيتين⁽²⁾:

(1) بعد تعديل عام 1963 أصبح لهذه المحاكم نوعاً من الإستقلالية، حيث لم تعد رئاستها تتعقد للمحافظ أو المدير، كما لم يعد سكرتيراً للمحافظة أو المديرية مفوضاً للحكومة، إضافة إلى إنقاص عدد هذه المحاكم لتصبح كل محكمة تشتمل على عدد من المديريات أو المقاطعات، وأحيط أعضاؤها بقدر كاف من الضمانات التي تحد تبعيةهم لجهة الإدارة أنظر: د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سبق ذكره، ص12.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص121.

الناحية الأولى: تتعلق بالنطاق الإقليمي، حيث تقتصر المحاكم الإدارية عند مباشرتها لإختصاصها على نطاق إقليمي محدد تتجاوزه إلى نطاق إقليمي آخر، بينما يباشر مجلس الدولة إختصاصاته على كامل الأقليم الفرنسي.

الناحية الثانية: تتعلق بالاختصاص القضائي، حيث كانت المحاكم الإدارية تتمتع منذ إنشائها على عكس مجلس الدولة بسلطة القضاء المفوض، مع ملاحظة أن كافة المحاكم الإدارية تعد فيما تنظره من منازعات محاكم درجة أولى، ومن ثم فإن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة والذي يعد بمثابة محكمة إستئناف بالنسبة لها وذلك بأن اعتبرها محكمة أول وآخر درجة في خصوص مسألة معينة مثل مسألة الانتخابات (قانون 9 مايو 1951م).

الفرع الثالث

المحاكم الإدارية الاستئنافية

رغم إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1953 واختصاصها بالفصل في الكثير من المنازعات الإدارية فإن العبء الواقع على عاتق مجلس الدولة أصبح ثقیلاً، فتكدست أمامه القضايا من جميع الأنواع، سواء ما كان مختصاً به كمحكمة أول درجة، أو باعتباره محكمة استئناف بالنسبة للطعون المقدمة ضد أحكام المحاكم الإدارية أو ما يختص به كمحكمة نقض وأدى ذلك التأخير في نظر القضايا إلى البطء في إصدار الأحكام، لهذا تدخل المشرع الفرنسي في 31 ديسمبر 1987 وأصدر تشريعاً خاصاً بإنشاء محاكم جديدة هي المحاكم الإدارية الاستئنافية⁽¹⁾.

وطبقاً لهذا القانون فقد تم إسناد الاختصاص بنظر استئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية كقاعدة لتلك المحاكم [المحاكم الاستئنافية الإدارية] بدلاً من مجلس الدولة وذلك بدءاً من أول عام 1989 بالنسبة لطعون القضاء الكامل وبنهاية عام 1994 بالنسبة لطعون مجاوزة السلطة أو قضاء الإلغاء وبذلك أصبحت المحاكم الاستئنافية الإدارية درجة ثانية في سلم درجات التقاضي بالقضاء الإداري الفرنسي، حيث تقع بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة⁽²⁾. ووفقاً للمرسوم رقم 155 لسنة 1988 والصادر بتاريخ 1988/2/25 حدد عدد المحاكم الاستئنافية بخمس محاكم موزعة على كل من باريس وليون ونانسي ونانت وبوردو، وقد تم في عام 1997 إنشاء محكمة استئناف إدارية بمارسليا وفي عام 1999 محكمة أخرى بدوى Douai ليصبح عدد المحاكم الاستئنافية سبع محاكم تختص كل منها بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن عدد محدد من المحاكم الإدارية بفرنسا.

المبحث الثاني

نشأة القضاء الإداري في مصر وتطوره

من المعروف أن القضاء المصري ولد موحداً ثم انتهى ليكون مزدوجاً، وسنتناول في هذا المبحث المكون من مطلبين، يتولى الأول منهما نشأة القضاء الإداري التي تتضمن مرحلة القضاء الموحد، ونتناول في المطلب الثاني مرحلة تنظيم مجلس الدولة.

المطلب الأول

مرحلة القضاء الموحد لقد كان النظام القضائي في مصر حتى عام 1946 نظاماً موحداً حيث كانت المحاكم العادية تختص بنظر كافة المنازعات، إدارية أو غير إدارية، ومع ذلك لم تكن ولاية المحاكم في خصوص المنازعات الإدارية

(1) د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص83.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء، ضماناً للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية 2009، ص92.

تتجاوز رقابة التضمين (التعويض) بمعنى أن اختصاصها كان قاصراً على مساءلة الإدارة عن أعمالها التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح والحكم عليها بالتعويض إن كان وجه لذلك⁽¹⁾.

بدأ المشرع المصري في هذه المرحلة بإنشاء المحاكم المختلطة عام 1875م⁽²⁾، ثم ألحقه بإنشاء المحاكم الأهلية عام 1883م وأنيطت به مهمة رقابة أعمال الإدارة فضلاً عن اختصاصها النظر في الدعاوى العادية ذلك بالإستناد إلى أحكام لائحة ترتيب المحاكم الأهلية والمختلطة⁽³⁾.

حيث نصت المادة (15) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية (تخضع الحكومة والهيئات ودوائر صاحب السمو الخديوى وأفراد أسرته في منازعتها مع الأجانب لقضاء هذه المحاكم، وعملاً بحكم هذا النص أن هذه المحاكم تتولى نظر المنازعات الناشئة بين المصريين والأجانب، وهو ما يبرر تسميتها بالمحاكم المختلطة، وتجمع هذه المحاكم بين يديها سلطة إختصاص القضاء العادى والقضاء الإداري في كل منازعة يكون أحد أطرافها أجنبى ووجودها مرتبط بنظم الإمتيازات الأهلية وقتئذ⁽⁴⁾).

كما تنص المادة (43) من لائحة ترتيب المحاكم على أنه:

(ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ولها أن تنتظر في صحة تطبيق القوانين واللوائح على الأجانب ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الأملاك العامة على أن تلك المحاكم دون أن يكون لها تأويل عمل إدارى أو إيقاف تنفيذه).

ويلاحظ في هذا الشأن أن ليس للمحاكم النظر في أعمال السيادة ولا أن تفسر القرار الإداري ولا أن تأمر بإيقافه مهما ترتب على تنفيذه من ضرر يمس الأفراد في حرياتهم أو حقوقهم، الأمر الذي جعل من الحريات العامة حقاً مستباحاً للإدارة دون أن يكون للأفراد حق التظلم⁽⁵⁾.

ثم استبدل بالمادة (15) من لائحة ترتيب المحاكم الوطنية المادة (18) من قانون نظام القضاء رقم (37) لسنة 1949م التي تنص على أنه:

(ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ولها دون أن تؤول الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أن تفصل:-

1- في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك.

(1) د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء (ضماناً للمساواة وإحتراماً للمشروعية)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص95.

(2) سميت أيضاً بمحاكم الإصلاح (وهي تختص بالفصل في المنازعات المدنية بين المصريين والأجانب وبين الأجانب الذين ليسوا من جنسية واحدة).

(3) د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، د7، دار النهضة العربية، القاهرة 1974م، ص157.

(4) د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، نشأة وتنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء)، ط2، دار الفكر العربى، القاهرة، 1998، ص209.

(5) استعان القضاء المصرى للحد من غلو هذا النص، بفكرة أعمال الغصب حيث نص (أن كل قرار إدارى خولفت فيه القواعد القانونية مخالفة صريحة هو عمل من أعمال الغصب، ومن ثم لا فهو لا يتمتع بحماية ما ورد في النص)، للمزيد انظر: دكتور مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، د، 10، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1999م، ص50.

2- في كل المسائل الأخرى التي يخولها القانون حق النظر فيها.

ويبدو من صياغة المادة (15) من لائحة الترتيب أن المنازعات الإدارية أخضعت لاختصاص المحاكم القضائية مع بعض القيود.

أولاً: استبعد قضاء الإلغاء من إختصاص المحاكم القضائية فلا تملك المحاكم إلغاء القرارات الإدارية المعيبة فردية كانت أو لائحية، بل نص صراحة على منع المحاكم من أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة أو أن توقف تنفيذها⁽¹⁾. ولكن جرى القضاء على الإمتناع عن تطبيق القرارات التنظيمية المخالفة للقانون دون التعرض لها في ذاتها.

ثانياً: للمحاكم القضائية أن تعوض عن أعمال الإدارة المعيبة إذا ما الحقت ضرر بحق مكتب لأحد الأفراد ويستوى في ذلك أن تكون أعمال الإدارة مادية أو قانونية على أن إنشاء المحاكم المختلطة والوطنية فيما بعد مع منحها سلطة الفصل في القضايا المرفوعة على الإدارة، استتبع من ناحية أخرى ضرورة إنشاء هيئة تتولى الدفاع عن الإدارة أمام تلك المحاكم من ناحية وتلجأ إليها الإدارة لأخذ رأيها في الإشكالات القانونية التي تعرض لها منعاً لرفع الدعاوى وما يترتب عليها من أحكام بالتعويض من الناحية الأخرى⁽²⁾.

وقد تعرضت هذه اللجنة للتعديل وفقاً للحالة السياسية التي سادت مصر في ذلك الوقت⁽³⁾.

يتضح لنا مما سبق أن القضاء المصري في هذه الحقبة كان قضاءً موحداً سواء في صورته الأهلية أو المختلطة، فكان يختص بنظر فحص شرعية القرارات الإدارية دون سلطة الإلغاء وليس له تخويل بوقف التصرف الإداري ولا نظر الأعمال الحكومية الصيغة السياسية أو ما يعرف بأعمال السيادة⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

مرحلة القضاء المزدوج

كانت هناك محاولات عديدة في مصر لإنشاء مجلس دولة منذ الربع الأخير من القرن التاسع عشر حيث برزت ارهاصات قبل نشأة مجالس الدولة بصورته الحالية كان لزاماً علينا أن نعرض عليها بشئ من الإيجاز ثم نتناول تنظيم المجلس وفقاً رقم 47 لسنة 1972.

الفرع الأول

مرحلة ما قبل إنشاء مجلس الدولة

أولاً: إرهاصات نشأة القضاء المزدوج

جرت أول محاولة لإنشاء مجلس دولة مصري على غرار مجلس الدولة الفرنسي بالأمر العالى الصادر في 23 إبريل سنة 1879 حيث كان يتألف من ثمانية مستشارين نصفهم من المصريين والنصف الثاني من الأجانب ومن رئيس

(1) د. سليمان محمد الطماوى، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ط1، منقحة د. عبد الناصر أبو سلمان، ود.حسين إبراهيم خليل، 2015، دار الفكر العربي، القاهرة، ص91.

(2) د. سليمان الطماوى، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص91.

(3) حيث ظلت تؤدى وظيفتها بشطريها حتى أعلنت الاستقلال فصدر بنظامها القانون رقم 1 لسنة 1923م.

(4) د. أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائية، القاهرة 1997، ص1997.

ووكيلين من الأجانب فقط، وأربعة نواب بالتساوى بين الوطنيين والأجانب وسكرتير عام للمجلس يخضع لإشراف الرئيس.

ومنح المجلس اختصاصاً تشريعياً يتمثل في إعداد مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة للحكومة وإبداء الرأي في المسائل التي يعرضها عليها مجالس في المشروعات التي تعرضها النظارات [الوزارات] على مجلس شورى النواب⁽¹⁾. كما تم النص على اختصاص المجلس القضائي بحيث يتعلق بمحاكمة الموظفين وتأديبهم وكذلك تعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحقهم بسبب تنفي الأوامر الإدارية كما أعطى المجلس ولاية قضائية شاملة لقضاء الإلغاء والتعويض وكان قضاؤه في هذا المجال قضاءً مفوضاً لا يتقيد بتصديق الحكومة على الأحكام التي يصدرها، إلا أن هذا القانون لم ينفذ بسبب ما حدث في تلك الفترة من اضطرابات مالية، أدت إلى وقوع مصر تحت الاحتلال الإنجليزي سنة 1882⁽²⁾.

أما المحاولة الثانية فقد تمت عندما صدر الأمر العالي بإنشاء مجلس شورى الحكومة سنة 1883، ولكنه لم يكن كسالفه متمتعاً باختصاصات واسعة، بل كان له فقط أن يقوم بتقدير القوانين واللوائح والافتاء في المسائل المطروحة عليه من النظر، بيد أنه بعد شهور قليلة من إنشاء هذا المجلس صدر أمر عال بوقف نشاطه وإضافة اختصاصاته إلى لجنة قضايا الحكومة التي إنشأت سنة 1876، لتقوم بالدفاع عن قضايا الحكومة.

وفي مطلع مايو عام 1896 تم إنشاء اللجنة الاستشارية لتقوم بصياغة القوانين واللوائح والأوامر الإدارية، تكونت من ناظر الحقانية رئيساً والمستشار القضائي، وعضو من لجنة قضايا الحكومة، وناظر مدرسة الحقوق واستمر عمل اللجنة بعد أن أعيد تشكيلها بضم أعضاء لجنة قضايا الحكومة إليها إلى أن تأسس مجلس الدولة سنة 1946 فانتقل اختصاصاتها إلى قسم التشريع بالمجلس⁽³⁾.

ظل الحال على ذلك سنوات طويلة تمارس فيها المحاكم القضائية رقابة التعويض وتتولى وظيفة الصياغة والافتاء لجنة قضايا الحكومة حتى سنة 1936، وكان قد ظهر بوضوح عجز النظام القائم وقصوره عن حماية الأفراد، فبدأت المحاولة الأولى سنة 1939 بأن أعدت لجنة قضايا الحكومة مشروعاً بإنشاء مجلس الدولة ولكنه لم يخوله ولاية القضاء المفوض فيما يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة بل جعل ذلك مقيداً بتصديق مجلس الوزراء على ما كان متبع في فرنسا أول الأمر، ولكن هذا المشروع رغم توافقه ظل معلقاً حتى سنة 1941 وفي هذا العام أعدت لجنة القضايا مشروعاً آخر يمنح المجلس المقترح سلطة إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة دون حاجة إلى تصديق من سلطة أخرى وقد تعطل هذا المشروع أيضاً⁽⁴⁾.

وفي سنة 1945 تبنى أحد النواب مشروع سنة 1941 وتقدم به إلى مجلس النواب فأحالة بجلسة 16 إبريل سنة 1945 إلى لجنة الشؤون التشريعية لنظره بطريق الاستعجال فتقدمت الحكومة من جانبها بمشروع مضاد أحاله المجلس إلى ذات اللجنة في 29 إبريل سنة 1946 واتخذت اللجنة هذا المشروع الأخير أساساً للمناقشة وهكذا أصدر

(1) د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 82.

(2) د. سعد عصفور محسن خليل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط 1، ص 168.

(1) د. محمد فؤاد مهنأ، مجلس الدولة والقضاء الإداري في مصر، مجلة كلية الحقوق، س 2، ع 2.

(2) د. سليمان محمد الطماوى، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط 1، 2015، ص 93، 94.

القانون رقم 112 لسنة 1946 بشأن إنشاء مجلس الدولة المصري؛ فخرجت مصر من نظام القضاء الواحد إلى نظام القضاء المزدوج.

ثانياً: التطورات التي مرت على مجلس الدولة منذ إنشائه

لما كان القانون رقم 112 لسنة 1946 قد وضع على عجل جاء به بعض القصور حيث تشكل القسم القضائي من محكمة القضاء الإداري التي كان لها اختصاصات محددة على سبيل الحصر بنص القانون، ومن ثم فقد إلغى هذا القانون وحل محله القانون رقم 9 لسنة 1949 والذي نص في المادة الخامسة على اختصاص المحكمة بعقود الالتزام والتوريد والأشغال العامة، وبعد ذلك أنشئت المحاكم الإدارية بجوار محكمة القضاء الإداري بالقانون رقم 147 لسنة 1954 بعد أن ظلت هذه الأخيرة هي الدرجة الوحيدة والنهائية في القسم القضائي منذ سنة 1946⁽¹⁾.

استكمل بناء القسم القضائي وتكونت هيئة مفوضي الدولة كذلك لتقوم بتحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة وأنشأ المشرع المحاكم التأديبية بالقانون رقم 18 لسنة 1958 وأعاد تنظيمها بالقانون رقم 47 لسنة 1972. ثم أصدر قانون رقم 55 لسنة 1959 لينظم مجلس الدولة على أثر الوحدة بين مصر وسوريا سنة 1958 ثم أدخلت عليه عدة تعديلات انتهت بإصدار القانون رقم 47 لسنة 1972 ليعيد تنظيم مجلس الدولة بناء على نصوص دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971.

تضمن دستور سنة 1971 نصاً هاماً بالنسبة لمجلس الدولة هو نص المادة 172 الذي جاء فيه [مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى].

رغم التعديلات الدستورية التي طرأت بعد دستور سنة 1971 بقى نص هذه المادة دون تغيير إلى حين صدور دستور سنة 2014 والتعديل الذي طرأ عليه والذي نص في المادة 190 منه (مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية وقرارات مجالس التأديب ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية..).

وبذلك أصبح مجلس الدولة هو قاضي القانون العام المختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية بعد أن كان قاضياً ذو اختصاصات محددة على سبيل الحصر من قبل.

ويتكون المجلس في الوقت الحاضر من ثلاثة أقسام رئيسية، قسم الفتوى، وقسم التشريع، والقسم القضائي الذي أصبحت المحاكم التأديبية جزءاً منه.

الفرع الثاني

أعضاء مجلس الدولة

تنص المادة الثانية من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م في فقرتها الثانية على أنه: (يشكل المجلس من رئيس وعدد كاف من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين).

(1) د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 82.

أولاً: الرئيس:-

حيث يتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية كسائر أعضاء مجلس الدولة، وهو ما أكدته القوانين المتلاحقة ولعل آخرها القانون الحالي الذي نصت مادته 83 على:

(يعين رئيس المجلس بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأى جمعية عمومية خاصة تتشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارون الذي شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين)⁽¹⁾.

ثانياً: نواب الرئيس ووكلاؤه:

يكون بالمجلس عدد كاف من نواب الرئيس والوكلاء⁽²⁾، حيث يتم تعيين نواب رئيس المجلس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية وذلك بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس التي تتشكل من جميع مستشاري المجلس.

أما بالنسبة لوكلاء المجلس، فلقد كان هذا المنصب موجوداً قبل إنشاء منصب نائب الرئيس فقبل إنشاء هذا المنصب الأخير ألغى منصب وكيل المجلس ولكنه سرعان ما أعيد هذا المنصب مرة أخرى بمقتضى القانون رقم 47 لسنة 1976م، وأوضح أنه منصب يوجد فوق المستشار ودون نائب الرئيس ويعين وكلاء المجلس بذات الأسلوب التي يعين به نواب الرئيس ويحلون مجلس نواب الرئيس بحسب الأقدمية⁽³⁾.

ثالثاً: المستشارون والمساعدون والنواب والمندوبين:

يعينون جميع هؤلاء بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية كما نصت عليه المادة 83 من قانون المجلس.

حيث يتولى المستشارون العمل في أقسام المجلس، يعاونهم أعضاء المجلس وعند غياب الرئيس ونوابه والوكلاء يحل محلهم أقدم المستشارين في إختصاصهم.

أما المستشارون المساعدون فقد قسمهم قانون مجلس الدولة إلى فئتين (أ ، ب)⁽⁴⁾، أما النواب فيدخلون ضمن الطاقم الفني العامل بمجلس الدولة ويتم إختيارهم من بين المندوبين بأسلوب الترقيّة، وقد اجازت المادة 77 المعدلة بالمادة 4 من القانون رقم 17 لسنة 1976م أنه يعين في وظيفة نائب الطوائف التالية:

- النواب السابقون لمجلس الدولة ممن شغلوا هذه الدرجة مدة خمس سنوات من النواب بهيئة قضايا الدولة شاغلون لوظائف معادلة لتلك الجهات.

(1) المادة 83 من قانون المجلس المعدلة بالقانون رقم 136 لسنة 1984م، هذا ولقد تغيرت طريقة تعيين رئيس مجلس الدولة في ظل القوانين التي نظمت المجلس فمنذ سنة 1952م كان تعيين مجلس الدولة يتم بمرسوم يصدر بناء على عرض الوزير، ثم عدل عن هذه الطريقة بمقتضى المرسوم بقانون 115 لسنة 1952م، ونص على أنه يعين الأعضاء إنما يتم بتصريح من رئيس مجلس الوزراء وموافقة الجمعية العمومية، ولقد تبنى القانون رقم 165 لسنة 1955م هذه الطريقة، ووفقاً للمادة 58 من القانون رقم 55 لسنة 1959م يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأى الجمعية فاقتصر دور الجمعية على مجرد إبداء الرأى، للمزيد انظر: د. الطماوى، قضاء الإلغاء، ص101.

(2) نفس المادة، من قانون مجلس الدولة الحالي استحدث القانون رقم 55 لسنة 1959 منصب نائب الرئيس لأول مرة.

(3) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص105.

(4) د. العارف صالح الخوجة، القضاء الإداري ودوره في تطبيق التوازن بين السلطة والحرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2009

- قضاة المحاكم الابتدائية ووكلاء النائب العام من الفئة الممتازة من النواب بهيئة قضايا الدولة شاغلون لوظائف معادلة لتلك الجهات.
- الأساتذة المساعدون من أعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق، وكذلك المشتغلون بعمل يعد بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية عملاً نظيراً والمحاسبون الذين اشتغلوا أمام محاكم الاستئناف مدة تسع سنوات متوالية⁽¹⁾؛ وأخيراً المندوبون، حيث نصت لمادة (75) على أن: (يعتبر المندوب معيناً في وظيفة مندوب من أول يناير التالي لحصوله على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا، أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام متى كانت التقارير المقدمة عنه مرضية).

الفرع الثالث

أقسام مجلس الدولة

من خلال إستقراء المادة الثانية من قانون مجلس الدولة الحالي، يتبين لنا أنه يتكون من "أ" القسم القضائي، "ب" القسم الاستشاري، "ج" قسم التشريع.

أولاً: قسم الفتوى:

يتكون وفقاً للمادة 58 من إدارات متخصصة لرئاسة مجلس الدولة الوزراء والوزارات والهيئات العامة ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر إختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، على أن تختص كل إدارة بإبداء الرأي التي يطلب الرأي فيها.

ثانياً: قسم التشريع:

يشكل قسم التشريع من أحد نواب رئيس المجلس وعدد كاف من المستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون، وعند إنعقاد قسم يتولى رئاسته نائب رئيس المجلس، وفي حالة غيابه يتولى أقدم مستشاري القسم، وعليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للإشتراك في المداولات ويكون له صوت محدود فيها، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين.

ثالثاً: القسم القضائي:

يتألف القسم القضائي من مجلس الدولة طبقاً للمادة الثالثة من قانون مجلس الدولة من أربعة أصناف من الهيئات القضائية وهي المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، إضافة إلى هيئة مفوضي الدولة.

أ- المحاكم الإدارية العليا:

أنشئت بموجب القانون رقم 156 لسنة 1955م، واحتفظ بها القانون رقم 55 لسنة 1959م، كما أبقى عليها قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972م، حيث تأتي هذه المحكمة في قمة الهرم القضائي الإداري في مصر وهي بمثابة محكمة نقض لكافة محاكم القسم القضائي. وتختص المحكمة الإدارية بالطعون التي يرفعها أعضاء مجلس الدولة في القرارات المتعلقة بشؤونهم الوظيفية.

(1) د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 321 - 323.

- وللمحكمة الإدارية العليا إختصاصات أخرى تخرج عن مجال التعقيب على أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية منها.
- النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي المكلفة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الصادر في 16 أغسطس سنة 1969م لتجديد الملكية الزراعية.
- النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالموافقة أو بالإعتراض على إنشاء حزب سياسي معين.
- وأخيراً للمحكمة الإدارية العليا مهمة أخرى وصفها البعض بالوقائية نص عليها قانون مجلس الدولة الحالي المعدل بالقانون رقم 36 لسنة 1984م، في المادة 54 منه (إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون، أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكاماً سابقة يخالف بعضها بعضاً أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة عن المحكمة الإدارية العليا تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العمومية للمحكمة في كل عام قضائي من أحد.
- وتختص المحكمة الإدارية العليا وفقاً للمادة 23 من قانون مجلس الدولة بالفصل في الطعون التي تقدم إليها في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية والتي تحال إليها فقط من دائرة الطعون فيها، ومن ثم فولاية المحكمة محدودة وليس لها أن تنتظر في دعوى رفعت إليها ابتداء أو في الطعون التي توجه ضد الأحكام التمهيدية أو التحضيرية⁽¹⁾.

ب- محكمة القضاء الإداري:-

كانت المحكمة الوحيدة في مصر حينما أنشئ مجلس الدولة لأول مرة سنة 1946م، فلقد كانت النواة الأولى للقضاء الإداري في مصر، وكانت وقتئذٍ المؤسسة الوحيدة للقضاء الإداري وتعتبر محكمة القضاء الإداري صاحبة الاختصاص العام، فهي القاضي الإداري المختص بنظر سائر المنازعات الإدارية وفقاً للمادة 12 من قانون المجلس الحالي⁽²⁾.

كما أن محكمة القضاء الإداري تختص بصفتها محكمة ثانية درجة بالفصل في الطعون التي ترفع إليها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية والمقدمة من أصحاب المصلحة أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة.

ج- المحاكم الإدارية:

جاءت المحاكم الإدارية لتخفيف العبء الذي يقع على محكمة القضاء الإداري، فلقد حاول المشرع أن يخفف العبء عنها بشتى الطرق، فلجأ أول مرة إلى إنشاء لجان قضائية للنظر في المنازعات الخاصة بموظفي الدولة بالمرسوم رقم 160 لسنة 1952م، ثم أنشئت هذه المحاكم لأول مرة بالقانون رقم 147 لسنة 1954م الذي نص على: (إنشاء وتنظيم محاكم إدارية في الوزارات للنظر في المنازعات الخاصة بالموظفين والمستخدمين)⁽³⁾.

(1) د. صبيح بشير مسكوني، مرجع سبق ذكره، ص141.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ط2، ص340.

(3) د. سليمان محمد الطماوى، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص143.

إلا أن المشرع قد أعاد تنظيم تلك المحاكم في القوانين التالية المنظمة لمجلس الدولة، وفقاً للمادة الخامسة من القانون الحالي، تشكل هذه المحاكم من دوائر برئاسة مستشار وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويكون مقار هذه المحاكم في القاهرة والإسكندرية، ويتولى الإشراف عليها وتنظيمها وضمان حسن سير العمل بها نائب رئيس المجلس لهذه المحاكم، الذي يقوم بمعاونة الرئيس في هذا الشأن⁽¹⁾.

تختص المحاكم الإدارية بنظر بعض المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين من المستويين الثاني والثالث، علاوة على المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية متى كان قيمتها لا تتجاوز خمسمائة جنيه⁽²⁾.

د - المحاكم التأديبية:-

استحدثت بالقانون رقم 117 لسنة 1958م الذي أعاد تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، حيث نصت المادة 18 منه على إنشاء محاكم تأديبية تختص بمحاكمة الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع منهم، وتنقسم إلى صنفين تبعاً للمستوى الوظيفي للعاملين في الإدارة، مع جواز الطعن في الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم العليا⁽³⁾.

وتتكون هذه المحاكم من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل.

ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الإدعاء أمام المحاكم التأديبية بالفصل في الدعاوى التأديبية و تختص كذلك بالفصل في الطعون ضد قرارات المحاكم الإدارية التأديبية والصادرة ضد الموظفين العمومية في الحكومة والقطاع العام⁽⁴⁾.

هـ - هيئة مفوضو الدولة:-

نظمها قانون رقم 156 لسنة 1955م وحدد إختصاصاتها وأعتبرها جزءاً مؤلفاً للقسم القضائي من مجلس الدولة. وتتمثل مهمة هذه الهيئة كما أوردتها المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائها في (تجريد المنازعات الإدارية من عدد الخصومات الفردية، باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء ومعاونة القضاء الإداري من ناحيتين.

أحدهما: أن يرفع عن عاتق القضاة المستشارين وغيرهم عبء تحضير القضايا، لتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغوا للفصل نهائياً في القضايا الأخرى، والآخرى: تقديم معونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها، ويجلو ما غمض من وقائها برأى تتمثل فيه الحيطة لصالح القانون وحده⁽⁵⁾.

(1) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور 2014، ب د، ص344.

(2) تشمل هذه المنازعات الفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات أو بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، كذلك المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم.

(3) وفقاً لقرارات رئيس مجلس الدولة بلغ عدد المحاكم اثني عشرة من بينها ست محاكم بالقاهرة تختص كل منها بالعاملين بوزارة معينة أو عدد من الوزارات والمصالح ومحكمة الإسكندرية ويشمل إختصاصها العاملين بمحافظات الإسكندرية والبحيرة ومرسى مطروح، ومحكمة بكل من المنصورة وطنطا وأسيوط وقنا والإسماعيلية تختص كل منها ببعض المحافظات.

(4) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون، المرجع السابق، ص345.

(5) د. العارف صالح الخوجة، القضاء الإداري ودوره في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، مرجع سبق ذكره، ص26.

المبحث الثالث

نشأة وتطور القضاء الإداري في ليبيا

ظلت ليبيا ترزخ تحت وطأة الاستعمار طيلة خمسة قرون، وهي حقيقة تاريخية بدأت بمرحلة الحكم العثماني 1551هـ حتى 1911م.

ثم الاستعمار الإيطالي والتي بدأت عام 1911 - 1945م، ثم الإدارة العسكرية الانجلوفرنسية⁽¹⁾ 1945 - 1951م، وأخيراً مرحلة ما بعد الإستقلال سنة 1951م، لذا سوف نتناول بالدراسة هذا المبحث في مطلبين حيث نتناول في المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري في ليبيا.

وفي المطلب الثاني: تنظيم القضاء الإداري وفقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971م.

المطلب الأول

نشأة وتنظيم القضاء الإداري في ليبيا

لم تعرف ليبيا نظام القضاء الإداري بمفهومه المعاصر حتى إستقلالها سنة 1951 وبعبءها أسند المشرع الليبي للمحكمة العليا مهمة الفصل في المنازعات الإدارية والتي تضمن في قانون إنشائها الصادر 1953، إلا أن البلاد قبلها قد مرت بمرحلة الاستعمار العثماني والإيطالي، فهل ياترى كان القضاء الإداري موجوداً قبل هذه المرحلة.

الفرع الأول

مرحلة ما قبل الإستقلال

يتميز هذا العهد بإنعدام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وذلك في المراحل التي مرت بها ليبيا في تاريخها المعاصر وهي الحكم العثماني، والاحتلال الإيطالي، والإدارة البريطانية، الفرنسية.

أولاً: العهد العثماني:

خضعت ليبيا للحكم العثماني إبتداء من سنة 1517 - 1911 حيث كان النظام السائد في تلك الفترة نظاماً عسكرياً مركزياً، إذ كانت الدولة العثمانية مقسمة إلى ولايات، وهذه الولايات مقسمة بدورها إلى وحدات إدارية أخرى توكل إدارتها إلى ضباط الجيش، أو أعيان المنطقة، أو شيوخ القبائل حيث كان هؤلاء يتمتعون بسطات إدارية واسعة⁽²⁾.

أما القضاء فكانوا في بادئ الأمر يعينون من دار الخلافة ثم أصبح الولاة هم الذين يعينونهم ويعزلونهم، ومن ثم فلم يعد للقضاة ضمانات بعدم المساس بمراكزهم أو التأثير عليهم فنظام استقلال القضاء لم يكن مطبقاً، إضافة إلى أن اختصاص القضاء والمحاكم فيما بعد كان مقصوراً على النظر في مسائل القانون الخاص والأحوال الشخصية⁽³⁾.

وينبني عما تقدم بأن رقابة القضاء على أعمال الإدارة لم تكن موجودة في هذه المرحلة لعدم قيام النظام في الولاية على مؤسسات قانونية مستقرة ومستقلة عن الإدارة في مباشرة إختصاصاتها بقدر ما كان إعتماؤها على إرادة الحاكمين فيها أي ليس علي أساس مبدأ المشروعية.

(1) د. عبد الكريم الوافي، الحوليات الليبية من الفتح العربي حتى الغزو الإيطالي، ط2، منشورات المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس 1993، ص11.

(2) د. صبيح بشير مسكوني، مرجع سبق ذكره، ص165.

(3) د. مصطفى كامل كيرة، قانون المرافعات الليبية، ط1، بيروت 1969، ص85.

ثانياً: مرحلة الإحتلال الإيطالي:

يبدأ هذا العهد بإعلان إيطاليا الحرب على الأمبراطورية العثمانية في 29 سبتمبر 1911م، ومشروعها بإحتلال ولاية طرابلس الغرب ومتصرفية بنغازي حيث لم تعرف ليبيا نظام خضوع الإدارة للقضاء وذلك لتناقض النظام الإستعماري الذي يقوم على التسلط مع مبدأ خضوع الدولة للقضاء ضماناً لحقوق وحريات الأفراد⁽¹⁾.

لذلك لا يتصور أن الإدارة الإيطالية التي جاءت إلى ليبيا على إثر احتلالها عام 1911م تجيز إخضاع أعمالها لمبدأ المشروعية الأمر الذي يتناقض مع نظام الإستعمار، حيث أن النظام السياسي الذي انحدرت منه الدولة الإيطالية كان النظام الفاشي الذي يقدس السلطة والدولة ولا يحتّم في ظلّه القانون والحريات الفردية⁽²⁾.

أما من الناحية القانونية، فإن قانون إصلاح نظام القضاء الإداري الذي صدر في سنة 1924م والمتمثل بإعادة تنظيم مجلس الدولة الإيطالي وتحديد إختصاصاته لم يكن له أى تأثير عملي على الإدارة الإيطالية في ليبيا، حيث نص في مادته (31) على عدم جواز الطعن أمامه منعقداً بهيئة محكمة قضائية في القرارات والتصرفات الصادرة من الحكومة أثناء مباشرتها لسلطاتها السياسية⁽³⁾.

يضاف على ذلك أن حالة عدم الإستقرار التي كانت في ليبيا آنذاك والظروف الداخلية والخارجية التي كانت تحيط بإيطاليا ذاتها وذلك بسيطرة الحزب الفاشي على الحكم والمطامع الإستعمارية كانت عوامل ذات أثر فعال على عدم نجاح أى تنظيم إداري في ذلك الوقت.

ثالثاً: الإدارة البريطانية - الفرنسية:

لم تعرف ليبيا نظام رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة إبان الإدارة العسكرية البريطانية لولايتي طرابلس الغرب وبرقة، أو أثناء الإدارة الفرنسية لولاية فزان.

الفرع الثاني

مرحلة الاستقلال

يبدأ هذا العهد منذ إعلان استقلال ليبيا في 24 ديسمبر 1951م، وصيرورة الدستور الليبي في 7 أكتوبر 1951م. حيث تطلعت ليبيا غداة إستقلالها نحو مصر لإقتباس بعض قوانينها، حيث اقتبس المشروع الليبي للإختصاصات التي منحها المشرع المصري لمجلس الدولة 1946م، وتضمن هذه الاختصاصات في قانون المحكمة العليا الذي صدر سنة 1953م، وبالتالي فإن إختصاص المحكمة العليا بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة أساسه قانون مجلس الدولة المصري رقم 112 لسنة 1946م، وتعديله الصادر سنة 1949م⁽⁴⁾.

(1) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، ط1، دار صادر، بيروت، ب ت، ص342.

(2) د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، مرجع سبق ذكره، ص166.

(3) د. صبيح بشير مسكوني، المرجع السابق، ص166.

(4) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، ص383.

ورد النص على المحكمة العليا لأول مرة في تاريخ التشريع الليبي في الدستور الصادر في 7 أكتوبر سنة 1951م، فقد خصص هذا الدستور المواد من 143، 158 لتنظيم المحكمة العليا⁽¹⁾ وتحديد إختصاصاتها^(*)، وفي 15 يناير سنة 1954م صدر المرسوم الخاص باللائحة الداخلية للمحكمة كأول محكمة في التنظيم القضائي في البلاد^(*).

نشأ القضاء الإداري كجزء من المحكمة العليا فهو دائرة من ضمن جملة من الدوائر القضائية التي تكونت منها المحكمة بموجب قانونها، وتباشر هذه المحكمة إختصاصاتها في المنازعات الإدارية باعتبارها أول وآخر درجة، وقد ورد هذا الاختصاص في القانون على سبيل الحصر، حيث نجد أن المحكمة تختص بالنظر في قضايا الإدارة التي ترفع إليها في المنازعات والطلبات المنصوص عليها في المواد 21، 22، 23، 24، 25 ويكون لها ولاية نهائية، وطبقاً لنص المادة 21 تختص المحكمة العليا بالآتي:

(أ) المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعد والمكافآت المستحقة للموظفين المصنفين وغير المصنفين وورثتهم.

(ب) الطلبات الذي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المتعلقة بالترقية أو بمنح العلاوات.

(ج) الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون وغير المصنفون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية.

(د) الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون وغير المصنفون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى معاش التقاعد أو بفصلهم من غير الطرق التأديبي.

1- المادة 20 من قانون المحكمة العليا لسنة 1953م ، الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ويشترط في الطلبات المذكورة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات النهائية رفض السلطات الإدارية أو إمتناعها من إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

2- ما ورد في المادة 23 من إختصاص المحكمة العليا النظر في طلبات التعويض، حيث تنص (تفصل محكمة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة 21 ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى المحكمة المذكورة عدم جواز رفعها أمام المحاكم العليا كما يترتب على رفع الدعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإداري).

(1) د. عبد المنعم عبد العظيم حيرة، التنظيم القضائي في ليبيا، ط1، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ص65.

(*) ألغيت هذه المواد من 150 - 158 بالقانون رقم 1963، وأصبحت المواد الخاصة بالمحكمة العليا في الدستور هي المادة 141، التي تنظم تشكيل المحكمة والمادة 142 وهي خاصة بسن التقاعد بالنسبة لأعضاء المحكمة والمادة 143 وتقضى بأن يحدد القانون اختصاصات المحكمة العليا وبذلك لم يعد الدستور يحدد اختصاص المحكمة العليا وإنما ترك ذلك القانون.

(*) كانت هذه المحكمة تسمى بالمحكمة الاتحادية، إلى أن تم إلغاء النظام الاتحادي بالقانون رقم 19631 وأصبحت تسمى المحكمة العليا، حيث من خلال الإطلاع على القانون المحكمة العليا الصادر في 1 نوفمبر 1953م.

3- ما ورد في المادة 24 المتعلقة بالمنازعات الخاصة بالعقود الإدارية، حيث نصت (تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الإمتياز وعقود الإلتزام وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد التي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر من العقد إلا إذا نص العقد أو القانون على خلاف ذلك).

4- ما ورد في نص المادة 25 بخصوص القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات إختصاص قضائي حيث نصت (تفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها إختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة إستعمال السلطة).

ومن ثم يجوز لنا القول بأن المشرع الليبي ساير الإتجاهات القضائية في الدول الحديثة بأن لجأ في بادئ الأمر نحو الأخذ بالقضاء الإداري عند إصدار قانون المحكمة العليا وما أناطها من إختصاصات سلطة الفصل في منازعات إدارية معينة، وهو ما دفعه إلى تطوير هذا الإتجاه أكثر بإصداره القانون 88 لسنة 1971م.

المطلب الثاني

تنظيم القضاء الإداري في ليبيا وفقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971م

من المعلوم أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر صور الرقابة أهمية وفعالة لضمان إحترام مبدأ المشروعية لذلك تبنت ليبيا في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة نظاماً خليطاً يجمع بين وحدة القضاء وإزدواجية القانون، حيث أنشأت دوائر إدارية متخصصة بمحاكم الاستئناف وفقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971.

الفرع الأول

تكوين القضاء الإداري في ليبيا

تنص المادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971م على ما يلي:

(تنشأ بكل محكمة من محاكم الإستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري وتشكل الدائرة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاث مستشارين على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة)

أن محكمة الإستئناف هي محكمة يعين مقرها ودوائر إختصاصها المجلس الأعلى للهيئات القضائية⁽¹⁾.

وذلك بمقتضى قانون نظام القضاء كما يجوز أن تتعقد في أي مكان آخر وتحدد إختصاصاتها بقرار من وزير العدل، ومن ثم فدائرة القضاء الإداري المنشأة فيها يكون محل إنعقادها وتحديد إختصاصها المكانى تابعاً في ذلك محكمة الاستئناف في هذا الخصوص⁽²⁾.

كما يتبين لنا من النص أن محاكم الإستئناف هي محاكم مدنية أساساً وأصبحت تنظر في المسائل التي خصها بها قانون القضاء الإداري.

كما نلاحظ أن محاكم الإستئناف هي محاكم ثانی درجة كقاعدة عامة إلا أنها تفصل في المسائل التي خصها بها قانون القضاء الإداري كمحكمة أول وآخر درجة في المنازعات الإدارية وأحكامها نهائية، وأنه يجوز الطعن أمامها أي

(1) نصت المادة الرابعة من قانون نظام السابق عن نشأة المحاكم، أن محكمة الاستئناف هي محكمة يعين مقرها ودوائر إختصاصات بقرار من وزير العدل.

(2) صبيح بشير مسكوني، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في الجمهورية العربية الليبية، مرجع سبق ذكره، ص177.

أمام محاكم الاستئناف نفسها منعقدة بهيئة قضاء إداري بطريق التماس إعادة النظر وإستثناء الطعن علي أحكامها أمام المحكمة العليا⁽¹⁾.

كما ينص القانون على تشكيل دوائر القضاء الإداري من ثلاثة مستشارين ومن ثم فنظر دائرة القضاء الإداري منازعة إدارية بعدد أقل من المستشارين يترتب عليه بطلان الحكم الصادر عنها، ويتم تعيين مستشاري المحكمة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة ولم يشترط فيمن يختار للعضوية أن يكون من ذوي الخبرة في المنازعات الإدارية كما لم يطلب القانون فيه مؤهلات علمية متخصصة.

يمكن القول بأن القضاء الإداري الليبي موزع على كافة محاكم الاستئناف في ليبيا وذلك في كل من طرابلس، بنغازي، مصراتة، الزاوية، الجبل الأخضر.

ثانياً: النيابة العامة:

تنص المادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971م، أن يحضر جلسات محكمة القضاء الإداري أحد أعضاء النيابة العامة، مما يعني أن حضور عضو النيابة شرط قانوني لإكمال تشكيل المحكمة، غير أن دوره يقف عند تقديم مذكرة يبين فيها رأيه حول الوقائع المثبتة بالأوراق.

وذلك في الميعاد المحدد من رئيس الدائرة وهو ما نصت عليه المادة 15 من قانون القضاء الإداري (... يعرض الملف على رئيس الدائرة ليأمر بإحالته إلى النيابة العامة لتودع مذكرة في الميعاد التي يحدده).

ومن ثم لا يكون لممثل النيابة دور في المداولة التي تسفر عن الحكم القضائي⁽²⁾.

كما يجوز للنيابة الطعن في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري وفقاً للمادة 19 من قانون رقم 88 لسنة 1971م⁽³⁾.

وأخيراً يلاحظ على أن القانون لم يشترط في ممثل النيابة العامة أمام محاكم القضاء الإداري درجة معينة من درجات النيابة حيث يعتبر حضور ممثل النيابة صحيحاً ولو كان على أدنى درجات السلم القضائي في النيابة.

الفرع الثاني

إختصاصات القضاء الإداري في ليبيا

وفقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971م

شهدت هذه الفترة تغييرات مهمة على كافة الأصعدة واقتربت بتبنى روى سياسية جديدة فبعد قيام الجمهورية سنة 1969م عمدت السلطة التشريعية المتمثلة في مجلس قيادة الثورة إلى إصدار جملة من القوانين عقب الإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 11 ديسمبر 1969م⁽⁴⁾.

(1) د.صبيح بشير مسكوني، المرجع السابق، ص17.

(2) د. العارف صالح الخوجة، القضاء الإداري ودوره في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، مرجع سبق ذكره، ص25.

(3) حيث تنص (أن يكون لذوى الشأن وللنيابة العامة الحق في الطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم).

(4) نصت المادة 18 من الإعلان الدستوري الليبي (مجلس قيادة الثورة هو أعلى سلطة في الجمهورية العربية الليبية، ويباشر أعمال السيادة والتشريع والسياسة العامة نيابة عن الشعب وله وحده الصفة أن يتخذ كافة التدابير التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها وتكون تلك التدابير في صورة إعلانات دستورية، أو قوانين أو أوامر أو قرارات ولا يجوز الطعن فيما يتخذه مجلس قيادة الثورة من تدابير).

كان من بين هذه القوانين قانون رقم 88 لسنة 1971م، حيث يعتبر هذا القانون الأول من نوعه يصدره المشرع الليبي يتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة وقد أبقى على النظام القضائي السابق من حيث وحدة القضاء، حيث آلت بموجبه إختصاصات الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا إلى محاكم الاستئناف حيث أنشئت دوائر إدارية على مستوى محاكم الإستئناف المدنية لتكون محكمة أول وآخر درجة للمنازعات الإدارية وأصبحت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا التي يتم الطعن أمامها بالنقض في الأحكام التي تصدر عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف⁽¹⁾.

وبدا أصبح النظام القضائي الليبي نظام هجين حيث أخذ بمبدأ وحدة القضاء ممثلةً في جهة قضائية واحدة بداخلها دوائر متخصصة في مجال المنازعات الإدارية وأخذ بمبدأ ازدواج القانون، حيث طبق على هذه المنازعات قواعد قانونية مميزة، فجمع بين البناء العضوي للقضاء الموحد من ناحية وبين إختصاصات القضاء المزدوج⁽²⁾.

وفيما يلي إختصاصات القضاء الإداري بمحاكم الإستئناف التي نص عليها القانون رقم 88 لسنة 1971م. تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية التي وردت على سبيل الحصر بموجب نص المادتين الثانية والخامسة من القانون رقم 88 لسنة 1971م بحيث تنحصر ولاية القضاء في الآتي:

(1) المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين العاملين أو المستحقين عنهم.
(2) الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو منح العلاوات.

(3) الطلبات التي يقدمها الموظفون العاملون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

(4) الطلبات التي يقدمها الموظفون العاملون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

(5) الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

(6) دعاوى الجنسية.

ويشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود 2، 3، 4، 5، 6 من الفقرة السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو مخافة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات الإدارية النهائية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها من اتخاذ إجراء من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح⁽³⁾.

بعد أن قمنا بعرض لنشأة وتطور القضاء الإداري في ليبيا تبين لنا الآتي:

أن مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كانت قبل صدور القانون رقم 88 لسنة 1971 مسندة إلى المحكمة العليا دون غيرها وعلى درجة واحدة وبصدور ذلك القانون تحققت للقضاء الإداري عدة مزايا منها التوسع الأفقي في جهاز القضاء الإداري حيث تعددت دوائر القضاء الإداري في محاكم الاستئناف.

(1) د. العارف صالح الخوجة، القضاء الإداري ودوره في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، مرجع سبق ذكره، ص 25.

(2) انظر في هذا المعنى، محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، المركز القومي للبحوث والدراسات، طرابلس، ط3، 2003، ص47.

(3) الجريدة الرسمية، السنة التاسعة، العدد 59، ص1233.

أن هذا التوسع أفسح المجال أمام بناء وخلق قضاء إداري مستقل.

أن الدعوى الإدارية باتت تنظر على أكثر من مرحلة إذ يفصل فيها ابتداء من قبل دوائر القضاء الإداري ويطعن في الأحكام بطريق النقض أمام المحكمة العليا.

يذهب جانب كبير من الفقه الإداري الليبي إلى أن نظام ازدواج القضاة هو الخطوة القادمة التي ينبغي على المشرع في ليبيا أن يسلكها لتطوير نظام القضاء الإداري الليبي⁽¹⁾.

وفي فبراير 2012 تقدمت الإدارة العامة للقانون وهي إحدى الهيئات القضائية المختصة بالفتوى وإبداء الرأي في التشريعات بمشروع قانون إنشاء مجلس الدولة، إلا أن هذا المشروع لم يكتب له الظهور حتى كتابة هذه الأسطر.

المبحث الرابع

نشأة وتطور القضاء الإداري في مالطا

النظام القانوني المالطي يقع ضمن الأنظمة القانونية المختلطة بين عائلة القانون المدني من جهة "Civil Law" والقانون العام من جهة أخرى "Public Law" ويطلق على هذا النوع من الاختلاط المدني الأنجلو ساكسوني "Anglo - Civilizn" هذين النظامين لهما تأثيراً واضحاً على مختلف الفروع في مالطا، ولبيان ذلك أكثر سنتناول في المطلب الأول نشأة القضاء الإداري في مالطا، ثم في المطلب الثاني تطور النظام القانوني والقضائي في مالطا.

المطلب الأول

نشأة القضاء الإداري في مالطا

أولاً: ما قبل صدور القانون الثامن (VIII) لسنة 1981⁽²⁾:

كانت مالطا مستعمرة بريطانية لأكثر من 150 سنة، من عام 1813 وحتى عام 1964، وبالنتيجة فإن القانون العام "Public Law" في مالطا وخاصة القانون الدستوري والإداري، قد تأثر كثيراً بالشرعية العامة "القانون العام الإنجليزي" "Common Law" بالرغم من أن هذا القانون الأخير لم يكن يوماً جزءاً من القانون المالطي

فمالطا لا يوجد لديها مجلس دولة وذلك علي عكس الأمر في فرنسا Conseil d'Etat أو إيطاليا Statos' Conseil

لقد كررت المحاكم المالطية كثيراً القول بأنه في ظل غياب محاكم إدارية "قضاء إداري" متخصصة كما هو الحال في بريطانيا فإن المحاكم المدنية العادية Ordinary Civil Courts تظل هي صاحبة الاختصاص فيما يتعلق بإقرار مشروعية التصرفات الإدارية من عدمه، حيث أنه إلى غاية سنة 1981 فإن النظر في القضايا "المراجعة القضائية"

(1) د. محمد الحافي، القضاء الإداري في ليبيا، الواقع والطموح، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر السادس لرؤساء المحاكم الإدارية العربية، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية في بيروت، ص8.

(2) Biagio Ando, The Role of Justice in the Development of mixed legal system: the case of Malta Journal of civil law studies, vol,4 University of Catania Italy, 2015.

يتم عبر المحاكم العادية على ضوء الفقه الإنجليزي، وهناك بعض التصرفات البرلمانية هي الأخرى تم ضمان وفتح الاستئناف على أمام محاكم متخصصة Ad hoc Tribunals تم إنشاؤها بذات التصرف أول العمل⁽¹⁾.

ترتبط القواعد المتعلقة بالمراجعة القضائية في مالطا ارتباطاً وثيقاً في نظامها القانوني بتطبيق قواعد القانون العام الانجليزي

وأكدت المحاكم المالطية انها وفقاً لتقديرها الخاص لها الحق في تطبيق قواعد القانون العام الإنجليزي عندما يكون هناك ثغرة في القانون لاسيما القانون الدستوري والاداري

كما أكد الفقه المالطي حتي بعد الإستقلال هذه القاعدة القضائية حيث يتوقف تطبيق هذه القاعدة علي عدة نقاط:-

1- يجب ان يكون هناك ثغرات غير خاضعة للتنظيم القانوني.

2- ان تكون هذه الثغرات في القانون العام وليس في القانون الخاص.

3- تظل هذه المسألة خاضعة لتقدير المحكمة بشكل كامل لتطبيق قواعد القانون الإنجليزي لملء هذا الفراغ.

ثانياً: مرحلة ما بعد صدور القانون رقم الثامن (VIII) لسنة 1981:

في عام 1981 تغير الوضع حيث أصدر البرلمان المالطي القانون الثامن (VIII) لعام 1981 وهو أول تشريع ينص صراحة على المراجعة القضائية فيما يتعلق بقانونية التصرف أو العمل الإداري، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بأساس المراجعة أو النظر القضائي في التصرف، كذلك مسائل التعويضات التي قد تم إقرارها من المحاكم.

إن المراجعة القضائية أو النظر في القضايا من المحاكم المالطية حول قانونية التصرف الإداري يهدف بالأساس إلى تطبيق القانون، وبمعني آخر وضع السلطات الإدارية أمام القانون وكذلك حماية حقوق الفرد، هذه المراجعة مستندة إلى مبدأ أساسي يتحدد في المبدأ القانوني القائل بأن السلطات يكون تصرفها صحيحاً فقط في الحالات والحدود التي وضعها لها البرلمان "السلطة التشريعية" وقد نص البند (469/A/1)⁽²⁾ من مدونة التنظيم والاجراءات المدني علي أنه:-

يمكن لمحاكم العدالة ذات الاختصاص المدني النظر في شرعية أي تصرف إداري أو اعتباره معدوماً غير نافذ وليس له أثر وذلك في الأحوال التالية:

1. عندما يشكل التصرف الإداري خرقاً للدستور.

2. عندما يكون التصرف الإداري متجاوزاً لحدود السلطة (Ultra Vires) بناء على أي من الأسس التالية:

أ- عندما يكون التصرف الإداري صادراً عن سلطة عامة لا تملك الاختصاص بالقيام به.

(1) See John Lowell v. Dr c. caruana nomine(FH)(14 August1972)(Mr. caruana)and prime minister et v. sister (1) 80) Mr justice j. Herrera)luigi Dunkin(FH)(26june 1980)(675

(2) لم يعرف البند (469/A) من مدونة التنظيم الإجراءات المدني الخاصة بالمراجعة القضائية لمدى قانونية التصرف الإداري عن السلطة العام وتعريفها، بل ورد في ذات البند تعريف لمصطلح السلطة العامة في الفقرة الثانية 469 بالقول بأن مصطلح السلطة العامة Public authority يعنى " حكومة مالطا " ، بما في ذلك الوزارات والإدارات والسلطات المحلية وأى جهة اعتبارية تم إنشاؤها بموجب القانون"، وأكدت الممارسة القضائية بأن هذا التعريف عقد ليشمل الشركات التجارية التي تمارس عليها الحكومة سلطاتها.

ب- عندما تفشل أو تخفق السلطة العامة في مراعاة مبادئ العدالة الطبيعية أو المتطلبات الإجرائية الواجبة الاتباع عند قيامها بالتصرف الإداري أو عند إجرائها للمداولات بشأنه.

ج- عندما يشكل التصرف الإداري تعسفاً من جانب السلطة الإدارية كأن يكون تم اتخاذه دون تحقيق أهداف صحيحة أو أنه كان بناء على اعتبارات ليست ذات علاقة.

د- عندما يكون التصرف الإداري مخالفاً للقانون.

إلا أن مدونة التنظيم الإجرائي والمدني البند (469/A) المتعلق بالمراجعة القضائية لمدى قانونية التصرف الإداري لم يرد فيه تعريف أو تصنيف للتصرف الإداري، بل نص على أن التصرف الإداري يشمل إصدار رخصة، تصريح، مذكرة، أو قرار من جانب السلطة العامة أو رفض طلب من المدعي، ولكن لا يشمل أي تدبير يتم اتخاذه بهدف التنظيم الداخلي أو الإداري من ذات السلطة.

وأكدت الممارسة القضائية بأن القرار الصادر من جهة تمارس وظيفة قضائية أو شبه قضائية لا يمكن إعتباره تصرفاً إدارياً وفقاً لنص البند (469/A) المذكور أعلاه، وبالتالي فإن قرارات المحاكم الإدارية وكذلك المحاكم المختصة في مجالات معينة بشأن الطعن في مسائل المنازعات بين الإدارة وشخص طبيعي، أو معنوي والمتعلقة بتصرفات إدارية يبدو أنها مستبعدة من النظر فيها بالمراجعة القضائية وفقاً للنص المشار إليه (1).

وقد قيل في تبرير ذلك بأن القرارات الصادرة عن الجهة القضائية وشبه القضائية لازالت خاضعة للمراجعة والنظر فيما يخص مطابقتها للقانون وبناء على السلطة الممنوحة للمحاكم العادية "المدنية بموجب القانون العادي بمنح تعويضات والحكم بإحالة ما إذا كانت الجهة القضائية أو شبه القضائية قد تجاوزت اختصاصها Subsidiary Législation كما يخرج عن نطاق التصرف الإداري أيضاً التشريعات الفرعية التي تفوض الإدارة بإصدارها وذلك بموجب المادة (469/A) لأنها أيضاً قابلة للمراجعة القضائية والنظر فيها إذا ما كانت متجاوزة أو منتهكة للحقوق الواردة في الدستور.

وتعتبر محكمة المراجعة الإدارية هي آخر تطور وصل إليه القانون والتنظيم القضائي في مالطا فيما يتعلق بمسألة القضاء الإداري المختص، ويمكن لهذه المحكمة أن يترأسها شخص يشغل أو شغل منصب قاضي أو قاضي عام (Magistrat) في مالطا وفقاً للبند 8 (4) من قانون العدالة الإدارية لعام 2007 (الفصل 490).

المطلب الثاني

تطور القضاء الإداري في مالطا

سبق وأن ذكرنا أنه بعد سنة 1981 أصدر البرلمان المالطي القانون الثامن (VIII) وهو أول تشريع ينص صراحة على المراجعة القضائية فيما يتعلق بقانونية التصرف أو العمل الإداري وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بأساس المراجعة القضائية أو النظر القضائي وكذلك مسائل التعويضات التي قد يتم إقرارها من المحاكم إلا أنه بصور قانون العدالة الإدارية لعام 2007 والمعدل بالملاحظات القانونية رقم 246 ، 334 لسنة 2009 ، وكذلك رقم 337 لعام 2006

(1) See Kevin Aquilina: Empowering the Citizen Under the Law: The Administrative Justice Bill published in law and practice, Issue 11 December 2005 pp,29-41

والقانون السادس لعام 2011، والقانون رقم 402 لعام 2012 والقانون رقم 163 لعام 2013 حيث نص على إنشاء محكمة المراجعة الإدارية واختصاصاتها.

أولاً: محكمة المراجعة الإدارية:

تتكون محكمة المراجعة الإدارية من رئيس لها يتولى الإشراف عليها.

(1) يمكن لرئيس مالطا، بناء على إقتراح أو إستشارة من رئيس الوزراء، أن يقوم بتعيين أكثر من رئيس للمحكمة، لكن لا يمكن لأكثر من رئيس واحد أن يترأس المحكمة للنظر في قضية معروضة أمامها.

(2) يعين رئيس المحكمة الذي هو قاض سابق أو قاض عام سابق - لمدة دورة واحدة للرئاسة ولمدة 4 سنوات، وعليه إخلاء المنصب بعد تلك المدة.

(3) يجب أن يكون رئيس المحكمة شخصاً قد تولى منصب قاضى عام (Magistrat) في مالطا.

(4) خلال تولى المنصب لا يمكن إقالة رئيس المحكمة من منصبه إلا بذات الطريقة التي تم تعيينه بها.

(5) عند ممارسته لمهامه، فإن رئيس المحكمة يجب أن لا يكون خاضعاً لأية أوامر أو تعليمات من أي شخص أو جهة.

(6) عند تعيين رئيس المحكمة، عليه أن يؤدي القسم أمام الاستئناف بأن يقوم بالنظر في القضايا المعروضة بكل نزاهة وحيدة وفقاً للقانون.

(7) الأوامر والتصاريح من قبل محكمة المراجعات الإدارية يجب أن تكون موقعة من رئيس المحكمة.

(8) القسم الذي يقوم الشهود بأدائه يجب أن يكون أمام رئيس المحكمة أو أمينها العام أو شخص آخر يعينه رئيس المحكمة كتابةً.

اختصاصات محكمة المراجعة الإدارية:

بموجب هذا القانون التصرف الإداري يشمل: إصدار جهة الإدارة العامة لأى نظم، إجازة، تصريح، تحويل، تنازل، قرار، أو رفض أي طلب من جانب أي شخص من الجمهور، ولكنه لا يشمل أي تدبير تتخذه الإدارة بهدف التنظيم الداخلي للكيان الإداري، وتكون إختصاصات المحكمة على النحو الآتى:

(1) تختص محكمة المراجعات الإدارية بمراجعة تصرفات الإدارة العامة والنظر فيها من حيث القانون وهي مختصة أيضاً بالفصل في المنازعات المحالة إليها ما لم تكن هناك محكمة إدارية أخرى قد حازت هذا الاختصاص مسبقاً (P3).

(2) في علاقة هذه المحاكم بالجمهور، فإنها يجب أن تحترم تطبيق مبادئ سلوك الإدارة الرشيد الوارد في هذا الجزء من القانون.

(3) تشمل مبادئ سلوك الإدارة الرشيد ما يلي:

أ) احترام حق الأشخاص في نظر قضيتهم نظراً عادلاً ومنصفاً بما في ذلك مراعاة مبادئ العدالة الطبيعية P1.

ب) معقولة الوقت الذي تستغرقه المحكمة الإدارية في اتخاذ قراراتها وذلك حسب كل قضية وظروفها، ويجب أن يتم تسليم القرار إلى من له علاقة مشتملاً على كل المسائل والعناصر المكونة له، وكذلك الأسباب سواء كانت موضوعية أو إجرائية P2.

ج) يجب على المحكمة الإدارية ضمان المساواة الإجرائية بين الأطراف عند نظرها للقضية، وكل طرف فيها يجب أن يتم منحه الفرصة لعرض قضيته، وتقديم دفاعه سواء كان ذلك كتابة أو شفاهة أو بحلف اليمين.

د) على المحكمة الإدارية ضمان الأطراف في القضية على كل الوثائق والمعلومات المتوفرة لدى جهة الإدارة ذات العلاقة بالقضية، وضمان حق الأطراف أيضاً في الوصول إلى تلك الوثائق والمعلومات.

هـ) يجب أن تكون الإجراءات أمام الجهات الإدارية ذات طبيعة (خصومة بالمواجهة) وكل الأدلة المقدمة من جانب المحكمة المذكورة، يجب أن تكون متوفرة لدى الأطراف للرد عليها.

و) يجب أن تكون المحكمة الإدارية في وضع يمكنها من فحص كل المسائل القانونية والواقعية ذات العلاقة بالقضية المطروحة أمامها من قبل الأطراف، وذلك فيما يخص القانون الواجب التطبيق.

ز) يجب أن تتم الإجراءات والمداولات أمام المحكمة الإدارية بصورة علنية، ما لم يتم النص على خلاف ذلك بموجب القانون.

ي) يجب تضمين الأسباب بالحكم، كما يجب على المحكمة تدوين تلك الأسباب بوضوح بما في ذلك الأسس التي يُبنى عليها الحكم أو القرار⁽¹⁾.

وفي نهاية بحثنا نتوصل إلى أهم النتائج والتوصيات

الخاتمة:

تناولت الدراسة موضوع يدور حول نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا ومصر وليبيا ومالطا، حيث صاحب البحث عدة معوقات كان من أهمها، اختلاف النظم القانونية لكل بلد، فليبيا تتبنى نظام وحدة القضاء وازدواج القانون، فرنسا ومصر تتبنى نظام ازدواجية القضاء والقانون، بينما تتبنى مالطا نظام وحدة القضاء والقانون علي غرار النظام البريطاني، وحيث أن الدراسة تناولت بالمقارنة مع كل هذه الأنظمة فقد توصلت الدراسة إلي عدة نتائج:-

أولاً: النتائج:

1- يسود العالم نظامان قضائيان الأول ينتمي إلي العائلة اللاتينية تقوده فرنسا ومن سار في ركبها من دول العالم، وكانت جمهورية مصر العربية من أهم الدول العربية التي تبنت هذا النظام، في حين نجد أن النظام القضائي الليبي جاء جامع بين أهم خصائص النظامين السابقين فهو من ناحية قضاء موحد يتولى القضاء العادي من خلال دوائر متخصصة وظيفية الرقابة القضائية علي الإدارة، ومن ناحية أخرى يطبق قواعد قانونية علي الروابط الناشئة علي القانون العام، غير تلك التي تحكم النشاط الخاص فهو بحق نظام متميز، أما النظام القضائي المالطي فهو يقع ضمن الأنظمة القانونية المختلطة بين عائلة القانون المدني من جهة، والقانون العام من جهة أخرى، ويطلق علي هذا النظام الأنجلوسكسوني.

1. ⁽¹⁾See Burlo, Degabriele and mizzi: A Review of Act No VIII of 1981(Id-Dritt law journal)(1984):75:by applying general legal principles,(and simultaneously fulfilling the role of protector of the doctrine of supremacy of parliament) as well as by fulfilling its function as a buffer between state and Individual, the judiciary may adopt the attitude notwithstanding Act No. VIII of 1981 its still possible to review administrative discretion on ground not mentioned in the Act.

2- أدخلت العديد من الإصلاحات علي مجلس الدولة الفرنسي والتي عدلت من اختصاصاته وجعلته جهازاً أكثر كفاءة وقدرة علي مواجهة الإدارة في عدم تنفيذها للأحكام الإدارية ، كما شهد مجلس الدولة المصري هو الآخر بعض الإصلاحات وإن كانت لا ترقى إلي مرتبة تجعله يجبر الإدارة علي تنفيذ أحكامه ، إلا أنه شكل ضمانات فعالة في مواجهة الإدارة ، بينما نجد أن الإصلاح الوحيد الذي طرأ علي القضاء الإداري الليبي تمثل في صدور القانون رقم 88 لسنة 1971 حيث لم ينص علي أي ضمانات فعالة في مواجهة الإدارة بل بقي نظاماً استثنائياً لم يستطيع إيجاد أي حلول لامتناع الإدارة عن التنفيذ.

3- على الرغم من أن المشرع الليبي قد قفز قفزة هائلة وذلك بإقرار القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن إنشاء دوائر القضاء الإداري إلا أنه لم يصل إلى حد يجعله يقيم قضاء إداري متخصص يستطيع من خلاله أن يكون للقاضي دوراً كبيراً في أن يتحرر من التقيد بالنصوص القانونية و إيجاد الحلول و الأحكام التي من الممكن أن يبين للإدارة فيها كيفية التنفيذ أو أن يجبرها على ذلك.

ثانياً: التوصيات

نتمنى من المشرع الليبي أن يتدخل وأن يقوم بإصلاحات على جهاز القضاء ووضع آلية قضائية لمواجهة الإدارة في عدم تنفيذها للأحكام القضائية الصادرة ضدها، ونقترح الاتي - :

1. أولاً: أن يتبنى المشرع الليبي نظام القضاء المزدوج و إنشاء مجلس دولة علي غرار مصر وفرنسا وتوكل إليه اختصاصات لمواجهة الإدارة وحثها علي التنفيذ ، فإذا كان إنشاء دوائر القضاء الإداري وفق القانون رقم 88 لسنة 1971 بمحاكم الاستئناف كان له ما يبرره في تلك المرحلة فإن وجوده الآن أصبح حائلاً دون تطور القضاء الإداري في ليبيا.

2. نطالب المشرع في كل من مصر وليبيا بإنشاء نظام قاضي تنفيذ إداري يتولى الإشراف علي تنفيذ الأحكام الإدارية وذلك حتي يكفل القضاء الإداري تنفيذ أحكامه.

المصادر والمراجع:

المراجع العربية

أولاً: الكتب:

1. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ط2.
2. أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائية، القاهرة 1997.
3. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، ط1، دار صادر، بيروت، ب ت.
4. خليفة على الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة علي اعمال الادارة، منشورات جامعة طرابلس.
5. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، نشأة وتنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء)، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998.
6. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط1، 1994.
7. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء (ضماناً للمساواة واحتراماً للمشروعية)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

8. سامى جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور 2014
9. سعد عصفور محسن خليل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ط1.
10. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط1.
11. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط1، 2015.
12. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، ط1، منشورات جامعة بنغازي، 1974.
13. عبد الغنى بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط3، 2006.
14. عبد الكريم الوافي، الحوليات الليبية من الفتح العربي حتى الغزو الإيطالي، ط2، منشورات المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس 1993.
15. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، التنظيم القضائي في ليبيا، ط1، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي.
16. عبد الناصر أبو سلمان، ود. حسين إبراهيم خليل، 2015، دار الفكر العربي، القاهرة.
17. محمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري، منشورات عالم الكتب، ط1.
18. محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، ط1، 1996.
19. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، المركز القومي للبحوث والدراسات، طرابلس، ط3، 2003.
20. محمد فؤاد مهناً، مجلس الدولة والقضاء الإداري في مصر، مجلة كلية الحقوق، س2، ع2.
21. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، د7، دار النهضة العربية، القاهرة 1974م، ص157.
22. مصطفى أبوزيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1999م.
23. مصطفى كامل كيره، قانون المرافعات الليبية، ط1، بيروت 1969.

ثانياً: الرسائل:

1. العارف صالح الخوجة، القضاء الإداري ودوره في تطبيق التوازن بين السلطة والحرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2009.

ثالثاً: الدوريات والمجلات:

1. د. محمد الحافي، القضاء الإداري في ليبيا، الواقع والطموح، ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر السادس لرؤساء المحاكم الإدارية العربية، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية في بيروت.
2. وليم قلادة، مجلس الدولة دوره وتاريخه في المجتمع المصري، مجلة مجلس الدولة في ثلاثين عام.

المراجع الأجنبية:

1. Biagio Ando, The Role of Justice in the Development of mixed legal system: the case of Malta Journal of civil law studies, vol,4 University of Catania Italy, 2015.
2. See Kevin Aquilina: Empowering the Citizen Under the Law: The Administrative Justice Bill published in law and practice, Issue 11 December 2005