مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة

د. محمد عثمان عبد السيد
كلية القانون – جامعة نالوت

مقدمة ..

تجب الإشارة بدايةً إلى أن القضاء الإداري، ينبغي أن يكون جهاز إصلاح إداري – إن جاز القول – يساهم في التنمية الإدارية والمحلية، إضافة إلى كونه قضاء المشروعية الإدارية، ودوره كذلك في حماية الحقوق والحريات، وفي تعزيز سيادة القانون وأمن المجتمع.(*)

وفي دعوى الإلغاء، فإن دور القاضي يقتصر على الحكم بإلغاء القرار الإداري، إذا ما تبين له عدم مشروعيته، أو يحكم برفض الدعوى، إذا ما ثبت له صحة القرار ومشروعيته، أما في دعوى القضاء الكامل، فإن القاضي يملك صلاحيات وسلطات واسعة، فهو علاوة على الحكم بإلغاء القرار، له أن يُعدِّل من قرار الإدارة، أو يحل قراره محله، والأمر برد العدوان واتخاذ ما يلزم لإعادة الحال إلى ما كان عليه، إضافة إلى الحكم بالتعويض، أو إعلان نتيجة الانتخاب، أو مبلغ الضرائب الفعلي الواجب دفعه[1]...إلخ،

فدعوى القضاء الكامل، تمتد سلطات القاضي إلى فحص جميع جوانب النزاع من حيث الواقع والقانون، وهذا ما يؤكده القضاء الإداري في العديد من المناسبات، ومنها حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوى الإدارية رقم(1) لسنة1971 بجلسة 1973/4/8، حيث قضت " إن القضاء الكامل هو القضاء الأصيل فيما يتعلق بالمنازعات التي تترتب على العقود الإدارية

*– للاستزادة راجع كل من: بكور منير، دور القاضي الإداري في التنمية المحلية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية بجامعة سيدي محمد بن عبدالله، 2009/2008، ص 4 وما بعدها. والمستشار أشرف عبدالمنعم إبراهيم عبد الدائم، بحثه حول دور القضاء الإداري في تعزيز سيادة القانون وأمن المجتمع، د ت، ص2 وما بعدها.

1– راجع د. رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء. دار النهضة العربية،2011، ص142.

الداخلة في اختصاصه، وهو يُخّول القاضي تصفية النزاع كلية، فيلغي القرارات المخالفة للقانون إن وجدت ثم يرتب على ذلك نتائجه القانونية الكاملة من الناحية الإيجابية أو السلبية، ومن هنا استمد هذا القضاء تسميته. أما قضاء الإلغاء فتقف سلطة القاضي في شأنه عند حد الحكم بإلغاء القرار المعيب بأحد العيوب التي تشوب القرار الإداري، دون أن يكون له أن يصدر إلى الإدارة أوامر محددة بعمل أو امتناع ".[1]

وتبدو **أهمية** هذا الموضوع في ضرورة إعمال مبدأ المشروعية بشكل غير مبتور، من خلال تدخل المشرع لإعطاء صلاحيات أوسع للقاضي الإداري تتمثل في إصدار أوامر للجهات الإدارية، بإلزامها بعمل أو منعها منه، واستخدام أساليب من شأنها أن تلزمها، كأسلوب التهديد المالي لضمان تنفيذ أحكامه، وهذا كله بدوره سيساهم في إصلاح الجهاز الإداري، ويضمن تنفيذ الأحكام، وإقرار العدالة وإنصاف المتقاضين، إضافة إلى ندرة البحوث حول هذا الموضوع في المكتبة الليبية.

ويهدف البحث إلى توضيح أيّ مدى يستطيع القاضي توجيه أوامر للإدارة في ظل مبدأ (حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلوله محلها)، وهذا يتطلب إيضاح هذا المبدأ، وأساسه القانوني، وتطبيقات القضاء له، وإبراز موقف كل من القضاء الإداري الليبي والمقارن بشأن إقرار هذا المبدأ، وبيان موقف القضاء بالعدول عنه، أو التخفيف منه.

ولخوض غمار هذا البحث، ستتم الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي، والتطبيقي، والمقارن، بوصف المبدأ وما كتب عنه، وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية قدر الإمكان، وهذا بالتبعية سيقودنا إلى ذكر التطبيقات القضائية لهذا المبدأ، إضافة لمقارنة تلك الأحكام في القضاء الليبي والمقارن، لاسيما الفرنسي والمصري.

---

1 – أشار إلى هذه الدعوى د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) الطبعة السادسة، منشورات المكتبة الجامعة: الزاوية، 2019، ص300.

فما المقصود بهذا المبدأ؟ وماهي أهم الأسس التي ذكرت لتبرير هذا المبدأ ؟ وهل وجدت تطبيقات قضائية عَدَلت عنه في القضاء الليبي والمقارن ؟

كل هذه التساؤلات وغيرها ستتم الإجابة عنها بإيجاز – غير مُخلِّ – من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: أساس مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، أو الحلول محلها وتطبيقاته القضائية.

المبحث الثاني: الرجوع عن المبدأ في تطبيقات القضاء الإداري.

المبحث الأول

أساس مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

أو الحلول محلها وتطبيقاته القضائية

يبدو جليًا الفرق ما بين تدخل القاضي الإداري لإلزام جهة الإدارة بالتعويض أو برد الحال إلى ما كان عليه، أو بترتيب نتائج الحكم، وما بين أن يَحل القاضي نفسه محل جهة الإدارة بإصدار قرارات تعيين أو ترقية مثلا، فهذا من صميم اختصاصات الجهات الإدارية. وهذا نؤيده حقيقًة، إلّا أن عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، فهذا ما نرى أن يتم العدول عنه، والمبدأ محل البحث يتحدث عن حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلوله محلها، وهو مبدأ استقرت عليه أحكام القضاء الإداري ردحًا من الزمن. فالمقصود بهذا المبدأ؟ وماهي مبرراته وتطبيقاته القضائية؟

وسيتم عرض هذه الموضوعات وفق المطالب التالية:

المطلب الأول

مفهوم المبدأ

المبدأ هنا، هو حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلوله محلها؛[1] حيث استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر، وليبيا أيضًا، على عدم توجيه أوامر إلى جهة الإدارة، وعدم الحلول محلها في القيام بأي عمل من الأعمال الداخلة في اختصاصها، وقد تواترت أحكام القضاء

1 – أكثر تفصيلاً راجع كل من :

– د. يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلوله محلها وتطـــــوراته الحديثة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 5 وما بعدها.

–د. خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، مقالة منشورة بتاريخ 2012/8/23، على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) على الموقع :

https://khalifasalm–wordress.com.

على أنه لا يجوز للقاضي الإداري، وهو بصدد الفصل في المنازعة القائمة أمامه، توجيه أمر إلى الجهة الإدارية بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل معين، وتمثل هذه القاعدة قيدًا يحد من سلطة القاضي الإداري.[1]

ومن ثم لا يجوز للقضاء الإداري أن يتجاوز سلطته، ويقوم بتوجيه أمرًا للإدارة، أو باتخاذ إجراء معين، أو إصدار قرار إداري، أو يلزمها بمنح ترخيص للمحكوم لصالحه، أو إعادة موظف لعمله، أو ترقيته، أو إسناد مناقصة إلى شخص معين بالذات، أو أن يوقع عليها غرامة تهديدية من أجل إجبارها على تنفيذ حكمه، وسواء تم ذلك بصورة صريحة أو ضمنية، بحسبان أن القضاء الإداري ليس رئيسًا أعلى للإدارة، فهو يحكم ولا يدير، وذلك لاستقلاله عنها وظيفيًا وعضويًا.[2]

إذًا، ليس لقاضي الإلغاء أن يقوم بأي عمل يدخل في اختصاص الإدارة، أو أن يجري بتقديره أي مسألة من المسائل التي تتطلب تقدير جهة الإدارة وحدها، فإذا كان موضوع الحكم مثلاً إلغاء قرار سلبي امتنعت الإدارة بموجبه عن إصدار قرار إداري مع أنها ملزمة بإصداره، فليس للقاضي الإداري أن يضع نفسه محل الجهة الإدارية ويصدر مثل هذا القرار.[3]

ويعود هذا المبدأ تاريخيًا إلى بعض التشريعات التي صدرت في فرنسا عَقِب الثورة الفرنسية عام 1789؛ حتى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي تلقف هذا المبدأ، وأخذ يطبقه في أحكام كثيرة ولوقت غير قصير، إلى أن تم العدول عنه من قبل مجلس الدولة، في الآونة الأخيرة.

---

1 – د. يسرى العصار، المرجع السابق، ص 23.

2 – د. خليفة الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الفرنسي، المقالة السابقة، ص 2. أيضًا د. يسرى العصار، المرجع السابق، الصفحة نفسها.

3 – منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه" دراسة تحليلية مقارنة" بحث منشور بمجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد42، العدد 1، 2015، ص32.

المطلب الثاني

أساس المبدأ ومبرراته[1]

يُرجع الفقه أساس مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو الحلول محلها، إلى تبريرات عديدة، يمكن حصرها في ثلاث نقاط :

1 – النصوص التشريعية التي تقررت غداة الثورة الفرنسية لتفادي عرقلة القضاء للأعمال التي يقوم بها رجال الثورة الفرنسية آنذاك، ومن قبيل تلك النصوص المرسوم الصادر بتاريخ 1789/12/22، الذي حظر قيام المحاكم بأي عمل من شأنه أن يؤدى إلى عرقلة وحدات الإدارة العاملة في ممارستها لوظائفها الإدارية، أيضًا صدر قانون التنظيم بتاريخ 16 – 1790/8/24، والذي تناول المشرع بمقتضاه التأكيد على عدم تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأكد على أنه لا يجوز للقضاة أن يعرقلوا بأية طريقة كانت، العمليات التي يقوم بها الموظفون الإداريون، أو أن يقوموا باستدعاء هؤلاء الموظفون أمامهم لأي سبب يتصل بوظائفهم.

2 – مبدأ الفصل بين السلطات القضائية والهيئات الإدارية، والذي كان مقررًا في دستور 1741، أعيد التأكيد عليه بشكل مطلق، بحيث لا يجب على القضاء أن يفصل في أي منازعة تنشأ عن أعمال الإدارة العامة وأنشطتها، وبالتالي كان من مقتضى هذا المبدأ، ألّا يتدخل القضاء في أيٍّ عمل من أعمال الإدارة، وليس له توجيه الأوامر إلى الإدارة، أو أن يحل محلها، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في مناسبات كثيرة، كما سنرى بعد قليل.

---

1 – لمزيد من التفاصيل حول هذه الأسس وموقف مجلس الدولة الفرنسي راجع كل من:

–منصور العتوم، المرجع السابق، ص32، 33.

–د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص34 وما بعدها. ود. خليفة الجهمي، مقالته السابقة، ص2 ، 3.

3 – إن طبيعة سلطات قاضى الإلغاء تقف عند مجرد الحكم على القرار المطعون فيه، فإذا تبين له عدم مشروعيته قضي بإلغائه، وإذا لم يتبين له ذلك قضى برفض الطعن، وليس للقاضي الإداري أن يتجاوز ذلك الحد، بأن يقوم بتعديل القرار مثلاً، أو إصدار قرار آخر بديلاً عنه، إذ إن ذلك يتنافى مع طبيعة القاضي ووظيفته، التي تقتصر على الفصل في المنازعة من دون أن يتعدى الأمر إلى غير ذلك.

المطلب الثالث

التطبيقات القضائية للمبدأ

لقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ، واستقرت أحكامه عليه لفترة طويلة نسبيًا، وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري في مصر وليبيا، قد أخذا بهذا المبدأ أيضًا، واستقرا على ذلك في أحكامهما في مناسبات عديدة، وبيان ذلك على النحو التالي:

أ) من أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص:

– حكمه في قضية مدينة مارسيليا ضد السيدة جرييه؛ حيث قضى مجلس الدولة بعدم اختصاصه بالترخيص لإحدى وحدات الإدارة المحلية بإصلاح وترميم سور يحيط بملكية خاصة، ويجاور طريقًا من الطرق العامة، بدون الحصول على موافقة المالك، وذلك على الرغم من وجود احتمالات لسقوط السور، وتعطيل حركة المرور في الطريق العام.[1]

– كما قضى مجلس الدولة بأنه لا يختص بتوجيه أمر إلى جهة الإدارة بتعيين شخص معين في وظيفة عامة، أو بإعادة موظف إلى عمله.[2]

1 – حكم مجلس الدولة، بتاريخ 1975/10/22، (Le cas be mme jrier)، المجموعة، ص525.

2 – حكم مجلس الدولة، بتاريخ 1929/3/13، (mme Roger)، المجموعة، ص 299.

– ومن أحكامه الحديثة نسبيًا، حكمه في قضية الاتحاد الوطني لأنصار البيئة، بتاريخ 1993/3/12؛ حيث قضى مجلس الدولة بعدم اختصاصه بتوجيه أمر إلى اللجنة المسئولة عن الإشراف على الإذاعة والتليفزيون لإجبارها على تمكين أحد المرشحين في الانتخابات من شرح برنامجه الانتخابي، من خلال الإذاعة والتليفزيون.[1]

ب) ومن أحكام مجلس الدولة المصري، حكمه الصادر بتاريخ 1948/6/5، وهو حكم محكمة القضاء الإداري، الذي يعد من أوائل التطبيقات في هذا الشأن، والذي قررت فيه المحكمة أنه لا يدخل في وظيفتها " عند الفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجاوزة حدود السلطة الحكم بتعديل القرارات المطعون فيها أو تصحيحها، بل يترك ذلك للإدارة العاملة وحدها، تقوم به كنتيجة مباشرة للحكم الصادر بالإلغاء "، وتأسيسًا على ذلك قضت المحكمة بعدم اختصاصها بالحلول محل الإدارة في " اعتبار طالبة ناجحة في امتحان النقل من السنة الأولى للسنة الثانية، ثم السماح لها بامتحان النقل من السنة الثانية للثالثة، ومنها إلى الرابعة، إذ إن هذين المطلبين هما من صميم اختصاص الجهات الإدارية ذات الشأن".[2]

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" إذا كان القاضي الإداري لا يملك أن يَحِلّ محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها، إلا أنه يملك أن يُعقِّب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وأن يُبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح، وله بهذه المثابة أن يُبين من هو الأولى قانونًا بالترشيح للترقية، وإذا ما أَبَان ذلك فليس

1 – حكم مجلس الدولة، بتاريخ 1993/3/12، (union nationale bes environnementalistes)، المجموعة، ص 67.

2 – حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ 1948/6/5، مجموعة السنة الثانية، ص 785. مشار إليه : د. يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص55. ويؤكد بأنه من أولى الأحكام التي طبقت فيها محكمة القضاء الإداري، مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها. ولمزيد من أحكام مجلس الدولة المصري المؤيدة لهذا الاتجاه، راجع ص36 وما بعدها من المؤلف المشار إليه.

معنى هذا أنه حلّ محل الإدارة في ترقيته، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون، لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس، وإلّا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفًا للقانون".[1]

وبعكس ما جرى عليه مجلس الدولة الفرنسي في عدم الخوض في الأساس أو الطبيعة القانونية لهذا المبدأ، فإن المحكمة الإدارية العليا في مصر، أكدت على أن أساس هذا المبدأ أنه يستند على الدستور والقانون؛ حيث قضت بأنه " إذا كان وجه عبارة الطلبات وظاهر ألفاظها، إصدار الأمر إلى جهة الإدارة بالإفراج فورًا عن السيارات التي ترد استنادًا إلى الموافقات الاستيرادية التي منحت للشركة الطاعنة، فإن ذلك مما يتأبّى واختصاص قاضى المشروعية طبقًا لما ينص عليه الدستور وقانون مجلس الدولة، إذ لا يملك أن يصدر أمرًا إلى جهة الإدارة لاستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، كما أن هذه السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في الإطار الذي تبيحه أحكام الدستور، وقانون مجلس الدولة، ومن ثم يقتصر اختصاصه على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية، أو تمتنع عن إصداره من قرارات، متى كانت ملزمة قانونًا بذلك...".[2]

ويرى البعض،[3] بأن مجلس الدولة المصري في هذا الخصوص، قد أسند قاعدة حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، إلى الدستور والقانون، ومبدأ الفصل بين السلطات، وهذا من شأنه أن يقيد مبادرات القضاء الإداري في سبيل العدول عن هذا المبدأ، وتطوير قضاؤه في هذا الشأن.

ولكننا نعتقد بأن استناد مجلس الدولة المصري إلى الدستور أو القانون، أو مبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكن أن يكون حائلاً دون تطور قضائه في هذا الخصوص، كما ذهب الرأي السابق،

1 – حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1959/1/17، مجموعة المبادئ في عشر سنوات (1955– 1965)، تجميع: أحمد أبو شادي، ص1947.

2 – الطعن رقم 297 لسنة 36، بجلسة 1992/3/29، مجموعة المبادئ القانونية، السنة 37، ص 1201.

3 – د. يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي للإدارة، مرجع سابق، ص60. أيضًا : د. خليفة الجهمي، تراجع بعض المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مقالة سابقة، ص3 ،4.

وذلك لأن العدول عن المبادئ التي أقرها القضاء الإداري أمر جائز في كل قضاء تقريبًا، وأيضًا فإن تأويل القواعد القانونية، وتفسيرها يتطور بتطور الحياة الإدارية، ولذلك فقد يستند مجلس الدولة المصري أيضًا على قاعدة دستورية أخرى لإلغاء هذا المبدأ، وهو ما لمسناه في قضائه الحديث، كما سنرى بعد قليل.

ج) ومن أحكام دوائر القضاء الإداري الليبي، بشأن تطبيق مبدأ حظر توجيه أوامر من القضاء الإداري إلى الإدارة أو الحلول محلها، حكم المحكمة العليا الليبية الصادر بتاريخ 1981/6/24، بقولها: " إن دعوى الإلغاء وهي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري، تُخوّل للقاضي فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبيّن مخالفته للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به...".[1]

وفي حكم آخر للمحكمة العليا صدر بتاريخ 1998/5/17 قضت بأنه: " من المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أنه لا يسوغ للقضاء أن يَحِلّ محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، ولا يسلط رقابته، إلّا بعد إعمال الإدارة رأيها واتخاذ قرارها...". [2]

ومن الأحكام الحديثة للمحكمة العليا الليبية، حكمها الصادر بتاريخ 2002/1/20؛ حيث قضـت بأن " ..... ومن حيث إن الترقية تتطلب اتخاذ قرار إداري بشأنها، إذا توافرت شروطها وضوابطها، ولا يجوز للقضاء الإداري إصدار أوامر إلى الإدارة بترقية أحد الموظفين، ولا أن يحل محلها في إصـداره ...". [3]

1 – طعن إداري رقم24/26 قضائية، بجلسة 1981/6/24، مجلة المحكمة العليا، السنة الثانية عشرة، العدد الثاني، ص9.

2 – الطعن الإداري رقم 42 لسنة 36 ق، بجلسة 1998/5/17، مشار إليه لدى : د. خليفة الجهمي، المقالة السابقة، ص3.

3 – طعن إداري رقم 8 لسنة 45 ق، بجلسة 2002/1/20، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء 2، (2000، 2003/2002)، ص 447. وراجع الطعن الإداري رقم 2 لسنة 45، بجلسة 2001/12/30، المجموعة نفسها، ص857.

كما تؤكد في حكم آخر صدر بتاريخ 2005/1/16، بأنه : "... لا يسوغ للقضاء الإداري أن يَحِلّ محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن في قرارات الترقية التي تتم مخالفة للقانون.... ".[1]

ويبدو أن قضاء المحكمة العليا الليبية في تطبيق مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة أو الحلول محلها كان مجاله الأوسع بشأن الترقية، وإن كان هناك بعض الأحكام ما تناول هذا المبدأ في قضايا أخرى، كما سبق وأن رأينا في الدعوى الإدارية رقم (1) لسنة 1971، والطعن الإداري رقم24/26 قضائية. كما أن جُلَّ تلك الأحكام تؤكد على أنه ليس للقاضي الإداري أن يَحِلّ محل الإدارة، ولكنها حدت، أو خففت في آخر أحكامها من التأكيد على توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وهو توجهٌ محمود نشجعه.

1 – طعن إداري رقم 73 لسنة 48 بجلسة 2005/1/16، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005، ص 66.

المبحث الثاني

الرجوع عن المبدأ في تطبيقات القضاء الإداري

تجب الإشارة إلى أن مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها، لم يكن تطبيقه بشكل مطلق منذ البداية؛ حيث توجد بعض الاستثناءات عليه، غير أن هذه الاستثناءات يظل معها القاضي محتفظًا بدوره كقاض، بحيث لا يمارس عملاً إداريًا، بل بعمل قضائي، كما أن قراره في هذا الشأن قرارٌ قضائيٌ وليس قرارًا إداريًا، ومن هذه الحالات تولي القاضي في دعوى القضاء الكامل، تحديد الحق الذي يستحقه المدعى الذي نازعته جهة الإدارة فيه، ويوجب القانون على الإدارة تنفيذ ما قرره القاضي بشأن هذا الحق ؛ نظرًا لأن الحكم الذي يصدر عنه يتمتع بالحجية في مواجهة الإدارة، كما يرى البعض أيضًا بأن حالات حلول القاضي محل الإدارة لها حالات في دعوى الإلغاء ذاتها، فيما يتعلق بتعديل أحد عناصر القرار الإداري المطعون فيه، وإن كان هذا التدخل من جانب القاضي لا يغير على الإطلاق من طبيعة القرار، أيضًا من هذه الحالات، حالة الإلغاء الجزئي للقرار، وحالة تعديل الأساس القانوني الذي يستند عليه أو أسبابه،[1] كذلك حالة تحول القرار الإداري الباطل بحكم قضائي إلى آخر مشروع،[2] وغيرها من الحالات التقليدية.

وما يعنينا معرفته هنا، هو اتجاه المشرع الفرنسي، ومجلس الدولة في الرجوع عن المبدأ المذكور، بحيث قلب بموجبه القاعدة رأسًا على عقب، وكذلك معرفة توجه القضاء الإداري في مصر وليبيا، حول ما إذا كانا قد تراجعا أو خففا من حدة هذا المبدأ. وذلك وفق المطالب الآتية:

---

1 – للمزيد راجع: د. يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص 193.

2 – حول فكرة تحول القرارات الإدارية في الفقه والقانون المقارن راجع: د. سليمان محمد الطماوي، النظرة العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مراجعة:د. محمود عاطف البنا، الطبعة 6، دار الفكر العربي، القاهرة،2006، ص214، ود. محمد حمود الديلمي، تحول القرار الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار، الأردن: الطبعة الأولى،2001ص،27، وفكر تحول القرارات الإدارية في الفقه والقانون الليبي راجع مؤلف الباحث: القرار الإداري المنعدم في القانون الليبي دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، منشورات جامعة الجبل الغربي،2013/2012، ص296 وما بعدها

المطلب الأول

الوضع في فرنسا

بعد نقد وتفنيد المبررات التي قيلت كأساس لمبدأ عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة من قبل العديد من الفقه الفرنسي،[1] خصوصًا في ظل تزايد امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وإزاء هذا الوضع الذي أحاط بمجلس الدولة الفرنسي، وفى ظل ما هو منصوص عليه بقانون الاتحاد الأوربي من إلزام محاكم الدول الأعضاء بإصدار أوامر للإدارة، كلما كان ذلك ضروريًا لحماية حقوق الأفراد التي يكفلها لهم النظام القانوني للاتحاد، استجاب المشرع الفرنسي لنداءات الفقه، وأصدر بتاريخ 1980/7/16، القانون رقم 539 لسنة 1980، المعدل بالقانون رقم 321 لسنة 2000، الصادر بتاريخ 2000/4/12، بشأن تنفيذ الأحكام بواسطة أشخاص القانون العام والغرامات التهديدية، التي تصدر في المجال الإداري، والذي تم بموجبه النص على وسائل ضاغطة لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام المالية الصادرة ضدها؛ حيث يتعين عليها أن تؤدى المبلغ المحكوم به عليها خلال أربعة أشهر، فإن امتنعت أو تقاعست عن هذه المدة، فإن سلطة الوصاية الإدارية تتولى تحرير إذن الصرف، أو يفرض عليها المجلس غرامة تهديدية لإجبارها على التنفيذ، ثم تلا ذلك صدور القانون رقم 125 لسنة 1995، الصادر بتاريخ 1995/2/8، الذي خول المشرع بمقتضاه المحاكم الإدارية بمختلف درجاتها، سلطة توجيه أوامر إلى الأشخاص الاعتبارية العامة، أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام، من أجل إجبارها على إصدار القرارات اللازمة؛ لتنفيذ الأحكام الإدارية، إضافة إلى بعض القوانين الأخرى التي تتصدى نصوصها لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام، ومنها

1 – Rivero (J): Le huron au palais royal, ou reflexions nacives Sur le recours Pour exces de (9). Pouvoir, Dalloz, 1962, Chroniques, P. 37.

– Hauiour (M): Note sous, C. E. 22 Juillet 1910, Fabregues, Sirey, 1911–3–121 (10).

– Jeze (G): Prencipes generaux de droit administratif, paris, 1914, P. 9.

القانون الصادر بتاريخ 1993/1/29، والقانون الصادر بتاريخ 1995/7/24، اللذان وفقًا لنصوصهما، تم إحالة الموظف المختص بتنفيذ الأحكام القضائية إلى المحاكمة التأديبية، وهى المحكمة التأديبية للميزانية والشئون المالية.[1]

وقد تأكد أفول مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وإلى الأبد، بعد أن قضى المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية القانون رقم 125 لسنة 1995، الذي منح المشرع بمقتضاه للمحاكم الإدارية بسلطة إصدار أوامر للجهات الإدارية، وفرض غرامات تهديدية عليها؛ لضمان تنفيذ أحكامها على اعتبار أن ذلك لا يعد متعارضًا ومبدأ الفصل بين السلطات، بل هو أمر من الأمور التي يتطلبها مبدأ خضوع الإدارة للقانون.[2]

وبناءً على تلك التشريعات أصبح لمجلس الدولة– بل ومختلف المحاكم الإدارية في فرنسا– أن يصدر أوامر لجهة الإدارة، إذا ما قدّر أن الحكم الصادر منه، يتطلب تنفيذه اتخاذ قرار أو إجراء من الإدارة، سواء كان شخصاً اعتبارياً عاماً، أم خاصاً مكلفاً بإدارة مرفق عام، كما له أيضًا الحكم بالغرامة التهديدية لإجبار الإدارة ، أو الموظف على تنفيذ أحكامه،[3] بل لمجلس الدولة الجمع بين إلزام الإدارة باتخاذ إجراء أو قرار معين، وبين فرض غرامة تهديدية في نفس الوقت، إلاّ أنه يلاحظ من خلال هذه التشريعات أن سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أو تطبيق أسلوب التهديد المالي في مواجهتها، تتطلب شروطاً معينة، ينبغي أن تتوافر لكي يستطيع القضاء الإداري إعمال رقابته وسلطاته، ومن أهمها ما يلي:[4]

---

1 – د. يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص 237 وما بعدها. وأيضًا: د. خليفة الجهمي، تراجع بعض المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مقالة سابقة، ص4وما بعدها.

2 – قرار المجلس الدستوري رقم 360 لسنة 1995، بتاريخ 1995/2/2، منشور بمجلة (JCP)، لعام 1995، الجزء الثاني، رقم 67295.

3– لتفاصيل أكثر راجع د. محمد سعيد الليثي، المسئولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة مقارنة، بحث سابق،ص419.

4 – انظر في تفاصيل هذه الشروط: د. يسرى العصار،، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص 237 وما بعدها. وكذلك د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص491 وما بعدها.

أ – أن يكون هناك حكم قضائي صادر عن إحدى محاكم مجلس الدولة متضمنًا إلزامًا للإدارة باتخاذ إجراء أو قرار معين.

ب – أن يكون هذا الحكم قابلاً للتنفيذ.

ج – أن يثبت امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم، أو الشروع في إجراءات تنفيذه.

د – أن يكون توجيه الأمر، أو فرض الغرامة التهديدية لازمًا وضروريًا لتنفيذ الحكم.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد طبق تراجعه عن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة في مناسبات عديدة، نذكر منها على سبيل المثال:

– حكم المحكمة الإدارية بمدينة ليون، بتاريخ 6 مارس 1996، في قضية (Chebira)، الذي قضت فيه بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية بإبعاد أحد الأجانب، وأصدرت أمرًا إلى المحافظ بمنحه إذنًا مؤقتًا بالإقامة في فرنسا ريثما يتم فحص الطلب المقدم منه، لتجديد إذن الإقامة الخاص به.[1]

– حكم مجلس الدولة، بتاريخ 2000/7/28، في قضية الجمعية الفرنسية للطبيعة والبيئة؛ حيث قرر المجلس إلغاء قرار رئيس الوزراء بالامتناع عن إصدار المرسوم الذي يتضمن اللائحة التنفيذية اللازمة لوضع نصوص قانون تخطيط المدن الصادر بتاريخ 1986/1/3 موضع التنفيذ، ووجّه المجلس أمرًا إلى رئيس الوزراء بإصدار هذا المرسوم، خلال مهلة ستة أشهر من إعلان الحكم، كما استخدم أسلوب التهديد المالي في مواجهة الحكومة؛ حيث فرض عليها غرامة تهديدية قيمتها ألف فرنك عن كل يوم من أيام التأخير في إصدار المرسوم المشار إليه، وأكد الحكم على

1 – المجلة الفرنسية للقانون الإداري RFDA، لعام 1997، ص 802.

التزام الحكومة بتقديم نسخة من المرسوم الذي ستصدره إلى سكرتارية القسم القضائي بمجلس الدولة، لإثبات أنها قامت بتنفيذ الحكم.[1]

– كما قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار تأديبي أصدره أحد الوزراء بتوقيع عقوبة اللوم على موظفي الوزارة؛ لعدم مشروعيته ووجّه المجلس أمرًا إلى الوزير بمحو هذه العقوبة من ملف الموظف في مهلة شهر واحد اعتبارًا من تاريخ إعلان الحكم للوزارة.[2]

– حكم محكمة ليون، بتاريخ 1995/3/29، في قضية شركة (Pegaz)، الذي قضت فيه المحكمة بإلغاء قرار العمدة برفض منح الشركة المدعية تصريح بناء، ووجهت أمرًا إلى العمدة بإعادة فحص ملف الطلب الذي تقدمت به الشركة، وذلك خلال مهلة ثلاثة أشهر من إعلان الحكم إليه.[3]

المطلب الثاني

الوضع في مصر

ذكرنا قبل قليل، بأن التراجع عن المبادئ في القضاء الإداري – أو غيره – من الأمور التي ليس على القضاء فيها حرج، بل هي من الضروريات لكي يواكب القضاء الإداري التطور الذي تشهده الحياة الإدارية، وذكرنا أنه وإن كان القضاء الإداري المصري كان قد استند على الدستور، ومبدأ الفصل بين السلطات والقانون، بشأن تطبيقه مبدأ حظر توجيه الأوامر من القضاء الإداري للإدارة، الأمر الذي رآه البعض بأنه يمثل عقبة في تطور هذا القضاء بشأن هذا المبدأ، إلّا أنه

1 – حكم مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 2000/7/28، مشار إليه لدى : د. يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص 281 – 282.

2 – حكم مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 1997/10/1، في قضية دورون، مجموعة أحكام المجلس، 1997، ص 1019.

3 – المجلة الفرنسية للقانون الإداري RFDA، 1996، ص 344. وتجب الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي أصدر الكثير من الأحكام التي ألزم بمقتضاها الإدارة بإصدار أوامر أو قرارات، أي، وجّه لها أوامر إدارية، وفرض عليها غرامات تهديدية في مجالات شتى، سواء في نطاق الوظيفة العامة أو خارجها.

باستطاعة القضاء كذلك، أن يتراجع عن هذا المبدأ، وأن يبحث عن قاعدة دستورية أو قانونية يستند عليها في ذلك، وربما أيضًا لنداءات الفقه المصري، بشأن التراجع عن هذا المبدأ؛ لذلك كله وجدنا بعض الأحكام الحديثة الصادرة عن مجلس الدولة المصري، وإن اتُصِفت بالندرة، تفيد رجوعه أو عدوله عن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، وإن كان قد سبق المشرع في هذا المجال، بعكس ما جرى عليه الحال في فرنسا، إلّا أنه توجه محمود لمجلس الدولة المصري، (نأمل من قضائنا الإداري أن يحذو حذوه) ومن أحكام مجلس الدولة المصري في هذا الخصوص ما يلي:

1- قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار وزير الداخلية، الصادر بتأجيل منح الجنسية لمن يولد لأم مصرية وأب فلسطيني دون غيرهم من حملة الجنسيات لآباء آخرين، وإلزامه بمنحهم إياها، وأكدت المحكمة أن على وزارة الداخلية أن توازن بين أمرين، الحق الدستوري لمن ولد لأم مصرية بالتمتع بجنسية مصرية، وبين دورها في المحافظة على الأمن القومي بما تتخذه من إجراءات لضمانه، بعد منح الجنسية احترامًا للقانون.[1]

2- كما قضت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2015/4/7، بإلزام وزارة الداخلية بالترخيص لسائقي التاكسي الأبيض من دون الرجوع للبنك، وذلك بعد أن رفضت الوزارة منح التراخيص بسبب تأخر دفع الأقساط التي بلّغ عنها البنك، ورفضت المحكمة كافة الدفوع المقدمة بعدم قبول الدعوى، ومنها: رفض الطعن لعدم سابقة التظلم من القرار المطعون فيه، وذلك لأن القانون لم يستوجب التظلم من هذا النوع من القرارات، كما رفضت المحكمة الدفع بشأن رفع الدعوى بعد انقضاء الميعاد، وذلك لأن القرار المطعون فيه قرار سلبي، ولا يتقيد بهذا الميعاد، كما رفضت الدفع بعدم القبول لعدم اللجوء إلى لجان التوفيق في وزارة الداخلية؛ لأن القرارات اقترنت بطلب

1 - حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ 21 ديسمبر 2014، حكم منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، الصفحة الرسمية لجريدة اليوم السابع .www.youm7.com.

وقف التنفيذ، وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن منح الترخيص، وألزمت الداخلية بمنح التراخيص لسائقي التاكسي ذات اللون الأبيض.[1]

3- كما ألزمت محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية الحكومة المصرية بضرورة استخدام الأراضي التي يتبرع بها المواطنون وجمعيات تنمية المجتمع لإقامة مشروعات ذات نفع عام، في نفس الأغراض التي من أجلها تم التبرع لتقديم خدمات للأهالي، وأكدت المحكمة أن عدم قيام الحكومة بإقامة محطة تنقية المياه الملوثة على الأرض المتبرع بها الفلاحون لهذا الغرض يجعلها غير جديرة بهذا التبرع ومخالفة أغراض التبرع، توجب فسخ العقد واسترداد تلك الأراضي منها وعودتها لأصحابها وتلزمها باحترام صحة الفلاح المصري.[2]

4- فى حكم آخر، قضت محكمة القضاء الإداري بإلزام الحكومة المصرية (وزارة الاتصالات)، بأن تتخذ كافة الوسائل اللازمة لحجب المواقع الإباحية عن المواطن المصري، وأكدت أن امتناع المسئولين عن حجب هذه المواقع، يمثل اعتداء صارخًا على أحكام الدستور والقانون، وذلك لما تمثله هذه المواقع من خطر على القيم والأخلاق، ونشر الرذيلة، والإخلال بالمصالح العليا للدولة وللأمن القومي.[3]

وعليه يمكن القول بأن مجلس الدولة المصري بدأ يتجه إلى التراجع عن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، وأصبح يوجه أوامره للإدارة وإلزامها بأعمال أو يمنعها عن أخرى، وهو اتجاه صحيح لا يخرجه عن اختصاصه، ولا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، واستطاع مجلس الدولة- كما استند

1 - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1931 لسنة 69 ق، بجلسة 2015/4/7، حكم غير منشور.

2 - حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية، بتاريخ 2015/5/6، حكم غير منشور.

3 - حكم محكمة القضاء الإداري في شهر مايو 2015، نقلًا عن رسالتنا للدكتوراه، رقابة دوائر القضاء الإداري الليبي على عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس،2015، ص427.

على الدستور والقانون في تطبيقه المبدأ– أن يستند في كثير من الحالات على الدستور والقانون في الأخذ بالتراجع عنه.

المطلب الثالث

الوضع في ليبيا

لم يقم المشرع الليبي – كما هو الحال لدى المشرع المصري – بإصدار قانون يخوّل بمقتضاه المحكمة العليا، أو دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، بأن يوجها أوامر للإدارة أو الحلول محلها، أو توقيع غرامات تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، كما فعل المشرع الفرنسي، بل إن المحكمة العليا مازالت متمسكة بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها.[1] وفي حكم حديث لها، صدر بتاريخ 2009/4/12، أكدت المحكمة العليا الليبية بأن: "... ولاية القضاء الإداري في مجال دعوى الإلغاء تقف عند مجرد إلغاء القرار الإداري المعيب، إذا ما ثبت عدم مشروعيته، وليس له أن يعدل القرار المعيب أو أن يستبدل قرارًا جديدًا، أو أن يصدر أوامر للإدارة في شأن من الشئون الداخلة في اختصاصها ".[2]

غير أن المحكمة العليا الليبية، طالما كانت تؤكد في مناسبات عديدة على أن سلطة المحكمة في دعوى الإلغاء تقف عند حد إلغاء القرار، إذا ما تبين لها عدم مشروعيته، وتحكم برفض الدعوى، إذا تبين صحة القرار ومشروعيته، ودون أن يتعدى الأمر إلى غير ذلك، إلّا أن المحكمة خالفت هذه القاعدة فيما يتعلق بالمنازعات الضريبية؛ حيث يتعدى الأمر إلى الفصل في الموضوع وليس الإلغاء فحسب؛ حيث قضت في حكمها، الصادر بتاريخ 2004/1/11، من أن : " قضاء هذه المحكمة

1 – راجع أحكام المحكمة العليا الليبية التي أشرنا إليها، ومنها : الحكم الصادر بتاريخ 1998/5/17، والحكم الصادر بتاريخ 2001/12/30، والحكم الصادر بتاريخ 2005/1/16.

2 – طعن إداري رقم 118 لسنة 55 ق، بجلسة 2009/4/12، م. م. ع، السنة 44، العدد (2)، ص 88.

جرى على أن سلطة القضاء في الطعون الضريبية لا تقف عند حد الإلغاء، وإنما تتعداه إلى الفصل في موضوع المنازعة... ".[1]

وبالتالي وإن كان هذا الحكم ليس فيه ما يفيد صراحة تراجع المحكمة عن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، إلا أنه ضمنيًا إذا ما أرادت المحكمة بما لها من سلطة الفصل في النزاع أن تأمر الإدارة بما تراه متسقًا مع القضية وروح القانون.

ونأمل حقيقة أن تقوم محكمتنا العليا بالتراجع عن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، لاسيما أن المحكمة لم يقيدها المشرع بذلك، كما أن الأمر لا يتعارض مع أي مبدأ أو قاعدة عليا، بل على العكس إنما هو متمم، بل ومن متطلبات الحفاظ على مبدأ المشروعية، ومبدأ المساواة، والمساهمة في التنمية الإدارية، وإصلاح الجهاز الإداري، وسرعة وإنجاز الأعمال الإدارية، وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية، بما نضمن معه احترام القانون، وإعطاء كل ذي حقا حقه دون مماطلة أو تأخير. أما حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة، فهو بلا شك يتعارض مع وظيفة القاضي، كما أنه يُعدُّ اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، كما نأمل من المشرع الليبي أن يقوم بتعديل القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري،[*] على نحو يعطي للقضاء مكنة توجيه أوامر للجهات الإدارية حالما يكون هناك مسوغ لذلك، كأن تتأخر في تنفيذ الأحكام، أو إلزامها بدفع الغرامات أو التضمينات، أو إجبارها على تصحيح الأوضاع الإدارية ولو لم تكن هناك دعوى منظورة أمامه بهذا الشأن، مع الملاحظة بأن المشرع الليبي سواء في قانون رقم 88 بشأن القضاء الإداري في مادته(21)، أو القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا

1 – طعنان إداريان رقما 59، 60 لسنة 47 ق، بجلسة 2004/1/11/ مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004، ص 29.

* – تجدر الإشارة إلى أنه قد تمت مطالبة المشرع الليبي بتعديل القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، من قبل في أكثر من دراسة، راجع مثلا: توصيات مؤلفنا السابق الإشارة إليه القرار الإداري المنعدم في القانون الليبي دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، وتوصيات رسالتنا السابقة: رقابة دوائر القضاء الإداري الليبي على عيب الشكل في القرار الإداري.

في المادة (31)، وفي قانون المرافعات المدنية والتجارية، قد ألزم الجهات الإدارية بضرورة تنفيذ الأحكام القضائية لاسيما الصادرة من المحكمة العليا، ووضع عقوبات لمن يمتنع عن تنفيذ تلك الأحكام.

الخاتمة

بحمد الله وتوفيقه أنهيتُ هذا البحث المعنون (مدى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة أو الحلول محلها) الذي قسمته إلى مبحثين : تناولت في الأول: أساس المبدأ وتطبيقاته القضائية، وفي الثاني : الرجوع عن المبدأ في تطبيقات القضاء الإداري. وقد قمت بعرض موقف كل من القضاء الإداري الليبي، والفرنسي والمصري بهذا الخصوص، والأمل يحذونا في أن يكون هذا البحث، وما أثاره من موضوعات، مثّل إضافة لمكتبة القانون الليبية، وأن يكون محل اهتمام الباحثين ومحل دراسات مستقبلية معمقة حوله. على أن أهم ما توصلت إليه من نتائج وتوصيات في خاتمة هذا البحث المتواضع، تكمن في التالي:

أولًا: النتائج.

1-هناك فرق ما بين تدخل القاضي الإداري لإلزام جهة الإدارة بالتعويض أو برد الحال إلى ما كان عليه، أو بترتيب نتائج الحكم، وما بين أن يَحل القاضي نفسه محل جهة الإدارة بإصدار قرارات تعيين أو ترقية مثلا، فهذا من صميم اختصاصات الجهات الإدارية، كما هو الفرق بين أن يَحِلّ القاضي نفسه محل جهة الإدارة، وبين أن يصدر أوامر إليها بقيامها بعمل، أو امتناعها عنه. والحالة الأخيرة هي ما نؤيدها.

2- إن مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري لجهة الإدارة أو الحلول محلها، هو مبدأ ظهر في فرنسا نتيجة لظروف خاصة مرّ بها مجلس الدولة الفرنسي، وأكد عليه في العديد من المناسبات، وأخذ به القضاء الإداري في مصر وليبيا.

3-قام مجلس الدولة الفرنسي بالتراجع عن هذا المبدأ، وخفف من غلوائه، وسمح للقاضي الإداري بأن يوجه أوامر للجهات الإدارية، وقد تابع هذا التوجه بحذر شديد، مجلس الدولة المصري،

والمحكمة الإدارية العليا في مصر، غير أن محكمتنا العليا ودوائر القضاء الإداري، مازالت متمسكة به، وإن كانت هناك بوادر توحي بالتخفيف منه لاسيما في المنازعات الضريبية.

4- إن الحال الذي عليه القضاء الإداري الليبي هو عدم توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة، أو الحلول محلها، إلّا فيما يخص سلطاته في الدعويين، الإلغاء والتعويض، المقررة وفقا لقانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري،[1] أو ما تقرر بواسطة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في أحكامها. وهذا الأمر لن يساهم في التنمية الإدارية وإصلاح الجهاز الإداري.

ثانيًا: التوصيات.

1-نأمل حقيقة أن تقوم محكمتنا العليا بالتراجع عن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، لاسيما أن المحكمة لم يقيدها المشرع بذلك، إضافة إلى أنه سبق وأن تراجعت على العديد من المبادئ التي كانت قد أقرتها من قبل،[2] كما أن الأمر لا يتعارض مع أي مبدأ أو قاعدة عليا، بل على العكس يُعدُّ متمم، بل ومن متطلبات الحفاظ على مبدأ المشروعية، ومبدأ المساواة، والمساهمة في التنمية الإدارية، وإصلاح الجهاز الإداري، وسرعة وإنجاز الأعمال الإدارية، وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية، بما نضمن معه احترام القانون، وإعطاء كل ذي حقٍ حقه دون مماطلة أو تأخير. أما حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة، فهو بلا شك يتعارض مع وظيفة القاضي، كما أنه يُعدُّ اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.

2-كما نأمل من المشرع الليبي أن يقوم بتعديل القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري على نحو يعطي للقضاء مكنة توجيه أوامر للجهات الإدارية حالما يكون هناك مسوغ، أو

---

1 - الجريدة الرسمية ،السنة التاسعة، العدد 59، ص1233.

2- راجع مثلا الطعون أرقام: 36/61قضائية، طعن مدني، بجلسة1991/11/18، مجلة المحكمة العليا، السنة28، العدد الأول والثاني، ص124، والطعن المدني رقم 51/408 قضائية، بجلسة 2006/11/21، مجلة المحكمة العليا، السنة41، العدد الثالث، ص95. والطعن رقم52/250 قضائية، بجلسة2009/11/11، مجلة المحكمة العليا، السنة42، العددان الأول والثاني، ص85

ضرورة لذلك، كأن تتأخر في تنفيذ الأحكام، أو إجبارها على تصحيح الأوضاع الإدارية ولو لم تكن هناك دعوى منظورة أمامه بهذا الشأن. إضافة إلى انتهاج المشرع مبدأ ازدواج القضاء والقانون.

قائمة مراجع ومصادر البحث

أولًا: المراجع العربية.

أ) الكتب :

1- أشرف عبدالمنعم إبراهيم عبد الدائم، دور القضاء الإداري في تعزيز سيادة القانون وأمن المجتمع، د . ت.

2- د. رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء. دار النهضة العربية،2011.

3- د. سليمان محمد الطماوي، النظرة العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مراجعة د. محمود عاطف البنا، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة،2006.

4- د. محمد حمود الديلمي، تحول القرار الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة، الأردن: الطبعة الأولى،2001.

5- د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) الطبعة السادسة، منشورات المكتبة الجامعة: الزاوية،2019.

6- د. محمد عثمان عبد السيد، القرار الإداري المنعدم في القانون الليبي دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، منشورات جامعة الجبل الغربي 2013/2012.

7- د. يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

ب) المقالات والبحوث العلمية:

1- د. خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، مقالة منشورة بتاريخ 2012/8/23، على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) على الموقع :

https://khalifasalm-wordress.com.

2- د. محمد سعيد الليثي، المسئولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، السنة 51، العدد الثاني، يوليو 2009.

3- منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه" دراسة تحليلية مقارنة" بحث منشور بمجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد42، العدد 1، 2015.

ج-الرسائل الجامعية:

1- بكور منير، دور القاضي الإداري في التنمية المحلية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية بجامعة سيدي محمد بن عبدالله،2009/2008.

2- محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009.

د- التشريعات والمجموعات القضائية:

1- الجريدة الرسمية في ليبيا، السنة التاسعة، العدد59.

2- مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية، القضاء الإداري، الجزء 2، (2000، 2003/2002).

3- مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية، القضاء الإداري، 2004

4- مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية، القضاء الإداري، 2005.

5- مجلة المحكمة العليا الليبية، تصدر عن المكتب الفني طرابلس.

6- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر في عشر سنوات (1955-1965)، تجميع: أحمد أبو شادي.

7- مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة الثانية، تصدر عن مجلس الدولة المصري.

8- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، مجموعة السنة (37).

ثانيًا: المراجع الأجنبية والمواقع الإلكترونية.

أ) المراجع الأجنبية:

(1) Rivero (J): Le huron au palais royal, ou reflexions nacives Sur le recours Pour exces de (9). Pouvoir, Dalloz, 1962, Chroniques.

(2)- Hauiour (M): Note sous, C. E. 22 Juillet 1910, Fabregues, Sirey, 1911-3-121 (10).

(3) - Jeze (G): Prencipes generaux de droit administratif, paris, 1914.

4- المجلة الفرنسية للقانون الإداري RFDA، لعام 1997.

5- مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي C.E،1993،1975،1929.في القضايا:

. (union nationale bes environnementalistes) ،(mme Roger) ، ((Le cas be mme jrier)

6- مجلة (JCP)، مجلة المجلس الدستوري الفرنسي، الجزء الثاني، لعام 1995.

ب) المواقع الإلكترونية:

1-https://khalifasalm-wordress.com.

2- www.youm7.com.