إشكالات نظام القضاء المزدوج وطرق حسمها

د. يوسف عبدالله يوسف موسى

جامعة عمر المختار

كلية القانون

قسم القانون العام

الدرجة العلمية: محاضر

البريد الإلكتروني: yuosif.abdalla@omu.edu.ly

ملخص البحث

تناول البحث دراسة الإشكالات المترتبة على تبني نظام القضاء المزدوج وطرق حسمها، والمتمثلة –أهمها– في تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام. حيث تُعد هاتين الإشكاليتين من أهم حجج أو دعائم الاتجاه الفقهي المؤيد لنظام القضاء الموحد، والمعارض لنظام ازدواج القضاء.

وبالرغم من وجاهة استناد الفقه المعارض لنظام القضاء المزدوج على هاتين الإشكاليتين، إلا أنه في ظل أهمية تبني قضاء يلبي طبيعة المنازعات الإدارية المتصلة –حتماً– بنشاط المرافق العامة التي ينبغي أن تسير بانتظام واطراد، سعت ونجحت أنظمة القضاء المزدوج –على رأسها فرنسا– في تذليل المعوقات الناجمة عن هاتين الاشكاليتين، وذلك من خلال إيجاد جهة قضائية تختص بالفصل في تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام، الأمر الذي أدى إلى تلافي إشكالات نظام القضاء المزدوج.

أما النظام القانوني الليبي، فقد تبنى نظام القضاء الموحد، وبالرغم من تبنيه نظام الدوائر الإدارية إلا أن هذه الدوائر نشأت –ولا زالت– من ضمن محاكم القضاء العادي، وبالتالي فإن تنازع الاختصاص بين هذه الدوائر ومحاكم القضاء العادي هو تنازع في الاختصاص النوعي بين محاكم تتبع جهة قضائية واحدة.

Research Summary

The research examined the study of the problems arising from the adoption of the dual judicial system and the ways to resolve it, the most important of which are conflict of jurisdiction and contradiction of rulings, as these two problems are among the most important arguments or pillars of the juristic trend in favor of a unified judicial system and opposing the dual judiciary system.

Despite the relevance of the jurisprudence of opposing the dual judicial system to the two problems of conflict of competence and contradiction, however, in light of the importance of adopting a judiciary that meets the nature of administrative disputes inevitably related to the activity of public utilities, which should proceed regularly, the dual judiciary systems have succeeded and succeeded, headed by France – In overcoming the difficulties caused by these two problems, by finding a judicial body competent to adjudicate the conflict of jurisdiction, and contradicting the provisions, which led to addressing these problems.
In front of the Libyan legal system, the unified judicial system has been adopted, and despite the adoption of the system of administrative departments, however, these departments arose – and are still – from within the regular courts of justice, and therefore the conflict of jurisdiction between these departments and the regular courts of justice is a conflict in the specific jurisdiction between the courts that follow One judicial authority.

مقدمة

نظام القضاء المزدوج يقوم على وجود جهتين قضائيتين هما؛ القضاء العادي، والقضاء الإداري، بحيث تتوزع ولاية نظر المنازعات – بحسب طبيعتها– بين هاتين الجهتين كقاعدة عامة.

حيث يختص القضاء العادي بنظر منازعات القانون الخاص، من منازعات مدنية، وتجارية، وشخصية، وجنائية. أما منازعات القانون العام أو المنازعات الإدارية فتدخل في ولاية القضاء الإداري. فطبقاً لنظام ازدواج القضاء –كأصل عام– دأبت تشريعات الدول التي تبنته، بإسناد كافة المنازعات الإدارية للقضاء الإداري.

هذا ويجد نظام ازدواج القضاء مبرراته في تبني قضاء إداري متخصص بأقضية الإدارة، في أن الامتيازات الممنوحة لجهة الإدارة في مواجهة الأفراد تحقيقاً للمصلحة العامة، يجب أن تتوازن بإيجاد ضمانة في مواجهة هذه الامتيازات. فتبني نظام القضاء الإداري يمثل أهم ضمانة في مواجهة امتيازات جهة الإدارة، ويحقق رقابة متخصصة على أعمال الإدارة لكيلا تنحرف بهذه الامتيازات عن الصالح العام، ولا تصادر حقوق وحريات الأفراد، تحقيقاً لمبدأ المشروعية الإدارية.

وإذا كان نظام ازدواج القضاء؛ يقوم على تقاسم ولاية الفصل في المنازعات بين جهتي القضاء العادي، والإداري تبعاً لطبيعة المنازعة ما إذا كانت من منازعات القانون الخاص أم من المنازعات الإدارية، فإن الأمر على درجة كبيرة من الأهمية.

فالمشرع في أي دولة تتبنى نظام ازدواج القضاء ليس بوسعه حصر المنازعات التي يختص بها كلاً من جهتي القضاء العادي، والإداري، ومن هنا فإن الاختلاف حول تحديد طبيعة النزاع ما إذا كان مدنياً أو إدارياً يؤدي إلى قيام حالات تنازع الاختصاص –الإيجابي أو السلبي– بين

القضاء العادي والقضاء الإداري، فضلاً عن احتمالات تناقض أو تعارض الأحكام الصادرة عن جهتي القضاء العادي والإداري.

إن هاتين الاشكاليتين – تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام– من هم أهم حجج وأسانيد الاتجاه الفقهي المعارض لتبني نظام ازدواج القضاء، إذ يرون في نظام القضاء الموحد أنه يمتاز بالبساطة والوضوح في إجراءات التقاضي، بما يكفل التسهيل على المتقاضين، وتجنيبهم إشكالات نظام القضاء المزدوج، كتنازع الاختصاص، وتعارض الأحكام. فهذه الإشكالات لا محل لها في نظام القضاء الموحد.

وبالنظر لأهمية نظام القضاء المزدوج بوصفه النظام الأنجع في حماية مبدأ المشروعية، وكفالة حقوق وحريات الأفراد، إرساءً لدولة القانون، وبما يفند حجج الاتجاه الفقهي المعارض لنظام القضاء المزدوج، نجد أنظمة القضاء المزدوج سعت لإيجاد الحلول لتفادي الإشكالات المترتبة على ازدواج القضاء، حيث أوجدت جهة قضائية متخصصة للفصل في حالات تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام، كما هو عليه الحال في فرنسا بوجود محكمة التنازع.

وفي هذا السياق يثور التساؤل حول الوضع في ليبيا، بشأن طبيعة تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام طبقاً للنظام القضائي الذي تتبناه ليبيا، ألا وهو نظام القضاء الموحد المنشأ بداخله دوائر إدارية تختص بالفصل في بعض المنازعات الإدارية. هل تنازع الاختصاص بين هذه الدوائر والمحاكم المدنية يمثل تنازعاً في الاختصاص الولائي كما هو عليه الحال في أنظمة القضاء المزدوج، أم أنه مجرد تنازع في الاختصاص النوعي بين محاكم تابعة لجهة قضائية واحدة؟ وماذا عن طبيعة التنازع بين دوائر القضاء الإداري والمحاكم الاستئنائية؟

– أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في أهم الإشكالات المترتبة على تبني نظام القضاء المزدوج، ألا وهي تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام، في الوقوف على ماهية هاتين الإشكاليتين، ومدى اعتبارهما عائق أمام تبني نظام ازدواج القضاء كما ادعى فقه القضاء الموحد. ولنا بالنسبة للنظام القضائي الليبي أهمية خاصة، من خلال محاولة الوقوف على طبيعة التنازع في الاختصاص بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية.

– إشكالية البحث:

تدور إشكالية البحث الرئيسية حول أهم النتائج السلبية المترتبة على تبني نظام القضاء المزدوج، وسبل معالجتها، والمتمثلة في تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام، وهل بالفعل تعد هاتين الإشكاليتين عائقاً –عملياً– يحول دون تبني نظام ازدواج القضاء؟ وهل نجحت الجهة القضائية المختصة بحسم إشكالات ازدواج القضاء في تحقيق أهدافها، والمتمثلة في حسن سير

النظام القضائي المزدوج، وتفادي حالات إنكار العدالة، وضمان احترام قواعد توزيع الاختصاص القضائي، وتجنب الوصول إلى أحكام قضائية متناقضة؟

- منهج البحث:

انطلاقاً من محل البحث، والاشكالية القائم عليها سنكتفي في هذه الدراسة بالمنهجين؛ **الوصفي**، والذي من خلاله نتعرض للتنظيم القانوني لحالات تنازع الاختصاص، والجهة القضائية المختصة بالفصل في تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام في النظام القانوني الفرنسي مهد نظام القضاء المزدوج، والنظام القانوني الليبي. **والمنهج التحليلي**، للاستعانة به في التعمق لبحث إشكالية الدراسة من خلال تحليل آراء الفقه، وأحكام القضاء.

خطة البحث:

بناءً على ما تقدم سنكتفي بالنموذج الفرنسي لدراسة حسم تنازع الاختصاص، بوصفه النظام الذي أنشأ وأرسى دعائم القضاء المزدوج، ثم نبحث في النظام القانوني الليبي طبيعة تنازع الاختصاص، وطرق حسمها بوصفه نظام هجين جمع بين سمات القضاء العادي والقضاء الإداري، وذلك عبر مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: حسم تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام في النظام القانوني الفرنسي.

المبحث الثاني: حسم تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام في النظام القانوني الليبي.

المبحث الأول

حسم تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام في النظام القانوني الفرنسي

من المنطق أن ينظم المشرع في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، هيئة أو جهة تختص بحسم تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، على أن تكون هذه الهيئة، جهة قضائية بالمعنى التام، لأنها تتولى عملية الحسم في نزاع قانوني، كما يجب أن تكون مستقلة عن جهتي القضاء العادي والإداري، وأن تكون محايدة، أي دون انحياز لأياً من جهتي القضاء، تحقيقاً لاستقلاليتها.

وقد نظم المشرع الفرنسي تنازع الاختصاص بمقتضى قانون 24 مايو 1872 الذي أنشأ محكمة تنازع الاختصاص لكي تتولى حسم كافة حالات هذا التنازع، وذلك عندما أصبح قضاء مجلس الدولة قضاءً مفوضاً بعدما كان محجوزاً ولم تكن أحكامه نافذة إلا بعد أن يصدق عليها من قبل رئيس الدولة. كما راعى المشرع في تشكيل محكمة التنازع تمثيلاً متساوياً بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، تحقيقاً لحيدة واستقلال هذه المحكمة. ([1])

1 - Gilles Lebreton, Droit adminisrtif général, Dalloz, Édition.2011.p 465

بناءً على ما تقدم سنتناول محكمة التنازع بالبحث عبر ثلاثة مطالب: **المطلب الأول؛** سنتعرف من خلاله على خصائص وأهداف محكمة التنازع. وفي **المطلب الثاني؛** نقف على تشكيل محكمة التنازع. أما **المطلب الثالث؛** فسيكون محله لاختصاصات محكمة التنازع.

المطلب الأول
أهداف وخصائص محكمة التنازع

الفرع الأول- أهداف محكمة التنازع: ([2])

إن تعدد وتنوع الجهات القضائية داخل القضاء العادي والقضاء الإداري تفرض بالضرورة وجود حالات تنازع الاختصاص بينهما، وبالتالي هذا التنازع يعد نتيجة حتمية وطبيعية لهذا التعدد، إذ قد تتنكر جهة لولايتها بخصوص مسألة معينة أو تتمسك بالنظر فيها، فكان لابد من إيجاد حل محدد لحسم مثل هذا الإشكال تجنباً لكل هذه النتائج التي قد تطرح، فإنشاء محكمة التنازع سعي إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

أولا: تفادي حالة انكار العدالة:

قد تتمسك جهة قضائية باختصاصها بالنظر في قضية معينة وتقضي الجهة الأخرى باختصاصها، بالمقابل قد تتنكر جهة قضائية للفصل في قضية عهد إليها ولاية الاختصاص بموجب نص قانوني، وتقضي جهة أخرى بعدم اختصاصها وهو ما يعرف بالتنازع السلبي، فنكون أمام منازعة بدون قاض، ولتجنب الوقوع في مثل هذه الحالة لابد من إنشاء هيئة مختصة تتولى مهمة الفصل في القضية المرفوعة أمامها – التي تعرضت لتنازع إيجابي أو سلبي- وإسناد مهمة النظر فيها لصاحبة الاختصاص. ([3])

---

2 - Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Édition, 1987, p.288.

3 - Gilles Lebreton, op, cit, p. 477.

ثانيا: تجنب الوصول إلى أحكام نهائية متناقضة:

فوجود هذه المحكمة يؤدي إلى توحيد قواعد الاختصاص بين جهات القضاء العادي والإداري، ومن ثم يكون المشرع قد حدَ من إشكالية إصدار أحكام نهائية ومتناقضة يصعب تنفيذها.([4])

ثالثا: حسن سير النظام القضائي المزدوج:

يعتبر "أندريه ديلوبادير" محكمة التنازع مكملة طبيعية لنظام الازدواجية القضائية، حيث إن إنشاؤها ضرورياً في مثل هذا النظام، وهناك جانب من الفقه من يرى أن محكمة التنازع تحقق التوازن، باعتبارها الركيزة الأساسية لكامل النظام القضائي.

كما قام "فرنسوا شامبيون" بدراسة العلاقة القائمة بين محكمة التنازع والازدواجية القضائية، حيث اعتبرها: "جهة قضائية عليا، لا تتدخل لا في القضاء العادي ولا في القضاء الإداري لكن تسيطر عليهما، فهي تشكل نهاية الازدواجية القضائية، فوجود محكمة التنازع، منع لميلاد جهة قضائية جديدة". فمحكمة التنازع هي الهيئة التي تضمن السير الحسن للنظام القضائي المزدوج من خلال الرقابة التي تفرضها على الهرمين عندما تطرح مسألة الاختصاص بينهما." ([5])

رابعا: احترام قواعد توزيع الاختصاص النوعي بين القضاء العادي والإداري:

4- د. بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة للنشر، الجزائر، 2001، ص 220

5- جورج فوديل بيار دلفولفيه، القضاء الإداري، الجزء الثاني، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط1، 2008، ص 108

لكي تحافظ محكمة التنازع على قواعد الاختصاص النوعي وتكون محايدة في أحكامها يجب أن يراعى فيها مبدأ التناوب، والتمثيل المزدوج بين المحكمة العليا ومجلس الدولة، باعتبارهما قمتي الهرمين القضائيين العادي والإداري.([6])

الفرع الثاني- خصائص محكمة التنازع: ([7])

بالنظر للدور المنوط بمحكمة التنازع، ألا وهو حسم النزاعات القانونية المتعلقة بالاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، فإن محكمة التنازع اتسمت بعدة خصائص يمكن حصرها في الآتي:

أولاً- محكمة التنازع تابعة للتنظيم القضائي:

باعتبار أن محكمة التنازع هيئة قضائية تتوسط بين الهرمين القضائيين العادي والإداري، فهي ليست جهة إدارية بل محكمة متخصصة، تتولى مهمة النظر في مسألة محددة ودقيقة وبتشكيلة خاصة وبإتباع إجراءات محددة، إلا أن هناك من الأساتذة من اعتبر هذه المحكمة جهة قضائية استثنائية على غرار المحاكم العسكرية.

ثانياً- محكمة التنازع قضاء مستقل:

تحتل محكمة التنازع مكانة سامية ووضع متميز يجعلها غير تابعة لأي من النظامين لا العادي ولا الإداري، فهي مستقلة عنهما. فلا يصح بحكم الاختصاص الموكل إليها أن تكون تابعة لأياً من الجهتين القضائيتين (العادي أو الإداري) فلو وجدت هذه التبعية ستطرح بالطبع إشكالية تحيز المحكمة، أو فرض وصاية عليها من جهة قضاء دون الآخر، وهو ما يجعله متنافيا مع اختصاص هذه المحكمة.

ثالثاً- قضاء محكمة التنازع مختلط ومتساوي الأعضاء:

محكمة التنازع تضم ممثلين عن المحكمة العليا، وممثلين عن مجلس الدولة على قدم المساواة، ذلك أنه لا يمكن للمشرع تغليب جهة قضائية في التمثيل على حساب جهة أخرى، نظراً للمهام الموكلة لهذه الهيئة.([8])

رابعاً- قضاء محكمة التنازع من طبيعة خاصة:

6- د. بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 117

7 - René Chapus, Droit administratif général, Montchresstien, Édition.2000, p. 285

8- د. بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 214

فهو ليس بالقضاء الابتدائي، ولا بقضاء استئناف، ولا بقضاء نقض، ولا يجوز في أي حال من الأحوال إدخاله ضمن أي نوع من هذه الأنواع، لأنه يختلف عنها من حيث المضمون والجوهر، فهو قضاء التحديد، والتوضيح، والتحكيم، والفصل في حالات التنازع بين القضاء العادي والإداري.

خامسا: قضاء محكمة التنازع قضاء ملزم:

يتصف قضاء محكمة التنازع بالطابع الإلزامي لجهتي القضاء العادي والإداري، فهو غير قابل للطعن بأي طريقة كانت، إذ كيف نصف قواعد الاختصاص النوعي على أنها من النظام العام، ثم نجرد محكمة التنازع من ميزتها الإلزامية في حسم تنازع الاختصاص الولائي بين جهتي القضاء العادي والإداري.([9])

المطلب الثاني
تشكيل محكمة التنازع

تحتل محكمة التنازع مكانة سامية ووضع متميز، يجعلها غير تابعة لأي من النظامين القضائيين لا العادي ولا الإداري، فهي مستقلة عنهما. فلا يصح بحكم الاختصاص الموكل إليها أن تكون في تبعية لأياً من جهتي القضاء (العادي أو الإداري) فلو وجدت هذه التبعية ستطرح بالطبع إشكالية تحيز المحكمة، أو فرض وصاية عليها من جهة قضاء دون آخر، وهو ما يجعله متنافياً واختصاص هذه المحكمة.

ولهذا سنجد تشكيل محكمة التنازع يقوم على أساس التمثيل المتساوي بين محكمة النقض هرم القضاء العادي، ومجلس الدولة هرم القضاء الإداري.

وطبقاً لنص المادة (25) من قانون 24 مايو 1872 تنص على أن محكمة التنازع تتألف من:

9- جورج فوديل بيار دلفولفيه، مرجع سابق، ص 110

- **وزير العدل:** وهو رئيس المحكمة بحكم القانون.
- **ثلاثة مستشارين من مجلس الدولة:** يتم انتخابهم من قبل زملائهم بمجلس الدولة.
- **ثلاثة مستشارين من محكمة النقض:** يتم انتخابهم من زملائهم بمحكمة النقض.
- **عضوان أصليان وعضوان احتياطيان:** يختاران على نحو متساوي من مجلس الدولة ومحكمة النقض، ويتم اختيارهم بواسطة الأعضاء السبعة السابق ذكرهم. ([10])

وبجانب هؤلاء الأعضاء العشرة الأصليين يوجد عضوان من مفوضي الحكومة يختاران من بين نواب مجلس الدولة، يعينان سنوياً بمرسوم، ومن بين المحامين العاملين بمحكمة النقض، وكذلك سكرتارية للمحكمة.

أما مدة عضوية الأعضاء الأصليين، فهي ثلاثة سنوات قابلة للتجديد، وينتخبون نائباً لرئيس المحكمة بالتناوب بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري.

وتعقد المحكمة جلساتها عامة، بحضور خمسة أعضاء كحد أدنى، ولا تقبل أحكامها الطعن بأي طريق من طرق الطعن.([11])

هذا وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المحكمة –وزير العدل– لا يتدخل في التصويت إلا في حالة تساوي الأصوات. وإن كان –عملياً– نادراً ما يحضر جلسات المحكمة بحكم انشغاله بالعمل التنفيذي، ولا يشترك في أعمال المحكمة إلا نادراً.

هذا وقد انتقد جانباً من الفقه إسناد رئاسة المحكمة لوزير العدل نظراً لتبعيته للسلطة التنفيذية، فقد يحابي الإدارة بترجيح الرأي القائل باختصاص المحاكم الإدارية، فضلاً عن أن وزير العدل قد يكون من غير رجال القانون، الأمر الذي يفقده الدراية والخبرة القانونية التي تؤهله لترجيح الرأي السليم لحسم إشكالات التنازع. ([12])

ومن جانبي– وبناءً على ما تقدم– أتحفظ على إسناد رئاسة محكمة التنازع لوزير العدل، فهو يظل رجلاً تنفيذياً تابعاً للسلطة التنفيذية حتى وإن كان رجلاً قانونياً، الأمر الذي قد يمس مبدأ استقلالية محكمة التنازع بشكل خاص، والقضاء الفرنسي بشكل عام بوصف محكمة التنازع محكمة تمثل رأس هرم القضاء الفرنسي بجهتيه العادي والإداري.

---

10 – Code administratif, Dalloz, 2006, 29 Éditions, p.61

11– د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص108

12– المستشار / عاطف خليل، الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة مجلس الدولة، لسنوات، 17، 18، 19، 1969، ص 114

وفي ذلك نرى بإسناد رئاسة محكمة التنازع لنائب رئيس المحكمة، وأن تصبح رئاسة وزير العدل للمحكمة مجرد رئاسة شرفية، يتولاها في الاحتفالات الرسمية، واجتماعات الجمعية العامة للمحكمة، كما فعل المشرع الفرنسي بشأن رئاسة مجلس الدولة الفرنسي، فقد كانت رئاسة مجلس الدولة تعود لرئيس الوزراء، ويخلفه وزير العدل في حال تغيبه، حيث تدخل المشرع الفرنسي طبقاً لقانون القضاء الإداري لسنة 2000، مضفياً سنداً قانونياً للرئاسة الفعلية لنائب رئيس مجلس الدولة بمقتضى نص المادة **(L.121-1)** من قانون القضاء الإداري لسنة 2000. ([13])

المطلب الثالث

حالات التنازع وإجراءات حسمها

13- Article L.121-1 "La présidence du Conseil d'Etat est assurée par le vice-président. L'assemblée générale du Conseil d'Etat peut être présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le garde des sceaux, ministre de la justice."

بصدور قانون 24 مايو 1872 –كما ذكرنا– أُنشئت محكمة التنازع، ونظم المشرع الفرنسي حالات تنازع الاختصاص، والتي تجسدت في صورتين هما؛ التنازع الإيجابي، والتنازع السلبي، ثم تطور النظام القانوني الفرنسي بإضافة حالة ثالثة من صور التنازع، ألا وهي حالة تعارض حكمين نهائيين أحدهما صادر من جهة القضاء الإداري والآخر صادر من جهة القضاء العادي، وذلك طبقاً للمرسوم الصادر في 1932/4/20، يضاف إلى ذلك تبنى المشرع الفرنسي نظام الإحالة كنظام إجرائي وقائي لتفادي حالات تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام من جهتي القضاء – العادي والإداري– إلى محكمة تنازع الاختصاص، طبقاً للمرسوم الصادر في 1960/7/25.

أما طبقاً لقانون القضاء الإداري الفرنسي –الحالي– فقد نصت على تلك الحالات الأربع المادة **(R.771-1)** ([14])

وعليه سنبحث في حالات أو صور تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام، ونظام الإحالة عبر أربعة فروع، على النحو الآتي:

الفرع الأول– تنازع الاختصاص الإيجابي: Le Conflit positif

يعتبر تنازع الاختصاص الإيجابي " الصورة الأولى من صور تنازع الاختصاص التي تتولي محكمة التنازع مهمة النظر والفصل فيه. ولتنازع الاختصاص الإيجابي مفهوم خاص في فرنسا يرجع إلى أسباب تاريخية على خلاف المعنى المستقر لدى أنظمة القضاء المزدوج.

وبذلك سنقف على مفهوم تنازع الاختصاص، وشروط قيامه، وإجراءات حسمه عبر ثلاثة بنود على النحو الآتي:

أولاً– مفهوم تنازع الاختصاص الإيجابي:

14- Article R.771-1 "La saisine du Tribunal des conflits par les juridictions administratives en prévention des conflits négatifs obéit aux règles définies par l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 ci-après reproduit: " Art. 34. – Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif a, par une decisionqui n'est plus susceptible de recours, décliné la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, si elle estime que ledit litige ressortit à l'ordre de juridictions primitivement saisi, doit par un jugement motivé qui n'est susceptible d'aucun recours même en cassation, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et surseoir à toute procédure jusqu'à la décision de ce tribunal."

يتحقق التنازع الإيجابي عندما تتمسك جهتين قضائيتين إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصها بالنظر في نفس الدعوى، وبالتالي لا تتخلى أيهما عنه، مما يبرر اللجوء إلى هذه الهيئة القضائية لتعيين الجهة المختصة بالنظر في الخصومة والفصل فيها. فمثال ذلك عندما تقدر جهة القضاء الإداري اختصاصها بالنظر في منازعات هيئة معينة بتقدير أنها مؤسسة عامة وبالتالي فهي من أشخاص القانون العام، وفي نفس الوقت تتمسك جهة القضاء العادي بالنظر في هذه المنازعة بتقدير أنها من أشخاص القانون الخاص. ([15])

غير أن لتنازع الاختصاص الإيجابي في النظام القانوني الفرنسي مفهوم مختلف عما هو معمول به في الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج. فالاختلاف لا ينحصر في المفهوم فقط بل يتعداه ليشمل الشروط والإجراءات وحتى الغاية المراد تحقيقها، فهذه الصورة لها معنى خاص، فلا يقصد بها كما قد يتبادر إلى الذهن أن كلا من جهتي القضاء العادي والإداري تعلن اختصاصها بالنظر في قضية معينة، وإنما المراد به هو حماية الإدارة وحدها من الخضوع للقضاء العادي، ويعود تخوفها من الخضوع لهذا القضاء لأسباب تاريخية.

فالتنازع الإيجابي يعتبر إذن وسيلة لحماية الإدارة من الخضوع للقضاء والقانون العادي في المنازعات التي ترى الإدارة أنها تتصف بالصفة الإدارية، وإن الدفع بعدم اختصاص القضاء العادي في حالة التنازع الإيجابي بمثابة امتياز مقرر لجهة الإدارة، فهذه الأخيرة وحدها من يملك حق مباشرة هذا الدفع أمام محكمة التنازع. ([16])

يتقرر هذا النوع من التنازع عندما تدفع الإدارة –ممثلة في المحافظ– بأن جهة قضائية عادية بصدد الفصل في نزاع لا يدخل ضمن اختصاصها، إما لكونه يدخل كلياً أو جزئياً ضمن اختصاصات القضاء الإداري، أو لأن الدعوى تتعلق بعمل إداري لا يمكن رقابته قضائياً كأن يتعلق بعمل سيادي.

فإجراءات التنازع الإيجابي في فرنسا قررت لحماية السلطة التنفيذية من احتمال وقوع تجاوزات من سلطة القضاء العادي، وظهر منذ أن تركت الإدارة القاضية مكاناً لقضاء إداري مستقل.

فهناك من يعتبر أن مفهوم المشرع الفرنسي للتنازع الإيجابي هو مفهوم خاص بفرنسا وفقط، فالهدف منه حماية الإدارة من خضوع المنازعات التي تكون طرفاً فيها لجهة القضاء العادي.

15– د. ماجد ا رغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000، 240.

16 – Jean Rivero, op, cit, p. 300.

وفي تقديري، إن هذه الصورة للتنازع الإيجابي، مفهومها خاطئ. فهي بهذا المعنى مقررة في مواجهة القضاء العادي، ولصالح القضاء الإداري وحده. فالأسباب التاريخية للثورة الفرنسية والمتمثلة في موقف العداء من محاكم القضاء العادي انتهت منذ أمد طويل ولم يعد لها أي وجود، وبالتالي الإبقاء على هذا المفهوم الخاطئ غير مبرر.

ومن هنا نرى بأهمية المساواة بين جهة الإدارة والأفراد في الدفع بحالة التنازع الإيجابي، تعزيزاً للمبادئ، والأهداف التي قامت عليها محكمة التنازع، لا سيما وأن مسألة الاختصاص الولائي من النظام العام.

ثانياً- شروط تنازع الاختصاص الإيجابي:

1- أن تكون هناك دعوى مرفوعة على الإدارة أمام محاكم القضاء العادي، وترى جهة الإدارة أن تلك الدعوى من اختصاص القضاء الإداري.

2- أن تدفع الإدارة بعدم اختصاص القضاء العادي، فإذا رفضت المحكمة الدفع، لجأت الإدارة إلى محكمة التنازع للفصل في طلبها.

3- أن يكون دفع الإدارة بعدم اختصاص القضاء العادي أثناء نظر الدعوى وقبل صدور حكم نهائي في الموضوع، وبذلك يجوز إثارة الدفع أمام محاكم الاستئناف طالما لم تصدر حكماً نهائياً.([17])

ثالثاً- إجراءات الفصل في تنازع الاختصاص الإيجابي:

عندما ترفع دعوى ضد الإدارة أمام القضاء العادي، وترى الإدارة بأن الدعوى من اختصاص القضاء الإداري، تقوم جهة الإدارة بإخطار المحافظ المختص، الذي عليه التوجه للمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى بواسطة نائب الجمهورية (النيابة العامة) بطلب تقرير عدم الاختصاص، وتعد هذه الشكلية جوهرية يترتب على عدم مراعاتها بطلان الإجراء.

فإذا رفضت المحكمة الدفع بعدم الاختصاص، يكون للمحافظ خلال خمسة عشر يوماً من صدور قرار الرفض، أن يتخذ قراراً بالتنازع، وهنا يتعين على محكمة التنازع أن تصدر حكمها بالفصل في التنازع خلال ثلاثة أشهر يضاف إليها شهر لإعلان القرار.

فإذا قضت محكمة التنازع بعدم اختصاص القضاء العادي، فعلى الطاعن رفع دعواه أمام المحكمة الإدارية، أما إذا رفضت محكمة التنازع قرار التنازع، فإن القضية تستأنف أمام القاضي الذي كان ينظرها أصالةً.([18])

17- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 1996، 399

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز إثارة الدفع بعدم اختصاص القضاء العادي أمام محكمة النقض بوصفها محكمة قانون، فهي تراقب الأحكام من الناحية القانونية دون التعرض لموضوع الدعوى، كما لا يجوز إثارته في المسائل الجنائية. ([19])

الفرع الثاني– تنازع الاختصاص السلبي:

يعتبر التنازع السلبي الصورة الثانية من صور تنازع الاختصاص، التي يعود الفصل فيه إلى محكمة التنازع. وعلى خلاف التنازع الإيجابي نجد كافة الدول التي تبنت الازدواجية القضائية مجمعة على مفهوم التنازع السلبي، وإن كان ذلك لا يمنع من وجود بعض الاختلافات بينهما خاصة في الشروط، ويعود ذلك إلى الاختلاف في قانون الدولة ومرونته، وبذلك سنتناول تنازع الاختصاص السلبي من خلال تعريفه، ثم شروط قيام حالة التنازع السلبي عبر البندين التاليين:

أولاً– تعريف تنازع الاختصاص السلبي: Le Conflit Négatif

يكون التنازع سلبياً حينما تمتنع جهتي القضاء، العادي والإداري بالنظر في الدعوى. فتعتبر هذه الصورة من التنازع وضعية قانونية مخالفة للوضعية الأولى (التنازع الإيجابي) فيتحقق التنازع السلبي عندما تقوم جهتي القضاء –العادي والإداري– بإصدار حكمين يقضيان بعدم اختصاصهما في ذات النزاع، واعتقاد كل جهة بأنها غير مختصة بالنظر في الدعوى، وتصدر حينها حكماً بعدم اختصاصها، لأنها ترى أن موضوع الدعوى يندرج ضمن اختصاص القضاء الآخر، كأن يرفع شخص دعوى أمام القضاء الإداري فيقضي بعدم اختصاصه، فيتوجه إلى القضاء العادي ليرفع ذات النزاع فيحكم كذلك بعدم اختصاصه، وهو ما ينتج عنه الوقوع في حالة إنكار العدالة.

فكيف نتصور أن هناك منازعة دون قضاء يفصل فيها، فهذا الأمر يتنافى ومقتضيات العدالة والقانون الطبيعي وحقوق الإنسان، إذ تقضي العدالة أن لكل مشكلة أو نزاع جهة تنظر فيه، أما أن نكون أمام دعوى و تنفي كل جهة قضائية اختصاصها فيعني ذلك أننا في وضع غير مقبول وجب تصحيحه وهو ما تقوم به محكمة تنازع الاختصاص، من خلال إصدار حكم ببطلان أحد الحكمين الصادرين بعدم الاختصاص، وأن إحدى الجهتين التي قامت بإصدار الحكم الذي قضى بإلغائه قد أخطأت في تقرير عدم اختصاصها، الأمر الذي يوجب عليها النظر في الدعوى، ويعتبر حكم هذه الهيئة في هذا التنازع حكما نهائيا وغير قابلاً للطعن.([20])

18– جورج فوديل بيار دلفولفيه، مرجع سابق، ترجمة: منصور القاضي، ص 133

19– جورج فوديل بيار دلفولفيه، مرجع سابق، ترجمة: منصور القاضي، ص 134

20– انظر/ – د. محمد رفعت عبدالوهاب، مرجع سابق، ص133

وبهذا المعنى يمكننا القول، إن أساس التنازع السلبي – على خلاف التنازع الإيجابي المقرر لحماية الإدارة– يتجلى في حماية مصالح الأفراد الذين يبحثون عن القضاء المختص للنظر في دعواهم فلا يجدوه، أي أن هذا النوع من التنازع يستهدف إلى حماية الأفراد المتقاضين من أن يكونوا ضحية إنكار العدالة.

ثانياً– شروط تنازع الاختصاص السلبي:

1– أن نكون أمام حكمين أحدهما صادر عن جهة القضاء العادي والآخر صادر عن جهة القضاء الإداري، يقضي كلاهما بعدم الاختصاص على أساس أن موضوع النزاع من اختصاص الجهة القضائية الأخرى.

2– وحدة النزاع من حيث الموضوع، والسبب، والأطراف أمام كل جهة من جهتي القضاء، بمعنى أن يكون الحكمين صادرين بين الخصوم أنفسهم، في ذات الموضوع، وعن ذات نفس السبب.

فإذا ما تحقق هذين الشرطين يكون للمتقاضي الالتجاء إلى محكمة التنازع لكي تقوم بتعيين المحكمة المختصة بنظر الدعوى وفق ما تراه دون التعرض لموضوع الدعوى، بحيث تكتفي بالوقوف على مضمون أو طبيعة النزاع أولاً، ثم تحدد من هي المحكمة المختصة ثانياً. وبعبارة أخرى تقوم محكمة التنازع بإلغاء أحد الحكمين القاضيين بعدم الاختصاص فيتحدد القضاء المختص بالدعوى.

الفرع الثالث– تناقض الأحكام:

يعتبر الاختصاص الثاني لمحكمة التنازع إلى جانب اختصاصها بالفصل في إشكاليات تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، إلا أن هذين الاختصاصين يختلفان كون أن تناقض الأحكام يتعلق بالموضوع وليس بالشكل كما هو الحال في تنازع الاختصاص، وبالتالي الدور الذي تقوم به محكمة التنازع مختلف عن ذلك الذي تقوم به في تنازع الاختصاص.

وعليه سنتناول في هذا الفرع تعريف حالة التنازع في صورة تناقض الأحكام، في بند أول. ثم نتناول الشروط الواجب توفرها لقيامه، في بند ثان، على النحو الآتي:

أولاً– تعريف حالة التنازع في صورة تناقض الأحكام:

– د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص241

يقصد بهذه الحالة قيام كل من جهتي القضاء العادي والإداري بإصدار حكم نهائي في ذات الموضوع بصورة يتعارض فيها مع الحكم الأخر، ويكون ذلك عند رفع دعويين مستقلين عن بعضهما البعض في نفس الموضوع والوقائع بينهما، الأولى أمام المحاكم العادية، والأخرى أمام المحاكم الإدارية، ثم تقضي كلاهما في موضوع النزاع وتصدر منهما حكمان نهائيان يتعذر تنفيذهما بالنظر للتناقض الواقع بينهما، مما يؤدي إلى إنكار العدالة.([21])

ظهر هذا النوع من التنازع لأول مرة في فرنسا نتيجة عدة قضايا نذكر على سبيل المثال لا الحصر قضية "السيدة بيتي"، و" لوكانو"، "لافيقارات" وكذا قضية "روزي" التي تعد من أهم القضايا وأشهرها وكان ذلك سنة 1932، فقد دفعت قضية السيد "روزي" إلى تدخل المشرع الفرنسي بموجب مرسوم 20 إبريل 1932 مضيفاً اختصاصاً جديداً لمحكمة التنازع، ألا وهو الفصل في التعارض بين حكمين نهائيين، إلى جانب اختصاصها بالفصل في تنازع الاختصاص.

حيث نص المشرع في المادة الأولى من مرسوم 1932 بأن "تطرح أمام محكمة التنازع الأحكام النهائية التي تصدر من المحاكم الإدارية والمحاكم العادية عندما تشكل تناقضاً يؤدي إلى إنكار العدالة في الدعاوى المقدمة أمام جهتي القضاء لمنازعات ترد على نفس الموضوع." ([22])

تتلخص وقائع قضية "روزي" في أن تصادماً وقع بين سيارة حكومية وسيارة خاصة، نتج عنه إصابة أحد ركاب السيارة الخاصة وهو السيد "روزيه"، بإصابات خطيرة، فقام برفع دعوى إلى القضاء العادي طالباً التعويض من سائق السيارة الخاصة، فقضى برفض الدعوى بحجة أن السائق المذكور لم يرتكب أي خطأ، فتقدم المدعي برفع دعواه أمام القضاء الإداري يطالب فيها الإدارة بالتعويض عما أصابه من ضرر جراء خطأ سائق المركبة الحكومية، فقضى هو الأخر برفض الدعوى لانتفاء خطأ هذا الأخير، فوجد المضرور نفسه أمام حالة من حالات إنكار العدالة نتيجة عدم إنصاف السيد "روزيه" وإجبار الضرر الذي لحقه خاصة أن كل حكم من الحكمين كان يحمل المسؤولية بطريقة ضمنية للطرف الأخر، ولحسن حسن حظ السيد "روزيه" أن محاميه كان نائباً في البرلمان الفرنسي الذي سعى – بدوره– إلى تقديم مشروع قانون يتعلق بمعالجة هذه الإشكالية وكيفية حلها، فتدخل المشرع الفرنسي بموجب القانون الصادر في 20 إبريل 1932، الذي عالج هذا الإشكال بإضافة حالة أخرى من حالات التنازع بعيدا عن حالتي تنازع الاختصاص (الإيجابي والسلبي) فقضت محكمة التنازع بخصوص هذه القضية في حكمها الصادر في 8 مايو 1933 أن

21– د. ريمون اودان، النزاع الإداري، الجزء الثالث، ترجمة سيد بالضياف، مركز النشر الجامعي، تونس، 2009، ص 117

22- Article 1, Code administratif, Dalloz, 29 édition, 2006, p.95

الدولة وسائق السيارة الخاصة مسؤولان مناصفة، والملاحظ على هذا الحكم أن محكمة التنازع تصدت بنفسها لحل النزاع وذلك بإصدار حكم يختلف عن السابقين و يناقضهما ولم ترجح أي منهما، بحكم نهائي غير قابل للطعن فيه. ([23])

بناءً على ما تقدم فإن اختصاص محكمة التنازع بالفصل في تناقض الأحكام يختلف عن اختصاصها بالفصل في تنازع الاختصاص (الإيجابي والسلبي) فمحكمة التنازع هنا لا تتعرض لمشكلة تحديد المحكمة المختصة، لأن المسألة ليست مسألة اختصاص، بل تتصدى بنفسها لنظر الموضوع، وتصدر حكماً فيه يحل محل الحكمين المتعارضين، ويضع حداً نهائياً للنزاع.

ثانياً- شروط حالة تناقض الأحكام:

1- يجب أن يصدر حكمان نهائيان في موضوع الدعوى، أي أن يقوم كل من القضاء العادي والإداري بإصدار حكمين نهائيين في موضوع نزاع واحد، وأن يكون المدعي قد استنفذ كل درجات التقاضي أي أن يكون هذين الحكمين قد حسما النزاع.

وذلك يفهم من نص المادة الثانية من مرسوم 20 أبريل 1932 والذي جاء فيه أنه ينبغي أن تقدم الطعون أمام محكمة التنازع خلال شهرين من اليوم الذي يصبح فيه الحكمان غير قابلن للطعن عليهما بأي طريق من طرق الطعن سواء أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي. ([24])

2- يجب أن يكون الحكمين متناقضين، أي أن يصل التناقض هذا إلى درجة إنكار العدالة لاستحالة تنفيذهما معاً.

3- أن يكون التناقض في النزاع متعلق بالموضوع لا بالاختصاص، لأن هذه الأخيرة تحل بواسطة تنازع الاختصاص السلبي. ([25])

فمحكمة التنازع هي الحل الأخير وليس الأول، إذ قبل اللجوء إليها يجب إصلاح الوضع على مستوى كل جهة وذلك من خلال الطعن في أحكام الاختصاص، وذلك لتفادي تراكم القضايا وكذا بطء الفصل فيها، الذي يؤدي دون شك إلى تعطيل العمل القضائي.

فإذا ما توافرت هذه الشروط، يحق للفرد المدعي أن يلجأ إلى محكمة التنازع التي تقضي بنفسها في موضوع النزاع، ويكون حكمها نهائياً غير قابل للطعن فيه. وبذلك ينهي حكم محكمة التنازع النزاع كاملاً، وبالتالي يسدل الستار على أدى إلى إنكار العدالة.

23- René Chapus, op, cit, p325

24- Article 2, Code administratif, Dalloz, 29 édition, 2006, p.98

25- انظر/ د. مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، ط1، 1959، ص 378
– د. ريمون اودان، مرجع سابق، ترجمة سيد بالضياف، ص 122

الفرع الرابع- نظام الإحالة:

كأصل عام لا علاقة للقاضي بعرض النزاع أمام القضاء، وإنما دوره ينحصر في الفصل في المنازعة المعروضة عليه أو بعدم الفصل فيها لعدم اختصاصه، وذلك تطبيقا لمبدأ حياد القاضي. إلا أن المشرع الفرنسي قد خرج عن هذا الأصل نتيجة عدة اعتبارات عملية، وموضوعية. حيث مكن القاضي -الإداري والعادي- من تحريك دعوى تنازع الاختصاص باعتماد طريقة الإحالة التي تعتبر كإجراء وقائي يحرك عند وجود احتمال لحدوث تنازع في الاختصاص أو في تناقض الأحكام بين هيئتين قضائيتين تابعتين لنظامين قضائيين مختلفين. ([26])

فهذا النظام -نظام الإحالة- ظهر في فرنسا، نتيجة للعيوب الناتجة عن صورتي تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، وذلك بصدور مرسوم 25 يوليو 1960، هذا ويجد نظام الإحالة أساسه في قانون القضاء الإداري الحالي لسنة

2000، والذي تضمنته المادة **(R.771-2)** ([27])

وبذلك استحدث المشرع الفرنسي نظاماً جديداً، سمي بنظام الإحالة، ووسع بذلك من مجال رفع الدعوى أمام محكمة التنازع وذلك بالسماح لجهات أخرى باستعمال هذا الحق، بعدما كان حكراً

26- René Chapus, op, cit, p.350

27- Article R.771-2 " Le renvoi par le Conseil d'Etat d'une question de compétence au Tribunal des conflits obéit aux règles définies par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 ci-après reproduit :
" Art. 35. - Lorsque le Conseil d'Etat statuant au contentieux, la Cour de cassation ou toute autre juridiction statuant souverainement et échappant ainsi au contrôle tant du Conseil d'Etat que de la Cour de cassation, est saisi d'un litige qui présente à juger, soit sur l'action introduite, soit sur une exception, une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires, la juridiction saisie peut, par décision ou arrêt motivé qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence. Il est alors sursis à toute procédure jusqu'à la décision de ce tribunal."

على المحافظ بالنسبة لرفع دعوى التنازع الإيجابي، أما بالنسبة لحالتي التنازع السلبي، وتناقض الأحكام يقتصر على صاحب الشأن فقط.

وبذلك فإن الإحالة وسيلة لتجاوز الوقوع في إشكاليات تنازع الاختصاص التي نتجت عن توزيع الاختصاصات بين النظامين القضائيين العادي والإداري، ولهذا النظام صورتين: إحالة وجوبية، وأخرى اختيارية، وفق الآتي:

أولاً- الإحالة الوجوبية:

وهي تتعلق بالتنازع السلبي في الاختصاص، وتكون الإحالة وجوبية في حالة صدور حكم نهائي بعدم الاختصاص من إحدى جهتي القضاء -العادي أو الإداري- بنظر المنازعة، وقيام المدعي برفع نفس الدعوى أمام الجهة القضائية الأخرى، والتي ترى هي الأخرى أن النزاع يخرج عن اختصاصها ويتعلق بأول محكمة رفع أمامها. فهنا ينبغي على المحكمة الأخيرة أن توقف الفصل في الدعوى بدلاً من أن تحكم بعدم الاختصاص وتحيلها إلى محكمة التنازع لتتولى مهمة تعيين الجهة القضائية المختصة.

وبذلك فإن الإحالة الوجوبية من شأنها الحد من حالات تنازع الاختصاص السلبي، من خلال امتناع الجهة القضائية الثانية عن إصدار حكم بعدم الاختصاص، وإحالة السألة إلى محكمة التنازع لتحديد الجهة المختصة بالنزاع.

ثانياً- الإحالة الاختيارية:

هذه الإحالة مقررة فقط للمحكمتين العليين لكل من جهة القضاء العادي والإداري (محكمة النقض ومجلس الدولة) فكل منهما يمكن لها اللجوء إلى محكمة التنازع بصدد إشكالية جدية متعلقة بالاختصاص، بمعنى أنه إذا رأت إحدى هاتين المحكمتين أثناء النظر في دعوى مطروحة أمامها أن هناك إشكالية جدية متعلقة بالاختصاص، جاز لها إحالة الدعوى إلى محكمة التنازع لتحديد الجهة القضائية المختصة بنظرها.

وعلى ذلك فإن الإحالة الاختيارية مقررة فقط للمحكمتين العليين لجهتي القضاء العادي والإداري، على خلاف الإحالة الوجوبية، فهي مقررة لجميع المحاكم التابعة لجهتي القضاء.

ختاماً يمكننا القول بأن نظام الإحالة مختلف عن تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، سواء من حيث إخطار محكمة التنازع أو الدور الذي تقوم به في هذا المجال، فالإحالة إخطار قاضي لمحكمة التنازع قبل نشوء نزاع، فدور محكمة التنازع في هذا الصدد لا تعتبر كقاضي مكلف بفرض احترام قواعد توزيع الاختصاص بين محكمة النقض ومجلس الدولة فحسب، بل تدل الجهة القضائية التي قامت بإحالة القضية على الطريقة التي يتم بها تطبيق قواعد الاختصاص تجاه القضية المحالة.

ففي الإحالة تصدر محكمة التنازع حكم ذو طابع نهائي وغير قابل للطعن، ومن ثم فعمل هذه الأخيرة لا يعتبر فتوى، لأنها لو كانت كذلك أمكن حينئذ القول بأنه يمكن لمحكمة التنازع أن تعطي رأيها بالاعتماد على قرار الإحالة. فالتناقض لم يقع ولكنه سوف يقع في المستقبل أي أن هناك احتمال لمخالفة قاعدة قانونية، لو تم الفصل في الدعوى من قبل الجهة المخطرة.

المبحث الثاني

حسم تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام في النظام القانوني الليبي

إن النظام القضائي الليبي منذ نشأته –وحتى الأن– لا يزال يقوم على وجود جهة قضائية واحدة، أي يقوم على مبدأ وحدة القضاء.([28]) فبالرجوع للتشريعات المتعاقبة على تنظيم القضاء الليبي لسنوات (1953، 1958، 1962، 1976) أخرها القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء، نجده ينص على ترتيب، وتكوين واحد للمحاكم تتكون من: المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف، والمحاكم الابتدائية، والمحاكم الجزئية.([29])

غير أن المشرع الليبي تبنى نظام الدوائر الإدارية داخل نظام القضاء الموحد منذ نشأته طبقاً لقانون المحكمة العليا –المُلغى– لسنة 1953،([30]) والذي حل محله القانون رقم 6 لسنة

28– انظر بشأن نشأة وتطور تنظيم القضاء الليبي/ – د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، 1974، ص 166 وما بعدها.

– د. خليفه سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الفضيل، 2009، ص 31 وما بعدها.

– د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، 2013، ص 68 وما بعدها.

29– تنص المادة (11) من القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء على أنه " تتكون المحاكم من:

1– المحكمة العليا.

2– محاكم الاستئناف.

3– المحاكم الابتدائية.

4– المحاكم الجزئية. وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون. "

30– ألغي قانون المحكمة العليا لسنة 1953 بالقانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن تنظيم المحكمة العليا، نشر بالجريدة الرسمية، ع 20، س22، ص754، المعدل بالقانون رقم 17 /1994، نشر بالجريدة الرسمية ع 6، س 33، ص 14.

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

1982،([31]) ومن قبله القانون رقم 88 لسنة 1971 الذي نص على إنشاء دوائر إدارية بمحاكم الاستئناف المدنية. ([32])

وبذلك فإن المشرع الليبي وإن تبنى نظام وحدة القضاء، إلا أنه أنشأ داخل هذا النظام دوائر للقضاء الإداري تختص بالفصل –استثناءً– في بعض المنازعات الإدارية، بوصف القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة بالفصل في جميع المنازعات أياً كانت طبيعتها.

وأمام وجود دوائر إدارية تختص بالفصل في بعض المنازعات الإدارية، وكاستثناء من الولاية العامة لمحاكم القضاء العادي، يثور التساؤل حول طبيعة تنازع الاختصاص بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري، هل هو تنازع في الاختصاص الولائي؟ أم مجرد تنازع في الاختصاص النوعي داخل جهة قضائية واحدة؟

وفي هذا السياق نتساءل عن طبيعة اختصاص المحكمة العليا بالفصل في تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام المنصوص عليه بقانون المحكمة العليا رقم 6 لسنة 1982، وكذلك قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006، اللذان نصا –كما سنرى– على اختصاص المحكمة العليا بالفصل في تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام بين محاكم القضاء العادي وجهات القضاء الأخرى أو الجهات القضائية الاستثنائية.

فهل تُعد الدوائر الإدارية من قبيل القضاء الاستثنائي، مما تختص المحكمة العليا – بوصفها محكمة تنازع– بحسم حالات التنازع بين هذه الدوائر ومحاكم القضاء العادي؟

وإذا كانت دوائر القضاء الإداري تتبع جهة القضاء العادي، فهنا نتساءل عن طبيعة التنازع بين دوائر القضاء الإداري ومحاكم القضاء الاستثنائي؟

بناءً على ما تقدم سنقف على طبيعة تنازع الاختصاص في مواجهة دوائر القضاء الإداري، ثم نقف على حالات تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام، بين الدوائر الإدارية ومحاكم القضاء العادي، وطرق حسمها، وذلك عبر المطلبين التاليين:

المطلب الأول

31– حيث جاء النص في المادة (24) من القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا على أن " تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية:
أولاً: .....ثانياً: الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم 1971/88.

32– المادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، نشر بالجريدة الرسمية، س 9، ع 59، ص 1233، نصت على أن " تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري ... "

طبيعة تنازع الاختصاص في مواجهة دوائر القضاء الإداري

إن تنازع الاختصاص قد ينشأ بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري، كما قد ينشأن هذا التنازع بين دوائر القضاء الإداري وإحدى جهات القضاء الاستثنائي، ومن هنا رأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:

الفرع الأول–طبيعة تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري ومحاكم القضاء العادي:

وإن تبنى المشرع الليبي نظام دوائر القضاء الإداري إلا أن هذه الدوائر أُنشئت داخل محاكم القضاء العادي –كما سبق أن بينا– وبالتالي فإن الوضع يختلف عما هو عليه الحال في فرنسا وأنظمة القضاء المزدوج بصفة عامة.

ومن هنا يمكننا القول بأن تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري والمحاكم العادية هو تنازع في الاختصاص بين محاكم تابعة لجهة قضائية واحدة، ألا وهي جهة القضاء العادي.

فالتنازع بهذا المعنى يمكن وصفه بأنه تنازعاً في الاختصاص النوعي، وليس تنازعاً في الاختصاص الولائي بين جهتين قضائيتين مستقلتين عن بعضهما البعض، كما هو عليه الحال لدى أنظمة القضاء المزدوج عندما تتنازع جهة القضاء العادي مع جهة القضاء الإداري.

هذا المعنى يمكن فهمه من نص المشرع في قانون نظام القضاء الحالي رقم 6 لسنة 2006، حيث نص على أن "تتولى المحكمة العليا تعيين المحكمة المختصة بالفصل في الدعوى المرفوعة عن موضوع واحد أمام المحاكم وأمام جهة قضاء أخرى إذا لم تتخلى إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها. كما تختص بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من المحاكم والآخر من جهة فضاء أخرى." ([33])

ونص قانون المحكمة العليا المعدل رقم 6 لسنة 1982 على أن "تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً– ....

ثانياً– ....

ثالثاً– تنازع الاختصاص بين المحاكم وأية جهة قضاء استثنائي.

رابعاً– النزاع الذي يثور بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من المحاكم والآخر من جهة قضاء استثنائي..."([34])

33– المادة (23) من القانون رقم 6 لسنة 2006، نشر القانون بتاريخ 2007/3/13، الجريدة الرسمية، س7، ع3، ص 82

34– المادة (23) من قانون المحكمة العليا رقم 6 لسنة 1982، معدلة بالقانون رقم 17 لسنة 1423م، المنشور بالجريدة الرسمية، س 32، ع6، ص 140، أما قانون المحكمة العليا 1982/6، نشر بتاريخ 1982/5/25، الجريدة الرسمية، س20، ع22، ص754

بناءً على النصين السابقين، فإن تنازع الاختصاص الولائي الذي تختص به المحكمة العليا –بوصفها محكمة تنازع– لا يتحقق إلا بين محاكم جهة القضاء العادي وجهة قضاء استثنائي.

فمحاكم القضاء الاستثنائي هي عبارة عن محاكم لا تتبع جهة القضاء العادي، ويدخل في تشكيلها –غالباً– إلى جانب العناصر القضائية عناصر أخرى غير قضائية، وتختص بالفصل في طائفة من المنازعات محددة على سبيل الحصر، ومن أمثلة هذه المحاكم في ليبيا محكمة الشعب– الملغاة– والمحاكم العسكرية.([35])

وبالتالي فإن تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري والمحاكم العادية لا يعد تنازعاً في الاختصاص الولائي بين جهتين قضائيتين، بل هو مجرد تنازع في الاختصاص النوعي بين محاكم تتبع جهة قضائية واحدة، ألا وهي جهة القضاء العادي، بحيث يتم حسم هذا التنازع عن طريق الطعن في أحد الأحكام الصادرة في الدعوى أمام محكمة الدرجة الأعلى، فإذا لم يحسم التنازع جاز الطعن أمام المحكمة العليا ليس بوصفها محكمة تنازع منعقدة بدوائرها مجتمعة، بل بوصفها محكمة نقض.

هذا المعنى جاء صريحاً في قضاء المحكمة العليا، من ذلك حكمها الصادر في 1987/2/10، والذي قضت فيه بأن "القانون رقم 6–1982 بإعادة تنظيم المكمة العليا قد نص في الفقرة الأولى من المادة (23) بأن تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها المجتمعة بالفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم وأية جهة قضاء استثنائي، وأن مفاد هذا النص هو مناط اختصاص محكمة تنازع الاختصاص، أن تكون دعوى الموضوع الواحد مطروحة أمام المحاكم العادية وامام جهة قضاء استثنائي وأن تكون كلتا الجهتين قضت باختصاصها، أو أن تكون كل منها تخلت عنها وقضت بعدم اختصاصها، وعندئذ يقوم سبب طلب تعيين الجهة المختصة بنظر الدعوى، أما إذا كان التنازع على الاختصاص بين محكمتين تابعيتين لجهة واحدة كان مرد الأمر إلى المحكمة التي تعلوها ثم إلى محكمة النقض التي تستطيع بما لها من ولاية أن تضع حداً لهذا التنازع وذلك عن طريق الطعن بالإجراءات العادية.

وكان الواقع في الدعوى أن مقدم طلب تعيين المحكمة المختصة أقامها أمام محكمة طرابلس الابتدائية –الدائرة العمالية– طالباً إلغاء قرار فصله وإعادته إلى عمله مع صرف جميع مستحقاته فقضت هذه المحكمة رفضها، فاستأنف هذا الحكم أمام محكمة استئناف طرابلس فقضت هذه المحكمة بإلغاء الحكم المستأنف وعدم اختصاص القضاء العادي بنظر الدعوى، فأقام مقدم الطلب دعوى إدارية أمام محكمة استئناف طرابلس –الدائرة الإدارية– فقضت هذه الدائرة بعدم اختصاصها ولائياً بنظرها.

35– د. الكوني علي اعبوده، النظام القضائي الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات– طرابلس، 2003، ط3، ص141

– د. فتحي والي، قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية– القاهرة، 1981، ط2، ص 235

وكان قانون نظام القضاء (رقم 51 لسنة 1976)([36]) قد نص في المادة الخامسة منه بأن تشكل في محكمة استئناف دائرة أو أكثر للقضاء الإداري، وفي المادة (14) منه بأن تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص، وبينت المادة الأولى منه المقصود بالمحاكم بأن ذكرت أنها هي التي تتكون من المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية والمحاكم الجزئية والمحاكم النائية، فإن مفاد ذلك أن المحاكم جميعها تتبع جهة واحدة هي المحاكم العادية وما عداها يعتبر تابع لجهة استثنائية.

وكان التنازع القائم هو تنازع بين حكم صادر من محكمة استئناف طرابلس وبين حكم صادر من دائرة القضاء الإداري بنفس المحكمة، أي أن هذا التنازع قائم بين محاكم عادية تتبع جهة واحدة وليس بين المحاكم العادية وجهة قضاء استثنائي، وبذلك فإنه يتعين القضاء بعدم قبول طلب تعيين المحكمة المختصة لهذه المحكمة." ([37])

وبذلك فإن قضاء المحكمة العليا مستقر على أن تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري ومحاكم القضاء العادي هو مجرد تنازع بين محاكم تتبع جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي، وليس تنازعاً في والولاية بين جهتين قضائيتين، ومن هنا فإن وسيلة حسم هذا التنازع لا يكون باللجوء إلى المحكمة العليا بوصفها محكمة تنازع طبقاً لنص المادتين السابق ذكرهما– المادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6، والمادة (23) من قانون المحكمة العليا 1982/6، وإنما يكون حسم هذا التنازع من خلال الطعن على أحد الحكمين الصادرين عن المحكمتين المتنازعتين أمام المحكمة الأعلى.

الفرع الثاني– طبيعة تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري والمحاكم الاستثنائية:

كما بينا –في البند السابق– قضاء المحكمة العليا مستقر على اعتبار دوائر القضاء الإداري إحدى جهات أو محاكم القضاء العادي، وبالتالي فإن هذه الدوائر لا تمثل قضاءً إدارياً مستقلاً عن محاكم القضاء العادي طبقاً لمفهوم القضاء المزدوج، ومن هنا يمكننا القول أن حالة التنازع بين دوائر القضاء الإداري وجهات القضاء الاستثنائي لا تعد تنازعاً في الاختصاص الولائي

36– تجدر الإشارة إلى أن قانون نظام القضاء 1976/51 تم إلغاؤه وحل محله القانون رقم 2006/6، ويقابل نص المادة (14) من القانون الملغى والمتعلقة بولاية محاكم القضاء العادي، المادة (20) من قانون نظام القضاء الحالي، والتي جاء نصها على أن "تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم،"

– أما المادة الأولى من قانون نظام المُلغى والمتعلقة بترتيب المحاكم فتقابلها المادة (11) والتي جاء نصها على "تتكون المحاكم من: 1– المحكمة العليا. 2– محاكم الاستئناف. 3– المحاكم الابتدائية. 4– المحاكم الجزئية."

37– حكم المحكمة العليا، طعن مدني 34/1 ق، مجلة أحكام المحكمة العليا، س23، ع1، ص9

– في ذات المعنى انظر حكمها في الطعن المدني رقم 32/2 ق، جلسة 1985/1/24، مجلة أحكامها، س 21، ع2، ص 15

بين جهة قضاء إداري وجهة قضاء استثنائي، لأن هذه الدوائر الإدارية تتبع جهة القضاء العادي، وبالتالي فإن هذا التنازع هو تنازع في الاختصاص الولائي بين القضاء العادي وقضاء استثنائي.

هذا المعنى جاء في أحد أحكام المحكمة العليا، والذي قضت فيه بقولها: "إن المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة استناداً إلى القانون رقم 51 لسنة 1976 بشأن نظام القضاء حيث نصت المادة الرابعة عشر منه (على أن تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص) ولما كان طلب إلغاء القرارات الإدارية يختص به القضاء الإداري طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 ولا يجوز الخروج عن هذا الأصل إلا بنص خاص. وكان اختصاص محكمة الشعب بالفصل في الطعن أو التظلم من الإجراءات أو القرارات التي اتخذت بالاستناد إلى قوة الثورة أثناء التحول الثوري والتحول إلى الاشتراكية بقصد تأكيد سلطة الشعب والتي قد تكون حصلت فيها تجاوزات مست حقوق بعض الأفراد ويستطيع من ظلم منها ان يلجأ إلى هذه المحكمة لتنصفه وترفع الظلم عنه وتعوضه إن كان لذلك مقتضى، والقول بغير ذلك يجعل كل قرار إداري مطعون فيه بعيب إساءة استعمال السلطة او الانحراف في تطبيقها ويمس حقوق المواطن تختص به محكمة الشعب مما يترتب عليه تجريد محكمة القضاء الإداري من اختصاصها المقرر بالقانون دون نص صريح يقضي بذلك وهو ما لا يجوز ..."

وبذلك يتضح من هذا الحكم أن قضاء المحكمة العليا لا يعتبر دوائر القضاء الإداري جهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي، وإنما يعتبرها جزء من القضاء العادي، بمعنى أن القضاء الإداري هو قضاء نوعي مشتق من القضاء العادي، وبالتالي فإن ولاية القضاء العادي تشمل أيضاً ولاية القضاء الإداري.

وفي ختام تحديد طبيعة تنازع الاختصاص لا سيما بين دوائر القضاء الإداري ومحاكم القضاء العادي، والذي تبينا لنا أنه مجرد تنازع بين محاكم تتبع جهة قضائية واحدة، وبالتالي فهو من قبيل التنازع في الاختصاص النوعي وليس تنازعاً عبى صعيد الاختصاص الولائي.

ومن جانبي، فإن هذه النتيجة ناجمة عن طبيعة تنظيم القضاء الليبي الذي اعتمد نظام القضاء الموحد منشئاً بداخله دوائر للقضاء الإداري تختص بالفصل في بعض المنازعات الإدارية، غير إن حقيقة اختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص، اقتضت استقلال هذه الدوائر الإدارية إجرائياً، وشكلياً، وموضوعياً عن القضاء العادي.([38])

38- بهذا المعنى قضت المحكمة العليا بقولها: "إن القضاء الإداري يتميز عن القضاء المدني في انه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حين سيرها وضرورة استدامتها والتي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص التي وضعت أساساً لتحكم العلاقة بين الأفراد ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضي بذلك فإن لم يوجد فلا يلتزم القاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الخاص حتماً وكما هي، وإنما له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون

فعلى الصعيد الإجرائي، نجد إجراءات التقاضي الإدارية منصوصاً عليها بالقانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، والتي تختلف إلى حد كبير عن المرافعات المدنية التي تنظم إجراءات التقاضي أمام المحاكم المدنية. **وعلى الصعيد الشكلي**، نجد أهم الدعاوى الإدارية ألا وهي دعوى الإلغاء تخضع لشروط خاصة، كشرط الميعاد، وشرط المصلحة. **وعلى الصعيد الموضوعي**، فإن القضاء الإداري غير مقيد بنصوص مقننة، بالنظر إلى أنه –غالباً– قضاء إنشائي يبتدع الحلول تماشياً مع روابط القانون العام مراعاة للمصلحة العامة.

فهذا الاستقلال –ربما– يفسر أحكام دوائر القضاء الإداري القاضية بعدم اختصاصها ولائيا بنظر المنازعات التي تخرج عن اختصاصها وتدخل في اختصاص المحاكم المدنية. ([39])

ومع حقيقة هذا التباين الجوهري بين القضاءين الإداري والعادي ظل –كما بينا– تنازع الاختصاص بينهما هو تنازع بين محاكم تتبع جهة قضائية واحدة، ومن جانبي أُرجع ذلك لعدم استقلال دوائر القضاء الإداري عضوياً عن القضاء العادي، فضلاً عن أن القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة بالفصل في المنازعات أياً كانت طبيعتها، أما اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية هو اختصاص محدد على سبيل الحصر، أي كاستثناء على الولاية العامة لمحاكم القضاء العادي.

بناءً على ما تقدم فإنه لا محل لتنازع الاختصاص الولائي بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري في النظام القانوني الليبي، ومع ذلك رأينا بأهمية الوقوف على حالات تنازع الاختصاص –النوعي– وتناقض الأحكام بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري، وطرق حسم هذا التنازع، وذلك عبر المطلب المقبل.

العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله أن يطبق من قواعد القانون الخاص ما يتلائم معها وله أن يطرحها إذا كانت غير ملائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلائم."

– حكمها في الطعن الإداري رقم 31/29 ق، جلسة 1986/2/2، مجلة أحكام المحكمة العليا، س25، ع1، ص 29

39– من ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، والذي قضت فيه بقولها: " وحيث أنه من شروط العقد الإداري أياً كان نوعه، أن يكون لحساب شخص من أشخاص القانون العام، ولما كان العقد محل المنازعة الراهنة غير متحقق فيه هذا الشرط، لأنه كان لحساب شركة الخطوط الجوية العربية الليبية، وهي ليست من أشخاص القانون العام، فإنه لا يكون عقداً إدارياً وتنحسر ولاية القضاء الإداري واختصاصه بالمنازعة فيه لخروجها عن نطاق العقود الإدارية."

– حكمها في الطعن الإداري 48/19 ق، جلسة 2005/6/10، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، ج2، ص 301

المطلب الثاني

حالات تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري ومحاكم القضاء العادي وطرق حسمها

على خلاف ما فعل المشرع الليبي بشأن بيان حالات تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام بين جهة القضاء العادي والقضاء الاستثنائي طبقاً لنص المادتين – السابق ذكرهما– المادة (23) من قانون المحكمة العليا 1982/6، والمادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6، فإنه لم يحدد حالات تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري، بيد أنه يمكن استخلاص صور أو حالات تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام بطريق القياس على حالات تنازع الاختصاص الولائي المنصوص عليها، ومن ثم نقف على طرق حسم هذا التنازع، وفق الآتي:

الفرع الأول– حالات تنازع الاختصاص بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري:

أولاً– تنازع الاختصاص الإيجابي:

على خلاف المشرع الفرنسي، أعطى المشرع الليبي لتنازع الاختصاص الإيجابي المفهوم الصحيح الذي يتفق مع طبيعته الأصلية، وذلك طبقاً لنص المادة (23) من قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006، وبالقياس على هذا النص يمكنا القول إن تنازع الاختصاص الإيجابي بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري، يتحقق إذا ما قضت كلاً من دائرة القضاء الإداري والمحكمة المدنية باختصاصها –نوعياً– بنظر الدعوى المرفوعة أمامها.([40])

40– جاء النص في المادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6 على أن "تتولى المحكمة العليا تعيين المحكمة المختصة بالفصل في الدعوى المرفوعة عن موضوع واحد أمام المحاكم وأمام جهة قضاء أخرى إذا لم تتخلى إحداهما عن نظرها ..."

ثانياً– تنازع الاختصاص السلبي:

يقصد بتنازع الاختصاص السلبي امتناع جهتي القضاء –العادي والاستثنائي– عن نظر النزاع بادعاء عدم الاختصاص، ويتحقق ذلك بأن تصدر كل من الجهتين القضائيتين حكماً بعدم الاختصاص بالفصل في الدعوى بشأن موضوع واحد وبين نفس الخصوم، فتقضي كلاهما بعدم الاختصاص، وذلك طبقاً لنص المادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6، وبالقياس على ذلك فإن تنازع الاختصاص السلبي بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري، يتحقق إذا قضت دائرة القضاء الإداري والمحكمة المدنية بعدم اختصاصهما بنظر الدعوى عن ذات الموضوع وبين ذات الخصوم وعن ذات الأسباب.([41])

وقد سبق أن أشرنا إلى هذه الحالة من التنازع السلبي في حكم المحكمة العليا في الطعن 34/1 ق، بين دائرة القضاء الإداري والدائرة المدنية بمحكمة استئناف طرابلس عندما قضتا بعدم اختصاصهما بنظر الدعوى. ([42])

ثالثاً– تنازع تنفيذ الأحكام النهائية المتناقضة:

طبقاً لنص المادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6، والبند الرابع من المادة (23) من قانون المحكمة العليا 1982/6 وبالقياس عليهما، تتحقق حالة تنازع تنفيذ الأحكام النهائية المتناقضة بصدور حكمين نهائيين متناقضين أحدهما صادر عن دائرة القضاء الإداري والآخر صادر عن إحدى المحاكم العادية، بحيث يصعب معه تنفيذ أياً من الحكمين دون إلغاء الحكم الآخر.([43])

الفرع الثاني– حسم تنازع الاختصاص بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري:

41– نصت المادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6 على أن "تتولى المحكمة العليا تعيين المحكمة المختصة بالفصل في الدعوى المرفوعة عن موضوع واحد أمام المحاكم وأمام جهة قضاء أخرى إذا لم تتخلى إحداهما عن نظرها **أو تخلت كلتاهما عنها** ..."

42– انظر حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 34/1 ق، جلسة 1987/102، سبقت الإشارة إليه.

43– تنص المادة (23) البند الرابع، من قانون المحكمة العليا المعدل رقم 6 لسنة 1982 على أن "تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً– .... ثانياً– .... ثالثاً– ....

رابعاً– النزاع الذي يثور بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من المحاكم والآخر من جهة قضاء استثنائي."

– تنص المادة (23) من قانون نظام القضاء 2006/6 على أن "... كما تختص (أي المحكمة العليا) بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين."

باعتبار تنازع الاختصاص بين محاكم القضاء العادي ودوائر القضاء الإداري هو تنازع بين محاكم تتبع جهة قضائية واحدة، هي جهة القضاء العادي، فإن حسم هذا التنازع يخرج عن ولاية المحكمة العليا بوصفها محكمة تنازع طبقاً لاختصاصها المنصوص عليه في قانون المحكمة العليا 1982/6، وقانون نظام القضاء 2006/6، واللذان تختص بموجبهما – كما بينا– بالفصل في تنازع الاختصاص الولائي بين جهة القضاء العادي والقضاء الاستثنائي.

وبذلك فإن حسم تنازع الاختصاص بين المحاكم العادية ودوائر القضاء الإداري، يكون عن طريق الطعن في أحد الأحكام الصادرة في الدعوى أمام محكمة الدرجة الأعلى، وعليه فإن المحكمة العليا لا تستدعى مباشرةً –كما هو الشأن في تنازع الاختصاص الولائي– بل بعد استنفاذ طريق الطعن بالاستئناف، وبوصفها محكمة نقض وليس بوصفها محكمة تنازع. ([44])

هذا المعنى أكدته المحكمة العليا في حكمها الصادر في 1987/2/10، والمتعلق بتنازع الاختصاص بين دائرة الاستئناف المدنية ودائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس، والذي بعد أن أكدت فيه على أن هذا النوع من التنازع هو تنازع بين محكمتين تابعتين لجهة قضائية واحدة، قضت بقولها: "... إذا كان التنازع على الاختصاص بين محكمتين تابعتين لجهة واحدة، كان مرد الأمر إلى المحكمة التي تعلوها، ثم إلى محكمة النقض التي تستطيع بما لها من ولاية أن تضع حداً لهذا التنازع وذلك عن طريق الطعن بالإجراءات العادية." ([45])

وفي حكم أحدث للمحكمة العليا قضت بذات المعنى، في 2001/3/12، بأنه "... متى كان يبين أن التنازع القائم بين محكمة جنزور الجزئية والمحكمة الابتدائية هو تنازع بين محكمتين تابعتين للقضاء العادي وليس بين المحاكم وجهة قضاء استثنائي آخر، فإن السبيل لحسم النزاع بين هاتين المحكمتين هو اللجوء بالطعن في أحد هذين الحكمين بالاستئناف، فإذا لم يحسم النزاع حول الاختصاص فيمكن الطعن أمام المحكمة العليا بوصفها محكمة نقض لتضع حداً في مسألة الاختصاص." ([46])

بناءً على ما تقدم، وتأسيساً على أن دوائر القضاء الإداري ليست بمحاكم إدارية مستقلة عن جهة القضاء العادي، بل هي محاكم تتبع جهة القضاء العادي، فإن طريق حسم تنازع الاختصاص بين هذه الدوائر ومحاكم القضاء العادي، بالطعن على أحد الحكمين أمام المحكمة التي تعلوها، أما المحكمة العليا فلا تنظر هذا النوع من التنازع إلا في حالة عدم حسم تنازع

44– د. الكوني علي اعبوده، مرجع سابق، ص 476

45– حكم المحكمة العليا، طعن مدني 34/1 ق، جلسة 1987/2/10، سبقت الإشارة إليه.

46– حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 44/155 ق، جلسة 2001/3/12، غير منشور،

الاختصاص، وعندها تفصل المحكمة العليا في هذا التنازع، تفصل فيه بوصفها محكمة نقض وليست بوصفها كمحكمة تنازع.

خاتمة

في ختام هذه الدراسة والتي تناولت فيها أهم إشكالات نظام القضاء المزدوج، والمتمثلة في تنازع الاختصاص –الإيجابي والسلبي– وتناقض الأحكام، وقد انتهيت في هذه الدراسة إلى الآتي:

- نجحت أنظمة القضاء المزدوج –كما رأينا وفق النموذج الفرنسي– في حسم الإشكالات المترتبة على تبني هذا النظام القضائي، بإنشاء محكمة متخصصة في حسم تنازع الاختصاص، وتناقض الأحكام بين جهتي القضاء العادي والإداري.
- برز مدى حرص المشرع الفرنسي على تلافي إشكالية تنازع الاختصاص من خلال استحداثه لنظام الإحالة بصورتيه –الوجوبية والاختيارية– كإجراء وقائي للحد من احتمالات وقوع تنازع الاختصاص بين القضاءين الإداري والعادي.
- إن لتنازع الاختصاص الإيجابي في فرنسا مفهوماً خاصاً، يختلف عن مفهومه المتعارف عليه لدى الأنظمة القانونية الأخرى. فهو إجراء مقرر لمصلحة الإدارة، بمعنى لا يجوز الدفع به إلا من قبل الإدارة، وذلك لمنع جهة القضاء العادي من نظر منازعة ترى الإدارة أنها من اختصاص محاكم القضاء الإداري. وهذا المعنى راجع لأسباب تاريخية تعود لحقبة الثورة الفرنسية التي كان من مبادئها منع القضاء العادي من عرقلة عمل الإدارة.
- في هذا السياق أوصي المشرع الفرنسي بأهمية العودة إلى المعنى العام لمفهوم تنازع الاختصاص الإيجابي، لا سيما بعد استقرار نظام القضاء الإداري واستقلاله عن نظام القضاء العادي طبقاً لمفهوم نظام القضاء المزدوج الذي أرسته فرنسا، ومنها عرفته دول العالم.

- إن النظام القضائي المتبع في ليبيا لا مجال للقول معه بوجود تنازع في الاختصاص الولائي بين القضاء العادي والقضاء الإداري، لأن نظام القضاء الإداري الذي تبنته ليبيا هو عبارة عن دوائر إدارية منشأة داخل جهة القضاء العادي، فضلاً عن أن هذه الدوائر مختصة بالفصل في بعض المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر، بمعنى أن دوائر القضاء الإداري لا هي مستقلة عضوياً، ولا هي مستقلة على مستوى ولاية الفصل في المنازعات الإدارية عن القضاء العادي.
- استناداً إلى طبيعة النظام القضائي الليبي فإن تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري ومحاكم القضاء العادي، هو عبارة عن تنازع في الاختصاص بين محاكم تابعة لجهة قضائية واحدة، هي جهة القضاء العادي.
- إن تنازع الاختصاص بين دوائر القضاء الإداري وجهات القضاء الاستثنائي يظل تنازعاً بين جهة القضاء العادي وجهة قضاء استثنائي، تأسيساً على تبعية دوائر القضاء الإداري لجهة القضاء العادي.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع العربية:

- الكتب:

1) د. الكوني علي اعبوده، النظام القضائي الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات– طرابلس، ط3، 2003.

2) د. بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة للنشر، الجزائر، 2001.

3) جورج فوديل بيار دلفولفيه، القضاء الإداري، الجزء الثاني، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط1، 2008.

4) د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الفضيل للنشر والتوزيع، 2009.

5) د. ريمون اودان، النزاع الإداري، الجزء الثالث، ترجمة سيد بالضياف، مركز النشر الجامعي، تونس، 2009.

6) د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، 1974.

7) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 1996.

8) د. عمر السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضيل للنشر والتوزيع، 2013.

9) د. فتحي والي، قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية– القاهرة، ط2، 1981.

10) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000.

11) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007

12) د. مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، ط1، 1959.

13) د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مطابع الوحدة العربية، 1999.

- التشريعات ومجموعات الأحكام:

- قانون المحكمة العليا الاتحادية الليبية – الملغي – لسنة 1953.
- قانون المحكمة العليا الليبية – الحالي – رقم 6 لسنة 1982.
- القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي.
- قانون نظام القضاء الليبي – الملغي – رقم 51 لسنة 1976.
- قانون نظام القضاء الليبي – الحالي – رقم 6 لسنة 2006.
- مجلة المحكمة العليا الليبية، تصدر عن المكتب الفني بالمحكمة العليا.

ثانياً – المراجـع الأجنبية:

- الكتب:

- Gilles Lebreton, Droit adminisrtif général, Dalloz, Édition.2011

- René Chapus, Droit administratif général,Montchresstien, Édition.2000

- Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Édition, 1987

-التشريعات الأجنبية: (Législation)

- Loi sur la justice administrative française 2000. (- Code de justice administrative.)