

دولة ليبيا
المحكمة العليا

بسم الله الرحمن الرحيم
((الدائرة الإدارية))

بالجلسة المنعقدة علناً صباح يوم الأربعاء 28 جمادى الأول 1439 هـ
الموافق 2018.02.14 ميلادية بمقر المحكمة العليا بمدينة طرابلس .

برئاسة السيد المستشار الأستاذ : د. نور الدين علي العكري " رئيس الدائرة "

وعضوية السادة المستشارين الأساتذة : نصر الدين محمد العاقل .

: صلاح الدين أحمد الذيب .

: محمود محمد الصيد الشريف .

: عبدالقادر عبدالسلام المنساز .

وبحضور نائب النيابة بـنيابة النـقض الأستاذ : عبدالنواب محمد أبوسعد .

ومسجل الدائرة السيد : موسى سليمان الجدي .

أصدرت الحكم الآتي

في قضية الطعن الإداري رقم 64/182 ق

المقدم من : -

(...)

((وكيلها المحامي / حسين أبو حـقيقة))

ضـد :

رئيس الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور

عن الحكم الصادر من محكمة استئناف البيضاء الدائرة الإدارية بتاريخ

2017.5.22 ميلادية في الدعوى الإدارية رقم 2017/81 ميلادية .

بعد الإطلاع على الأوراق ، وتلاوة تقرير التلخيص ، وسماع المرافعة الشفهية ،
ورأي نيابة النقض ، والمداولة .

الوقائع

أقامت الطاعنة الدعوى رقم 81 لسنة 2017م أمام دائرة القضاء الإداري
بمحكمة استئناف البيضاء اختصت فيها المطعون ضده بصفته طعنا في قرار
الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور رقم 1 لسنة 2017 بشأن تشكيل
لجنة تسمى لجنة التوافقات الدستورية ، من مهامها الوصول إلى توافقات
إجرائية ودستورية من خلال تقريب وجهات النظر بين كافة الأعضاء ، وتحديد
وتضييق مواطن الخلاف وإيجاد صيغ بديله وصولاً لنصوص دستورية توافقيه ،
على أن تعتمد اللجنة في أعمالها على مصادر محددة وهي المبينة بالمادة الثالثة
من القرار والتي من بينها مقترح التوافق " توافق صلاله " ، والذي تم إلغاؤه
بموجب الحكم في الطعن الإداري رقم 65 لسنة 2016 محكمة استئناف البيضاء ،
وحيث إن القرار المطعون فيه قد جعله أحد مصادر اللجنة التي أنشأها فإنه يكون
مخالفاً للحكم القضائي المذكور وللإلحاح الداخلية للهيئة ، وانتهت إلى طلب إلغائه
وبصفة مستعجلة وقف تنفيذه ، والمحكمة قضت بعدم اختصاصها ولائياً بنظر
الدعوى .

وهذا هو الحكم المطعون فيه

الإجراءات

صدر الحكم المطعون فيه بتاريخ 2017.5.22م ، ولا يوجد بالأوراق ما يفيد
إعلانه ، وبتاريخ 2017.8.1م قرر محامي الطاعنة الطعن فيه بطريق النقض لدى
قلم كتاب المحكمة العليا مسددا الرسم ، ومودعا الكفالة والوكالة ، ومذكرة
بأسباب الطعن ، وصورة من الحكم المطعون فيه ، وبتاريخ 2017.8.10م أودع
أصل ورقة إعلان الطعن معلنة إلى إدارة القضايا فرع الجبل الأخضر بتاريخ
2017.8.2م . لا يوجد بالأوراق ما يفيد تقديم إدارة القضايا لأي مذكرة أو مستند
وأودعت نيابة النقض مذكرة - انتهت فيها إلى الرأي أصليا بعدم قبول الطعن
شكلا ، واحتياطيا رفضه .

وبتاريخ 2018.1.18م قررت دائرة فحص الطعون بالمحكمة إحالة الطعن
إلى هذه الدائرة ، وبالجلسة المحددة لنظره تمسكت نيابة النقض برأيها ، وحجزت
الدعوى للحكم لجلسة اليوم .

الأسباب

حيث إنه عن شكل الطعن ، فإن ما أثارته نيابة النقض بعدم قبول الطعن شكلا - لأن توكيل المحامي الذي قرر بالطعن جاء على عمومه ، دون بيان للطعن بالنقض في قضية بعينها ، وخلا من بيان رقم القضية ، وكان تاريخه سابقا لتاريخ صدور الحكم المطعون فيه - فهو غير سديد ، ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لا يشترط النص صراحة في سند التوكيل الصادر للمحامي الذي قرر بالطعن أن يكون منصبا على حكم معين بذاته ، متى كان نص التوكيل يتسع ليشمل الطعن في القضايا المدنية أو الإدارية لمن صدر عنه التوكيل .

وحيث إنه يبين من سند التوكيل الصادر لمحامي الطاعنة أنه مخول بتمثيلها أمام كافة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وأمام المحكمة العليا ، كما أنه نص صراحة على تعلقه بموضوع الطعن المائل حيث جاء فيه :- ((.. في رفع دعوى طعن في القرارات الصادرة عن الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أو الصادرة عن رئاستها أو القرارات التي تصدر عن أي لجنة نشأت بموجب قرار صادر عنها والمخالفة في إجراءاتها للأحكام القضائية الصادرة ضدها المذكورة في الدعويين رقم 2016/65 و 2016/71 ، وله استلام الأحكام والطعن فيها بمختلف الطرق)) .

ولما كان الطعن المائل يتعلق بقرار الهيئة التأسيسية رقم 1 لسنة 2017 بشأن تشكيل لجنة تسمى لجنة التوافقات الدستورية تختص بالوصول إلى توافقات إجرائية ودستورية.. الخ ، فإن الطعن على الحكم بمقتضى هذا التوكيل يعتبر مقررا به من ذي صفة ، ويكون - من ثم - رأي النيابة بعدم قبوله في غير محله ويضحي الطعن مستوفيا لأوضاعه القانونية ، مقبولا شكلا .

وحيث تنعى الطاعنة على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله ، ذلك أنه أخطأ في القضاء بعدم اختصاصه ولائيا بنظر الطعن تأسيسا على أن ما قامت به اللجنة هي اقتراحات لسير عمل الهيئة وهي أمور خارجة عما نصت عليه المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري ، وبيان ذلك :

1. طبقا لما عرفت به المحكمة العليا القرار الإداري فإن القرار المطعون فيه قد تضمن بوضوح إفصاح الهيئة التأسيسية عن إرادتها في اتخاذ المصدر الرابع من مقترح التوافق (توافق صلالة) من ضمن المصادر التي تعتمد عليها لجنة التوافقات الدستورية في عملها ، في حين أن هذا المقترح قد صدر حكم بإلغائه

من محكمة استئناف البيضاء في الطعن الإداري رقم 65 لسنة 2016 ، كما صدر حكم من ذات المحكمة في الطعن الإداري رقم 71 لسنة 2016 بإلغاء تعديل المادة (60) من اللائحة الداخلية للهيئة المذكورة .. الخ ، ومتى كان ذلك وكان واضحا أن القرار المطعون فيه قد جاء مخالفا لمضمون الحكمين القضائيين بما يجعله مخالفا للقانون ومن ثم لا يكون بمعزل عن رقابة القضاء الإداري .

2. إن القرار المطعون فيه قرار إداري تنظيمي قابل للطعن فيه بالإلغاء لتعلقه بالنظام الداخلي للهيئة ، الذي ينظم سير عملها اليومي .. ، وجاء مخالفا للقانون ولأحكام القضاء واللائحة الداخلية للهيئة التأسيسية .

3. إن القرار المطعون فيه جاء معيبا بعيب السبب ، إذ لم يكن هناك ما يبرر للهيئة اتخاذه لا من حيث الواقع ولا من حيث القانون ، ولم تكن في حاجة للإخلال بمبدأ التوافق الذي هو من أهم سمات عملها ، فضلا عن صدوره بالمخالفة لأحكام القضائية الباتة بما يجعله مخالفا للقانون ، وإذ لم يراع الحكم المطعون فيه ما سبق فإنه يكون مخطئا في تطبيق القانون مستوجب النقض .

وحيث إن هذا النعي في جميع وجوهه غير سديد ، ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الاختصاص الولائي بين المحاكم من النظام العام ، ويتعين على المحكمة قبل الخوض في موضوع الدعوى ، أن تتبين مدى اختصاصها بنظر النزاع باعتبار أن ذلك من المسائل الأولية ، كما جرى قضاء هذه المحكمة على أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانونا ، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة .

وحيث إن الحكم المطعون فيه تعلق بقرار أصدرته الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور ، فتعين لذلك بحث طبيعتها القانونية وطبيعة القرارات التي تصدرها ، وما إذا كانت هي قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء - ومن ثم يختص القضاء الإداري ولائيا بنظرها - أو أنها ليست كذلك .

وإذ إنه بالرجوع إلى الإعلان الدستوري ، فإن الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور هي هيئة منتخبة أنشأت لإنجاز مهمة محددة خلال زمن محدد ، فهي لا تمارس إي عمل تشريعي مما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية ، ولا تختص بإنفاذ القانون ، ولا تتمتع بسلطة إدارية تنفيذية تمكنها من ممارسة أي عمل من أعمال الإدارة التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية وهيئاتها العامة الأخرى التي تحتاجها الدولة في تنظيم وإدارة مرافقها العامة المختلفة ، وإنما

تضطلع بمهمة واحدة واضحة ومحددة ، لا لبس فيها ولا غموض ، ألا وهي إعداد وصياغة مشروع دستور دائم للبلاد ، وهو بلا شك عمل لا أثر له على أي سلطة أو نظام قانوني قائم في البلاد في هذه المرحلة الانتقالية ، كما لا يمكن وصفه بأنه عمل إداري من أعمال السلطة التنفيذية وإنما هو عمل ذو طبيعة تأسيسية تتعلق بإعداد وصياغة مشروع الدستور الدائم الذي يؤسس لقيام الدولة الليبية الحديثة في المرحلة الدائمة من تاريخها ، والتي ينتظرها الشعب الليبي بفارغ الصبر ، ويتطلع أن يحقق خلالها طموحاته في حكم وطنه وإدارة دولته ، وبناء مؤسساته بما يكفل له صون حقوقه ، والحفاظ على مقدراته ، وحماية حرياته ورعايته أمنه واستقراره ، وتحقيق ما يراه صالحا لدينه ودينياه .

وإذ كان ذلك ، وكان الإعلان الدستوري ، وفيما عدا تلك النصوص الإجرائية المبينة بالمادة (30) منه المتعلقة بعدد أعضاء الهيئة ومدة عملها ونصاب إصدار قراراتها " بأغلبية ثلثي الأعضاء زائد واحد" وإجراءات طرح مشروع الدستور للاستفتاء عليه (بنعم أولا) ، والنصاب المطلوب لموافقة الشعب عليه ، وكذلك إجراءات المصادقة عليه وإصداره أو إعادته للهيئة في حال عدم الموافقة لإعادة صياغته وطرحه مجددا للاستفتاء ، والمواعيد المقررة لذلك .. ألخ ؛ فإنه لم يقيد الهيئة المذكورة وهي تصوغ مشروع الدستور الجديد بأي قيد ، ولم يلزمها بأي شرط ، ولم يفرض عليها إتباع أي نص دستوري ، أو قانوني ، أو لائحي ، ولم يجعل تبعيتها لأي سلطة ، وذلك حماية لها من أي توجيه أو تدخل حتى تتمكن من القيام بالمهمة الموكلة إليها ، ولا سلطان عليها في ذلك ، إلا مراقبة العلي القدير ، وما يمليه عليها واجب حملها للأمانة التي قبلتها ، ثم رقابة الشعب صاحب السلطات عبر استفتاء عام حول مشروع الدستور الذي أنجزته ، فله وحده أن يقبله أو يرده عليها . ولا يغير مما تقدم أن يكون القانون رقم 17 / 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور قد نص على بعض المسائل في مواده (2 ، 3 ، 45 ، 46 ، 47) المتعلقة بتحديد أعضائها ، وتمتعها بالشخصية الاعتبارية ، والذمة المالية المستقلة ، وتحديد مقرها ، وأن تتولى دون غيرها وضع لائحته الداخلية ، وأن يكون عمل أعضائها على سبيل التفرغ ؛ إذ هي لا تشكل مساسا أو تدخلا في عملها التأسيسي في إعداد صياغة مشروع الدستور ، وإنما هي من قبيل الترتيبات التي تملكها من الشروع في العمل .

وحيث إن القضاء الإداري بوصفه قضاء المشروعية إنما يسلط رقابته على القرارات الإدارية النهائية للتأكد من عدم مخالفتها للتشريعات النافذة ، ولما كانت الهيئة وهي تصوغ مشروع دستور جديد للبلاد غير مقيدة في إنجازها بالتشريعات

النافذة على نحو ما سلف من بيان ، وبالتالي فإن الرقابة القانونية للقضاء الإداري على قراراتها ذات الصلة - لبحث مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون - تغدو غير ذات موضوع ، لأنها قرارات لا تهدف إلى تطبيق القوانين واللوائح النافذة ، وإنما تصدرها الهيئة ابتغاء تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله وهو التأسيس لمشروع دستور جديد سيكون - إن قدر له الصدور - من أهم مصادر المشروعية في حينه ، بما لا يسوغ معه إخضاع هذه القرارات لرقابة المشروعية الإدارية .

وترتبياً على ما تقدم - ومن غير إخلال باختصاص الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في شأن ما تصدره الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور من قرارات بالمخالفة للإجراءات المبينة في المادة (30) من الإعلان الدستوري سالفة البيان - فإن القرارات التي تصدرها الهيئة المذكورة يجب النظر إليها من حيث طبيعتها وموضوعها ، فمتى ما دار القرار في مضمونه وفحواه حول مسألة تتصل بصياغة وإعداد مشروع الدستور الجديد المكلفة به ، فإنه يكون - والحال هذه - ذا طبيعة تأسيسية وليس له مقومات القرار الإداري ولا صفاته ، ولا يدخل ضمن المسائل التي تختص دائرة القضاء الإداري بالفصل فيها ، والتي حددتها المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري ، ومن ثم تنحسر عنه رقابة القضاء الإداري ، ويغدو غير مختص ولائياً بنظره .

لما كان ذلك ، وكان الحكم المطعون فيه قد تعلق بقرار الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور رقم 1 لسنة 2017 القاضي : " بتشكيل لجنة تسمى لجنة التوافقات الدستورية تختص بالوصول إلى توافقات إجرائية ودستورية من خلال تقريب وجهات النظر بين كافة الأعضاء وتحديد وتضييق مواطن الخلاف وإيجاد صيغ بديلة عنها وصولاً لنصوص دستورية توافقية " ، فإنه يكون قد تعلق في مضمونه وفحواه بمسائل تتصل بصلب عمل الهيئة التأسيسية في إعداد وصياغة مشروع الدستور الدائم للبلاد ألا وهي " الوصول إلى صياغة نصوص دستورية توافقية " وبذلك يكون ذا طبيعة تأسيسية ، وليس له صفات القرار الإداري ومقوماته الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء ، بما ينتفي معه اختصاص القضاء الإداري ولائياً بنظره .

وحيث إن الحكم المطعون فيه وقد قضى بعدم اختصاصه ولائياً بنظر الطعن مؤسساً قضاءه على ما حاصله " أن القرار المطعون فيه هو مجرد مقترحات ولا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري القابل للطعن فيه بالإلغاء " ، فإنه ولئن كان قد

خالف - فيما تأسس عليه - ما قررته هذه المحكمة في أسبابها ، بما يجعله مجانباً لتطبيق صحيح القانون ، إلا انه وقد انتهى إلى ذات النتيجة وهي القضاء بعدم اختصاص القضاء الإداري ولائياً بنظر الطعن ، و كان قضاء هذه المحكمة جرى على إنه لا تثريب على محكمة النقض إذا ما اتضح لها سلامة الحكم المطعون فيه من حيث النتيجة أن تؤيده في قضائه ، على أن تبين الأسباب القانونية التي فاتت على المحكمة المطعون في حكمها ذكرها تبريراً لذلك القضاء؛ فإنه لذلك لا جدوى من نقض الحكم المطعون فيه ، وتكون من ثم مناعي الطاعة عليه غير قائمة على أساس ، جديرة بالرفض .

وحيث إنه ولئن كان فيما انتهت إليه هذه المحكمة من أسباب يؤدي إلى القضاء برفض الطعن ، وما فيه من دلالة على تأييد للحكم المطعون فيه في نتيجته (عدم الاختصاص الولائي) ، إلا أنها رأت من الأنسب - ولكي يتطابق فصلها في الدعوى مع ما أقامته من أسباب جديدة تصلح لحمل قضائها غير تلك التي استند عليها الحكم المذكور - أن تفصح عن ذات النتيجة بمنطوق حكمها .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً ، وفي الدعوى الإدارية 81 لسنة 2017 استئناف البيضاء بعدم اختصاص القضاء الإداري ولائياً بنظر الطعن .

المستشار	المستشار	المستشار
د.نورالدين علي العكرمي	نصرالدين محمد العاقل	صلاح الدين أحمد الذيب
" رئيس الدائرة"		
المستشار	المستشار	مسجل الدائرة
محمود محمد الصيد الشريف	عبدالقادر عبدالسلام المنساز	موسى سليمان الجدي