



Approaches towards the Independency of the Administrative System of the Administrative Judiciary from the Administrative System of the Ordinary Judiciary (Justice) in Jordan: Applied Study for the Provisions of the Jordanian & French Legislation and Judiciary

Tareq Nicola Al-Billeh

Jordan Bar Association, Jordan.

Abstract

Received: 6/4/2019
Revised: 18/6/2019
Accepted: 26/11/2019
Published: 1/3/2020

Citation: Al-Billeh, T. N. . (2020). Approaches towards the Independency of the Administrative System of the Administrative Judiciary from the Administrative System of the Ordinary Judiciary (Justice) in Jordan: Applied Study for the Provisions of the Jordanian & French Legislation and Judiciary. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 47(1), 337-367. Retrieved from <https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/2671>

This research deals with the approaches towards the independency of the administrative system of the administrative judiciary from the administrative system of the ordinary judiciary in Jordan (applied study for the provisions of the Jordanian & French Legislation and Judiciary). This study aims at laying down the basic legal foundation for applying the administrative judiciary independence from the ordinary judiciary and banning the interference of the ordinary judiciary with the works of the administrative judiciary in all respects. In fact, the independency, from the special administrative aspect, is represented by laying down a judicial independence law concerned with the administrative judiciary that shall regulate the conditions for hiring administrative judges, transferring, delegation, and promoting them as well as the disciplinary penalties imposed on them. Actually, and as for the administrative legislator in France, then the same adopted the judicial duality for which it caused the administrative judiciary to be a judiciary independent from the ordinary judiciary in all respects in addition to regulating the conditions of hiring the administrative judges, transferring, delegation, and promoting them and the disciplinary penalties imposed on them according to the French Administrative Judiciary Law Hence. In this research, the nature of the administrative system independency of the administrative judiciary shall be approached in addition to approaching the legal situations concerned with all the administrative affairs of the administrative judges including the transfer, delegation, promotion and subjecting to disciplinary. Finally, the study concluded several conclusions and recommendation that were recited at the end of the research.

Keywords: Judiciary independency, administrative system, administrative judiciary, ordinary judiciary (justice).

نظارات نحو استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام العادي (النظامي) في الأردن: دراسة تطبيقية في أحكام التشريع والقضاء الأردني والفرنسي

طارق نقولا البليه

نقابة المحامين الأردنيين، الأردن.

ملخص

تناولت الدراسة نظارات نحو استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام العادي (النظامي) في الأردن (دراسة تطبيقية في أحكام التشريع والقضاء الأردني والفرنسي)، وقد هدفت إلى وضع الركيزة القانونية الأساسية من أجل التوجه نحو استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي ومنع تدخل القضاء العادي في أعمال القضاء الإداري من جميع الوجوه، حيث يتمثل ذلك الاستقلال من الناحية الإدارية الخاصة بوضع قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري ينظم شروط تعين القضاة الإداريين ونقلهم وانتدابهم وإعارةهم وترقيتهم والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم، أما المشرع الإداري في فرنسا فقد أخذ بالادواجية القضائية وجعل القضاة الإداري قضاء مستقلأً عن القضاء العادي من جميع الوجوه ونظم شروط تعين القضاة الإداريين ونقلهم وانتدابهم وإعارةهم وترقيتهم والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم في قانون القضاء الإداري الفرنسي، وتم في هذه الدراسة بيان ماهية استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري وبين الأوضاع القانونية المتعلقة بجميع الشؤون الإدارية للقضاء الإداري من نقل وانتداب وإعارة وترقية وتأديب، وخلصت إلى بعض النتائج والتوصيات التي تم سردها في ختامها.

الكلمات الدالة: استقلال القضاء، النظام الإداري، القضاء الإداري، القضاء العادي (النظامي)..



© 2020 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

المقدمة

يعتبر استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي (النظامي) ضمانة مهمة من أجل تطور القضاء الإداري وعدم التدخل في شؤونه الإدارية، فقد نصت المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته على أنه: "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها و اختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين" (المادة 100، الدستور الأردني، 1952)، وهي إشارة صريحة إلى تبني المشرع الدستوري الأردني لمبدأ استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام العادي للقضاء العادي.

بحيث تكمن أهمية البحث إلى وضع ركيزة قانونية من أجل استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام العادي (النظامي) من جميع الوجوه، وينعد هذا البحث من الموضوعات الحديثة والمهمة الذي له أثر كبير في الواقع العملي، وسوف نقوم في هذا البحث بمعالجة استقلال النظام الإداري من حيث استقلاله في إدارة شؤون أعضائه، وتنظيم جميع الأمور الإدارية المتعلقة بأعضائه من أجل تحقيق الاستقلال عن القضاء العادي من خلال تحديد الشروط الواجب توافرها للتعيين في القضاء الإداري وتحديد آلية معينة لاختيار أعضاء القضاء الإداري، بالإضافة إلى تحديد قواعد خاصة لتنظيم نقل وانتداب وإعارة وترقية وتأديب القضاة الإداريين، وسيقوم الباحث بالاهتمام بجميع جوانب الموضوع سواء النظرية أو العملية، ومعالجة النقص الموجود في الدستور الأردني ونصوص قانون استقلال القضاء الأردني وقانون القضاء الإداري الأردني من خلال الاستعارة بالدستور الفرنسي وبالقوانين المقارنة الأخرى مثل القوانين والأنظمة الإدارية المتّبعة في فرنسا، وأحكام القضاء ممثلاً بأحكام المحاكم الإدارية في فرنسا، وأحكام مجلس الدولة الفرنسي، وأحكام المحكمة الدستورية الأردنية، وأحكام المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا (سابقاً) في الأردن وبيان موقف الفقه فيها، ويأمل الباحث في أن يوفق في معالجة هذا النقص والغموض والضعف في النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات العلاقة بهذا البحث، بالإضافة المعرفة العلمية والقانونية.

ويهدف هذا البحث إلى وضع قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، وعلى الرغم من أن المادة (40) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 نصت على أنه: ((مع مراعاة أحكام هذا القانون تسرى على قضاة محاكم القضاء الإداري... الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاة)), (المادة 40، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014) فالملاحظ في هذا الصدد أن هذا النص لم يحقق ميزة التخصص لقضاة محاكم القضاء الإداري، ب بحيث يعطى الحق للمجلس القضائي بأن ينقل القاضي الإداري إلى المحاكم العادلة وبالعكس، مما يؤدي إلى عدم استقرار هؤلاء القضاة في عملهم، ويؤدي أيضاً إلى عدم وجود قضاة إداري متخصص، فالقضاة العاديين (النظاميين) يطبقون قواعد القانون الخاص على المنازعات التي ينتظرونها، وينظرون إلى الأفراد والإدارة نظرة متساوية، خلافاً للقاضي الإداري المتخصص الذي يرى أن الإدارة لا تتساوى في خصومتها مع الأفراد لأن طرف النزاع غير متكافئين، بالإضافة إلى أن المادة (2) من قانون القضاء الإداري الأردني المذكور نصت على أنه " يكون لكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القراءة على غير ذلك: القانون: قانون استقلال القضاء أو أي قانون يحل محله" (المادة 2، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014)، ومن خلال إيراد عبارة "أو أي قانون يحل محله" فإن هذا النص يدعو بشكل ضمئني إلى ضرورة استحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، لذلك فإن هناك حاجة لإنفاذ نص المادة (40) من قانون القضاء الإداري الأردني واستحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، بحيث أن الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة العاديين قد لا تسرى جميعها على القضاة الإداريين، لاختلاف طبيعة القضاء العادي (النظامي) عن القضاء الإداري.

وتتمكن إشكالية البحث بأنه عندما صدر قانون القضاء الإداري الأردني المذكور وجعل التقاضي على درجتين، لم يتم هذا القانون بتنظيم شروط تعيين القضاة الإداريين ونقلهم وانتدابهم وإعاراتهم وترقيتهم والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم، ففي حال خلا النص حول تنظيم مسألة معينة فتسري على قضاة محاكم القضاء الإداري الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاة عملاً بالمادة (40) من قانون القضاء الإداري الأردني المذكور، وعلى خلاف ذلك نظم المشرع الإداري الفرنسي شروط تعيين أعضاء مجلس الدولة وقضاة محاكم الاستئناف وقضاة المحاكم الابتدائية الإدارية ونقلهم وانتدابهم وإعاراتهم وترقيتهم وتأديبهم والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم في قانون القضاء الإداري الفرنسي، لذلك فسنحاول من خلال هذا البحث الإجابة عن التساؤلات التي تمثل مشكلة البحث والمتمثلة بمشكلتين رئيسيتين وهما: - ما هي ماهية النظام الإداري للقضاء الإداري؟ وما هي الأوضاع القانونية المتعلقة بجميع الشؤون الإدارية للقضاء الإداريين؟ ويتفرع عن تلك المشكلتين الرئيسيتين عدة تساؤلات فرعية من أهمها: ما هو المقصود باستقلال النظام الإداري للقضاء الإداري؟ وما هي أهمية استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام الإداري للقضاء العادي (النظامي)؟ وما هي الشروط العامة والخاصة لتعيين القضاة الإداريين؟ وما هي آلية اختيار وتعيين القضاة الإداريين؟ وما هي الأوضاع القانونية المتعلقة بنقل وانتداب وإعارة وتأديب القضاة الإداريين؟ وللإجابة عن تلك التساؤلات، فلا بد لنا من الرجوع إلى قانون استقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته، ومدى مؤامته وملاءمته لطبيعة القضاء الإداري.

وسوف يتم في هذا البحث إثبات المنهج التطبيقي وذلك لتنوع التshireعتات التي اختلفت في تناول أقسام ومواضيع داخلة تحت هذا الموضوع، وبيان أوجه الاختلاف بينها، ومعرفة نقاط القوة والضعف لمختلف هذه الاتجاهات ومدى الأخذ بها، كما يقتضي هذا البحث الإتيان على المنهج التحليلي

لتحليل جميع نصوص التشريعات ذات العلاقة بموضوع هذا البحث، من أجل التعرف على مضمونها ومدلولاتها ومراميها، والقيام ببنقتها والتعليق عليها، وإبراز الجانب النقدي للباحث، حيث أن هذا البحث اقتضى استخدام عدة مناهج لطبيعته المتشعبة بين نصوص التشريعات والآراء والاتجاهات الفقهية، وفي ضوء ما تقدم سنعمل على تقسيم هذا البحث إلى مباحثين، سنعالج في المبحث الأول: ماهية استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري، وفي المبحث الثاني: الأوضاع القانونية المتعلقة بجميع الشؤون الإدارية للقضاء الإداريين.

المبحث الأول

ماهية استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري

يشكل استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي (النظامي) نوعاً من الحماية لأعمال القضاء الإداري، بحيث يعتبر هذا الاستقلال واجباً على القضاة الإداريين الذي يتعين عليهم أن يكونوا بمنأى عن جميع أشكال التبعية عند ممارستهم لأعمالهم القضائية باعتبار أن القضاء الإداري قضاء مسؤولية وحارس لحرية الأفراد وأن هذه الصيغة هي التي تبرز من القضاء الإداري استقلالاً كاملاً عن القضاء العادي (النظامي)، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق إلا باستقلال القضاء الإداري بإدارة شؤون أعضائه من حيث تحديد الشروط الواجب توافرها للتعيين وآلية التعيين وتحديد القواعد الخاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية أعضاء القضاء الإداري والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم (سوجور، 2005؛ حميدي، وحسن، 2015؛ خلف، 2017؛ الخلايلة، 2013).

لذلك الأسئلة التي تطرح نفسها في مقام هذا المبحث هي: ما هو المقصود باستقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين؟ وما هي الشروط الواجب توافرها لتعيين القضاة الإداريين؟ وما هي آلية اختيار وتعيين القضاة الإداريين؟ ولإجابة عن تلك التساؤلات: فلا بد لنا من تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب سنعالج في أولها: المقصود باستقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين، وفي ثانها: الشروط الواجب توافرها لتعيين القضاة الإداريين، وفي ثالثها: آلية اختيار وتعيين القضاة الإداريين.

المطلب الأول: المقصود باستقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين:

كُرس مبدأ استقلال القضاء في المادة (97) من الدستور الأردني التي نصت على أنه: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، ونصت المادة (3/2/98) من الدستور الأردني على أنه: "ينشأ بقانون مجلس قضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاء النظاميين. ومع مراعاة الفقرة (1) من هذه المادة يكون للمجلس القضائي وحده حق تعيين القضاة النظاميين وفق أحكام القانون". وأيضاً نصت المادة (100) من الدستور الأردني على أنه: "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واحتياطاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين" (المواد 97 و98/2 و100، الدستور الأردني، 1952).

ويلاحظ بأن المشرع الأردني لم يضع قانوناً خاصاً ينظم شؤون أعضاء القضاء الإداري من حيث تحديد الشروط الواجب توافرها للتعيين وآلية التعيين وتحديد القواعد الخاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية أعضاء القضاء الإداري والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم، وإنما نص بالمادة (40) من قانون القضاء الإداري الأردني على أنه: "مع مراعاة أحكام هذا القانون تسرى على قضاة المحاكم القضاة الإداري ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء" (المادة 40، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014).

وبالرجوع إلى قانون استقلال القضاء الأردني فقد كُرس مبدأ استقلال القضاء في المادة (3) من قانون استقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014 والمعدل بالقانون رقم (26) لسنة 2017 بحيث نصت تلك المادة على أنه: "أ. القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ب. يحظر على أي شخص أو سلطة مساس باستقلال القضاء والتدخل في شؤونه. ج. يكون لشؤون المجلس موازنة مستقلة تظهر كفصل مستقل باسم (المجلس القضائي) ضمن الميزانية العامة للدولة (المادة 3، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

أما في فرنسا، فقد نصت المادة (64) من الدستور الفرنسي على أنه: "يتعين على رئيس الجمهورية أن يكون الضامن لاستقلال السلطة القضائية ويساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء ويحدد قانون أساسي النظام الأساسي للقضاء" (Article 64, constitution-france, 2008) ومن أجل بيان المقصود باستقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين: فلا بد لنا من تقسيم هذا المطلب إلى فرعين سنعالج في الفرع الأول: مفهوم استقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين، وفي الفرع الثاني: أهمية استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام العادي للقضاء العادي (النظامي).

الفرع الأول: مفهوم استقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين

يعني الاستقلال بمعناه الضيق بأنه: "حالة سلطة عامة يسمح لها وضعها القانوني بإمكانية اتخاذ القرارات بمنتهى كامل الحرية وبشكل منعزل

عن آية تعليمات أو ضغوط، أما المفهوم الشخصي للاستقلال فهو: "الاستقلال الذاتي للقضاة المكونين للسلطة القضائية ويعني هذا الاستقلال بأنه مناخ عام تربوي متعلق بتكوين القاضي ويرتبط بالتعليم بشكل أساسي" (الشاذلي، 2010).

ويقصد باستقلال القضاء أصطلاحاً هو: "الا يقع القضاء تحت تأثير سلطة أو شخص أو هو من شأنه أن ينحرف عن هدفه الأساسي المتمثل بإقامة العدل بين الناس وإيصال الحقوق إلى أهلها" (أبو حمد، 2005).

ويقصد باستقلال القضاء قانوناً: "الا تتدخل في عمل القضاء سلطة أخرى على نحو السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو وسائل الإعلام أو آية جهة كانت وذلك بهدف منع أي تأثير مباشر أو غير مباشر على القاضي في في أثناء بته في القضية أو بمناسبة البت بها" (الباقي، 2016: أرسلان، 2015: 2011: Voir, 2011).

ومما تقدم، فيقصد باستقلال النظام الإداري للقضاة الإداريين من وجهة نظرنا الشخصية: "أن يكون هناك قانون خاص لاستقلال القضاة الإداري ينظم آلية تعين القضاة الإداريين وتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً إدارياً وبيان طريقة اختيارهم ونقلهم وانتدابهم وإعاتتهم وترقيتهم وترفيتهم وتأديبهم وتحديد العقوبات التأديبية في حال إخلال القاضي الإداري بواجبات وظيفته".

إلا أن المحكمة الدستورية الأردنية بقرارها التفسيري رقم (10) لسنة 2013 والمصدر بتاريخ 19/1/2014، فقد قضت بأنه: "وبناء على ما سبق وفي ضوء النصوص الدستورية المذكورة، وفي ضوء المعطيات التاريخية الأنف ذكرها والتي لا يمكن استبعادها كعنصر هام من عناصر التفسير وأدواته، فإنه لا يمكن اعتبار المحاكم الإدارية من المحاكم الخاصة، بل هي جزء لا يتجزأ من القضاء النظامي، وبالتالي فهي محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها" (المحكمة الدستورية الأردنية، 2014).

وقد خالف الأستاذ الدكتور محمد سليم غروي هذا القرار التفسيري من خلال رأي المخالف الذي جاء فيه: "...هذا وبالعودة إلى طلب رئيس الوزراء لبيان ما إذا كانت المحاكم الإدارية التي ستنشأ وفقاً لأحكام المادة (100) من الدستور تعد جزءاً من المحاكم النظامية أم أنها تعتبر محاكماً خاصة؟ فإني لا اتفق مع ما ذهب إليه الزملاء المحترمون "من أن المحاكم الإدارية هي جزء لا يتجزأ من القضاء النظامي وهي أي المحاكم الإدارية" - كما يقولون - محاكماً نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها. أما لماذا؟ فإن نقطة البدء أن تعبير المحاكم النظامية موروث من العهد العثماني للتمييز بين هذه المحاكم والمحاكم الشرعية فهل يتسع هذا التعبير في ضوء المادتين (100) و(102) من الدستور ليشمل نوع المحاكم العادلة والإدارية سنسراً إلى الإجابة بالنفي وبيان ذلك أن المادة (102) من الدستور نصت على أن تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقييمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكماً دينية أو محاكماً خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المعمول. كما تراجع المادة (103) من الدستور "والمادة (25) من القانون المدني" وحيث أن النص سالف الذكر: أ - يقر أن للمحاكم العادلة أو النظامية الولاية العامة في جميع المواد المدنية والجزائية. ب - ويقرر أن للمحاكم العادلة أو النظامية الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية باستثناء: تلك الصلاحيات التي أنسنت إلى محكمة العدل العليا" وبيان ذلك أن المادة (100) من الدستور كانت تنص قبل إجراء التعديل عليها في 1/10/2011 على أن تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واحتصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا. ووفقاً لقانونها رقم (12) لسنة 1992 حددت المادة التاسعة منه صلاحية هذه المحكمة "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي..." وحيث إن المادة (100) من الدستور عدلت في 1/10/2011 وألغت عبارة "... على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا" لـ"ليست عاص عنها بعبارة" على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين". وحيث أن المادة (100) سالف الذكر تعني كما سبق وبيننا أن يتولى المشرع توزيع ولاية القضاء كاملة على تلك المحاكم على نحو يكفل العدالة ويمكن الأفراد من ممارسة حق التقاضي. وبالتالي فإن أول ما يجب أن يتحققه مشروع القانون وفقاً لما يذهب إليه ويقول به فقه القانون العام هو "الشرعية الدستورية" إذ يجب على المشرع "أ - أن يستجيب لنداء الدستور فيوضع نص المادة (100) منه موضع التنفيذ" ب - وأن يوفر الاستقلال للقضاء الإداري متميزاً ومنفصلاً عن القضاء النظامي أو العادي وتبعداً لذلك أصبح مستقلاً ج - وأن يرمي أسس نظام ازدواج القضاء ذلك أن السمة المميزة لنظام القضاء المزدوج كما يجمع على ذلك فقه القانون العام هي أن تكون جهة القضاء الإداري مستقلة عن جهة القضاء العادي أو النظامي ولكل جهة محاكماً على اختلاف أنواعها ودرجاتها وعلى رأس كل جهة محكمة عليا" وب توفير الاستقلال والتميز لجهة القضاء الإداري عن جهة القضاء النظامي لا بد من تحقيق ميزة التخصص التي لم تتوفر قبل 1/10/2011 فالمانازعات الإدارية ذات طبيعة مختلفة عن طبيعة المنازعات الحقوقيه والجزائية ويستتبع هذا الاختلاف - كما يقول الأستاذة فقهاء القانون العام/ الإداري - ضرورة اختلاف القواعد والمبادئ القانونية التي تطبق على كل نوع منها وضرورة وجود قضاة متخصصين يستقلون عن جهة القضاء النظامي أو العادي ومتحررين من نصوص القانون المدني يستطيعون أن يتبعوا الحلول ويرسوا المبادئ التي تحقق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد. وبناء على ما تقدم فإني أرى أن ما تضمنه الفصل السابع من الدستور "المواد (97) وما بعدها" لا يلزم بوضع قانون موحد للسلطة القضائية تتضمنه جميع المحاكم، أما النصوص الناظمة للمحاكم النظامية أو العادلة فلا تسع لنوعي

المحاكم العادلة والإدارية معاً وإنما فقط للمحاكم العادلة، وبالتالي يقتصر ما نصت عليه المادة (98) خاصاً بالمجلس القضائي على القضاء العادي أو النظامي. وإذا أضفنا التعديل الدستوري الذي أدخل على المادة (100) من الدستور سالف الذكر سنكتشف سريعاً بأنه ذهب بالملكة الأردنية الماشرمية إلى أفق أرحب عزز النظام القانوني الأردني وأسهم بامتياز في بنائه وإقامته على أساس جهتين قضائيتين " جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري أو نظام مجلس الدولة الذي عرفته الدول المتقدمة بقسميه القضائي والاستشاري للفتوى والتشريع وهيئة أخرى" (رأي المخالف، المحكمة الدستورية الأردنية، 2014).

بحيث يرى الباحث بأن قرار المخالفة المقدم من الأستاذ الدكتور محمد سليم غزوبي قد اتجه إلى ضرورة إرساء أسس لنظام ازدواج القضاء في الأردن، باعتبار أن السمة المميزة لنظام القضاء المزدوج هي أن تكون جهة القضاء الإداري مستقلة عن جهة القضاء العادي أو النظامي وكل جهة محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها وعلى رأس كل جهة محكمة عليها ولتوفير الاستقلال والتميز لجهة القضاء الإداري عن جهة القضاء النظامي فلا بد من تحقيق ميزة التخصص فالمنازعات الإدارية ذات طبيعة مختلفة عن طبيعة المنازعات الحقوقية والجزائية من خلال وجود قضاة متخصصين يستقلون عن جهة القضاء العادي ومتخصصين من تطبيق نصوص القانون المدني من أجل تحقق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، ويتفق الباحث مع قرار المخالفة المشار إليه آنفًا ويضيف بأنه وعلى الرغم من أن المادة (40) من قانون القضاء الإداري الأردني المذكور قد نصت على أنه: "مع مراعاة أحكام هذا القانون تسرى على قضاة محاكم القضاء الإداري... الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء"، إلا أن الملاحظ في هذا الصدد: بأن هذا النص لم يحقق ميزة التخصص لقضاة محاكم القضاء الإداري، بحيث يعطى الحق للمجلس القضائي بأن ينقل القاضي الإداري إلى المحاكم العادلة وبالعكس، مما يؤدي إلى عدم استقرار هؤلاء القضاة في عملهم، ويؤدي أيضًا إلى عدم وجود قضاة إداري متخصص، فالقضاة العاديين (النظاميين) يطبقون قواعد القانون الخاص على المنازعات التي ينتظرونها، وينظرون إلى الأفراد والإدارة نظرة متساوية، خلافاً للقاضي الإداري المتخصص الذي يرى أن الإدارة لا تتساوى في خصوصيتها مع الأفراد لأن طرف التزاع غير متكافئين، وبالعودة للمادة (2) من قانون القضاء الإداري الأردني المذكور فقد نصت على أنه " يكون للكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القراءة على غير ذلك: القانون: قانون استقلال القضاء أو أي قانون يحل محله"، ومن خلال إيراد عبارة "أو أي قانون يحل محله" فإن هذا النص يدعو بشكل ضمني إلى ضرورة استحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، وإرساء أسس لنظام ازدواج القضاء في الأردن لذلك فإن هناك حاجة لإلغاء نص المادة (40) من قانون القضاء الإداري الأردني واستحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، بحيث أن الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة العاديين قد لا تسرى جمعها على القضاة الإداريين، لاختلاف طبيعة القضاء العادي (النظامي) عن القضاء الإداري قضاة مشروعية وحارس لحرية الأفراد.

ويضيف الباحث إلى أنه كان يتوجب على المحكمة الدستورية (مع الاحترام والتقدير لقرارها التفسيري) أن تتبع أسلوب التفسير المنطقي لنصوص الدستور من خلال استنتاج أحكام وقواعد جديدة لم يتم النص عليها صراحة في الدستور من خلال تقرير النصوص الدستورية من بعضها البعض من أجل الوصول إلى الاستنتاجات المنطقية واكتشاف القاعدة الدستورية التي كان يقصد بها المشرع الدستوري، فمن خلال قراءة نص المادة (100) من الدستور التي نصت على إنشاء قضاة إداري على درجتين مع نص المادة (98) التي نصت على إنشاء مجلس قضائي بقانون ليتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين، فإن قانون استقلال القضاء لا يتسع لتنظيم جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة العاديين (النظاميين) والقضاة الإداريين معًا وإنما تمتد فقط لتنظيم الشؤون المتعلقة بالقضاة العاديين (النظاميين)، وبالتالي يقتصر ما نصت عليه المادة (98) خاصاً بالمجلس القضائي على القضاة العادي أو النظامي فقط ولا يمتد للقضاء الإداري، وأن هناك حاجة ماسة لضرورة وجود مجلس قضائي خاص بالقضاء الإداري ينظم جميع الأمور الإدارية المتعلقة بشروط تعيين القضاة الإداريين وطريقة تعيينهم ونقلهم وانتدابهم وإعارةهم والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم. ويمكن القول بأنه من أجل إزالة اللبس والغموض الذي وقع فيه المشرع الدستوري الأردني (مع الاحترام والتقدير) بأن يتم إضافة فقرة جديدة لنص المادة (98) من الدستور الأردني وأن تنص على ما يلي: "ينشأ بقانون مجلس قضائي يتولى جميع الشؤون الإدارية والمالية المتعلقة بالمحاكم الإدارية وأعضاء القضاة الإداري وله وحده حق تعيين القضاة الإداريين وعزلهم بموجب إرادة ملكية وفق أحكام القانون".

أما في فرنسا، فقد ذهب المجلس الدستوري إلى وضع فكرة استقلال القضاة الإداري عن القضاة العادي معتمداً على قانون 1824/5/24 الذي تم التنصيص عليه في الدستور في حينه، وقرر المجلس في 7/22/1980 على أنه: "ليس من حق الحكومة أن تنقض القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية أو أن تعطها تعليمات أو أن تحل محلها بالفصل في المنازعات"، وقد أصدر المجلس قراراً آخر في تاريخ 1/23/1987 أكد فيه على سلطة مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية ودعوى إلغاء القرارات التي اتخذتها السلطة التنفيذية وما استتبعها من أعنوان وجماعات محلية، وعندما أثير مشروع القانون المتعلق بدستورية إقامة ودخول الأجانب إلى فرنسا والذي نص على الاعتراف للقضاء العادي بالنظر في القرارات المتعلقة بالطرد، أقر المجلس الدستوري بتاريخ 7/28/1989 المبادئ التي استقر عليها وقد اعترف للقضاء الإداري باختصاصه بالنظر في الدعوى الموجه ضد القرارات الإدارية (بوضياف، 2011).

وأكَّدَ المرسوم الصادر بتاريخ 19/12/1989 على أن التسيير الإداري للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية يتولاه مجلس الدولة (De

Laubadere, et Venezia, et Gaudemet, 1999)

وقد صدرت قرارات عن المجلس الدستوري الفرنسي أكدت أنه لا يجوز للسلطة التشريعية ولا السلطة الإجرائية أن تمارس رقابة على الأحكام القضائية، أو توجيه أوامر للقضاء أو أن تحل محله في الفصل بالأمور التي تدخل في إطار صلاحياته، كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 29 تموز 1998 بأن "كل قرار قضائي له قوة التنفيذ" غير أنه أخذ بعين الاعتبار الضرورات التي تجعل المشرع قادرًا على تأكيد قواعد كان القضاء الإداري قد ألغاها وإعطائها شرعية وعلى الرغم من تأكيده مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء، فرأى المجلس الدستوري الفرنسي أنه لا يستطيع التصدي للمشرع في ممارسة صلاحياته تحت تأثير الضرورة، ووضع تشريعات ذات مفعول رجعي، ما عدا في الأمور الجزائية، كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته استقلالية القضاء وعدم إمكانية عزلهم جاعلاً ذلك من المبادئ ذات القيمة الدستورية، باعتبار القاضي هو حارس الحرية الفردية، وفي قراره الصادر في 22 تموز 1980 اعتبر استقلالية القضاء مبدأ دستورياً يرتكز بالنسبة للقضاء العدلي على نص المادة (64) من الدستور، وبالنسبة للقضاء الإداري على المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية وكان قد اعتبر في قراره الصادر بتاريخ 17 تموز 1980 "أن مبدأ استقلالية القضاء عنصر من عناصر السيادة الوطنية وكان قد رأى في قرار سابق أن استقلالية القضاء تقام بمدى استقلالية أعضاء الجسم القضائي" (Rousseau, 2006؛ سلمان، 2011).

وقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي كمراجع قضائي (قسم المنازعات) بناءً على تقرير الغرفة السادسة لقسم المنازعات في أحکامه المكونة ما بين اتحاد قوة عمل القضاة SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS وأخرون، وال الصادر بتاريخ 23/3/2018 على أنه: "بموجب أحکام المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن: "كل مجتمع لا تكون فيها ضمانة الحقوق مؤمنة وفصل السلطات ليس محدداً هو مجتمع لا دستور له إطلاقاً". وبموجب المادة 64 من الدستور: "يتعين على رئيس الجمهورية أن يكون الضامن لاستقلال السلطة القضائية/يساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء": وبموجب المادة 15 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن: "للمجتمع الحق في مساءلة أي موظف عام عن إدارته". وبموجب أحکام المادة 20 من الدستور: "تحدد الحكومة سياسة الوطن وتمارسها، /وتكون تحت تصرفها/ وهي مسؤولة أمام البرلمان، وإن مبدأ فصل السلطات، والمادة 64 من الدستور، اللذين يضمنان استقلال السلطة القضائية، ولا سيما استقلال القضاة في ممارسة الوظيفة القضائية، لا يحظران إنشاء لدى وزير العدل هيئة لرقابة أو تقييم نشاط من المحاكم القضائية، شرط أن تتوفر في تشكيلتها، ومركز أعضائها وتنظيمها وشروط وطرق تدخلاتها الضيمانات الازمة لاحترام استقلال السلطة القضائية وألا تؤدي تحقيقها إلى إجراءاتها تقييم للقرار القضائي المعين، هذه المبادئ لا تمنع أيضًا وجود ضمن هذه الهيئة مفتشين من خارج السلطة القضائية يتمتعون بالمؤهلات الملائمة عندما يتم إجراء تحقيقات في سلوك قاضي من قبل مفتش يتمتع هو نفسه بهذه الصفة وأن تكون التحقيقات في النشاط القضائي لمحكمة خاضعة للسلطة المباشرة مثل هذا المفتش". (C.E, SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS, 23/3/2018)

ومما تقدم، يمكن القول بضرورة قيام المشرع الفرنسي بأن يقوم بإرساء أسس لنظام ازدواج القضاء وإنشاء قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي (النظامي) من جميع الوجوه ويراعي تمييز النظم الإداري للقضاء الإداري عن النظم الإداري للقضاء العادي من حيث اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الخاص، وبتقديرنا الشخصي المتواضع (ومع احترامنا وتقديرنا) للقرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية بخصوص تفسير نصوص الدستور التي اعتبرت بأن القضاء الإداري الأردني جزء لا يتجزأ من القضاء العادي (النظامي)، فإن هذا القرار جانب الصواب لكون المشرع الدستوري الأردني نص صراحة وفي المادة (100) من الدستور الأردني على إنشاء قضاء إداري مستقل أي اخذ صراحة بنظام القضاء المزدوج، لذلك ندعو المحكمة الدستورية الأردنية (ومع تكرار احترامنا وتقديرنا لقرارها التفسيري) بالرجوع عن هذا القرار واعتبار القضاء الإداري قضاء مستقل عن القضاء النظامي من جميع الوجوه مثلما فعل المجلس الدستوري في فرنسا، ووفقاً لقرار المخالفة المقدم من القاضي الأستاذ الدكتور محمد غزو.

الفرع الثاني: أهمية استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري للقضاء العادي (النظامي)

يتمثل اختصاص القضاء الإداري في الرقابة على مدى مشروعية أعمال السلطات الإدارية في الدولة ويتربّ على ذلك بأن يكون القضاء الإداري مستقل عن القضاء العادي (النظامي) من جميع الوجوه، إذ لا تتفق طبيعة الوظيفة القضائية التي يقوم بها القضاء الإداري باعتباره قاضي المنازعات الإدارية وحامي الحقوق والحرمات الفردية أن يكون جزءاً لا يتجزأ من القضاء العادي (النظامي) بل تقتضي طبيعة هذه الوظيفة أن يحاط القضاء الإداري بضمانات أساسية تدعم استقلاله وتعزز كيانه مما يضمن صيانة حقوق المتقاضين وتحقيق العدالة وأن هذا الاستقلال لا يتحقق إلا باستقلال القضاء الإداري بإدارة شؤون أعضائه من حيث تحديد الشروط الواجب توافرها للتعيين وآلية التعيين وتحديد القواعد الخاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية أعضاء القضاء الإداري والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم (خلف، 2017؛ بوضياف، 2006؛ جازية، 2008؛ نوير، 2006).

ولما كان القضاء الإداري يعمل على ضمان تحقيق مبدأ الشرعية من خلال الرقابة على أعمال السلطة الإدارية فهو مطالب من أجل الفصل في القضايا الإدارية أن يحقق التوازن بين حقوق وحريات الأفراد ولن يحدث ذلك إلا إذا كان عالماً بمقتضيات الإدارة العمومية وظروف عملها حتى يمكن من الفصل في المنازعات الإدارية بقضاء عادل دون المساس بمتطلبات العمل الإداري ولما كان من موجبات استقلال القضاء الإداري أن يكون القضاء متخصصاً لا يتولاه غير متخصصون فلا بد من وجود نظام إداري للقضاء الإداري مستقل عن النظام الإداري للقضاء العادي (النظامي) يحدد قواعد وشروط خاصة لتأهيل القاضي الإداري وتدريبه في مجالات العمل الإداري، وأن تكون المؤهلات والشروط الازمة لتعيين القضاة الإداريين مختلفة اختلافاً تاماً عن المؤهلات والشروط الازمة لتعيين القضاة العاديين (النظاميين). (جازية، 2008).

ويرى الباحث بأنه يترتب على التكريس الدستوري بوجود قضاء إداري على درجتين متكون من المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية العليا طبقاً لنص المادة (100) من الدستور الأردني المذكورة آنفًا في هذا البحث عدم المساس باستقلال هذا القضاء بدمجه في جهة القضاء العادي (النظامي) لأن الاعتراف بوجود محكمة إدارية عليا كجهة مقومة لأعمال المحاكم القضائية الإدارية يعد اعترافاً دستورياً لمبدأ ازدواجية السلطة القضائية وأن المشرع الدستوري عندما وضع على قمة القضاء الإداري المحكمة الإدارية العليا الأردنية لتوازي محكمة التمييز الأردنية التي توجد على قمة القضاء العادي (النظامي) فإنه أراد وضع حد لأي تردد بشأن تبني نظام ازدواجية القضاء في الأردن وأكد على عدم إمكانية تدخل المشرع الدستوري لإلغاء المحكمة الإدارية العليا الأردنية المكرسة دستورياً أو جعلها مجرد محكمة بدمجها ضمن القضاء العادي (النظامي)، لذلك وتجسيداً لهذه الاستقلالية التي يجب أن يتمتع بها القضاء الإداري فلا بد من قيام المشرع الدستوري الأردني بمنحه الاستقلالية الإدارية والمالية لإدارة شؤون أعضائه من خلال تحديد شروط التعيين وأ آلية التعيين والنقل والانتداب والإعارة والتأديب الخ...

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها لتعيين القضاة الإداريين

وضع المشرع الدستوري الأردني الأساس لتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يعين في الدولة بحيث نصت المادة (22) من الدستور الأردني على أنه: "1. لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة. 2. التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحوقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات" (المادة 22، الدستور الأردني، 1952).

وقد نصت المادة (4/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني على أنه: "تشكل المحكمة الإدارية من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية" ونصت المادة (23) من ذات القانون على أنه: "تسري شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاة على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاةها..." (المواد 4/ب و 23، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014).

بحيث يلاحظ من خلال إيراد تلك النصوص بأن المشرع الإداري الأردني لم يضع شروطاً صريحة لتعيين القضاة الإداريين، وإنما وضع شروطاً لتعيين القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، فقد نصت المادة (40) من قانون القضاة الإداري الأردني على أنه: "مع مراعاة أحكام هذا القانون تسري على قضاة محاكم القضاء الإداري ورئيس النيابة العامة العامة الإدارية ومساعديه الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاة" (العلوان، 2016؛ المادة 40، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014).

واشترط المشرع الأردني لتعيين القضاة عدة شروط نص عليها في المادة (9) من قانون استقلال القضاة، وقد نصت المادة (49) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور والمعدل بموجب القانون رقم 23 لسنة 2019 على أنه: "في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه تسري على القضاة أحكام نظام الخدمة المدنية واي تشرع آخر يتعلق بالموظفين على أن يمارس المجلس القضائي صلاحية مجلس الوزراء ويمارس الرئيس صلاحية رئيس الوزراء والوزير المختص". (العلوان، 2016؛ المادة 49، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014).

أما في فرنسا فقد نصت المادة (1) من الدستور الفرنسي على أنه: "تعزز التشريعات المساواة بين النساء والرجال في تقلد المناصب والوظائف الانتخابية وكذلك المناصب ذات المسؤوليات المهنية والاجتماعية". Article 1,constitute-france,2008) وقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً عدة شروط نصت عليها المادة 16 من المرسوم رقم 58-1270 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 2016-1090 المؤرخ في 8 أغسطس 2016، بالإضافة إلى الشروط الأخرى الخاصة بالقضاء الإداريين والمنصوص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي (Article 16/2, Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016; Code de justice administrative Francaise,2018).

لذلك بدراستنا لهذا المطلب، سنعالج في الفرع الأول: ضرورة توافر الشروط العامة لتعيين القضاة الإداريين، وفي الفرع الثاني: ضرورة توافر الشروط الخاصة لتعيين القضاة الإداريين.

الفرع الأول: ضرورة توافر الشروط العامة لتعيين القضاة الإداريين

يشترط لتعيين القضاة شرطًا عاماً تهدف إلى تحقيق الصالح العام وتعتبر تلك الشروط من مظاهر المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة من خلال المساواة في شروط التعيين التي تضعها السلطة المختصة بالتعيين من شروط عامa من توافر وتنطبق عليهم هذه الشروط فيكونون بذلك على قدم المساواة في الحصول على الوظيفة العامة (عمرية، 2014).

بحيث يلاحظ بأن المشرع الإداري الأردني لم يضع شرطًا عاماً لتعيين القضاة الإداريين، وإنما وضع شرطًا عاماً لتعيين القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين والإداريين) بشكل موحد، وأما التشريع الإداري الفرنسي فقد أخذ بنظام الإذواج القضائي ووضع شروط عامa لتعيين القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة وتعديلاته وقانون القضاة الإداري الفرنسي.

وقد اشترط قانون استقلال القضاء الأردني عدة شروط عامa، ومنها: شرط الجنسية (أولاً)، وشرط الأهلية المدنية (ثانياً)، والصلاحية الأدبية (ثالثاً)، وسنسلط الضوء على تلك الشروط ومقارتها بالقوانين والأنظمة المتبعة في فرنسا.

أولاً: ضرورة توافر شرط الجنسية

يقصد بالجنسية أنها: "رابطة سياسية وقانونية تفيد انتماء الفرد إلى شعب الدولة بوصفه عنصراً من العناصر المكونة لها" (البستاني، 2003: فريدي، 2012).

وقد اشترط المشرع الأردني توافر الجنسية الأردنية في كل من يتقدم لإشغال أي من وظائفها، ولا يحق للأجنبي أن يتقدم للتعيين في أي وظيفة إلا بعد مضي فترة على حصوله على الجنسية الأردنية وذلك لغايات التحقق من ولاء المتخصص وإخلاصه للدولة التي حصل على جنسيتها (عمرية، 2014). ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الإداري الأردني لتحديد ضرورة توافر شرط الجنسية للقضاة الإداريين فإنه يطبق عليهم القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون استقلال القضاء الأردني المذكور، لذلك يشترط فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون أردني الجنسية، حيث نصت المادة 1/أ/9 من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "يشترط فيمن يعين قاضياً أن يكون أردني الجنسية" (المادة 1/أ/9، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014).

أما في فرنسا فقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون فرنسي الجنسية، فقد نصت المادة 16/2 من المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "يشترط في المرشح للتعيين بالقضاء أن يكون فرنسي الجنسية" (Article 16/2, *Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016*)

ثانياً: ضرورة توافر شرط الأهلية المدنية

يقصد بالأهلية المدنية على أنها: "صلاحية الشخص لكسب الحقوق وتحمل الالتزامات والقيام بالأعمال والتصورات القانونية التي يترتب عنها كسب الحقوق وحمل الالتزامات القانونية" (عمران، 2002؛ بوربيع، وفرجي، 2016).

ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الإداري الأردني لتحديد ضرورة توافر شرط الأهلية المدنية للقضاة الإداريين فإنه يطبق عليهم القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون استقلال القضاء الأردني المذكور؛ فيشترط فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون ممتعاً بالأهلية المدنية، حيث نصت المادة 1/أ/9 من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "يشترط فيمن يعين قاضياً أن يكون ممتعاً بالأهلية المدنية" (المادة 1/أ/9، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014).

أما في فرنسا، فقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون ممتعاً بالأهلية المدنية، فقد نصت المادة 16/3 من المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "يشترط في المرشح للتعيين بالقضاء أن يكون ممتعاً بالأهلية المدنية" (Article 16/3, *Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016*).

ثالثاً: ضرورة توافر شرط الصلاحية الأدبية

يقصد بشرط الصلاحية الأدبية على أنه: "مدى تحلي الشخص بمجموعة من الصفات والخصائص والتي تكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء وما يمس الخلق، وتلتزم أصلاً في الشخص نفسه وهي لصيقة ومتعلقة به وسيرته وسلوكه ومن مكونات شخصيته" (جودة، 2009؛ عمرية، 2014).

ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الإداري الأردني لتحديد ضرورة توافر شرط الصلاحية الأدبية للقضاة الإداريين فإنه يطبق عليهم القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون استقلال القضاء الأردني المذكور؛ فيشترط فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون ممتعاً بالصلاحية الأدبية،

حيث نصت المادة 9/أ/3 من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "يشترط فيمن يعين قاضياً أن يكون...غير محكوم بأي جنائية، وغير محكم من محكمة أو مجلس تأديبي لأمر مخل بالشرف ولو رد اعتباره أو شمله عفو، ومحمد السيرة وحسن السلوك" (المادة 9/أ/3، 5/4/2014). قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكمها رقم (81/2018) تاريخ 23/5/2018 على أنه: "...ويمان المستدعي ضد المجلس القضائي المؤلف من رجال القضاء وبطبيعة مراكمتهم الأكثر خبرة ودرأية بأوضاع السلطة القضائية وأعمق فيهم للمقاييس الصارمة التي يتعين أن يؤدي العمل في إطارها وأنفذ إلى الضوابط الكامنة في طبيعة الوظيفة القضائية وما يرتبط بها من القيم الرفيعة التي ترد عنها أي شبهة تناول منها حق الرقابة على حماية للوظيفة القضائية في جميع الظروف والأحوال حتى لا ينحرف القضاة لقيامهم بأعمال تؤثر في هيبة السلطة القضائية وعلو منزلتها بحيث تنتقص من ثقة المتقاضين على شؤونها ذلك أن عمل القاضي لا ينافي بغيره من الموظفين العاملين ويتعين أن تكون مقاييس سلوكه أكثر صرامة وأشد حزماً بحيث يكون محمود السيرة حسن السلوك معتصماً بالاستقامة وبعد عما يشينها ملتصماً بما ورد في مدونة السلوك القضائي نائماً بالعمل القضائي على أن تحيطه الشهادات أو تكتنفه مواطن الريب التي تلقى بذاته ظللاً قائمة على سلوكه بما يستوجب الحكم بانتفاء صلاحية القاضي لولاية القضاء وهو شرط لا ينفك عنه بل يلزمه دوماً ما بقي قائماً بأعباءها ويظل يلازمه حتى التقاعد أو إنهاء خدمته إذا ما فقد شروط الصلاحية وبما أن الكتب والتقارير المشار إليها آنفًا في متن هذا القرار تلقى جميعها ظللاً من الشك على صلاحية وأهلية المستدعي للخدمة كقاضي ارتى المجلس القضائي أن المستدعي قد فقد الصلاحية لولاية القضاة" (المحكمة الإدارية العليا الأردنية، 2018).

أما في فرنسا فقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون متمتعاً بالصلاحية الأدبية، فقد نصت المادة 16/3/4 من المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "يشترط في المرشح للتعيين بالقضاء أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك غير محكم بأي جنائية، وغير محكم من محكمة أو مجلس تأديبي" (Article 16/3/4, *Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*).

Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016)

الفرع الثاني: ضرورة توافر الشروط الخاصة لتعيين القضاة الإداريين

بالإضافة إلى الشروط العامة التي تم الإشارة إليها آنفًا، فيشترط لتعيين القضاة الإداريين شروطاً خاصة تهدف تلك الشروط لضمان التحقق من قدرة وكفاءة من يتم اختياره من القضاة الإداريين للقيام بأعمال وظيفته من أجل تحقيق المصلحة العامة (عمرية، 2014).

بحيث يلاحظ بأن المشرع الإداري الأردني لم يضع شروطاً خاصة لتعيين القضاة الإداريين، وإنما وضع شروطاً خاصة لتعيين القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، (العلوان، 2016)، وذلك خلافاً للتشريع الإداري الفرنسي الذي أخذ بنظام الإدراجه القضائي من خلال وضع شروط خاصة لتعيين القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 وقانون القضاة الإداري الفرنسي، وتتميز تلك الشروط عن شروط تعيين القضاة العاديين (النظاميين).

وقد اشترط قانون استقلال القضاء عدة شروط خاصة ومهمها: توافر شرط المؤهل العلمي (أولاً)، وتوافر شرط العمر والشروط الصحية لتعيين (ثانياً)، وتوافر شرط مدة الخدمة (ثالثاً)، وسنسلط الضوء على تلك الشروط ومقارنتها بالقوانين والأنظمة المتبعة في فرنسا.

أولاً: ضرورة توافر شرط المؤهل العلمي

يقصد بالمؤهل العلمي: "أن يكون المرشح للتعيين بالوظيفة حاصلاً على درجة علمية من مستوى ونوع معين مثل شهادة الدكتوراه والماجستير والبكالوريوس والدبلوم والشهادة الثانوية العامة، ويختلف مستوى المؤهل العلمي المطلوب بحسب الوظيفة المطلوبة والنظام القانوني الذي يحكمها" (كنعان، 2007؛ عمرية، 2014).

ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الإداري الأردني لتحديد ضرورة توافر شرط المؤهل العلمي للقضاة الإداريين فإنه يطبق عليهم القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون استقلال القضاة الأردني المذكور؛ فيشترط فيمن يعين قاضياً إدارياً أن توافر فيه المؤهلات العلمية المطلوبة للتعيين، حيث نصت المادة 9/أ/6 من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور على أنه: "يشترط فيمن يعين قاضياً أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق من أحدى كليات الحقوق في الجامعات الأردنية، أو على شهادة معادلة لها في الحقوق يقبلها المجلس بعد الاستئناف برأي الجهة المختصة بمعادلة الشهادات في المملكة، على أن تكون هذه الشهادة مقبولة للتعيين في القضاة في البلد الذي صدرت فيه" (المادة 9/أ/6، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014).

أما في فرنسا، فقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً إدارياً أن توافر فيه المؤهلات العلمية المطلوبة للتعيين في القضاة، فقد نصت المادة 16/1 من المرسوم رقم 58-1270 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 2016-

1090 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "يشترط في المرشح للتعيين في القضاء أن يكون حاصلاً على دبلوم المعهد القضائي على أن لا يكون قد مضى على حصوله على هذا الدبلوم مدة تزيد على أربع سنوات بعد حصوله على درجة البكالوريوس في الحقوق أو على شهادة معادلة لها في الحقوق وفقاً للشروط المحددة بمرسوم في مجلس الدولة، ولا ينطبق هذا المتطلب على المرشحين المشار إليهم في النقطتين 2 و3 من المادة 17". Article 16/1, "Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016).

ثانياً: ضرورة توافر شرط العمر والشروط الصحية للتعيين

يقصد بشرط اللياقة الصحية "بأنها الصلاحية الإلزامية لشخص المرشح للتعيين في الوظيفة العامة للقيام بأعباءها على الوجه المرضي من أجل تسيير المرفق العام بانتظام وأضطراب، بالإضافة إلى أن يكون المرشح للتعيين خالياً من أي أمراض معدية أو عاهات جسدية أو عقلية تعيق أداء عمله وتعطل مصالح المواطنين بسبب الغياب المستمر نتيجة المرض مما يجعله عبئاً على الدولة وتختلف درجة اللياقة الصحية من وظيفة إلى أخرى" (الزغبي، 1993: جودة، 2009)، وتشترط التشريعات القانونية الإدارية شرط العمر من أجل التأكيد من أن الشخص المرشح للتعيين على درجة من النضج والإدراك بما يؤهله للقيام بأعباء الوظيفة العامة ومسؤولياتها، بالإضافة إلى أنه يشترط ألا يكون المرشح للتعيين في وظيفة معينة قد تجاوز سناً معينة تحول دون الاستفادة من خدماته (الخلالية، 2012).

ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الإداري الأردني لتحديد شرط العمر والشروط الصحية لتعيين للقضاء الإداريين فإنه يطبق عليهم القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون استقلال القضاء الأردني المذكور؛ فيشترط فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون قد بلغ سنًا معينة للتعيين بالإضافة إلى توافر الشروط الصحية، بحيث نصت المادة 9/أ/2 من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "يشترط فيمن يعين قاضياً أن يكون بلغ الثلاثين من عمره وتتوافق فيه الشروط الصحية للتعيين". (المادة 9/أ/2، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

ونصت المادة 9/ب من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "يستثنى من شرط العمر المنصوص عليه في البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة الذين التحقوا ببرنامج قضاة المستقبل قبل نفاذ أحكام هذا القانون على أن يكون قد أكمل السابعة والعشرين من عمره" (المادة 9/ب، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

أما في فرنسا فقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً إدارياً أن تتوافر فيه الأهلية البدنية المطلوبة للتعيين في القضاء، فقد نصت المادة 16/5 من المرسوم رقم 58-1270 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاء والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "يشترط في المرشح للتعيين في القضاء استيفاء شروط الأهلية البدنية الالزمة لممارسة وظائفهم مع مراعاة الأشخاص ذوي الإعافة". Article 16/5, Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, .Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016)

ونصت المادة 21/2 من المرسوم رقم 58-1270 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاء والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "بالنسبة للمرشحين للفئة الثانية من التسلسل الهرمي القضائي، يجب ألا يقل عمرهم عن خمسة وثلاثين عاماً في 1 كانون الثاني (يناير) من العام الذي يتقدم فيه للمسابقة... وبالنسبة للمرشحين للفئة الأولى من التسلسل الهرمي القضائي، يجب ألا يقل عمرهم عن خمسين عاماً في 1 يناير من السنة التي يتقدم فيها للمسابقة...". Article 21/2, Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016)

ونصت المادة 233-7 L من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "تنتهي خدمة قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، عندما يصلون إلى الحد الأقصى من العمر المحدد في القانون رقم 834-84 المؤرخ في 13 سبتمبر 1984 بشأن الحد الأدنى للسن في الخدمة العامة والقطاع العام، ويجوز بناء على طلبهم أن يظلو في الخدمة لممارسة واحدة من المهام المعينة للمستشارين الأولي حتى يصل إلى الحد الأقصى لسن الخدمة المشار إليه في المادة 1 من القانون عدد 861304 المؤرخ 23 ديسمبر 1986 بشأن الحد الأدنى للسن وطرق تعيين بعض موظفي الخدمة المدنية للدولة". Article L.233 -7, Code de justice administrative Francaise , 2019)

وقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 19/11/2010 على أنه: "وفقاً للمادة 7- L من قانون القضاء الإداري: أعضاء هيئة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، عندما يبلغون الحد الأدنى للسن الناتج عن القانون رقم 834- 84 المؤرخة في 13 سبتمبر 1984 والمتعلقة بالحد الأدنى للسن في الخدمة العامة والقطاع العام، وبناءً على طلبهم، يبقون في خدمة القضاة لممارسة إحدى الوظائف المنوطة بأول المستشارين لفترة ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد. ويستتبع من تلك الأحكام أن أعضاء المحكمة الإدارية الذين يظلو بالخدمة القضائية على هذا الأساس يجوز لهم ممارسة جميع المهام التي لا تقتصر حصراً على أعضاء السلك الحاصل على درجة الرئيس Conseil d'Etat, N° 341364, Lecture du vendredi 19 novembre 2010)

ثالثاً: ضرورة توافر شرط مدة الخدمة

يقصد بشرط مدة الخدمة على أنه: "التكوين المهني الذي يكتسبه القاضي الإداري نتيجة القيام بأعباء وظيفته القضائية عن طريق الاطلاع على الدعاوى القضائية الإدارية، فمن خلال ممارسة القاضي الإداري لعمله واطلاعه على الملفات المختلفة يمكنه التعرف على الجوانب المختلفة والمتنوعة للمنازعة الإدارية مما يساعد على اكتساب الملكة القانونية والقضائية لديه والتعرف على اتجاهات القضاء الإداري وأراء الفقه والموازنة بين أطراف الدعوى الإدارية" (جازية، 2008).

ويعتبر التخصص والتكوين المهني ضرورة ملحة بالنسبة للقاضي الإداري ويعود ذلك إلى خصوصية القانون الإداري المتمثلة في مرونة وسرعة تطوره وعدم تقنيته حتى بالنسبة لما هو مقتن منه فإن كثرة وتشعبه يجعل من الصعب الإحاطة به بسهولة ويسر، بالإضافة إلى ذلك ونظرًا لدور الأحكام القضائية والإدارية في خلق وتكوين القانون الإداري فإن ذلك يستلزم إحاطة القاضي الإداري بالمبادئ والنظريات التي استقر عليها هذا القضاء (حسين، 2006).

ونظرًا لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الإداري الأردني لتحديد شرط مدة الخدمة للقضاة الإداريين فإنه يطبق عليهم القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون استقلال القضاء الأردني المذكور؛ فيمكن القول بأنه يشترط فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون قد عمل محاميًّا لمدة معينة على أن يكون قد عمل في ميدان القضاء الإداري أو أن يكون حاصلاً على دبلوم المعهد القضائي الإداري المقترن استحداثه في هذا البحث، ونصت المادة 9/أ/ب من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "يشترط فيمن يعين قاضياً أن يكون قد عمل محاميًّا أستاداً لمدة لا تقل عن خمس سنوات للحاصل على الدرجة الجامعية الأولى في الحقوق أو لمدة لا تقل عن أربع سنوات للحاصل على الدرجة الجامعية الثانية (الماجستير) في الحقوق أو لمدة ثلاثة سنوات للحاصل على الشهادة الجامعية الثالثة (الدكتوراه) في الحقوق. أو حاصلاً على دبلوم المعهد" (المادة 9/أ/ب، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

أما في فرنسا، فقد اشترط المشرع الفرنسي فيمن يعين قاضياً إدارياً أن يكون قد عمل مدة معينة، أو أن تكون له خدمة محددة في أحد جهات الدولة، فقد نصت المادة 3/2/17 من المرسوم رقم 1270 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "يشترط في المرشح للتعيين في القضاء أن يكون قد عمل مدة أربع سنوات من تاريخ الإعلان عن المسابقة في 1/1 من كل سنة في إحدى هذه الصفات وهي المسؤولين الذين تحكمهم العناوين الأولى والثانية والثالثة والرابعة من اللوائح العامة لمسؤولي الحكومة والحكومات المحلية، والعسكريين وغيرهم من وكلاء الدولة، والسلطات المحلية ومؤسساتهم العامة في نشاطهم، أو أداء خدمتهم الوطنية. أو أن يكون قد عمل مدة ثمان سنوات للأشخاص الذين كان لهم نشاط المهني واحد أو أكثر من الولايات عضو في جمعية منتخبة لسلطة محلية أو وظائف قضائية أو غير قضائية (المهنية). ولا يمكن أن تؤخذ مدة هذه الأنشطة أو الولايات أو المهام في الاعتبار إلا إذا كان الأشخاص المعنيون عندما مارسواها كانوا يتمتعون بوضع قاضي أو موظف مدنى أو عسكري أو موظف عمومي" (Article 17/2/3, Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016).

ونصت المادة 2/1/21 من المرسوم رقم 58-1270 المؤرخ في 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة والمعدل بموجب القانون رقم 1090-2016 المؤرخ في 8 أغسطس 2016 على أنه: "بالنسبة للمرشحين للفترة الثانية من التسلسل الهرمي القضائي...، يجب أن يكون لهم سبع سنوات على الأقل من الخبرة المهنية في المجال القانوني إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية، تؤهلهم بشكل خاص لممارسة القضاء. وبالنسبة للمرشحين للفترة الأولى من التسلسل الهرمي القضائي...، يجب أن تتمتع بخبرة مهنية لا تقل عن 15 عاماً في المجال القانوني والإداري، والأمور الاقتصادية أو الاجتماعية، تؤهلهم بشكل خاص لممارسة المهام القضائية..." (Article 21/1/2, Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016).

ونصت المادة 15-233 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "يتلقى المستشارون والمستشارون الأولي قبل دخولهم لأول مرة في خدمة قضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، مهما كانت طريقة توظيفهم، تدريجياً أولياً في مجلس الدولة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر تُحسب كخدمات فعلية في هيئة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية" (Article R.233-15, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

ويعتبر محافظ الدولة في فرنسا أحدى الوسائل التي تساعد في التكوين المهني للقاضي الإداري فإنه ومن خلال تحضير تقريره في الدعوى الإدارية يتعرض بكل استقلال لوقع القضاية ويحدد القواعد القانونية التي تحكمها والمبادئ القانونية التي يثيرها النزاع ويستعين في ذلك بكل الأحكام السابقة الصادرة عن مجلس الدولة أو محكمة التنازع أو محكمة النقض أو تطور مبادئ القضاء في هذا الشأن وينتهي التقرير إلى الحل المقترن في الدعوى والذي يكون بمثابة مشروع حكم (حسين، 2006؛ De Laubadere, et Venezia, et Gaudemet, 1999).

ومما تقدم، يمكن القول بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي واستحداث قانون استقلال قضائي للقضاء الإداري في الأردن له

مجلس قضائي مكون من القضاة الإداريين واستحداث قانون لتنظيم المحاكم الإدارية ينص على إنشاء محاكم إدارية ابتدائية في جميع أنحاء المملكة، وإنشاء محاكم استئناف إدارية في محافظات المملكة وإنشاء محكمة إدارية عليا (مجلس دولة)، وعلى الرغم من أن المادة (4/4) من قانون القضاة الإداري الأردني نصت على إمكانية عقد جلسات للمحكمة الإدارية في أي مكان آخر في المملكة بشرط موافقة رئيس المحكمة إلا أن إمكانية انعقاد المحكمة في مكان آخر بالملكة لا يعتبر بديلاً عن إنشاء محاكم إدارية ابتدائية في الأقاليم فجواز الانعقاد وبقرار من رئيس المحكمة المختصة يختلف عن لزوم إنشاء وينص صريح في القانون، بحيث إن التنقل بين الجهات القضائية والاستشارية للقضاء الإداري يساعد في التكوين المهني والفنى للأعضاء هنا القضاة ويجعلهم أقدر على تفهم مقتضيات نشاط الإدارة العمومية والتوفيق بين هذه المقتضيات وحماية حقوق وحريات الأفراد، وأيضاً أن يشترط قانون استقلال القضاة الإداري بالإضافة إلى شرط الجنسية وشرط الصلاحية الأدبية والأهلية المدنية شروطًا خاصة على من يعين بالقضاء الإداري بأن يكون حاصلاً على درجة الدكتوراه في القانون أو القضاة الإداري من جامعة أردنية معترف بها يقبلها المجلس القضائي الإداري المقترن استحداثه في هذا البحث، بالإضافة إلى اشتراط أن يكون له منشورات علمية في المجالات القانونية المعتمدة لدى المجلس القضائي تتعلق بالقانون والقضاء الإداري لا تقل عن ثلاثة أبحاث قانونية، وأن لا يقل عمره عن ثلاثة سنوات ولا يزيد عن خمسة وأربعين سنة بتاريخ التعيين، وأن يكون قد عمل محامياً أستاداً في ميدان القضاة الإداري مدة لا تقل عن عشر سنوات، أو أن يكون حاصلاً على دبلوم المعهد القضائي الإداري الذي سيتم معالجته لاحقاً في هذا البحث باعتبار أن للقاضي الإداري دور فعال فهو منشئ ومبتكر للقواعد القانونية خلافاً دور القاضي النظامي مما يستوجب أن تكون المؤهلات والشروط الالزمة لتعيين القضاة الإداريين مختلفة اختلافاً تاماً وأن يكون لها مسار مختلف عن تعيين القضاة العاديين (النظاميين).

المطلب الثالث: آلية اختيار وتعيين القضاة الإداريين:

يلاحظ أن المشرع الإداري الأردني لم يضع آلية لاختيار وتعيين القضاة الإداريين، وإنما وضع آلية لاختيار وتعيين القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، بحيث نصت المادة (40) من قانون القضاة الإداري الأردني المذكور على أنه: "مع مراعاة أحكام هذا القانون تسرى على قضاة محاكم القضاة الإداري... الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاة" وذلك خلافاً للتشريع الإداري الفرنسي الذي أخذ بنظام الازدواج القضائي من خلال وضع آلية لاختيار وتعيين القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، بحيث نصت المادة (10) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور على أنه: "أ. على الرغم مما ورد في أي قانون آخر، لا يجوز تعيين شخص في وظيفة قاض إلا بعد التتحقق من كفاءته وحسن خلقه وصلاحيته للوظيفة القضائية على أن تجري مسابقة للمتقدمين ملء الوظائف الشاغرة من الدرجات السادسة وحتى الأولى، من لجنة لا يقل عددها عن خمسة قضاة يعينهم المجلس من قضاة الدرجة الأولى على الأقل إذا كانت الوظائف الشاغرة من الدرجات السادسة والخامسة والرابعة ومن قضاة الدرجة العليا إذا كانت الوظائف الشاغرة من الدرجات الثالثة والثانية والأولى، على أن يعلن الرئيس عن هذه الوظائف الشاغرة وموعده المسابقة. ب. يستثنى من شرط المسابقة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة من كان حاصلاً على دبلوم المعهد القضائي قبل نفاذ أحكام هذا القانون على ألا يكون قد مضى على حصوله على هذا الدبلوم مدة تزيد على خمس سنوات بتاريخ الإعلان عن المسابقة" (المادة 10، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014).

أما في فرنسا، فيتم اختيار أعضاء مجلس الدولة الفرنسي إما عن طريق المسابقات العامة أو من خارج مسابقات الدولة ويعتبر مجلس الدولة أول هيئة لكتاب موظفي الدولة في فرنسا ويضم حوالي 300 عضو تفتح كل سنة في المتوسط، وخمسة مناصب "قضاة متدرجين" للطلاب الأفضل مرتبة المتخرجين من المعهد العالي للإدارة (ENA)، ويتم ترقيمهم ليصبحوا مقررين بعد أربع سنوات، ثم مستشاري دولة (أعضاء في مجلس الدولة) بعد اثنى عشرة سنة في هذه المرتبة، ويتم التقدم بحكم الأقدمية فقط، وهذا ما يشكل صماماً كبيرة على صعيد الاستقلالية، وإضافة إلى الاختيار عن طريق المسابقة فيتم اختيار أعضاء من الخارج؛ فتختار الحكومة أربعة مقررين وثلاثة أعضاء من الشخصيات الخارجية بالنسبة للهيئة، وبخصوص جزء من التعيينات الخارجية لأعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بناء على تنسيب نائب رئيس مجلس الدولة، وعلاوة على ذلك يُعد مجلس الدولة مستشارين في خدمة غير عادية، يعينون لأربع سنوات ولا يشتركون إلا في الأقسام الإدارية، وتكون التعيينات الخارجية والخدمة غير العادية بخبرات ومؤهلات متنوعة، ويتم إلتحاق الأعضاء في الوقت نفسه أو بالتعاقب بقسم النزاعات (القاضي الأعلى للنظام الإداري) أو بقسم إداري (شوري الحكومة)، وبعض الرماء يختارون العمل خارج مجلس الدولة، على سبيل المثال لممارسة عملهم لدى رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء، ويمكنهم أيضاً أن يحالوا لشغل مناصب عليا في الإدارة الفرنسية، وبعض أعضاء مجلس الدولة يجلسون بصفة قضاة وطنين في أعلى الهيئات القضائية الدولية (محكمة العدل الدولية ومحكمة العدل للمجموعات الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)، وأخيراً فإن بعض الزملاء يطلبون بأن يوضعوا في وضعية التصرف، لكي يتمكّنوا، بنوع خاص ولفترات زمنية محددة، من مزاولة مهام في القطاع الخاص

(<http://arabic.conseil-etat.fr/node/34144>, Article L.121-1/2/3/4/5, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

أما قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف في فرنسا، فقد نصت المادة (6-233-L) من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: " يتم تعين قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف عن طريق المسابقات، ولا يجوز أن يتجاوز عدد الوظائف التي سيتم شغلها بموجب هذه المسابقات ثلاثة أضعاف عدد الوظائف المعروضة كل عام في المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية للتلاميد الخريجين من المدرسة الوطنية للإدارة والمرشحين للجولة الخارجية، وتفتح المنافسات الخارجية إلى حاملي الشهادات المطلوبة لامتحان القبول في المدرسة الوطنية للإدارة، والمنافسة الداخلية مفتوحة لموظفي الدولة وكذلك للقضاة وغيرهم من المدنيين أو العسكريين والموظفين المدنيين الذين ينتسبون إلى هيئة أو إطار تنفيذي ضمن الفئة الأولى ويشترط أن تكون لهم خدمة عامة فعلية مدتها أربع سنوات قبل 31 ديسمبر / كانون الأول من تاريخ الإعلان عن المسابقة" (Article L.233-6, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

وتعتبر المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا (Ecole nationale d'administration) من أعرق المدارس العليا الفرنسية، والتي تسعى إلى الوصول للمناصب المدنية العليا، وتقوم باختيار وتدريب كبار المسؤولين الفرنسيين وتعدهم لتحمل المسؤوليات التي تنتظرونهم على الصعيد الوطني والأوروبي والدولي، وتعد المعاهد الإقليمية للإدارة الملحقين والمدراء الذين يشكلون العمود الفقري للإدارة الفرنسية، ويتم استقبال الموظفين العاملين الأجانب في ثلاثة أنواع من الدورات التدريبية طويلة المدة وتضم: 1- الدورة طويلة المدة التي تنظمها المدرسة الوطنية للإدارة مدتها ستة عشر شهراً للموظفين العاملين المبتدئين، ويرتبط هذا التدريب الذي يفضي إلى منح شهادة بثلاث مسارات للماجستير المهني في مجال "الاتصال من قبل المؤسسات العامة"، و"العمل العام في أوروبا" و"الإدارة العمومية العامة" بتنظيم من المدرسة الوطنية للإدارة بالشراكة مع جامعات فرنسية عريقة منها: جامعة Paris CELSA، وجامعة باريس الأولى بانتيون-سوربون وجامعة ستراسبورغ. 2- الدورة الدولية لتحسين المستوى التي تنظمها المدرسة الوطنية للإدارة ومدتها ثمانية شهور للموظفين العاملين القدماء، ويرتبط هذا التدريب الذي يفضي إلى منح شهادة بمسارين للماجستير المهني في مجال "الإدارة والشؤون الدولية" و"الإدارة والمالية العامة" بشراكة ما بين المدرسة الوطنية للإدارة وجامعة باريس وبانتيون-سوربون وجامعة ستراسبورغ. 3- الدورة الدولية للمعاهد الإقليمية للإدارة (CiRA) ومدتها ثمانية شهور لموظفي مبتدئين والقديامي، كما توفر المعاهد الإقليمية للإدارة للموظفين العاملين الأجانب إمكانية تحضير درجة الماجستير في موازاة دراستهم، ويجب على المرشحين المبتدئين أن يمارسوا مهام من مستوى عال وأن يتقنوا اللغة الفرنسية بشكل ممتاز وأن يتقنوا اللغة الإنجليزية وأن يكونوا حاصلين على درجة علمية من مستوى الماجستير أو ما يعادله، وتكون عملية الانتقاء مشتركة في دورات المدرسة الوطنية للإدارة والمعاهد الإقليمية للإدارة (<http://www.ena.fr/index.php?fr/formation/Cycles-internationaux>)

ويمكن القول بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي بإنشاء معهد خاص للقضاء الإداري لتطوير القضاة الإداريين وتأهيلهم للعمل القضائي الإداري ووضع نظام خاص لهذا المعهد يحدد شروط الالتحاق به ومدة التأهيل والتدريب، ووضع برنامج للمواد التي ستدرس بهذا المعهد، بالإضافة إلى إشراك الملتحق بهذا المعهد بعدة دورات وورشات عمل ومؤتمرات مختصة بالقضاء الإداري داخل الأردن أو خارجه من أجل تطوير مهاراته العلمية والعملية، ومن أجل الته�ض بالقضاء الإداري في الأردن وضرورة تأهيل القاضي الإداري وتدريبه في مجالات العمل الإداري باعتبار أن القضاء الإداري قضاء عيني يستوجب أن يكون القاضي الإداري على دراية وفهم عميق لعمل جهات الإدارة، بحيث تساهم الدورات والندوات والمؤتمرات المتخصصة بالقضاء الإداري بمناقشة المسائل القانونية وزيادة الملكة القانونية للقاضي الإداري وتأهيله المستمر وضمان كفاءته فهو بحاجة إلى هذا التكوين المهني والقانوني المستمر من أجل الإمام بجميع علوم القانون المختلفة والتي يجب عليه معرفتها وفهمها ليكون قادرًا على تطبيقها تطبيقاً سليماً على المنازعات الإدارية المطروحة أمامه وحق يحقق مبدأ الشرعية، وأيضاً فإن تكوين القاضي الإداري وتأهيله يتطلب رجوعه إلى الكتب والمجلات المتخصصة بالقضاء الإداري والمتضمنة لآراء الفقه بالإضافة إلى أحكام القضاء مما يستدعي ذلك إنشاء مكتبات خاصة للقضاء الإداريين وإنشاء مجلة خاصة بالقضاء الإداري وإنشاء موقع قانونية إلكترونية لمتابعة تطوير التشريعات والأحكام القضائية يستطيع القاضي الإداري الرجوع إليها والاطلاع عليها بسهولة وسرعة.

المبحث الثاني

الأوضاع القانونية المتعلقة بجميع الشؤون الإدارية للقضاء الإداريين

أكّد قانون استقلال القضاء الأردني على القاعدة الدستورية باستقلال القضاء العادي، وأن القضاة لا سلطان عليهم في قضائهم لنغير القانون، ونظم هذا القانون آلية نقل القضاة وانتدابهم وترقيتهم وتأديبهم، حيث نصت المادة (6/أ) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور على أنه: "يتولى المجلس جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين بما في ذلك: أ. النظر في شؤون القضاة وتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم ونقلهم وانتدابهم وإعارة خدمتهم وفق أحكام هذا القانون"، ولكن هذا القانون لا يفي لجميع متطلبات استقلال القضاة الإداري عن القضاء العادي (النظامي)، والذي يستدعي وجود قانون خاص لاستقلال القضاة الإداريين وانتدابهم وترقيتهم وتأديبهم ونقلهم مثلما ما هو معمول به في النظام القضائي الإداري في فرنسا (المادة 6/أ، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014: فريحات، بلا سنة نشر).

لذلك الأسئلة التي تطرح نفسها في مقام هذا المبحث هي: ما هي الأوضاع القانونية المتعلقة بنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين؟ وما هي الأوضاع القانونية المتعلقة بتأديب القضاة الإداريين؟ وللإجابة عن تلك التساؤلات، فلا بد لنا من تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب سنعالج في المطلب الأول: الأوضاع القانونية المتعلقة بنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين، وفي المطلب الثاني: الأوضاع القانونية المتعلقة بتأديب القضاة الإداريين، وفي المطلب الثالث: الأوضاع القانونية المتعلقة بتأديب القضاة الإداريين.

المطلب الأول: الأوضاع القانونية المتعلقة بنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين

تجدر الإشارة بأن المشرع الأردني لم يضع قواعد خاصة لنقل وانتداب وإعارة القضاة العاديين، وإنما وضع قواعد عامة لنقل وانتداب وإعارة القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الإداري الفرنسي الذي أخذ بنظام الإزدواج القضائي من خلال وضع قواعد خاصة لنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك القواعد عن قواعد نقل وانتداب وإعارة القضاة العاديين.

لذلك ومن أجل أن يتحقق استقلال القضاة الإداري في مواجهة القضاة العاديين (النظامي)، فلا بد أن تكون هناك قواعد خاصة بنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين وأن تكون بيد القضاة الإداري نفسه نظراً لاختلاف طبيعة القضاة الإداري عن القضاة العاديين (النظامي) مما يتطلب وجود ضمانات أكبر للقضاة الإداريين عن القضاة العاديين (النظاميين) وذلك لأهمية وحساسية القضاة الإداري، ومن أجل ضمان استقلال القضاة الإداريين بوظيفتهم بكل حياد دون أي تدخل من القضاة العاديين (النظامي)، وحتى نضمن عدم نقل أو انتداب أو إعارة القضاة الإداريين لجهة القضاة العاديين (النظامي) (حميدي، وحسن، 2015). ومن خلال معالجتنا لهذا المطلب سنعمل على دراسة آلية نقل القضاة الإداريين في (الفرع الأول)، وأآلية انتداب وإعارة القضاة الإداريين في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آلية نقل القضاة الإداريين

يقصد بالنقل على أنه: "نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى سواء كان هذا النقل في نفس الكادر أو الجهة الإدارية أو في كادر أو جهة إدارية أخرى من نفس النوع والدرجة" (مها، 1983؛ الحلو، 1983؛ خذيري، 2016).

ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الأردني بنقل القضاة الإداريين فإنه يطبق على نقلهم القواعد القانونية في نقل القضاة العاديين والمنصوص عليها في قانون استقلال القضاة الأردني المذكور، فقد نصت المادة (21) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور والمعدل بموجب القانون رقم 23 لسنة 2019 على أنه: "أ. ينقل القاضي من وظيفة إلى أخرى ضمن الجهاز القضائي بقرار من المجلس مع مراعاة الدوران الوظيفي ما أمكن ذلك. ب. لا يجوز نقل أي قاض إلى محكمة التمييز إلا إذا عمل مدة لا تقل عن 1: ثلاث سنوات في محكمة استئناف، أو 2-ثلاث سنوات رئيساً لهيئة استئنافية لدى محاكم البداية وسنة واحدة على الأقل لدى محكمة استئناف، أو 3-ثلاث سنوات عضواً لهيئة استئنافية لدى محاكم البداية وستين على الأقل لدى محاكم الاستئناف أو 4-ثلاث سنوات قاضياً في المكتب الفني بعد حلوله في الدرجة الثالثة وسنة واحدة على الأقل لدى محكمة استئناف، أو 5-خمس سنوات نائباً عاماً أو قاضياً لدى محكمة الجنائيات الكبرى وسنة واحدة على الأقل لدى محكمة استئناف. ج. لا يجوز نقل أي قاض إلى محكمة استئناف إلا إذا عمل: 1. مدة لا تقل عن خمس سنوات في احدى محاكم البداية أو محكمة الجنائيات الكبرى، أو 2. مدة لا تقل عن خمس سنوات في النيابة العامة أو مساعدًا للوكيل العام. د. لا يجوز نقل أي قاض إلى محكمة البداية إلا إذا عمل قاضياً للصلح مدة لا تقل عن خمس سنوات. هـ لا يشغل وظيفة مساعد النائب العام أو مدع عام لدى محاكم البداية إلا من عمل قاضياً أو مدعياً عاماً مدة خمس سنوات". المادة 21، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014)، بحيث يلاحظ بأن هذا النص لم يتضمن صراحة آلية نقل القضاة الإداريين نظراً لعدم وجود محاكم إدارية ابتدائية في جميع محافظات المملكة ومحاكم استئناف إدارية في كافة محافظات المملكة، لذلك فلا بد من وجود قانون استقلال خاص بالقضاة الإداري ينظم آلية نقل القضاة الإداريين.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً) في حكمها رقم (124/1996) تاريخ 24/9/1996 على أنه: " يستفاد من المواد 42 و 24 و 23 من قانون استقلال القضاة رقم 49/1972 وتعديلاته أن قانون استقلال القضاة أناط بالمجلس القضائي صلاحية نقل القضاة داخل الجهاز القضائي كما انه أناط به الموافقة على نقل القضاة خارج الجهاز القضائي إلا أن القانون المذكور خلا من أي نص بين فيه الإجراءات والكيفية التي يتم بها نقل القضاة إلى خارج سلك القضاة مما يقتضي إعمال نص المادة 42 من قانون استقلال القضاة وتطبيق نظام الخدمة المدنية في الحالات التي لم يشملها قانون استقلال القضاة، وبما أن نظام الخدمة المدنية رقم 1/1988 قد بين في الفصل الحادي عشر المتعلق بالفصل والانتداب والإعارة الإجراءات الواجب اتخاذها في مثل هذه الحالات وتحت باب النقل فقد نصت المادة 65 من هذه النظام فانه يستفاد من هذه المادة أن المشرع أوجب اتباع

إجراءات معينة في حالة نقل الموظف من دائرة إلى أخرى، وحيث تبين أن نقل المستدعي من سلك القضاء إلى وظيفة في سلطة وادي الأردن لم يتم وفق الإجراءات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية حيث خلت أوراق الدعوة بما يشير إلى اتباع الإجراءات المشار إليها أعلاه وبإضافة إلى ذلك فقد تقرر نقله إلى وظيفة غير معروفة في سلطة وادي الأردن، وحيث أنه من المبادئ المستقرة فقهًا وقضاءً أنه إذا اشترط القانون أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددتها المشرع وفي الشكل المرسوم له فإن عدم مراعاة هذه الإجراءات يجعل القرار معيباً، وبما أن القرار المطعون فيه لم تراع فيه الإجراءات الموضحة أعلاه فيكون قد صدر مخالفًا للقانون" (محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً)، 1996).

أما في فرنسا، فقد ميز قانون القضاء الإداري الفرنسي بين آلية نقل أعضاء مجلس الدولة وآلية نقل أعضاء المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية، فبخصوص نقل أعضاء مجلس الدولة فقد نصت المادة 135-1 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "يمكن الموافقة على نقل أعضاء مجلس الدولة لمدة طويلة في الحالات المنصوص عليها في المادة 14 من المرسوم رقم 986-85 المؤرخ 16 سبتمبر 1985، وهي تهدف إلى تحقيق التنقل القانوني المعمول به لأعضاء السلك المعينون من قبل المدرسة الوطنية للإدارة. ومع ذلك لا يمكنهم تحقيق هذا التنقل في مكان لعمل المحامين أو مع محامي في مجلس الدولة أو محكمة النقض. وتتخذ التدابير الفردية المتعلقة بتطبيق الفقرة السابقة بالشكل المحدد في المادة 135-2 R. ويعتبر أعضاء مجلس الدولة الذين تم تعيينهم في الجولة الخارجية قد انتهت" (Article R.135-1, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

أما بخصوص نقل أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية فقد نصت المادة 1-235 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "لا يجوز نقل قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية وفقاً للمرسوم رقم 15 لسنة 2008 المؤرخ في 4 يناير 2008 والمتعلق بالتنقل للموظفين المعينين من خلال المدرسة الوطنية للإدارة إلا بعد مضي مدة عامين خدمة قضائية فعلية، بدون حساب مدة التدريب الأولي، ولا يمكن أداء عملهم القانوني مع مكتب محامية أو مع محامي في مجلس الدولة أو في محكمة النقض، ويشترط أن لا تتجاوز مدة النقل عن أربع سنوات، ويعود القاضي في نهاية المدة إلى عمله الأصلي" (Article R.235-1, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

ويمكن إجراء التنقل القانوني إما داخل خدمات الدولة أو خارج خدمات الدولة (السلطات المحلية، المنظمات الحكومية الدولية، هيئات القانون الخاص...). ومهما يندرج الناتج عن المرسوم رقم 1439 لسنة 2015 المؤرخ في 6 نوفمبر 2015 إلى وضع إطار للتنظيم القانوني للتنقلات التي تنفذ في إطار خدمات الدولة، وإن المهام التي تؤخذ في الاعتبار للتنقل القانوني عند القيام بها خارج خدمات الدولة يجوز فرض قبود عليها بموجب القوانين الخاصة للهيئات، من أجل تحقيق التنقل القانوني خارج خدمات الدولة. فعلى سبيل المثال، وفقاً للمادة 1-35 * R من قانون القضاء الإداري، لا يمكن لأعضاء مجلس الدولة أداء عملهم القانوني مع مكتب محامية أو مع محامي في مجلس الدولة أو في محكمة النقض. حيث إن العمل القانوني الذي يتم تنفيذه مع شركة أو هيئة يحكمها القانون الخاص سوف يستلزم أيضاً ضمان على وجه الخصوص، لا يضع الشخص في وضع غير قانوني للمصالح، مما يشكل جريمة محددة وفقاً للمادة 13-432 L. من قانون العقوبات- Circulaire du 18 mai 2016 relative à l'application du décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 modifié relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration)

الفرع الثاني: آلية انتداب وإعارة القضاة الإداريين

يقصد بالانتداب على أنه: "صدور قرار من السلطة المختصة بإسناد وظيفة أخرى للموظف العام غير وظيفته الأصلية وبصفة مؤقتة" (عبد الوهاب، ومحمد، 2001)، أما الإعارة فيقصد بها: "قيام الموظف العام بأعمال أخرى خارج مكان الجهة الإدارية التي يعمل بها وتفرغه لها بصورة كلية" (كنعان، 2007؛ المهدوي، 1986).

ونظراً لعدم وجود قواعد خاصة بالتشريع الأردني بانتداب وإعارة القضاة الإداريين فإنه يطبق على انتدابهم وإعارةهم القواعد القانونية في انتداب وإعارة القضاة العاديين (النظاميين) والمنصوص عليها في قانون استقلال القضاة الأردني، فقد نصت المادة (22) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور على أنه: "أ. للرئيس أن ينتدب في حالة الضرورة أي قاض من غير أعضاء المجلس لأي محكمة نظامية أو خاصة أو لتوسيع إحدى وظائف النيابة العامة أو للقيام بمهام التفتيش لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة الواحدة. ب. للمجلس بتنصيب من الرئيس تمديد الانتداب لمدة التي تقتضيها الضرورة. ج. يراعى في الانتداب ألا تكون الوظيفة أو العمل الذي انتدب إليه القاضي أدنى درجة من درجته أو العمل المنوط به. د. للرئيس بناء على طلب وزير العدل انتداب أي قاض للقيام بمهام الأمين العام لوزارة العدل لمدة ثلاثة أشهر وللمجلس بتنصيب من الرئيس تمديدها لمدة التي يراها ضرورية" (المادة 21، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014)، ونصت المادة (23/ب) من ذات القانون المذكور على أنه: "1. يجوز إعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الإقليمية أو الدولية بقرار من مجلس الوزراء بناء على موافقة المجلس، على أن تراعي بهذا الشأن التشريعات النافذة. 2. لا يجوز أن تزيد مدة إعارة القاضي على خمس سنوات طيلة مدة خدمته القضائية وتعتبر هذه المدة خدمة فعلية" (المادة 23/ب، قانون استقلال

القضاء الأردني، 2014).

أما في فرنسا فقد ميز قانون القضاء الإداري الفرنسي بين آلية انتداب وإعارة أعضاء مجلس الدولة وآلية انتداب وإعارة أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فبخصوص انتداب وإعارة أعضاء مجلس الدولة فقد نصت المادة 2-135 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "لا يجوز الإعارة أو التفويض ما لم تكن للقاضي خدمة فعلية بالمجلس مدة أربع سنوات على الأقل، ويجوز في حالات خاصة لم تكن له خدمة فعلية مدة سنتين أن يتم نقله لشغل أحد الوظائف التي يكون أمراً تعين فيها عائد للحكومة"، ونصت المادة 3-135 R. من ذات القانون على أنه: "لا يجوز أن تتجاوز مدة التفويض أربع سنوات ومدة الإعارة خمس سنوات، ويجوز تمديد فترة الإعارة لمدة خمس سنوات أخرى بناء على تنسيب نائب رئيس مجلس الدولة".

(Article R.135-2-3, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

أما بخصوص انتداب وإعارة أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية فقد نصت المادة 5-233 A. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "يمكن إعارة القضاة الإداريين لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط لبيئات قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية برتبة رئيس لشغل منصب رئيس المحكمة الوطنية للجوجو" (Article L.233-5, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

ومن خلال الرجوع للمادة 7-233 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي فقد نصت على أنه: "على أن إعارة القضاة والموظفين المدنيين إلى المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بذات المرتبة والدرجة والأقدمية، وتحسب لهم مدة الإعارة كأقدمية في الدرجة وفقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرات 3 و4 من المادة 1-233 R. من ذات القانون".

(Article R.233-7, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

بالإضافة إلى ذلك، فقد نصت المادة 2-235 R. من قانون القضاء الإداري على أنه: "مع عدم الإخلال بأحكام المادة 1-235 R. وحالات الإعارة، فيجوز إعارة قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية إذا كانت لهم خدمة أربع سنوات على الأقل إلى شغل وظيفة محافظ أو وظيفة يترك أمر التعين فيها لقرار الحكومة، على أن تصدر تلك الإعارات بناء على طلب الجهات المعنية، وبناء على رأي جهاز التفتيش القضائي للمحاكم الإدارية" (Article R.235-2, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

وقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 12/3/2014 على أنه: "يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار بأنه بموجب أحكام المادة 1-232 A من قانون القضاء الإداري: "يمارس المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية وحده فيما يتعلق بأعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية الصالحيات المخولة بموجب المادتين 14 و15 من القانون رقم 84-16 الصادر في 11 يناير 1984 والتي تنص على أحكام قانونية تتعلق بالخدمة العامة للدولة واللجان الإدارية المشتركة واللجان الفنية واللجنة الخاصة المكلفة بإبداء الرأي بشأن الجولة الخارجية والانتداب والإعارة والعمل الإضافي. (...); ويستفاد من الأحكام الموحدة للمادة 1-232 L. المشار إليها أعلاه والمادة 15 من قانون 11 يناير 1984، أن المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية هو المختص بتنظيم وعمل المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية: أنه وفقاً للفقرة 1 من المادة 34 من مرسوم 15 فبراير 2011، المتخد لتطبيق المادة 15 من قانون 11 يناير 1984، ويجب الرجوع إليها بشأن مشاريع النصوص المتعلقة بـ "المنظمة وتشغيل هذه الجهات القضائية".

(Conseil d'Etat, N° 371841, Lecture du mercredi 12 mars 2014).

المطلب الثاني: الأوضاع القانونية المتعلقة بترقية القضاة الإداريين

يقصد بالترقية على أنها: "انتقال الموظف العام من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها، أو أن ينتقل من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة بحيث يترتب على الترقية والترفع مسؤوليات أكبر وزيادة مادية ومعنوية" (أبو زيد، 1956؛ السوليماني، 2007).

وتجدر الإشارة بأن المشرع الإداري الأردني لم يضع قواعد خاصة لترقية القضاة الإداريين، وإنما وضع قواعد عامة لترقية القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الفرنسي الذي أخذ بنظام الزدوج القضايى من خلال وضع قواعد خاصة لترقية القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك القواعد عن قواعد ترقية القضاة العاديين، بحيث نصت المادة (18) من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور والمعدل بالقانون رقم 23 لسنة 2019 على أنه: "أ. يجري ترفيق القضاة من درجة إلى درجة أعلى على أساس من الجدارة والكفاءة المستمدتين من تقدير المجلس وتقارير المفتشين الواردة عنهم ومن واقع أعمالهم، وعند التساوي في الدرجة يرجح القاضي الأقدم على أن يقتضي قرار الترفيق للدرجة العليا بارادة ملكية سامية. ب. تحدد أقدمية القاضي في الدرجة على النحو التالي: 1. من يتقاضى راتباً أعلى ضمن الدرجة الواحدة. 2. وعند التساوي في الراتب ضمن الدرجة الواحدة يعتبر الأقدم في تاريخ تقادسي ذلك الراتب. 3. وعند التساوي يعتبر الأسبق في تاريخ نيل الدرجة هو الأقدم. 4. وعند التساوي يرجع إلى الدرجة السابقة وهكذا حتى إذا تساوت برجع إلى الأقدم في الخدمة وعند التساوي يرجح الأكبر سنًا. ج. تحدد أقدمية القاضي الذي يعاد إلى الخدمة أو الذي يعين لأول مرة في قرار تعينه" (المادة 18، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

ونصت المادة 19 من ذات القانون المذكور والمعدل بموجب القانون رقم 23 لسنة 2019 على أنه: "أ. لا يجوز ترفيق القاضي إلى درجة أعلى من

درجته مباشرة قبل انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة إلا إذا عين في أعلى مربوطها فيجوز ترفيعه بعد انقضاء سنة واحدة على تعيينه وتعطى الأولوية في الترفيع عند التساوي في الكفاءة من اجتاز دورات المعهد التي يحددها المجلس. ب. يرفع القاضي وجوبًا بعد مرور خمس سنوات على حلوله في الدرجة. ج. لا يؤثر إلغاء مسمى نائب رئيس محكمة التمييز على الرواتب والعلاوات المقررة لغير القضاة النظاميين بمقتضى التشريعات الأخرى". وأيضاً نصت المادة 20 من ذات القانون على أنه: "تمنح الزيادة السنوية للقاضي عند استحقاقها حكماً". (المادتين 19 و20، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً) في حكمها رقم (316/2004) تاريخ 28/2/2005 على أنه: "يستفاد من أحكام المادة (19/أ) من قانون استقلال القضاء رقم 51 لسنة 2001 التي تنص على "يجري ترفيع القضاة من درجة إلى أعلى على أساس من الجدارة والكفاءة المستمدتين من تقدير المجلس وفقاً للتقارير المفتشفين الواردة عنهم ومن واقع أعمالهم مع مراعاة العقوبات التأديبية المفروضة عليهم وعند التساوي يرجح القاضي الأقدم على أن يقترن قرار الترفيع ببارادة ملكية سامية" إن ترفيع القضاة من درجة إلى درجة أعلى يتم على أساس الجدارة والكفاءة، وإن المشرع قد منح المجلس القضائي سلطة تقديرية للمفاضلة بين القضاة من حيث الجدارة والكفاءة عند الترفيع وتقدير الأجر والأكفاء" (محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً)، 2005).

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً) رقم (9/2002) تاريخ 22/5/2002 فقد قضت بأنه: "لا يرد القول أنه لا مصلحة للقاضي من إقامة الدعوى للطعن بقرار تعيين غيره بدرجة أعلى من درجته أو يسبقه في الأقدمية إذ أن مصلحته من الطعن ظاهرة وأكيدة لأن إقصاء المعين من أمامه في الأقدمية لا يجعله منافساً له في الترفيع، حتى لا يكون هناك احتمال لأن يحجبه عن الترفيع إذا اعتمدت الأقدمية في الترفيع وذلك عملاً بال المادة (20/أ) من قانون استقلال القضاء التي لا تجيز ترفيع القاضي إلى درجة أعلى من درجته مباشرة قبل انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة، إضافة إلى المصلحة الأدبية للطاعن في أن لا يتقدمه القاضي المعين إذا اجتمع معه في هيئة واحدة، وإن سلطة المجلس القضائي في اختيار من هو أهل وكفؤ للعمل القضائي هي سلطة تقديرية إلا أن سلطته في تحديد الدرجة التي يستحقها الشخص المراد تعيينه قاضياً مقيدة بحكم المادة (14) من قانون استقلال القضاء ومقيدة أيضاً بأحكام نظام الخدمة المدنية الذي يسري على القضاة فيما لم يرد به نص في قانون استقلال القضاء عملاً بال المادة (43) من قانون استقلال القضاء، واشترطت المادة (14/ب) من قانون استقلال القضاء فيمن يعين قاضياً أن لا يعين في درجة أعلى من الدرجة التي يشغلها أعلى أقرانه درجة من القضاة العاملين ممن تخرجوا معه في السنة نفسها ويحملون المؤهلات العلمية ذاتها، وبما أن المستدعي الأول عين قاضياً قبل القاضي (المطعون بقرار تعيينه) وحصل على شهادة الإجازة في الحقوق قبل القاضي (المطعون بقرار تعيينه) الذي جرى تعيينه قاضياً أصيلاً في السنة الثانية من الدرجة السادسة في حين جرى ترفيع المستدعي الأول بنفس التاريخ إلى أدنى مربوط الدرجة الخامسة وبما أنه لا يجوز أن يعين القاضي (المطعون بقرار تعيينه) في درجة أعلى من درجة المستدعي الأول أو أن يتقدم عليه في الأقدمية لأن المستدعي الأول أقدم من القاضي (المطعون بقرار تعيينه) في جميع المعايير، وبما أن المستدعي الثاني يتقدم على المستدعي الأول كما هو ثابت من جدول الأقدميات بسبب حصوله على درجة الماجستير فلا يجوز أن تكون أقدمية القاضي (المطعون بقرار تعيينه) أعلى أو متقدمة أو أسبق من أقدمية المستدعي الثاني ما دام هذا الأخير متقدماً على المستدعي الأول" (محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً)، 2002).

لذلك ومن أجل أن يتحقق استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري في مواجهة القضاء العادي (النظامي)، لا بد أن تكون هناك قواعد خاصة بترقية القضاة الإداريين وأن تكون بيد القضاة الإداري نفسه نظراً لاختلاف طبيعة القضاة الإداري عن القضاة العادي (النظامي) مما يتطلب وجود ضمادات أكبر للقضاة الإداريين عن القضاة العاديين (النظاميين) وذلك لأهمية وحساسية القضاة الإداري، ومن أجل ضمان استقلال القضاة الإداريين بوظيفتهم بكل حياد ودون أي تدخل من القضاة العادي (النظامي)، وحتى نضمن استقلال القضاة الإداري من جميع الوجوه وحتى بمواجهة القضاة العادي (النظامي) (حميدي، وحسن، 2015).

أما في فرنسا، فقد ميز قانون القضاء الإداري الفرنسي بين آلية ترقية أعضاء مجلس الدولة وأآلية ترقية أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فبخصوص ترقية أعضاء مجلس الدولة فقد نصت المادة 4/3-134. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "ت تكون رتبة عضو مجلس الدولة من مستويين، ويتضمن مستوى محامي الدولة. والمدقق من الدرجة الأولى والراجع من الدرجة الثانية لهما من أربع إلى سبع مستويات، على التوالي. وتنتمي الترقية في كل درجة للوصول إلى المستوى التالي من الدرجة وفقاً لل التالي: 1- سنة واحدة للفئات الثلاث الأولى من رتبة مدقق حسابات. 2- سنتان للفئات الرابعة والخامسة والسادسة من رتبة مدقق من الدرجة الثانية؛ وهذه المدة يمكن تخفيضها بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة، على ألا تقل عن 18 شهراً لمراعي الحسابات من ذوي التقدير المتميز. 3- سنتان لكل مستوى من رتبة المدقق من الدرجة الأولى وللخطوات الخمس الأولى لرئيس الطلبات ويجوز تخفيض هذه المدة بقرار من نائب رئيس مجلس الدولة، على ألا تقل المدة عن سنة واحدة للمرجعين ورؤساء الطلبات من ذوي التقدير المتميز. 4- يرتقي رؤساء الطلبات بالدرجة إلى الصف السابع بعد اثنين عشر عاماً في ذلك الصيف أو يرتفعون لذلك بعد مضي سنة واحدة على الأقل في الصف السادس بعد ستة عشر عاماً من دخول الهيئة كمدقق حسابات؛ أما الصف الثامن بعد

15 عاماً في ذلك الصنف أو بعد انقضاء سنة واحدة على الأقل في خدمتين سابقتين مدتها تسعه عشر عاماً من دخول الجهاز القضائي كمستمع. ويرتقي مستشارو الدولة الخطوة الثانية بعد أن قضوا ما لا يقل عن خمس سنوات في المرحلة الأولى. ولا يوجد جدول للترقيات من أعضاء مجلس الدولة. ويرتقي محامي مجلس الدولة إلى رتبة مستشار الدولة إذا كانت له خدمة لا تقل عن اثني عشر عاماً في رتبة رئيس الالتماسات، أو سبعة عشر عاماً على الأقل من الخدمة كعضو في مجلس الدولة. ولغايات تطبيق هذه المادة، يعتبر رؤساء الطلبات المعينون مباشرة في درجتهم للحصول على نفس مدة الخدمة في المراجع مثل رئيس الاستعلامات السابق من الدرجة الثانية الذي يسبق على الفور. وتتم ترقيات رؤساء الطلبات في الاختيار قائمة من ثلاثة أسماء أنشأها نائب رئيس مجلس الدولة بالتشاور مع رؤساء الأقسام" (Article R.134-2/3/4, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

أما بخصوص ترقية أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية في فرنسا، فقد نصت المادة 2-234 L. من قانون القضاة الإداري الفرنسي على أنه: "تم ترقية قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من درجة إلى درجة أخرى بقرار من رئيس الجمهورية بعد التسجيل في سجل خاص" (Article L.234-2, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019). ونصت المادة 2-234 L. من قانون القضاة الإداري الفرنسي على أنه: "يمكن ترقية رؤساء المحاكم الإدارية إلى رتبة رئيس الاستئناف بعد مضي خدمة فعلية مدتها ثمان سنوات، وعلى أن يكونوا مارسوا مهام قضائية لمدة ثلاثة سنوات في محكمة الاستئناف الإدارية" (Article L.234-2-2, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

ويمكن الترقية إلى رتبة مستشار أول وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادتين 2-234 L. و2-1-234 L. والمستشارين الذين وصلوا إلى الفئة السادسة من الصنف، ويتم ترتيبهم في الخطوة الأولى من رتبة المستشار الأول، ويرتقي المستشارين رتبة المستشار الأول بعد بلوغهم الصنف السابع من الصنف السابق خلال عام واحد (Article R.234-2, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

وقضى مجلس شورى الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 29/3/2017 بأنه: "نظرًا لما ورد بالبند الثاني من تقرير حافظ الأختام، فإن قيام وزير العدل برفض تقديم التنسيب من المجلس الأعلى للقضاء لترقية السيدة بـ. للدرجة الأولى داخل محكمة الاستئناف في مونبلييه التي كانت تعمل بها لأكثر من خمس سنوات كمستشاره؛ يشكل رفضه تقديم مثل هذا التنسيب، أنه كان سيتجاهل مبدأ عدم قابلية عزل القضاة ومبدأ المساواة وبأنه ينبغي لرفض التنسيب أن يكون هناك خطأ واضح في التقدير لأن تكون غير صالحة للعمل" (Conseil d'Etat, N° 397724, Lecture du mercredi 29 mars 2017).

المطلب الثالث: الأوضاع القانونية المتعلقة بتأديب القضاة الإداريين

تجدر الإشارة بأن المشرع الأردني لم يضع قواعد خاصة لتأديب القضاة الإداريين، وإنما وضع قواعد عامة لتأديب القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، بحيث نصت المادة (36) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور على أنه: "أ. كل إخلال بواجبات الوظيفة وكل عمل يمس الشرف أو الكرامة أو اللياقة يشكل خطأ يعاقب عليه القاضي تأديبياً بـ. ويشمل الإخلال بواجبات الوظيفة تأخير البت في الدعاوى وعدم تحديد موعد لإفهام الحكم والتمييز بين المتخاصمين وإفشاء سر المداولة والغياب بدون معاذرة وعدم التقييد بأوقات الدوام ومخالفة مدونة قواعد السلوك القضائي" (المادة 36، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014). وذلك خلافاً للتشريع الفرنسي الذي أخذ بنظام الإذدراج القضائي من خلال وضع قواعد خاصة لتأديب القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك القواعد عن قواعد تأديب القضاة العاديين (النظاميين).

لذلك ومن أجل أن يتحقق استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري في مواجهة القضاة العادي (النظامي)، فلا بد أن تكون هناك قواعد خاصة لتأديب القضاة الإداريين وأن تكون بيد القضاة الإداري نفسه نظرًا لاختلاف طبيعة القضاة الإداري عن القضاة العادي (النظامي) مما يتطلب وجود ضمادات أكبر للقضاة العاديين عن القضاة العاديين (النظاميين) وذلك لأهمية وحساسية القضاة الإداري، وأيضاً من أجل ضمان استقلال القضاة الإداريين بوظيفتهم بكل حياد ودون أي تدخل من القضاة العادي (النظامي)، وحتى نضمن استقلال القضاة الإداري من جميع الوجوه بمواجهة القضاة العادي (النظامي) (حميدي، وحسن، 2015). ومن خلال معالجتنا لهذا المطلب سنعمل على دراسة الفرع الأول: العقوبات التأديبية التي يتم إيقاعها على القضاة الإداريين، والفرع الثاني: إجراءات التأديب والجهة المختصة بإيقاع العقوبات التأديبية على القضاة الإداريين، والفرع الثالث: الطعن بقرار فرض العقوبات التأديبية على القضاة الإداريين.

الفرع الأول: العقوبات التأديبية التي يتم إيقاعها على القضاة الإداريين

يقصد بالعقوبات التأديبية على أنها: "إجراءات يقررها المشرع ويتم إيقاعها من قبل السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي ارتكب المخالفة

التأديبية طبقاً لضوابط قانونية محددة، وتهدف تلك العقوبات لحماية المصالح العامة للدولة، وتضمن سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد" (القيسي، 2017؛ بو بكر، 2014)، وتجرد الإشارة بأن المشرع الإداري الأردني لم يضع عقوبات تأديبية خاصة يتم إيقاعها على القضاة الإداريين، وإنما وضع عقوبات تأديبية تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، بحيث نصت المادة (37) من قانون استقلال القضاء الأردني على أنه: "للمجلس التأديبي فرض العقوبات التأديبية التالية: أ. التنبية. ب. الإنذار. ج. تنزيل الدرجة. د. الاستغناء عن الخدمة. هـ العزل"، ونصت المادة (27) من ذات القانون المذكور على أنه: "للرئيس من تلقاء نفسه أو بناء على تنسيب المفتش الأول أو رئيس المحكمة المسؤول حق تنبية القاضي خطياً إلى كل ما يقع منه مخالفات لواجبات أو مقتضيات وظيفته وذلك بعد استجوابه خطياً ويحفظ هذا التنبية في ملف القاضي السري على أن تراعي كافة ضمانات الدفاع" (المادة 27، و37، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

وأوضحت المحكمة الدستورية الأردنية في قرارها رقم (2) لسنة 2018، تاريخ 16/5/2018 على أنه: "أما الجزء الأخير من نفس الفقرة (ج)، المتعلق بإعطاء المجلس القضائي، الحق بإنهاء خدمة أي قاض، بالرغم من عدم استكماله مدة الخدمة الازمة لحالته على الاستيداع أو التقاعد، ونصه (أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملأ مدة الخدمة الازمة، لحالته على الاستيداع أو التقاعد)، فإنه مشوب بعدم الدستورية، لما يلي: 1- إن إنهاء خدمة القاضي، دون حصوله على التقاعد أو الاستيداع يتعين قيامه على أمر يبرره، ويستوجب تمكينه من ممارسة حق الدفاع عن نفسه. 2- إنه يؤثر على جوهر حق القاضي وحرفيته في أداء واجبات الوظيفة القضائية، بالمعنى المقصود بالفقرة (1) من المادة (128) من الدستور. 3- إنه ينطوي على عقوبة مقنعة ولا يختلف مع النهج الذي اعتمدته المشرع في المواد (16، 25، 36، 37) من قانون استقلال القضاء في الحالات التي يسلك فيها القاضي بفعل أو امتناع سلوكاً ينال من رفعة الوظيفة القضائية، وهو نهج المسائلة التأديبية. وحيث أن الفقرة (د) من المادة (15) المشار إليها، تجيز للمجلس القضائي، بناء على تنسيب رئيسه، أن يبني خدمة أي قاض، لم يستكمل مدة التقاعد أو الاستيداع، لعدم الكفاءة لدى القاضي، تؤهله التهوض بمهام الفصل في الخصومات المعروضة عليه وإنجازها، فإذا تخلفت هذه الركيزة الأساسية، جاز للمجلس بتنسيب من رئيسه، إنهاء خدمة القاضي، ولو لم يكن مستكملأ مدة التقاعد أو الاستيداع، الأمر الذي ينعدم معه الطعن بعدم دستورية الفقرة (د) الأنف ذكرها، لعدم مخالفته الحكم الوارد فيها لأحكام المواد (97، 98/1، 98/1) من الدستور، كما ذهبت لذلك الجهة الطاعنة. وحيث أن الفقرتين (ب، هـ) من المادة (15) المطعون بعدم دستوريتها، تتعلقان بأمور إجرائية، إذ ارتأى المشرع بما له من سلطة تقديرية، أن تتخذ اللجنة المؤلفة من خمسة من قضاة محكمة التمييز من غير أعضاء المجلس القضائي، توصياتها المقدمة رئيس المجلس بالأغلبية، كما لم يأذن المشرع بالفقرة (1)، لعضو المجلس أن يحضر الاجتماع الذي يبحث فيه موضوع إحالته على التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء الخدمة، ولا نرى فيما نصت عليه، هاتان الفقرتان، أي مخالفة لأحكام الدستور. وحيث أن إنهاء خدمة القاضي، الوارد بالقسم الأخير من نص الفقرة (ج)، يستوي في معناه، وأثاره القانونية والمعنوية، مع الاستغناء عن الخدمة والعزل منها، المنصوص عليهما في المادة (25) من قانون استقلال القضاء النافذ، والمادة (37) منه، وهو وبالتالي عقوبة مقنعة بحق القاضي. وحيث أن المشرع اشترط في حالتي الاستغناء عن خدمة القاضي، وعزله من الخدمة، أن يتم ذلك تأديبياً، أي بقرار من مجلس التأديب، وقرار من المجلس القضائي، وإرادتي ملكية سامية، يكون إنهاء الخدمة، على النحو الوارد بعبارة (أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملأ مدة الخدمة الازمة، لحالته على الاستيداع أو التقاعد)، قد خالف أحكام المادة (97) والفقرة الأولى من المادة (98)، والفقرة الأولى من المادة (128) من الدستور (المحكمة الدستورية الأردنية، 2018).

أما في فرنسا، فميز المشرع الإداري الفرنسي بين العقوبات التأديبية التي تفرض على أعضاء مجلس الدولة الفرنسي عن العقوبات التأديبية التي تفرض على أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وبخصوص العقوبات التأديبية التي تفرض على أعضاء مجلس الدولة فقد نصت المادة 136-1 L. من قانون القضاة الإداري الفرنسي على أنه: "العقوبات المطبقة على أعضاء مجلس الدولة هي: 1-التنبيه. 2-الإنذار. 3-تخفيض الدرجة. 4-سحب وظائف معينة من الدرجة. 5-الاستبعاد المؤقت من جميع الوظائف لمدة 6 أشهر. 6-الاستغناء عن الخدمة. 7-العزل". Article L.136 (Article L.136-3, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019). ونصت المادة 3-3 L. من قانون القضاة الإداري الفرنسي على أنه: "فيما يتعلق بالعقوبات المحددة بالمادة 136-1 A. فلا يتم تسجيل التنبية في سجل العضو المعنى، أما بالنسبة للإنذار فيتم تسجيله في سجله الوظيفي ولكن يتم حذفه تلقائياً بعد مرور ثلاث سنوات في حال لم يرتكب العضو أي جرائم تأديبي خلال تلك المدة، ويجوز وقف تنفيذ عقوبة الفصل المؤقت من الوظيفة، ولكن لا يتضمن أي أجر سواء كلي أو جزئي عن تلك الفترة، ويمكن تخفيض مدة الفصل المؤقت في البند 5 من المادة 136-1 A. لمدة لا تقل عن شهر، بشرط ألا يتعرض العضو لأي عقوبة من البند 3-5 من ذات المادة لمدة خمس سنوات بعد الفصل المؤقت، وإلا سوف يتم إلغاء قرار الوقف، ومن ناحية أخرى فإذا تعرض العضو لأي عقوبة التنبية والإذنار خلال فترة الخمس سنوات ذاتها فيعفى جزئياً من مدة الفصل المؤقت الموقف تنفيذه" (Article L.136-3, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

وأما العقوبات المطبقة على قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فقد نصت المادة 1-236 A. من قانون القضاة الإداري الفرنسي

على أن: "العقوبات التأديبية المطبقة على قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية فهي موزعة على أربع مجموعات وهي: 1-المجموعة الأولى: أ-التنبيه. ب-الإنذار. 2-المجموعة الثانية: أ-رفع اسم القاضي من قائمة الكفاءة. ب-تخفيض الدرجة. ج-سحب بعض الوظائف منه. د-الفصل المؤقت لمدة ستة أشهر. ه-إنهاء الخدمات. 3-المجموعة الثالثة: أ-تخفيض الدرجة. ب-الفصل المؤقت لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنتين. 4-المجموعة الرابعة: أ-الإحالاة على التقاعد. ب-العزل. ومن بين عقوبات المجموعة الأولى يتم تسجيل عقوبة الإنذار فقط في ملف القاضي، وتمحى تلقائياً بعد مضي ثلاث سنوات في حال عدم تعرضه لأي عقوبة خلال تلك الفترة. ويمكن أيضاً أن تتم عملية العزل من الوظيفة مباشرة بحكم المنصب القضائي، أو أن يتم إضافة عقوبات إضافية من المجموعتين الثانية والثالثة. ويجوز وقف تنفيذ عقوبة الفصل المؤقت من الوظيفة، ولكن لا يتضمن أي أجر سواء كلي أو جزئي عن تلك الفترة، ويمكن تخفيض مدة الفصل المؤقت من المجموعة الثالثة لمدة لا تقل عن شهر، بشرط أن لا يتعرض لأي عقوبة من المجموعة الثانية أو الثالثة لمدة خمس سنوات بعد الفصل المؤقت، وإلا سوف يتم إلغاء قرار الوقف، ومن ناحية أخرى فإذا تعرض لعقوبة التنبيه والإنذار خلال فترة الخمس سنوات ذاتها فيعفى جزئياً من مدة الفصل المؤقت تنفيذه" (Article L.236-1, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

أما قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية المعارين لا تفرض عليهم إلا العقوبات التالية: 1-التنبيه. 2-الإنذار. 3-سحب بعض الوظائف. 4-العزل المؤقت من المنصب لمدة لا تزيد عن ستة أشهر. 5-إنهاء الخدمات. 6-العزل. " (Article L.236-2, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

الفرع الثاني: إجراءات التأديب والجهة المختصة بإيقاع العقوبات التأديبية على القضاة الإداريين

يقصد بالجهة المختصة بإيقاع العقوبة التأديبية على أنها: "الجهة المعينة من قبل المشرع لتوقيع العقوبات المقررة قانوناً على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن الجرائم التأديبية، وتحتفل تلك الجهة بحسب النظام القانوني المتبعة في الدولة" (العجارة، 2007؛ القيسي، 2017)، وتجدر الإشارة بأن المشرع الإداري الأردني لم يعين إجراءات تأديب خاصة وجهة مختصة لإيقاع العقوبات التأديبية على القضاة الإداريين، وإنما عين إجراءات تأديبية وجهة قضائية تطبق العقوبات التأديبية على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، بحيث نصت المادة (30) من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "أ. يشكل المجلس التأديبي من ثلاثة على الأقل من قضاة محكمة التمييز يعينهم المجلس من غير أعضائه لمدة سنتين ويجوز للمجلس أن يشكل أكثر من مجلس تأديبي. ب. يصدر المجلس التأديبي قراراته بالإجماع أو بالأكثرية خلال مدة لا تزيد على أربعة أشهر" (المادة 30، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

أما بخصوص إقامة الدعوى التأديبية، فقد نصت المادة (31) من قانون استقلال القضاء الأردني على أنه: "تقام الدعوى التأديبية من النائب العام بقرار من المجلس وتقيد بسجل خاص لدى المجلس وتحفظ لديه بعد الانتهاء منها" (المادة 31، قانون استقلال القضاء الأردني، 2017). وفيما يتعلق بإجراءات الدعوى التأديبية فقد نصت المادة (32) من قانون استقلال القضاء الأردني المذكور على أنه: "أ. ترفع الدعوى التأديبية ضد القاضي بلاحة تشتمل على التهمة أو التهم المستندة إليه والأدلة المؤيدة لها وتقدم للمجلس التأديبي مباشرة الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم اللائحة له. ب. يجري المجلس التأديبي ما يراه لازماً من التحقيقات وله أن ينتدب أحد أعضائه للقيام بذلك وللمجلس التأديبي أو العضو الذي ينتدبها السلطة المخولة للمحاكم فيما يختص بدعوة الشهود الذين يرى ضرورة لسماع أقوالهم أو طلب أي بينة أخرى. ج. بعد استكمال التحقيقات إذا لم يجد المجلس التأديبي وجهاً للسير في الدعوى يقرر حفظها. د. إذا رأى المجلس التأديبي وجهاً للسير في الدعوى عن جميع المخالفات أو بعضها كلف القاضي بالحضور للمحاكمة على ألا تقل المدة بين التكليف بالحضور وموعد المحاكمة عن سبعة أيام ويجب أن يشتمل أمر الحضور على بيان كاف بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام. هـ. عند السير في الدعوى التأديبية يجوز للمجلس التأديبي أن يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي المحاكمة. وـ. إذا ثبت للمجلس التأديبي أن المخالفة المستندة للقاضي تنتهي على جريمة جزائية فيترتت عليه إيقاف الإجراءات التأديبية وإحالة القاضي مع محضر التحقيق والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالتهمة أو التهم إلى المدعي العام المختص أو المحكمة المختصة للسير في الدعوى وفقاً لأحكام القانون ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق القاضي أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي. زـ. لا يحول القرار الصادر بإدانة القاضي أو تبرئته أو الحكم بعدم مسؤوليته عما استند إليه أو منع محاكته أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية الالزمة بحقه بمقتضى أحكام هذا القانون عن المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه" (المادة 32، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكمها رقم (91/2015) تاريخ 26/5/2015 على أنه: "فمن الرجوع إلى نص المادة (31) من قانون استقلال القضاء رقم (15) لسنة 2001 الذي صدر قرار المجلس التأديبي محل الطعن في أثناء سريان أحکامه نجد أنها تنص على ما يلي: (يشكل مجلس التأديب من ثلاثة على الأقل من قضاة المجلس القضائي يعينهم المجلس ويسعى من بينهم رئيساً ويجوز للمجلس أن يعين أكثر من هيئة

واحدة). كما نصت المادة (32) من ذات القانون على ما يلي: (تقام الدعوى التأديبية من النائب العام بناء على طلب رئيس المجلس القضائي ولا يحول ذلك دون رئاسته للمجلس التأديبي)، وأن ما يستفاد من هذين النصين أن تشكيل المجلس التأديبي في أثناء سريان أحكام القانون المذكور وقبل نفاذ قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014 يكون حصرًا من أعضاء المجلس القضائي ولا يحول اشتراكهم في المشاركة مع باقي أعضاء المجلس القضائي بإصدار القرار بحالات الطاعن إلى المجلس التأديبي بعد اتباع تسلسل الإجراءات المنصوص عليها في القانون المذكور السابقة لإصدار قرار الإحالة ما دام أن تشكيل مجلس التأديب يتم وفقًا لنص قانوني وتطبقًا وتنفيذًا لهذا النص، وبما أن دعوى الإلغاء التي تقام لدى القضاء الإداري تقوم على أساس رقابة مشروعية القرارات الإدارية وأن قرار المجلس التأديبي قد خلا من أي عيب من العيوب التي تلحق مشروعية القرارات الإدارية فإن ما ورد في هذه الأسباب من أسباب الطعن لا يخرج عن الجدل ولا يقوم على أساس من الواقع أو القانون ما دام أن الطعن ينصب على افتراض إجراءات تعارض ونص القانون، وبالنسبة لباقي أسباب الطعن: فإن الطعن الوارد بهذا السبب لا يقوم على أساس من القانون ذلك أن توجيه عقوبة الإنذار للطاعن من قبل المطعون ضده يندرج ضمن سلطته التقديرية بمقتضى المادة (38) من قانون استقلال القضاء المشار إليه وفي الحدود المنصوص عليها بهذه المادة ولا معقب عليه ما دام أن قراره قد تجرد من الغرض وجاء بناء على ما توافر له عند نظر الدعوى التأديبية من وقائع وأدلة إثبات لها أصول ثابتة في أوراق الدعوى التأديبية على ارتكاب الطاعن لما نسب إليه من تهم مما يتquin معه رد هذه الأسباب" (المحكمة الإدارية العليا الأردنية، 2015).

وتنتهي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي وقبول المجلس لها أو بإحالته على التقاعد أو الاستبداع ولا يكون للدعوى التأديبية تأثير على الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن الواقعية نفسها وللمجلس أن يحيل القضية إلى النيابة العامة على الرغم من استقالة القاضي أو إحالته على التقاعد أو الاستبداع إذا رأى مبرراً لذلك (المادة 33، قانون استقلال القضاء الأردني، 2014).

بحيث قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكمها رقم (139/2018) تاريخ 27/6/2018 على أنه: "وحيث يتضح أن النصوص القانونية سالفة الذكر قد أعطت المجلس القضائي المؤلف من أحد عشر قاضيًّا من رجال القضاء هم بطبيعة مراكزهم الأكثر خبرة ودرية بأوضاع السلطة القضائية وأعمق فهمًا للمقاييس التي يتquin أن يؤدي العمل القضائي في إطارها وأنفذ إلى الضوابط الكامنة في طبيعة الوظيفة القضائية وما يرتبط بها من القيم الرفيعة التي ترد عنها كل شهادة تناول منها حق الرقابة عليها حماية للوظيفة القضائية في جميع الظروف والأحوال ذلك أن عمل القاضي لا يقتصر على الموظفين العاملين ولا يؤخذ بالضوابط المعمول بها في شأن واجباته الوظيفية وإنما يتquin أن تكون مقاييس سلوكه أكثر صرامة وأشد حزماً ملتمًا بما ورد في مدونة السلوك القضائي نائيًا بالعمل القضائي عن أن تحيط به الشهادات أو تكتنفه مواطن الريب على سلوكه بما يستوجب الحكم بانتفاء صلاحية القاضي لولايته القضاة وهو شرط لا ينفك عنه بل يلزمته دومًا ما بقي قائماً بأعباءها، وكذلك فإن قناعة المجلس القضائي الوجданية بفقدان المستدعي صلاحيته وغيره من القضاة الذين شملهم القرار المشكوا منه لوظيفة القضاة سواء بالإحاله على التقاعد أو الاستبداع ليست وليدة ساعة إصدار القرار أو التوصية أو التنسيب وإنما تكون قد تكونت قبل إصدار القرار لأنها واقعة سابقة قد درست ونوقشت من قبل اللجنة أو المجلس والمادولة بهذا الأمر سرية وهي الطريقة التي يراقب المجلس القضائي بها عمل القضاة ويقوم عمل المجلس القضائي على تقييم لحالة القاضي في مجموعها من حيث صلاحيته للاستمرار في الوظيفة القضائية، ونجد أن المفتش الأول رئيس جهاز التفتيش القضائي قد خاطب رئيس المجلس القضائي مقترحاً إحاله بعض القضاة ومنهم المستدعي إلى اللجنة المشكلة بموجب المادة (15) من قانون استقلال القضاة للنظر في أمرهم حيث تبين بدراسة الأوراق والملفات الموجودة لدى دائرة التفتيش القضائي أنه لحق سلوك البعض منهم بعض الشوائب كما أن أدائهم قد توقف عند هذا الحد وليس من المأمول تحسنه، وفي ضوء ما ورد بكتاب المفتش الأول ولوه ما يبرر عرض الموضوع على اللجنة المشكلة بمقتضى المادة (15) من قانون استقلال القضاة فقد دعا رئيس المجلس القضائي هذه اللجنة بتشكيلها القانوني للاجتماع وبعد التداول أوصت اللجنة بإحاله المستدعي على الاستبداع، وبناءً على هذه التوصية نسب رئيس المجلس القضائي للمجلس قراره المشكوا منه بعد أن ارتقى الأخذ بتوصية اللجنة وتنسب الرئيس بما له من سلطة في تسيير أمور الجهاز القضائي بما يحقق المصلحة العامة" (المحكمة الإدارية العليا الأردنية، 2018).

"ويجب أن تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية ويمثل القاضي شخصيًّا أمام المجلس التأديبي أو ينبع عنه أحد القضاة من غير قضاة محكمة التمييز أو أحد المحامين وللمجلس التأديبي الحق في تكليف القاضي بالحضور وإذا لم يحضر ولم ينبع عنه أحد تجري محكمته غيابيًّا، وللقارضي الحق في تقديم دفاعه كتابة أو شفاهة وله أو لوكيله حق مناقشة الشهود الذين استمع إليهم المجلس التأديبي في أثناء التحقيقات الأولية" (المادة 34/أ/ب، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014).

أما في فرنسا فميز المشرع الإداري الفرنسي بين الجهة التي تفرض العقوبة التأديبية بالنسبة لقضاة مجلس الدولة الفرنسي عن قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فنصت المادة 136-4 من قانون القضاء الإداري الفرنسي بخصوص الجهة المختصة بفرض العقوبة التأديبية بالنسبة لقضاة مجلس الدولة الفرنسي على أنه: "تصدر العقوبات التأديبية من قبل السلطة التي قامت بالتعيين بناءً على تعيين اللجنة العليا

المجلس الدولة، أما بخصوص عقوبة التنبية والإذنار فتصدر من قبل نائب رئيس مجلس الدولة دون التشاور مع اللجنة العليا" (Article L136-4).

Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

أما بخصوص الجهة المختصة بفرض العقوبة التأديبية بالنسبة لقضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية "فيمارس المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف سلطة تأديب قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحددة في الفصل السادس من هذا القانون، ويمارس السلطة التأديبية فيما يتعلق بقضاة المحاكم الإدارية والمحاكم الاستئناف المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، ويمكن فرض عقوبة التنبية والإذنار من قبل رئيس مجلس المحافظين" (Article L.236-2,3 Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

وفيمما يتعلق بتشكيل لجنة التحقيق لأعضاء مجلس الدولة، فقد نصت المادة 136-1 من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "يراعى عند تشكيل لجنة التحقيق في المسائل التأديبية لأعضاء مجلس الدولة ورئيس القسم القضائي لا ينتخب أعضاء المجلس التأديبي بدون مستوى ودرجة العضو المحال إلى التحقيق، ويرأس اللجنة العليا التأديبية أقدم عضو" (Article L.136-2, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019). وبناءً على تنسيب من اللجنة العليا، يجوز لهيئة التعيين أن تقرر فرض العقوبات المنصوص عليها في البنود من 3 إلى 7 من المادة 136-1 "إذا رأت مبرر لذلك، وعندما يرتكب أحد أعضاء مجلس الدولة عملاً خطيراً يجعل من المستحيل أن يكمل عمله، فيتم كف يد العضو عن العمل من قبل نائب رئيس مجلس الدولة، لمدة أقصاها أربعة أشهر. على أن تقوم اللجنة العليا لمجلس الدولة ببيان جميع الظروف التي أدت إلى كف يد العضو عن العمل" (Article L.136-6-7, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

وأما بخصوص إجراءات التحقيق مع عضو مجلس الدولة فتقوم اللجنة العليا لمجلس الدولة بتحصي الحقائق التي تحفظ الملاحقة التأديبية لنائب رئيس مجلس الدولة، وتجري اللجنة العليا ما تراه لازماً من التحقيقات ولها أن تنتدب أحد أعضائها للقيام بذلك وللجنة العليا أو العضو الذي تنتدبها اللجنة دعوة الشهود الذين ترى ضرورة لسماع أقوالهم أو طلب أي بينة أخرى يجوز لها عند الضرورة أن تطلب مساعدة من الأمانة العامة مجلس الدولة، ويتم استدعاء عضو مجلس الدولة الذي يحاكم من قبل رئيس مجلس الدولة قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من موعد المحاكمة، بر رسالة مسجلة مع طلب إشعار الاستلام، ويجب على اللجنة العليا أن تبت بالقضية التأديبية في غضون شهر واحد من إحالتها إليها، ولها تمديد هذه الفترة إلى شهرين عند إجراء التحقيق أو بناءً على طلب عضو مجلس الدولة تناطوي على جريمة جنائية فيجوز للجنة العليا لمجلس الدولة لنظر القضية التأديبية، وإذا تبين للجنة أن المخالفة المسندة لعضو مجلس الدولة تناطوي على جريمة جنائية فيجوز للجنة العليا لمجلس الدولة بأغلبية الأعضاء عدم اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق العضو أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي، ولعضو مجلس الدولة الحق في تقديم دفاعه كتابة أو شفاهة وله الحق مناقشة الشهود الذين استمعت إليهم اللجنة العليا لمجلس الدولة في أثناء التحقيقات الأولية، وتداول اللجنة دون حضور عضو مجلس الدولة، ولا يشترك المقرر في التصويت. وتصدر قرارها بأغلبية الأصوات، وفي حالة اختلاف الأصوات على مقدار العقوبة، فإن قرار الرئيس هو المرجع، ويتم إخبار الجزاء لعضو مجلس الدولة الذي تتبعه السلطة" (Article R.136-1-2-3-4-5-6).

Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

وأما إجراءات التحقيق مع أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية فيطلع المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية على الأدلة المفيدة للإجراءات التأديبية التي قام بها رئيس السلطة القضائية والتي يكلف بها رئيس بعثة التفتيش على الاختصاصات الإدارية، ولا يمكن لتلك السلطة حضور مداولات مجلس المحافظين، وأما بخصوص الإجراءات أمام المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف، فيتم إبلاغ القاضي من قبل رئيس مجلس المحافظين عند إحالة القاضي إلى هذه الهيئة، وللقاضي تقديم دفاعه كتابة أو شفاهة ويحق له الاطلاع على وثائق التحقيق الأولى، إن وجدت، ويمكن أن يساعده محامي واحد أو أكثر. ويتحول رئيس بعثة التفتيش التابعة للمحاكم الإدارية مسؤولية الإبلاغ عن القضية للمجلس الأعلى، إلا إذا كانت الإحالة قد تمت من قبل رئيس المجلس وتم تكليف مقرر من بين أعضاء المجلس الآخرين ليقوم إذا لزم الأمر بإجراء تحقيق. وله عند الاقتضاء طلب المساعدة من الأمانة العامة للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية. وفي أثناء التحقيق له أن يستمع إلى الشخص المعنى بالقضية إذا كان ذلك ممكناً، وإلى صاحب الشكوى والشهود ولا يشارك في التصويت على التقرير الذي يقدمه إلى مجلس المحافظين، ولرئيس المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية أن يقرر عقد جلسة عند اتخاذ قرار بشأن وجود خطأ تأديبي ويقوم المجلس الأعلى بالتصويت بخصوص وجود خطأ من القاضي المعنى لأغراض المحاكمة، وإذا ثبت مجلس المحافظين وجود خطأ تأديبي فيتم النطق بالعقوبة بأغلبية الأصوات، وعندما يرتكب قاض بالمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية عملاً خطيراً يجعل من المستحيل أن يكمل عمله، فيتم كف يد العضو عن العمل من قبل رئيس المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بناء على تنسيب من رئيس المحكمة أو رئيس تفتيش المحاكم الإدارية، لمدة أقصاها أربعة أشهر. على أن تقوم اللجنة العليا لمجلس الدولة ببيان جميع الظروف التي أدت إلى كف يد العضو عن العمل" (Article L.236-4-5-6-7, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

ويتم استدعاء القاضي المدعى عليه من قبل رئيس المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من موعد المحاكمة، برسالة مسجلة مع طلب إشعار الاستسلام، ويجب على المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية أن يبيت بالقضية التأديبية في غضون شهر واحد من إحالتها إليه، وله تمديد هذه الفترة إلى شهرين عند إجراء التحقيق أو بناءً على طلب القاضي الذي تحاكمه، ويقرر المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بأغلبية الأعضاء تحديد موعد جديد لنظر القضية التأديبية، وإذا ثبت للمجلس أن المخالفة المستندة للقاضي تنتهي على جريمة جنائية فيجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء عدم اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق القاضي أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي. وللقاضي الحق في تقديم دفاعه كتابة أو شفاهة وله الحق بمناقشته الشهود، ويقدم المقرر تقريره إلى مجلس المحافظين، ويسمع المجلس الأعلى بشكل منفصل كل شاهد بناءً على طلب أحد أعضاء المجلس الأعلى أو قاضي التحقيق، ويجوز للرئيس أن يقرر سماع الشاهد مرة أخرى، أو أن يكتفى بالشهادة المسموعة، ويجوز في أي وقت في أثناء الإجراءات أن يطلب من رئيس المجلس الأعلى لتقديم الطلبات الشفوية. وعندما يثبت مجلس المحافظين وجود خطأ تأديبي بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 6.236-L، فيقدم الرئيس اقتراح للتصويت على عقوبات أشد من تلك التي تمت خلال المداولات، وإذا لم يحصل هذا الاقتراح على موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، فيضع الرئيس الجزاءات الأخرى في ترتيب تنازلي من الأشد حتى الأقل شدة على تصويت موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين (Article R.236-1-2-3, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019)

وقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي كمرجع قضائي (قسم المنازعات) بناءً على تقرير الغرفة السادسة لقسم المنازعات في أحکامه المكونة ما بين اتحاد قوة عمل القضاة SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS وأخرون، الصادر بتاريخ 23/3/2018 على أنه: "إذا كانت المادة 8 من المسمو المطعون فيه تنص أن يجوز استخدام مفتشين عاملين ومفتشين من بين القضاة وأعضاء جهاز مديرى وزارة العدل وأعضاء الأجهزة الموظفين عن طريق المدرسة الوطنية للإدارة أو نفس مستوى الاستخدام، تنص مع ذلك المادتان 14 و15 منه على أن عمليات التفتيش والرقابة على محاكم السلطة القضائية يقوم بها المفتشون العاملون والمفتشون الذين يتمتعون بصفة قاضي وأنه لا يجوز إجراء التحقيقات في السلوك المهني، وعند الاقتضاء الشخصي للقضاة إلا من قبل مفتشين عاملين أو مفتشين لديهم صفة قاضي وينبغي تفسيرها على أنها تتطلب أن يكون أحدهم لديه رتبة على الأقل متساوية لرتبة القاضي المعنى، بالإضافة إلى ذلك، عملاً بالأحكام المجموعة للمادتين 65 من الدستور و38 من الأمر الصادر في 22 كانون الأول/ ديسمبر 1958، في صيغته المبتدأة عن القانون الأساسي الصادر في 8 آب/أغسطس 2016، فإن المفتشين العاملين والمفتشين الذين يتمتعون بصفة قاضي، الخاضعين للنظام الأساسي للهيئة القضائية ويتمتعون بضمانات الاستقلالية التي ينص عليها هذا الأخير، يتم تعينهم من قبل حافظة الأختام وزيرة العدل في المفتشية العامة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، وتنص المادة 10 من القرار المطعون فيه على أنه: "ما لم يكن هناك قرار مخالف من رئيس المفتشية، يتم إعداد التقارير المعدة بعد مهام مراقبة الهيئات والدوائر والمحاكم المذكورة في المادة 2 من المرسوم الصادر في 5 كانون الأول/ ديسمبر 2016 وجاهياً، خلافاً لما يُزعم إن موجب إعداد بشكل وجاهي التقارير الناتجة عن المهام المنفذة يخص ليس فقط مهام مراقبة الهيئة والدوائر والمحاكم المذكورة في المادة 2 من المرسوم الصادر في 5 كانون الأول/ ديسمبر 2016 ولكن أيضاً مهام التفتيش ولا سيما مهام التحقيق بشأن طريقة خدمة الموظفين، وعلاوةً على ذلك تحدد الأدلة المنهجية التي وضعها المفتشية للتحقيقات الإدارية المتعلقة بالقضاة وغيرهم من الموظفين، الضمانات المقدمة لضمان طبيعتها الوجاهية، وبالتالي ينبغي رد الدفع بأن القرار المطعون فيه لا يوفر الضمانات الكافية فيما يتعلق بالطبيعة الوجاهية للتحقيقات واحترام استقلال القضاء" (C.E, SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS, 23/3/2018)

الفرع الثالث: الطعن بقرار فرض العقوبات التأديبية على القضاة الإداريين

تُخضع القرارات الصادرة بفرض العقوبات التأديبية على القضاة الإداريين لرقابة القضاة الإداري، حيث أن من حق القاضي الإداري الطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه، وتتجذر الإشارة بأن المشرع الإداري الأردني لم يميز بين الجهة المختصة بنظر الطعن بقرار فرض العقوبات التأديبية بالنسبة لقضاة المحكمة الإدارية العليا عن قضاة المحاكم الإدارية مثلاً فعلى المشرع الإداري الفرنسي كما سيتم بيانه لاحقاً في هذا البحث، بحيث نصت المادة (35) من قانون استقلال القضاة الأردني المذكور على أنه: "يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي بني عليها وأن تتم أسبابه عند النطق به ويكون الحكم قابلاً للطعن لدى المحكمة الإدارية المختصة" (المادة 35، قانون استقلال القضاة الأردني، 2014)

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكمها رقم (158/2016) تاريخ 24/5/2016 على أنه: "من الرجوع إلى المادة (32/د) من قانون استقلال القضاة التي تنص على: (د - إذا رأى المجلس التأديبي وجهاً للسir في الدعوى عن جميع المخالفات أو بعضها كلف القاضي بالحضور للمحاكمة على أن لا تقل المدة بين التكليف بالحضور وموعد المحاكمة عن سبعة أيام ويجب أن يشمل أمر الحضور على بيان كافٍ بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام)، وفي ذلك نجد أن العبرة في مثل هذه المهلة التي أعطيت للقاضي هي مراعاة لظروفه كونه ينتظر دعوى محدد لها جلسات مسبقاً

وسيعين لها جلسات لاحقاً ولتمكينه من التفرغ للمثول أمام المجلس التأديبي في اليوم الذي سيمثل فيه، أما وقد حضر الطاعن ومثل أمام المجلس التأديبي وأجاب عن المخالفات المسندة إليه واستمع المجلس لشهود النيابة وأتيحت الفرصة له لمناقشة الشهود وقدم إفادة دفاعية وتقديم بينته الدفاعية ومرافعته وجرت كافة هذه الإجراءات بحضوره شخصياً فتكون الغاية من المهمة المشار إليها في المادة (32/د) من قانون استقلال القضاء قد انتهت... وكان بإمكانه الطلب من المجلس التأديبي منحه هذه المهمة الأمر الذي تجد معه المحكمة أن مثوله أمام المجلس التأديبي والإجابة عمّا أستد إليه إذعان وتنازل عن حقه في هذه المهمة والتي غابتها كما سبق مراعاة ظروف القاضي مع العلم أن عدم مراعاة المجلس التأديبي منح هذه المهمة لا يبطل الإجراء، إذ لا بطلان إلا بنص ويكون قرار المجلس التأديبي بإيقاع عقوبة تنزيل الدرجة والتنسيب بها والقرار الطعن الأول الصادر عن المجلس القضائي... بالاستناد لهذا التنسيب بتنزيل درجة الطاعن يكون صادراً عن جهة مختصة بإصداره وفق أحكام المادة (25/ب) من قانون استقلال القضاء، تمت فيه مراعاة أن العقوبة التي فرضت عليه عقوبة تأديبية مدرجة ضمن العقوبات الواردة في المادة (37) من قانون استقلال القضاء، ومن الرجوع لملف الدعوى التأديبية يتبيّن أن شكوى الطاعن رفعت إلى معالي رئيس المجلس القضائي، مرفقة بكتاب من رئيس محكمة بداية عمان، وأن معاليه ذيلها بمشروعهات نصها ((تضم الأوراق للتحقيق بذات الموضوع)) ولم يتم إحالتها إلى التفتيش القضائي أو إلى النيابة العامة للتحقيق بها فيكون عدم نظرها من قبل المجلس التأديبي لا يعيب الإجراءات التي تمت بالمحكمة التأديبية بحق الطاعن والتي جرت وفق الأصول القانونية المرعية، ومن الرجوع إلى محاضر الدعوى التأديبية نجد أن المجلس التأديبي أتاح الفرصة للطاعن للمرافعة وبذلك يكون الزعم بالادعاء بحرمان الطاعن من تقديم المرافعة والإمعان بإساءة استعمال السلطة والإخلال بمبادئ وقواعد حق الدفاع المقدس الذي كفلته القوانين أمر مجاًف للحقيقة والواقع وما احتوته أوراق الدعوى مع ملاحظة أن المجلس التأديبي راعى كافة الإجراءات واجبة الاتباع في المحاكمة التأديبية من حيث سؤال الطاعن عمّا أستد إليه ومناقشة شهود النيابة العامة وتقديمه إفادة دفاعية خطية وبينات دفاعية شخصية ومرافعة شفوية،... وحيث أُحيل المذكور إلى المجلس التأديبي الذي بعد أن استكمل إجراءات المحاكمة التأديبية فرض العقوبة المناسبة ونسب للمجلس القضائي بفرض عقوبة تنزيل درجة واحدة حيث قرر المجلس القضائي... بناءً على تنسيب المجلس التأديبي وبالاستناد إلى المادة (25/ب) من قانون استقلال القضاء تنزيل درجة الطاعن...، وأما الادعاء بازدواج العقوبة بحق الطاعن والمتمثل بالإضافة إلى إيقاع عقوبة تنزيل الدرجة عدم شموله بالترفيع مساواة بأقرانه من القضاة بالترفيعات التي جرت.. فتجد المحكمة أن ترفيع القضاة وفقاً لأحكام المادة (18/أ) من قانون استقلال القضاة من درجة إلى درجة أعلى تؤخذ فيه بعين الاعتبار العقوبات التأديبية المفروضة عليهم بالإضافة إلى أن الترفيع الجوازي بعد انتهاء الثلاث سنوات وقبل استكمال الخمس سنوات هو صلاحية تقديرية للمجلس القضائي وبالاستناد إلى معايير حددها المجلس القضائي، وعدم شموله بالترفيع تطبق لحكم هذه المادة" (المحكمة الإدارية العليا الأردنية، 2016).

أما في فرنسا فقد ميز المشرع الإداري الفرنسي بين الجهة المختصة بنظر الطعن بقرار فرض العقوبات التأديبية بالنسبة لقضاة مجلس الدولة الفرنسي عن قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فبخصوص قضاة مجلس الدولة، فقد نصت المادة 136-7 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "يتم الطعن بالإجراءات والعقوبة التأديبية لدى الأمانة العامة للجنة العليا لمجلس الدولة والمشكلة من قبل الأمين العام مجلس الدولة، أما بخصوص قضاة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، فقد نصت المادة 4-236 R. من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه: "يحكم الطعن في النقض ضد قرارات المجلس الأعلى في المسائل التأديبية أحكام الباب الثاني من الكتاب الثامن من هذا القانون" (Article R.136-7, R.236-4, Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019).

وقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي كمراجع قضائي (قسم المنازعات) بناءً على تقرير الغرفة السادسة لقسم المنازعات في أحكامه المكونة ما بين اتحاد قوة عمل القضاة SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS وأخرون، وال الصادر بتاريخ 23/3/2018 على أنه: ومن ناحية أخرى إذا كانت المواد 11 و 19 من المرسوم المطعون فيه تنص على التوالي أن حافظ الأختام وزير العدل يعتمد البرنامج السنوي لمهام المفتشية العامة للقضاء بناءً على اقتراح رئيس المفتشية العامة، ويقرر طرق توزيع التقارير المقدمة إليه ويتحقق من صحة التوصيات التي يجب اتباعها، فإن المادة 13 منه تكفل أن المفتشية وحدها تحدد المبادئ المنهجية التي يتم بموجها تنفيذ هذه المهام وتقر بحرية استنتاجاتها وتحليلاتها وتوصياتها، وحيث أن المادة 9 من المرسوم تنص بالإضافة إلى ذلك على أن رئيس المفتشية يقسم المهام بين أعضاء المفتشية، ويترب على هذه الأحكام أنه لا يمكن للمفتشية العامة أن تتلقى تعليمات من حافظ الأختام وزير العدل بشأن طريقة إجراء التفتيش بعد أن يطلب منها إجراء هذا التفتيش، بالإضافة إلى ذلك يترتب على أحكام المادة 2 من المرسوم المطعون فيه أنه إذا كان يجوز لحافظ الأختام وزير العدل أن يطلب إجراء خلال السنة تحقيقاً غير مقرر في البرنامج السنوي، لا يتعين على المفتشية العامة للقضاء في إطار المهمة الدائمة للتلفتيش والرقابة المحددة بموجب هذه الأحكام تقديم طلب أو الحصول على إذن مسبقٍ من وزير العدل لكي تقرر من تلقاء ذاتها أن تجري رقابة أو تحقيق، بما في ذلك ما يتعلق بطريقة العمل كقضائي، وأخيراً فإن التحقيقات التي تجريها المفتشية العامة للقضاء لا تؤثر بحد ذاتها على حقوق وصلاحيات القضاة الذين تعينهم ولا على ممارستهم لوظائفهم، بما أنه لا يمكن نقلهم، فيما يتعلق بقضاة المحاكم، إلا بطلب منهم وبعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء، أو في ما يتعلق بالمدعين العامين، بعد استشارة هذا المجلس،

وأنه لا يجوز فرض عقوبات تأديبية، في حالة قضاة المحاكم، إلا من قبل تشكيلاً المجلس الأعلى للقضاء المختص لهؤلاء القضاة، وفي حالة المدعين العامين، إلا بعد استشارة تشكيلاً المجلس المختص في هذا الصدد". (C.E, SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS, 23/3/2018).

ومما تقدم، فيمكن القول بضرورة استحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري في الأردن يتضمن قواعد خاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية وتأديب قضاة المحكمة الإدارية وقضاة المحكمة الإدارية العليا، وأن تكون بيد القضاة الإداري نفسه نظراً لاختلاف طبيعة القضاة الإداري عن القضاة العادي (النظامي)، من أجل أن يتحقق استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام الإداري للقضاء العادي (النظامي) وتوفير ضمانات أكبر للقضاء الإداريين عن القضاة العادي (النظاميين) لأهمية وحساسية القضاة الإداري، ومن أجل ضمان استقلال القضاة الإداريين بوظيفتهم بكل حياد ودون أي تدخل من القضاة العادي (النظامي)، حتى نضمن استقلال القضاة الإداري من جميع الوجوه بمواجهة القضاة العادي (النظامي).

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع نظرات نحو استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام العادي (النظامي) في الأردن (دراسة تطبيقية في أحكام التشريع والقضاء الأردني والفرنسي) والذي تناولناه بين ثنايا هذا البحث، فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- يشكل استقلال القضاة الإداري عن القضاة العادي (النظامي) نوعاً من الحماية لأعمال القضاة الإداري، بحيث يعتبر هذا الاستقلال واجباً على القضاة الإداريين الذي يتبعون عليهم أن يكونوا بمنأى عن جميع أشكال التبعية عند ممارسةهم لأعمالهم القضائية باعتبار أن القضاة الإداري قضاة مشروعية وحراس لحرية الأفراد وأن هذه الضمانة هي التي تبرز من القضاة الإداري استقلالاً كاملاً عن القضاة العادي (النظامي)، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق إلا باستقلال القضاة الإداري بإدارة شؤون أعضائه من حيث تحديد الشروط الواجب توافرها للتعيين وآلية التعيين وتحديد القواعد الخاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية أعضاء القضاة الإداري والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم.

- يقصد باستقلال النظام الإداري للقضاء الإداريين بأن يكون هناك قانون خاص لاستقلال القضاة الإداري ينظم آلية تعيين القضاة الإداريين والشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً إدارياً وبيان طريقة اختيارهم ونقلهم وانتدابهم وإعارةهم وترقيتهم وتأديبهم وترقيتهم وتأديبهم وتحديد العقوبات التأديبية في حال إخلال القاضي الإداري بواجبات وظيفته.

- كان يتوجب على المحكمة الدستورية (مع الاحترام والتقدير لقرارها التفسيري) أن تتبّع أسلوب التفسير المنطقي لنصوص الدستور من خلال استنتاج أحكام وقواعد جديدة لم يتم النص عليها صراحة في الدستور من خلال تقبّل النصوص الدستورية من بعضها البعض من أجل الوصول إلى الاستنتاجات المنطقية واكتشاف القاعدة الدستورية التي كان يقصد بها المشرع الدستوري، فمن خلال قراءة نص المادة (100) من الدستور التي نصت على إنشاء قضاة إداري على درجتين مع نص المادة (2/98) التي نصت على إنشاء مجلس قضائي بقانون ليتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين، فإن قانون استقلال القضاة لا يتسع لتنظيم جميع الشؤون المتعلقة بالقضاء العادي (النظاميين) والقضاة الإداريين معًا وإنما تمت فقط لتنظيم الشؤون المتعلقة بالقضاء العادي (النظاميين)، وبالتالي يقتصر ما نصت عليه المادة (98) خاصاً بالمجلس القضائي على القضاة العادي أو النظامي فقط ولا يمتد للقضاء الإداري، وأن هناك حاجة ماسة لضرورة وجود مجلس قضائي خاص بالقضاء الإداري ينظم جميع الأمور الإدارية المتعلقة بشرط تعين القضاة الإداريين وطريقة تعيينهم ونقلهم وانتدابهم وإعارةهم وترقيتهم وتأديبهم وتحديد العقوبات التأديبية التي تفرض عليهم.

- يمثل اختصاص القضاة الإداري في الرقابة على مدى مشروعية أعمال السلطات الإدارية في الدولة ويتربّع على ذلك بأن يكون القضاة الإداري مستقل عن القضاة العادي (النظامي) من جميع الوجوه، إذ لا تتفق طبيعة الوظيفة القضائية التي يقوم بها القضاة الإداري باعتباره قاضي المنازعات الإدارية وحامى الحقوق والحريات الفردية أن يكون جزءاً لا يتجزأ من القضاة العادي (النظامي) بل تقتضي طبيعة هذه الوظيفة أن يحاط القضاة الإداري بضمانات أساسية تدعم استقلاله وتعزز كيانه مما يضمن صيانة حقوق المتخاصمين وتحقيق العدالة وأن هذا الاستقلال لا يتحقق إلا باستقلال القضاة الإداري بإدارة شؤون أعضائه من حيث تحديد الشروط الواجب توافرها للتعيين وآلية التعيين وتحديد القواعد الخاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية أعضاء القضاة الإداري والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم.

- يعمل القضاة الإداري على ضمان تحقيق مبدأ الشريعة من خلال الرقابة على أعمال السلطة الإدارية لذلك فهو مطالب من أجل الفصل في القضايا الإدارية أن يحقق التوازن بين حقوق وحريات الأفراد ولن يحدث ذلك إلا إذا كان عالماً بمقتضيات الإدارة العمومية وظروف عملها حتى يمكن من الفصل في المنازعات الإدارية بقضاء عادل دون المساس بمتطلبات العمل الإداري ولما كان من موجبات استقلال القضاة الإداري أن يكون القضاة متخصصاً لا يتولاه غير متخصصون فلا بد من وجود نظام إداري للقضاء الإداري مستقل عن النظام الإداري للقضاء العادي (النظامي) يحدد قواعد وشروط خاصة لتأهيل القاضي الإداري وتدريبه في مجالات العمل الإداري، وأن تكون المؤهلات والشروط الازمة لتعيين القضاة

الإداريةين مختلفه اختلافاً تاماً عن المؤهلات والشروط الالزمه لتعيين القضاة العاديين (النظاميين).

- يتربى على التكريس الدستوري بوجود قضاء إداري على درجتين متكون من المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية العليا طبقاً لنص المادة (100) من الدستور الأردني عدم المساس باستقلال هذا القضاء بدمجه في جهة القضاة العادي (النظامي) لأن الاعتراف بوجود محكمة إدارية عليا كجهة مقومة لأعمال المحاكم القضائية الإدارية يعد اعترافاً دستورياً لمبدأ ازدواجية السلطة القضائية وأن المشرع الدستوري عندما وضع على قمة القضاة الإداري المحكمة الإدارية العليا الأردنية لتوسيع محكمة التمييز الأردنية التي توجد على قمة القضاة العادي (النظامي) فإنه أراد وضع حد لأي تردد بشأن تبني نظام ازدواجية القضاة في الأردن وأكد على عدم إمكانية تدخل المشرع الدستوري لإلغاء المحكمة الإدارية العليا الأردنية المكرسة دستورياً أو جعلها مجرد محكمة بدمجها ضمن القضاة العادي (النظامي)، لذلك وتجسيداً لهذه الاستقلالية التي يجب أن يتمتع بها القضاة الإداري فلا بد من قيام المشرع الدستوري الأردني بمنحه الاستقلالية الإدارية والمالية لإدارة شؤون أعضائه من خلال تحديد شروط التعيين آلية التعيين والنقل والانتداب وإعارة والتأديب.

- لم يضع المشرع الإداري الأردني شروطاً عامة لتعيين القضاة الإداريين، وإنما وضع شروطاً عامة لتعيين القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الإداري الفرنسي الذي أخذ بنظام الازدواج القضائي من خلال وضع شروط عامة لتعيين القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة وتعديلاته وقانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك الشروط عن شروط تعيين القضاة العاديين (النظاميين).

- لم يضع المشرع الإداري الأردني شروطاً خاصة لتعيين القضاة الإداريين، وإنما وضع شروطاً خاصة لتعيين القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الإداري الفرنسي الذي أخذ بنظام الازدواج القضائي من خلال وضع شروط خاصة لتعيين القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في المرسوم رقم 1270-58 المؤرخ 22 ديسمبر 1958 بشأن القانون الأساسي بشأن وضع القضاة وتعديلاته وقانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك الشروط عن شروط تعيين القضاة العاديين (النظاميين).

- يعتبر التخصص والتكون المهني ضرورة ملحة بالنسبة للقاضي الإداري ويعود ذلك إلى خصوصية القانون الإداري المتمثل في مرونة وسرعة تطوره وعدم تقنيته حتى بالنسبة لما هو مقتن منه فإن كثراً وتشعبه يجعل من الصعب الإحاطة به بسهولة ويسر، بالإضافة إلى ذلك ونظرًا لدور الأحكام القضائية والإدارية في خلق وتكون القانون الإداري فإن ذلك يستلزم إحاطة القاضي الإداري بالمبادئ والنظريات التي استقر عليها هذا القضاة.

- لم يضع المشرع الأردني قواعد خاصة لنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين، وإنما وضع قواعد عامة لنقل وانتداب وإعارة القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الفرنسي الذي أخذ بنظام الازدواج القضائي من خلال وضع قواعد خاصة لنقل وانتداب وإعارة القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك القواعد عن قواعد نقل وانتداب وإعارة القضاة العاديين (النظاميين).

- لم يضع المشرع الأردني قواعد خاصة لترقية القضاة الإداريين، وإنما وضع قواعد عامة لترقية القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الفرنسي الذي أخذ بنظام الازدواج القضائي من خلال وضع قواعد خاصة لترقية القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك القواعد عن قواعد ترقية القضاة العاديين (النظاميين).

- لم يضع المشرع الأردني قواعد خاصة لتأديب القضاة الإداريين، وإنما وضع قواعد عامة لتأديب القضاة تطبق على جميع القضاة العاديين (النظاميين) والإداريين بشكل موحد، وذلك خلافاً للتشريع الفرنسي الذي أخذ بنظام الازدواج القضائي من خلال وضع قواعد خاصة لتأديب القضاة الإداريين تم التنصيص عليها في قانون القضاة الإداري الفرنسي، وتميز تلك القواعد عن قواعد تأديب القضاة العاديين (النظاميين).

ثانياً: التوصيات:

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة إرساء أسس لنظام ازدواج القضاة في الأردن، باعتبار أن السمة المميزة لنظام القضاة المزدوج هي أن تكون جهة القضاة الإداري مستقلة عن جهة القضاة العادي أو النظامي وكل جهة محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها وعلى رأس كل جهة محكمة عليا وب توفير الاستقلال والتميز لجهة القضاة الإداري عن جهة القضاة النظامي فلا بد من تحقيق ميزة التخصص فالمنزاعات الإدارية ذات طبيعة مختلفة عن طبيعة المنازعات الحقوقية والجزائية من خلال وجود قضاة متخصصين يستقلون عن جهة القضاة العادي ومحررین من تطبيق نصوص القانون المدني من أجل تحقق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي بأن يقوم بإنشاء قضاة إداري مستقل عن القضاة العادي (النظامي) من جميع الوجوه ويراعي تمييز النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام الإداري للقضاء العادي من حيث اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الخاص.

- نقترح على المشرع الإداري الأردني بضرورة إلغاء نص المادة (40) من قانون القضاء الإداري بحيث أن هذا النص لم يحقق ميزة التخصص لقضاةمحاكم القضاء الإداري، بحيث يعطى الحق للمجلس القضائي بأن ينقل القاضي الإداري إلى المحاكم العادلة وبالعكس، مما يؤدي إلى عدم استقرار هؤلاء القضاة في عملهم، ويؤدي أيضاً إلى عدم وجود قضاة إداري متخصص، فالقضاة العاديين (النظاميين) يطبقون قواعد القانون الخاص على المنازعات التي ينتظرونها، وينظرون إلى الأفراد والإدارة نظرة متساوية، خلافاً للقاضي الإداري المتخصص الذي يرى أن الإدارة لا تتساوى في خصوصيتها مع الأفراد لأن طرف النزاع غير متكافئين، ونصت المادة (2) من قانون القضاء الإداري المذكور على أنه "يكون للكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القراءة على غير ذلك: القانون: قانون استقلال القضاء أو أي قانون يحل محله"، ومن خلال إيراد عبارة "أو أي قانون يحل محله" فإن هذا النص بشكل ضمني يدعو إلى ضرورة استحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، وإرساء أسس لنظام ازدواج القضاء في الأردن واستحداث قانون استقلال قضائي خاص بالقضاء الإداري، بحيث أن الأحكام والقواعد القانونية التي تسرى على القضاة العاديين قد لا تسرى جميعها على القضاة الإداريين، لاختلاف طبيعة القضاة العادي عن القضاة الإداري وباعتبار أن القضاة الإداري قضاء مشروعية وحارس لحرية الأفراد.

- نقترح على المشرع الدستوري الأردني بضرورة أن يتم إضافة فقرة جديدة لنص المادة (98) من الدستور من أجل إزالة اللبس والغموض الذي وقع فيه المشرع الدستوري الأردني (مع الاحترام والتقدير) الأردني وأن تنص على ما يلي: "ينشأ بقانون مجلس قضائي يتولى جميع الشؤون الإدارية والمالية المتعلقة بمحاكم الإدارية وأعضاء القضاة الإداريين وله وحده حق تعيين القضاة الإداريين وعزلهم بموجب إرادة ملكية وفق أحكام القانون".

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة رجوع المحكمة الدستورية عن قرارها التفسيري (مع الاحترام) بخصوص تفسير نصوص الدستور التي اعتبرت بأن القضاة الإداري جزء لا يتجزأ من القضاة النظامي، بحيث أن هذا القرار جانب الصواب؛ لكون المشرع الدستوري نص صراحة وفي المادة (100) من الدستور على إنشاء قضاة إداري مستقل أي اخذ صراحة بنظام القضاة المزدوج، لذلك ندعو المحكمة الدستورية (ومع تكرار احترامنا وتقديرنا لقرارها التفسيري) بالرجوع عن هذا القرار واعتبار القضاة الإداري قضاة مستقل عن القضاة العادي (النظامي) من جميع الوجوه مثلاً فعل المجلس الدستوري في فرنسا، ووفقاً لقرار المخالفه المقدم من القاضي الأستاذ الدكتور محمد غزو.

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي باستحداث قانون استقلال قضائي للقضاء الإداري له مجلس قضائي مكون من القضاة الإداريين واستحداث قانون لتنظيم المحاكم الإدارية ينص على إنشاء محاكم إدارية ابتدائية في جميع أنحاء المملكة، وإنشاء محاكم استئناف إدارية في محافظات المملكة وإنشاء محكمة إدارية عليا (مجلس دولة)، وعلى الرغم من أن المادة (4/4) من قانون القضاة الإداري الأردني نصت على إمكانية عقد جلسات للمحكمة الإدارية في أي مكان آخر في المملكة بشرط موافقة رئيس المحكمة إلا أن إمكانية انعقاد المحكمة في مكان آخر بالململكة لا يعتبر بديلاً عن إنشاء محاكم إدارية ابتدائية في الأقاليم فجواز الانعقاد وقرار من رئيس المحكمة المختصة يختلف عن لزوم الإنشاء وبنص صريح في القانون، بحيث إن التنقل بين الهيئات القضائية والاستشارية للقضاء الإداري يساعد في التكوين المفي والفي لأعضاء هذا القضاة يجعلهم أقدر على تفهم مقتضيات نشاط الإدارة العمومية والتوفيق بين هذه المقتضيات وحماية حقوق وحريات الأفراد.

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي بأن يشترط بالإضافة إلى شرط الجنسية وشرط الصالحة الأدبية والأهلية المدنية شروطًا خاصة لمن يعين بالقضاء الإداري بأن يكون حاصلاً على درجة الدكتوراه في القانون أو القضاة الإداري من جامعة أردنية معترف بها يقبلها المجلس القضائي الإداري المقترن استحداثه في هذا البحث، بالإضافة إلى اشتراط أن يكون له منشورات علمية في المجالات القانونية المعتمدة لدى المجلس القضائي تتعلق بالقانون والقضاء الإداري لا تقل عن ثلاثة أبحاث قانونية، وأن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة ولا يزيد عن خمسة وأربعين سنة بتاريخ التعيين، وأن يكون قد عمل محامياً أستاذًا في ميدان القضاة الإداري مدة لا تقل عن عشر سنوات، أو أن يكون حاصلاً على دبلوم المعهد القضائي الإداري المقترن استحداثه باعتبار أن للقاضي الإداري دور فعال فهو منشئ ومبتكر لقواعد القانونية خلافاً لدور القاضي النظامي مما يستوجب أن تكون المؤهلات والشروط الازمة لتعيين القضاة الإداريين مختلفة اختلافاً تاماً وأن يكون لها مسار مختلف عن تعيين القضاة العاديين (النظاميين).

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي بإنشاء معهد خاص للقضاء الإداري لتطوير القضاة وتأهيلهم للعمل القضائي الإداري ووضع نظام خاص لهذا المعهد يحدد شروط الالتحاق به ومدة التأهيل والتدريب، ووضع برنامج للمواد التي ستدرس بهذا المعهد، بالإضافة إلى إشراك الملتحق بهذا المعهد بعدة دورات وورشات عمل ومؤتمرات متخصصة بالقضاء الإداري داخل الأردن أو خارجه من أجل تطوير مهارته العلمية والعملية، ومن أجل التهوض بالقضاء الإداري في الأردن وضرورة تأهيل القاضي الإداري وتدريبه في مجالات العمل الإداري باعتبار أن القضاة الإداري قضاة عيني يستوجب أن يكون القاضي الإداري على دراية وفهم عميق لعمل جهات الإدارة، بحيث تساهم الدورات والندوات والمؤتمرات المتخصصة بالقضاء الإداري بمناقشة المسائل القانونية وزيادة الملكة القانونية للقاضي الإداري وتأهيله المستمر وضمان

كفاءته فهو بحاجة إلى هذا التكوين المهني والقانوني المستمر من أجل الإمام بجميع علوم القانون المختلفة والتي يجب عليه معرفتها وفهمها ليكون قادرًا على تطبيقها طبقاً سليماً على المنازعات الإدارية المطروحة أمامه حتى يتحقق مبدأ الشرعية، وأيضاً فإن تكوين القاضي الإداري وتخصصه يتطلب رجوعه إلى الكتب والمجلات المتخصصة بالقضاء الإداري والمتضمنة لرأي الفقه بالإضافة إلى أحكام القضاء مما يستدعي ذلك إنشاء مكتبات خاصة للقضاء الإداريين وإنشاء مجلة خاصة بالقضاء الإداري وإنشاء موقع قانونية إلكترونية لمتابعة تطوير التشريعات والأحكام القضائية يستطيع القاضي الإداري الرجوع إليها والاطلاع عليها بسهولة وسرعة.

- نوصي من خلال هذا البحث المتواضع بضرورة قيام المشرع الأردني بمسايرة المشرع الفرنسي بأن تكون هناك قواعد خاصة بنقل وانتداب وإعارة وترقية وتأديب قضاة المحكمة الإدارية وقضاة المحكمة الإدارية العليا وأن تكون بيد القضاة الإداري نفسه نظراً لاختلاف طبيعة القضاة الإداري عن القضاة العادي (النظامي)، ومن أجل أن يتحقق استقلال النظام الإداري للقضاء الإداري عن النظام الإداري القضاة العادي (النظامي) وتوفير ضمانات أكبر للقضاة الإداريين عن القضاة العاديين (النظاميين) لأهمية وحساسية القضاة الإداري، ومن أجل ضمان استقلال القضاة الإداريين بوظيفتهم بكل حياد ودون أي تدخل من القضاة العادي (النظامي)، حتى نضمن استقلال القضاة الإداري من جميع الوجوه بمواجهة القضاة العادي.

المصادر والمراجع

- أبو حمد، أ. (2005). مبدأ استقلال القضاء في الدولة الإسلامية، رسالة ماجستير، غزة-فلسطين، الجامعة الإسلامية، 66.
- أبو زيد، ف. (1956). الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة. القاهرة: دار الفكر العربي.
- أحكام القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً بأحكام مجلس شورى الدولة.
- أحكام المحكمة الدستورية الأردنية.
- أحكام مجلس الدولة الفرنسي. <http://arianeinternet.conseil>.
- أرسلان، س. (2015). استقلال القضاء: الرهان الممكن. بحث منشور، مجلة الفقه والقانون، المغرب، 29، 7.
- الباقي، م. (2016). واقع النظام القضائي الفلسطيني: بين الاستقلال والفاعلية. بحث منشور. دراسات: علوم الشريعة والقانون، 43(4)، 1612-1614.
- البستاني، س. (2003). الجنسية والتقويم في تشريعات الدول العربية: دراسة مقارنة. بيروت: منشورات الحلى الحقوقية.
- بو بكر، ع. (2014). المسئولية التأديبية لرجال القضاء. الإسكندرية: دار الفتح للطباعة.
- بوربيع، ن. وفرجي، م. (2016). النظام القانوني لعوارض الأهلية بين القانون المدني الجزائري وقانون الأسرة، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية، 9.
- بوضياف، ع. (2006). مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهد وتعددية الاختصاصات القضائية. بحث منشور، مجلة المفكر البحريني، 13، 46.
- بوضياف، ع. (2011). الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة مدعومة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر-فرنسا-تونس-مصر. (ط1). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- جازية، ص. (2008). نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 106-115.
- جودة، ص. (2009). الصالحة الأدبية والعملية والجسمانية للتعيين في الوظائف العامة: دراسة مقارنة. (ط1). القاهرة: دار المهمة العربية.
- حسين، ع. (2006). ولادة القضاء الإداري في ضوء المبادئ الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 164-167.
- الحلو، م. (1983). القانون الإداري، الإسكندرية: دار المطبوعات والنشر.
- حميدي، أ. وحسن، ف. (2015). النظام الإداري والمالي للقضاء الإداري في العراق دراسة مقارنة. مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، العراق، 27-4، 22.
- خديري، أ. (2016). النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 9-8.
- الخلالية، م. (2012). القانون الإداري. (ط2). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الخلالية، م. (2013). مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني. دراسات: علوم الشريعة والقانون، 40(1)، 29-30.
- خلف، ل. (2017). فاعلية تنظيم القضاء الإداري العراقي في حماية حقوق الإنسان. دراسات: علوم الشريعة والقانون، 44(1)، 72-76.
- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته التي طرأت عليه والذي نشر لأول مرة على الصفحة (3) من الجريدة الرسمية بتاريخ 1952/8/1.
- الزغبي، خ. (1993). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. (ط2). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 195-196.
- سلمان، ع. (2011). القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات- دراسات في العدال الدستورية. مجلس الدستوري، لبنان.
- سوجور، لك (2005). وضع القاضي في التنظيم القضائي الفرنسي (الاستقلالية والمسؤولية). جامعة تايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية.
- السويفيين، ص. (2013). النظام القانوني للترقية في نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007. دراسات: علوم الشريعة والقانون، 40(1)، 1071.
- الشاذلي، ف. (2010). استقلال النظام القضائي المصري الواقع والمأمول. بحث منشور، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية،

240-239

- عبد الوهاب، م. و محمد، ح. (2001). *مبادئ القانون الإداري*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 284.
- العجاونة، ن. (2007). *سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"*. (ط1). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 37-361.
- العلوان، ع. (2016). التقاضي الإداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية. *دراسات: علوم الشريعة والقانون*، 43(1)، 188-192.
- عمران، م. (2002). *الأسس العامة في القانون، مدخل إلى القانون*. نظرية الالتزام. لبنان: منشورات الحلبي للحقوق، ص 141.
- عميرية، ج. (2014). *التعيين في الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة)*. رسالة ماجستير، نابلس، فلسطين، جامعة النجاح الوطنية، ص 31-7.
- فريحات، ع. (د.ت). *مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية- تقرير عن وضع القضاء في الأردن- مسودة ثانية*. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.
- فريدي، م. (2012). الحق في تولي الوظائف العامة تولية المرأة القضاة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة وهران، الجزائر، ص 25.
- قانون استقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014 وال الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5308 بتاريخ 16/10/2014 على الصفحة 6001، والمعدل بالقانون رقم (26) لسنة 2017 وال الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5475 بتاريخ 13/08/2017 على الصفحة 4888، والمعدل بالقانون رقم 23 لسنة 2019 وال الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5596 بتاريخ 19/9/2019 على الصفحة 5539.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 والمنشور على الصفحة (4866) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5297) بتاريخ 17/8/2014.
- القيسي، ن. (2017). *أثر الضمانات التأديبية للقضاء في تعزيز مبدأ استقلال القضاء (دراسة مقارنة)*. *دراسات: علوم الشريعة والقانون*، 44(1)، 282-285.
- كنعان، ن. (2007). *القانون الإداري*. (ط1). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- المهدوي، ح. (1986). *شرح أحكام الوظيفة العامة*. طرابلس: المنشأة العامة للنشر والتوزيع.
- مهنا، م. (1983). *الوجيز في القانون الإداري*. الإسكندرية: مطبعة الشاعر.
- نويري، ع. (2006). *المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها دراسة تطبيقية*. مجلة مجلس الدولة، 8، 39.

References

- Abdel Wahab, M., and Mohammad, H. (2001). *The Principles of the Administrative Law*. Alexandria: University Publications House.
- Abu Hamad, A. (2005). The Principle of the Judiciary Independence in the Islamic State, [a master thesis, the Islamic University], Gaza, Palestine.
- Abu Zeid, F. (1956). *Al-Wajeez in Administrative Law (a comparative study)*, the Theory of the Public Facility and the Labors of the general Administration. Cairo: Arab Fikr House.
- Al-ajarma, N. (2007). *The Disciplinary Authority of the Public Employee "a comparative study"*. (1st ed.). Amman: Al-Thaqafa Publishing & Distribution House.
- Alalwan, A. (2016). The Two Degrees Administrative Litigation and Its Role in Saving Personal Rights and Freedom. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 43(1), 188-192. Retrieved from: <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/7954>.
- Al-Baqi, M. (2016). The Reality of the Palestinian Judicial System: between Independence and Activity. *Magazine of Sharia & law Sciences, University of Jordan*, Amman, 43(4), 1612-1614.
- Al-Bustani, S. (2003). *The Nationality & nationalism According to the Legislations of the Arab Countries: a comparative study*. Beirut: Al-Halabi Law Publications.
- Al-Hollow, M. (1983). *The Administrative Law*. Alexandria: Publications & Publishing House.
- Al-Khalailah, M. (2012). *The Administrative Law*. (2nd ed.). Amman: Al-Thaqafa Publishing & Distribution House.
- Al-Khalaylah, M. (2013). The Independence of Judicial Review Procedures from those adopted in Civil Law Cases in Jordanian Law. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 40(1), 29-30. Retrieved from: <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/4418>.
- Al-Mihdawi, H. (1986). *Explanation of the Provisions of the Public Position*. Tripoli: the State Publishing & Distribution Institution.
- Al-Qaisi, N. (2017). The Impact of the Disciplinary Warrantees for the Judges to Support the Principle of the Judiciary Independence: comparative study. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 44(1), 282-285. Retrieved from: <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/11269>.
- Al-Shatheli, F. (2010). The Independence of the Egyptian Judiciary System: Reality & Hope. *The Magazine of Legal &*

- Economic Researches, University of Alexandria*, 2, 239-240.
- Al-Zughbi, Kh., (1993) the Administrative Law and its Applications in the Hashemite Kingdom of Jordan 2nd Version, Amman: Al-Thaqafa Publishing & Distribution House.
- Arsalan, S. (2015). Independence of Judiciary: the Possible Bet. *Magazine of Jurisprudence and Law, Morocco*, 29, 7.
- Bubaker, A. (2014). *The Disciplinary Responsibility of the Courts Officials*. Alexandria: Al-Fath Printing House.
- Budiaf, A. (2006). The State Council of Algeria between the Mission of Opinion and the Multiplicity of Judicial Specializations. *Magazine of Barlamani Mufikker*, 13, 46.
- Budiaf, A. (2011). *Al-Waseet in the Cancellation Judiciary, a comparative study supported by recent judicial applications in each of Algeria-France-Tunisia-Egypt*. (1st ed.). Amman: Al-Thaqafa Publishing & Distribution House.
- Burabie, N., and Faraji, M. (2016). The Legal Regulation for the Competence Hindrances between the Algerian Civil Law and the Family Law, [master thesis, Abdel Rahman Mira-Bejaya], 9.
- Circulaire du 18 mai 2016 relative à l'application du décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 modifié relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.
- Circular of 18 May 2016 on the Application of Decree No. 2008-15 of 4 January 2008 amended on the Mobility and Secondment of Civil Servants Recruited through the National School of Administration.
- Code de justice administrative - Dernière modification le 01 janvier 2019
- Code of Administrative Justice - Last modification on January 01, 2019
- Constitute-france, 2008.
- De Laubadere, A., Venezia, J., & Gaudemet, Y. (1999). Character of Administrative Law. *General Administrative Law, General Library of Law and Jurisprudence*, 371.
- Faridi, M. (2012). The Right to Occupy Public Positions, the Occupation of Women for the Judiciary, comparative study, [master thesis, Wahran University], Algeria, 25.
- Freihat, A. (n.d). The Project of Promoting the Ruling of Law and Integrity in the Arab Countries-Report on the Situation of Judiciary in Jordan-second draft, *Arab Center for Developing the Ruling of Law and Integrity*.
- Hamidi, A. and Hasan, F. (2015). The Administrative & Financial System of the Administrative Judiciary in Iraq: comparative study. *Magazine of Takreet Legal Sciences University, Iraq*, 27(7), 4-22.
- Hebraud, P. (1959) Justice 59 "L'autorité judiciaire", Dalloz, P.P.77. <http://arabic.conseil-etat.fr/node/34144>.
- Hussein, A. (2006). The Jurisdiction of the Administrative Judiciary in Light of the Constitutional Principles, [Phd thesis, Cairo University], 164-167.
- Jazia, S. (2008). The System of the State Council According to the Algerian Judiciary, [Phd thesis, University of Algeria Bin Yousef bin Khadra], 106-115.
- Joudeh, S. (2009). *The Disciplinary, Practical & Physical Fitness for Appointment at Public Positions: a comparative study*. (1st ed.). Cairo: Arab Renaissance House.
- Kanaan, N. (2007). *The Administrative Law*. (1st ed.). Amman: Al-Thaqafa Publishing & Distribution House.
- Khalaf, L. (2017). *The efficiency of the Iraqi Administrative Judiciary Regulation in protecting the Human Rights*. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 44(1), 72-76. Retrieved from: <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/11799>.
- Khathiri, A. (2016). The Legal Regulation for Transferring the Public Employee according to the Algerian Legislation, [master thesis, University of Arabi tebsi], Algeria, 8-9.
- Lemonetey, J., & Patureau, Y. (1961). Le centre National d'Etudes judiciaires et la Formation des magistrats. *Dalloz*, 49.
- Muhanna, M. (1983). *Al-Wajeez in Administrative Law*. Alexandria: Al-Shaer Press.
- Nweiri, A. (2006). The administrative Dispute in Algeria, its development and Characters. *Magazine of the State Council*, 8, 39.
- Omaria, J. (2014). Appointment at the Public Position (comparative study), [master thesis, Al-Najah National University], Nablus, Palestine, 7-31.
- Omran, M. (2002). *The General Principles in Law, Introduction to Law, the Theory of Obligation*. Lebanon: Al-Halabi Law

Publications.

Ordinance No. 58-1270 of December 22nd, 1958 Carrying Organic Law Relating to the Statute of the Magistracy, modified by LAW No. 2016-1090 of August 8th, 2016.

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Modifié par LOI n° 2016-1090 du 8 août 2016.

Rousseau, D. (2006). *Law of the Constitutional Litigation*. (1st ed.). Montechrestien: Paris.

Salman, A. (2011). The Constitutional Judiciary and the Principle of Separation between the Authorities-Studies in Constitutional Justice, *The Constitutional Council, Lebanon*.

Sojour, K. (2005). The Position of Judge in the French Judicial regulation (the Independence and Responsibility). *Arab Security Sciences Nayef University, Saudi Arabia*.

Swailmien, S. (2013). The Legal System of Promotion in Government Jobs. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 40(1) Supplement, Retrieved from: <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/5621>. 1071.

The Constitution-France, 2008.

The Jordanian Administrative Judiciary Law No. (27) of 2014 published on page (4866) of the official Gazette No. (5297) dated 17/8/2014.

The Jordanian Constitution of 1952 and the amendments thereof firstly published on page (3) of the Official Gazette dated 8/1/1952.

The Law on the Jordanian Judiciary Independence No. (29) of 2014 issued in the Official Gazette No. 5308 dated 16/10/2014 on page 6001 amended by the Law No. (26) of 2017 issued in the Official Gazette No. 5475 dated 13/8/2017 on page 4888 amended by the Law No. (23) of 2019 issued in the Official Gazette No. 5596 dated 19/9/2019 on page 5539.

The orders of the former Higher Justice Court, the orders of the Higher Administrative Court and the orders of the Administrative Court in Jordan.

The orders of the French Administrative Courts <http://arianeinternet.conseil>.

The orders of the French Administrative Courts represented by the state Consultation/Opinion Council.

The orders of the Jordanian Constitutional Court.

The publications of the legislative website of the Bar Association: www.jba.qarark.com.

Voir, A. (2011). *Serge. Ginchard: Fair Trial*.