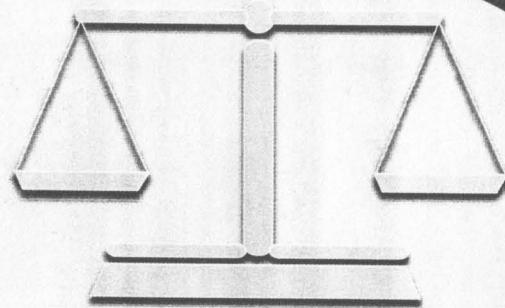


مسعود شيهوب

المبادئ العامة للمنازعات الإدارية

الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية

الجزء الأول



ديوان المطبوعات الجامعية

مسعود شيهوب

المبادئ العامة للمنازعات الإدارية

الجزء الأول

OPU

Conception: O.P.U.Y.S



OPU4185



الدكتور مسعود شيهوب من مواليد 1952، أستاذ بمعهد العلوم القانونية و الإدارية بجامعة قسنطينة يتناول الكتاب نظام المنازعات الإدارية في الأنظمة القضائية المقارنة، و تطبيقات هذا النظام على الجزائر، من حيث الميئات المكملة بالفصل في هذه المنازعات، و الإجراءات المتبعه أمامها، وقواعد اختصاصها. كل ذلك في دراسة فقهية و تطبيقية مدعاة بالأحكام القضائية. ولذلك فالكتاب يهم الأساتذة و الطلبة و باقي رجال القانون من محامين و قضاة و إطارات إدارية.

280 دج

الدكتور
مسعود شهوب
أستاذ محاضر بجامعة قسنطينة
ومحام معتمد لدى المحكمة العليا

المبادىء العامة للمنازعات الإدارية

الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية

الجزء الأول

الطبعة الثالثة 2005



سيوان المطبوعات الجامعية

الساحة المركزية - بن عكنون - الجزائر

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

تنقسم موضوعات القانون الإداري إلى ثلاثة أقسام ، القسم الأول وينتقل بالجانب الوصفي في القانون الإداري ، حيث يدرس في هذا القسم الإدارة العامة ، وهي في حالة سكون ، فتتعرض فيه للتنظيم الإداري في الدولة (أي الإدارة المركزية والإدارة المحلية) .

أما القسم الثاني فيتعلق بمجمل نظريات القانون الإداري ، حيث يدرس فيه الإدارة العامة وهي في حالة نشاط ، وهكذا تتعرض فيه للنشاط الإداري من حيث مظاهره الإيجابية والسلبية (أي نظرية المرفق العام ونظرية الضبط الإداري) . ومن حيث أساليبه الفردية والثنائية (أي نظرية القرار الإداري ونظرية العقد الإداري) ، ومن حيث وسائله البشرية والمالية (أي نظرية الموظف العام ، ونظرية الأموال العامة) .

وأخيراً فإن القسم الثالث من القانون الإداري - الذي هو محور الدراسة - يتعلق بالجانب الشكلي الإجرائي ، حيث تولى فيه دراسة مجلل القواعد الإجرائية والشكلية التي يتبعها المتخاصمين إتباعها لمقاضاة الإدارة ضد إجبارها على التقيد بأحكام القانون (النظريات السالفة الإشارة إليها) .

إن مجلل هذه القواعد الإجرائية سواء المتعلقة بالهيئات المختصة بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، أو بالقواعد الواجبة الاتباع أمامها ، إبتداء من رفع الدعوى إلى صدور الحكم وتنفيذه ، أو بتوزيع الاختصاص بين الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية ؛ والهيئات المدنية ، هي التي تعرف بالنظرية العامة للمنازعات الإدارية محور هذه الدراسة .

يكسي هذا الموضوع أهمية عملية ونظرية بالغة .
فعلى المستوى العملي تستجيب هذه الدراسة لانشغالات المتخاصمين الذين هم

© طيوان المطبوعات الجامعية 2005-03

رقم النشر: 4.02.4185

رقم ت.د.م.ك (ISBN) 9961.0.0231.8.

رقم الإيداع القانوني: 99/744

وابنها أيضا هو دراسة نظام المنازعات الإدارية في الجزائر بوصفه نظاما حديثا لم يكتمل بعد. إنقصد إذن هو كذلك رصد هذا التطور ومنحه وتوجيهه المشرع إلى ما نراه لازما على ضوء مقارنة النظام بغيره من أنظمة القضاء الموحد والقضاء المزدوج وكذلك على ضوء المعاينة التطبيقية والتجربة المعاشرة المدعمة بالأحكام القضائية.

إن الهدف النهائي الذي نتوخاه إذن هو المساهمة في إستكمال وتطوير وإصلاح نظام المنازعات الإدارية ليصبح نظاما فعالا يضمن البساطة في الإجراءات والتخصص والسرعة في أداء الخدمة القضائية. وستلجم من أجل بلوغ هذا الهدف إلى إستكمال عدة مناجم منها على الأخص المنعج المقارن والتطبيقي ، وكذلك المنهج التحليلي.

وسنغطي ذلك من خلال ثلاثة أجزاء هي :

الجزء الأول : الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية.

الجزء الثاني : المنازعات الإدارية : الهيئات والإجراءات أمامها.

الجزء الثالث : المنازعات الإدارية : نظرية الاختصاص.

وتتجدر الإشارة إلى أن تقسيم الموضوع إلى هذه الأجزاء الثلاثة جاء مؤخرا بطلب من ديوان المطبوعات الجامعية لاعتبارات فنية محضة.

أما التقسيم الأصلي الذي حرر الموضوع على أساسه فكان يأخذ شكل كتاب واحد من ثلاثة أبواب : باب تمهيدي حول الأنظمة القضائية المقارنة، وباب أوله حول الهيئات والإجراءات ، وباب ثان حول الاختصاص.

قسطنطينية في 15 أكتوبر 1995

ج

V

في حاجة ماسة للإلحاق بمجمل قواعد م خاصة الإدارية (1) ، خاصة في ظل مجتمع نامي تكثر فيه تدخلات الإدارة في مختلف مناحي الحياة ، ويزداد فيه إحتكاك المواطنين بالمرافق العامة . ولا مجال أنه تنتج هذه التدخلات وهذا الإحتكاك نزاعات بين الأفراد والإدارة يحتكمون فيها إلى القضاء المكلف بالفصل في المنازعات الإدارية ، ولن يستطيع هؤلاء استخلاص حقوقهم وعرض نزاعاتهم على القضاء بطريقة قانونية تجنبهم إحتفالات عدم القبول والرفض إلا من خلال السيطرة الكاملة على مجمل القواعد المكونة للنظرية العامة للمنازعات الإدارية .

أما على المستوى النظري فتكمن أهمية الموضوع في كون نظام المنازعات الإدارية في الجزائر لم يكتمل بعد فما فتن المشرع يتخل من حين آخر بإصلاحات جزئية ابتداء من 1963 (2) إلى 1965 (3) و 1966 (4) وانتهاء بإصلاح 1990 (5). ومن ثم فإنه من العفيد متابعة مسار هذا البناء وهذه الإصلاحات لتحديد معالم النظرية العامة للمنازعات الإدارية في الجزائر وما مدى موقعها ضمن الأنظمة القضائية الأخرى المعروفة في مجال المنازعات الإدارية ؟ وما هي الخصائص المميزة لها ؟ ثم ما هي أوجه الضعف التي يتبعين إنقادها واقتراح البديل العلانم ؟ .

إن ماهية هذه الدراسة إذن ليست فقط عرض وتحليل النظرية العامة للمنازعات الإدارية قصد التعريف بها . وإرشاد الطلبة والمتقاضين إلى أهم قواعدها

(1) - غالبا ما تكون الإدارة مدعى عليها ، لأنها تملك سلطة القرار وعلى الأفراد الذين يعتقدون أن الإدارة أخطأت في حقهم مخاصمتها أمام القضاء . ولكن ذلك لا يمنع من أن تكون الإدارة أحيانا مدعية .

(2) - صدور قانون إنشاء (المحكمة العليا) الذي انشأ بها غرفة إدارية لها صلاحيات قضي الإلغاء الوحيد في مجال المنازعات الإدارية .

(3) - صدور قانون التنظيم القضائي ، الذي حول اختصاص المحاكم الإدارية التي كانت قائمة في الجزائر في العهد الاستعماري ، إلى المجالس القضائية - (محاكم الإستئاف) - المنشأة بعد الاستقلال .

(4) - صدور قانون الإجراءات المدنية الذي تضمن قواعد الإجراءات أمام الغرف الإدارية وقواعد توزيع الاختصاص بينها وبين المحاكم في مجال المنازعات الإدارية .

(5) - صدور القانون المتضمن الإصلاح الجزئي لنظام المنازعات الإدارية على مستوى الإجراءات وعلى مستوى الاختصاص .

IV

تمهيد

فيما يخص هذا الجزء (الأول) فإنه من المفيد أن نهد للدراسة نظام المنازعات الإدارية في الجزائر بدراسة مقارنة حول مختلف الأنظمة المعروفة في مجال المنازعات الإدارية .

يمكن تبويب هذه الأنظمة إلى نوعين :

— أنظمة تجعل الإدارة في مركز متساو مع الأفراد ، بحيث يخضع طرفى الدعوى - الإدارة والفرد - لنفس المعاملة أمام القاضي ، إذ يحكمها قانون واحد على مستوى الموضوع وعلى مستوى الإجراءات . إن الإدارة في هذه الأنظمة كأى متخاصم آخر تخضع لمبدأ المساواة ولا تتمتع بأية إمتيازات .

— بينما هناك نوع آخر من الأنظمة تقوم على عدم المساواة بين المتخاصمين - (الإدارة والأفراد) - . فالإدارة تتمتع بامتيازات تجعلها في مركز أعلى من مركز المتخاصمي معها ، وذلك من خلال تخصيص منازعاتها بقواعد إجرائية وموضوعية متميزة .

يمكن إدراج « ولية المظالم » في النظام الإسلامي ونظام القضاء الموحد في الدول الإنجلوسكسونية ضمن النوع الأول ، دون أن يعني ذلك أنها متطابقان (الفصل الأول) . بينما يندرج ضمن النوع الثاني نظام القضاء المزدوج ، ونخص بالدراسة تطبيقات هذا النظام في فرنسا ، تكون هذه الأخيرة كانت دائنا بقوانينها مصدرًا تاريخيا للتشريع الجزائري (الفصل الثاني) .

ستتولى دراسة نظام المظالم في أربعة مطالب ، نعرض في المطلب الأول ظهور هذا النظام وتطوره (أي التعريف به) ، ثم المطلب الثاني نعرض الهيئات والإجراءات أمامها ، أما في المطلب الثالث فتتولى دراسة اختصاصاته ، وفي المطلب الرابع نقارن هذا النظام بغيره من الأنظمة .

الفصل الأول

الأنظمة القضائية التي تضع الإدارة وضع المساواة مع الأفراد

إن الأمر يتعلق « بولاية المظالم » في النظام الإسلامي (المبحث الأول) .
وبنظام القضاء الموحد وتطبيقاته في الدول الأنجلوسكسونية (المبحث الثاني) .

إن النظالمين مختلفين تماما ، ولكن يجمعهما وجه شبه أساسي يتمثل في كون الإدارة تجد نفسها فيها أمام القاضي على قدم المساواة مع الأفراد المتخصصين معها بحيث لا تتمتع في مواجهتهم بآية إمتيازات أو سوء كما هو الحال في النظام الفرنسي المزدوج .

المبحث الأول ولاية المظالم في النظام الإسلامي

ولاية المظالم وظيفة « متميزة » عن الوظائف الأخرى في النظام الإسلامي تختلف عن « القضاء » نفسه ، فالى جانب القضاء هناك ولاية المظالم ، وبمعنى آخر فإنه فضلا عن القاضي المكلف بالفصل في الخصومات بين الأفراد ، هناك ناظر المظالم الذي يتولى نظر كل المظالم التي يتعرض لها الأفراد من نوى الفساد والجاء ومن الولاة وباقى أعوان الدولة . إن ولاية المظالم هي نظام خاص .

إن ولاية المظالم وإن كانت تشكل نظاما خاصا كهيئات وكإجراءات وكاختصاصات إلا أن ذلك لاينفي أنها تتتشابه من بعض الوجوه مع الأنظمة القضائية الأخرى ، كما تختلف عنها من بعض الوجوه ، كما هو الحال مع نظام القضاء الموحد القضاء المزدوج ، ولاية الحسبة في النظام الإسلامي نفسه .

وهكذا فهي من وجهة نظر بعض الأساتذة « إحدى الولايات العامة كولاية القضاء والمحاسبة والمحاسب والعرب مما يتولاه ولن الأمر ... ويسى من بها ولن أو نافر المظالم . ويلاحظ أنه رغم أن لولي المظالم مثل ما للقاضي من سلطات . ويتابع ... بعضا من الإجراءات شبيهة بالإجراءات القضائية ، إلا أنه ليس قاضيا . لأن طبيعة عمله تجمع بين القضاء والتنفيذ ، كما أن بعضا من اختصاصاته ليست قضائية بل اختصاصات إدارية . كما أنه قد يعالج المسائل المتعلقة بالتنفيذ أو بالصلح » (1) .

وأقرب من هذا الرأي ، وفي نفس الاتجاه يرى البعض (2) كذلك ، أن ولاية المظالم وإن كانت عدالة عليا (JUSTICE SUPERIEURE) ، مجالها غير محدد بلية قاعدة إلا أنها ليست قضاء بالمعنى البُعد للكلمة (CE N'EST PAS A PROPREMENT PARLER UNE JURIDITION) ولا هيئة مؤسسة خصيصا لتطبيق القانون ، ولذلك لم تحمل مؤسسة « المظالم » إسم القضاء .

إن النظام القضائي الإسلامي من زاوية هذه النظرة ، يقوم على مبدأ وحدة القاضي ، فالقاضي واحد للجميع ، وليس هناك تمييز « وإذا كان هناك تعدد الهيئات حسب طبيعة المنازعات : العدالة الرعوية ، مؤسسة المظالم ... فإن كل الفيازعات العادلة هي من اختصاص (القاضي) ، أما الباقي فليس سوى هيئات متخصصة » (3) .

أما لدى البعض الآخر فإن ولاية المظالم « سلطة قضائية أعلى من سلطة القاضي والمحاسب فهي تتغدر من المنازعات مالا ينظره القاضي ، بل هي تتغدر ظلامة الناس منه ، فهي وظيفة مترتبة من سطوة السلطة ونصفة القضاء ، وهي في أصل

(1) - د. محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1987 ، ص 10 .

(2) - HELENE VENDVELDE , COURS D'HISTOIRE DU DROIT MUSULMAN ET DES INSTITUTIONS MUSULMANES . O.P.U. ALGER , 1983 , P. 205 , 206 , 215 .

(3) - CE PENDANT IL Y AVAIT PLUSIEUR JURIDICTION QUANT A LA NATURE DES CONFLITS : JUSTICE REPRESSIVE , INSTITUTION DES MAZALIM ... L'ENSEMBLE DES LITIGES (ORDINAIRES) RELEVAIENT TOUS DE LA JURIDICTION QADIALE , LES AUTRES N'ETANT QUE DES JURIDICTIONS SPECIALISEES . HVENDVELDE . OP CIT . P. 206 .

المطلب الأول

التعريف بولاية المظالم

الفرع الأول

مفهوم وطبيعة ولاية المظالم

الولاية لغة هي النصرة ، ولكنها تعني في الإصطلاح ما يتولاه المرء من أعمال ، وتعني في الشرع تنفيذ القول على الغير طوعا أو جبرا (1) .

والمظالم لغة ، هي جمع مظلمة ، من الفلم (2) ، وهذا الأخير هو « وضع الشيء في غير موضعه » وفي الإصطلاح هو « التعدي من الحق إلى الباطل قصدا » (3) ، وبلغة القانون هو المساس بحق من الحقوق .

ولاية المظالم كما يعرفها المارودي وأبو يعلى الفراء في الأحكام السلطانية هي « قود المظلومين إلى التناصف بالرعبه وجزر المتنازعين على التجاحد بالهيبة » (4) .

لقد اختلف الفقه بصدر تحديد طبيعة « ولاية المظالم » ، فهناك من يعتبرها وظيفة قضائية ، وهناك من يعتبرها وظيفة غير قضائية ، وهناك من يعتبرها قضاء إداريا ، وهناك من تعتبرها قضاء من نوع خاص .

(1) - د. حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، دار الشروق ، بيروت ، القاهرة ، 1983 ، ص من 33 . 35 .

(2) - د. محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1987 ، ص 10 .

(3) - أنظر في ظلم الولاية والرعية ، ابن تيمية ، السياسة الشعية في إصلاح الراعي والرعية ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبوعة الجزائر ، 1990 ، ص 79 .

(4) - الأحكام السلطانية للماوردي ، ص 77 . والأحكام السلطانية لأبي الأعلى الفراء ، ص 73 .

الناس منذ ظهرت عادة الاختيارات ، بسبب كل ذلك كان لابد من تأسيس نظم لرد المظالم التي تقع من الولاة وكبار رجال الدولة في أنحاء الإمبراطورية الواسعة على الرعية .

غير أن الجنوز الأولى لولاية المظالم تعود حسب أثنيب ما ذكره الفقهاء (1) إلى « حلف الفضول » (2) الذي أبرمه بيرون قريش في عهد العاشرة وحضره الرسول الكريم قبل الرسالة وزakah بعد الرسالة .

وعلى العكس من هذا الرأي فإن بعض الفقهاء يرى أن اصل نشأة ولاية المظالم يعود إلى الفرس ، « فقد كان ملوك الفرس يرونها من قواعد الملك وقوانين العدل » (3) .

لم تكن ولاية المظالم إن نظاما مستقلا قائما بذاته في عهد الرسول عليه السلام والخلفاء الراشدين حيث كانوا يتولون بأنفسهم رفع المظالم التي تتعرض لها الرعية . وكذلك كان الأمر بالنسبة لمملوك وأمراء الدوليات الإسلامية (4). ثم استقل بها فيما بعد ولبي المظالم، ويعين ولبي المظالم من الوزراء والأمراء والقضاء

وضعها داخلة في القضاء ويسمى متوليها صاحب المظالم ، وينظر فيها ظلامات الناس من الولاة والجباة والحكام ومن أبناء الخلفاء أو الأمراء أو القضاة » (1) .

ويذهب البعض في هذا الاتجاه - الذي يعتبر ولاية المظالم قضاء - شلوا بعيداً مقدراً أن بيون المظالم يشبه القضاء الإداري الذي عرفه بعض الأنظمة القضائية الأوروبية ، كفرنسا وغيرها فيما بعد « إن العصابة الإسلامية قد إهنت إلى هذا النوع من القضاء الإداري (إن) قبل أكثر من ثلاثة عشر قرنا ، وهو مالم يهدى إليه الفرنسيون ويطبقوه بالفعل إلا في الأزمة الأخيرة ، لقد سبق بيون المظالم مجلس الدولة بتألف ومنته سنة » (2) .

وأخيراً فإن بعض الفقهاء (3) يعتبر « ولاية المظالم » قضاء من نوع خاص كان يتولاه الخليفة ويتميز بالرهبة والهبة .

إن مرجع هذا الاختلاف في تحديد طبيعة ولاية المظالم ، يعود إلى تنوع وظائفها والتي التطور التدريجي الذي مرت به إلى أن إكتملت كمؤسسة واضحة المعالم في نهاية هذا التطور .

الفرع الثاني

ظهور وتطور ولاية المظالم

(1) - منهم على سبيل المثال :
- د. محمد أنس قاسم جعفر ، *ولاية المظالم* ، المرجع السابق ، ص 13 .
- حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 36 .

(2) - وهو حلف على رد المظالم وإنصاف المظلومين ، وكان سببه رجال من اليمن (من بنى زيد) ، قدم مكة معتبراً ومه بضاعة ، فاشترطوا منه رجل من بنى سهم يتولاهم ، فسألوه ماله أو متاعه ، فامتنع عليه ، فقام على العجر الأسود وأنشد بأعلى صوته مستنكرة ومستفينا ، محمد سلام مذكر ، المرجع السابق ، ص 143 .

(3) - محمد سلام مذكر ، المرجع السابق ، ص 143 .

(4) - أنظر في ولاية المظالم في عهد الخلفاء كلا من :

- فؤاد عبد المنعم ، والحسين على غنيم ، الوسيط في التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي ... مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1994 ، ص 51 .

- علي عبد الرزاق ، الإسلام وأصول الحكم ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبوعة ، الجزائر ، 1988 ، ص 51 - 56 .

لطفيان الجانبي الشنوي على المجتمع الإسلامي منذ العهد الأموي ، ويتسع الإمبراطورية الإسلامية ، وليتعد الناس عن الالتزام الطوعي بأحكام الشرع الإسلامي - كما كان الأمر في عهد الصحابة رضي الله عنهم - وباحتاجهم الخلفاء عن

(1) - د. محمد سلام مذكر ، *القضاء في الإسلام* ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص 141 .

(2) - د. ظافر القاسمي ، *نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي (السلطة القضائية)* دار النفائس ، بيروت 1978 ، ص 555 .

(3) - فؤاد منها ، *مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية* ، معهد البحث والدراسات العربية ، 1972 ، ص 24 .

الخاصين (1) ، ثم تطور الأمر إلى أن أصبح للمظالم ديوان خاص يرأسه والتي المظالم (2) .

المطلب الثاني هيئات ولية المظالم والإجراءات أمامها

نقصد بالهيئات ، ديوان المظالم من حيث تشكيلته (الفرع الأول) ونقصد بالإجراءات مجلل القواعد التي يتبعها المتلاصي أمامه (الفرع الثاني) .

الفرع الأول الهيئات (ديوان المظالم)

يتكون ديوان المظالم من رئيس ، يدعى والي أو ناظر المظالم ومن أعضاء .

أولاً : ناظر المظالم (أو رئيس الديوان)

وهو من يتولى نظر المظالم . وكان في بداية الأمر الخليفة نفسه إلى خاتمة العهد العباسي الأول ، ثم فيما بعد أصبح يتولى منصب ناظر المظالم ونذراء التقويض (1) ، وولاة الأقاليم ، وذلك في مرحلة توسيع رقعة الإمبراطورية الإسلامية ، حيث لم يعد بالإمكان نظر جميع المظالم الواقعة عبر أرجاء الدولة الإسلامية من قبل السلطة المركزية . فكان من العادي منع هذا الاختصاص للولاة أسوة بمنهم الإختصاصات الأخرى التي يمارسونها نيابة عن الخليفة .

(1) - وزير التقويض - في النظام الإسلامي - يختلف عن وزير التنفيذ ، فهذا الأخير تنحصر مهامه في تنفيذ تعليمات وأوامر ولـي الأمر ، بينما يكون وزير التقويض مفروضاً في التصور والإجتهداد والتقرير .

وكان أول من أفرد للمظالم يوماً يتصلح فيه شكاوى المتظلمين - ولكن دون أن ينتظر فيها - في عهد الأمويين هو عبد الملك بن مروان وكان يحيل على قاضيه كل الملفات التي تستحق النظر (3) .

ثم أهللت ولية المظالم بعد عمر بن عبد العزيز إلى أن صار الحكم للعباسيين حيث أعادوا ما كان سائداً في عهد عبد الملك بن مروان وعمر بن عبد العزيز ، وكان المهدي هو أول من تولى المظالم بنفسه من الخلفاء العباسيين وكان يفعل ذلك بحضور القضاة (4) .

لم تبرد ولية المظالم في الأندلس بنفس الشكل الذي برزت فيه في المشرق بسبب اتساع الدولة الإسلامية في الشرق ، الأمر الذي جعل تجاوزات الولاية أكثر إحتفالاً وبالتالي كانت الحاجة أكثر إلى نظام لرد المظالم .

ومع ذلك يمكن القول بأن الأندلس أيضاً عرفت « ولية المظالم » ، حيث كان يباشرها الحاكم بنفسه أو قاضي الجماعة أو صاحب الشرطة الكبرى (5) . وليس من المستبعد أن تكون أوجه الشبه القائمة في بعض الجوانب بين القضاء الإداري الذي عرفه أوروبا فيما بعد وولية المظالم ، نتيجة تأثير أوروبا عن طريق الأندلس بنظام المظالم .

(1) - يشترط في والي أو ناظر المظالم حسب الماوريدي - (الأحكام السلطانية) ، ص 87) - « أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر عظيم الهمة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع كثير الورع ، لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماة وتنبيه القضاة » .

(2) - محمد حلمي ، نظام الحكم في الإسلام ، ص 345 ، أورده عبدالمنعم حمدي ، المرجع السابق ، ص 98 .

(3) - حمدي عبدالمنعم ، المرجع السابق ، ص 205 .

(4) - أظر في تطور ولية المظالم عبر العصور الإسلامية كلاً من : - محمد أنس قاسم جعفر ، ولية المظالم ... المراجع السابق ، ص 17 وما بعدها .

- ظافر القاسمي ، المرجع السابق ، ص 556 وما بعدها .

(5) - جهدي عبدالمنعم ، المرجع السابق ، ص 205 .

3 - الفقهاء ، وجودهم يكون من أجل أن يرجع إليهم والتي المظالم فيما شكل عليه من مسائل شرعية .

4 - الكتاب ، ومهمتهم تدوين الجلسات ، وأقوال الخصوم ، ويشرط في الكاتب أن يكون عالما بالأحكام الشرعية .

5 - الشهود ، ومهمتهم الشهادة على ما أصدره والتي المظالم من أحكام ، حتى لا يجانب الصواب .

هذه التشكيلة هي تشكيلا مجلس المظالم التي تقع على الرعية من أعون الدولة ، ولكن المظالم التي تقع على الدولة نفسها من كبار الشخصيات والمسؤولين فيها . فإن الخليفة يشكل لها مجلس مظالم خاص - (أي محكمة خاصة) - ويتتألف المجلس في هذه الحالة من كبار الوزراء وقاضي القضاة (1) .

وحسب البعض فإن الوزير يحضر دائما جميع مجالس المظالم إلى جانب الخليفة لأن الأمر يتعلق بالمتظلم من أعون موافق الدولة التي يمثلها ~~-----~~ - الوزير - (2) .

هذه التشكيلة - التي لا تظهر أنها مستقلة عن السلطة - لا ترقى لبعض الفقهاء ، الذين يطالبون بضرورة إيجاد هيئة مستقلة للفصل في المنازعات التي يكون طرفا فيها أشخاص السلطة حتى إذا تطرق الأمر برئيس الدولة نفسه . هذه الهيئة في رأيهما هي محكمة المظالم التي يجب أن يكون أعضاؤها غير قابلين للعزل لأنها هي التي يجب أو تخول حق عزل الرئيس إذا خالف الشرع (3) .

وفي رأينا فإن الارتباط التاريخي لنظر المظالم وأعضاء المجلس نفسه بالسلطة كان مصدرا قوة ونفاذ لأحكامه ، وليس العكس . ذلك أن هذا الارتباط هو الذي أصبح على أحکامه الرهبة والإحترام وبالتالي فرض كلمة القانون وسيادته على الجميع ، بما فيهم أعون الدولة . إن هذه الرهبة المستمدّة من الخليفة نفسه هي التي مكنت ديوان المظالم من فرض أحکامه على الولاة والجباة ومختلف أعون الدولة عند اعتدالهم على حقوق الرعية أو عدم انصياعهم إلى تنفيذ أحكام القضاء .

(1) - لقد شكل هذا المجلس مثلاً لمحاكمة الأقباط قائد قوات المعتصم عند خيانته للإسلام وللمعتصم . حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 112.

(2) - H. VENDEVELDE , OP. CIT. P. 217.

(3) - محمود الغالدي ، قواعد نظام الحكم في الإسلام ، مؤسسة الإسراء ، قسنطينة ، الجزائر ، 1991 ، ص 211 - 213.

غير أنه يمكن تعين أي شخص لتولي نظر المظالم إذا ما توافرت فيه شروط العلم والتقوى (1) (2) .

ومعنى ذلك أنه يشرط في والتي المظالم جملة من الشروط المصارمة منها (3) :

1 - أن يكون ظاهر العفة ، تكيل الطمع ، كثير الودع ، وهذه صفات ترجع إلى النفس والدين .

2 - أن يكون واسع العلم ثبتا في القضاء ، وهذه صفات تتعلق باكتساب المعرفة والتعلم وكثرة التجاوب والإشتهر بالعلم .

3 - أن يكون جليل القرر ، نافذ الأمر ، عظيم الهبة ، وهذه صفات ترجع إلى حصل نفسية والتي إتصال بالسلطان صاحب الأمر والنفوذ .

وعموما ، فإنه يتعمّن أن تتوافر في والتي المظالم الشروط المطلوبة في القاضي ، وهذه الشروط هي : البلوغ ، والعقل ، والإسلام ، والحرية ، والعدل ، والاجتهاد (3) .

ثانيا : أعضاء ديوان المظالم

لأن وظيفة ديوان المظالم ، هي خليط من القضاء والإدارة والتنفيذ ، فإن تشكيلاً تعيّن بهذه المهام ، ولذلك ذكر الماوردي (4) أن تشكيلاً مجلس المظالم لا تستعمل إلا بحضور خمسة أصناف هم :

- 1 - الحماة والأعون ، ويكون وجودهم ضروريًا لضمان القوة ضد كل من يريد الهروب من كلمة القضاء .
- 2 - القضاة والحكام ، ويكون وجودهم لازماً لتقديم الحل القضائي في الخصومة ، ليأخذ به ناظر المظالم .

(1) - حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 99 .

(2) - مصطفى الرافعى ، التنظيم القضائى في لبنان من الناحيتين القانونية والشرعية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، 1969 ، ص 98 .

(3) - محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ... المرجع السابق ، ص 49 - 50 .

(4) - الأحكام السلطانية ، ص 80 .

يتمنع والتي المظالم بسلطات واسعة في التحقيق في الدعوى ، فهو يستطيع إخلال القضية على القضاء للحصول فيها إذا أرتأى له أنها تدخل ضمن الفزاعات العادلة ، ويستطيع أن يكفل القاضي بالوساطة والصلح بين الطرفين ، ويستطيع كذلك أن يكفل أي شخص آخر موثوق فيه بالتحقيق في القضية أو ساعده كشاهد (1).

وأخيرا ، يطبق والتي المظالم نفس القانون الذي يطبقه القاضي ، وهو جملة الأحكام المأخوذة من مصادر الشريعة الإسلامية السمحاء ، فيقتضي بما جاء في الكتاب الكريم ، فإن لم يجد نصا فيه لجأ إلى سنة الرسول عليه السلام فإن لم يجد فيها حكما نظر في الإجماع ، فإن لم يجد اجتهاده برأيه .

وهذا وجه من وجوه اختلاف ولادة المظالم عن نظم القضاء الإداري ، الذي يتميز بخصوصيات الإدارة بقانون اجرائي وموضوعي خاص بها ، إن هذا الوجه هو وجه الشبه مع نظام القضاء الموحد الذي يجعل الإدارة خاصة لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد ، ومن ثم يتتساوى مرتكبها كمحسين أمام القاضي .

الفرع الثاني

الإجراءات أمام ديوان المظالم

تنقسم الإجراءات أمام ديوان المظالم بصفة عامة بالسهولة، فالاحتكام إلى والتي المظالم يتم بيسير ولا يشترط دائماً أن يتم بناء على شكوى ، في بعض المسائل المتعلقة بالتنظيم العام - يمارس ناظر المظالم ولائيه تقليديا دون تظلم المعنيين .

قد يخشى الناس بطش الولاية ، فلا يتجرأون على تقديم شكوى ، فإذا وصلت إلى علم ناظر المظالم هذه المظلمة فعل فيها ، وسندين عند عرض اختصاصات ديوان المظالم هذه الاختصاصات التقليدية .

تجري المرافعات بشكل شفوي كما هو الحال في القضاء الإسلامي بوجه عام ، إذ يتصرف بخاصية الشفوية في المرافعة ، وتنعقد الجلسات كذلك بشكل علني ، والعuelle خاصية رئيسية يتحقق من خلالها الهدف من إنشاء ديوان المظالم ألا وهو تفعيل المظالم وردع المعتدين ليكونوا عبرة للغير من الولاية وأعوان الدولة الآخرين (1) .

كانت الجلسات في بداية الأمر تنعقد بالمسجد لأن المسجد هو المكان الذي يوم فيه الخليفة جماعة المسلمين ، وهو المكان للعلم الذي يرتاده كل المسلمين يومياً وعندما انفصلت ولادة المظالم عن الخلفاء وتولاها غيرهم ، أصبح بالإمكان عقد الجلسات في أي مكان آخر ولو تحت شجرة وفي جميع الأيام ، إلى أن أنشئت دور للمظالم (2)(3) .

وفي الأندلس كان يوجد بالساحة الخارجية للقصر « باب العدل » أين يستطيع كل شخص أن يقدم مظلمته ضد أعوان الدولة (4) . وكان أول من بنى دارا للمظالم في بغداد الخليفة الهمادي . وفي دمشق الملك نور الدين بن زنكى (5) .

(1) — H. VENDEVELDE, OP. CTT. P. 217.

(2) — بينما كان الخلفاء يحددون لها جلسات تنعقد في الأسبوع مرة أو مرتين بسبب كثرة اشتغالهم .

(3) — صالح فؤاد ، محاضرات قسم الماجستير ، جامعة قسنطينة ، 1978 ، ص 11 .

(4) — H. VENDEVELDE, OP. CIT , P. 217

(5) — حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 117 .

(1) — مجید حمید السماکیة ، طرق القضاء في الشريعة الإسلامية ، مطبعة الغربي الحديثة ، 1975 ، ص 19 وما بعدها .

— ظافر القاسمي ... المرجع السابق ، ص 574 وما بعدها .

وبالتالي يكون من اللازم تحرك نافذ المظالم تلقائيا لرد المظلمة ، لأن في ذلك مصلحة عامة . وإنما لأن المظلمة الواقعه على الرعية هي من نوي التفود والجهد وبالتالي فإن المضرور يمتنع عن تقديم شكوى بسبب الخوف والخشية من المعتدين ، وفي هذه الحالة أيضا يكون من المفيد أن يفصل والتي المظالم في المظالم بمجرد علمه بها بشكل أو بأخر .

كما يمكن تصنيف هذا الإختصاص (القضائي) إلى إختصاصات تشبه إختصاصات القضاء الإداري ، والتي إختصاصات تشبه إختصاصات القضاء العادي .

أولاً : إختصاصات مشابهة لإختصاصات القضاء الإداري

وينتقل الأمر بما يلي :

- 1 — النظر في تعدي الولاية على الرعية ، ويقابلها في أنظمة القضاء الإداري ما يعرف بمنازعات أعيان الدولة (سواء منازعات المسؤولية الإدارية ، أو منازعات البطلان) .
- 2 — النظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال ، ويقابلها في القضاء الإداري المنازعات الضريبية .

3 — مراقبة أعمال كتاب العولون ، وتشبه في القضاء الإداري منازعات انتظيفة العامة . وهذه الإختصاصات الثلاثة يمارسها والتي المظالم تلقائيا دون شكوى من المعنيين (1) .

4 — تنظيم المسترزقة من نفس أدائهم أو تأخيرها عنهم ، وهذه تدخل ضمن منازعات الموظفين العموميين في أنظمة القضاء الإداري .

5 — رد الفضوب . أي الاستيلاء على الأموال الخاصة بالقوة ، والفضوب نوعان :

— غضوب سلطانية ، وهي ما تختص به السلطة بالقوة من أموال وتحوله إلى بيت المال ، ويشبه هذا الإختصاص في القانون الإداري نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والاستيلاء . وهذا النوع من المنازعات لا يحتاج فيه نافذ المظالم إلى شكوى إذ يأمر برد الفضوب بمجرد علمه .

(1) — إن هذا الإختصاص المباشر يجعل والتي المظالم من هذه الزاوية أشبه ما يكون بالنسبة العامة في المولد الجزائري ، حيث تقوم بتحريك المعرفي العمومي .

المطلب الثالث

إختصاص ديوان المظالم

يمكن العبر عن الإختصاص من زاوية تشريح مجلس المظالم ، فقد عرف العهد العباسى مجلسا لننظر المظالم العامة ، ومجلسا لننظر المظالم الخاصة ، وكل منها إختصاص محدد بهذه الهيئة أو تلك .

كما يمكن العبر عن الإختصاص من زاوية التقسيم الذي اتبعه بعض الخلفاء فتقسم المظالم إلى فروع ، بعضها لننظر مظالم الجندي ، وبعضها لننظر مظالم العمال ... الخ .

وأخيرا يمكن تببيب إختصاصات والتي المظالم إلى إختصاصات قضائية وإختصاصات غير قضائية ، وستتلوى دراسة موضوع الإختصاص على أساس هذا التببيب (1) .

الفرع الأول

الإختصاصات القضائية

ويمكن تصنيف هذه الإختصاصات ضمن نوعين : إختصاص يمارسه والتي المظالم تلقائيا ، أي دون حاجة إلى شكوى ، وإختصاص لا يمارسه إلا بناء على شكوى . والحكمة من ذلك متعددة ، فاما أن بعض هذه الإختصاصات من طبيعة عامة

(1) — انظر في عرض إختصاصات ديوان المظالم حسب ما أوضحه الماوريدي ، كلا من :
— محمد آنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 23 وما بعدها .
— حمدي عبدالمعم ، المرجع السابق ، ص 136 وما بعدها .
— محمد سلام مذكر ، المرجع السابق ، ص 141 .
— ظافر القاسمي ... لمرجع السابق ، ص 556 وما بعدها .
— H. VENDEVELDE , OP. CIT. P. 218 et S.

2 - اختصاصات إدارية ، تتعلق بتنفيذ الأحكام ، إن الأمر يتعلق بتنفيذ ما أوقف من أحكام القضاة بسبب ضعفهم في مواجهة المحكوم ضده إذا كان ذو جاه ونفوذ ، حيث يتولى نافذ المظالم بما له من هيبة السلطة وقوتها تنفيذ الأحكام بسبب عجز القاضي عن تنفيذ حكمه في مواجهة هؤلاء .

إن وظيفة التنفيذ في الأنظمة القضائية الحديثة هي من اختصاص أجهزة تنفيذ خاصين « منفذين » ولعل عدم تنفيذ الكثير من الأحكام يعود إلى ضعف الجهة المسئولة عن التنفيذ في الأنظمة الحديثة .

ونعتقد أن نظام المظالم هنا أكثر تطورا ، ذلك أن اعتبار التنفيذ مسافة خاصة تتطرق بالمحكوم له الذي عليه أن يسعى لتنفيذ حكمه لدى المنفذين ، أدى في الواقع العطلي إلى شلل السلطة القضائية التي وإن اجتهدت في إصدار الأحكام وإقامة العدالة فإن هذا الإجتهد يبقى رسالة ميتة ، طالما أن الحكم لا يجد طريقه إلى التنفيذ وليس للحكم قيمة عملية بدون تنفيذ . إن تنفيذ الحكم وخاصة في مواجهة الأقواء من ذوي الجاه والنفوذ يحتاج إلى سلطة تدعوه ، وهذه السلطة في النظام الإسلامي هي القاضي ، فإذا فشل حل محله والتي المظالم .

ولا يكفي القول أن قوانين التنفيذ تضمن حق لجوء المحكوم له إلى طلب القوة العمومية لدى وكلاء الجمهورية وحق طلب الحجز على أموال المحكوم ضده .

3 - اختصاص النظر فيما عجز نافذ الحسبة من مسائل المصلحة العامة المتعلقة بالنهي عن المنكر والأمر بالمعروف ، حتى وصل إلى علم نافذ المظالم أن المحاسب عجز عن مسألة من المسائل التي تدخل في هذا الإطار أو بلغة المحاسب نفسه بهذا العجز ، تدخل وأرجع الأمور إلى نصابها .

يتضح من هذا العرض الموجز لاختصاصات نافذ المظالم أن له ولاية واسعة تشمل ميادين القضاء والإدارة بما فيها التنفيذ .

ويتمتع نافذ المظالم لأجل ممارسة هذه الاختصاصات بسلطات واسعة ، إذ يستطيع أن يوجه إلى الإدارة والأفراد على السواء أي أمر للقيام بعمل أو للإمتناع عنه . وله لن يعدل في أي قرار إداري أو يلغيه كلية . وله حتى أن يحل محل الإدارة .

وี้ النوع من الفصوب فقط هو الذي يعتبر الغزار المتعلق به مشابها لاختصاص القضاء الإداري . أما النوع الثاني من الفصوب ، فهو يندرج ضمن الإختصاصات المشابهة لاختصاص القضاء العادي ، وهذا النوع هو :

- فصوب الأقواء من الأفراد ، وهو ما يستولي عليه الأقواء من الأفراد ، وهذا النوع يتطلب صاحبه لكي يأمر نافذ المظالم بوجوهه ، وهذا الإختصاص يشبه منازعات الأفراد حول الملكية في القانون الخاص .

ثانيا : إختصاصها مشابهة لاختصاصات القضاء العادي

ويتعلق الأمر بما يلي :

1 - رد الفصوب (فصوب الأقواء) المشار إليها أعلاه .

2 - النظر في منازعات الأوقاف . والأوقاف نوعان :

- الأوقاف العامة ، وهي التي تكون على المساجد والقراء .

- الأوقاف الخاصة وهي التي تكون على مستحبين معروفين ، ولننظر المظالم أن يتدخل من تقاده نفسه في النوع الأول ، بينما لا يتدخل في النوع الثاني إلا بناء على شكوى المعنين .

3 - النظر في المشجارات بين الأفراد ومختلف النزاعات . إن هذا الإختصاص ، هو من صميم القضاء العادي (الجزائري) وإذا أسرف المتخاصرون في اللجوء إلى نافذ المظالم فإنه لامحالة يتحول إلى محكمة ولاية عامة .

الفرع الثاني

الإختصاصات غير القضائية

ويتعلق الأمر بما يلي :

1 - إختصاصات بيئية ، تتمحور حول حماية العبادات الظاهرة ، أي تمع التقصير فيها . كالحج ، والأعياد ، ومنع الفحش ...

ولا تقتصر رقابته على الإدارة وموظفيها بل تشمل كذلك القضاء نفسه من خلال الرقابة على الأحكام .

المطلب الرابع مقارنة ولاية المظالم بالأنظمة الأخرى

ينبغي تمييز ولاية المظالم عن غيرها من النظم ، وينطبق الأمر بولاية الحسبة (الفرع الأول) وبالقضاء العادي (الفرع الثاني) مخيراً القضاء الإداري (الفرع الثالث) (1)

وبذلك فإن صلاحيات ولاية المظالم أوسع من صلاحيات القضاء الإداري الحديث . إن ولاية المظالم نظام خاص له أوجه اختلاف وتشابه مع نظام الحسبة ومع الأنظمة القضائية الحديثة ، وهو ما نعرضه في المطلب المولى .

الفرع الأول مقارنة ولاية المظالم بولاية الحسبة وهذه الأخيرة بولاية القضاء

عرف الماوردي (2) الحسبة بأنها الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله . وأساس الحسبة الآية الكريمة ﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر﴾ (3) ، والحديث النبوى الشريف « من رأى منكم منكراً فليغير بيده ، فإن لم يستطع فليسانه ، فإن لم يستطع فبقبه وذلك أضعف الإيمان » .

(1) - ديرى البعض أن لولاية المظالم شبه مع النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في مصر لأن للنيابة الإدارية في مصر سلطة التحقيق في القضايا الإدارية وفقاً للقانون رقم 430 لسنة 1954 وإحالتها على الجهات الإدارية والقضائية المختصة، ومنها المحاكم التأديبية حيث تحيل عليها النيابة الإدارية المخالفات الخاصة بالموظفين بعد التحقيق فيها .

- محمد سلام مذكور ، المرجع السابق ، ص 142 - 143 .

(2) - الأحكام السلطانية ، ص 230 .

(3) - سورة آل عمران ، الآية 104 .

- ومن جهة أخرى ، فإن دعوى الحسبة لا تشتمل إلا الحقوق الثابتة التي لاتتطلب سماح شهود أو غيرهم لإثبات الحق ، لأن ذلك من سلطات القضاء .

ثانياً : الحسبة ونظام المظالم

1 - أوجه الشبه :

يتشابه النظامان من زواجتين :

لمن جهة يقوم كل منهما على القوة والرعب الناتجة عن الإرتباط بالسلطة ، وعلى الصراحة في رد الحقوق إلى أصحابها .

ومن جهة أخرى فإن كلاً منهما يستطيع أن يباشر النزاع دون شكوى أو دعوى المعنين ، ولو أن هذا الأمر ليس مطلقاً بالنسبة لولي المظالم كما رأينا سابقاً .

2 - أوجه الالتباس :

- يختلف النظامان من حيث النشأة ، في بينما ظهر نظام المظالم للفصل فيما عجز عنه القضاة ، ظهر نظام الحسبة للنظر فيما يخرج عن اختصاص القضاة . ولذلك كانت مرتبة ولية المظالم أعلى من القضاة ، بينما ولية الحسبة هي أقل مرتبة من القضاة .

- عليه يجوز لولي المظالم أن يحيل القضية على القضاة وعلى المحاسب ويجوز للقضاة كذلك أن يقوم بالإحالة على المحاسب ، ولكن هذا الأخير لا يجوز له الإحالة عليها .

- يجوز لولي المظالم أن ينظر في أعمال المحاسب ، والعكس غير صحيح .

- لولي المظالم أن يحكم في كل ما يعرض عليه ، غير أن ذلك غير جائز للمحاسب فهو مقيد بما لا يدخل في اختصاص القضاة فقط (1) .

1 - انظر في عرض اختصاصات ولية الحسبة ، ظافر القاسي ، الترجع السابق ، ص 599 .

وأصل ظهور الحسبة ما روي عن الرسول ﷺ أنه وقف على عيب خفي بطعم قال لصاحبه ملا أظهرت العيب للناس وقال : « أيها الناس لا تخش بين المسلمين ، من خشنا فليس منا » .

وقد عين الرسول ﷺ سعيد بن العاص بن أبيه على سوق مكة بعد فتحها ، واستعمل عمر رضي الله عنه أحد الناس على سوق المدينة ، وأول من وضع نظام الحسبة هو عمر بن الخطاب (1) .

وأنسنت الحسبة لبعض العلماء من أصحاب السلطة ، ويسى القائم بها « ولـيـ الحـسـبـةـ » أو « المـحـسـبـ » . الحـسـبـةـ نـظـامـ وـسـطـ بـيـنـ الـقـضـاءـ وـوـلـيـةـ الـمـظـالـمـ (2) ، فـلـلـحـسـبـةـ أـوـجـهـ شـبـهـ وـاـخـتـلـافـ معـ الـقـضـاءـ ، وـلـهـ كـتـلـهـ أـوـجـهـ شـبـهـ وـاـخـتـلـافـ معـ الـلـوـلـيـةـ الـمـظـالـمـ .

أولاً : الحسبة والقضاء

1 - أوجه الشبه :

تشبه « الحسبة » « القضاة » في أنها تمارس بوسطـةـ دعوى في مجالـاتـ ثلاثةـ هيـ : « بخـسـ وـتـطـفـيفـ الـكـيلـ وـالـمـواـزـينـ - الفـشـ وـالـتـلـيـسـ فيـ الـأـسـعـارـ وـالـبـيـعـ - الـمـعـاـتـلـةـ فيـ تـسـدـيـدـ الـدـيـوـنـ » . يـرـفعـ هـذـهـ الدـعـوـيـ أيـ مـسـلـمـ عـدـلـ يـؤـديـ الفـرـائـضـ وـيـجـتنـبـ الـكـبـائـرـ ..

أما وجه الشبه الثاني فيتمثل في أن المحاسب يستطيع أن يأمر برد الحقوق تماماً كالقاضي .

2 - أوجه الالتباس :

دعوى الحسبة محدودة من حيث موضوعها ، فهي لا تشتمل العقود والمعاملات وسائل المطالبات الخارجية عن ظواهر المنكرات بينما للقضاء ولية عامة ، من جهة .

1 - محمد سلام مذكر ، المرجع السابق ، ص 145 .

2 - محمد أنس قاسم جعفر ، ولـيـةـ الـمـظـالـمـ ... المرجـعـ السـابـقـ ، صـ 36ـ .

- يجوز لولي المظالم الثاني وتأجيل النظر في النزاع ، تصد استكشاف الحقيقة ، بينما لا يجوز ذلك للمحتسب الذي يقوم عمله على السرعة (1) .

ثانياً : أوجه الاختلاف

- سلطات والتي المظالم أوسع وأهم من سلطات القاضي (العادي) وخاصة فيما يتعلق بصرامة العقوبات والرهاة في نجر المعتدين .
- يجوز لولي المظالم إحالة المقصوم على الوساطة والصلح وتكليف أي شخص ذو ثقة وعدل . وليس للقاضي (العادي) أن يفعل ذلك إلا برضى المقصرين .
- يجوز للي المظالم البدء بسماع شهود وتحقيق معهم ، بينما يبدأ القاضي بسماع المقصوم أولاً ، وعلى مؤلأه تقديم شهودهم إذا رأى القاضي ضرورة لسماعهم .

الفرع الثالث

مقارنة ولاية المظالم بالقضاء الإداري

تختلف ولاية المظالم عن القضاء الإداري من حيث الهيئات والإختصاص وتشابه معاً من حيث الإختصاصات ، إن أوجه الشبه كثيرة وتستغرق أوجه الاختلاف .

أولاً : أوجه الشبه

من فحص اختصاصات ليولن المظالم يتضح لنا طفهان صفة القضاء الإداري عليه ، فهو وإن كان له اختصاصات دينية وإدارية لا تدخل ضمن القضاء الإداري - كما هو الحال في الإختصاصات المتعلقة بالعبادات الظاهرة أو بالتنفيذ - غير أن هذه الإختصاصات ثنوية إذا ما قورنت بباقي الإختصاصات التي تصب جميعها في فورة الرقابة على المرافق العامة ، وموظفي الدولة ، بما فيهم الولاية وكبار المسؤولين (1) . ويمكن عرض ذلك بإنجاز شديد فيما يلى :

1 - وهي فيما يتعلق بالعبادات الظاهرة وتنفيذ الأحكام ، فإن بعض الكتاب يدرج هذه الإختصاصات ضمن الإختصاصات القضائية المتعلقة بالرقابة على المرافق العامة « العبادات الظاهرة » . أو المتعلقة بالرقابة على سير مرافق القضاء (التنفيذ) .
- من مؤلأه : H. VENDEVELDE, OP. CTT , P. 219 - 220

الفرع الثاني

مقارنة ولاية المظالم بالقضاء العادي (2)

أولاً : أوجه الشبه

تظهر ولاية المظالم من بعض الوجوه كقضاء عادي ، ويؤكد ذلك بعض الإختصاصات المخولة لها في مجال منازعات الأوقاف الخاصة ، ومنازعات المشاجرين ، ومحضوب نوى البطش والنفوذ (أي الاعتداء على الملكية) .

هذه الصالحيات هي أصلاً من صالحيات القضاء العادي ، غير أن المتضريين كثيراً ما يفضلون الالجوء إلى والتي المظالم إذا كان الفلاطمون من نوى الجاه والنفوذ ، بدلاً من القاضي ، لأنهم يعلمون أن الأول أقدر من الثاني على فرض الحق على الفلاطمين من هذا الصنف .

قاضي المظالم له ولاية عامة ، ينظر في كل ما يعرض عليه حتى إذا كان من اختصاص القضاء ، ويكون في هذه الحالة كقاضي إستئناف ، وفضلاً عن ذلك فهو كقاضي إستئناف ينظر طعون الأفراد ضد الأحكام الصادرة عن القضاة ، فيتوى الرقابة على حكم القضاة ، ويستطيع إلغاؤه إذا ما لاحظ أنه خارج عن الصواب .

1 - محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 36 .
- حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 225 .

2 - حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 214 - 238 .
- محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 34 .

ثانياً : أوجه الاختلاف

1 - من حيث الاختصاص يظهر ديوان المظالم من بعض الوجوه أكثر إتساعاً ، فهو ذو ولاية عامة ، يختص حتى بمنازعات القضاء (العادي) كما سلف بيانه ، وكذلك له اختصاصات إدارية

تتعلق بتنفيذ أحكام القضاة التي يتعرض عليهم تنفيذها لعلو قدر المحكوم عليه واختصاصات دينية تتعلق ببراءة إستثناء حقوق الله من العبادات الظاهرة ، كالحج والأعياد والجهاد ... وغيرها ، وهذه الاختصاصات لا تمثل لها في أنظمة القضاء الموحد والمزدوج على السواء .

2 - ومن حيث البيانات ، فإن ولاية المظالم تختلف عن نظام القضاء الإداري ، فتشكلة ديوان المظالم كما عرضناه سابقاً ليست مستندة عن السلطة الإدارية - كما هو الحال في القضاء الإداري - ولا يعود ذلك إلى حضور الحماة والأعون لأنهم لا يشاركون في الحكم . وفي الأنظمة الحديثة أيضاً يعرف النظام حضوراً لكتاب الضبط وأعوان الأمن بالجلسات ، ولم ينتصروا هذا الحضور من استقلالية القضاء . وإنما يعود عدم الاستقلال إلى الرئاسة التي تسند في نظام المظالم إلى الخليفة أو الوالي .

ولو أن التطور اللاحق أدى إلى إسناد الرئاسة إلى أشخاص آخرين من غير الخليفة أو الوالي ، وأحياناً كانت تسند إلى كبار القضاة . غير أنه عند حدوث هذا الاستقلال الضمني ، فقد يبقى نوع من الارتباط بين ديوان المظالم والسلطة قائماً . وكان هذا الارتباط مصدر قوة للنظام وليس العكس . لأنه بفضل ذلك يكتسب قضاة المظالم الرهبة في زجر المتنازعين والقوة - المستمدة من السلطة - في فرض كلمة الحق على الفلاطمين مما كانت مرتبتهم وقوتها نفونهم وجاههم .

3 - وأخيراً من حيث القانون المطبق ، فقد أشرنا سابقاً أن ديوان المظالم يطبق نفس القواعد التي يطبقها القاضي ، وهي المستمدة من مصادر الشريعة . وبذلك فإن طرف الدعوى - (الإدراة والمتضاد) - يوجدان في هذا النظام على قدم المساواة ، وهذه خاصية تميز نظام المظالم عن نظام القضاء الإداري ، الذي تتميز فيه الإدراة عن الأفراد بجملة من القواعد المتصلة بفكرة السلطة والصلحة العامة .

1 - يختص ديوان المظالم بنظر تعدي الولاية على الأفراد والجماعات والرعاية ، ويقابله في أنظمة القضاء الإداري اليوم ما يعرف بمنازعات تجاوز السلطة ومنازعات المسؤولية الإدارية ، التي تتوج بالغاء القرارات المتضمنة هذا الاعتداء وتحميل الإدارة مسؤولية الأضرار الناتجة عن هذه التعديلات وبالتالي القضاء للمضطربين بالتعويض .

يشير بعض الكتاب (1) إلى أن الدفع في نظام المظالم لاتمارس ضد الدولة أو الإدارة (الشخص المعنو) وإنما ضد الموقف بصفته الشخصية . إن فكرة الخطأ المرفق غير معروفة ، وبعبارة أخرى لايميز النظام الإسلامي بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفق في أعقاب الدولة مسؤلين في جميع الحالات حتى خارج الوظيفة عن حياتهم الشخصية (كما هو حال القضاة) ووالى المظالم مختص بالنظر في تعدياتهم سواء الناتجة عن أخطاء مرفقة أو أخطاء شخصية .

2 - يختص ديوان المظالم كما بياناً من قبل بالنظر في جود الجباة فيما يجيئونه من أموال ويقابل هذا الاختصاص في أنظمة القضاء الإداري اليوم منازعات الضرائب .

3 - يختص ديوان المظالم بالنظر فيما أثبته كتاب الدوليين على خلاف الحقيقة ، أي إذا حذروا عن إثبات أموال المسلمين بالنفس أو بالزيادة . وعلى الرغم من الطابع الخاص لهذا الاختصاص فإنه يمكن إدراجها ضمن اختصاص القضاء الإداري الحديث في مجال منازعات الأموال العامة والرقابة على سير المرافق ، وكذلك مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها .

4 - يختص ديوان المظالم بنظر تظلم المستخدمين من نقص أرزاقهم أو تأخيرها عنهم أو إجحاف النظر بهم ، ويقابل هذا الاختصاص في القضاء الإداري ، منازعات الوظيفة العامة .

5 - يختص ديوان المظالم بالنظر في الأوقاف العامة (الخيرية) ومراعاة صرف ريعها في أوجهها كما حببها المؤلف ، ويمكن إدراج هذا الاختصاص ضمن منازعات الأملك العامة في القضاء الإداري .

1 - H.VENDEVELDE . OP. CIT . P. 218 .

وفي نفس الوقت تضع هذه الخاصية نظام العظام موضع تشابه مع القضاء الموحد الذي يقوم على وحدة القضاء ووحدة القانون الذي يخضع له الجميع أفراداً و إدارة تماماً مثلما هو الحال بالنظام الإسلامي السالف عرضه ، سيتضح الأمر أكثر في البحث المولى الخاص بأنظمة القضاء الموحد .

المبحث الثاني

نظام القضاء الموحد وتطبيقاته في الدول الانجلوسكسونية

نظام القضاء الموحد هو ذلك النظام الذي يوجد فيه قضاء واحد - هو القضاء العادي - يختص بالفصل في منازعات الإدارة العامة كما يختص في نفس الوقت بالفصل في المنازعات التي تثور بين أشخاص القانون الخاص . إن الأمر يتعلق بالدول الانجلوسكسونية ، حيث توجد الإدارة في هذا النظام في وضعية تساوي مع الأفراد أمام المحاكم العادية بحث تخضع لأوامر القاضي ، ولطلب الرخصة المسقطة ، لتنفيذ الأعمال التي لا يجزئها لها القانون صراحة .

وعلى العكس من ذلك فإنه في نظام القضاء المزدوج يختص بمنازعات الإدارة العامة قضاء إداري مختص ومستقل عن القضاء العادي . إن المثال الواضح على هذا النظام هو فرنسا ودول أخرى لقد انبثق القضاء الإداري من قلب الإدارة ، هذه الإدارة التي تتمتع بصلاحيات واسعة وخاصة ، فهي رغم خضوعها لرقابة القاضي الإداري فإنها تتمتع بامتيازات كبيرة منها سلطة العمل المباشر . بحيث لاحتاج إلى طلب الرخصة من القاضي ما عدا في حالات إستثنائية نادرة متعلقة بالحرمان من الملكية الخاصة (1) .

لقد فهم الإنجليز مبدأ سيادة القانون والمساواة أمامه فيما خاصاً مفهراً للمفهوم الفرنسي ، وهكذا فإن مبدأ سيادة القانون في رأيهما يفترض عدم تخصيص قاض وقانون متخصص للإدارة ، فالقانون واحد للجميع ، والجميع يخضع للقاض واحد ، فهناك تلازم بين القضاء والقانون . إن النظام هنا موحد على مستوى القانون وعلى مستوى القضاء (2) .

1 — HENRY PUGET , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES ETRANGERES , DALLOZ , PARIS , 1969 , P. 188.

(2) — عمار عولبي : عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائري 1982 - 1983 ، ص 45 . 42

إن الأخذية إن كانت تكون من القضاة العاديين ، غير أن إصلاحا للنظام قد حدث بموجب قانون 1956/12/27 ، وأصبح ساري المفعول في 1957/06/28 أدمج بموجبه القضاء الإدارية كلية في القضاء العادي ، بحيث أخذ شكل غرف إدارية على مستوى محاكم الاستئناف ، وأصبحت هذه الغرف تكون فقط من قضاة متخصصين دون الإداريين كما كان الأمر في السابق (1).

إن وجود خوفة إدارية على مستوى القضاء ومحاكم إدارية على مستوى أدنى وتكوينها من قضاة متخصصين جعل البعض يعتقد أن النظام القضائي الإسباني هو نظام للقضاء الإداري (2). ولكننا نختلف مع هذا الرأي .

إن النظام الإسباني هو نظام خاص ، أقرب ما يكون إلى نظام القضاء الموحد ولا يشكل في أي حال نظاماً للقضاء الإداري لعدة أسباب : منها أنه جاء نتيجة لتحول تشريعي كانقصد منه الإبتعاد عن نظام القضاء الإداري الذي كان سائداً ، وكانت نتائجه هذا النموذج الخاص الذي وإن تضمن محرقة التخصص المعروفة في النظام الفرنسي ، إلا أنه لا يتضمن جميع مقومات نظام القضاء الإداري ، فهذا الأخير يقوم على وجود نظامين قضائيين مستقرين عن بعضهما البعض ، أحدهما للقضاء العادي وثانيهما للقضاء الإداري ، بينما يقوم النظام الإسباني على نظام واحد هو القضاء العادي ، ووجود غرفة إدارية ومحاكم إدارية لا يغير من طبيعة النظام لأنها جميعاً ليست هيئات قضائية مستقلة . إن الغرفة الإدارية مجرد قسم ضمن المحكمة العليا ، أما المحاكم الإدارية فتخضع لرقابة محكمة النقض ، وفي نفس الوقت فإن النظام الإسباني يختلف عن النظام الأم الذي يمثله النموذج الإنجليزي والإمريكي من هذه الزاوية حيث لأنعرف غرفة إدارية وإنما هيئات إدارية متخصصة بدأت تظهر وتطور حيث وتأخذ شكل لجان أو مجالس وأحياناً محاكم إدارية تتولى الفصل في بعض المنازعات الإدارية ، ولا تكون دائماً بشكل كلٍّ من القضاة .

**1 — HENRY PUGET , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES ETRANGERES , OP.
CIT , P. 256 - 259 .**

(2) – فحسب الأستاذ حسن السيد بسيوني : « إن عملية التنظيم هذه لم تقض من حيث الجوهر على فكرة القضاء الإداري باسبانيا ، بل أن تنصيب قضاة الغرف الإدارية من بين المتخصصين في القانون الإداري بعد تأكيدنا لفكرة القضاء الإداري ». .

- انظر ، رسالة الدكتوراه حول دور القضاء في المنازعات الإدارية (دراسة مقارنة للنظم القضائية المقارنة في فرنسا و مصر و الجزائر) ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1988 ، ص 81 .

إن النموذج الرئيسي لهذا النظم هو الدول الأنجلوسكسونية وخاصة بريطانيا
مهد ظهوره ثم الولايات المتحدة الأمريكية . يعتبر القاضي العادي في هذا النموذج
قاضي الإدارة ، مع بروز وتطور هيئات إدارية متخصصة في بعض المنازعات الإدارية
• (DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPECIALISEES)

ولنظام القضاء الموحد تطبيقات في دول أمريكا اللاتينية وبعض الدول الأفريقية ، وفي آسيا (اليابان) وكذلك في أوروبا التي يمكن ملاحظة مجموعتين من الدول :

أولاً : مجموعة الدول التي تقيم هيئات إدارية متخصصة تسند لها مهمة نظر بعض المنازعات الإدارية ، ولكنها تبقى مرتبطة بالهيئات القضائية العادلة - وتليغ هذه هيئات شكل خوف إدارية) - من هذه الدول أسلفنا والمغرب .

كانت إسبانيا تأخذ بالتنظيم الفرنسي ، ولكنها عدلت عنه عندما حولت اختصاص مجلس إلى محكمة إدارية خاصة بمنازعات الإدارة ، ثم في 1904 حولت اختصاصات هذه المحكمة الإدارية إلى غرفة إدارية خاصة بمنازعات الإدارة ضمن تنظيم المحكمة العليا (محكمة النقض) ، وتعتبر هذه الغرفة جهة استئناف أحياناً ومحكمة أول وآخر درجة أحياناً أخرى .

للجنة الإدارية تشكيلاً خاصاً تتكون من رئيس وستة أعضاء . أربعة منهم يعينون من موظفي الإدارة ، بينما يعين الآخرون من القضاة .

أما على المستوى المطلي فيعرف النظام الإسباني « محاكم إدارية » ولكنها في حقيقتها ليست سوى أقسام للمحاكم العادلة ، لأن هذه الأخيرة تهيمن عليها ، فهي تتشكل من ثلاثة قضاة يعينون من بين قضاة محاكم الاستئناف ، وعندما لا توجد محكمة استئناف يعينون من بين قضاة المحاكم الإبتدائية الكبرى إلى جانب عضوين من مجلس المقاطعة (إداريين) (1) .

(1) - في مرحلة تاريخية معينة كانت مجالس الولايات في فرنسا أيضاً تضم إداريين ، كما سترى في دراسة النظام الفرنسي في الفصل الثاني من هذا الباب التمهيلي .

المطلب الأول النموذج الإنجليزي

يقوم النظام الإنجليزي على جملة من الأفكار ذات الفهم الخاص لدى الإنجليز منها فكرة سيادة القانون ، وفكرة المساواة التي تتعارض عنها في بريطانيا تشدد صادر في قمع كل تجاوزات الإدارة الماسة بالحرفيات الفردية . إن المجتمع الإنجليزي مجتمع فردي يكون فيه موضوع القانون هو حماية الفرد ، وتكرير حقوقه .

إن سيادة القانون تعني لدى الإنجليز سمو القانون ومحضوع الجميع له على قدم المساواة بما في ذلك الإدارة التي تخضع لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد ، فلا إمتياز للإدارة ، عكس النظام الفرنسي أين تتمتع الإدارة فيه بقانون إداري متميز عن القانون الخاص ويتضمن قواعد تشكل في أغلبها إمتيازات للإدارة .

إن مبدأ وحدة القانون المعروف في النظام الإنجليزي ، لا يعني وحدة مصادر هذا القانون ، فللقانون في هذا النظام مصادر متعددة هي حسب ماعرضه الاستاذ « بيجي » PUGET (1) كما يلي :

القانون المشترك COMMON LAW (2) : ويكون من مجموعة السوابق ، ومن القرارات القضائية ، والعادات القديمة التي نسراها القضاء ، بالإضافة إلى مجموعة من قواعد القانون الروماني والقانون الكنسي .

مبادئ العدل والإنصاف : ويلجأ إليها قضاعة المحكمة العليا بقصد المسائل التي لا يتضمنها القانون المشترك .

القانون المكتوب : وهو القانون بالمعنى الشكلي ، أي النصوص الصادرة عن البرلمان ، حيث يشرع البرلمان في المسائل التي لم تتضمنها المصادر السلبية ، ويلاحظ أن مجال القانون المكتوب قد تطور بتطور مجالات الحياة السياسية والإجتماعية والاقتصادية في الدولة الحديثة .

(1) - المرجع السابق ، ص 190 وما بعدها .

(2) - LE DROIT COMMUN .

ثانياً : مجموعة الدول التي يقوم النظام فيها على وجود محاكم عادي فقط والتي منها الاتحاد السوفيتي (سابقا) ، النرويج ، الدانمارك ويوغسلافيا (سابقا) وتعتمد هذه الدول على القضاء العادي وحده في حل المنازعات الإدارية سواء بشكل كلي أو بشكل جزئي ، لأن بعض هذه الدول لا تمنع للقاضي العادي سوى اختصاص محدد ببعض المنازعات الإدارية ، بينما في البعض الآخر لا يخول القانون للأفراد سوى حق الطعن الإداري دون الطعن القضائي . في هذه الدول يتوحد النظام كله بوجود قانون واحد يطبق على الإدارة والأفراد على السواء وهو القانون المدني بوصفه شريعة عامة كما في الاتحاد السوفيتي .

بعد هذه المحة السريعة حول مختلف تطبيقات القضاء الموحد يكون من المنفي عرض النموذج الأم للنظام الموحد في بريطانيا ثم في الولايات المتحدة الأمريكية .

وتحضع الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد إلى القانون المشترك ، ولو ان مجالاتها أصبحت منظمة أكثر بواسطة القانون المكتوب بسبب توسيع مجالات هذا الأخير بينما تبقى الحياة المدنية خاضعة أكثر للقانون المشترك .

يظهر هذا التمييز والتتطور كذلك على مستوى القواعد التي تحكم الموظفين العموميين ، إذ يقع التمييز في النظام الإنجليزي بين موظفي « الناج » والأشخاص المعنوية العامة من جهة وبين المجموعات المحلية وموظفيها من جهة ثانية ، وهناك قواعد خاصة تحكم الدولة وموظفيها - ولو أنها اترقى إلى نظرية متكاملة للوظيف العمومي المعروف في فرنسا - بينما يحكم القانون المشترك المجموعات المحلية وموظفيها تماما كما يحكم عمل القطاع الخاص .

على خلو وحدة القانون هناك وحدة في القضاء ، فالأجهزة القضائية التي تتولى تطبيق القانون الموحد لا يمكن إلا أن تكون واحدة ، فلا مجال لتمكين الإدارة بقاض خاص بها طالما أن القانون الواجب التطبيق مبنياً واحداً إلا في حدود بعض الاستثناءات ، ومن ثم فإن القضاء العادي (المدني) هو الذي يهيمن في النظام الإنجليزي على مجال المنازعات بحيث يعتبر هو صاحب الولاية العامة حتى عندما يتعلق الأمر بالمنازعات الإدارية . إن مهمة الرقابة على أعمال الإدارة تسند في هذا النظام إلى القاضي العادي . وهذا يكون من الضروري معرفة الهيئات (الفرع الأول) ، ثم الإجراءات المتتبعة أمام هذه الهيئات (الفرع الثاني) ، وأخيراً اختصاصات الهيئات في مجال الرقابة على الإدارة (الفرع الثالث) .

القاعدة هي أن الرقابة على الإدارة العامة في النظام الإنجليزي تعود إلى المحاكم العادلة التي تطبق القانون الخاص ، والإستثناء هو وجود هيئة إدارية متخصصة في العمل في بعض المنازعات الإدارية ، هذا الإستثناء هو زيادة القطرور الذي حدث في النظام الإنجليزي منذ أول حرب القرن التاسع عشر وبذلية القرن العشرين (1) .

إن أسباب هذا التطور متعددة ، منها ما يتعلق بالقاضي ومنها ما يتعلق بوظيفة الإدارة ومنها ما يتعلق بتطور الفكر السياسي . وهكذا فإن القاضي العادي لم يعد قادرًا على التحكم في نشاط إداري « تقني » وفمه ، وخاصة بسبب توسيع تدخلات الدولة الحديثة ، الأمر الذي جعله يتخلص عن نظر المنازعات الإدارية لصالح هيئة إدارية متخصصة ، في مجالات إدارية فنية مثل الفلاحة ، الخدمات العسكرية ، النقل ، الضرائب على المداخيل ، تعويضات نزع الملكية ، منع الشيوخة والعجز والبطالة ، وفي مجال قرارات التأديب المتعلقة بالمهن الحرة .

لقد حدث تطور هام في طبيعة المجتمع الإنجليزي الحديث (منذ بداية القرن العشرين) ، فالفردية التي اتسم بها المجتمع الإنجليزي وانطبع بها القانون راحت تتحول نحو نوع من المنفعة العامة والمصالح الجماعية ، وكان ذلك نتيجة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرضت لها جميع بلدان المذهب الفريدي .

(1) - سنصر دراستنا على الإستثناء أي الهيئات الإدارية المتخصصة ، أما المحاكم العادلة بمختلف أنواعها وطبقاتها فتخرج عن نطاق دراستنا وتحيل فيها على المراجع الخاصة بالقانون القضائي . وبمعنى الإشارة هنا إلى أن هيئة القضاء العادي في بريطانيا هي : محاكم الإقليم والمحكمة العليا للعدالة وتتكون من ثلاثة أقسام هي قسم شؤون الملك - والقسم التقني - وقسم الإثبات والتحقيق والطلاق والإقصاء ، ثم محكمة الإستئناف ، وفي القمة محكمة اللوردات . حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، ص 16 .

أولاً : المحاكم الإدارية

وهي هيئات مستقلة وأقسام أنواع الهيئات الإدارية الفاصلة في المواد الإدارية ، ظهرت منذ 1873 بصدور منازعات السكك الحديدية ، ثم تلتها أنواع أخرى من المحاكم الإدارية منها محكمة النقل ، ومحكمة تحديد تعويضات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في سنة 1946 ، والمحكمة العقارية في سنة 1949 . تشمل هذه المحاكم أحياناً بالدرجة النهائية وأحياناً بحكم ابتدائي قابل للإستئناف .

ثانياً : الوزارات

قد يمنع القانون للوزارات اختصاص الفصل في بعض المنازعات الإدارية مثلاً هو الحال في مسائل النظافة . إن هذا النظام يشبه فرنسا « نظرية الوزير القاضي » (1)، ويحصل للوزير إما بصفة مباشرة من خلال الشكوى المرفوعة أمامه ابتداءً ، وإما على سبيل الاستئناف في القرارات الصادرة عن اللجان ذات الطابع التقاضي أو سلطة إدارية أخرى . وأحياناً يحصل الوزير في النزاع بعدأخذ رأي - (أو رأي مطابق) - المجلة مجتمعة لدى الوزارة ، كما هو الحال في طلبات التجسس أو الاحتجاجات المتعلقة بطرد الأجانب ، وتكون الضمانات في الحالة التي ترفع الشكوى مباشرة إلى الوزير ضعيفة ذلك أن التحقيق يتم سراً . ويعلن قرار الفصل في القضية دون جلسة وتقريباً بدون إجراءات .

قد تكون قرارات الوزير قابلة للإستئناف أمام محكمة عادية أو أمام قضاة عينوا بموجب القانون خصيصاً للفرض أو أمام محاكم خاصة (TRIBUNAUX) (SPICIAUX) ، وهذا فإن القرارات الصادرة عن وزير التأمين مثلاً في قضايا المعاشات تكون قابلة للإستئناف أمام « محكمة الإستئناف الخاصة بالمعاشات » ، وقرارات هذه الأخيرة تكون بدورها قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا .

لهذا النظم مثيل في القضاء الإسباني ، حيث توجد على المستوى المحلي محاكم إدارية ، متخصصة ولكنها تخضع لرقابة محكمة النقض .

(1) – انظر الفصل الثاني من الباب الأول من هذه المحاضرات « الإجراءات » .

لقد ساهمت الأفكار العمالية التي حكمت بريطانيا لفترة معتبرة إلى حد كبير في حدوث هذا التطور على مستوى وظيفة الدولة ، التي أصبحت تغطي مختلف مجالات الحياة ، فارتفع عدد المرافق العامة القومية والمحلية لتلبية تزايد الحاجات الاجتماعية وقد نتج عن ذلك كله إحتكاك دائم وواسع بين الإدارة والمواطنين وبالنتيجة كثرت منازعات الإدارة العامة وظهرت الحاجة إلى هيئات قضائية قابلة على فهم عالم الإدارة الذي يزخر بخصائص وأسرار لا تفهمها إلا هيئات متخصصة ، إن المحاكم العاديّة عاجزة عن ذلك (1) .

هذه الهيئات الإدارية المتخصصة هي التي تشكل نظاماً حديثاً للعدالة الإدارية إذ تعود الدهليزات الأولى له ، إلى أولى النصف الثاني من القرن التاسع عشر عند ظهور أول هيئة له في 1873 في شكل محكمة منازعات السكك الحديدية ، والتي جانب ذلك تم تحويل بعض المنازعات الإدارية إلى جهات إدارية عادية (وزراء أو لجان إدارية) . إن أول ملاحظة يمكن إبداعها هي إذن تنوع الهيئات الفاصلة في المنازعات الإدارية من جهة ، ومن جهة أخرى اختلاف اختصاصها ، فأحياناً يكون اختصاص قضائي وأحياناً أخرى يكون لها اختصاص شبه قضائي .

ومن حيث تشكيلتها ، غالباً ما تتكون من ثلاثة أعضاء ، وأحياناً تتكون من عضو واحد (وزير أو محافظ) ولا يتضمن الأعضاء مرتبات ما عدا الرئيس ، وقد تكون مهمتهم محدودة أو دائمة إنها ذات تشكيلة متغيرة من نوع إلى آخر . ومن حيث الاختصاص أحياناً تختص بالوقائع دون القانون وأحياناً أخرى تختص بالواقع والقانون معاً ، وفي حالات ثالثة تلجأ إلى أخذ رأي القاضي العادي .

وعلى العموم يمكن تبويب هذه الهيئات إلى ثلاثة أنواع (2) تعرّضها حسب ما أورده الأستاذ « بيجي » (2) .

(1) – CHALLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 680

(2) – المرجع السابع ، ص 205 - 208 .

ثالثاً : اللجان

تصير هذه اللجان قرارات قضائية ، من أمثلة ذلك : اللجان الخاصة بمسائل التأمينات الاجتماعية . في حالة عدم فصل الوزير بنفسه في النزاع يلجأ إلى تشغيل لجأن معلية تدعى **(المحاكم)** وتعمل تحت إشراف محافظ وطني **(COMMISSAIRE NATIONAL)** ، وكذلك الحال بالنسبة لمسائل الضرائب على الدخل .

وعموماً فإن النظام الإنجليزي إنما يظهر من خلال هذا العرض الموجز للهيئات معتقداً لأنها يتكون من عدة أنواع من الجهات غير المتتجانسة والمتنوعة مما ينعكس سلباً على سهولة معرفة المتقاضين جهة التقاضي ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن النظام غير مكتمل - ربما بسبب حداته - ذلك أن القاضي العادي يحتفظ بالرقابة على الهيئات الإدارية الفاصلة في المواد الإدارية وليس هناك فصل بين الهيئات الإدارية والعادية ، كما هو الحال في النظام الفرنسي ، ومن ثمة لا استقلال للعدالة الإدارية الحديثة عن القضاء العادي الذي يبقى هو المهيمن وهو القاعدة العامة في مجال الاختصاص بنظر منازعات الإدارة العامة .

إن هذه التحفظات لاتعجب حقيقة إيجابية يمكن استخلاصها كذلك من هذا العرض ، وهي أن النظام الإنجليزي الموحد لم يعد مطلاقاً ، فقد تطور نحو نظام من وإن بقي موحداً في عمومه إلا أنه يعترف بخصوصية النشاط الإداري وحاجته إلى قضاء مختص بمنازعاته . إن إنشاء الهيئات الإدارية المتخصصة على النحو السابق الإشارة إليه يعني الاعتراف بهذه الخصوصية ، ويعني في نفس الوقت الاعتراف بفشل القاضي العادي في حل منازعات الإدارة العامة ذات النشاط المعتد والتقني أحياناً ، وكذلك يعني محاولة إمتصاص سلطيات نظام القاضي الوحيدة للفصل في جميع المنازعات على اختلاف أنواعها (إدارية ومدنية) واستئثار هذه الاستنتاجات مرة أخرى عند عرض اختصاصات هذه الهيئات في الرقابة على الإدارة .

الفرع الثاني الإجراءات

إن التنوع الذي لاحظناه على مستوى الهيئات يتوج بتنوع آخر على مستوى الإجراءات ، وهذه الأخيرة متنوعة ، بحيث تختلف باختلاف الهيئات الإدارية الفاصلة في المواد الإدارية ، فحسب الأستاذ (H. PUGET) (1) يكون حق الدفاع مضموناً أمام بعض الهيئات وغير مقبول أمام البعض الآخر ، بعض الهيئات تعقد جلساتها بصفة علنية ، وبعضها الآخر يجعلها سرية ، وكثيراً ما تنشر القرارات الصادرة عن الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية ، وفي حالات أخرى يلزم القانون نشرها .

ومن حيث التسبيب لا يشترط القانون في بعضها التسبيب ، إنما نعتقد أن قرارات تصير بهذه المواصفات تعد قريبة الشبه من القرارات الإدارية على الرغم من طبيعتها القضائية ومن صدورها عن هيئات أيضاً لها طابع قضائي .

والامر أيضاً من حيث الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية يتغير ، فحق الاستئناف مقرر بصفة عامة ولا يستبعد إلا في المسائل المتعلقة بالسكنات المؤثثة ، ولكنه أحياناً يكون مقيداً بخصوصية هيئة الدرجة الأولى التي أصدرت الحكم .

وتتغير الجهة المختصة بنظر الاستئناف ، وهذا الأخير قد يكون من اختصاص الوزير ، وقد يكون من اختصاص لجنة خاصة ، وقد يكون من اختصاص محكمة استئناف خاصة ، وفي حالات أخرى قد يكون من اختصاص محكمة متينة .

قد يكون موضوع الاستئناف منصباً على الواقع والقانون معاً ، وقد يكون مقتضاً على المسائل القانونية فقط دون الواقع وفي هذه الحالة الأخيرة تكون جهة الاختصاص بنظره هي المحاكم العادية أو محكمة « العونت » أو المحكمة العادia . وعندما لا ينص القانون على حق الاستئناف فإن للقاضي العادي ممارسة حق النقض .

(1) - المرجع السابع ، ص 196 - 200.

يخضع إستعمال « الأمر بالتصريف » لعدة قيود ، منها أنه لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا لم يكن هناك طريق قانوني يتحقق للطاعن نفس النتائج ، إن هذا الشرط شبيه بشرط إنعدام طريق الطعن الموازي المعروف في دعوى الإلغاء في النظام الفرنسي .

وكل ذلك لا يجوز إستعمال « الأمر بالتصريف » في مواجهة القاتح وموظفيه فهو لأء الآخرين لا يكونون مسؤولين بحسب صلاحياتهم التي يتمتعون فيها بالسلطة التقديرية سوى أمام القاتح .

وفي المقابل فإنه يستعمل في مواجهة موظفي القاتح الذين يرفضون باسم القاتح القيام بعمل يلزمهم القانون به ، وكذلك يمكن تطبيقه في مواجهة السلطات الإدارية من غير موظفي القاتح كلما كانت الخدمات المنوط بها تأخذ شكل واجب مفروض عليهم ويكون من طبيعة أمرا .

ومن أمثلة المجالات التي يستعمل فيها « الأمر بالتصريف » توجيه أمر للإدارة باحترام القواعد المتعلقة بالانتخابات ، أو توجيه أمر للإدارة بتحريم الحسابات . لقد بدأ « الأمر بالتصريف » يتطور بعدما كان قليل الاستعمال .

2 – الأمر بالمنع ORDRE DE PROHIBITION

بمقتضاه يمنع القاضي الإدارية من القيام بعمل ما ، فهو في الحقيقة عكس « الأمر بالتصريف » من حيث المحتوى . فهذا الأخير للزام بعمل ، بينما الأول هو منع العمل . وهو كذلك عكس « الأمر بالتصريف » من حيث الإستعمال فهو شائع التطبيق .
يصدر الأمر بالمنع عن هيئة قضائية عليا (المحكمة العليا) لمنع هيئة قضائية لدينا من ممارسة اختصاص أو من خرق قواعد العدالة الطبيعية ، ولكن مجال إستعماله توسيع ليوم فاصبح يطبق ضد جميع الهيئات العمومية بما فيه وزراء القاتح .

يعرف هذا « الأمر » أيضا جملة من القيود كسابقه ، منها أنه لا يوجه إلى الأشخاص الخاصة ولا ينبغي أن يمس بسلطات المشرع ، ولو أن هناك ميل نحو توسيع مجالاته في هذا الاتجاه ، وهذا أصبع من الممكن ليوم توجيه الأمر إلى هيئة إدارية

يبعد النظام الإنجليزي أقل تطورا وأكثر تحفظا - من زاوية هذه الإجراءات - من النظام الفرنسي (المذبور) بسبب تغيرها من هيئة إلى أخرى وقلة ضمانات المتراضين ، ولكن من زاوية أخرى يبعد النظام الإنجليزي أكثر تطورا من النظام الفرنسي . إن الأمر يتعلق بالإجراءات التي يستعملها القاضي لردع الإدارة على احترام المشروعية ، فهذا الأخير يتمتع بجملة من الأوامر والسلطات وهي الأوامر التي لا يتمتع بها القاضي الإداري في النظام الفرنسي بسبب الفهم الخاطئ للفرنسيين لمبدأ الفصل بين السلطات .

يمكن تبويب هذه الإجراءات في النظام الإنجليزي إلى ثلاثة أنواع هي : الأوامر والنواهي (LES INJONCTIONS) ، وأخيراً الأحكام التصريحية (المعلنة) (LES JUGEMENTS DECLARATOIRES) ، وتصدر جميعها عن المحكمة العليا (قسم كرسى الملك) وهي معروفة في النظام الأمريكي أيضا (1) .

أولاً : الأوامر LES ORDRES

وهي إجراءات قديمة ، يتم اللجوء إليها بموجب دعوى يرفعها الأفراد لمحاكمة قرار إداري وفق إجراءات القانون المشتركة ، وفي هذه الدعوى يلتزم المدعى من المحكمة بإصدار أمر من الأوامر الثلاثة المعروفة (2) .
فيما يلي لمحه عن كل أمر من هذه الأوامر الثلاثة .

1 – الأمر بالتصريف ORDRE DE MANADAMUS

وهو الذي يأمر فيه القاضي الإدارية بعمل ما . إنه أقدم الأوامر إذ يعود تاريخه إلى القرن الرابع عشر الميلادي ، يستعمله القاضي لردع الإدارية على القيام بواجبها .

(1) – نعرضها حسب ما أورده كلا من :

– PUGET , OP. CIT . P. 196 - 208 .

– CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT . 678 .

– حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، ص 20 - 22 .
(2) – أما الأمر الرابع المعروف باسم « QUO WARANTO » فقد تم العمل عنه والغي رسميا في 1938

بينها (1) ، بينما يميز البعض الآخر (2) بينها ، بينما أن « الأمر بالتصحيح » يؤدي إلى إلغاء ما تم فعله أو إصداره ، بينما الأمر بالمنع يؤدي إلى وقف أي نشاط أو تصرف مستقبلي .

ثانياً : النواهي (3) LES INJONCTIONS

وهي أيضاً أوامر بالمنع ، يمكن لاي متخاص أن يحصل على هذا الأمر من المحكمة العليا ضد أية سلطة عمومية بقصد القرارات غير المشروعة للسلطة عنها . بل وحتى القرارات المشروعة التي ترتب أضراراً خاصة وغير عادلة ، ويمكن أن يطلب مثل النيابة هذا الأمر ، ولا توجه هذه الأوامر سوى ضد القرارات المحلية دون القرارات الصادرة عن السلطة المركزية .

يظهر النظام الإنجليزي أكثر تطوراً من هذه الزاوية من النظام الفرنسي (المزدوج) أين يكتفي القضاء بقبول مبدأ التعويض عن القرارات المشروعة التي ترتب أضراراً خاصة دون إمكانية إلغائها (4) .

ثالثاً : الأحكام المعلنة

LES JUGEMENTS DECLARATOIRES

وهي نوع من الأحكام لا يكون الهدف منها الفصل في نزاع قائم كما هو الحال في الأحكام العادلة المطلقة لطرف الخصومة ، ففي هذه الأحكام المعلنة يكتفي أحد المتخاصمين بطلب فتوى من محكمة « كرسى الملك » بقصد نقطة معينة عندما لا يكون طريق قانوني آخر ، ويكون رأي المحكمة غير ملزم ، ولكنها عادة تخضى دائماً بالاحترام ويمكن أن تشتمل هذه الأحكام موظفي الدولة أو الوزراء .

(1) - شارل ديان ، العلوم الإدارية ، المرجع السابق ، ص 678 .

(2) - بحري ، المرجع السابق ، ص 320 .

(3) - قد تكون المصطلح غير دقيق ، المقصود هو أمر ملزم ، ولكن لم يسره عن إذا كان هناك قرار قضائي أو شبه قضائي ولا يقبل إطلاقاً في حالة القرار الإداري

المحض ، لقد جعل هذا التشابه بعض الفقهاء يدرس الأمر زعموا دون تمييز

(4) - مسعود سهوب ، المسئولية دول حطأ في القانون الإداري ، طب وحدة دكتوراه .

جامعة فسطنط ، 1991 ، ص 247 وما بعدها .

لمنعها من إنجاز المشروع المعد من قبلها حتى إذا كان هذا المشروع يخضع لمصادقة البرلمان .

ويستعمل « الأمر بالمنع » كذلك لضمان نظامية الإجراءات ، وخاصة الإجراءات الخاصة بحماية المدعين المتبقية أمام الهيئات الفاضلة في المنازعات الإدارية .

3 - الأمر بالتصحيح ORDRE DE CERTIORARI

وهو أمر بالغاء القرار أو إعادة تشكيله (أي تعديله) . كان في بداية الأمر يثار عن طريق الدفع من قبل الملك ، لارتفاع محكمة دنيا على التخلص عن الاختصاص لصالح محكمة كرسى الملك ، ولكنه أصبح مستعملاً فيما بعد لتصحيح التصرفات والقرارات الإدارية ، وذلك لمنع التعسف في إستعمال السلطة وخاصة بالنسبة للهيئات الفاضلة في المواد الإدارية ، وذلك قصد إلغاء القرارات القضائية الصادرة عن هيئات قضائية غير متخصصة أو خارقة لقواعد العدالة الطبيعية وكذلك يمكن توجيه هذا الأمر ضد أية سلطة عمومية لها صلاحيات المسؤولية وسلطة الأمر .

من قيود « الأمر بالتصحيح » أنه لا يجوز للمدعي طلبه إلا إذا أصابه ضرر خاص يتجاوز الأعباء العادلة ، إن هذا الشرط معروف في نظام المسؤولية دون خطأ في النظام الفرنسي ، أين تعتبر الأضرار البسيطة بتشابه أعباء عادلة لاستوجب التعويض وعلى الجميع تحملها .

من أمثلة « الأمر بالتصحيح » الأمر بالغاء رخصة منوحة من قبل مجلس محلي لأحد أعضائه مصلحة في منحها ، وكذلك الأمر بالغاء قرار شطب طبيب من قائمة الأطباء بتهمة الزنا مع إحدى الزبونات لعدم تأسيس التهمة (1) .

هذا نقاط تشابه بين الأمر بالمنع والأمر بالتصحيح فكلهما لا يجوز اعماله إلا إذا كان هناك قرار قضائي أو شبه قضائي ولا يقبل إطلاقاً في حالة القرار الإداري المحض ، لقد جعل هذا التشابه بعض الفقهاء يدرس الأمر زعموا دون تمييز

(1) - حسب الأحكام التي أوردها بيجي ، المرجع السابق ، ص 320 .

إننا نختلف مع هذه الآراء سواء بالنسبة لـ لـانتقادات المتعلقة بالإجراءات أو الانتقادات المتعلقة بالهيئات .

فالقول بأن النظام الإنجليزي معقد بسبب الإجراءات المتنوعة ، وأن النظام الفرنسي أكثر بساطة في الإجراءات قول يحتاج إلى مناقشة ، فنحن نعتقد أن كلا من النظمتين معقد ، ونعتقد أن المسالى المنسوبة للنظام الإنجليزي على صحتها موجدة كذلك في النظام الفرنسي ، فالنظام الفرنسي (المزدوج) ليس أقل تعقيداً و أن إجراءاته كذلك ليست أقل طولاً من النظام الإنجليزي ، ودعوى تجاوز السلطة في فرنسا التي يستشهد بها الأستاذ بيجمي نفسها مثل هي لطول الإجراءات وتعقيدها ويفسّر ذلك جملة الشروط الشكلية والإجرائية المتعددة التي تخضع لها إلى درجة بطيء على ذلك جملة الأحكام القضائية برفض الدعوى شكلاً ، مرتفعة وملفقة للنظر . وبعض الأحكام لا تصدر إلا بعد سنوات بسبب طول الإجراءات ، إن الطابع الصعب والمعقد للإجراءات كثيراً ما يفرض على المتخصصين حتمية الاستعانة بخدمات الخبراء (المحامين) حتى في القضايا التي لا يشترط فيها القانون وجوب اللجوء إلى خدمات المحامي .

إن القضاء الإداري في فرنسا مقارنة مع القضاء العادي فيها يظهر أقل تكلفة من الناحية النظرية ، إلا أنه عملياً مكلف جداً بسبب أتعاب المحامين وكثرة القضايا التي توفر على المتخصصي بسبب أحكام عدم الاختصاص وتنازع الاختصاص أحياناً ، اللجوء الحتمي إلى المحامين .

إن هذا التحليل يتلوينا إلى القول بأن تعدد الهيئات ليس سمة النظام الإنجليزي فقط الذي يعود التعدد فيه في جزء منه إلى التطور الحديث نحو تخصيص المنازعات الإداري وهو تطور يقود ما يستحق التشجيع بقدر ما ينبغي قبول نتائجه ، التي منها تعدد الهيئات . إن هذا التعدد سمة من سمات النظام الفرنسي أيضاً الذي يعرف هذا التعدد ، فمن جهة هناك هيئات للقضاء العادي ، وهيئات للقضاء الإداري وهو ما يؤدي أحياناً إلى إشكاليات كبيرة بقصد تنازع الاختصاص تفصل فيها هيئات عليها سلطة هي محكمة التنازع ومن جهة أخرى هناك داخل هيئات القضاء الإداري تعدد في الهيئات (العامة والخاصة) وتوزيع لل اختصاص فيما بينها لا يخلو من إشكالات .

فيما عدا الطابع غير الإلزامي ، وإنعدام الطريق المولاني فإن هذا الإجراء يشبه من بعض الوجوه دعوى تغيير المشروعية في النظام الفرنسي مع فوارق جوهرية . يظهر النظام الإنجليزي من زاوية الإجراءات المتمثلة في سلطة الأوامر والتوصيات أكثر تطوراً من النظام الفرنسي (المزدوج) لأنه في هذا الأخير لا يجوز للقاضي الإداري توجيه أوامر أو توصيات للإدارة بسبب مبدأ الفصل بين السلطات المطبق في فرنسا على نحو يمنع أي تدخل للجهاز القضائي في نشاط الإدارة إلى درجة أن هذا الأمر ، كان من أسباب سحب منازعات الإدارة من اختصاص القضاء - (البرلمانات القضائية) - خدمة الثورة الفرنسية .

إن الرقابة على الإدارة إنما في النظام الإنجليزي أكثر عمقاً بسبب صلاحيات القاضي من خلال سلطة الأوامر السالفة عرضها .

غير أن بعضهم (1) يرى رأياً آخر ، إذ ينتقد النظام الإنجليزي بشدة واصفاً إياه بالنظام المكلف جداً والمتسنم بإجراءات طويلة ومتعددة ، وفي رأيه كثيراً ما يصعب على المتخصصي معرفة شكل اللعن الواجب اتباعه ، الأمر الذي جعل حكومة العمل في سنة 1947 تصوت على قانون المساعدة القضائية .

إن النظام الفرنسي - من خلال دعوى تجاوز السلطة - في رأيه أكثر بساطة في الإجراءات وأقل تكلفة ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، فإن النظام الإنجليزي من زاوية الهيئات الإدارية الفاصلة في منازعات الإدارة يتميز أحياناً بإنعدام الإجراءات . إن إنعدام الإجراءات يقدر ما يفيد ميزة البساطة وسهولة التقاضي بقدر ما يشكل عيباً بسبب إنعدام ضمانات التقاضي . وكذلك يتميز النظام بتنوع الهيئات ، الأمر الذي دفع السلطة في بريطانيا إلى التفكير في إصلاح النظام ، وشكلت لهذا الغرض سنة 1955 لجنة ولكنها لم تصل إلى اقتراح قانون موحد للإجراءات وإنشاء محكمة إدارية عليها على غرار مجلس الدولة في فرنسا ، واكتفت باتخال بعض التحسينات منها جعل قرارات المحاكم الإدارية قابلة جميعها للاستئناف أمام المحكمة العليا .

(1) - الأستاذ بيجمي ، المرجع السابق ، ص 192 وما بعدها .

ومن ثمن للبرلمان مطلق السلطة في سن القوليين أن « الملك في البرلمان »
 . « ROI EN PARLEMENT »

غير أن القانون المكتوب الصادر عن البرلمان لا يمكن مبنينا إلا أن يحتوي
 المبادئ العامة للقانون المشترك ، ولا يتناقض معها أو يشكل إستثناءً عليها إلا بنص
 صريح منه ، وفي هذه الحالة فإن القاضي مدعو إلى أن يفسر القانون المكتوب
 المناقض للقانون المشترك سوى تفسيرا ضيقا ، أي لايجوز له أن يتسع في الأول
 على حساب الثاني .

إن القرارات التنظيمية ذات الطابع التنفيذي - (أي الصادرة تنفيذا
 للقانون) - تأخذ حكم القانون ، فكما أن هذا الأخير لايخضع للرقابة القضائية ،
 فإن اللائحة التنفيذية كذلك لا تخضع لهذه الرقابة ، لأن لها قوة القانون نفسه ،
 وتعرف هذه القاعدة بقاعدة هنري السابع .

بينما يختص القاضي بالرقابة على اللوائح المستقلة والتشريع الثانوي
 (LEGISLATION SECONDAIRE OU DELEGUEE) وتأخذ الرقابة هنا صورتان ، الرقابة
 عن طريق الدفع بعدم مشروعية اللائحة أو عن طريق الدعوى ، في حالة الأولى
 لا يحكم القاضي بالغاء اللائحة التي دفع الخصم بعدم مشروعيتها ويكتفي فقط باستبعاد
 تطبيقها على النزاع المعروض عليه وهكذا تكون الرقابة هنا أقل فاعلية منها في حالة
 الرقابة عن طريق الدعوى التي توج إما بتزكيه اللائحة محل الطعن أي التصرّف
 بمشروعيتها وبالتالي رفض الدعوى ، وإما باصدار أمر بالمنع يوجهه القاضي للإدارة
 عندما يتبيّن له عدم مشروعية اللائحة (1) ، والأمر بالمنع (ORDRE DE PROHIBITION)
 هو أمر يوجه إلى الهيئات العمومية لمنعها من القيام بعمل ما (2) .

إن الرقابة عن طريق الدعوى من حيث نتائجها إنما تتشبه بموى تجاوز السلطة
 في النظام الفرنسي وكذلك من حيث مضمونها وسلطات القاضي فيها ، وهذا الأخير
 يخضع عيوب الإجراءات والموضوع في آن واحد (2) .

(1) — HENRY PUGET , OP. CIT , P. 193 - 194 .

(2) — لعشب محفوظ ، المسؤولية في القانون الإداري ، د. م. ج. الجزائر ، 1994 ،
 ص 17 .

إن الانتقادات الموجهة إلى الهيئات الإدارية المتخصصة في بريطانيا لم يتم
 تجاوزها بسبب حداثة هذه الهيئات التي كانت زبدة التطور نحو القضاء الإداري ،
 وبسبب حداثة التجربة فإنه يمكن تطويرها وتلافي بعض هذه العيوب خلال مسيرة
 تحديث النظام « وهذا تحت وطأة الانتقادات صدر قانون 1968 ، حيث ابتداء من هذا
 التاريخ أنشئ مجلس للسرور على حسن سير المحاكم الإدارية من جهة ، ومن جهة
 أخرى تحست إجراءات عمل هذه الأجهزة » (1) ومن جهة ثالثة فإن النظام الفرنسي
 كذلك يحاول إصلاح عيوب الإجراءات وتعدد الهيئات هو الآخر وهو ما أدى إلى
 إصلاح 1987 (2) .

الفرع الثالث الإختصاص

القاعدة أن القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة في الرقابة على الإدارة
 ويطبق لهذا الغرض قواعد القانون الخاص ، والإستثناء هو قيام الهيئات الإدارية
 المتخصصة التي أقرّتها تطور النظام الموحد بهذه الرقابة ، التي يمكن تقسيمها إلى
 نوعين من الرقابة : رقابة المشروعية ورقابة المسؤولية ، ونتولى دراستها تباعا فيما
 يلي :

أولاً : رقابة المشروعية
 يقع التمييز في النظام الإنجليزي بين الرقابة على الواقع والرقابة على
 القرارات الفردية .

1 — الرقابة على القرارات التنظيمية
 بسبب عدم توافر بريطانيا على سلطة مكتوب ، فإنه لا يوجد فيها للرقابة
 على القانون التي يعرفها النظام الأمريكي من خلال الرقابة على دستورية القوانين التي
 تقام بها المحكمة العليا الأمريكية .

(1) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 680 .
 (2) — انظر الفصل الثاني من هذا الباب التمهيدي .

إن السلطة التقديرية هي قيد من القيد الوارد على هذه النظرية فلا ينتع
القاضي الإنجليزي بسلطة رقابة على القرارات التي تصدر بقصد مجال تتمتع فيه
الإدارة بسلطة ملامة .

وكما هو الحال في فرنسا فإن الرقابة على الأسباب تكون محدودة ، تكون
الإدارة مبتدئاً غير ملزمة بتسيير قراراتها ، ولكنها إذا أعلنت هذه الأسباب فإنها
تُخضع للرقابة .

وأخيراً فإن من أهم مظاهر رقابة المشروعية على القرارات الفردية في النظام
الإنجليزي هو فحص مدى مطابقة القرار لقواعد العدالة الطبيعية .

إن الأمر يتعلق بـبـقاـعـتـيـنـ اـسـاسـيـتـيـنـ :

القاعدة الأولى : ومؤداها أنه ليس لأحد أن يحكم في قضيته الخاصة
ويطبق القاضي الإنجليزي هذه القاعدة على منازعات الإدارة ، فالإدارة التي أصدرت
القرار لا يجوز لها أن تكون معنية مباشرة بالفصل في الأمر ، وهكذا تم الغاء قرار
 الصادر عن « لورد » بوصفه وزيراً وقاضياً ، ويتبين منع تعويض شركة هو من بين
الملايين فيها ، ولكن في المقابل لم يتم الغاء قرار صادر عن سلطة إدارية تنتمي
إلى نفس الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المستفيد من القرار (1) .

القاعدة الثانية : وتتمثل في ضرورة سماح الخصم وتمكينه من الدفاع ،
فلا بد أن تأخذ السلطة التي أصدرت القرار علماً بحجج المعدين في القرار ، ولا بد
أن يمكن هؤلاء الآخرين كذلك من تقديم حجتهم، ومرة أخرى فإن هذه القاعدة لا تخص
 سوى قرارات السلطات الإدارية المحلية وليس قرارات الوزراء (2) .

هذه القاعدة ، إجرائية ، تتعلق بحقوق الدفاع المعروفة في النظام الفرنسي
وهي من ضمن الإجراءات الجوهرية المستوجبة لإلغاء القرارات .

(1) — أورده :

— HENRY PUGET , OP. CIT , P. 195 - 196 .

(2) — نفس المرجع ، نفس الصفحة .

وكل ذلك يقوم بمراقبة ما يعرف « بالشروط المعقولة » أي بحث ما إذا كانت
السلطة الإدارية قد مارست سلطتها اللاحنية في نطاق معقول أم لا ؟ (1) .

إن نظرية الشروط المعقولة هذه تحظى بأهمية كبيرة في بريطانيا أثناء
مارسة الرقابة على الواقع والقرارات الفردية وللنظرية أهمية أكبر في النظام الإنجليزي .

2 — الرقابة على القرارات الفردية

تُخضع القرارات الفردية الصادرة عن الإدارة الإنجليزية لرقابة القضاء سواء
من حيث مدى مطابقتها للإجراءات التي يكون القانون قد إشترطها أو من حيث
الموضوع ، وهو ما يعرف في النظام الفرنسي بـبرقابة عيوب الشكل والإجراءات وعيوب
الموضوع .

ويصرح بوجود حالة تتصف في استعمال السلطة إذا لاحظ خرقاً لقواعد
الإجراءات والإختصاص أو خطأ في تطبيق القانون ولو كان ناتج عن سوء تفسير
الواقع ، أو خرق قوة الشئ المحكوم فيه ... الخ .

كذلك يصرح القاضي بوجود حالة تتصف في استعمال السلطة كلما لاحظ أن
الإدارة إنحرفت بالأهداف فاستعملت سلطاتها لأهداف غير تلك التي حددها القانون ،
وهكذا يلغى قرار نزع الملكية الذي تصدره السلطة المحلية ليس لأهداف المنفعة
العمومية ولكن لأهداف تجارية ومالية خاصة بهدف الإدارة (تحقيق أرباح مثلاً) (2).
إن الأمر هنا يتعلق بـسلطنة الغاء القرارات قضائياً تماماً هو الحال في دعاوى
تجاذب السلطة في فرنسا .

تُعب نظرية الشروط المعقولة هنا أيضاً دوراً مهماً في عملية الرقابة على
القرارات الفردية وتشكل سبباً مهماً من أسباب لغاثتها . إن للطابع غير المعقول للقرار
الإداري يشكل إنحرافاً بالسلطة وفقاً لهذه النظرية فإن المشرع لا يمنع السلطة للإدارة
إلا لاستعمالها فيما هو معتول . غير أن هذه النظرية لا تطبق إلا على قرارات السلطات
الإدارية المحلية دون قرارات الوزراء .

(1) — حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، ص 18 .

(2) — HENRY PUGET , OP. CIT , P. 193 - 194 .

بسبب هذه الأفكار كان المبدأ السادس هو عدم جواز مثول الملك أمام المحاكم إلا إذا قبل ذلك ، ولذلك كانت الشكاوى تعرض على وزير الداخلية الذي يتقترح على الملك قبول أو رفض عرضها على المحاكم (1) .

غير أنه منذ قانون 1947 حدث تطور هام على صعيد المسؤولية ، فقد أخضع هذا القانون التاج لنفس نظام المسؤولية المقرونة في مواجهة الخواص بخصوص الأضرار الناتجة عن جنحة أوشبه جنحة ، مع إستثناء الدفاع الوطني (2) ، وهناك جملة من القوانين الخاصة التي أنشأت حالات عدة للمسؤولية العامة في مواجهة السلطة المركزية . غير أن هذه المسؤولية تخضع لشروط تضيق كثيراً من ممارسة الحق فأحياناً يشترط القانون مثلاً أن يكون الضرر جوهرياً(3) .

إن التشابه مع النظام الفرنسي موجود كذلك على مستوى قواعد الموضوع . فالملحوظ أن أسباب إلغاء القرار المعروفة في النظام الفرنسي تكاد تكون جميعها مطبقة في النظام الإنجليزي (الإنجراف بالسلطة ، خرق القانون ...) . والفارق الوحيد بين النظاريين يمكن في الدرجة ، في النظام الإنجليزي لم تصل هذه القواعد إلى الدرجة التي وصلت إليها في فرنسا أين أصبحت تشكل نظرية كاملة ومتكلمة تعرف باسم دعوى الإلقاء ، لها إجراءاتها الخاصة وقواعدها المتميزة .

وحتى الإستثناءات المعروفة في فرنسا تختلف هنا . فمثلاً لراقبة على القرارات التي تندرج ضمن مجالات السلطة التقديرية ، وكذلك فإن الشروط التضييقية التي تنتبع عن المواجهات والتي تتسم بها الدعوى الإدارية في فرنسا موجودة في النظام الإنجليزي ، فأحياناً يقصر المشروع المواجه العادي للطعن المحدد بستة أشهر من تاريخ تبليغ القرار إلى ستة أسابيع .

إن هذه الشروط الخاصة التضييقية تستمر بشكل أكثر صرامة في رقابة المسؤولية .

ثانياً : رقابة المسؤولية

إن مفهوم المساواة كما هو مطبق في النظام الإنجليزي يجعل الجميع سواسية أمام القانون والقضاء بما فيها الإدارة ، التي تكون مبنية تحت رقابة نفس المحاكم العادية المكلفة بالرقابة على نشاطات الأفراد وتطبيق ذات القانون « المشترك » .

غير أن هذا المفهوم الخاص لمبدأ المساواة يلقى نوعاً من التمييز والإستثناء وهذا يقع التمييز في هذا النظام بين مسؤولية التاج وموظفيه وبين مسؤولية الموظفين المحليين والمجموعات المحلية ، فمسؤولية هؤلاء الآخرين هي فقط التي تخضع للقانون المشترك ، بينما ظلت مسؤولية التاج وموظفيه (من وزراء وموظفي مركزيين) غير مقرونة وغير معترف بها إلى عهد قريب ، وذلك بسبب نظرية « الملك لا يخطئ » (1) ، والتي هي من رواسب القرون الوسطى أين كان ينظر إلى الملك على أنه خليفة الله في الأرض وأن شخصيته مدمجة في الشخصية المعنوية للدولة .

(1) — CHARLES DEBBASCH :

— SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 678 - 680.

— INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , (T.2) P.U.F. PARIS , 1978 . P. 557.

(2) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 680.

(3) — HENRY PUGET , OP. CIT. P. 210 - 217.

(4) — انظر كذلك في شروط المسؤولية ونظائرها كلاً من :

— عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية ، المرجع السابق ، ص 44 - 45 .

— لعشب محفوظ ، المسؤولية في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 18 - 19 .

— حسن السيد بسيوني ، المنازعات الإدارية ... المرجع السابق ، ص 19 - 27 .

(1) — عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة . د.م. ج. الجزائر ، 1994 ، ص 42 - 45 .

منازعاتها وفق قواعد القانون الخاص ، والاستثناء هو ظهور هيئة متخصصة مكلفة بالعدالة الإدارية سنتولى عرض هذه الأخيرة باعتبارها تشكل نواة تطور محتمل نحو نظام خاص للقضاء إداري ، بينما تحيل فيما يتعلق بهيئات القضاء العادي على مراجع للقانون القضائي المقارن لكون الموضوع يخرج عن نطاق دراستنا (1) .

لى جانب الاختصاص العام للمحاكم (العادي) بالرقابة على أعمال الإدارة (بما فيها الرقابة على القرارات) ولكن بطرق بطيئة وغير مباشرة ومكلفة ، فقد بدأ نوع من القضاء الإداري في الظهور والتطور بسبب هذه العيوب ، ويمكن تصنيف هيئة العدالة الإدارية هذه في أربعة فئات (2) .

أولاً : نظام « الرئيس - القاضي » و « الوزير - القاضي »

ذلك أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية والوزراء يتمتعون ببعض الصلاحيات القضائية ، فضلاً يتمتع كاتب الدولة للفلاحة بسلطة تحديد الرسوم وسلطة التحصيل في مولد بيع المولoshi وتخزين الغلال الفلاحية ، وفي نفس الوقت يحكم في الاحتجاجات الناتجة عن ممارسة هذه الصلاحيات (3) .

(1) – وبمعنى الإشارة هنا إلى أن هيئة القضاء العادي في الولايات المتحدة الأمريكية هي محاكم الولايات والمحاكم الاتحادية .

– محاكم الولايات ، توجد في كل ولاية ، وهي صاحبة الاختصاص العام في كل القضايا – مهما كانت طبيعتها – التي لم تستند إلى محاكم أو هيئة خاصة ، وتوجد على رأس كل محاكم الولايات محكمة استئناف أو محكمة عليا لكل ولاية .

– المحاكم الاتحادية ، وهي ثلاثة أنواع :

أ – محاكم المقاطعات ، إذ توجد بكل مقاطعة محكمة أو أكثر ، لها الولاية العامة بنظر جميع المنازعات التي تدور في حدود الرقعة الجغرافية للولاية التي توجد بها المحكمة .

ب – محاكم الاستئناف ، تفصل في الاستئنافات المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن محاكم المقاطعات ويشمل الاختصاص الإقليمي لمحكمة الاستئناف عدة مقاطعات .

ج – المحكمة العليا الاتحادية ، وهي محكمة تقض في القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف .

فرانسا بيرث ، المدخل للنظام القضائي الأمريكي ، ص 54 ، أورده ، حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، هامش 2 ، ص 33 .

(2) – تحتفظ المحاكم العادية بالرقابة على مستوى الاستئناف ، حيث تمارس الرقابة على قرارات الهيئات الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية الخاصة ، كقاعدة عامة ما عدا بعض الاستثناءات الواردة بالقانون أو بالإجتياه القضائي .

(3) – HENRY PUGET , OP. CIT , P. 221.

المطلب الثاني النموذج الأمريكي

إن النظام القضائي الأمريكي هو نظام مستوحى بشكل كبير من النظام الإنجليزي ويعود ذلك ليس فقط للروابط التاريخية بين البلدين ولكن أيضاً للتقارب الأساسي الذي يقوم عليها المجتمع في كل منهما .

وهكذا فإن الميزة الرئيسية للنظام الأمريكي كما هي في النظام الإنجليزي تتمثل في طغيان الفردية ، لقد أثبتت هذه الفردية المطلقة إلى إقامة نظام يحرمن على حماية حقوق الإنسان في مواجهة الدولة ، ومن هنا جاء مبدأ المساواة المطلقة بين الأفراد والإدارة وبالتالي خضوعهما على قدم المساواة لنفس القانون ولنفس القضاء .

لقد شهد هذا النظام تطوراً مهماً كما حدث في مثيله الإنجليزي في السنوات الأخيرة ، حيث أصبح النظمان يعرجان أسلوباً للمنازعات الإدارية الخاصة ، وأنست لهذا الغرض هيئة للفصل في منازعات الإدارة العامة ، وخفف مبدأ عدم مسؤولية الدولة وبدأ التفكير والعمل من أجل تحسين الإجراءات .

سوف لن نعيد عرض هذه الخصائص العامة المشتركة بين النموذج الأم (الإنجليزي) والنموذج المستوحى منه (الأمريكي) ، سنكتفي بعرض خصوصيات هذا الأخير فقط من حيث الهيئة (الفرع الأول) ، ثم من حيث الاختصاص (الفرع الثاني) .

الفرع الأول الهيئات

القاعدة أن النظام القضائي الأمريكي هو قضاء موحد ، أي أن هيئة القضاء العادي هي المكلفة بعملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة والفصل في

وت تكون محكمة الاحتجاجات هذه من رئيس وأربعة قضاة يعينون لمدى الحياة من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وبموافقة مجلس الشيوخ . تختص هذه المحكمة بالفصل في الاحتجاجات الناتجة عن تنفيذ العقود الإدارية المبرمة مع الحكومة الفدرالية . ويستثنى من ذلك العقود الإدارية التي تكلّق قيمتها عن 3000 دولار ، حيث يعود الاختصاص بمنازعاتها إلى المحاكم العادلة (1) .

الفرع الثاني الإختصاص

ويتعلق الأمر بالإختصاص المتعلق برقابة المشروعية والإختصاص المتعلق برقابة المسؤولية .

أولاً : رقابة المشروعية

بالنسبة للرقابة على القرارات التنظيمية ، ينبغي أن نشير إلى أن السلطة التنظيمية في النظام الأمريكي تنتبع من القانون والقاضي العادي يراقب ما إذا كان التفويض المخول للسلطة الإدارية مطابق للقانون ، وما إذا كانت قد تمت ممارسته - إصدار اللوائح - خلافاً للدستور (2) إذ لاينبغي أن يتحول هذا التفويض - في مجال السلطة التنظيمية - إلى سلطة تشريع لأن هذه الأخيرة من اختصاص الكونغرس وحده فالدستور ينص على أن الكونغرس هو صاحب التشريع ولا يمكن أن تمارس هذه السلطة عن طريق التفويض المنوح لها بقانون بدون حدود ، ومن ثمة فهي تخضع للرقابة التي تراعي دائماً فكرة هذا الفصل الصارم بين السلطات (3) .

(1) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 685.

(2) — والقانون نفسه يخضع لرقابة القاضي بموجب نظام الرقابة على دستورية القوانين عكس النظام الإنجليزي الذي لا يعرف ذلك .

(3) — HENRY PUGET , OP. CIT . P. 217.

ثانياً : الهيئات على مستوى الوزارات

إلى جانب ذلك أنشئت هيئات إدارية على مستوى الوزارات تأخذ شكل لجان ذات اختصاصات إدارية وفي نفس الوقت تتمنع بصلاحية الفصل في الاحتجاجات الإدارية الناتجة عن نشاطها وتتبع في ممارسة هذا النشاط القضائي الإجراءات الإدارية الصادرة بقانون 1946 ، لقد تعددت وكثُرت هذه اللجان منذ 1887 ، إن جمعها لصلاحيات إدارية قضائية أدى إلى نشوء قانون إداري حقيقي ، ولمنع تدخل اللجان وكثُرتها إقررت لجنة « HOOVER » في 1955 تأسيس هيئة قضائية إدارية تتكون من ثلاثة أقسام :

- القسم الأول ، لمنازعات الضرائب وتمارس مهام محكمة الرسوم .
- القسم الثاني ، لمنازعات المتعلقة بالمولد التجاري بين الدولتان وغيرها والتي تقوم بها عدة لجان وزارية .
- القسم الثالث : لتسوية منازعات العمل (1) .

غير أن هذه الإقتراحات لم تتجسد في النظام القانوني المطبق ، الذي فعل الاحتفاظ بهذه اللجان وبالمحاكم الإدارية المتخصصة التي سنشير إليها بعد قليل .

ثالثاً : اللجان

وخارج الدولتين الوزاريتين أنشئت أيضاً لجان لها صلاحيات تنظيمية ووكالات مستقلة تتمنع إلى جانب صلاحياتها الإدارية بصلاحيات الفصل في النزاعات الناتجة عن نشاطها . إن الطعون المرفوعة أمام هذه الهيئات تجاوزت من حيث طبيعتها الطعون اللوائية والرئيسية لتصبح طعوناً شبه قضائية (2) .

رابعاً : المحاكم الإدارية

وأخيراً أنشئت محاكم إدارية بالمعنى الحقيقي للكلمة ، للفصل في بعض المنازعات الإدارية الخاصة ، وتتمتع هذه المحاكم بصفات الاستقلال عن الجهاز الإداري ، وباختصاص نوعي محدد . ومن أمثلة هذه المحاكم محكمة المرس — وم — TAX COURT « ومحكمة الاحتجاجات (COURT OF CLAIMS) ، أنشئت هذه الأخيرة سنة 1855 تحت اسم محكمة الاحتجاجات ولكن كهيئة إستشارية في بداية الأمر ، ثم أصبحت في سنة 1866 كهيئة للقضاء المفوض (JUSTICE DELEGUEE) .

(1) — انظر في عرض الأنواع المختلفة لهذه اللجان : CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 685.

(2) — HENRY PUGET , OP. CIT , P. 221.

وفي مجال مسؤولية الدولة ، فإن مبدأ عدم المسؤولية المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية كما في بريطانيا تتحقق اليوم دون أن ينذرها ، ويترتب ذلك سواء على مستوى المسؤولية التعاقدية أو على مستوى المسؤولية التقديرية .

1 - في مجال المسؤولية التعاقدية

تناول الإدارة - في مجال المسؤولية عن تنفيذ العقود المبرمة مع الحكومة الفدرالية - دائماً التملص من أية مسؤولية عقدية ، فالعديد من العقود الإدارية تتضمن مثلاً شرطاً ينص على أن القرار الإداري الصادر كجواب عن الاحتجاج الذي يقدمه الفرد يكون نهائياً وغير قابل لاي استئناف .
بالإضافة إلى ذلك فإنه في العديد من الولايات الاتحاد لا يمكن اللجوء إلى القاضي إلا بموجب ترخيصه بالشرع (1) .

2 - في مجال المسؤولية التقديرية

إن جهود إحلال المسؤولية التقديرية للدولة محل مبدأ عدم مسؤوليتها كانت بطيئة جداً في الولايات المتحدة الأمريكية . فقد كرس القضاء القاعدة التي بموجبها كان يميز أعمال السلطة العامة (GOVERNEMENTAL ACTIONS) وبين أعمال التسيير (PROPRIETARY ACTIONS) ، التي تظهر فيها الدولة كأي شخص يسير مكتاته ، وهذا لم يكن مسؤولاً عن الدولة لتقبل إلا بقصد أعمال التسيير ، ويجب أن نشير هنا إلى أن نفس التمييز عرفته فرنسا في المراحل الأولى قبل أن تقدر وتوسع مسؤولية الدولة .

غير أن قانون 1946 تخلى عن مبدأ عدم مسؤولية الدولة ، وإبتداء من هذا التاريخ فإن مسؤولية الدولة ستقوم عن الأضرار التي يسببها أعواannya للغير ، ولكن هذه المسؤولية ستبقى ضيقة ومحفوظة جداً إلى درجة أن بعض المجالات ستبقى خاضعة لمبدأ عدم المسؤولية .

(1) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 683.

وتتم الرقابة على القرارات الفردية بنفس طريقة الرقابة على اللوائح ، ولكن القاضي هنا يراقب جميع عيوب الشكل والإجراءات والختصاص والسبب وغيرها ، ولو أن هذه الأخيرة محدودة جداً .

والحكم هنا كما في بريطانيا بالغاء القرار لا يكون كما في فرنسا مباشرة وإنما بطريق غير مباشر ، ويأخذ شكل تأييد المحكمة للقرار (أو الموقف) الذي يتخذه المتضاد في مواجهة القرار محل الطعن .

ويمارس القاضي هنا كما في النظام الإنجليزي أيضاً ، صورة أخرى من صور الرقابة على القرارات وذلك بمناسبة الرقابة على سلطة الترخيص . فيما أن القرارات الإدارية ليست لها قوة تنفيذية مباشرة كما في فرنسا ، فإن الإدارة مضططرة للجوء إلى القاضي للحصول على ترخيص لاصياغة التنفيذية على القرار ، والقاضي لا يمنع هذا الترخيص إلا بعد ممارسة رقابة مشروعية صارمة على القرار (1) .

ثانياً : رقابة المسؤولية

إن مبدأ عدم مسؤولية الدولة المكرس إلى عهد قريب في بريطانيا والولايات المتحدة الذي تم التخلص منه جزئياً - بعد تردد كبير - ما زال يهيمن على مجالات كثيرة .

وإن المسؤولية الشخصية للموظفين تتقدّم مبدئياً كلما كان التصرف أو القرار الصادر عنهم قد تم بصفة « غير معقولة » ، فالطابع غير المعقول للتصرف يعد بمثابة تجاوز للصلاحيات ، ولكن المحاكم تستعمل عدة تقنيات لتجنب التصرّف بهذه المسؤولية . فالعمل الإداري في النظام الأمريكي يحظى بنفس الحصانة التي يحظى بها العمل القضائي (2) .

(1) — HENRY PUGET , OP. CIT . P. 221.

(2) — انظر كل من :
— عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية ، المرجع السابق ، ص 46 .
— محفوظ لعشب ، المرجع السابق ، ص 15 وما بعدها .
— شارل دباش ، المؤسسات والإداري ، المرجع السابق ، ص 557 - 556 .

وهو على مستوى الرقابة أكثر اتساعاً أحياناً ، كما هو الحال في الرقابة على دستورية القوانين التي لا يعرفها أصلاً النظام الإنجليزي ، وأكثر ضيقاً أحياناً أخرى ، كما هو الحال في رقابة المسؤولية أين يهيمن مبدأ عدم المسؤولية على الكثير من المجالات .

وأخيراً فإن النظام الخاص بالرقابة على الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية هو إنن وإن كان يشترك مع النظام الإنجليزي في كونه نظاماً معقداً وشكلاً وبطيناً ومكفاً إلا أنه أقل مما هو عليه الحال في بريطانيا بالنسبة للمسائل الفدرالية وأكثر غرابة بالنسبة للدوليات .

من ذلك ، إن التظلم شرط الزامي قبل أي لجوء إلى القضاء العادي ، ولذلك بدأ نظام للعدالة الإدارية يتتطور . إن ملامح مثل هذا النظام عرفناها كذلك في النظام الإنجليزي الموحد ولو بشكل أقل بروزاً . إن النظام الموحد إنن يتوجه نحو النظام المزدوج ، فهل معنى ذلك أن هذا الأخير بدون عيوب ؟ . إن الجواب بالنفي كما سيتضح عند دراسة النظام الفرنسي .

تقييم نظام القضاء الموحد

لنظام القضاء الموحد مزايا وعيوب يمكن إستخلاصها من خلال ما سبق عرضه .

أولاً : إيجابيات النظام

1 — إنه يتسم بالبساطة والوحدة ، فالمتقاضي في ظل هذا النظام يعلم أنه دانما أمام جهة قضائية واحدة ، عليه أن يتوجه إليها للفصل في منازعاته سواء تلك المتعلقة بأقرانه الخواص أو تلك المتعلقة بالإدارة . ومن ثمة فهو في منأى عن متاعب البحث عن جهة الاختصاص التي كثيراً ما يتعرض لها في نظام القضاء المزدوج .

2 — للمتقاضي في نظام القضاء الموحد حظوظ كبيرة للحصول على العدل والإنصاف لأن القاضي العادي دانما شديداً في مواجهة الإدارة ولا تهمه طبيعة نشاطها المرتبط بالعملية العامة التي كثيراً ما كانت أساساً لتمييز الإدارة وتمكينها من إمتيازات إجرائية وموضوعية أمام القضاء الإداري .

إن القاضي العادي شديد التمسك بفكرة مساواة المتقاضين ، فالإدارة والفرد طرفين متساوين في الدعوى ، بينما لا توجد الإدارة والفرد في حالة تساوي في الدعوى الإدارية كما سنرى فيما بعد عند عرض النظام المزدوج في فرنسا .

وهكذا فإن المسؤولية غير الخطئية ليست معروفة أصلاً في النظام الأمريكي ، وأن الضرر المسبب للمسؤولية الخطئية لابد أن يكون مرتكباً من قبل موظف أثناء الخدمة ، وأن المبدأ ما زال هو لامسؤولية الإدارة في مجال السلطة التقديرية ، ولامسؤولية الدولة عندما يكون الضرر ناتجاً عن تنفيذ القوانين واللوائح ، بينما تقررت المسؤولية غير الخطئية عن القوانين واللوائح المشروعة بشكل واضح في فرنسا (1) .

وما زال المبدأ كذلك عدم مسؤولية الدولة الكاملة في مجال البريد ، الجمارك والضرائب ، الجيش في وقت الحرب ، وأعمال السيادة - التي تأخذ هنا مفهوماً واسعاً عنه في فرنسا - وهي مجالات كانت قد تقررت فيها مسؤولية الدولة في النظام الفرنسي (المزدوج) منذ مدة ما عدا بعض الاستثناءات الطفيفة .

يبينما تخضع المجموعات المحلية كأشخاص القانون الخاص للمسؤولية المقررة بموجب القانون المشترك ، ولا تغطي منها إلا بقصد أعمال السلطة ، فما زال القضاء يقيم بقصدها تمييزاً بين أعمال السلطة وأعمال التسيير ، ولو أن هذا التمييز متدخل وغير مفهوم (2) .

وفي الخلاصة يمكن القول من خلال ما سبق عرضه أن النظام الإنجليزي يتضمن خصوصيات تميزه عن النظام المستوحى منه ألا وهو النموذج الإنجليزي .

وهكذا فهو على مستوى الهيئات يتسم أكثر من النظام الإنجليزي بتطور الهيئات المكلفة بالعدالة الإدارية إلى درجة وجود محاكم إدارية مستقلة عن السلطة الإدارية بشكل أكثر وضوحاً من النظام الإنجليزي .

وعلى مستوى القانون يعرف النظام قانوناً كاملاً للإجراءات الإدارية وأحياناً إدارياً بدأ يتبلور بفعل كثرة القواعد المستعملة أمام اللجان الوزارية وغير الوزارية المكلفة ببعض المنازعات الإدارية الخاصة .

(1) — انظر في الموضوع ، مسعود شيهوب ، المسئولة دون خطأ ، المرجع السابق ، ص 247 وما بعدها .

(2) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 683.

كانيا : عيوب النظام

على الرغم من نجاح نظام القضاء الموحد في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، الأمر الذي أدى إلى وجود مدافعين متخصصين له ، فإن هناك من الفقهاء من ينتقد النظام ويحصر جملة من العيوب التي لا يستهان بها (1) ، فهو حسب هؤلاء :

1 - لا يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة بنشاط الإدارة العام الأمر الذي يؤدي حتماً إلى نشله في أحکام رقابة موضوعية قانونية على الإدارة العامة ، وسلاحف عند دراسة نظام القضاء المزدوج في فرنسا أنه من أسباب سحب اختصاص النظر في منازعات الإدارة العامة ثم ظهور القضاء الإداري ، هو سلوك البرلمانات العالية تجاه منازعات الإدارة ، حيث لم تكن تراعي طبيعة ومتطلبات النشاط الإداري وراحت تتدخل فيه وتعرقله من خلال الأحكام التي تصدرها بمناسبة فصلها في النزاعات المعروضة عليها .

2 - إن ما يؤكد صحة هذا النقد وموضوعيته ، التطورات الحاصلة في مهد هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية نفسها ، حيث كرست هذه الأنظمة هيئات حديثة للعدالة الإدارية وصلت أحياناً إلى درجة محاكم إدارية . إن سبب هذا التطور يعود إلى الإعتراف القضائي بفشل هيئات القضاء العادي في فهم المنازعات الإدارية وخاصة الفنية منها ، لاسيما أمام كثرة المنازعات الموجهة ضد الإدارة بسبب توسيع مجالات تدخلها وانتشار الفكر الحر والثقافة القانونية وهي جميعها عوامل شجعت الأفراد على التخلص من عقدة مخالفة الدولة .

3 - إن نظام القضاء الموحد بتجاهله الحد الأدنى الضروري من الإمتيازات التي ينبغي أن تتمتع بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة ، يصلح في رأينا للدول المتقدمة التي لم تعد الإدارة فيها مدحورة لتدخلات كبيرة بفعل تطور التجهيزات والخدمات فيها من جهة ، ومن جهة أخرى بفعل تطور القطاع الخاص وتفانيه لسد

(1) - انظر في هذه الإتقادات كلاً من :
- الأستاذ عرابي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ج 1 ، المرجع السابق ، ص 42 - 45 .
- الأستاذ بييجي ، المرجع السابق ، ص 325 - 326 .

3 - وحدة النظام القانوني تأتي في هذا النظام كلتوجع للفهم الخاص للإنجليز لفكرة المساواة المطلقة التي تفرض خضوع الجميع لنفس القانون ولنفس القضاء وهو بقدر ما يشكل ميزة من زاوية الأفراد الذين عليهم الإطلاع على نفس القانون لخاصية الإدارة ، وهو القانون المشترك ، وليس قانون خاص للإمتيازات الإدارية (1) . ولو أن هذه الميزة تشكل من زاوية أخرى عيباً كما سرى بعد تقييل .

4 - سلطات القاضي في نظام القضاء الموحد أكثر عمقاً في مواجهة الإدارة منها في نظام القضاء المزدوج . فقد عرضنا جملة الأوامر التي يعرفها النظام الانجليزي والنظام الأمريكي (الأمر بالتصوف ، الأمر بالمنع ، الأمر بالتصحيح) . بينما لا يجوز للقاضي الإداري في النظام الفرنسي المزدوج توجيه الأوامر للإدارة ، وذلك بسبب مبدأ الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية .

5 - هيئات القضاء الموحد مستفدة من حيث نشأتها وتكوينها عن السلطة وهذا يعني الاستقلال التام في أحکامها والإستقلال في حد ذاته أكبر ضمانة لحقوق وحريات الأفراد . بينما في نظام القضاء المزدوج في فرنسا ينبغي التمييز بين الجانب القانوني والجانب العادي ، فالمحاكم الإدارية تتبع وزير الداخلية وليس وزير العدل ، وت تكون من موظفين وليس قضاة (2) ولا يتمتعون بضمانات عدم القابلية للعزل التي للقضاء (2) ، وكذلك بالنسبة لمجلس الدولة فهو الآخر يتكون من موظفين ولو أنهم يتبعون وزير العدل ، والسبب يعود إلى أن القضاء الإداري إنْبُقَ تاريخياً من قلب الإدارة ثم استقل عنها فيما بعد .

وعلى الرغم من ذلك فإن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة أثبتوا إستقلالاً كاماً في ممارسة مهامهم بشكل لا يختلف عن قضاة النظام العادي ، ولو أن أحکام القضاء الإداري كثيراً ما كانت متشبعة بالخلفيات السياسية للنظام ، حتى أن الفقه الفرنسي يتحدث أحياناً عن الدور السياسي لمجلس الدولة . ولكن مع ذلك ينبغي الإشارة إلى أن القضاء الإداري في فرنسا وإن كان قد نشأ من قلب الإدارة لحمايتها من تدخلات القضاء الخاص ، إلا أنه فيما بعد أثبت إستقلاله وأصبح حامياً للحريات الفردية بقدر حمايتها للمصلحة العامة .

(1) - فالقانون الإداري بالمعنى الفني الضيق ، هو جملة القواعد الإستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص والتي تتضمن جملة من الإمتيازات لصالح الإدارة .
(2) - ولو أن الإجتهاد يعترف لهم بصفة قاض ، انظر الفصل الثاني من هذا الباب .

الفصل الثاني

الأنظمة القضائية التي تجعل الإدارة في وضع ممتاز تجاه الأفراد (أنظمة القضاء المزدوج : النموذج الفرنسي)

نظام القضاء المزدوج هو النظام الذي يوجد فيه نوعان من القضاء ، قضاء خاص بمنازعات الإدارة ، وهو القضاء الإداري ، وقضاء خاص بمنازعات الأفراد وهو القضاء العادي .

إن أهم خصائص القضاء المزدوج تكمن في استقلال هيئات القضاء الإداري عن الإدارة - (رغم أنها إنبعثت من قبلها في بعض الدول كفرنسا) - وانعدام أية علاقة رئيسية أو وصائية بينهما .

وكل ذلك يتسم هذا النظام في بعض الدول - كفرنسا - باستقلال هيئات القضاء الإداري عن هيئات القضاء العادي على جميع المستويات ، سواء على مستوىمحاكم الدرجة الأولى أو محاكم الدرجة الثانية ، بحيث لا تتدخل إحداها في الأخرى ، ولا رقابة للواحدة على الأخرى .

وعليه إذا وجدت غرف أو أقسام لدى الهيئات المدنية للفصل في المنازعات الإدارية فإنها لا تشكل قضاء إداريا لافتقارها إلى هذا الاستقلال (1) .

غير أن هذا الاستقلال في رأينا ليس مطلقا ، ففي بعض دول القضاء المزدوج - من غير فرنسا والأنظمة المرتبطة بها - يتسم النظام بهيمنة هيئات القضاء العادي على هيئات القضاء الإداري على مستوى القمة مع وجود استقلال بينهما على مستوى القاعدة . و في الدول التي تعرف استقلالاً عضوياً بين القضائيين من القاعدة إلى القمة فإن هذا الاستقلال يبقى نسبيا ، فمثلاً مبدأ قوة الشئ المقضي فيه معمول به بين الهيئتين ، فالقاضي الإداري يتبع بالاحكام الصادرة عن المحاكم المدنية والحاصلة

(1) - انظر في الموضوع ، عرابي عمار ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 49 - 53 .

الاحتياجات . بينما تحتاج الدول النامية إلى إدارة عاملة لأنها مدعة إلى تدخلات ضخمة ، ولأن دورها أثقل في التنمية لمجابهة مظاهر التخلف ، ومن ثمة فإنه من الضروري تخويل هذه الإدارة حدّاً أعلى من إمتيازات القرار والتنفيذ المباشر ، ونزع الملكية ، وغيرها من الوسائل القانونية التي لن يفهم كنهها سوى متخصصون وليس قضاة عاديون ، ولا يغير من الأمر كون النظام الدولي الجديد يكسر مفهوم الدولة الليبرالية ونؤل الدولة الاشتراكية . فالمميز لا يقع هنا على أساس أي بيولوجي وإنما على أساس مستوى التطور .

4 - عدم فهم خصائص النشاط الإداري ومتطلباته أدى بالقضاة للعاديين إما إلى التزدد وعدم الجرأة في الحكم على الإدارة ، وإما إلى نتيجة عكسية وهي التدخل السافر في نشاط الإدارة العامة كما حدث في فرنسا في عهد البرلمانات القضائية ، وبالتالي إعاقة الإدارة عن إنجاز المشاريع ، وهذا أمر ينافي أهداف الإدارة التنفيذية المدعومة إلى تدخلات واسعة لمجابهة التخلف في الدول النامية .

5 - إن ميزة بساطة ووحدة النظام في الدول الأنجلوسكسونية ، المشار إليها قبل قليل بدأت تض محل ، لأنه بظهور الهيئات الحديثة المكلفة بالعدلة الإدارية أصبح النظام معقد إلى حد ما ، فهذه الهيئات ليست موحدة ، إنها منظمة بشكل مفاجئ عن بعضها البعض ، إنها تتتنوع وتتعدد حسب مختلف الأنشطة الإدارية الكثيرة وخاصة الفنية منها ، ولا يحكم هذه الهيئات أدنى تنسيق فيما بينها ، كما سبق بيانه .

المجموعة الأولى : وهي مجموعة الدول التي تقيم نظاماً شبيهاً بالنظام الفرنسي ولكن ليس مطابقاً له ، ويوجد بهذه الدول مجلس دولة من النموذج الفرنسي (JUSTICE DELEGUEE) يتყع بصلاحيات إما القضاء المفوض وإما القضاء المحتجز بالنسبة (OU JUSTICE RETENUE) إلى جانب محاكم إدارية على المستوى القاعدي بالنسبة لبعض الدول وغياب هذه المحاكم بالنسبة لدول أخرى . القضاء الإداري في هذه النماذج أقل استقلالاً لأن القضاء العادي يبقى مهيمناً عكس ما هو عليه الأمر في النظام الفرنسي أين تنتهي هذه الهيئة . من هذه الدول : بلجيكا ، إيطاليا ، الإرلسي المنخفضة ، لاكسمبورج ، واليونان .

بعض هذه الدول - (إيطاليا ، بلجيكا ، اليونان) - تراجعت عن النظام الفرنسي (المزدوج) الذي كان مطابقاً فيها ، ثم عادت إليه فما بعد تأثير تغير الأفكار السياسية وتطور الإدارة العامة فيها .

المجموعة الثانية : وهي مجموعة الدول التي تقيم هيئات قضائية إدارية مستقلة عن الإدارة ، تتقاسم اختصاص المنازعات الإدارية مع القضاء العادي ، ولو أن الأولى تهيمن على الجزء الأكبر ، إن المحاكم الإدارية مستقلة عن المحاكم العادية وتكون هذه المحاكم الإدارية على مستوى القمة مستقلة ومنفصلة عن الإدارة ، وعكس مجلس الدولة فإنها لا تمارس سوى مهام قضائية دون العهام الاستشارية ، وتشمل هذه المجموعة الدول الجermanية والدول المرتبطة بها (المانيا ، النمسا ، البرتغال والسويد) (1) .

وفي العالم العربي تأخذ مصر وتونس بنظام القضاء المزدوج مع فارق بينهما فقد تبني النظام المصري « مجلس دولة » بصلاحيات القضاء المفوض وبصلاحيات إستشارية ، وضم المجلس أربعة فروع هي : محكمة القضاء الإداري ، والمحاكم الإدارية ، والمحكمة الإدارية الطابيا ، وهيئة مفوضي الدولة (2) . وقصر النظم

(1) — HENRY PUGET , OP. CJT , P. 231 - 256.

(2) — انظر في النظام المصري ، الدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون الإداري ، مطبعة اخوان مورانلي ، القاهرة ، 1984 - 1985 ، ص 17 .

لقوة الشئ المقضي فيه ، والعكس جائز فالقاضي المدني ملزم بمبدأ قوة الشئ المقضي فيه من قبل القضاء الإداري .

وكذلك يستمر هذا التعاون بين الهيئتين في المسائل الأولية ، فعندما يتم الدفع بمسألة تابعة للقانون الخاص ينبغي إحالة المسألة على هذا القضاء ليقول كلمته قبل الفصل في النزاع الإداري .

وأخيراً فإن إزدواج الهيئات في هذا النظام يسانده دالما إزدواج في القانون سواء على مستوى قواعد الإجراءات أو على مستوى قواعد الموضوع ، فهناك قانون للإجراءات الإدارية يحكم طرق التقاضي في المواد الإدارية أمام هيئات القضاء الإداري وهي إجراءات متميزة ومستقلة عن قواعد الإجراءات المدنية التي تحكم المنازعات بين الأفراد .

وهناك على مستوى الموضوع قانون إداري مستقل ومتميز عن القانون المدني ويضم القانون الإداري جملة قواعد الموضوع التي تحكم نشاط الإدارة وتنظيمها .

إن هذا الاستقلال على مستوى القانون أيضاً ليس مطلقاً ، فالقاضي الإداري قد يطبق في حالات استثنائية قواعد القانون الخاص ، كما هو الحال في مجال القواعد الإجرائية أين يظل قانون الإجراءات المدنية شريعة عامة يلجمأ إليه القاضي الإداري كلما لم يجد نصاً في قانون الإجراءات الإدارية .

وفي المقابل قد يطبق القاضي المدني قواعد القانون الإداري ، كما هو الحال في المجالات التي تسند فيها الرقابة على الإدارة للقاضي العادي سواء على مستوى رقابة المسؤولية أو رقابة المشروعية .

تأخذ بنظام القضاء المزدوج فرنسا ومجموعة من الدول الأوروبية ، ويمكن تبصير هذه الدول إلى مجموعتين :

(1) — J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES 4eme . ED. DALLOZ , PARIS , 1978 , P. 418 - 419 .

تمهيد : حول مبررات وملابسات ظهور القضاء الإداري في فرنسا

يشير الفقهاء (1) إلى جملة من الاعتبارات التاريخية والعملية التي أتت إلى ظهور القضاء الإداري في فرنسا . فاما المبررات التاريخية فتتمثل في سلوك القضاء العادي - (البرلمانات القضائية) - قبل الثورة تجاه الإدارة ، حيث إنقسم بالتدخل السافر في نشاط الإدارة بمناسبة نظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها ، وعدها الشديد للإصلاحات الإدارية المتواضعة التي كان يقترحها الملك وبذات الوقت ولأنها الشديد لهذا الأخير .

وأما الاعتبارات العملية فتشمل في جهل القضاء العادي بطبيعة الشناط الإداري وعدم تفهم القضاء لوظائف ودور الإدارة العامة .

إن الأصل التاريخي للقضاء الإداري يعود إلى قبل الثورة ، حيث ظهرت في عهد الملكية هيئات قضائية إدارية متخصصة في بعض المنازعات الإدارية إلى جانب البرلمانات القضائية ، مثلاً كان الحال بالنسبة لمواد المحاسبة العامة ، حيث تختص بها غرف المحاسبة «LES CHAMBRES DES COMPTES» أو في مواد الضرائب حيث تختص مكاتب المالية «LES BUREAUX DE FINANCE» وتتبع هذه الهيئات مجلس الملك «LE CONSEIL DU ROI» .

لقد كانت هناك عدة محاولات لمنع البرلمانات القضائية - (المحاكم العادية) - من نظر منازعات الإدارة في هذه المرحلة ، ولكن دون جدوى . وبعد

(1) - تتضمن أغلب مراجع المنازعات الإدارية في فرنسا عرضاً لهذه الاعتبارات ، ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال :

- GEORGES VEDEL , ET PIERRE DE L'VOLVE , DROIT ADMINISTRATIF (THEMIS) , P.U.F , PARIS , 1982 , P. 583 - 610 et 628 .
- ANDRE DE LAUBADERE , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , 6eme ED. L.G.D.J , PARIS , 1973 , P. 371 - 382 .

وفي الفقه الجزائري أنظر كلا من :
- أحمد محجو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائق أباجع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، (د. ت) ، ص 33 - 11 .
- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ص 45 - 48 .

التونسي القضاء الإداري على هيئة واحدة هي المحكمة الإدارية دون مجلس دولة (1) .

وستقتصر دراستنا لنظام القضاء المزدوج على تطبيقاته في فرنسا ، لأنه كان سائداً في الجزائر أثناء الاحتلال ، ولأن النموذج الفرنسي استمر دائماً كمصدر تاريخي للتشريع الجزائري ، ومن ثمة فإن دراسة النظام الفرنسي يعني دراسة خلفيات النظام الجزائري ، ويعني وضع الإرضية الالزمة لفهم هذا الأخير ، وعليه سنتولى التمهيد لدراسة النظام الفرنسي بعرض مبررات وملابسات ظهور القضاء الإداري في فرنسا . ثم نتولى في مبحث أول دراسة الهيئات والإجراءات أمامها ، وفي مبحث ثان الإختصاص .

(1) - انظر في النظام التونسي كلا من :

- AHMED BEN HAMIDA , APERCU GENERAL SUR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ... IN , PUBLICATION SCIENTIFIQUE (UNIVERSITE DE TUNIS 3) N° 7 , 1990 .
- MOHAMED MIDOUM , LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF TUNISIEN ... IN PUBLICATION SCIENTIFIQUE , N° 7 , 1990 .
- SANA BEN ACHOUR , DROUICHE , LA GENSE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ... IN.P. SCL. N° 7 , 1990 .

أولاً : مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية ، التي تميزت بفساد الجهاز القضائي وتدخله في نشاط الإدارة العامة .

ثانياً : مرحلة الثورة الفرنسية وصدر قانون 16 - 24 أوت 1790 التي تميزت بسحب الاختصاص بنظر منازعات الإدارة من البرلمانات القضائية . وهي مرحلة « الإدارة - القاضي » L'ADMINISTRATION - JUGE ، المشار إليها قبل قليل ، أين كان يكتفي بالقرار الصادر عن الإدارة بقصد التظلمات المعروفة إليها . لقد استمر إنفلات الإدارة من رقابة القضاء حتى عند ظهور مجلس الدولة ، أين كان في بداية الأمر هيئة للقضاء المحتجز JUSTICE RETENUE (أي هيئة إستشارية) .

ثالثاً : مرحلة إنشاء مجلس الدولة في السنة الثامنة للثورة كهيئة إستشارية ، غير أن مجلس الدولة يحول من قضاء محتجز إلى قضاء مفوض في مرحلة لاحقة .

رابعاً : مرحلة مجلس الدولة كهيئة قضاء مفوض (JUSTICE DELEGUEE) وذلك منذ صدور قانون 24 ماي 1872 ، حيث نصت المادة (9) منه على الطابع البات لأحكامه .

خامساً : مرحلة ظهور المحاكم الإدارية ، حيث تحولت بموجب مرسوم 1953/12/30 - مجالس الولايات المشار إليها سابقاً - إلى محاكم إدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية بحكم ابتدائي قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة (الذي له اختصاصات أخرى كمحكمة نقض أو محكمة أول وأخر درجة) (1) .

سادساً : مرحلة ظهور محاكم الاستئناف ، وذلك بموجب إصلاح نظام المنازعات الإدارية الصادر بقانون 1987/12/31 ، حيث أصبحت أحكام المحاكم الإدارية تستأنف أمام محاكم إستئناف إدارية أنشئت خصيصاً لهذا الغرض - (مع بقاء بعض الاستثناءات الخاصة بالاستئناف أمام مجلس الدولة) - ومكناً إكمال النظام القضائي في المواد الإدارية وأصبح يتكون من نفس درجات القضاء العادي غير أنه إلى جانب هذه الهيئات ذات الاختصاص العام - (مجلس الدولة ، محاكم إدارية ابتدائية محاكم إدارية استئنافية) - هناك هيئات إدارية ذات اختصاص محدود في قطاع معين ، وينتج النظام بوجود محكمة تنازع للفصل في احتمالات التنازع بين هيئات القضاء الإداري هذه وهيئات القضاء العادي .

(1) - عوليدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 30 - 42 .

الثورة وجدت الجمعية التأسيسية المكلفة بإعداد قواعد المنازعات الإدارية نفسها في مأزق من جهة لا يمكن اسناد هذه المهمة إلى قضاء متخصص ، لأن تجربة هذه الهيئات قبل الثورة لم تكن مشجعة ، إذ لم تكن لها سمعة طيبة ، ومن جهة ثانية فإن البرلمانات القضائية كذلك عرف عنها التدخل في نشاط الإدارة وعدم تفهمها لخصوصياتها ولذلك تم اللجوء إلى حل تويفقي وذلك بإسناد المنازعات الإدارية إلى الإدارة نفسها ، وهو ما عرف بنظام « الإدارة - القاضي أو القضاء المحتجز » (L'ADMINISTRATION - JUGE OU LA JUSTICE RETENUE) .

وفي هذا الإطار تم إصدار قانون 16 - 24 أوت 1790 ، الذي تضمن في بابه الثاني المادة (13) التي أعلنت استقلال الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية ، ومنعت القضاة من التعرض لنشاط الإدارة (1) .

وتم هذا المبدأ بمرسوم 16 « فريكتيدور » من العالم الثالث للثورة ، وهو ما يسمى بقاعدة فصل السلطات الإدارية على السلطات القضائية (LA REGLE DE LA SEPARATION DES AUTORITES ADMINISTRATIVES ET JUDICAIRES) .

إن النظام يكرس في بدايته إدن وحدة الجهة الفاصلة في المنازعات الإدارية ولكن هذه الفكرة لم تتصد ، خلال القرن التاسع عشر انتشرت ظاهرة الهيئات الإدارية: مجلس الدولة (CONSEIL D'ETAT) مجلس ولايات

تحولت فيما بعد - في 1953 - إلى محاكم إدارية (CONSEILS DE PREFECTURES) TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS) ، ثم ظهرت توزيع الاختصاص بين هذه الهيئات وهيئات القضاء العادي - (أي تم وضع المنع المفروض عليها بمقتضى قانون 16 - 24 أوت 1790 المشار إليه) - وهكذا تم تكريس نظام القضاء الممزوج (2) .

وعموماً يمكن عرض ظروف نشأة القضاء الإداري ومراحل تطوره واقتماله كما يلي :

(1) - فيما يلي نص المادة : « LES FONCTIONS JUDICAIRES ET SEPAREES DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES ET INTERDIT AU JUGE DE TROUBLER LES OPERATIONS DES CORPS ADMINISTRATIFS ».

(2) - J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , (LES INSTITUTIONS ...) , OP. CIT , P. 416 - 417 .

أولاً : المحاكم الإدارية الابتدائية LE TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

ينبغي عرض تاريخ نشوء وتطور هذه المحاكم (في فترة أولى) ثم في فترة ثانية تنظيمها .

1 - نشوء وتطور المحاكم الإدارية

توجد على مستوى فرنسا كلها ست وعشرون محكمة إدارية⁽¹⁾ . انه باستثناء المحاكم الإدارية التي أوجدها التنظيم القضائي على مستوى المستعمرات الفرنسية⁽²⁾ ، فإن السبعة وعشرين محكمة هي ذات طابع جهوي أي أن كل محكمة تمارس اختصاصها على مستوى عدة ولايات .

تجد المحاكم الإدارية أصلها التاريخي في مجالس الولايات (LES CONSEILS DE PREFECTURES) التي حل محل الإدارات الجماعية للثورة (LES ADMINISTRATIONS COLLECTIVES REVOLUTIONNAIRES) المجالس بموجب قانون 28 بليفيوز «PLUVIOSE» من العام الثاني للثورة الفرنسية ، وذلك لتقوم بنفس الدور الذي يقوم به مجلس الدولة ، ولكن على مستوى إقليمي .

يظهر من تنظيم هذه المجالس أن المشرع ربط بقوة بين هذه المجالس - وهي هيئات قضائية - وبين مجالس الولايات الإدارية ، فالوالي هو رئيس المجالس والكاتب العام للولاية هو الذي أسدلت له مهام مفوض الحكومة ، والعضو الثالث في التشكيلة يتم اختياره من بين مكاتب مجالس الولايات الإدارية .

(1) وهي CAEN , BORDEAU , BESANCON , BASTIA , AMIEN , LILLE , GRENOBLE , DIJON , CLERMONT-FERRAND , CHALONS-SUR-MARNE , NANCY , MONTPELLIER , MARSEILLE , LYON , LIMOGES , NANTES , NICE , ORLEANS , PARIS , PAU , POITIERS , RENNES , ROUEN , STRASBOURG , TOULOUSE , VERSAILLES .

(2) وهي أربعة محاكم موجودة في «MARTINIQUE» لقد كانت المحاكم الإدارية التي نصبت في الجزائر أثناء الاستعمار الفرنسي على غرار فرنسا جهوية ، وهي المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة ، ويشمل اختصاصها ليشمل ولايات الوسط ، والمحكمة الإدارية لوهان ويشمل اختصاصها ولايات الغرب ، والمحكمة الإدارية لقسنطينة ويشمل اختصاصها ولايات الشرق .

المبحث الأول **الهيئات والإجراءات أمامها** **المطلب الأول** **الهيئات**

سبق أن بينا أن هيئات القضاء الإداري في فرنسا نوعان إثنان : النوع الأول ويمثل هيئات المتعددة بالولاية العامة ، حيث تعتبر ذات اختصاص عام في كل ما يعتبر منازعة إدارية ولا تحتاج في ذلك إلى نص .

أما النوع الثاني فيمثل هيئات الإدارية الخاصة (بنزاعات إدارية معينة) ويتوح النظام بوجود محكمة تنازع كهيئة مستقلة عن القضاء العادي وعن القضاء الإداري ، مهمتها الفصل في تنازع الاختصاص بينهما .

الفرع الأول **الهيئات ذات الإختصاص العام**

LES JURIDICTIONS A COMPETENCE GENERALE

ويتعلق الأمر بالمحاكم الإستئناف وأخيرا مجلس الدولة كمحكمة نقض أساساً منذ إصلاح 1987 ، إلى جانب صلاحياته الأخرى التي يمكن اعتبارها من بعض الوجوه ثانوية وهي صلاحياته كمحكمة استئناف أو محكمة أول وأخر درجة في بعض المسائل⁽¹⁾ .

(1) - ولم يكن الأمر كذلك قبل إصلاح 1987 ، حيث كان مجلس الدولة أساساً محكمة إستئناف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وبصفة ثانوية محكمة أول وأخر درجة أو محكمة نقض في مسائل أخرى . - انظر المبحث الثاني من هذا الفصل .

بإستثنافية كحلقة وسط بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وإنشاء المجلس الأعلى للمحاكم الإبتدائية ومحاكم الاستئناف الإدارية دون أن يمس بقواعد الاختصاص سواء بالنسبة للمحاكم الإدارية أو الهيئات ذات الاختصاص الخاص .

إن كثرة النصوص التقنية المتفرقة التي نظمت مختلف الإصلاحات والتعديلات الجزئية للمحاكم الإدارية عبر مختلف هذه المراحل التاريخية إبتداء من قانون 1889 وانتهاء باصلاح 1987 ونصوته التطبيقية الصادرة في 1988 ، إن كثرة وتبعثر هذه النصوص أصبح أمر يبعث على القلق ، ولذلك تدخل المشروع الفرنسي لجمعها في التقين الجديد في 1989 وهكذا فالمرسوم رقم 641-89 الصادر في 07 سبتمبر 1989 هو من الآن فصاعداً قانون المحاكم الإدارية الإبتدائية والإستئنافية الجديد ، وقد تضمن صياغة جديدة للقسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية القديم وقد أصبح التقين الجديد سارياً إبتداء من فاتح جانفي 1990 (1) .

وهكذا ، فإنه مثلاً كان قانون المحاكم الإدارية القديم الصادر بمرسوم 13 جويلية 1973 عبارة عن جمع منسق للنصوص المتفرقة المشار إليها سابقاً - (وخاصة قانون 22 جويلية 1889 ، ومرسوم 26 سبتمبر 1926 ، ومرسوم 30 سبتمبر و 28 نوفمبر 1953) - فإن قانون المحاكم الإدارية الإبتدائية والإستئنافية الجديد الصادر بعد قرن من الزمن يتضمن هو الآخر جمعاً أكثر تنسيقاً وأكثر تبسيطاً لنصوص الإصلاحات الجديدة (لسنة 1987 و 1988) ولبعض النصوص القديمة التي أبقى عليها (2) .

إن المحاكم الإدارية الحالية هي في حقيقتها ليست سوى مجالس الولايات القديمة ، ليس فقط من حيث هي كمؤسسة وكلاختصاصات ، وإنما أيضاً من حيث الإجراءات . ويترسخ ذلك من الكثير من الملامع .

(1) — BERNARD STIRN , ET JAQUES ARRIGHI DE CASANOVA , LE NOUVEAU CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL , IN , REV. FR. DROIT. ADM . N° 5 - 6 , P. 943 etS.

(2) — CHRISTIAN GABOLDE , LE NOUVEAU CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL , IN , RECUET DALLOZ , 3eme CAHIER , CHRO . N° 3 , 1990 , P. 11 et S.

ولم تكن قواعد عمل هذه الهيئات محددة بشكل دقيق مما أضعف ضمانات التقاضي أمامها ، وحتى التوظيف كان عشوائياً (1) ، ولذلك تعرضت هذه المجالس لعدة إصلاحات منها إصلاح 1889 الصادر بقانون 1889/07/22 ، والإصلاح الصادر بالمرسوم التشريعي المؤرخ في 06 و 26 سبتمبر 1926 ، لقد ألغى هذا الأخير بعض المجالس لتصحيح مجالس ما بين الولايات الإدارية وبذلك صار المجلس يضم عدة ولايات إدارية وليس ولاية واحدة كما كان الأمر سابقاً ، والإصلاح الصادر بالمرسوم بقانون المؤرخ في 05/05/1934 ، وفي 17/06/1938 ، وقد حول هذا الأخير منازعات الوظيفة العامة المحلية لمجالس الولايات (2) .

وبعد الحرب العالمية الثانية وأمام بطء سير العدالة الإدارية حتى على مستوى مجلس الدولة بدأ التفكير في إصلاح النظام القضائي في المواد الإدارية بصفة عامة وهذا توج هذا التفكير بالإصلاح الصادر بالمرسوم المؤرخ 1953/09/30 ولأنحة 1953/11/28 ، أين تحولت مجالس الولايات إلى محاكم إدارية جهوية ، وأصبحت هذه المحاكم هي جهات الولاية العامة في المواد الإدارية (3) ، بعدما كانت المجالس في بداية الأمر إستشارية أساساً ، ثم تدريجياً حولت لها اختصاصات قضائية كانت في بداية الأمر محدودة بحيث لم تكن تتمتع باختصاص قضائي ما إلا بموجب نص صريح (الأشغال العمومية ، الضرائب المباشرة) (4) ، ثم توسيع اختصاصاتها شيئاً فشيئاً بموجب الإصلاحات المتالية المشار إليها ، أما على مستوى التشكيلة فقد مر التطور من نصوص 1926 أين كانت مجالس الولايات هيئات قضائية مستقلة تتكون من أربعة مستشارين يعينون عن طريق المسابقة وهم مستقرون عن موظفي الولاية إلى المحاكم الإدارية في سنة 1953 .

وفي 1987 صدر إصلاح جديد لنظام المنازعات الإدارية وذلك بموجب قانون 1987/12/31 . إن أهم ما يلفت النظر فيه على مستوى الهيئات هو إنشاء محاكم

(1) — J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , (LES INSTITUTIONS ...), OP. CIT , P. 443

(2) — J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , OP. CIT., P. 444

(3) — وقبل 1953 كانت الولاية العامة لمجلس الدولة .

(4) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , DALLOZ , PARIS , 1975 , P. 201 et S.

يمكن للمحكمة أن تتعهد بجميع أعضائها في شكل جمعية أو شعبية عامة وذلك في القضايا الحساسة والهامة . وبالنسبة لمحكمة باريس تضم الجمعية العامة رؤساء الأقسام ورئيس المحكمة والمقررين .

إن هذا التنظيم شبيه إلى حد كبير بتنظيم مجلس الدولة كما سُرِّي فيما بعد تشد على هذا التنظيم المحاكم الإدارية التي نصبت في مستعمرات فرنسا بالنظر إلى قبة القضايا المعروضة عليها ، ولذلك فهي تضم تشكيلة مبسطة ، فالرئيس أو مفوض الحكومة فقط ينتهيون إلى سلك مستشاري المحكمة أما باقى المستشارين وعددهم (إثنان) فيعينون مناصفة من المحاكم العادية (بنسبة واحد) ومن موظفي الإدارة (بنسبة واحد) (1) .

رئيس المحكمة دور إداري يتمثل في التسيير الإداري للمحكمة والإشراف على توزيع المستشارين وتوجيهه رئيس كتاب الضبط . وله دور قضائي ، فهو قاضي الأمور الاستعجالية يتولاه بمفرده ، كما هو الحال بالنسبة لرئيس قسم المنازعات بمجلس الدولة ، وهو الذي يفصل في طلبات الإحالة ، وهو الذي يعين المستشار المقرر في قضية ، ويقوم هذا الأخير بنفس الدور الذي يقوم به المقرر في الشعب الفرعية بمجلس الدولة (2) .

باستثناء محكمة باريس التي يمارس فيها إثنى عشر مستشاراً مهام مفوض الحكومة ، فإن كل محكمة تتضمن حسب عدد أعضائها مفوض حكومة واحد أو عدة مفوضي حكومة ، يعين مفوض الحكومة كل سنة بموجب مرسوم وله نفس مهام مفوض الحكومة في الشعب الفرعية لمجلس الدولة ، وقد أنشأ المرسوم التشريعي المؤرخ في 06 و 09/26 1926 منصب المستشار المفوض LE CONSEILLER DELEGUE ويعين من قبل رئيس المحكمة ليقوم بمهام قاضي للضرائب ، ومنازعات مخالفات المدقى الكبرى (3) .

(1) — CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP . CIT . P. 404 et S .

(2) — ANDRE DE BAUBADERE , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , 6eme ED. L.G.D.J , PARIS , 1973 , P. 390.

(3) — GEORGES VEDEL ET PIERRE DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 645 - 646.

وهكذا فمن حيث توزيعها الجغرافي ، فإنه لأسباب اقتصادية قصر المرسوم التشريعي الصادر في 06 و 26 سبتمبر 1926 عدد هذه المجالس إلى 22 مجلساً يمتد اختصاص كل واحد منها إلى عدة ولايات ، لقد أبقى مرسوم 30 سبتمبر 1953 على هذا العدد عندما حول المجالس إلى محاكم إدارية ، وقد ارتفع العدد فيما بعد على (26) ، ومن ثم فإن عدد المحاكم الإدارية هو في حقيقته عدد مجالس الولايات .

ومن حيث الإجراءات المتتبعة اليوم أمام المحاكم الإدارية هي في حقيقتها نفس الإجراءات التي أستتها قوانين 21 جوان 1865 و 22 جويلية 1889 الخاصة بمجالس الولايات ، وهي إجراءات كانت منذ البداية قضائية ، وتنقسم بالعلنية ، والمناقشة الحضورية والشفوية ، إلى جانب الطابع الكتابي أساساً (1) .

2 — تنظيم وتسخير المحاكم الإدارية

ت تكون كل محكمة إدارية من رئيس وعدد من «المستشارين CONSEILLERS » ومفوض حكومة COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT « ويتغير العدد من محكمة إلى أخرى حسب الأهمية . لقد حمل مرسوم 22 أكتوبر 1974 التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية ، فأصبحت كل محكمة تتكون من غرفة أو عدة غرف ، وتنقسم الغرفة ثلاثة مستشارين ، لكل غرفة رئيس ونائباً لرئيس ، وتشد على هذه القاعدة محكمة باريس التي تضم سبعة أقسام مستقلة تتضمن رئيساً ونائباً لرئيس وسبعة رؤساء أقسام وسبعة نواب رؤساء أقسام ومستشارين خارج السلم ، ويضم كل قسم غرفتان (2) .

يصنف مستشارو المحاكم الإدارية إلى مستشاري الدرجة الثانية ومستشاري الدرجة الأولى ، مستشارو الدرجة الثانية هم طائفة من القضاة يعينون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية ومن بين هؤلاء يعين مستشارو الدرجة الأولى على أساس الأقدمية ، ويمكن اللجوء إلى توظيف خاص بالنسبة لمستشاري الدرجة الثانية على أساس مستشار واحد من بين قضاة النظام العلني ومن بين المترشحين المقبولين حاملي ليسانس القانون العام أو الموظفين الحاصلين على ليسانس في القانون (3) .

(1) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS , OP . CIT . P. 202 .

(2) — GUSTAVE PEISER , CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS , 6eme DALLOZ , PARIS , 1988 , P. 16-17.

(3) — G. PEISER , OP. CIT . P. 17 - 18 .

- لقد أدى ثاني أهم إصلاح قضائي في فرنسا - (قانون 1987/12/31) - إلى إنعكاسات إيجابية على طريقة عمل المحاكم الإدارية . فقد أصبح قانون المحاكم الإدارية (الابتدائية والاستئنافية) أكثر عصرنة ، وذلك بفضل إنتقال تسيير الجهاز البشري من وزارة الداخلية إلى كتابة مجلس الدولة ، وبفعل تعديل تشكيلاً المحاكم الإدارية من حيث رفع عدد أعضائها ، ومن حيث إنشاء محاكم استئناف . وحسب تقييم سنوات الإصلاح الأولى فإن إنتاجية المحاكم الإدارية قد ارتفعت خلال سنة 1989⁽¹⁾ ، ولم تتأثر هذه الإنتاجية بتوحيد القانون الأساسي لقضاة هذه المحاكم ومحاكم الاستئناف .

ثانياً : المحاكم الإدارية الاستئنافية LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

لقد أنشأ القانون رقم 87 - 1127 المؤرخ في 31 ديسمبر 1987 لأول مرة محاكم الاستئناف في المواد الإدارية⁽²⁾ . وأحال على المرسوم في تحديد عدد هذه المحاكم وحدود اختصاصها الإقليمي ، وبالفعل صدر هذا المرسوم في 15 فبراير 1988 تحت رقم 88 - 155 متضمناً إنشاء خمس محاكم يشكل كل واحدة منها عدة محاكم إدارية ، هذه المحاكم الإدارية الخمس هي :

- محكمة استئناف بوردو ، ويشمل اختصاصها الإقليمي المحاكم الإدارية التالية : بوردو ، ليماوج ، مونبلييه ، بو « PAU » ، بواتييه ، تولوز .
- محكمة استئناف ليون ، ويشمل اختصاصها الإقليمي محكماً : ليون ، باستيا ، كليرمون فيران (CLERMONT FERRAND) ، مرسيليا ، نيس .

(1) - انظر في عرض هذا التقييم :
— BERNARD STIRN , LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN 1989 ET 1990 (BILAN ET PERSPECTIVES) IN , REV. FR. DROIT ADM. N° 6 , 1990 . P. 342 et S

(2) - فيما يليه نص هذه الفقرة الأولى من المادة الأولى من هذا القانون :
• IL EST CREE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL COMPETENTES POUR STATUER SUR LES APPELS FORMES CONTRE LES JUGEMENTS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS , A L'EXCEPTION DE CEUX PORTANT SUR LES RECOURS EN APPRECIATION DE LEGALITE , SUR LES LITIGES RELATIFS AUX ELECTIONS MUNICIALES ET CANTONALES , ET SUR LES RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR FORMES CONTRE LES ACTES REGLEMENTAIRES • J.O.R.F. DU 1er JANVIER 1988 , P. 7 .

وأخيراً⁽³⁾ بالنسبة للجهاز البشري ، يعين أعضاء المحاكم الإدارية من خريجي المدرسة الحربية للإدارة ، ومن أعضاء الإدارة العامة ، وبالرغم من معارضتهم مهام « تسيير إداري » إلا أنهم يخضعون لقانون الوظيف العمومي ويتبعون إلى نهاية 1987 - وزير الداخلية وليس وزير العدل . ولا يتمتعون بضمانات عدم القابلية للعزل التي يتمتع بها قضاة النظام العدلي⁽⁴⁾ ، غير أن الواقع العملي يشهد لهم مستقلالية كبيرة في أحکامهم دون أن يؤثر عليهم مبدأ القابلية للعزل الذي قلماً أبداً تجأله الإدارة .

وقد تحسن القانون الأساسي لأعضاء المحاكم الإدارية في الحقيقة منذ إصلاح 1953 ، وكذلك منذ إصلاح 1987 فقد وحد قانون 31 ديسمبر 1987 سلك أعضاء المحاكم الإبتدائية ومحاكم الاستئناف الإدارية المنشأة بموجبه ، وقد جعل هذا القانون تسيير هذا السلك من صلاحيات الكاتب العام لمجلس الدولة وفي ذلك استقلال عن الإدراة .

وكذلك قانون 11 جانفي 1984 المتعلق بالوظيفة العامة كان قد نص على أن « القانون يحدد قواعد استقلال أعضاء المحاكم الإدارية » . تطبيقاً لهذا القانون صدر قانون 06 جانفي 1986 متضمناً استقلال واسعاً لأعضاء المحاكم ، وذلك بنصه على مجموعة من الإجراءات منها : التعيين والترقية الذين سيتمكنوا⁽⁵⁾ من هذا التاريخ بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية ، وإنشاء مجلس أعلى للمحاكم الإدارية يرأسه نائب رئيس مجلس الدولة وهو الذي يقترح ترقية وتأديب القضاة ، وأخيراً إنشاء سكرتارية عامة للمحاكم الإدارية⁽⁶⁾ .

(1) - وقد إعترفت محكمة النقض لأعضاء المحاكم الإدارية بصفة قاض (1958/04/25) دالوز 1958 ، ص 440 .

(2) - وهذا ما جعل بعض الفقهاء يطلق عليهم صفة قضاة ، من مؤلاء : — J.M.AUBY ET R. DUCOS - ADER . OP. CIT . P. 444 .

وفي حقيقة الأمر فإنه من زاوية النصوص وبغض النظر عن واقع الممارسة وطبيعة الوظيفة فإنهم موظفون عموميون يتمتعون بقانون أساسى خاص يتنسم باستقلال كبير وبضمانات معينة ، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة تماماً .

(3) - BERNARD PACTEAU , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , P.U.F. , PARIS , 1985 , P. 59 - 60 .

1 — إن التنظيم القضائي في المواد الإدارية أصبح متقارباً أن لم ينفك متطابقاً مع نظام القضاء العادي على مستوى درجات التقاضي ، وهكذا صارت أحكام المحاكم الإدارية قابلة للإستئناف أمام محاكم الاستئناف الإدارية وأحكام هذه الأخيرة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة تماماً مثلما أن أحكام المحاكم العادلة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ثم للطعن بالنقض أمام محكمة النقض ولم تكن أحكام للإستئناف أمام محاكم الاستئناف إلا كمحكمة إستئناف . إن النظام المحاكم الإدارية من قبل للتعرف على مجلس الدولة إلا كمحكمة إستئناف . إن النظام يضمن درجات التقاضي كاملة وهذه ميرته القصوى ، وبذلك فقد عالج نقصاً كبيراً إن يضمن درجات التقاضي كاملة وهذه ميرته القصوى ، وبذلك فقد عالج نقصاً كبيراً ظل يعيّب النظام القضائي في المواد الإدارية في الوقت الذي كان النظم في المواد المدنية مكتملاً منذ البداية . ولو أن بعضهم (1) يرى أن الواقع هذا الإصلاح هي التخفيف على مجلس الدولة إننا نعتقد أن الدافع الحقيقي هو ضمان درجات التقاضي .

2 — محاكم الإستئناف هي محاكم جهوية ، أي أن كل محكمة إستئنافية تتولى الرقابة على عدة محاكم إدارية . وإذا علمنا أن المحاكم الإدارية الإبتدائية هي نفسها ذات إختصاص جهوي ، فإننا نستطيع أن ندرك على الفور أن مبدأ تقييد القضاء من المتخاصمين يبقى ضيق التطبيق بالمقارنة . إن بعض المحاكم لها إختصاص إقليمي واسع يضم 11 منطقة (محكمة باريس مثلاً) .

إننا نعلم أن الطابع الجهوبي (LE CARACTERE REGIONAL) ، كان في عهد مجالس الولايات لأسباب إقتصادية وليس قانونية ، وأن المحاكم الإدارية ورثته عن تلك المرحلة لنفس الأسباب ، ونعتقد أن المشرع الفرنسي بقي - في إصلاح 1987 - وفيما لفكرة لنفس الأسباب ، ومن يدري قد تتسع مستقبلاً محاكم الإستئناف لتتطابق مع النظام العادي كليّة ؟

3 — إن إنشاء محاكم للإستئناف أدى إلى تقويض وظائف مجلس الدولة بعد ما كانت الوظيفة الرئيسية له هي وظيفة الفصل في الإستئنافات المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية ، أصبحت هذه الوظيفة من إختصاص محاكم الإستئناف الجديدة وتنطوي وظائف مجلس الدولة المتعلقة بالنقض ضد قرارات محاكم الإستئناف ، وقد كانت وظيفة النقض محدودة فقط ببعض القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الإختصاص الخاص (مجلس المحاسبة مثلاً) .

(1) — G. PEISER , OP. CIT , P. 15 .

— محكمة إستئناف نانسي ، ويشمل إختصاصها المحاكم الإدارية الواقعة في نانسي ، أميان ، بيزانسون BESANCON ، شالون سيرمان CHALON SUR MARNE ، ديجون ، ليل ، وستراسبورغ .

— محكمة إستئناف نانت NANTES ، ويشمل إختصاصها المحاكم الإدارية الواقعة في « نانت » ، أورليان ORLEANS ، ران RENNES ، روآن ROUEN .

— محكمة إستئناف باريس ، ويشمل إختصاصها المحاكم الإدارية الواقعة في باريس ، فيرساي FORT - DE - FRANCE ، CAYENNES ، BASSE - TERRES ، LA REUNION ، SAINT PIERRE ، SAINT - DENIS ، PEPEETE ، NOUMEA . MIQUELON

تضم محاكم الإستئناف عدة غرف يتم تحديدها بموجب مرسوم يتخذ بناء على رأي مجلس الدولة (المادة (3) ، قانون 31/12/1987)، وبصدور هذا المرسوم يتضح أن بعض هذه المحاكم تضم ثلاثة غرف (باريس ، ليون ، مثلاً) وبعضها يضم غرفتين فقط (بوردو ، نانسي ، نانت مثلاً) ، إن هذا الاختلاف يعود إلى اختلاف أهمية المحاكم .

يرأس كل محكمة إستئناف أحد المستشارين التابعين لمحكمة الإستئناف أو للمحاكم الإدارية الإبتدائية ، لأنـه وفقاً للمادة (3) من القانون فإن سلك مستشاري المحاكم الإبتدائية والإستئنافية الإدارية واحد (1) وتكون كل محكمة إستئناف من جملة المستشارين ، يعينون من بين مستشاري الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية الإبتدائية الذين لهم أقدمية ست سنوات (2) .

إن إنشاء محاكم للإستئناف في المواد الإدارية يعني تحقيق عدة نتائج هامة على صعيد نظام القضاء المزدوج في فرنسا منها :

(1) — انظر في تفاصيل تنظيم وتسخير هذه المحاكم :
— MICHEL GUIBAL , LA RECENTREFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , J.C.P , N° 25 , 1988 , P. 36

(2) — DECRET N° 88 - 908 DU 02/09/1988 RELATIF A L'ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL .

الأولى من قانون 31/12/1987 المشار إليها سابقاً ، تستثنى من اختصاص محاكم الاستئناف ، الطعون ضد القرارات التنظيمية ، والطعون الخاصة بتقدير المشروعية والمنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية وهذه يتم استئنافها أمام مجلس الدولة .

إن الطابع التقريجي كان دائماً خاصية رئيسية في السياسة القضائية الفرنسية ونعتقد أن المشرع الفرنسي سيوسع التجربة مستقبلاً بمجرد تأكده من نجاحها وأكتساب هذه المحاكم الإستئنافية الخبرة الكافية التي تسمح بتحويل اختصاص الإستئناف كاملاً لها ، حتى في المسائل المحفوظة لمجلس الدولة بسبب طبيعتها الهام والحساس .

إن التقييم الأولي لنظام محاكم الإستئناف الإدارية يبعث على التفاؤل . لقد بدأ العمل بالنظام في فاتح جانفي 1989 وبعد سنة واحدة من التطبيق سجل رجال الميدان نتائج إيجابية معتبرة ، فحسب التقارير التقييمية لم تسجل أية مشاكل كبيرة ومشاكل الاختصاص البسيطة التي سجلت حل عن طريق نظام الإحالة الإداري البسيط (مثل حالة تسجيل استئناف أمام مجلس الدولة) ، وهو في حقيقته من اختصاص محاكم الإستئناف أو العكس) (1) .

(1) — انظر في هذا التقييم كل ما :

— CHRISTIAN BUNIET , OLIVIER DUGRIP , ET ALAIN - SERGE MESCHERIAKOFF , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON , IN , REV . FR , DROIT ADM. N= 6 , 1990 , P. 365 et S.

— MICHEL GENTOT , PREMIERE ANNEE DE FONCTIONNEMENT DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL , IN. REV. DROIT ADM. N= 6 , 1990 , P. 349 et SUIT.

— LUCIENNE FERNANDEZ , MAUBLANC ET JEAN PIERRE MAUBLANC , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR D'APPEL DE BORDEAUX , IN , REV . FR , DROIT ADM. N= 6 , 1990 , P. 352 et S.

— JEAN LUC THEOBALD , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BARIS , IN , REV . FR , DROIT ADM. N= 6 , MAI JUIN , 1990 , P. 393 et S.

— JEAN CLAUDE BONICHOT , FRANCOIS DIETSCH , ET LAURENCE POTVIN , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANCY , IN , REV . FR , DROIT ADM. N= 6 , MAI JUIN , 1990 , P. 379 et S.

— JEAN CLAUDE HELIN , ET RENE HOSTIOU , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES , IN , REV . FR , DROIT ADM. N= 6 , 1990 , P. 387 et S.

ثالثاً : مجلس الدولة (1) LE CONSEIL D'ETAT

يعود أصل مجلس الدولة إلى مجلس الملك (LE CONSEIL DU ROI) الذي كان سائداً في فرنسا في القرن الثامن عشر (قبل الثورة) ومن المعروف أنه أنشأ الحكم في النزاعات وتسوية الشؤون الإدارية . وقد إنثر هذا المجلس بعد الثورة الفرنسية وذلك سنة 1791 ، وعاد للظهور في السنة الثامنة للثورة تحت إسم مجلس الدولة . إن هذا الأخير إن لم يكن في حقيقته سوى بعث جديد لمجلس الملك القديم . لقد خوله دستور السنة الثامنة اختصاصات القضاء المحتجز وهي إقتراح القوانين واللوائح الإدارية وكذلك حل المشاكل الإدارية . إن ما يصدر عنه هو مجرد إقتراح ، ورئيس الدولة هو الذي يصدر الإقتراح في شكل قرار عندما يروق له . هذه هي مرحلة القضاء المحتجز أو المرحلة الأولى لمجلس الدولة حيث ظهر فيها كمستشار للإدارة وليس كمفاوض . أنه هيئة استشارية إنبعثت من قلب الإدارة لتقديم النصائح والإرشاد .

أما المرحلة الثانية لمجلس الدولة فهي مرحلة القضاء المفوض أي عندما تحول مجلس الدولة إلى هيئة قضائية باتت تصدر أحكاماً باسم الشعب الفرنسي كالقضاء العادي . لقد حصل هذا التطور بفعل قانون 24 ماي 1872 .

ومن حيث الاختصاص ، فإنه منذ نهاية القرن التاسع عشر هيمنت وظيفته القضائية على وظيفته الإدارية بعدها كانت مفقودة . كما تخلى عن نظرية « الوزير القاضي » وقرر نظر الطعون ضد القرارات الإدارية ابتدائياً بعدها كان ينظرها كمفاوض إستئناف . إن هذا الأخير يأخذ شكل حكم ابتدائي قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة

(1) — انظر مجل مراجع المنازعات الإدارية ، وعلى الأخص :

— DECRET N= 88 - 905 DU 02/09/1988 MODIFIANT LE DECRET N= 63 - 766 DU 30/07/1963 , RELATIF A L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT , J.C.P. N= 38 / 1988 .

— CHARLES DE BASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT. P. 186 et S.

— J. M. AUBY , ET R. DUCOS - ADER , OP. CIT . P. 452

— G. VEDEL, ET P. DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , OP. CIT , P 629 et S

— أحمد معين ، المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 19 وما بعدها .

— عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 37 وما بعدها .

المنازعات ، يعرض مفهوم الحكومة في تقاريرهم المكتوبة على المستشارين القضائيين المنادون ، التي يطروها كل طعن وحجج الطرفين ويعرفون هؤلاء بوجهة نظر القانون حال هذه القضايا المطروحة ولما حظتهم المؤسسة على الواقع والقانون الواجب التطبيق والحلول التي يرونها ضرورية لحل النزاع ، وهو في كل ذلك لا يراعون سوى المصلحة العامة وليس مصلحة الحكومة لأنهم ليسوا محامين عنها ، إنهم مستشارون عن الحكومة عكس ما توحى به تسميتهم ، ومن ثمة قليس هناك ما يمنع من أن تكون آرائهم عكس توجهات الحكومة .

يمكن استثناء أن تسد مهام مفهوم الحكومة إلى المستشارين الذين ليس لهم أكثر من 3 سنوات من التعيين . لقد لعب مفهوم الحكومة دورا حاسما في صياغة وتطوير قواعد القانون الإداري ، وكثيرا ما يأخذ قضاة المجلس برأي هؤلاء لقوة تأسيسها ، هذا بالنسبة لوظيفة مفهوم الحكومة في قسم المنازعات ، أما في القسم الإداري ، فإن مفهوم الحكومة ليس قاضيا ، وإنما هو موظف مكلف بتقديم مشروع إدارته ، إن دوره هنا يتطابق مع تسميته ، فهو حسب الأستاذان « DELVOVE » و « VEDEL » (1) الناطق الرسمي باسم وزارته ، وهو ليس عضوا من أعضاء مجلس الدولة ولو بصفة مؤقتة .

د - المستشارون LES CONSEILLERS

وهم نوعان : مستشارو الدولة في الخدمة العادية ومستشارو الدولة في الخدمة الاستثنائية .

الفقرة الأولى : مستشارو الدولة في الفرمادة العادية LES CONSEILLERS D'ETAT EN SERVICE ORDINAIRE

وهم القضاة الحقيقيون لمجلس الدولة ، يعين ثلثهم عن طريق الترقية بالإقمية من بين مسيري العراقيين البالغين من العمر 45 سنة الذين لهم أقدمية ثمان سنوات في العمل لدى مجلس الدولة ، أما الثلث الباقى فتعيينه الحكومة من خارج للسلك ، من مختلف الكفاءات الإدارية .

(1) - المرجع السابق ، ص 633.

لقد أكد إتجاه مجلس الدولة هذا قانون 1940 وقانون 1945 اللذان حلا محل قانون 1872 ، وقد نجح مجلس الدولة إلى حد كبير في وظائفه بفضل كفاءة موظفيه وحسن تنظيم أجهزته .

1 - موظفو مجلس الدولة

يشغل موظفو مجلس الدولة هرما من مختلف الأعمار في قمة المستشارون الذين يمثلون الخبرة والأقدمية ، وفي قاعته المستمعون الذين يمثلون الشباب ، وبينهما مفهوم الحكومة ومسيرو العراقيين .

أ - المستمعون LES AUDITEURS

وهم صنفان : المستمعون من الدرجة الثانية ، ويعينون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة . والمستمعون من الدرجة الأولى ويعينون من بين مستمعي الدرجة الثانية على أساس الأقدمية ومهمة هؤلاء الآخرين التحقيق في القضية بصفة خاصة ، وبصفة عامة فإن المستمعين من الدرجتين يتعاونون مع مسيري العراقيين في إعداد وتهيئة العراقيين .

ب - مسيرو العراقيين (1) LES MAITRES DES REQUETES

يعينون بمرسوم بناء على اقتراح من وزير العدل ، ثلاثة أربع من بين المستمعين من الدرجة الأولى والرابع الباقى من خارج الجهاز ، أي عن طريق التعيين الخارجي من بين موظفي الإدارة ، ومن حيث السن يشترط ألا يقل سنه عن 30 سنة ومهتمهم مماثلة لمهنة المستمعين .

ج - مفوضون الملكية LES COMMISSIONNAIRES DU GOUVERNEMENT

يمكن أن يعين هؤلاء من بين المستمعين ومسيري العراقيين ، ولو أنه غالبا ما يلتجأ إلى هؤلاء الآخرين . مهمتهم إعداد تقرير حول كل قضية معروضة على قسم

(1) - وهي ترجمة شخصية وتقريرية فقط .

ليسوا قضاة ، إنهم موظفون عموميون ، ولكنهم يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم يضمن لهم بعض الخصوصيات . ولذلك فهم لا يتمتعون بما يتمتع به قضاة المحاكم المدنية (حصلانة ، عدم القابلية للعزل) ، ولكنهم يتمتعون بضمانات تأييد بحامة (1) . غير أن ذلك لم يؤثر على إستقلالية مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية ولا على المستوى الرفيع لقضائه ، وقما لجأت الحكومة إلى تطبيق إجراءات العزل في الواقع العملي .

إن التشكيلة البشرية لمجلس الدولة كما سبق عرضها تجمع مختلف الأعمار من المتخريجين الجدد الشباب (وهو المستمعون) إلى أصحاب الخبرة والأقدمية من مستشارين - (45 سنة فما فوق) - ومسيري العرائض - (30 سنة فما فوق) - وعلى العكس فإن تشكيلة محكمة النقض لا تعتمد على الشباب نهائياً وتقتفي بخيرة الأقدمية الطويلة التي تستند على أساسها وظيفة مستشاريها . إن أسباب نجاح مجلس الدولة تعود في جزء كبير منها إلى تنوع تشكيلته .

وأخيراً يلاحظ فصل واستقلال بين الوظائف القضائية والوظائف الإدارية لمجلس الدولة ولذلك كان مستشارو القسم الإداري غير مستشارو قسم المنازعات ، إلا أن هذا الفصل من ، لأنه يمكن أحياناً أن يعين بعض الأعضاء بالقسمين في نفس الوقت خاصة منذ 1963 أين أصبح رؤساء الشعب الأربع للقسم الإداري أعضاء في قسم المنازعات . إن أهم أجهزة مجلس الدولة هما : قسم المنازعات والقسم الإداري .

2 - أجهزة مجلس الدولة

تكون أجهزة مجلس الدولة من قسمين : القسم الإداري ، والقسم القضائي .

A - القسم الإداري LA SECTION ADMINISTRATIVE

وهو الذي يمارس الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة ، و المتعلقة بالإدارة . يقدمها هذا الأخير حول شariع القوانين والأوامر والمراسيم المتعلقة بالإدارة .

(1) - يحكم تسيير الجهاز البشري لمجلس الدولة أمر 31/07/1945 ومرسوم 30/07/1963

المستشارون في الخدمة العادية هم الذين يتدالون في القضايا ويصدرون الأحكام فيها . ومن هؤلاء يعين رؤساء الشعب الخمسة لمجلس الدولة ونائب الرئيس إن هذا الأخير هو أعلى منصب بمجلس الدولة إذا ما علمنا أن رئيس المجلس قانوناً هو الوزير الأول منذ مرسوم 1945 - (وفي خيابه وزير العدل) - ، ولكن عملياً فإن نائب الرئيس هو الذي يرأس المجلس ولا يرأسه وزير العدل إلا في الجلسات الاحتفالية . SEANCES SOLONNELLES

الفقرة الثانية : مستشارو الدولة في الخدمة غير العادية LES CONSEILLERS D'ETAT EN SERVICE EXTRAORDINAIRE

وهم طائفة من أعوان الدولة الذين لا يرتبطون ببعضوية مجلس الدولة ، يعينون لمدة أربعة سنوات من بين الموظفين السامين والشخصيات وإطارات المؤسسات العمومية ، ليست لهم وظائف قضائية ، ينحصر عملهم بالقسم الإداري لمجلس الدولة من خلال مشاركتهم في إعداد وتقديم الآراء الإستشارية التي يقدمها مجلس الدولة للحكومة .

د - المقررون LES RAPPOREURS

في القسم الإداري لمجلس الدولة يمكن لأي واحد من أعضاء المجلس - ما عدا الرئيس - أن يكون مقرراً (RAPPOREUR) . أما في قسم المنازعات ، فإنه يمكن لكل من المستمعين ومسيري العرائض أن يشغلوا وظيفة مقرر ، وتكون مهام مقرر وظيفة أساسية للمستشارين في الشعب الفرعية ، وتتشخص مهام المقرر في دراسة العريضة واقتراح خطة التحقيق في الدعوى ، وبمجرد إنتهاء التحقيق يدرس الملف ويحرر حيثيات مشروع القرار القضائي وتقرير يتضمن فحص جميع المشاكل المطروحة مع إقتراح حلولها المبردة من القانون والواقع .

يتبع جميع موظفي مجلس الدولة وزارة العدل - بينما سبق أن عرفنا أن موظفي المحاكم الإدارية يتبعون وزارة الداخلية - ومن حيث القانون الأساسي لأعضاء مجلس الدولة فإنهم يخضعون لقانون الوظيف العمومي وليس لقانون القضاء لأنهم

الفقرة الثالثة : البنية الاستشارية

لقد أنشأ مرسوم 30 جويلية 1963 في ذات الوقت الذي أنشأ فيه لجنة التقرير ، لجنة استشارية لتقديم الرأي حول بعض القرارات الفردية التي تتخذ ضد أعضاء مجلس الدولة .

يظهر مجلس الدولة من زاوية قسمه الإداري بمثابة حكومة مصفرة ، ذلك أن شعبه الإدارية الأربعة تمثل مختلف الوزارات ، ومن ثم فإن وظيفته الإدارية هاته لا يستهان بها رغم أنه عرف أكثر بوظيفة أهم وهي الوظيفة القضائية التي يمارسها من خلال قسم المنازعات .

SECTION CONTENTIEUSE

يضم هذا القسم العدد الأكبر من مستشاري مجلس الدولة ، فهو يضم رئيس القسم وثلاثة من نوابه ورؤساء الشعب والشعب الفرعية (وعددهم عشرة) ، ومجموعة كبيرة من المستشارين ومسيري العرائض والمستمعين موزعين على الشعب الفرعية ، يحتل رئيس قسم المنازعات مكانة متميزة في نظام مجلس الدولة ، بحكم ماله من اختصاصات « فردية » في القضايا الاستعجالية ووقف التنفيذ وتوزيع الاختصاص .

الفقرة الأولى : الشعب والشعب الفرعية

يضم قسم المنازعات شعبستان رئيسيان هما شعبة التحقيق وشعبة الحكم وتضم كل شعبة مجموعة من الشعب الفرعية تختص كل واحدة منها بمجموعة من القضايا .

الفقرة الثانية : الجمعية العامة لقسم المنازعات

وتضم نائب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الشعب ، 2 نواب رئيس القسم ورئيس الشعبة الفرعية التي يتم الفصل في القضية على ضوء تقريرها ، وكذلك المقرر أما الجمعية العامة الكاملة فتضم جميع الأعضاء .

يمكن تصنيف أحكام مجلس الدولة ، بحسب الجهة التي تصدر عنها إلى ثلاثة

قد يكون طلب الاستشارة الضرورية كما هو الحال في هذه المواقف المشار إليها وقد يكون اختياريا في سائل أخرى . وفي كل الحالات فإن الحكومة ليست ملزمة بمضمون الاستشارة إلا إذا وجد من يقضى بخلاف ذلك .

يصدر الرأي الاستشاري عن إحدى الشعب الأربع المكونة للقسم الإداري وهي : شعبة الداخلية - شعبة المالية - شعبة الأشغال العامة - شعبة الشؤون الاجتماعية . وعندما يتعلق الموضوع بأكثر من جهة يصدر الرأي عن شعبتين أو « الجنة » تضم مجموعة شعب . وعندما يتعلق الأمر بمشاريع القوانين والأوامر أو بقضايا مستعجلة يصدر الرأي عن « الجنة الدائمة » .

ASSEMBLEE GENERALE

في بعض هذه المشاريع يصدر الرأي سواء عن الجمعية العامة الكاملة ASSEMBLEE GENERALE PLENIERE التي يرأسها نائب رئيس مجلس الدولة والتي تضم رؤساء الشعب والمستشارين (أي جميع أعضاء مجلس الدولة) أو عن الجمعية العامة التي تضم عددا أقل من الأعضاء (28 عضوا فقط يعينون بقرار من القسم الإداري أو من نائب الرئيس) .

SECTION DU RAPPORT ET DES ETUDES

ولم تأخذ هذا الاسم سوى بموجب مرسوم 24 جانفي 1985 وكانت تسمى عند إنشائها في 1963 لجنة التقرير ثم أصبحت منذ مرسوم 26 أوت 1975 لجنة التقرير والدراسات COMMISSION DU RAPPORT ET DES ETUDES . تعد هذه الشعبة تقريرا سنويا يقدم سريا إلى رئيس الجمهورية حول مشروع تعديل النصوص والإصلاحات المقترحة من قبل مجلس الدولة .

يمكّنها أن تقوم بالدراسات بناء على طلب الوزير الأول أو نائب رئيس مجلس الدولة ، وهي مكلفة بتنفيذ القرارات القضائية ، ويستطيع أن يشير مجلس الدولة في تقريره هذا إلى العارض الذي تعتريه تنفيذ الأحكام .

إدارية ولكن باختصاصات قضائية ، وبعضها قد يتضمن تشكيلاً مختلطة (1) ، ومن حيث مدى استقلاليتها في مواجهة الهيئات القضائية ذات الاختصاص العام يمكن تصنيفها إلى نوعين : هيئات ترتبط عن طريق الاستئناف بمجلس الدولة أو بمحاكم الاستئناف الإدارية ، وهيئات ترتبط بمجلس الدولة عن طريق النقض (2) .

أولاً : الهيئات المرتبطة عن طريق الاستئناف بمجلس الدولة ، أو بمحاكم الاستئناف الإدارية

1 - مجالس المنازعات الإدارية

LES CONSEILS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

وهي هيئات أُسندت لها مهمة الفصل في المنازعات الإدارية في مستعمرات فرنسا المنشأة بمواسيم 5 أوت و 7 سبتمبر 1888 وقد حل محل المجالس الخاصة على نطاق إقليمي معين ، بدءاً بالمحاكم الإبتدائية (ما بين الولايات) إلى محاكم الاستئناف (أيضاً ما بين الولايات) وأخيراً إلى مجلس الدولة على مستوى مركزي . ويبقى من المفيد أن نعرض النوع الثاني من الهيئات الإدارية التي أُسندت لها النزاعات في ظل بعض المجالس المنازعات الإدارية الخاصة .

إن مجالس المنازعات الإدارية هي قاضي الدرجة الأولى ، إذ تخضع أحكامها للإستئناف أمام مجلس الدولة وهي ذات اختصاص خاص يتعلق بمنازعات الإدارة الفرنسية في الأقاليم المستعمرة .

(1) - ولو أن بعضهم يرجع سبب إنشاء هذه الهيئات الإدارية المتخصصة إلى الطابع الشمالي للموضوعات التي تخضع بها والتي تتطلب قضاة متخصصين والتي ضرورة إشراف الأشخاص المتخصصين في إقامة العدالة . من هذا الرأي :

- CHARLES DEBBASCH , CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 212.
- (2) - أنظر في عرض هذه الهيئات كلاً من :
- GUSTAVE PEISER , OP. CIT , 20 et S.
- CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT , P. 396 et S.
- B. PACTEAU , OP. CIT , P. 67 - 74 et S.

(3) - وهي حسب الأستاذ PEISER ، المرجع السابق ، ص 20 .

- أحکام تصدر عن مجموعة شعب فرعية في قضایا عالیة .
- أحکام تصدر عن قسم المنازعات الذي ينعقد في شكل شعبة أحکام ويرأسه في هذه الحالة رئيس القسم ، وذلك في قضایا حساسة .
- أحکام تصدر عن الجمعیة العامة لقسم المنازعات التي يرأسها نائب رئيس مجلس الدولة وذلك في القضایا الإستئنافية ، وجميعها لها قيمة قانونیة واحدة ، ولكن الصالحة عن الجمعیة العامة للقسم تكون لها قيمة معنیة احتفالية أكبر .
- الأمانة العامة لمجلس الدولة وتسيیر كتابة الضبط ، وكذلك تسيیر سلك أعضاء المحاكم الإدارية منذ الإصلاحات الأخيرة المشار إليها سابقاً .
- مركز التوثيق والتنسيق ، ويكلف به إثبات المستمعين .

بهذا تنتهي عرض الهيئات ذات الاختصاص العام ، والتي يمتد اختصاصها على نطاق إقليمي معين ، بدءاً بالمحاكم الإبتدائية (ما بين الولايات) إلى محاكم الاستئناف (أيضاً ما بين الولايات) وأخيراً إلى مجلس الدولة على مستوى مركزي . ويبقى من المفيد أن نعرض النوع الثاني من الهيئات الإدارية التي أُسندت لها النزاعات في ظل بعض المجالس المنازعات الإدارية الخاصة .

الفرع الثاني

الهيئات ذات الإختصاص الخاص

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A COMPETENCE SPECIALE

وهي متنوعة وكثيرة إلى درجة يصعب حصرها - ولو أن البعض حصرها في أكثر من 50 هيئة (1) وتعتبر في رأينا من مخلفات عهد « الإدارة - القاضي » لأنه باستثناء محكمة المحاسبة والمحكمة التأديبية المالية فإن أغلبها يأخذ شكل هيئة

(1) - BERNARD PACTEAUX , CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P.74.

أمام مجلس الدولة ، كما هو الحال مثلا في جواز التحكيم من أجل تصفية ديون صنقات الأشغال العمومية .

5 - لجان المنازعات الخاصة بالتعويض عن بعض الملكيات LES COMMISSIONS DU CONTENTIEUX DE L'INDEMNISATION

لقد أنشئت هذه اللجان بموجب قانون 15 جويلية 1970 وقد أسدل لها المشروع مهمة دراسة طلبات التعويض المقدمة لها من الفرنسيين عن أملاكهم في المستعمرات . وهذه اللجان ذات تشكيلة مختلفة كما في مجلس الفنان ، والقرارات الصادرة عنها بتحديد مبلغ التعويض أو رفضه هي قرارات قضائية ، وكانت في ظل هذا القانون خاضعة للإستئناف أمام مجلس الدولة ، ولكنها منذ قانون 31 ديسمبر 1987 أصبحت تستأنف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية .

ثانيا : الهيئات المرتبطة بمجلس الدولة عن طريق النقض

(1) وهي كذلك متعددة ويصعب حصرها ، وكذلك فإنها باستثناء العميد (ODENT) الذي حاول حصرها في 42 هيئة فإن أغلب مراجع المنازعات الإدارية تكتفي بعرض أمثلة عنها ، وسوف لن نشد عن القاعدة .

1 - محكمة المحاسبة LA COUR DES COMPTES

أنشئت في 1807 ثم ورد النص عليها في دستور 1976 (المادة 18) ويستور 1958 (المادة 47) وأعيد تنظيمها بقانون 22 جوان 1967 ومرسوم 20 ديسمبر 1968 ثم مرسوم 11 فيفري 1985 .

محكمة المحاسبة هي هيئة قضائية ، لها جهاز بشري خاص بها وهو شبيه بالجهاز البشري لمجلس الدولة ، ولو أنه لا يتطابق معه تماما .

(1) — COURS DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , 1970 - 1971 , P. 694 - 698.

2 - مجلس القنائم LE CONSEIL DES PRISES

وهو هيئة إدارية متلفة بفحص مدى شرعية الغنائم البحرية في وقت الحرب ، اس هذا المجلس مستشار من مجلس الدولة ويضم ستة أعضاء وهم مسيحي عراقي وزاري للبحرية والخارجية ، وأستاذ في القانون ومحظ حكومة يعين من بين أداء مجلس الدولة .

يمكن ملاحظة خاصيتين رئيسيتين بهذا المجلس ، الأولى هي أن الاختصاص ينعد له تلقائيا (محكمة المحاسبة) حتى في غياب وجود احتجاج من أي طرف . والثانية هي أنه يصدر قرارات قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة غير أن هذا الأخير يصدر رأيا وليس حكما ، يحول هذا الرأي إلى رئيس الجمهورية الذي يصدره في شكل مرسوم ، ومن ثم فهذا الأخير يشكل عملا قضائيا وليس عملا إداريا ، وغير قابل لأى طعن (1) . الأمر الذي يتعلق بتطبيق واسع للقضاء المحتجز ، الذي ميز مرحلة من مراحل القضاء الإداري والإدارة العامة ، كما يبينه عند عرض نظام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة .

3 - الهيئات الإدارية الخاصة بأضرار الحرب LES JURIDICTIONS DE DOMMAGES DE GUERRE

لقد أنشأ قانون 28 أكتوبر 1946 هيئة إدارية تضم عدة لجان مهمتها الفصل في المنازعات المتعلقة بالتعويضات الخاصة بأضرار الحرب وكانت قرارات هذه الهيئة تخضع للطعن بالنقض لدى اللجنة العليا لأضرار الحرب ثم ألغت وأُسندت مهمتها لمجلس الدولة ، ومنذ قانون 30 ماي 1972 أصبحت قرارات هذه الهيئة تخضع للإستئناف (وليس للنقض) أمام مجلس الدولة .

4 - الهيئات التحكيمية LES JURIDICTIONS ARBITRALES

لا يجوز مبنينا للإدارة العامة اللجوء إلى التحكيم ، ولكن النصوص قد تسمح ببعض الاستثناءات ، وفي هذه الحالة ، فإن قرارات التحكيم تكون قابلة للإستئناف

(1) — مجلس الدولة 14 مارس 1924 (مجلة القانون العام 1924 ، ص 224) .

2 - المحكمة التأديبية المالية

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

أنشئت بموجب قانون 25 سبتمبر 1948 ، وأعيد إصلاحها بموجب قانون 31 جويلية 1963 ثم بموجب قانون 13 جويلية 1971 أين وسع اختصاصها .

يتكون أعضاؤها مناصفة من أعضاء من مجلس الدولة ومن محكمة المحاسبة ويرأسها رئيس هذه الأخيرة .

يقوم بمهام النيابة العامة فيها النائب العام لدى محكمة المحاسبة ويساعده محامون عاملون وتحتالا إثنان من مفوضي الحكومة يعينان من بين الأعضاء الممثليين لمحكمة المحاسبة .

يتمثل اختصاص المحكمة الرئيسي في معاقبة المخالفات المرتكبة من قبل أعيون الدولة أثناء تنفيذ وتسخير الميزانيات - (موارد ونفقات) - الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبة .

من حيث الأشخاص الخاضعين لهذه الرقابة هم الأشخاص المدنيون والعسكريون ممثلون الدولة ، والمؤسسات العمومية ، والمجموعات المطيبة ، والمتصرفون ، وممثلو الهيئات الخاضعون لرقابة محكمة المحاسبة . ولا يخضع لهذه الرقابة أعضاء الحكومة والمنتخبون والجمعيات السياسية .

تصدر هذه المحكمة أحكامها في جلسة مغلقة وتتضمن عقوبات جزائية (غرامات) وتعويضات مالية وهي قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

3 - الهيئات التأديبية

LES JURIDICTIONS DISCIPLINAIRES

وهي ثلاثة أنواع : المجلس الأعلى للقضاء ، مجالس التربية ومجالس التأديب الخاصة بالمهن الحرة .

يرأس محكمة المحاسبة رئيس أول وتضم عدة غرف ، لكل غرفة رئيس ، وتضم نوعين من المستشارين ، المستشارين الممدوحين (CONSEILLERS - MAITRES) والمستشارين الشرعيين (LES CONSEILLERS REFERENDAIRES) والمستمعين (AUDITEURS) على خلاف مجلس الدولة يوجد بمحكمة المحاسبة جهاز النيابة العامة الذي يرأسه نائب عام ، ويعاونه إثنان من المحامين العاملين . يعين أعضاء محكمة المحاسبة من بين خريجي مدرسة الإدارة . ولهم صفة قضاة ، وهم غير قابلين للعزل ، وللمحكمة إختصاصات إستشارية واحتفاظات قضائية ، تتمثل الإختصاصات الإستشارية في التقرير السنوي الذي ترفعه المحكمة إلى رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية ، وكذلك في الآراء والمحاضر والتوصيات التي ترفعها إلى الوزراء حول طريقة تسليم النفقات العمومية ، وعادة ما تستثمر الحكومة هذه التقارير في تحسين طريقة التسليم .

أما الإختصاصات القضائية فتمثل في الأحكام الصادرة عنها بوصفها قاضي القانون المشترك بالنسبة للمحاسبين العموميين لدى مختلف المؤسسات العمومية . إن الهدف من هذه الوظيفة هو بحث مدى نظامية المحاسبة العمومية ، إن الأمر إذن يتعلق برقابة مشروعية الحسابات وليس رقابة مسؤولية ضد المحاسبين .

تكون الأحكام الصادرة عنها بهذا الخصوص قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة . ومنذ قانون 02 مارس 1982 - (المتعلق بتعديل نظام الإدارة المحلية) - أصبحت محكمة المحاسبة جهة إستئنافية بالنسبة للأحكام الصادرة عن الغرف الجهوية للمحاسبة (LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES) ، التي خولها هذا القانون دور رقابة المشروعية على حسابات المجموعات المحلية - (البلديات ، الولايات ، الأقاليم) - التابعة لها .

إن الرقابة القضائية الممارسة من قبل محكمة المحاسبة هي رقابة تلقائية ، أي تمارس في غياب وجود دعوى من أحد الأطراف .

لقد اعتبر القضاء أيضا القرارات المتعلقة بالتأديب الصادرة عن منظمة الأطباء كذلك غير قابلة لاي طعن ما عدا الطعن بالنقض .

4 - التبيان LES COMMISSIONS

يصعب حصرها ، وهي كثيرة ، ولكن يمكن تقسيم أسلحتها ، منها :

أ - اللجنة البنكية LA COMMISSION BANCAIRE

حيث تعتبر هيئة قضائية عندما تصدر قرارات تتضمن عقوبات ضد أصحاب البنوك ولكنها لا تكون هيئة قضائية عندما تتعلق قراراتها بالتسجيل في قائمة البنوك . وفي الحالة الأولى فإن قراراتها تكون خاصة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة (م. د 12 ديسمبر 1958) .

ب - اللجنة العليا للبطاقة المهنية للصيغيين

COMMISSION SUPERIEURE DE LA CARTE D'IDENTITE DES JOURNALISTES

وتعتبر قراراتها ذات طابع قضائي عندما تتعلق بانهاء الصفة ، ولا تعتبر كذلك عندما تتعلق بتسليم البطاقة (م. د 26 أبريل 1985) .

ج - اللجنة الخاصة برسم التمهين

COMMISSION SPECIALE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

لقد حلت هذه اللجنة محل لجنة الولاية للتعليم التقني ، وقرارات هذه اللجنة المتعلقة برسم التمهين كانت معتبرة في إجتهاد القضاء قرارات قضائية قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة (م. د 16 مارس 1985) .

أ - المجلس الأعلى للقضاء

LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

ويتولى النظر في سائل التأديب الخاصة بتضليل الجلوس . إن قرارات المجلس الأعلى للقضاء - عندما يعقد في شكل هيئة تأديب - (1) هي قرارات قضائية تصر على الدرجة الإبتدائية والنهائية ، لاتخضع لاي طعن قضائي ما عدا لرقابة النقض أمام مجلس الدولة .

ب - مجالس التربية LES CONSEILS DE L'EDUCATION

ويتعلق الأمر بمجالس الولايات (CONSEILS DEPARTEMENTAUX) وتتولى مسائل التأديب الخاصة بسلك التعليم الإبتدائي ، ومجالس الأكاديميات (CONSEILS ACADEMIQUES) وتتولى مسائل التأديب الخاصة بالتعليم الثانوي . وأخيراً مجالس الجامعات (CONSEILS DES UNIVERSITES) وتتولى مسائل التأديب الخاصة باستاذة الجامعة ، تصدر هذه المجالس أحكاماً تكون حسب درجة خطورتها نهائية أو قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى للتربية (LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION) وتكون أحكام هذه المجالس خاصة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

ج - مجالس التأديب المهنية

CONSEILS DISCIPLINAIRES PROFESSIONNELLES

لقد اعتبر الإجتهاد القضائي القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية (المهن الحرة) في مواد التأديب قرارات قضائية نهائية ، صادرة عن هيئات قضائية إدارية ، تخضع لرقابة النقض أمام مجلس الدولة ، ولا تتشد عن هذه القاعدة سوى منظمة المحامين ، حيث تكون قراراتها التأديبية قابلة للطعن بالاستئناف أمام محكمة الاستئناف .

(1) - له اختصاصات أخرى إدارية واستشارية ، تتعلق برتبة القضاة وتقديم الرأي لرئيس الجمهورية حول ملفات العفو .

د - لمبان أخرى

يمكن الإشارة إلى لجان أخرى ، مثلاً : لجنة المساعدة الاجتماعية ، اللجنة الولائية للمنازعات المتعلقة بإعادة ترتيب العمل المعاينين ، اللجنة المختصة بطعون الدارين من التمييز العنصري .

أن القسم المشترك بين جميع هذه اللجان هو أن الإجتهد القضائي أصبح عليها صفة الهيئة القضائية وكذلك على قراراتها الصادرة في مسائل معينة .

في نهاية عرضنا للهيئات ذات الاختصاص الخاص ، يمكن إبداء جملة من الملاحظات :

الملاحظة الأولى : إن تعدد وتنوع هذه الهيئات المتخصصة أصبح على النظام القضائي الفرنسي نوعاً من التعقيد بالنسبة للمتقاضين . وبهذا يقع النظام الفرنسي في نفس مستوى النظام الإنجلوسكسوني بل وبحدة أكثر من حيث عيوب تعدد الهيئات وما ينتجه من صعوبة التقاضي ، إلى درجة أن النظام الإنجلوسكسوني يتجسد في وجود هيئات خاصة بالمحكمة الإدارية إلى جانب هيئات القضاء العادي (صاحب الولاية العامة) فإن هذا التعدد في النظام الفرنسي أكثر إتساعاً (وبالتالي أكثر تعقيداً) لأنه يتمثل في وجود هيئات القضاء العادي الذي يحتفظ له المشرع والإجتهد بعض المنازعات الإدارية على سبيل الاستثناء ، ثم أخيراً هيئات خاصة متعددة ومتقدمة وهو ما يطرح إشكاليات كثيرة حول الاختصاص مثلما سنوضحه فيما بعد .

الملاحظة الثانية : إن سحب الاختصاص ببعض المنازعات الإدارية من الهيئات ذات الاختصاص العام وإسنادها إلى هيئات متخصصة يدفعنا إلى التساؤل عن السبب وللمبرد لذلك ، وعما إذا كان الأمر يتعلق بالبحث عن قضاء أكثر تخصصاً (في ميادين فنية معينة) ؟ إن الجواب بالإيجاب ، ولكن ليس مطلقاً ، فهذه الهيئات الخاصة لا تكون دائماً من قضاة متخصصين . فلديانا تكون من تشكيلاً مختلطـة .

الملاحظة الثالثة : إن كلية هذه الهيئات الخاصة تطرح السؤال عما إذا لم يكن الأمر في فرنسا يتجه نحو تفكك (DEMISENTREMENT) للمحكمة الإدارية . إن المثال الواضح هو تشكيلاً المحكمة التأسيسية المالية التي تتكون من أعضاء من مجلس الدولة ومن محكمة المحاسبة .

إن التخوف الذي تجدر إثارته هو ، ألا يتضمن هذا التفكك مخاطر جمة - تسترقق فوائده - خاصة على وحدة النظام القضائي الإداري ، وبالتالي وحدة الإجتهد الإداري ؟ إلى درجة أن بعضهم⁽⁴⁾ راح يتحدث عن إزدواجية النظام القضائي الفرنسي في المولد الإدارية (هيئات عامة وهيئات خاصة) ؟ . إن وربط الهيئات الخاصة بالنظام القضائي العام في المولد الإدارية عن طريق استثناف أو تقضي أحکامها أمام مجلس الدولة وبما كان ثابعاً في جزء كبير منه من هذا التخوف ، ويستبعد أية تقاضي ، لأن مجلس الدولة يضمن وحدة الإجتهد من خلال فعله في الطعون المذكورة ومن خلال هذا الرابط تظهر الهيئات الخاصة إنن ليست بدليلاً للنظام الإداري العام وإنما مجرد أقسام إدارية متخصصة . وأخيراً يمكن أن نتساءل عما إذا لم يكن اللجوء إلى نظام واسع للهيئات المتخصصة كان بسبب رواسب القضاء المحتجز ، أو نقل الهيئات القضائية ذات الاختصاص العام أو التخوف من فشلها في علاج مسائل

الملاحظة الرابعة : في بعض الأحيان يصعب معرفة ما إذا كانت الهيئة المنشأة ذات طابع إداري أم ذات طابع قضائي ، فقد لا يفصل المشرع في الأمر ولا تسعفنا دراسة اختصاصات وقرارات هذه الهيئات لتحديد طابعها ، وتزداد هذه الصعوبة حدة بفعل الاختصاص الممزوج المنوح لبعض هذه الهيئات التي تتبع مصالح إدارية وقضائية في نفس الوقت . كما هو الحال مثلاً بالنسبة لمجلس التأديب الخاص بالمهن الحرة ، الأمر الذي يفرض علينا في مثل هذه الحالات استراء الإجتهد القضائي لاستجلاء الأمر ، وبالفعل فالقضاء هو الذي أضفى الطابع القضائي على قرارات مجالس المهن الحرة المتعلقة بالتأديب - (وبالتالي خصوصها للفتن أمام مجلس الدولة باستثناء الصادرة عن منظمة المحامين فهي تخضع للإستثناف أمام محكمة الاستئناف) - واعتبر قراراتها المتعلقة بالتسجيل في المهنة قرارات إدارية (م. د. 12 ديسمبر 1953) . وكذلك اعتبر قرارات اللجان ذات طابع قضائي في مجالات معينة دون مجالات أخرى .

(1) — JEAN - MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P 415.

إن هذه التعقيدات والصعوبات على كثرةها لم تمنع النظام المزدوج في فرنسا من النجاح في سن وإرساء نظريات كاملة للقانون الإداري بفضل تخصص أعضاء المحاكم الإدارية ومجلس الدولة .

المطلب الثاني

الإجراءات

إن وجود هيئات للقضاء الإداري متخصصة عن هيئات القضاء العادي يفرض بالضرورة وجود إجراءات خاصة واجبة الاتباع أمام هذه الهيئات الإدارية .

إن معرفة منظومة الإجراءات الإدارية سلسلة في غاية الأهمية . إن الإجراءات هي التي تبين طريقة استخلاص الحقائق الموضوعية وهي التي تحمي المتخاصمين من أية أخطاء قضائية محتملة . نظراً لتنوع الإجراءات الإدارية والاختلافاتها⁽¹⁾ ، فلننا سنتحصر على دراسة الخصائص العامة المشتركة للإجراءات الإدارية في فرع ثان بعد أن نتناول في الفرع الأول مصادر هذه الإجراءات .

الفرع الأول

مصادر الإجراءات⁽²⁾

وهي نوعان مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة . إن الفضل هنا - كما في قواعد الموضوع - يعود إلى مجلس الدولة الذي وضع بعض قواعد الإجراءات الإدارية وجعلها في مرتبة العادي العامة للقانون ، ومن هنا يأتي الحديث عن المصادر الإجتماعية - (أي غير المكتوبة) - التي ستتناولها بالدراسة بعد المصادر التشريعية - (أي المكتوبة) - ذلك أن الأصل القضائي لا يمكن أن ينسينا أهمية

(1) - وهناك إجراءات الواجبة الاتباع أمام مجلس الدولة . وهي تتضمن بعض الخصوصيات التي تميزها عن الإجراءات المتتبعة أمام المحاكم الإدارية - ولو أنها تشتراك بها في الخصائص العامة - وهناك إجراءات المتتبعة أمام الهيئات المتخصصة ، وهي مختلفة عن الإجراءات أمام المحاكم الإدارية وتختلف من هيئة إلى أخرى .

(2) - GUSTAVE PEISER , OP. CIT . P. 94 et S.

- BERNARD PACTEAU , OP. CIT , P. 83 et S

- EMMANUEL LANGAVANT ET MARIE - CHRISTINE ROUAULT , OP. CIT , P. 36 et S.

إن التعقيدات المشار إليها ولنتائجها عن كثرة الهياكل ستكرر مرة أخرى على مستوى الإجراءات دون أن تمنع كنه نظام القضاء الفرنسي من النجاح في إقامة عدالة إدارية متطورة كانت سندًا قوياً لحقوق الأفراد دون إهانة المطححة العامة كما سُفِرَ في المطلب المولى .

رقم 84-818 و 84-819 بتاريخ 29 أوت 1984 المتعلقين بالإجراءات الجudiciaire أمام مجلس الدولة ، وقانون 31 أوت 1987 - (الذي أنشأ لجنة قبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة) - وأخيرا المرسوم رقم 905-88 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 المتعلق بتنظيم وسير مجلس الدولة (1) .

إن الملاحة الرئيسية التي يمكن تسجيلها هي كثرة النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام مجلس الدولة . إن سبب كثرة هذه النصوص هو التطور والإكمال التدريجي للإجراءات . وكذلك الإصلاحات المتلاحقة المعبر عنها بنصوص متفرقة والتي تصب جميعها في إطار البحث المستمر على أرجح الإجراءات عدالة وأكثر بساطة وسرعة وأقل تكفة .

إن هذه الاعتبارات هي التي جعلت المشرع الفرنسي في الثمانينات يهتم بإصلاح منظومة الإجراءات أمام مجلس الدولة على عدة مستويات نشير إليها فيما يلي :

أ - الإصلاحات على مستوى الإجراءات الداخلية

ويتعلق الأمر بالمرسومين رقم 84-818 و 84-819 الصادرتين في 31 أوت 1987 ، حيث تضمن هذان المرسومان إصلاحاً للإجراءات الداخلية المتبعه أمام مجلس الدولة بهدف عقلنة وتيسير هذه الإجراءات ، لقد تضمن هذا الإصلاح نوعين من التعديلات :

- الأولى : تهدف إلى جعل الإجراءات الداخلية أكثر مرونة وبساطة ، وقد فرضت هذه التعديلات الإعتبارات العقلية .

- الثانية : وتتعلق بتسوية مسائل الاختصاص داخل هيئات القضاء الإداري المتقدمة برسوم 22 فبراير 1972 (2) ، والتي تعود لاختصاص مجلس الدولة ، كما سنوهه عند دراسة الاختصاص .

(1) - انظر في عرض هذه النصوص :

- J.C.P. N° 38 , 1988 .

- PEISER OP. CIT. P. 95 - 96 .

- LANGAVANT ET ROUANLT. OP. CIT. P. 37.

(2) - DANIEL LABETOUILLE, LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT A PROPOS DES DÉCRETS DU 29 AOÛT 1984, IN, REV. FR. DROIT. ADM. N° 1, 1985, P. 70 et s.

المصادر المكتوبة ، فالنصوص هي التي سمعت بإنشاء منظومة كاملة للإجراءات الإدارية ، والأمر يتعلق هنا بالنصوص التنظيمية ، لأن السلطة التنفيذية في فرنسا هي المختصة بسن قواعد الإجراءات .

أولاً : المصادر المكتوبة

ويتعلق الأمر هنا بالإجراءات أمام مجلس الدولة ، والإجراءات أمام المحاكم الإدارية . أما الإجراءات أمام الهيئات المتخصصة فليست موحدة وتتغير من هيئة إلى أخرى . ولذلك ستقتصر على عرض جملة النصوص التي تتعلق بالإجراءات أمام مجلس الدولة وأمام المحاكم الإدارية على التوالي :

1 - النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام مجلس الدولة

لقد كانت الإجراءات أمام مجلس الدولة في مرحلة التضاد المحتجاز ذات طابع إداري ، ولم تصبح ذات طابع قضائي إلا في عهد مجلس الدولة كهيئة قضائية ، وكانت مرسىم 11 جوان و 22 جويلية 1806 أولى النصوص التي وضعت إجراءات تميزت بالطابع القضائي . فال الأول أنشأ لجنة المنازعات الملكية بإعداد الملفات ووضعها بين أيدي الجمعية العامة للمجلس ، والثانية حدد نظاماً إجرائياً خاصاً يطبق أمام مجلس الدولة .

أما أمر 02 فبراير و 12 مارس 1831 فإنها أسسوا المبدأ المتطلبه بالطابع الحضوري للملفات ، وعلنية الجلسات ، وسماها للمحامين بحق إبداء الملاحظات الشفوية ، وأنشأ مؤسسة كانت هي أصل وجود منصب مفوض الحكومة .

ووسع مرسوم 02 نوفمبر 1864 شروط قبول دعوى الإقامة . بينما حول قانون 24 ماي 1872 الشهير مجلس الدولة سلطة البت القضائي في المنازعات بعدها كان مجرد هيئة إستشارية .

وأخيراً فإن النصوص التي تحكم الإجراءات أمام مجلس الدولة حالياً ، هي مرسوم 22 جويلية 1806 المعدل والمتم بقانون 24 ماي 1872 ، وأمر 31 جويلية 1945 ، ومرسوم 30 جويلية 1963 و 11 جانفي 1965 و 16 جانفي 1981 ، والمرسومين

المقرر إلا عندما يصبح الملف جاهزا ، غير أن المرسوم رقم 84-819 المؤرخ في 29 أوت 1984 لا يعتمد على هذه النتائج فيما تضمنه من إصلاح . فقد نص على أنه باستثناء القضايا الاستعجالية التي يتم التحقيق فيها كلية من قبل الشعبة الفرعية المختصة ، فإن باقي القضايا يمكن أن يعين فيها عضواً أو عدة أعضاء من قبل رئيس قسم المنازعات للقيام بالتحقيق فيها وتهيئتها للحكم فيها (المادة 6 من المرسوم رقم 84-819 المشار إليه) .

غير أن ذلك لا يعني أن الشعبة الفرعية مستبعدة نهائياً من التحقيق في المادة 8 من نفس المرسوم تخول للشعبة الفرعية حق الأمر بائي إجراء من إجراءات التحقيق ، وخاصة معاينة الأماكن والتحري .

د - الإصلاحات على مستوى تشكيلاًت المكم (منع رئيس الشعبة الفرعية صلاحيات إنفرادية)

بهدف تخفيف الإجراءات فقد أصبح رئيس الشعبة الفرعية منذ إصلاح 1984 كختصاً بصفة إنفرادية (وليس ضمن التشكيلة الجماعية) بإصدار أوامر تتضمن :

- الأمر بوقف التنفيذ .
 - الإشهاد بترك الخصومة .
 - التصرير بأن لا وجه للفصل في الدعوى .
 - عدم قبول العريضة التي تكون مشوبة بعيوب عدم القابلية الواضحة RECEVABILITE MANIFESTE (المادة 9 من المرسوم رقم 84-819 المشار إليه) .
- وقد كانت هذه الصالحيات قبل الإصلاح من اختصاص التشكيلة الجماعية لهيئة الحكم وليس للرئيس وحده .

كذلك ، فإن المرسوم رقم 15-80 المؤرخ في 10 جانفي 1980 أجاز للشعبة الفرعية أن تفصل في النزاع ، وهذا أصبحت القضايا البسيطة لاتعرض على شعبتين فرعيتين وإنما يتم الفصل فيها من قبل شعبة فرعية واحدة ، لقد أدت هذه الإصلاحات إلى :

ب - الإصلاحات على مستوى الإجراءات القضائية

لقد تضمن مرسوم 29 أوت 1984 تعديلات يتجلّزان الإجراءات الداخلية ، ويتعلق الأمر بتطوير نظام العريضة الجماعية وبالمحاكم التمهيدية :

الفقرة الأولى : تطوير نظام العريضة الجماعية

البدا ، أنه عندما تكون العريضة الجماعية غير مسجلة من قبل محام ، فإنه يتبعن تبليغ الوثائق التي يقمعها المدعى عليه إلى كل المدعين ، ولذلك فإن الإصلاح الجديد يجبر المدعين الذين يباشرون الخصومة بدون محام ، على تعيين وكيل عنهم ليتم تبليغ الوثائق له وهذه (المادة 12 من المرسوم رقم 84-819 المشار إليه سبقاً) .

الفقرة الثانية : المهام التمهيدية

كانت القاعدة في الاجتهد القضائي في فرنسا ، تقضي بإمكانية مراجعة الحكم التمهيدي بمناسبة نظر الاستئناف الخاص بحكم الموضوع ، غير أن المتخاصمين عادة ما يتوجهون إلى استئناف الحكم التمهيدي لوحده ، الأمر الذي أدى في الواقع إلى نظر الحكم التمهيدي مرتين ، أمام قاضي الاستئناف مرة بمناسبة نظر استئناف الحكم التمهيدي ، ومرة بمناسبة نظر استئناف حكم الموضوع ، ولذلك فإن الإصلاح الجديد دون أن يتخلّ عن جواز إستئناف الحكم التمهيدي ، فقد خول المتخاصمي حق طلب إلغاء هذه الأحكام التي تتضمن إجراءً من إجراءات التحقيق ، وذلك بجهة مهلة إستئنافه لانتهائه إلا بانتهاء مهلة إستئناف حكم الموضوع .

ب - الإصلاحات على مستوى تسيير الدعوى

إن مهمة تسيير الدعوى - كما التنفيذ - كانت في ظل مرسوم 30 جويلية 1963 من اختصاص رئيس الشعبة الفرعية ، غير أن إصلاح 1984 إتجه نحو تعزيزها .

إنه منذ أن بدأ الحديث سنة 1981 عن إدخال الإعلام الآلي إلى مجلس الدولة بدأ التفكير في جمل عملية التحقيق في الدعوى تتم بعيداً عن الشعبة الفرعية وإنما من قبل « مركز معالجة » أو « غرفة تهيئة » بحيث لا يعرض الملف على المستشار

لقد حرص المشرع الفرنسي على تقصير آجال هذه الإجراءات وعلى تبسيطها ويهدف هذا الإصلاح إلى تخفيف حجم الطعون بالنقض حتى لاينقلب هذا الأخير إلى طعن عادي ، ويقتضي بالتالي هذه ، إذا كان الأستاذ « THERY » (1) لا يرى في هذا الإجراء إجراء تميزياً بما هو الحال في النظام الأمريكي ، أين يحق للمحكمة العليا أن تفرز الطعون بالنقض ، وتميز بين الطعون الهمة التي تستحق النظر ، فترى أنها وبين الطعون الأخرى تفترضها قبل دراستها موضوعاً ، لذا نعتقد أن أوجه الشبه كبيرة بين النظمتين الفرنسية والأمريكية هنا .

إن هذه الإصلاحات على أهميتها ، لانعتقد أنها حققت الأهداف المرجوة كلية مما زالت الإجراءات الإدارية في فرنسا تتسم ببعض البطء وهي من التعقيد ، الأمر الذي يصعب مهمة المتخصص الذي يجد نفسه مضطراً للجوء إلى خبرة المحامين . وتزداد هذه الصعوبة أكثر بفعل كثرة النصوص الإجرائية وتبشرها خلافاً لما هو عليه الحال في القانون الخاص أين يوجد نص (تقنين) واحد للإجراءات المدنية يسهل الرجوع إليه .

إن عيب كثرة وتفق النصوص سيكون أقل حدة بالنسبة للإجراءات أمام المحاكم الإدارية ، وخاصة منذ تفنين وجع النصوص الإجرائية في 1973 .

2 - النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام المحاكم الإدارية

لقد وردت المحاكم الإدارية عن « مجلس الولايات » قواعد الإجراءات التي كانت متبرعة أمامها . ومعروف أن الإجراءات القضائية التي كانت متبرعة أمام هذه المجالس تعود إلى قانون 21 جوان 1865 وكذلك قانون 22 جويلية 1889 . ونصوص الاختصاص التي تذكر منها مرسيم 6 و 26 سبتمبر 1926 التي وسعت اختصاصات مجالس الولايات - (بالدرجة الأولى والأخيرة) - وكذلك المرسوم المؤرخ في 05 ماي 1934 ، الذي حول مجلس الولايات صلاحيات في سائل ولانية وبليدية . والإختصاص بدعوى الإلغاء (2) .

(1) — JEAN FRANCOIS THERY , LES NOUVELLES PROCEDURES CONTENTIEUSES DU CONSEIL D'ETAT (A PROPOS DECRETS N° 88-905 DU 02/09/1988) IN. REV. FR. DROIT ADM. N° 4 , 1988 , p. 790.

(2) — LANGAVANT ET ROUAULT , OP. CIT. , p. 38 .

- توسيع مجال الأولي العائدة لاختصاص رئيس الشعبة الفرعية .
- تعظيم الشعب الفرعية كهيئة للحكم (1) .

يتماشى هذا الإصلاح مع تطور حجم التقاضيا ولكنه لا يحل في رأينا مشكل الإجراءات كلية ، ومازال هدف الوصول إلى إقامة عدالة بسيطة للإجراءات بعيد المنال .

هـ - الإصلاحات على مستوى الطعن بالنقض

تطبيقاً لل المادة 1/11 من قانون 31 ديسمبر 1987 (المتضمن إصلاح نظام المنازعات الإدارية) صدر المرسوم رقم 905-88 الصادر في 2 سبتمبر 1988 المعدل بالمرسوم رقم 766-63 والمؤرخ في 30 جويلية 1963 المتطرق بتنظيم وسير مجلس الدولة ، ونص المرسوم على إنشاء لجنة القبول (COMMISSION D'ADMISSION) وهي لجنة تتولى فحص شروط قبول الطعن بالنقض وتحويله في حالة الإرجاب إلى تسم المنازعات ليتولى التحقيق والفصل فيه . الجديد في هذا الإصلاح هو إحداث إجراء مسبق تتولاه لجنة خاصة وليس الشعبة الفرعية ، مهمة هذا الإجراء مزدوجة ، فمن جهة يهدف إلى التخفيف على مجلس الدولة ، لأن الطعون التي تفتقر إلى شروط القبول سترفضها هذه اللجنة بموجب قرار في الشكل - (وهو هنا قرار قضائي) - أما التي تتواجد فيها الشروط فتحيلها على قسم المنازعات بموجب قرار - (هو هنا قرار إداري) - ، ومن جهة يهدف - إلى إعلام المتخصص بسرعة برفض طعنه دون انتظار طويل . إذ يبلغ المدعى ومحامييه بجلسه لللجنة ومن حق هذا الأخير إبداء ملاحظات شفوية ، ويصدر القرار في جلسة علنية بعد ساعتين تغير مفوض الحكومة ، وينهي هذا القرار للنزاع .

إذا رأى الرئيس أن الطعن مؤسس على أوجه جدية أحال الملف على رئيس قسم المنازعات للتحقيق والحكم فيه (2) .

(1) — DANIEL LABETOUILLE , OP. CIT. , p. 71 .

(2) — PAUL COUDURIER , LA PROCEDURE D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION , IN , REV. FR. DROIT , ADM. MAI 1990 .

غير أن السلطة التنفيذية المتنبعة هنا محدودة بالمبادئ العامة للقانون ، وخاصة مبادئ الإجراءات ، كما يظهر من قضية (CANAL) (1) .

ومن وجہ نظرنا ، فإن سلك المستور الفرنسي يبدو غير مقبول لأنه لا يمكن التسلیم بال اختصاص السلطنة التنفيذية في صياغة قواعد الإجراءات التي تحكم في حقيقة الأمر نزاعات هي طرف وخصم قوي فيها ، بينما يعود الإختصاص بجميع أنواع الإجراءات الأخرى - (المدنية والجزائية) - للشرع .

ولعل القضاء قد أحسن بعده موضوعة هذا السلك وخطورته على قواعد التقاضي وحقوق الأفراد ، ولذلك راح يقيد من القاعدة ومن سلطات الهيئة التنفيذية عن طريق « المبادئ العامة » .

ثانيا : المصادر غير المكتوبة

ويتعلق الأمر هنا بالمبادئ العامة للقانون ، وهي قواعد غير مكتوبة تعود نشأتها إلى الاجتهد القضائي ، ومن بين هذه المبادئ مبادئ الإجراءات .

بغض النظر عن الخلاف التقني العميق حول القيمة القانونية للمبادئ العامة (2) ، فإن الاجتهد الغالب في قضايا مجلس الدولة يضفي عليها قيمة شبه سترورية (3) . وهدف مجلس الدولة من هذا الاجتهد هو كبح تعسف الإدارة وإخضاعها

(1) - وقائع القضية : في فاتح جوان 1962 أنس الجنرال ديغول - (بموجب أمر) محكمة عسكرية ، وبناء على استئناف شعبى أجري في 08 أبريل 1962 حول الشعب الفرنسي تحت ضغط الثورة الجزائرية المباركة رئيس الجمهورية الفرنسية « إبرام اتفاقيات السلام واتخاذ كل الإجراءات التشريعية أو التنظيمية - (بمراسيم أو بأوامر) - اللازمة لتطبيق إعلان 19 مارس 1962 حول الجزائر » .

في 17 سبتمبر 1962 حكمت المحكمة العسكرية على « ANDRE CANAL » ، أمين خزينة المنظمة السرية الإرهابية بالإعدام رفقة اثنين من مشاركيه ، فتقدم محاميهم بدعوى إلغاء الأمر المتضمن إنشاء المحكمة العسكرية وبالفعل الغى مجلس الدولة في 19 أكتوبر 1962 هذا الأمر على أساس أنه وإن كان لرئيس الجمهورية حق إنشاء الهيئات الدستورية إلا أن الأمر المتضمن إنشاء هذه الهيئة هناك مبدأ عاما من مبادئ القانون وهو حق الدفاع ، وذلك عندما جمل قرارات هذه المحكمة غير قابلة لأى طعن .

(2) - انظر الفصل التمهيدي من الجزء الثاني من محاضرات القضاء الإداري .

(3) - C.E. 26/6/1959 , SYNDICAT GENERAL DES INGENIEURS CONSEILS , REC. P. 394 .

وقد أعادت نصوص الإصلاح الأول الصادر بمراسيم 30 سبتمبر 1953 تنظيم الإجراءات أمام المحاكم الإدارية . وقد قفت هذه الإجراءات بمرسوم 13 جويلية 1973 المتضمن قانون المحاكم الإدارية ، ثم بمرسوم 07 سبتمبر 1989 ، الذي يمثل اليوم قانون المحاكم الإدارية الابتدائية والاستئنافية على السواء (1) .

إن الملاحظة الرئيسية المشتركة سواء بالنسبة للإجراءات أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة ، هو الطابع التنظيمي لها ، فنائب النصوص صدرت بمراسيم وليس بقوانين ، ذلك أن الإختصاص في مجال الإجراءات الإدارية يعود في فرنسا إلى السلطة التنفيذية وليس إلى السلطة التشريعية بحكم دستور 1958 الذي يكتفي بمنع السلطة التشريعية إختصاص إنشاء الهيئات القضائية دون إختصاص تحديد قواعد الإجراءات (2) .

فالمادة 34 من الدستور لا تضمن بقصد عرضها اختصاصات السلطة التشريعية « قواعد الإجراءات » من ضمن المسائل المحفوظة للتشريع (3) . وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي قاعدة الإختصاص التنظيمي بالإجراءات الإدارية في العديد من أحكامه (4) ، حيث أكد أنه طالما أن الأمر لا يتعلق بالإجراءات الجزائية - (قمع مخالفات الطريق الكبرى مثلا) - أو بالحربيات الأساسية - (حق الدفاع مثلا) - ، فإن الإختصاص يعود للسلطة التنفيذية في سن الإجراءات وليس للشرع .

(1) - انظر التعليق على تفاصيل قانون المحاكم الإدارية الجديد لدى : - CHRISTIANE GABOLDE , LE NOUVEAU CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIF ET DES COURS D'APPEL , IN RECUEIL , DALLOZ SIREY , N° 3 , 1990 .

(2) - ومع ذلك يعود لها وحدها حق تعديل المبادئ العامة للإجراءات ، لأنها بمثابة المبادئ العامة للقانون ، وهذه الأخيرة أعلى من اللائحة ، ومن ثمة لا يجوز تعديلها إلا من قبل المشرع .

(3) - تنص هذه المادة على ما يلى :

LA LOI FIXE LES REGLES CONCERNANT :
« ... LES GARANTIES FONDAMENTALES ACCORDEES AUX CITOYENS POUR L'EXERCICE DES LIBERTES PUBLIQUES ...

LA PROCEDURE PENALE ... LA CREATION DE NOUVEAUX ORDRES DE JURIDICTION ... »

(4) - منها قراره في 21 ديسمبر 1972 و 14 ماي 1980 .

جـ - التسبيب وتقديم الوثائق

القاعدة أن الإدارة غير ملزمة بتسيب قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، غير أنه يستثنى من هذه القاعدة أقر القضاء الفرنسي حق القاضي في إمكانية الزام الإدارة بتسيب قراراتها ليتمكن من معاشرة رقابته⁽¹⁾ ، أو بتقديم وثائق ضرورية لفهم الملف - خلافاً لقاعدة البينة على من يدعى - غير أن الإدارة تستطيع أن تتحلل من هذا الالتزام إذا ما تعلقت الوثائق بالسر المهني كما هو الأمر في الأسرار العسكرية ، وهذا يجوز للقاضي الإطلاع على الوثائق دون تبليغه للأطراف⁽²⁾ .

2 - مبادئ الإجراءات المرتبطة بتشكيل وعمل الهيئات

أ - تشكيل وسير المحكمة

لابد أن تنعقد المحكمة بنصابها القانوني وأن تكون تشكيلة الجلسة هي تشكيلة المداولة ، وألا يشارك أي عضو أجنبي في التشكيل ولا في مداولات المحكمة . أي غياب لهذه العناصر يؤدي إلى بطلان الأحكام ، وهي من النظام العام .

ب - الأئمكـام

لابد أن تتصدر الأحكام في جلسة علنية ، بعد مداولات سرية ، وأن تكون مسببة ، وهذه الأخيرة هي خاصة ورئيسية للتمييز بين القرار القضائي (المسبب) والقرار الإداري غير المسبب . ومن مقتضيات التسبيب هو وجوب تداول أعضاء المحكمة في كل الدفوع والوسائل المثارة في الدعوى من قبل المدعى . جميع هذه المبادئ العامة السالفة عرضها ، لا يمكن تعريفها إلا بقانون .

للمبادئ العامة للقانون في المجالات التي تتمتع فيها بالسلطة اللائحة المستثقة . وكما سبق بيانه فإن الإجراءات الإدارية هي من مجال السلطة اللائحة المستثقة للإدارة ومن ثم فضل مجلس الدولة إخضاع اللوائح المتعلقة بالإجراءات إلى المبادئ العامة « مبادئ الإجراءات » ، ويمكن تبديل هذه الأخيرة التي مبادئ تتعلق بحقوق الدفاع ، ومبادئ تتعلق بتشكيل وعمل الهيئات⁽¹⁾ .

1 - مبادئ الإجراءات المرتبطة بحق الدفاع

ويتعلق الأمر على الخصوص هنا بالطابع الحضوري للإجراءات . إن هذا المبدأ يفرض على القاضي جملة من القيود منها :

أ - وجوب إخطار المدعى عليه بالدعوى المقامة ضده

إذا كان المبدأ عاماً لجميع الدعاوى ، حيث يتبع على المدعى دائماً تبليغ المدعى عليه بمحتوى الدعوى وبأدراجهما وتاريخ إنعقاد الجلسة ... الخ . فإن المبدأ يزداد أهمية في الدعاوى التي تقام تلقائياً أمام بعض الهيئات الخاصة مثل مجالس التأديب حيث تحرك الإجراءات من قبل الإدارة ، ولذلك يتبع على المجلس قبل الفصل في الملف إخطار المعني بالدعوى التأديبية المقامة ضده .

ب - حق الإطلاع على الملف

من حق كل طرف الإطلاع على كل الوثائق وذكريات الجواب التي يقدمها الطرف الآخر ، ويتم تبليغ ذلك في القضاء الإداري بواسطة القاضي ، الذي لا يستطيع حرمان أي طرف من هذا الحق ، ولا يملك سوى منحه أجلاً لهذا الإطلاع ، بينما يتم التبليغ في القضاء العادي مباشرةً بين المحامين في شكل تبادل المقالات والوثائق .

(1) - انظر في هذه المبادئ :

- LANGAVANT ET ROUAULT , OP. CIT , P. 40 et S.

- CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 20 et

(1) - مجلس الدولة 1954/05/28 ، و 1970/11/27 .
(2) - مجلس الدولة 19554/035/1128 ، قضية COULON .

المصلحة العامة ، وهناك الفرد الذي يمثل المصلحة الشخصية ، وإذا كان هدف الإجراءات الإدارية هو ضمان حقوق الفرد الدستورية ، فإنه في نفس الوقت يكون هدفها كذلك ضمان المصلحة العامة ، ومن هذه الزاوية الأخيرة تتضمن الإجراءات بعض الامتيازات لصالح الإدارة ، منها مثلاً تقييد حق مخاصمة الإدارة بالتلطيم الإداري أحياناً ، وانعدام الأثر الواقع للدعوى الإدارية إلا في حالات استثنائية وبشروط معينة (1) ، الأمر الذي يجعل الإدارة في نهاية الأمر في موقف قوة بينما يكون الفرد في موقف ضعف ، خاصة وأن الإدارة تملك سلطة القبول وتنفيذ المبادر ، دون اللجوء إلى القضاء ، والفرد هو الذي عليه اللجوء إلى القضاء ، ومن ثمة يقع عليه عبء الإثبات طبقاً لقاعدة البينة على من ادعى ، وكثيراً ما يصعب عليه تقديم الدليل بسبب السر المهني الذي تقره قوانين الوظيفة العامة والذي يمنع تسرب أية معلومات وهكذا لا يستطيع تأسيس دعواه كما ينبغي . إن حالة الالتوان بين طرفي الدعوى هي التي كانت وراء منع القاضي الإداري في فرنسا دوراً تدخلياً في الدعوى للمساهمة في البحث عن الدليل وإعادة هذا التوازن المفقود ، ولذلك توصف الإجراءات الإدارية بأنها إجراءات فاحصة .

ثالثاً : الإجراءات الإدارية إجراءات فاحصة وليس إتهامية

بالنظر إلى دور القاضي في الدعوى تقسم الإجراءات عادة إلى نوعين : إجراءات إتهامية وإجراءات فاحصة .

PROCEDURES ACCUSATOIRES

- الإجراءات المتهامية

وهي التي يكون الدور الأساسي فيها لأطراف الدعوى ، إن الإجراءات المدنية هي عامة من هذا النوع ، ولو أن القوانين الحديثة بدأت تمنع نوعاً من الدور التدخلي للقاضي المدني ولكن بشكل محدود (2) .

(1) انظر : مسعود شهرب ، إمتيازات الإدارة أمام القضاء ، مجلة الفكر القانوني ، العدد 4 ، 1987 ، ص 34 .

(2) — JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 467 .

الفرع الثاني خصائص الإجراءات

إنه مع وجود بعض الإجراءات المتبعه أمام مجلس الدولة والإجراءات المتبعه أمام المحاكم الإدارية ، فإنه يمكن الحديث عن قواعد عامة وخصائص مشتركة تتسم بها إجراءات التقاضي في الموارد الإدارية بوجه عام ، وتميزها عن إجراءات التقاضي في الموارد المدنية .

أولاً : الإجراءات الإدارية مستقلة عن الإجراءات المدنية
مبينياً فإن أحكام قانون الإجراءات المدنية لا تطبق على الدعاوى الإدارية التي تخضع لإجراءات خاصة بها (1) . غير أن النصوص أحياناً قد تحيل عليها فوضى واجبة التطبيق ، من أمثلة ذلك : المادة 50 من المرسوم 31 جويلية 1945 المتعلق بمجلس الدولة والتي أحلت على قانون الإجراءات المدنية فيما يتعلق « بميعاد المسافة » ، وكذلك فيما يتعلق برد القضاة .

غير أنه في الواقع العملي قد يلجأ القضاة إلى الإجراءات المدنية حتى في خياب نصوص الإحالة ، باعتبارها مبادئ عامة للإجراءات (2) .

ثانياً : الإجراءات الإدارية تتسم بعدم مساواة أطراف الدعوى

إن أحد طرفي الدعوى الإدارية هو شخص عام ، وهذا يكمن الفارق الرئيسي بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية ، فاللذان تقوم بين طرفين متساوين لا يتمتع أي منهما بأمتياز ما تجاه الآخر . بينما في الدعوى الإدارية هناك الإدارة التي تمثل

(1) — مجلس الدولة ، 23 ماي 1947 قضية : SAUDEMONT DE SAINT QUENTIN

(2) — مجلس الدولة ، 13 مارس 1925 و 29 نوفمبر 1912 ، ويتعلق هذا الأخير باعتماد مجلس الدولة في تعريفه إعتراف الغير الخارج عن الخصومة على أحکام قانون الإجراءات المدنية .

من هذه الاستثناءات هو ضمان سهولة التقاضي للدفاع عن الحقوق العامة ، خير أن هذه الإعفاءات (الاستثناءات) كثيرة ما بقيت نظرية ، لأن تعقيدات القانون الإداري غالباً ما فرضت على المتقاضين حتمية الاستعانة بخدمات المحامين .

ومع ذلك ، فإن النفقات والمصاريف الإجرائية في الدعوى الإدارية أقل منها في الدعوى المدنية ، فلا تعرف الإجراءات الإدارية مثل التمييز بين وظائف المحامي والوكيل « AVOUE » الذي لم تتجهه الإجراءات المدنية إلا حديثاً على مستوى الدعوى الإبتدائية ، ولا تعرف كذلك الإجراءات الإدارية نظام التبليغ عن طريق المحضرين ، فالتبليغ في المواد الإدارية يتم بالبريد المسجل فقط ... الخ (1) .

خامساً : الإجراءات الإدارية إجراءات كتابية

في فرنسا حيث تستقل الإجراءات الإدارية بقانون خاص عن الإجراءات المدنية فإن إجراءات التقاضي في المواد الإدارية تتبعاً بشكل واسع عن الإجراءات المدنية إلى الكتابة وسبب ذلك يعود إلى :

أولاً : دور القاضي الإداري في الدعوى .
ثانياً : الأصل الإداري للمنازعات الإدارية فالكتابة هي وسيلة التغيير العادلة للإدارة مثمناً أن المحادثة الشفوية هي وسيلة التغيير العادي للإنسان (2) .

لأن الإجراءات كتابية ، فإن المذكرات والوثائق تودع بكتابه ضبط الهيئة القضائية المختصة ، وللأطراف حق الإطلاع عليها ، بل ويأمر القاضي بتبليغها لهم ، ولم يسمع بالمناقشة الشفوية أمام مجلس الدولة سوى عام 1850 . إن الأطراف يستطيعون تقديم الملاحظات الشفوية أمام المحاكم الإدارية عند انعقاد الجلسة ، ولكنهم يفضلون دائماً الإكتفاء بالمذكرات المكتوبة (3) .

(1) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 17.

(2) — CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 445.

(3) — JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 468 .

— J. PEISER , OP. CIT , P. 99 et S .

— LANGAVANT ET ROUAULT , OP. CIT , P. 45

PROCEDURES INQUISITOIRES

— الإجراءات الفاحضة
وهي عكس الأولى ، حيث يكون للقاضي دور فعال فيها في توجيه الداعوى والبحث عن الألة ، وتحت هذا النوع تندرج إجراءات الدعوى الجنائية والدعوى الإدارية ، ولو أنه لا ينبغي حسب الأستاذ « دباش » المبالغة في هذا التمييز ، لأنه ليس مطلقاً ، ففي فرنسا تشهد الإجراءات الجنائية شيئاً فشيئاً تخلينا عن حرية الأطراف في توجيه الدعوى ، كما أن الإجراءات الفاحضة في المواد الإدارية ليست تامة (1) .

في الدعوى الجنائية يترك القاضي للأطراف حرية توجيه دعواهم ، بدءاً بتقديم مذكرات الدفاع إلى تبليغ الوثائق ، وتسهيل باقي الإجراءات تحت رقابة القاضي ولكن دون توجيه منه إلى أن يكتفى الأطراف . ولا يتدخل هو إلا للفصل في النزاع عندما تكون القضية جاهزة للحكم فيها .

أما في الدعوى الإدارية فتتم إجراءات سير الدعوى تحت توجيه القاضي ، فيأمر بتبليغ المذكرات والوثائق ، ويحدد الجلسة ويستدعي الأطراف لها ، ويمنح مهل لجواب الأطراف - (وهي محددة بشهرين) - وعندما يتجاوز الإطراف فقط يتدخل هو في إعداد الدليل ، كما هو الحال عندما تمنع الإدارة عن تقديم الوثائق ، فيأمرها القاضي بتقديمها وأحياناً يأمر كذلك بتقديم الدليل على عدم صحة مزاعم المدعى .

لقد جعلت هذه المظاهر الفاحضة الإجراءات الإدارية بالمقارنة مع الإجراءات المدنية مبسطة في شكلها وفي قواعدها عكس الإجراءات المدنية المنشطة بالشكليات التقييدية ، ومن ثمة فإن الإجراءات الإدارية أقل تكلفة بالمقارنة مع الأولى (2) .

رابعاً : الإجراءات الإدارية أقل تكلفة

العدالة الإدارية أقل تكلفة من العدالة المدنية . فإذا كانت القاعدة هي الزيادة الجوية إلى خدمات المحامين ، فإن إستثناءات كثيرة مقررة على القاعدة بموجب نصوص متفرقة بالنسبة لأهم الدعوى بما فيها دعوى تجاوز السلطة أحياناً . والهدف

(1) — CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 448.

(2) — JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 467 .

إن الملاحظة الرئيسية التي ينبغي تسجيلها هي أن وجود إجراءات خاصة بالدعوى الإدارية ، يشكل ميزة كبيرة لنظام القضاء المزدوج في فرنسا ، لأنه بفضل هذه الإجراءات الخاصة يمكن مراعاة خصائص النزاع الإداري وإعادة التوازن إلى أطراف الدعوى ، ويمكن للقاضي أن يتحكم في سير الدعوى والتوفيق بين مركزين متناقضين من جهة المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ، ومن جهة المصلحة الخاصة التي يمثلها الفرد ، وكلاهما مصلحة يحميها الدستور والقانون ، ولو أن الأولى تبقى مهيمنة على الثانية ولكن دون طمس الثانية وإهدارها نهائيا .

غير أن تعدد الإجراءات وكثرة النصوص المنظمة لها وتبغشها يشكل عيبا من العيوب التي كان يمكن تفاديتها عن طريق توحيدتها وتنقيتها في مدونة واحدة ، وقد بدأ هذا الهدف يتحقق جزئيا ، منذ صدور قانون المحاكم الإدارية ، ولم يبق الأمر مطروحا بحدة سوى على مستوى مجلس الدولة كما وأينا قبل قليل .

وأخيرا فإنه يتبعن إستكمال دراسة الإجراءات الإدارية ، بعرض « إجراءات تنفيذ الأحكام في الفرع الموالى » ، بعد أن عرضنا إجراءات الدعوى والحكم فيها بوجه عام في الفرعين السابقين .

الفرع الثالث

إجراءات تنفيذ الأحكام الإدارية

تنفيذ الأحكام الإدارية في فرنسا - في مجال الإلغاء - يعتبر مشكلة قائمة مازالت تحظى باهتمام المشرع الذي يحاول من حين لآخر إدخال إصلاحات على النظام لحل المشكلة ، وتحظى كذلك باهتمام الفقه (1) .

(1) - انظر في موضوع التنفيذ في فرنسا :
— CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 468.

— JOSIANE TERCINET , VERS LA FIN DE L'INEXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES PAR L'ADMINISTRATION ? , IN. REV. DR. ADM. N= , DU 20/01/1981 , P. 3 .

— DIDIER LINOTTE , EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE ADMINISTRATIVE ET ASTREINTES EN MATIERE ADMINISTRATIVE , IN. J.C.P. N= 11/1981 , P. 3011 .

— RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR L'EXECUTION DES DECISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES , IN. REV. FR. DE DROIT , ADM. 6/4/1990 .

إن الشكل الكتابي للإجراءات الإدارية هو ميزة ساهمت في رأينا في قوة القضاء الإداري ، لأن الكتابة هي وسيلة الإبداع وجمع وتحليل الأفكار بعمق ، وهذه هي ميزة الإجراءات الكتابية أما مساوتها فهي بطيء الإجراءات وتأخر الفصل في القضايا بسبب نظام المذكرات المكتوبة المتباينة وآجال الجواب الطويلة (شهران) .

سادسا : الإجراءات الإدارية إجراءات شبه سرية

لأن عمل الإدارة محاط بالسرية وفقاً لقوانين الوظيفة العامة إلى درجة اعتبار إفشاء السر المهني جريمة تأديبية تستوجب عقاب الموظف . ولأن المراحل التحضيرية للقرارات الإدارية سرية ، ولا تصبح علنية - عن طريق نشرها - سوى القرارات التنفيذية . لكل ذلك استوحي القضاء الإداري إجراءاته من قاعدة السرية هذه المعروفة والراسخة في العمل الإداري (1) .

ولذلك فإن التحقيق في القضايا يبقى سوريا ولا يجوز الإطلاع على الملف والوثائق إلا لأطراف الخصومة دون سواهم . وما زالت جلسات الهيئات الخاصة الفاصلة في المواد الإدارية سرية إلى الآن ، عكس جلسات المحاكم الإدارية ومجلس الدولة فهي علنية . إن سرية الجلسات هو عيب جسيم يسمح بوقوع الانحرافات المتعلقة بهذه حقوق الدفاع . إن العلنية هي نوع من الرقابة الشعبية ، إذ لا تسع الشفافية بأي تجاوزات على مرأى وسمع من الرأي العام .

وعموماً فإن الخاصية الشبه سرية للإجراءات في رأينا تكاد تكون مشتركة بين جميع الدعاوى ، ففي الدعوى المدنية كما في الجزء ثانية لا يجوز كذلك الإطلاع على الملف إلا لأطراف الخصومة .

هذه هي باختصار الملامح المشتركة للإجراءات الإدارية أمام القضاء الإداري الفونسي بغض النظر عن بعض الخصوصيات المتعلقة بالإجراءات أمام مجلس الدولة وبغض النظر كذلك عن الإجراءات المختلفة المتباينة أمام الهيئات الخاصة الفاصلة في بعض المسائل الإدارية .

(1) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 16.

رابعاً : تدخل الوسيط L'INTERVENTION DU MEDIATEUR

حول قانون 24 ديسمبر 1976 للوسيط سلطة توجيه الأوامر للادارة بهدف تنفيذ الحكم . وفي حالة عدم إنصياع الادارة للأمر ، فليس هناك من جزاء سوى نشر تقرير بذلك في الجريدة الرسمية .

خامساً : الحلول الواردة بقانون 16 جويلية 1980

تضمن القانون رقم 539-80 بتاريخ 16 جويلية 1980 عدة إجراءات جديدة لإصلاح نظام التنفيذ ، منها ما يلي :

1 - الفرامات التهديدية ASTREINTES

يسعى هذا القانون للقضاء بالحكم على الادارة بمبلغ مالية عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم (1) .

إن هذا الأسلوب هو نفسه نظام الغرامة التهديدية المعروف في القضاء العادي .

2 - المسؤولية المدنية الشخصية للموظف المسؤول عن الامتناع

يعتبر القانون عدم تنفيذ الادارة الحكم بعثابة خطأ شخصي للموظف العام المسؤول عن عدم التنفيذ ، مما يعرضه للمساءلة للتأديبية المالية أمام المحكمة التأديبية المالية (COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE) .

(1) - وفي الجزائر ، فإن المادة 471 من قانون الإجراءات المدنية تنص على حق القاضي في فرض غرامات تهديدية وعليها بعد ذلك تصفيتها وراجعتها ، ويتمتع كذلك قاضي الأمور المستعجلة بهذا الاختصاص .

إن المادة 471 ق.إ.م واردة ضمن الأحكام العامة ، وهذا يعني أنه من الممكن تطبيقها على الإدارية كما هي جائزة ضد الخواص ، خاصة وأنه ليس هناك من خاص بالأحكام الإدارية مما يعني إمكانية تطبيق القاعدة العامة بسبب وحدة قانون الإجراءات .

لقد مرت مشكلة تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الادارة الفرنسية بعدة مراحل تم خلالها تبني عدة حلول (1) نعرضها فيما يلي :

أولاً : تنفيذ الأحكام عن طريق سلطة الوصاية

تستطيع سلطة الوصاية سواء من تلقائ نفسها أو بناء على طلب الأطراف ، أن تسجل تلقائيا في ميزانية الشخص المعنوي العام الذي يتبعها الاعتمادات الضرورية لتنفيذ هذه الأحكام - (أي فكرة الحلول) - إن هذا الحل ينصرف بطبيعة الحال إلى تنفيذ أحكام قضاء التعويض دون قضاء الإلغاء .

ثانياً : الحلول القضائية التقليدية

عندما تمتلك الادارة عن تنفيذ حكم قضائي أو تتأخر في تنفيذه ، فإنها تكون بذلك قد خالفت مبدأ عاماً لا وهو حجية الشئ المقتضي به ، وهي مخالفة ترقى إلى مخالفة القانون ، ومن ثم خرق مبدأ المشروعية الذي يرتكب قيام مسؤولية الادارة ، الأمر الذي يخول المعني رفع دعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به من جراء الامتناع أو التأخير ، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى يمكن للمعنى أن يطعن بالإلغاء في كل القرارات التي تتخذها الادارة لعرقلة تنفيذ الحكم ، وعادة ما يلفي القضاء هذه القرارات تأسيسا على مخالفة الادارة قوة الشئ المقتضي به ، وعلى الدافع السنى في إصدار مثل هذه القرارات (مثلاً : لجوء الادارة إلى تعديل اللائحة السارية المعمول لتفادي تنفيذ الحكم) (2) .

ثالثاً : تدخل الملجنة الخاصة لمجلس الدولة

حول قانون 30 جويلية 1963 للمحكوم لهم ، حق اللجوء إلى لجنة خاصة أنشأها مجلس الدولة ، لمقابضة التنفيذ وقد عدلت المهل والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، بموجب المرسوم رقم 905-88 المؤرخ في 02 سبتمبر 1988 (3) .

(1) - شارل دباش ، المؤسسات ... المرجع السابق ، ص 468 وما بعدها .

(2) - م. د. 1962/7/13 ، قضية BEART DE BOISANGER ، دالوز 1962 ، ص 664 .

(3) - انظر في عرض المسألة الفرع الخاص باختصاصات مجلس الدولة الإستشارية والإدارية

إن فكرة المسؤولية الشخصية للموظف عن خطر الامتناع عن التنفيذ قديمة نسبيا ، فقد نادى بها الفقهاء في بداية هذا القرن (1) ولم يتبعهم القضاء إلى أن تدخل هذا القانون وكرسها .

أما في الأنظمة المقارنة ، فإن المسؤولية الشخصية كان قد اقرها قبل ذلك كل من القانون البريطاني والأمريكي ، حيث يعتبر الموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الحكم مثمنا ويحكم عليه بعقوبة الغرامة أو الحبس . وفي إيطاليا تغيرت مسؤولية مدنية وجنائية في نفس الوقت . وتحتفى ألمانيا بالمسؤولية الشخصية المدنية .

3 - المؤسسات الخاصة بتنفيذ القرارات القضائية ذات المضمون المالي

إن القرارات القضائية الحائزة لقوة الشئ المضني فيه والمتضمنة الحكم على الإدارة بمبانٍ مالية ، يمكن تنفيذها بمجرد أن يقدم المحكوم لهم لمحاسب الخزينة العامة نسخة تنفيذية من القرار القضائي .

المبحث الثاني الاختصاص (1)

على الرغم من أن الخاصية الرئيسية للنظام المزدوج في فرنسا تتمثل في وجود قضاء إداري يتولى عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، كقاعدة عامة ، على الرغم من ذلك ، فإن هذه القاعدة ليست مطلقة ، فهناك إستثناءات مهمة على هذه القاعدة ، بموجب هذه الإستثناءات أُسندت بعض المنازعات الإدارية إلى القضاء العادي إن هذا الأخير يتقاسم إن اختصاص المنازعات الإدارية مع القضاء الإداري ، ولو أن اختصاص هذا الأخير يبقى مهيمنا ورئيسيا .

إن مجالات اختصاص كل جهة من جهات القضاء الإداري والعادي ليست دائمة واضحة ، ولذلك ظهرت عدة معايير لتحديد اختصاص القضاء الإداري واحتياطات القضاء العادي . وهكذا تتولى أولا دراسة مسألة توزيع اختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي (المطلب الأول) ثم مسألة توزيع اختصاص داخل هيئات القضاء الإداري (المطلب الثاني) .

(1) - أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، د. م. ج. الجزائر ، 1979 ، ص 32 وما بعدها .

- عمار عزابي ، دروس في القانون الإداري ، د. م. ج. الجزائر ، 1979 ، ص 79 وما بعدها .

- سليمان محمد الطماوي ، الجزء 1 ، قضاء الإنماء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1969 ، ص 59 وما بعدها .

- محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام (أسس القانون الإداري) مطبعة أخوان مورافنلي ، القاهرة . 1984 ، ص 36 وما بعدها .

- طبيعة الجرف ، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة) مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1970 ، ص 45 وما بعدها .

- JEAN MARIE ANBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 421 et S.

- CHARLES DEBBASCH :

* - CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 35 et S.

* - INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 317 et S.

- GEORGES VEDEL , ET PIERRE DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , THEMIS , P.U.F , PARIS , 1982 , P. 652 .

- ANDRE DE LAUBADERE , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , 6eme ED. L. G. D. J , PARIS , 1973 , P. 403 et S.

- PHILIPPE GEORGES , DROIT PUBLIC , 7eme ED. SIREY , PARIS , 1989 , P. 251 et S.

(1) - انظر : GEORGES VEDEL , ET PIERRE DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 723 et S.

1 – المعيار المضري LE CRITERE ORGANIQUE

ساد هذا المعيار بعد الثورة الفرنسية حيث كانت المحاكم العادلة ممنوعة من نظر المنازعات الإدارية بموجب نصوص 1790 ، ولذلك كان المعيار السادس آنذاك هو أن الاختصاص يعود إلى جهات القضاء الإداري كلما كان النزاع متعلقاً بالإدارة العامة ولم تكن المحاكم العادلة وفقاً لهذا المعيار لتخوض إطلاقاً بالمنازعات الإدارية إلا إذا وجد نص صريح يخولها ذلك ، واستمر الوضع هكذا لسنوات قبل أن تتجه هذه المحاكم العادلة إلى تحرير اختصاصها ببعض المنازعات الإدارية حتى في غياب النص على الإستثناء .

2 – معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير DISTINCTION DES ACTES DE PUISSANCE PUBLIQUE ET DES ACTES DE GESTION

أصل هذا المعيار « المانيا » أين ساد فيها طيلة الإمبراطورية الثانية ، وهو يعكس مرحلة الدولة الحارسة التي سادت في القرن التاسع عشر . مؤدي هذا المعيار أن الإدارة إما أن تتصرف كسلطة عامة ، وذلك في الحالة التي تستعمل سلطاتها الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص ، وهنا يعود الاختصاص إلى القضاء الإداري . وإما أن تتصرف كأي شخص خاص وهو يسير ممتلكاته كما هو الحال بالنسبة للعقود والمسؤولية . إن الإدارة هنا لاظهر كسلطة عامة . وهنا يعود الاختصاص للقضاء العادي .

لقد وجهت إنتقادات عديدة لهذا المعيار . أولها أنه معيار غير مفهوم ، ذلك أن نشاط الإدارة قد يكون مختلفاً ، فيشكل مزيجاً من أعمال السلطة وأعمال التسيير وكثيراً ما يصعب للتمييز بين ما يعتبر من نشاطات السلطة وما يعتبر من نشاطات التسيير . وثانية أن هذا المعيار يضيق من مجال اختصاص القاضي الإداري ويقاد يحصره في نظرية واحدة هي نظرية الضبط الإداري وبعض النشاطات الأخرى القليلة وفي المقابل يوسع من مجال اختصاص القاضي العادي الذي يصبح مختصاً بالكثير من موضوعات القانون الإداري التي لاظهر فيها فكرة الأوامر والنواهي بوضوح ، كما هو الحال في العقود والمسؤولية ، والأموال وحتى الوظيفة العامة . وثالثها أن تضيق

المطلب الأول توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي

القاعدة أن منازعات الإدارة تعود لاختصاص القضاء الإداري وفق معايير عامة أقرها الاجتهاد القضائي ، ولا يحتاج هذا القضاء لممارسة الإختصاص إلى نص خاص ، والإستثناء أن بعض المنازعات الإدارية قد تسند للقضاء العادي بموجب نصوص صريحة لسبب أو آخر .

ستنطوى في الفرع الأول دراسة معايير الإختصاص الإداري (أي المجالات العادلة لاختصاص القضاء الإداري) . وتنطوى في الفرع الثاني دراسة الإستثناءات على معايير الإختصاص .

الفرع الأول مجالات الإختصاص العادلة للقضاء الإداري (أو معايير الإختصاص الإداري)

وتشمل الإختصاصات العادلة للقضاء الإداري بحكم ما يستقر عليه الاجتهاد القضائي (أولاً) ، والإختصاصات العادلة له بحكم النصوص التشريعية (ثانياً) .

أولاً : مجالات الإختصاص العادلة للقضاء الإداري
بحكم الاجتهاد (أو المعايير العامة)
لم يستقر القضاء على معيار واحد يتم على ضوئه تحديد المجالات التي يختص بها القضاء الإداري ، لقد طبق القضاء عدة معايير رئيسية نعرضها فيما يلي :

لقد تبنى مجلس الدولة كذلك هذا المعيار في قرار (TERRIER) بتاريخ 6 فيفري 1903 (1) ، أين صرح باختصاص القضاء الإداري بالنزاع مؤسساً ذلك على كون الأمر يتعلق - (يتصل) - بمرفق عام . ولو أن ذلك جاء بصياغة عامة (2) ، كانت أكثر وضوحاً في تقرير مفوض الحكومة السيد (ROMIEU) « إن كل ما يتعلق بتنظيم أو تسيير المرافق العامة يشتمل عملية إدارية هي بطبيعتها من اختصاص القضاء الإداري ... وإن كل دعوى تتعلق بعملي تنفيذ مرفق عام أو بتنفيذ سُنّ له هي كذلك من اختصاص القضاء الإداري » (3) .

يتبنى مجلس الدولة معيار المرفق العام بعبارات واضحة متطابقة مع بعض عبارات مفوض الحكومة السيد روميو ، في قرار (THEROND) بتاريخ 3/4/1910 (4) .

(1) – ويتعلق الأمر بسياد ثابين ، رفضت الولاية منح المكافأة التي أعلنت عليها لمن يجمع الثابين .

(2) – « ... QUE DU REFUS DU PREFET D'ADMETTRE LA RECLAMATION DONT IL A SAISI IL EST NE UN LITIGE DONT IL APPARTIENT AU CONSEIL D'ETAT DE CONNAIRE ... » .

- M. LONG , ET AUTRES , OP. CIT , P. 53.

(3) – TOUT CE QUI CONCERNE L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS PROPREMENT DITS GENERAUX OU LOCAUX ... CONSTITUE UNE OPERATION ADMINISTRATIVE QUI EST DE PAR SA NATURE DU DOMAINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE TOUTES LES ACTIONS ENTRE PERSONNES PUBLIQUES ET TIERD OU ENTRE CES PERSONNES PUBLIQUES ELLES - MEMES FONDEES SUR L'EXECUTION , L'INEXECUTION OU LA MAUVAISE EXECUTION D'UN SERVICE SONT DE LA COMPETENCE ADMINISTRATIVE .

- M. LONG ET AUTRES , OP. CIT . P. 55.

(4) – ويتعلق الأمر بعدم برم ب بين السيد « تيرون » والولاية موضوعه منع إمتياز حصري له بجمع الكلاب الضالة والحيوانات الميتة مقابل رسوم يتلقاها من المالك . وهو العقد الذي فسخه الولاية ، فتقدم المدعي أمام مجلس الولاية ملتزمًا تعويضه ولكن هذا الأخير يرفض الطلب . فاستأنفه أمام مجلس الدولة ، الذي قرر إختصاصه بالنزاع ، وفي الموضوع أمر بتعيين حبير ، وقد جاءت الإشارة إلى المرفق العام بوضوح وتفصيل على النحو التالي :

« ... DES LORS , POUR BUT D'ASSURER UN SERVICE PUBLIC , QU'AINSI LES DIFFICULTES POUVENT RESULTER DE L'INEXECUTION OU DE LA MAUVAISE EXECUTION DE SERVICE SANS ... DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT » .

- M. LONG ET AUTRES , OP. CIT . P. 93.

مجال اختصاص القاضي الإداري يعني حيث تطور القانون الإداري ، لأن القاضي الإداري كان دائمًا المصدر المنشئ لقواعد القانون الإداري . ورابعها أن هذا المعيار يعكس مرحلة معينة من مراحل تطور وظيفة الدولة .

إن الدولة مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين لم تعد دولة الأوامر والنواهي فقط ، وإنما أصبحت دولة خدمات . وبالتالي فإنه مع تطور وظيفة الدولة لم يعد صحيحاً القول بأن مجالات القانون الإداري هي ما يتصل بالسلطة ، فال المجالات الأخرى التي تظهر فيها الدولة - (وهي الغالبة حالياً) - كخدمة وليس كسلطة هي من صميم القانون الإداري ومنازعاتها هي من مجال اختصاص القاضي الإداري . إن الأمر يتعلق بمعيار آخر هو معيار المرفق العام .

3 – معيار المرفق العام

LE CRITERE DU SERVICE PUBLIC

تحت وطأة الانتقادات الموجهة لمعيار « السلطة العامة » وتحول وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة خدمات طبق القضاء معيار المرفق العام . وفقاً لهذا المعيار نميز بين ما يعتبر مرفقاً عاماً وبين ما يعتبر نشاطاً خاصاً (ACTIVITE PRIVEE) ، بحيث لا تخضع لاختصاص القضاء الإداري سوى النشاطات الأولى دون الثانية .

يعود ظهور هذا المعيار إلى قرار (BLANCO) الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 08 فيفري 1873 ، فقد أشار هذا القرار في حيثياته إلى أن سبب عدم تطبيق قواعد المسؤولية الجنائية على الواقع يعود إلى كون الأمر متعلقاً بمرفق عام (وهو مصنع التبغ التابع للدولة والذي سببت عربة تابعة له حادث كانت ضحيته الأنسنة بلانكو) ، وأن قواعد المسؤولية الإدارية التي تحكمه هي قواعد خاصة ومتغيرة بحسب حاجات المرافق العامة) (1) .

(1) – M. LONG , P. WEIL , G. BRAIBANT , LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE , 7eme ED. SIREY , PARIS , 1978 , P. 5 et s.

هذه الهيئات خاصة للقضاء العادي . إن المرفق العام إنن يمكن أن ينفذ ويسير من قبل هيئات - ليست إدارية - وقد تكون هيئات خاصة أو مختلطة . إن منازعات قرارات التأييب الصادرة عن المجالس المهنية تخضع إبتدائياً للهيئات الإدارية الخاصة وعلى سبيل التفضيل مجلس الدولة (ويستثنى من ذلك قرارات منظمة المحامين فتخضع لمحكمة الاستئناف المدنية) . إن هذه المجالس هي هيئات خاصة ذات ذمة عام ، أي أنها تساهم في تنفيذ مرافق عام مهني (1) .

رغم هذا التوسيع ، فإن معيار المرفق ليس مطلقاً ، بل ترد عليه عدة إستثناءات ، الإستثناء الأول نستخلصه من التمييز بين التسيير العمومي والتسيير الخاص *LA GESTION PUBLIQUE ET LA GESTION PRIVEE* الخاص السالف الإشارة اليه .
إذا يستمر هذا التمييز حتى داخل المرفق العام نفسه ، فعندهما تستعمل الإدارة أثناء تسيير المرافق العمومية - (إستثناء) - إجراءات وأساليب القانون الخاص ، فإن الاختصاص يعود للقضاء العادي ، الذي يطبق القانون الخاص (مثلاً : حالة إبرام المرفق عقداً مدنياً) .

والإستثناء الثاني هو المرفق العام ذو الطبيعة التجارية والصناعية ، الذي تخضع منازعاته للقضاء والقانون العادي (2) . لقد أصبح هذا الإستثناء قاعدة عامة في مجال الاختصاص بمنازعات المرافق العامة التجارية والصناعية وصار الإستثناء هو

(1) – سلحوط أثراً لهذا الإجتهد في التشريع الجزائري – إرجع إلى الباب الثاني الخاص باختصاص الغرف الإدارية في الجزائر .

(2) – م. ت. 22 جانفي 1921 قضية الشركة التجارية لغرب إفريقيا ويتعلق الأمر بمرفق عام لنقل الأشخاص والبضائع بين صفي نهر في ساحل العاج ، حيث غرق أحد هذه القوارب المكون للمرفق وهو « ELOKA » وعلى متنه 18 شخصاً وأربعة سيارات ، رفعت الشركة المالكة لإحدى هذه السيارات – وهي الشركة التجارية لغرب إفريقيا – دعوى تعويض و وتطور النزاع حول الاختصاص إلى محكمة النازع ، فقررت إختصاص القضاء العادي لكون المرفق العام قد تنازل إلىباشر نشاطاً محفوظاً دستورياً للخواص ، ولذلك عليه أن يخضع لنفس القانون والقضاء الذي يخضع له الخواص .

– أنظر القرار والتعليق عليه لدى : مز لون وآخرون ، المرجع السابق ، ص 163 .

إن المقصود بالمرفق العام هنا هو التعريف العضوي والوظيفي في آن واحد إنه كل نشاط تقوم به الإدارة والهيئات العامة وتستهدف لشباع حاجات ذات مصلحة عامة (1) . حسب هذا التعريف فإن النشاط الممiser من قبل الخواص لا يعتبر بدأه مرفقاً عاماً – (لأنعدام المفهوم العضوي للمرفق العام) – وتنستثنى من ذلك حالة « التزام المرفق العام » . غير أن الإجتهد القضائي يوسع فيما بعد المعيار ليشمل حتى بعض الهيئات الخاصة (مثل النقابات المهنية) .

كذلك لايمكن اعتبار كل نشاط إداري حتماً مرفقاً عاماً . إذ يجوز للإدارة أن تقوم بنشاطات من طبيعة مدنية (مثلاً تسيير يوميتها الخاص وإبرام عقود مدنية) ، وهي في هذه الحالة – كما في الحالة التي لا تقوم فيها لا بتنظيم ولا بتسيير مرافق عام – لا تخضع فيها للقانون الإداري ولاختصاص القضاء الإداري . وإنما تخضع للمحاكم التي تطبق بصدرها القانون الخاص .

إن ميزة معيار المرفق العام تكمن في توسيعه مجالات اختصاص القضاء الإداري عكس معيار السلطة العامة ، ويزداد هذا الإتساع أحياناً بسبب تخلي الإجتهد بقصد الاختصاص – عن المفهوم العضوي الضيق للمرفق العام . إن بعض الهيئات التابعة للقانون المهني – لأنها تساهم في تنفيذ مرافق عام – فإنها تخضع للقاضي الإداري فيما يتعلق ببعض القرارات الصادرة عنها . لقد صرخ مجلس الدولة في قرار (MONPEURT) (2) إن « لجان تنظيم الصناعات » ليست مؤسسات عمومية ومع ذلك فإن القرارات الفردية الصادرة عنها تخضع لاختصاص القضاء الإداري ، لأنها – (أي هذه اللجان) – تساهم في تنفيذ مرافق عام ، وفيما عدا هذه القرارات الفردية تبقى

(1) – G. PEISER , OP. CIT , P. 47.

(2) – م. د. 31 جويلية 1942 ، ويتعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن لجان تنظيم الصناعات لتفادي أزمة الندرة في زمن الحرب (العالمية 2) ، حيث قرر مجلس الدولة إختصاص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بها . كما هو الأمر في قضية الحال ، أين صدرت إحدى هذه اللجان – المنشاة بقانون 16 أوت 1940 – وهي لجنة الزجاج والنحارة – قراراً يتعلق بحصر إنتاج الأنابيب الزجاجية في ثلاثة مؤسسات لأغير ، وهو القرار الذي لم يرق للسيد « مونبير » فطعن ببيانه .

أنظر القرار والتعليق عليه ، م. لون . وآخرون ، المرجع السابق ، ص 269 .

إن هذه الإستثناءات تشكل في حقيقها ما أصبح يعرف على مستوى الفقه بأزمة المرفق العام ، وهي الأزمة التي تتعمق بسبب غموض المفهوم نفسه وعدم وضوح تعريفه (1) ، وخاصة منذ أن أصبح التعريف العضوي (الهيئات) والتعريف الوظيفي (النشاط) غير مثلاً ومن بفعل الإستثناءات المشار إليها سابقاً .

4 - معيار التمييز بين التسيير العام والتسيير الخاص . GESTION PUBLIQUE ET GESTION PRIVEE

وهو معيار شبيه بمعيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير ، وقد طرح كدليل للمرفق العام (سبب أزمته المشار إليها آنفاً) ، وهكذا عاد بعض الفقهاء إلى معيار « السلطة العامة » ولكن بشكل أكثر عصرنة . يكون الإختصاص وفقاً لهذا المعيار للقضاء الإداري كلما كان النشاط مسيراً وفق قواعد القانون العام ، ويكون للقضاء العادي كلما كان مسيراً وفق قواعد القانون الخاص .

وهكذا وجد هذا المعيار مكانته بالنسبة لعقود الإدارة المبرمة وفقاً للقانون الخاص (2) ، وبالنسبة لتسخير الدومين الخاص . بل واستمر هذا التمييز بين التسيير العام والتسيير الخاص حتى داخل المرافق العامة نفسها ، وهكذا وقع التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة التجارية والصناعية والاجتماعية ، بحيث أخذت هذه الأخيرة في جزء كبير من منازعاتها للقضاء العادي لكونها مسيرة تسخيراً مطابقاً لتسخير النشاطات الخاصة التجارية والاجتماعية .

(1) - انظر على سبيل المثال في عرض تعريف المرفق العام وإشكالاته ، كلا من :
— YADH BEN ACHOUR , DROIT ADMINISTRATIF , C. ER. P/ C. N. U. D. S. T. TUNIS , 1982 , P. 368 et S.

— JOEL CARBAJO , DROIT DES SERVICES PUBLIC , DALLOZ , PARIS , 1990 , P. 6 et S.

— محمد أمين بوسماح ، تعریب رحال بن أعمى ، رحال مولاي إبريس ، المرفق العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995 ، ص 32 وما بعدها .

(2) - م. د. 31 جويلية 1912 ، ويتعلق الأمر بعقد توريد البلاط ابرمه بلدية « ليل » مع شركة خاصة ، أين قرر مجلس الدولة « أن القضاء الإداري غير مختص بنظر عقد موضوعه توريد حسب قواعد شروط العقود المبرمة بين الخواص » .

أنظر الحكم والتعليق عليه لدى :
— M. LONG ET AUTRES , LES GRANDES ARRETS ... , OP. CIT , P. 111 .

خضوع هذه المرافق للقانون الإداري فيما يتعلق بالنظام القانوني للمرافق العامة (1) . وقد توسع هذا الإجتهاد جزئياً إلى المرافق العامة الاجتماعية والمهنية (2) .

(1) - وهكذا يعود الإختصاص للقضاء الإداري في المسائل التالية المتعلقة بالتنظيم : إنشاء المصالح ، وإنائها وتنظيم عملها مثل الطعن ضد قرارات توسيع مجال نشاط المصلحة / م. د. 11 جوان 1958 وكذلك المنازعات المتعلقة بأموال هذه المرافق الخاصة للقانون العام ، و المنازعات الأشغال المتعلقة بالأملاك والمعتبرة أشغالاً عمومية ، و المنازعات اللوائح التنظيمية المتعلقة بتنظيم المرفق العام ذو الطبيعة التجارية والصناعية وتخصيص للقضاء الإداري .

- (قرار مجلس الدولة بتاريخ 10 نوفمبر 1961) - وبالنسبة لمستخدمي هذه المرافق فالقاعدة أن منازعاتهم تخضع للقضاء العادي ولكن مع وجود استثناء يجعل منازعات المدير والمحاسب من إختصاص القضاء الإداري رغم أنهم ليسوا موظفين عموميين بمنصبة الأولى من قانون الوظيف العمومي ، وبقي تطبيق هذا الاستثناء ضيقاً .

أما في مسائل تسخير المرافق العامة التجارية والصناعية فيبني التمييز بين منازعات المرتفقين و منازعات الغير ، حيث يعود الإختصاص للقضاء العادي بمنازعات المرتفقين

LES USAGERS ، ومرتفقي المرافق العامة هم المستفيدون من خدماتها ولو أن للقاعدة إستثناء ، فمثلاً يجوز للمرتفق مخالفة الإدراة أمام القضاء الإداري عن رفضها إرخاص الملتزم بتسخير المرفق FAIRE FONCTIONNER LE SERVICE . بينما يتوزع الإختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري فيما يخص منازعات الغير حسب الحالات وهكذا يعود الإختصاص للقضاء الإداري في المنازعات ذات الطابع التعاقدية مع الموردين عندما يكون العقد من عقود القانون العام (قرار مجلس الدولة بتاريخ 19 جانفي 1973) وفي المنازعات الناتجة عن الأضرار التي تصيب الغير من جراء الأشغال العامة (مثلاً إنقطاع للغاز أو الماء بفعل ثقب في القناة الرئيسية) .

بينما يعود الإختصاص للقضاء العادي في المنازعات ذات الطابع التعاقدية مع الموردين عندما يكون العقد من عقود القانون الخاص ، المنازعات التي سببها المرفق العام التجاري والصناعي للغير خارج الأشغال العام (مثلاً حادث تسبيه حافلة بلدية) - (م . د . 11 جويلية 1933) - .

(2) - وهكذا فإن منازعات الضمان الاجتماعي أخذت بموجب نصوص خاصة لإختصاص هيئات مرتبطة بالقضاء العادي ، وعموماً فإن المرافق العامة ذات الموضوع الاجتماعي ليست نوعاً من المرافق القائمة بذاتها ، ومن ثم فإن منازعاتها تخضع حسب معايير الإختصاص تارة للقضاء العادي وتارة للقضاء الإداري . ويتحدد ذلك حسب طريقة تسخير المرفق ، فإذا كان التسيير « خاصاً » غالباً ما ينعدم الإختصاص للقضاء العادي وإذا كان التسيير « عاماً » غالباً ما ينعدم الإختصاص للقضاء الإداري .

أنظر في تفاصيل توزيع الإختصاص ، و المنازعات المرافق التجارية والصناعية والاجتماعية
— G. PEISER ، المرجع السابق ، ص 51 - 66 .

ب - موضوع النزاع
وهو العامل الحاسم في تحديد القانون الواجب التطبيق ، ويتجلى ذلك من خلال التمييز بين التصرفات الإدارية المنعزلة وبين النشاطات الإدارية المستمرة .

الفقرة الأولى : النظام القانوني للتصرف الإداري المنعزل

في التصرفات الإدارية المنعزلة يبحث القاضي جملة القواعد التي تنظم هذا التصرف ، فإن كان التصرف يخضع لنظام من أنظمة القانون الخاص كان الاختصاص للقاضي العادي (مثلاً عقد تجاري يبرمه شخص عام ضمن شروط عقود القانون الخاص) .

وإذا كان التصرف يخضع لنظام من أنظمة القانون العام كان الاختصاص للقاضي الإداري (مثلاً تصرف من التصرفات المتعلقة بعلاقة السلطة الإدارية بموظفيها أو التصرفات التي تتعلق بصلاحيات الإدارة العامة ، كفرض الضرائب) .

الفقرة الثانية : النشاطات الإدارية المستمرة

مبدئياً النشاطات الإدارية المستمرة تشتمل مرافق عامة تعود منازعاتها للقضاء الإداري ، لأن القانون الواجب التطبيق يتعلق بقضية من قضايا القانون العام (وهي سير وتنظيم المرافق العامة ، النظام القانوني له) ، غير أن هذه القاعدة تعرف عدة استثناءات كما لاحظنا من قبل ، ذلك أن بعض هذه النشاطات تخضع للقضاء العادي (1) .

في جزء كبير من منازعاتها ، إن الأمر يتعلق بالمرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي ، وبالمرافق العامة ذات الطابع الاجتماعي الشابهة لنشاط الخواص وكذلك عندما لا يشكل النشاط منفعة عامة (مثلاً تسيير الدومنين الخاص) (1) .

والحقيقة أن معيار القانون الواجب التطبيق لا يخلو كسابقيه من نقد ، ليس فقط لأنه من الصعوبة يمكن تحديد هذا القانون أحياناً ، ولكن أيضاً لأنه في حالات كثيرة لا يمكن معرفة القانون الواجب التطبيق إلا إذا تم تحديد جهة الاختصاص .

(1) — JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 425 - 426 .

إن هذا المعيار ليس كافياً ، ويشهد واقع الإجتهاد القضائي على ذلك ، فكثيراً ما كان القضاء يحدد الاختصاص بالرجوع إلى معايير أخرى وليس بنوعية التسيير ، ولو أنه طبقه في حالات أخرى .

5 - المعيار العدلي (القانون الواجب التطبيق) LA LOI APPLIQUEE

إذا كان النزاع المطروح يثير قضية من قضايا القانون العام إنعقد الاختصاص للقضاء الإداري ، وإذا كان النزاع يثير مشكلة من مشاكل القانون الخاص إنعقد الاختصاص للقضاء العادي . ويمكن تحديد القانون الواجب التطبيق من خلال جملة من المسائل منها على الخصوص اشخاص النزاع وموضوع النزاع .

أ - أشخاص النزاع

إذا كان النزاع بين شخصين قانونيين عاديين (أي من أشخاص القانون الخاص) إنعقد الاختصاص للقضاء العادي ، لأن العلاقات بين الخواص هي دائماً قضايا يحكمها القانون الخاص كقاعدة عامة ، ولا يجوز الخروج على القاعدة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك وقد أقر الإجتهاد إستثناءات على هذه القاعدة (مثلاً قرار مجلس الدولة في قضية MONPEURT المشار إليها سابقاً) . وكذلك في حالة تسيير المرفق العام عن طريق الالتزام ، حيث يتمتع الشخص (الملزم) ببعض امتيازات القانون العام ، ولذلك تعتبر القرارات الصادرة عنه قرارات إدارية تخضع منازعاتها للقضاء الإداري (1) .

أما إذا كان النزاع بين شخص عام وشخص خاص ، فإن القضايا التي يثيرها يمكن أن تكون من قضايا القانون العام أو من قضايا القانون الخاص ، وبالتالي فالاختصاص قد ينعد للقاضي الإداري وقد ينعد للقاضي العادي حسب نوع القضية المثارة .

(1) — م. د. ف . 13 جانفي 1961 . و 31 جويلية 1968 .

و عموما ، فإننا نرى مع رأي البعض من الفقهاء (1) عدم كفاية معيار وحيد أنه لاينفي التعويل على معيار واحد لتحديد الإختصاص ، بل يتبعه الأخذ بجميع هذه المعايير مجتمعة أو منفردة ، وبالفعل فإن القضاء الإداري نفسه يأخذ بجميع هذه المعايير ، فاحيانا يكتفى بالمعيار العضوي (الشكلي) ، اذ كان في بداية الأمر يربط الإختصاص بوجود الإدارة العامة طرفا في النزاع وأحيانا أخرى يطبق المعايير الموضوعية العادلة ، إذ يبحث موضوع النشاط من حيث مدى وجود مظاهر السلطة العامة ، المرفق العام .

إلى جانب هذه المعايير القضائية ، فإن المشرع تدخل في حالات قليلة بالنص على إختصاص القضاء الإداري ببعض المسائل .

ثانيا : مجالات الإختصاص العائد للقضاء العادي بحكم التسيير

ولو أن إختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات الإدارة لا يحتاج إلى نص ، لأن الولاية العامة بنظر هذه المنازعات تنعدم للقاضي الإداري ، ولا يسحب منه الإختصاص إلا إستثناء وإستثناء يحتاج دائما إلى نص خاص وصريح .

من المجالات التي نص المشرع على إختصاص القضاء الإداري به ————— (لتأكيد وليس للتقرير) - ما يلي :
— المنازعات المتعلقة ببيوع الدومن (قانون 28 بليفيوز PLUVIOSE)
العام الثامن للثورة .

— منازعات الضرائب المباشرة (قانون 05 فنتوز VENTOSE) العام الثاني عشر للثورة .

— المنازعات المتعلقة بالعقود التي ترخص بشغل الدومن العام أي إحتلاله (المرسوم بقانون الصادر في 17 جوان 1938) (2) .

(1) - من مؤلاء : G. PEISER , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF . OP. CIT , P. 49.

(2) - أظر في عرض هذه النصوص كل من : JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 425 - 426 .

— A. DE LAUBADERE (TRAITE ...) OP. CIT , P. 402 et S.

الفرع الثاني مجالات الإختصاص العائد للقضاء العادي (أو الإستثناءات على معايير الإختصاص)

ويمكن تبوبها إلى نوعين : مجالات تعود إلى إختصاص القضاء العادي بحكم الإجتهاد القضائي ، ومجالات تعود إلى القضاء العادي بحكم التشريع .

أولا : مجالات الإختصاص العائد للقضاء العادي بحكم الإجتهاد القضائي

إلى جانب المعايير القضائية العامة السابق عرضها ، هناك معايير قضائية خاصة تضع جملة من الإستثناءات على قواعد إختصاص القاضي الإداري ، باحالتها الإختصاص إلى المحاكم العادية في قضياها تعتبر - بحسب معايير توزيع الإختصاص المشار إليها سابقا - من إختصاص القضاء الإداري . لقد أردت هذه المعايير الخاصة إلى توسيع إختصاص القضاء العادي بمنازعات الإدارة شيئا فشيئا بموجب الإستثناءات التي سنتها ، وبالتالي فإن عدة مجالات أصبحت من إختصاص القاضي العادي إستثناء من القاعدة العامة ، نعرض هذه المجالات فيما يلي :

1 - المنازعات المتعلقة بتسهيل مرافق القضاء

فقد ميز الإجتهاد القضائي بالنسبة لمرفق القضاء العادي بين تنظيم المرفق وبين تسييره (ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT) ، فلا تخضع لإختصاص القضاء الإداري سوى المنازعات المتعلقة بتنظيم العدالة العادلة بوصفها مرفاً عاماً ، وهكذا فإن القرارات المتعلقة بإنشاء أو إلغاء المحاكم هي من إختصاص القضاء الإداري ، وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات المتعلقة بالسلك المهني للقضاة من تعين وترقية ومرتب وتأثيب .

وأخيرا فإن القرارات الصادرة كذلك عن المجلس الأعلى للقضاء بوصفه جهازا إداريا (وليس تأسيسيا) تخضع للقضاء الإداري (1) .

(1) - م. د. 12 جويلية 1969 .

الفردية - (قرارات قاضي التحقيق السالبة للحربيات الفردية) . غير أن هذا المبدأ ليس مطلقاً فقد حصره الإجتهد القاضائي في حالات محددة هي : الغصب ، والتعدي والإستيلاء ولو أن الاختصاص العادي في هذه الحالة الأخيرة ليس مطلقاً فالقضاء الإداري يتقاسم مع القضاء العادي الاختصاص .

A - نظرية الغصب LA THEORIE DE L'EMPRISE

الغصب هو كل قرارات وضع اليد وأخذ الحيازة التي تقوم بها الإدارة ويكون موضوعها الملكية العقارية الخاصة (مثلاً إحتلال ملكية خاصة) (1) وحسب محكمة التنازع فإن للغصب يتحقق عندما تجرد الإدارة شخصاً من ملكيته العقارية دون سند قانوني مقبول (2) .

ونقاً لنظرية « الغصب » يكون من حق القاضي العادي الحكم بإصلاح الضير ويستوي في ذلك أن يكون الغصب بناءً على نص أو في غيابه ، ففي الحالتين يستحق المالك التعويض .

في حالة وجود نص وحصول الغصب خلافاً لمقتضيات هذا النص ، فإن المالك يستحق التعويض ، وفي حالة عدم وجود نص يسمح بالغصب ، فإن قرار الغصب يعتبر بدأه غير مشروع ، وعدم المشروعية يستوجب بدأه التعويض .

لتطبيق نظرية الغصب لابد من توفر ثلاثة شروط هي : تجريد الفرد من ملكيته الخاصة ، وأن تكون هذه الملكية من الأماكن العقارية وليس المنقوله ، وأخيراً أن تكون العملية قد تمت بطريقة غير قانونية .

الشرط الأول : تجريد الشخص من الملكية

لابد القول بوجود حالة « غصب » من وجود حالة وضع يد على الملكية الخاصة (3) . وبالمقابل لا تكون هناك حالة « غصب » عندما تبقى الإدارة خارج الملكية

(1) — JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 429 .

(2) — T.C. 17/03/1949 .

(3) — م. د . 13 نوفمبر 1953 . (المجموعة 493) .

أما فيما يتعلق بسير الجهاز القضائي فيخضع لاختصاص المحاكم العادلة والمقصود بذلك كل الأعمال والقرارات المتعلقة بممارسة السلطة القضائية ، إن الأمر لا يشمل فقط الأحكام القضائية التي تخضع لنظام ذاتي للرقابة ، بعيداً عن القضاء الإداري - (أي طرق الطعن) - بل ويمتد إلى الأعمال التمهيدية السابقة على الحكم مثل التحقيق في الدعوى وإجراءات المتابعة والشكوى وأعمال الضبطية القضائية ، وكذلك الأعمال الولائية للقاضي ، وإجراءات التنفيذ وقرارات العفو ... الخ .

إن أساس عدم اختصاص القاضي الإداري بمنازعات تسيير مرافق القضاء العادي ، هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي لايسع للقاضي الإداري بالتدخل في نشاط سلطة قضائية مستقلة (1) .

2 - المنازعات الناتجة عن المساس بالملكية الخاصة وبالحقوق الأساسية للأفراد

إن الأمر هنا يتعلق بمبدأ ثابت في النظام القضائي الفرنسي مفاده أن القاضي العادي هو حامي الحرفيات الأساسية والملكية الفردية (2) ، ولذلك فكلما كان هناك مساس إداري بحق من الحقوق الأساسية للأفراد أو حرفياتهم كلما إنعقد الاختصاص للقضاء العادي ، وليس للقضاء الإداري ، لقد أصبح هذا الأمر تقليداً ثابتاً في قواعد توزيع الاختصاص .

وبناءً على هذا المبدأ ويستخلص من جملة النصوص المترفة التي تسمح بتدخل القاضي كلما كان هناك مساس بالملكية الفردية (حالة نزع الملكية) (3) أو بالحرفيات

(1) — JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 423 .

(2) — المادة 66 من دستور فرنسا لسنة 1958 ، وتنص على أن « القضاء العادي هو حامي الحرفيات الفردية . ويضمن تطبيق المبدأ القائل بأنه لايجوز حجز أي شخص تعسفاً » .

(3) — المادة 136 من قانون الإجراءات الجزائية كذلك ، وتنص على منع وقف وحبس الأشخاص تعسفاً ، وغيرها من النصوص المتعلقة بنزع الملكية .

(3) — ولو أن الاختصاص بالغاء قرارات نزع الملكية يبقى من اختصاص القضاء الإداري ولا يبقى للقضاء العادي سوى منازعات التعويض ، وحتى في هذه الأخيرة ، فإن الاختصاص يبقى للقاضي الإداري بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن التأثير في سير المرحلة الإدارية لنزع الملكية (م. د . 14 مارس 1975) .

وبالمقابل عندما تجود الإدارة شخصا من أملاكه بموجب سند قانوني فإن الاختصاص - في غياب نص خاص - يبقى للقضاء الإداري .

إن دور القاضي العادي هنا محدود ، فهو لا يستطيع فحص الطابع غير القانوني لقرار التجريد . فالمحاكم العادية لا تقرر عدم قانونية (عدم شرعية) عملية التجريد إلا إذا كان قرار التجريد قد ألغى من قبل المحاكم الإدارية . أو إذا كانت هذه الأخيرة قد أحيل عليها الدفع بعدم المشروعية من قبل المحاكم العادية وأعلنت عدم مشروعيته (1) . ولا تشد عن هذه القاعدة سوى حالة وجود لمشروعية صارخة وبديهية (2) . أي في الحالة التي يشكل فيها قرار التجريد (الغصب) ، تعديا . فالقاضي العادي يعتمد على هذا الوصف الأخير - (التعدي) - دون إحالة الأمر على القاضي الإداري لفحص عدم المشروعية (3) .

وعومما فإن صلاحيات القاضي العادي في مجال الغصب محدودة بتقدير التعويض المستحق دون آية صلاحيات أخرى . فليس له حق توجيه أوامر للإدارة مثلا بالخروج من العقار ، أو الغاء قرار الغصب .

LA THEORIE DE LA VOIE DE FAIT ب - نظرية التعدي

التعدي هو تصرف مادي يصدر عن الإدارة ومشوب بلا مشروعية صارخة ويشكل مساسا بالملكية الخاصة أو بحقوق اساسية للأفراد (4)(5) . إن أهم شروط للقول بوجود تعدي هو إتسام التصرف بلا مشروعية صارخة (LA GRAVITE DE L'IRREGULARITE) . أما الشرط الثاني فهو مساس هذا العمل العادي بحق من الحقوق الفردية .

(1) - شارل دياش ، المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 347 .

(2) - م . ت . 02 فيفري 1950 . (المجموعة 651) .

(3) - م . ت . 05 فيفري 1950 . (662 // //) .

(4) - LANGAVANT , ET M. CH. ROUAULT , OP. CIT , P. 74 et s.

- J.M. MARIE AUBY ET R. DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 429.

(5) - CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT , P. 348.

ولا تدخلها ، وتتحقق بها مساسا من الخارج دون وضع لليد عليها (1) .

وتكون هناك حالة « غصب » حتى عندما يكون التجريد من الملكية جزئيا أو مؤقتا (مثلا استيلاء غير قانوني على شقة لتهيئة مستودع للخبز) (2) . إن الاستيلاء - كما سنعرفه فيما بعد - إذا تم بطريقة غير قانونية وإنصب على عقار يشكل إلن حالة من حالات الغصب .

الشرط الثاني : أن يكون موضوع التجرييد ملكية عقارية أو حق عيني عقاري (3)

إن المساس بالأموال المنقولة لا يشكل « غصبا » . إن السبب في هذا التمييز هو المبادئ الدستورية والتاريخية التي تقدس الملكية العقارية في فرنسا ، وتميزها عن الملكية المنقولة ، وللتمييز بين المنقولات والعقارات يلجأ القاضي دائمًا إلى المادة 516 من القانون المدني الفرنسي المتعلقة بتقسيم الأموال .

كلما كان التجريد متعلقا بأموال منقولة كلما بقي الاختصاص للقضاء الإداري وفي الحالة التي يكون فيها قرار التجريد متعلقا بأموال عقارية ومنقولة في آن واحد فإن الاختصاص يعود للقضاء العادي والإداري معا . حيث يفصل كل منها في الجزء الخاص به - (الإداري فيما يتعلق بالمنقولات ، والعادي فيما يتعلق بالعقارات) - (4) . وعندما يتضمن التجريد جانبا غالبا (عقاريا أو منقولا) فإن الجهة المختصة هي التي يتبعها هذا الجانب الغالب (5) .

الشرط الثالث : أن يكون التجريد غير قانوني IRREGULIERE

لقد أشارت إلى هذا الشرط محكمة التنازع (6) ، وأندده مجلس الدولة (7) .

(1) - م . ت . 24 ديسمبر 1904 . (المجموعة 888)
(2) - م . د . 19 نوفمبر 1969 . (512 //) .
(3) - م . ت . 04 جويلية 1934 . (سيراي 97 . 3 . 1935) .
(4) - م . د . 30 جويلية 1949 . (المجموعة 411) .
(5) - م . ت . 26 جويلية 1950 . (المجموعة 649) .
(6) - 01 فيفري 1951 . (المجموعة 627) .
(7) - 15 فيفري 1961 . (دالوز 661 . 1961) .

البساطة ، وهكذا في الحالة الأولى أصبح يصرح بالغاء القرار المنفذ وانعدامه وكانه لم يكن (م. ت. 27 جانفي 1966 قضية (GUIGN)) .

إن بعض الأحكام الجنائية تذهب في إتجاه تقاسم الاختصاص في حالة التعدي بين القضايان الإداري والعادي . وهكذا فإن محكمة النقض قررت في حكمين صادرتين عنها في نفس اليوم أن عدم تجديد جواز السفر أو سحبه لأسباب ضريبية يشكل تعديا (نقض 28 نوفمبر 1984) ولا يشكل تعديا عندما يكون السحب نتيجة لعقوبة جنائية (م. ت. 12 جانفي 1987) . وكذلك فقد قبل مجلس الدولة إختصاصه بالرقابة لأول مرة على رفض تسليم جوازات السفر ، بحيث رفض في حالة توافر نظرية التعدي الإهالة على القضاء العادي مصراها بالغاء وبعدم مشروعية قرار الرفض (م. د. 08 أفريل 1987 قضية PELTIER) (1) ، لقد طالب نتيجة لهذه التطورات بعض الفقهاء ومفوضي الحكومة بالغاء نظرية التعدي (2) .

الشرط الثاني : المساس بالحقوق الفردية

ويتعلق الأمر بالمساس بالحربيات الطبيعية للأفراد ، حرية الصحافة ، حرية العبادة ، حرمة وسرية المراسلات . وحقوق الملكية الفردية العقارية والمنقولة على السواء .

للقاضي العادي هنا صلاحيات واسعة ، إذ يستطيع تقرير ما إذا كان هناك تعدي ؟ وفي حالة التأكد منه يقدر التعويضات الازمة ، وكذلك يستطيع أن يأمر الإدارة بوقف التعدي أو بإرجاع الأماكن المحجوزة أو وقف الأشغال أو إخلاء العقار المحتل أو تهديم ما تم بناؤه . أن تمنع القاضي سلطة الأوامر هذه يأتي إثناء من المبدأ العام إلا وهو عدم جواز توجيه القاضي (الإداري) في فونسا توجيه أوامر إلى الإدارة بسبب مبدأ الفصل بين السلطة الإدارية والقضائية وإستقلال كل منها على الأخرى . غير أنه بسبب خطورة « التعدي » أباح الإجتهاد هذه السلطات للقاضي (العادي) بل وأباح له حتى سلطة توجيه أوامر مسبقة . فأجاز الإجتهاد إنذار الإدارة بعدم التعدي ويعندها مسبقاً من اللجوء إلى التنفيذ المادي غير القانوني (3) .

(1) - أورد هذه الأحكام PEISER ، المرجع السابق ، ص 75 .

(2) - نفس المرجع ، نفس الصفحة .

(3) — J.M. AUBY ET R.DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 430.

الشرط الأول : اللامشرومية الصارخة

يمكن أن تتجسد هذه اللامشرومية الصارخة سواء في التصرف القانوني - (القرار أو العقد غير المشروع) - الذي تنفذه الإدارة ماديًا . أما إذا لم يتبع التصرف القانوني بتنفيذ مادي فلا يمكن القول بوجود تعدي . غير أن وجود تهديد محدد بالتنفيذ يؤدي إلى نظرية التعدي حتى إذا لم ينفذ هذا التهديد (م. ت. 18 ديسمبر 1947) .

كما يمكن أن تتجسد هذه اللامشرومية في التصرف العادي المتخذ لتنفيذ التصرف القانوني ، كما هو الحال عندما تقوم الإدارة بالعمل العادي دون اتخاذ التصرف القانوني المسبق ولللازم لهذا العمل العادي أو عندما تقوم بعمل مادي غير مطابق مع التصرف القانوني نفسه ، أو عندما تقوم الإدارة بالتنفيذ الجبري في حالات يمنع القانوني فيها اللجوء إليه .

يمكن أن يكون العمل العادي للإدارة خير مشروع ليس فقط بالمقارنة مع التصرف القانوني - (فقد لا يكون هذا الأخير لازما ولا يؤسس عليه العمل العادي) - وإنما أيضاً بالمقارنة مع القانون بالمعنى الواسع ، فمخالفة التصرف العادي للقانون يشكل تعدياً وهذه الحالة هي الأصل في وجود التعدي .

ونظراً لخطورة التعدي ، فقد أجاز القضاء طلب إلغاء التصرف القانوني (القرار مثلاً) الذي تأسس عليه العمل العادي سواء أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي (1) - (والأصل لولا حالة التعدي . أن إلغاء القرار ليس من اختصاص القضاء العادي) - بينما لا يكون الاختصاص بتغيير التعويض الناتج عن التعدي إلا للمحاكم العالية دون المحاكم الإدارية ، ولو أن القضاء الإداري بدأ يعدل حديثاً عن هذه القاعدة فقد صرخ باختصاصه مثلاً بمنع التعويض في قضية تتعلق بحجز جرائد ذات طابع تعدي (م. د. 04 نوفمبر 1966 وزير الداخلية ضد جريدة TEMOIGNAGE CHRETIEN) . إن هذا التراجع بالنسبة للإختصاص يظهر كذلك على مستوى آخر ، فقد أصبح القضاء الإداري يقبل باختصاصه في حالة التعدي الناتج عن اللامشرومية الخطيرة (الصارخة) بعدما كان لا يقبل سوى بنظر اللامشرومية

(1) — محكمة التنازع 27 جوان 1968 .

ب - تسخير الأشخاص والخدمات الشخصية
LA REQUISITION DE PERSONNES ET
DE SERVICES PERSONNELS

يمكن أن يكون التسخير جماعياً أو فردياً . ويمكن أن يكون التسخير الموجه للأشخاص (1) أو للمؤسسات (ENTREPRISES) مجرد « تسخير للخدمات » ويتمثل تسخير الخدمات هذا في إلزام الشخص أو المؤسسة بتنفيذ الخدمات المطلوبة بوسائلها الخاصة مع إحتفاظها بالنشاط المهني (المادة 2 من أمر 06 جانفي 1959) .

ج - تسخير المؤسسات
LA REQUISITION D'ENTREPRISES

ويشمل الوسائل المالية للمشروع وعماله ومحلاته ولكونه نوع من الإستيلاء المؤقت فهو يتعلق بالإستيلاء فقط .

د - الإستيلاء على العقارات

يفرق الفقه بين الإستيلاء المؤقت الذي ينتهي بانتهاء مدة محددة ، ويتصل بالإستيلاء فقط . وبين الإستيلاء على العقارات تمهدأ لنزع ملكيتها من أجل المنفعة العمومية ، الذي تتجأ إليه الإدارة بسبب الحاجة الملحة للعقارات التي لاتسمح بانتظار إتمام إجراءات نزع الملكية (2) .

أما من حيث الاختصاص ، فإن منازعات الإستيلاء تتوزع في فرنسا بين القضاء العادي والقضاء الإداري على النحو التالي :

(1) — A. DE LANBADERE , J.C. VENEZA , ET YVES GANDMET , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , T2, 9 eme ED. L.G.D.J , PARIS , 1992 , P. 380 .

(2) — أظر في هذا التمييز على سبيل المثال :
— محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مطبعة أخوان مورافتشلي ، القاهرة 1984 - 1985 ، ص 459 .
— عبدالعزيز السيد الجوهرى ، محاضرات في الأموال العامة ، د. م. ج. الجزائر ، 1983 ، ص 61 .

إننا لانفهم سبب عدم تمديد هذه الصلاحيات الواسعة للقاضي العادي إلى نظرية الغصب رغم أن الأمر في الحالتين يتعلق بحماية الحريات والحقوق الفردية (أي أن الحكمة واحدة) .

ج - نظرية الإستيلاء
LA REQUISITION
الإستيلاء هو إجراء جبri يسمح للإدارة بالحصول على الأموال المنقوله وكذلك التمتع بالأموال العقارية (1) .

إن أقدم صورة للإستيلاء هي الإستيلاء العسكري MILITAIRE (LA REQUISITION MILITAIRE) الذي ظهر - في فرنسا - بموجب قانون 03 جويلية 1877 ، ويسعى للجيش بالإستيلاء في فترة الحرب على أموال الغير ، ثم تطور مفهوم الإستيلاء نحو نظام الإستيلاء المدني (LA REQUISITION CIVILE) وذلك بموجب قانون 11 جويلية 1938 المتمم بالأمر رقم 63-59 بتاريخ 6 جانفي 1959 (2) .

لقد جعلت هذه النصوص موضوع الإستيلاء المدني عاماً يشمل العقارات والمنقولات على السواء وياخذ شكل قرار إداري ، ويمكن بالنظر إلى موضوع حصر الإستيلاء في أربعة أنواع هي :

أ - الإستيلاء على الأموال
LA REQUISITION DE BIENS

يمكن أن ينصب على المنقولات بهدف تملكها أو بهدف استعمالها فقط أو على العقارات ولكن لا يكون في هذه الحالة سوى بهدف استعمالها دون تملكها .

(1) — PHILIPPE GEORGES , DROIT PUBLIC , 7eme. ED. SEREY , PARIS , 1989 , P. 431 .
(2) — أظر هذه النصوص في :
— CODE ADMINISTRATIF 23eme ED. DALLOZ , PARIS 1994 , P. 1505.

ان هذه الاعتبارات هي التي دفعت القضاء الى تكريس مجموعة من الحلول في اتجاه تأكيد اختصاص القاضي العادي ، ولكن ليس بصفة مطلقة ، ونوضح ذلك فيما يلي :

أ – بالنسبة للرفع بتفسير القرارات الإدارية

يميز الاجتهاد القضائي بين اللوائح وبين القرارات الفردية ، ولا يقدر اختصاص القاضي العادي سوى بالنسبة للقرارات التنظيمية ، بينما يقدر وقف النظر في القضية بالنسبة للقرارات الفردية الى غاية فصل القاضي الإداري في الدفع .

ب – بالنسبة للرفع بعدم المشروعية

أمام المحاكم العادية يميز الاجتهاد بين المحاكم الجزائية والمحاكم المدنية .

الفقرة الأولى : فيما يخص المحاكم الجزائية

إنطلاقاً من المبدأ المذكور أعلاه أجزاء الاجتهاد للقاضي الجزائري تغير مدى مشروعية اللائحة التي كانت أساساً للمتابعة الجزائية أو التي استعملت كوسيلة للدفاع وبرهان التهمة (1) ، كما هو الحال في المادة 15/26 من قانون العقوبات الفرنسي ، حيث تسمح للقاضي الجزائري بتغيير مدى مشروعية لائحة الضبط الإداري المتتابع من أجلها المتهم (2) .

وهنا أيضاً يميز الاجتهاد القضائي بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية ولا يمنع الاختصاص للقاضي العادي بتغيير مدى مشروعية هذه الأخيرة إلا إذا وجد نص صريح يبيح ذلك ، ولو أن الغرفة الجنائية لدى محكمة النقض أجازت ذلك في حالة المتابعة الجزائية بسبب مخالفة قرار إداري (3) .

(1) – م. ت. 05 جويلية 1951 قضية : AVRANCHE ET DESMARST .

(2) – تقابلها في التشريع الجزائري المادة 459 ف. ع ، كما سنبته في الباب الثاني من هذه الكتاب .

(3) – قرار 21 ديسمبر 1961 ، دالوز ، 1969 . 171 .

– فيما يخص منازعات المشروعة ، فإن قرار الاستيلاء هو إداري ، ومن ثمة فإن الرقابة عليه تكون من اختصاص القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء . غير أن قرار الاستيلاء قد يكون مشوباً بلا مشروعية ماركة فيتحول إلى « تعدى » ومتازعات التعدي هي من اختصاص القضاء العادي في فرنسا كما بيناه قبل قليل .

– فيما يتعلق بمنازعات التعويض ، فإن القاضي المختص مبدئياً هو القاضي الإداري ، غير أن القاضي العادي كثيراً ما يصبح مختصاً بنظر النزاع سواء في حالة الاستيلاء على المشروع حيث ينص القانون صراحة على هذا الاختصاص - (قانون 11 جويلية 1938 وأمر 7 جانفي 1959) (1) . أو في حالة الاستيلاء غير القانوني حيث تطبق نظرية التعدي . أو نظرية الفحص عندما ينصب هذا الاستيلاء غير القانوني - (غير المشروع) - على عقار .

3 – الدفع بالتفسيير وبعدم المشروعية

لقد أقر الاجتهاد القضائي من حيث المبدأ اختصاص المحاكم العادية بفحص الدفع المثارة أمامها حول « مسلول » قرار إداري أو مدى مشروعيته . إن الأمر يتعلق هنا بدفع وليس بدعوى . وهذه الأخيرة تبقى من اختصاص المحاكم الإدارية . وحتى في حالة الدفع فالافتراض أن الاختصاص حسب قواعد الاختصاص يعود للقضاء الإداري ، لأن الأمر يتعلق بقضية من قضايا القانون العام (المعيار الحديث) ، ولكن لأسباب عملية تتعلق بالسرعة وتسهيل التقاضي ، فإن القاضي العادي يفصل في الدفع بدل أن يؤجل النظر في الدعوى ويصرف الأطراف إلى القاضي الإداري للنظر في القضية العارضة (تفسير القرار أو تغيير مدى مشروعيته) ، هذا من زاوية الاعتبارات القانونية ، فالمبدأ المعروف هو أن قاضي الدعوى هو دائماً قاضي الدفع (LE JUGE DE L'ACTION ET JUGE DE L'EXCEPTION) في المجال الجزائري مفاده أنه « للقاضي الجزائري فحص جميع عناصر القانون والواقع التي تؤثر على إدانة المتهم » .

(1) – أما في غياب نص محدد للإختصاص فإن الإختصاص يعود للقاضي الإداري ، كما هو الحال مثلاً في نص المادة 131 من القسم التشريعي من قانون البلدية المتعلقة بالإستيلاء المصرح به من قبل رئيس البلدية .

لقد إنعکس هذا التمييز كذلك على مستوى الاختصاص ، فيینما تخضع منازعات الدومين العام للقضاء الإداري ، تخضع منازعات الدومين الخاص كقاعدة عامة للقضاء العادي ، مع بعض الاستثناءات المتعلقة باختصاص المحاكم الإدارية (1).

القاعدة العامة هي اختصاص المحاكم العادلة ، فالقاعدة هي أن النظم القانوني للدومين الخاص هو نظام القانون الخاص وأن منازعات الدومين الخاص هي من اختصاص القضاء العادي سواء تعلق الأمر بمنازعات القضاء الكامل أو بمنازعات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بتنظيم الدومين الخاص أو تسيره أو حفظه ولكن القرارات الفردية فقط دون القرارات التنظيمية . إن هذه الأخيرة تبقى خاضعة لاختصاص القضاء الإداري . وحتى عندما يتضمن النظام القانوني للدومين الخاص إجراءات غير مألوفة في القانون الخاص ، (كالتقاسم المكتسب مثل) فإن ذلك لا يمنع من تطبيق قاعدة اختصاص القضاء المدني بالنزاع .

الاستثناء هو اختصاص القضاء الإداري ، على سبيل الاستثناء قد تختص المحاكم الإدارية بمنازعات الدومين الخاص التالي :

أ — دعوى إلغاء القرارات التنظيمية المتعلقة بالدومين الخاص .
ب — الدعاوى المتعلقة بالقرارات المنفصلة عن تسير الدومين الخاص مثلاً هو الحال في قرار إمضاء عقد تملك عقار ، وقرار الترخيص بالحد المقبول لقطع الخشب في غابة من غابات الدومين الخاص للدولة ، وقرار إنهاء عقد ايجار حقوق العائد في غابات بلدية (2).

ج — منازعات المرافق العامة التي تعمل في الدومين الخاص ، تعود للقضاء الإداري إذا توافرت الشروط العادية للاختصاص .
د — منازعات الأشغال العامة عندما يرتبط النزاع بأشغال عامة تنفذ على ملحقات دومين خاص .
هـ — منازعات بيع عقارات الدولة وتعود لاختصاص القضاء الإداري بنص تشريع هذه المادة ، وهو قانون 28 بليفيوز PLUVIOSE العام الثامن .

(1) — أظر في عرض ذلك :

— PHILIPPE GEORGES , OP. CIT , P. 421.

(2) — A. DELAUBADERE , J.C. VENEZIA , YVES GAUDMET , TRAITE ... OP. CIT , P. 314 .

أما فيما يخص المحاكم المدنية ، فالمبدأ هو عدم اختصاصها بتقدير مدى شروعية القرارات الإدارية ، ولو أن هذا المبدأ يعرف بعض الاستثناءات منها :

- الحالة التي يكون فيها القاضي المدني مختصاً بالنزاع الإداري في إطار الاستثناءات على قواعد الاختصاص (مثلًا منازعات الضرائب غير المباشرة) .
- إمكانية التصریح من قبل القاضي المدني بأنعدام القرار الإداري .
- إمكانية تقدير القاضي المدني مدى مشروعية القرارات التي تتضمن مساسا خطيراً بحرية المسكن الفردي وبالحربيات الفردية وبحق الملكية (1) .

إن التمييز الذي سنه القضاء بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية بقصد التفسير يبدو غير مفهوم ، وكذلك فإن التمييز بين المحاكم الجزائية والمحاكم المدنية بقصد تقدير المشروعية وحصرها على الأولى فقط دون الثانية يبدو هو الآخر بدون مبرر وغير مفهوم . إن مصلحة المتخاصمين وسرعة التقاضي تفرض إلغاء هذا التمييز ومنع المحاكم المدنية على غرار المحاكم الجزائية الاختصاص بنظر الدفع المتعلق بعدم المشروعية ، وكذلك إلغاء التمييز بين القرارات التنظيمية والفردية ، بقصد الدفع الخاصة بتفسير القرارات ومنع الاختصاص بالذوين للمحاكم العادلة .

4 — منازعات الدومين الخاص

LE CONTENTIEUX DU DOMAINE PRIVE

يفرق الإجتهاد في فرنسا بين الدومين الخاص والدومين العام، فال الأول يخضع في تسيره لقواعد الحماية المقررة للمال العام - (عدم جواز التصرف فيه ، واكتسابه بالتقاسم والجز عليه) - والثاني لا ينبع بهذه الحماية ، ويُخضع لقواعد القانون الخاص (2) .

(1) — نقض ملنفي 15 جانفي 1975 ، دالوز ، 1975 . 671 .

(2) — محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، المرجع السابق ، ص 434 .

— محمد فاروق عبدالمجيد ، المركز القانوني للمال العام (دراسة مقارنة) د.م. ج. الجزائر ، 1984 ، ص 11 وما بعدها .

المباشرة لاختصاص القضاء العادي) . إن تجزئة الموضوع الواحد وتوزيعه على أكثر من جهة إختصاص لا يخدم سهولة التقاضي ، ويعقد الأمور للمتقاضين ، أليس من العvid الحفاظ على وحدة الموضوع الواحد وجعله من إختصاص جهة واحدة ؟ إن هذا الاتجاه سلحلقه في النظام القضائي الجزائري الذي يكرس دائماً وحدة الموضوع ووحدة الإختصاص . مثلاً منازعات الضرائب بنوعها أو نزع الملكية (إلغاء وتعويضاً) يجيئه من إختصاص الغرف الإدارية (1) .

3 — منازعات الضمان الاجتماعي ، وتحتمن بها المحاكم العادلة . إن هذا الاستثناء ينسجم إلى حد كبير مع معيار التمييز بين التقاضي العادي والتسير العام . فموقف الضمان الاجتماعي كحقيقة المرافق العامة ذات الطابع الاجتماعي تسير في فرنسا بطريقة مشابهة للمشروعات الخاصة .

4 — في منازعات المسؤولية الإدارية ، فإن نصوصاً مختلفة أحالت الإختصاص على المحاكم العادلة من هذه النصوص :

— قانون 04 جوان 1859 وقانون 12 جويلية 1905 ، وكذلك قانون البريد والبرق ، فقد جعلت الإختصاص في مجال مسؤولية الدولة في مواد البريد ينحو إلى المحاكم العادلة .

— قانون 05 أفريل 1937 في مجال مسؤولية الدولة التي تحل محل محل مسؤولية المطمين عن الأضرار التي يسببها أو يتعرض لها تلميذ هم (مسؤولية متولي الرقابة) .

— قانون 31 ديسمبر 1957 في مجال المسؤولية عن حوادث السيارات الإدارية .

— قانون 17 جويلية 1970 في مجال المسؤولية عن العبس الاحتياطي .

— قانون 05 جويلية 1972 في مجال المسؤولية عن العمل المعيب لموقف القضاء العادي .

— قانون 03 جوان 1977 و 02 فيفري 1981 ، وقانون 08 جويلية 1983 في مجال المسؤولية عن الا ضرار الجسمانية الناتجة عن مخالفة .

— قانون 03 جويلية 1877 في مجال الأضرار الناتجة عن تمركز القوات الحكومية . LA STATIONNEMENT DES TROUPES

(1) — انظر الباب الثاني من هذه المحاضرات .

منازعات العقود المتعلقة بالرومين الخاص ، حيث تعتبر هذه العقود من عقود القانون الخاص ومن ثمة فالقضاء العادي هو المختص بنظرها (مثلاً عقد التنازل عن قطعة أرض) . إن الاجتهاد القديم الذي كان يرى أن هذه العقود هي عقود مدنية بسبب موضوعها ، قد تم التراجع عنه في الاجتهاد الحديث الذي أصبح يعتبرها عقوداً إدارية في الحالة التي تتضمن من حيث موضوعها شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص .

ثانياً : المجالات العادلة لاختصاص القضاء العادي بحكم التشريع

إلى جانب الاستثناءات التي أقرها الاجتهاد القضائي خروجاً على قواعد توزيع الإختصاص والتي أتينا عليها ، هناك استثناءات تشريعية ، أين أقر المشرع صراحة إختصاص المحاكم المدنية ببعض المنازعات الإدارية ذكر منها :

1 — المنازعات المتعلقة بحالة الأشخاص (الحالة المدنية للأشخاص ، الزواج ، النسب ، الاسم ، الموطن ... الخ) ، حيث جعل المشرع المنازعات المتعلقة بها من إختصاص المحاكم المدنية (المادة 326 من القانون المدني الفرنسي) .

2 — منازعات الضرائب غير المباشرة ، وتعود لاختصاص المحاكم المدنية وقتاً لقوانين 7 و 11 سبتمبر 1790 ، وكذلك قانون المحاكم الإدارية الحالي والتي تضم كذلك المنازعات المتعلقة بحقوق التسجيل وكذلك ، منازعات حقوق الجمارك .

إن معيار الإختصاص الإداري هنا متواfir ، غير أنه استثناءً من القاعدة فضل المشرع جعل الإختصاص للقضاء العادي ، غير أنها لأنهم سبب إ حاله منازعات لها طابع علم واضح مثل منازعات الحالة المدنية والضرائب والجمارك ... الخ . على القضاء العادي . إن المعيار الحديث هنا متواfir بهذه المنازعات تثير قضائياً تابعة للقانون العام بغضتها تظهر فيها السلطة العامة في أعلى صورها (الضرائب مثلاً) ومع ذلك جعلها المشرع الفرنسي من إختصاص المحاكم المدنية . إن ما يدعو إلى الدشة هو أن الموضوع الواحد يوزع بين القضاء الإداري والقضاء العادي (مثلاً الضريب المباشرة تعود لاختصاص القضاء الإداري ، بينما تعود الضريب غير

شيئاً ليس فقط بحكم الإجتهاد ولكن أيضاً بحكم هذه النصوص الكثيرة والتي تصدر من حين لآخر وببعضها حديث جداً مما يدل على استمرار وتصاعد تدعيم اختصاص القضاء العادي بالمنازعات الإدارية إلى درجة أنها أصبحت ذات أهمية بالغة تعقدت معها مسألة الاختصاص مما يؤدي إلى القول بأنّ النظام المزدوج في فرنسا يحمل في طياته مساوي لائق عن مزاياه : شيئاً يتعلّق بالاختصاص ، إن الفطام يقدر ما يضمن تخصيص القضاة وبالتالي قدرتهم على تحقيق عدالة عالية المستوى بقدر ما يؤدي إلى إشكالات كثيرة ومعقدة على مستوى تحديد جهة الاختصاص إلى درجة أن القضاء والفقه لم ينجحا في إرساء معيار جامع مانع . وهو ما يؤدي في الكثير من الأحيان إلى صعوبة معرفة أي القضاة مختص (الإداري أم العادي) ؟ .

إن المتخصصين هم الذين يتحملون مشاكل الاختصاص هذه عندما يخطئون في توجيه دعاوهم إلى جهة غير مختصة ، مما يكلفهم أعباء إضافية . ولحل إشكالات الاختصاص هذه يتوفّر النظام في فرنسا على آلية لحل مسائل تنازع الاختصاص من قبل محكمة التنازع .

الفرع الثالث

وسائل حل إشكالات الإختصاص

نتولى في هذا الفرع عرض حالات التنازع المعروفة في نظام القضاء المزدوج بفرنسا أولاً وثانياً محكمة التنازع والإجراءات أمامها باعتبارها الهيئة المختصة بالفصل في حالات التنازع .

أولاً : حالات التنازع (1)

يتربّ على مخالفة قواعد الاختصاص السليق عرضها عدة جزاءات منها : الحكم بعدم الاختصاص النوعي من قبل الجهة القضائية التي رفع النزاع أمامها خطأ

(1) — CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT P. 369 et s.

— J.M. AUBY ET R. DUCOS - ADER , OP. CIT . P. 435 et s.
— BERNARD PACTEAU , OP. CIT , P. 101 et s .

لهذه الأنواع من المسؤولية أساس في المسؤولية العدائية ، ولذلك نظر المشرع إحالتها على القضاء العادي لتشابه الموضوع أو لأن الدولة لا تظهر كسلطة عامة ، ولو أن حجر الزاوية في ظهور واستقلال القانون الإداري هو قانون المسؤولية منذ قرار بلانكر في 08 فيفري 1873 المتعلق بالمسؤولية عن السيارات الإدارية . لقد أعلن هذا القرار : « أن مسؤولية الدولة لها قواعدها الخاصة والمتينة » . وأن نصوص القانون المدني المتعلقة بالمسؤولية لتطبيق على مسؤولية الدولة ، وبالتالي فإن الاختصاص يعود للقضاء الإداري » (1) . إن أول مجال إنّ أعلن فيه اختصاص القضاء الإداري يصبح فيما بعد من اختصاص القضاء العادي .

5 — المنازعات المتعلقة ببراءة الابتراع ، حيث جعلت المادة 34 من قانون 05 جويلية 1884 الإختصاص للقضاء العادي . ولكن هذا الاستثناء ضيق جداً ، إذ تبقى من اختصاص القضاء الإداري كل الدعاوى الموجهة ضد القرارات الإدارية المتضمنة رفض منع أو تمديد براءة الابتراع من جهة ، ومن جهة أخرى فإن إيداع علامات الصنع لا يشملها هذا القانون ، وهي خاصة لقانون 31 ديسمبر 1964 الذي لا يتضمن استثناءات الاختصاص .

6 — المنازعات في مجال الطاقة ، حيث منع قانون 30 أكتوبر 1968 الاختصاص للمحاكم العادية في كل ما يتعلق بالطالبات الناتجة عن أضرار الطاقة النووية . وكذلك فعل قانون 15 جوان 1906 بالنسبة للأضرار الناتجة عن تنصيب المنشآت الكهربائية .

7 — المنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة CONCURRENCE ، حيث نص قانون 06 جويلية 1987 على اختصاص محكمة إستئناف برليس بها .

إن أهم ما يلاحظ ونحن ننهي عرض مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في فرنسا هو توسيع مجال اختصاص القضاء العادي شيئاً

(1) — انظر قرار بلانكر لدى :
— M.LONG ET AUTRES , LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 5 .

من حيث المبدأ واضح أن التنازع الإيجابي مجرد مصلحة الإدارة ومحامية اختصاص القضاء الإداري ، بدليل أنه يثور بين سلطة إدارية وهو الوالي وجهة القضاء العادي ، وليس بين هذين قضائين .

إن التنازع الإيجابي من هذه الزاوية يبدو بمثابة امتياز من امتيازات الإدارة في مواجهة المتخاصمين بدليل أنه لا يجوز في المقابل للفرد أن ينماز في اختصاص القضاء الإداري ، إذا وأى أن القاضي العادي هو المختص إلا في شكل الدفع بعدم الاختصاص بينما الإدارة (ممثلة في الوالي) لا تكتفي بالدفع بعدم الاختصاص بل تتمنع بهذه الإجراءات (إجراءات التنازع الإيجابي) كنتيجة من نتاج الأفكار التي كانت أساساً لظهور القضاء الإداري والمتمثلة في حماية الإدارة من تدخل القضاء العادي في اختصاص الإدارة ومنازعاتها بسبب استقلالها .

إن التنازع الإيجابي بإجراءاته يعكس هذه المرحلة ، وليس مرحلة القضاء الإداري الحديث في فرنسا ، لأن القضاء الإداري اليوم في فرنسا لم يعد امتيازاً للإدارة بقدر ما هو حامي الحريات الفردية والحكم في المنازعات الإدارية ، من خلال توقيته بين المصلحة العامة والحريات والحقوق الفردية المحمية دستورياً (1) .

2 - التنازع السلبي للإختصاص LE CONFLIT NEGATIF D'ATTRIBUTION

يكون هناك تنازع سلبي عندما تصريح كل من هذين القضاء الإداري والقضاء العادي بعدم اختصاصهما بنظر النزاع وعلى الفور تظهر شروط التنازع السلبي متمثلة فيما يلي :

- أن يكون عدم الاختصاص صادر عن جهتين قضائيتين مختلفتين (إدارية وعادية) .
- أن يكون عدم الاختصاص بسبب تعلق موضوع النزاع بأعمال السيادة ، لأن الاختصاص في هذه الحالة لا يعود إلى القضاء بنوعيه .

(1) - ولو أن مبدأ إثارة التنازع الإيجابي ليس مطلقاً ، فهو يعرف عدداً قيوداً أمام المحاكم الجزائية وهو غير جائز نهائياً في القضايا المتعلقة بالمساس بالحريات وحقوق المنازل .

وعندما تصدر كل الجهات القضائيتين (الإدارية والعادية) حكمها بعدم الاختصاص تكون أمام حالة التنازع للسلبي ، أما عندما تتمسك كل من الجهات ب اختصاصها فتكون أمام حالة التنازع الإيجابي .

لقد كان اختصاص محكمة التنازع يقتصر في البداية على هاتين الحالتين الخاصتين بالإجراءات فقط دون الموضوع ، غير أنه منذ 1932 أصبح من اختصاص المحكمة التصدري لحالة تتعلق بالموضوع ، وهي حالة تناقض القرارات ، وأضيفت حالة إجرائية ثالثة سنة 1960 وهي حالة التنازع على أساس الإحالة .

1 - التنازع الإيجابي LE CONFLIT POSITIF D'ATTRIBUTION

يكون هناك تنازع إيجابي عندما تعرّض الإدارة (وهو الوالي المعنى) على جهة قضائية عادية نظر نزاع ترى أنه يعود للقضاء الإداري ، ومن حيث الإجراءات ، فإن الوالي المختص إقليمياً - (أي الذي تقع بذلكره المحكمة المرفوع أمامها النزاع) - هو الذي يقوم بإثارة التنازع وذلك إبتداء من تسجيل عريضة إفتتاح الدعوى لى ما قبل صدور الحكم .

وتم إثارة التنازع بواسطة مذكرة مكتوبة يطلب فيها الوالي من المحكمة التصريح بعدم اختصاصها ، على المحكمة أن تفصل في الطلب خلال خمسة عشرة يوماً . فإذا رفضت الطلب وتتمسّك الوالي بطلبه أصدر قرار التنازع ARRET DE CONFLET ، ويؤدي قراراً للتنازع إلى وقف السير في القضية من جهة . ومن جهة أخرى يؤدي إلى رفع التنازع أمام محكمة التنازع ، وعلى هذه الأخيرة أن تفصل في التنازع خلال ثلاثة أشهر من رفع الأمر إليها . فإذا أثبتت إختصاص المحكمة العادية استوفت إجراءات سير الدعوى أمامها ، وإذا صرحت بعدم اختصاصها . تخلت نهائياً عن نظر القضية وتعين على المدعى رفع دعوى جديدة أمام جهة القضاء الإداري المختصة . كما يجوز لمحكمة التنازع أن تلفي قرار التنازع إذا كان معيباً بغير الشكل . وفي هذه الحالة ، فإنه يجوز للوالي أن يعيد تحريك الإجراءات من جديد .

يعرض الأستاذ شارل دياش (1) تاريخ ظهور هذه الحالة فيما يلي : « أصبب السيد « ROSAY » بجروح نتيجة تصاص سيارة خاصة كان هو من بين ركابها مع سيارة عسكرية تابعة للدولة . عند مطالبته سائق السيارة الخاصة أمام القاضي العادي ، رفضت المحكمة المدنية دعوه بحجة أن الخطأ يعود إلى سائق السيارة العسكرية . يتجه إلى القضاء الإداري (2) ، فيرفض هذا الأخير دعوه بحجة أن المتسبب في الحادث هو سائق السيارة الخاصة » .

وهكذا وجد المدعي نفسه أمام قوارئين قضائيين متناقضين من جهة ، وينكران عليه حقه في الموضوع (التعويض) من جهة ثانية . إن هذه الحالة هي حالة صارخة لإنكار العدالة . لقد كان محامي المدعي نائبا في البرلمان فقدم مشروع قانون لحل هذه المشكلة ، حالة تنازع القرارات في الموضوع ، حسب ما أصبح يعرف في قانون 20 أبريل 1932 والذي أعاد في الحقيقة صياغة أحكام الباب الثالث من لائحة 20 أفريل 1738 التي تسمى مجلس الملك بالفصل في « تناقض القرارات في الموضوع » .

من حيث الإجراءات فإن إجراءات « تنازع القرارات » هي نفس إجراءات التنازع السطحي فكل طرف حق رفع النزاع أمام محكمة التنازع خلال شهرين من صدوره آخر حكم نهائي (وهو الفرق الوحيد بينه وبين التنازع السطحي) .

للقول بوجود حالة تنازع القرارات في الموضوع لابد من توافر الشروط والخصوصيات التالية (3) :

- وجود قوارئين متسارعين عن جهتين قضائيتين مختلفتين .
- يجب أن يكون القوارئان نهائيان ، وحانزان لقوة الشن المقصي فيه .
- أن يكون الموضوع واحد في القوارئين ، حتى إذا كان السبب والأطراف مختلفين .

- (1) المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 376 .
- (2) ولكن الاختصاص بحوادث السيارات الإدارية سحب من القضاء الإداري منذ قانون 31 ديسمبر 1957 المشار إليه سابق .
- (3) - حسب ما أورده الأستاذ « دياش » ، المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ص 375 وما بعدها .

— أن يكون عدم الاختصاص بسبب اعتقاد كل هيئة بأن الاختصاص يعود للهيئة الأخرى .
— أن يكون النزاع حول نفس الموضوع وبين نفس الأطراف ومطروح أمام كلاً من القيمين القضائيتين .

إن هذه الحالة هي عكس حالة التنازع الإيجابي ، فالتنازع هنا مجرد لصالح الطرفين - (إدارة وأفراد) - فكل طرف حق اللجوء إلى محكمة التنازع ، التي تكتفي أحد الحكمين .

إن التنازع السطحي عكس التنازع الإيجابي يبدو بسيطا ، بدون قيود وبدون إجراءات معقدة . فالدعوى أمام محكمة التنازع غير مقيدة بأية مواعيد ، وحالة التنازع السطحي مهمة لأنها تأتي لحل قضية من قضايا إنكار العدالة بالنسبة لشخص ترفض كلتا القيمتان القضائية الإدارية والعاديية الفصل في قضيتها .

غير أنه من جهة أخرى ، فإن نظام التنازع السطحي يعكس ثغرة من ثغرات نظام القضاء المزدوج في فرنسا ، وهو تعقيد النظام وتكلفته وبطنه بالنسبة للمتقاضي الذي عليه أن يتحمل في حالة التنازع السطحي أعباء ثلاثة قضايا ليعرف فقط جهة الاختصاص ، ثم يشرع في سلسلة الدعاوى الخاصة بالموضوع (على مستوى الدرجة الأولى ، الدرجة الثانية ، النقض) .

إن مثل هذه الحالة لا تطرح في نظام القضاء الموحد الذي تكتنفه الرئيسية في سهولة تحديد الجهة القضائية المختصة بحكم واحتياتها ، ولو أن هذه السهولة أصبحت نسبيا في ظل التطور الحديث الذي عرفه هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، حيث ظهرت هيئات متعددة للعدالة الإدارية من بينها « محاكم إدارية » ومن ثم ليس من المستبعد ظهور بعض مشاكل الاختصاص ، ولكن ليس بالحدة التي يعرفها النظام الفرنسي (المزدوج) .

3 - تنازع القرارات من حيث الموضوع LE CONFLIT DE DECISIONS SUR LE FOND

هذه حالة للتنازع تتعلق بالموضوع وليس بالشكل (بالاختصاص كما هو الأمر في الحالات الأخرى) .

والمفروض أن سألة الاختصاص في حالة الإحالة الإختيارية هذه تكون قد نوقشت مرتين على مستوى محاكم الدرجة الأولى ثم محاكم الاستئناف ومن ثمة فلانا نعتقد أنها نادرا ما تثير اشكالية على مستوى محكمة النقض أو مجلس الدولة (إذا كان بصفته هيئة نقض) وفي الحالات التي تشير فلانا نعتقد أن متطلبات تحقيق عدالة سريعة تفرض الفصل فيه من قبل محكمة النقض أو مجلس الدولة تقائيا ، والانتقال لفحص الموضوع دون حاجة لطلب رأي محكمة التنازع تقائيا لإطالة الإجراءات على حساب المتخاصمي . إن متطلبات تبسيط إجراءات التقاضي وتخفيف مشاكل الاختصاص وهيئاته الكثيرة تؤيد هذا الرأي ، ولو أنه من الناحية التأسيسية فإن طلب رأي محكمة التنازع يندرج ضمن الاحترام الصارم للصلاحيات ، فهذه الأخيرة هي المختصة بكل مشاكل الاختصاص ، من هذه الزاوية يذهب النظام في فرنسا إلى تكريس هذه الحالة (التنازع على أساس الإحالة) ظلله في طلب رأي محكمة التنازع فائدة قضائية وعملية لتوضيع مسائل الاختصاص وترسيخ معاييرها ، هذا فضلا عن أن الإحالة هنا اختيارية وليس إلزامية ولا تكون إلا إذا طرأت «صعوبات جدية في الاختصاص» وكان المشرع نفسه يتركه الأمر اختياريا وتقييده «بالصعوبات الجدية» ي يريد أن يدفع القضاء إلى عدم الإسراف في إستعمال هذا الحل .

وعوما ، فإن حالات تنازع الاختصاص هذه ، هي دليل واضح على تعقد نظام القضاء في فرنسا وانعكاساته السلبية على حق المتخاصمي في عدالة سريعة وبسيطة ، فكثيرا ما يتوجه المتخاصمون في مواجهات الاختصاص ولا ينجحون في تحديد الجهة المختصة بمنازعاتهم إلا بعد تحملهم العديد من القضايا وأعباءها .

إن تطور حالات التنازع من حالتين إثنين في بداية الأمر إلى أربع حالات دليل آخر على تطور مشاكل الاختصاص في نظام القضاء المزدوج في فرنسا .

وأخيرا ، فإنه من المفيد عرض الهيئة التي تتولى الفصل في حالات التنازع هذه حتى تكتمل الصورة .

- أن يكون القراران متعلقان بالموضوع وليس بالاختصاص ، لأن هذا الأخير يتعلق بالتنازع السطبي .
- أن يكون القراران متناقضان تماما سواء على مستوى الواقع أو على مستوى التكييف القانوني أو على مستوى القانون المطبق .
- أن يكون هناك إنكار للعدالة ، أي أن يجد المدعى نفسه في وضعية تحرمه من الحصول على حقوقه المعترف بها قانونا .

4 - التنازع على أساس الإحالة

LE CONFLIT SUR RENVOI

أنشأ هذه الحالة مرسوم 25 جويلية 1960 . وهي حالة تختلف عن الحالات السابقة من حيث الإجراءات . فالإجراءات هنا تحرك من قبل هيئة قضائية .

التنازع على أساس الإحالة له صورتان : الإحالة الإلزامية ، وتعلق بالحالة التي ترى فيها هيئة قضائية أنها غير مختصة بنزاع كان موضوع حكم أول نهائي بعدم الاختصاص صادر عن هيئة قضائية للنظام الآخر ، حيث يتعين عليها تأجيل النظر في القضية وإحالة الملف على محكمة التنازع لطلب رأيها .

إن هذه الحالة إيجابية جدا لأنها تسمح بإجهاض حالة من حالات التنازع السطبي قبل أن تولد ، بدل أن تحكم الهيئة القضائية هنا بعدم الاختصاص وتنضم بذلك إلى الهيئة الأولى التي كانت قد صرحت بعدم الاختصاص وتحصل بذلك حالة تنازع سطبي للإختصاص ، بدل ذلك تحويل الملف على محكمة التنازع لطلب رأيها ، إن في الإحالة الإلزامية تبسيط و اختصار للإجراءات وللوقت بالنسبة للمتقاضي .

وعلى العكس من ذلك فإن الإحالة الإختيارية تؤدي إلى إطالة الإجراءات ، وتعلق هذه الحالة وهي الأكثر شيوعا بالقضايا التي تطرأ فيها صعوبات جدية بشأن الإختصاص أمام مجلس الدولة أو محكمة النقض ، حيث يجيز المرسوم أعلاه إحالة القضية على محكمة التنازع لطلب رأيها .

لايكتف هذا الأسلوب - (التنازع على أساس الإحالة) - المتخاصمين أية أعباء ولا إجراءات ، لأن الهيئة القضائية هي التي تقوم بالإحالة ، ولكنها تكشف وقتا إضافيا لصدور الحكم النهائي في الموضوع .

تفصل المحكمة في القضية بعد سماع مقرر ومحوض أحدهما من بين الأعضاء المعينين من القضاة الإداريين ، وثانيهما من بين الأعضاء المعينين من القضاة العاديين .

تصدر أحكام محكمة التنازع بالدرجة الابتدائية والنهائية وتحمل إسم قرارات .

الملحوظة العامة التي ينفي إثارتها هي أن التشكيلة المتساوية الأعضاء لمحكمة التنازع هي التي كرست عدم انحياز أعضائها لتفليس اختصاص أحدى الهيئتين القضائيتين (الإدارية أو المدنية) على الأخرى ، من جهة . ومن جهة أخرى فإنها كرست كذلك تساوي ذكر القانون العام مع ذكر القانون الخاص ، فكلما حاضر في تشكيلاه المحكمة على قيم المساواة مع الآخر ، وبالتالي إلعام المحكمة بقضياها القانون العام وقضياها القانون الخاص على السواء مما يسمح لها بالسيطرة فعلاً على قواعد الاختصاص .

إن إشكاليات الاختصاص لا تقتصر على مستوى توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي بل قد تظهر ولو بشكل أخف على مستوى توزيع الاختصاص بين هيئة القضاء الإداري نفسه . فلا يمكن تحديد أي القضائيين (العادي أو الإداري) يكون مختصاً بنظر النزاع للقول بأن مشكلة الاختصاص قد حسمت ، بل لا بد من للبحث داخل هيئة القضاء الإداري عن أي الجهات الإدارية تكون مختصة نوعاً ومحلياً بالدعوى .

ثانياً : الجهاز المختص بالفصل في حالات التنازع (أو محكمة التنازع)

LE TRIBUNAL DES CONFLITS

1 - تنظيمها

هي هيئة قضائية أعلى من هيئات القضاء العادي ومن هيئات القضاء الإداري وهي مستقلة عنها ، أنشئت بقانون 24 ماي 1872 لتتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي . وقبل إنشائها كان اختصاص الفصل في حالات التنازع يعود إلى رئيس الدولة .

تشكلة محكمة التنازع متساوية الأعضاء من قضاة مجلس الدولة ومحكمة النقض : ثلاثة سترشرين من كل منها ، يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من قبل زملائهم ، وهو لقاء الأعضاء ستة يعينون ببروم عضوين إثنين ، ومساعدين إثنين يختارون مناصفة من أعضاء الهيئات القضائية العادية والإدارية .

يرأس المحكمة قانوناً وزير العدل ، إلا أنه عملياً يتخلى عن هذه الرئاسة إلى نائب الرئيس المنتخب من قبل زملائه . إن النص على رئاسة المحكمة (نظرياً) من قبل الوزير هو من مخلفات نظرية الوزير القاضي ، أين كان الوزير يتولى الفصل في الطعون المقدمة ضد الإدارة .

وتخضع النيابة العامة لدى محكمة التنازع كذلك إلى نفس التشكيلة المختلطة (جهاز النيابة يتكون مناصفة من إثنين من قضاة العوانف (2 MAITRES DES REQUETES) من مجلس الدولة ، وإثنين من المحامين العاديين من محكمة النقض ، والجميع يذعنون مفوضي الحكومة ، وهم مستقلون عن الحكومة عكس ما توحى بالتسمية ويملئون دور « المقرر » في نفس الوقت .

2 - الإجراءات المتبعه أمامها

الإجراءات أمام محكمة التنازع بسيطة وهي كتابية . ويستطيع المحامون تقديم ملاحظاتهم الشفوية في الجلسة .

غير أنه من زاوية أخرى فإن مجلس الدولة مازال يحتوي على رواسب المرحلة السابقة ، فما زال يتمتع ببعض صلاحيات قاضي الدرجة الأولى فهو يختص بعض المنازعات (القبيلة) ابتداء وانتهاء وليس كهيئه نقض أو إستئناف وفي هذه النقطة بالذات ينكب مجلس الدولة في مواجهة المحاكم الإدارية التي قاضي إستئناف الإدارة ، بينما تبقى المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة ، بمعنى أن مجلس الدولة عكس الأولى لا يختص بمنازعات الإدارة هنا (ابتداء وانتهاء) إلا بموجب نص صريح يخوله هذا الاختصاص تماماً مثلما أن المحاكم العدائية أو الهيئات الإدارية الخاصة نفسه لا تتمتع باختصاص الفصل في المنازعات الإدارية إلا بموجب نص صريح ، لانه استثناء من القاعدة ، والإستثناء دائماً يتطلب نصاً صريحاً .

غير أن الأمر لم يكن كذلك فقبل صدور مرسوم 30 سبتمبر 1953 ، كان مجلس الدولة هو القاضي العادي للإدارة ، أي هو صاحب الولاية العامة (1) ، يختص بكل أنواع المنازعات الإدارية ، بينما كانت مجلس الولايات محترمة كقاضي إستئناف للإدارة ، فهي لا تختص إلا بتلك المنازعات التي يسحبها نص صريح من اختصاص مجلس الدولة ويحيلها عليها .

ولتغادي تراكم الملفات والضغط على مجلس الدولة فإن إصلاح 1953 الصادر بمرسوم 30 سبتمبر 1953 قد عكس القاعدة ، فأصبحت المحاكم الإدارية التي حل محل مجلس الولايات هي صاحبة الولاية العامة وأصبح مجلس الدولة لا يختص بنظر المنازعات الإدارية (ابتداء وانتهاء) إلا ببعض القضايا العامة ، وصارت وظيفته الرئيسية قاضي إستئناف . ومنذ إصلاح 1987 الصادر بقانون 31 ديسمبر 1987 تغيرت وظيفته أكثر حيث إنكب أساساً إلى هيئة نقض (2) ، وفي حالات قبليه هيئة إستئناف إذ عادت هذه الوظيفة الأخيرة بشكل وثيق إلى محاكم الإستئناف المنشأة بموجب هذا القانون التي أصبحت هي الأخرى القاضي العادي للإدارة على مستوى الإستئناف .

(1) – وذلك بعد تخلي الإجتهد (نم تبعه التشريع) عن نظرية الوزير القاضي ، فقد ظل الوزير القاضي العادي للإدارة لمدة طويلة حيث كانت الشكاوى ترفع مباشرة أمامه فيفصل فيها بقرار قضائي قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة . ولكن مجلس الدولة أعلن اختصاصه الإبتدائية بمنازعات الإدارة متخلياً عن النظرية بموجب قرار CADOT في 13 ديسمبر 1889 .

(2) – ولم تكن وظيفته هذه سوى ذات طابع رمزي تشمل فقط الطعن بالنقض أمامه في فرارات الهيئات الخاصة المشار إليها سابقاً ، والتي تصدر بصفة نهائية .

المطلب الثاني

توزيع الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري

سبق أن عرضنا هيئات القضاء الإداري وقسمناها إلى هيئات عامة وهيئات خاصة . لقد عرضنا اختصاص هذه الهيئات الخاصة في حينه ولتحض أنها تختص على سبيل الإستثناء ببعض المنازعات الإدارية وتكون أحكامها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة (بالنقض أو بالاستئناف) وأحياناً أمام محاكم الإستئناف الإدارية .

وعليه فإن الاختصاص الذي سيكون محل دراستنا في هذا المطلب يقتصر على إختصاص الهيئات ذات الولاية العامة : المحاكم الإبتدائية (الفرع الأول) ، ومحاكم الإستئناف (الفرع الثاني) وأخيراً مجلس الدولة (الفرع الثالث) .

الفرع الأول

إختصاص المحاكم الإدارية الإبتدائية

مبيناً يعود الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية الإبتدائية التي تصر أحكاماً قابلة للإستئناف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية أو أمام مجلس الدولة حسب الحالة . وأحكام المحاكم الإدارية الإستئنافية تخضع بدورها للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

وهذا يعني أن المحاكم الإدارية الإبتدائية هي صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية . إنها القاضي العادي للإدارة ، ومعنى ذلك أنها لاتحتاج إلى نص لمارسة هذا الاختصاص ، لأن علة إنشائها هو ممارسة هذا الاختصاص . بينما يتبع إختصاص الهيئات الأخرى (محاكم الإستئناف الإدارية أو مجلس الدولة) المحاكم الإبتدائية ، فالأولى هي قاضي الدرجة الثانية ، والثانية هو قاضي النقض .

وجعله من اختصاص جهة أخرى من جهات القضاء الإداري العامة (مجلس الدولة) أو الخاصة (مجلس أو لجان) أو محاكم مدنية .

ولذلك يصعب حصر الاختصاصات النوعية للمحاكم الإدارية الإبتدائية - (لأنها مختصة بكل نزاع يكيف على أنه نزاع إداري وما أكثرها) - وعليه نكتفي بعرض أمثلة فقط منها :

— الطعون بالارتفاع ضد القرارات الإدارية ، باستثناء تلك التي نص القانون على اختصاص مجلس الدولة بها . (مثلا : الغاء المراسيم الفوجية والتنظيمية) .
— منازعات العقود الإدارية .

— منازعات المسؤولية الإدارية .
— منازعات الوظيفة العامة ، ما عدا المنازعات الخاصة بالموظفين المعينين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية . لأنها من اختصاص مجلس الدولة بنص صريح .
— المنازعات الانتخابية .

الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية هو من النظم العام يثيره القاضي من تلقاه نفسه - حتى إذا لم يثره الأطراف - وفي أية محلة كانت عليها الدعوى ، ولا يجوز للأطراف الاتفاق على مخالفته ولو بشكل مسبق في العقود والاتفاقيات مع الإدارة (م. د 18 جوبيلية 1852 ، قضية CHAPOT) .

إن اعتبار قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من النظم العام ينبع من « الضرورة إلى تنقيم مستقر للطعون والهيئات القضائية الإدارية » من جهة (1) .

ومن جهة أخرى فإن الاختصاص النوعي في دلينا كان دائماً معتبراً من النظم العام سواء في المواد المدنية أو الإدارية ، لأن قواعده تتعلق بالنظام القضائي وبالمحصلة العامة . بينما القواعد التي شرعت لمصلحة المتقاضين وحدهما هي التي لا تعتبر من النظم العام ، وعلى الرغم من أن قواعد الاختصاص الإقليمي هي من هذا النوع ، فإن المشرع في فرنسا - لاعتبارات خاصة - جعلها من النظم العام .

(1) — CONCL , R. MAYER SOUS C.E. 01/08/1924 CITE PAR CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 224 .

للمحاكم الإدارية اختصاصات إستشارية وإدارية قضائية . وتمثل الاختصاصات الإستشارية فيما يمكن أن تبييه من آراء إستشارية بناء على طلب الوالي في سائل معينة . ويجب ملاحظة أن الاختصاص الإستشاري للمحاكم الإدارية لم يتطور (1) . أما الاختصاص الإداري فمن أمثلته نص المادة (333) من قانون الإدارة البلدي على جواز إختصاص المحكمة الإدارية بمنع الترخيص للمكلف بالضريبة للمرافعة باسم البلدية ، ويُخضع القرار برفض منع هذا الترخيص للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة . وكذلك هناك اختصاصات إدارية لاتمارسها المحكمة كهيئة وإنما كأعضاء حيث يجوز إسناد أية مهمة إدارية على مستوى الولاية لأعضاء المحكمة الإدارية بقرار من السلطة الإدارية المختصة (الوالي مثلا) من هذه المهام المشتركة في اشغال لجنة معينة (2) .

ويهمنا في موضوع دراستنا الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية بشيء النوعي والم المحلي .

أولاً : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية الإبتدائية

القاعدة أن المحاكم الإدارية الإبتدائية كهيئة ذات ولاية عامة ، تتصل في المنازعات الإدارية بأحكام قابلة للإستئناف أحياناً أمام محاكم الإستئناف الإدارية ، وأحياناً أمام مجلس الدولة . غير أن هذا المبدأ يتضمن بعض الاستثناءات فأحياناً تكون قراراتها نهائية (3) وأحياناً على سبيل الإستئناف (4) ، وأحياناً أخرى تكون قابلة للإستئناف أمام المجلس الدستوري وليس محاكم الإستئناف (5) .

والقاعدة كذلك أن كل ما يدخل في إطار المنازعات الإدارية هو من اختصاص المحاكم الإدارية الإبتدائية ، ولا يخرج عن ولابتها العامة إلا ما استثناء المشرع صراحة

(1) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 208 .
(2) — نفس المرجع ، نفس الصفحة .

(3) — كما هو الحال في القرارات المتعلقة بمنع الإذنام التعسفي بالدفع اليومي للضريبة الناتج عن طلبات الإعفاء أو التخفيف الضريبي .

(4) — كما هو الحال في مواد الإستعجال الضريبي .
(5) — كما هو الحال في التصريح بالترشيع للانتخابات التشريعية .

غير أن لهذه القاعدة إستثناءات عديدة وردت بمرسوم 28 نوفمبر 1958 المعجل والمتم بمرسوم 27 ديسمبر 1960 ، من هذه الإستثناءات ما يلي :

— في نطاق مخالفات الأموال تكون المحكمة المختصة هي المحكمة التي توجد بمقرها تلك الأموال ، وكذلك الأمر فيما يتعلق بمخالفات نزع الملكية ، الدومين العام ، والتسخير وفي تعين العقارات وتجزئتها (المادة 45 من قانون المحاكم الإدارية الجديد / القسم التنظيمي) .

— في مجال مخالفات العقود يكون الاختصاص لمحكمة المكان الذي تم فيه تنفيذ العقد موضوع النزاع ، وعندما يمتد التنفيذ على أكثر من محكمة ، فإن الاختصاص يعود للمحكمة التي يقع بها مقر السلطة موقع العقد . (المادة 46 من قانون المحاكم الإدارية الجديدة / القسم التنظيمي) وتجيز هذه المادة الاتفاق في العقد على مخالفة هذه القاعدة إذا فرقت تلك المصلحة العامة .

— وفي مجال الانتخابات والتعيين في المجالس والهيئات فإن الاختصاص ينحول إلى محكمة مكان الانتخاب أو مقر الهيئة (المادة 41 من القسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية الجديد) .

— في مجال المسؤولية غير التعاقدية يقع التمييز بين الضرر الناتج عن قرار إداري حيث ينحول الاختصاص في هذه الحالة إلى المحكمة الإدارية المختصة بالغاء القرار ، وبين الحالات الأخرى أين ينحول الاختصاص إلى المحكمة التي وقع في دائرةها الفعل الضار أو محكمة موطن المدعي (المادة 49 / القسم التنظيمي ، من قانون المحاكم الإدارية الجديد) . وفي حقيقة الأمر فإن الهدف من هذا الاستثناء هو تغريب جهة التقاضي من المدعي (1) . وهو ليس الاستثناء الوحيد فهناك جملة من الاستثناءات التي تهدف إلى ذات الغاية ، وهكذا يستمر تطبيق قاعدة محكمة المدعي في المسائل التالية : - المعاشات - ولمخالفات المتعلقة بإجراء فردي من إجراءات الضبط الإداري - وفي مخالفات المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن أضرار يتغافل تحديد مكان وقوعها (مثلًا أضرار امتناع الإدارة عن النشاط) . - ومنازعات الإعتراف بالصفة (صفة محارب مثلًا) ، (المادة 41 من قانون المحاكم الإدارية الجديد المشار إليها) . - في مخالفات لفردية للموظفين ينحول الاختصاص لمحكمة مكان التعيين (المادة 49 من قانون المحاكم الإدارية الجديدة / القسم التنظيمي) .

(1) — بينما هدف الاستثناءات السابقة هو توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية بطريقة تمنع تمركزها في محكمة باريس .

ثانيا : الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية الابتدائية

لكل محكمة إدارية ابتدائية رقة جغرافية يتحدد بها اختصاصها ، وهذه الرقة الجغرافية هي الحدود الإقليمية لعدة ولايات إدارية ، فقد لاحظنا عند عرض البيانات (في البحث الأول) أن المحاكم الإدارية هي محاكم جهوية وهذا يعني أن اختصاصها المحلي يشمل المنازعات الإدارية الناشئة عبر أقاليم الولايات الإدارية التابعة لها .

إن الاختصاص المحلي في فرنسا أمر معقد وعليه سنكتفي بدراسة الخطوط العريضة كما وردت بالمرسوم الصادر في 28 نوفمبر 1953 والمعجل والمتم بمرسوم 27 ديسمبر 1960 . والذي أعيدت صياغته أحكامه في قانون المحاكم الإدارية الجديد .

القاعدة الرئيسية التي تحكم في توزيع الاختصاص هي قاعدة « مقر السلطة الإدارية مصدرة القرار أو الموقعة على العقد » . سواء بصفة أصلية أو عن طريق التفويض . فالمحكمة الإدارية المختصة محليا بنظر النزاع الإداري هي المحكمة التي يوجد في نطاقها مقر هذه السلطة (1) .

لقد أراد المشرع إقامة نظام لتوزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ، يضمن البساطة وعدم تراكم الملفات لدى محكمة باريس . ولكنه فشل في ذلك . ذلك أن القاعدة المعلن عنها في المادة 4 من مرسوم 28 نوفمبر 1953 تؤدي عكس ما قصده المشرع إلى تمركز التقاضيا على محكمة باريس باعتبار أغلب العقود الإدارية تبرم بمقر المؤسسات المركزية بالعاصمة الفرنسية ، وكذلك أهم القرارات تصدر عن هذه السلطات المركزية ، ولذلك فقد تضفت النصوص المشار إليها أعلى جملة من الاستثناءات توسيع فيها مجلس الدولة إلى درجة أن القاعدة المعلن عنها في المادة 4 هي التي أصبحت الاستثناء على حد تعبير (2) G. PEISER .

(1) — ARTICLE 4 DU (décr 28/11/1953) « LORSQU'IL N'EN EST PAS DISPOSE AUTREMENT , LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF COMPETENT EST CE QUI SOIT EN VERTU DE SON POUVOIR , PROPRE , SOIT PAR DELEGATION A PRIS LA DECISION ATTAQUEE OU SIGNE LE CONTRAT LITIGIEUX (NOUVEL ART. R. 37 CODE . T. A) .

(2) — المرجع السابق ، ص 85 .

ولكن هذه القاعدة ليست مطلقة فلها عدة استثناءات ، يبقى بموجبها مجلس الدولة قاضيا للإستئناف أيضا إلى جانب وظائفه الأخرى . وهكذا فإن قرارات المحاكم الإدارية المتعلقة بتنقير المشروعية وبالانتخابات المحلية وكذلك بالقرارات التنظيمية ، تبقى جميعها من اختصاص مجلس الدولة على مستوى الإستئناف وليس محكما الإستئناف الجديدة (المادة 1 من القانون) .

ويعنى آخر فإن اختصاص المحاكم الإستئناف يتعلق فقط بدعوى القضاء الكامل وبدعوى الإلغاء الخاصة بالقرارات الفردية .

إن قانون 31 ديسمبر 1987 يمثل إصلاحاً مهماً يحقق مزايا عديدة ، منها أنه الإدارية - بالادارة الولاية . فقد وجنت الأولى لمساعدة الثانية وعليه كان من الطبيعي أن يتعدد اختصاصها القضائي بالحدود الإقليمية لها . ومن جهة أخرى تخفيف الضغط على محكمة باريس التي تفضل أخطبوط المتخصصين اللجوء إليها بسبب جملة من المختصين (الخبرة ووفرة المستشارين القانونيين) (2) .

وبحسب الأستاذ MICHEL GUIBAL (1) فإن ميزة هذا القانون تكمن في تخفيف العبء على مجلس الدولة في مجال الإستئناف بينما يوسع اختصاصاته كفاضي نفس ، لأن أحكام المحاكم الإستئناف تكون قابلة للطعن بالنقض أمامه .

بينما تكمن مساونته في أنه يجعل دعوى الإلغاء فيجعل بعضها قبلًا للإستئناف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية وبعضها يبقى الإستئناف فيه من اختصاص مجلس الدولة .

إن هذا العيب مرحل في رأينا فالسوابق التشريعية في تنظيم القضاء الإداري في فرنسا معروفة بالمرحلية .

ان مجلس الدولة نفسه كان في بداية الأمر هيئة إستشارية ، واحتضاناته تغيرت من قاضي الولاية العامة إلى قاضي إستشاري ، وما زال لحد الآن يحتفظ ببعض الاختصاصات كفاضي درجة أولى لأهميته (مثلا : الطعن في المراسيم) . وكذلك بالنسبة للمحاكم الإدارية الإبتدائية أين نلحظ نفس المرحلية .

(1) — LA RECENTE REFORME DU CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 38 .

— وفي مجال المنازعات المتعلقة بتنظيم وتنمية المجموعات العامة (من غير الدولة) فإن اختصاص ينوي إلى المحكمة التي يوجد بها مقر المجموعة العامة (المادة 50 من القسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية الجديد) (1) .

الاختصاص المحلي يعتبر في فرنسا من النظام العام كقاعدة عامة (2) مع بعض الاستثناءات القليلة وتعلق بمنازعات الصنف العومية ، والعقود ، والتزام المرافق العامة ، والمورد الاتفاقية .

إن الأسباب التي دفعت المشرع إلى اعتبار الاختصاص المحلي من النظام العام ، هي من جهة الارتباط التاريخي لمجالس الولايات - التي حل محلها المحاكم الإدارية - بالادارة الولاية . فقد وجنت الأولى لمساعدة الثانية وعليه كان من الطبيعي أن يتعدد اختصاصها القضائي بالحدود الإقليمية لها . ومن جهة أخرى تخفيف الضغط على محكمة باريس التي تفضل أخطبوط المتخصصين اللجوء إليها بسبب جملة من المختصين (الخبرة ووفرة المستشارين القانونيين) (2) .

الفرع الثاني إختصاص المحاكم الإستئناف الإدارية

تون أن يعدل القانون رقم 31 ديسمبر 1987 إختصاص وتنظيم المحاكم الإدارية (الإبتدائية) . الإختصاص الإبتدائي والنهائي لمجلس الدولة فإنه بتأسيسيه مجلس إدارية على مستوى الإستئناف أحدث تعديلاً هاماً على مستوى إختصاص مجلس الدولة ، كفاضي إستئناف وكفاضي نفس ، لأنه ابتداء مندخول هذا القانون حيث التنفيذ في فاتح جانفي 1989 (3) ، سيتم إستئناف قرارات المحاكم الإدارية الإبتدائية أمام المحاكم الإدارية وليس أمام مجلس الدولة كما كان الأمر سابقاً (4) .

(1) — هذه القائمة على سبيل المثال وليس الحصر . أظر : قانون المحاكم الإدارية الجديد ، دالوز ، المرجع السابق ، ص 504 .

(2) — المادة 38 ق.ت (من قانون المحاكم الإدارية . وكذلك فإن قانون الإجراءات المدنية الجديد في فرنسا يجعل قواعد الاختصاص المحلي في المواد المدنية من النظام العام) المادة 48 (بعدها كانت من قبل غير معتبرة من النظام العام .

(3) — CHARLES DEBBASCH . INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT , P. 404 et 8 .

(4) — المادة 16 من القانون .

أولاً : اختصاصات مجلس الدولة كهيئة إستشارية وإدارية

عند إنشائه في مرحلة التقاضاء المحتجز ، نصت المادة (52) من دستور السنة الثامنة على أن مجلس الدولة يتولى إعداد المشاريع الخاصة بالإدارة العامة ، وكذلك تقديم النصيحة والإرشاد لهذه الأخيرة ، ورافقتها من خلال تقييمه لرئيس الدولة « آراء DES AVIS » حول كيفية تسوية المنازعات الإدارية الخاصة على مختلف مستويات الجهاز الإداري .

لقد إستمر تقديم الرأي الإستشاري من لدن مجلس الدولة إلى الإدارة في إطار اختياري إلى غاية 1940 . وبعدها منحت النصوص لمجلس الدولة صلاحيات إستشارية إلزامية .

وهكذا فإن أمر 31 جويلية 1945 ودستور 04 أكتوبر 1958 - (في مواده ، 38 ، 39 ، 37) ينصان خاصية على لزام الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة في المراسيم المعدلة للنصوص ذات الطابع التشريعي الصادرة بنصوص تنظيمية ، وفي الأوامر ومشاريع القوانين .

من الاختصاصات الإدارية لمجلس الدولة كذلك الاختصاص المتعلق بالرقابة على التسيير الإداري للمحاكم الإدارية . فوفقاً للمادة (23) من أمر 31 جويلية 1945 يقوم مجلس الدولة بهذه المهمة من خلال أحد مستشاريه الذي تسند له صلاحيات التفتيش لدى المحاكم الإدارية ، والمشاركة في تنفيط قضاتها .

لمجلس الدولة أيضاً صلاحيات في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية . فقد خول مرسوم 30 جويلية 1963 للمحکوم تصريحهم للجوء إلى لجنة خاصة منشأة لدى مجلس الدولة ، وذلك بعد مرور ستة أشهر من تبليغ الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية أو عن مجلس الدولة نفسه . فإذا لم تنفذ الإدارة الحكم بعد مرور هذه المدة يقوم المعنى باحتاج إمام اللجنة الخاصة لدى مجلس الدولة . فإذا اتسع للجنة أن الحكم قد نفذ أخطرت المتظلم بذلك واعتبرت القضية منتهية . أما إذا رأت أن المتظلم على حق باشرت العوار مع الوزير المعنى وحتى مع الوزير الأول إلى أن يتم تنفيذ الحكم (1) .

(1) — JOSIANE TERCINET , « VERS LA FIN DE L'INEXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES PAR L'ADMINISTRATION » IN REVUE DE DROIT ADMINISTRATIF , N° DU 20/01/1981 , P. 3.

إننا نعتقد أن المشرع الفرنسي بعد تأكده من نجاح تجربة الإصلاح سيلغي استثناءات الاختصاص وتحول جميع صلاحيات الإستئناف إلى المحاكم الإدارية الإستئنافية .

وأخيراً فإن إستئناف القرارات القضائية الصادرة عن لجان التمييض عن تجريد الفرنسيين من أملاكهم في المستعمرات يتم أمام محاكم الإستئناف الإدارية كما تم بيانه عند عرض الهيئات الإدارية الخاصة في المبحث الأول من هذا الفصل .

هذا فيما يخص الاختصاص النوعي لمحاكم الإستئناف ، أما الاختصاص الإقليمي لكل محاكم إستئناف فيشمل كل القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الجهوية أو لجنة منازعات تعويض الفرنسيين في المستعمرات الواقعة بدلائرتها هذه المحاكم أو اللجنـة، والإختصاص الإقليمي لمحاكم الإستئناف من النظام العام . (المادة 1 ، 2 على التوالي من المرسوم رقم 906-88 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 المتعلق بقواعد الاختصاص داخل هيئات التقاضاء الإداري ، نشور في مجلة الأسبوع القانوني ، عدد 38/1988) .

الفرع الثالث

إختصاص مجلس الدولة

لمجلس الدولة عدة إختصاصات إستشارية إدارية وقضائية . إن الاختصاصات الأولى (الإستشارية والإدارية) هي الوظيفة الأقدم التي راقت إنشاء مجلس الدولة منذ إنشائه ، بينما تعتبر الاختصاصات القضائية لاحقة حيث ظهرت منذ تحول مجلس الدولة إلى هيئة قضائية عندما كان هيئة إستشارية . ولكنها اليوم (أي الاختصاصات القضائية) - هي الأكثر أهمية ، وهي خزيرة ذكر منها اختصاصاته كمحكمة أول وآخر درجة ، واختصاصاته كمحكمة إستئناف ، واختصاصاته كمحكمة نقض ، واختصاصاته كمحكمة تنازع .

لقد نظم هذه المسألة المرسوم رقم 905-88 المؤرخ في 02 سبتمبر 1988 «المتعلق بتنظيم وسير مجلس الدولة»⁽¹⁾. ويقتضي من أحكام هذا المرسوم أن مجلس الدولة يتبع للفصل في موضوع الإحالة الإجراءات القضائية في الدعاوى التي تعود لاختصاصه ولكن مع بعض التخصيصات ، التي يتبع الإشارة إليها ، بتعيين مقرر RAPPOREUR يقوم بهذه متابعة التنفيذ لدى الإدارة المعنية تحت إشراف رئيس قسم التحرير والدراسات (وهو القسم الذي حل محل اللجنة الخاصة في مرسوم 1963) وعند فشل مساعي التنفيذ يدرج الأمر ضمن التحرير السنوي لمجلس الدولة⁽²⁾.

وأخيراً إذا كان شرط الجودة إلى خدمات المحامي الظاهري أمام الهيئة التي أحالت القضية ، يستمر هذا الالتزام أمام مجلس الدولة (م. م 1/57 ، 12 من المرسوم أعلاه) .

ثانياً : اختصاصات مجلس الدولة كمحكمة أول وأخر درجة

على الرغم من أن اصلاح 1953 قرر توسيع الاختصاص ، بحيث أصبحت المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة - بعدها كانت هذه الولاية لمجلس الدولة - على الرغم من ذلك ، فقد بقيت بعض المواريث من الاختصاص الإبتدائي والنهاي لمجلس الدولة ، ولو أن هذا الاختصاص أصبح منذ هذا التاريخ إستثنائياً .

من هذه المواريث التي ينظرها مجلس الدولة كمحكمة أول وأخر درجة ما يلي :

1 — المنازعات الخاصة في البلاد الأجنبية التي تكون الدولة الفرنسية طرفاً فيها . إن جعل الاختصاص هنا لمجلس الدولة ينبع من العقديّة العمليّة ، لأنّه لا يمكن تجديد المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً بهذه المنازعات لوقوعها أصلاً خارج حدود الأقليّة لجميع المحاكم الإدارية .

لقد عدل المرسوم رقم 905-88 المؤرخ في 02 سبتمبر 1988 أحكام مرسوم 30 جويلية 1963 ، بحيث خول هذا المرسوم للوزير المعنى أن يطلب من مجلس الدولة تنوير الإدارة حول الكيفيات التي يراها لازمة لتنفيذ الحكم ، ويتوخ هذا الطلب بتعيين مقرر RAPPOREUR يقوم بهذه متابعة التنفيذ لدى الإدارة المعنية تحت إشراف رئيس قسم التحرير والدراسات (وهو القسم الذي حل محل اللجنة الخاصة في مرسوم 1963) وعند فشل مساعي التنفيذ يدرج الأمر ضمن التحرير السنوي لمجلس الدولة⁽³⁾.

وقدمن المرسوم الجديد مهلة التنفيذ كذلك إلى ثلاثة أشهر بدل ستة أشهر ، وهي المهلة التي يتوجه بعدها المدعون إلى قسم التحرير والدراسات (بدل للجنة الخاصة) شارحين عقبات التنفيذ في حين مقرراً لمتابعة التنفيذ ، وعند فشله يذكر الأمر في التحرير السنوي لمجلس الدولة⁽²⁾⁽³⁾.

لقد أضفت المادة (12) من قانون 31 ديسمبر 1987 المتضمن اصلاح نظام المنازعات الإدارية في فرنسا ، اختصاصاً جديداً لمجلس الدولة يمارسه عن طريق «الإحالة» عليه من محكمة إدارية إبتدائية أو إستثنائية .

إذ يسمح القانون للمحاكم الإدارية الإبتدائية والإستثنائية باحالة القضية على مجلس الدولة لأخذ رأيه عندما يتعلق الأمر « بمسائل تطرح قضية قانونية جديدة أو عقبات جديدة » .

إن قرار الإحالة هو حكم قضائي بالإحالة بينما القرار الصادر عن مجلس الدولة لا يعدو أن يكون مجرد رأي (AVIS) وليس حكماً ، وذلك إحتراماً لاختصاص سلطة قضاعة المحاكم الإدارية الذين أصدروا حكم الإحالة .

(1) — المادة 7 من مرسوم 02 سبتمبر 1988 المعدل للمادة 58 مرسوم 30 جويلية 1963 .

(2) — JEAN - FRANCOIS THREY , LES NOUVELLES PROCEDURES CONTESTIEUSES AU CONSEIL D'ETAT A PROPOS DU DECRET N° 88-905 DU 02/09/1988. IN. REV. DROIT ADM. N° 4 , 1988 , P. 790.

(3) — انظر أحكام المرسوم بمجلة الأسبوع القانوني ، العدد 4 ، 38 ، بتاريخ 22 سبتمبر 1988 .

الصادر عن المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى . أما في المرحلة الثانية فقد تعممت صلاحياته كقضائي استئناف ، لأن قانون 31 ديسمبر 1987 أنشأ محاكم إدارية إستئنافية وأسند لها صلاحيات الاستئناف في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الإبتدائية ، ولكنه احتفظ لمجلس الدولة بالبعض منها وهكذا بقيت الاستئنافات الإبتدائية .

المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بخصوص الانتخابات المحلية أو بتعديل المشروعية أو بالقرارات التنفيذية من اختصاص مجلس الدولة (المادة 1 من قانون 31 ديسمبر 1987) .

كما يبقى مجلس الدولة محكمة إستئناف بالنسبة لغير من القرارات الصادرة عن الهيئات المتخصصة على النحو الذي سبق الإشارة إليه في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل .

رابعا : اختصاصات مجلس الدولة كمحكمة تقضي

سبق أن بينا أن مجلس الدولة كان قبل إصلاح 1987 قضائي إستئناف أساسا - (وذلك بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى) - ولم يكن قاضي تقضي سوى بالنسبة للقرارات النهائية الصادرة عن الهيئات الإدارية المتخصصة (1) . وهذه القرارات يمكن أن تكون موضوعا للنقض أمام مجلس الدولة حتى في غياب الشخص على ذلك . إن الاجتهاد القضائي يرى في ذلك مبدأ عاما من مباديء القانون (2) .

أما بعد إصلاح 1987 فقد أصبحت قرارات المحاكم الإستئناف هي القible للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ، وهكذا صارت الوظيفة الرئيسية لمجلس الدولة هي وظيفته قضائي تقضي . (وليست وظيفته قضائي إستئناف كما كان سابقا) . يضاف إلى ذلك اختصاصاته قضائي تقضي بالنسبة لبعض القرارات الصادرة بالدرجة النهائية عن الهيئات المتخصصة كما سبق الإشارة إليه (للمطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل) .

(1) - أما غير النهائية فتخضع للإستئناف أمام مجلس الدولة .

(2) - مجلس الدولة 07 فيفري 1947 ، قضية AILLIERE ، مجلة القانون العام ، 1947 ، ص 68 .

2 - بعض منازعات الإلغاء يختص بها مجلس الدولة إبتدائيا وانتهائيا ، لأهميتها ، من هذه المنازعات :

- المنازعات المتعلقة بطلب إبطال المراسيم التنفيذية والفردية .
- المنازعات المتعلقة بإبطال قرارات وتصرفات يتجاوز مجال تنفيذها اختصاص محكمة إدارية واحدة ، كما هو الحال في القرارات التنفيذية الصادرة عن الوزراء ، أو القرارات الصادرة عن الوزراء بناء على الاستشارة الإلزامية لمجلس الدولة .

- المنازعات المتعلقة بالغاء القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية الجماعية التي لها اختصاص على مستوى التراب الفرنسي (مثل المجلس الفرنسي لمنطقة الأطباء) .

ويستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات من القرارات الخاصة بأخلاقيات المهنة أو من القرارات الفردية الخاص بالترشيح للمهنة .

- المنازعات المتعلقة بطلب إبطال قرارات الوزراء الخاصة بمواد المنافسة ، والترافق الاقتصادي ، وحقوق الموظفين للمعدين بمرسوم من رئيس الجمهورية (1) .

إن القول بأن المجلس يمارس هذه الإختصاصات بصفة نهائية ، يعني أن القرارات الصادرة عنه بهذا الخصوص لا تقبل الطعن فيها بالاستئناف أو التقضي أمام هيئة أعلى منه ، لأن الهيئة العليا السيد في هذا المجال ، غير أن ذلك لا يمنع جواز مراجعة أحکامه من قبله ، وذلك عن طريق : المعارضـة ، اعتراض الغير الخارج عن الخصومة ، والتماس إعادة النظر والطعن بتصحيح الأخطاء المادية .

ثالثا : اختصاصات مجلس الدولة كمحكمة إستئناف

من هذا الإختصاص بمرحلتين مرحلة ما قبل قانون 31 ديسمبر 1987 ، ومرحلة ما بعد هذا القانون . وقد كان في المرحلة الأولى قضائي إستئناف بالنسبة لكل القرارات

(1) - مرسوم 30 سبتمبر 1953 ، وخاصة المادة 2 ، وكذلك مرسوم 28 نوفمبر 1953 وخاصة المادة 2 أيضا . وجملة المراسيم المعبدة والمنتقدة لها .

ويرجع في تفاصيل هذه النصوص إلى : LE CODE ADMINISTRATIF . DALLOZ , 1987 , P. 487.

خامسا : إختصاص مجلس الدولة كمحكمة تنازع

إذا كانت محكمة التنازع هي التي تتولى تسوية مسائل الإختصاص بين هيئة القضاء العادي والقضاء الإداري . فإن إشكالات الإختصاص التي تقع داخل هيئة القضاء الإداري تم تسويتها من قبل مجلس الدولة ، ويمكن الإشارة إلى نوعين من إشكالات الإختصاص التي تقوم داخل هيئة القضاء الإداري الفرنسي . إن الأمر يتعلق بمسائل الارتباط (LE REGLEMENT DE LA CONNEXITE) ، وبتنازع القضاة (JUGES) .

1 - في قضايا الارتباط

يكون هناك ارتباط بين القضايا (النزاعات) عندما يكون حل إحداها مرتبط بالآخر ، وعليه يتعين في مثل هذه الحالة لحسن سير العدالة إسناد الإختصاص لجهة تجريد الأخرى من الإختصاص .

لقد نظمت « الارتباط » وإجراءاته نصوصا خاصة ، تمثلت في مرسوم الشكلية متوافرة يصرون قرارا بإدراج الطعن DECISION D'ADMISSION DE POURVOI .
27 ديسمبر 1960 و 28 جانفي 1969 (المادة 39 مكرر) وأخيرا المرسوم رقم 88-906 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 المتعلق بقواعد الإختصاص داخل هيئة القضاء الإداري (1) .

ويتضح من هذه النصوص ومن الإجتهاد القضائي ما يلي :

أ - عندما يكون هناك ارتباط بين نزاع يعود لاختصاص مجلس الدولة ونزاع يعود لمحكمة إدارية إبتدائية أو إستئنافية ، فإن النزاعين يضمان أمام مجلس الدولة بمباشرة من رئيس قسم المنازعات بناء على إحالة صادرة عن رئيس المحكمة الإدارية .

ب - عندما يكون الارتباط بين نزاعين يعودان لاختصاص ممكتتين إداريتين مختلفتين ، فإن رئيس قسم المنازعات لدى مجلس الدولة يصرح بوجود حالة الارتباط ويعين المحكمة المختصة بنظر النزاع ، بناء على طلب رئيس الممكتتين .

(1) - منشور بمجلة الأسبوع القانوني ، العدد 38 ، بتاريخ 22 سبتمبر 1988 .

بموجب قانون 31 ديسمبر 1987 أصبح مجلس الدولة إن محكمة تقض بالنسبة للقرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية الخمسة المنشأة بموجب نفس القانون ونطosome التطبيقية ، فتوسعت صلاحياته كقضائي تقض . وحتى لا يقع الضغط عليه بحكم هذا التوسيع - وهو المتمثل بالقضايا منذ إنشائه - فقد وضع فيما على ممارسة حق التقاضي أمامه ، بحيث لا يقبل الطعن بالتقاض إلا إذا كان مؤسسا على « وسائل جديدة » وذلك من خلال تأسيس المشرع الفرنسي مرحلة إدارية ثانية . وبالاستناد إلى المقتنيين (10 ، 11) من قانون 31 ديسمبر 1987 أنشأ المرسوم رقم 905-88 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 لجنة قبول الطعون (المادة 2) COMMISSION D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION ورئيس مساعد ومساعدين يختارون من بين مستشاري الدولة في الخدمة العادية ومن المستعينين ومن مسيري العروض وتتولى اللجنة الفصل في مدى قبول الطعن شكلا .

عندما يتضح للقضاء أن الطعن بالتقاض غير مؤسس على وسائل جديدة أو أنه غير قابل بالنظر إلى شروطه الشكلية يصرون قرارا قضائيا بعدم قبول الطعن ، إن القرار ليس قرارا في الموضوع ، ولكنه ينهي النزاع ويصبح قرار محكمة الاستئناف النهائي . أما إذا اتضح لهم أن الطعن مؤسس على أوجه جدية وأن شروطه DECISION D'ADMISSION DE POURVOI .

إن هذا القرار ليس قرارا قضائيا ، وليس له قوة الشئ المقصي فيه ، وهو غير مسبب ، ويترتب عنه دراسة موضوع الطعن ، التي تتوج إما ببنقض القرار المطعون فيه بالتقاض وإما بتأييده (أي رفض الطعن) ، وفي حالة الإلغاء يجوز لمجلس الدولة أن يفصل في الموضوع . يكون الفصل في الموضوع بعد التقاض الشامل عندما يتعلق الأمر ببنقض ثان ، ويكون اختياريا (في الحالات الأخرى) ، ويكون مجلس الدولة في الحالات التي يفصل في الموضوع قضائيا ثانيا للإستئناف أكثر منه قضائيا للتقاض ، ولذلك فإنه يفضل عادة في الحالات الإختيارية إحالة القضية والأطراف بعد التقاض إلى نفس محكمة الاستئناف مشكلة تشيكلا آخر . أو إلى محكمة أخرى (2) .

(1) - أنظر المواد من 1 إلى 6 من المرسوم رقم 905-88 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 ، المشار إليه ، وكذلك :

(2) - MICHEL GUIBAL , LA RECENTE REFORME ... OP. CIT , P. 37 .

— في حالة وجود قوارين صادرين عن المجلس ويتصارعان تناقضاً يؤدي إلى إنكار العدالة (1) .

يقوم مجلس الدولة في جميع هذه الحالات بالغاء القرار المعيب ويحيل القضية أمام الجهة القضائية التي أصدرته دون أن يحصل في الموضوع (2) .

3 – التسوية القبلية للنزاع المعمول

يتعلق الأمر حسب الأستاذ G.PEISER (3) بالتسوية الوقائية لقضايا الإختصاص ، بحيث تسوي مشكلة الإختصاص هنا فوراً عن طريق تعين القاضي المختص وتحويل الملف مباشرة دون إصدار حكم بعدم الإختصاص .

لقد أنس هذا النظام مرسوم 22 فيفري 1972 ، ثم طوره مرسوم آخر صادران في 29 أوت 1984 تحت رقم 818-84 و 819-84 ، وحسب هذه النصوص ، فإن

تسوية قضايا الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري يتم كما يلي :

— عندما ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة وهي في حقيقتها من إختصاص محكمة إدارية أو العكس ، فإنه يمكن الفصل في القضية بالرفض فوراً دون إحالتها على الجهة المختصة ، وذلك في الحالة التي تكون الدعوى معيبة بغير من عيوب عدم القبول الصارخة والذي لا يمكن تصحيحه أثناء سير الدعوى .

إن هذا الإصلاح على أهميته بما يضمنه من سرعة حل إشكالات الإختصاص إلا أنه إصلاح جزئي ، ذلك أن هذا النظام لا يطبق إلا إذا كانت العريضة تتضمن عيباً صارخاً لعدم قبولها ، وبمفهوم المخالفة إذا كانت العريضة لاتتضمن مثل هذا العيب فإنه لا يجوز اللطرق للموضوع ، بل يتبع تعريف الجهة المختصة وإحالة الملف عليها (انظر المادة 14 من المرسوم رقم 819-84 بتاريخ 29 أوت 1984) .

(1) — م. د. 1959/05/11 .

(2) — BERNARD PACTEAU , OP. CIT , P. 83 .

(3) — I BID . P. 92

(4) — انظر في شرح ذلك وفي الحالات الأخرى لهذا الإصلاح :

— DANIEL LABETTOULE , LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT. IN. REV. FR. DROIT ADM. N= 1 , 1985 , P. 71 .

و عموماً فإنه داخل هيئات القضاء الإداري ، يكون لكل هيئة - (محكمة إدارية ابتدائية أو استئنافية أو مجلس الدولة) - كامل الصلاحيات في الفصل في القضايا التي تعود لاختصاصها ، وهكذا فعندما يكون مجلس الدولة مختصاً بالطلب الرئيس فإنه يخترق بنظر كل المسائل الأولية (QUESTIONS PREALABLES) والفرعية التي تكون من اختصاص هيئة قضائية إدارية أخرى .

بـ — عندما ترفع القضية أمام مجلس الدولة بوصفه قاضي استئناف فإنه يكون مختصاً بنظر القضايا المرتبطة بها والتي تعود لاختصاص محكمة إدارية استئنافية .

د — عندما ترفع القضية أمام محكمة إدارية استئنافية تعود لاختصاصها ولكنها ترتبط بذريعة مقدمة أمام مجلس الدولة يختص بها على سبيل الاستئناف ، فإن رئيس المحكمة الاستئنافية يحيل القضية أمام مجلس الدولة (1)(2) .

2 – في معارك نزاع المصالحة

إن الفصل في حالات النزاع السطبي والإيجابي الحاصلة بين جهات القضاء العادي والقضاء الإداري يعود إلى محكمة التنازع كما سبق بيانه ، وكما أن الفصل في حالات التنازع الحاصلة بين هيئات القضاء المدني يعود إلى محاكم الاستئناف المدنية أو محكمة النقض بموجب نصوص خاصة ، فإنه داخل هيئات القضاء الإداري أُسند مجلس الدولة منذ 1932 مهمة الفصل في حالات التنازع الداخلي لنفسه (3) ، وذلك في غياب آية نصوص خاصة ، وهكذا يكون هناك تنازع في الحالات الآتية :

— عندما ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة في موضوع كان المجلس قد أعلن عدم إختصاصه به (4) .

— في حالة وجود تناقض لأحكام غير مطعون فيها صادرة عن محكمة إدارية وأحكام صادرة عن مجلس الدولة (5) .

(1) — G. PEISER , OP. CIT , P. 90 - 91 .

(2) — DECRET N= 88-906 , DU 02/09/1988 , IN. J.C.P. N= 38 , 1988 .

(3) — م. د. 15 جانفي 1932 (VEUVE REYNES) .

(4) — م. د. 03 أبريل 1936 .

(5) — م. د. 05 ماي 1950 .

إذا كان هذا الاتجاه لايرفض نظام المزدوج في حد ذاته مكتفياً ببنائه ، فإن بعضهم يذهب بعيداً إلى حد الدعوة إلى التخلص من النظام بما يتضمنه من عدم مساواة بين الأطراف ولكونه يشكل على حد تعبيرهم خطأً تاريخياً⁽¹⁾ .

غير أن الاتجاه الغالب في فرنسا لم يساير الرأي القائل بالفائدة هيئات القضاء الإداري . بل كان الموقف السائد دائماً عدم التنازل عن النظام مع ضرورة إصلاحه ، وهكذا توالى الإصلاحات على مستوى الاختصاص وعلى مستوى الإجراءات ، وكان الإصلاح الأول سنة 1953 حول إعادة توزيع الاختصاص بين الهيئات القضائية ، ثم الثاني والثالث على التوالي سنة 1960 و 1987 حول الاختصاص والإجراءات معاً ، بغض النظر عن الإصلاحات الجنائية الأخرى المتفرقة .

وعلى العموم فإن لنظام القضاء المزدوج في فرنسا كأي نظام آخر مزايا وعيوب .

أولاً : مزايا النظام

1 - إن تخصص القضاة في نظام القضاء المزدوج يؤدي بالقضاء إلى الفهم العميق لمشاكل ونشاط الإدارة والمهام المنوط بها ، وهو ما ينعكس بالإيجاب على مستوى الأحكام . وهكذا بفضل التخصص أثبتت هيئات القضاء الإداري في فرنسا كفاءتها العالية إلى درجة أن نظريات القانون الإداري كانت في أغلبها إن لم تقل كلها من صنع هذا القضاء .

2 - إن وجود قانون إداري كثيرة من نتائج القضاء المزدوج بعد ضرورة حتمية في الإدارة التنفيذية التي توكل لها في الدول الفاعلة مهام انتقال من مهام

⁽¹⁾ - من مؤلّم : LEIT - VEUX , LIBERTE INDIVIDUELLE ET SEPARATION DES POUVOIRS , R.A. 1952 , P.262.

- GUILLEN , ESSAI SUR LA REFORME GENERALE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , S. 1955 , CH. P. 97 .

- LE CLERE , L'IMPROBITE DU CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , R.A. 1958 , P. 157 .

- LE TARNEC , FAUT IL SUPPRIMER LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES , V.J. 574 , 1957 .

- POIGNARD , SUR LES JURIDICTIONS D'EXCEPTION , V.J. 587 , 1957 .

- عندما تكون القضية من اختصاص جهة قضائية إدارية متخصصة ، لا يتحقق لها أن تفصل فيها إلا بتشكيل جماعية ، يمكنها إبتداء من هذا الإصلاح أن تقوم بذلك عن طريق أمر غير مسبب من رئيس قسم المنازعات (المادة 14 من المرسوم رقم 919-84 أعلاه) .

- إذا كانت الدعوى من اختصاص جهة إدارية متخصصة ، ولكنها رفعت أمام جهة أخرى ، فإنه يتبعها أيضاً تفاصيل الإحالة والفصل في النزاع فوراً في حالة ما إذا كانت العريضة مشوبة بعيوب عدم القبول الصارخة التي لا يمكن تصحيحها لثناء سير الدعوى .

ومهما يكن من أمر هذه الإصلاحات ، فإن مشاكل الاختصاص تبقى مطروحة بحدة في نظام القضاء المزدوج في فرنسا وأن هذه الإصلاحات الجنائية تبقى إصلاحات على أهميتها طفيفة ، ولم تستطع أن تحل مشكلة الاختصاص جنرياً . ولا يبالغ إذا هنا أنه من مساوى نظام القضاء المزدوج هو القضايا المعقدة التي ترافق توزيع الاختصاص فيه سواء بين هيئات القضاء العادي من جهة والقضاء الإداري من جهة أخرى ، أو ما بين هيئات القضاء الإداري في حد ذاتها .

إن مساوى توزيع الاختصاص هذه تقابلها في هذا النظام مزايا التخصص الذي يضمنه هذا النظام ، إذ بفضل تخصص القضاة في المسائل الإدارية أمكن الوصول إلى إقامة عدالة إدارية متطورة جداً ، كان من نتائجها صياغة نظرية كاملة للقانون الإداري ، تدرس اليوم في مختلف دول القانون الإداري . وتكمل هذه الميزة بوجود إجراءات خاصة أمام هيئات القضاء الإداري مميزة عن إجراءات الدعوى الجنائية .

تقييم نظام القضاء المزدوج في فرنسا

لم ينته الجدل حول مدى صلاحية نظام القضاء المزدوج في فرنسا ، وهكذا قد إنقسم القائمون على مؤيد ومعارض ، بعضهم ينتقد ببطء الإجراءات في هذا النظام وعدم دقة قواعد توزيع الاختصاص⁽¹⁾ .

⁽¹⁾ - من مؤلّم : A. DELAUBADERE , REFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , AJ. 1951/1 , 1973 .

- PINTO , LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET LA JURIDICTION JURIDIQUE EN MATIERE DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , AJ.D.A , 1954 , 1 . 1 .

2 — ما زالت الإجراءات الإدارية طويلة ومعقدة مقارنة مع المعايير المتعلقة بحق الفرد في عدالة سريعة وبسيطة وأقل تكلفة . وحتى إذا صر ما يزيد البعض (1) من أن الإجراءات الإدارية هي أكثر بساطة وسرعة من الإجراءات المدنية في فرنسا أو من إجراءات نظام القضاء الموحد في الدول الأنجلوسكسونية ، فإنها تبقى دون الهدف المنشود لأن الأفراد ما زلوا يلقون صعوبات إجرائية جمة في مقاضاة الإدارة ، الأمر الذي يفرض عليهم اللجوء إلى خدمات المحامين .

3 — عيوب توزيع الاختصاص ، من أبرز عيوب النظام القضائي المزدوج في فرنسا ، وإذا كان بعض الأساتذة يرى أنه يمكن التغلب على هذه العيوب من خلال الأجهزة المكلفة بعمليات التنازع (2) ، فإننا نعتقد أن هذا التغلب يتم على حساب المتخصصين الذين قد يتحملوا - زمنياً ومالياً - أعباء عدة قضائياً فقط لتحديد جهة الاختصاص .

4 — على مستوى الهيئات فإن النظام كذلك يفترض ما هو واضح ومكتمل على مستوى الهيئات ذات الاختصاص العام وخاصة منذ إصلاح 1987 أين أصبحت درجات التقاضي جميعها مضمونة كما في النظام العادي ، يفترض ما يبقى الأمر معقداً على مستوى الهيئات الخاصة ، فهي متعددة وغير موحدة سواء من حيث تشكيلتها أو من حيث إجراءاتها ، ولو أن الفرق الإيجابي بين هذه الهيئات وهيئات العدالة الإدارية في النظام الموحد ، هو أن الأولى تحضى بنوع من التتنسيق عن طريق ربطها بمجلس الدولة ومحاكم الاستئناف الإدارية إما عن طريق الاستئناف وإما عن طريق النقض ، حسب الحالات .

وعموماً فإن عيوب النظام المزدوج يمكن تلافيها عن طريق الإصلاحات ، فعيوب الإجراءات - (تبعتها وبطئها) - وخاصة بالنسبة للهيئات المتخصصة يمكن علاجها عن طريق إصلاح نظام الإجراءات بجمع وتقنين بعضها وتخفيف بعضها .

(1) — H. PUGET , OP. CIT , P. 182 .

(2) — من هذا الرأي الأستاذ عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء 1 ، المرجع السابق ، ص 45 .

الإدارة في الدول المتطرفة . إن القانون الخامس يعيق نشاط الإدارة ، إذ يلعب فيه توافق الإرادات (العقد) مصدرها مهما للقانون بينما تحتاج الإدارة إلى سلطة القرار الإنفرادي أحياناً للحصول على الملكيات وغيرها من أجل إقامة المشاريع . لهذه الاعتبارات بدأ نظام القضاء الموحد يعرف بعض القوانين الإدارية المتفرقة ، وإذا كانت لا ترقى إلى مرتبة نظريات القانون الإداري المعمور وفي فرنسا ، فإن بعض تطبيقات نظام القضاء الموحد أصبحت تعرف قانوناً للإجراءات الإدارية (النظام الأمريكي مثلاً) .

3 — على الرغم من أن نظام القضاء المزدوج كما عرضناه يتسم - في رأينا - بنوع من الإجراءات الطويلة والمعقدة مقارنة مع ما يجب أن يكون في بعضهم (1) يتصف بالنظام ذو الإجراءات البسيطة والأقل تكلفة والأكثر سرعة مقارنة مع إجراءات القضاء الموحد .

4 — وجود قضاء إداري خاص بالإدارة يعني تخفيف العبء على المحاكم العادية التي تعرف تراكمها في حجم القضايا وبطء ملحوظاً في الفصل فيها ، وسيزداد هذا التراكم حدة وذلك بطءاً ثقلاً كلما كان النظام موحداً لأن نفس الهيئات تُسند لها حينها نوعان من المنازعات (المدنية والإدارية) .

ثانياً : عيوب النظام

1 — بطء وتراكم الفصل في القضايا بفعل الإجراءات الكتابية الطويلة من جهة ، وكثرة القضايا من جهة ثانية ، ويلاحظ هذا العيب خاصة على مستوى مجلس الدولة ، الأمر الذي أدى إلى إعادة توزيع الاختصاص في سنة 1953 ، وجعل المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة ، خاصة أيام تزايد تدخل الدولة بعد الحرب العالمية الثانية وما نتج عنه من كثرة القضايا الإدارية ، وقد تواصل هذا الإصلاح فيما بعد وكان آخره سنة 1987 عندما تم تخفيف العبء على مجلس الدولة (كمحكمة استئناف) بإنشاء محاكم إدارية استئنافية ، وبغربلة الطعن بالنقض مسبقاً عبر مرحلة إدارية عن طريق لجنة قبول الطعون ، المشار إليها في متن هذا الفصل .

(1) — H. PUGET , OP. CIT , P. 182 .

وبالفعل فإن المشرع في فرنسا يتدخل من حين لآخر لصلاح الإجراءات وهذا فإن مرسوم 17 جوان 1980 أضفى على تقرير مفوض الحكومة الطابع الإختياري في محاولة منه لتسريع الإجراءات أمام المحاكم الإدارية . كما نص مرسوم 27 أكتوبر 1982 على حق مفوض الحكومة في أن يطلب من رئيس قسم المنازعات إعفاءه من تقديم تقريره ، ويمكن للرئيس الموافقة على الطلب ، كما أن مرسوم 29 أوت 1984 أدخل بعض التعديلات الإجرائية على مستوى مجلس الدولة حسب ما سبق بيانه في المتن (1) .

وعيوب الإختصاص يمكن كذلك للحكم فيها عن طريق النص على حق الجهة القضائية في الإحالة على الجهة المختصة بدل الحكم بعدم الإختصاص لتجنب المتلاصق أعباء دعوى ثانية .

وعيوب تعدد وكثرة الهيئات يمكن الحكم فيها بضم بعضها وإلغاء بعضها وإعادة توزيع الإختصاص ، وعموما يمكن الوصول إلى تبسيط النظام والقضاء على عيوبه من خلال إصلاحات جذرية .

ومهما يكن من أمر فإن كلا من النظمتين الفرنسي والأنجلوسكسونية يتوجهان نحو بعضهما. فال الأول يسمح بالاختصاص القضائي العادي بجزء من المنازعات الإدارية ، والثاني ينشئ هيئات خاصة للعدالة الإدارية . فما موقع النظام الجزائري من النظمتين ياترى ؟ وهل سيأخذ منها مما نظرا لهذا التقارب الحاصل ؟ ، أم سيأخذ بأحد النظمتين دون الآخر ؟ أم سيأخذ بصيغة خاصة ؟ ، هذا ما سنعرفه من خلال دراسة نظام الغرف الإدارية في الجزائر كهيئات وكإجراءات (الجزء الثاني) وكإختصاص (الجزء الثالث) .

قسنطينة في 15 أكتوبر 1995

(1) - أظر في إقتراح حلول أخرى لصلاح النظام :
— LANGAVANT ROUAULT , OP. CIT , P. 107 - 113 .