

السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي (حدوده، مجالاته، أبعاده)
أ.م.د. وليد حسن حميد الزيايدي
جامعة القادسية - كلية القانون

مستخلص البحث:

لا شك ان السلوك القضائي في المجال الإداري بمثابة القلب الذي يضخ الدم إلى جميع مفاصل القضاء الإداري، والشريان النابض الذي من شأنه أن يجسد فعالية وحيوية القضاء المذكور، كما إنه يمثل الحجر الأساس في حماية مبدأ المشروعية، الذي يشكل بدوره المرجعية العليا للحكم في المنازعات التي تثار بين الفرد والإدارة. ويتحدد سلوك مجلس الدولة الفرنسي بمدى امتلاك الإدارة من عدم امتلاكها الحرية في التصرف أو التقدير وهي تمارس اختصاصاتها. ثم ان حدود هذا السلوك تظهر إلى حيز الوجود من خلال المجالات الأساسية لرقابة القضاء، وهذه الأخيرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بما تقتضيه سيادة القانون فكما تتطلب تأمين وحماية حقوق الأفراد وحياتهم من أية إجراءات تعسفية تتخذها الإدارة ضدهم مهما كان مصدرها، وضمان معاملة عادلة للجميع على قدم المساواة مهما اختلفت أوضاعهم أو صفاتهم، فإنها تستدعي في الوقت نفسه المحافظة على النظام العام من تصرفات الإدارة والأفراد التي لا تأتلف معه. هذا ولأجل أن ينهض المجلس المذكور بالدور الملقى على عاتقه والقيام بالمهام المنوطة به على أكمل وجه، فإنه يقوم بدورين لا ثالث لهما، أحدهما يتجسد بالدور التدخلية عبر اقتفائه سلوك توجيه الإدارة أو الحلول محلها، وثانيهما يتمثل بالدور الحيادي الذي يبتعد تماماً عن الدور الأول، إذ يتمثل بالنأي بنفسه عبر حظر التدخل القضائي بعمل الإدارة أو الاكتفاء بحسم المنازعة بحسب الأحوال، وهذان الدوران يتوقفان بشكل أساسي على السلوك المتبع من قبل المجلس.

المقدمة:

أولاً: أهمية البحث

لا نغالي إذا قلنا أن موضوع السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، يعد من أبرز الموضوعات الحديثة في نطاق القضاء الإداري، بل قد يتفوق عليها؛ لما له من دور كبير في مجال القانون الإداري بوجه عام، والمجال القضائي بوجه خاص. وتزداد أهميته بكون القضاء الإداري قضاءً انشائياً، فلا يقتصر دوره في الحقيقة على مجرد تطبيق القانون على المنازعات المعروض عليه، وإنما يمتد -إذا لم يجد القاعدة القانونية واجبة التطبيق- إلى خلق قواعد القانون بما يتفق وطبيعة المنازعات الإدارية، ولا يتحقق ذلك ما لم تكن هناك أسس منهجية لعمل القاضي الإداري تتيح له التوصل إلى حسم النزاع بحكم نهائي. ومن دون أدنى شك فإن مجلس الدولة الفرنسي يُعد الملاذ الآمن للأفراد، من خلال الرقابة المميزة التي يمارسها القضاء على أعمال الإدارة، هذا التميز الذي يُعول عليه في مواجهة الإدارة كطرف غير متكافئ مع الفرد الضعيف، ونتيجة لذلك أصبح لزاماً عليهم تكريس الموازنة بين الحقوق والحريات الفردية وسلطة الإدارة، وهو الأمر الذي لم يتحقق إلا بعد قيامهم بتبني نهج قضائي رصين.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث بتعدد السلوكيات المتبعة من قبل القضاء في التعامل مع كل منازعة على حدة لخصوصية كل منها، فتجد أن بعضها قد اعتمدت التركيز على المسائل التفصيلية والجزئية لأهميتها، في حين أن البعض الآخر من هذه السلوكيات اخذت تكتفي بالتطرق إلى المسائل العامة، إذ أن هناك سلوكاً

يقف عند حدود المسائل الأساسية، وآخر يتعدى إلى المسائل الثانوية، وثالثاً يتبنى أسلوب الجمع بينهما، الأمر الذي أدى إلى تشتت الباحثين وعدم قدرتهم على ربط الخيوط الفكرية الدقيقة التي تجمع بين هذه السياسات. ومن جانب آخر تتجلى المشكلة في الصراع الدائر بين السلوك التقليدي - الذي يتمثل بالتزام النصوص القانونية - والسلوك المستحدث - الذي يكرس الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، الذي ينبجس عنه تباين في النهج القضائي إزاء المنازعات المطروحة أمامه.

ثالثاً: هدف البحث

يتمثل هدف البحث برفع النقاب عن حدود السلوك القضائي، ومجالاته، وأبعاده، وإزالة اللثام عن التطبيقات القضائية المتعلقة بمعظم مفردات الموضوع، وقبل كل ذلك استجلاء إرادة القاضي الكامنة في القرارات والأحكام القضائية بصدد موضوعات البحث.

رابعاً: نطاق البحث

سنقتصر في بحثنا هذا على تبيان السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي إزاء القرارات الإدارية فقط.

خامساً: منهج البحث

سنعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي الذي يرمي إلى تحليل الأحكام والقرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، وتحري واقع السلوك القضائي المتبع من قبله.

سادساً: خطة البحث

إن الإحاطة بموضوع "السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي" يستدعي دراسته عبر ثلاثة مباحث رئيسية تسبقها مقدمة وتليها خاتمة، وهذه المباحث ستكون على النحو الآتي:

- المبحث الأول: حدود السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي
- المبحث الثاني: مجالات السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي
- المبحث الثالث: أبعاد السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي

المبحث الأول

حدود السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي

قد تمتلك الإدارة قدراً من حرية التصرف عند قيامها بنشاطها، فلا يفرض عليها مسار معين، وقد تكون ملزمة بالتصرف على نحو معين، ففي الحالة الأولى نكون أمام سلطة تقديرية، وفي الحالة الثانية نكون إزاء سلطة مقيدة. ونظراً لبعد القاضي الإداري عن الظروف والملابسات التي تُحيط بسلطة التقدير التي تمتلكها الإدارة والتي تدفعها لإتخاذ قراراتها على نحو معين، نجد أن سلوك القضاء يكون أكثر نشاطاً وبروزاً وتطبيقاً في الثانية إذا ما قورنت بالأولى.

عليه فإن الدراسة المعمقة لحدود السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي تتطلب من الباحث القاء الضوء عليها من خلال مطلبين مستقلين، سنخصص المطلب الأول للتعرف على السلوك القضائي إزاء السلطة التقديرية للإدارة، بينما سنعمد في المطلب الثاني لتبيان ذات السلوك ولكن إزاء السلطة المقيدة للإدارة.

المطلب الأول

السلوك القضائي إزاء السلطة التقديرية للإدارة

إن السلطة التقديرية ما هي إلا قسط من حرية التصرف تتمتع به الإدارة عند ممارسة نشاطها. ويتأتى ذلك أما من خلال نص يمنحها حرية التقدير، أو عند عدم وجود نص يسمح أو يمنع من ممارستها⁽¹⁾. ويتصل موضوع السلطة التقديرية اتصالاً مباشراً بتحديد حقيقة دور السلطة الإدارية في تنفيذ القانون، ويتوقف ذلك على الأسلوب الذي يتبعه المشرع في معالجة المسائل المختلفة⁽²⁾. فقد يتناول التشريع تنظيم مسألة فلا يقتصر فيها على تناول أصولها بل يمتد إلى جزئياتها، وإلى تحديد أقصى ما يمكنه تحديده من عناصر المسألة، فيضيق بذلك نطاق التقدير المتروك للإدارة أو ينعزم، فيكون اختصاصها مقيداً. وقد يكتفي المشرع بتحديد بعض عناصر المسألة تاركاً تحديد العناصر الأخرى للسلطة المنفذة للقوانين، فتتمتع الإدارة بنوع من حرية الاختيار، وتكون سلطتها تقديرية⁽³⁾.

مما تقدم يمكن القول أن السلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة، إذ أن السلطة المقيدة تثقل كاهلها، بسبب أن ظروف الواقع تفرض على الإدارة تجنب الآلية الإدارية التي تنبع من التزام مصدر القرار الإداري بالتطبيق الصارم لقواعد موضوعية، فالمشرع لا يمكنه بصفة عامة أن يقدر مقدماً مناسبة كثير من التصرفات الإدارية، الأمر الذي ينجم عنه قتل روح الابتكار لدى رجل الإدارة، وقد ينتج عنه نوع من الركود والشلل. بيد أنه لا يجوز الإفراط في منح الإدارة قدراً كبيراً من الحرية وتوسيع صلاحياتها على حساب المشروعية. هذا وأن طبيعة الرقابة القضائية التقليدية على السلطة التقديرية للإدارة هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، فالقاضي الإداري في بداية تصديده لفكرة السلطة التقديرية كان يتجنب كل رقابة تتعلق بالجانب التقديري للإدارة، لأنه كان يرى في ذلك تعدياً على أحد أهم مبادئ القانون الدستوري ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك تنصيب نفسه رئيساً أعلى لرجل الإدارة، كما أن القاضي الإداري يتعذر عليه أن يحل محل الإدارة وأن يمارس رقابة الملائمة دوماً على تصرفات الإدارة، لبعده عنها ولعدم إمكانية الإحاطة بالظروف والملابسات التي تحيط بالإدارة وهي بصدد ممارسة سلطتها التقديرية في حالات عديدة⁽⁴⁾. وعلى إثر ذلك برزت إلى حيز الوجود ما تُسمى بنظرية الأعمال التقديرية التي قضت بعدم خضوع السلطة التقديرية لرقابة القضاء، الأمر الذي أدى إلى استبعاد الكثير من القرارات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية⁽⁵⁾. بيد أن هذا الحال لم يدم طويلاً، إذ أن تحديد سلطة القاضي الإداري برقابة المشروعية من دون الملائمة في جميع الأحوال بات محل نظر، فقد تخرج مسألة تقدير ملائمة التصرف من سلطة الإدارة التقديرية وتصبح عنصراً من عناصر المشروعية، الأمر الذي يوسع سلطة القاضي الإداري فيصبح قاضياً للملائمة من دون أن يخرج عن كونه قاضياً للمشروعية، وإن اعطاء الإدارة قدراً من الحرية والاختيار في تقدير الوقائع والأسباب التي تؤسس عليها قراراتها أمر تقتضيه طبيعة وظيفتها الإدارية وضرورات سير المرفق العام بانتظام واطراد، لكل ذلك إمتدت الرقابة القضائية إلى عنصر الملائمة⁽⁶⁾. وبعد كل ذلك لا بد من تبيان موقف مجلس الدولة الفرنسي، والذي يمكن من خلاله أن يُنضج السلوك القضائي للمجلس إزاء بسط رقيبته على السلطة التقديرية للإدارة من عدمها. ومن التطبيقات القضائية حول هذا الشأن حكمه الصادر في عام 1930 في قضية (عيدان الثقاب في فرنسا)، والتي تتلخص وقائعها في "أن الحكومة الفرنسية احتكرت صناعة الثقاب، ولضمان عدم المنافسة من المصانع الأخرى، قامت بإغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها، ذلك أن أمر الإغلاق يدخل ضمن السلطة التقديرية لها. إلا إنه وبالرغم من أن إغلاق تلك المصانع يدخل في نطاق النظام العام، الذي تختص بتحقيقه سلطة الضبط



الإداري، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي الغى قرار الغلق، حيث ثبت لديه أن غايته ليس تحقيق النظام العام، وإنما لمساعدة الإدارة مالياً وهي وسيلة غير مقرر قانوناً، ومن ثم يكون قرارها مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة التقديرية⁽⁷⁾. إن المعنى المنتزع من الحكم المذكور يفضي إلى انحراف الإدارة في استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية متمسكة بما تمتلكه من سلطة تقديرية في هذا المجال، فالإدارة تحت ستار تحقيق أغراض الضبط الإداري تلجأ إلى تحقيق مصلحتها المالية.

المطلب الثاني

السلوك القضائي إزاء السلطة المقيدة للإدارة

بات واضحاً في قبال السلطة التقديرية للإدارة وجود سلطة مقيدة، ويُقصد بها تلك السلطة التي لا تملك الإدارة بمقتضاها حرية الاختيار بين بدائل متعددة⁽⁸⁾. فإذا كان المشرع قد منح الإدارة صلاحية اتخاذ قرار أو عمل إداري معين، فقد يفرض على الجهة المختصة التصرف على نحو معين إذا توافرت شروط معينة حددها مسبقاً⁽⁹⁾. وبناءً على ذلك يتمثل دور السلطة الإدارية في التحقق والتثبت من توافر الشروط القانونية التي حددها المشرع، فإذا تبين لها أن تلك الشروط قائمة ومتوافرة تجد مسلكها وتصرفها منسجماً وما حدده المشرع⁽¹⁰⁾. يلاحظ مما تقدم أن السلطة المقيدة تُكبل الإدارة، فتصبح تصرفاتها القانونية وقراراتها المتخذة مجرد تطبيق آلي بحت لحكم القانون بمعناه العام.

ومن أمثلة السلطة المقيدة في فرنسا ذلك المثل الذي يسوقه الفقه الفرنسي بخصوص تراخيص أسلحة الصيد. وكذلك منح الرخصة المؤقتة للتبرع لجمعية ما التي تتطلب توافر شروط معينة حددها القانون⁽¹¹⁾. هذا وقد لاحظ (فيديل) أن سلطة الإدارة بالنسبة للعناصر التالية من عناصر القرار الإداري دائماً ما تكون سلطة مقيدة⁽¹²⁾. العنصر الأول (الاختصاص): فالمشرع يحدد اختصاص الإدارة على نحو تعرف به ما تملك إصداره من القرارات وما لا تملكه منها، ولا يترك سلطة إصدار قرار إداري معين أمراً شائعاً بين الجهات الإدارية المختلفة.

العنصر الثاني (السبب): فالأسباب التي حملت الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، يجب أن تكون موجودة من الناحية المادية على الأقل.

العنصر الثالث (الهدف أو الغاية): فالإدارة دائماً عليها أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة من وراء إصدارها للقرار الإداري، ويُعد هذا القيد قائماً بغير حاجة إلى نص تشريعي.

وفي غير ذلك من عناصر القرار، فإن الإدارة تتمتع بإرائها بقدر كبير أو صغير من التقدير والاختيار. ومثلما تخضع السلطة التقديرية لرقابة مجلس الدولة الفرنسي فإن السلطة المقيدة للإدارة هي الأخرى تخضع له كذلك وإن اختلفت حدود هذه الرقابة. فعندما تكون سلطة الإدارة مقيدة تخضع أعمالها لرقابة القضاء من زاوية المشروعية، فإذا كان عملها متفقاً مع ما تفرضه القوانين واللوائح عُده مشروعاً، أما إذا كان عملها غير ما تفرضه القوانين واللوائح فيكون مشوباً بعدم المشروعية⁽¹³⁾.

ومن الأحكام الشهيرة التي يمكن الاستشهاد بها بشأن السلطة المقيدة، حكم مجلس الدولة الصادر في 24 حزيران 1960 بصدد قضية (Frampar)، إذ حُجزت الإدارة أعداداً من مجلات (فرانسس دي سوار، ولومن، وماري برس)، بناءً على قرار أصدره مدير الإدارة استناداً إلى قانون الإجراءات الجنائية الذي يخول حق اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، على أن يحيل هذا الإجراء إلى المدعي العام خلال 24 ساعة، فلما رفع الأمر إلى مجلس الدولة أصدر حكماً بإلغاء قرار المدير لأنه استخدم إجراءً قضائياً بدلاً من الإجراء الإداري لكي يفلت من رقابة القضاء⁽¹⁴⁾.

إن استقرار الحكم المذكور يُفيد أن سلطة الحجز الممنوحة للإدارة كانت مقيدة بإعتماد الإجراء الإداري فقط، إلا أن الإدارة ورغبةً منها بالإفلات من رقابة القضاء خرجت عن الإطار المرسوم لها بالحجز واتبعت الإجراء القضائي، وبذلك فقد خالفت السلطة المقيدة لها بالحجز. يتضح من كل ما تقدم أن حدود السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي يتناسب عكسياً مع سلطة الإدارة، فإذا منحت الإدارة سلطة تقديرية تكون سلطة المجلس مقيدة، والعكس يصح تماماً، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فإن سلطة المجلس تتسع إزائها. والسبب في ذلك يرجع إلى أن الرقابة القضائية تتوقف على ما إذا كان القانون يحد من سلطة الإدارة أو يُطلق لها الحرية في التصرف أو التقدير أم لا، وتبعاً لذلك فإن سلوك القضاء يضيق في مجال السلطة التقديرية للإدارة، على خلاف السلطة المقيدة الذي يتسع فيها.

المبحث الثاني

مجالات السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي

إن مجلس الدولة الفرنسي كما يُراقب قرارات الإدارة المتعلقة بالحقوق والحريات فإنه يتولى مراقبة صلاحية الضبط الإداري في مجال المحافظة على النظام العام، وهذان المجالان اللذان يخضعان لرقابة هذا المجلس، يعدان من أشهر مجالات العمل القضائي وأكثرها تطبيقاً. ونظراً لكل ذلك فإننا سنتولى تقسيم المبحث المذكور على مطلبين مستقلين، فأما المطلب الأول سنتناول فيه السلوك القضائي في مجال المحافظة على الحقوق والحريات، وأما المطلب الثاني فسنستطرق فيه إلى السلوك ذاته ولكن في مجال آخر ألا وهو المحافظة على النظام العام.

المطلب الأول

السلوك القضائي في مجال المحافظة على الحقوق والحريات

عُرِفَت الحريات العامة تعريفات شتى، سنقتصر على ما أورده الفقيه الفرنسي (Costa Jean) بقوله: "تلك النشاطات المحددة التي تعترف الدولة بحق الأفراد في ممارستها وحمايتها من الضغوط"⁽¹⁵⁾. وبالرغم من أن هذا التعريف يتسم بالوضوح إلا أنه لم يشر إلى طبيعتها ودور القانون في تأطيرها، لذلك نجد لزماً علينا أن نُعرف الحريات العامة بتعريف مبسط يخلو من التعقيد، بأنها: قدرة الأفراد على اختيار سلوكياتهم وممارساتهم من أجل تحقيق ما يصبون إليه بالطرق والأساليب التي يرتؤونها، شريطة عدم اصطدامها بجدار القانون بمعناه العام. بينما عُرِفَت حقوق الإنسان على أنها: مجموعة شاملة من المبادئ الأخلاقية التي ينبغي أن تحكم عمل الناس والمؤسسات والحكومات على المستويين الداخلي والخارجي⁽¹⁶⁾. يلاحظ على هذا التعريف بكونه جامعاً لكل خصائص حقوق الإنسان ومميزاتها، مانعاً لغيرها من التداخل معها. وعلى أية حال فإن الحقوق والحريات صُنِفَت على مجاميع عدة، فذهب جانب من الفقه إلى اعتماد التصنيف الثنائي وذلك بتقسيمها إلى مجموعتين، كتقسيم الأستاذ اسمان (الحقوق الحريات المادية) و (الحقوق والحريات المعنوية)⁽¹⁷⁾، وكذلك تقسيم الدكتور الشافعي محمد البشير (الحقوق والحريات الفردية) و (الحقوق والحريات الجماعية)⁽¹⁸⁾، بينما الجانب الآخر من الفقه اعتمد التصنيف الثلاثي وذلك بتقسيمها على ثلاث مجاميع كتقسيم الأستاذ بيردو إلى (شخصية بدنية) و (فكرية) و (اقتصادية واجتماعية)⁽¹⁹⁾، وتقسيم الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله إلى الحقوق والحريات التي تتعلق بشخصية الإنسان (حق الحياة، حق الأمن، حرية الانتقال، حرمة المسكن، سرية المراسلات)، وأخرى تتصل بفكر الإنسان (حرية العقيدة والعبادة، حرية الرأي، حرية التعليم، حرية الاجتماع، حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها)، وثالثة ترتبط بنشاط الإنسان (حق العمل، حرية التجارة والصناعة، حق الملكية)⁽²⁰⁾. ونحن من جانبنا نجد من الضروري بمكان هجر التصنيفات



التقليدية جميعها، بعد ان كُفّلت هذه الحقوق والحريات في معظم دول العالم، وتبني التصنيف الثلاثي الآتي: حق الانسان في البيئة النظيفة وحق الانسان في السلم الاجتماعي، وحق الانسان في التنمية المستدامة، بوصفه يتلاءم والتقدم الحاصل في جميع المجالات، ويتواءم مع مختلف التطلعات في المجتمع الدولي، وينسجم ما ينبغي ان تكون عليه وتقوم به دول العالم، لا بل تتعاقد وتتوحد من أجله. ومن أحدث أحكام مجلس الدولة حول هذا الشأن، حكميه الصادرين في 18 أيار 2020، الأول بشأن الحق في احترام الحياة الخاصة أثناء فترة الحجر الصحي الذي فرضته الحكومة الفرنسية بسبب جائحة كورونا (covid-19)، إذ جاء فيه "أن حق احترام الحياة الخاصة، الذي يتضمن حماية المعطيات الشخصية، وكذا حرية تنقل الأشخاص يدخل ضمن نطاق المادة 2-521 L من قانون العدالة الإدارية ... لذلك يتوجب على الحكومة الوقف الفوري للمراقبة عن طريق استعمال طائرات "الدرون"، خلال متابعة تنفيذ إجراءات الحجر الصحي المطبقة بموجب حالة الطوارئ الصحية، حيث تشكل المراقبة عن طريق التصوير الجوي مساساً بحرية الأفراد في احترام الحياة الخاصة"⁽²¹⁾. والثاني بشأن حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية أثناء فترة الحجر الصحي أيضاً، إذ تضمن ما يأتي: "ان حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية حرية أساسية، وفق مفهوم المادة 2-521 L من قانون العدالة الإدارية، وحيث أن تواجد الناس في الأسواق والمحلات ووسائل النقل لا يختلف عن تواجدهم داخل أماكن العبادة، ... لذلك ينبغي على الحكومة رفع إجراء المنع الشامل للتواجد في أماكن العبادة، وعلى الوزير الأول تعديل مقتضيات المادة 10 من المرسوم رقم: 2020-548 المؤرخ في 11 ماي 2020، التي جاءت تطبيقاً للمادة 15-3131 L من قانون الصحة العمومية، إذ أن هذه الأخيرة تمنع التواجد داخل أماكن العبادة بشكل مطلق"⁽²²⁾. يستبان من الحكمين المتقدمين أن السلوك القضائي لدى مجلس الدولة الفرنسي في مجال الحقوق والحريات العامة، ينتهج نهجاً يقوم على اعتبار القرارات الإدارية ملغاة إذا ما تضمنت اعتداء على الحقوق والحريات المنصوص عليها في القانون بصرف النظر عن جسامته الاعتداء.

المطلب الثاني

السلوك القضائي في مجال المحافظة على النظام العام

إذا كان النظام العام يعبر عن روح النظام القانوني للمجتمع، فهذا لا يعني أنه فكرة قانونية جامدة، وإنما هي فكرة متطورة، يمكن أن لا تكون نتاج نصوص قانونية، لذلك فلا يستطيع المشرع أن يحدد مضمونه مسبقاً⁽²³⁾. ولهذا فإنه يترك المجال للقضاء لفرض الرقابة على مدى التزام هيئات الضبط الإداري بتحقيقه، ولا شك ان لمجلس الدولة الفرنسي صدى واسع في الحفاظ على النظام العام من العبث، ويتجلى ذلك من خلال الكم الكبير من التطبيقات القضائية وجودتها. وبالرغم من اجماع الفقه والقضاء وقبل ذلك المشرعين على صعوبة إعطاء تعريف محدد للنظام العام، بوصفه فكرة عامة شاملة مرنة نسبياً، تختلف في مضمونها تبعاً للزاوية التي ينظر منها، إلا انه مع كل ذلك قيلت بشأنه عدة تعريفات ولعل من انجعها ذلك التعريف الذي تضمن ما يأتي "ان النظام العام هو الانعكاس الحقيقي للأفكار المقبولة لمجتمع ما في زمن معين، متمثلاً بالوسائل المنظمة لحركة ذلك المجتمع بصيغة قواعد أمرة، إذ لا يجوز الاتفاق على مخالفتها بأي حال من الأحوال"⁽²⁴⁾. يتضح مما تقدم أن مثل هذا التعريف يعد شاملاً لكل معطيات النظام العام وخصائصه وطبيعته، الأمر الذي جعلنا نتفق معه كل الاتفاق. ومن خصائص النظام العام إنه يتصف بالعمومية، ويُعد فكرة نسبية مرنة ومتطورة، إضافةً إلى انه يُمثل انعكاساً للقواعد الأمرة في النظام القانوني⁽²⁵⁾، كما إنه ذو طبيعة مزدوجة (قانونية — سياسية)



في أن واحد، كون أن الفكرتين القانونية والسياسية هما الأبرز في إظهار صورة المجتمع في المجموعة الدولية⁽²⁶⁾. وينصرف النظام العام بمفهومه التقليدي إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وبما أنه يعبر دائماً عن التغيرات التي تطرأ على فلسفة الدولة ونظامها القانوني لذلك لا يتصور أن يبقى جامداً بل يتطور دائماً بتطور المجتمعات، وبناءً على ذلك أدت مرونته وقابليته للتطور إلى التوسع بمفهومه التقليدي ليشمل عناصر أخرى — بالإضافة إلى العناصر المذكورة — كالآداب والأخلاق العامة وجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والكرامة الإنسانية⁽²⁷⁾. مما تقدم نستطيع أن نخلص في القول إلى أن فكرة النظام العام تستند إلى طبيعة النزعة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تنبعث منها، بحيث تأخذ لون النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي السائد في مجتمع وزمن معينين. ومن التطبيقات القضائية للنظام العام في فرنسا، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره في 30 تشرين الثاني 1923 بشأن قضية (Couitéas)، والتي تتلخص وقائعها "قد تم الاعتراف له بملكية أراضي فلاحية مساحتها 38000 هكتار (في تونس المستعمرة سابقاً من طرف فرنسا)، بعد ذلك حصل على حكم يُعطي له الحق بطرد شاغليها (السكان الأصليين)، ولكن الحكومة الفرنسية التي لجأ إليها عدة مرات للتنفيذ، قد رفضت مدّة بالقوة العسكرية اللازمة خشية الاضطرابات الخطيرة التي من الممكن أن يثيرها السكان الأصليون لتلك الأراضي لأنهم يعتبرون أنفسهم هم المالكون الشرعيون منذ غابر الأزمان". ولما رفضت الإدارة تعويض السيد كويتياس عن الأضرار الحاصلة له طُرح الأمر على مجلس الدولة الفرنسي الذي رأى "بأن الحكومة من حقها رفض تقديم القوة المسلحة، لأن من واجبها تقدير ظروف تنفيذ الحكم القضائي ورفض ذلك إن كان هناك خطر يهدد الأمن والنظام العام، ولكن إذا طالت مدة الرفض فوق الحد المعقول فإن ذلك سيكون حملاً من غير المعقول أن يتحمّله وحده لأن الضرر المفروض عليه في هذه الحالة هو حرمانه من الانتفاع لمدة غير محددة، وبالتالي من حق السيد كويتياس أن يطالب بالتعويض عنه"⁽²⁸⁾. كما قام المجلس في قضية (Sieur Benjamin) بتاريخ 19 آذار 1933 بمراقبة القرار الصادر في ما يتعلق بالمحافظة على النظام العام، إذ قام مجلس الدولة في هذه القضية بإلغاء القرار الصادر من عمدة المدينة بمنع عقد اجتماع وجاء في قرار المجلس بأنه "قد اتضح من التحقيق أن الاضطرابات المحتملة التي تذرّع بها العمدة لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز معها بما لديه من سلطات البوليس، عن المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع"⁽²⁹⁾. يتبين من القرارين المتقدمين أن سياسة مجلس الدولة الفرنسي إزاء النظام العام أرسيت حقيقة مفادها: لا بد من تبني رقابة الملائمة على القرارات الصادرة عن الإدارة، والتي تتجسد بضرورة تناسب الوقائع مع القرار الضبطي، وعلى أساس ذلك وصل إلى نتيجة هي أن الإخلال بالأمن العام، لم يصل إلى درجة الخطورة التي تجعل الهيئات المحلية تعجز عن تدارك الخطر بإجراءات ملائمة.

المبحث الثالث

أبعاد السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي

إن العمل القضائي الذي يقوم به القاضي عند فحصه للنزاع المعروض أمامه، ومن أجل الفصل فيه ينبغي أن يتأسس على أبعاد — تتناسب والواقعة المنظورة — من شأنها أن توصله في نهاية المآل إلى البت في النزاع، وينبجس ذلك من منطوق الحكم، وأياً كان البعد المراد إستخدامه في الدعوى تدخلياً أم حيادياً، لزاماً أن يكون متفقاً مع مقتضيات العدل وإحقاق الحق.

وتأسيساً على ما تقدم سيتم تسليط الضوء على موضوع أبعاد السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، بعد تقسيمه إلى مطلبين مستقلين، سنتناول في الأول البعد التدخلي للسلوك المذكور، بينما سيتم تضمين الثاني البعد الحيادي للسلوك نفسه.

المطلب الأول

البعد التدخلي للسلوك القضائي

من المعلوم إن دور القاضي في مجلس الدولة الفرنسي لا يقتصر في التحقق من مشروعية القرار المطعون فيه فقط ومن ثم الحكم بإلغائه لعدم مشروعيته، بل قد يتعدى ذلك ليكون له تأثيراً أدبياً ومعنوياً فيما يصدره من أحكام على عمل الإدارة في المستقبل، وذلك من خلال ما يمارسه من دور توجيهي ارشادي مبتغياً جعل الإدارة دائماً وأبداً تسير على جادة الصواب، وقد يصل به الأمر إلى أبعد من ذلك فيُزاول فضلاً عن دوره القضائي دوراً إدارياً، واضعاً نفسه محل الإدارة، فيقضي ويُدير في آنٍ واحد. عليه ونظراً لما تقدم سيُصار إلى دراسة البعد التدخلي للسلوك القضائي من خلال فرعين أساسيين، فأما الفرع الأول فسيتم التطرق فيه إلى السلوك القضائي التوجيهي، بينما سيتناول الفرع الثاني السلوك القضائي الإحلالي.

الفرع الأول

السلوك القضائي التوجيهي

إن السلوك القضائي التوجيهي لمجلس الدولة الفرنسي يظهر إلى حيز الوجود في صورتين أساسيتين، ففي الصورة الأولى (النصح والإرشاد)، يُمارس دور الناصح والمرشد لعمل الإدارة في المسار الصحيح، إذ من خلال إيراد الحثيات يحاول القاضي أحياناً أن يوجه الإدارة بإتباع الطريق القانوني السليم في معالجة الحالة المعروضة بدلاً من سلوك الإدارة الطريق غير القانوني في معالجتها⁽³⁰⁾. بينما تتناول الصورة الثانية (الأمر القضائي)، إذ أن سلطة قضاة مجلس الدولة الفرنسي في توجيه أوامر للإدارة هي جزء من سلطتهم في الحكم، لأن وظيفة القاضي لا تقتصر على النطق بالحكم في الدعوى التي ينظرها، وإنما أيضاً له سلطة الأمر بإتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لكي يأخذ هذا الحكم طريقه إلى التطبيق العملي، وتبعاً لذلك فهذه السلطة مكملية لسلطته في الحكم، فكل حكم يصدر عن القاضي الإداري هو بمثابة توجيه أمر للإدارة، حتى ولو لم يكن صريحاً فهو على الأقل أمر بالامتثال لقوة الشيء المقضي به⁽³¹⁾. ومن مصاديق سلوك القضاء التوجيهي، المباشرة منها، كالأوامر المتعلقة بتقديم المستندات وإجراء التحقيق الإداري وإبرام عقد ومنح ترخيص معين وإخلاء الأملاك العامة، وغير المباشرة، كالتلميح إلى كيفية التنفيذ والإيحاء إلى تشديد الرقابة في حالة عدم الامتثال، إضافة إلى الأوامر المموهة المتعلقة بإلغاء القرارات السلبية أو الإلغاء مع التهديد بالعقوبات المالية من خلال تخيير الإدارة بين الالتزام بالشيء المقضي به أو الحكم بالتعويض جبراً للضرر الذي تسببت في حدوثه⁽³²⁾.



يُذكر أن انتهاج القضاء الإداري للسلوك التوجيهي، يجد أساسه في أن حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة لا يستند إلى نص قانوني ملزم يفرض عليه ذلك، بل يجد سنده في التقييد الذاتي لبعض القضاة في مواجهة الإدارة⁽³³⁾، وطالما أنه يفتقر إلى الأساس القانوني معتمداً على الأساس القضائي الذاتي، فمن حق القضاء أن يُغير وجهته إلى وجهة أخرى تُخالف سلوك الحظر ليعتمد سلوك التوجيه. ومن التطبيقات القضائية التي تُجسد اقتفاء السلوك القضائي التوجيهي حكم مجلس الدولة الفرنسي في 5 آذار 1953 بمناسبة النظر في الطعن المُقدم بشأن قرار توزيع مصاريف النظافة التي يتحملها أصحاب المصانع عن المياه المتخلفة عن مصانعهم في قضية تتلخص وقائعها " حيث لم يظهر من أوراق الدعوى إذا كانت المياه المتخلفة عن المصانع تُسبب رائحة أم لا، لذلك قرر المجلس أثناء تحضير الدعوى أن يُجرى تحقيق إداري تحت إشراف وزير الزراعة، وبواسطة مهندس متخصص وذلك قبل الفصل بالدعوى ليبين ما إذا كان يتولد عن المياه المتخلفة عن المصانع رائحة سيئة أم لا ... " ⁽³⁴⁾ إن استقراء الحكم المذكور يفيد أن مجلس الدولة الفرنسي أقر لنفسه بسلطة توجيه أوامر للإدارة، وتكليفها بإجراء تحقيق إداري، وعرض نتائج التحقيق عليه، من أجل التعرف على الحقائق وجميع الملابسات التي تُحيط بموضوع الدعوى، حتى يتمكن من الفصل فيها.

الفرع الثاني

السلوك القضائي الإحلالي

يمكن تعريف الإحلال بوجه عام بأنه: الإجراء الذي يسمح للسلطة التي تملك التصرف في أن تتصرف بدلاً عن سلطة أخرى متعاسة⁽³⁵⁾. أما الإحلال القضائي فيُقصد به أن يتصرف القاضي بدل الإدارة وأن يستبدل سلطاته بسلطاتها، فيحل نفسه محلها، جاعلاً السلوك القضائي محل السلوك الإداري، على أن يتصرف وفق ما يقتضيه القانون⁽³⁶⁾. ومن أمثلة السلوك القضائي الإحلالي، رقابة القضاء الإداري لعملية الانتخابات التي يختص بنظرها، ففي الطعون المقدمة بصدد ما لا يكتفي القضاء بتحطيم رأي جهة الإدارة، وإنما يتعدى ذلك إلى تحديد الشخص الفائز، فيُقرر في حكمه اعتبار الشخص فائزاً ويكون للقضاء في سبيل ذلك سلطة إعادة تنظيم الإحصاء وحساب الأصوات وفحصها، وفي حالة وجود خطأ من جانب الإدارة يتدخل ويُصحح الحساب النهائي للأصوات لكل مرشح⁽³⁷⁾. وحرى بالذكر أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية من جانب القضاء، يمكن أن يعد من قبيل السلوك الإحلالي للمجلس، وقبل التعرض لأصل الموضوع، لابد لنا من التعرف بشيء من الإيجاز على المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، مشيرين بأن القاعدة العامة تقضي أنه لا يترتب على مخاصمة القرار الإداري أمام القضاء وقف تنفيذه، كون أن ذلك يؤدي إلى تهديد نشاط الإدارة بالشلل والتوقف، وقد حرص المشرعين على تأكيد ذلك مع إجازته في نطاق محدد⁽³⁸⁾، ولهذا فإن الإدارة تمتلك تنفيذ القرارات الإدارية من لحظة صدورها بالرغم من الطعن فيها أمام القضاء⁽³⁹⁾. وتبعاً لذلك يُقصد بوقف التنفيذ: إجراء استثنائي تمهيدي تتخذه المحكمة عند النظر في الدعوى بناءً على طلب المدعي لأسباب جدية يُقدرها القاضي إذا كان ينتج عن تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها، فإذا ما اقتنعت المجلس وأصدر قراره بوقف التنفيذ، فإن ذلك يترتب عليه امتناع الإدارة عن ترتيب أي أثر قانوني على القرار لحين حسم الدعوى، فإذا حكم بإلغاء القرار الموقوف تحققت الغاية من الدعوى وانتصف المدعي من الإدارة، أما إذا قضى المجلس ببرد الدعوى اقتصت الإدارة على تنفيذ القرار وترتيب آثاره⁽⁴⁰⁾. ولهذا فإن الحكمة واضحة من هذا الاستثناء، فقد يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه أضراراً جسيمةً يتعذر تداركها قبل الفصل في الدعوى، وقد لا يجدي فيها تعويض المتضرر من قبل الإدارة في



حالة ثبوت كون قرارها كان خاطئاً، وبذلك يصبح السير في دعوى الإلغاء غير ذي نفع ومجرد أمر معنوي فيما لو زال القرار⁽⁴¹⁾. هذا ويُشترط بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من جانب القضاء، أن يتقدم به الطاعن صراحةً في نفس عريضة الدعوى كونه يتفرع عن طلب الإلغاء الأصلي، وأن يقوم على اسباب جدية، إضافةً إلى توافر حالة الاستعجال⁽⁴²⁾، ومن التطبيقات القضائية في هذا المضمار، الحكم الذي أصدره مجلس الدولة بتاريخ 12 نيسان 2017 بصدد الرقابة على قرار الاتحاد الرياضي للعبة الرجبي المتضمن إلغاء قرار الرابطة الوطنية، الذي قرر فيه وقف تنفيذ قرار الاتحاد، وتتلخص وقائع القضية بما يلي "قام ناديان من أندية الدوري قبل مواجهات الجولة 21 بالإعلان عن مشروع لدمج ناديهما، الأمر الذي ألقى بظلاله من الشكوك حول حيادية المباريات واحتمالات حدوث تواطؤٍ للتلاعب بالنتائج، فقررت الرابطة الوطنية للعبة الرجبي تأجيل المباريات لحين اشعار آخر، فقام الاتحاد الوطني بالتدخل وإلغاء قرار الرابطة مقررًا تنظيم المباريات، فتم الطعن في الحكم من قبل الرابطة أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي قرر وقف تنفيذ قرار الاتحاد"⁽⁴³⁾. يُستشف من الحكم المتقدم أن تبني مجلس الدولة الفرنسي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها، ما هو إلا تجسيد للسلوك القضائي الإحالي، كما إنه يعمل على تحقيق جملة من الأغراض يقف في مقدمتها، تجنب نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا قامت الإدارة بتنفيذ قرارها الإداري المطعون فيه بالإلغاء دون انتظار لصدور الحكم القضائي، وكذلك علاج للبطء الشديد في الدعاوى المنظورة، وكل ذلك سيحقق التوازن بين المتقاضين وحماية مصالحهما هذا من جانب، ومن جانب آخر أن تضيق النطاق في اللجوء إليه يمكن أن يعود إلى خاصيتي التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، والأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء فيها.

المطلب الثاني

البعد الحيادي للسلوك القضائي

يُقصد بحياد القضاء أن يتخذ القاضي موقفاً سلبياً من عملية البت في الدعوى أو يبت فيها ولكن من دون تدخل مُكتفياً بحسم المنازعة، إذ يقتصر دوره على تلقي الطلبات والأدلة المعروضة عليه ويتولى دراستها وتقدير قيمتها، دون أن ينصح الإدارة أو يوجه لها أمراً معيناً أو يضع نفسه في مقامها، أو كل ما من شأنه أن يعد من قبيل التدخل في عملها.

وإدراكاً منا لأهمية البعد الحيادي للسلوك القضائي، سنقوم بتوضيح سلوك النأي بالنفس، بعد ذلك بيان سلوك الاكتفاء بحسم المنازعة، بوصفهما صورتان يجسدان في حقيقتيهما مثل هذا البعد بمعناه الواسع، وذلك بعد تقسيم المطلب المذكور على فرعين مستقلين.

الفرع الأول

السلوك القضائي المتضمن النأي بالنفس

من المعلوم أن سلوك النأي بالنفس ليس موقفاً سياسياً فحسب بل موقفاً قضائياً أيضاً، تلتزم بمقتضاه المحاكم بعدم التدخل والبت في النزاع المعروض عليها، وتبعاً لذلك تقف على مسافة واحدة من الأطراف المتنازعة. شريطة أن لا يصل الأمر بالقاضي أن يتولى رد الدعوى أو رفضها رغم صلاحيتها واختصاصه بالفصل فيها، فإذا ما تم ذلك فقد يقع في حالة انكار العدالة⁽⁴⁴⁾.

وإن من أبرز صور النأي بالنفس، أن لا يتدخل القاضي في جمع أدلة الإثبات وتوجيه الخصوم في نوع الأدلة الواجبة واستكمال ما نقص منها واستيضاح ما غمض فيها، أو إنه يُدقق جانباً ويتعد عن جانبٍ آخر.



ومن الجدير بالذكر إننا لم نجد حكماً قضائياً صادراً عن مجلس الدولة الفرنسي يُدلل على اعتماد النأي بالنفس كسلوك قضائي للمجلس، ويعود ذلك إلا ان اعتماده مثل هذا السلوك ما هو إلا ضرب من ضروب التخلي عما يجب القيام به، وعدم مباشرة الدور الملقى على عاتقه، بإعتبار ان مهمته الفصل في المنازعات بالدرجة الأساس، شريطة أن لا يكون هنالك مانع قانوني أو قضائي يقضي بعدم اختصاصه، أو وجود محكمة أو جهة أخرى أناط بها المشرع مهمة النظر بدلاً عنه.

الفرع الثاني

السلوك القضائي المتضمن الاكتفاء بحسم المنازعة

ان القاضي الإداري قد يقيد سلطاته في مواجهة الإدارة تقييداً ذاتياً، ومن تلقاء نفسه، ودون وجود نص قانوني ملزم يفرض عليه ذلك، فلا يقبل الطلبات التي توجه إليه لغرض إصدار أوامر للإدارة وذلك إعمالاً لمبدأ الحظر (حظر الحلول محل الإدارة)، وقد يكون مرد ذلك خشية القاضي على هيئته وكرامته، لأنه يجد نفسه لا يملك من الوسائل ما يجبر بها الإدارة على القيام بعمل أو الامتناع عنه، فعلى سبيل الفرض لو أنه وجه الأمر للإدارة ولم تطعه، فإن ذلك سيؤدي إلى ضياع هيئته، وفقد احترامه⁽⁴⁵⁾. وقد يتولى المشرع تقييده وذلك بكف يده وتضييق سلطاته إزاء ما يُعرض عليه من منازعات.

يُلاحظ مما تقدم أن الدور الذي يقوم به القاضي في هذه الحالة يكون مختلفاً بعض الشيء، إذ لا يوجه الإدارة ولا يتولى إصدار الأوامر إليها، ولا يحل محلها، بل يكتفي بممارسة دوره الأساس الذي وجد من أجله ألا هو البت بالمنازعة عبر حسمها فقط. وهذا مسلك محمود من جانب ومذموم من جانب آخر. فمحمود كونه لا يجعل القاضي متعدياً لحدود اختصاصه، وذلك بالتدخل بشؤون غيره وهذا يصطدم ومبدأ الفصل بين السلطات، ومذموم كونه سيُكبل يد القضاء، وسيجعل منه عاجزاً عن كبح جماح الإدارة، وغير قادر على اعمال مبدأ الموازنة بينها وبين المدعي (الذي غالباً ما يكون طرفاً ضعيفاً في قبال الإدارة). ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، الحكم الشهير الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي في قضية أفلام لوتيسيا بتاريخ 18 كانون الأول 1959، والتي تتلخص وقائعها بالآتي "إذ صدر عن عمدة مدينة نيس مجموعة من القرارات الإدارية التي تمنع عرض بعض الأفلام السينمائية لما تنسم به من خروج على القيم الخلقية، وقد طعنّت الشركة مالكة هذه الأفلام في قرارات العمدة، وانصبت منازعاتها على مدى اختصاص العمدة في منع عرض الأفلام، إلا ان المجلس أقر للعمدة سلطته في منع عرض الأفلام باعتبارها منافية للأخلاق"⁽⁴⁶⁾. يتبين من الحكم المتقدم أن المجلس حسم المنازعة بتأييد قرار العمدة، من دون أن يُكلف نفسه مشاهدة بعض هذه الأفلام والاطلاع على حقيقتها، أو إحالة الأمر إلى جهة فنية مختصة بقصد التأكد من كونها منافية للأخلاق أم لا، وقبل ذلك لم يتولّ التدقيق والتمحيص بشأن القرار ذاته (قرار منع عرض الأفلام محل الطعن)، هل يدخل ضمن صلاحيات العمدة أم لا.

الخاتمة:

ها نحن قد وقفنا على اعتاب خاتمة حديثنا حول موضوع بحثنا الموسوم بـ (السلوك القضائي لمجلس الدولة الفرنسي)، وقد وجدنا من الضرورة بمكان التركيز على مجموعة من النقاط التي تمثل في حقيقتها زبدة القول، والتي يمكن إيرادها على النحو الآتي:

(1) يعد السلوك القضائي من المفاهيم العلمية المستجدة، ويمثل مضمونه حالة جديدة من الممارسة القضائية، وهذا المفهوم وذلك المضمون يمثل بدوره شكلاً جديداً من الممارسة القانونية، التي تعمل على فتح آفاق الفكر القضائية.

(2) اتضح لنا إن رقابة القاضي الإداري في بادئ الأمر لا تتعدى أن تكون رقابة مشروعية لم تنفذ إلى صميم الاختصاص التقديرية، إذ اقتصر على رقابة المشروعية الخارجية للقرار الإداري، فالاختصاص المبني على سلطة تقديرية مثله مثل الاختصاص المقيد، يجب أن يكون القرار الصادر في ظله مطابقاً لقواعد الاختصاص والشكل والإجراءات، وإلا كان غير مشروع، مما يترتب عليه البطلان. بعد ذلك امتدت إلى أوجه عدم المشروعية الداخلية مثل (ركن السبب والمحل والغاية) عبر مراحل زمنية متعاقبة. إلا أن القاضي بعد ذلك أخذ ييسر رقابته تجاه البحث في الملائمة ليصل إلى المشروعية، فاعتبرت الملائمة في هذه الحالة عنصراً من عناصر المشروعية.

(3) تبين لنا أن السلطة المقيدة تجعل من الإدارة مجرد آلة صماء أو أداة لتنفيذ القانون بصورة حرفية، كونها لا تمتلك القدرة على الاختيار وحرية التصرف كما هو الحال بالنسبة للسلطة التقديرية، ولكي لا توصف بالجمود، ولا تتوقف لديها ملكة الابتكار والتجديد التي تؤثر في نهاية المآل على حسن سير المرافق العامة، يجب أن تُمنح هامشاً بسيطاً من التقدير.

(4) اتضح لنا أن صلاحيات القاضي في مجلس الدولة إزاء الرقابة على نشاط الإدارة كلما كانت واسعة، كانت السلطة التقديرية ضيقة بسبب القيود التي يفرضها على الإدارة، والعكس يصح تمامه، إذ كلما كانت صلاحياته ضيقة كانت السلطة التقديرية واسعة.

(5) تبدي لنا أن رقابة مجلس الدولة الفرنسي على قرارات الإدارة المتعلقة بحقوق الأفراد وحياتهم تُعد الوسيلة الأنجع لتجسيد مبدأ المشروعية، ومن ثم فهو الملجأ الحقيقي لحماية هذه الحقوق وتلك الحريات من جميع أشكال التعسف أو الاستبداد أو الانحراف إذا ما مورست من قبل الإدارة سواء بإلغاء تصرفاتها غير المشروعة أو إلزامها بالتعويض عن الأضرار، ومن أجل تفعيل دور القاضي في هذا المجال فإن الأمر يتطلب منح الاستقلالية اللازمة لقضاة المجلس وتمكينهم من ذلك، لاسيما وإن المنازعة الإدارية تتمتع بخصوصية كون أن السلطات العامة تمثل إحدى أطرافها.

(6) إن القاعدة العامة تقضي أنه ليس للقاضي في مجلس الدولة الفرنسي مراقبة ملائمة القرار الإداري إذا ثبت صحة الوقائع وسلامة وصفها من الناحية القانونية، واستثناءً من ذلك يستطيع أن يمد رقابته في بعض الأحيان إلى الملائمة بعد أن كان مقتصرًا على المشروعية، وهذا يجسد في حقيقته الانتقال من الطابع الحيادي إلى الطابع التدخلي لقضاة المجلس، خصوصاً إذا ما تعلق الأمر بالقرارات التي تمس حقوق الأفراد وحياتهم، وهنا يكون السلوك القضائي قائماً على بحث مدى ملائمة محل القرار وسببه.

الهوامش:

(1) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي)، ط3، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2017، ص 47 — 49.

(2) د. أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963 — 1964، ص 65.

(3) د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة (دراسة لأصول هذه الرقابة ومدى تطبيقها في القانون الوضعي)، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1961، ص 64.

(4) د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 48.

(5) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 73.

(6) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص 42.

(7) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في عام 1930، نقلاً عن: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 399 — 400.

(8) د. عادل بطرس، السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، تعليق على اتجاه مجلس الدولة في هذا الشأن، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة المصري، 1975، ص 202. وفي ذات المعنى يُنظر أيضاً: د. سليمان محمد الطماوي، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 1951، ص 97 وما بعدها.

Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1996, p 83. and François Benoit, droit

administratif français, Dalloz, paris 1969, p807.

(10) وتجدر الإشارة إلى أن تقييد سلطة الإدارة، يكون على مستويين اثنين، هما: المستوى الأول: يتمثل في إلغاء القانون لحرية الإدارة في اختيار الأسباب، دون أن يلزمها بالتصرف على نحو معين، وبهذا يكون التقييد منصباً على أسباب القرار الإداري، بينما تستقل الإدارة بتحديد مضمون القرار الصادر، وهذا ما يُطلق عليه بالتقييد الجزئي.

المستوى الثاني: يتجسد بعدم اكتفاء القانون بتحديد الأسباب التي يتعين أن تلتزم بها الإدارة لكي تتمتع بصلاحيات اصدار القرار الإداري، بل يلزمها أيضاً باتباع سلوك معين، وبذلك فإن القانون يحدد الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري كما يحدد مضمونه، ويفرضهما على صاحب الاختصاص بإصدار القرار الإداري. وهذا ما يُسمى بالتقييد الكلي. يُنظر في ذلك: محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 320. و يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ج1، ط2، دون مكان طبع، 1998، ص 259 وما بعدها. وفي المعنى نفسه يُنظر أيضاً:

A. André De Laubadere, traite de droit administratif, 8eme edition, Dalloz, Paris, 1980, p 593.

(11) عدي طلال محمود شاهين، رقابة القضاء على الموازنة بين المنافع والاضرار في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص 82.

(12) د. أحمد كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص 66.

- (13) د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 95.
- (14) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1960/6/24، نقلاً عن: د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 189.
- Costa Jean Louis, Liberté, ordre public et justice en France, tom I, Paris, 1965, P 73.⁽¹⁵⁾
- (16) د. رافع خضر صالح شبر و د. علاء عبد الحسن العززي و د. علي هادي الشكرابي و د. اسماعيل صمصاع البديري، حقوق الإنسان، دون مكان طبع، 2005، ص 4.
- A. Esmein, Éléments de Droit constitutionnel Français et Comparé, eighth⁽¹⁷⁾ edition, Paris, 1927, p 583.
- (18) د. الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الإنسان، ط3، منشورات المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 249.
- Georges burdeau, leslibertes publiques quatrieme edition, L.G.D.J, Paris, 1972, p 97.⁽¹⁹⁾
- (20) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2004، ص 365 و 368 و 370.
- (21) Décision Conseil D'État français du 18 mai 2020.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي في 2020/5/18 (غير منشور).
- (22) Décision Conseil D'État français du 18 mai 2020.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي في 2020/5/18 (غير منشور).
- (23) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، 1993، ص 212.
- (24) د. حنان محمد مطلق القيسي، الإطار القانوني للنظام العام في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا/ الدكتوراه/ قسم القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2018 — 2019، ص 1 — 4.
- (25) لمزيد من التفاصيل يُنظر في ذلك: د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 87 و 44. و د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية وفي الشريعة الإسلامية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 95. و د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص 318.
- (26) د. حنان محمد مطلق القيسي، مرجع سابق، ص 7.
- (27) اقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيداً على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص 58.
- (28) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1923/11/30، منشور في كتاب الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي، ترجمة نجيمي جمال، دون مكان وسنة طبع، ص 9 — 10.
- Lombard Martine, droit administratif, 3eme édition, Dalloz, Paris, 1999, P 305.⁽²⁹⁾

- (30) د. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العلمية للقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين، كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (16)، العدد (9)، 2006، ص 8 — 9.
- (31) منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي وضمان الجودة، الجامعة الأردنية، المجلد (42)، العدد (1)، 2015، ص 34 — 36.
- (32) د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص 37 وما بعدها.
- (33) Gohin (O.), Contentieux administratif, 3e edition, Litec, 2002, p 352.
- (34) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1953/3/5، أشار له:
- Vedel (G.) et Delvolve (P.), Droit administratif, P.U.F, paris, 1992, p 366.
- (35) C.H. Vignes, Le pouvoir de substitution, R.D.P, France, 1960, p 754.
- Gaudemet Yves, Réflexion sur l'injonction dans le contentieux administratif,
- (36) Mélanges
Burdeau, 1977, p 809.
- (37) د. عبد المجيد محجوب جوهر، مرجع سابق، ص 101 — 102.
- (38) إذ جاءت المادة (48) من القانون المنظم لمجلس الدولة الفرنسي لعام 1945 لتتنص على أنه "لا يترتب على الطعن أمام مجلس الدولة أي أثر واقف للقرار الإداري، ويجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين الفصل في دعوى الإلغاء"
- (39) د. وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص 298 — 299.
- (40) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مرجع سابق، ص 208.
- (41) د. وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص 300.
- (42) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، ط3، دون مكان طبع، 2013، ص 196 و 197.
- (43) Conseil d'État, N.409537, 12 avril 2017.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي في الدعوى المرقمة 409537 في 2017/4/12، منشور في كتاب المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، إعداد د. محمد محمود شوقي وآخرون، ترجمة محمد أيمن منسي، العدد (1)، 2017، ص 56 — 65.
- (44) د. أحمد السيد الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 125.
- (45) د. عبد المجيد محجوب جوهر، مرجع سابق، ص 139 — 140.
- (46) CE. 18 Dec 1959 societe des films lutecia, Res P 693.
- نقلاً عن: د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية، 2012، ص 168.

المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر والمراجع باللغة العربية

أ — الكتب العربية

1. د. أحمد السيد الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
2. د. أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963 — 1964.
3. د. الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الانسان، ط3، منشورات المعارف، الإسكندرية، 2004.
4. د. حنان محمد مطلق القيسي، الإطار القانوني للنظام العام في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، محاضرات أُلقيت على طلبة الدراسات العليا/ الدكتوراه/ قسم القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2018 — 2019.
5. د. رافع خضر صالح شبر و د. علاء عبد الحســن العنزي و د. علي هادي الشكر اوي و د. اسماعيل صعصاع البديري، حقوق الإنسان، دون مكان طبع، 2005.
6. د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
7. د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
8. د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، 1993.
9. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية وفي الشريعة الإسلامية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
10. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
11. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2004.
12. د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
13. عدي طلال محمود شاهين، رقابة القضاء على الموازنة بين المنافع والاضرار في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.
14. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
15. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي)، ط3، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2017.
16. د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة (دراسة لأصول هذه الرقابة ومدى تطبيقها في القانون الوضعي)، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1961.
17. د. ماجد راغب الحلوى، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
18. د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

19. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
20. د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
21. د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، ط3، دون مكان طبع، 2013.
22. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، مكتبة السنيهوري، بغداد، 2015.
23. د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية، 2012.
24. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ج1، ط2، دون مكان طبع، 1998.
- ب — الكتب المُعرّبة**
 1. الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي، ترجمة نجيمي جمال، دون مكان وسنة طبع.
 2. المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، إعداد د. محمد محمود شوقي وآخرون، ترجمة محمد أيمن منسي، العدد (1)، 2017.
- ت — الرسائل الجامعية**
 1. اقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيداً على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009.
- ث — البحوث العلمية**
 1. د. سليمان محمد الطماوي، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 1951.
 2. د. عادل بطرس، السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، تعليق على اتجاه مجلس الدولة في هذا الشأن، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة المصري، 1975.
 3. د. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العلمية للقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين، كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (16)، العدد (9)، 2006.
 4. منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي وضمان الجودة، الجامعة الاردنية، المجلد (42)، العدد (1)، 2015.
- ج — القوانين**
 - القانون المنظم لمجلس الدولة الفرنسي لعام 1945.
- ح — الأحكام والقرارات القضائية**

❖ الأحكام والقرارات القضائية المنشورة

 1. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1923/11/30.
 2. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في عام 1930.
 3. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1953/3/5.
 4. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1960/6/24.
 5. حكم مجلس الدولة الفرنسي في الدعوى المرقمة 409537 في 2017/4/12.

❖ الأحكام والقرارات القضائية غير المنشورة

1. حكم مجلس الدولة الفرنسي في 2020/5/18.

2. حكم مجلس الدولة الفرنسي في 2020/5/18.

ثانياً: المصادر والمراجع باللغة الفرنسية

1. A. André De Laubadere, traite de droit administratif, 8eme edition, Dalloz, Paris, 1980.
2. A. Esmein, Éléments de Droit constitutionnel Français et Comparé, eighth edition, Paris, 1927.
3. C.H. Vignes, Le pouvoir de substitution, R.D.P, France, 1960.
4. Costa jean louis, Liberté, ordre public et justice en France, tom I, paris, 1965.
5. François Benoit, droit administratif français, Dalloz, paris 1969.
6. Gaudemet Yves, Réflexion sur l'injonction dans le contentieux administratif, Mélanges Burdeau, 1977.
7. Georges burdeau, leslibertes publiques quatrieme edition, L.G.D.J, paris, 1972.
8. Gohin (O.), Contentieux administratif, 3e edition, Litec, 2002.
9. Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1996.
10. Lombard Martine, droit administratif, 3eme édition, Dalloz, Paris, 1999.
11. Vedel (G.) et Delvolve (P.), Droit administratif, P.U.F, paris, 1992.

Judicial conduct of the French Council of State (boundaries, domains, dimensions)

Dr. Waleed Hassan Hameed Al-Zaiady

University of AL – Qadisiyah- College of law

Abstract:

There is no doubt that judicial behavior in the administrative field is the heart that pumps blood to all the joints of the administrative judiciary, and the beating artery that would embody the effectiveness and vitality of the aforementioned judiciary. between the individual and management.

The behavior of the French Council of State is determined by the extent to which the administration has no freedom of action or discretion while exercising its powers. Moreover, the limits of this behavior come into being through the basic areas of judicial oversight, and the latter is closely related to what is required by the rule of law, as it requires securing and protecting the rights and freedoms of individuals from any arbitrary measures taken by the administration against them, whatever their source, and ensuring fair treatment of all on an equal footing. No matter how different their conditions or characteristics, they call at the same time to maintain public order from the behavior of the administration and individuals that do not agree with it.

In order for the aforementioned council to play the role assigned to it and carry out the tasks entrusted to it to the fullest extent, it performs two roles that have no third, one of which is embodied in the intrusive role by following the behavior of directing the administration or replacing it, and the second is represented by the neutral role that is completely away from the first role, as It is represented by distancing itself by prohibiting judicial interference in the work of the administration or merely settling the dispute, according to the circumstances, and these two roles depend mainly on the behavior followed by the council.