

الدور الإجرائي للقاضي الإداري الفرنسي في الخصومة الإدارية

الدكتور/ عبد القادر عدّو
كلية الحقوق والعلوم السياسية
الجامعة الأفريقية - أدرار - الجزائر

ملخص:

لا يتردّد مجلس الدولة الفرنسي في التذكير بما يتوجّب على القاضي الإداري مراعاته خلال سير الخصومة الإدارية. هذا الأخير ملزم بأن يستخدم سلطاته التحقيقية، ليس فقط بغرض الفصل في النزاع خلال أجل معقول، وإنما أيضا لضمان ما اصطلح عليه بتوازن "الأسلحة" بين الإدارة والمكلف.

ولحسن سير العدالة الإدارية، يعود للقاضي الإداري دعوة المدعي إلى تصحيح عريضته. كما يعود له إعفاء الدعوى من التحقيق، وإنارة الأوجه الخاصة بالنظام العام من تلقاء نفسه، وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى. وحتى يتمكن من تكوين قناعته بشأن موضوع النزاع، فللقاضي الإداري أن يطلب من الإدارة المختصة، ودون المساس بالأسرار التي يحميها القانون، أي وثيقة من شأنها أن تسمح له بالتحقق من مزاعم المدعي.

مقدمة:

في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء لا تخلو الدراسات في مجال القانون الإداري من الإشارة إلى القضاء الإداري الفرنسي؛ كما لا تخلو أيضاً من الإشارة إلى ما خلص إليه مجلس الدولة الفرنسي من مبادئ وحلول، سواء وردت في قراراته القضائية، أو في فتاويه القانونية.

وتعكس هذه المبادئ، بلا خلاف، مدى جرأة القاضي الإداري في مجال الاجتهاد، ومدى حرصه على مواكبة ما يستجدّ من مبادئ دستورية، أو قواعد قانونية دولية؛ ولهذا لا عجب أن نجد المشرع الفرنسي يتبنّى بمقتضى التشريع ما استقرّ عليه مجلس الدولة من حلول عملية بوصفها مبادئ عامة للقانون.

وتقدّم لنا المنازعات الإدارية بشتى مجالاتها (إلغاء، ضرائب، مسؤولية إدارية...) عدّة أمثلة عن الدور الأساسي لمجلس الدولة الفرنسي في وضع القواعد التي تحكم سير الخصومة الإدارية، بدءاً من تقديم عريضة الدعوى، وانتهاء بصدور حكم نهائي. ولا شك أنّ من أهمّ هذه القواعد ما يتّصل بدور القاضي الإداري في توجيه إجراءات الخصومة، وفي التحقيق فيها.

ولقد استطاع مجلس الدولة، حتى قبل أن يتدخّل المشرّع بنصوص قاطعة، أن

يدعم هذا الدور للقاضي الإداري، وأن يوسع من دائرته. ومبرر مجلس الدولة في سعيه هذا هو أن الخصومة الإدارية خصومة غير عادية، أحد طرفيها على الأقل شخص عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة؛ ولهذا لا بد من تدخل القضاء لتحقيق التوازن بين طرفي هذه الخصومة: الإدارة Administration والمكلف Administré.

وبالنظر إلى أصالة هذا الدور الإجرائي، وبالنظر إلى تفاني مجلس الدولة في تطويره باستمرار وإطراد؛ فقد آثرنا أن يكون موضوع هذه الدراسة: الدور الإجرائي للقاضي الإداري الفرنسي في الخصومة الإدارية.

وينصرف الدور الإجرائي إلى ما يقوم به القاضي الإداري من أعمال إجرائية ذات مفاعيل قانونية متنوعة. ولا شك أن الكثير من هذه الأعمال معروف في غالبية التشريعات، ومن ذلك: ضمّ الخصومات؛ فصل الخصومة؛ شطب القضية، إرجاء الفصل في الدعوى؛ تكليف الخصوم ببعض المساعي. لكن ثمة أربعة أعمال إجرائية هامة انفرد القانون الفرنسي بتنظيمها أي تنظيم، وهي تعكس فعلاً مدى الدور الذي يضطلع به القاضي الإداري خلال سير الخصومة الإدارية. هذه الأعمال هي: تصحيح عريضة الدعوى (المطلب الأول)؛ إعفاء الدعوى من التحقيق (المطلب الثاني)؛ إثارة الوجه الخاص بالنظام العام (المطلب الثالث)؛ وأخيراً أوامر التحقيق (المطلب الرابع).

وتكتسي هذه الدراسة أهمية نظرية وعملية على حد سواء؛ فمن الناحية النظرية تسمح لنا هذه الدراسة بالوقوف على مضمون ما يقوم به القاضي الإداري الفرنسي من أعمال إجرائية ذات مفاعيل حاسمة وفق أهم وأحدث القرارات القضائية الصادرة في هذا الشأن؛ ومن الناحية العملية تسمح هذه الدراسة بمعرفة أهمية هذه الأعمال في تحقيق مبدأ حسن سير العدالة الإدارية، وتجسيد مبدأ حق كل فرد في انتصاف فعال.

المطلب الأول تصحيح عريضة الدعوى

أوجبت المادة 1-612 R من قانون القضاء الإداري الفرنسي (القسم التنظيمي) على القاضي الإداري أن يطلب من المدّعي تصحيح عريضته متى كان العيب قابلاً للتصحيح. وهذا الإجراء المقرر لحسن سير العدالة الإدارية، من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي قبل أن يتدخّل المشرع ليكرّسه بموجب نصوص صريحة (الفرع الأول)؛ ومنطلقه أنّ من العيوب ما يكون قابلاً للتصحيح حتّى بعد فوات ميعاد الطعن (الفرع الثاني). ويلتزم القاضي بهذا الإجراء وفق ما حدّده القانون من كيفيات إجرائية (الفرع الثالث)؛ فإنّ هو امتنع عن ذلك كان حكمه معيباً وموجباً للإبطال (الفرع الرابع).

الفرع الأول تكريس القاضي الإداري الفرنسي إجراء تصحيح العريضة

إجراء تصحيح العريضة ينبئ بوضوح عن الدور الاجتهادي لمجلس الدولة الفرنسي في مجال إرساء القواعد التي تحكم الخصومة الإدارية؛ إذ يعدّ مجلس الدولة الفرنسي أوّل من أرسى إجراء تصحيح العريضة، وهذا قبل أن يتدخّل المشرّع عام ١٩٩٢ ليقرر هذا الإجراء وينظّم أحكامه بمقتضى المادة 1-153 R من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

وتعود بداية هذا الإجراء إلى تاريخ ٢٦ جوان ١٩٥٩ بمناسبة فصل مجلس الدولة الفرنسي في قضية النقابة الجزائرية للتربية المراقبة CFTE؛ حيث قضى بإلغاء حكم المحكمة الإدارية بالجزائر القاضي بعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة الوكيل في من رفع الدعوى باسم النقابة الجزائرية للتربية المراقبة. وأسّس المجلس قراره بالقول: "حيث إنّّه إذا كان السيد (...)، جواباً على الاعتراض المثار حول هذه النقطة من طرف الإدارة، قد اكتفى بإعادة التأكيد على صفته كوكيل للنقابة، محدّداً الشروط التي من خلالها تمّ اختياره كوكيل، فإنّه يعود إلى المحكمة الإدارية، إذا ما قدّرت عدم كفاية الأدلّة المقدّمة، التحقق من وجود الوكالة المزعومة عن طريق دعوة السيد (...) لتقديمها كتابة. وبامتناعها عن القيام بهذا التعبير التحقيقي قبل التعرض إلى قبول الطلب، تكون المحكمة الإدارية بالجزائر قد تنكّرت للالتزامات المفروضة على القضاء الإداري خلال سير التحقيق في القضايا المرفوعة إليه" ^(١).

(١) CE, 26 juin 1959, Syndicat algérien de l'éducation surveillée, Arrêt n°46, Jean-Claude Bonichot, op.cit., p 848.

ولقد أعاد مجلس الدولة بتاريخ ١١ فبراير ١٩٦٦ تذكير المحاكم الإدارية بواجبها في دعوة المدعي إلى تصحيح عريضته على النحو التالي: "لا يمكن للمحكمة الإدارية أن ترفض عريضة، مثيرة من تلقاء نفسها عدم تقديم القرار المطعون فيه، إلا في الحالة التي يمتنع فيها المدعي عن الاستجابة لدعوة المحكمة بتصحيح عريضته" (١).

وقد وسّع مجلس الدولة الفرنسي إجراء تصحيح العريضة على مستوى محاكم الاستئناف الإدارية بموجب قراره بتاريخ ٣٠ ديسمبر ٢٠٠٩؛ حيث اعتبر رفض قاضي الاستئناف عريضة المستأنف لخلوها من تحديد مبلغ التعويض بالأرقام، دون دعوة هذا الأخير إلى تصحيح عريضته، خطأ في تطبيق القانون؛ الأمر الذي يتوجب معه نقض الحكم، وإحالة القضية إلى المحكمة للفصل فيها من جديد (٢).

الفرع الثاني العيوب القابلة للتصحيح

عدم قبول الطلب القضائي لأي عيب يعدّ من النظام العام؛ حيث للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، ولو لم يثره الخصوم (٣). والعيوب التي تشوب عريضة افتتاح الدعوى ليست جميعها على درجة واحدة من الأهمية ومدى مخالفة القانون (٤)؛ إذ منها ما لا يمكن تداركه؛ بحيث يترتب عليه رفض الدعوى بصفة آلية؛ ومنها ما يقبل التصحيح؛ بحيث يلتزم القاضي بدعوة المدعي إلى استكمال ما تخلف من شرط لقبولها، وإلا تعيّن رفض العريضة.

ومن العيوب غير القابلة للتصحيح، وفق ما كرّسه مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة فصله في القضايا المعروضة عليه، ما يتّصل بالمواعيد؛ ومن ذلك: فوات

(١) CE, 11 février 1966, denis, n° 62284, [http:// www.légi.france.gouv.fr](http://www.légi.france.gouv.fr), (consulté le 12/12/2014). voir aussi: <http:// www. juricaf.org>, même numéro (consulté le 21/12/2014).

(٢) CE, 30 décembre 2009, n° 311599, AJDA 2010, n°1, 18/01/2010, p 15. Voir aussi: <http://www.legifrance.gouv.fr>.

(٣) CE, 15 février 1984. n° 39178, <http:// www.legifrance.gouv.fr> (consulté le 09/12/ 2014). Voir aussi: <http:// www.conseil-etat.fr>.

(٤) Guylain Clamour, L'office du juge dans la régularisation des irrecevabilités, L'obligation d'invitation à régulariser après l'arrêt Alloune, AJDA, 2012, n°13, 09/04/2012, p686.

ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية؛ فوات ميعاد الطعن بالاستئناف أو النقض؛ الطعن في عمل يفتقد للطابع التنفيذي؛ الإخلال بقاعدة الطعن الإداري المسبق إذا ما اشترطه القانون^(١).

ومردّ عدم قابلية بعض العيوب للتصحيح، فضلاً عن تعلّقها بالنظام العام^(٢)، هو استحالة تصحيحها عملياً^(٣). فميعاد الطعن بالإلغاء هو من النظام العام، وفوات هذا الميعاد يجعل الطعن في القرار الإداري غير مقبول؛ ومن غير المتصور في هذه الحالة دعوة المدّعي إلى تصحيح العمل الإجرائي لاستحالة هذا التصحيح من الناحية العملية. والإخلال بقاعدة الطعن الإداري المسبق يجعل الطعن أيضاً غير مقبول، ويستحيل عملاً في هذه الحالة دعوة المدّعي إلى تصحيح عريضته بأن يتقدّم إلى الإدارة مصدرة القرار بطعنه المسبق.

أمّا العيوب القابلة للتصحيح فهي عديدة، ومن أهمّها: نقص أهلية المدّعي؛ تحرير عريضة الدعوى بغير اللّغة الفرنسية؛ عدم توقيع محام على العريضة في الحالات التي يستلزم فيها الاستعانة بمحام؛ عدم إرفاق نسخة من القرار الإداري بعريضة دعوى الإلغاء؛ عدم تسبيب العريضة؛ عدم تقديم الوثائق المعلن عنها في عريضة الدعوى^(٤). ويظهر جلياً أنّ العيوب السابقة هي عيوب قابلة للتصحيح من الناحية العملية^(٥)، ومن الممكن ردّها إلى نوعين^(٦):

– عيوب قابلة للتصحيح خلال ميعاد الطعن القضائي فقط؛ بحيث إذا انقضى هذا الميعاد ولم يقدّم المدّعي بتصحيح عريضته من تلقاء نفسه، أو بدعوة من القاضي، تعيّن على هذا الأخير عدم قبول العريضة. والأجل الممنوح من القاضي للمدّعي بغرض تصحيح العريضة محلّ محلّ ميعاد الطعن القضائي؛ وفي هذه

(١) Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia, Bernard Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, Paris, Dalloz, 4 édition, 2014, p 887 et suiv. Mattias Guyomar, op.cit., p 270.

(٢) Mattias Guyomar, et Bertrand Seiller, Contentieux administratif, Paris, Dalloz, 3édition, 2014, p 269.

(٣) Maryse Deguerge, Procédure administrative contentieuse, Montchrestien, Paris, 2003, p 185.

(٤) Jean- Claude Bonichot, op.cit., p 892. Mattias Guyomar, op.cit., p 270.

(٥) Maryse Deguerge, op.cit., p185.

(٦) Voir par exemple: Rémi Rouquette, Petit traité du procès administratif, Dalloz, Paris, 5 édition, 2012, p 514-515.

الحالة لا يمكن للقاضي إثارة عدم القبول إلا بعد انقضاء هذا الأجل. ومن قبيل العيوب القابلة للتصحيح خلال أجل الطعن القضائي: عدم تسبيب عريضة الدعوى؛ خلوّ عريضة الدعوى من أي طلبات.

- عيوب قابلة للتصحيح حتى بعد فوات ميعاد الطعن القضائي طالما لم يختتم التحقيق وتحجز القضية للفصل فيها. وتصحيح هذه العيوب ذو طبيعة إجرائية صرفة؛ حيث ليس من شأنه تعديل موضوع الطعن، أو تعديل الأسباب القانونية المثارة. ومن قبيل العيوب القابلة للتصحيح حتى بعد فوات ميعاد الطعن: نقص أهلية المدعي؛ عدم توقيع محام على عريضة الدعوى؛ تحرير عريضة الدعوى بغير اللغة الفرنسية.

الفرع الثالث كيفية إجراء تصحيح العريضة

فرضت المادة R.612-1 على القاضي أن يطلب من المدعي تصحيح عريضته كلما كان العيب قابلاً للتصحيح. ويتضمن طلب التصحيح إعدار المدعي بتصحيح عريضته خلال الأجل المعين، وإلا كان مصير العريضة عدم القبول. وطبقاً لنفس المادة لا يمكن أن يقلّ الأجل الممنوح للمدعي عن خمسة عشر (١٥) يوماً تبدأ من تاريخ إعلان طلب التصحيح؛ غير أنّ للقاضي الإداري، طبقاً لقضاء محكمة الاستئناف الإدارية بفرساي بتاريخ ٢٢ سبتمبر ٢٠٠٩، تخفيض هذا الأجل في حالات الاستعجال؛ ولكن بشرط أن يبين في قراره الظرف الذي يبرّر الخروج عن هذا الأصل العام^(١).

والمستقرّ عليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنّ أجل تصحيح العريضة قابل للانقطاع شأنه شأن جميع الآجال. ومن أسباب الانقطاع، فضلاً عن تغيير أهلية المدعي، أو تنحّي المحامي، طلب المساعدة القضائية. وفي هذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١١ أكتوبر ٢٠٠٦ بأنّ طلب المساعدة القضائية من شأنه أن يقطع الأجل الممنوح لتصحيح العريضة، وبالتالي يفتح أجل جديد بدءاً من تاريخ إعلان قرار الجهة المختصة، إمّا بقبول الطلب أو برفضه^(٢).

وفي حالة ما إذا تجاهل المدعي هذا الطلب فللقاضي أن يرفض العريضة تلقائياً

(١) CA de Versailles, 22 septembre 2009, n° 08VE02133, AJDA 2010, n°1, 18/01/2010, p 63.

(٢) CE 11 octobre 2006, n° 282107, AJDA 2006, n°35, 23/10/2010, p 1928.

بموجب أمر مسبّب، دون حاجة الى إخطار الخصوم بهذا الوجه، ودعوتهم إلى تقديم ملاحظاتهم حوله خلال أجل محدّد. ويستمدّ القاضي هذه الصلاحية الخطيرة من كون شروط قبول الدعوى من النّظام العام؛ وبالتالي يجوز له وللخصوم إثارتها في أيّ حالة كانت عليها الدعوى، ولو لأوّل مرّة أمام محكمة النقض^(١).

ورفض العريضة على هذا النحو يشكّل استثناء من القاعدة العامة التي تفرض على القاضي واجب إعلام الخصوم بالأوجه الخاصة بالنّظام العام، ودعوتهم إلى تقديم ملاحظاتهم بشأنه، وإلاّ كان حكمه معيّباً وموجباً للنقض.

وحرصاً منه على ضمان علم المدّعي بطلب التصحيح، اشترط مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٤ نوفمبر ٢٠١١ أن يتمّ توجيه الطلب إمّا برسالة مقابل توقيع بالاستلام، أو بأيّ وسيلة أخرى تسمح بالتثبّت من تاريخ تسلّم الطلب^(٢).

الفرع الرابع

امتناع القاضي عن الدّعوة إلى تصحيح العريضة

تفرض المادة R.612-1 على القاضي الإداري دعوة المدّعي إلى تصحيح عريضته. وفي حالة عدم استجابة هذا الأخير للقاضي أن يصدر أمراً برفض العريضة.

و يتحرّر القاضي الإداري من هذا الالتزام في حالة ما إذا أثار المدّعي عليه في مذكرة الردّ عدم قبول العريضة لعب من العيوب؛ إذ في هذه الحالة يتوجّب على المدّعي المبادرة إلى تصحيح عريضته طالما لم يختتم التحقيق. وحتّى يتحرّر القاضي الإداري من هذا الالتزام فإنّه يتوجّب، وفق قضاء مجلس الدولة بتاريخ ١٤ نوفمبر ٢٠١١^(٣)، أن يتحقّق علم المدّعي بما أثاره المدّعي عليه من دفع بعدم القبول. وفي حالة الشكّ^(٤)، فإنّه يتعيّن على القاضي الإداري دعوة المدّعي إلى تصحيح عريضته خلال أجل محدّد، وتنبيهه إلى عدم قبول العريضة في حال امتناعه عن التصحيح.

Mattias Guyomar, op.cit., p 271.

(١)

CE, 14 novembre 2011, Alloune, n° 334764, AJDA, n°3, 30/01/2012, p 175.

(٢)

CE, 11 novembre 2011, Alloune, n° 334764, précité.

(٣)

(٤) قد يجد هذا الشك مبعثه في أنّ تبليغ مذكرة الردّ قد تمّ برسالة عادية، أو أنّ المدّعي عليه لم يتقدّم بأيّ دليل يثبت أنّه قام بتبليغ المدّعي عليه عن طريق رسالة مضمّنة مع وصل بالاستلام؛ أو أنّ المدعي لم يتقدّم بمذكرة يردّ فيها على ما أثاره المدّعي عليه من عيب شاب عريضة الدعوى: انظر في هذا الشأن: Jean-Claude Bonichot, op.cit, p911.

وإذا ما أغفل القاضي الإداري دعوة المدعي إلى تصحيح عريضته، وأثار من تلقاء نفسه عدم قبولها لأي سبب من الأسباب، فإن الأمر الصادر برفض العريضة يكون مشوباً بالخطأ في تطبيق القانون، ويكون بالتالي قابلاً للإبطال حين الطعن عليه، سواء بطريق الاستئناف، أو بطريق النقض.

ويشهد القضاء الفرنسي في هذا المجال عدة تطبيقات قضائية، ومن ذلك قرار محكمة الاستئناف الإدارية بليون بتاريخ ٠٨ يوليو ٢٠٠٨؛ حيث قضت فيه بإبطال حكم المحكمة الإدارية المتضمن رفض عريضة المدعي بسبب خلوها من تحديد مقدار ما يطالب به من تعويض. وقد برّرت محكمة الاستئناف قضاءها بأن المحكمة الإدارية أغفلت مراعاة ما يتطلبه القانون من أوضاع في تصحيح العرائض؛ حيث اكتفت بدعوة الأطراف إلى تقديم ملاحظاتهم حول إمكانية رفض العريضة للسبب المتقدم خلال ميعاد خمسة (٥) أيام؛ ولقد كان الأولى بهذه المحكمة دعوة المدعي إلى تصحيح عريضته؛ وذلك إما عن طريق تحديد مبلغ التعويض، وإما عن طريق ترك الأمر لتقدير القاضي وفق ما تسفر عنه الخبرة الطبية^(١).

CAA Lyon, 8 juillet 2008, n° 04LY01042, AJDA, n° 42, 15/12/2008, p 2358.

(١)

المطلب الثاني إجراء الإعفاء من التحقيق

بغرض تسريع الفصل في القضايا الإدارية، خول قانون القضاء الإداري الفرنسي للقاضي الإداري صلاحية إعفاء الدعوى من التحقيق. وهذا الإجراء الخاص بالدعوى الموضوعية يقابله إجراء خاص بالدعوى المستعجلة يصطلح عليه بإجراء فرز العرائض.

وإجراء إعفاء عريضة الدعوى من التحقيق ليس جديداً في القانون الفرنسي؛ فقد نصّ عليه المشرّع الفرنسي في المادة ٩ من القانون رقم ٢٢ جويلية ١٨٨٩، وأعاد النصّ عليه في قانون المحاكم الإدارية عام ١٩٧٤؛ ثمّ قانون القضاء الإداري الصادر عام ٢٠٠٠.

وتستلزم معالجة هذا الموضوع الوقوف أولاً على مضمون وخصائص هذا الإجراء (الفرع الأول)؛ ثمّ تمييزه عمّا اصطلح عليه بإجراء فرز العرائض (الفرع الثاني)؛ ثمّ بعد ذلك تفصيل جملة الأسباب التي يتوجب أن يؤسّس عليها قرار الإعفاء من التحقيق (الفرع الثالث).

الفرع الأول مضمون إجراء الإعفاء من التحقيق وخصائصه

يتحدّد مضمون إجراء الإعفاء من التحقيق بالنظر إلى ما يستغنى بموجبه من إجراءات يملئها مبدأ المواجهة (أولاً)؛ وتحدّد خصائصه بالنظر إلى كونه تدبيراً مقرّراً لحسن سير العدالة الإدارية، لا أكثر ولا أقلّ (ثانياً).

أولاً - مضمون إجراء الإعفاء من التحقيق:

نصّت عليه المادة R.611-8 بقولها: "عندما يتبيّن من عريضة الدعوى أنّ حلّها مؤكد، يجوز لرئيس المحكمة الإدارية، أو رئيس هيئة الحكم، أو رئيس الغرفة بمحكمة الاستئناف الإدارية، أو رئيس القسم الفرعي بمجلس الدولة، أن يقرّر بأن لا حاجة للتحقيق".

ويبدو واضحاً من المادة R.611-8 أنّ مضمون هذا الإجراء هو الاستغناء عن مرحلة التحقيق التي تسبق جلسة الحكم في الدعوى. وهذه المرحلة تضمّ مجموعة من الأعمال الإجرائية؛ ومن أهمّها تبليغ عريضة الدعوى إلى المدّعي عليه مع منحه أجلاً للردّ. وهذا معناه أنّ عريضة الدعوى وما يرفق بها من مستندات تحال إلى المقرّر

العام أولاً حتّى يتسنى له دراستها وإعداد طلباته بشأنها؛ ثمّ تعرض على هيئة الحكم للفصل فيها خلال جلسة علنية. ولهذا السبب فإنّ الإعفاء من التحقيق، عند بعض الكتاب، ما هو في حقيقته إلّا إعفاء من تبليغ عريضة الدعوى إلى المدعى عليه^(١).

ولقد قبل مجلس الدولة الفرنسي أن يكون الإعفاء من التحقيق جزئياً؛ حيث ذهب بتاريخ ٢٦ مارس ١٩٧١، إلى أنّه متى أخطرت الجهة القضائية بطلبين أحدهما يتعلّق، في حال القضية، بإلغاء قرار إداري والآخر بالتعويض عنه، فيجوز لها أن تعفي أحدهما من التحقيق إذا كان حلّه مؤكّداً (مثال ذلك في حال القضية فوات ميعاد الطعن يجعل طلب الإلغاء غير مقبول)، وتأمّر بخصوص الطلب الثاني بتبليغ عريضة الدعوى إلى المدعى عليه مع منحه أجلاً للردّ^(٢).

والإعفاء من التحقيق بهذا المضمون يساهم لا محالة في تحقيق مبدأ الفصل في الدعوى خلال أجل معقول؛ وهو المبدأ الذي حرص مجلس الدولة على التأكيد عليه، بالموازاة مع تأكيد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(٣).

ثانياً - خصائص الإعفاء من التحقيق:

وفق ما يستخلص من قرارات مجلس الدولة الفرنسي، فإنّ لإجراء الإعفاء من التحقيق جملة خصائص يمكن إجمالها في الآتي:

١ - إجراء يخص سير العدالة:

إذ الغاية منه تسريع الفصل في الدعوى؛ وعلى ذلك فإنّ عريضة الدعوى لا تبلّغ إلى المدعى عليه؛ كما أنّ الأمر أو القرار بالإعفاء، أيّاً كانت تسميته، لا يبلّغ إلى المدعى. ولقد أكّد مجلس الدولة على هذه الخاصية بموجب قرار له بتاريخ ٢٩ يوليو ١٩٨٣؛ ومن بين ما جاء فيه على وجه الخصوص: "حيث إنّّه من جهة، لا يوجد أيّ نصّ يفرض أنّ قرار الإعفاء المتّخذ من طرف رئيس المحكمة الإدارية طبقاً للمادة ١١٤ من قانون المحاكم الإدارية، يتوجّب تبليغه إلى المدعى؛ وعلى ذلك فإنّ السيد M، غير محقّ في التمسك بأنّه بعدم تبليغ قرار الإعفاء من التحقيق المتّخذ من

Mattias Guyomar, op.cit., p396.

CE, 26 mars 1971, n° 79815, <http://www.legifrance.gouv.fr> (consulté le 13/12/2014).

Pascale Gonod, Fabrice Milleray, Philippe Yolka, Traité de droit administratif, Tome 2, Dalloz, Paris, 2011, p 562-563.

طرف رئيس محكمة ليون، فإنّ الحكم المطعون فيه يكون قد صدر وفق إجراءات مخالفة للقانون" ^(١).

ولقد سنحت الفرصة لمجلس الدولة في التأكيد على هذه الخاصية، ومن ثمّ عدم تعارضها مع مبدأ المواجهة في قضية نقابة محامي فرنسا بتاريخ ٠٥ أبريل ١٩٩٦؛ حيث طالبت النقابة من مجلس الدولة إلغاء المادة ١٤٩ من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية (حالياً المادة 8-611 R. من قانون القضاء الإداري). وأسست طلبها على أساس أنّ هذه المادة تتعارض مع مبدأ المواجهة؛ إذ لا يبلغ قرار الإعفاء إلى أطراف الدعوى، وهو الأمر الذي من شأنه الإضرار بهم ^(٢).

ولقد دافع محافظ الدولة في طلباته أمام مجلس الدولة عن هذا الإجراء. ومراعاة لمبدأ المواجهة طالب مجلس الدولة بحصر إجراء الإعفاء من التحقيق على الحالات التي يبدو فيها ظاهرياً أنّ مآل الدعوى هو الرفض؛ ومن ثمّ لا مجال لتطبيق هذا الإجراء في كلّ حالة قد يستجاب فيها لطلبات المدعي، سواء بإلغاء قرار إداري، أو إدانة الإدارة بشيء ^(٣).

ولقد ساير مجلس الدولة محافظ الدولة في طلباته، وقضى برفض الدعوى لعدم التأسيس، وبرّر قضاؤه هذا بقوله: "حيث إنّ هذه النصوص ليست الغاية منها، ولا يمكن أن يكون من أثر لها المساس بالمبدأ العام المتمثّل في الطابع الوجاهي؛ إذ لا تسمح إلاّ باستبعاد إجراء تبليغ العريضة إلى المدعي عليهم، طالما أنّ القرار الذي سيصدر في الدعوى لا يضرّ بهم، وهو ما يكون عليه الوضع في حالة رفض الدعوى" ^(٤).

٢ - عدم جواز الطعن في قرار إعفاء عريضة الدعوى من التحقيق:

وفق قضاء مجلس الدولة، فإنّ القرار المتضمّن إعفاء عريضة الدعوى من التحقيق لا يعدو أن يكون تدبيراً تحضيرياً يسبق الحكم القضائي، وبسبب هذا الطابع فإنّه لا يمكن المنازعة في هذا القرار إلاّ بمناسبة الطعن في الحكم الصادر عن هيئة

(١) CE, 29 Juillet 1983. n° 43140, <http://www.conseil-etat.fr> (consulté le 13/12/2014).

(٢) CE, 05 avril 1996, n° 116594, <http://www.legifrance.gouv.fr> (consulté le 14/12/2014).

(٣) Jean-claude Bonichot, le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au regard de l'article 6 de la conventions européenne des droits de l'homme, Conclusions sur Conseil d'Etat, Section, 05 avril 1996, Syndicat des avocats de France, RFDA, n° 6, 08/11/1996, p1195.

(٤) CE, 05 avril 1996, n° 116594, précité.

الحكم^(١). وللمدّعي أن يستند في طعنه على أساس أنّ الإعفاء من التحقيق لم يكن مبرّراً، وهو ما يجعل الحكم الصادر دون تحقيق، لو صحّ هذا الأساس، مشوباً بالخطأ في القانون.

٣ - لا يقيّد هيئة الحكم أو محكمة الاستئناف:

حيث لرئيس هيئة الحكم أن يأمر بإجراء تحقيق في القضية، متى قدّر أنّ الإعفاء من التحقيق لم يكن مبرّراً. وفي هذه الحالة يلتزم بتبليغ عريضة الدعوى إلى المدّعي عليه مع منحه أجلاً للردّ. وصلاحيّة رئيس هيئة الحكم في إخضاع القضية للتحقيق من جديد تجد مبرّرها في أنّ القرار الخاص بالإعفاء من التحقيق، حتى لو اتخذ شكل أمر، لا يعدو أن يكون عملاً تحضيرياً صرفاً؛ ومن ثمّ فهو لا يقيّد هيئة الحكم في شيء^(٢). كما يجد مبرّره أيضاً في ما يمارسه قاضي الاستئناف من رقابة قانونية عادية على هذا الإجراء حين نظره في استئناف الحكم الصادر دون تحقيق. ولاغرو أنّ ما يشغل هيئة الحكم هو أن يكون الحكم الصادر عنها صحيحاً من حيث إجراءاته، ومن حيث موضوعه، وإلاّ كان مصيره البطلان.

الفرع الثاني

أسباب الإعفاء من التحقيق

في بيان أسباب إعفاء عريضة الدعوى من التحقيق اكتفت المادة 8-611 R من قانون القضاء الإداري الفرنسي بعبارة "حلّها مؤكّد".

وكما تمّ التأكيد عليه في قضاء مجلس الدولة فإنّ عبارة "حلّها مؤكّد" تنصرف إلى الحالات التي يكون فيها رفض الطلب مؤكّداً؛ ومن قبيل ذلك وفق قضاء مجلس الدولة الفرنسي: انعدام الصفة؛ انعدام المصلحة؛ فوات ميعاد الطعن في القرار الإداري؛ الطعن في عمل ليس له طابع القرار الإداري.

ولاشكّ أنّ جميع الحالات السابقة تعدّ أوجها لعدم قبول الدعوى، وهي غير قابلة للتصحيح خلال ميعاد الطعن القضائي.

CE, 11 février 2005, n° 258801, AJDA, n° 13, 04/04/2005, p 742.

(١)

CE, 11 février 2005, précité.

(٢)

ويضاف إلى ما تقدّم عرضه، الحالة التي يتخلّف فيها المدّعي عن تصحيح عريضته. ولقد رأينا أنّ للقاضي الإداري دعوة المتقاضى إلى استيفاء ما افتقدته عريضة الدعوى من شرط لقبولها. وفي حال تخلّف جاز للقاضي الإداري؛ أي رئيس المحكمة الإدارية، أو رئيس محكمة الاستئناف الإدارية، أو رئيس القسم الفرعي بمجلس الدولة، أو للعضو المنتدب لهذا الغرض، أن يقرّر إعفاء القضية من التحقيق. ومن قبيل هذه الشروط وفق ما عرضناه سابقاً: عدم توقيع محام على عريضة الدعوى في حال ما إذا كان التمثيل بمحام وجوبياً؛ خلوّ العريضة من أيّ وجه يستند عليه المدّعي في طلبه أمام القضاء؛ تحرير العريضة بغير اللغة الفرنسية؛ عدم إرفاق نسخة من القرار الإداري بعريضة دعوى الإلغاء.

وإذا كان ما تقدّم عرضه هو المعنى العام الذي تواترت قرارات مجلس الدولة الفرنسي على تكريسه؛ فإنّ ما يلاحظ في هذا المجال هو توسّع مجلس الدولة في عبارة "حلّها مؤكّد"؛ حيث قضى بتاريخ ٣٠ ديسمبر ٢٠١٣ أنّ الإعفاء من التحقيق يشمل أيضاً دعاوى تصحيح الأخطاء المادية التي يمكن أن تشوب منطوق الحكم، أو الأسباب التي تشكّل دعامة له^(١).

الفرع الثالث

التمييز بين الإعفاء من التحقيق وإجراء فرز العرائض

إجراء فرز العرائض Tri des requêtes هو إجراء متميّز من حيث مضمونه عن إجراء إعفاء العريضة من التحقيق (أولاً). وتظهر أوجه الاختلاف بين الإجراءين عمق هذا التميّز، خاصة من حيث مجال وطبيعة كلّ إجراء (ثانياً).

أولاً - ماهية إجراء الفرز:

إجراء فرز العرائض، أو إجراء الفرز، أو إجراء إقصاء العرائض غير المقبولة؛ هو من أهمّ الإجراءات التي استحدثها المشرّع الفرنسي في قانون القضاء الإداري لعام ٢٠٠٠. وقد نصّت عليه المادة L.522-3 (القسم التشريعي) من هذا القانون بقولها: "عندما لا يتوافر الاستعجال في الطلب، أو عندما يظهر بوضوح، وفقاً للطلب، أنّه يخرج عن اختصاص الجهة القضائية الإدارية، أو أنّه غير مقبول، أو غير مؤسّس،

(١) CE, 30 décembre 2013, n° 372323. [http:// www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (consulté le 16/12/2014).

يمكن لقاضي الاستعجال رفضه بموجب أمر مسبب، دون حاجة لتطبيق الفقرتين الأوليتين من المادة 1-LS22^(١).

ويبدو واضحاً أنّ إجراء الفرز هو مكنة قانونية تسمح لقاضي الاستعجال برفض عريضة دعوى الاستعجال لسبب مثار تلقائياً، دون ضرورة دعوة الأطراف إلى تقديم ملاحظاتهم حول الوجه المثار. ويكون الرفض في أربع (٤) حالات أو أسباب هي: انعدام عنصر الاستعجال؛ عدم اختصاص قضاء الاستعجال الإداري؛ أن يكون الطلب غير مقبول؛ أن يكون الطلب غير مؤسس.

ثانياً - أوجه الاختلاف بين إجراء الإعفاء من التحقيق وإجراء الفرز:

يستهدف إجراء الإعفاء من التحقيق تسريع الفصل في الدعوى، وهو من هذه الناحية يقترب من إجراء فرز العرائض؛ حيث يستهدف هذا الأخير في النهاية تسريع البتّ في الطلبات المستعجلة^(٢). وهذا التشابه من حيث الغاية، لا يحجب حقيقة أنّ بين الإجراءين جملة اختلافات من الممكن حصرها في الآتي:

١ - إجراء الإعفاء من التحقيق يخصّ الدعاوى الموضوعية، ومن أهمّها دعوى إلغاء القرارات الإدارية؛ بخلاف إجراء فرز العرائض، حيث يخصّ الدعاوى المستعجلة، كدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ودعوى المحافظة على الحريات الأساسية؛ ودعوى التسبيق المالي.

٢ - لا يخضع إجراء الإعفاء من التحقيق لأيّ شكلية خاصة؛ إذ يعدّ من قبيل التدابير التي تخصّ سير العدالة^(٣)؛ بخلاف الأمر برفض العريضة طبقاً لإجراء الفرز؛ حيث يخضع لما تخضع له الأوامر الصادرة عن قضاء الاستعجال الإداري من شروط شكلية يتعيّن مراعاتها تحت طائلة البطلان، ومن بين هذه الشروط ضرورة تسبيب الأمر الصادر برفض العريضة من حيث الواقع والقانون.

(١) يكون الطلب غير مؤسس، وفق قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في كثير من الحالات، ومنها في استعجال وقف التنفيذ أن لا يثير المدعي في عريضته أي وجه من شأنه إحداث شك جدّي حول مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه؛ أو أن لا يثبت في استعجال المحافظة على الحريات أنّ اعتداء الإدارة على درجة من الخطورة: انظر هذا الموضوع في:

Olivier le pot, Le guide des référés administratif, Dalloz, Paris, 2014, p 54-55.

(٢) Marjolaine Fouletier, La réforme des procédures d'urgence: le nouveau référé administrative, RFDA, n°5, 11/09/2000, p 976.

(٣) CE, 14 décembre 2005, n° 285647, [http:// www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (consulté le 16/12/2014).

٣ - إنّ النتيجة التي تترتب عن الإعفاء من التحقيق هي إحالة القضية إلى جلسة الحكم للفصل في الطلب المقدم؛ بحيث يستغنى عن مرحلة التحقيق، وما تتضمنه من إجراءات أهمّها تبليغ العريضة، وتبادل المذكرات بين الخصوم، وتقديم المستندات الضرورية للفصل في الدعوى. ولا يقيّد الأمر الصادر بالإعفاء من التحقيق التشكيلة الجماعية؛ إذ لها أن تأمر بإجراء تحقيق حين نظرها في موضوع الدعوى؛ أمّا النتيجة التي تترتب عن الفرز فهي رفض العريضة دون إجراء أيّ تحقيق.

٤ - إنّ الأمر الصادر عن رئيس الجهة القضائية بعدم إجراء تحقيق في الدعوى لا يبلّغ إلى الخصوم^(١)، ولا يقبل الطعن فيه؛ فهو لا يعدو أن يكون، وفق ما وصفه مجلس الدولة الفرنسي، إجراء تحضيريّاً لا يضرّ بالخصوم^(٢)، أو تدبيراً يخصّ سير العدالة *Mesure d'administration de la justice*^(٣)، أمّا الأمر الصادر برفض العريضة تطبيقاً لإجراء الفرز فيعدّ عملاً قضائياً يبلّغ للخصوم، ويجوز الطعن فيه بالنقض أمام مجلس الدولة وفق المادة 1-523 L. من قانون القضاء الإداري الفرنسي.

٥ - إنّ الأمر الصادر عن رئيس الجهة القضائية، أو رئيس القسم الفرعي بمجلس الدولة بإعفاء القضية من التحقيق لا يقيّد هيئة الحكم في شيء؛ إذ لها أن تأمر بإجراء تحقيق بعد سماعها الأطراف خلال جلسة الحكم؛ أمّا الأمر الصادر برفض العريضة طبقاً لإجراء الفرز، فإنّ من شأنه أن يستنفذ سلطة قاضي الاستعجال، فلا يجوز لهذا الأخير بعد رفض العريضة أن يأمر بأيّ إجراء غايته السير في القضية. وإذا كان للمدّعي أن يجدّد طلبه أمام قاضي الاستعجال مستوفياً في عريضته ما تخلف من شروط لقبولها، وهو الأمر الذي يعدّ أحد مزايا إجراء الفرز^(٤)؛ فإنّ هذا لا يعني إعادة السير في خصومة سابقة؛ وإنّما هي خصومة جديدة قائمة بذاتها؛ وهي لا تمنع قاضي الاستعجال من رفضها مجدداً متى قدر أنّها غير مؤسّسة، أو غير مقبولة، أو خارجة عن ولاية قضاء الاستعجال الإداري.

CE 29 juillet 1983, n° 43140, précité.

(١)

Voir: CE, 11 février 2005, n° 258801, précité.

(٢)

CE, 14 décembre 2005, n° 285647, précité.

(٣)

Olivier Le Pot, op.cit., p 60.

(٤)

المطلب الثالث

إثارة الوجه الخاص بالنظام العام

ليست مهمة القاضي فقط الفصل في ما يثور من نزاعات بين الإدارة والمكلفين؛ وإنما مهمته أيضاً حماية القواعد الأساسية في النظام القانوني للدولة، أو ما يعبر عنه بقواعد النظام العام. ويشكل الإخلال بهذه القواعد وجهاً يتوجب على القاضي إثارتها من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم. وفي هذا الإطار نصّت المادة 7-611 R. من قانون القضاء الإداري على ما يلي: "عندما يتبين له أنّ الحكم يمكن أن يكون مؤسّساً على وجه مثار تلقائياً، يعود لرئيس هيئة الحكم، أو على مستوى مجلس الدولة للقسم الفرعي المكلف بالتحقيق، أن يعلم الخصوم قبل جلسة الحكم، بهذا الوجه، ويحدّد الأجل الذي يمكنهم خلاله تقديم ملاحظاتهم على الوجه المثار، دون خرق آجال التحقيق".

والتزام القاضي بإثارة هذا الوجه من تلقاء نفسه، وفي أيّ حالة كانت عليها الدعوى، يعكس حقيقة أنّ الخصومة الإدارية هي خصومة غير عادية، وهي فعلاً ملك للقاضي أكثر ممّا هي ملك للخصوم.

ولأهمية هذا الإجراء سنعرض تباعاً إلى تعريف الوجه الخاص بالنظام العام، وشرح خصائصه (الفرع الأول)؛ ثمّ بيان دور القاضي الإداري في تكريس التزام القاضي الإداري بإثارة هذا الوجه من تلقاء نفسه، وفي أيّ مرحلة كانت عليها الدعوى (الفرع الثاني)؛ وأخيراً تفصيل ما يتوجب على القاضي مراعاته من الناحية الإجرائية، وإلاّ كان حكمه معيباً وموجباً للإبطال (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تعريف الوجه الخاص بالنظام العام وبيان خصائصه

إذا كان من الصّعب تعريف الوجه الخاصّ بالنظام العام (أولاً)؛ فإنّه من السهل الوقوف على خصائصه، وفق ما يستخلص من قانون القضاء الإداري الفرنسي وقرارات مجلس الدولة (ثانياً).

أولاً - تعريف الوجه الخاصّ بالنظام العام:

ثمّة اعتراف من الفقه بأنّ تعريف الوجه الخاصّ بالنظام العام Moyen d'ordre public ليس سهلاً، وهو من بين مفاهيم القانون الإداري التي تستعصي عن

التعريف^(١). ومن التعريفات المقدّمة في هذا الشأن تعريف القاضي Odent في مؤلّفه المنازعات الإدارية؛ حيث عرّفه على النّحو التالي: "وجه متعلّق بمسألة ذات أهميّة، إلى حدّ أنّ القاضي يتنكّر هو ذاته لقاعدة القانون التي من واجبه ضمان احترامها إذا لم يأخذ القرار القضائي هذا الوجه في الحسبان"^(٢).

وعرّفه كلّ من Auby و Drago بما يلي: "هو وجه من الممكن إثارته تلقائياً من القاضي؛ ومن الممكن إثارته لأول مرّة أمام القاضي حتّى ولو لم يثر بمناسبة الطعن الإداري المسبق؛ أو هو الذي من الممكن إثارته لأول مرة أمام قاضي الاستئناف أو النقض"^(٣).

والى جانب التعريفين المتقدمين، وجدت تعريفات أخرى أقلّ أهميّة؛ ومن ذلك تعريف الأستاذ De laubadaire حين تعرّضه لعباب الاختصاص الجسيم؛ حيث عرّف الوجه الخاص بالنظام العام بأنّه: "الوجه الذي يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه"^(٤). ورغم هذا التعدّد فإنّ أنسب تعريف مقدّم، وفق بعض الفقه، هو تعريف الأستاذين Auby و Drago؛ ومردّد ذلك أنّه يركّز على الآثار المترتبة على الوجه الخاص بالنظام العام: التزام القاضي بإثارته من تلقاء نفسه؛ حقّ الخصوم في إثارته خارج ميعاد الطعن؛ حقّ الخصوم في إثارته في أيّ مرحلة كانت عليها الدعوى. ومن ثمّ فهو أكثر واقعية من تعريف الأستاذ Odent؛ حيث يركّز تعريفه على عنصرين: أهميّة المسألة التي تتعلّق بالنظام العام؛ والجزاء المترتب عن إغفال القاضي إثارة هذا الوجه.

ثانياً - خصائص الوجه الخاصّ بالنظام العام:

للوجه الخاصّ بالنظام العام عدّة خصائص نجملها في الآتي:

١ - وجه يتعلّق بقاعدة قانونية أساسيّة في النظام القانوني^(٥). ومن قبيل ذلك ما يتّصل بميعاد الطعن في القرارات الإدارية والأحكام القضائية، أو ما يتّصل بالمصلحة في التقاضي، أو باختصاص الجهة القضائية، أو باختصاص الإداري على وجه

(١) Jean claude Bonichot, grands arrêts de la jurisprudence administrative, op.cit., p 999.

(٢) Rayment Odent, Contentieux administratif, Tome1, Dalloz, Paris, 2007, p 858.

(٣) Jean-Marie Auby et Roland drago, traité des recours en matière administrative, Litec, Paris, 1992, p335.

(٤) André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 2, L.G.D.J, Paris, 14 éditions, 1996, p536.

(٥) Jean claude Bonichot, op.cit., p 999.

العموم. ومن قبيل ذلك أيضا ما يتعلّق بحقوق الدفاع، وبعدم سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي^(١).

٢ - التزام القاضي بإثارة الوجه الخاص بالنظام العام: حيث يتوجّب على القاضي إثارة الوجه المتعلّق بالنظام العام من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم، وفي أيّ مرحلة كانت عليها الدعوى. ولقد استقرّ مجلس الدولة على هذا المبدأ منذ قراره في قضية Vincent بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٥٨؛ حيث أعلن فيه صراحة أنّه مادام الأمر يتعلّق في حال القضية بأوجه حاسمة للفصل في النزاع، فإنّه من الواجب على القاضي إثارتها من تلقاء نفسه^(٢). وإذا ما أغفل القاضي إثارة الوجه الخاص بالنظام العام من تلقاء نفسه، فإنّ من شأن ذلك أن يشكّل خطأ في تطبيق القانون، ومن ثمّ سببا لتعديل الحكم القضائي الصادر في النزاع^(٣). وهذا ما تردّد في قضاء مجلس الدولة مرات عدّة، ومن ذلك قضاؤه بتاريخ ١٦ يونية ٢٠٠٨؛ حيث نقض حكم محكمة الحسابات لخطأ في القانون. ويتمثل وجه الخطأ في عدم إثارة المحكمة من تلقاء نفسها بطلان الحكم المطعون فيه لصدوره عن تشكيكة غير قانونية^(٤). ووفق قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإنّ التزام القاضي بإثارة الوجه الخاص بالنظام العام مشروط بأن يكون هذا الوجه ظاهراً من ملفّ الدعوى، أو على الأقلّ مفترضاً. وفي الحالة الأخيرة، فإنّ للقاضي أن يأمر بأيّ إجراء من إجراءات التحقيق في هذا الشأن، قصد التنبّث من وجود ما يعتقد أنّه وجه خاص بالنظام العام^(٥).

٣ - حقّ الأطراف في إثارة الوجه المتعلّق بالنظام العام خارج ميعاد الطعن: المبدأ في قانون المنازعات الإدارية، هو أنّه لا يجوز للخصوم إثارة أوجه جديدة بعد انقضاء ميعاد الطعن، حفاظاً على استقرار الخصومة الإدارية. وتطبيقاً لهذا المبدأ لا يجوز

(١) Voir: Rémy Schwart, Décret n° 92-77 janvier 1992 portant diverses dispositions relatives à la procédure administrative contentieuse (JO 24 JANVIER 1992/P1180). AJDA, n° 3, 20/03/1992, p 203.

(٢) CE 29 janv. 1958, Vincent, voir Alexandre Ciaudo, Petites affiches, 02 décembre 2009, n° 240, p 5.

(٣) Jean claude Bonichot, op.cit., p 1003. Gustave Peiser, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 15 édition, 2009, p 282.

(٤) CE, 16 juin 2008, n° 289461 et 289462. Voir: Jean-Louis Rey, les moyens d'ordre public en appel, AJDA, n°3, 27/01/2003, p 118.

(٥) CE, 18 février 1987, n° 42833, <http://www.légisfrance.gouv.fr> (consulté le 13/11/2014).

في دعاوى الإلغاء أن يشير المدّعي وجهاً آخر للطعن في القرار الإداري بعد انقضاء ميعاد شهرين (٢) من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره (1-421.R). ويستثنى من هذه القاعدة ما يتعلّق بالأوجه الخاصة بالنظام العام، حيث يجوز للأطراف بما فيهم المتدخل من إثارتها خارج ميعاد الطعن، ولا يجوز بالتالي للطرف الآخر أن يدفع بعدم قبولها^(١).

٤ - جواز إثارة الوجه الخاص بالنظام العام في أيّ مرحلة من مراحل الدعوى، ولو لأوّل مرّة أمام محكمة النقض^(٢).

الفرع الثاني

دور القاضي الإداري في تكريس الأوجه الخاصة بالنظام العام

لا خلاف أنّ الأوجه الخاصّة بالنظام العام هي من عمل القاضي الإداري، سواء أكان قاضي محكمة درجة أولى أم محكمة استئناف أم محكمة انقض. ولهذا فإنّ المعوّل عليه ليس ما يتقدّم به الفقه من تعريفات، وإنّما ما يقرّره القاضي من أوجه عن طريق تقرير أهمية قاعدة قانونية دون أخرى. ولا يمكن حصر هذه القاعدة فيما نصّ عليه الدستور أو المعاهدات الدولية المصادق عليها، وإنّما أيضاً فيما توصّل إليه اجتهاد القضاء من مبادئ عامّة يستخلصها ممّا استقر في ضمير الجماعة من قيم العدل والإنصاف.

وتكشف الممارسة القضائية في فرنسا منذ عام ١٨٨٢ أنّ الأوجه الخاصة بالنظام العام هي عمل قضائيّ متجدّد، بحسب ما يستجدّ من مبادئ أساسية في الدستور أو في المعاهدات الدولية باعتبارها حين المصادقة عليها تسمو على الدستور. ومن شواهد ذلك الوجه الخاص المتمثّل في إرجاء الفصل في الدعوى إلى حين الفصل في طلب المساعدة القضائية؛ فبتاريخ ٢٦ أبريل ١٩٧٨ قضى مجلس الدولة بأنّ عدم إرجاء الفصل في الدعوى إلى حين الفصل في طلب المساعدة القضائية المقدم من طرف المدّعي، يشكل وجهاً من شأنه أن يقوم سبباً لإبطال الحكم القضائي. وعلّل المجلس قضاءه بكون قاعدة إرجاء الفصل في مثل هذه الفرضية تعدّ من القواعد العامة للإجراءات^(٣).

(١) atrisce Chretien, Nicolas Chiffot, Maxime Tourbe, Droit administratif, Dalloz, Paris, 14 édition, 2014, p 722-723.

(٢) Gustave Peiser, op.cit., p 273.

(٣) CE, 26 Avril 1978, rivièrè, 03830, <http://www.légisfrance.gouv.fr> (consulté le 13/11/2014).

وفي تطور لاحق بتاريخ ٦ مايو ٢٠٠٩، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار عدم إرجاء الفصل في الدعوى إلى حين الفصل في طلب المساعدة القضائية وجهاً خاصاً بالنظام العام، وليس فقط قاعدة تحكم إجراءات الخصومة الإدارية. وقد حاول مجلس الدولة بهذا التطور في الموقف الانسجام مع قواعد الدستور والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في ما نصّ عليه من حقّ الفرد في انتصاف فعال. ومن ضرورات هذا الحقّ أن يتاح للإنسان الحصول على مساعدة القضاء في الدفاع عن حقوقه، وأن يرجأ الفصل في دعواه إلى حين الفصل في طلبه المتعلّق بالمساعدة القضائية^(١).

الفرع الثالث

التزامات القاضي حين إثارته وجهاً خاصاً بالنظام العام

وفق المادة R.611-7 من قانون القضاء الإداري الفرنسي، إذا تبين للقاضي الإداري أنّ الحكم القضائي قابل لأن يؤسّس على وجه مثار تلقائياً؛ فعليه إخطار الأطراف بهذا الوجه قبل الجلسة، ودعوتهم إلى تقديم ملاحظاتهم بشأنه خلال أجل محدّد، عملاً بمبدأ المواجهة. ويترتّب على عدم مراعاة هذا الإجراء بطلان الحكم القضائي. ويتوجّب، في غياب أيّ ظرف خاص، أن يكون الأجل الممنوح كافياً للأطراف لتقديم ملاحظاتهم؛ وفي هذا قضى مجلس الدولة الفرنسي أنّ منح الأطراف مدّة ثلاثة (٣) أيّام للرّد على الوجه المثار، وهي بالفعل مدّة غير كافية لانعدام أيّ ظرف خاص من شأنه تبريرها، يعدّ إخلالاً بمبدأ المواجهة، ممّا يتوجّب معه نقض الحكم.

ويتحرّر القاضي من هذا الالتزام في حالتين اثنتين:

أ - حالة رفض العريضة من طرف رئيس الجهة القضائية متى بدت ظاهرياً أنّها غير مقبولة عملاً بمقتضيات المادة R.222-1 من قانون القضاء الإداري، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بتاريخ ١٥ مايو ٢٠١٢؛ حيث قضى بأنّه يتوجّب لقبول طلبات التعويض أن تتضمّن عريضة الدعوى الإشارة إلى الأساس الذي عليه تبحث مسؤولية المدين، وهو إمّا الخطأ أو المخاطر؛ وليس بمقدور القاضي أن يثير تلقائياً وجهاً خاصاً بالنظام العام إلّا إذا كان الطلب المرفوع إليه مقبولاً؛ وما دامت الشركة المدعية في قضية الحال لم تبين في عريضتها الأساس القانوني لطلبها الخاص بالتعويض، واكتفت عوض ذلك باستخدام بعض العبارات العامة للدلالة على

CE, 6 mai 2008, 322713, AJDA, n° 34, 19/10/2009, p 1898.

(١)

سلوك المجموعة الحضرية المدّعى عليها، فإنّ من شأن ذلك أن يجعل عريضة الدعوى غير مقبولة.

ومع اعتراف مجلس الدولة في ذات القرار بأنّ مسؤولية المدين على أساس المخاطر تعدّ وجهاً خاصاً بالنظام العام على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم، وهو ما ذهب إليه قاضي الدرجة الأولى في حكمه المتضمن الاستجابة لطلب المدّعية، إلّا أنّ مجلس الدولة نقض الحكم، وبرّر قضاؤه بأنّه كان يتعيّن على القاضي أنّ يرفض عريضة الدعوى ما دامت غير مقبولة، دون أن يثير هذا الوجه الخاص بالنظام العام^(١).

ب - إعفاء الدعوى من التحقيق: وهو ما نصت المادة R.611-7 في فقرتها الثانية؛ حيث استثنت من مجال تطبيق الأحكام المتعلقة بإثارة الوجه الخاص بالنظام العام حالة إعفاء الدعوى من التحقيق. وكما سبق التعرّض إليه فإنّ الإعفاء من التحقيق إجراء موكول إلى رئيس الجهة القضائية، أو رئيس القسم الفرعي بمجلس الدولة؛ ومقتضاه إحالة عريضة الدعوى إلى هيئة الحكم للفصل فيها دون تحقيق، متى تبيّن من خلال العريضة أنّ حلّها مؤكد.

وإذا كان أكثر ما يحتمل وقوعه أن يكتشف القاضي الإداري الوجه الخاص بالنظام العام قبل جلسة الحكم، فإنّه من المتصور أن يتبيّن للقاضي هذا الوجه بعد قفل التحقيق، أو خلال جلسة الحكم. ومن ثمّ يحقّ التساؤل عمّا يتوجّب على القاضي الإداري القيام به في هذه الحالة: هل هو إعادة فتح التحقيق قصد تمكين الأطراف من إبداء ملاحظاتهم حول هذا الوجه، أم ترك مناقشة هذا الوجه إلى جلسة الحكم؟

لم يتفطن المشرع الفرنسي إلى هذه المسألة سواء في قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية السابق، أو في قانون القضاء الإداري الحالي. والذي تجري عليه الممارسة القضائية هو وجوب شطب القضية من الجدول متى تبيّن الوجه الخاص بالنظام العام بعد إقفال التحقيق، أو خلال جلسة الحكم؛ وبالتالي يتوجّب فتح تحقيق جديد بغرض تمكين الأطراف من الردّ على هذا الوجه تطبيقاً لمبدأ المواجهة^(٢).

CE, 15 mai 2012, n° 331362. AJDA, n° 20, 15/05/2012, p1088.

(١)

Rémy Schwart, op.cit., p 204.

(٢)

المطلب الرابع أوامر التحقيق

المستقرّ عليه في القضاء الإداري الفرنسي أنّ القاضي هو الذي يوجّه التحقيق، ولذلك لا يتحمّل المدّعي وحده عبء إثبات ما يدّعيه؛ إذ المطلوب منه فقط أن يكون دقيقاً في عريضته، وأن يجمع تدعيماً لادعاءاته كلّ ما بمقدوره أن يجمعه من أدلّة إثبات^(١). ويتولّى القاضي متى رأى أن ملفّ الدعوى يتضمّن قرائن جدّية، إكمال هذا الملفّ عن طريق ما يأمر به من تدابير تحقيقية^(٢).

ولا يمنح القاضي من استعمال سلطاته التحقيقية أن يكون النزاع متعلّقاً بمجال تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية؛ وعلى ذلك لا يمكن للإدارة أن تتدرّع بهذه السلطة كي ترفض ما يمكن أن يأمر به القاضي من تدابير تحقيقية^(٣).

ومن أهمّ التدابير في هذا المجال، الأوامر التي يصدرها القاضي إلى الإدارة في مجال التحقيق. وسنحاول في هذا المطلب عرض أهمية هذه الأوامر باعتبارها استثناء من قاعدة حظر توجيه أوامر إلى الإدارة (الفرع الأول)؛ ثمّ تفصيل مضمون هذه الأوامر (الفرع الثاني)، وأخيراً بيان جزاء مخالفة الإدارة لهذه الأوامر الصادرة في نطاق التحقيق (الفرع الثالث).

الفرع الأول

أوامر التحقيق استثناء من مبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة

تعتبر أوامر التحقيق فعلاً عن مدى جرأة مجلس الدولة الفرنسي وحرصه على تحقيق التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية: الإدارة والمكلّف. فعلى مدى فترة طويلة، قبل أن يعترف المشرع للقضاء الإداري بهذه السلطة، سواء في مجال التحقيق أو في مجال تنفيذ الأحكام القضائية، امتنع مجلس الدولة الفرنسي عن توجيه أوامر إلى الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل. ولاشكّ أنّ هذا الامتناع مرده إلى حرص المجلس على التقيّد بالمبدأ الذي وضعته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ وهو الفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية.

M. Long et autres, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, (١) Paris, 19 édition, 2014, p 456.

Mattias Guyomar, op.cit., p 336. (٢)

Gustave Peiser, op.cit., p 179. (٣)

وحتى بعد استقلالية مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية بموجب قضائه في قضية Cadot بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٨٨٩؛ حيث قبل دعوى وُجّهت إليه مباشرة دون أن يسبقها احتكام إلى الوزير القاضي^(١)، فقد بدا حريصاً على حدود فاصلة بين وظيفته القضائية والوظيفة الإدارية، ولهذا السبب امتنع بمحض إرادته عن توجيه أوامر إلى جهة الإدارة^(٢).

وفي تطوّر لاحق وجد مجلس الدولة الفرنسي أن لا مناص من استخدام سلطة الأمر؛ ليس لإكراه الإدارة على فعل تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام وقرارات قضائية؛ وإنما لتقديم ما لديها من مستندات ووثائق منتجة في الدعوى.

وتعود بداية مباشرة القاضي لسلطة الأمر هذه إلى قرار مجلس الدولة بتاريخ ٠١ مايو ١٩٣٩ في قضية couëspel du Mesnil. وكان القسم الفرعي الذي تولّى تحضير هذه الدعوى قد وُجّه أمراً إلى الوزير المختصّ بإيداع المستندات التي استند عليها في إصدار قراره بإحالة المدعى على التقاعد. ولمّا رفض الوزير تقديم المستندات المطلوبة، أصدر مجلس الدولة حكماً سابقاً على الفصل في الموضوع أمر فيه الوزير بتقديم المستندات المشار إليها خلال مهلة ثمانية (٨) أيّام^(٣).

وقد عزّز مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجّه الجديد بقراره الشهير في قضية Barel بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٥٤. وكان الأمر يتعلق بطعن مرفوع من أفراد ضدّ قرار استبعادهم من الدخول إلى المدرسة الوطنية للإدارة، وقد أثار الطاعنون بطلان قرار "سكرتير" الدولة برئاسة مجلس الوزراء لغيّب الانحراف بالسلطة، بسبب أنّ استبعادهم من الترشح تمّ بدافع سياسي. وإزاء هذا الدفع، أصدر القاضي الإداري أمراً إلى "سكرتير" الدولة بتقديم الوثائق التي أسست عليها قرارها المتضمن استبعاد المرشحين^(٤).

وهذه السلطة معترف بها للقاضي الإداري على مستوى المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بموجب المادة R.611-10، حيث منحت القاضي المقرّر

(١) CE, 13 décembre 1889, Cadot, Marceau Lang, op.cit., arrêt, n°5, p36.

(٢) Jean-François Brisson: l' injonction au service de la chose jugée contre l'administration, justices et pouvoirs, n° 3, Janvier- juin, 1996, p 174.

(٣) CE, 1 mai 1936, couëspel du Mesnil, Arrêt n° 54, Jean Claude Bonichot, op.cit., p 1057. Voir aussi: M. Long, op.cit., p 461.

(٤) CE, 28 mai 1954, Barel, Arrêt, n° 68, M. Long, op.cit., p 457. Voir: Jacques Henri Stahle, Les trois messages de l'arrêts Barel, AJDA, n°2, 20/01/2014, p88.

(وهو أحد أعضاء هيئة الحكم مكلف بالتحقيق في القضية)، صلاحية أن يأمر الأطراف بتقديم أي وثيقة ضرورية للفصل في النزاع. وعلى مستوى مجلس الدولة، طبقا للمادة R.611-20 و R.611-27 من قانون القضاء الإداري فإنه يعود إلى كل قسم فرعي من أقسام مجلس الدولة التحقيق في القضية. ويندرج ضمن هذه الصلاحية، وفق ما يراه البعض، إصدار أوامر للأطراف بتقديم ما لديهم من وثائق ومستندات قاطعة في الدعوى^(١).

ومن أحدث القرارات القضائية في هذا الشأن، قضاء مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠١٢، وقد أعلن فيه ما يلي: "حيث إنه يعود لقاضي تجاوز السلطة (أي قاضي الإلغاء) أن يكون قناعته حول النقاط المتنازع عليها وفق العناصر المقدمة من الأطراف في ملف الدعوى، وإذا كان بمقدوره أن يستبعد الادعاءات التي يرى أنها غير مدعومة بما فيها كفاية، فإنه ليس له أن يلزم المدعي بتقديم الدليل على الوقائع التي أوردها في عريضته. وعليه يعود للقاضي، عند الاقتضاء، قبل الفصل في عريضة تتضمن ادعاءات جدية لا تفنّدها العناصر المقدمة من الإدارة في دفاعها، أن يستخدم سلطاته العامة في تحقيق العريضة، وأن يتخذ أي إجراء من شأنه أن يمدّه بكل العناصر التي من شأنها أن تسمح له بتكوين قناعته، وعلى وجه الخصوص أن يلزم الإدارة المختصة بتقديم أي وثيقة تمكنه من التحقق من مزاعم المدعي"^(٢).

والمستقرّ عليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، هو وجوب أن يستخدم القاضي الإداري هذه السلطات التحقيقية متى كانت ضرورية لاستكمال ملف الدعوى. ويشكل الإخلال بهذا الالتزام، وفق قضاء مجلس الدولة، خطأ في تطبيق القانون^(٣)، ووجه الخطأ أنه يلقي عبء الإثبات على طرف بعينه دون الطرف الآخر، وهو الأمر الذي يتناقض مع طبيعة الدعاوى الإدارية، خاصة دعوى إلغاء القرارات الإدارية^(٤). واستخدام القاضي الإداري جميع سلطاته التحقيقية، وأولها أوامر التحقيق،

(١) Nil Carpentier-Daubresse, Pouvoir ou devoir d'instruction du juge administratif, AJDA n°20, 09/06/2014, p 1143.

(٢) CE, 26 novembre 2012, Cordière, n° 354018, AJDA, n° 41, 03/10/2012, p 2247.

(٣) CE, 20 décembre 1968, n° 69978, [http:// www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (consulté le 15/12/2014). CE, 18 février 2009, n° 30095, <http://www.conseil-etat.fr> (consulté le 15/12/2014).

(٤) Jean Lussi, les limites des pouvoirs d'instruction du juge administratif, AJDA, n°38, 10/11/2014, p 2186.

يساهم لا محالة في تكريس ما يعرف فقهاً وقضاء بتكافؤ الأسلحة Egalité des armes بين الإدارة والمكلف^(١)؛ ذلك أنّ الإدارة تقف في الغالب موقف المدافع الذي يملك ما يحتاج إليه الطرف الآخر من وسائل إثبات. وتلعب اعتبارات المصلحة العامة دورها الكبير في تعزيز مركز الإدارة كطرف مدافع، ولهذا لا بدّ من تدخّل القضاء الإداري لتخفيف عبء الإثبات عن كاهل المكلف؛ ومن ثمّ تحقيق نوع من التوازن بين هذا الأخير وبين الإدارة^(٢).

الفرع الثاني مضمون أوامر التحقيق

لا يخرج مضمون أوامر التحقيق عن إحدى الفرضيات التالية: تمكين المدّعي من القرار المطعون فيه (أولاً)، تقديم الوثائق والمستندات المنتجة في الدعوى (ثانياً)؛ أمر الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها الإداري (ثالثاً).

أولاً - تمكين المدّعي من القرار المطعون فيه:

طبقاً للمادة R.412-1 من قانون القضاء الإداري الفرنسي يتوجّب أن ترفق بعريضة الدعوى نسخة من القرار الإداري باستثناء ما إذا كان القرار ضمناً؛ إذ يستحيل في هذه الحالة تقديمه باعتبار أن ليس له وجود مادي.

وفي الحالة التي تمتنع فيها الإدارة عن تمكين المدّعي من القرار الإداري، فللقاضي الإداري، وفق ما أرساه حكم مجلس الدولة في قضية Rousset بتاريخ ٣٠ أوت ١٩٤٠، أن يدعوها إلى تقديم نسخة منه خلال مرحلة التحقيق^(٣). وحتىّ يستخدم القاضي سلطته في هذا الخصوص يتوجّب، وفق قضاء مجلس الدولة، أن يثبت المدّعي أمام القاضي الإداري أنّه كان يستحيل عليه الاستعلام لدى الجهة

(١) من أحدث القرارات التي استخدم فيها مجلس الدولة الفرنسي عبارة تكافؤ الأسلحة قراره الصادر بتاريخ ٠١ أكتوبر ٢٠١٤ تحت رقم ٣٤٩٥٦٠، حيث جاء فيه: يتوجب عليه (أي القاضي)، حينما يستخدم سلطاته التحقيقية، أن يسهر على احترام حقوق الطرفين، وضمان تكافؤ الأسلحة...". انظر هذا القرار: على الموقع الرسمي للحكومة الفرنسية الخاصّ بالخدمة العمومية لنشر القانون (www.legisfrance.gouv.fr)، وانظر أيضاً: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ ٢٥ جوان ٢٠١٤، تحت رقم ٣٥٦٧٢٥، على نفس الموقع.

(٢) Pascale Gonod, op.cit., p 570 et suiv. Matias Guyomar, op.cit., p 350-351.

(٣) CE, 03 mai 1940, Rousset et autres, Rec, p 148, cité par Christian Gabolde, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives D'appel, 6 éditions, Dalloz, Paris, 1997, p143.

الإدارية، أو أن مردّ ذلك هو ما وضعته الإدارة المختصة من عراقيل حالت دون تمكّنه من القرار الإداري محلّ الطعن.

ووفق قضاء مجلس الدولة الفرنسي فإنّ الأمر الصادر بتمكين المدّعي من القرار الإداري حين الطعن عليه لا يمكن أن يختلط بالمنازعات التي موضوعها إلغاء رفض الإدارة تمكين المدّعي من وثيقة إدارية لا يحظر القانون تبليغها للأفراد؛ حيث ليس للقاضي في مثل هذه الحالات أن يأمر الإدارة بتمكين المعنّي من هذه الوثيقة بموجب أمر خلال مرحل التحقيق في الدعوى. وفي هذا قضى مجلس الدول الفرنسي: "إذا كان مبدأ المواجهة يفرض تبليغ الأطراف بكلّ الوثائق المقدمة خلال سير الخصومة، فإنّ هذه المتطلّب يستبعد بالضرورة فيما يتعلّق بالوثائق التي يشكل رفض تبليغها موضوع النزاع ذاته" ^(١).

كما تستبعد من أوامر التحقيق، وفق قضاء مجلس الدولة، ما يتعلّق بالطعون ضدّ المراسيم المتضمنة ترخيصاً بإنشاء الملفات، خاصّة ما تعلقّ منها بالدّفاع الوطني. وهذه المراسيم بدورها غير خاضعة للنشر، على خلاف المراسيم الأخرى. والوضع في مثل هذه الطعون أنّه يجوز للقاضي الإداري وحده الاطّلاع على مضمون هذه المراسيم، ويجوز له بالتالي أن يؤسّس قراره على وثائق لم تبلغ إلى الطرف الآخر إعمالاً لمبدأ المواجهة ^(٢).

ثانياً - تقديم الوثائق والمستندات المنتجة في الدعوى:

قد ترتبط بعض المنازعات بالدّفاع الوطني، أو بالمرافق الاستشفائية العمومية؛ ومن الممكن أن ترتبط بالعقود والصفقات التي تبرمها الإدارة خاصة مع المؤسسات الصناعية والتجارية. وكما دلّت عليه تجربة القضاء الإداري الفرنسي فمن المحتمل أن يجد القاضي نفسه مضطراً إلى أمر الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات ضرورية للفصل في النزاع المعروض عليه. والكثير من المستندات في هذا المجالات قد تتضمّن سرّاً قومياً، أو سرّاً طبياً، وحتى سرّاً صناعياً أو تجارياً. وحتى لا ينتهك القاضي الطابع السريّ لأيّ مستند يحميه القانون، أرسى القضاء الإداري الفرنسي مجموعة من المبادئ على التفصيل الآتي:

(١) CE, 01 décembre, 1989, n° 58896, AJDA, n°3, 23/01/1990, p 174. Voir: Rémi Rouquette, op.cit., p 530.

(٢) CE, 31 juillet 2009, Association Aides, n° 320196, AJDA, n° 42, 14/12/2009, p 2358, note T. Grundler.

١ - بالنسبة للوثائق المتضمنة سرّاً طبياً:

المبدأ في القضاء الإداري الفرنسي هو أنّه يمنع على القاضي أن يأمر الإدارة بأن تقدّم له مباشرة المستندات المتضمنة معالينات طبيّة؛ غير أنّ له أن يأمرها بتقديمها إلى المعني، باعتبار أنّ هذه السرية مقرّرة لمصلحته، ولهذا الأخير وحده حقّ تقديمها إلى القاضي تدعيماً لادعاءاته^(١).

ومراعاة لمبدأ المواجهة يتعيّن على القاضي الإداري، متى تسلّم هذه الوثائق، تبليغها إلى المدّعى عليه حتى يتسنى له مناقشتها والردّ عليها.

٢ - بالنسبة للوثائق المتضمنة سرّاً دفاعياً وطنياً:

لا تمتدّ سلطة القاضي الإداري بخصوص مطالبة الإدارة تقديم ما لديها من مستندات، إلى ما يحظر القانون إفشاءه لضرورات الدفاع الوطني. وفي هذه الحالة على الإدارة أن تقدّم كلّ العناصر التي من شأنها تنوير القاضي بشأن موضوع النزاع دون خرق سرّيّة المعلومات المتعلقة بالدّفاع الوطني.

ولقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المبدأ في الكثير من قراراته القضائية، ومن أوّلها قراره بتاريخ ١١ مارس ١٩٥٥ في قضية Coulon؛ حيث أعلن من حيث المبدأ عن حقّ المحاكم الإدارية في أن تطلب من الإدارات المختصة كلّ وثيقة من شأنها أن تسمح بالتحقّق من صدق مزاعم المدّعي، باستثناء ما يحظر القانون تقديمه^(٢).

ولقد أسهب المجلس في بيان ما يتوجّب على القاضي اتخاذه من خطوات حال امتناع الإدارة عن تقديم ما لديها من مستندات لضرورات الدفاع الوطني. وتتمثّل هذه الخطوات فيما يلي:

- على القاضي أن يفصل في النزاع وفق ما بحوزته من وثائق ومستندات.
- للقاضي الإداري أن يطلب من الإدارة المعنية أيّ توضيحات ضرورية من شأنها أن تمكّنه من تكوين قناعته بشأن عناصر النزاع، ومن ذلك على وجه الخصوص طبيعة الوثائق التي امتنعت الإدارة عن تقديمها إلى القضاء، وأسباب هذا الامتناع.

(١) CE, 24 octobre 1969, n° 77089, [http:// www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (consulté le 16/12/2014). Voir aussi: M. Long, op.cit., p 461-462. Gustave Peiser, op.cit., p 137.

(٢) CE, 11 mars 1955, Secrétaire d'Etat à la guerre/ Coulon, n° 34036, [http:// www.lantero-deliandcourt.com](http://www.lantero-deliandcourt.com). (consulté le 10/12/2014).

- في حال رفض الإدارة تنوير القاضي بطبيعة الوثائق التي امتنعت عن تقديمها، فعلى هذا الأخير أن يضمّ هذا العنصر إلى مجموع العناصر الموجودة بملفّ القضية حين الفصل في الدعوى. وهذا معناه أنّ امتناع الإدارة عن توضيح طبيعة الوثائق المستبعدة من التبليغ، لن يكون في مصلحتها حال الفصل في النزاع؛ إذ يشكل، لا محالة، قرينة على جدّية ما يذهب إليه المدّعي في عريضته من ادعاء؛ طالما لم تتعارض هذه القرينة مع عناصر أخرى موجودة بملفّ النزاع.

وتكشف عدّة قرارات قضائية، كما هو الحال أيضاً بالنسبة لتدابير شرطة الأجانب، أنّ القاضي الإداري يقتنع بما تقدّمه الإدارة من توضيحات بشأن الوثائق التي تمتنع عن تقديمها لضرورات الدفاع الوطني؛ ولكن بشرط أن تكون هذه التوضيحات مقنعة^(١).

وما تجب الإشارة إليه هو أن المبدأ الذي أرساه قرار Coulon، قد عرف نوعاً من التحديد بصور قانون ٨ يوليو ١٩٩٨؛ حيث أنشأ المشرع الفرنسي هيئة استشارية لسرّ الدفاع الوطني، وتتولّى هذه اللجنة المستقلة، بناء على إخطار الإدارة المعنية بطلب من القاضي، إعطاء رأي حول رفع السرية عن المعلومات المصنّفة ضمن أسرار الدفاع الوطني وسلامة الدولة، ومن ثمّ جواز تبليغ الوثائق محلّ الإخطار إلى القاضي الإداري للفصل في النزاع، وتبقى الإدارة المعنية غير ملزمة برأي اللجنة؛ إذ لها أن تمتنع عن تقديم الوثيقة إلى القاضي الإداري، رغم رأي اللجنة برفع السرية^(٢).

٣ - الوثائق المتضمّنة سرّاً صناعياً أو تجارياً:

من المسلّم به في القانون الفرنسي أنّ السرّ الصناعي والتجاري، كما هو حال جميع الأسرار المحميّة بنصّ القانون، مفروض في مواجهة الجميع بما فيهم القاضي الذي يفصل في النزاع^(٣)؛ وعلى ذلك فإنّ للإدارة، خاصة في مجال الصفقات العمومية، أن تمتنع عن تقديم أيّ وثيقة تتضمّن سرّاً صناعياً أو تجارياً.

(١) Voir par exemple: CE, 12 juillet 1994, Ruwayha, n° 138571, AJDA, n° 2, 21/02/1995, p 145.

(٢) Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense, J.O.R.F.N, n° 157 du 9 juillet 1998, p 10488.

(٣) Denys de béchillon, principe contradictoire et protection du secret des affaires, RFDA, n 6, 10/12/2012, p 1108.

وتعدّ حماية السرّ الصناعي أو التجاريّ وفق قضاء محكمة العدل الأوروبية من المبادئ العامة للقانون؛ من ثمّ فهي ملزمة للقاضي الداخلي، ومن مبررات هذه الحماية هو الخشية من أن تستخدم الشركات والمؤسسات طريق الطعن القضائي بقصد الوصول إلى أسرار أعمال الشركات المنافسة^(١).

وهذه الحماية لا تمنع القاضي الإداري من أن يستخدم سلطاته في التحقيق بغرض جمع ما يتوجّب من معلومات ضرورية حتّى يفصل في النزاع المعروض عليه عن علم ودراية، ولتحقيق هذه الغاية للقاضي الإداري أن يطلب من الأطراف بما فيهم الإدارة جميع المعلومات والوثائق الضرورية، وللطرف المعني بالسرّ الصناعي والتجاري، وفق ما ذهبت إليه محكمة العدل الأوروبية، أن يطلب من القاضي حجب هذه المعلومات بأيّ شكل عن الخصم الآخر^(٢).

ولا شك أنّ المشكلة التي أثّرت في القانون الفرنسي منشؤها أنّه ليس للقاضي أن يجبر الإدارة على تقديم وثيقة تتضمّن سرّاً صناعياً أو تجارياً؛ كما ليس له أن يفصل في القضية بناء على وثائق لم تبلغ إلى الخصم الآخر لتضمّنها سرّاً يحميه القانون؛ ومن هنا ظهرت الحاجة إلى التوفيق بين حماية هذه الأسرار، وبين مبدأ المواجهة، وما يفرضه من ضرورة تمكين كلّ طرف من الاطلاع ومناقشة ما يتقدّم به الطرف الآخر من وثائق ومستندات.

وما يمكن الوقوف عليه هو أنّ القضاء الإداري، وفق بعض الكتاب، قد بدأ ينحو منحى محكمة العدل الأوروبية في قضائها بترجيح حماية السرّ الصناعي أو التجاري على مبدأ المواجهة، ويظهر ذلك من تقبّل مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٣١ يوليو ٢٠٠٩ أن يفصل القاضي الإداري بناء على وثائق لم تنشر، ولا يمكن أن تبلغ إلى الخصم الآخر بسبب تضمّنها أسراراً يحميها القانون^(٣).

والمبدأ العام وفق ما يستخلص من قضاء مجلس الدولة بتاريخ ١٠ يونيو ٢٠٠٩، هو أنّه متى تقدّم الشخص بوثيقة متضمّنة سرّاً صناعياً أو تجارياً، فإنّ معنى

(١) CJCE 14 février. 2008, Varec c/ Belgique, aff. C-540/06, AJDA, n° 16, 28/04/2008. 881, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert. Voir aussi: <http://curia.europa.eu> (consulté le 18/12/2014).

(٢) CJCE, 14 février 2008, précité.

(٣) CE, 31 juillet 2009, n° 320196, AJDA, n°42, 18/12/2009. p2358.

ذلك أنه تنازل عن هذه السرية المقررة لمصلحته، ومن ثم فهي قابلة لأن تكون محل مناقشة من قبل الأطراف، شأنها شأن جميع مستندات الدعوى^(١).

ثالثاً - أمر الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها الإداري:

المبدأ في التشريع الفرنسي، طبقاً للمادة ١ من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩ هو أن الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها المتضمنة رفض منح مزية Advantage يشكّل حقاً للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية المطلوبة للحصول على هذه المزية. وفي حال إغفال الإدارة تسبب قرارها فإن من شأن ذلك أن يجعل القرار معيباً وموجباً للإلغاء.

وفي غير هذه الحالة فإن للقاضي الإلغاء، وفق ما اعترف به مجلس الدولة الفرنسي في إطار الرقابة على مشروعية القرار، أن يطلب من الإدارة الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية لقرارها الإداري.

ومن أحدث القضايا في هذا المجال قرار مجلس الدولة بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠١٣؛ حيث أعلن فيه ما يلي: "حيث إنه يعود لقاضي تجاوز السلطة أن يكون قناعته حول نقاط النزاع وفق العناصر المقدّمة بالملف من قبل الأطراف. وعند الاقتضاء، يعود للقاضي الإداري، قبل فصله في عريضة تتضمن ادعاءات جدية لم تفنّدها العناصر المقدّمة من طرف الإدارة في دفاعها، أن يستخدم سلطاته العامة في تحقيق العرائض، وأن يأمر بكل تدبير من شأنه أن يمدّه، عبر الطرق القانونية، بالعناصر التي من طبيعتها أن تسمح له بتكوين قناعته، وعلى وجه الخصوص أن يلزم الإدارة المختصة بأن تطلعه على الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار القرار المطعون فيه، حتى ولو كانت معفاة بموجب نص من الالتزام بالتسبب"^(٢).

ولتتزم الإدارة بأن تفصح بوضوح عن أسباب قرارها، وفي حالة أي غموض للقاضي أن يأمر بأي إجراء من إجراءات التحقيق قصد التثبت من صكّة الأسباب المقدّمة من طرف الإدارة؛ وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة في طعن مرفوع ضدّ رفض الإدارة منح اعتماد لمؤسسات في طور إنشاء تجمّعات؛ حيث قدر المجلس أن السبب المقدّم من طرف الإدارة ورد في عبارات عامّة، وأنه يتعيّن على مجلس الدولة،

(١) CE, 10 juin 2009, n° 320037, [http:// www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), (consulté le 18/12/2014). Voir aussi: Rémi Rouquette, op.cit., p 530.

(٢) CE 29/10/2013, n° 346569, AJDA, n° 38, 11/11/2013, p 2183. Voir aussi: [http:// www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (consulté le 18/12/2014).

بالنظر إلى الأدلة التي تقدّم بها المدّعي، أن يأمر بتدبير من تدابير التحقيق قصد التثبت من صحّة السبب المقدّم^(١).

الفرع الثالث جزاء مخالفة الإدارة أوامر التحقيق

إذا امتنعت الإدارة عن تقديم الوثائق التي أسست عليها قرارها فإنّ من شأن ذلك أن يقوم قرينة على صحة ادعاء الخصم. ولقد كشف قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Barel المشار إليها سابقا عن هذه الحقيقة؛ حيث قام بإلغاء قرارات استبعاد المرشّحين لعيب مخالفة القانون، وأسس قضاءه على أساس: أنه يستخلص من جميع العناصر الملف (ومن يبينها امتناع الإدارة عن تقديم الوثائق) بأنّ الوجه المثار من طرف الطاعنين، يجب أن ينظر إليه بأنّه مؤسّس، وبالتالي فإنّ المدّعين على صواب في تمسّكهم بأنّ القرارات المحالة على مجلس الدولة تستند على سبب مشوب بالخطأ في القانون..^(٢)

ولقد سوّى مجلس الدولة الفرنسي من حيث الجزاء بين امتناع الإدارة عن تسليم الوثائق وبين تقديمها وثائق ومستندات لا تتضمّن عناصر كافية، ولقد تمّ ذلك بمناسبة فصل المجلس في طعن ضدّ قرار إداري يتضمّن رفض الإدارة تسجيل المدّعي على جدول الترقية؛ حيث اعتبر المجلس أنّ تقديم الإدارة بياناً عاماً حول مختلف العناصر التي تمّ الأخذ بها من طرف لجنة الترقية، دون أن يتضمّن هذا البيان أيّ إشارة إلى الأسباب التي تمّ تبنيها لرفض ترقية المدّعي، فإنّ من شأن ذلك، وضمن ظروف القضية، أن يجعل مزاعم المدّعي مؤسّسة^(٣).

وكما سبق بيانه فإنّ قرينة صحّة مزاعم المدّعي تعرف بعض التحديد في حالة الوثائق المتعلّقة بأسرار الدفاع الوطني، وسلامة الدولة؛ وآية ذلك أنّ القاضي الإداري يقتنع غالبا بما تقدّمه الإدارة من توضيحات بشأن الوثائق التي تمتنع عن تقديمها لضرورات الدفاع الوطني، ولكن بشرط أن تكون هذه التوضيحات مقنعة^(٤).

(١) CE, 26 janv 1966, n° 69765, <http://www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 18/12/2014).

(٢) CE, 28 mai 1954, Barel, précité.

(٣) 12 février 2003, n° 218983, [http:// www.légisfrance.gouv.fr](http://www.légisfrance.gouv.fr) (consulté le 18/12/2014).

(٤) Voir par exemple: CE, 12 juillet 1994, Ruwayha, n° 138571, AJDA, n° 2, 21/02/1995, p 145.

خاتمة:

لقد تبين لنا جلياً بعد العرض المتقدم أهمية الدور الإجرائي للقاضي الإداري في الخصومة الإدارية. وعلى ضوء ما سبق بيانه من قواعد قانونية، وأحكام قضائية، يمكن الوقوف على الحقائق التالية:

- ١ - للقاضي الإداري دور إيجابي في توجيه إجراءات الخصومة الإدارية. ومن مظاهر هذا الدور سلطة القاضي في الأمر بأي إجراء من إجراءات التحقيق قصد الوصول إلى الحقيقة، وسلطته في إثارة الأوجه الخاصة بالنظام العام؛ بالإضافة إلى سلطته في أمر الخصوم بتقديم ما لديهم من وثائق ومستندات.
- ٢ - إن الكثير من الإجراءات التي يتولاها القاضي الإداري خلال سير الخصومة الإدارية هي نتاج اجتهاده قبل أن يتبنّاها المشرع بمقتضى نصوص قانونية صريحة، ومن قبيل ذلك إعفاء الدعوى من التحقيق، وإثارة الأوجه الخاصة بالنظام العام، وهذا ما ينبئ عن مدى مساهمة القاضي الإداري في إنشاء القانون الإجرائي الخاص بالمنازعة الإدارية.
- ٣ - إن بعض الإجراءات مفروضة على القاضي؛ بحيث يلتزم بمراعاتها خلال سير الخصومة الإدارية، ومن ذلك دعوة المدعي إلى تصحيح عريضته، وإثارة الأوجه الخاصة بالنظام العام.
- ٤ - تعكس الكثير من الإجراءات التي يضطلع بها القاضي الإداري خلال سير الخصومة الإدارية، حرص المشرع والقاضي الإداري على تسريع الفصل في الدعاوى الإدارية، والتقليل قدر الإمكان من ظاهرة تكدس القضايا في أدراج المحاكم، وهي الظاهرة التي تحول دون تحقيق مبدأ الفصل في القضايا خلال أجل معقول.
- ٥ - إن الصلاحيات التي يملكها القاضي الإداري خلال التحقيق في الخصومة الإدارية، تنبئ بوضوح أن الإدارة لم تعد ذلك الخصم القوي الذي يتحجج بامتيازات السلطة العامة في مواجهة القاضي الإداري؛ بل أصبحت في الكثير من الحالات تقف على قدم المساواة مع الفرد العادي؛ ولهذا لم يعد غريباً أن يستخدم القاضي الإداري سلطة الأمر في مواجهة الإدارة خارج حالات تنفيذ الأحكام الإدارية.
- ٦ - يعكس الدور الإجرائي للقاضي الإداري الفرنسي في الخصومة الإدارية الرغبة في تحقيق ما يعرف فقها وقضاء بتكافؤ الأسلحة بين الإدارة والمكلف، ومرد ذلك هو التفاوت الموجود بين هذين الطرفين؛ حيث تتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة،

وإنّ تمكّنها من أدلّة الإثبات يلقي على القاضي عبء التدخّل لتحقيق هذا التكافؤ في الأسلحة.

٧ - تعبّر الكثير من الأعمال الإجرائية عن مدى تفاعل القاضي الإداري مع أحكام الدستور والاتفاقيات الدولية، كما تعبّر أيضاً عن مدى تفاعل القاضي الإداري مع أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

٨ - يبقى القاضي الإداري دائماً متفاعلاً مع الإدارة في القضايا التي تمسّ بسلامة الدولة وأمنها الوطني؛ وآية ذلك أنّ القاضي يقتنع في الغالب بما تقدّمه الإدارة من توضيحات وشروح في الحالات التي تمتنع فيها عن تقديم الوثائق والمستندات لضرورات الدفاع الوطني، أو ضرورات الأمن العام داخل الدولة.

وفي الأخير لا بدّ من التنويه بدور مجلس الدولة في تفعيل دور القاضي الإداري خلال سير الخصومة الإدارية؛ ولا بدّ أيضاً من التنويه بدور المشرّع في مساندة ما استقرّ عليه مجلس الدولة من مبادئ وحلول، وهذا ما يجعل تجربة القضاء الإداري الفرنسي بالفعل تجربة رائدة، ومتميّزة، ومثيرة في آن واحد.

