المحور الأول: النظم القضائية المقارنة

المحاضرة الثالثة: نظام القضاء المزدوج

أولا- مفهوم نظام القضاء المزدوج "النظام اللاتيني"

أو ما يعرف بالنظام "اللاتيني" ونعني به ان النظام القضـــائي في دولة معينة لا يعتمد على القضـاء العادي وانما يوجد معه القضـاء الإداري، حيث يتولى القضـاء العادي الفصـل في المنازعات التي تحصل بين الأفراد بعضهم بعضا بالاستناد الى احكام القانون الخاص أو المدني، أما القضـــاء الإداري فانه يتولى الفصـــل في المنازعات التي تحصـــل بين الأفراد والإدارة بوصـفها سـلطة عامة بالاسـتناد الى القواعد القانونية في القضـاء الإداري، وتعتمد الفكرة الأساسية في وجود القضاء الإداري على: فكرة التخصص والفاعلية – والرقابة المباشرة – والقدرة على الغاء القرارات الإداريـة – والحكم بـالتعويض أيضـــا – ووجود تمييز بين المنازعات الفردية وان كانت ضـــد الإدارة والمنازعات الإدارية بين الأفراد والإدارة من جهة أخرى.

تعتبر فرنسا الرائدة في مجال القضـاء الإداري في العصـر الحديث، حيث كان القضـاء الإداري وليد الحاجة وكردة فعل من قبل الثورة الفرنســية عام 1789م تجاه فســاد النظام القضـائي والإداري وعدم الفهم الصـحيح لموضـوع الفصـل بين السـلطات، فمنذ انشـاء مجلس الدولة ولحين انشاء المحاكم الإدارية في فرنسا عام 1953م لعب مجلس الدولة الدور البارز في المواضـيع المتعلقة بعمل الإدارة بصـفته اسـتشـاريا وقاضـيا اضـافة الى اعتباره محكمة استئناف

ثانيا- تطور نظام الازدواجية القضائية (النموذج الفرنسي)

1- المرحلة الأولى: ما قبل الثورة الفرنســية (1787) (مرحلة فســاد الجهاز القضــائي وتدخله في نشاط الإدارة العامة):

– وجد قبل الثورة قضاء عادي يتمثل في (البرلمانات القضائية) كجهاز قضائي ملحق بالملك لمساعدته موكل إليه تسجيل الأوامر الملكية ووضع الختم الملكي (هذه الفترة ساد فيها نظام الحكم الملكي الذي كان الملك فيه يجسد السلطة وله حرية التصرف دون معقب من منطلق المبدأ السائد "الملك لا يخطئ" حيث يندمج مفهوم الملك كسلطة مع مفهوم الملك كشخص "الدولة أنا وأنا الدولة" فكان هو الآمر والناهي تشريعيا وتنفيذيا وقضائيا).

– تجاوز البرلمانات القضائية حدود عملها وتعسفت في أداء وظيفتها ودخلت في صراع مع الإدارة إلى حد عرقلة كل الإصلاحات الإدارية فأفسدت الجهاز الإداري وشلت عمله ووصلت في صراعها إلى حد استدعاء موظفي الإدارة أمامها ليبرروا تصرفاتهم، وإصدار الأحكام ضدهم، وتوجيه الأوامر لهم، وتوقيف تنفيذ الأعمال الإدارية، إلى درجة حملت الملك على التدخل أحيانا عدة مرات لوقفها مستغلة ضعف اهتمامه (الملك) بالإدارة العامة وتسيير الشأن العام، وانشغاله بفرض سيطرته على زمام الدولة وامتيازات رجال الدين ونفوذهم، وهو الأمر الذي نجم عنه تذمر وسخط لدى الرأي العام الفرنسي مهد لاندلاع الثورة الفرنسية سنة عام 1789.

2– **المرحلة الثانية: أثناء الثورة الفرنسية (التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات):**

تميزت هذه المرحلة بسحب الاختصاص بنظر المنازعات من البرلمانات القضائية وتعرف هذه المرحلة بمرحلة **<u>الإدارة القاضية أو الوزير القاضي</u>**

– خلفت الممارسة المطلقة للسلطة قبل الثورة الفرنسية أثارا سيئة لدى رجال الثورة والرأي العام الفرنسي أدى برجال الثورة إلى اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات وتفسيره تفسيرا خاطئا، من خلال محاولتهم الفصل الكلي (المطلق) بين السلطة القضائية والسلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية التي تعتمد في نشاطها على الإدارة العامة، وقرروا منع المحاكم القضائية من النظر في المنازعات التي تكون إحدى الجهات الإدارية طرفا فيها ودعم هذا الاتجاه صدور قانون 16–24 أوت 1790 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نصت المادة 13 منه

خاصة على أن: "الوظائف القضائية مستقلة عن الوظائف الإدارية، وستبقى كذلك دائمًا، ولا يجوز للقضاة، تحت طائلة المساءلة القانونية، تعطيل أعمال الهيئات الإدارية بأي شكل من الأشكال، ولا استدعاء الإداريين للمثول أمامها لأسباب تتعلق بوظائفهم"، وتم التأكيد على هذا الاتجاه في قانون 7-14 أكتوبر 1790 الذي قرر عدم جواز إحالة رجال الإدارة إلى المحاكم بسبب وظيفتهم العامة بمعرفة السلطة العليا، وقد ترتب على هذا المنع أن أصبحت المنازعة الإدارية بدون قاضي للفصل فيها، لذا من الضروري تحديد جهة يلجأ إليها الأفراد المتضررون من أعمال الإدارة فصدر قانون 6-11 سبتمبر 1790 و70-16 أكتوبر 1790 مسندا الاختصاص بالنظر في هذه المنازعات إلى رئيس الدولة باعتباره رئيسا للجهاز الإداري عملا بالمبدأ الشهير أم الحكم على الإدارة يعد في الوقت ذاته عملا إداريا لذا سمي هذا النظام بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي.

- غير أنه سرعان ما تبين خطا التفسير الذي اعتنقته الثورة الفرنسية بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات والذي يتعارض مع قواعد العقل والمنطق، إذ كيف يتسنى لجهة الإدارة أن تعترف بخطئها إذا مت تظلم أحد الأفراد منها وهي تقوم في ذات الوقت بدورين معا، الخصم والحكم.

3-المرحلة الثالثة: إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم (نظام القضاء المحجوز أو المقيد)

أنشأ نابليون بونابرت (رئيس الدولة-القنصل الأول) في 25 ديسمبر 1799 بمناسبة صدور دستور السنة الثامنة للثورة مجلس الدولة الفرنسي الذي نصت المادة 58 منه على "إنشاء مجلس الدولة يكلف تحت إشراف القنصل بإعداد مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة وحل المنازعات التي تنشأ في الجال الإداري"، وبالمقابل تم إنشاء سنة 1800 مجالس المحافظات أو الأقاليم للفصل في التظلمات التي يتقدم بها الأفراد ضد الإدارة ويكون مجلس الدولة بمثابة جهة استئناف ضد القرارات عن هذه المجالس التي يطعن فيها أمامه.

لم يكن مجلس الدولة في بداية نشـأته هيئة قضـائية بمعنى الكلمة حيث اقتصـر عمله على مجرد تقديم الفتاوى والصـياغة القانونية للتشـريعات (دور اسـتشـاري فقط)، أما من الناحية القضـائية فكان عمله مقيدا حيث تقف وظيفته عند إصـدار اقتراحات أو مشـروعات تتضـمن رأيه في النزاع المعروض، الذي يرفعه إلى القنصل الأول (رئيس الدولة –الملك) الذي كان له وحده حق الاستئثار بإقرار هذه المشروعات والتصديق عليها أو رفضـها، وبناء على ذلك لم يكن لمجلس الدولة سلطة كاملة في إصدار الأحكام القضائية.

4- المرحلة الرابعة: مجلس الدولة الفرنسي كهيئة قضاء مفوض

أعطى صـدور قانون 24 ماي 1872 لمجلس الدولة الفرنسـي اختصـاص القضـاء المفوض، دون الرجوع إلى السـلطة التنفيذية (القنصـل الأول- رئيس الدولة) بمعنى أن أحكام مجلس الدولة الفرنسي أصبحت:

- أحكام نهائية
- أحكام ملزمة للإدارة
- أسقطت شكلية التصديق

بدأ هذا التحول بقرار تصـديق رئيس الدولة على قرارات مجلس الدولة دون تحفظ، بحيث أصبح تصديقه شكليا، وبذلك تم وضع:

- حد لنهاية مرحلة القضاء المحجوز
- الأسـس الفعلية لتركيز ازدواجية القضـاء في تنازع الأحكام بين جهة القضـاء العادي والقضاء الإداري.

5- مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة

لم يقرر قانون 24 ماي 1872 منح مجلس الدولة الفرنسـي الولاية العامة في المنازعات الإدارية وان كان قد منحه صـلاحية القضـاء المفوض إذ حدد هذا القانون اختصـاصـات مجلس الدولة الفرنسي القضائية على سبيل الحصر، واستمر هذا الحال حتى صدور الحكم

الشهير لمجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد **Cadot** بتاريخ 1889/12/13 الذي قضى فيه بقبول دعوى هذا الأخير (السيد كادو) الذي رفعها إليه مباشرة دون اللجوء المسبق إلى الوزير القاضي، وقرر فيه ولايته العامة في جميع المنازعات الإدارية سواء وردت في قانون عام 1872 أو لم ترد، ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة الفرنسي قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية[1].

ثالثا- مفهوم الازدواجية القضائية

يقصد بها وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، استقلالا تاما، القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد بعضهم مع بعض، والقضاء الإداري الذي يختص بالمنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها.

تنظم جهة القضاء العادي والإداري وفق مبدأ التقاضي على درجتين فتتألف الجهة الأولى من المحاكم العادية كدرجة أولى للتقاضي ومجلس قضائي كدرجة ثانية للتقاضي (جهة استئناف كأصل عام) وعلى قمة هرم هذا التنظيم محكمة نقض (المحكمة العليا في الجزائر محكمة قانون كأصل عام)، أما الجهة الثانية فتتألف من محاكم إدارية كدرجة أولى للتقاضي ومحاكم إدارية للاستئناف (جهة استئناف كأصل عام) وعلى قمة هرم هذا التنظيم مجلس دولة (جهة نقض كأصل عام).

---

[1]- تتلخص وقائع قضية السيد كادو **(Cadot)** في أن: "مدينة مرسيليا ألغت وظيفة المهندس مدير الطرق والمياه بها السيد كادو، حيث طالب هذا الأخير مجلس بلدية مرسيليا بالتعويض فرفض هذا الأخير طلبه، فقام السيد كادو برفع دعواه إلى المحكمة العادية التي قضت بعدم اختصاصها، بحجة أن عقد العمل المبرم بينه وبين مدينة مرسيليا ليس له خصائص عقد العمل المدني، فرفع دعواه مجددا أمام مجلس الإقليم الذي قضى أيضا بعدم اختصاصه، فتوجهه بعدها السيد كادو بطلبه إلى وزير الداخلية الفرنسي الذي رفض طلبه، على اعتبار أنه قد سبق وأن رفضه مجلس إقليم مرسيليا، وبالتالي لا يمكن الاستجابة لهن وهنا طعن السيد كادو في رفض وزير الداخلية أمام مجلس الدولة الفرنسي هذا الأخير الذي أقر اختصاصه بالنظر في النزاع".

الآثار المترتبة على الأخذ بنظام القضاء المزدوج

1- رقابة القضـــاء الإداري كقاعدة عامة هي رقابة مشـروعية القرار الإداري، ومدى مطابقة تصرفات الإدارة للقواعد القانونية، وتقف سلطة القاضـي الإداري عند مشروعية القرار أو عدم مشروعيته.

2- القاضـــي الإداري هو قاضـــي مشـــروعية، وليس له الحق في التصـــدي لمبدأ ملائمة تصـرفات الإدارة مما لها من سـلطة تقديرية، باسـتثناء القرارات المقيدة لهذه السـلطة كقرارات الضبط الإداري، حيث يكن له أن يبحث في عنصر الملائمة لهذه السلطة.

3- اعتماد القضـاء المزدوج على مبدأ التخصـص في ممارسـة الوظيفة القضـائية، أي وجود قاضي محتص بالمنازعات العادية، وآخر مختص بالفصل في المنازعات الإدارية.

4- نظام الازدواجية القضـائية يحتم تقسـيم الاختصـاص القضـائي النوعي وتوزيعه حسـب طبيعة النزاع، فينظر القضاء العادي في كل القضايا ذات الطابع العادي، بينما ينظر القضاء الإداري دون غيره في كل القضايا والنزاعات الإدارية، حسب معايير مختلفة.

5- يتميز بخاصـية الازدواجية القانونية (بالمعنى الضـيق)، التي تتفرع إلى ازدواجية القانون من حيث الموضوع، وازدواجية القانون من حيث الاجراءات:

أ- **ازدواجية القانون من حيث الموضـــوع:** التمييز بين القانون العام والقانون الخاص رتب ازدواجية قانونية من حيث الموضـوع، ومن هذا المنطلق يتم تطبيق القانون العام بصـــفة مبدئية من طرق القضـــاء الإداري على المنازعات الإدارية، والقانون الخاص يطبقه القاضي العادي على المنازعات العادية[2].

---

[2]- مثال على بعض تطبيقات الأنظمة القانونية الإدارية لدى المشرع الجزائر على سبيل المثال لا الحصر عن، ظاهرة:

- نظام الشـغل: ميز بين النظام القانوني لكل من يشـتغل في القطاع الخاص والقطاع العام الاقتصـادي بإخضـاعه لقانون العمل (أحكام القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل) وبين من يشتغل في القطاع العام الإداري بإخضاعه لقانون الوظيفة العمومية (أحكام الأمر 66-133 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة المعدل والمتمم).

- نظام الأموال: ميز بين النظام القانوني للمال الخاص بإخضـــاعه للقانون الخاص (القانون المدني 75-58 المعدل والمتمم)، والنظام القانوني للمال العام بإخضاعه للقانون العام (قانون الأملاك الوطنية 90-30).

ب- **ازدواجيـة القـانون من حيـث الإجراءات:** النزاع الإداري ينتج عنـه تطبيق إجراءات خاصـــة تختلف عن الإجراءات العادية، الأمر الذي أدى إلى وضـــع قواعد قانونية إجرائية لكل منهما، قانون إجراءات مدنية تخضع لها المنازعة العادية وقانون إجراءات إدارية تخضع لها المنازعة الإدارية.

ت- **ازدواجية قانونية من حيث التكوين الخاص بالقاضـــي:** أي أن الإطار القانوني للقاضـــي العادي والقاضـــي الإداري نظامين قانونيين مختلفين، وبالتالي وجود برنامج تكويني مختلف لكليهما.

- نظام العقود: ميز بين النظام القانوني الذي تخضـع له العقود الخاصـة سواء المدنية والتجارية بإخضـاعها للقانون المدني والقانون التجاري، والنظام القانوني للعقود الإداري (عقد الصفقة العمومية القانون 23-12 .....)