

# بررسی تاریخی شورای دولتی فرانسه

ترجمه: محمدحسن آشتیانی

رئیس اداره تحقیق و بررسی دیوان عدالت اداری

## ■ مقدمه

بموجب ماده ۵۲ قانون اساسی ۲۲ Frimaire در سال هشتم (جمهوریت) (در تاریخ ۱۲ دسامبر ۱۷۹۹ مطابق با ۱۱۷۸ شمسی حدوداً ۲۰۳ سال پیش) آمده است. شورای دولتی وظیفه طرح لوایح قانونی و تنظیم اداره عمومی و حل و فصل مشکلات ناشی از موضوعات اداری را بعهده خواهد داشت اقداماتی که در این متن زیر بنایی اعلام گردیده است نقشی دوگانه برای شورای دولتی بعنوان مشاور دولت و عالیترین مرجع قضایی اداری در برداشت و باعث تأسیس دیوان رسیدگی به امور اداری گردید یعنی نقشی که در طول سالیان متمادی و طولانی ظهور و بروز یافت.

## ■ اصل و مبدأ شورای دولتی

شورای دولتی با سازمان (حکومت) سلطنتی فرانسه ظهور کرد یعنی از قرآن سیزدهم میلادی که (Curia Regis) دادگاه سلطنتی منتهی به پیدایش مجلس (پارلمان) و اتاق استیفا (اتاق حسابداری مالی) و شورای شاهی یا شورای دولتی گردید.

سازمان اخیر الذکر متشکل بود از اعضای شورای دولت و کارشناسان بررسی عرض حال‌ها که در باب امور و مطالب اداری و دعاوی که به دادگستری سلطنتی ارجاع می‌شد مشورت می‌دادند که تا زمان پایان رژیم باستانی دستخوش تغییرات و تقسیمات و متفرعاتی شد شورای پادشاهی قدرت حکومتی-اداری و قضایی داشت و در همین دوران بود که قضاوت به اختیارات آن افزوده شد، و شورا تصمیمات قضایی را به شاه پیشنهاد و ارائه می‌نمود.

## ■ انقلاب

نهضت انقلاب با توهم اینکه مجالس رژیم قدیم مانع تحرک انقلابی خواهد شد قانون ۱۶ و ۲۴

آگوست ۱۷۹۰ را (از تصویب گذراند) که بموجب آن عملیات قضایی از اقدامات اداری مجزا شد و برای همیشه به همین صورت باقی ماند و قانون مزبور مقرر داشت قضات را نمی‌شود بدلیل منعزل نمودن افراد خاطی از سمت، متفرق نمودن فعالیت‌های دسته‌های اداری، یا احضار مدیران سلطنتی به دادگاه به دلیل اقدامات اداریشان، مورد تعرض قرار دارد- بدین سان اصول تفکیک قوا پایه‌ریزی شد. اما هنوز سازماندهی و تشکیل یک نظام دادگاه اداری بجا مانده بود و این کار کنسول‌گری انقلاب فرانسه (دوران کنسولها) بود.

## ■ شورای کنسولها و امپراطوری

شورای دولتی با قانون اساسی سال هشتم ایجاد شد و عرفیات و سنت‌های رژیم باستانی و آرمانهای انقلاب را با هم آشتی داد و از شورای پادشاهی جدایی قدرت راینزی و قضایی و همچنین تصدی اعضای دولتی و کارشناسان بررسی عرض حال‌ها را با خود حفظ نمود در یک روح و معنای بسیار ابتکاری در جهت حفظ آرمانهای انقلابی پست بازرس در شورای دولتی بوجود آمد و از سال ۱۸۰۳ به بعد صلاحیت ورود و بررسی رقابت آمیزی به آن پست داده شد و همزمان استقلال قدرت قانونی بازرس در سال ۱۸۰۶ با ایجاد و خلق

انجمن رسیدگی به دعاوی تضمین شد. شورای دولتی نقش بسیار مهمی در تهیه لوایح و وضع قانون ایفا نمود و پنج کد بزرگ ناپلئون تا حدود بسیار زیادی محصول کار شورای دولتی فرانسه است.

در سطح محلی قانون ۲۸ Pluoise که در سال هشتم جمهوریت ناپلئون تصویب شد ادارات و دوائر را ایجاد نمود و در هر اداره یک شورای اداری نظیر شورای دولتی کشور به وجود آمده که برای اداره مربوطه نقش دوگانه راینزی و قضاوت در مورد دعاوی محلی را به عهده داشت.

## ■ از سال ۱۸۱۵ الی ۱۸۷۲ میلادی

در خلال برگشت رژیم پادشاهی فرانسه در ماه جولای (و از میان رفتن امپراطوری ناپلئون) شورای دولتی بعنوان یک نهاد بازمانده از زمان ناپلئون مقداری از اعتبار و حیثیت خود را از دست داد اما در زمان حکومت رژیم‌های مختلف بعدی باقی ماند هرچند که نقش مشاوره‌ای آن تضعیف گردید اما فعالیت قضایی آن مهمتر شد. در سال ۱۸۳۱ نشست‌ها و جلسات عمومی شد و در همین زمان دادرسی (با یک مأمور نماینده از طرف پادشاه و سپس از سوی دولت) تأسیس گردید و مسؤول صدور حکم مستقل در هر مورد شد.

جمهوری دوم شاهد نخستین تلاش برای آرمودن قضاوت نیابتی بود که با امپراطوری دوم این وضع خاتمه پیدا کرد در خلال این دوران، هرچند شورای دولتی فرانسه از استقلال کمتری برخوردار بود ولی مع هذا مجدداً نقش با اهمیتی در فرآیند قانونگذاری ایفا نمود. که این نقش در طول زمان مورد بحث ادامه یافت و منجر به فراهم آمدن مجموعه‌ای از رویه‌های قضایی گردید که خود باعث تسهیل اعمال عدالت اداری توسط دولت جمهوری شد.

**■ شورای دولتی در حکومت جمهوری سوم**  
مجمع ملی با الهام از آراء Gambetta حتی پیش از پذیرش قوانین اساسی، قانون ۲۴ می ۱۸۷۲ را تصویب نمود که باستناد آن نیابت قضایی به شورای دولتی واگذار شد و دیوان رسیدگی به مراعات در آن ایجاد گردید. با عنایت به اینکه صلاحیت رسیدگی به دعاوی و حل و فصل آن به دیوان مراعات واگذار شده بود که اعضای آن متشکل از مشاوران دولت و مستشاران دادگاه تمیز بودند، «بنام مردم فرانسه» شروع به رسیدگی به دعاوی و فصل خصومت نمود دیوان مزبور که در شورای دولتی مستقر بود تحت ریاست رئیس قوه قضاییه فرانسه یعنی وزارت دادگستری

قرار دادشت. در سال ۱۸۷۵ شورای دولتی به کاخ سلطنتی نقل مکان کرد و سپس در سال ۱۸۷۹ بعد از پاکسازی جمهوری خواهان استقلال شورای دولتی تضمین و تأیید گردید که این از ابتکارات قانون اودارد لامزی نایب رئیس شورای دولتی فرانسه (از سال ۱۸۸۶ تا ۱۸۹۸) بود. این زمان «عصر طلایی قضاوت و رسیدگی

اداری است» نظریه قاضی - وزیر که شخص را ناگزیر می ساخت قبل از تظلم خواهی از طریق شورای دولتی دادخواهی به وزیر ببرد، متروک ماند و در همین اوان نظریات حقوقی با استنتاجات کمیسیونرها یا نمایندگان حقوقدان حکومتی مانند دیوید کرنیل، شاردان، رومو، پی شات و لثوبلوم توسعه و تکامل یافت و اساس و مبانی و مفاهیم حقوق عمومی تبیین و تعریف شد.

در سال ۱۹۲۶ دولت ریموند پونیکار به دلایل مالی و تنظیم بودجه شوراهای اداری را در هم ادغام کرد و آنها را در یک بخش بزرگ گرد هم آورد و استقلال آنها را با این تصمیم که اینگونه شوراهای پایستی تحت ریاست و سرپرستی یکی از اعضای خود باشند نه اداره مربوطه افزونتر ساخت.

**■ شورای دولتی فرانسه از سال ۱۹۴۵ به بعد**  
پس از آزادسازی فرانسه (از اشغال نازیها در جنگ دوم جهانی) رنه کازین به سمت نایب رئیس شورای دولتی منصوب شد که پس از آن تلفیق عوامل متعددی سبب توسعه بیشتر آن شد در سال ۱۹۴۵ با

ایجاد ENA امتحان گزینش رقابتی برای بازرسان متوقف شد و از آن به بعد مقرر گردید که بازرسان شورای دولتی از طرق ENA استخدام شوند.

تدارک ۳۱ ژوئای ۱۹۴۵ باعث تجدید سازمان شورای دولتی و تأسیس این اصل شد که توسط قوانین اساسی جمهوریهای سوم و چهارم در مورد تأیید قرار گرفته بود و آن اصل این بود که تمام لوابیح دولت بایستی با شور و مشورت شورای دولتی تهیه شود، و در سال ۱۹۵۳ با توسعه و ازدیاد دعاوی اداری تشکیلات دادگاه‌های اداری کاملاً بازسازی و نوسازی شد. شوراهای اداری به دادگاه‌های اداری منتقل شد و تبدیل به دادگاه‌های اداری عرف عامی شد که تصمیمات آنها قابل استیناف و تجدیدنظرخواهی در شورای دولتی فرانسه بود. ولی با این حال شورای دولتی صلاحیت خود را در باب پذیرش پژوهش خواهی و تجدیدنظر طلبی اولیه و فرجام‌خواهی نهایی در موارد مهم ملی حفظ نمود در کشور فرانسه ۲۷ دادگاه اداری وجود دارد و در مستعمرات ماوراء بحار ۸ دادگاه.

قانون اساسی چهارم اکتبر ۱۹۵۸ به شورای دولتی فرانسه قدرت وسیعی داد از آن جمله الزام و تکلیف دولت به مشورت با شورای دولتی در باب لوابیح، احکام و ضوابط و مقررات و فرامین خاص بود.

ازدیاد حجم دعاوی اداری ضرورت اصلاحات بیشتر را به وجود آورد که بیشتر از همه Marceau Long نایب رئیس شورای دولتی در سالهای ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۵ موضوع را دنبال نمود.

استقلال اعضای دادگاه‌های اداری با ایجاد هیأت عالی دادگاه‌های اداری تضمین بیشتری پیدا کرد و به موجب قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۸۷، دادگاه‌های تجدیدنظر (استینافی) اداری که مراجع قضایی واسط بین دادگاه‌های اداری و شورای دولتی است به وجود آمد که ۷ شعبه دارد. این هفت شعبه تبدیل به مرحله تجدیدنظر تصمیمات دادگاه‌های اداری بدوی گردید و آرای را که در مورد شهرداریها انتخابات محلی صادر و به تجدیدنظر احاله می گردد از نظر هرگونه خدشه‌ای مورد رسیدگی قرارداد و کلاً آراء را از نظر مطابقت با موازین قانونی بررسی می نماید.

تحولات و تغییرات متعددی به منظور دستیابی به روشهای سریعتر و ساده‌تر برای بهتر به گردش در آوردن پرونده‌های فوری به عمل آمده است و برای حل مسئله پرونده‌های دادرسی‌های فوری به همراه افزایش تدابیر و راهکارهای ایجاد شده امکان کاهش قابل ملاحظه تأخیر در رسیدگی و قضاوت فراهم شده و شیوه‌های به وجود آمده امکان تعقیب و دنبال کردن مؤثر روند قضاوت را در هنگامی که مطلبی مورد تأکید است به دست می دهد در همین

زمان نقش مشورت دهی و رایزنی شورای دولتی گسترش بیشتری یافت و گزارش سالیانه آن به صورت عمومی درآمد و در سال ۱۹۸۸ بخش تحقیق و گزارش (تحقیق و بررسی) کار تحقیقات و پژوهش کلی و وسیعی را به عهده گرفت از این بخش مرتب نظرات مشورتی و حقوقی و قضایی بیشتر و بیشتری در باب مطالب با اهمیت تری خواسته می شد و از سال ۱۹۹۲ بخش تحقیق و گزارش (تحقیق و بررسی) در تهیه (لوابیح) قانونی که شامل قوانین جامعه می شود نیز شرکت نموده است. شورای دولتی فرانسه که یک نماد و سیمای برجسته و پایدار سازمانی حکومت فرانسه است همواره آگاهی دارد که نسبت به تغییراتی که در هر دوره انجام آن ضروری است چگونه پاسخگو باشد.

**■ شورای دولتی در کاخ سلطنتی**

پیش از آنکه شورای دولتی در سال ۱۸۷۵ به آنجا برود کاخ سلطنتی یک قصر بود.

**■ کاخ کاردینال**

تا سال ۱۶۲۹ افسران گارد، کلانتران و اشراف و حواشی سلطنت از قدیم‌الایام در کنار لور منزل داشتند در این سال کاردینال ریشلیو با استفاده از طرح و نقشه معمارله مرسیه هتل ریشلیو را بر بنیاد یک هتل قدیمی بنا نهاد خط مشی و سیاست خرید املاک و ساخت و تزئین ساختمانهای شهری او را قادر به ساختن کاخ کاردینال کرد. در سال ۱۶۳۶ وی به عنوان وزیر به لویی سیزدهم شاه فرانسه معرفی شد و سپس صدر اعظم پادشاه فرانسه گردید و نگارخانه پرو در جناح والوئی تنها اثر بازمانده از قصر کاردینال است تخته کاری تیره رنگ اتاق محاکمه بندرت اجازه می دهد که شخص بیننده تأثیر بزرگی را که بر بنیاد تماشاخانه ریشلیو جایی که وی اولین نمایش لوسید را در سال ۱۶۳۷ دید در ذهن تجسم نماید.

تا زمان انقلاب کبیر فرانسه این ملک متعلق به خانواده سلطنتی بود و از سال ۱۸۷۲ به بعد مردم پاریس آنرا کاخ سلطنتی نامیدند.

ملکه آن از اطریش که به عنوان نایب السلطنه برگزیده شده بود در سال ۱۶۴۳ به آپارتمانی که توسط سیمون وته تزئین و آراسته شده بود نقل مکان کرد و از آنجا به صورت نگارخانه اشیاء هنری درآمد است. پس از روزگار سخت فرووند خانواده سلطنتی به ارک و قلعه مجهز لور بازگشتند و کاخ سلطنتی تبدیل به سکونتگاه هنریت ماری دو فرانس بیوه چارلز اول پادشاه انگلستان گردید و پس از ازدواجش با دوک اورلئان برادر پادشاه زندگی مجللی را در قصر یادشده با همسرش ادامه داد مولیر و لولی در تماشاخانه‌ای که ریشلیو در آنجا ساخته بود اجرای نمایش داشتند تمام نمایش های مولیر در آنجا اجرا شده و در آن صحنه قدیمی آقندر در نقش بدسگال بازی نمود که دچار بیماری بقراری شد و مرگ زود هنگام او در ۱۶۷۳ فرا رسید در همین عصر

## ■ شورای دولتی به عنوان دیوان عالی اداری

شورای دولتی قدرت سنتی خود را به عنوان دیوان عالی در ارتباط با ۳۰ (نوع) دادگاه ویژه و تخصصی اعمال می نماید که مهمترین آنها عبارتند از:

Cour des Comptes  
Court of budgetary and

دیوان محاسبات

Financial discipline

یا دادگاه انتظامی محاسبات

Magistrate disciplinary  
Committee

هیأت انتظامی دادرسان صلحیه

Disciplinary bodies of professions

هیأت های انتظامی حرف و مشاغل

با توجه به اصلاح قانون شورای دولتی

اعمال می گردد اعضای دادگاه وابسته به یک رشته و اساساً از میان تحصیل کردگان (اکول ناسیونال دادمینستراسیون) بکار گمارده می شوند.

Ecole nationale d. administration

قانون ششم ژانویه ۱۹۸۶ دوره تصدی و استقلال کامل آنها را تضمین می کند.

## ■ شورای دولتی به عنوان مراحل اول و آخر تنظیم خواهی

صلاحیت مستقیم و اصلی شورای دولتی شامل دعاوی با اهمیت و ویژه می شود (مثل تصویب نامه ها و فرامین دولتی - اقدامات وزراء تصمیمات هیأت های دانشگاهی که دارای اختیارات و صلاحیت ملی هستند. اقدامات اشخاص و مستخدمین دولت که با فرمان رئیس جمهور منصوب می شوند) یا اقدامات مقامات دولتی که بیرون از صلاحیت دادگاه

و زمان بود که زندگی اجتماعی مردم بیشتر در کافه ها و باغها و گردشگاههای سپری می شد که توسط لوئور طرح ریزی شده بود.

بعد از انقلاب کبیر فرانسه کاخ مزبور مقر شورای دولتی شد و از سال ۱۸۰۱ تا ۱۸۰۷ جلسات در اتاقی برگزار می شد که امروز برای تشکیل جلسات هیأت عمومی محفوظ مانده است.

## ■ شورای دولتی « دیوان عالی اداری »

در نظام قضایی فرانسه دادگاه های حقوقی با عنایت به جدایی بخش های مختلف قوه قضاییه به دعاوی بین افراد و اشخاص حقیقی رسیدگی می نمایند. حال آنکه دادگاه های اداری به دعاوی و منازعات میان اشخاص حقیقی و ادارات و دستگاهها رسیدگی و قضاوت می نمایند شورای دولتی فرانسه همانطوریکه دیوان عالی کشور عالی ترین مرجع قضایی برای دادگاه های عمومی است دیوان عالی اداری و عالی ترین مرجع قضایی اداری به شمار می رود.

## ■ سازمان نظام قضایی اداری فرانسه

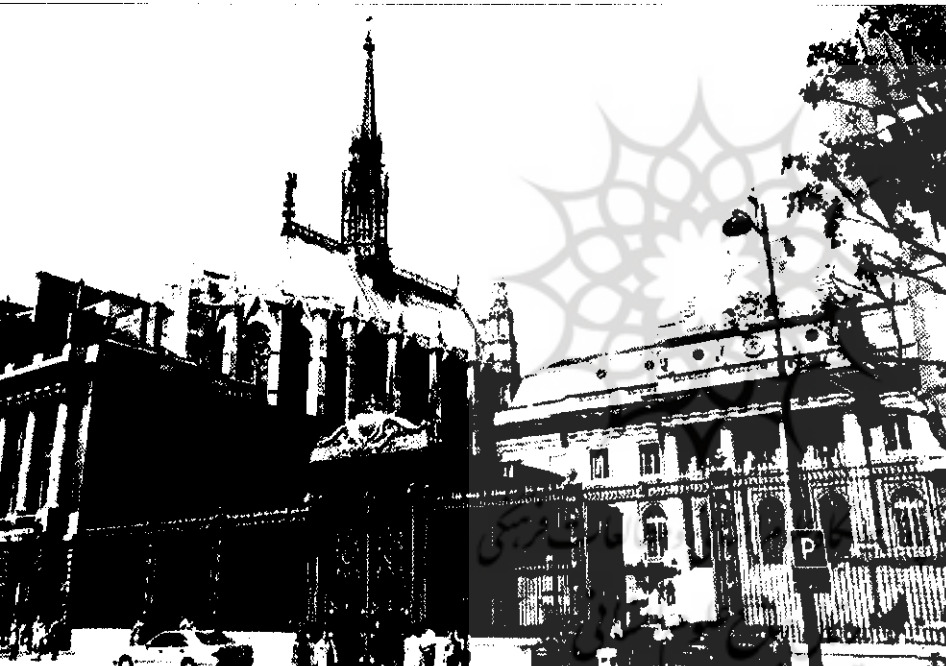
نظام قضایی اداری در فرانسه سه مرحله ای است و شامل دادگاه های اداری بدوی، دادگاه های اداری پژوهشی یا تجدیدنظر و شورای دولتی می شود.

## ■ دادگاه های اداری (نخستین)

از زمان اصلاحات قانون انجام گرفته در سال ۱۹۵۳ (مطابق با ۱۳۳۲ خورشیدی) دادگاه های اداری نخستین مرحله رجوع به قضاء عرف عام برای اقامه دعوی اداری بوده است. ۳۵ دادگاه اداری نخستین از این نوع ایجاد شده هر مجموعه دادگاه اداری به چند شعبه تقسیم شده که هر شعبه از سه عضو تشکیل می شود و دارای صلاحیت محلی هستند این دادگاه اختصاصی صلاحیتدار محلی مسند مقام شایسته قضایی است که قضیه به او ارجاع می شود. در این دادگاه تقریباً ۶۰۰ دادرس یا قاضی بخش یا صلح وجود دارند که سالیانه به حدود ۱۰۰ هزار مورد رسیدگی می کنند.

## ■ دادگاه های اداری تجدیدنظر یا استینافی

دادگاه های اداری استینافی یا تجدیدنظر در سال ۱۹۸۷ (مطابق با ۱۳۶۶ شمسی) ایجاد گردید قاضی دادگاه تجدیدنظر به آراء و تصمیمات ارجاعی دادگاه های اداری به استثنای دعاوی و مواردی که تجدیدنظر آنها در صلاحیت شورای دولتی است رسیدگی می کند (تقریباً از ۱۵ درصد از آراء و تصمیمات دادگاه های بدوی اداری تجدیدنظر خواهی می شود) محاکم اداری استینافی یا تجدیدنظر تعدادشان به هفت مجتمع می رسد که زیر نظر عضو شورای دولتی قرار دارند (و در شهرهای پاریس - لیون - بردو - نانت - نانی - مارسی و دووا مستقر هستند) و آنها نیز به نوبه خود به چند شعبه تقسیم شده اند. در مورد رسیدگی به تصمیمات دادگاه های اداری بدوی باید گفت مقررات دادگاه های تجدیدنظر اداری پس از اعلام نتایج یک داور حل اختلاف دولتی در باب مورد



در سال ۱۹۸۷ شورای دولتی اختیار و صلاحیت رسیدگی به آراء ارجاعی از دادگاه های اداری تجدیدنظر را نیز بدست آورد. این توسعه اختیارات به همراه تغییرات اساسی و مهمی در مقررات و قوانین حاکم به پژوهش خواهی دیوان عالی انجام گرفت از یک سو آیین دادرسی ویژه شورای دولتی اجازه می دهند که تجدیدنظر خواهی هایی را که قابل قبول و استماع نیست و با مذاکره و اسناد کافی ابراز نمی دارند رد نماید و از سوی دیگر شورای دولتی پس از نقض آراء می تواند سابقه و پرونده را مطالبه کرده، به طور کامل و ماهوی به دعوی رسیدگی نماید. (البته این در مواردی است که عدالت اداری صحیح اثر تصدیق نموده و بجا بدارد).

منبع: اداره ارتباطات بین المللی دولتدکنسی

اداری است به علاوه شورای دولتی مستقیماً به دعاوی و منازعاتی رسیدگی می کند که مافوق حوزه انتخابات بخش و یا انتخابات پارلمان اروپا باشد تقریباً ۱۷ درصد از موارد و شکوائیه هایی که به شورای دولتی تقدیم می شود در صلاحیت دادگاه های مرحله بدوی آن رد می شود.

## ■ شورای دولتی به عنوان دادگاه استینافی یا تجدیدنظر

صلاحیت شورای دولتی به عنوان یک دادگاه پژوهشی یا تجدیدنظر به طور مرتب و پیش رونده ای به دادگاه های تجدیدنظر اداری انتقال یافته و اکنون محدود به دعاوی و مواردی مافوق حوزه انتخابی کانتونها (بخش ها و بلوک ها) و پژوهش خواهی در باب قانونیت موارد یا تشخیص مطابقت قضیه یا قانون شده است.