مجلس شورى الدولة
تطوره، دوره، ومشروع قانون القضاء الاداري الجديد

القاضي فادي الياس
رئيس مجلس شورى الدولة

سنقسم دراستنا، وفقاً لعنوانها، الى ثلاثة أقسام:

القسم الأول: نبذة تاريخية حول تطور وضع مجلس شورى الدولة من خلال التشريعات ذات الصلة.

القسم الثاني: دور مجلس شورى الدولة (نتكلم عن الوظيفة القضائية والوظيفة الاستشارية)

القسم الثالث: لمحة عن مشروع قانون القضاء الاداري الجديد.

القسم الأول: تطور مجلس شورى الدولة

ان الكلام عن مجلس شورى الدولة الذي هو جهة القضاء الاداري من ضمن الجهات القضائية في الدولة اللبنانية يستوجب التطرق الى مبدأ فصل السلطات الثلاث عن بعضها ومن ثم مبدأ استقلال القضاءين العدلي والاداري عن بعضهما.

سنبدأ من خلال نبذة تاريخية بعرض تطور الوضع التشريعي في فرنسا بما يتعلق بمجلس شورى الدولة، ومن ثم في لبنان باعتبار ان مفاهيم القانون اللبناني وأحكامه مأخوذة كلياً عن القانون الفرنسي.

تقرر مبدأ فصل السلطات الثلاث عن بعضها – أي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية – ابان الثورة الفرنسية وذلك في إعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩.

ويكرس هذا المبدأ، من جهة، الاستقلال بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية التي تتولاها الحكومة بحيث لا تستطيع الأولى التدخل في شؤون الثانية إن بالفصل في المنازعات الناشئة عن أعمالها أم بإصدار الأوامر والتوجيهات اليها، كما يضمن، من جهة ثانية، عدم تدخل السلطتين القضائية والتنفيذية في شؤون السلطة التشريعية سواءً عن طريق البحث في صحة القوانين الصادرة عن هذه الأخيرة ام عن طريق اصدار الأحكام والقرارات في صيغة القواعد العامة.

وقد أكدت قوانين الثورة الاصلاحية فيما بعد المبدأ المذكور، مشددة على فصل السلطتين القضائية والادارية. ولكن تلك القوانين اقتصرت على نزع الدعاوى الادارية من اختصاص المحاكم العدلية دون ان تحدث محاكم ادارية بل اناطت الفصل في هذه الدعاوى بالموظف التسلسلي الأعلى (وهو ما يعرف بالمراجعة الادارية التسلسلية). واستمر الأمر على هذا الشكل حتى عام ١٧٩٩ حيث صدر دستور جديد استحدث بموجبه نابوليون بونابرت القضاء

للعودة الى الفهرس

الاداري بحيث انشئ بموجبه مجلس شورى الدولة الذي فُوض اليه أمر رقابة الأعمال الادارية وكان دوره استشارياً فقط دون ان يولى سلطة اصدار الأحكام. ومن ثم صدر قانون ٢٤ ايار ١٨٧٢ الذي أولى مجلس الشورى صلاحية الفصل على وجه نهائي في الدعاوى الادارية وطلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة المقدمة طعناً بأعمال مختلف السلطات الادارية. وقد اضحى عندئذ القضاء الاداري الفرنسي، بمقتضى أحكام القانون المذكور والنصوص التشريعية اللاّحقة، مستقلاً تماماً عن السلطة الادارية ويقوم بفصل النزاعات الادارية على غرار ما يقوم به القضاء العدلي ضمن نطاق اختصاصه. وبذلك تحقق وجود قضاء اداري مستقل، من جهة عن القضاء العدلي، ومن جهة ثانية عن الادارة نفسها التي يتولى فصل النزاعات الخاصة بها.

اما في لبنان الذي كان، خلال فترة زمنية غير قصيرة، يشكل جزءاً من السلطنة العثمانية، لم يكن القضاء الاداري معروفاً. غير انه في النصف الثاني من القرن التاسع عشر اصدر السلطان العثماني عدة قوانين اصلاحية لتمكين السلطنة من مجاراة الدول الاوروبية، أهمها مجلة الأحكام العدلية، كما أصدر في عام ١٨٦٨ قانوناً بإنشاء مجلس شورى الدولة مولياً اياه صلاحيات ضيقة تتعلق على الأخص بمحاكمة الموظفين من الناحية المسلكية، اما القضايا الادارية فكان دوره فيها استشارياً أكثر منه قضائياً. ومن الطبيعي ان هذه الأصول طبقت ايضاً في لبنان.

ولم ينشأ القضاء الاداري في لبنان الا في عهد الانتداب حيث أصدر حاكم لبنان الكبير في ٦ ايلول ١٩٢٤ قراراً باستحداث مجلس شورى الدولة وتحديد صلاحياته، كما أصدر في ٩ شباط ١٩٢٥ قراراً حدد فيه الأصول الواجب اتباعها لديه، وهي مماثلة لتلك المقررة في التشريع الفرنسي. ولم يكن وجود مجلس شورى الدولة مستقراً، بل كان يلغى احياناً وتنتقل وظائفه الى احدى غرف محكمة التمييز عند انشاء او اعادة انشاء هذه المحكمة ثم يعود الى الظهور بإلغائها؛ واستمر حاله كذلك حتى صدور المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٩ ك٢ ١٩٥٣ الذي أعطاه وضعاً مستقراً بجانب محكمة التمييز التي أعيد انشاؤها عام ١٩٥٠، وحالياً نظام مجلس شورى الدولة معمول به بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وتعديلاته بموجب القوانين التي صدرت منذ عام ١٩٨٠ لغاية عام ٢٠٠٠، والتي حددت صلاحياته ووسعتها لتشمل مع الصلاحية القضائية صلاحيات ادارية واستشارية.

وعلى ذلك يمكن القول ان القضاء في لبنان هو مستقل الآن تماماً عن السلطتين الادارية والتشريعية. كما ان القضاء الاداري بحد ذاته هو مستقل، من جهة عن القضاء العدلي، ومن جهة ثانية عن الادارة نفسها التي يفصل في المنازعات الخاصة بها، فهو يبقى جهازاً قضائياً وهي تبقى طرفاً في النزاع المطروح أمامه. غير ان هذه الاستقلالية لا تمنع التواصل والتعاون بينهما، وسبب ذلك ان المجلس يلعب دوراً استشارياً في ما يتعلق بإعداد النصوص القانونية ويمكن تكليف قضاته بمهام استشارية لدى الادارات العامة والوزارات. لكن هذا التواصل لا يجعل منه على الاطلاق خاضعاً للادارة او تابعاً لها بل ان القرب من الادارة يجعل المجلس أدرى بمشاكلها وقادراً على حل نزاعاتها بفعالية تراعى معها الأنظمة والقوانين مما يحفظ التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة في معرض التقاضي أمامه.

للعودة الى الفهرس

وينبغي الآن، بعد هذا العرض المقتضب حول مبدأ فصل القضاء الاداري عن القضاء العدلي ان نستعرض أوجه هذا الفصل، ومن ثم نبحث في القسم الثاني دور مجلس شورى الدولة.

انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات يعتمد لبنان نظام القضاء المزدوج القائم على وجود جهتين قضائيتين مستقلتين كل منهما عن الأخرى، بحيث تستقل جهة القضاء الاداري في النظر بالمنازعات الادارية، وتكون لها الولاية العامة في هذا الخصوص، بينما تختص جهة القضاء العدلي في النظر بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم مع بعض، وذلك عملاً بمبدأ استقلال كل من القضاءين العدلي والاداري عن بعضهما البعض.

وقد تأكد ذلك بنص المادة ٨١ من قانون أصول المحاكمات المدنية التي نصت على الاختصاص الوظيفي، والواردة تحت الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بالاختصاص، والتي جاء فيها: "يتحدد الاختصاص الوظيفي بموجب القوانين والانظمة بالنسبة الى الجهات القضائية المختلفة كالقضاء المدني والقضاء الاداري...". مع الاشارة الى ان الاختصاص الوظيفي هو الذي تتعين بمقتضاه جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى (المادة ٢/٧٢ أ.م.م.).

وهذا الأمر يدفعنا الى تحديد طبيعة اختصاص القضاء الاداري حيال القضاء العدلي، ومن ثم الدفع الناجم عن مخالفة قواعد الاختصاص.

مبدئياً، ترتبط قواعد الاختصاص بالانتظام العام، ويُجمع الاجتهاد والفقه، في لبنان وفي فرنسا، على ان قواعد اختصاص القضاء الاداري حيال القضاء العدلي ترتبط بالانتظام العام[١]. مع الاشارة الى انه يترتب على هذا الأمر ان الدفع الاجرائي الناشئ عنه يفضي الى امكانية الادلاء بانتفاء الاختصاص الوظيفي في جميع مراحل المحاكمة، وعلى المحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها(المادة ٥٣ أ.م.م. فقرتها الأخيرة).

ويبرر الاجتهاد احياناً ارتباط قواعد الاختصاص المتقدمة بالانتظام العام بمبدأ فصل السلطات[٢]، وهذا التبرير ذاته اعتمده الاجتهاد الفرنسي احياناً. في حين ينتقد البعض هذا التبرير، ويعطي تبريراً تقنياً، لوجود القضاء الاداري، مستمداً من استقلالية القضاء الاداري، الأمر الذي يستلزم تخصصاً في هذا القانون قد لا يتيسر للقاضي العدلي[٣].

ومع أهمية الاعتبارات السالفة الذكر، الا اننا نرى ان ارتباط قواعد الاختصاص هنا بالانتظام العام مرده ارادة المشترع وحدها في ايجاد قضاء اداري الى جانب القضاء العدلي، واعتباره ان هذا القضاء هو المحكمة العادية للقضايا الادارية[٤] واخضاعه المحاكمة امام هذا

---

(١) تمييز ثانية قرار رقم ٢٢ تاريخ ١٩٧٠/٦/٢٣، العدل ١٩٧٠ ص ٦٤٨.
– تمييز غرفة اولى قرار رقم ٤ تاريخ ١٩٧١/١/٢٥ العدل ص ٤١٥.

(٢) تمميز اولى هيئة ثانية رقم ١١٩ تاريخ ١٦٨/٧/٣ ن ق ١٩٦٩ ص ٤١٩؛ غرفة رابعة رقم ٥٠ تاريخ ١٩٧٢/٥/٢٢ العدل ١٩٧٣ ص ٢٢٤.

(٣) يراجع بهذا المعنى جان باز الوسيط في القانون الاداري اللبناني ١٩٧٤ ص ١٢/١١.

(٤) **المادة ٦٠** -معدلة وفقاً للقانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٢٠٠٠/٥/٣١ المحاكم الادارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية.
مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا.
قبل التعديل وكذلك في المشروع الحالي: مجلس شورى الدولة هو المحكمة العادية.

للعودة الى الفهرس

القضاء لأصول تختلف في بعض المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها عن أصول المحاكمة امام القضاء العدلي.

فمن جهة، ان اعتبار ارتباط قواعد الاختصاص بمبدأ فصل السلطات يبقى غير دقيق، لأن الأخذ بهذه الوجهة يرفعه الى مصاف المبدأ الدستوري، فيما ان الدستور الذي نص في مقدمته (الفقرة هـ) على ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، اعتبر في المادة ٢٠ منه ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون، وبالتالي فهو ترك أمر تحديد اختصاص المحاكم المختلفة للقانون، وهو ما سبقت الاشارة اليه حول نص المادة ٨١ أ.م.م. والمادة ٦٠ من نظام مجلس شورى الدولة.

ومن جهة أخرى، ان القواعد والأصول المطبقة من قبل جهتي القضاء المشار اليهما أعلاه هي ليست واحدة، اذ يعود لكل منهما تطبيق الأصول الخاصة به. ويمكن حصر المبادئ الجوهرية التي تختلف فيها اصول المحاكمة أمام القضاء الاداري عن اصول المحاكمة امام القضاء العدلي بثلاثة مبادئ: مبدأ الشفاهية والكتابية، المبدأ الذي يحكم دور القاضي في النزاع، ثم طرق الطعن ضد الأحكام.

من خلال ما تقدم، يتضح ان النظام القضائي اللبناني يعرف حالياً نوعين من المحاكم:

– المحاكم العدلية التي تخضع لرقابة محكمة التمييز في ما يتعلق بتسلسل درجات هذه المحاكم وما يصدر عنها من احكام من جهة، ولرقابة مجلس القضاء الأعلى في كل ما يتعلق بتسيير عمل هذه المحاكم من الناحية الادارية.

– المحاكم الادارية التي تخضع لرقابة مكتب مجلس شورى الدولة الذي يتولى شؤون المجلس وأوضاع القضاة فيه من الناحية الادارية، ويسهر على حسن سير العمل في المجلس. فيما ان مجلس القضايا يشكل الهيئة القضائية العليا في المجلس حيث يُستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قرارته لتوحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة (المادة ٣٥ فقرة أخيرة من نظام مجلس شورى الدولة).

القسم الثاني: دور مجلس شورى الدولة

أولاً: دور مجلس شورى الدولة في الشؤون القضائية

ان اطار هذا الدور محدد إما في القانون وإما بموجب القواعد التي استنبطها الاجتهاد في حالة انتفاء النص القانوني.

ان القضايا التي نص القانون صراحة على اعتبارها ضمن اختصاص المجلس تقسم الى ثلاث فئات: فئة قضاء الابطال، فئة القضاء الشامل وفئة قضاء التفسير.

أ- فئة قضاء الابطال او القضاء الموضوعي: نصت المادة ٦٥ من نظام المجلس المعدلة وفقاً للقانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٢٠٠٠/٥/٣١ على ما يلي:

ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الاولى والاخيرة بالنزاعات الآتية:

طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والاعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء، اي ان مجلس شورى الدولة ينظر في طلب ابطال المراسيم والقرارات ذات الصفة الادارية سواء كانت تتعلق بالافراد ام بالانظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس

للعودة الى الفهرس

وظيفة ادارية. اذ ان مهمة هذا القضاء هي النظر فقط في شرعية العمل المطعون فيه وابطاله دون التطرق الى النتائج المترتبة عليه.

ان دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة (recours pour excès de pouvoir) هي الدعوى التي ترفع أمام القضاء الاداري بقصد ابطال قرار صادر عن السلطة الادارية، نافذ، وغير شرعي، وضار اي يجب ان ترفع من قبل شخص تتوافر له المصلحة في ذلك(٥).

تتميز دعوى الابطال بأنها ذات صفة موضوعية وتتعلق بالنظام العام. فيكون القصد منها حماية الشرعية التي تفرض على الادارة عند اصدار قراراتها ان تراعي قواعد القانون سواء بالنسبة الى الاختصاص او الأصول او الشكل ام بالنسبة الى الموضوع (المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية للقرار الاداري). وبالتالي فإن هذه الدعوى لا ترمي الى الاعتراف بحقوق شخصية او لحماية هذه الحقوق. وهي تعتبر موجهة ضد تصرف الادارة مصدرة القرار غير المشروع أكثر منها ضد شخص معين(٦)، فهي لا تقوم على نزاع بين خصوم، لأن المختصم فيها هو القرار الاداري لا الادارة مصدرة هذا القرار.

ان دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة هي ذات صفة عامة وتعتبر دعوى القانون العام (de droit commun) بمعنى انه يجوز توجيهها ضد اي قرار اداري دون حاجة لوجود نص بذلك(٧). وهي دعوى موضوعية كونها ترمي الى حماية الشرعية بوجه عام دون امكانية المطالبة بحقوق شخصية كالحصول على تعويض مثلاً.

ب- فئة القضاء الشامل او القضاء الشخصي: تتعلق بالمراجعات التي يُطالب فيها المستدعي بحق شخصي رفضت الادارة الاعتراف به او كانت هي المعتدية عليه، ويطلب الى المجلس الحكم على الادارة بالتعويض عن الضرر الذي الحقته به من جراء تصرفها غير المشروع او نشاطها الضار. ويجري التمييز بين فئتين من مراجعة القضاء الشامل: من جهة، القضاء الشامل الشخصي، الذي يتمثل بصورة رئيسية بالقضايا المتعلقة بالتعاقد وبالمسؤولية، والذي يرمي الى الاعتراف بحقوق شخصية يدعي المتعاقد مع الادارة انها نائشئة له عن العقد الذي أجراه معها. ومن جهة أخرى، القضاء الشامل الموضوعي، والذي هو على غرار مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة، يتمثل بأنه مراجعة لحماية مشروعية التصرف القانوني الصادر عن الادارة. ولكن مع الاشارة الى ان الفرق بين هذه المراجعة ومراجعة الابطال

---

(٥) **المادة ١٠٥** -لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات ادارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها الحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق باعمال لها صفة تشريعية أو عدلية.
المادة ١٠٦ -لا يقبل طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في ابطال القرار المطعون فيه.

(٦) ما دامت هذه الدعوى لا تشكل نزاعاً بين خصوم فلا يحق للمستفيد من القرار المطعون فيه ان يقدم طلباً مقابلاً بالعطل والضرر عن سوء النية في رفع الدعوى.

(٧)
L'arrêt Dame Lamotte (CE, Ass., 17 février 1950) est l'un des grands arrêts du droit administratif. En effet, cet arrêt a consacré le principe général du droit selon lequel. Autrement dit, le recours en excès de pouvoir est toujours possible contre un acte administratif, même si aucun texte ne le prévoit.
le recours pour excès de pouvoir «est **ouvert même sans texte contre tout** acte administratif**, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité**».

للعودة الى الفهرس

لتجاوز حد السلطة ان صلاحية القاضي لا تقتصر فقط على الابطال بل على تصحيح الوضع القانوني الناشئ عن التصرف الذي اجرته الادارة.

لذلك نرى ان للقاضي في هذه الدعوى سلطة واسعة اذ انه يقضي بالابطال ومن ثم بالتعويض او بتصحيح جزئي او كلي للاجراء المطعون فيه(٨).

وقد قرر القضاء جواز الجمع بين دعوى القضاء الشامل ودعوى الابطال لتجاوز حد السلطة في حال كان هناك ارتباط مباشر بينهما.

ج- فئة قضاء التفسير: وفقاً للمادة ٤/٦٥ من نظام المجلس: ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الاولى والاخيرة طلبات التفسير او تقدير صحة الاعمال الادارية.

على المحاكم العدلية ان ترجئ بت الدعاوى التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير او تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحياتها.

يعرض الفريق الاكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي اعطي الرأي من اجلها.

ثانياً: دور مجلس شورى الدولة الاستشاري في الشؤون الادارية والتشريعية

حددت مهمة مجلس شورى الدولة الاستشارية في المواد التالية من نظام مجلس شورى الدولة:

المادة ٥٦- يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيء ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها. وله من اجل ذلك ان يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين باصحاب الرأي والخبرة.

المادة ٥٧- يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والانظمة على وجوب استشارته فيها.

ويمكن أن يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه. (راجع التعميم رقم ٢٤ تاريخ ١٩٩٦/١٢/٩).

المادة ٥٨- يحيل الوزير المختص على مجلس شورى الدولة المشاريع والمسائل المنصوص عنها في المادتين السابقتين.

---

(٨)

Les recours de plein contentieux

73- Office du juge: Pouvoir de réformation -"Chargé de rétablir une situation juridique, le juge du plein contentieux - qui se prononce au regard de la situation de droit et de fait telle qu'elle existe au jour où il statue - détient les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette mission: un pouvoir de condamnation ou, s'agissant de contentieux de l'acte, un pouvoir d'annulation accompagné d'un pouvoir de correction partielle ou totale de l'acte attaqué. En d'autres termes, le juge dispose d'un pouvoir de réformation qui lui permet de substituer purement et simplement sa propre décision à la décision litigieuse (la décision du juge conserve toutefois la qualité de décision de justice avec les attributs qui y sont attachés)".

Camille Broyelle, Contentieux administratif, 7 ème édition 2019-2020, p. 62, n° 73.

للعودة الى الفهرس

وتتذاكر الهيئة بالاستناد الى تقرير احد أعضائها.

المادة ٥٩- لوزير العدل ان يطلب الى رئيس مجلس شورى الدولة تعيين أحد أعضاء المجلس لمساعدة الادارات في اعداد أحد المشاريع المنصوص عليها في المادتين ٥٦ و٥٧ السابقتين.

تنبثق عن ما تم استعراضه بشأن المهام التي يقوم بها مجلس شورى الدولة الميزات التالية:

١- انه انسجاماً مع مبدأ الفصل المرن "بين السلطات و توازنها و تعاونها" الذي كرّسته الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور اللبناني، ليس هناك من تعارض بين المهمة الإستشارية لمجلس شورى الدولة في لبنان ومبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن مهامه الإدارية والتشريعية تشكل ضمانة للتوازن والتعاون بين السلطات الثلاث في الدولة، من خلال الرقابة المسبقة التي يمارسها مجلس شورى الدولة على مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، على اعتبار ان سلطة تقف في مواجهة سلطة أخرى وتحول دون تعسّفها في اثناء ممارستها لمهامها.

٢- ان الإزدواجية في مهام مجلس شورى الدولة، سواء في مجال إبداء الآراء الإستشارية، أم في مجال القضاء، تحقق الأهمية التي تعطى لمهامه في اعداد النصوص التنظيمية والتشريعية.

وقد انيطت بمجلس شورى الدولة اللبناني منذ العام ١٩٤١ مهمة المساهمة في إعداد النصوص القانونية والتنظيمية، و ذلك بموجب القرار رقم ٨٩/ل.ر تاريخ ١٩٤١/٤/٢٣ الذي نص في المادة ٢٣ منه على وجوب استشارة مجلس شورى الدولة في كل مشاريع النصوص القانونية التي يتمّ إعدادها بمبادرة من الحكومة:

- M. M. Baz, *Les attributions législatives des hautes juridictions administratives en droit comparé*, 1962, p. 49:

مما تقدم، نرى ان للمجلس الخصائص التالية:

فهو عامل استقرار:

لأن تحضير التشريع يتركّز في هيئة مستقلة تتولاه بعيداً عن التجاذبات السياسية وعن الضغوطات التي تتعرّض لها الإدارة عادة في الأعمال التي تباشرها.

(Les grands avis du Conseil d'Etat, Dalloz, 1997, p. 29) ;

وهو عامل تنسيق:

أ – بما يصدر عن الغرفة الإدارية من آراء إستشارية تتعلّق باعداد نصوص قانونية تتّفق مع المبادئ القانونية العامة ومع أحكام الدستور، فتراقب بذلك مدى قانونية او شرعية المشروع المعروض عليها من خلال تقيده بمبدأ تسلسل القواعد القانونية.

ب – بالإنسجام الذي تفرضه مهمته الإستشارية على النصوص التي يُعدّها.

ج – بتوحيد مرجع تحضير وإعداد وصياغة النصوص لصالح جميع المصالح والإدارات العامة، فيزول التشابك الذي ينشأ عن استقلال كل مصلحة أو إدارة بوضع نصوصها بمعزل عن بعضها البعض.

للعودة الى الفهرس

بحيث انه لناحية الصياغة، تحرص الغرفة الادارية لدى المجلس على ما يؤمن الوضوح في نص المشروع المعروض عليها وعلى كل ما من شأنه ان يحول دون حصول نزاعات حول تفسيره قد يتسبب بها اي غموض في التعبير عند التطبيق، اذ قد يضطر المجلس الى وضع صياغة جديدة عند الحاجة مكان صيغة النص المعروض عليه سواء تعلق الأمر بحسن الصياغة ام بالمضمون. وبالتالي يكون للمجلس ان يحل نفسه محل الادارة ويقدر ما اذا كانت الظروف الواقعية تبرر فعلاً اتخاذ التدبير المقترح او تستوجب استبداله بسواه، الأمر الذي يمتنع عليه القيام به في نطاق دوره القضائي في معرض المراجعات التي تقدم امامه اذ لا يجوز له مبدئياً عندها التدخل في حق التقدير والملاءمة الذي تمارسه الادارة بفعل سلطتها الاستنسابية باعتبار ان مهمة القاضي الاداري تقتصر أصلاً على مراقبة شرعية العمل الاداري دون التطرق الى ناحية استنسابه لأنه في ذلك يكون قد أحل نفسه محل الادارة، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات(٩).

وعلى الصعيد العملي، تعمد الإدارة إلى أخذ رأي مجلس شورى الدولة تفعيلاً لمبدأ الشرعية وحرصاً منها على عدم إصدار نص تنظيمي يأتي مشوباً بتجاوز حد السلطة، و تجنباً للصعوبات والعقبات التي قد تواجهها في التوفيق ما بين النصوص القانونية الغامضة، فضلاً عن رغبتها في تلافي التضارب في وجهات النظر بين الوزراء المختصين حول المدلول القانوني للنصوص التشريعية.

وانه إذا كان منوطاً بمجلس شورى الدولة المحافظة على مبدأ الشرعية من خلال ممارسته رقابة قضائية لاحقة *a posteriori* على الأعمال الإدارية، فإن مهمته الإستشارية من شأنها الإفساح في المجال أمام الإدارة للوقوف على الحل القانوني للمسائل المطروحة ومدى شرعية الأعمال الإدارية موضوع طلب الرأي، تلافياً لاحتمال إبطالها فيما بعد؛ و هو ما يؤدي بالنتيجة إلى **حثّ الإدارة على احترام مبدأ الشرعية في المرحلة السابقة لإعداد القرارات و يجنّبها تعريض قراراتها للإبطال.**

تبقى الاشارة الى انه رغم ان الاستشارة ملزمة والرأي الصادر عن المجلس هو غير ملزم للادارة، الا ان حريتها في عدم التقيد بالرأي ليست مطلقة، فقد استقر اجتهاد القضاء الاداري في فرنسا ولبنان على ان الحكومة او الادارة لا يمكنها في مثل هذه الحال، الا اعتماد احد حلين:

– اما التمسك بمشروعها الاساسي كما سبق عرضه على المجلس واصداره على هذا النحو، دون الأخذ بمضمون الرأي.

---

(٩)

Consultation obligatoire

…Les avis du conseil d'Etat portent à la fois sur la régularité juridique du texte, la qualité de sa rédaction, le cas échéant, sur l'opportunité de la décision. Sauf cas très rare de décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat, le gouvernement n'est jamais obligé de suivre l'avis ; à ses risques et périls, s'il s'avère que le Conseil a relevé une grave irrégularité juridique. Mais il ne peut que reprendre son texte initial, y renoncer ou le modifier pour tenir compte de l'avis. Une troisième version n'est pas possible afin que soit garantie la portée de la consultation.

J. Petit, Pierre-Laurent Frier, Droit administratif LGDJ, 13 e éd. 2019-2020, n° 244, p. 162-163.

CE, sect. 1er juin 1962, Union gén. Synd. Mandataires des halles centrales, R. 362.

للعودة الى الفهرس

– واما الأخذ بالملاحظات والتعديلات التي أبداها المجلس في رأيه، وبالتالي اصدار النص المقترح من قبله.

وبالتالي، فإنه لا يمكنها ولا يجوز لها اصدار نص مختلف عن مشروعها الأساسي او غير مؤتلف مع مضمون رأي المجلس لأنها في ذلك، تكون قد عطلت الطبيعة الالزامية للاستشارة، ويكون النص الصادر بهذا الشكل وكأنه لم يخضع أصلاً للأستشارة، الأمر الذي يعيبه ويعرضه حتماً للإبطال لمخالفته أحكام القانون الصريحة الملزمة.(المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة).

ثالثاً: في مدى التعارض بين المهمة الإستشارية لمجلس شورى الدولة و مبدأ امتناع القاضي عن إبداء رأي مُسبق في النزاع (أو مع مبدأ استقلال السلطة القضائية)

تجدر الإشارة، إلى أن هذه الإشكالية لا تُطرح في ما يتعلق بمشاركة المجلس في إعداد النصوص التشريعية، ذلك انه يخرج عن اختصاص مجلس شورى الدولة تقدير شرعية أعمال السلطة التشريعية عملاً بمبدأ فصل السلطات و بالإستناد إلى أحكام المادتين ٦٢ و ١٠٥ من قانون تنظيمه (مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤).

وان المادة ١٠٥ المذكورة نصت على عدم قبول مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة المقدمة طعناً في الأعمال ذات الصفة التشريعية بحيث تنتفي تبعاً له، إمكانية تقدير شرعية النصوص القانونية التي يكون المجلس قد أبدى رأياً مسبقاً فيها أو شارك في إعدادها.

واذا كان المجلس الدستوري يُمارس رقابة مؤخرة على دستورية القوانين في لبنان، فإن ممارسة مجلس شورى الدولة لمهمته الإستشارية في حقل التشريع وإعداد النصوص القانونية، من شأنها أن تساهم في تلافي إصدار نصوص مخالفة للدستور وتفعيل مبدأ الشرعية الذي يرعى القانون العام.

وانه في ما يتعلق بالمهام الإستشارية في الشؤون الإدارية، فضلاً عما تحققه هذه المهام من رقابة وقائية مسبقة تضمن احترام الإدارة لمبدأ الشرعية، فإن الإزدواجية بين مهام المجلس الإستشارية واختصاصاته القضائية لا تتعارض مع مبدأ وجوب امتناع القاضي عن إبداء رأي مسبق في النزاع وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد بهذا الخصوص.

(تراجع: قرارات مجلس شورى الدولة: القرار رقم ٦٩ تاريخ ١٩٩٥/١١/١٥، العميد الركن علي علاء الدين/الدولة؛ و أيضاً القرار رقم ٩٠٥ تاريخ ١٩٩٥/٨/١٠، السيد عبد الرحمن الشيخة/الدولة–رئاسة مجلس الوزراء).

- *Les Grands Avis du Conseil d'État*, 1997, p. 52:

ان الرأي لا يقيد مجلس شورى الدولة في مهامه القضائية، ولا حتى اي محكمة او جهة قضائية أخرى ومنها الغرف القضائية في المجلس ذاته، فالرأي لا يمكن ان تكون له قوة القضية المحكمة، اذ ان النصوص او الأعمال الادارية التي تصدر تبعاً لرأي ايجابي لمجلس شورى الدولة، لا تكتسب اية مناعة قانونية تحول دون الطعن بها أمام المجلس، وبالتالي ابطالها من قبله، او الدفع بعدم قانونيتها امام المحاكم العدلية. لكن هذا الأمر نادراً ما يحصل، اذ يقتضي التنويه بأن الغرفة الادارية تستند في آرائها الى اجتهاد الغرف القضائية.

للعودة الى الفهرس

وان القاعدة المُعتمدة من قبل مجلس شورى الدولة هي الحرص على عدم حصول تداخل بين المهمة الإستشارية والمهمة القضائية، من خلال رفض إبداء الرأي حول نُقطة تطرح على بساط البحث مسألة قانونية يتوقف حلّها على إصدار قرار قضائي في مراجعة عالقة أمام المجلس.

- *Les grands avis du Conseil d'Etat,* 1997, p. 59:

وفي النتيجة، سواء أخذت الادارة برأي مجلس شورى الدولة، وهذا ما يحصل غالباً، ام لم تأخذ به، فإن هذا المجلس يبقى عبر تنظيماته الادارية والقضائية كافة، صمام الأمان، والدرع الواقي للمواطنين من تسلط الادارة وطغيانها، وكذلك للادارة من الوقوع في الاخطاء ومخالفتها لمبدأ الشرعية.

القسم الثالث: لمحة عن مشروع قانون القضاء الاداري الجديد

١- أهم المبادئ التي كرسها المشروع

أ- تنظيم القضاء الاداري

يستقل القضاء الاداري، من جهة عن السلطة الادارية، التي يتولى النظر في المنازعات المرفوعة في مواجهتها، ومن جهة ثانية، عن سائر الجهات القضائية في الدولة اذ تنحصر ولايته بالنظر في فئة خاصة من المنازعات هي المنازعات الادارية.

من المعلوم انه لم يكن هناك قانون متكامل ينظم وضع القضاء الاداري في لبنان،ولعل أهم نص تعديلي طرأ على هذا النظام هو القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ والقانون رقم ٤٢٨ لعام ٢٠٠٢ اللذان أدخلا بعض التعديلات المهمة على اختصاصات المجلس وعلى أصول المحاكمة امامه مع الاشارة الى ان التعديلات التي طرأت عليه تباعاً في الأعوام ١٩٨٠-١٩٩١-١٩٩٣-١٩٩٤-٢٠٠٠-٢٠٠٢ لم تغيّر كثيراً في مضمونه، وبالتالي جاء مشروع القانون الجديد ليدخل تعديلات جذرية على بنية القضاء الاداري وسير عمله.

ب- المجلس الأعلى للقضاء الإداري

ج- تكوين القضاء الإداري

- يشمل القضاء الإداري المحاكم الادارية ومجلس شورى الدولة.

- المحاكم الادارية هي محاكم درجة أولى مركزها في المحافظات وهي تتألف من رئيس وعضوين، وهي المحاكم العادية للقضايا الادارية.

- من الطبيعي ان انشاء المحاكم المذكورة أعلاه وتفعيل عملها هو أمر هام جداً وخطوة اصلاحية كبيرة لأن من شأنه من جهة أولى ان يؤمن التقاضي على درجتين الذي يعتبر ضمانة هامة لتحقيق العدالة وتطبيق القانون على وجه صحيح مع ما يحققه ذلك من حماية أوفر لحقوق المتقاضين، ومن جهة ثانية يحقق اللامركزية او بتعبير أدق اللاحصرية التي تؤدي الى تقريب القضاء الاداري جغرافياً من كافة المناطق والتسهيل على المواطنين مراجعته في القضايا التي حدد مشروع القانون صلاحية المحكمة الادارية للنظر فيها مع ما يؤمنه ذلك من تسهيل على الموطنين في الأطراف والمناطق البعيدة عن العاصمة لناحية

للعودة الى الفهرس

تمكينهم من مراجعة القضاء الاداري واقامة الدعاوى امامه من جهة أخرى، هذا فضلاً من جهة ثالثة عن أن تحقيق هذا الأمر من شأنه تحفيز القضاة في مجلس شورى الدولة كونه يفسح المجال امام المميزين من بينهم لترؤس هذه الغرف مع ما يتركه ذلك من أثر معنوي لدى القاضي لناحية صعوده في السلم الوظيفي في ملاك القضاء الاداري من خلال تسلّمه منصباً جديداً يستلزم منه المزيد من الانتاجية والفعالية في معرض عمله القضائي.

– مجلس شورى الدولة هو المحكمة العليا في جهة القضاء الاداري، وهو ايضاً محكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا وفقاً لأحكام هذا القانون.

ويكون:

– المرجع التمييزي للاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية والاستئنافي للأحكام والقرارات الصادرة عن هذه المحاكم في الحالات المحددة قانوناً.

– المرجع الاستئنافي للأحكام التي تفصل فيها الهيئات التحكيمية في القضايا الإدارية.

– المرجع الاستئنافي او التمييزي للقرارات الصادرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية.

٢– أصول المحاكمات الإدارية

في ضوء المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ والنظام الحالي لمجلس شورى الدولة، تخضع المحاكمة امام هذا المجلس لقواعد خاصة، بعضها نص عليه القانون والبعض الآخر من صنع القضاء. ان أهم القواعد الخاصة بالمحاكمة لدى مجلس شورى الدولة تتعلق بتقديم المراجعة وبالتحقيق والحكم وطرق الطعن بهذا الحكم، وبالأصول الموجزة وبقواعد خاصة ببعض المراجعات، وبأصول المحاكمة لديه بصفته مرجعاً استئنافياً او تمييزياً، وبالمراجعة نفعاً للقانون، وبتنفيذ القرارات الصادرة عنه، وبالرسوم النفقات.

اما المشروع الجديد فقد قام بتخصيص الكتاب الثاني منه لأصول المحاكمات الإدارية، ذلك ان القواعد التي تنتظم أصول المحاكمات الادارية هي مستقلة ومتميزة عن القواعد الخاصة بأصول المحاكمات المدنية. فلئن كان كل من هذه القواعد يهدف الى تحقيق العدالة وضمان مصالح الفرقاء وحمايتها وكشف السبيل امام القاضي للوصول الى هذه الأهداف، الا ان كلاً من الدعويين المدنية والادارية تظل مختلفة من حيث الخصوم والمصالح التي تتمثل فيها. ففي الدعوى المدنية يتخاصم طرفان من أشخاص القانون الخاص متساويان في المصالح، اما في الدعوى الادارية التي ترفع عادة بين شخص خاص يتمتع بحقوق فردية وشخص عام فإن طبيعة المصالح تختلف، مما يؤدي الى اختلال في التوازن بينها ويستتبع بالتالي تطبيق قواعد أصول واجراءات تراعي هذا الاختلاف بين مصالح الاطراف ومراكزهم.

ونتيجة لذلك كان لا بد من النظر الى قواعد التقاضي أمام القضاء الاداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية) كقواعد أصلية مستقلة بذاتها ومتميزة بالتالي عن قواعد أصول المحاكمات امام القضاء العدلي ولا سيما المدني منه.

وفي هذا الاطار فقد جاء في المشروع انه تطبق امام المحاكم الادارية اصول المحاكمة المعتمدة لدى مجلس شورى الدولة، على ان تتبع القواعد العامة في قانون اصول المحاكمات

للعودة الى الفهرس

المدنية اذا وجد نقص في القواعد الاجرائية المطبقة امـــام القـــضاء الاداري وذلـــك بمـــا لا يتعارض مع هذه الأخيرة.

وقد عمد واضع مشروع القانون في استنباطه القواعد التي ورد النص عليهـــا فـــي هـــذا المشروع، الى استيحاء المبادئ العامة في اصول المحاكمات ومراجعة ما توصل اليه الفقـــه والاجتهاد الفرنسيان في مجال القانون الاداري دون ان يغفل اجتهاد مجلس شورى الدولة في لبنان بما يتلاءم منه مع تطور القانون الاداري الفرنسي الذي جاء ليكرس آراء الفقه وعمـــل الاجتهاد الاداري في فرنسا ويواكب الحداثة في هذا المجال.

رغم ذلك فإن القاضي الاداري غير مقيد بالقواعد المقررة في قانون اصـــول المحاكمـــات المدنية، بل يقتصر على الاستئناس بهذه القواعد وعلى تطبيقها على الدعاوى العالقـــة امامـــه بالقدر الذي يتفق به هذا التطبيق مع المنطق ومع مبادئ العدالة وتنظيم القضاء الاداري، وذلك بوصفها قواعد عامة في الأصول لا بوصفها قواعد ملزمـــة نـــص عليهـــا قـــانون اصـــول المحاكمات المدنية بذاته.

بعد هذا التوضيح نجد ان الحاجة ماسة لوجود أصول محاكمات ادارية مستقلة عن اصول المحاكمات المدنية، اذ لا يمكن تطبيق هذه الأخيرة بشكل مطلق على المراجعة المقدمة امـــام القضاء الاداري وذلك للاسباب الآتية:

– أصول المحاكمات الادارية يوجهها القاضي الاداري سواء من حيث تبليـــغ الاســـتدعاء والاوراق الى اطراف المراجعة ام من حيث التحقيق فيها واعدادها للحكم. فالقاضي يقوم هنا بدور استقصائي inquisitoire على عكس الدور الذي يقوم به القاضي المدني والـــذي يغلـــب عليه الطابع السلبي تاركاً للخصوم مبادرة تحريك الدعوى وملاحقتها.

– تجري المحاكمة الادارية بصورة غير علنية مع وجوب المحافظة على حقوق الدفاع.

– اصول المحاكمة الادارية هي خطية.

– المحاكمة الادارية لا توقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

ج– اجراءات النظر في المراجعة

يجري تقديم المراجعة في قلم المحكمة الادارية او مجلس شورى الدولة، فيعـــين الـــرئيس الهيئة الحاكمة ويسمي مقرراً يحيل اليه الملف للقيام بالتحقيق اللازم بموجب قرار يدوّن على المحضر، وهذا انجاز جديد وهام جداً أقره المشروع الحاضر لناحية تحديد أعـــضاء الهيئـــة الحاكمة منذ تقديم المراجعة وتسجيلها في القلم بخلاف ما كان معمولاً به حيث كان هناك تزمر من بعض المتقاضين لناحية بقاء اسماء اعضاء الهيئة الحاكمة مجهولة فيما يمكـــن ان يكـــون هناك سبب رد متوافر في احد أعضائها دون ان يتمكن صاحب العلاقة من الادلاء بـــه فـــي الوقت المناسب، مما كان يعرض القرار الصادر عن الهيئة للطعن عن طريق اعادة المحاكمة.

لا يحق للمستدعي أن يقدم أكثر من لائحة جوابية واحدة إلا في حال وجود معطيات جديدة وبترخيص خاص من المقرر الذي يدوّن على اللائحة المقدمة عبارة تقبل وتبلغ.

يتولى المقرر الاشراف على تبليغ الاستدعاء واللائحة المكملة له واللائحة الجوابية الأولى للمستدعى بوجهه او لكل من المستدعى بوجههم في حال تعددهم. يكون للمستدعى ضده حـــق الجواب على لائحة المستدعي وله دوماً حق الجواب الأخير. وفي حال عـــدم تـــضمن هـــذه

للعودة الى الفهرس

اللائحة الأخيرة اي مسائل مستجدة او اسباب جديدة يمكن لأي من المقـرر او المحكمـة ان يصرف النظر عنها ولا يكون ملزماً بتبليغها للخصم.

كما نص المشروع على الأصول الموجزة مستعيداً ما كان مطبقاً في القانون الحالي لهـذه الجهة.

د- طوارئ المحاكمة

خصص المشروع الجديد باباً لطوارئ المحاكمة، معتبراً انه استثناءً علـى مبـدأ ثبـات عناصر النزاع يمكن التقدم بطلبات طارئة ضمن شروط محددة، سواء اكانت طلبات إضـافية مقدمة من المدعي او طلبات مقابلة مقدمة من المدعى عليه او طلبات تدخل او ادخال مقدمـة من او ضد اشخاص ثالثين خارجين عن نطاق علاقة المحاكمة الأصلية.

كما نص على نوع جديد من انواع التدخل، بحيث يمكن على وجه الاستثناء قبـول طلـب التدخل الانضمامي المستقل اذ يكون جائزاً تدخل الغير لاثبات حقوقه او حمايتها فقط تجاه احد الخصوم لا سيما في القضايا المتعلقة بالمحلات المصنفة وبرخص البناء.، وفي هـذه الحـال يمكن للمتدخل ان يطعن في الحكم الذي يصدر بمعزل عن موقف المستدعي وذلك بخلاف ما هو مطبق بشأن المتدخل تدخلاً تبعياً.

كما نص على وقف المحاكمة ونظم حالاتها. واحال بالنسبة لإنكار الخـط أو التوقيـع أو بصمة الأصبع الى احكام قانون اصول المحاكمات المدنية بهذا الخصوص. اما بالنسبة لادعاء التزوير الطارئ فقد نظم احكامه واجراءاته واعتبره يشكل مسألة أوليـة question préalable يمكن للهيئة المثار امامها ان تنظر فيها وليست قـضية معترضـة او مـستأخرة question préjudicielle تستوجب التوقف عن النظر في القضية واحالة ادعاء التزوير امـام القـضاء المدني كما هو الحال في القانون الادري الفرنسي، وهذا يعتبر انجازاً كبيراً فـي المـشروع الحالي.

وركز مشروع قانون القضاء الاداري الجديد على الفاعليـة فـي معـرض الاجـراءات والمحاكمات امام القضاء الاداري، وذلك من خلال الأمور الآتية:

- تقصير مهل التبادل واحترام المهلة المعقولة للفصل في المراجعة، من خلال تعيين موعد محدد لاصدار التقرير والمطالعة والحكم مع الاخذ بالاعتبار اجراءات التحقيـق فـي حـال ضرورتها.

- تطبيق الأصول الموجزة في الحالات التي يحددها قانون القضاء الاداري.

- اعتماد آلية وقف التنفيذ (مقتطفات من المواد الواردة في مـشروع قـانون القـضاء الاداري)

من المعلوم ان القرار الاداري نافذ بذاته وليس من شأن المراجعة امام المحاكم الادارية او مجلس شورى الدولة ان توقف تنفيذه. ويكون الأمر ذاته بالنسبة للقرارات القضائية الـصادرة عن المحاكم الادارية او الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية.

لذلك يكون للقاضي الاداري ان يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح مقدم اليه إذا تبين له من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بالغاً يتعذر تداركه وان المراجعـة

للعودة الى الفهرس

ترتكز على أسباب جدية هامة. وتطبق الاصول الموجزة لدى البت بالطلب بقرار يصدر بشكله العادي ويكون مشتملاً على التعليل الملائم بصورة مقتضبة.

يمكن ان يكون وقف التنفيذ جزئياً اي متناولاً بعض ما تضمنه القرار الاداري المطعون فيه، كما يمكن ان يقرر لمدة محدودة يجري خلالها التحقيق في الاسباب المدلى بها.

ان صدور القرار بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه يلزم الادارة بمضمونه ويمتنع عليها متابعة تنفيذ هذا القرار.

ويجوز للهيئة الحاكمة، حتى من تلقاء نفسها، أن تقضي بالغرامة الإكراهية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

تعتبر الغرامة الاكراهية متميزة عن بدل التعويض، وتكون نهائية او مؤقتة. وتعد في الأصل مؤقتة ما لم تصرح الهيئة الحاكمة بصفتها النهائية.

لا يجوز اصدار قرار اداري جديد يكون من شأنه تعطيل مفعول قرار وقف التنفيذ.

في تنفيذ الأحكام:

وحرصاً منه على فعالية الأحكام تضمن مشروع قانون القضاء الاداري في لبنان المادتين الآتيتين:

المادة ٣٥١ – اذا قضى الحكم بإبطال قرار تنظيمي، فانه يتوجب على السلطة العامة ازالته من الانتظام القانوني ونشر ذلك في الجريدة الرسمية ضمن مهلة شهرين على الأكثر تحت طائلة فرض غرامة اكراهية من قبل المرجع الذي قضى به.

يجري تدوين رقم وتاريخ القرار التنظيمي الباطل في متن الصيغة التنفيذية المعطاة لاصحاب العلاقة.

المادة ٣٥٢ – اذا تضمن القرار المبرم الحكم بمبلغ معين من المال، فيتوجب على الشخص العام او الخاص المولج بإدارة مرفق عام والصادر بوجهه القرار ان يقوم بتصفية المبلغ خلال مهلة اربعة اشهر من تاريخ التبليغ.

في حال عدم التنفيذ ضمن المهلة المذكورة أعلاه، فانه يجب على المحتسب العام المسؤول عن تصفية المبلغ بناء على طلب صاحب العلاقة، ان يقوم بدفع المبلغ المحكوم به فوراً.

اذا كان عدم التنفيذ سببه نقص في الاعتمادات او عدم توافرها، يُمنع على الإدارة المعنية عقد او صرف او دفع اية نفقة قبل تصفية المبالغ المحكوم بها.

يغرّم بمبلغ لا يقل عن عشرين ضعف الحدّ الأدنى للأجور ولا يزيد عن المئتي مليون ليرة كل شخص يقوم او يشارك في عقد نفقة او صرفها او دفعها خلافاً للأصول المنصوص عنها في الفقرة السابقة فضلاً عن ما قد يحكم به من تعويض للمتضرر.

– تمكين المتقاضين من ممارسة طرق الطعن دون عوائق.

توسيع صلاحيات قضاء العجلة مع التقيد بمهل قصيرة للمحاكمة واصدار القرارات تكون بالايام او بالساعات

للعودة الى الفهرس

توافر العجلة. يجب على قاضي العجلة التحقق من قيام حالة طارئة مستعجلة تبرر اتخاذ تدابير حفظية لحماية الحقوق ومنع الضرر. يقدر وجود العجلة بالعودة الى المصالح التي تكون عرضة للخطر.

يكون قرار قاضي العجلة معجل التنفيذ نافذاً على الأصل بدون كفالة ما لم يأمر القاضي بتقديم كفالة.

لقاضي العجلة، بناء على طلب الخصوم او من تلقاء ذاته ان يفرض غرامة اكراهية لضمان تنفيذ قراراته. كما له أن يصفيها بصفة مؤقتة.

الفصل الأول: قضاء العجلة في الحالات الطارئة

- قضاء العجلة في قضايا الحريات
- عجلة التدابير الإحتياطية

الفصل الثاني: قضاء العجلة في المعاينة والتحقيق

الفصل الثالث: قضاء العجلة في السلفة على الدين

الفصل الرابع: قضاء العجلة في التعاقد

- كما ادخل المشروع مفهوماً جديداً وهو انه يمكن للمتضرر من قرار صادر عن قاضي العجلة ان يتقدم بطلب اعتراض الغير امام المرجع القضائي ذاته الذي صدر عنه القرار.

التحكيم

ان الانجاز الكبير هو ما احدثه مشروع القانون من خلال الكتاب الثالث فيه المتعلق بالتحكيم، وهو فعلاً أمر جديد يدخل على القانون الاداري كطريق من الطرق البديلة لتسوية المنازعات الادارية عن غير طريق القضاء الاداري والذي يأتي دوره لاحقاً عند طلب الصيغة التنفيذية للقرار التحكيمي والطعن في القرار التحكيمي، او من خلال دور قاضي المساندة الذي أعطي دوراً كبيراً في مؤازرة عملية التحكيم منذ بدايتها ولغاية اعطاء الصيغة التنفيذية للقرار التحكيمي، اذ انه معلوم ان النظام الحالي استبعد التحكيم من أحكامه كطريق لتسوية المنازعات الادارية بحيث ان التحكيم كان غير جائز في المنازعات العالقة مع الادارات والمؤسسات العامة طالما لم يرد نص صريح يجيز اللجوء اليه.

وقد أدى التطور الهائل لانتشار نظام التحكيم في دول العالم أجمع، باعتباره قضاءً بديلاً بفض النزاعات التجارية والمدنية والاقتصادية لما تتمتع به أحكامه من تميز من حيث عنصر السرعة والسرية بالاضافة الى الالزامية الى اعتباره الوسيلة الأولى والفعالة لمواكبة التطور السريع في تدفق المعاملات التجارية بين الدول وما ينتج عنها من منازعات تعرقل الاسستثمار، فضلاً عن ان نظام التحكيم يعمل على تشجيع المستثمر الأجنبي والخليجي والذي بات لا يرتضي بغير التحكيم بديلاً الى استثمار أمواله وذلك من خلال وجود نظام سهل وسريع يحمي حقوقه ومقدراته.

ومع عدم الاخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية المنضم اليها لبنان تسري أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام او القانون الخاص ايا كانت طبيعة العلاقة القانونية التي يدور حولها النزاع اذا كان هذا التحكيم يجري في لبنان سواء اكان

للعودة الى الفهرس

تحكيماً داخلياً او دولياً او انه يجري في الخارج واتفق اطرافه على اخـضاعه لأحكـام هـذا القانون.

تبقى الاشارة الى ان مشروع القانون الحالي فرق بين التحكيم الداخلي والتحكيم الـدولي، فبالنسبة الى الأول لا يكون البند التحكيمي أو اتفاق التحكيم نافذاً في العقود الإدارية إلا بعـد إجازته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح الوزير المختص بالنسبة للدولة أو سلطة الوصاية بالنسبة للأشخاص المعنويين من القانون العام، اما هذا الأمر غير مطلوب في التحكيم الدولي.

وقد أعطى مشروع القانون تعريفاً واضحاً للتحكيم الدولي وفقاً لمـا اسـتقر عليـه الفقـه والاجتهاد في هذا المجال فاعتبر التحكيم دولياً في الحالات التالية:

– اذا تعلقت العملية المتنازع بشأنها بأكثر من بلد، او اذا تناولت انتقالاً لاعيان او خدمات او دفعاً لأموال عبر الحدود.

– اذا كان يتعلق بمصالح التجارة الدولية.

تفهم لفظة التجارة بصورة واسعة، اذ لا تقتصر فقط على النطاق التجاري كما يعرفه قانون التجارة، بل تشمل بالاضافة الى أعمال التبادل والانتاج، أعمال البناء والاسـتثمار ومختلـف الخدمات، وبوجه عام كل عمل ذي طبيعة اقتصادية.

خلافاً لما ورد في المادتين ٤٩٨ و٤٩٩، يحق للدولة ولسائر الأشخاص المعنويين العامين اللجوء إلى التحكيم الدولي دون الحاجة الى أي اجازة مسبقة.

رئيس مجلس شورى الدولة

القاضي فادي الياس

❖ ❖ ❖

للعودة الى الفهرس