المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الادارية ١٩٥٧

الاعـــمال الحكوميـــة

ماهيتها ـ عدم قابلـية الطعن بهـــا

بقلم
جوزف الشدياق
المحامي

« الاندور » امارة مستقلة تشرف بموقعها الشامخ في اعالي جبال « البريني » على الاراضي الفرنسية والاراضي الاسبانية، وهي تقع على حدود الدولتين يحكم في امرها امير اسبـــاني وامير فرنسي .

وعام ١٩٣٩ ، وبموجب اتفاق مشترك وقعه الامير الفرنسي والامير الاسباني اقترن بموافقة رئيس الجمهورية الفرنسية واسقف « اوركيل » الاسباني ، انشأت الامارة محطة للاذاعة خاصة بها ، استخدمت في بثها للبرامج موجات كانت اعدتها الاتفاقات الدولية لدول اخرى . فقامت هذه الدول في توهـا ترسل الاحتجاج تلو الاحتجاج الى الحكومة الفرنسية معتبرة اياها مسؤولة دوليا عن محطة الاذاعة الاندورية . سارع الامير الفرنسي الى سحب رخصة الاستثمار ولكن بدون ان يحظى بموافقة الامير الاسباني . وبهذه الظروف تلقت مصلحـــة الاذاعة الفرنسية امرا من حكومتها بالتضييق على اذاعـــات راديو « اندور » وبتشويشها . وعندما استحال اثر ذلـــك ، الاستماع الى الاذاعـــات الاندورية ، استدعت شركة النشر والاعلان صاحبة الامتياز في الاذاعة المذكورة الدولة الفرنسية امام قاضي العجلة في باريس طالبة الزامها بازالة التشويش والتوقف عنه . قضى القاضي البدائي ومن بعده محكمـــة الاستئناف بوجوب التوقف عن التشويش لان التشويش يشكل تعديا لا يبرره نص قانوني . الا ان الحكومة الفرنسية اعتبرت ان اعمال التشويش هذه تشكل عملا حكوميا وليس تعديا وازاء اعتراضها ، رفع النزاع امام محكمة حل الخلافات الفرنسية التي قضت بالقرار الصادر عنها بتاريخ ٢ شباط ١٩٥٠ :

« بان التدبير المتخذ من الحكومة ، في الاحـــوال الموصوفة بموضوع الاذاعات الخاصة بمحطة تقع في ارض غير فرنسية لا تسري عليها القوانين الفرنسية ، وانما يحكم بامرها سلطة مزدوجة تختلف عن السلطة الفرنسية ، هو تدبير غير خاضع بطبيعته لاية رقابة قضائية . »

عام ١٩٣٩ دخلت الانسة « هولندر » القاصرة من المانيـا ، الى الولايات المتحدة حيث تزوجت من السيـــد « كريسلر » وانجبت منه ابنا ، وفي سنة ١٩٤٦ بعد ان انفصلت عن زوجها وامست طائفة منه عقدت قرانا مع السيد « كروود » بعـد ان احتفظت بابنها من بعلها الاول . واثر شكوى تقدم بها هـذا الاخير اوكلت المحكمة العليا في نيويورك امر الولاية على القاصر والحراسة عليه ، الى الام ، بعد ان اعطت والده حق مواجهته كل يوم احد وحق ابقائه الى جانبه طيلة شهر اب من كل سنة .

وفي شهر تموز ١٩٥١ ابحر الزوجان « كروود » الى اوروبا قاصدين برلين بعد ان ابلغا امر سفرهما الى السيد « كريسلر » فما كان من هذا الاخير الا ان تقدم بشكوى بحق السيـــدة « كروود » بمادة « خطف القاصر » اصدرت بنتيجتها محكمـــة نيويورك مذكرة توقيف بحق الزوجة . وطلبت حكومـــة الولايات المتحدة من السلطات الفرنسية استرداد السيـــدة كروود التي اوقفت عند نزولها من الباخرة في مرفأ « شربور » بعد ان سلم ولدها الى مصلحة الاسعاف العام وبتاريخ اول ايلول ١٩٥١ صدر قرار فرنسي اجاز استردادها فسلمت مع ابنها الى السلطات الاميركية التي قادتها مخفورة الى الولايات

المتحدة . بيد ان السيدة « كروود » كانت قد استدعت اعلان ابطال قرار الاسترداد لعلة تجاوز حد السلطة بذريعة ان قرار الاسترداد خالف من جهة معاهدة الاسترداد الفرنسية ـ الاميركية الموقعة بين البلدين عام ١٩٠٩ ومن جهة اخرى التشريع الفرنسي الصادر في ١٠ اذار ١٩٢٧ الذي يرعى الاسترداد .

فاصدر مجلس الشورى الفرنسي بتاريخ ٣٠ ايار ١٩٥٢ قرارا برد المراجعة يمكن على ضوء الحيثيات الواردة فيه استخلاص المبادىء القانونية التالية التي تسود الموضوع :

ـ ان قرار الاسترداد ليس بالعمل الحكومي الذي يدخل في نطاق الاعمال الخاصة بالعلاقات الدولية ، بل هو قرار قابل للطعن لتجاوز حد السلطة .

ـ ان مخالفة نصوص الاتفاقات الدولية تنزل منزلة المخالفة للقوانين الوطنية الداخلية وتقع في موقعها القانوني ، وهي تؤدي بالتالي الى الالغاء بسبب تجاوز حد السلطة .

ـ ان الرأي المطلوب من الهيئة الاتهامية ابداؤه في موضوع الاسترداد يخرج عن سلطان القضاء الاداري بكل ما يتصل بالاسباب المدلى بها في شرعية قرار الاسترداد ، ذلك لان الرأي الذي تبديه الهيئة الاتهامية بموضوع الاسترداد انما تبديه ضمانا لحرية الفرد بعد اتباع الاصول القانونية ، وبوصفها هيئة قضائية تختص بحماية حقوق الفرد وحريته ، ولذا لا يسوغ للقضاء الاداري ان يعيد النظر في رأي الهيئة الاتهامية ويدقق في انطباقه للواقع (رغم النظرية القائلة بان راي الهيئة الاتهامية لا يشكل قرارا قضائيا مبرما يرتاح اليه الفرد) . ومجلس الشورى باعلانه هذا المبدأ لم يشأ التدخل بامر جهاز القضاء العادي ومراقبة سير اعماله .

ان الاتفاقات القضائية المعقودة بين لبنان وبين الدول الاجنبية توكل امر النظر بطلب الاسترداد الى وزارة العدلية والى النائب العام .

ـ يحق للقضاء الاداري ان ينظر في صلاحية الهيئة التي وقعت قرار الاسترداد ، وفي شرعية الاصول المتبعة من الحكومة في اصداره . وعليه لا يسع الحكومة بعد ان تكون اصدرت قرارا برفض الاسترداد عقب اتباعها الاصول القانونية ان تعود بمجرد ظهور واقعة جديدة فتعدل عن قرارها وتعطي امرا بالاسترداد بدون ان تلجأ الى اتباع الاصول المقتضاة واخذ رأي الهيئة الاتهامية مجددا بالموضوع .

●

قصدت في مستهل هذا البحث سرد هذين القرارين بغية التدليل بصورة حية على العناصر الواقعية والقانونية التي يتألف منها العمل الحكومي . وانتقاء موضوع العمل الحكومي ارجبه التساؤل التالي : هل ان اعمال السلطة الاجرائية كافة خاضعة لسلطان القضاء الاداري او العادي ؟ ام ان هناك اعمالا تقوم بها السلطة التنفيذية حرة ، طليقة ، لا رقيب عليها بها ولا محاسب ؟

« ان العمل الحكومي هو العمل الذي تقوم به السلطة الادارية والذي يملك من الحصانة ما يفيه حق الطعن به لدى القضاء الاداري ولدى القضاء العادي ، بحيث لا يخضع لاية رقابة قضائية . »

ومفهوم العمل الحكومي في علم الحق الاداري يعود الى الزمن الذي كانت فيه الدولة في سيطرتها على الافراد تحتمي في الاعمال التي تصدر عنها وراء مبدأ **« سبب الدولة »** . وكان سبب الدولة غالبا سياسيا .

بيد ان الاجتهاد الاداري الحديث في مفهومه للعمل الحكومي اقلع عن الالتفات الى **« سبب الدولة »** والى **«الحافز السياسي»** ووصف العمل الحكومي **« بالعمل الذي يعتبره القضاء الاداري بسبب استنسابيته غير قابل ان يقوم جدل حوله او طعن بشأنه »** .

والاجتهاد يعمل جادا مع العلم ، في التضييق على الاعمال الحكومية وعلى حصر ميدان تطبيقها وهو يرجع في موضوعها الى قائمة تقليدية يتمشى عليها .

قائمة الاجتهاد في الاعمال الحكومية تفرق :

بين الاعمال في علاقات الحكومة مع المجلس النيابي

وبين الاعمال في علاقات الحكومة مع الدول الاخرى .

اعمال الحكومة في علاقاتها مع المجلس النيابي

ان مثل هذه الاعمال وان كانت تدخل في صلب الاعمال التنفيذية تشكل الاعمال الحكومية التي لا تخضع لاية رقابة قضائية بحيث يمتنع القضاء الاداري عن التدخل في علاقات الحكومة مع المجلس النيابي وعن التعدي على صلاحية السلطة

التشريعية التي تناظر اعمال الحكومة وتراقبها ·

ومن هذه الاعمال مثلا :

ـ تخلف الحكومة عن نشر القوانين
ـ رفضها عرض مشروع قانون على المجلس النيابي
ـ تخلف الوزير عن طلب اعتمادات معينة لمشروع لم يدخل بعد في حيز التنفيذ ·

ويكون الوضع خلاف ذلك اذا سبق للدولة وعاقدت افرادا تأمينا لسير اعمالها ونشأ لهؤلاء الافراد حق اكسبهم حق مداعاتها لتخلفها عن طلب اعتمادات خاصة بهم · ففي هذه الحالة يحق للقضاء الاداري ان يلزم الدولة بالمبالغ المترتبة عليها ·

« وان كان قرار الحكومة برفض الدفع لعدم وجود الاعتماد هو في محله القانوني ، الا ان تأخرها مدة طويلة عن اجراء المعاملات اللازمة لفتح الاعتماد اللازم للدفع من شأنه ان يلحق بالافراد ضررا هي مسؤولة عنه لعدم وجود ما يبرر هذا التأخير »

قرار مطر الدولة رقم ٤٩٥ تاريخ ٣ تشرين الثاني ١٩٥٤

كما « ان انقضاء سنتين على ترتب التعويض بدون ان تعمل الادارة على رصد الاعتمادات اللازمة يوجب الزام الدولة بمبلغه ، لان عدم توفر الاعتماد اذا كان يبرر عدم الدفع لسنة واحدة فانه لا يمكن ان يبرر عدم رصده في السنين اللاحقة »

القرار رقم ٣٩٢ المنشور في هذا العدد صفحة ٢٠٦

اعمال الحكومة في علاقاتها الدولية

ان لفي الارتباطات الدولية الملزمة للحكومة ميدانا خصبا للعمل الحكومي ·

يدخل في هذه الفئة ·

ـ الاعمال الخاصة بابرام او بفسخ المعاهدات الدولية وبصورة عامة العلاقات التي تقوم بين دولة واخرى ·

ـ الاعمال التي يقوم بها السفراء في الخارج اثناء قيامهم بوظيفتهم الدبلوماسية
(كان يتقاعس فنصل في القيام بأعمال الحماية لمصلحة المستدعي عند توقيفه من لدن السلطات المحلية ·)

ـ الاعمال الخاصة بتسيير شؤون الحرب ، والاعمال القائمة تنفيذا لخطط السياسة الخارجية المرسومة من الحكومة ·
(بحث الفريقان المتداعيان بالعمل الحكومي في ناحيته هذه في دعوى رشيد علي عسيران على الدولة ـ شورى ـ المجموعة الادارية العدد الاول ، الا ان مجلس الشورى لم ير من فائدة في الفصل بموضوع العمل الخدومي بسبب رده المراجعة شكلا)

ـ القرارات الخاصة باللجوء الى المحاكم الدولية

كان ترفض الحكومة رفع النزاع الى المحكمة الدولية ·

وما يجدر الاشارة اليه في هذا المضمار ان الحالات تصبح واقعية عندما تفضي الاعمال الحكومية الى التدابير التي تتخذها الحكومة تنفيذا لتلك الاعمال وتطبيقا لها ·

والاجتهاد فرق بين الاعمال التي يمكن فصلها عن الاتفاق الدولي والعلاقة الدولية اللذين اوجدا سبب اتخاذها ، وذلك من حيث التدابير الداخلية التي تملك فيها السلطة الحكومية من حرية التصرف وحرية التوجيه والادارة ما يجعلها مستقلة في السبل المستخدمة منها توصلا لانفاذ الموجب الذي تكون التزمته

قرار « كروود » المحكى عنه في مطلع المقال ـ والقرار رقم ٥١٢ تاريخ ١٧ـ١١ـ١٩٥٤ « طوطح » على « الدولة » المنشور خصيصا للدلالة في هذا العدد شورى صفحة ٢٠٣

وقد سمعت الدعوى من مجلس الشورى لان الدولة اللبنانية وان كانت مرتبطة بمعاهدة دولية فهي في تنفيذها للالتزامات الدولية ، تملك حق تقدير في القبول والرفض فمنح الجنسية من شأنه اخضاع عملها بهذا الموضوع لرقابة مجلس الشورى

وبين الاعمال التي لا يمكن فصلها ابدا عن الالتزامات الدولية، والتي تتجسم فيها ·

(قرار محطة الاذاعة الانذورية)

فالاعمال الاولى لا يمكن والحالة هذه عدها اعمالا حكومية بالمعنى الذي اوضحنا والطعن بها مسموع ومقبول ·

اما الاعمال الثانية فهي تنزل بمنزلة الاعمال الحكومية التي لا تقبل مراجعة ولا طعنا ·

وهناك فئة من الاعمال الحكومية تتمتع بمناعة تلازمها دوما تستمدها من مبدأ تفريق السلطات · ونعني بذلك الاعمال التي تقوم بها السلطة الادارية لتسيير مصلحة عامة قضائية · **فلا يجوز للمحاكم الادارية ان تراقب هذه الاعمال والمراجعة بموضوعها غير مسموعة ·**

القرار ٤٢٠ تاريخ ١٣ـ١٠ـ٥٤ فريد يوسف فياض · الحكومة اللبنانية المنشور خصيصا في هذا العدد شورى صفحة ٢٠٣

●

بقي ان نقول كلمة في مدى حصانة العمل الحكومي · ان

الحصانة التي يتميز بها هي مطلقة شامـــلة بحيث تعم طرق المراجعة كافة ان لجهة **البحث بقانونيته** ـ وان لجهة **مسؤولية الدولة في اتخاذه ـ وفي تأويله للارتباطات الدولية** • فالمراجعة بموضوعه لعلة تجاوز حد السلطة غير مسموعة كما يحظر الادلاء بالدفع الخاص بعدم شرعيته في حالة وضعه حيز التنفيذ • ولا تسمع دعوى المتضرر على الدولة بسبب الاضرار الناتجة عن قيامه وتنفيذه •

واذا كان الاجتهاد في تطوره الحديث يسعى لايجاد حـالة تحول دون احقاق الحق بعدم سماع دعوى الابطال لصالـح المتضررين ،

لانه يتعذر غالبا على المتضرر رفع قضيته الى المحاكم الدولية الا بواسطة الدولة التي ينتمي اليها بعد ان تكون محاكمها ردت مراجعته كما سبق وأسلفنا بقضية اذاعة الاندور •

فذلك عن طريق التعويض استنادا لمبدأ مسؤولية الدولة عن الاعمال التي تقوم بها وان كانت تلك الاعمال غير مشوبة بخطأ ولم يثبت عدم مشروعيتها •

راجع بموضوع هذا المقال المصادر الاتية :

A. de Laubadère — Les actes de gouvernement.
Odent — Contentieux administratif.
P. Duez — Les actes de gouvernement.
Waline — Les actes de gouvernement.
Long-Weil-Braibant — Les grands arrêts de la jurisprudence administrative.