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 ١٩٦٣

في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة والمسؤولية بالتعويض عنها

للمحامي جوزف الشدياق

- التمهيد للبحث (من ١ الى ٣)
- قاعدة التفريق بين مراجعات قضاء الأبطال ومراجعات القضاء الشامل (من ٤ الى ٦)
- مراجعات ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة :
  - التعيين القانوني للاعمال الادارية المشوبة بعيوب تجاوز حد السلطة (٧)
  - حصر الطعن بالقرارات التي لها قوة التنفيذ (من ٨ الى ١٢)
  - العبرة في الصفة للقرارا ت الادارية وليس للسلطةالتي تصدرها (١٣)
  - خروج الاعمال ذات الصفة العدلية عن رقابة القضاء الاداري (من ١٤ الى ١٦)
  - خروج الاعمال ذات الصفة التشريعية عن رقابة القضاء الاداري (١٧)
  - مدى رقابة القضاء الاداري على المراسيم الاشتراعية (من ١٨ الى ٢١)
  - شرط المصلحة في ادعاء الابطال لتجاوز حد السلطة (من ٢٢ الى ٢٣)
  - عنصر "السبب" في القرار الاداري المطعون فيه لتجاوز حد " لطة (من ٢٤ الى ٢٦)
  - في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة لعيب صدورها عن سلطة غير صالحة ((٢٧ و٢٨).
  - في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة (من ٢٩ الى ٣٤).
  - في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها خلافاً للقانون او الانظمة او خلافاً للقضية المحكمة (من ٣٥ الى٣٩)
  - في ابطال الاعمال الادارية لسبب تجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (من ٤٠ الى ٤٤).
  - المفاعيل الاعلانية لقرارات القضاء الاداري في موضوع الابطال لتجاوز حد السلطة (من ٤٥ الى ٤٧).

- مداعاة الادارة بالمسؤولية والتعويض امام القضاء الشامل عن قراراتها واعمالها المقضى بابطالها لتجاوز حد السلطة .

  - في الاصول الخاصة بهذه المداعاة (٤٨)

  - نظرية الخطأ المجلب المسؤولية الكامن وراء اللاشرعية (٤٩ و ٥٠) .

  - مسؤولية الادارة بالتعويض عن اعمالها المشوبة بالعيوب التقليدية الاربعة لتجاوز حد السلطة عبر الاجتهاد الاداري وذلك بعد اعلان ابطالها (من ٥١ الى ٥٤) .

  - الشرط الهام بقيام العلاقة السببية بين عدم المشروعية وبين الضرر لاعلان المسؤولية (٥٥) .

١ — ان كان لمجلس شورى الدولة ، ان « ينظر في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الادارية ، سواء اكانت تتعلق بالافراد ام بالانظمة والصادرة عن السلطة الادارية » (المادة ٥٢ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة) ، وكان « عليه ان يبطل الاعمال الادارية اذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة ، او اذا ما اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة ، او خلافاً للقانون او الانظمة او خلافاً للقضية المحكمة ، او اذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها » ، على ما جاء ايضاً في نص المادة ٩٨ من نظام مجلس الشورى ، فهل للافراد المتضررين من هذه القرارات والاعمال الادارية حق مساءلة الدولة عنها ومداعاتها بالتعويض عند القضاء بابطالها ؟

وان اجاز الحق الاداري هذه المساءلة وتلك المداعاة ، فكيف الطريق الى ذلك ؟

هذا التساؤل ، وقد تدعو له قواعد الحق الاداري ، انما يثير البحث في :

١ — قاعدة التفريق بين مراجعات قضاء الابطال ومراجعات القضاء الشامل التي تسود اصول المحاكمات الادارية .

٢ — الادعاء بابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة .

٣ — مسؤولية الدولة بالتعويض عنها بعد اعلان ابطالها .

٢ — وان لمن الضرورة بمكان قبل معالجة موضوع ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة وموضوع مسؤولية الدولة بالتعويض عنها ، ان نتبين هذا التفريق بين قضاء الابطال — وقد ينضم تحت لوائه موضوع الابطال لتجاوز حد السلطة — وبين القضاء الشامل — وقد ترتد اليه مسألة التعويض في اثر اعلان هذا الابطال — .

٣ — ولنا في تبيان الفوارق القائمة بين مراجعات قضاء الابطال ومراجعات القضاء الشامل بالنسبة الى **النقطة** المعروضة على القاضي الاداري ، وعلى **الدور** الذي يقوم به في حلها ، **والاوصاف** التي يتميز بها قراره ، ما يسهم من ناحية ، في اظهار الاسباب التي من اجلها توجب الادعاء في موضوع ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة في **منازعة اولى** ؛ واقتضى الادعاء في موضوع مسؤولية الدولة بالتعويض عنها بعد اعلان ابطالها في **منازعة ثانية** ، وما يساعد من ناحية اخرى على الاجلاء عن الدوافع التي تحول دون الجمع في المداعاة بين الموضوعين .

قاعدة التفريق بين مراجعات قضاء الابطال ومراجعات القضاء الشامل .

٤ — ان النقطة القانونية التي يقتضي على القاضي الاداري حلها في مراجعات قضاء الابطال لتجاوز حد السلطة تتصل **بشرعية عمل الادارة** ، **ومخالفته قاعدة قانونية عامة** ، في حين ان النقطة القانونية التي يقتضي على القاضي الاداري حلها في مراجعات القضاء الشامل تتصل **بحالة المدعي الشخصية والوضع القانوني** الذي هو فيه اذ يداعي الادارة بمطاليب معينة ، كما في حال مطالبته اياها بمبالغ محددة من المال تعويضاً عن ضرر اصابه بسبب خطأ ارتكبته في اتيانها عملا ادارياً مخالفاً للقانون .

٥ ــ واما الدور الذي يقوم به القاضي الاداري في مراجعات القضاء الشامل فهو دور جامع . فبعد ان يتحقق من وضع المدعي بالنسبة للحقوق التي يدعيها بوجه الادارة ، يصدر حكمه بالزامها باداء او دفع ما ادعى به . فاختصاصه لا ينحصر بالنظر في عمل الادارة بل يتعداه الى الحكم بالزامها بما يترتب عليها اداؤه من المبالغ بسبب فعلها ، ولذا كانت تسمية « القضاء الشامل » ، وبها تنعت القرارات التي تصدرها المحاكم الادارية الصالحة في تلك المراجعات ، في حال ان في مراجعات قضاء الابطال تقتصر مهمة القاضي الاداري اما على رد مراجعة المستدعي ، واما على اعتبار العمل الاداري المطعون فيه باطلا لمخالفته القانون .

٦ ــ ولهذا التفريق بين مراجعات القضاء الشامل ومراجعات قضاء الابطال اهمية واقعية وقانونية بالغة وذلك :

أ) ــ لان المستدعي في مراجعته القضاء الشامل لا يسعه اتباع الاصول المتبعة في مراجعة قضاء الابطال اذا كان ادعاؤه يعود للقضاء الشامل كما لا يسعه في مراجعته قضاء الابطال ان يضيف الى طلب الابطال المرفوع منه مطاليب تتعلق بالزام الادارة بمبالغ من المال (١) . ومعنى ذلك ان مداعاة الدولة بالتعويض عن قرار اداري كان اداة لتجاوز حد السلطة وملحقاً ضرراً تستلزم في البدء ، مراجعة ابطال هذا القرار عن طريق قضاء الابطال حتى اذا ما قضي باعلان ابطاله يربط التراع في موضوع الاضرار التي يكون احدثها تمهيداً لمداعاة الدولة بالمسؤولية عنها اذا كان الى ذلك من سبيل . وقد تجدر الاشارة هنا الى ان الاجتهاد الاداري الحديث مال نحو سماع مراجعات التعويض عن الاعمال الادارية المخالفة للقانون عن طريق القضاء الشامل ، لاسيما في موضوع الوظيفة العامة ، حتى بعد انصرام المهل المحددة لمراجعات ابطالها (١ مكرر) .

ب)ــ بالنسبة لقاعدة « اولوية » مراجعة القضاء الشامل بنظر القانون ، ولما ينشأ عنها من مفاعيل وآثار بشأن المراجعات الموازية اذ لا تقبل مراجعة طلب الابطال لتجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء الى مراجعة القضاء الشامل بشرط ان ينال النتيجة نفسها التي كان لينالها فيما لو راجع قضاء الابطال (٢) .

اما وقد تحددت معالم التفريق بين مراجعات قضاء الابطال ومراجعات القضاء الشامل ، نعالج موضوع ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة في مرحلة اولى ننتقل بعدها الى معالجة موضوع حالات مساءلة الادارة عن هذه الاعمال والمطالبة بالتعويض عنها .

في مراجعات ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة

٧ ــ عينت المادة ٩٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ الصادر بتاريخ ١٢ــ٦ــ١٩٥٩ والمنظم مجلس شورى الدولة ، القرارات الادارية التي يقبل الطعن فيها لدى مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حد السلطة ، اذ نصت بان « لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ضد قرارات ادارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها الحاق الضرر ، وبان لا يجوز في اي حال قبول المراجعة فيما يتعلق باعمال لها صفة تشريعية او عدلية » .

كما عددت المادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي ذاته ، الاعمال الادارية التي يقضي مجلس شورى الدولة بابطالها عندما تكون مشوبة بعيب من العيوب التالية :

١ ــ اذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة .
٢ ــ اذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة .

---

(١) ــ قرار مجلس شورى الدولة ٢١٨ تاريخ ١٤ــ٥ــ١٩٥٨ دعوى منذر عماد على الدولة هذه « المجموعة الادارية » ١٩٥٨ صفحة ١٦٤

(١ مكرر) ــ راجع « سماع مراجعات التعويض عن الاعمال الادارية المخالفة للقانون بعد انصرام المهلة المحددة لمراجعات ابطالها »، للمحامي جوزف الشدياق . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦١ باب المقالات الحقوقية صفحة ٢٥ .

(٢) ــ راجع « قاعدة المراجعة الموازية والخروج عنها في نظرية العمل الاداري المنفصل عن العقد » للمحامي جوزف الشدياق ، والمراجع المبينة في المقال . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ باب المقالات الحقوقية صفحة ٩ .

٣ – اذا اتخذت خلافاً للقانون او الانظمة او خلافاً للقضية المحكمة .
٤ – اذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها .

٨ – ولا بد من الرجوع الى ما استقر عليه الاجتهاد الاداري في تعيينه للقرارات الادارية المحضة التي لها قوة التنفيذ القابلة الطعن لسبب تجاوز حد السلطة .

٩ – فقد قضى مجلس شورى الدولة بان قرار التحويل الصادر عن رئيس مصلحة البلديات والتنظيم المدني لتقرير وضعه رئيس قسم التفتيش الى المحافظ ، وفيه اثبات لمخالفات واقعة في بناء مستدعي المراجعة ، والطلب لهدم البناء المخالف ليس بالقرار النافذ القابل للطعن بذاته ، ذلك لان الجهة الصالحة لاتخاذ مثل هذا القرار في النهاية هو رئيس البلدية (٣) ، كما قضى ايضاً بان يكون غير قابل للطعن ، والمراجعة في موضوع ابطاله مردودة شكلا ، الرأي المعترض عليه الصادر عن احدى اللجان المعينة من رئيس مجلس الوزراء لدرس موضوع ما ، على ان يبقى للمرجع التقريري المختص ، الحق باتخاذ القرار النهائي النافذ بشأنه (٤) .

١٠ – وما هو مقرر علماً واجتهاداً ان مجلس الشورى يبقى صالحاً للنظر في الطعون الخاصة بتجاوز حد السلطة ما دام القانون لا ينص صراحة على عدم قابلية القرار الاداري للطعن بهذه العلة (٥) ذلك لان الطعن بسبب تجاوز حد السلطة لا يمكن حظر ممارسته الا بنص قانوني صريح ، ومثل هذا الحصر لا يستنتج استنتاجاً ، بل يجب ايراده صراحة بالنظر لما يترتب على ذلك الطريق من طرق المراجعة من نتائج تتصل بحماية قانونية الاوضاع (٦) . ومراجعة الابطال عن طريق تجاوز حد السلطة هي مراجعة تضمن مشروعية الاعمال الادارية فلا يمكن استبعادها الا بنص صريح وفي ظروف استثنائية خارقة ، والحرمان منها يشجع على التوسل بالوسائل المغايرة للقانون مع ما يترتب عليه من التجاوزات والتعديات التي تؤدي الى الفوضى والاباحة . فالزام العارض مثلا في معرض مناقصة عامة بموجب دفتر شروط خاص بالالتزام بتقديم تصريح يعترف به باخذه العلم بالاحكام القانونية والمالية والفنية المتعلقة بالمناقصة وبقبوله بها دون تحفظ ، ليس من شأنه حرمانه من ممارسة حق الطعن باعمال المناقصة عن طريق تجاوز حد السلطة (٦ مكرر) .

١١ – والقانون لا يوجب شكلا خاصاً او صورة معينة للقرارات الادارية لتكون قابلة الطعن لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة : فقد يكفي ان تكون بصيغة كتاب لها قوة التنفيذ ومن شأنها الحاق الضرر بالافراد . فكتاب مدير الطرق والمباني في وزارة الاشغال العامة والنقل مثلا الصادر عنه جواباً على استدعاء مرفوع الى وزارة الاشغال من احد الافراد بطلب نزع لوحات اعلانية منصوبة في محطة لتوزيع البنزين بجانب الطريق العام ، يشكل قراراً ادارياً قابلا للطعن امام مجلس شورى الدولة (٧) .
١٢ – ولا حاجة الى مراجعة ادارية مسبقة في سبيل الطعن بالقرارات الادارية النافذة التي من شأنها الحاق الضرر عن طريق تجاوز حد السلطة (٨) .

---

(٣) – قرار مجلس شورى الدولة ١٤٩ تاريخ ١٠–٤–١٩٦٢ هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ١٠٥ دعوى صوما على الدولة
(٤) – قرار مجلس شورى الدولة ٩٨٨ تاريخ ٢١–١١–١٩٦٢ هذه "المجموعة الادارية " ١٩٦٣ صفحة ١٤٧ دعوى غسطين على الدولة .
(٥) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٩٩ تاريخ ١٨–٦–١٩٥٦ . الدولة على الطياره والحص . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ صفحة ٦٧ .
وايضاً :
- C.E. 17 févr. 1950 R.O.P. 1951, p. 487
- C.E. 17 févr. 1953 R.O.P. 1953, p. 468
(٦) – قرار مجلس شورى الدولة ١٨٢ تاريخ ٢٠–٢–١٩٥٧ واكيم على الدولة هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ صفحة ١٠٨ وفيه ان قانون ١١–٦–١٩٥٥ المتعلق برفع الحصانة عن الموظفين ويمنح الحكومة حق احالة الموظفين وصرفهم من الخدمة – لا يقضي بمنع الطعن بالمراسيم التي تتخذها الادارة في نطاق تطبيقه ، وعليه تكون هذه المراسيم قابلة الطعن لسبب تجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة .
– راجع المقال : " قاعدة الاختصاص في اجارة املاك الدولة الخاصة " هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٣ باب المقالات الحقوقية صفحة ٢٠ للمحامي جوزف الشدياق وفيه الاشارة الى اعلان الاجتهاد الاداري لجواز سماع المراجعة الادارية وان نص المشترع على أن القرار موضع الطعن فيها " لا يقبل اية مراجعة ادارية او قضائية " او انه غير قابل لاية مراجعة " .
(٦ مكرر) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٥٥ تاريخ ١٥–٣–١٩٦١ بيار شاهين على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ صفحة ٩٣
(٧) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٠ تاريخ ٢٣–١–١٩٥٨ دعوى شركة موبيل اويل اوف لبانون هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٨ صفحة ٥٦ .
(٨) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٨٤ تاريخ ١٧–٤–١٩٥٨ دعوى نجيب غنطوس على بلدية بيروت هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٨ صفحة ١٢٤ .

١٣ – ولئن كانت صلاحية مجلس الشورى تنحصر في الرقابة على القرارات الادارية النافذة التي من شأنها الحاق الضرر ، وقد تخرج عنها الاعمال القضائية والتشريعية تمشياً مع مبدأ استقلال السلطات الذي يقوم عليه نظام الحكم في الدستور ، الا ان المعيار القانوني لتحديد صلاحية مجلس الشورى هذه ، هو في صفة القرار لا في المرجع الذي يتخذه والسلطة التي يصدر عنها ، فهو اداري ويبقى بهذه الصفة خاضعاً للرقابة القضائية طالما ان موضوعه اداري صرف بصرف النظر عن صفة المرجع الذي ولي بمقتضى القانون صلاحية ممارسته . وبذلك ، وعلى سبيل المثال ، تحتفظ قرارات مجلس القضاء الاعلى فيما يتعلق بشؤون القضاة المسلكية – كالتعيين والصرف والاخراج من السلك بغير الطرق التأديبية القضائية – بصفتها الادارية لخروجها عن الوظيفة القضائية المحددة دستوراً وقانوناً ، وتبقى بهذه الصفة خاضعة لرقابة القضاء الاداري . ولكن رقابة القضاء الاداري هذه تنحصر في التثبت من ان الاجراءات التي ينص عليها القانون قد توفرت في القرارات المطعون فيها ، وانها مطابقة للوقائع التي تستند اليها ، بدون ان يحل محل مجلس القضاء الاعلى في ممارسة حق التقدير المخول به (٩) .

١٤ – ان جنوح القضاء الاداري نحو اعتماد الصفة اللازمة للقرار القابل للطعن عن طريق تجاوز حد السلطة امام مجلس الشورى يعزل عن السلطة التي تصدره ، انما يؤدي الى البحث بعدم جواز قبول المراجعة لتجاوز حد السلطة في اي حال من الاحوال فيما يتعلق بالاعمال التي لها صفة تشريعية او عدلية ، وقد جاء نص المادة ٩٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ الصادر بتاريخ ١٢–٦–١٩٥٩ في الموضوع صريحاً .

١٥ – ومن هذا الحظر انه لا يعود للمحاكم الادارية حق الرقابة على الاعمال القضائية المتعلقة بسير القضاء ، كالعمل الذي يقوم به وزير العدل بوصفه مرجعاً للسلطة القضائية ، حينما يصدر مثلا مذكرة بتسليم مفاتيح صندوق حديدي موجود في احد المصارف ، ومفتاح دار تخص احد الاشخاص المتوفين الى ورثته لانهم جميعهم موجودين في لبنان وليس بينهم قاصر ، ولم يتقدم احد منهم بدعوى تحرير تركة لدى القضاء ، على اعتبار ان ليس في القضية ما يوجب اجراء معاملات تحرير التركة (١٠) . فعمل وزير العدل باصدار مثل هذه المذكرة ، اذ يتعلق بممارسة وظيفة عدلية ، يخرج عن رقابة القضاء الاداري .

١٦ – وقد تخرج عن قاعدة عدم اختصاص القضاء الاداري بالنظر في الاعمال ذات الصفة العدلية هذه ، القرارات المتعلقة بتنظيم القضاء وتأليف المحاكم ، وهي من القرارات الادارية التي تخضع لرقابة القضاء الاداري ، لانها صادرة عن سلطة ادارية ، وفي شؤون ادارية تعود الى تنظيم المصلحة العامة القضائية بخلاف الاعمال المتعلقة بسير القضاء ووظائفه . وبذلك يكون المرسوم القاضي بتشكيل محكمة استثنائية للنظر باعادة المحاكمة لبعض القضايا ، من المراسيم المتعلقة بتنظيم القضاء وخاضعاً بالتالي لرقابة مجلس الشورى (١١) .

١٧ – ومن هذا الحظر ايضاً ، ان لا رقابة لمجلس شورى الدولة على الاعمال التشريعية ، حتى ولا على التدابير الصادرة عن رئيس مجلس النواب او مكتبه او لجانه عملا بمبدأ فصل السلطات فالاستقلال الذي يتمتع به مجلس النواب بصفته السلطة التشريعية في البلاد يجعل ما يتخذه مكتبه او رئيسه او لجانه من تدابير او ما يصدر عن مجموعه من تشريعات وقرارات ، خارجاً عن رقابة القضاء الاداري . وقد تكون بالتالي الدعوى الرامية الى ابطال قرار رئيس مجلس النواب الآمر باخلاء مقهى المجلس من شاغله مردودة لعدم الاختصاص (١٢) .

ماذا في موضوع المراسيم الاشتراعية

١٨ – ان الاعمال التشريعية التي لا تخضع لرقابة قضاء الابطال هي الاعمال البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية ذاتها .

وان نصت المادة ٩٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة بان لا يجوز في اي حال قبول المراجعة فيما يتعلق باعمال لها صفة تشريعية ، الا ان المادة ٥٢ من المرسوم الاشتراعي ذاته ، اولت مجلس الشورى صلاحية النظر في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم المتعلقة بالانظمة . ولما كان بامكان السلطة التشريعية توسيع صلاحية السلطة التنفيذية في حقل التنظيم على حساب التشريع او تخويلها موقتاً

---

(٩) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠ تاريخ ٢٣–١–١٩٥٩ دعوى الياس الريس على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٩ صفحة ٢٢

(١٠) – قرار محكمة حل الخلافات رقم ٣٠٧ تاريخ ١٢–٩–١٩٦٢ دعوى شهوار بيرار على الدولة ورفاقها . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ١٥١

(١١) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٣٢ تاريخ ٢٠–١٢–١٩٥٧ دعوى بلدية برج البراجنة على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٨ صفحة ٣١

(١٢) – قرار مجلس شورى الدولة ٦٧٦ تاريخ ٢٧–١٠–١٩٦٢ دعوى ميشال الخوري على مجلس النواب بشخص رئيسه . هذه " المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٢٢٨ .

ولمدة معينة حق اصدار التشريع بموجب مراسيم في امور تشريعية محددة على ان تعرض على السلطة التشريعية في المهلة التي يعينها قانون التفويض الصادر للحكومة من السلطة التشريعية ، وكانت المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في موضوع التشريع وفي نطاق قانون التفويض تعرف باسم المراسيم الاشتراعية ، وجب اعتبار هذه المراسيم الاشتراعية اعمالا ادارية بصدورها عن السلطة التنفيذية ، وخاضعة بالتالي الى رقابة القضاء الاداري الى ان تقترن بالاقرار من السلطة التشريعية . وهذا الوضع هو ليتفق مع المبدأ العام الذي يقضي بخروج الاعمال البرلمانية عن رقابة القضاء الاداري لان المراسيم الاشتراعية ليست اعمالا صادرة عن السلطة التشريعية بل هي اعمال ادارية صادرة عن السلطة التنفيذية ولا تصبح اعمالا تشريعية الا بالمصادقة عليها من مجلس النواب . ثم ان الاعمال التشريعية التي لا تخضع لرقابة قضاء الابطال هي الاعمال البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية ذاتها .

١٩ — والرقابة البرلمانية لا تمنع من الرقابة القضائية لانها رقابة تبحث في ملاءمة التشريع من حيث موضوعه فينظر مجلس النواب هل هذا التشريع صالح فيبقي عليه او انه غير صالح فيسقطه من الوقت الذي لا يقره فيه . اما الرقابة القضائية فتبحث في مشروعية التشريع استيفاءه للشروط المحددة بالقانون فينظر القضاء هل التزمت السلطة التنفيذية في اصداره قانون التفويض فيحكم بصحته او انها تجاوزتها فيقضي بالغائه ويعتبر التشريع باطلا منذ صدوره .

٢٠ — فالرقابة البرلمانيةهي رقابة ملاءمة تستعمل بها السلطة التشريعية سلطتها التقديرية وجزاؤها سقوط التشريع من وقت عدم اقراره . اما الرقابة القضائية فرقابة مشروعية وجزاؤها زوال التشريع باثر رجعي . وما دامت المراسيم الاشتراعية الصادرة عن السلطة التنفيذية لم تقترن باقرارها من المجلس النيابي ، فان القضاء الاداري يبقى صالحاً للنظر فيها (١٣) .

٢١ — ولا يمكن القول ببطلان مرسوم اشتراعي لم تدون احالته الى المجلس النيابي من السلطة التنفيذية وفي قيوده اذا ما ثبت قيام معاملة ايداعه المجلس ضمن المدة القانونية (١٤) .

٢٢ — وقد يكتفى لصحة الادعاء في قضايا الابطال لتجاوز حد السلطة ان يكون المدعي صاحب مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة اي ، ان يكون في حالة قانونية تتأثر بالقرار الذي يدعي بابطاله ، ولايشترط ان يكون صاحب حق (١٥) .

٢٣ — هذا وان العقود الادارية تقبل الطعن بسبب تجاوز حد السلطة من الغير الذي يدعي ان فيها ما يمس له حقاً (١٦) .

وان لمن الافادة بمكان ، وقبل الدخول في بحث اسباب الابطال لتجاوز حد السلطة ، ان نعالج موضوع اسباب القرارات الادارية والسند الذي تبنى عليه هذه القرارات ، فيتبين بذلك لنا مدى رقابة القضاء الاداري على اعمال الادارة في مراجعات طلب ابطالها .

٢٤ — الاصل ان الادارة غير ملزمة بالافصاح عن اسباب قراراتها ما لم يكن من نص قانوني او نظامي يوجب عليها ذلك (١٧) ، وان هذه القرارات مشروعة ما لم يثبت المتضرر منها عكس ذلك (١٧ مكرر) . وان من حق القضاء الاداري ان يحدد للقرارات الإدارية اسبابها الحقيقية التي لم تظهر فيها ، وان يمارس حقه في الرقابة على هذه الاسباب . فالسلطة التنسيبية مثلا التي تقرر للحكومة بموجب مرسوم اشتراعي لصرف الموظفين في رفع القيود والحصانات ، لا تخضع لرقابة القضاء الاداري الا من حيث صحة الاسباب والوقائع المادية والقانونية التي تستند اليها التدابير المتخذة بمقتضى السلطة المذكورة . فاذا لم يكن في المرسوم الاشتراعي القاضي برفع القيود والحصانات ما يلزم الحكومة باسناد التدبير الذي

---

(١٣) — قرار مجلس شورى الدولة ٥٢٢ تاريخ ٩-١١-١٩٥٥ دعوى سليم الطيارة على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ صفحة ٦٣ .
وقراره ٣٦٠ تاريخ ٣-٤-١٩٥٧ في موضوع طلب تفسير . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ صفحة ١٤٥ .
وقراره تاريخ ٥-١-١٩٥٩ دعوى امين طليع على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٣ .

(١٤) — قرار مجلس شورى الدولة ٢٠٤ تاريخ ٨-١٠-١٩٥٩ دعوى ح.ح. على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٩ صفحة ١٧٩

(١٥) — المادة ٩٦ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة .
قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٣٨ تاريخ ٢٠-١٠-١٩٥٩ دعوى انطوان فضول على الدولة . هذه المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٣٥

(١٦) — قرار مجلس شورى الدولة ٥٩٦ تاريخ ١٦-١٠-١٩٦١ دعوى شركة فيانيني وكومسترا على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ صفحة ٢١١ .

(١٧) — قرار مجلس شورى الدولة ١٠٧٢ تاريخ ٣-١٢-١٩٦٢ جوزف خاشو على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٣ صفحة ٨٤

(١٧ مكرر) — قرار المحكمة الادارية العليا في القاهرة المنشور في مجلة قضايا الحكومة العدد الاول ١٩٥٩ صفحة ١٧٩ وفي هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ باب الاحكام الادارية المقابلة صفحة ٩

يصدر عنها الى اسباب ظاهرة تبرره فليس في مثل هذه الحالة للقضاء الاداري ان يمارس حقه في التقدير الا اذا اظهرت الحكومة فيما بعد او ظهرت في الملف الاداري او في اي تحقيق ، الاسباب والوقائع التي استندت اليها في اتخاذه (١٨) .

٢٥ — وان نص القانون على ايلاء الادارة سلطة ممارسة عمل ما ، تقوم به في اي وقت ودون اي تفويض ، ولم يكن فيه نص يوجب عليها بيان الاسباب عند ممارستها هذا العمل ، فان التدبير الذي يصدر عنها في هذا الشأن هو من الاعمال التقديرية التي لا تخضع لبيان الاسباب (١٩) .

٢٦ — ويراقب مجلس شورى الدولة صحة الوقائع التي يستند اليها القرار الاداري المطعون فيه على ضوء المستندات والادلة الرسمية المقدمة في الملف الاداري ولوائح الفريقين (٢٠) وقد يعطي العمل الاداري مداه القانوني بالنسبة لواقعة بقطع النظر عما يمكن ان يصدر عن الادارة بعد ذلك من اعمال منفصلة عنه او اراء لاحقة به (٢١) .

في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة

لعيب صدورها عن سلطة غير صالحة .

٢٧ — ان « على مجلس شورى الدولة ان يبطل الاعمال الادارية المشوبة بعيب صدورها عن سلطة غير صالحة » (نص الفقرة الاولى من المادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة) .

اما القرار الاداري المشوب بعيب عدم الاختصاص فهو القرار الذي يصدر عن سلطة لا صفة لها في اصداره .

٢٨ — ويجب التفريق بين عدم اختصاص السلطة الايجابي وذلك في حال اتخاذها قراراً لا تملك صلاحية لاصداره ، وعدم اختصاصها السلبي عندما تمتنع عن اتخاذ قرار يدخل في صلب صلاحيتها .

ولما كان من الصعب في غالب الاحيان تعيين السلطة الصالحة لاتخاذ القرار الاداري عند سكوت النص ، وجب الرجوع الى المبادىء العامة المتعلقة بالتنظيم الاداري وخاصة الى مبدأ « موازاة الاختصاص » ، والذي بموجبه يعود الى السلطة التي اتخذت قراراً ما ، حق اصدار قرار يخالفه ما لم يكن هناك من نص قانوني يقضي بخلاف ذلك . وبين عيب عدم الاختصاص واغتصاب السلطة وجه من التقارب ، بان غدا اغتصاب السلطة في مفهوم العلم الاداري « اما اغتصاب حق التقرير دونما حق في ذلك ، او ممارسة صلاحية تخرج عن سلطان السلطة الادارية في التعدي على السلطة التشريعية او القضائية او الاجرائية » (٢٢) . وان لم ينادي الاجتهاد الاداري بنظرية « اغتصاب السلطة » في واقع فصله المنازعات التي ترفع اليه فذلك لسبب ارتداده الى نظرية التعدي . وقد يكون في الامر تعد عندما تأتي الادارة عملا او تتخذ قراراً لا يمكن اسناده الى ممارسة اية سلطة تملكها (٢٣) .

ولعيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الاداري وجه آخر يبرز في المساس بقواعد توزيع الصلاحيات بين السلطات الادارية نفسها (٢٤) وقد يظهر في تعدي السلطة الدنيا على صلاحية السلطة العليا وفي نيل السلطة العليا من صلاحية السلطة الدنيا .

اما الوجه الاخير لهذا العيب في عدم الاختصاص فتتبينه في الزمن حينما تتخذ سلطة ادارية قراراً قبل توليها قانوناً ما خولت به من اختصاص او بعد سحب ما ولت به من سلطان ، او اخيراً ، حينما تجعل القرار المتخذ منها سارياً في مفعوله على صورة رجعية او عقب اتخاذه لمدة بعيدة(٢٥)

---

(١٨) — قرار مجلس شورى الدولة ٥٣ تاريخ ٢٥-٢-١٩٦٠ دعوى حليم بارتي على الدولة . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ صفحة ٩٨

(١٩) — قرار مجلس شورى الدولة ١٢٠ تاريخ ١٧-٥-١٩٦٠ دعوى عزت الحايك على الدولة هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ صفحة ١٥٧

(٢٠) — قرار مجلس شورى الدولة ٦٣٦ تاريخ ٢٠-١٢-١٩٥٧ دعوى احمد حيدر على محافظ لبنان الشمالي . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٥٨ صفحة ٥٨

(٢١) — قرار مجلس شورى الدولة ٢٧٦ تاريخ ٨-٧-١٩٥٨ دعوى عبد القادر الجزائرلي على الدولة . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٥٨ صفحة٢٠٣

(٢٢) — لافيريير . القضاء الاداري صفحة ٤٦٩ و ٤٧٠ .

(٢٣) — انظر « قاعدة الاختصاص في نظرية الاستيلاء والتعدي » المحامي جوزف التدياق . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦١ باب المقالات الحقوقية صفحة ١١

(٢٤) — يتجاوز رئيس البلدية حد السلطة الممنوحة له اذا اتخذ قراراً بصرف احد موظفي البلدية من الخدمة وكان اتخاذ مثل هذا القرار عائداً لاختصاص المجلس التأديبي (قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠ تاريخ ٢٠-١-١٩٦٠ « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ دعوى سبع الهاني على بلدية فرن الشباك صفحة ٦٤)

(٢٥) — اودون . التنازع الاداري . صفحة ٨٥٦

في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القانون او الانظمة .

٢٩ – ان القيود المتعلقة بصيغة القرارات الادارية وبالمعاملات التي تهيء اصدارها تنص عليها القوانين والانظمة وتفرض مراعاتها المبادىء الحقوقية العامة . والبطلان لمخالفة المعاملات الجوهرية هو **بطلان مطلق** يتصل بمخالفة الصيغ التي يفرضها القانون او النظام او مبادىء الحق العام .

والاجتهاد الاداري ينظر الى النتائج المترتبة من مراعاة الصيغ المفروضة قانوناً ومن الاسباب التي دعت الى ايجابها اكثر مما ينظر الى الصيغة بحد ذاتها . فاذا ما تراءى للقاضي الاداري ان اغفال الصيغة او الخطأ المرتكب في اتمامها كان او لم يكن ذات اثر دافع في اصدار القرار الاداري المطعون فيه ، قضى عند ذلك بابطاله او بصحته . وعلى هذه الضابطة تركزت قاعدةابطال الاعمال الادارية لسبب مخالفةالصيغ والمعاملات الجوهرية . وقد كرسها المشرع في نص المادة ٩٨ فقرتها الثانية اذ جاء فيها ان يبطل مجلس شورى الدولة القرارات الادارية المتخذة خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة .

٣٠ – اما الاجتهاد فقد ذهب عند فقدان نص القانون او الانظمة في موضوع مخالفة المعاملات الجوهرية الى الاخذ بالمبادىء العامة للحق العام وبقاعدة « **موازاة الصيغ** » التي تفرض عند وجوب اتخاذ قرار اداري ما بصيغة معينة او عقب اتمام معاملات معينة ، اتباع ذات الاصول عند اتخاذ قرار مضاد او مخالف له .

٣١ – فاذا ما نص القانون على ابتناء القرار الاداري على **استطلاع رأي** هيئة او لجنة ادارية كان اغفال اجراء هذه المعاملة اغفالا لمعاملة جوهرية يؤدي الى بطلان القرار المتخذ دون اجرائها . فقد يكون القرار الذي يتخذه وزير الداخلية بفرض عقوبة الطرد بحق بعض رجال قوى الامن بدون استطلاع رأي المجلس التأديبي – على الرغم مما نصت عليه المادة ٩٢ من المرسوم الاشتراعي ٢٠ تاريخ ١٥–١–١٩٥٥ « بان تفرض عقوبة خفض الرتبة والطرد للرتباء والافراد بقرار من وزير الداخلية مبني على رأي مجلس تأديبي يتألف من ثلاثة ضباط » – مستوجباً الابطال ، لاهماله اجراءا قانونياً ومعاملة جوهرية نص عليها القانون تتصل بحق الدفاع (٢٦) .

٣٢ – **والاقتراح** هو معاملة جوهرية لصحة القرار الاداري . لان الاقتراح يتجاوز مجرد التحويل ليعني الاختيار الذي يحمل معنى الموافقة . فان جاء قرار لوزير الداخلية بانشاء بلدية في احدى القرى غير مبني على اقتراح من المحافظ كان مستوجباً الابطال لان فيه مخالفة لمعاملة جوهرية نصت على وجوب مراعاتها احكام قانون البلديات في ان يتم انشاء البلدية الجديدة بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ (٢٧) .

٣٣ – ثم ان عدم اتباع الاصول المنصوص عنها قانوناً لناحية « **وجاهية** » التحقيق السابق لصدور القرار الاداري يجعل هذا القرار باطلا لتجاوز حد السلطة وذلك لسبب مخالفته المعاملات الجوهرية المنصوص عنها قانوناً . فالمادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي ٢١ الصادر بتاريخ ٢٣–٧–١٩٣٢ مثلا اوجبت اجراء تحقيق للموافقة او عدمها بشأن الترخيص للفئة الثانية من المحلات الخطرة المضرة بالصحة والمزعجة ، كما نصت المادة العاشرة منه على ابلاغ ملحوظات المحقق لصاحب العلاقة الذي يمكنه الرد عليها وعلى ابلاغه احالة الملف بالنتيجة الى اللجنة الصحية التي يحق له ايضاً ان يدلي باقواله امامها . فالقرار الاداري الذي يصدر عن المحافظ والذي يغفل فيه اجراء هذه المعاملات الجوهرية ، يكون مستوجباً الابطال لتجاوز حد السلطة لسبب مخالفة المعاملات الجوهرية (٢٨) .

٣٤ – اما في موضوع التأشير على مشاريع المراسيم والقرارات والمطالعات الخطية بشأنها ، والتي تنص عليها القوانين المتعلقة بتنظيم الادارة ، فقد قضى مجلس شورى الدولة بان نص المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ١٢ تاريخ ٥–١–١٩٥٥ (وهو القانون السابق لتنظيم الادارة العامة) والقائل بان « يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وعلى جميع المعاملات التي تعرض على الوزير او يبدي مطالعته الخطية بشأنها » ،

---

(٢٦) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ١١ تاريخ ١٣–١–١٩٦٠ دعوى محمد الساحلي ورفاقه . هذه " المجموعة الادارية" ١٩٦٠ صفحة ٦١
– بذات المعنى ايضاً قرار مجلس شورى الدولة ٥٨٧ تاريخ ١٦–١٠–١٩٦١ دعوى عيسى على الدولة . "المجموعة الادارية " ١٩٦١صفحة ٢٣٥

(٢٧) – قرار مجلس شورى الدولة ١١٢٥ تاريخ ٩–٧–١٩٦٣ دعوى الياس الفغالي ورفاقه على الدولة.هذه "المجموعة الادارية " ١٩٦٣ صفحة ٢٥٦

(٢٨) – قرار مجلس شورى الدولة ٩١١ تاريخ ٢٢–٥–١٩٦٣ دعوى كريبس ماركريان على الدولة. هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٣صفحة٢٦٣
– بذات المعنى ايضاً قرار مجلس شورى الدولة ١١٧ تاريخ ١٦–٤–١٩٥٩ دعوى ابي هيلا على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٩ صفحة ١٠٩

هو نص يتعلق باجراء يرمي الى التحقق من ان المعاملة قد عرضت على المدير العام باعتباره المعاون للوزير في ادارة شؤون الوزارة ومكلفاً برسم الخطوط الكبرى لسياسة الوزارة ، وبتأمين التنفيذ في جميع مراحله عن طريق الاشراف على سير العمل وتنسيقه ، ومراقبة تنفيذه ، وضمان حسن قيام الموظفين فيه . فغاية هذا الاجراء اذن تنحصر في تأمين حسن سير الاعمال الادارية وتجعله بالتالي منفصلا عن المرسوم الذي يصدر بدونه وعما يجب توفره فيه من الشروط القانونية اللازمة لصحته . ولما كان هذا الوضع ينفي عن الاجراء المذكور صفة الشرط القانوني الواجب قيامه او الصيغة الجوهرية التي يجب اتمامها ، كان المرسوم الصادر بحل احد المجالس البلدية في احدى الحالات المنصوص عنها في قانون البلديات بدون اخذ تأشيرة المدير العام او اخذ مطالعته الخطية ، صحيحاً وغير مشوب بعيب مخالفة المعاملات الجوهرية (٢٩) .

في ابطال الاعمال الادارية لتجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها خلافاً للقانون او الانظمة او خلافاً للقضية المحكمة .

الف – لجهة مخالفة الاعمال الادارية للقانون او الانظمة :

٣٥ – على القاضي الاداري في النزاع المعروض عليه ان يبحث فيما اذا كانت الادارة في اصدارها القرار الاداري المطعون فيه بسبب مخالفتها القانون او النظام قد احسنت تطبيق القانون او النظام المعمول به . وان اقتصر نص الفقرة الثالثة من المادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس الشورى على اعلان ابطال الاعمال الادارية من مجلس شورى الدولة اذا اتخذت خلافاً للقانون او الانظمة او خلافاً للقضية المحكمة فحسب ، غير ان هناك طائفة من المبادىء والقواعد القانونية العائدة للحق العام جرى الاجتهاد على اعتبار مخالفتها بمثابة مخالفة للقانون او النظام المكتوبين .

ولا شك ان مخالفة القانون تعني مخالفة النصوص القانونية النافذة ، الدستورية منها والتشريعية ، ومخالفة المعاهدات المنشورة ، والمراسيم التنظيمية والمراسيم والقرارات النظامية .

ومن بين المبادىء والقواعد القانونية العائدة للحق العام والتي تعد مخالفتها كأنها مخالفة للقوانين او الانظمة على ما استقر عليه الاجتهاد الاداري ، **مبدأ فصل السلطات ومبدأ المساواة امام القانون ومبدأ الحرية النقابية .**

٣٦ – ففي ميدان قضاء الابطال حرص القضاء الاداري على تكريس مبدأ فصل السلطات وتركيز دعامته (٣٠) .

٣٧ – وعملا بمبدأ المساواة امام القانون قضى مجلس شورى الدولة بانه اذا الزمت الحكومة نفسها بقواعد قانونية قصدت منها حفظ حقوق الموظفين عن الخدمات التي قضوها في خدمة الدولة ، وجب عليها تطبيق هذه القواعد على جميع الموظفين ذوي الاوضاع المتشابهة (٣١) كما قضى وفي مجال الوظيفة العامة ايضاً ، بان انتساب بعض الموظفين الى مركز للدراسات تنظمه الادارة ينشيء لهم حقاً بالمساواة فيما بينهم تجاه القانون . فاذا لجأت الادارة الى استصدار مرسوم ينظم الاوضاع المتعلقة بهم في هذا المركز امتنع عليها ايجاد استثناء لبعضهم دون مبرر (٣٢) .

٣٨ – اما في موضوع تعدد النقابات ضمن المهنة الواحدة ، فقد استمر مجلس شورى الدولة في اجتهاده الحديث على اعلان مبدأ الحرية النقابية (٣٣) .

---

(٢٩) – قرار مجلس شورى الدولة ١٢٥ تاريخ ١٢–٥–١٩٥٩ دعوى الدكتور نجيب سعاده على الدولة . المنشور في هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٩ صفحة ١٢٥ مع تعليق

(٣٠) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٣٤ تاريخ ١٢–٧–١٩٦٠ عبود على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٢٠٥

– قراره رقم ٢٠٤ تاريخ ٥–٧–١٩٦٠ حرب على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٢٠٨

– وقراره ايضاً رقم ٥٨٨ تاريخ ١٦–١٠–١٩٦١ دعوى منصور على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ صفحة ٢٢٠ .

(٣١) – قرار مجلس شورى الدولة ١٦٦ تاريخ ٣–٧–١٩٥٩ دعوى فخري على الدولة . هذه المجموعة الادارية " ١٩٥٩ صفحة ١٤١

(٣٢) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٥٥ تاريخ ٧–١٢–١٩٦٠ دعوى ياسين على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ صفحة ٢٠

(٣٣) – قرار مجلس شورى الدولة ٥١١ تاريخ ١٨–١٠–١٩٦٢ نقابة مستخدمي الفنادق والمطاعم والملاهي على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٣ صفحة ٤٤

– قراره ايضاً تاريخ ١٢–١٢–١٩٥٦ فارتيان على الدولة .

باء – لجهة مخالفة الاعمال الادارية للقضية المحكمة .

٣٩ – ان قرارات مجلس الشورى ملزمة للادارة وعلى السلطات الادارية ان تراعي الحالات القانونية كما فصلتها هذه القرارات (المادة ٨٢ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة) . وقد تقدم طلبات تنفيذ القرارات الصادرة بحق السلطة الادارية الى رئيس مجلس الشورى الذي يحيلها بلاابطاء مع النسخة الصالحة للتنفيذ الى المراجع المختصة لاجراء المقتضى (المادة ١١٧ من المرسوم الاشتراعي ذاته) .

وان لم يكن من سبيل لاكراه الادارة على تنفيذ قرار قضائي فان لهذا القرار قوة ملزمة للادارة وعليها واجب قانوني في تنفيذ القضية المحكمة الناجمة عنه (٣٤) وقوة القضية المحكمة لا تتعلق بالفقرة الحكمية فحسب بل بالاسباب المرتبطة بها ارتباطاً وثيقاً لازماً بحيث تكون لها ركيزة قانونية تبررها (٣٥) .

فقد يقضي مجلس شورى الدولة بالاستناد الى نص المادة ٩٨ فقرتها الثالثة من المرسوم الاشتراعي ١١٩ ، وقد جاء فيها ان على مجلس الشورى ان يبطل الاعمال الادارية اذا اتخذت خلافاً للقضية المحكمة ، بابطال القرار الاداري الذي ترفض به الادارة تنفيذ حكم صادر عنه لمخالفة قرارها لقوة القضية المحكمة (٣٦) .

ابطال الاعمال الادارية لسبب تجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (٣٧) .

٤٠ – على مجلس شورى الدولة ان يبطل الاعمال الادارية المتخذة لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (المادة ٩٨ فقرتها الرابعة والاخيرة من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة) . ومثل هذه الاعمال تعرف في الحق الاداري بانها اعمال في « **اساءة استعمال السلطة** » او في « **تحويرها** » .

٤١ – ووراء الاعمال الادارية المتخذة لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها عوامل عدة تحركها الدوافع والمقاصد والاغراض من الصعب في الواقع تعقبها . وقد تزداد معالجة الموضوع دقة لسبب ان انحراف السلطة عن الغاية التي يجب عليها ان تتوخاها في التدبير الذي تتخذه ، واستلهامها غاية مغايرة لها ، امر مرهونة صحته بقيام الاثبات الذي يرتكز عليه . ولذا كانت الضابطة التي يتعين على اساسها انحراف السلطة عن الغاية الحقة في العمل الاداري الذي تقدم عليه قائمة على التمييز بين الغاية التي تستلهمها الادارة في العمل الاداري الذي يصدر عنها وبين السبب الذي يحدو بها لاصداره . وفي سبيل معرفة ما اذا كان العمل الاداري المطعون فيه قد اتخذ لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذه ، كان على القاضي الاداري ان يتحرى عن الدافع الذي استلهمته السلطة في اتخاذه والنتيجة التي كانت تتوخاها في ذلك ، ومن ثم مجابهة هذا الدافع مع الغاية التي يقصدها المشترع في روح القانون ومع غاية خدمة المصلحة العامة الواجب على الادارة توخيها .

٤٢ – فالاثبات اذاً هو في كشف الدوافع والمقاصد والاهداف ، والمسألة مسألة قناعة يستقيها القاضي الاداري في نفسه . وهو يملك في ذلك سلطة استنسابية ، سيما وان المبادىء التي تسود الاثبات في المراجعات الادارية تختلف فيها عن المبادىء السائدة اصول المحاكمات المدنية ، بحيث ان طابع اصول المحاكمات امام المحاكم الادارية هو طابع « **تحقيقي** » « والقاضي الاداري هو سيد التحقيق في القضايا المرفوعة اليه يديره كما يشاء » .

ولان انحراف السلطة عن الغاية القانونية لا يفترض افتراضاً وذلك في سبيل استقرار الاوضاع القانونية المنبثقة عن اعمال الادارة وجب على

---

(٣٤) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤ تاريخ ٩–١–١٩٦٢ شركة التسليف على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ٣

(٣٥) – " " " " " " " "

(٣٦) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٣٨ تاريخ ٩–١١–١٩٦٢ دعوى المحامي فؤاد الهراوي على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ٢٣١ وموضوع القرار ابطال قرار رفض بالترخيص بالبناء .

– قراره رقم ٢٩٩ تاريخ ١٦–٨–١٩٦٢ دعوى شركة المقاولات والاعمال الهندسية على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ١٩١ وفيه : انه اذا حسمت وزارة الاشغال العامة في معرض تنفيذها لحكم صادر عن مجلس الشورى قضى بالزامها اداء مبلغ من المال مبلغاً من المبلغ المقضى به ادعت ان سبق المحكوم له ان تنازل عنه ، تكون قد اتت عملا يخالف قوة القضية المحكمة يستوجب الابطال .

(٣٧) – انظر " اعمال الادارة المخالفة في غايتها للغاية القانونية ورقابة القضاء الاداري عليها " للمحامي جوزف الشدياق . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ باب المقالات الحقوقية صفحة ٣

مستدعي المراجعة في طلبه ابطال العمل الاداري الذي يشكو منه ان يحتج « بالظروف الواقعية » التي انطوى عليها ذلك العمل ، تلك الظروف التي تهيء السبيل للاثبات والتمهد له .

والمشترع اللبناني في المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة اطلق يد المقرر حرة في التحقيق بالمراجعات التي ترفع الى مجلس الشورى . فخوله حق اتخاذ التدابير التي يراها لازمة اما عفواً ، واما بناء على طلب الخصوم ، كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين واجراء الكشف الحسي وتدقيق القيود واستجواب الافراد كما خوله حق طلب تقديم التقارير والمطالعات والسجلات واستدعاء الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية من النزاع .

وانحراف الادارة وتحويلها قصد المشترع في العمل الذي يصدر عنها يمكن اثباته :

- من عبارات القرار المطعون فيه .
- من اوراق الملف الاداري .
- من مجموعة من القرائن متضافرة .
- من ظروف خارجة عن النزاع .

فالبينة التي يأخذها مجلس الشورى من : **عبارات القرار المطعون فيه** » كانت اولى وسائل الاثبات المعتمدة في الموضوع وذلك بالرغم من ان معرفة القصد الحقيقي الذي تتوخاه الادارة في عملها امر صعب التحقق ، خاصة عندما يكون القرار او العمل المطعون فيه غير معلل ، بسبب ان قرارات الادارة غير مستوجبة التعليل ما لم يرد النص في القانون على ذلك صراحة .

ومن بين القرارات التي اخذ فيها مجلس الشورى الاثبات من اوراق الملف الاداري ، قرار لمجلس شورى الدولة الافرنسي ، تركز التعليل فيه على قيام الاثبات في الاوراق التي ضمها الملف الاداري (قرار باريسي تاريخ ٢٦-١١-١٨٧٥ مجموعة لوبون صفحة ٩٣٤) . فبعد ان احتكرت الادارة صناعة الكبريت عام ١٨٧٢ مقابل تعويضات تدفع لاصحاب الحقوق فيها حاولت وزارة المالية في قصد التهرب من دفع تلك التعويضات الايعاز لممثلي السلطة ان تطبق في الاوامر التي تصدر عنها من اجل اقفال مؤسسات صنع الكبريت القائمة ، احكام القوانين المتعلقة بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة . ولما تبين من اوراق الملف الاداري لمجلس الشورى مآل تلك التعليمات قضى بابطال القرارات المطعون فيها .

وقد يكون اثبات تحويل قصد المشرع او غاية القانون من قبل الادارة في القرار الصادر عنها مبنياً على تلازم او تقارب بين بعض من الوقائع والتواريخ لاعمال معينة ، تنشأ عنه ، عند اعتصام الادارة بالكتمان او في حالة فقدان التعليل في القرار المطعون فيه ، كتلة من القرائن متضافرة توحي الارتياح الى ما يحتج ويعتد به صاحب الطعن في المراجعة التي يرفعها لمجلس الشورى .

فقد قضى هذا المجلس بابطال قرار الادارة لعيب تحويل قصد المشترع مستنداً الى مثل هذه القرائن في احوال معينة :

- لما تبين له ان احد الموظفين احيل الى التقاعد بداعي الغاء الادارة للوظيفة التي كان يشغلها لسبب ان عمل الادارة المطعون فيه كان معزوا لبرفرة الدعاوي التي اقامها عليها ذلك الموظف امام مجلس الشورى .
- لما اتضح له ان تعيين احد الموظفين في احد المراكز لم يكن يرتدي طابعاً جدياً ولم تكن الادارة تستهدف من جرائه تأمين خدمة المصلحة العامة حقاً .

وفي القرارات الاخيرة التي استقر عليها الاجتهاد الاداري اتجاه حديث يميل نحو التوسع في وسائل اثبات تحويل الغاية القانونية من قبل الادارة . فمجلس الشورى لم يعد يرتكز في اعلانه ابطال العمل الاداري المشكو منه لعيب انحراف السلطة عن الغاية القانونية على الوقائع السابقة له فحسب ، وليس على تلك التي رافقت صدوره ، بل على وقائع لاحقة برزت حتى بعد تقديم المراجعة المتعلقة به . والقرار الصادر عن مجلس شورى الدولة في فرنسا بتاريخ **٢ شباط ١٩٥٧** ، « قرار كاستينك » ، ما اتى الا ليكرس هذه النظرية الجديدة في التوسع في وسائل الاثبات . وقد استند المجلس في حيثياته من اجل ابطال قرار صادر عن وزير الصحة والاسعاف العام بتاريخ ٢٧ تموز ١٩٥٠ لعيب تحوير السلطة – به رفض الوزير للمستدعي منحه الحق بفتح صيدلية بحجة اكتمال عدد الصيدليات المرخص بفتحها – لسبب ان الوزير رخص لصيدلي آخر بحق فتح صيدلية بتاريخ ٧ كانون اول ١٩٥٠ في المحلة نفسها على الرغم من ان الاوضاع بقيت على ما كانت عليه ، ولسبب ان الوزير منح بعد مرور خمس سنوات على صدور القرار الوزاري المطعون فيه (والاوضاع ما زالت على ما كانت عليه لجهة عدد السكان ولجهة عدد الصيدليات المرخص بفتحها) مثل هذا الترخيص لصيدلي آخر .

وقد لا يفوتنا القول :

اولا : ان مجلس الشورى يذهب في تحريه عن القصد الحقيقي الكامن وراء العمل المطعون فيه الى حد استنباط الدوافع التي كانت لتعطي لمثل هذا العمل اساساً صحيحاً .

ثانياً : ان السلطة الاستنسابية التي تتمتع بها الادارة لا يمكن ان تفلت من رقابة القضاء الاداري عليها لعيب تحويل قصد المشترع ، ذلك لان السلطة الادارية وان كانت تملك في ميدان التقدير حقاً واسع المدى ، فهي تظل مقيدة بالغاية المحددة لها قانوناً في مباشرتها صلاحياتها .
فقد يسهر مجلس الشورى مثلا على ان تكون مراسيم الاستملاك محققة المصلحة العامة وان كان يمتنع عليه تقدير ملاءمة التخطيطات للمشاريع فيها ، وان كان للادارة سلطة التقدير المطلقة في اجراء الاستملاك او رفض اجرائه (٣٨).

٤٣ – ثم ان امام الادارة – عندما تسعى وراء غاية تخالف غاية القانون وقصد المشترع – طرقاً مختلفة تصل بها الى الغاية التي تهدف اليها .
فقد يحدث :

– **ان تهدف الى غاية لا تمت الى المصلحة العامة بصلة** ، فيما تسعى وراء مصلحة خاصة او تستخدم السلطة الممنوحة لها في سبيل الانجار بالنفوذ ، او عندما تسعى في تحقيق اغراض سياسية .

– ان تبغي غاية هي في خدمة المصلحة العامة ولكنها تخالف في ذلك الغاية المعينة لها في العمل التي ولت لاجرائه ، عندما تحقق غاية فردية تحت ستار قرار تنظيمي تستصدره ، ولما تستخدم الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً من اجل تصدي **قوة القضية المحكمة** وفي غاية تحويل مفاعيل حكم قضائي الى غير ما قضى به .

٤٤ – ولا بد من الملاحظة ان الاجتهاد الاداري بعد ان اعتبر ان الادلاء « بعيب العمل الاداري المتخذ خلافاً للغاية التي خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذه » يجب ان يؤتى به بصورة استطرادية في سياق المراجعات التي ترفع امام مجلس الشورى ، آخذ نحو اعتبار سبب العيب هذا سبباً رئيسياً كافياً بحد ذاته للقول ببطلان العمل الاداري المشوب به وكما يستدل صراحة ايضاً من نص المادة ٨٩ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ فقرتها الرابعة .

المفاعيل الاتلانية لقرارات القضاء الاداري في موضوع الابطال لتجاوز حد السلطة .

٤٥ – « يقتصر القرار (الصادر عن مجلس شورى الدولة) على اعلان الاوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي بيت فيها ، ولا يحق لمجلس الشورى ان يقوم مقام السلطة الادارية الصالحة ليستنتج من هذه الاوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات » (المادة ٨٠ من المرسوم الاشتراعي ١١٩) .

وان كانت احكام المرسوم الاشتراعي ١١٩ تنهي مجلس شورى الدولة عن القيام مقام السلطة الادارية في اتخاذ محلها ما تقتضيه مقرراته من اعمال فذلك تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات .

فقد لا يجوز له ان يحل محل السلطة التنفيذية في تصنيف الموظف وترقيته ولا ان يوجب على هذه السلطة اجراء عمل معين ، وكل ما يمكنه

---

(٣٨) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٣ تاريخ ١٣–٤–١٩٢٤ النشرة القضائية قرارات مجلس شورى الدولة جزء ٣ صفحة ٤٠ وفيه :
« ان مرسوم اعلان المنفعة العامة في قضايا الاستملاك يخضع للطعن لدى المحكمة الادارية (الصالحة) بسبب تجاوز حد السلطة او تحويلها عن قصد المشترع »
« واذا كان للادارة العامة ان تستقل في تقدير المنفعة العامة المرجوة من الاستملاك فبامكان المتضرر الادعاء لدى المحكمة الادارية (الصالحة) بان تلك المنفعة لا تبرر الاستملاك ، والتوسل بهذا الى الطعن في قرار الاستملاك لان فيه مخالفة للقانون وسوء استعمال السلطة القانونية » .
– قرار مجلس شورى الدولة ٦٥١ تاريخ ٢٢–١٢–١٩٦١ دعوى ادكار الخياط على الدولة وبلدية بيروت « المجموعة الادارية » ١٩٦٢ صفحة ٨ وفيه انه :
« اذا ثبت من التحقيق ان التخطيط المتعلق بتعديل وتوسيع احد الشوارع لم تفرضه المصلحة العامة بل انه جاء ليحقق مصلحة ومنفعة خاصة فان القرار الذي ينشأه يكون باطلا وكذلك المرسوم الذي يعلن تصديقه » .

انيجريه في دعاوي قضاء الابطال ان يبع او يقر العمل الاداري ، وعلى السلطات الادارية فيما بعد ان توفق حركتها في تنفيذ قرار مجلس الشورى مع الاسباب التي دعت لهذا الابطال (٣٩) .

فمجلس الشورى ليس اذاً مرجعاً بديل القرارات الادارية في المراجعات المتعلقة بالابطال اذ ان مهمته في قضاء الابطال تنحصر في الرقابة على الحدود القانونية ، وفيما اذا كان قرار الاداري التزم هذه الحدود او تجاوزها (٤٠) وقرار الابطال الذي يصدر عنه انما يعيد الحالة الى ما كنت عليها قبل صدور القرار الاداري المطعون فيه لديه ، بحيث يعتبر هذا القرار الذي يقضي بابطاله كأنه لم يكن (٤١) .

٤٦- ومجلس الشورى هو المرجع القائي الاعلى للبت في النزاعات الادارية وقراره بالتالي يفضل على كل قرار قضائي دونه وعلى كل قرار اداري يناقضه صادر عن اية سلطة ويجب على السلطات الادارية ان تراعي الحالات القانونية كما فصلتها قرارات مجلس شورى الدولة . فللافراد ان يتذرعوا تجاه الادارة اثناء المراجعات الادارية البحتة بمفعول قرار صادر عن مجلس الشورى اذا كانت الحالة التي يبحثونها مع الادارة تنطبق على الحالة التي فصلها القرار (٤٢).

٤٧- وقد يستفيد من قرار مجلس شورى الدولة القاضي باعلان ابطال قرار اداري جميع من هم على علاقة بهذا القرار (٤٣) لان كان مفعول قرار مجلس الشورى القاضي بالابطال لا ينحصر في حالة طالب الابطال فحسب بل يشمل جميع الحالات المماثلة له (٤٤) اذ من المتفق عليه علماً واجتهاداً ان قرار الابطال له مول مطلق ومفعول شامل بمعنى ان كلا من اصحاب العلاقة الذين يعنيهم القرار يمكنه طلب الافادة منه حتى لو لم يكن فريقاً في المراجعة على اساس ان العدالة يجب ان تكون واحدة للجميع (٤٥) .

---

(٣٩) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٠ يخ ٥–٧–١٩٦٠ دعوى حرب على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٢٠٨

(٤٠) – قرار مجلس شورى الدولة ٧ تار ٣٠–١–١٩٥٧ دعوى بنك طعمه على بلدية بيروت . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ صفحة ٨٣

(٤١) – قرار مجلس شورى الدولة ٥٤ يخ ١٤–٧–١٩٦١ دعوى ناجي على بلدية طرابلس . هذه المجموعة الادارية " ١٩٦١ صفحة ٢٠٨

(٤٢) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤ قرار ٩–١–١٩٦٢ شركة التسليف على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ٣

(٤٣) – قرار مجلس شورى الدولة ٦٣٨ تاريخ ١٢–١–١٩٦١ دعوى صفير على وزارة الاقتصاد . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ٣٥

(٤٤) – قرار مجلس شورى الدولة ١ تاريخ ٢–١–١٩٦٠ حداري على الدولة . هذه المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٧١

(٤٥) – قرار مجلس شورى الدولة ٥١٥ تاريخ ١٠–١–١٩٥٧ دعوى ابراهيم نحيلي على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ صفحة ٢٤١ وفيه :

" ان من ، المدعي وقد كان الرابع العشرين في لائحة الناجحين ان يطلب الافادة من قرار الابطال الذي قضى بابطال تعيين واحد وعشرين طفاً من الناجحين الذين يأتون بعد الثمانية الاولين الذين عينوا حسب الترتيب القانوني الفائزين " .

لما كانت صلاحية مجلس شورى الدولة في قضايا ابطال الاعمال الادارية المشوبة بتجاوز حد السلطة تنحصر في شرعية هذه القرارات فيثبتها او يبطلها (٤٦) ، وكان قضاء التعويض الاداري في درجتيه الاولى والثانية هو من نوع القضاء الشامل اي انه يخول القاضي صلاحيات شاملة لحسم النزاع بحيث يقرر المسؤولية ويرتب على الوضع غير المشروع نتائجه القانونية ويحكم بالتعويض (٤٧) ، فهل للافراد المتقاضين حق مداعاة الادارة ومساءلتها بالتعويض عن اعمالها المشوبة بعيوب تجاوز حد السلطة عن طريق القضاء الشامل بعد اعلان ابطالها من قضاء الابطال وحينما تلحق بهم هذه الاعمال ضرراً طالما انه لا يسعهم مقاضاتها بالتعويض عنها في معرض مراجعتهم قضاء الابطال ؟

وفي اي حال تسمع المساءلة بالتعويض ؟ وكيف تتم المداعاة بها ؟

هذا ما نحاول معالجته في المرحلة الثانية من هذا البحث حول موضوع مسؤولية الادارة بالتعويض عن اعمالها الادارية المقضى بابطالها لتجاوز حد السلطة .

---

(٤٦) – قرار مجلس شورى الدولة ١٩٧ تاريخ ١٥–٦–١٩٦٢ . دعوى مراد على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ١٤٠

(٤٧) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٦١ تاريخ ٢٦–١٠–١٩٦٠ . دعوى دعيبس على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ٢١٨

٤٨ — ان مداعاة الادارة بالمسؤولية التعويض عن اعمالها المقضى بابطالها لتجاوز حد السلطة ، تدخل في نطاق القضاء الشامل . وارتداد المداعاة الى نطاق القضاء الشامل يفرض بادىء ذي بدء :

اولا : تقديم مذكرة ربط نزاع الى سلطة الادارية المختصة تحدد فيها موضوع النزاع واسبابه والمبالغ المطالب بها عن الاضرار التي سببها العمل الاداري المقضي بابطاله .

ثانياً : تعيين المرجع القضائي الصالح للفصل بطلب التعويض وقد يكون اما القضاء الاداري في احدى درجتيه واما القضاء العدلي في بعض حالات التعدي ، مع الملاحظة ان المادة ١٤ من قانون التنظيم القضائي الصادر بالمرسوم ٧٨٥٥ تاريخ ١٦-١٠-١٩٦١ قد أعفت الدعاوي المقامة على الدولة امام المحاكم العدلية من المذكرة التمهيدية (٤٨) . فالمراجعات التي ترفع مثلا طعناً بالقرارات الادارية المتعلقة بتعطيل المطبوعات ومصادرتها تتصل في موضوعها بقضاء الابطال كما تتصل بالقضاء الشامل بحيث انها تتناول من ناحية ، ابطال القرار الاداري المشكو منه ، ومن ناحية اخرى المالبة بالتعويض عن الاضرار التي يسببها . ولما كانت المحاكم العدلية هي حامية الحرية والملكية الفردية وكانت القرارات الادارية في موضوع تعطيل المطبوعات في حال اعلان ابطالها من القضاء الاداري لعلة تجاوز الاختصاص ترتد في الواقع الى فئة التدابير التعسفية ، ان هذه المحاكم تكون هي الصالحة للنظر بقضايا التعويض عن الاضرار التي تسببها تلك القرارات الادارية التعسفية بعد اعلان ابطالها من القضاء الاداري. وهذا ما اتفق حوله الاجتهاد الاداري والعدلي معاً. اذ اعلن مجلس شورى الدولة في دعوى رياض طه على الدولة (٤٩) بان القضاء الاداري ينظر في طلبات الابطال للاعمال الادارية الصادرة عن السلطة في تجاوزها حد الاختصاص المحدد لها فقط وهو غير صالح للنظر في طلبات التعويض عن الاضرار التي تسببها تلك الاعمال . وقد يعود امر النظر بها الى القضاء العدلي (وقد جاء المستدعي يطالب في دعواه الزام الدولة بمبلغ ١٥١١٢ ليرة لبنانية نتيجة تعطيل مطبوعتيه ومصادرة نسخها من قبل شرطة المطبوعات ناذاً لقرار وزاري امر بفرض الرقابة على الصحف وبتعطيلها اذا ما خالفت الرقابة كان مجلس الشورى قد قضى بابطاله في مراجعة سابقة) . كما ان القضاء العدلي اعلن هو بدوره اختصاصه في قضايا التعويض عندما يشكل العمل الاداري بمصادرة المطبوعات عملا تعفياً وتعدياً على الملكية الفردية (٥٠) .

ثالثاً : اعتبار ان مهلة المراجعة للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يحدثه قرار اداري قضي بابطاله لسبب تجاوز حد السلطة في مخالفة القانون لا تبدأ من تاريخ ابلاغ مستدعي المراجعة القرار القاضي بالابطال ، وقد يمكنه الرضوخ له دون اي مساس بحقه بالمطالبة بالتعويض ، بل من تاريخ مطالبته بالتعويض في مذكرة ربط النزاع (٥١) .

رابعاً : الاشارة الى ان مراجعة ابطال العمل الاداري المشوب بتجاوز حد السلطة والقرار القضائي الذي يصدر فيها ليس من شأنهما قطع مرور الزمن الخماسي للمداعاة بالتعويض عن الاضرار التي قد يسببها (٥٢) .

خامساً : اعتبار ان على قاضي المسؤولية حينما ينظر في دعوى التعويض المعروضة لديه، وهي من دعاوي القضاء الشامل، ان يبحث في جميع الاسباب التي يتذرع بها المدعي في دعواه وقد تكون ذات اثر في عددها وطبيعتها على القرار الذي يصدر عنه ، وذلك على خلاف ما يكون قد ذهب اليه قاضي الابطال وقد يكون قضاؤه بالابطال مبنياً على سبب واحد من اسباب الابطال المحددة لتجاوز حد السلطة (٥٣) .

---

(٤٨) — انظر أ) " في ربط النزاع والمذكرة التمهيدية " للمحامي جوزف الشدياق . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٣ باب المقالات الحقوقية صفحة ١١
ب) " مشاكل الاختصاص والتعويض بقضايا المطبوعات وفي قرارات مصادرتها " للمحامي جوزف الشدياق المجموعة الادارية ١٩٦١ باب المقالات الحقوقية صفحة ١١

(٤٩) — قرار مجلس شورى الدولة ٧٨ تاريخ ٥-٤-١٩٦٠ . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ١٠٣

(٥٠) — محكمة الاستئناف المدنية في بيروت الغرفة الاولى القرار ١٣٠٤ تاريخ ١٤-٧-١٩٦٠ مجلة الصياد على الدولة . هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ باب الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٦

(٥١) — قرار مجلس شورى الدولة ١٠٠٨ تاريخ ٦-٧-١٩٦٣ دعوى يحي شرف الدين على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٦٢

(٥٢) - C.E. 16 Déc. 1955, Commune d'Orcières, Act. Jur. 1956. I26 concl. Laurent.

(٥٣) - C.E. 215.54, Brodard, Rec. Leb., p. 293

اما بعد تحديد هذه القواعد المهيأة للمداعاة وغالبها يتصل بالشكليات ،

٤٩ — فحتى تسأل الادارة عن القرارات التي تصدر عنها يقتضي بصورة مبدئية عامة توفر حالة وقوع خطأ من جانبها يترتب عليها ضرر وان تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار اي بين خطأ الادارة وبين الضرر الناشيء عنه .

٥٠ — ولكن هل ان الخطأ المجنب للمسؤولية يكمن في عدم المشروعية وينبثق عنها ليصبح القول بان يكون هناك خطأ كلما كانت اللامشروعية؟

هذا ما ذهب الى الاخذ به اجتهاد القضاء الاداري اذ قضى بمسؤولية الدولة وبالتعويض عن الاعمال التي تلحق الضرر بالافراد بمجرد اعلان مجلس شورى الدولة « لعدم صحتها » (٥٤) وحين يعتبر ان القرارات الادارية ، الفردية منها والتنظيمية ، لا تكون موضع خطأ من الادارة الا في حال عدم مشروعيتها اكان عدم المشروعية يتناولها في مجملها او في اجزائها كافة (٥٥) .

٥١ — فالاعمال الادارية التي قضى مجلس شورى الدولة بابطالها لتجاوز حد السلطة لعيب عدم الاختصاص تسأل عنها الادارة بالتعويض عن طريق القضاء الشامل (٥٦) .

٥٢ — والاعمال الادارية التي يقضي مجلس شورى الدولة بابطالها لتجاوز حد السلطة لعيب اتخاذها خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها قانوناً تسأل عنها الادارة ايضاً بالتعويض . فالدولة مثلا لا تعذر عن عدم اتباعها الاجراءات القانونية الخاصة « بالنشر » و « اخذ الرأي » و « وجاهية التحقيق » في موضوع الترخيص للمؤسسات المصنفة . فان قضى بابطال الترخيص المعطى منها لهذا العيب لتجاوزها المعاملات الجوهرية التي يجب ان تسبق قرار الترخيص فهي تسأل عن الاضرار التي تحدثها في ذلك بالتعويض (٥٧) كما تسأل ايضاً عن اعمالها الادارية المتخذة خلافاً للقضية المحكمة عندما تحدث هذه الاعمال اضراراً باصحاب العلاقة فيها (٥٨) .

٥٣ — وقد يعود للقاضي حق تقدير ماهية الخطأ واهميته في مراجعة مداعاة الدولة بالمسؤولية عن اعمالها الادارية المتخذة خلافاً للقانون او الانظمة والمقضي بابطالها .

ومن المسلم به ان مخالفة القانون والانظمة في العمل الاداري تؤلف بوجه عام خطأ يوجب مسؤولية السلطة العامة . ولئن كان الاجتهاد يرى في بعض المخالفات الناشئة عن عيب في الصيغة او عدم مراعاة قواعد الصلاحية النسبية ما ينفي الخطأ الموجب للمسؤولية على اعتبار ان بامكان الادارة ملافاة العيب المشوب به العمل المقضي بابطاله لهذا السبب في عمل اخر تكون له نفس المفاعيل بالنسبة للمتضرر ، الا ان مخالفة القانون التي تشوب عمل الادارة حين ما يكون فيه تجاوز لحد السلطة لغير الاسباب المبنية على العيوب المذكورة هذه ، تشكل خطأ يوجب مسؤولية السلطة (٥٩) .

٥٤ — ولن يصعب اعتبار الادارة مسؤولة بالتعويض عن اعمال انحراف السلطة التي تصدر عنها في اساءتها لاستعمالها او عن طريق تحويرها ، ذلك ان القصد في اتخاذ هذه الاعمال لغير الغاية التي خولها القانون سلطة لاتخاذها يكفي بحد ذاته لان يظهرها في مظهر المتعمد لارتكاب الخطأ وينزلها منزلة المخالف للقانون او الانظمة الذي يعي ما يفعل ويدرك ما هو سائر اليه . من اجل ذلك كانت الادارة مسؤولة بالتعويض ولا

---

(٥٤) - C.E. 2 mars 1956, Electricité de France, Rec. Leb., p. 98

(٥٥) - Cf. Lasry et Georges. Responsabilité de la Puissance Publique Ency. Dalloz, No. 187 et suivants.

(٥٦) — انظر المراجع المشار اليها تحت الرقم ٤٨ —باء ، وما تمت اليه في هذا البحث وايضاً :

- C.E. 11.3.49, grands moulins du Nord, Rec. Leb., p. 118
- C.E. 27.1.50, Perrin, Rec. Leb., p. 64.

(٥٧) — قرار مجلس شورى الدولة ١٠٠٨ تاريخ ١٧-٦-١٩٦٣ دعوى يحي شرف الدين على الدولة. هذه "المجموعة الادارية" ١٩٦٣ صفحة ٢٦٢

(٥٨) — قرار مجلس شورى الدولة ٤٣٤ تاريخ ٥-٣-١٩٦٣ . ثابت على بلدية بيروت . "المجموعة الادارية" ١٩٦٣ صفحة ١٥١

(٥٩) — قرار مجلس شورى الدولة ١١٣٣ تاريخ ١٠-٧-١٩٦٣ دعوى اميل خوري على الدولة . " المجموعة الادارية " ١٩٦٣ صفحة وفيه :
" تسأل الدولة بالتعويض عن الاضرار التي يحدثها قرار القائمقام بالغاء الترخيص المعطى منه لاستثمار مقلع من الحجارة واستعمال المتفجرات بعد اعلان ابطال قرار الالغاء هذا من مجلس شورى الدولة لسبب تجاوز حد السلطة لعيب مخالفة القانون "

— ايضاً قرار رقم ٦٣٨ تاريخ ٧-١٢-١٩٦١ دعوى صفير على وزارة الاقتصاد " المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ٣٥

مناص عن الاعمال التي تأتي بها خلافاً للغاية التي من اجلها خولها القانون السلطة لاتخاذها ، وذلك بعد اعلان ابطالها من قضاء الابطال (٦٠) .

٥٥ – وان صحت المداعاة بالمسؤولية وحكم بالتعويض عن الاعمال الادارية المقضي بابطالها لسبب تجاوز حد السلطة في الاحوال التي ذكرنا ، فان ذلك معلق على ترتب ضرر فعلي وقيام علاقة سببية بين عدم المشروعية وبين الضرر الناشىء عنه (٦١) .

المحامي جوزف الشدياق

---

(٦٠) - C.E. 30 Juin 1944, Sabl. de la Seine, Rec. Leb. p. 189
- C.E. 24 mai 1949, Vandenbergh, Rec. Leb. p. 236
- C.E. 17 Juin 1953, Barthélemy, Rec. Leb. p. 244
Arrêts cités par Lasry et Georges in Ency. Dalloz. Droit Adm. Resp. de la Puissance Publique No. 196.

(٦١) – قرار مجلس شورى الدولة ٦٣٨ تاريخ ٧–١٢–١٩٦١ دعوى صفير على وزارة الاقتصاد المجموعة الادارية " ١٩٦٢ صفحة ٣٥ وفيه :

" وحيث ان مجرد مخالفة الدولة الاصول والقانون المعاملات السابقة في اصدار قرار ما لا يكفي بحد ذاته لان يبرر الحكم على الدولة بالتعويض بل يجب على المدعين ان يثبتوا ان المخالفة تولاً الحقت بهم فعلياً ضرراً وان يقدر التعويض بالقدر الفعلي للضرر المسبب عن المخالفة "