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 اختصاص القضاء الاداري

للمحامي جوزف الشدياق

١ ــ في التمهيد للبحث (من ١ الى ٣)

٢ ــ في القضايا الخارجة عن اختصاص القضاء الاداري والعائد امر النظر بها الى المحاكم العدلية .

ــ القضايا الادارية التي يكون المشترع قد اولى المحاكم العدلية سلطة النظر بها بموجب نص صريح (من ٤ الى ٧)

ــ القضايا التي تنظر بها المحاكم العدلية تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات (من ٨ الى ١٠)

ــ القضايا الادارية التي تنزل فيها الادارة منزلة الافراد في نطاق العقود الخاصة (من ١١ الى ١٥)

ــ القضايا الادارية المتعلقة بحماية الملكية الفردية والحرية الشخصية (من ١٦ الى ١٨)

٣ ــ في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استئنافياً او تمييزياً بعد ان عين لها القانون محكمة خاصة .

ــ في القضايا التي تنظر فيها المحكمة الادارية الخاصة في الدرجة البدائية وينظر بها مجلس شورى الدولة في الدرجة الاستئنافية

ــ طلبات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة (من ١٩ الى ٢١)
ــ القضايا الادارية المتعلقة بعقود او مشتريات او التزامات اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة (من ٢٢ الى ٢٦)
ــ القضايا المتعلقة باشغال الاملاك العامة (٢٧)

ــ في قضايا الضرائب المباشرة التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استئنافياً (من ٢٨ الى ٣٠)

ــ في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً بعد ان عين لها القانون محكمة خاصة (من ٣١ الى ٣٧) .

٤ ــ في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه محكمة عادية للقضاء الاداري (٣٨) .

---

١ -- ليس مجلس شورى الدولة في لبنان المحكمة العادية للقضايا الادارية فحسب ، انما هو ايضاً السلطة القضائية الناظرة استئنافاً او تمييزاً بالقضايا الادارية التي عين القانون لها محكمة خاصة . وبحكم ما انيط به من اختصاص وولي به من صلاحية ، فلقد بات مرجع قضاء الابطال ومحكمة القضاء الشامل .

٢ – ومسألة تعيين المرجع القضائي الصالح للنظر في المنازعات الادارية وان بدت في ظاهرها امراً عسيراً ، غدت ، بقيام احكام المرسوم الاشتراعي ١١٩ الصادر بتاريخ ١٢–٦–١٩٥٩ المنظم مجلس شورى الدولة ، والمرسوم الاشتراعي ٣ الصادر بتاريخ ٣٠–١١–١٩٥٤ المنشىء المحكمة الادارية الخاصة ، وعلى ما جرى عليه الاجتهاد تطبيقاً لمبدأ « **فصل السلطات** » و مبدأ « **حماية المحاكم العدلية الملكية الفردية والحرية الشخصية** » مسألة محددة المعالم تهدى على ضوء القواعد التي انطوت عليها الى طريق المحكمة الصالحة .

٣ – ومن اجل ان المادة الخمسين من المرسوم الاشتراعي ١١٩ جعلت من مجلس شورى الدولة محكمة عادية للقضايا الادارية ومرجعاً استئنافياً او تمييزياً في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ، وحددت تعداداً احكام الفصل الاول من الباب الرابع من هذا المرسوم الاشتراعي صلاحيات مجلس الشورى في الشؤون القضائية :

نبحث في :

فصل اول : في القضايا التي تخرج عن اختصاص القضاء الاداري ليدخل امر النظر بها ضمن صلاحية المحاكم العدلية .

فصل ثان : في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استئنافياً او تمييزياً بعد ان عين لها القانون محكمة خاصة .

فصل ثالث : في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه محكمة عادية للقضاء الاداري .

*

الفصل الاول في القضايا الخارجة عن اختصاص القضاء الاداري والعائد امر النظر بها الى المحاكم العدلية

انها :

– القضايا الادارية التي يكون المشترع قد اولى المحاكم العدلية سلطة النظر بها بموجب نص صريح ،

– القضايا التي تنظر بها المحاكم العدلية تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات ،

– القضايا الادارية التي تنزل فيها الادارة منزلة الافراد في نطاق العقود الخاصة في ادارة املاكها الخاصة وتأجيرها ،

– القضايا الادارية المتعلقة بحماية الملكية الفردية والحرية الشخصية .

ان من بين القضايا العائد امر النظر بها بموجب نص صريح الى المحاكم العدلية ، والتعداد هنا ليس حصرياً :

٤ ــ تلك المتعلقة بموضوع المراسلات المضمونة المودعة دوائر البريد وقد جاءت المادة ٨ من القرار ٣ تاريخ ١٤-١-١٩٣١ تنص « بان ترفع الدعوى امام المحاكم الحقوقية عند حصول خلاف بشأن مراسلات واشياء مضمونة وارساليات ذات قيمة مصرح بها » (١)

٥ ــ المنازعات المتعلقة في بعض اوجه الاستملاك واسترداد المستملك بحيث ان المسائل الخاصة باسترداد العقارات المستملكة من الادارة لسبب عدم استعمالها في اوجه المنفعة العامة التي استملكت من اجلها . يعود امر النظر بها الى القضاء العدلي (٢) .

٦ ــ المداعاة بالمسؤولية والتعويض عن اهمال امين السجل العقاري تدوين القيود على الصفحات العينية . فالمادة ٩٥ من القرار ١٨٨ تاريخ ١٥ اذار ١٩٢٦ تعتبر امين السجل العقاري **مسؤولا شخصياً** عن اعمال عددتها ، منها اهمال تدوين قيد او قيد احتياطي او ترقين في السجل اذا طلب من دوائره اجراؤه بصورة قانونية . ولا تعتبر الفقرة الاخيرة من المادة المذكورة الحكومة مسؤولة مدنياً الا عند عجزه عن الدفع . وعليه فان مسؤولية الدولة ليست الا مسؤولية ضمان ترمي الى تأمين صاحب العلاقة على ما قد يحكم به على امين السجل العقاري بعد التثبت من عجزه عن دفع التعويض المحكوم به عليه . فاذا كان موضوع المراجعة ينحصر بمسؤولية امين السجل ولا يتناول تقدير اي عمل من الاعمال الادارية ، فان امر النظر فيه يعود الى القضاء العدلي ويخرج بالتالي عن صلاحية القضاء الاداري (٣) .

٧ ــ الخلافات المتعلقة بالقضايا الجمركية وتطبيق قوانين الجمارك . فاللجان الجمركية تنظر في كل خلاف او نزاع او دعوى اياً كانت ، تكون فيها مصالح الجمرك المدنية مهددة ولاسيما من اجل تحصيل الرسوم الجمركية والرسوم الاخرى وتنفيذ التعهدات المعقودة تجاه الادارة . وقد يعود للمحاكم العدلية امر النظر في الاحكام والقرارات الصادرة عن اللجان الجمركية عن طريق الاستئناف او التمييز عملا بالمادة ٣٢٣ من قانون الجمارك (٤) .

ومن القضايا الخارجة عن اختصاص القضاء الاداري وقد ينظر بها القضاء العدلي تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات ، لاسيما وان المادة ٩٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ نصت على ان لا يجوز في اي حال قبول المراجعة لدى مجلس الشورى فيما يتعلق باعمال لها صفة عدلية :

٨ ــ القضايا المتعلقة بممارسة الوظيفة القضائية وسيرها حتى ولو كانت اعمال الممارسة صادرة عن سلطة ادارية ، اذ لا يعود للمحاكم الادارية حق الرقابة على عمل قضائي يتعلق بسير القضاء يقوم به مثلا وزير العدل بوصفه مرجعاً للسلطة القضائية (٥) .

٩ ــ شكاوي المتضررين من اعمال افراد الشرطة القضائية العدلية ، اذ ان الضابطة في تعيين مسؤولية الدولة عن اعمال قوى الامن قائمة على قاعدة التفريق بين المهام العدلية والمهام الادارية واسنادها الى مبدأ فصل السلطات .

فمسؤولية الدولة عن اعمال قوى الامن يعود امر النظر فيها الى القضاء العدلي اذا كانت الاعمال الناشئة عنها قد حصلت بمناسبة قيام رجال الامن بالمهام القضائية الموكولة اليهم . وهذا المبدأ يطبق على جميع الاعمال التي تصدر عنهم بهذه المناسبة سواء اكانت تتعلق بالاشخاص المطلوبين مباشرة ام بالاشخاص الخارجين عن المهمة . ولن يختص القضاء الاداري بالنظر في مسؤولية رجال قوى الامن الا اذا كانت المهمة

---

(١) ــ على ذلك ايضاً قرار مجلس شورى الدولة ٥٨٢ تاريخ ١٦-١٠-١٩٦١ دعوى الخوري على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢١٥ وقراره ٨٧٩ تاريخ ١٤-١١-١٩٦٢ ضاهر على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٩٣ .

(٢) ــ قرار محكمة استئناف جبل لبنان رقم ١٥٩ تاريخ ١٨-٣-١٩٦٠ . المجموعة الادارية ١٩٦٠ باب الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٣
ــ قرار مجلس شورى الدولة ٥٩٤ تاريخ ١٦-١٠-١٩٦١ دعوى صارجي على بلدية صيدا . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢٢١ .

(٣) ــ قرار مجلس شورى الدولة ١٥٢ تاريخ ٨-٦-١٩٦٠ دعوى فرحات على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٨١
ــ قرار مجلس شورى الدولة ١٧٥ تاريخ ٧-٢-١٩٦١ دعوى باسيل على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٦٢

(٤) ــ راجع ايضاً القرار ٥ تاريخ ٣٠-١-١٩٥٨ الصادر عن محكمة التمييز اللبنانية بهيئتها العامة في الخلاف على الصلاحية . المجموعة الادارية ١٩٥٩ . باب الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٣ مع تعليق

(٥) ــ قرار محكمة حل الخلافات ٣٠٧ تاريخ ١٢-٩-١٩٦٢ . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٧

التي قاموا بها تتعلق بمهامهم الادارية وفي حفظ الامن العام (٦) ولذلك كان النظر في الادعاء على الدولة في مطالبتها بالتعويض بسبب فعل احد افراد قوى الامن ، في معرض التنفيذ لحكم جنائي او لمذكرة احضار ، يعود امر النظر فيه الى المحاكم العدلية (٧) . وكانت ايضاً اعمال افراد الشرطة التي تقوم تسلسلا بتنفيذ امر رئيسها – بوصفه رئيساً للشرطة القضائية – والذي يقوم بدوره بتنفيذ امر النيابة العامة – تدخل ضمن نطاق الاعمال القضائية التي ليس للقضاء الاداري ان يكون رقيباً عليها اذ يعود لصاحب العلاقة ان يطعن فيها امام المراجع القضائية التي عرضت امامها تلك الاعمال بنتيجة التحقيق المجرى . وان فرض اعتبار الاعمال التي يقوم بها افراد الشرطة متجاوزة النطاق الذي سمح لها به من قبيل اعمال العنف العادية بحق الاشخاص ، فامر التعويض عنها عائد لمحاكم الحق العادي لعدم اتصافها بالعمل الاداري (٨) . كما ان حجز سيارة من قبل رجال الشرطة في مرآب خاص يعتبر عملا من اعمال السلطة القضائية لان الشرطة عندما تقوم بانفاذ مثل هذا الحجز المقرر من المحاكم انما تقوم به في وظيفة عدلية وليست ادارية وبذلك تكون مداعاة صاحب المرآب الدولة باجرة ايواء السيارة المحجوزة في مرآبه امام مجلس شورى الدولة مردودة لعدم الاختصاص (٩) .

١٠ – دعاوي المطالبة بالتعويض عن الاخطاء التي ترتكبها السلطة الادارية في مباشرتها اعمالا ، وان كانت ادارية بطبيعتها ، تعتبر مساهمة منها في وظيفة عدلية .

ولان القانون خص المحاكم العدلية بصلاحية النظر في المخالفات والجرائم التي يرتكبها الافراد ، تكون الدعوى بعدم شرعية معاملات الملاحقة بهذه الجرائم والمخالفات ، من اختصاص هذه المحاكم . فمراقبو قمع الغش مثلا وان لم يدخلوا في عداد موظفي الضابطة العدلية بمقتضى المادة ١٢ من قانون المحاكمات الجزائية الا انهم يقومون في نطاق اختصاصهم بمقتضى المادتين ٩ و ١١ من القرار ٩٢ تاريخ ٦ تموز ١٩٣٨ المعدل بالقرار ٥١ المؤرخ في ٢٨–٢–١٩٤١ . فالاعمال التي يقومون بها بهذه الصفة هي من اختصاص المحاكم العدلية . فقد يرد مجلس شورى الدولة لعدم الاختصاص المراجعة التي ترفع اليه في موضوع المطالبة بالتعويض عن عمل هؤلاء المراقبين عند ختمهم احد المحلات التجارية بالشمع الاحمر لسبب قمع الغش في حال اعلان براءتهم من هذا الجرم من لدن القضاء الجزائي (١٠) .

والمحاكم العدلية هي الصالحة للنظر في المنازعات المتعلقة بعقود القانون الخاص التي تجريها الادارة مع الافراد وبعقود اجارة املاكها العامة وادارة واجارة املاكها الخاصة وتأجيرها (١١) .

فقد خرج عن اختصاص القضاء الاداري ليدخل في صلاحية المحاكم العدلية امر النظر :

١١ – بعقد استئجار سيارة من قبل وزارة الاشغال العامة لنقل موظفيها وكذلك المنازعات القائمة حول القرارات الادارية التي يمكن ان تصدر تنفيذاً لهذا العقد او تلك التي لا يمكن فصلها عنه (١٢) .

١٢ – بعقد القانون الخاص الذي تبرمه الادارة مع احد الافراد وان كانت تساهم فيه بتنفيذ مصلحة عامة كما في حال شراء الادارة من احد الافراد خيماً لارسالها لبعض المنكوبين (١٣) .

---

(٦) – قرار مجلس شورى الدولة ٥٨٨ تاريخ ١٦–١٠–١٩٦١ . منصور على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢٢٠
– قرار مجلس شورى الدولة ٣٥٣ تاريخ ١٠–٣–١٩٦١ ورثة درباس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ١٠٢
– قرار مجلس شورى الدولة ٦١ تاريخ ١٩–١–١٩٦٢ انطونيوس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٣٨

(٧) – قرار مجلس شورى الدولة ٣٤٧ تاريخ ١٠–٣–١٩٦١ علوية على الدولة . المجموعة الادارية صفحة ١٠٢

(٨) – قرار مجلس شورى الدولة ٤٢٥ تاريخ ١٥–١٠–١٩٥٨ برباري على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٥٨ صفحة ٢٢٨

(٩) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٩٤ تاريخ ٢٥–١١–١٩٥٩ فرعون على الدولة المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٢٤

(١٠) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٣٢ تاريخ ١٩–١٠–١٩٥٩ شركون على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٦

(١١) – راجع قاعدة الاختصاص في اجارة املاك الدولة الخاصة للمحامي جوزف الشدياق . المجموعة الادارية ١٩٦٣ باب المقالات الحقوقية صفحة ١٩

(١٢) – المحكمة الادارية الخاصة حكم رقم ٢٨ تاريخ ٢٦–٣–١٩٥٨ دعوى ابو خليل على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٥٨ باب المحكمة الادارية الخاصة صفحة ١١

(١٣) – المحكمة الادارية الخاصة حكم ٥٥ تاريخ ٢٢–١٠–١٩٥٥ . المجموعة الادارية ١٩٥٧ باب المحكمة الادارية الخاصة صفحة ٣٧

١٣ – « بالاعمال التي تصدر عن السلطة الادارية والتي تكون مماثلة لاعمال الافراد » عند الخلاف الناشىء عن بيع او وعد بالبيع لملك من املاك البلدية العامة بعد اسقاطه لحساب املاكها الخاصة (١٤) .

١٤ – بعقود الاجارة المعقودة لمصلحة الادارات العامة (١٥) وبعقود تأجير املاك الدولة الخاصة ، أكانت الدولة فيها مؤجرة ام مستأجرة ، (١٦) لان هذه العقود لا تتسم بسمة العقود الادارية .

ولما كان بحث الاجارة العادية هو بحث لعقد مدني عادي ، كانت المحاكم العدلية مختصة بالنظر بها وان كانت جارية على املاك احدى الادارات العامة (١٧) .

والجدير بالاشارة اليه في هذا المجال هو ان المحاكم العدلية هي المحاكم الصالحة للبت في دعاوي الاضرار الناجمة عن الاعمال التي تأتي بها المصالح المستقلة او المؤسسات العامة المستقلة المؤممة في ميادين نشاطاتها التجارية والصناعية .

١٥ – ولقد سار العلم والاجتهاد على اعطاء المتعاقدين مع المؤسسات المؤممة او المتضررين من اعمالها ، عندما يكون موضوعها ادارة اعمال صناعية او تجارية ، حق مداعاتها امام القضاء العادي على غرار مداعاتهم المؤسسات الخاصة نفسها . فقد تسأل مصلحة الكهرباء عن الاضرار الناتجة عن الانشاءات او الاسلاك التي تكون بحراستها (١٨) .

كما ان علاقات مكتب الحرير (وهو من المؤسسات العامة المستقلة) مع الاشخاص بالنسبة للاعمال التي يتولاها ، تحتفظ بصفتها المدنية والتجارية طالما انها لا تدخل في نطاق اعمال السلطة اللازمة لادارة المرفق العام . ولذا يكون امر النظر بالمراجعة التي ترمي الى المطالبة بتعويض عما يدعيه احد الافراد من اضرار ناتجة عن وقف مصنعه واعماله في توليد بزور دودة الحرير بسبب تبليغه عدم ارتباط مكتب الحرير بشراء منتوجاته ، خارجاً عن اختصاص مجلس الشورى لان موضوعها يتصل بالاعمال التجارية والصناعية التي يمارسها مكتب الحرير في القيام بمهمته وهي اعمال يعود النظر بها الى القضاء العدلي (١٩) .

ثم ان في المؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي يجب التفريق بشأن اوضاع الموظفين والمستخدمين والعمال القائمين على خدمتها بين موظفي الادارة الذين يخضعون لنطاق القانون الاداري والمستخدمين والعمال الذين يخضعون لنطاق القانون الخاص . ففئة المستخدمين في مكتب الحرير المؤلف بمقتضى قانون ١١–٢–١٩٥٦ تخضع لاحكام قانون العمل بحيث تنتفي صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر بطلبات تعويض صرف هؤلاء المستخدمين من الخدمة وتعويض تثبيتهم (١٨ مكرر) . وكذلك فئة العمال والمستخدمين في مصلحة الكهرباء ومصلحة المياه في مدينة بيروت وقد انشأت الاولى احكام قانون ٧ تموز ١٩٥٤ والثانية احكام المرسوم ١٣٥٨٣ الصادر بتاريخ ٣–١٠–١٩٥٦ ، وفي هذه الاحكام نصوص خاصة باخضاع عمال ومستخدمي هاتين المصلحتين لقانون العمل وجعل المنازعات الناشئة عن عقود العمل القائمة بينهم وبين المصلحتين من اختصاص مجلس العمل التحكيمي اي من اختصاص المحاكم العدلية .

ومن القضايا الادارية الخارجة عن اختصاص القضاء الاداري والعائد امر النظر فيها الى المحاكم العدلية هي تلك القضايا المتعلقة بحماية الملكية

---

(١٤) – قرار محكمة التمييز بهيئة عامة ، في الخلاف على الصلاحية رقم ٣٤ تاريخ ٢٤–٤–١٩٥٧ هذه المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ٢٢٣
– قرار مجلس شورى الدولة ١٩٤ تاريخ ٢٠–٢–١٩٥٧ اسكندر على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ٩٩

(١٥) – حكم المحكمة الادارية الخاصة رقم ٧١ تاريخ ٢–٧–١٩٥٦ . المجموعة الادارية ١٩٥٧ باب المحكمة الادارية الخاصة صفحة ٤٢

(١٦) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٦٥ تاريخ ٩–١١–١٩٥٩ . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٢ دعوى رزق على للدولة . وقراره ١١٨٣ تاريخ ٦–١٢–١٩٦٢ رومانوس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٨٧

(١٧) – قرار قاضي العجلة في بيروت الرئيس يوسف جبران . رقم ٦٨٩ تاريخ ٨–١٠–١٩٥٦ المجموعة الادارية باب الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٧.

(١٨) – قرار محكمة استئناف بيروت المدنية ١٤٢ تاريخ ٢٣–٦–١٩٦٠ . هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ . الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٨
– ايضاً قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٠٠٦ تاريخ ١٧–٦–١٩٦٣ دعوى حداد على مصلحة الكهرباء . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٤٧

(١٨ مكرر) –قرار مجلس شورى الدولة ١٠٥٧ تاريخ ٢٥–٦–١٩٦٣ دعوى ثابت ورفاقه على الدولة ومكتب الحرير . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة٢٤٨
– راجع ايضاً مؤسساتنا العامة المستقلة في الحقل الاداري . المجموعة الادارية ١٩٥٩ باب المقالات صفحة ٣

(١٩) – قرار مجلس شورى الدولة ٥٥٢ تاريخ ٢٣–١٠–١٩٦٢ . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٢٢٤
– وبذات المعنى ايضاً قراره ٦١٥ تاريخ ٢٤–١٠–١٩٦١ البستاني على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢١٧

الفردية والحفاظ على الحرية الشخصية (٢٠) .

١٦ – من قبل ان توجد المحاكم الادارية كانت المحاكم العدلية المرجع القضائي الصالح لسماع الشكوى من تعدي الادارة على الملكية الفردية ومن استيلائها عليها خاصة في موضوع الاستملاك من اجل المنفعة العامة . ومن اجل هذا قيل عن المحاكم العدلية انها حامية الملكية الخاصة . وان كان الشرع الاداري ما زال يقر للمحاكم العدلية اختصاصها للنظر في قضايا التعويض من افعال استيلاء الادارة على الملكية الفردية وتعديها عليها وعن مسها الحريات التي يتمتع بها الافراد في ظل القانون ، الا انه يحفظ للمحاكم الادارية صلاحيتها للبت بصحة الاعمال والغاء القرارات الناشئة عنها افعال التعدي هذه .

ونظرية التعدي ، وان كانت لتتفق في اسسها وقواعدها مع نظرية الاستيلاء ، غير انها تبدو وكأنها امتداد لها في حقل الحفاظ على حريات الافراد والحد من نيل السلطة الادارية منها

والاستيلاء يقوم فيما اجمع عليه رجال الفقه الاداري على نزع الملكية الثابتة الفردية من قبل السلطة الادارية في وضع يدها عليها وهو على نوعين . فقد عرف في نوعه الموافق للاصول كالذي يتم عادة في حال الاستملاك من اجل المنفعة العامة او في حال المصادرة وذلك طبقاً للشروط القانونية المحددة لاجرائها ، وفي نوعه المخالف لها كما في حال الاستملاك غير المباشر حيث تقدم الادارة فيه على وضع يدها على الملكية الفردية دون مراعاة الاصول المرسومة لها في ذلك . والاجتهاد الاداري الحديث وجد في هذا التفريق بين الاستيلاء المطابق للاصول والاستيلاء المخالف لها ضابطة تعينت معها معالم توزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية والمحاكم العدلية في الموضوع بحيث غدت المحاكم الادارية صالحة للنظر في مراجعات التعويض عن الاستيلاء المطابق للاصول (كما في حال المصادرة التي تتم وفقاً للاصول المرسومة لها قانوناً) ما لم يكن ثمة نص قانوني صريح ينزع عنها هذا الاختصاص لصالح القضاء العدلي (كما في حال الاستملاك من اجل المنفعة العامة) . وبذلك ظلت المحاكم العدلية المرجع القضائي الصالح للنظر في المنازعة بالتعويض من اجل الاستيلاء المخالف للاصول .

ولئن اقتصرت نظرية الاستيلاء على نزع الملكية الفردية الثابتة في وضع يد الادارة عليها غير ان نظرية التعدي بدت اوسع انتشاراً اذ يكون هناك تعد من قبل الادارة في كل حالة يفتقد فيها فعلها الى رابطة قانونية او نظامية تشده اليها في موضوع الملكية والحرية الشخصية .

ولا ريب في ان عمل الادارة حين لا يسند الى نص قانوني او نظامي يجيزه انما يغدو اداة تجاوز لحد السلطة . ولان العمل الاداري في مجالات التعدي على الملكية يشكل تدبيراً تعسفياً بحيث ان السلطة تتجاوز حد اختصاصها في اتيانها به ، كان القضاء الاداري وحده صالحاً لاعلان ابطاله ، على ان ينظر القضاء العدلي بالتعويض عن النتائج والاضرار التي يحدثها .

وقد اعلن مجلس شورى الدولة هذا المبدأ وتمشى عليه :

– في قضايا التعدي على حرية الرأي والتحول في قضايا التعدي على الملكية الخاصة بالمطبوعات (٢١) – وقد توافق اجتهاده مع اجتهاد المحاكم العدلية في الموضوع (٢٢) – وفي دعاوي التعدي على الملكية الخاصة (٢٣) .

١٧ – كما ان هذا المجلس قضى بان النظر بحجز حرية الاشخاص المقرر دون الاستناد الى نص قانوني او الى مذكرة توقيف صادرة عن السلطات العدلية ، يشكل نوعاً من انواع الغلبة يعود امر النظر به الى المحاكم العدلية (٢٤) .

١٨ – والملاحظ من اجتهاد القضاء العدلي ان اختصاص القضاء المستعجل لديه يظل قائماً بشأن القضايا الادارية بالرغم من مبدأ تفريق

---

(٢٠) – انظر « قاعدة الاختصاص في نظرية الاستيلاء والتعدي » للمحامي جوزف الشدياق والمصادر المتعلقة بهذا البحث . المجموعة الادارية ١٩٦٢ باب المقالات الحقوقية صفحة ١١

(٢١) – قرار مجلس شورى الدولة ٧٨ تاريخ ٥–٤–١٩٦٠ . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٠٣

(٢٢) – قرار محكمة الاستئناف المدنية في بيروت الغرفة الاولى رقم ١٣٠٤ تاريخ ١٤–٧–١٩٦٠ . المجموعة الادارية ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٦

(٢٣) – «ان القضاء العدلي هو حامي الملكية الفردية . ودعوى التعويض عن التعدي ليست من اختصاص مجلس الشورى اذا تبين ان عمل الادارة المشكو منه هو عمل مادي يرتدي طابع التعدي وليس مرده تطبيق نص قانوني او نظامي او تعاقدي او تطبيق سلطة ممنوحة للادارة » . قرار مجلس شورى الدولة ٢٧٧ تاريخ ١٦–١١–١٩٥٩ المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٠ .
بذات المعنى ايضاً : قرار مجلس شورى الدولة ٦٣٤ تاريخ ٢٦–١٢–١٩٥٦ المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ٣٩
وقرارا مجلس شورى الدولة ١٢٤ و ١٢٦ تاريخ ٣١–٥–١٩٦٠ . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٧٣ .

(٢٤) – قرار مجلس شورى الدولة ٥٩٥ تاريخ ١٦–١٠–١٩٦١ . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢١٣ .

السلطات اذا كان النزاع يتعلق بحماية الملكية الفردية او بعمل تعسفي لا يستجمع شروط العمل الاداري (٢٥) .

الفصل الثاني في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استئنافياً او تمييزياً بعد ان عين لها القانون محكمة خاصة

نصت المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي ١٤ الصادر بتاريخ ٩-١-١٩٥٣ الذي اعاد انشاء مجلس شورى الدولة على ان « ينظر مجلس الشورى بداية ، او استئنافاً ، او تمييزاً ، في القضايا الادارية التي يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة وتتعلق بكيان الدوائر العامة وتنظيمها وسيرها » .

وفي اعقاب صدور هذا المرسوم الاشتراعي ١٤ ، صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٣ بتاريخ ٣٠-١٠-١٩٥٤ لينشئ محكمة ادارية خاصة لدى وزارة العدل جاعلا مدينة بيروت مركزاً لها . وقد جاء المرسوم الاشتراعي ٣ هذا في المادة الثانية منه ليخص هذه المحكمة بالنظر :

١- « في طلبات التعويض عن اضرار وقعت بسبب اشغال عامة ،
٢- في القضايا الادارية المتعلقة بعقود او مشتريات او التزامات اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة .
٣- في القضايا المتعلقة باشغال الاملاك العامة » .

اما المرسوم الاشتراعي ١١٩ الصادر بتاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ وقد اتى في مادته ١٤٥ يلغي جميع الاحكام المخالفة لاحكامه او غير المتفقة مع مضمونه ، ويوجد نظاماً جديداً لمجلس شورى الدولة ، فانه جاء لينص ، في المادة الخمسين منه ، « ان مجلس الشورى هو المحكمة العادية للقضايا الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة » ، وفي المادة الواحدة والخمسين « بان ينظر مجلس الشورى على الاخص :

١ - في طلبات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة او تنفيذ المصالح العامة .
٢ - في القضايا الادارية المتعلقة بعقود او صفقات او التزامات او امتيازات ادارية اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة .
٣ - في قضايا الضرائب المباشرة .
٤ - في قضايا الضرائب غير المباشرة بالرغم من النصوص الخاصة السابقة .
٥ - في قضايا رواتب الموظفين ومعاشات تقاعدهم .
٦ - في القضايا المتعلقة باشغال الاملاك العامة . »

وبذلك غدا المرسوم الاشتراعي ٣ المنشئ المحكمة الادارية الخاصة ، قانوناً خاصاً بالنسبة لقانون انشاء مجلس الشورى وقانون تنظيمه وهو قانون عام ، (٢٦) وباتت صلاحية المحكمة الادارية الخاصة محصورة بالنظر بالمنازعات المحددة تعداداً في احكام المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي ٣ وذلك في الدرجة البدائية بعد ان امسى مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر فيها في الدرجة الاستئنافية .

الباب الاول في القضايا التي تنظر فيها المحكمة الادارية الخاصة في الدرجة البدائية وينظر بها مجلس شورى الدولة في الدرجة الاستئنافية

في تعيين هذه القضايا وجب التوفيق بين ما جاء في نص المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي ٣-١٩٥٤ ونص المادتين الخمسين والواحدة والخمسين من المرسوم الاشتراعي ١١٩-١٩٥٩ .

---

(٢٥) - قرار قاضي الامور المستعجلة السيد سليم ابو نادر في جزين رقم ١٢٤ تاريخ ٢٤-٨-١٩٦٠ . المجموعة الادارية ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ١٠

(٢٦) - قرار مجلس شورى الدولة ١٧٩ تاريخ ١٦-٦-١٩٦٠ دعوى دعيبس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٧٠

١٩ ـ فالمحكمة الادارية الخاصة تنظر بداءة :

الف) ـ في طلبات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة دون تلك الاضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة العائد امر النظر بها الى مجلس شورى الدولة بوصفه المحكمة العادية للقضايا الادارية .

ومفهوم الضرر الناجم عن الاشغال العامة يشمل ما يتصل من قريب او من بعيد بالاشغال العامة ، وكل ضرر كان سببه المباشر اشغالا عامة او منشآت عامة ، سواء اكانت الاشغال العامة منفذة حسب الاصول الفنية ام خلافاً لها (٢٧) ، منجزة ام غير منجزة (٢٨) ، كما ان مفهوم الاشغال العامة يستقيم قانوناً في ما اجرته وتجريه الادارة من اشغال عامة وفي ما تمتنع عن القيام به لان العبرة في ذلك هي في العمل اللقى على عاتق الدولة (٢٩) .

وقد اعتبرت اضراراً وقعت بسبب الاشغال العامة على سبيل المثال :

- الاضرار التي يحدثها تدفق الامطار الى محل احد الافراد بسبب اهمال الادارة وتقاعسها عن اتخاذ الاحتياطات الفنية في تعبيدها احد الشوارع وتعليته (٣٠) .
- الاضرار التي يسببها عمل البلدية في تعلية الرصيف العام ووضع سلاسل عليه امام مكتب لاحد الافراد مرخص له فيه القيام باعمال النقل (٣١) .
- الاضرار التي تسببها الطرق والمنعطفات وصيانتها (٣٢) .
- الاضرار التي تصيب سيارة احد الافراد على الطريق العام بسبب وقوع شجرة عليها من جانبه (٣٣) .
- الاضرار الناشئة عن العطل في المجارير العامة وانسدادها (٣٤) .
- الاضرار الناجمة عن طوارىء العمل التي تصيب اجراء الدولة اثناء تنفيذ اشغال عامة (٣٤ مكرر) .

٢٠ ـ والتفريق بين طلبات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة والاضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة امر لازم في مسألة توزيع الاختصاص بين المحكمة الادارية الخاصة ومجلس شورى الدولة بحيث ان مجلس شورى الدولة ينظر في الطلبات الاولى بوصفه محكمة استئنافية بينما ينظر في الطلبات الثانية بوصفه المحكمة العادية للقضايا الادارية . ونظام مجلس شورى الدولة اذ ميز بنص صريح لا يترك مجالا لاى اجتهاد ، بين الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة والاضرار الناشئة عن تنفيذ المصالح العامة ، فقد ينتج عن ذلك ان ما يدخل في صلاحية المحكمة الادارية الخاصة هو مادة الاشغال العامة مجردة عن الاضرار التي تنشأ عن تنفيذ المصالح العامة والتي تكون من صلاحية مجلس شورى الدولة عملا بقاعدة حصر الاستثناء في نطاقه الحر وعدم التوسع في تفسيره (٣٥) .

٢١ ـ ومن بين المراجعات المتعلقة في موضوعها بتنفيذ المصالح العامة والتي حفظ مجلس شورى الدولة صلاحيته للنظر بها بوصفه المحكمة العادية للقضايا الادارية وقد تخرج بالتالي عن اختصاص المحكمة الادارية الخاصة :

- مراجعة احد الاطباء في المطالبة بالتعويض العائد له عن تكليفه للفحص الطبي الذي يجريه على المرشحين للامتحان لاحدى وظائف الدولة ،

---

(٢٧) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٥٤٧ تاريخ ١٤-٧-١٩٦١ دعوى آدم على بلدية بيروت . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ١٨٨
(٢٨) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٢٨٨ تاريخ ٢٥-١١-١٩٥٩ دعوى بولس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٥٧
(٢٩) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٢٤١ تاريخ ٢٦-١٠-١٩٥٩ دعوى نمور على الدولة المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٥
(٣٠) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٥٤٧ تاريخ ١٤-٧-١٩٦١ دعوى ادم على بلدية بيروت . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ١٨٨
(٣١) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٥٩٤ تاريخ ٥-٦-١٩٦١ دعوى الحريري على البلدية . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ١٩٠
(٣٢) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٢١٢ تاريخ ١٩-٦-١٩٦٢ دعوى طعمه على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٣٠
(٣٣) ـ قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٠٠٤ تاريخ ٢٤-١١-١٩٦٢ دعوى سماحه على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٩٠
(٣٤) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٧ تاريخ ١٣-١-١٩٦١ دعوى شهاب على بلدية بيروت . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٣٥
(٣٤ مكرر) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٦٩ تاريخ ١٦-٦-١٩٦٠ دعوى البجاني على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٦٧ مع تعليق
(٣٥) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٠١ تاريخ ٢٦-٤-١٩٦٠ دعوى الدولة على دبس . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٢٩

ذلك ان اجراء الامتحان هو عمل من الاعمال التي تتعلق بتسيير مصلحة عامة (٣٦).

- المراجعة في مساءلة الدولة بالتعويض بسبب تقاعسها عن تنفيذ مصلحة عامة عندما تتخلف عن منع احد الافراد من استغلال مياه احد الانهر بدون وجه حق على حساب اصحاب الحقوق المكتسبه عليها (٣٧) .
- المراجعة بالتعويض عن الاضرار اللاحقة بعقار مأجور من قوى الامن بسبب تركه من قبل هذه القوى دون حراسة (٣٨) .
- مراجعة طلب التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة كمصلحة التعليم والتربية ، بحيث ينظر مجلس شورى الدولة في الاضرار التي يحدثها اهمال وعدم احتراز المعلم في المدرسة الرسمية والتي تصيب احد التلامذة فيها (٣٩) .

باء) – والمحكمة الادارية الخاصة تنظر بداءة ايضاً :

في القضايا الادارية المتعلقة بعقود او مشتريات او التزامات اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة .

(المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي٣/١٩٥٤)

٢٢ – تنظر المحكمة الادارية الخاصة في الدرجة البدائية بالقضايا الادارية المتعلقة بعقود او مشتريات او التزامات اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة .

ومن العقود التي تجريها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة والتي يخرج امر النظر بها عن اختصاص المحكمة الادارية الخاصة ليدخل في صلاحيات مجلس شورى الدولة بوصفه المحكمة الادارية العادية الصالحة للنظر فيها ، العقود المتعلقة **بالامتيازات** على ما يستدل من مقارنة المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي ٣–١٩٥٤ مع المادة الواحدة والخمسين فقرتها الثانية من المرسوم الاشتراعي ١١٩ وعلى ما توافق عليه اجتهاد المحكمة الادارية الخاصة واجتهاد مجلس شورى الدولة بحيث ان المشترع استثنى صراحة القضايا المتعلقة بعقود الامتياز من اختصاص المحكمة الادارية الخاصة وجعلها من اختصاص مجلس شورى الدولة (٤٠) .

٢٣ – فالاختلافات الناشئة عن الإلتزامات يعود امر الفصل بها بداية الى المحكمة الادارية الخاصة(٤١) كما ان مرجع النظر في موضوع التعويض المترتب من جراء عقود الالتزام هو المحكمة الادارية الخاصة بدون اي تفريق بين سبب وآخر من اسباب التعويض القانونية (٤٢) . واعتراف الدولة بدين مترتب عليها نتيجة عقد التزام وتمنعها عن دفعه لفقدان اعتماد مرصد له لا يبدلان قواعد الصلاحية بان يجعلان المطالبة به من اختصاص مجلس الشورى بدلا من المحكمة الادارية الخاصة (٤٣) .

٢٤ – والمراجعات الرامية الى مطالبة الوزارة المختصة باجرة عن العمل المتفق عليه لتأمين سير مصلحة من المصالح العامة هي من اختصاص المحكمة الادارية الخاصة في المرحلة البدائية (٤٤) .

---

(٣٦) – قرار مجلس شورى الدولة ٤٩٣ تاريخ ١–٦–١٩٦١ دعوى دحروج على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢٠٨
(٣٧) – قرار مجلس شورى الدولة ٥٠٧ تاريخ ٨–٦–١٩٦١ دعوى اده على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ١٨٥
(٣٨) – قرار مجلس شورى الدولة ٦٤٠ تاريخ ١١–١٢–١٩٦١ دعوى فواز على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٥
(٣٩) – قرار مجلس شورى الدولة ٢١٥ تاريخ ١٩–٦–١٩٦٢ دعوى نصور على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٤٢
(٤٠) – قرار مجلس شورى الدولة ١٢٢ تاريخ ٢٠–٥–١٩٦٠ دعوى شحاده ونجار على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٣٩
– حكم المحكمة الادارية الخاصة رقم ٩٥ تاريخ ١٦–١٠–١٩٥٧ دعوى بلدية بيروت على ابي صعب . المجموعة الادارية ١٩٥٧ . باب المحكمة الادارية الخاصة صفحة ٥٧
(٤١) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٣١ تاريخ ١٩–١٠–١٩٥٩ . دعوى قصابيان على بلدية برج حمود . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٨
(٤٢) – قرار مجلس شورى الدولة ٧٧ تاريخ ٢٣–٣–١٩٦٠ دعوى بيار شاهين على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٠١
(٤٣) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٦٣ تاريخ ٢٦–١٠–١٩٦٠ دعوى الدولة على صليبا . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٢٣٨
(٤٤) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٧٢ تاريخ ١٣–٣–١٩٥٧ دعوى بلان على الدولة المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ١٤١
– وقراره ايضاً ٣٣٦ تاريخ ٢١–١٢–١٩٥٩ دعوى عمون على التعمير . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٣

٢٥ ــ ثم ان العقود التي تجريها الادارة والتي تكون بطبيعتها عقوداً مدنية تصبح عقوداً ادارية اذا ما تضمنت بنوداً خارجة عن المألوف فيعود امر النظر بها بالتالي بالدرجة الاولى الى المحكمة الادارية الخاصة .

فعقود البيع مثلا هي بطبيعتها عقود مدنية يعود امر النظر بها الى المحاكم المدنية العادية ، ولكن الاجتهاد استثنى من عقود البيع العقود التي تتضمن بنوداً خارجة عن نطاق القانون العام وهي البنود غير المألوفة في الاتفاقات العادية . فاذا تضمنت هذه العقود مثل هذه البنود الخارجة عن نطاق القانون العام تصبح عقوداً ادارية يعود امر النظر بها بداءة الى المحكمة الادارية الخاصة . ويعتبر بنداً خارجاً عن المألوف ، في صفقة تعقدها الادارة مع احد الافراد لشراء سيارات منه لحاجة المصلحة العامة ، البند الذي تتعهد بموجبه باعطائه نقداً نادراً في زمن يكون فيه هذا النقد خاضعاً لنظام معين . (٤٤ مكرر) .

٢٦ ــ والمحكمة الادارية الخاصة حينما تنظر في المنازعات المتعلقة بعقود او مشتريات او التزامات تكون الادارة العامة قد اجرتها لتأمين سير المصالح العامة انما تنظر فيها بوصفها محكمة الدرجة الاولى للقضاء الشامل اي ان لها من الصلاحيات الشاملة ما يخولها لحسم النزاع في جميع نواحيه فتقرر المسؤولية وترتب على الوضع غير المشروع نتائجه القانونية وتحكم بالتعويض (٤٥) .

والمحكمة الادارية تنظر بداءة ايضاً واخيراً في القضايا المتعلقة باشغال الاملاك العامة .

٢٧ ــ ان الاملاك العامة هي لتشمل جميع الاشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع او لاستعمال مصلحة عمومية وهي لتشتمل على الاملاك المحددة في المادة الثانية من القرار ١٤٤ تاريخ ١٠ــ٦ــ١٩٢٥ المعدل بالقرار ١١ تاريخ ١٣ــ١ــ١٩٤٠ ومن بينها شاطئ البحر والطرقات والشوارع والممرات والخطوط ووسائل المواصلات . وقد اجازت المادة الرابعة عشرة من القرار ١٤٤ــ١٩٢٥ للدولة وللبلديات حق اعطاء اجازات بالاشغال الموقت على هذه الاملاك لمدة معينة وتبعاً لاصول خاصة . وبذلك يكون امر النظر في القضايا المتعلقة باشغال هذه الاملاك العامة عائداً بداءة للمحكمة الادارية الخاصة (٤٦) .

اما وقد تحددت بطريقة الحصر والتعيين القضايا الادارية التي تنظر فيها المحكمة الادارية الخاصة في الدرجة البدائية ، فلا يفوتنا القول :

ــ ان قاعدة الاختصاص هذه في توزيع الصلاحيات بين المحكمة الادارية الخاصة ومجلس شورى الدولة في هذه القضايا مسألة يمكن اثارتها عفواً لتعلقها بالصلاحية المطلقة وبالانتظام العام (٤٧) .

ــ بان تطبق لدى المحكمة الادارية الخاصة (وهي مؤلفة من رئيس قاض ينتسب الى ملاك مجلس الشورى وعضوين واحد مهندس والثاني مفتش مالي) الاصول المتبعة امام مجلس شورى الدولة . غير انه لا يجوز لهذه المحكمة ان توقف تنفيذ القرارات الادارية ، اذ يعود لمجلس شورى الدولة حق البت بطلب وقف التنفيذ بعد احالة الاوراق اليه من المحكمة الادارية الخاصة بحسب الاصول الموجزة .
وان كانت الادارة لا تمثل لدى هذه المحكمة بمفوض عنها ، فان قراراتها النهائية تستأنف امام مجلس شورى الدولة في مهلة شهرين .(٤٨)

(٤٤ مكرر) ــ قرار مجلس شورى الدولة ٨٤١ تاريخ ٩ــ١٠ــ١٩٦٢ الدولة على كتانه . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ١٦٣ .
(٤٥) ــ قرار مجلس شورى الدولة ١٧٩ تاريخ ١٦ــ٦ــ١٩٦٠ دعوى دعيبس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٧٠
(٤٦) ــ قرار مجلس شورى الدولة ٢٣٦ تاريخ ٢٠ــ١٠ــ١٩٥٩ رزق وسعد على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٩
(٤٧) ــ قرار مجلس شورى الدولة ٣٠١ تاريخ ٢٠ــ٨ــ١٩٦٢ دبس على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٥٣
ــ قرار مجلس شورى الدولة ٢٣٢ تاريخ ٢٢ــ٦ــ١٩٦٢ مكداشي على ادارة التعمير . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٢٨
(٤٨) ــ المادة ١٣ من المرسوم الاشتراعي ٣ .

الباب الثاني في قضايا الضرائب المباشرة التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استئنافياً (٤٩)

٢٨ ـ ان المنازعات التي تنشأ بين الادارة والمكلفين بشأن الضريبة والرسوم البلدية هي لتفصل عن طريق التقاضي بينهما على درجتين وفقاً لاصول خاصة حددها القانون :

اولا : امام سلطة قضائية بدائية خاصة في كل محافظة اسماها القانون « **لجنة بدائية لدرس الاعتراضات** » برأسها قاض، تتمثل فيها دائره الضريبة الجاري الاعتراض عليها واحد الملاكين او اصحاب الصناعة ، فيما يتعلق بالضرائب المباشرة (ضريبة الدخل ، ضريبة العقارات المبنية) **ولجنة مدينة بيروت** لبلدية بيروت ، ولجنة قوامها رئيس البلدية والمحاسب وعضو من المجلس البلدي لباقي البلديات فيما خص الرسوم البلدية .

ثانياً: امام مجلس الشورى بوصفه محكمة عليا تنظر عن طريق الاستئناف في قرار اللجنة البدائي .

٢٩ ـ وان لهذا التقاضي على درجتين قواعد اخذ الاجتهاد الاداري في تطبيقها في موضوع التنازع الضريبي مسترشداً في ذلك بما انطوت عليه النصوص القانونية الخاصة واصول المحاكمات الادارية والمدنية ، منها :

١) ان المراسيم الشكلية في طرق المراجعات هي اساسية ويجب السير بها تحت طائلة البطلان .
٢) ان مهل الاستئناف هي مهل خاصة .
٣) ان قبول الاستئناف معلق على ايداع مبلغ تأمين معين وذلك ضمن المهلة المحددة للاستئناف .
٤) ان لجنة الاعتراضات البدائية هي من الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية لانها تصدر قراراتها بعد الاستماع الى اقوال الطرفين ولانها تحل النقاط القانونية التي تعرض عليها .
٥) ان على المكلف في استدعاء استئنافه لقرار لجنة الاعتراضات امام مجلس شورى الدولة ان يبين موضوع طلبه والاسباب التي تبرره . فان اقتصر على تصريح اورد فيه استعداده لشرح الاسباب الاستئنافية في لائحة لاحقة فان استئنافه يكون مردوداً ما لم يضمن اسباب الاستئناف لائحته اللاحقة التي يقدمها ضمن المدة القانونية .

٣٠ ـ ماذا في موضوع المنازعات المتعلقة بالضرائب غير المباشرة ؟

ان المقصود بتسمية الضرائب غير المباشرة « الرسوم والضرائب التي تتولى تحصيلها الدوائر المخصوصة في الادارة في وزارة المالية » . والضرائب غير المباشرة التي تتولى تحصيلها الدوائر المخصوصة في الادارة في وزارة المالية حسب هذا التعريف الذي ارتكز عليه مجلس الشورى في اجتهاده قد تكون عديدة منها ما يتعلق برسم الطابع ورسوم الكحول ورسوم المخروقات ورسوم المراهنات الخ .. ولم يرد في الاحكام القانونية المتعلقة بها من النصوص التي تتعلق باصول الاعتراض عليها كما هو الحال في الضرائب المباشرة ورسوم الانتقال سوى ما جاء في الفصل السادس من المرسوم الاشتراعي ١٣٠ ـ ل. تاريخ ٢٠-١٢-١٩٣٣ الخاص بتنظيم **رسم الطوابع** حول الاعتراض على قرار الحجز الذي يصدر عن مدير المالية بحق المخالفين لاحكامه **امام المحاكم العدلية** ، وما جاء في قانون الرسوم على المحروقات السائلة تاريخ ١١-٥-١٩٢٩ بشأن الاعفاآت من الضرائب المدفوعة على المحروقات واصول الاعتراض على قرار اللجنة الخاصة المشكلة للنظر بهذه الاعفاآت في مهلة ثمانية ايام امام « **محكمة القضايا الادارية بصفتها مكلفة بالنظر في الضرائب المقررة** »

فهل ذلك يعني ان في ظل تطبيق احكام المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ١٤-١٩٥٣ (وهو النظام السابق لمجلس الشورى) والمادة ٥١ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة ، وقد نصتا على ان « **ينظر مجلس الشورى على الاخص في قضايا الضرائب غير المباشرة بالرغم من النصوص الخاصة السابقة** » ان الاعتراض على قرار الحجز في موضوع رسوم الطابع هو ليرفع مباشرة امام مجلس الشورى وليس امام المحاكم العدلية وان الاعتراضات على غيرها من الضرائب غير المباشرة ترفع اليه ايضاً مباشرة ازاء سكوت الاحكام القانونية المتعلقة بها حول اصول الاعتراض عليها ؟

---

(٤٩) ـ انظر في الموضوع « في الضرائب والرسوم واصول الاعتراض عليها » للمحامي جوزف الشدياق ، المجموعة الادارية ١٩٦٢ باب المقالات الحقوقية صفحة ٣

هذا ما تحمل ظواهر النصوص القانونية المعمول بها على واجب اعتباره لاسيما وان مجلس شورى الدولة في قرار سابق له في دعوى الشركة التجارية للمحروقات على الدولة (٥٠) نظر في اساس النزاع المعروض عليه اعتراضاً على رسم الطابع دون ان تستوقفه نقطة عدم الصلاحية وهي لم تثر لا من الفريقين ولا منه عفواً .

وبذلك وان غدا مجلس شورى الدولة المحكمة الاستئنافية في قضايا الاعتراض على الضرائب المباشرة والرسوم البلدية ، فقد بقي المحكمة العادية الصالحة للنظر في موضوع الاعتراض على الضرائب غير المباشرة .

الباب الثالث في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً بعد ان عين لها القانون محكمة خاصة

٣١ – ان من الراهن علماً واجتهاداً ان المشترع كان ولا يزال يصف النقض في الامور الادارية بانه مراجعة ابطال بسبب تجاوز حد السلطة ، واقدام المشترع على استعمال عبارة « الابطال بسبب تجاوز حد السلطة » في هذا المجال بدلا من عبارة طلب النقض ، مرده الى ان النقض في المواد الادارية ما هو الا فرع من مراجعة الابطال لسبب تجاوز حد السلطة . واذا كانت مراجعة الابطال تقدم ضد الاعمال الادارية فان النقض يوجه ضد القرارات القضائية الصادرة عن هيئة ادارية . وعلى مجلس شورى الدولة ان يعطي المراجعة التي ترفع اليه وصفها الحقيقي (٥١) ، وقد « يمكن تمييز الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية وان لم ينص القانون على ذلك » (المادة ١٠٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة) .

وينظر مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً :

٣٢ – بقرارات لجان الاستملاك الخاصة في تعيينها التعويضات الواجب اداؤها عن الاستملاكات التي تقوم بها وزارة الاشغال العامة في غاية التشريع المنشور بالمرسوم ١٦٠٥٣ تاريخ اول حزيران ١٩٥٧ . وتجدر الاشارة ان الاصول في تعيين تعويض الاستملاك الذي يستلزمه تحقيق المشاريع الانشائية المحددة بموجب احكام التشريع المقرر بالمرسوم ١٦٠٥٣ القائلة بان تعيين التعويض يتم بواسطة لجنة تؤلف بمرسوم من رئيس قاضي وعضوين مهندسين وبان لا تقبل قراراتها من طرق المراجعة سوى الطعن لدى مجلس الشورى لسبب تجاوز حد السلطة ، لم تلغ بموجب احكام المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ١٢٥ تاريخ ١٢–٦–١٩٥٩ (وقد جاء في هذه المادة بان تلغى المصالح الانشائية المحدثة بموجب المرسوم رقم ١٦٠٥٣ تاريخ ١–٦–١٩٥٧) وهي لا تزال مرعية الاجراء ، ذلك لان المادة٨ هذه لم تقض بالغاء التشريع المنشور بالمرسوم ١٦٠٥٣ برمته بل اقتصرت على الغاء المصالح المحدثة بموجبه من جهة ، ولان الالغاء اقتصر من جهة ثانية على الجهاز دون المهام اذ قضت المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي ١٢٥–١٩٥٩ بان تنقل الى الجهاز الدائم في وزارة الاشغال العامة والنقل مهام تلك المصالح الملغاة . وبذلك تكون الاصول في تعيين تعويض الاستملاكات التي تقوم بها وزارة الاشغال العامة والنقل في موضوع المشاريع الانشائية ، لا تزال قائمة لانها ليست مرتبطة بمصير المصالح التي انشأها التشريع المنشور بالمرسوم ١٦٠٥٣ تاريخ ١–٦–١٩٥٧ وانما بطبيعة المشاريع التي وجدت لاجلها (٥٢).

فالقرارات التي تصدر عن لجان الاستملاك الخاصة هذه ، اذ لها صفة قضائية ، على اعتبار ان رئيسها قاض وان قراراتها لا تقبل اية مراجعة ادارية ، استرحامية او تسلسلية هي قابلة للنقض عن طريق التمييز امام مجلس شورى الدولة في مهلة شهرين من تاريخ ابلاغها (٥٣).

٣٣ – وينظر ايضاً مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً بقرارات لجنة الاستملاك العليا لتنفيذ المشاريع الانشائية عملا بحكم المادة ١٣ من التشريع المنشور بالمرسوم ٦٨٣٩ تاريخ ١٥–٦–١٩٦١ المتعلق بانشاء مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية وقد جاء فيها بان « لا تقبل قرارات لجنة الاستملاك العليا اي طريق من طرق المراجعة باستثناء الطعن بها امام مجلس الشورى بداعي تجاوز حد السلطة » (٥٤) .

---

(٥٠) – القرار رقم ٩٢ تاريخ ٥–٢–١٩٥٧ . المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ٨٢

(٥١) – قرار لمجلس شورى الدولة مبدئي رقم ٢٠٤ تاريخ ١٨–٦–١٩٦٢ دعوى صعب على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٢٣

(٥٢) – قرار مجلس شورى الدولة ٣٤٢ تاريخ ٧–٣–١٩٦١ (استطلاع رأي) . المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٨٩

(٥٣) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٤ تاريخ ١٨–٦–١٩٦٢ دعوى صعب على الدولة . المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٢٣

(٥٤) – الجريدة الرسمية ١٩٦١ العدد ٢٧ صفحة ٥٦٥

٣٤ – وعملا بنص المادة ١٠٧ من المرسوم الاشتراعي وقد نصت بان يمكن تمييز الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية وان لم ينص القانون على ذلك ، قضى مجلس شورى الدولة بان قرارات **اللجنة العليا المنصوص عنها في قانون الانتخاب** الصادر في ٢٧-٤-١٩٦٠ والمؤلفة من رئيس غرفة استئناف في المحافظة رئيساً ومن قاض ومفتش من التفتيش المركزي عضوين ومن رئيس دائرة الاحوال الشخصية في المحافظة او نائبه مقرراً للنظر في موضوع قيد الاسماء في القوائم الانتخابية ، هي قرارات لها الصفة القضائية نظراً للعنصر القضائي الذي يرأسها ويشترك فيها والمقررات النهائية التي تصدرها وطرق المراجعة التي تمارس لديها . وعليه كانت قرارات هذه اللجنة قابلة النقض عن طريق التمييز امام مجلس شورى الدولة وان لم ينص القانون الذي انشأها على ذلك (٥٥) .

٣٥ – وبقيام نص المادة ١٠٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة استحال حصر القضايا الادارية التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً بحيث بات محكمة النقض في كل قضية يكون القرار المطعون فيه ذات صفة قضائية وصادراً بالدرجة الاخيرة عن هيئة ادارية .

٣٦ – ان كان لمجلس شورى الدولة ان ينظر في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين باستثناء القضاة والمساعدين القضائيين وكان يجب تقديم طلب الابطال او النقض اليه من صاحب العلاقة خلال ثلاثين يوماً تلي تبلغه القرار التأديبي (المادتان ٥٤ و ١٠٣ من المرسوم الاشتراعي ١١٩) وليس في مهلة شهرين من تاريخ تبلغ الحكم كما هو الحال في تقديم طلب التمييز لمجلس الشورى (المادة ١٠٩ **من المرسوم الاشتراعي ١١٩**) **فهل يصح اعتبار مجلس شورى الدولة مرجعاً تمييزياً في مجال البت بالقضايا التأديبية** التي تعرض للفصل عليه ، لاسيما وان المادة ١٠٤ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ حددت اختصاص مجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية بالنظر في ملائمة العقوبة المقررة ، وان المادة ١٠٨ منه ، منعت سماع طلب التمييز ما لم يكن مبنياً على احد الاسباب المبينة في الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ٩٨ اي لصدور القرار المطعون فيه عن سلطة غير صالحة، او لاتخاذه خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والانظمة ، او لاتخاذه خلافاً للقانون او الانظمة او القضية المحكمة ؟

وهذا التساؤل تدعو له ايضاً احكام المادتين ١١٠ و ١١١ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ وفيها ان لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس الشورى انما ينحصر حق المجلس في التثبت بان قاضي الاساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونية ، وان نقض مجلس الشورى الحكم المطعون فيه يحتم على المحكمة التي اصدرته ان تذعن لقرار المجلس .

٣٧ – فعندما نرى عبر الاجتهاد الاداري من جهة :

- ان مجلس شورى الدولة ينظر في طلبات الغاء القرارات الصادرة عن مجلس تأديب الموظفين عندما تكون تلك القرارات مشوبة بمخالفات لاحكام القانون او المبادىء العامة دون ان يكون لمجلس الشورى اية صلاحية للنظر في مادية الوقائع او خطورتها او كون الموظف مذنباً او غير مذنب (٥٦) .
- وانه اذا طبق المجلس التأديبي على الموظف عقوبة لا يجيزها القانون يكون قراره في ذلك خاضعاً لرقابة مجلس الشورى ومستوجباً الابطال (٥٧).
- وان ليس لمجلس الشورى ان يناقش المجلس التأديبي لا في الاسباب ولا في الادلة التي استقى منها قناعته (٥٨).
- وان قرار الاحالة الى المجلس التأديبي اذا ما جاء مخالفاً للقانون يشكل مخالفة من شأنها ان تعيب الاجراءات التأديبية التي تجري باثرها والقرار الذي يصدر بنتيجتها (٥٩) .

ونرى القانون ينص من جهة اخرى :

- على اتباع اصول في المحاكمة خاصة امام مجالس التأديب تمارس فيها حقوق الدفاع ،
- وعلى اتباع اصول خاصة تتعلق بالقرارات التي تتخذها هذه المجالس التأديبية ،

ان القول ان مجلس شورى الدولة حين ما ينظر في القضايا التأديبية انما ينظر فيها عن طريق النقض تبعاً لمهل خاصة : ومراجعة النقض ما هي في الامور الادارية الا فرع من مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة .

---

(٥٥) – قرار مجلس شورى الدولة ١٠٢١ تاريخ ١٨-٦-١٩٦٣ دعوى محمد ارسلان على الدولة وفياض . المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٣٩

(٥٦) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٥٧ تاريخ ٢٨-٣-١٩٥٨ . المجموعة الادارية ١٩٥٨ صفحة ١٢٨

(٥٧) – قرار مجلس شورى الدولة ٣٠ تاريخ ٢١-١-١٩٥٨ . المجموعة الادارية ١٩٥٨ صفحة ٦١

(٥٨) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٤ تاريخ ٢١-١١-١٩٥٩ . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٦٣

(٥٩) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٢٤ تاريخ ١٧-١٠-١٩٥٩ . المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٣١

الفصل الثالث في القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه محكمة عادية للقضاء الاداري

٣٨ – عينت احكام المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنازعات التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بصورة خاصة بعد ان جعلت منه المحكمة العادية للقضايا الادارية ،

والقضايا الادارية التي ينظر فيها مجلس الشورى بعد ان اوجد المشترع لها نصاً خاصاً هي :

١) قضايا التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة (المادة ٥١ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ فقرتها الاولى ، وما جرى البحث فيه تحت عنوان الباب الاول من الفصل الثاني)

٢) قضايا رواتب الموظفين ومعاشات تقاعدهم (الفقرة ٥ من المادة ٥١ من المرسوم الاشتراعي ١١٩)

٣) قضايا طلبات الابطال لتجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الادارية سواء اكانت تتعلق بالافراد ام بالانظمة والصادرة عن السلطة الادارية (المادة ٥٢) .

٤) القضايا المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الادارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها (المادة ٥٣) على ان يمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس الادارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة وكل من قدم ترشيحه بصورة قانونية ومن قبل وزير الداخلية وذلك ضمن مهل خاصة (المادة ٥٣ من المرسوم الاشتراعي ١١٩) .

٥)قضايا طلبات التفسير او تقدير صحة الاعمال الادارية . (المادة ٥٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩) .

٦) القضايا الادارية المتعلقة بعقود امتيازات ادارية اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة (المادة ٥١ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ فقرتها ٢) .

وفي ختام هذا البحث لا بد من التأكيد من ان هذا التعداد في الاختصاص وان تناولته احكام المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة ليس بالتعداد الحصري بعد ان جاء نص المادة ٥٠ منها ليجعل من مجلس شورى الدولة المحكمة العادية للقضايا الادارية .

المحامي جوزف الشدياق