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 ١٩٦٤

المداعاة في طلب تعديل او الغاء الانظمة الادارية في اثر تبدل الظروف التي كانت السند المبرر في اصدارها

للمحامي جوزف الشدياق

كان على الاجتهاد الاداري ان يواجه التطور في الاوضاع والتقلب في الاحداث وما يفعلانه من اثر في الاعمال الادارية . فبرزت من صنعه نظرية « تبدل الظروف » .

ونظرية تبدل الظروف واثره في الاعمال الادارية انما تطرح سؤالا لتجيب عليه : « ان لم يطعن المستدعي بعمل اداري، ما ، لان في المدة المعينة للطعن به كان مطابقاً للقانون ، فهل يتاح له ، اثر تعديل القانون ، امر الطعن به ، ان غدا مخالفاً للقانون ؟ وهل يسمع في طلب تعديل العمل الاداري او الغائه اذا ما تبدلت الظروف التي كانت السند القانوني المبرر في اصداره ؟ نعم ، اذ عليه ان يطلب من السلطة التي اتخذت ذلك العمل الاداري ان تعدله او تلغيه . فان رفضت كان له ان يطعن بقرارها امام القاضي الاداري » .

ومنذ ما يزيد على نصف قرن ومبدأ وجوب توفيق المراسيم التنظيمية مع الظروف القائمة ، من المبادىء المعلنة من القضاء الاداري . فقد قال الاجتهاد « ان انابة المشترع لرئيس الدولة في امر تطبيق القانون وتحديد دقائقه بموجب مرسوم تنظيمي لا تستنفذ مبدئياً بموجب المرسوم التنظيمي الاول الصادر تطبيقاً لهذا القانون – فيما خلا حالة النص الخاص او حالة موضوع القانون ذاته – ذلك لان هذه الانابة تولي الحكومة الحق في ان تُدخل على المرسوم التنظيمي الاصلي التعديلات التي توجبها التجربة او تقتضيها الظروف الجديدة في سبيل تطبيق القانون » (١) .

ولكن **مقابل** ما وليت به الحكومة من سلطان في تعديل المراسيم التنظيمية حينما تتبدل الظروف التي قامت على وضعها ، افسح مجلس شورى الدولة لصالح **الافراد** مجال الطعن امام قاضي الابطال لتجاوز حد السلطة بالقرار الذي به ترفض السلطة طلبهم تعديل او الغاء القرار الصادر عنها في حال تبدل الظروف التي دعت الى اتخاذه . وكان ذلك في البدء في موضوع الانظمة البلدية. «ومن حق كل ذي مصلحة، في حال زوال الظروف التي كانت السند القانوني المبرر في اصدار نظام بلدي ، ان يطلب في **اي وقت** من رئيس السلطة التنفيذية في البلدية تعديل او الغاء هذا النظام ، وان يطعن عند الاقتضاء بقرار الرفض او بالسكوت الذي يقابل به ، انما يتعين عليه في حال طلب ابطال النظام ذاته لتجاوز حد السلطة ان يرفع مراجعته في مهلة الشهرين التي تبتدىء تاريخ نشر النظام المطعون فيه او القانون اللاحق الذي يحدث حالة قانونية جديدة » (٢) .

---

(١) - C.E. 6 Déc. 1907 Cie des chemins de fer de l'Est et autres Rec. Leb. p. 913.

(٢) - C.E. 10 Janv. 1930 Despujol Rec. Leb. p. 30.

غير ان القاعدة التي انطوت عليها نظرية تبدل الظروف ، والضوابط التي تركزت عليها ، لم ترتسم بجلاء الا في قرارات القضاء الاداري الاخيرة الحديثة كما سنبين ذلك في **الحقل الاقتصادي** وفي ميدان **الوظيفة العامة** ؛ وقد اقتصر الاجتهاد مدة من الزمن على تطبيقها في مجالات نشاط الادارة البوليسي وحقل الانظمة النقابية . فالقرارات البلدية التي كانت تخضع المواكب او المسيرة في الشوارع لقيود خاصة كانت لتفرضها ظروف حفظ الامن اضحت مستوجبة الالغاء من السلطة بناءلطلب اصحاب المصلحة تحت طائلة المداعاة بموجب الغائها امام القضاء، حين لم يعد بقاؤها ليتفق مع الظروف التي تبدلت والتي لم يعد ليخشى معها على حفظ الامن وسلامته (٣) وكذلك القرارات الصادرة عن المحافظ والتي بموجبها كانت تحدد الايام التي كانت تفتح خلالها متاجر فئة معينة من التجار تحقيقاً لارادة الاكثرية منهم وفقاً لما نص عليه القانون لهذا الشأن ، باتت مستوجبة الالغاء من المحافظ بعد ان تبدلت الظروف التي دعت لاتخاذها بعدول الاكثرية عن الموافقة عليها (٤) .

فعلى الرغم من ان شرعية العمل الاداري يجب ان تبحث في ضوء القانون المعمول به حين اتخاذه ، الامر الذي يبعد احتمال اعادة النظر به سنداً لتعديل للقانون لاحق او تبدل في الظرف طارىء ، فقد خرج الاجتهاد بجرأة نحو اعتبار العمل الاداري، الذي انعدم من الاساس الذي كان السند القانوني المبرر في اصداره وذلك بسبب تبدل ظروفه ، عملا مشوباً بتجاوز حد السلطة لان صار مخالفاً للقانون . وفي نظر الاجتهاد ، ان التبدل **الهام** في الظروف الموجب لتعديل العمل الاداري او الغائه ، يعدّ بمثابة تعديل للتشريع في موضوعه.

ولتبدل الظروف المؤدي الى وجوب تعديل العمل الاداري او الغائه، وجهان. فالوجه الاول يقوم على تبدل **الظروف في الواقع**، والوجه الثاني على تبدل الظروف **في الحق او في القانون** .

وان في قرار مجلس شورى الدولة الفرنسي المتخذ بهيئته العامة والصادر بتاريخ ١٠-١-١٩٦٤ تحديداً لقاعدة **تبدل الظروف في الواقع** والاثر الذي يحدثه هذا التبدل في العمل الاداري (٥) وقد جاء فيه انه : « لما كان يعود لكل ذي مصلحة في حال تبدل الظروف التي كانت السند القانوني المبرر في اصدار نص نظامي ، ان يطلب **في كل وقت** من السلطة المختصة الغاء هذا النظام ، وان يطعن عند الاقتضاء في القرار الذي يرفض به طلبه ، فان ممارسة هذا الحق **في الحقل الاقتصادي** تقتصر على الحالة التي يكون فيها تبدل الظروف التي وجد فيها النص النظامي اساسه القانوني ، قد ارتدى ، لاسباب خارجة عن ارادة اصحاب المصلحة ، طابعاً من التقلب لدرجة انه ما كان ليرتقب من السلطة صاحبة التدبير ، وان من مفعوله ان ينتزع عن هذا التدبير اساسه القانوني » .

وللقرار اهميته البالغة وموضوعه يتصل في ناحية منه ، بالسلطة الاستنسابية التي تتمتع بها الادارة مبدئياً في الحقل الاقتصادي وفيما طلب الابطال لتجاوز حد السلطة لا يمكن ان يكون « اداة سياسة اقتصادية » . ولكن اخضاع الاعمال الادارية لرقابة القضاء الاداري عند تبدل الظروف التي كانت سنداً لاصدارها في نطاق الشروط التي حددها قرار مجلس شورى الدولة هذا يبقي السلطة الاستنسابية خارجة عن رقابة القاضي.

فقد لا يكفي اذن لتعديل العمل الاداري او لطلب الغائه ان يحدث تبدل في ظروفه انما يجب قيام تبدل **هام** فيها تنقلب معه الاوضاع في الواقع . ولعل في ذلك وجهاً من التقارب مع نظرية « غير المنظور » في منازعات القضاء الشامل ، وفيها ينظر القاضي الى تقلب ظروف العقد الاقتصادية والمالية .

واذ يشترط ايضاً ان لا يكون لاصحاب العلاقة **يد في تبدل الظروف** فحتى لا يكون التبدل وليد ارادتهم فيفقد اذاك مفعوله القانوني .

اما شرط عدم **ارتقاب التبدل من السلطة** فانما يتصل بامر اسناد العمل الاداري الى اساسه القانوني . ففي الحقل الاقتصادي يقوم التنظيم على مبدأ المساواة وغاية تحقيق المصلحة العامة والازدهار في البلاد . ولكن لن يسمع الادعاء بوجوب الغاء التنظيم عند تبدل الظروف ، الذي يحدث خللا بمبدأ المساواة بين المواطنين اذا كانت السلطة قد ارتقبت في الاصل عند وضعها التنظيم احياء بعض نواحي الاقتصاد على حساب سواها في غاية المصلحة العامة وان افقد ذلك المساواة .

---

(٣) - C.E. 25 Janv. 1933 Abbé Coiffier Rec. Leb. p. 100
- C.E. Section 3 Juin 1933 Lahure Rec. Leb. p. 153
- C.E. 24 Juin 1934 Abbé Morel Rec. Leb. p. 108

(٤) - C.E. 1er Avril 1936 Syndicat des épiciers détaillants de Toulon Rec. Leb. p. 435.
- C.E. Section 23 Mars 1938 Lemeure Eec. Leb. p. 874

(٥) - Arrêt d'Assemblée. Ministre de l'Agriculture c/ sieur Simonnet .Dalloz Hebdomadaire 1964 J.p. 414 note Touscoz - R.D.P. 1964 Page 194 concl. Braibant.

ولئن كان طلب تعديل العمل الاداري او الغائه عند تبدل الظروف في الواقع غير مقيد بمهلة معينة ،وتبدل الظروف ليس رهناً بارادة السلطة وليس لاصحاب المصلحة يد فيه ، فان الامر هو على خلاف ذلك عند تبدل الظروف في الحق او في القانون .

وتبدل الظروف في الحق هو تبدل الظروف في القانون . فان جاء القانون ليعلن مبدأ جديداً . وكانت السلطة التنفيذية مكلفة بتطبيقه بموجب نص تنظيمي جديد ، فقد ينشأ عن ذلك ضرورة الغاء الانظمة القديمة اذا ما نتج عن بقائها تعارض مع احكام الانظمة الجديدة . فان لم ينص القانون على ذلك كما يحدث في الغالب ، عاد لاصحاب المصلحة حق طلب الغاء النص التنظيمي القديم . وبسبب وضوح الحالات القانونية التي غدا يرعاها النظام الجديد ، وليس في الموضوع تبدل في الواقع قابل التطور كما في الحقل الاقتصادي ، كان في الامر تبدل في الحق او في القانون ، يتعين معه الزمن الذي يصيب فيه هذا التبدل في الظروف،العمل الاداري القائم في النص القديم . ومن اجل ذلك كانت هناك مهلة معينة لطلب الغاء او تعديل النص النظامي القديم تحددت بشهرين وهي لتسري من تاريخ نشر النص الذي يوجد الظرف الجديد .

ولعل في الرجوع الى وقائع المنازعة الادارية التي فصل بها مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ١٠-١-١٩٦٤ قضية « النقابة الوطنية لموظفي ملاك المكتبات العامة » (٦) ؛ (اي بذات التاريخ الذي وضع بها قاعدة تبدل الظروف في الواقع واثره في العمل الاداري ، وقد سبقت الاشارة اليه في المرجع رقم ٥ من هذا البحث) ما يساعد على ابراز قاعدة تبدل « الظروف في الحق » بجلاء . ذلك انه منذ ان وضع نظام موظفي المكتبات العامة بموجب مرسوم تنظيمي صادر بتاريخ ١٦-٥-١٩٥٢ ، وموظفو هذا الملاك والمرشحون للوظائف فيه يرون فيه مخالفة للقانون وقد فاتهم طلب ابطاله في المدة القانونية . الا انهم وجدوا في القانون الصادر باحكام المرسوم تاريخ ٤-٢-١٩٥٩ – وهو النظام العام الجديد للموظفين – فرصة سانحة لطلب معادلة النظام الذي ما برحوا يخضعون له مع النظام العام للوظيفة العامة . فقامت النقابة التي ينتمون اليها وطلبت من السلطة المختصة . اي من وزير التربية الوطنية ، بتاريخ ٦-٤-١٩٥٩ تعديل النظام المتعلق بهم الصادر بتاريخ ١٦-٥-١٩٥٢ وجعله مطابقاً لاحكام المادة ١٩ من النظام العام للموظفين الذي ينظم مباراة التعيين ولاحكام المادة ٢٢ من النظام ذاته الذي يوجد ارتباطاً بين الراتب الذي يدفع للموظف ورتبته او الوظيفة التي يشغلها .

وعملا بالمبدأ القانوني الذي اعلنه مجلس شورى الدولة الفرنسي في فصله قضية « النقابة الوطنية لموظفي ملاك المكتبات العامة » ، بات « يحق في حقل الوظيفة العامة لكل ذى مصلحة ان يطعن في القرار الذي بموجبه ترفض الادارة طلب الغاء نص نظامي عندما تزول الظروف التي كانت السند القانوني المبرر في اصداره . واذا ما كان التبدل في الظروف المدلى به خاصا بسبب صدور قانون غدا بقيامه ذلك النص النظامي غير شرعي ، فالمهلة بطلب الغائه هي لتسري من تاريخ نشر القانون » . فقد كفى ان تكون المادة ١٩ من احكام القانون الصادر بالمرسوم تاريخ ٤-٢-١٩٥٩ (اي نظام الموظفين العام الجديد) قد استعادت نص المادة ٢٨ من قانون ١٩-١٠-١٩٤٦ وان تكون في ذلك قد منحت للموظفين الذين قضوا مدة معينة في خدمة المصالح العامة حقاً ما كان ليمنح سابقاً الا للموظفين المثبتين الحائزين على الاقدمية ، ليثبت مجلس شورى الدولة « ان هذا التوسع في ميدان تطبيق القانون اوجد حالة قانونية جديدة من شأنها ان تفقد النص النظامي لموظفي المكتبات العامة الصادر بتاريخ ١٦-٥-١٩٥٢ اساسه القانوني في موضوع اختيارهم » (٦ مكرر) .

فالملاحظ ان عنصر الظرف الجديد في حال التبدل في الحق او في القانون هو عنصر ظاهر واضح وكاف . فهو يختلف عن عنصر الظرف الجديد في حال التبدل في الواقع الذي هو وليد الاوضاع التي تتبدل مع الزمن في طريق تطورها ، فلا مجال اذن في موضوعه للبحث عن اهمية التبدل فيه وعن يد اصحاب المصلحة فيه والنظر فيما اذا كان حلوله كان مرتقباً ام لا طالما ان قيامه مبني على حدث في القانون .

وفي نهاية هذا البحث حول نظرية تبدل الظروف واثره في الاعمال الادارية ، لا بد من الاشارة :

– الى ان هذه النظرية اعتنقها الاجتهاد الاداري وطبقها بشأن الانظمة الادارية فكانت الاعمال الادارية التي تتناول اوضاعاً فردية غريبة عنها ، اذ ان الاعمال الادارية الفردية تتصل بمبدأ استقرار الاوضاع وحماية الحقوق المكتسبة فيها .

---

(٦) - C.E. 10 Janv. 1964 Syndicat National des Cadres des bibliothèques. R.D.P. 1964 p. 459

(٦ مكرر) – للمزيد في الاطلاع على حيثيات القرار والتعليل الوارد فيه ووقائع النزاع ، راجع هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٤ القسم الفرنسي ، صفحة ١١ حيث نشر قرار "النقابة الوطنية لموظفي المكتبات العامة" الصادر عن مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ١٠-١-١٩٦٤ مع مطالعة مفوض الحكومة العائدة له .

فتبدل الظروف لا يؤثر في صحة الاعمال الادارية التي تنشىء حقوقاً شخصية للافراد (٧) .

– ان لا يصح القول ان في تطبيق نظرية تبدل الظروف تحايلا على القانون في احياء مهلة المراجعة بعد انصرامها ذلك لان الغاية منها لا تقوم على الطعن مباشرة بالعمل الاداري المشكو منه ورقابة القاضي الاداري تنصب . كما رأينا ، على العناصر التي يستمد منها شرعيته وفي تبدلها . فالذي يقضي به القاضي الاداري يتصل بقرار الادارة الذي ترفض به تعديل او الغاء القرار الاداري الذي تبدلت ظروفه وقد يبقى للادارة وحدها بالنتيجة الصفة ، كل الصفة ، في تعديل او الغاء هذا القرار .

– وان لم يعرف الاجتهاد الاداري في لبنان ، على حد علمنا ، نظرية تبدل الظروف – في النطاق الذي حددنا فيه معالمها – في هذا البحث ، غير ان مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار حديث له (٨) اخذ بنظرية « **تبدل الظروف في القانون** » في مظهر لها يتصل باثر التانون الجديد في الاعمال الادارية المشوبة بعيب من العيوب التي كانت قائمة في ظل القانون السابق وقد جاء فيه : « ان الاعمال الادارية تخضع لتغير الظروف التي املت وجودها في انها تصبح صحيحة بزوال العيوب التي تشوبها اذا اصبحت متفقة مع الاحكام القانونية الجديدة التي صدرت بعدها ، تعديلا او الغاء للاحكام السابقة التي كانت مخالفة لها . فالمرسوم الذي يكون مشوباً بعيب في ظل تشريع معين ، يصبح صحيحاً بتشريع جديد تزول به المخالفات التشريع السابق » . وعلى ذلك فان عدم النص صراحة ، في مرسوم يقضي بتصديق التنظيم العام والخاص لمنطقة ما على اعلان المنفعة العامة فيها ، يبدو متفقاً مع احكام المادة ١١ من قانون التنظيم المدني الصادر بتاريخ ٣–١٠–١٩٦٢ والتي لم تعتمد في نصها **صيغة المنفعة العامة** في مرسوم التصديق التي كانت عليها المادة ٦٦ من قانون الاستملاك . فالمادة ٦٦ من قانون الاستملاك اصبحت ملغاة بصدور قانون التنظيم المدني المذكور ، وتعتبر المادتان ١١ و١٤ من احكامه – وقد قصرت الاولى منها التصديق والنفاذ على مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وقضت الثانية بان للتصاميم المصدقة وفقاً للمادة ١١ مفعول التخطيط واعلان المنفعة العامة بالشروط المبين فيها – بمثابة تبدل في الظرف في القانون اثر في حكم المادة ٦٦ من قانون الاستملاك حتى انه اوجب الغاءها (٨) .

المحامي جوزف الشدياق

---

(٧) – L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur d'A.Mestre. Mathiot p. 413

(٨) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٣٩ تاريخ ٨–٧–١٩٦٤ دعوى عبد اللطيف فخري على بلدية صيدا والدولة هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٧٨