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 ١٩٦٠

اعمال الادارة المخالفة في غايتها للغاية القانونية ، ورقابة القضاء الاداري عليها

للمحامي جوزيف الشدياق

ليست الاعمال كل الاعمال التي تأتي بها الادارة دومـا في خدمة المصلحة العامة غاية في الكمال . لا يشوبها عيب ، ولا ينال منها ابطال . فقد يبرز وراء البعض منها تجاوز على حدالسلطة ومخالفة للقوانين والانظمة ، وتكمن وراء البعض الاخر غاية قل ما تكون تلك الغاية التي من اجلها خول القانون الادارةسلطة اتخاذها .

ولا عجب ، فالادارة ، وهي غير معصومة ، قد تسيءاستعمال السلطة كما يسيء الافراد استعمال الحقوق الممنوحة لهم في ظل القانون .

بيد ان الطعن في الاعمال الادارية المشوبة بعيب مخالفةالقوانين والانظمة ، كثيرا ما يبدو امرا يسيرا بخلاف ما هو عليه الطعن في الاعمال الصادرة عن الادارة ، وفيـها اساءةاستعمال السلطة ، والغاية في اتخاذها منحرفة عن الغايـة الحقة ، والقصد فيها خارج عن قصد القانون .

ولسنا هنا بمعرض البحث عن طلبات الابـطال بسببتجاوز حد السلطة ، وطلبات ابطال الاعمال الادارية الصادرة عن سلطة غير صالحة ، كما لسنا بصدد الاعمال المتخذة خلافـاللمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة ، وتلك المتخذة خلافا للقانون او الانظمة او خلافا للقضيـةالمحكمة ؛ بل بمعرض البحث **عن الاعـمال الاداريـة المتخـذة لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصـةحق اتخاذها** وقد قال المشترع ببطلانها بموجب نص المادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ تاريخ ١٢-١-١٩٥٩ المنظم مجلسشورى الدولة .

فالفئة الاولى من الاعمال الادارية الخارجة عن بحثنـاهذا ، هي من الاعمال التي يسهل على المستدعـي لابطالـها ، تبيان العيوب التي تشوبها . كأن يتناول الطعن فيها نقاشا يدورحول تفسير القانون والاصول في تطبيقه ، او الاغفال فـي اتباع معاملة جوهرية نص عليها القانون من اجل صحة العملالاداري المنبثق عنها ، في حال ان وراء الاعمال الادارية المتخذة لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصةحق اتخاذها عوامل عدة تحركها **الدوافع والمقاصد والاغراض والاهداف** من الصعب في الواقع تعقبها .

وقد تزداد معالجة الموضوع دقة لسبـب ان انحـرافالسلطة عن الغاية التي يجب عليها ان تتوخاها في التدبـير الذي تتخذه ، واستلهامها غاية مغايرة لها ، امر مرهونة صحتهبقيام **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 .

« **فالسبب** ينبعث من الحال او الواقع السابق للعمل ، اما **الغاية** فتتجسد في النتيجة التي ينتهي اليها مفعول العمل. **والسبب والغاية** عنصران يختلفان الواحد عن الاخر . فالاول هو سبب العمل ، والثاني هو مفعوله . وقد ينشأ عن السبب والغاية وضعان من اللاشرعية . واللاشرعية التي تنبعث عن السبب تنشأ عن فقدان ذلك السبب كيانه الواقعي او القانوني ، وهذه اللاشرعية من السبب تختلف قانونا في وضعها، عن الوضع الناشىء عن انحراف الادارة عن الغاية الحقة التي يجب عليها ان تتوخاها في خدمة المصلحة العامة ، ذلك لانه اذا كان العمل الاداري منعدم الاسباب لا يكون هنالك من انحراف في الغاية ، اذ يبقى العمل الاداري المفتقر الى السبب منعدم الغاية ؛ **بينما** يكون بوسع صاحبه في حال انعدام غاية قانونية له ان يستهدف غاية تختلف عن الغاية الواجب توخيها قانونا . »

« ففي حال اضطراب حبل الامن **مثلا** او في حال تهديد سلامته ، يكون العمل الاداري المتخذ من اجل الحفاظ عليه عملا يستهدف في غايته اعادة الامن واشاعة الطمأنينة . **وفي العكس** واذا لم يكن هناك من سبب يوجب اتخاذ أي تدبير اداري في الموضوع لان ليس هناك ثمة اضطرابات توجب اتخاذه ، فالتدبير الذي يتخذ رغم ذلك لن يستهدف بالتالي من ورائه حفظ الامن لعدم قيام ما يبرره . فقد لا يكون لهذا التدبير غاية اذا ، ما لم تأتي الغاية فيه مغايرة لغاية حفظ الامن والسهر على سلامته. » (١)

وبسبب الارتباط الوثيق القائم بين **السبب والغاية** كان التفريق احيانا صعبا بين الاعمال الادارية التي تفتقر الى الشرعية والاعمال المتخذة لغاية غير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها ؛ ذلك لان « **السبب ذاته** » يفسح المجال لمراجعة الابطال لفقدان الاساس القانوني **ويشكل قرينة على عدم قانونية الغاية التي من اجلها اتخذت** . (٢)

ومن اجل ذلك 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 . (٣)

فالاثبات اذا هو في **كشف الدوافع والمقاصد** والاهداف؛ والمسألة هي 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** » . (٤)

---

(١) R. BONNARD. Notes de jurisprudence sous C.E. 11 Janvier 1935 Gros; 25 Juin 1937, de la Renaudière. REVUE DE DROIT PUBLIC 1938 p. 138 et s.

(٢) ROGER VIDAL. L'évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative. REVUE DE DROIT PUBLIC, Avril-Juin 1952 p. 292.

(٣) J. RIVERO. Existe-t-il un critère du droit administratif. REVUE DE DROIT PUBLIC 1953 p. 280 et s.

(٤) «Le juge administratif» écrit M. LE CONSEILLER LETOURNEUR dans ses conclusions sous l'arrêt Barel «dirige l'instruction, il en est le maître; et en outre, en matière de recours pour excès de pouvoir, sans mettre la charge de la preuve exactement à la charge du requérant ou de l'administration, il apprécie librement, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, si les faits allégués par l'un ou par l'autre peuvent être regardés comme établis ou comme exacts. Il en résulte que l'exercice du contrôle qui lui appartient nécessairement variera, non pas d'après le bon vouloir de l'administration active, liée dans tous les cas par l'obligation de permettre l'examen juridictionnel, mais uniquement d'après la volonté du juge, directeur de l'instruction, qui se déterminera en conscience, en vue des divers éléments de chaque espèce».

ولان انحراف السلطة عن الغاية القانونية لا يفترض افتراضا ، وذلك في سبيل استقرار الاوضاع القانونية المنبثقة عن اعمال الادارة ، وجب على مستدعي المراجعة في طلبه ابطال العمل الاداري الذي يشكو منه ان يحتج « **بالظروف الواقعية** » التي انطوى عليها ذلك العمل ، تلك « **الظروف الواقعية** » التي تهيء السبيل للاثبات وتمهد له .

وقد يجد مجلس الشورى في هذا الاعتداد والاحتجاج « **بظروف واقعية محددة** » قرائن جدية تساعده على استجماع عناصر الاثبات . (٥)

وقد تستكمل عناصر الاثبات هذه بنتيجة الاوامر التي يصدرها المجلس الى الادارة بوجوب تقديم التقارير والمطالعات والسجلات التي من شأنها اظهار الحقيقة . فلا يسع الادارة ان تتلكأ عن تقديم مثل هذه الادلة ؛ وان لا تناقش الادعاء وما يدلى به فيه ، فيأخذ مجلس الشورى عند ذاك من هذا التخلف ومن هذا السكوت **قرينة قوية** على صحة الادعاء سواء كان ذلك في موضوع المراجعات لسبب تجاوز حد السلطة او في موضوع المراجعات لعيب اتخاذ السلطة في العمل الاداري الصادر عنها غاية تخالف الغاية التي من اجلها خولها القانون حق اتخاذه . (٦)

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 عفوا 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 ان يثبت :

- **من عبارات القرار المطعون فيه .**
- **من اوراق الملف الاداري .**
- **من مجموعة من القرائن متضافرة .**
- **من ظروف خارجة عن النزاع .** (٧)

فالبينة التي يأخذها مجلس الشورى من « **عبارات القرار المطعون فيه** » كانت اولى وسائل الاثبات المعتمدة في الموضوع،

---

(٥) «Considérant que les requérants se prévalent à l'appui de leur allégation, de circonstances et de faits précis constituant des présomptions sérieuses». Arrêt Barel C.E. 28 mai 1954 Rec. Leb. p. 308.

(٦) — «Si le Ministre ne répond pas ou, répond d'une manière trop imprécise, d'une manière insuffisamment pertinente et complète le juge annulera l'acte attaqué soit par le motif que le Conseil d'Etat n'a pas été mis à même d'exercer le contrôle de la légalité qui lui incombe, soit par le motif que les faits allégués par l'auteur du pourvoi doivent être regardés comme établis. (CONCLUSIONS DE M. LE CONSEILLER LETOURNEUR SOUS L'ARRET BAREL PRECITE).»

— «Considérant qu'à la suite de la communication qui lui a été donnée du pourvoi, le Ministre a fait connaître «que le sieur Chailloux fonde essentiellement sa requête sur des éléments de fait dont il n'a pas été possible d'apprécier la valeur, les services administratifs départementaux, comme les organisations professionnelles, n'étant pas en mesure de me fournir des renseignements sur la situation des intéressés à l'époque considérée» ; qu'en cet état de l'instruction les faits sur lesquels repose l'argumentation de la requête, ne se trouvant contredits par aucune des pièces soumises au Conseil d'Etat, doivent être regardés comme établis, qu'il résulte de ces faits que l'arrêt attaqué a été pris à des fins étrangères à l'intérêt du service que dans ces conditions le requérant est fondé à demander l'annulation des dispositions contestées de l'arrêt annulé.»

— C.E. 23 Oct. 1957. Rec. p. 548.

(٧) «La preuve dans le détournement de pouvoir». JEANNE LEMASURIER. REVUE DE DROIT PUBLIC 1959 p. 36.

وذلك بالرغم من ان معرفة القصد الحقيقي الذي تتوخاه الادارةفي عملها امر صعب التحقق ؛ خاصة عندما يكون القرار او العمل المطعون فيه غير معلل ، بسبب ان قرارات الادارة غيرمستوجبة التعليل ما لم يرد النص في القانون على ذلك صراحة .

غير ان مجلس الشورى لا يزال يستند على عبارات القرارالمطعون فيه عندما يتسنى له ذلك فيقضي ببطلانه عندما تحول السلطة قصد المشترع في عملها وان كانت الحالات التي تقرالادارة فيها تحويلها هذا نادرة الوجود. (٨)

وبين القرارت التي اخذ فيها مجلس الشورى الاثباتمن اوراق الملف الاداري ، قرار لمجلس شورى الدولة الفرنسي، تركز التعليل فيه على قيام الاثبات من التدقيق **في الاوراقالتي ضمها الملف الاداري** (٩). فبعد ان احتكرت الادارة صناعة الكبريت عام ١٨٧٢ مقابل تعويضات تدفع لاصحابالحقوق فيها حاولت وزارة المالية في قصد التهرب من دفع تلك التعويضات ، الايعاز لمثلي السلطة ان تطبق في الاوامرالتي تصدر عنها من اجل اقفال مؤسسات صنع الكبريت القائمة ، احكام القوانين المتعلقة بالمحلات الخطرة والمضرةبالصحة والمزعجة .

ولما تبين من اوراق الملف الاداري لمجلس الشورى مآلتلك التعليمات قضى بابطال القرارات المطعون فيها .

وقد يكون اثبات تحويل قصد المشترع او غاية القانونمن قبل الادارة في القرار الصادر عنها مبنيا على تلازم او تقارب بين بعض من الوقائع والتواريخ لاعمال معينة ، تنشأعنه ، عند اعتصام الادارة بالكتمان او في حالة فقدان التعليل في القرار المطعون فيه ، كتلة من **القرائن** متضافرةتوحي الارتياح الى ما يحتج ويعتد به صاحب الطعن في المراجعة التي يرفعها لمجلس الشورى (١٠) .

فقد قضى المجلس بابطال قرار الادارة لعيب تحويلقصد المشترع مستندا الى مثل هذه القرائن **في احوال معينة:**

ـ لما تبين له ان احد الموظفين احيل الى التقاعد بداعيالغاء الادارة للوظيفة التي كان يشغلها لسبب ان عمل الادارة المطعون فيه كان معزوا لوفرة الدعاوي التي اقامها عليها ذلك الموظف امام مجلس الشورى .

ـ لما اتضح له ان تعيين احد الموظفين في احد المراكزلم يكن يرتدي طابعا جديا ولم تكن الادارة تستهدف من جرائه تأمين خدمة المصلحة العامة حقا . (١١)

وفي القرارات الاخيرة التي استقر عليها الاجتهاد الاداريالاتجاه حديث يميل نحو التوسع في وسائل اثبات تحويل الغاية القانونية ؛ من قبل الادارة . فمجلس الشورى لم يعديرتكز في اعلانه ابطال العمل الاداري المشكو منه لعيب انحراف السلطة عن الغاية القانونية ، على الوقائع السابقة له فحسب ،(١٢) وليس فقط على تلك التي رافقت صدوره ، (١٣) **بل على وقائع لاحقة برزت حتى بعد تقديم المراجعة المتعلقة به** ،والقرار الصادر عن مجلس شورى الدولة في فرنسا بتاريخ ٢ شباط ١٩٥٧ « **دعوى كاستينك** » ما اتى الا ليكرس هذهالنظرية الجديدة في التوسع في وسائل الاثبات . **وقد استند المجلس في حيثياته** ، من اجل ابطال قرار صادر عن وزيرالصحة والاسعاف العام بتاريخ ٢٧ تموز ١٩٥٠ لعيب «تحويل

---

(٨) C.E. 8 Juillet 1955. Caisse de Compensation pour la décentralisation de l'industrie aéronautique. Rec. p. 398. — C.E. 12 NOV. 1955 SIEUR BRAILLON Rec. Leb. p. 539.

(٩) C.E. 26 Nov. 1875 PARISET, LAUMOUNIER-CARIOL Rec. Leb. p. 934.

(١٠) «Il est des cas, où à défaut de déclarations, d'exposés de motifs ou d'aveux, la jurisprudence administrative considère qu'un rapprochement des faits et des dates révèle l'intention suspecte qu'elle peut légitimement retenir.» (CONCLUSIONS CAHEN SALVADOR SOUS L'ARRET RODIERE). C.E. 18 Juin 1926. Rec. Lebon p. 624.

(١١) C.E. 19 Nov. 1926. Mouzat Rec. Lebon p. 1002.

(١٢) C.E. 28 Janvier 1955. FEDERATION NORMANDE DES SYNDICATS DU COMMERCE Rec. Lebon. Tables p. 635.

(١٣) C.E. 5 mars 1954. SOULIER Rec. Leb. p. 139.

غاية المشترع» ـ به رفض الوزير للمستدعي منحه الحق بفتح صيدلية بحجة اكتمال عدد الصيدليات المرخص بفتحها ـ **لسبب ان الوزير رخص لصيدلي اخر بحق فتح صيدلية بتاريخ ٧ كانون اول ١٩٥٠ في المحلة نفسها** ، رغم 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 اخر** . (١٤)

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 اساسا صحيحا (١٥)

ثانيا : ان السلطة الاستنسابية التي تتمتع بها الادارة لايمكن ان تفلت من رقابة القضاء الإداري عليها لعيب تحويل قصد المشترع ، ذلك لان السلطة الادارية وان كانت تملك في ميدان التقدير حقا واسع المدى ، فهي تظل مقيدة بالغاية المحددة لها قانونا في مباشرتها صلاحياتها .

فقد يسهر **مثلا** مجلس الشورى 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 في رفض اجرائه. (١٦)

ثم ان امام الادارة ـ عندما تسعى وراء غاية تخالف غاية القانون وقصد المشترع ـ **طرقا مختلفة** ـ تصل بها الى الغاية التي تهدف اليها .

فقد يحدث :

ـ ان تهدف الى غاية لا تمت الى المصلحة العامة بصلة
ـ كما تبغي غاية هي في خدمة المصلحة العامة ، ولكنها تخالف في ذلك الغاية المعينة لها في العمل الذي ولت لاجرائه .

فالادارة تهدف الى غاية لا تمت الى المصلحة العامة بصلة والعمل الاداري الصادر عنها يستوجب الابطال :

ـ عندما تسعى وراء **مصلحة خاصة** او تستخدم السلطة الممنوحة لها في **سبيل الاتجار بالنفوذ** . (١٧)
ـ عندما تسعى في سبيل تحقيق **اغراض سياسية** . (١٨)

وهي تبغي غاية هي في خدمة المصلحة العامة ولكنها تخالف في ذلك الغاية المحددة لها في العمل التي ولت لاجرائه:

---

(١٤) C.E. 2 Fév. 1957. CASTAING Rec. Lebon pè 78.
(١٥) C.E. 28 Mars 1947. DUBOIS. Rec. Lebon p. 137.
(١٦) « 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 فيمكان المتضرر الادعاء لدى المحكمة الادارية (الصالحة) بأن تلك المنفعة لا تبرر الاستملاك ، والتوسل بهذا الى الطعن في قرار الاستملاك لان فيه مخالفة للقانون وسوء استعمال للسلطة القانونية » .
مجلس شورى الدولة . القرار ٢٣ تاريخ ١٣ـ٤ـ١٩٢٤ . النشرة القضائية قرارات مجلس شورى الدولة . جزء ٢ صفحة ٤٠ .
— C.E. 12 Mai 1942 BODIN Rec. Lebon p. 152. GEORGES LIET-VEAUX. J.C.A. Fasc. 660 No. 254.
(١٧) — C.E. Delle RAULT 14 Mars 1934. Rec. Lebon p. 337.
— J.C.A. Fasc. 660 No. 263.
(١٨) — J.C.A. Fasc. 660. No. 265.

ـ عندما تحقق **غاية فردية** تحت ستار قرار تنظيمي تستصدره

ـ لما تنفذ احكام قرار تنظيمي بصورة افرادية فتخالف فيذلك نصه وروحه وما انطوى عليه من مبررات .

ـ عندما تستخدم الصلاحيات الممنوحة لها قانونا من اجلتصدي **قوة القضية المحكمة** وفي غاية تحويل مفاعيل حكم قضائي الى غير ما قضى به . (١٩)

ولا بد لنا من الملاحظة في ختام بحثنا هذا ان الاجتهاد الاداري بعد ان اعتبر ، ان الادلاء « بعيب العمل الاداري المتخذ خلافا للغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصةحق اتخاذه » يجب ان يُؤتى به **بصورة استطرادية** في سياق المراجعات التي ترفع امام مجلس شورى الدولة آخذ نحواعتبار سبب العيب هذا سببا **رئيسيا** كافيا بحد ذاته للقول ببطلان العمل الاداري المشوب به (٢٠)

المحامي جوزيف الشدياق

---

(١٩) C.E. 8 fév. 1939. MENDIL BRAHIM Rec. Lebon p. 63.

(٢٠) — Arrêt Castaing précité.
— Waline Droit Adm. 7ème éd. p. 421.
— Jeanne Lemasurier art. précité.
— Duez et Débeyre. Traité p. 393.