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 الإدارية ١٩٦٠

المرجع المختص بتفسير الاعمال الادارية وتقدير صحتها

للمحامي جوزيف الشدياق

« لقد اقريتم ومنذ زمن بعيد :

بان طلبات التفسير التي ترفع اليكم ـ والقصدمنها انارة السبيل في سياق تنفيذ العقود الادارية وشرح البنود الواردة فيها ـ لا تبنى على قيام **مصلحة** في الادعاء فحسب انما يجب ان تكون نشأة **نزاع حالي قائم** . وليس من المحتم ان يعنى بالنزاع قضية عالقة امام محكمة اخرى استؤخر الفصل فيها لحين صدور قرار تفسيري تلفظونه بل يعنى به ايضا **صعوبات ادارية** يخلقهافعل الادارة او عمل تاتي به يكون بمثابة علامة دالة على حق متنازع فيه . ولا بأس فمراجعات التفسير هي لتسمع منكم بسبب فعل الادارة الذي يبررها ما لم يتراءى لكم انها مجرد استشارة قانونية دون مقابل » (١)

بمثل هذه العبارات الحية خاطب مفوض الحكومة « ريبولي » عام ١٩١٢ مجلس شورى الدولة في فرنسا في المطالعة التي رفعها اليه حين كان ينظر في قضية كانت لديه بموضوع تفسير قرار صادر عنه حول الاجل المحدد لكفالة منحتها الدولة لصالح فوائد القروض المسلفة لشركات سكك الحديد .

وان ما يرافق عادة قضايا التفسير **قضايا تقدير صحة الاعمال الادارية** وانطباق تلك الاعمال على احكام القانون وان كان لكل نوع منها اصول تختص بها .

ولا ريب في ان مرجع التفسير وتقدير صحة العمل الاداري هو **مجلس شورى الدولة** وهو المحكمة العادية في القضايا الادارية . وبحكم هذا الاختصاص باتت قراراته في هذا الشأن تتمتع بقوة القضية المحكمة لانها تصدر بالصورة الوجاهية وقد لا ينشأ عنها ضمانة لحسن سير العدالة فحسب بل قوة تساند الادارة في دابها على تنفيذ المصلحة العامة في الاعمال الصحيحة التي تأتي بها وهي واثقة من قانونيتها .

وقد عرف الاجتهاد الاداري في لبنان قضايا تفسير الاعمال الادارية وتقدير صحتها منذ ان كان مجلس للشورى فيه . وقد نصت المادة ٥٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ الحديث الصادر بتاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ **« بان ينظر مجلس الشورى في طلبات التفسير او تقدير صحة الاعمال الادارية ، وبان على المحاكم العدلية ان ترجىء البت في الدعاوي التي تعرض عليها اذا كان استلزم حل هذه الدعاوي تفسير او تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحيتها »** .

---

(١) Conclusions Riboulet sur décision 26 Juillet 1912 Cie d'Orléans et du Midi. Rec. Cons. d'Etat p. 889.

ولان مجلس الشورى هو صالح للنظر في طلبات تفسيرالاعمال الادارية وتقدير صحتها كما انه صالح للنظر في طلبات تفسير القرارات التي تصدر عنه ،

وبسبب ان طلبات التفسير ترفع اليه بطريقة مباشرة اوغير مباشرة وذلك على خلاف ما هو الحال في طلبات تقدير صحة العمل الاداري التي لا تسمع لديه الا في اثر تكليف صادرعن احدى المحاكم العدلية (٢) نعالج الموضوع معتمدين الترتيب التالي :

١ ـ في مبدأ اختصاص المحاكم العدليـة لتفسـيرالانظمة الادارية وتقدير صحة بعض الاعمال الادارية .

٢ ـ في طلبات تقدير صحة الاعمال الادارية المرفوعةامام مجلس الشورى

٣ ـ في طلبات التفسير التـي ترفـع مباشرة الـىمجلس الشورى وتلك التي ترفع اليه بناء لتكليف صادر عن احدى المحاكم العدلية .

---

١ ـ في مبدأ اختصاص المحاكم العدلية لتفسير الانظمة الادارية وتقدير صحة الاعمال الادارية .

هل لمحكمة عدلية وهي تنظر بنزاع عالق لديها ان تفسرنظاما اداريا « قابلا لان يستثير شكا في فكر نير بسبب مـا يكتنفه من غموض » وذلك حينما يجري تطبيـقه لديـها ؟ امعليها ان تستأخر النزاع لحين البت بتفسيره من قبل مجلس الشورى ؟

وهل القاعدة المتبعة هي واحـدة امام القضـاء المدنيوالجزائي ؟

« ان المحاكم الادارية والعدلية هي مختصة على السواءبتفسير الانظمة الادارية في سبيل الوصول الى ما يحدثه هذا التفسير من اثار ونتائج قانونية بالمنازعات التـي تفصلها كلمنها على حدة ، الا ان تفسير الاعمال الادارية الفردية وتفسير العقود الادارية محصور باختصاص المحاكم الادارية فقط » (٣).

وقد شهد استخراج هذه القاعدة تطاحن مبدأين قانونيين هامين مبدأ **« استقلال السلطات »** ومبدأ **« قاضي الاصل هو قاضي الفرع »** ادى بالنتيجة الى وجوب التفريق بين **الانظمة الادارية العامة** وقد تفسرها المحاكم العدلية كما تفسر القوانين الجاري تطبيقها لديهـا وذلك عنـدما يتفـرع امـرتفسيرها عن النزاع العالق لديها بصورة تبعيـة ، **والقرارات الادارية الفردية والعقود الادارية** وقد يظل امر تفسيرها مـناختصاص المحاكم الادارية .

بيد ان الاجتهاد وما رافقه من تطور مال نحو الاخـذبتطبيق هذه القاعدة في المنازعات العالقة امام القضاء المدني بصورة تختلف عنها في المنازعات العالقة امام القضاء الجزائي .

فالقاضي المدني يفسر الانظمـة الاداريـة العامـة ولااختصاص له بتفسير القرارات الادارية الفردية .

ولا يجوز له ان ينظر في تقدير صحة الاعمال الاداريةلسبب اختصاص المحاكم الادارية بذلك ولان تفسير العمـل الاداري يختلف عن تقدير صحته . « ففي التفسير مجـالتطبيق النص ولجوء اليه ولكن في اعلان عدم صحة العمل

---

(٢) Cons. d'Etat 15 Juin 1956 consorts Moru Rec. p. 248.

(٣) Arrêt Septfonds 16 Juin 1923, Tribunal des Conflits. Les grands arrêts de la Jurisprudence administrative. Long, Weil, Braibant No. 46.

الاداري التنظيمي مساسا بسير الجهاز الاداري وانحرافا عن النظام وتنكرا له » (٤). غير ان القاضي المدني وخروجا عن هذه القاعدة يستعيد صلاحية استثنائية شاملة تخوله حق النظر **بصحة العمل الاداري** المطعون فيه لديه عندما ينشأ عن التدابير المتخذة على اساس ذلك العمل اعتداء على **الحرية الشخصية** وتعد على **الملكية الخاصة** . ومرد ذلك ان المحاكم العدلية كانت ولم تزل السلطة الحامية للحرية الشخصية وللملكية الخاصة (٥) .

والاوضاع هي على خلاف ذلك امام القضاء الجزائي .فالقاضي الجزائي يتمتع باختصاص شامل يخوله البت بجميع النقاط المثارة لديه وقد يتعلق بها امر تطبيق العقوبات اوعدمه . **فقد يختص على السواء بتفسير احكام الانظمة الادارية العامة وتقدير صحتها** ان كانت تشكل نصوصا قانونيةمعمولا بها في الملاحقة الجزائية الجارية لديه او وسائل دفاع يدلى بها امامه . فالقاضي الجزائي في هذا المضمار هو قاضي الاصل وقاضي الفرع . ويترتب عليه الفصل في صحة الانظمة الادارية الجاري تطبيقها لديه اذا ما اثيرت امامه .وقراره باستئخار النزاع في مثل هذه الاحوال معرض للنقض (٦) ؛ حتى ولو كان النظام الاداري الجاري تطبيقه لديهو موضع مراجعة للطعن لسبب تجاوز حد السلطة امام مجلس الشورى وطلب استئخار النزاع لن يستهدف منهسوى الحيلولة دون الوقوع في احكام قضائية متباينة (٧) .

ولكن تفسير الاعمال الادارية الفردية وتقدير صحتها فيالمنازعات العالقة لديه امر يخرج عن اختصاصه ويعود للمحاكم الادارية . فقد استقر الاجتهاد على اعتبار ان تفسيرالاعمال الادارية غير التنظيمية وتقدير صحتها لا يدخلان ضمن اختصاص القاضي الجزائي بل يعود امر النظر بهما الى المحاكم الادارية (٨) .

٢ ـ في طلبات تقدير صحة الاعمال الادارية المرفوعة امام مجلس الشورى .

ان طلبات تقدير صحة العمل الاداري لا تسمع امامجلس شورى الدولة اذا رفعت اليه مباشرة من الافراد . فمراجعة طلب تقدير صحة العمل الاداري ترد امام مجلس الشورى اذا كانت غير مسندة الى قرار صادر عن احدى المحاكم العدلية يأمر بتقديمها . وسبب ذلك ان طلب تقديرصحة العمل الاداري لا يرفع الى مجلس الشورى الا بناء على قرار من احدى المحاكم العدلية تطلب بموجبه الفصل فيقانونية قرار او عمل اداري يتعلق فيه حل النزاع المرفوع اليها (٩) .

والظاهر ان قيام **القرار العدلي المسبق** هو شرط جوهريعام يتعلق به سماع المراجعة المرفوعة الى مجلس الشورى من اجل تقدير صحة العمل الاداري (١٠) .

وقد لا يسع مستدعي المراجعة الادلاء امام مجلس الشورى الا بالسبب القانوني المتعلق بصحة العمل الاداري او

---

(٤) «L'interprétation ne trouble pas, car elle suit, se conforme, applique. La déclaration d'illégalité refuse cette application, elle écarte le réglement, elle trouble l'opération du corps administratif». Conclusions Matter dans arrêt Septfonds précité.

(٥) Arrêt Barinstein. Trib. des Conflits 30 Oct. 1947 Rec. Leb. p. 511.

(٦) Cass. Crim. 24 mars 1949. S. 1950.1.21 note Légal.

(٧) Cass. Crim. 7 mai 1951 Gerval S. 1952.1.83, J.C.P. 1951 II 6623 note Homont

(٨) Trib. Conf. 5 Juillet 1951 Avranches et Desmarets D. 1952.271 note Blaevoct — S. 1952 3. 1. note J.M. Auby — Revue Adm. 1951. 492 note G. Liet-Veaux

(٩) «Qu'ainsi les requérants demandent en réalité au Conseil d'Etat de se prononcer non sur l'interprétation de la délibération litigieuse, mais sur sa légalité; qu'un tel recours en appréciation de validité ne saurait être introduit qu'à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire renvoyant à la juridiction administrative l'examen de la question préjudicielle de légalité d'une décision administrative à laquelle est subordonnée la solution d'un litige dont ladite autorité se trouve saisie ; que dès lors, en l'absence d'une telle décision de l'autorité judiciaire la requête n'est pas recevable».
C. E. Consorts Moru. 15 Juin 1956 Rec. Leb. p. 248.

(١٠) C. E. 25 Fév. 1957. Fezon Rec. Lebon Tables p. 992.

بعدم صحته دون سواه من الاسباب التي يكون قد بنى عليها دعواه امام المحكمة العدلية الصالحة (١١) .

وعلى القاضي الاداري بعد استئخار النزاع امام المحاكم العدلية ان يبحث في طبيعة العمل المشكو منه والمتنازع فيه ، وفي مداه وان يلفظ قراره بصحته او بعدم صحته ، كأن يفصل مجلس الشورى مثلا في قانونية مصادرة اجرتها السلطة العسكرية اثناء عمليات حربية لجرار قام النزاع حول ملكيته بعد بيعه من احد الافراد من قبل سلطة المصادرة (١٢).

وما هو جدير بالاشارة اليه انه وان قضى مجلس الشورى برد المراجعة لطلب تقدير صحة العمل الاداري « **لعدم تبينه قانونية العمل المطعون فيه** » فان قراره هذا لا يعني ان العمل الاداري هو صحيح لان عدم الصحة التي لم يتبينها ليست قائمة الا بالنسبة للاسباب المدلى بها من المستدعي امام القاضي العدلي فحسب وبعد ان احيل امر التدقيق فيها لديه (١٢ مكرر) .

٣ ـ في طلبات التفسير التي ترفع مباشرة الى مجلس الشورى وتلك التي ترفع اليه بناء لتكليف صادر عن احدى المحاكم العدلية .

ينظر مجلس الشورى في طلبات التفسير التي ترفع اليه بالطريق المباشر وغير المباشر (١٣) .

وهو المرجع الصالح ايضا لتفسير **القرارات القضائية** التي تصدر عنه لان من المبادىء العامة التي كرستها الاصول المدنية في المواد ٤٤٤ و٥١٩ و٥٣٢ ومن غير ان يشذ عنها نظام مجلس الشورى انه يعود للمحكمة التي اصدرت الحكم ان تفسر احكامها . ولا يقبل طلب التفسير الا اذا كان يعتري الحكم المطلوب تفسيره غموض ضمن نطاق ما قرره . ومثل طلب التفسير هذا غير مقيد بمهلة معلومة نص عليها القانون (١٤) .

الف ـ في طلبات التفسير التي ترفع الى مجلس الشورى مباشرة

لا ريب ان مثل هذه الطلبات يجب ان تقوم على مصلحة في الادعاء وقد ينظر بها مجلس الشورى بحكم ما ولي به صراحة من اختصاص باعتباره المرجع الصالح بالشروط التي اوضحنا .

ويعود اليه امر البحث عن نية المتعاقدين اذا كانت غير صريحة في العقد الاداري (١٥) .

وحتى يقبل طلب التفسير يقتضي ان يكون في القرار المطلوب تفسيره بعض الغموض والالتباس . فاذا كان القرار المطلوب تفسيره واضحا بجميع كلماته ومعانيه وليس فيه ما يستوجب التفسير يكون مردودا (١٦) .

---

(١١) C.E. Piquet 23 mars 1956 Rec. Lebon p. 142.

(١٢) C. E. Baudet 27 fév. 1956. Rec. Lebon p. 95.

(١٢ مكرر) C.E. 9 Juillet 1954. Labro Rec. Leb. p. 436.

(١٣) ـ مجلس شورى الدولة . شركة كهرباء زحلة ـ الدولة . القرار ٥٥١ تاريخ ٢١-١١-١٩٥٦ هذه « **المجموعة الادارية** » ١٩٥٧ صفحة ٣٦
ـ مجلس شورى الدولة مؤسسة كتانه ـ الدولة

(١٤) ـ مجلس شورى الدولة القرار ٨٢ تاريخ ٢٠ ـ ٢ ـ ٥٨ الدولة ـ ورثة سليم شاكر . هذه « **المجموعة الادارية** » ١٩٥٨ صفحة ٧٢ .
— C. E. 1er Juillet 1938. Poulain. Rec. Lebon p. 610.
— C. E. 30 Juillet 1949 ministre de l'Ind. et du Com. c/Chaumeil Rec. Lebon p. 406.

(١٥) ـ « اذا كان صك الالتزام لا يتضمن ذكر السمسم فانه يعود الى مجلس الشورى البحث عن نية المتعاقدين . ويعتبر السمسم داخلا في الالتزام لانه يتبين من مناقشات المجلس البلدي انه كان يعتبره دائما من نوع البذور وانه كان بنظر البلدية والملتزم داخلا ضمن الالتزام » . **مجلس شورى الدولة القرار ٤٣ تاريخ ١٨ ايار ١٩٣٥ . النشرة القضائية . قرارات مجلس شورى الدولة الجزء الثالث صفحة ١٥٣ .**

(١٦) ـ مجلس شورى الدولة القرارات ١٣ و١٤ و١٥ تاريخ ١٧ اذار ١٩٣٩ جالا ثابت ـ الدولة . مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة **النشرة القضائية** الجزء الرابع صفحة ٢٠٩

— C. E. 7 Juillet 1950. Rec. Leb. p. 427.
— C. E. 14 Nov. 1956. Arlin Rec. Leb. p. 431.

وكما قال مفوض الحكومة « ريبولي » في مطالعته السالفة الذكر في مطلع مقالنا هذا مستندا في قوله الى ما استقر عليه الاجتهاد يجب ان يكون هناك نزاع حالي قائم وصعوبات ادارية اكيدة تستدعي تفسير العمل الاداري الذي يخلفها ، قال ايضا مجلس الشورى في حيثياته في قرار شركة كهرباء زحلة على الدولة (١٣) : « ان قبول الطلب معلق على تحقيق قيام خلاف بين الفريقين . وقد يكفي لذلك ان ينكر احد الفريقين على الاخر التفسير الذي يدلي به وان تنشأ عن تمسك كل من الفريقين في رأيه صعوبات اكيدة في تحديد معنى البنود التعاقدية المختلف على تفسيرها » .

ويكون النزاع قائما وحاليا مثلا عندما يتبين ان الخلاف العالق بين الادارة والمتعاقد معها حول تنفيذ بنود العقد وخاصة في ميدان الامتيازات من شأنه ان يؤثر على تنظيم وسير احد المرافق العامة (١٧) .

ومن ابرز شروط سماع مراجعات التفسير امام مجلس الشورى عدم التحايل على مبدأ توزيع الصلاحيات بحيث لا تسمع مراجعة التفسير الذي يقصد بها احد الافراد استباق قرار قد يصدر عن المحاكم العدلية بنزاع عالق لديها لان امر البت باستئخار النزاع عائد لهذه المحاكم بمثل هذه الاحوال (١٨) على ان لا يحول صدور قرار فيما بعد ، بالاستئخار ، دون تصحيح الاوضاع وسماعها (١٩) .

ثم ان صلاحية مجلس الشورى في قضايا التفسير المباشر محصورة بالمسألة المطروحة عليه ، فهو يجيب عليها بدون ان يقوم بالبحث والتحري عن اوضاع اخرى يمكن ان تكون اساسا قانونيا صحيحا للموضوع وذلك بخلاف صلاحيته في قضاء الابطال التي تشمل جميع الاوجه القانونية المتعلقة بالقضية (٢٠) . كما ان صلاحيته تقوم ايضا في تحديد المفاعيل التي يؤديها القرار الاداري المطلوب تفسيره ومدى ارتباط هذه المفاعيل بالاحكام القانونية التي يستند اليها هذا القرار (٢١) .

والقرارات التي يصدرها مجلس الشورى بطلبات التفسير المباشر قرارات تتمتع بقوة القضية المحكمة من حيث المفاعيل التي يؤديها القرار الاداري (٢٢) .

ب ـ طلبات التفسير المرفوعة لمجلس الشورى بناء لتكليف صادر عن احدى المحاكم العدلية .

انها تأتي في احترام لمبدأ توزيع الصلاحيات اذ يحدث غالبا ان تثار امام القاضي العدلي في سياق النزاع الذي ينظر فيه نقاط قد يتعلق امر الفصل فيها على تفسير عقد اجرته الادارة او عمل صادر عنها ، كأن يتطلب مثلا حل نزاع قائم بين صاحب امتياز لاحد المرافق العامة واحد مشتركيه تفسيرا لاحد بنود صك الامتياز فيحيل القاضي العدلي الفريق الاكثر عجلة او احد الاطراف في النزاع الى المحكمة الادارية الصالحة في سبيل تفسير البند المنازع فيه . ولا حرج فالامر خارج عن اختصاصه ، (مع الاشارة بان طلبات تفسير بنود عقود الامتياز لا تسمع امام مجلس الشورى من المنتفعين او المشتركين مباشرة ما لم تأتي بتكليف صادر عن احدى المحاكم العدلية (٢٣) .)

وتقديم مراجعات التفسير هذه التي ترفع الى مجلس الشورى بناء لقرار صادر عن احدى المحاكم العدلية **ليس مقيدا بمهلة قانونية** بحيث لا يوجد في القانون ما يوجب عرض امر التفسير على مجلس الشورى في مهلة محددة (٢٤) . وقد لا يعلق مجلس الشورى امر قبول المراجعة شكلا على المهلة التي يحددها قرار التكليف الذي يصدر عن القاضي العدلي رغم

---

(١٧) C. E. 11 mai 1956 Actualité Juridique 1956 II 275 concl. Laurent.

(١٨) C. E. 6 Juin 1952 ville de Dastia Rec. Lebon. p. 301.

(١٩) C.E. 19 Déc. 1919. Rec. Leb. p. 932

(٢٠) ـ مجلس شورى الدولة القرار ٢٦٠ تاريخ ٢ـ٤ـ١٩٥٧ هذه «المجموعة الادارية» ١٩٥٧ صفحة ١٤٥ .

(٢١) ـ مجلس شورى الدولة القرار ٦٤ تاريخ ٩ ـ ٣ ـ ٥٩ هذه « المجموعة الادارية » صفحة ٦٩ .

(٢٢) C. E. 18 Nov. 1910 Rec. Leb. p. 801.

(٢٣) C. E. 15 juillet 1957. Soc. des oléagineux Rec. Leb. p. 489.

(٢٤) ـ مجلس شورى الدولة . القرار ٦٤ تاريخ ٩ـ٣ـ١٩٥٩ هذه «المجموعة الادارية » صفحة ٦٩

C.E. 26 Janvier 1940 Verdot Rec. Leb. p. 27.

ان لقاضي الاساس قدرة لان يتابع النظر في النـزاع بعـدانقضاء المـدة المحددة لتنفيـذ قـرار طلب التفسير الصادر عنه (٢٥) .

وطلب التفسير الذي يرفع الى مجلس الشورى في اثرتكليف صادر عن القاضي العـدلي يجب ان لا يتنـاول فـي مرضوعه الا ما حواد قرار التكليف من نقاط يقتضي تفسيرهافحسب . فلا تسمع في طلب تفسير عمل اداري الاسباب الرامية الى طلب ابطاله او التعويض عنه (٢٦) ، وقـد تقتصرالاسباب التي يدلى بها امـام مجلس الشـورى سعـيا وراء التفسير على الاسباب المدلى بها امام القاضي العدلي والتي كانتاساسا لاصدار قرار التكليف لطلب التفسير (٢٧) .

وان اعلن مجلس الشـورى عـدم اختصاصـه للنظـربالتفسير المطلوب اليه لسبب ان الامر يعود الـى اختصاص المحاكم العدلية كان لا محال عندئذ من تقديم طلب بتعيين المرجع لمحكمة حل الخلافات (٢٨) .

واذا اصبحت مراجعة التفسير بلا موضوع لسبب انقرار التكليف الصادر عن القاضي العدلي قد فسخ استئنافـا او نقض تمييزا او كـان قاضي الاساس قـد قـرر الفصـلبالنزاع بدون ان ينتظر نتيجة مراجعة التفسير . كـان عـلى مجلـس الشـورى ان يتوقف عـن النظـر بالطلب المرفـوعاليه (٢٩) غير ان القرارات التي تصدر عنه وبها يعلن ما هـو مطلوب اليه تفسيره هي من القرارات الالزامية التي تقيد القاضي العدلي وتلزم الفريقين بالنسبة لما تتمتع به من قوة متعلقة بالقضية المحكمة .

المحامي جوزيف الشدياق

---

(٢٥) C. E. 4 Déc. 1935 Arien Rec. Leb. p. 1137. — C.E. 29 Janv. 1936 Cordier, Rec. Leb. p. 130.
(٢٦) C. E. 9 mars 1956 Cabot Rec. Leb. p. 113.
(٢٧) C. E. 23 mars 1956 Piquet Rec. Lebon p. 142.
(٢٨) Trib. des Conflits 10 Déc. 1956 Audouin D. 1957 —712 Concl. Guionin.
(٢٩) C. E. 13 Déc. 1954 Rec. Leb. p. 867.