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 ١٩٦٧

حظر مراجعة الابطال والتعويض والنقض في التنازع الاداري

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

« السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة » . هذا ما اقرته صراحة المادة العشرون من الدستور فقرتها الاولى .

« والمحاكم مستقلة كل الاستقلال تجاه جميع السلطات في تحقيق الدعاوى والحكم فيها . » « ولا يجوز لاية محكمة ان تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون او نقصانه والا عدت متخلفة عن احقاق الحق » . كما انه « يجب ان تشتمل القرارات العدلية على بيان الاسباب فيما خلا الاحوال المستثناة بنص صريح ، وان تحل جميع المسائل التي يطرحها المتقاضون وان تجعل لكل جواب اسبابا تلائمه » ، على ما جاء في احكام المادة الاولى والثالثة والرابعة من قانون اصول المحاكمات المدنية .

ومراعاة **لمبدأ تفريق السلطات** يجب القول مع مجلس شورى الدولة في اجتهاد حديث له (١) « انه يعود للسلطة القضائية ان تفصل في النزاعات القائمة بين الافراد، او بينهم وبين الجماعات ، سواء اكانت هذه الجماعات تابعة للحق الخاص ام للحق العام . وايلاء غير السلطة القضائية مهمة الفصل في النزاعات هو انتزاع لصلاحية من صلاحيتها . »

بيد ان حق اللجوء الى القضاء . وان غدا حقا من حقوق المواطن الفرد كرسته شرعة الدستور العليا ، غير ان ممارسته تتم في نطاق القانون وعلى النحو المعين فيه .

ومعنى ذلك ان للمشترع سلطة الحد منه لا سيما عند الشكوى من التدابير والاعمال الادارية الصادرة مباشرة عن السلطة الادارية بصفتها هذه ، او من القرارات الصادرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية .

الاصول ان طرق مراجعة القضاء تظل مفتوحة امام المتقاضين ما لم يأت نص صريح فينهي عن حق ولوجها .

واذ يتعدى الموضوع نطاق **قضاء الابطال** لتجاوز حد السلطة وما انطوى عليه من مبادىء حافظة للشرعية لتعلقه بالانتظام العام ، بحيث يشمل ايضا **القضاء الشامل** ، يجدر بنا بادىء ذي بدء وقبل الخوض فيه ، استعراض بعض النصوص القانونية التي تحد من طرق المراجعة حتى اذا ما الفنا العبارات الواردة فيها نضع القاعدة له ، وقد تقوم عليه سلامة الاوضاع الشرعية واستقرارها .

ومثل هذا الاستعراض ليس باستعراض حصري او احصائي انما هو تعدادي لبعض الاحكام القانونية المختلفة ، جاء التنوع فيها داعيا لانتقائها .

– **ففي ميدان الجمارك** ، وبشأن العميل الجمركي مثلا ، نصت المادة ١١٦ من قانون الجمارك المعدلة بموجب المرسوم رقم ٨٧ الصادر بتاريخ ١٤–١١–١٩٥٨ على ما يلي :

« يشطب اسم العميل الجمركي نهائيا من جدول العملاء المرخصين ، بقرار من مدير الجمارك العام بناء على اقتراح

(١) هيئة مجلس قضايا . القرار ٥٥٧ تاريخ ٦–٣–١٩٦٧ بلدية بيروت على غصن ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٧ صفحة ٩١ .

اللجنة المنصوص عليها في المادة ١١٤ وذلك ، اذا فقد جنسيته اللبنانية ، او فقد اهليته المدنية ، او حكم عليه من اجل جرم شائن او من اجل مخالفة جمركية خطيرة ، او اذا تكرر توقيفه عن العمل لتعدد مخالفاته الجمركية او اذا امتنع عن وضع السجلات والمستندات المنصوص عليها في المادة ١١٨ و٣٠٦ تحت تصرف موظفي الجمارك للاطلاع عليها » ٠

« ويحق لمدير الجمارك العام بناء على اقتراح رئيس الاقليم المختص ، ان يقرر ايقاف العميل الجمركي مؤقتا عن العمل مدة لا تتجاوز السنة الواحدة ، اذا ارتكب افعالا او مخالفات لا تستوجب شطب اسمه نهائيا » ٠

« وقرار المدير العام بالشطب او الايقاف عن العمل لا يقبل اية مراجعة ادارية او قضائية من اي نوع كانت ولا يعطي الحق بأي تعويض من اي نوع كان » ٠

والملاحظ ان الفقرة الاخيرة هذه كانت تنص قبل تعديلها على ما يلي :

« وقرار المدير العام بالشطب او الايقاف عن العمل غير تابع لاي طريق من طرق المراجعة الادارية او القضائية » ٠

– **وفي الاستملاك لمصلحة الدفاع الوطني** نصت المادة ٤٣ من المرسوم الاشتراعي ٤ الصادر بتاريخ ٣٠–١١–١٩٥٤ المعروف بقانون الاستملاك والمعدلة بموجب المرسوم ١٥٢٩٨ تاريخ ١٢–٢–١٩٦٤ على اصول الاعتراض على قرار لجنة الاستملاك امام لجنة عليا ٠ وقد جاء في الفقرة قبل الاخيرة منها ما هو حرفيته :

« لا تقبل قرارات اللجنة العليا اي طريق من طرق المراجعة » ٠

كما جاء في المادة العاشرة الجديدة من قانون الاستملاك هذا المعدل بالمرسوم ١٥٢٩٨ المذكور :

« ان لا تقبل قرارات اللجان الاستئنافية اية طريق من طرق المراجعة سوى النقض للاسباب المبينة في المادة ١٠٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (قانون مجلس الشورى) ٠

– **وفي باب الوظيفة العامة :**

فقد نصت المادة التاسعة فقرتها الاخيرة من القانون الصادر بالمرسوم ١٠٨٣٣ الصادر بتاريخ ٩–١٠–١٩٦٢ والمتعلق بشروط التعيين في الوظائف العامة لملء المراكز الشاغرة :

« ان المراسيم المبنية على تقارير اللجنة لا تقبل الطعن بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة » ٠

وجاء في المادة الوحيدة من القانون الصادر بالمرسوم ١٥٥٩٢ تاريخ ١٩–٢–١٩٦٤ الخاص بتسوية اوضاع بعض القضاة والموظفين فقرتها الاخيرة :

« ان لا تسمع اية دعوى بالتعويض من جراء احكام هذا القانون الذي يعمل به فور نشره في الجريدة الرسمية » ٠

وجاء في المادة الخامسة من القانون الصادر بالمرسوم ١٥٧٠٢ تاريخ ٦ اذار ١٩٦٤ :

« ان المراسيم التي تتخذ استنادا الى احكام المواد الاولى والثانية والثالثة والرابعة من هذا القانون لا تقبل الطعن لدى مجلس الشورى لاي سبب كان بما فيه تجاوز حد السلطة » ٠

اما المادتان الحادية عشرة والثالثة عشرة فقرتها الاخيرة من القانون رقم ٦٥/٥٤ الصادر بتاريخ ٢–١٠–١٩٦٥ (الجريدة الرسمية العدد ٨١ تاريخ ١١–١٠–١٩٦٥) والذي تتضمن احكاما خاصة تتعلق بصرف الموظفين واحالتهم على التقاعد وملء المراكز الشاغرة وانشاء مجلس تأديبي عام للموظفين ، فقد نصتا على التوالي :

« بأن لا تقبل التدابير المتخذة بالاستناد الى احكام هذا القانون اي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك الطعن بسبب تجاوز حد السلطة » ،

« وبأن لا يجوز العفو عن قرارات المجلس التأديبي العام ، ولا تقبل قراراته اي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة او طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل » ٠

فمن قانون ينص على عدم « اتباع العمل الاداري الى اي طريق من طرق المراجعة الادارية او القضائية » ،
الى قانون يتضمن العبارة ذاتها مضافا اليها النفي لاي حق بالتعويض ،
الى قانون اخر يقتصر النص فيه على القول بعدم « قبول القرار لاي طريق من طرق المراجعة » ٠ فهنا النص المانع

حظر مراجعة القضاء الشامل

اذا ما وجب لحظر الطعن عن طريق تجاوز حد السلطة قيام نص صريح في القانون ينهي حق ممارسته ، فهل هذا هو المبدأ المعتمد ايضا لجهة مراجعة القضاء الشامل او قضاء التعويض ؟ وبعبارة اخرى ايـــن نجد النهي عـــن مراجعـــة التعويض عن العمل الاداري ؟

في قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني صادر عام ١٩٥٩ ان عبارة النص القانوني القائلة بأن لا يقبل العمل الاداري المشكو منه اية مراجعة ادارية او قضائية انما **تعني حظر مراجعة القضاء الشامل** في موضوعه وليس مراجعـــة الابطـــال لتجاوز حد السلطة (١٣) · وقد تم استقرار الاجتهاد الفرنسي حول هذا المبدأ منذ عام ١٩٥٣ (١٤) · واذا ما خلص الاجتهاد في رأينا الى اعتماد هذا الحل للفصل في المنازعات التي عرضت عليه فذلك حتى يعطي على الاقل النص القانوني بحظر مراجعة الطرق الادارية او القضائية مفعولا ما ، بعد ان اوجب اشتراط نص خاص صريح لقبول الطعن بسبب تجاوز حد السلطة · وقد عاينا في استعراضنا للنصوص القانونية في مطلع هذا البحث **التطور** في صيغة العبارة وفي صراحتها لدى المشترع في سنه القوانين الناهية عن سالك طرق المراجعة وحرصه على التدقيق في تعيينها · والدليل على ذلك من جهة ان المادة ٢١٦ من قانون الجمارك الوارد ذكرها اعلاه اضيـف عليها عند تعديلها هذه العبارة الناهية صراحة عـــن حق مراجعة القضاء الشامل » و لايعطي الحق بأي تعويض من أي نوع كان » ، على الرغم من ان الصيغة القديمة القائلة بأن لا يقبل القرار أية مراجعة ادارية او قضائية كانت تفسر اجتهادا بمنع الرجوع الى قضاء التعويض · **ومن جهة اخرى** بدلا من ان يقتصر النص القانوني الجديد على القول بأن لا يقبل القرار الاداري الطعن لدى مجلس الشورى لاي سبب كان بما فيه تجاوز حد السلطة ، غدا في شموله يوضح بأنه « لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة **بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة او طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل** » (١٥) ·

حظر مراجعـــة النقض

ان من الراهن علما واجتهادا ان المشترع كان ولا يزال يصف النقض في الامور الادارية بأنه مراجعة ابطال بسبب تجاوز حد السلطة · واقدام المشترع على استعمال عبارة الابطال بسبب تجاوز حد السلطة في هذا المجال بدلا من عبـــارة طلب النقض ، مرده الى ان النقض في المواد الادارية ما هو الا فرع من مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة · واذا كانت مراجعة الابطال تقدم ضد الاعمال الادارية فان النقض يوجه ضد القرارات القضائية الصادرة عن هيئة ادارية (١٦) ·

---

(١٣) – هو القرار ٩ تاريخ ٥–١–١٩٥٩ قيقانو على ادارة الجمارك هذه المجموعة الادارية ١٩٥٩ صفحة ٣٠ وفيه الحيثية التالية :
« وحيث انه تمشيا مع المبادىء العامة التي تحرص على شرعية الاعمال وقانونيتها يعتبر الحظر الوارد في الفقرة الاخيرة مـــن المادة ١١٦ من قانون الجمارك وفيها ان قرار المدير العام بالشطب والايقاف عن العمل غير تابع لاي طريق من طرق المراجعـــة الادارية او القضائية قاصرا على طرق المراجعة الخاصة بالقضاء الشامل من دون المراجعة لتجاوز حد السلطه ·

(١٤) – Consell d'Etat Français. Arrêt d'Assemblée Falco et Vidaillac 17 Avril 1953 Rec. Leb. p. 175.
« Cons. à la vérité, qu'aux termes de l'art, 8 alinéa 3 *de la loi du 1er Fév. 1947, les décisions dudit bureau ne sont susceptibles d'aucun recours; mais qu'en l'absence de toute prescription édictant expressément une solution contraire, les dispositions précitées qui excluent en ce domaine le recours de plein contentieux, ne sauraient, quand les intéressés ne contestent les décisions du bureau que par des moyens de légalité avoir pour conséquence de les priver du recours pour excès de pouvoir, qui leur est ouvert en cette matière comme dans toutes autres en vertu des principes généraux de droit.*

(١٥) – انظر نص المادة الثالثة عشرة فقرتها الاخيرة من القانون رقم ٦٥/٥٤ الصادر بتاريخ ٦٥/١٠/٢ (الجريدة الرسميه العدد ٨١ تاريخ ١٩٦٥/١٠/١١) وفيها « ان لا يجوز العفو عن قرارات المجلس التأديبي العام ولا تقبل قراراته اي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطه او **طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل** » وقد أشير اليها في مطلع هذا البحث ايضـــا ·

(١٦) – قرار مجلس شورى الدولـــة اللبناني المبدئي رقم ٢٠٤ تاريخ ١٩٦٢/٦/١٨ دعوى صعب على الدوله هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحـــة ١٢٣ ·

وعليه ، « يمكن تمييز (نقض) الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة (امام مجلس شورى الدولة) عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية **وان لم ينص القانون على ذلك** » (المادة ١٠٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩) · (١٧) ·

كما يمكن ايضا ، تمشيا مع الاجتهاد · (١٨) وبالنظر لما سبق وأشرنا اليه من ان مراجعة النقض هي فرع من مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة ومن ان استبعاد مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة يقتضي له نص صريح ، يمكن القول ان مراجعة النقض أمام مجلس شورى الدولة طعنا بالقرارات الصادرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية تبقى مسموعة حتى وان جاء في النص القانوني ان هذه القرارات « **لا تقبل اي طريق من طرق المراجعة** » ·

بذلك وفي ختام البحث ، نخلص الى البيان بصدد حظر المراجعة لدى القضاء الاداري ، ان العبرة ، كل العبرة ، لنية المشترع التي يجب ان تكون صريحة لا لبس فيها ولا ابهام بحيث لا يصح الاستنتاج لقيامها · فمتى قام الحظر الصريح بعدم قابلية الطعن عن طريق تجاوز حد السلطة ، اكان ذلك في فرع الابطال او في فرع النقض ، غدت المراجعة غير مسموعة · ومتى كان الحظر شاملا طرق المراجعة كافة ، دونما تخصيص لتجاوز حد السلطة ، غدت مراجعة القضاء الشامل هي المقصودة بالواقع بحيث يقضى بعدم قبولها ·

المحامي جوزف زين الشدياق

---

(١٧) ـ عملا بنص المادة ١٠٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩/١٩٥٩ قضى مجلس شورى الدولة اللبناني « بأن قرارات اللجنة العليا المنصوص عنها في قانون الانتخاب الصادر في ٢٧/٤/١٩٦٠ والمؤلفة من رئيس غرفة استئناف في المحافظة رئيسا ، ومن قاض ومفتش من التفتيش المركزي عضوين ، ومن رئيس دائرة الاحوال الشخصية في المحافظة او نائبه مقررا ، للنظر في موضوع قيد الاسماء في القوائم الانتخابية ، هي قرارات لها الصفة القضائية نظرا 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 » · (القرار ١٠٢١ تاريخ ١٨/٦/١٩٦٣ دعوى محمد ارسلان على الدولة وفياض · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٣٩) ·

(١٨)— Conseil d'Etat Français. Arrêt d'Aillières 7 Fév. 1947 Rec. Leb. p. 50. R.D.P. 1947 concl. Odent note Waline.
Cons. à la vérité qu'aux termes de l'art, 18 bis ajouté à l'ord. du 21 av. 1944 par celle du 6 Av. 1945, «la décision du jury d'honneur n'est susceptible d'aucun recours». Mais cons. que l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée en l'absence d'une volonté contraire clairement manifestée par les auteurs de cette disposition. comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat. »