

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

قاعدة استبدال اسباب العمل الاداري

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

اول قرار لمجلس شوري الدولة اللبناني تثار فيه قاعدة استبدال اسباب العمل الاداري هو القرار رقم ٢٢٢ الصادر بتاريخ ١٥-٢-١٩٦٨ في المراجعة التي علقت بين السادة « عريضه ومناع » وبين « الدولة اللبنانية » (١) .

وان لم تنطوي حيثياته على ضبط معالم القاعدة هذه ، ولم يكشف النقاب في طياتها عن العناصر التي تقوم عليها ، فذلك لان الدولة لم تدل بالسبب المتعلق بها ، الا في متن ملاحظاتها على التقرير والمطالبة ، اي بعد ختام المناقشات فانتهاء مرحلة التحقيق .

وقاعدة استبدال الاسباب في الحق الاداري قاعدة جلي قامت على صنع القضاء الاداري واجتهاده .
اما القصد من استنباطها فهو المحافظة على شرعية العمل الاداري ، وحماية قانونيته . واذ هي حديثة الخلق والعهد ، فلقد جاءت ، على الرغم من سيادة مبدأ فصل السلطات ، محاولة جريئة يشاطر معها القاضي الاداري الادارة عملها ، في اسناده الى ما يبرزه حقا من اسباب وذلك عندما تبدو الاسباب المعتمدة منها فيه غير صالحة وغير ملائمة له .

فكثيرا ما يكون الهدف المنشود من الادارة من وراء العمل الذي تأتي به هدفا عينه لها القانون او غاية اوجب عليها تحقيقها . وربما افترق ذلك العمل الذي تتخذه تحقيقا لهذه الغاية او ذاك الهدف الى اسباب حقة تبرره هي لم تدركها ، او كان مسندا الى اسباب غير ملائمة لا تفي بضرورة المبادرة للاتيان به .

فمن اجل الشرعية نصب القاضي نفسه حكما منصفيا ليوحد السبب المبرر الحق او يعيده الى نصابه ، وهو بذلك يؤيد الادارة في عملها عن طريق اعادة صنع العمل الاداري او استبدال الاسباب الواردة فيه .

ويمكن القول ان قرار « عريضه و مناع » على « الدولة » شق الطريق في اجتهاد القضاء الاداري اللبناني ، لقاعدة استبدال الاسباب . وان لم نجد فيه ضابطة للقاعدة هذه بالنسبة لما تقدم ، بيد انه جاء حافزا دافعا ، للتعرف الى موضوع استبدال اسباب العمل الاداري من لدن القاضي الاداري ، والاصول التي يقوم عليها ، ولينشر الدعوة لرسم الخطوط والمعاليم التي تعين القاعدة له .

وما جاء في قرار « عريضه ومناع » حول قاعدة استبدال الاسباب استقام في الحيثية التالية فحسب :

« وحيث ان السبب الذي ادلت به الدولة في الملاحظات على التقرير من ان المياه المرخص باستعمالها تنتقص من مياه نبع « الصغير » والمياه التي تسيل من مجرى الوادي وتترتب عليها حقوق انتفاع للاهالي ، ان هذا السبب يختلف عن سبب سحب الرخصة بالمرسوم المطعون فيه لداعي ان المرخص لهما لا يملكان عقارات تروى من المياه المرخصة ، فلا يمكن النظر فيه الا من ضمن قرار اداري جديد يستند اليه ، وليس المرسوم المطعون فيه من القرارات الادارية التي يجوز لمجلس الشوري بصدها تطبيق قاعدة استبدال الاسباب » .

والذي يفهم من هذه الحيثية ان لا مجال في النزاع الذي قام بين السادة «عريضه ومناع» والدولة الى تطبيق قاعدة استبدال الاسباب .

وهذا ليس بكاف لتعرف الى قاعدة استبدال الاسباب ، ولندرك الحالات التي يجري تطبيقها فيها ، ومتى يعمل القاضي الاداري على الاخذ بها .

(١) - نشر في هذه المجموعة الادارية ١٩٦٨ صفحة ٩١ .

عندما تتخذ الإدارة قرارا او تأتي عملا اداريا ما ، انها ولا شك تختار له سببا او اسبابا . فاذا ما اتضح ان الاسباب المسند اليها هذا القرار ، او ذلك العمل ، هي اسباب خاطئة ، فهل على القاضي الاداري الناظر في قانونيته ان يقضي حتما بابطاله لفساد اسبابه ام ان باستطاعته احلال اسباب صحيحة له ؟

وبعبارة اخرى ، هل يدخل في نطاق ميدان اختصاص القاضي الاداري فعل اصلاح العمل او القرار الاداري عن طريق اسناده الى اسباب صحيحة ؟

وللد على هذا السؤال ، لا مناص من التفريق بين العيوب التي تشوب الاعمال الادارية ووسائل الادلاء بها تتصل بالانتظام العام ، وبين تلك التي لا تتعلق ووسائل الادلاء بها فيه .

فعبء عدم الاختصاص ، وعبء خروج العمل الاداري عن نطاق تطبيق القانون (٢) هي من العيوب التي تتصل ووسائل الادلاء بها بالانتظام العام بحيث يترتب على القاضي اثاره مسألته عفا ومن عندياته ، على خلاف العيوب المتعلقة بالصيغ الشكلية والقضية المحكمة (٣) ووسائل الادلاء بها منوطة ومحصورة بالتداعين انفسهم .

فالعيوب التي تشوب العمل الاداري لعدم الاختصاص ، ولخروجه عن نطاق تطبيق القانون ، هي عيوب جسيمة . وبالنسبة لخطورتها فانه يمتنع على القاضي الاداري اعادة صنع العمل او القرار الاداري المشوب بها عن طريق اصلاحه باسناده الى اسباب قانونية صحيحة . وكذلك عيب اساءة استعمال السلطة او تحويرها ، والغاية التي تتوخاها الادارة في الاتيان بعملها ، هي غاية تخالف الغاية القانونية الحقة . فمتى كانت الغاية من العمل الاداري مخالفة للغاية المرسومة قانونا ، فاين النفع القانوني من استبدال الاسباب لحماية الشرعية (٤) .

ولئن كان استبدال السبب او الاسباب وسيلة تستخدم من القاضي الاداري في سبيل اسناد العمل الاداري الى اسباب قانونية صحيحة ، غير ان الحق بممارستها متروك لتقديره بنظر رجال الفقه (٥) .

وفيما يفتقر المجال الى الاخذ بقاعدة استبدال الاسباب في المجالات والمنازعات التي سبقت الاشارة اليها فلا بد من القول ان استبدال الاسباب تجد ميدانا لها خصبا في نطاق نظرية السلطة المقيدة ، وكأنها وجدت لتتوافق وتتكامل معها .

ومسألة سلطة الادارة المقيدة ترد في الواقع ايضا الى مبدأ الشرعية لوجوب انطباق الاعمال التي تأتي بها الادارة على احكام القانون معينة . ومن اجل ذلك غدا العمل الاداري في هذا المجال محدود المعالم ، معروف المصير ، وكان يد

(2) — Conseil d'Etat Français. Arrêt Poiré du 9 janvier 1929 D. 1930, 3. 9.

(3) — Conseil d'Etat Français. Arrêt Compagnie Française des automobiles de place, 2 mars 1956. Rec. Leb. p. 103.

(4) — Voir Roland Drago, «Le défaut de base légale dans le recours pour excès de pouvoir». Etudes et Documents 1960 p. 33 où il est dit :

«Lorsque l'administration prend une décision elle choisit la base sur laquelle elle va la fonder. S'il apparaît que cette base est fautive le juge est-il tenu de la substituer ou peut-il substituer à la base légale choisie une autre base qui va fonder juridiquement la décision ? Il est des moyens dont la constatation entraîne l'annulation automatique de la décision : l'incompétence, la violation des formalités substantielles, la violation de la loi et le détournement de pouvoir. Leur importance est telle que le juge n'estime pas avoir le droit de procéder à la réfection de l'acte. En revanche lorsqu'il s'agit des motifs, le juge peut procéder à une substitution de motifs c.à.d. remplacer les motifs illégaux ou inexistants par d'autres motifs qui vont donner son fondement juridique à la décision.

(5) — Voir B. Kornprobst «La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir» p. 292 qui cite l'arrêt du Conseil d'Etat Français. Société Civile de Dervallières 22 juin 1955. Rec. Leb. p. 352, bien qu'au sommaire du dit arrêt il y est mentionné que la substitution de motifs n'est possible qu'en cas de compétence liée.

— Roland Drago. op. cit. p. 34.

«Dans ces limites le manque de base légale n'entraîne donc jamais une annulation automatique. Encore faut-il évidemment que la substitution soit possible, mais aussi que le juge décide d'y procéder car il dispose en cette matière, d'un pouvoir entièrement discrétionnaire».

الادارة فيه مقصورة على ايجاد حالة او نتيجة معينة . ولنقل عرضا ان قيد الادارة في السلطة المخولة بها يجيء اما في متن نص قانوني صريح ، او بموجب نص نظامي معين ، او يكون مسندا الى قرار استصداره هي ، وقد لا يسعها الغاء الا باتباع مبدأ الاصول الموازية ، او نتيجة قرار صادر عن القضاء ملزم لها . وان بدت حالات السلطة المقيدة حالات استثناء فهي تبدو وكأنها خير ضمان لحقوق المواطنين قبل الادارة وفيها قيد لعملها ، وحد لتعسفها ، بحيث يفرض عليها القانون فيها سلوك طريق معين ، وموجباً للتصرف على نحو معلوم (٦) .

فاذا كانت قاعدة استبدال الاسباب لتتفق ونظرية السلطة المقيدة فمن حيث ان السلطة المقيدة التي تمارسها الادارة في ميادين شتى حددها لها القانون ، هي سلطة تلزم لمباشرتها على نحو معين . فان توخدت الادارة الغاية التي ارادها لها القانون في العمل الذي يوجب عليها امر القيام به ، وكائنات اخطات في اسناده الى سبب مبرر قانوني صحيح فقد يبدو طبيعياً ، ومن الشرعية ان يصلح لها القاضي ما افسدته من اسباب مبررة لعمل اوجب عليها القانون امر الاتيان به .

لكن ، ان كانت قاعدة استبدال الاسباب لتتفق ونظرية السلطة المقيدة بحيث ان القاضي الاداري في اصلاحه السبب المبرر للعمل الاداري يسهم بصورة فعالة في حسن تطبيق القانون ، افيعني ذلك ان قاعدة استبدال الاسباب تقف عند حد السلطة المقيدة فحسب فلا تتعداها الى غير مجالات الحق الاداري ؟

في نظر العلامة الفرنسي « اودون » ان احلال السبب المبرر للحق للعمل الاداري من لدن القاضي الاداري لا محل له الا في حالتين معينتين : « حالة السلطة المقيدة وحالة قرار المحافظ معلن لابطال قرار مجلس بلدي » (٧) .

بيد ان مجلس شوري الدولة الفرنسي اخذ بقاعدة استبدال الاسباب في غير ميدان السلطة المقيدة مجتازا في ذلك مضايقتها . فانرفع في منازعات الابطال لتجاوز حد السلطة لاحلال سبب قانوني صحيح لعمل اداري مشوب بخطا في القانون او فاقد اساسه القانوني ، حتى في مجال ممارسة الادارة سلطتها الاستثنائية (٨) .

ففي النزاع الذي علق لديه وانتهى بالقرار الصادر عنه بتاريخ ٨ اذار ١٩٥٧ مثلاً (٩) ، كان المرسوم المطعون فيه مسنداً في حيثياته الى قانون صادر بتاريخ ١٧ اب ١٩٤٨ ، وكان هذا المرسوم ليغدو باطلا لتجاوز حد السلطة لسبب الخطأ في القانون لو لم يكن هنالك من قانون صادر بتاريخ ١٤ اب عام ١٩٥٤ يفوض للسلطة حق استصداره . وفيما لم تر الادارة اسناد المرسوم الذي اصدرته الى قانون ١٤ اب ١٩٥٤ ، فلقد جاء مجلس شوري الدولة ليسند مرسومها اليه . وبذلك كان المرسوم المطعون فيه باسناده الى قانون عام ١٩٤٨ ليغدو باطلاً لو لم يسند القاضي الاداري الى قانون عام ١٩٥٤ باعطائه اساساً قانونياً صحيحاً (١٠) .

(٦) - انظر في موضوع « السلطة المقيدة » هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ باب المقالات الحقوقية صفحة ١٧ .

(٧) — Raymond Odent. Contentieux Administratif éd. 1957-58 T. III p. 861.

(٨) — Roland Drago. op. cit. p. 33.

«La substitution de base légale n'est qu'un aspect de la substitution des motifs faite par le juge, mais il est probable qu'elle est appelée à en devenir l'aspect le plus important. En effet la substitution de base légale pourra intervenir lorsque le juge procédera à une substitution de motifs de droit, même dans le cas de compétence discrétionnaire. Cette attitude est fondée sur la répugnance du juge administratif à prononcer des annulations sans portée. Certes il ne semble pas possible de procéder à une substitution de base légale dans le cas où l'acte est pris en dehors du champ d'application de la loi car le vice est trop important pour pouvoir être justifié par ailleurs. Mais la substitution de base légale se rencontre à propos de l'erreur de droit et du manque de base légale.»

(٩) — Conseil d'Etat Français. Arrêt Rozé du 8 mars 1957. Rec. Leb. concl. Mosset page 147, aussi in Act. Jur. D.A. 1957 II, 182 observations Fournier et Brabant.

(١٠) — Voir aussi Bruno Kornprobst. «La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir» L.G.D.J. 1959 p. 292 et les arrêts cités :

— Conseil d'Etat Français. De Salvart 26 avril 1950 Rec. Leb. Sommaire p. 713.

— Conseil d'Etat Français. Société Sucrière de l'usine Sainte-Marthe 22 mai 1953 Rec. Leb. Sommaire p. 600.

— Conseil d'Etat Français. Lepage 17 janvier 1955. Rec. Leb. Sommaire p. 636.

والملاحظ ، اكان في الامر احلال اساس قانوني جديد من لدن القاضي للعمل الاداري ، او استبدال لسببه او لاسبابه في مجالات اجرائه ، ان الغاية لقاعدة الاستبدال هي واحدة الا وهي حماية الشرعية والحفاظ عليها .

ولو ان القرارات القضائية التي اثبتت هذه القاعدة باقت محصورة العدد ، وكان امر الاخذ بقاعدة الاستبدال متروكا لتقدير القاضي الاداري ودرايته فان القاعدة فيما تصبو اليه ، خليفة بان تلاقي كل عناية ، وجديرة بان يجرى تطبيقها من القاضي الاداري كلما رأى الى ذلك سبيلا . فلقد بعثت في الحق الاداري من اجل ان يسهم هذا القاضي في اصلاح العمل الاداري عندما يكون سليم الغاية والمرمى وواقعا موقعه القانوني . وان لم يكن في وظيفته ان يرشد الادارة الى الطريق السليم ولا يدخل في اختصاصه اعطاء الاوامر لها ، فليس ثمة ما يعوق دون تأييده لعملها اذا ما وجب عليها قانونا اتخاذه وتعثرت في ايجاد السبب الملائم او السند الصحيح له في نطاق ما اشرنا من حدود . « ولا حاجة للمزيد من القول ان الحق ليس هو لعبة فكر ، ولا ممارسة لمنطق من قبل اهل النظريات في غرف الدوائر الرسمية ، بحيث ان المطلوب قبل كل شيء ايجاد حلول عملية ، والتوفيق ما أمكن وعلى قدر من الاناقة مستطاع ، بين المصالح في تعارضها ، (١١) »

المحامي جوزف زين الشدياق

(11) — «On ne saurait trop répéter que le Droit n'est pas un jeu de l'esprit, un exercice de logique pour théoriciens de cabinet ; il s'agit avant tout de trouver des solutions pratiques, de concilier de manière aussi élégante que possible les intérêts opposés».

GASTON JEZE

Essai d'une théorie générale des
fonctionnaires de fait. R.D.P. 1914 p. 52.