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 ادارية ١٩٦٦

قاعدة المراجعة الموازية والخروج عنها في نظرية العمل الاداري المنفصل عن العقد

للمحامي جوزيف الشدياق

ليس مجلس شورى الدولة في لبنان **المحكمة العادية** للقضايا الادارية فحسب ، انما هو ايضا السلطة القضائية الناظرة استئنافا او تمييزا بالقضايا الادارية التي عين القانون لها محكمة خاصة . وبحكم ما انيط به من اختصاص ، وولي به من صلاحية ، فلقد بات مرجع القضاء الشامل ومحكمة قضاء الابطال .

ولكن الاصول الخاصة التي تسود المراجعات التي ترفع اليه جعلت منه تلك المحكمة الادارية العليا التي لا تنظر في طلبات الابطال لعلة تجاوز حد السلطة الا اذا انعدمت بوجه مستدعي المراجعة الطرق القضائية الاخرى التي تودي به الى الغاية التي يقصدها ، والنتيجة التي يرمي اليها . والدفع الذي يثار في مراجعات الابطال لسبب تجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة عندما يكون بامكان الفريق المتضرر اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى للحصول على النتيجة نفسها دفع عرف في العلم والاجتهاد الاداريين بدفع « **المراجعة الموازية** ».

ودفع المراجعة الموازية هذا نص عليه القانون ، وعرفه الاجتهاد في لبنان منذ انشاء مجلس الشورى فيه . فنص المادة ٩٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ القائل « **بأن لا يقبل طلب الالغاء بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى للحصول على النتيجة نفسها** » ما هو الا ترداد لنص المشترع السابق الوارد في صيغة المادة ٥٤ من المرسوم الاشتراعي ١٤ الصادر بتاريخ ٩ كانون ثاني ١٩٥٣ .

وفي فرنسا عرف الاجتهاد الاداري دفع المراجعة الموازية وسار على الاخذ به منذ بدء النصف الثاني من الجيل التاسع عشر .

ولو فتشنا باحثين عن الاسباب والاسس القانونية التي تركزت عليها فكرة اعتبار مجلس شورى الدولة محكمة ادارية عليا لا يصح الرجوع اليها في طلبات الابطال لسبب تجاوز حد السلطة الا اذا ضاقت بوجه الفريق المتضرر السبل القضائية الاخرى التي توصله الى نيل الحق الذي يدعي به ، لوجدنا في الموضوع تضاربا في التبرير وتباعدا في التفسير وان كانت النتيجة في ذلك واحدة لا نقاش حولها .

ولقد قيل ــ سندا لتقاليد بعيدة ــ ان الادعاء لسبب تجاوز حد السلطة لا يعدو كونه « **وسيلة عليا واخيرة** » (١) .

---

(1) Conclusions du commissaire du gouvernement Melbœuf. Cons. d'Etat: 15 mai 1869. Commune de Petite Synthe. Rec. Lebon p. 469.

كما قيل ايضا في دحض ذلك ان دفع المراجعة الموازيـة لـم تمله التقاليد بل كان له ما يبرره . فان اعطي مجلس شورى الدولة ـ وهو محكمة تجاوز حد السلطة ـ اختصاص شامل ،وان اجيز له ان ينظر في قانونية جميع الاعمال الادارية حتى تلك المتعلقة بالنزاعات المختصة بمحاكم اخرى ، فقد يخشى في ذلك من احياء اساءة قديمة لحـق رؤيـة المنازعـات « **انتقالا** » ومن ان تنزع عن المحاكم الصالحة ما وليت به مـن اختصاص . (٢)

ولكن العلم الحديث اسند قاعدة الاصول الخاصة بالمراجعة الموازية الى المبدا القانوني القائل بان « **القواعد القانونية الخاصة التي يوجدها المشترع تشذ عن القواعد العامة وتخالفها** » . فعندما يوجد القانون لبعض الحـالات اصولا معينة ، ويعـين لبعض المنازعات مراجع للشكوى خاصة ، فقـد يصبح مـن الواجب اتباع تلك الاصول والتقيد بقاعدة الاختصاص ، فـلا يدار حول القانـون ولا تمس المبـادىء التـي تسود قوانين الاختصاص والانظمة المتعلقة به (٣)

ومن اجل معالجة الموضوع معالجة صحيحة لا بد فـي ذلك من ان يتناول البحث فيه :

١ ـ الشروط القانونية المتصلة بدفع المراجعة الموازية والتي تجعله مسموعا والمراجعة المرفوعة امام مجلس الشورى مردودة بسببه ،ومجالات الاخذ به :

الف : لسبب اختصاص احدى **المحاكم العدلية** للنظـر بالنزاع .

ب : لاختصاص **بعض الهيئات الاداريـة** ذات الصفـة القضائية **والمحاكم الادارية الخاصة** .

ج : لعدم مراعاة مبدأ **اولوية** القضاء الشامل بالنسبـة لقضاء الابطال .

٢ ـ الخروج على قاعدة المراجعة الموازية في نظرية العمل الاداري المنفصل عن العقد .

* * *

١ ـ في الشروط القانونية المتصلة بدفع المراجعة الموازية والتي تجعله مسموعا والمراجعة المرفوعة امام مجلس الشورى مردودة بسببه .

لا يكفي في طلب الابطال لسبب تـجاوز حـد السلطـة المرفوع لمجلس الشورى ان تكون مفتوحة امام الفريق المتضرر طرق في المراجعات مختلفة يعرض فيها شكواه ويبسط فيها الوجه الطعن التي يتذرع بها من اجل ابطال العمل الاداري الذي يشكو منه حتى يدلي بوجهه بدفع المراجعة الموازية ويقضى برد المراجعة لسببه ، بل يقتضي ان تكون المراجعة الموازيـة التي يملك مستدعي الابطال حق تقديمها **مراجعة قضائية** وان يكون لها **ذات الاثر الفعال** من حيث النتائج القانونية التي يتغياها المتضرر كما لو قضى مجلس الشورى بابطال العمل الاداري المشكو منه . فنص المادة ٩٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ اتى صريحا لا يقبل تأويلا او يحتاج الى تفسير . وان ما استقر عليه الاجتهاد الاداري بهذا الصدد اتى يعزز النظرية التي تنادي بوجوب توفر مثل هذين الشرطين .

ومعنى ذلك **اولا** ان امكانية تقديم مراجعة استرحاميـة او تسلسلية الى سلطة ادارية معينة لا تشكل ركنا من اركان دفع المراجعة الموازية بحيث ان مثل هذه المراجعة لا يمكن ان تولي تلك الضمانات التي تتوفر في قرار يصدر عن هيئـة قضائية مختصة (٤) ما لم يفرض القانون بنص خاص وبشأن بعض الاعمال الاداريـة موجـب تقديـم مراجعـة تسلسلية مسبقة . (٥)

---

(٢) -- Alibert. Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir p. 156.

(٣) — «Specialia generalibus derogant.» Waline. Droit Adm. No. 810.

(٤) — Waline. Droit Adm. No. 815.
— C. E. 16 Juin 1944 Debroise Rec. Lebon p. 172.
— C. E. 22 Mai 1946 Fédération nationale de l'industrie de la salaison Rec. p. 145.
— C. E. 24 Juin 1953. Alléhaut Rec. Lebon p. 313.

(٥) — J. C. A. Fasc. 655 No. 44 et suivants.

ومعنى ذلك **ثانية** ان يتاح للمستدعي في المراجعة القضائية الموازية التي يمكنه اللجوء اليها ان يحصل على النتيجة نفسها التي كان ليحصل عليها فيما لو طالب بابطال العمل الاداري المشوب بتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة

فالمراجعة التي ترفع الى مجلس شورى الدولة طعنا بقرار اداري تنظيمي مشوب بتجاوز حد السلطة تكون مسموعة ، ولا يقف دونها دفع المراجعة الموازية وان كان يدخل في اختصاص المراجع القضائية الاخرى امر النظر في شرعية ذلك القرار كلما دعت الحاجة الى ذلك في كل حال من احوال تطبيقه ، ذلك لان **مفعول** المراجعة المرفوعة لمجلس الشورى طعنا بهذا القرار يستقيم **في الالغاء النهائي الشامل** الذي لا رجعة فيه ، في حال ان نتيجة المراجعة الموازية والمفعول القانوني الذي تحدثه ينحصران بالغاء حالة من حالات تطبيقه ـ لمخالفة القانون ـ دون النظر في امر ابطاله برمته (٦) فاذا جاز لمحكمة ادارية او هيئة ادارية صالحة ـ وهي تنظر في اعتراض رفع اليها بشأن نتيجة انتخاب ما ، **لعلة** تقسيم اداري مخالف للقوانين والانظمة ـ ان تقضي بابطال تلك النتيجة دون التطرق الى بحث مشروعية ذلك التقسيم لان مبدأ توزيع الاختصاص مثلا يمنع عليها ذلك ، فان مفعول هذه المراجعة الموازية المرفوعة اليها ، لن يكون ذاته والنتيجة لن تكون نفسها كما لو رفعت مراجعة لتجاوز حد السلطة تتناول الطعن بقرار التقسيم الاداري المخالف للقانون ؛ وقد يكون بنتيجتها اعلان ابطال ذلك التقسيم بصورة دائمة ونهائية وبالتالي ابطال اعمال الانتخاب التي جرت على اساسه (٧) . وبعبارة اخرى فان دفع المراجعة الموازية لن يسمع آذا كانت المراجعة لعلة تجاوز حد السلطة المرفوعة لمجلس شورى الدولة تعطي نتيجة **اوفر منفعة واوسع مدى** . وسندا لهذا الاعتبار قبل الطعن امام مجلس شورى الدولة لسبب تجاوز حد السلطة بمرسوم كان قد نص على رفع التعرفة بموضوع عقد امتياز يملكه احد الافراد على احد المرافق العامة وقد كان بامكان صاحب الامتياز هذا ان يدعي امام قاضي العقد مطالبا باعادة ما دفع منه عن غير حق (٨) .

الف ـ ثم ان دفع المراجعة الموازية بسبب اختصاص احدى المحاكم العدلية للنظر بالنزاع ، دفع استمر الاجتهاد على الاعتداد به لرد المراجعات التي ترفع الى مجلس شورى الدولة خلافا للاصول .

وقد انطوت صفحات الاجتهاد الاداري في لبنان على قرارات عدة صادرة عن مجلس شورى الدولة أقر فيها المجلس فاعلية الادلاء بدفع المراجعة الموازية اذ قضى برد المراجعات التي كانت ترفع اليه لسبب تجاوز حد السلطة لدفع المراجعة الموازية لاختصاص احدى المحاكم العدلية في النظر في النزاع المرفوع اليه .

ومن ابرز القضايا التي رفعت الى مجلس شورى الدولة في لبنان تلك التي فصل بها **بقراريه ٢٩ و ٣٠ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٤٥** ، (٩) وفيها « ان السيد سليم موسى العشي المعروف بداهش استدعى **اولا** اعلان ابطال مرسوم (رقم ١٨٢٢ تاريخ ٦ ايلول ١٩٤٤) اعطى لرئيس دوائر النفوس حق شطب القيود المدرجة بغير حق ، بعد اجراء التحقيق واخذ موافقة وزير الداخلية مع ابقاء المحاكم المدنية صالحة للنظر في تابعية الشخص المشطوب قيده اداريا ، **وثانيا** اعلان ابطال قرار صادر عن رئيس دائرة الاحصاء قضى عملا بالمرسوم الانف الذكر بتجريده من الجنسية اللبنانية . فقد قضى مجلس شورى الدولة برد مراجعة السيد العشي « **لان لهذا الاخير الحق بمراجعة المحاكم العدلية بطريق المراجعة الموازية وانه لا يجوز اقامة الدعوى لدى مجلس الشورى لابطال مقررات ادارية لعلة تجاوز حد السلطة الا فيما اذا كان لا يوجد**

---

(١) — C. E. 4 Janv. 1929. Ligue des abonnés au téléphone de Marseille Rec. Leb. p. 8.
— C. E. 2 Nov. 1938 Les petits-fils de Fr. de Wendel Rec. Lebon p. 814.
— C. E. 9 Av. 1948. Cie universelle d'acétylène Rec. Leb. p. 151
— C. E. 21 Janv. 1949. Cie agricole de la Crau Rec. Leb. p. 26.
— Waline. Dr. Adm. No. 815.

(٧) — C. E. 24 Juillet 1903 Massat Rec. Leb. p. 556.
— C. E. 7 Août 1903 Chabot Rec. Leb. p. 619.

(٨) — C. E. 25 Juin 1948 Journal l'Aurore S. 1948-3-69. Conclusions Letourneur.

(٩) ـ مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة . النشرة القضائية الجزء الخامس صفحة ٥٠٩ .
ـ بعد تبدل الاوضاع القانونية راجع قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥١٢ تاريخ ١٧-١١-١٩٥٤ المجموعة الادارية صفحة ٢٠٢ وفيه « ان شرعية المراسيم التي تجيز او ترفض او تسحب التجنس المعطى لشخص تخضع لرقابة مجلس الشورى » .

للمستدعي مسلك اخر للوصول الى ما يقصده » (١٠) ؛ كما رد مجلس الشورى بالقرار ٣٩٣ تاريخ ٢٠ ـ ٣ ـ ١٩٥٧ ، (١١) مراجعة رفعت اليه لدفع المراجعة الموازية كان المستدعي يرمي منها ابطال مرسوم قضى بالتصديق على عقد ، تنازل بموجبه شريكه عن الحصة التي يملكها في احدى الشركات ذات الامتياز ؛ بعد ان ثبت المجلس ان سبق للمستدعي واقام دعوى لدى المحكمة العدلية الصالحة يطالب فيها بحق الاولوية في الحصة المتنازل عنها (١٢)

وان كان موضوع توزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية والمحاكم الادارية لا يدخل في بحثنا هذا الا انه يمكن القول بان المحاكم العادية هي المحاكم الصالحة للنظر بالعقود الخاصة التي تقوم بين الادارة والافراد . وما يبدو امرا راهنا هو ان قاعدة رفع المراجعة الموازية في هذا المضمار ترتد بالواقع ، في الطبيعة القانونية التي تنطوي عليها الى مبدأ توزيع الصلاحيات ووجوب التقيد به .

وما هو جدير بالالتفاتة اليه ان مجلس الشورى في اجتهاده الحديث يحرص على ان يصل مستدعي المراجعة الى نيل حقه المشروع . فاذا تراءى له ان **« من شأن العمل الاداري المخالف للقانون الذي يشكو منه مستدعي المراجعة ان يعيق احتمالا امر الاعتراف له بالحق الذي يدعي به في حال تقديمه مراجعة موازية امام المحاكم العدلية »** فانه يقضي بمثل هذه الحالة بقبول المراجعة التي ترفع اليه لعلة تجاوز حد السلطة (١٣)

ب ـ وقد استوقف مجلس شورى الدولة **دفع المراجعة الموازية لسبب اختصاص بعض الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية واختصاص المحكمة الادارية الخاصة** ، بعد ان ادلى الادلاء به امامه الى رد المراجعات المرفوعة اليه وذلك في قرارات عدة .

فقد قضى المجلس برد مراجعة طالبت فيها السيدة فكتوريا نصار بوجه بلدية بيروت بابطال قرار صادر عن لجنة الشرفية لتعيبه بتجاوز حد السلطة ؛ بعد ان ثبت له من الملف الاداري ان المدعية كانت قد اعترضت على القرار المطعون فيه لدى اللجنة ذاتها وان من شأن المراجعة الموازية التي رفعتها الى لجنة الشرفية ان تؤدي الى ذات النتائج التي ينتجها طلب الالغاء لتجاوز حد السلطة . والظاهر من حيثيات هذا القرار ١١٤ تاريخ ١٦ ـ ٤ ـ ١٩٥٩ ان مجلس الشورى قد اثار دفع المراجعة الموازية هذه **عفوا** ومن عندياته (١٤) .

وفي القرار الصادر عنه بتاريخ ٢٣ ـ ٣ ـ ١٩٦٠ رقم ٧٧ دعوى بيير شاهين على الدولة (١٥) قضى ايضا : **(بعد ان اعتبر)**

« ان ابطال الالتزام ليس من شانه احلال الطاعن فيه محل الملتزم ، كما انه لا يسري على العقد الذي ارتبط به هذا الاخير مع الادارة بنتيجة الالتزام اذ ان مرجع الابطال بشأن العقد هو قاضي العقد وليس مجلس الشورى الذي ينحصر اختصاصه في قضاء الابطال بالمراسيم والقرارات الصادرة عن السلطات الادارية وحدها » .

« وبان مفاعيل ابطال الالتزام تنحصر بالتعويض عما يكون المتضرر قد واجهه من تكاليف ونفقات في سبيل الاشتراك بالالتزام » .

« بان مرجع النظر في موضوع التعويض المترتب من جراء عقود الالتزام هو المحكمة الادارية الخاصة بدون اي تفريق » ،

---

(١٠) ـ راجع بهذا الموضوع ايضا في الاجتهاد الفرنسي :
— C. E. 4 Juin 1935 veuve Beauche Rec. Lebon p. 657.
— C. E. 7 Juin 1940 veuve Vince Rec. Leb. p. 197.
(recours tendant à la rectification de l'état-civil).

(١١) **المجموعة الادارية ١٩٥٧** صفحة ١٤٢ مجلس شورى الدولة دعوى ورثة جورج عبود على الدولة .

(١٢) راجع بهذا الموضوع ايضا في الاجتهاد الفرنسي :
— C. E. 22 Déc. 1950 Desbrosses D. 1951 547 note Morange.
— Fournier et Braibant Dalloz. Dr. Adm. Recours pour excès de pouvoir No. 124.
— C. E. 20 Fév. 1953 Echourin Rec. Leb. p. 91.

(١٤) المجموعة الادارية ١٩٥٩ مجلس شورى الدولة صفحة ١٥٢

(١٥) راجع نشر هذا القرار في هذا العدد من « المجموعة الادارية » ١٩٦٠ مجلس شورى الدولة صفحة ١٠١

« وبان لا يقبل طلب الالغاء بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى للحصول على النتيجة نفسها » .

والظاهر ان مجلس الشورى اخذ في قراره هذا بدفع المراجعة الموازية التي يجب ان ترفع الى المحكمة الادارية الخاصة بعد ان اعتبر ان مفاعيل ابطال الالتزام تنحصر بالتعويض على المتضرر وان النظر بمثل هذا التعويض يعود لاختصاص المحكمة الادارية الخاصة وهي محكمة العقود المتعلقة بالالتزامات التي تجريها الادارة لتأمين سير المصالح العامة .

والملاحظ ان المجلس في رد المراجعة التي رفعت اليه وقد تناولت الطعن بالاعمال الادارية التي رافقت الالتزام لعلة تجاوز حد السلطة لم يأخذ بنظرية « **العمل الاداري المنفصل عن العقد** » كما سيأتي البيان في سياق بحثنا هذا .

وفي موضوع الضرائب والرسوم التي تترتب على المكلفين اوجد القانون هيئات ولجان ادارية تنظر بداءة في الاعتراضات التي ترفع اليها طعنا بجداول التكاليف (١٦) . وهذه اللجان الادارية تنظر بالاعتراضات التي ترفع اليها **بوصفها هيئات قضائية** بحيث انها تصدر قراراتها بعد الاستماع الى اقوال الطرفين وتحل نقاطا قانونية وبحيث ان مجلس شورى الدولة ينظر استئنافا بتلك القرارات التي تصدر عنها (١٧) .

وبحكم هذا الاختصاص لن يكون مجلس الشورى الا المرجع الاستئنافي الناظر بقضايا تلك الضرائب والرسوم، وغير صالح بالتالي للنظر فيها بطريقة مباشرة ، ولكن المراجعة التي ترفع اليه طعنا بقرار اداري مشوب بتجاوز حد السلطة ـ تخضع بموجبه احدى الادارات العامة او البلديات صنفا من اصناف الانتاج للضريبة ـ لن ترد لدفع المراجعة الموازية التي يمكن رفعها الى قاضي الضريبة المختص طعنا بالقرار المذكور ، لسبب ان امكانية الادلاء بعدم قانونية القرار المطعون فيه امام قاضي الضريبة في كل حال من حالات تطبيقه وكلما دعت الحاجة الى ذلك ؛ لن تحول دون ممارسة الحق بطلب ابطال القرار **برمته** وبصورة شاملة امام مجلس شورى الدولة **لعلة تجاوز حد السلطة** (١٨) .

فالضابطة التي يرتكز عليها تحديد شروط دفع المراجعة الموازية بهذا الموضوع تقوم على التفريق بين القرارات الادارية **التنظيمية** التي تفرض تعرفة عامة او رسما عاما (مع العلم بان لا ضريبة بدون نص) فتكون قابلة الطعن لتجاوز حد السلطة امام مجلس الشورى (١٩) ، وبين القرارات الادارية الفردية الصادرة تطبيقا لنص قانوني قائم ويكون مرجع الطعن فيها مباشرة قاضي الضريبة (٢٠) .

ج ـ ثم ان الدفع المبني في مراجعة الابطال لسبب تجاوز حد السلطة على قيام مراجعة موازية . او على امكانية اللجوء الى مثل هذه المراجعة الموازية وذلك عن طريق **القضاء الشامل** هو دفع من الاهمية والفاعلية بمكان .

وفي سبيل استجلاء القاعدة القانونية التي تسود هذه الناحية من الموضوع لا بد من استجماع العناصر الاساسية التي يرتكز عليها التفريق القانوني في التمييز بين مراجعات القضاء الشامل وقضاء الابطال وما يتصل بها من اثار . فعند

---

(١٦) هي لجان الاعتراضات على الضرائب المنصوص عنها في المراسيم الاشتراعية ١٤٤ـ١٤٥ـ١٤٦ تاريخ ١٢ـ٦ـ١٩٥٩ . واللجان البلدية المنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي ١٤٨ تاريخ ٣ اذار ١٩٤٢

(١٧) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٤٢ تاريخ ٢٩ـ١٠ـ١٩٥٨ هذه المجموعة الادارية صفحة ٤

(١٨) C.E. 9 Avril 1948 Cie universelle d'acétylène et de métallurgie Rec. Leb. p. 151.

«*Sur la recevabilité*» — «Considérant que la circonstance que la légalité du décret attaqué est susceptible d'être discutée devant le conseil de préfecture à l'occasion de chacune de ses applications ne fait pas obstacle à ce que son annulation soit poursuivie directement devant le conseil d'état par la voie du recours pour excès de pouvoir, qu'ainsi la requête est recevable».

(١٩) — J. C. A. Fasc. 655 No. 38.
— Délibération du conseil municipal établissant diverses taxes.
— C. E. 28 Fév. 1913 Rec. p. 289.
— C. E. 21 Fév. 1937.
— Dalloz Dr. Adm. Recours pour excès de pouvoir No. 150.

(٢٠) — Cf. Chrétien. Le recours pour excès de pouvoir en matière fiscale J. C. P. 1946.1.571.
— C. E. 27 Fév. 1950 Rec. Leb. p. 842.
— C. E. 24 Déc. 1943 p. 304

اعتبارنا **ان مراجعات القضاء الشامل تشكل القاعدة القانونية التي يرتكز عليها الطعن بالاعمال الادارية وان مراجعات قضاء الابطال ليست الا خروجا عن هذه القاعدة العامة** (٢١) ، نتفهم جيدا ان طلبات الابطال لسبب تجاوز حد السلطة تكون معرضة للرد بدفع المراجعة الموازية اذا اتضح ان المستدعي فيها يملك حقا في الادعاء عن طريق القضاء الشامل من شأنه ان يوصله الى النتيجة التي يتغيا والقصد الذي يريد .

والتفريق بين مراجعات القضاء الشامل وقضاء الابطال امرهام يرتكز على **النقطة** المعروضة على القاضي الاداري وعلى **الدور** الذي يقوم به في حلها **والاوصاف** التي يتميز بها قراره (٢٢).

فالنقطة القانونية التي يقتضي على القاضي الاداري حلها في مراجعات القضاء الشامل تتصل **بحالة المدعي الشخصية والوضع القانوني** الذي هو فيه اذ يداعي الادارة بمطاليب معينة . ومن بين مراجعات القضاء الشامل المراجعة التي يطالب فيها المستدعي الدولة بمبالغ من المال معينة نتيجة اخلالها بشروط عقد اجراه معها او نتيجة ضرر اصابه بسبب خطأ ارتكبته ، في حال ان النقطة القانونية التي يقتضي على القاضي الاداري حلها في مراجعات قضاء الابطال تتصل **بشرعية** عمل الادارة **ومخالفته قاعدة قانونية عامة** .

اما **الدور** الذي يقوم به القاضي الاداري في مراجعات القضاء الشامل فهو دور **جامع** . فبعد ان يتحقق من وضع المدعي بالنسبة للحقوق التي يدعيها بوجه الادارة ، يصدر حكمه بالزام الادارة باداء او دفع ما ادعى به . فاختصاصه لا ينحصر بالغاء عمل الادارة بل يتعداه الى الحكم بالزامها بما يترتب عليها اداؤه من المبالغ بسبب فعلها ، ولذا كانت تسمية « **القضاء الشامل** » وبهاتنعت القرارات التي تصدرها المحاكم الادارية الصالحة في تلك المراجعات ، في حال ان في مراجعات قضاء الابطال تقتصر مهمة القاضي الاداري اما على رد مراجعة المستدعي واما على اعتبار العمل الاداري المطعون فيه باطلا لمخالفته القانون .

ولهذا التفريق بين مراجعات القضاء الشامل ومراجعات قضاء الابطال اهمية واقعية وقانونية بالغة وذلك :

١ ــ بالنسبة لقاعدة « **اولوية** » مراجعة القضاء الشامل بنظر القانون ولما ينشأ عنها من مفاعيل وآثار بشأن المراجعات الموازية اذ لا تقبل مراجعة طلب الابطال لعيب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء الى مراجعة القضاء الشامل شرط ان ينال النتيجة نفسها التي كان لينالها فيما لو راجع قضاء الابطال .

٢ ــ لان المستدعي في مراجعته القضاء الشامل لا يسعه اتباع **الاصول** المتبعة في مراجعة قضاء الابطال اذا كان ادعاؤه يعود للقضاء الشامل ، كما لا يسعه في مراجعته قضاء الابطال ان يضيف الى طلب الابطال المرفوع منه مطاليب تتعلق بالزام الادارة بمبالغ من المال (٢٣).

واذا كان الاجتهاد سار على قبول مراجعة قضاء الابطال في سبيل طلب ابطال قرار مخالف للقانون يحرم المستدعي من منافع مادية تستحق له ، فان ذلك لا يشكل خروجا على قاعدة التفريق طالما ان الشرط في ذلك هو في ان يقصر المستدعي هدف مراجعته على الغاء التدبير المجحف بحقوقه لعدم قانونيته ؛ وقد يعود للادارة بعد صدور قرار الابطال ان تذعن لقوة القضية المحكمة وتمنح المستدعي ما حرم به من حقوق (٢٣ مكرر) .

ولو حاولنا الرجوع الى الاسباب التي ما فتئت تبرر هذا التفريق والتي كانت داعية اليه راينا فيها تعبيرا واثباتا لمبدأين هامين :

---

(٢١) Waline Dr. Adm. No. 301.

(٢٢) A. De Laubadère Dr. Adm. No. 597.

(٢٣) — C. E. 29 Mai 1951. Suteau Rec. Leb. p. 2[illegible].
— Laubadère Loc. cit. No. 598

(٢٣ مكرر) — Les grands arrêts. Long-Weil-Braibant No. 28 ; arrêt Lafage.

١) **المبدأ القائل** بان مراجعات قضاء الابطال لعلة تجاوزحد السلطة لا تسمع طعنا بالعقد بسبب طبيعة العقد القانونية والعقد هو اتحاد حر لمشيئتين تتلاقيان مشيئة الادارةومشيئة الفرد ، في حال ان العمل الاداري في تجاوز حد السلطة هو عمل « **السلطة الادارية** » لا وصلة له بمشيئة احدالافراد . وقد استقر الاجتهاد الاداري على رد المراجعات التي ترفع طعنا بالعقد لسبب تجاوز حد السلطة لانها غير مسموعةامام القاضي الناظر بقضايا تجاوز حد السلطة (٢٤) وان سمعت فلانها لا تهدف لالغاء العقد امامه (٢٥) .

٢) **والمبدأ القائل** ايضا بان مراجعات الابطال لسبب تجاوز حد السلطة تهدف الى احلال **الشرعية** ودعمها على غير ما هو الحال في قضايا الموجبات الشخصية المنبعثة من العقد:وامر التقيد والالزام بها لا ينتسب الى الشرعية بل الى انطباق تلك الموجبات على شروط العقد وتوافقها مع روحه في ظل القانون .

ولكن هل باستطاعة الغير هذا الغريب عن العقد وهو ليس باحد المتعاقدين فيه ، ان يخالف قاعدة المراجعة الموازية وان يطعن في الاعمال الادارية المنفصلة عنه عن طريق مراجعةالابطال لسبب تجاوز حد السلطة ؟

نعم وسندا لنظرية حديثة عرفت بنظرية « **العمل الاداري المنفصل عن العقد** » جنحت بالاجتهاد الاداري نحو سماع مراجعات الابطال لسبب تجاوز حد السلطة المرفوعةطعنا به من الغير ، وقد ادى جواز سماع المراجعات من الغير امتدادا الى جواز سماعها حتى من الفريق في العقدالمتعاقد فيه ، وان لفي ذلك **خروجا** على قاعدة المراجعة الموازية بالشروط والاحوال التي نبين .

* * *

٢ ـ الخروج على قاعدة المراجعة الموازية في نظرية العمل الاداري المنفصل عن العقد .

كثيرا ما تتصل العقود التي تجريها الادارة مع الافرادباعمال عدة تسبق انشاءها وتتبع قيامها . فهناك مثلا الاذن المسبق الذي يفرضه القانون على بعض السلطات الاداريةلقيامها ببعض الاعمال وهناك ايضا مناقشات المجالس او الهيئات الادارية عندما تقر بالنتيجة اجراء عقد اداري معين ،وعمليات المناقصات في عقود الالتزام ، وموافقة سلطات الوصاية على اعمال بعض السلطات الادارية .

وان كان الطعن غير جائز مبدئيا الا عن طريق المراجعةالموازية بالعقود الادارية أمام قاضي العقد ، افلا تسمع مراجعات طلبات الابطال لتجاوز حد السلطة في موضوعالاعمال الادارية التي « **ترتكز** » عليها العقود الادارية او « **تدعمها** » ؟

لقد اجاب الاجتهاد الاداري في البدء على هذا السؤالبالنفي مستندا في ذلك الى نظرية « **الكل الذي لا يتجزأ** » ، على اعتبار ان جميع الاعمال التي تهيىء العقد وتؤيده تتجسدمع العقد ولا تنفصل عنه . فلا يقبل طلب الطعن فيها لتجاوز حد السلطة لامكانية تقديم مراجعة موازية امام قاضي العقد وذلكاحتراما للحقوق المكتسبة التي تكون قد نشأت عنه ، الى ان برزت نظرية تعاكس نظرية « **الكل الذي لا يتجزأ** » تماما دعيتبنظرية « **العمل الاداري المنفصل عن العقد** » فبات معها الطعن في الاعمال الادارية التي تصدر عن الادارة بمناسبة قيامالعقد مسموعا لتجاوز حد السلطة وذلك **قبل** اقرار العقد وحتى في الوقت الذي يصبح فيه ابرام العقد **امرا نهائيا** (٢٦) .

---

(٢٤) — C. E. 5 Avril 1940 Gay Rec. Leb. p. 136.
— C. E. 30 Juin 1944 Pazery Rec. Leb. p. 185.

(٢٥) — C. E. 9 Nov. 1934 Chambre de commerce de Tamatave et 7 Février 1936 Dép. de la Creuse. D. 1937.3.25 note Blaevoet.
— De Laubadère. Contrats Adm. T. III No. 1258.

(٢٦) — Arrêts de principe :
— C. E. 4 Août 1905, Martin concl. Romieu
— C. E. 29 Décembre 1905 Petit concl. Romieu.
— C. E. 6 Avril 1906 Camus : Concl. Arrivière.
Sirey 1906.3.49 note Hauriou — De Laubadère. Loc. cit. No. 1263.

ولم يكن امتداد تطبيق نظرية « العمل الاداري المنفصل عن العقد » قاصرا على العقود الادارية بل تعداها الى **العقود الخاصة** التي تجريها الادارة مع الافراد (٢٧) .

وتمشيا مع نظرية « العمل الاداري المنفصل عن العقد » تسمع المراجعات لتجاوز حد السلطة طعنا بجميع الاعمال التي تصدر عن الادارة بمناسبة قيامها بتوقيع العقود . وقد تكون تلك الاعمال سابقة للعقود او مهيأة لها او متصلة مباشرة بامر اجرائها .

والامثلة على ذلك حية .

فقد قبل طلب الابطال لسبب تجاوز حد السلطة :

ـ بشأن مناقشة لاحدى الهيئات الادارية اسفرت عن منح امتياز عام لاستثمار شبكة حافلات كهربائية (٢٨) .

ـ طعنا باعمال الالتزام وبقرارات ادارية صادرة عن سلطة الوصاية (٢٩) .

ـ طعنا برفض رئيس السلطة التنفيذية في احدى البلديات توقيع عقد اقرته السلطة التقريرية فيها (٣٠) .

حتى ان مجلس الشورى توصل في احدى القضايا المرفوعة اليه الى حد ابطال عمل اداري وقع فيه الوزير على احد العقود : لسبب تجاوز حد السلطة باعتبار ان العمل الاداري المطعون فيه منفصل عن العقد ولان المراجعة المرفوعة طعنا به لم تكن تهدف الى الغاء العقد نفسه (٣١) .

واذا كان امر سماع مراجعات الابطال لتجاوز حد السلطة التي ترفع من الغير (وفيها يدافع عن مصالحه) طعنا بالعمل الاداري المنفصل عن العقد لا يثير جدلا فيما استقر عليه الاجتهاد الحديث (٣٢) ، فالجدير بالذكر ان مثل هذه المراجعات باتت مقبولة ايضا حتى اذا ما رفعت من **احد فريقي العقد** (٣٣).

---

(٢٧) — C. E. 9 Juillet 1948 Bourgade Rec. p. 314

— C. E. 26 Nov. 1954 Syndicat de la raffinerie de soufre française R. P. D. A. 1955 No. 42. «Le dit arrêté (autorisant un contrat) constitue un acte administratif détachable des accords de droit privé qui ont pu intervenir entre l'Etat et la Société... Le Secrétaire d'Etat n'est pas fondé à exciper de ce que lesdits accords ne présentent pas le caractère d'un contrat administratif pour soutenir que le Conseil d'Etat serait incompétent pour statuer sur le recours pour excès de pouvoir formé contre l'arrêté attaqué par les requérants».

— De Laubadère loc. cit. 1263.1.

(٢٨) — C. E. 4 Août 1905 Martin.

(٢٩) — C. E. 29 Déc. 1905 Petit.

— C. E. 25 Avril 1951 Commune de Boisguillaume Rec. p. 69.

(٣٠) — C. E. 6 Mai 1931. Tondut S. 1931.3.81.

«Le sieur T... a demandé au maire de le faire bénéficier du service de distribution d'eau en lui accordant une nouvelle concession; il est recevable à déférer au Conseil d'Etat ,par la voie du recours pour excès de pouvoir, la décision implicite par laquelle le maire a refusé de faire droit à sa demande»

Cf. De Laubadère. Loc. cit. No. 1265.

(٣١) — Cf. la note judicieuse De Laubadère Loc. cit. No. 1266 (8).

(٣٢) — C. E. 9 Juillet 1948, Bourgade Rec. Leb. p. 314.

— C. E. 26 Nov. 1954 Syndicat de la raffinerie de soufre R.P.D.A. 1955 No. 42.

(٣٣) — C F. 7 Fév. 1936 Dép. de la Creuse.

— C. E. 4 Fév. 1955 Ville de Saverne Cah. Jur. Electricité et Gaz 1955 p. 99 :

«La commune, bien qu'elle soit partie au traité de concession est recevable à déférer au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les décisions d'approbation contestées prises par le préfet dans l'exercice de son pouvoir de tutelle, lesquelles constituent des actes administratifs détachables du contrat passé par la ville».

اما **الاسباب** التي تبنى عليها هذه المراجعات في طلب الابطال فقد تسند الى **فقدان العمل المطعون فيه للقانونية** التي يستمد منها كيانه ؛ او الى **عيب يعتوره** ، او الى **مخالفة للاصول ترتكبها** السلطة في اصداره ؛ حتى ان العلم والاجتهاد اتفقا على اعتبار ان **تجاهل الادارة النصوص القانونية اوالتنظيمية او عدم التقيد بها** عند اجرائها العقد يجعل العمل الاداري المنفصل عنه في ذلك باطلا كل البطلان (٣٤) ، هذا مع الاشارة دوما بان مخالفة بنود العقد لا تشكل سببا قانونيا يصلح اساسا لطلب الابطال لان في ذلك مساسا بالمبدا القائل بان مخالفة **بنود** العقد لا تؤلف سببا للابطال في مراجعات تجاوز حد السلطة (٣٥) .

بيد ان النقطة الهامة التي تستاثر باهتمامنا في الموضوع هي نقطة مفاعيل ابطال العمل الاداري المنفصل عن العقد بسبب تجاوز حد السلطة والنتائج القانونية التي تنتهي اليها هذه المفاعيل . فهل يتبع ابطال العمل الاداري المطعون فيه الغاء العقد الذي ينفصل عنه ؟ **كلا** ، لسبب ان المستدعي في ابطال العمل الاداري المنفصل عن العقد لا حق له في طلب الغاء العقد امام مجلس الشورى . فالابطال لا يتناول سوى العمل الاداري المنفصل عن العقد (٣٦) وقد يبقى على المستدعي مراجعة قاضي العقد في سبيل الغاء العقد . **ولكن** قرار ابطال العمل الاداري المنفصل عن العقد يتمتع **بقوة القضية المحكمة** ، فاذا ما اثيرت قضية الغاء العقد امام قاضي العقد وجب على هذا الاخير بنتيجة ذلك اعلان الالغاء (٣٧) .

غير ان اجتهاد مجلس الشورى واذ سار على تطبيق نظرية ابطال الاعمال الادارية المنفصلة عن العقود لتعيبها بتجاوز حد السلطة . اقتصر في ذلك على الاعمال الادارية التي ترافق نشاة العقود وتلك التي تلازم فعل تكوينها **فغدت الاعمال الادارية المتخذة بصدد تنفيذ هذه العقود معرضة للطعن امام قاضي العقد فقط بحيث لا تسمع المراجعات بطلب ابطالها لعلة تجاوز حد السلطة** (٣٨) ؛ الا اذا كان في تنفيذها مخالفة للقوانين والانظمة وليس للبنود الواردة فيها وشروط تطبيقها (٣٩) ومرد ذلك ان في مراجعات الابطال المرفوعة بالاعمال الادارية المنفصلة عن العقد يقوم طلب الابطال على مخالفة القوانين بصدد اعمال ادارية انعزلت عن العقد وانفصلت عنه في حال ان في الاعمال التي تتخذها الادارة خلافا لبنود العقد وفي معرض قيامها بتنفيذه اخلالا بنصوص **((تعاقدية))** ارتضت بها بملء خاطرها (٤٠) .

وقد لا نرى بدا من مجابهة نظرية العمل الاداري المنفصل عن العقد مع واقع العقود التي تجريها الادارات العامة في ميادين الالتزام فنقف على ما استقر عليه العلم والاجتهاد الاداريين في الموضوع باحثين في اعمال الادارة التي ترافق

---

(٣٤) — «Si le juge de l'excès de pouvoir découvre, par les stipulations du contrat, la méconnaissance de dispositions législatives ou réglementaires, il estime que les auteurs de la délibération ou de l'acte de tutelle se sont approprié l'illégalité des clauses contractuelles proprement dites et pour ce motif, il prononce l'annulation de ces décisions» Alibert. «Le contrôle juridictionnel de l'administration, p. 80, 308 et suivants.

— Arrêts précités.

— De Laubadère .Loc. cit. No. 1270.

(٣٥) — C. E. 20 Oct. 1950 Stein Rec. Leb. p. 505.

(٣٦) — Concl. Romieu sur l'arrêt Martin : «Cette annulation (pour excès de pouvoir) ne peut porter que sur les actes administratifs en eux-mêmes et ne saurait entraîner *ipso facto* la rupture du lien contractuel entre les parties.»

(٣٧) — Guillieu. L'exception de recours parallèle p. 211 et suivants.

— M. P. Weill. Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir, p. 201 et C. E. 1er Mars 1954 Société l'Energie industrielle p. 66.

(٣٨) — Le litige porte sur l'exécution de contrats passés pour le compte du département et relève dès lors de la compétence du juge du contrat». C. E. 5 Janv. 1944 Sainton Rec. p. 3.

— C. E. 6 mai 1955 Grands travaux de Marseille. Actualité Juridique 1955 II p. 327 Concl. Chardeau.

(٣٩) — «Les injonctions adressées par l'Etat aux compagnies auront des effets différents selon qu'elles seront faites en vertu du cahier des charges ou en vertu des réglements:

Dans le premier cas, la compagnie devra porter son action devant le juge du contrat.

Dans le second quand l'état invoquera les pouvoirs de police pour imposer aux compagnies des obligations nouvelles la légalité de ces prescriptions devra être examinée en elle-même, abstraction faite du contrat; c'est par la voie du recours pour excès de pouvoir que les compagnies devront attaquer ces actes d'autorité».

Concl. Tardieu dans C. E. Cie du Nord et autres 6 Déc. 1907.

(٤٠) — De Laubadère. Loc. cit. No. 1284.

انشاء تلك العقود وقد تنفصل عنها . دون تلك التي تصـدربمعرض تنفيذها لها . فهل تقبل المراجعة عن طريق تجاوز حد السلطة « امام مجلس شورى الدولة في سبيل ابطال اعمال ادارية » ترافق قيام عقد التزام كان في انشائه مخالفا للاصول؟

ان مجلس شورى الدولة الفرنسي سار منذ عام ١٩٠٦على نظرية قبول الطعن بالقرار الاداري المعلن نتيجة المناقصات وتصديق عقد الالتزام تطبيقا لنظرية « **العمل الاداري المنفصل عن العقد** » من كل مستدع يكون له مصلحة مباشرة في ذلك .

فمراجعات الابطال لتجاوز حد السلطة قبلت :

ـ من الاشخاص الذين اشتركوا في المناقصات واقصوا عنها (٤١) .

ـ من الاشخاص الذين اقصوا عن الاشتراك في المناقصات من لدن الادارة بصورة مخالفة للقانون وقد سمعوا في مراجعاتهم لطلب الابطال طعنا بقرار الاقصاء وبقرار تصديق عقد الالتزام (٤٢) .

ـ من الاشخاص الذين منعوا من الاشتراك في المناقصة في اثر تدابير مخالفة للاصول صادرة عن الادارة (التخلف عن الاعلان ـ قيود للمنافسة شاذة لا مبرر لها) (٤٣) .

غير ان مجلس الشورى في لبنان في القرار ٧٧ تاريخ٢٣ـ٣ـ١٩٦٠ دعوى بيير شاهين على الدولة (٤٤) سار على تطبيق قاعدة المراجعة الموازية فيما انطوت عليه من قيود وبدون ان يخرج عنها في نظرية العمل الاداري المنفصل عن العقد فحصر حقوق طالب الابطال بالتعويض فحسب بمراجعة يرفعها القاضي العقد .

وان كان لنا من كلمة اخيرة ننهي بها بحثنا هذا بشـأن نتائج ابطال الاعمال الادارية التي ترافق انشاء عقـد الالتزام لسبب تجاوز حد السلطة هي ان قرار مجلس الشورى الـذي يقضي بابطالها هو قرار تسود مفاعيلـه المـبادىء القانونيـة المتعلقة بمفاعيل الاحكام القاضية بابطال الاعمال الادارية المشوبة بتجاوز حد السلطة والمبادىء التي ترعى مفاعيل ابطال الاعمال الادارية المنفصلة عن العقد .

وقد ينشأ عن ذلك أن مجلس الشورى حين يقضي بطلب الابطال لعلة تجاوز حد السلطة في موضوع عمل اداري منفصل عن عقد الالتزام انما يقضي **باعلان الابطال فحسب** . وقد يبقى على قاضي العقد عندما ينظر في طلب الغاء العقد ان يأخذ في فصله بالنزاع الذي يعرض عليه بقوة القضية المحكمة الناشئة عن قرار مجلس الشورى وان يتقيد بها (٤٥) .

المحامي جوزيف الشدياق

---

(٤١) — C. E. 30 Mars 1906. Ballaude Concl. Romieu.

(٤٢) — C. E. 26 mars 1931. Helbing Rec. Leb. p. 377 : «Cette décision (refusant d'admettre le requérant à participer à l'adjudication) est de nature à être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir et le sieur Helbing est recevable à la déférer au Conseil d'Etat ainsi que la décision du ministre qui a refusé de prononcer l'annulation de l'adjudication.»

(٤٣) — C. E. 19 Janv. 1938 Société La Céramique française Rec. p. 51.

(٤٤) هذه المجموعة الادارية . هذا العدد باب مجلس شورى الدولة صفحة ١٠١

(٤٥) — C. E. 26 Mai 1937 Société coopérative de l'Est Rec. Leb. p. 518.
— De Laubadère. Contrats Administratifs III No. 1279.