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

المبادىء العامة التي اقرها القضاء الاداري اللبناني

طوال السنوات العشر الاخيرة

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

- توطئـة ·

- انبادىء العامة في اصول المحاكمات الادارية ·
  - مبدأ التطبيق الفوري لقوانين الاصول وحدوده ·
  - مبدأ لا بطلان بدون ضرر ·
  - المبادىء السائدة المحاكمات التأديبية ·
  - مبدأ استمرار المصلحة العامة ·

- مبدأ فصل السلطات ·

- مبدأ المساواة ·
  - ومهلة المراجعة ·
  - في التنازع الوظيفي ·
  - في التعويض عن الاشغال العامة ·
  - في تعطيل المطبوعات ·
  - في التبعة عن العمل الشرعي وتأمين السلامة العامة ·

- مبادىء العدل والانصاف ·

- مبدأ الاثراء غير المشروع

- مبدأ لكل عمل اجـر ·

- مبدأ الحفاظ على الحريات العامة ·
  - الحرية النقابيـة ·
  - حرية التجارة والصناعة ·
  - حرية العمل ·

- مبدأ الشمول واللأزدواجية في الضرائب والرسوم ·

- خاتمـة ·

الحق الاداري ليس كالحق المدني والتجاري والجزائي بحق مكتوب مكرس في نصوص · انه ذلك الحق الذي قام على صنع القاضي الاداري واجتهاده في حرصه على توزيع العدالة بين الفرد المواطن والسلطة الادارية الحاكمة · ولان النص القانوني الصريح يفتقد في ارجائه ، وتسن غالبا في مجالاته نصوص قانونية غير كاملة لبعض الحالات ، وتقوم احكام قانونية يكتنفها الغموض ، طلع الاجتهاد الاداري ليكمل النقص ويبدد الابهام مستلهما في ذلك ما تمليه عليه شرعة المبادىء العامة ·

والمبادىء العامة نزلت في الحق الاداري منزلة القانون وحازت قوته الالزامية · وهي مبادىء لا بد من ان تجد لنفسها اصلا تنحدر منه او ركنا ترتكز عليه اكان ذلك في نص الدستور او حكم القانون ·

وقد عرف القضاء الاداري في لبنان **عبر السنوات العشر الاخيرة** طائفة كبيرة من المبادىء العامة اعلن عنها صراحة وعمل على الاخذ بها في المنازعات التي عرضت عليه · انها وافرة العدد وهمنا في هذا البحث لا يقوم في التعداد لها حصرا ولا في احصائها انما في بيان ما احدثه اعتبارها من مفاعيل في فصل القضايا وحلها · لها حقول عدة برزت فيها فساعد خلقها لفض المشكلات · شملت المنازعات شتى في **شكل** المراجعات **واصولها** وفي اساس الحقوق المطالب بها · سادت الدعاوى احترام **فصل السلطات** ولنصرة **الحرية** في ميادين عدة ولتحقيق **العدل والمساواة** كما هيمنت على الفصل في قضايا **المسؤولية والوظيفة العامة والاثراء غير المشروع والعمل والحريات العامة والضرائب والرسوم** ·

وفي محاولة لاستعراضها والبحث في النتائج القانونية التي اسفر عنها تطبيقها في حل المنازعات، نعتمد الترتيب التالي لها دون تفضيل بينها :

اولا : في المبادىء العامة التي سادت اصول المحاكمات الادارية

من اهم هذه المبادىء ان القوانين المتعلقة **بالاختصاص** تطبق فورا على القضايا الجاري النظر بها (١) ، وكذلك القوانين المتعلقة **بالاصول** ما لم يكن نص صريح مخالف في القانون (٢) ·

بيد ان الاحكام القانونية الخاصة باصول المحاكمة تطبق فورا على الاوضاع الجارية السابقة لها التي لم تكتسب الصفة النهائية والتي لا ينشأ عن تطبيقها مساس باي حق من حقوق الدفاع فحسب · ذلك ان المفعول الآني للاصول الخاصة **بطرق المراجعة بالنسبة للاحكام القضائية** السابقة لصدورها يتوقف تمشيا مع المبدأ المذكور على ما توفره القواعد الجديدة التي تعتمدها من الطرق والوسائل التي كانت مقررة في القانون وما تقره من مساس لتلك الطرق · فاذا كانت الاصول الجديدة تحرم المتقاضين من بعض طرق المراجعة ومن الوسائل التي كان يوفرها لهم القانون السابق فان الاصول الجديدة لا تسري عليها وعليه تبقى الاحكام القضائية الصادرة في ظل الاصول القديمة والتي لم يجر تبليغها خاضعة لتلك الاصول (٣) · ولذا غدا مبدأ التطبيق الفوري للقوانين المتعلقة باصول المحاكمات الادارية يعرف جدا في وجوب احترام حقوق الدفاع لجهة طرق المراجعة الخاصة بالاحكام القضائية المحظر ولوجها بموجب القانون الجديد ·

---

(١) ـ قرار مجلس شورى الدولة رقم ٧٠٢ تاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ دعوى المعاصري على الدولة هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٩٠

ـ قرار مجلس شورى الدولة ١١٨٠ تاريخ ١٩٦٤/١٢/١٨ يونان على الدولة هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٣٧

(٢) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٥٢٤ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢٧ ارسلان على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ١٤

(٣) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٩٢١ تاريخ ١٩٦٤/١٠/٦ ابي صالح على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٢٢١

ويطالعنا بخصوص المخالفات الشكلية التي تشوب تقديم المراجعة مبدأ **لا بطلان بدون ضرر** ، ذلك ان تستوحى لدى مجلس الشورى المبادىء الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية على ما جاء في المادة ٧٢ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ الصادر في ١٩٥٩/٦/١٢ المنظم مجلس شورى الدولة . ولما كانت المادة ٣٢٦ من الاصول المدنية قد كرست مبدأ **لا بطلان بدون ضرر** فيما يتعلق بالبطلان المرتكز على المخالفات الشكلية وكان مثلا مبرر ابراز الايصال المشار اليه في المادة ٥٨ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ هو اثبات ربط النزاع فلا مجال للقول برجوب رد المراجعة المرفوعة الى مجلس شورى الدولة شكلا لعدم اقترانها بالايصال المذكور اذا ما توفر الاثبات فيها ان ربط النزاع هو حاصل فعلا (٤) .

والمبدأ العام السائد لمحاكمات التأديبية هو مبدأ تأمين حق الدفاع . فامتهان حق الدفاع هذا ، وقد كرسته **المبادىء العامة العليا والقانون الوضعي** يعتبر تجاوزا لحد السلطة بمخالفة المعاملات الجوهرية ومخالفة القانون (٥) . والمحاكمة التأديبية يسودها ايضا **مجمل المبادىء العامة التي تسود المحاكمات الجزائية** ومنها ، **عدا مبدأ احترام حقوق الدفاع ، مبدأ شفهية المحاكمات** الذي يستلزم ان تمحص في الجلسة المستندات والادلة **ومبدأ دور الاستقصاء العفوي للادلة** المنوط بقاضي الجزاء سعيا وراء الحقيقة . وعليه تكون مخالفة القرار التأديبي لهذه المبادىء العامة مخالفة تجعله مستوجبا الابطال لمخالفته القانون ولعدم ارتكازه على اساس قانوني صحيح (٦) ، مع الاشارة الى **مبدأ ضيق تفسير الاحكام القانونية الخاصة بالتأديب** ، ونطاق التأديب كنطاق العقوبات الجزائية لا تفسر احكامه بتوسع لتعلقه بالحرية الشخصية والشرف والكرامة الانسانية وحق الدفاع (٧) .

وان ما يسترعي الانتباه في مجال الاصول التي ترعى المحاكمات التأديبية ايضا وجوب العمل باحكام القانون القديم لحين نفاذ احكام القانون الجديد **عملا بمبدأ استمرار المصلحة العامة** . وعلى ذلك مثلا اذا كان تاليف مجلس التأديب المنصوص عليه في المرسوم الاشتراعي ١٣٨ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ مرتبطا بصدور مرسوم تنظيمي يعين اصول المحاكمة التأديبية (وقد صدر في ١٩٦٠/٤/٩) ، فانه يجب القول ان مجلس التأديب الذي كان مؤلفا وفقا للتشريع السابق (المرسوم الاشتراعي ٢٠) يظل صالحا لبحث القضايا التأديبية التي تعرض عليه لحين صدور المرسوم التنظيمي المشار اليه (٨) .

مبدأ فصل السلطات

انه آخذ بالتوسع ومجالات تطبيقه عديدة ولهذا المبدأ نصوص مكتوبة معينة اعلن عنها الدستور صراحة ففي المادة ١٦ من احكامه ان « **تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب** » . وفي المادة ١٧ ان « **تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقا لاحكامه** » (الدستور) . واستقلال السلطة القضائية نصت عليها المادة العشرون وفيها ان « **السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة . والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والاحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني** » .

---

(٤) – قرار مجلس شورى الدولة ٩٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٥/٢٨ نادر على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٢٩
– انظر على سبيل القياس ايضا قرار مجلس شورى الدولة ٩٥٦ تاريخ ١٩٦٦/٦/٣٠ الشركة الايطالية سليم على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ١٨٤ وفيه ان الاغفال الوارد في استدعاء المراجعة لجهة الخطأ في توجيه الخصومة (كان تقدم المراجعة بوجه الدولة فحسب في حين يجب تقديمها بوجهها وبوجه احدى مؤسساتها العامة المستقلة وهي ادارة لا تسأل عنها) ليس بالاغفال الجوهري المؤدي الى رد المراجعة انما هو من قبيل الخطأ الثانوي القابل التصحيح وفقا لنص المادة ٦٤ من نظام مجلس الشورى .

(٥) – قرار مجلس شورى الدولة ١٢٧٤ تاريخ ١٢-١١-١٩٦٣ ا.م. على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٧٧ .

(٦) – قرار مجلس شورى الدولة ١٣٠٥ تاريخ ١٩٦٥/٧/٢٩ شكري على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٢٣٥ .

(٧) – قرار مجلس شورى الدولة ١٠٠١ تاريخ ١٩٦٥/٦/٨ ا.م. على المجلس الاعلى للجمارك . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٢٠٧

(٨) – قرار مجلس شورى الدولة ٣٨٢ تاريخ ١٩٦٥/٣/٢ ابي عقل على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ١٢٩ .

ولعلنا نجد صدى لمبدأ فصل السلطات المعلن عنه في الدستور فيما انطوى عليه حكم المادة ٨٠ من قانون مجلس الشورى (المرسوم الاشتراعي ١١٩) وفيها « ان يقتصر القرار (الصادر عن مجلس الشورى) على اعلان الاوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها ولا يحق لمجلس الشورى ان يقوم **مقام السلطة الادارية الصالحة** ليستنتج من هذه الاوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات » (٩) ٠

والقضاء الاداري في قراراته المختلفة لم يؤكد مبدأ فصل السلطات فحسب بل عمل ويعمل على الاخذ به وتطبيقه٠

وفي قرارين حديثين لمجلس الشورى انه « لا يجوز عملا بمبدأ فصل السلطات لاي من السلطتين التنفيذية والقضائية ان تطبق من المبادىء القانونية على ما يخالف الاحكام القانونية الصريحة » (١٠) وانه « لا يعود للقضاء الاداري الزام الدولة باعادة الموظف المصروف من الخدمة اليها لتعارض ذلك **مع مبدأ تفريق السلطات** وله ان يطالب بنتائج قرار الابطال القانونية وان يقدم ما يتراءى له من المراجعات بحال عدم استجابة طلبه » (١١) ٠

كما وانه **في تفسير القانون** يجب الاخذ بالنظرية التي تبدو اضمن للمواطن واكثر احتراما **لمبدأ فصل السلطات** والتي تمنع التعسف في التفريق بين انواع القوانين (١٢) ٠

واخذا **بمبدأ فصل السلطات** ليس للادارة ان تتجاوز القضية المحكوم بها وتضع يدها على الموضوع المنظور به لدى القضاء العدلي قبل الفصل فيه (١٣) ٠

ولان فتح الاعتماد يختص بعلاقة الحكومة بمجلس النواب فان القرار القائل بعدمه لا يخضع لرقابة القضاء الاداري تطبيقا **لمبدأ فصل السلطات** ايضا (١٤) ٠

ومبدأ فصل السلطات يسود ايضا التنازع الاداري في موضوع **الوظيفة العامة** ٠ فمجلس الشورى يقضي في طلب المستدعي الرامي الى **ابطال قرار** رفض تصنيفه وفقا للقانون وذلك بدون ان يقوم في مثل هذه الحالة مقام السلطة الادارية الصالحة في اتخاذ القرارات اللازمة (١٥) ٠ واذا كان لا يجوز له ان يحل محل السلطة التنفيذية في التصنيف والترقية ولا ان يوجب على هذه السلطة اجراء عمل معين ، فانما يمكنه ابطال او اقرار العمل الاداري ، وعلى السلطات الادارية فيما بعد ان توفق حركتها في تنفيذ قراره مع الاسباب التي دعت الى هذا الابطال او الاقرار (١٦) ٠

ويكون مردودا طلب المستدعي المرفوع الى مجلس الشورى والرامي الى الزام الادارة **باستملاك عقارات** يملكها والا برفع الحرم الصحي المحدث عليها ، فيما يهدف الى اتخاذ مقررات هي من صلاحية الادارة **وحدها عملا بمبدأ فصل السلطات** بين الادارة والقضاء وعلى ما جاء بنص المادة ٨٠ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة (١٧) ٠

واذا كان من غبن لاحق باحد المواطنين ناشىء عن عمل تشريعي فان امر النظر برفعه عائد للسلطة التشريعية **عملا بمبدأ فصل السلطات** (١٨) ولا تسأل عنه الدولة الا في نطاق مسؤوليتها عن اعمالها التشريعية (١٩) ٠

---

(٩) ـ انظر في الموضوع « ان كان لا يحل القاضي الاداري نفسه محل الادارة فيما يقضي به ، فعما يكشف اذن قراره الالزامي لها بالواقع » للمحامي جوزف زين الشدياق ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ ٠ باب المقالات الحقوقية صفحة ٢١ ٠

(١٠) ـ قرار مجلس شورى الدولة تاريخ ١٩٦٦/٧/١٤ بادري على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ٢٠٤ ٠

(١١) ـ قرار مجلس شورى الدولة تاريخ ١٩٦٣/١٢/١٧ ع٠م على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٨١ ٠

(١٢) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٥٣٨ تاريخ ١٩٥٧/١٠/٢٥ شركة التسليف الزراعي والصناعي على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٥٨ صفحة ٦ ٠

(١٣) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٨٤ تاريخ ١٩٥٨/٤/١٧ غنطوس على بلدية بيروت ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٥٨ صفحة ١٢٤ ٠

(١٤) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٤٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/٨ ف٠ ع٠ على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٥٩ صفحة ١٤٥ ٠

(١٥) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٢٣٤ تاريخ ١٩٦٠/٧/١٢ عبود على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٢٠٥

(١٦) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٢٠٤ تاريخ ١٩٦٠/٧/٥ حرب على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٢٠٨

(١٧) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٤١٠ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٧ غالب على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ١٨٨ ٠

(١٨) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٠٥٠ تاريخ ١٩٦٦/٨/١٨ الغندور على الدولة ٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ٢٠٦

(١٩) ـ انظر في الموضوع « في الزام السلطة العامة بالتعويض عن الاضرار التي يحدثها في بعض الحالات صدور القوانين والانظمة » للمحامي جوزف زين الشدياق ٠ باب المقالات الحقوقية هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٢١ ٠

ويبدو ان **مبدأ فصل السلطات** ينعكس ايضا على توزيع الاختصاص بين القضاء الاداري والقضاء العدلي وانفصال الواحد عن الاخر · فمبدأ انفصال القضاء العدلي عن القضاء الاداري يقضي باختصاص المحاكم العدلية دون سواها للنظر في اعمال السلطة القضائية · والادارة لا تسأل امام القضاء الاداري عن الاخطاء التي ترتكبها في مساهمتها في وظيفة القضاء العدلي (٢٠) ، كما لا يدخل ايضا وعلى سبيل المثال في اختصاص مجلس الشورى البحث في ملاحقة المستدعي جزائيا لمخالفة احكام رخصة في البناء وما تعرض له من عقاب الحبس والغرامة بسببها وان ثبت فيما بعد بموجب قرار لمجلس شورى الدولة ان قرار الهدم كان في غير موقعه القانوني ذلك لان البحث في هذه المسألة يجر الى قانونية او عدم قانونية هذه الملاحقة وهي من اختصاص القضاء العدلي اتباعا **لمبدأ تفريق السلطات** (٢١) ·

ولا يدخل اخيرا في فئة الاعمال القضائية الخارجة عن اختصاص مجلس الشورى الاعمال المتعلقة باوضاع القضاة المسلكية كتعيينهم وصرفهم واخراجهم من السلك بغير الطرق التأديبية القضائية الخارجة عن الوظيفة القضائية المحددة دستورا وقانونا والتي تحتفظ بصفتها الادارية المحضة · وفي ذلك **توافق مع مبدأ فصل السلطات** لان صلاحية مجلس الشورى تنحصر في الرقابة على القرارات الادارية (٢٢) ·

مبدأ المساواة

« **كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم** » على ما جاء في المادة السابعة من الدستور ·

هذا المبدأ العام ، مبدأ **المساواة امام القانون** في الفرائض والحقوق ، عمل القضاء الاداري على الاخذ به وعلى تطبيقه في ميادين عدة وبمناسبة منازعات كثيرة وان لم يشر صراحة في هذا المجال الى المادة السابعة من الدستور التي تنص عليه في كل مرة اعتمده ركنا للفصل في القضايا المعروضة عليه ·

والملاحظ **بادىء ذي بدء** ان الغلبة كانت لمبدأ المساواة على مبدأ الاستقرار السائد الاوضاع الادارية وذلك بالنسبة **لمهلة المراجعة** لا سيما في التنازع الوظيفي · فقد قضى مجلس شورى الدولة في اجتهاد حديث له ان مبدأ المساواة يجب ان يسود وضع الموظفين بصورة مطلقة · ولذا يعتبر ربط النزاع الرامي الى احقاق المساواة مقبولا ولو كانت مهلة الطعن بالقرار الاداري مصدر الخلل في تلك المساواة قد انصرمت (٢٣) · فالمساواة التي يجب ان تسود موظفي الملاك الواحد واجبة التطبيق حتى بالنسبة لمن انقضت مهل المراجعة بحقهم فيفيدون من الوضع القانوني الذي نشأ لزملائهم تحقيقا للغاية من قيام هذا المبدأ في عدم الاخلال بالتوازن الذي يجب ان يبقى سائدا اوضاعهم الواحدة · **ومثال ذلك** ان عاودت الادارة عام ١٩٦٣ بحث وضع قاضيين واعطتهما في هذا التاريخ ، عملا بقانون موازنة عام ١٩٥٢ ، حقا لهما غبنا به ، فان ذلك يفسح المجال لمن هو في رضعهم القانوني للمطالبة بالحق ذاته عملا **بمبدأ المساواة** (٢٤) ، كما ان مبدأ المساواة من ناحية اخرى يوجب وحدة المعاملة بين موظفي السلك الواحد ، والمطالبة بتطبيقه يفسح المجال للمراجعة على اساس **الظروف الجديدة** التي احدثت تغييرا من شأنه اعطائها السند القانوني الذي يبررها (٢٥) ·

---

(٢٠) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٥٢ تاريخ ١٩٥٩/١١/٢ نور الله على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٥٩ صفحة ١٨١

(٢١) – قرار مجلس شورى الدولة ٤٣٤ تاريخ ١٩٦٣/٣/٥ ثابت على بلدية بيروت · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ١٥١ ·
– انظر ايضا في الموضوع « في اختصاص القضاء الاداري » للمحامي جوزف زين الشدياق · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ باب المقالات الحقوقية صفحة ٤٣ ·

(٢٢) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٠ تاريخ ١٩٥٩/١/٢٢ الريس على الدولة وقراره ٢٠٤ تاريخ ١٩٥٩/١٠/٨ · هذه المجموعة الادارية ١٩٥٩ صفحة ٢٣ و ١٧٩ ·

(٢٣) – قرار مجلس شورى الدولة ١٠٢٣ تاريخ ١٩٦٥/٦/١٠ بو حبلي على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ١٤٦ ·

(٢٤) – قرار مجلس شورى الدولة ٤٣٧ تاريخ ١٩٦٦/٤/٢١ البستاني على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ١١٧ ·

(٢٥) – قرار مجلس شورى الدولة ١٢٩ تاريخ ١٩٦٥/١/٢٥ نصير على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٨٤ ·

وفي ميدان الوظيفة العامة ايضا اذا الزمت الحكومة نفسها بقواعد قانونية قصدت منها حفظ حقوق الموظفين عن الخدمات التي قضوها في خدمة الدولة رجب عليها عملا بمبدأ المساواة تطبيق هذه القواعد على جميع الموظفين ذوي الاوضاع الادارية المتشابهة (٢٦) ، كما انه اذا منحت الدولة فئة من الموظفين درجة ترقية استثنائية وكان مجلس الشورى قد اعلن في مراجعة رفعت اليه حق من حرم منها في المطالبة بها ، جاز لمن لم ينلها حق الادعاء بالتعويض بسبب حرمانه منها عملا بمبدأ المساواة (٢٧) . هذا ، ولا يمكن التسليم وفقا للمبادىء العامة (ومنها مبدأ المساواة) بان تعمد الادارة استنادا منها الى تحميل بعض الموظفين دون غيرهم من اجل المصلحة العامة ودون اجر دواما قد يحرمهم من راحتهم ومن الوقت اللازم لغذائهم الامر المنافي لمبادىء العدالة والمساواة والانصاف . فاذا ما فرضت الادارة على بعض الموظفين دواما يفوق في عدد ساعاته ساعات الدوام وبدون ان تعتبر ان هذا الدوام الذي تفرضه يشتمل على ساعات عمل اضافية ، تكون قد ارتكبت خطأ اداريا تسأل عنه بالتعويض (٢٨) .

ولم يقتصر تطبيق مبدأ المساواة على المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة وقد اخذ يتسع فشمل قضايا **التعويض عن الاشغال العامة وعن تعطيل المطبوعات وتبعة الدولة عن اعمالها الشرعية وخطئها في تأمين السلامة العامة .**

ففي قرار للمحكمة الادارية ، وقد دار النزاع في موضوعه حول الاضرار التي لحقت بملكية احد المواطنين هو يستثمر مقهى **وبسبب اشغال عامة** قامت بجانبه ، ان فكرة التعويض عليه مبنية ايضا على **المساواة** بين المكلفين اذ انه لا يجوز ان تستفيد فئة من المكلفين من اعمال للدوله تصر بفئة اخرى (٢٩) . وبعبارة ثانية ان ركن التبعة في منازعات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة انما يقوم ايضا على مبدأ مساواة المواطنين فيتحملهم الاعباء العامة (٣٠) .

وفي موضوع **المطبوعات** والاصول في طلب تحويل اصدار المطبوعة من اسبوعية الى يومية قضى مجلس شورى الدولة ان مبدأ المساواة يقتضي احترام القانون وتطبيقه بالسواء على جميع المواطنين ولا يجيز مطلقا تعميم الانتقاص من احكامه (٣١) .

واذا كانت السلطة العامة لتسأل عن الضرر الناشىء **عن العمل الشرعي** اذا كان هذا **الضرر خاصا وجسيما** فذلك بالاستناد الى **مبدأ المساواة** امام الاعباء العامة كما في حال اتخاذها تدابير تلبية لمقتضيات المحافظة على السلامة العامة لتلحق ضررا خاصا وجسيما باحد الافراد وبمعزل عن اي خطأ منها (٣٢) .

وبالاستناد الى مبدأ المساواة المواطنين في تحملهم الاعباء العامة حكم لاحد المواطنين بالتعويض عن الاضرار التي لحقت بعقاره بسبب احتلاله من قوى الجيش اثناءحوادث عام ١٩٥٨ وجعله قاعدة عسكرية وليس على اعتبار ان السلطة العامة تسأل بالجيش في مثل هذه الحالة على اساس الخطأ لان الظروف السائدة وقتئذ كانت تبرر اتخاذ التدبير المنوه عنه رعاية للمصلحة العامة (٣٣) .

---

(٢٦) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٦٦ تاريخ ١٩٥٩/٧/٣ فخري على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٥٩ صفحة ١٤١ .

(٢٧) ـ قرار مجلس شورى الدولة تاريخ ١٩٦١/١/٣١ الرضىعلى الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٨٤ .

(٢٨) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٦٤٣ تاريخ ١٩٦٣/٤/٣ العياش على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٨٢ .

(٢٩) ـ قرار المحكمة الادارية الخاصة ٤٠ تاريخ ١٩٥٥/١٠/٢٢ ج. على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٥٧ باب المحكمة الادارية الخاصة صفحة ٣٨ .

(٣٠) ـ انظر في الموضوع ايضا ركن التبعة في منازعات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة او المنشآت العامة ، للمحامي جوزف زين الصباق . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ باب المقالات الحقوقية صفحة ٢٩ .

(٣١) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٧٦٥ تاريخ ١٩٦٣/٤/٢٢ مسلم على الدولة . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٢٧٤ .

(٣٢) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٨٥٤ تاريخ ١٩٦٤/٧/١٤ ايوب على الدولة وبلدية بيروت . هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٢٣٥ .

(٣٣) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٦٨ تاريخ ١٩٦٦/٤/٢٦ شعبان ورفاقه على الدولة هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ١٢٤ .

ذلك كله دون ان يغيب عن البال انه اذا كـــان للقضاء الاداري ان يلزم الادارة باحترام المبادىء القانونية العامة ومنها مبدأ المساواة في الاعمال الادارية الصادرة عنها ، فانه يقوم باختصاصه هذا في حدود احكام القانون ومن اجل ازالة ما قد يعتور تلك الاعمال من مخالفات لهذه الاحكام · ويبقى خارجا عن اختصاصه كل ما يصدر عن السلطة التشريعية من احكام مخالفة لتلك المبادىء (٣٤) ·

اما مبادىء **العدل والانصاف** ، وان وجبت الاشارة اليها في نطاق هذا الباب بالنسبة للرابطة التي تشدها لمبدأ المساواة ، فقد اخذ بها القضاء الاداري ايضا للحكم بالتعويض ·

وعملا بهذه المبادىء ، مبادىء العدل والانصاف ، تمشى اجتهاد مجلس الشورى على القول بوجوب مســـاواة مستخدمي الهاتف الذين صرفوا من الخدمة قبل العمل بقانون ٧/٩/ ١٩٥٦ بالذين صرفوا بعد العمل به (٣٥) ، كما قضى مجلس الشورى باقرار تعويض الصرف للاجراء الذين دخلوا في خدمة الدولة قبل صدور المرسوم الاشتراعي ١٤/١٩٥٥ المعروف بنظام الموظفين السابق (٣٦) ·

مبدأ الاثراء غير المشروع

لقد اقتبس الحق الاداري عن الحق المدني مبدأ الاثراء غير المشروع ·

وان لمن الفائدة الرجوع في هذا المجال الى ما نص عليه قانون الموجبات من شروط للحكم بموجبه · فبعد ان اعلنت المادة ١٤٠ من احكامه « ان من يجتني بلا سبب مشروع كسبا يضر بالغير يلزمه الرد » ، نصت المادة ١٤١ على « ان موجب المكاسب تجاه المكتسب منه لا يتحقق على هذا الشكل وبناء على هذا الاصل الا اذا توافرت الشروط الاتية : ١) ان يكون قد حصل الكاسب المزعوم على كسب، سواء اكان هذا الكسب مباشرا ام غير مباشر ، ماديا ام ادبيا ، ٢) ان يكون المكتسب منه قد خسر مقابل هذا الكسب في ملك او مال تفرغ عنه او خدمة قام بها ، ٣) ان يكون الكسب المتحقق والخسارة المقابلة مجردين عن سبب قانوني يرتكزان عليه ، ٤) ان لا يكون للمكتسب منه كي ينال مطلوبه سوى حق المداعاة المبني على حصول الكسب وهذا الكسب له صفة ثانوية بالنسبة الى سائر الوسائل القانونية » ·

وقد تسنى لمجلس شورى الدولة اللبناني ان يعلن عن مبدأ الاثراء غير المشروع وان يأخذ في منازعات عـدة **في موضوع لحظ الاعتماد وعقد النفقة وفي ميدان الوظيفة العامة** ·

ففي قرار له « ان قول الادارة ان الاعتمادات غير متوفرة لا يبرر عدم الحكم للمدعي بما يستحقه قانونا وذلك لانه يتوجب على الادارة ان تلحظ في الموازنة الحقوق المترتبة عليها والا لأثرت على حساب الغير » (٣٧) ·

وقرار له اخر « ان لا حق للادارة ان تثري اثراء غير مشروع على حساب المتعاقد معها بداعي ان الدين الذي ترتب بذمتها بموجب العقد لم تعقد النفقة له من المرجع الصالح » (٣٨) ·

ولا يسع الدولة ان تثري على حساب احد موظفيها، على ما جاء في قرار له ثالث احدث عهدا اذ على الدولة ان تتحمل الاعباء المالية التي يكون قد تكبدها موظفها في سبيل تنفيذ مصلحة عامة (٣٩) ·

---

(٣٤) – قرار مجلس شورى الدولة ١٠٥٠ تاريخ ١٨/٨/١٩٦٦ الغندور على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ٢٠٦ ·

(٣٥) – قرار مجلس شورى الدولة ٢٥٩ تاريخ ١٦/٢/١٩٦٥ كريدي على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٩٥ ·

(٣٦) – قرار مجلس شورى الدولة ٦١٩ تاريخ ٢/١١/١٩٦١ عساف على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٢٥

(٣٧) – قرار مجلس شورى الدولة ٣٤٤ تاريخ ٢١/١٢/١٩٥٩ اليطاليا على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ٢٧ ·

(٣٨) – قرار مجلس شورى الدولة ١٢٩٩ تاريخ ٧/١٠/١٩٦٥رمضان على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٢٤٢ ·

(٣٩) – قرار مجلس شورى الدولة ٨٨٨ تاريخ ٢٧/٦/١٩٦٦ الزين على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٦ صفحة ٢١٢

مبدأ « لكل عمل اجر »

لا العمل ولا القانون يقران ان يحرم بدون سبب من يقوم بعمل معين (٤٠) بهذه العبارات اكد مجلس شورى الدولة تمسكه بمبدأ « **لكل عمل اجر** » في دعوى القصارعلى الدولة بعد ان سبق واعلن عنه في دعوى دحروج على الدولة حين قضى بان عدم وجود قرار خطي مسبق من الادارة بتكليف المستدعي بعمل معين ليس من شأنه ان يحرمه من اتعابه عن العمل الذي يقوم به بعلم الادارة وموافقتها (٤١) · ومجلس شورى الدولة لا يزال يعمل على تطبيق مبدأ **لكل عمل اجر** لا سيما في حقل الخدمات العامة (٤٢) ·

مبدأ الحفاظ على الحريات العامة

كرس الدستور اللبناني مبادىء الحفاظ على الحريات العامة
فالحرية الشخصية مصونة وفي حمى القانون · وكذلك الملكية ، على ما جاء في المادتين ٨ و ١٥ من احكامه · واذا كانت المبادىء المتعلقة بالحفاظ على الحرية الشخصية وحماية الملكية الفردية لم يعلن عنها مجلس شورى الدولة فذلك لعدم اختصاصه في الموضوع على اعتبار **ان القضاء العادي هو المرجع المختص بحماية الملكية** الفردية وحرية الاشخاص (٤٣) ·

والدستور اللبناني اعلن ايضا **حرية الاعتقاد** على اطلاقها **وحرية التعليم وحرية ابداء الرأي** في المواد ٩ و١٠ و١٣ من احكامه ·

وكان لمجلس شورى الدولة اللبناني الدور الهام في اعلان المبادىء العامة المتعلقة **بالحرية النقابية وحرية التجارة وحرية العمل** ·

فبالاستناد الى نص المادة ٨٣ من قانون العمل وقد جاء فيها ان « في كل فئة من فئات المهن يحق لارباب العمل وللاجراء ان يؤلف كل منهم نقابة خاصة يكون لها الشخصية المعنوية وحق التقاضي » قضى **بأعلان مبدأ الحرية النقابية وجواز تأسيس نقابات عدة لمهنة واحدة** (٤٤) ·

ومبدأ **حرية التجارة والصناعة** تم الاعلان عنه بمناسبة مخالفة الادارة لاحكام المادة الرابعة من قانون السير · ففي دعوى عازار على الدولة وقد دار النزاع فيها حول حصر صنع لوحات السيارات بالملتزم الذي رست عليه المناقصة قضى مجلس شورى الدولة بان الفقرة من القرار رقم٣١ـ١ الصادرعن وزير الاشغال العامة بتاريخ ١٩٥٩/٢/٩ وفيها ان « يحظر على اي كان صنع لوحات للسيارات خلاف الملتزم الذي رست عليه المناقصة » هي باطلة لتجاوز حد السلطة لمخالفتها احكام المادة الرابعة من قانون السير الصادر بتاريخ ٧ ايار ١٩٤٨ ذلك لان القانون لم يجز لوزير الاشغال العامة حصر صناعات لوحات السيارات بشخص معين حتى ولو كان هذا الشخص ملتزما تقديم عدد معين من لوحات السيارات لا سيما وان صنع اللوحات هو من الاعمال الصناعية والتجارية الحرة كباقي انواع الصناعة **والتجارة** (٤٥) ·

---

(٤٠) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٦٩ تاريخ ١٩٦٢/١/٢٣ القصار على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٥٠ ·
(٤١ ـ قرارمجلس شورى الدولة١٢٣ تاريخ١٩٦٠/٥/٢٠ دحروج على بلدية بيروت هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٥٨ ·
(٤٢) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٣٩٩ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٧ رمضان على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٢٤٢ ·
(٤٣) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٢٦ تاريخ ١٩٦٠/٥/٣١ نعمه على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٧١ ·
ـ انظر ايضا في الموضوع على سبيل الاستفاضة في اختصاص القضاء الاداري للمحامي جوزف زين الشدياق هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ باب المقالات الحقوقية صفحة ٤٧ والفقرات ١٦ وما يليها ·
(٤٤) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٥١١ تاريخ ١٩٦٢/١٠/١٨ نقابة مستخدمي الفنادق والمطاعم والملاهي على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ٤٤ مع مطالعة لمفوض الحكومة ·
ـ قرار مجلس شورى الدولة تاريخ ١٩٥٦/١٢/١٢ فارتيان على الدولة غير منشور ·
(٤٥) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٨٦٠ تاريخ ١٩٦٤/٧/١٤ عازار على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٢٢٨ ·

وقد جاء النزاع الذي قام لدى مجلس شورى الدولة حول **حرية العمل** مناسبة له للقول بان النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالحريات العامة تفسربطريق الحصر · وامر اخضاع ممارسة مهنة او **عمل** ما للحصول على رخصة انما هو تدبير يمس الحرية الفردية فلا يمكن فرضه الا بقانون (٤٦) ·

مبدأ الشمول واللازدواجية في الضرائب والرسوم

للضرائب والرسوم قوانينها الخاصة · لكن هناك بعضا من المبادىء العائدة للحق الاداري جاءت تسود المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم والتي هي من اختصاص مجلس شورى الدولة في الدرجة الاخيرة ·
ومن اهم المبادىء **مبدأ الشمول والتكافل الاجتماعي ومنع ازدواجية الضريبة** ضمن الاراضي اللبنانية ·

وقد اعلن مجلس شورى الدولة عن مبدأ شمول الضرائب والرسوم ومبدأ التكافل الاجتماعي في نزاع قام لديه حول رسوم بلدية نوقش فرضها لادعاء عدم اداء الخدمات التي تستوفى من اجلها · فقضى المجلس بانه اذا كانت الرسوم البلدية تفرض بالاصل في سبيل اداء الخدمات المختلفة للمواطنين ويناقش فرضها عند درس مشروع القانون المتعلق بها ، فان استيفاءها ليس مشروطا باداء الخدمات فعلا بصورة عامة ام بصورة خاصة فقد تؤدى الخدمات في حي من الاحياء ولا تؤدى في حي اخر مفروض عليه الرسم او قد تؤدى بشكل مثالي هنا وبشكل سيء هناك · وبحث تفاوت الخدمات المفروضة خارج عن نطاق دفع الضرائبوالرسوم · والا فان القول **بالعكس يتعارض مع مبدأ شمول الضرائب والرسوم ومع مبدأ التكافل الاجتماعي الحديث ومن شأنه ان يؤدي الى تبرير العصيان المدني والاخلال بالنظام العام (٤٧)** ·

وفي القرار ٦٣٥ تاريخ ١٩٦٥/٣/٣١ تكريس لمبدأ اللازدواجية في الضريبة شرط عدم قيامها ضمن الاراضي اللبنانية (٤٨) ·

في ختام هذا البحث ،

وقد استعرضنا المبادىء العامة التي اقرها القضاء الاداري اللبناني خلال العشر سنوات الاخيرة كما برزت ، وما احدثته من مفاعيل قانونية لا بد وان نخلص الى التحقق من الاعتبارات التالية :

- ان مخالفتها تعد بمثابة مخالفة للاحكام القانونية وبالتالي تفضي الى الابطال لتجاوز حد السلطة عملا بحكم الفقرة الثانية من المادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة ·
- ان لبعضها ركنا قانونيا تستقيم عليه في الدستور او في نص قانوني مكتوب غير مشار اليه وللبعض الاخر مبررات تقوم على مقتضيات للعدل والانصاف ·
- ان الدلالة على هذه المبادىء كانت دلالة كاشفة عن الظاهر منها في المنازعات التي فصلها مجلس شورى الدولة اللبناني خلال السنوات العشر الاخيرة وربما كان هناك من المبادىء العامة الاخرى ما لم يظهر حتى الان لافتقاد التنازع بشأنه ·

مع الاشارة ان البحث في المبادىء العامة هذه لم يشمل تلك المتعلقة **بالعمل الاداري** بصورة معينة والقائمة حول حظر الطعن فيه عن طريق تجاوز حد السلطة وحول عدم الرجوع عنه الا ضمن مهلة الطعن القانونية والتعويض عنه لمخالفته القانون حتى بعد انقضاء مدة الطعن به عن طريق قضاء الابطال وربما كان هذا موضع دراسة اخرى ·

المحامي جوزف زين الشدياق

---

(٤٦) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٩١٠ تاريخ ١٩٦٤/٨/١٢ ثابت على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٤ صفحة ٢٢٩ ·

(٤٧) ـ قرار مجلس شورى الدولة ٢٥٤ تاريخ ١٩٦٥/٢/٢٦ زاده على بلدية بيروت · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٦٩ ·

(٤٨) ـ قرار مجلس شورى الدولة ١٠١ على الدولة · هذه المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ١٩٨ ·