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 ١٩٦١

سماع مراجعات التعويض عن الاعمال الادارية المخالفة للقانون بعد انصرام المهل المحددة لمراجعات ابطالها

للمحامي جوزف الشدياق

ان اعمال الادارة وان انت مشوبة بعيب تجاوز حد السلطة تضحى بمنأى عن كل طعن بعد انصرام المدة القانونية المعينة لطلب اعلان ابطالها . ولا عجب في ذلك والقانون حين اولى الادارة سلطة تنظيم الشؤون العامة وتأمين سلامة الاوضاع فيها اراد لاعمالها سمة من الاستقرار وطابعاً من الطمأنينة .

ولكن انصرام مهل طلب ابطال اعمال الادارة المشوبة بعلة تجاوز حد السلطة لا يفيد من بعده انعدام امكانية الطعن فيها سعياً وراء التعويض بسبب مخالفتها القانون اذ ان انقضاء المهل في طلب اعلان الابطال لسبب تجاوز حد السلطة لا يقف حائلا دون سماع المراجعات الادارية في المطالبة بالتعويض بسبب الاعمال الادارية ذاتها .

وقد يحدث كثيراً ان يمتنع الافراد عن استدعاء طلب ابطال الاعمال الادارية لعلة تجاوز حد السلطة ، اما اواقع انصرام المهل القصيرة بشأنه ، واما لفقدان الفائدة المباشرة فيه حين يكون لتلك الاعمال مفاعيل آنية او موقتة ، واما لسبب اختلاف الاصول في المداعاة القائم بين طريق القضاء الشامل وطريق قضاء الابطال .

واذا كان الاجتهاد الاداري جنح منذ زمن غير قصير على نحو سماع مراجعات التعويض بسبب اعمال الادارة المخالفة للقانون وان لم يستدع ابطال تلك الاعمال لعلة تجاوز حد السلطة ضمن المدة القانونية المحددة له ، فكان ذلك منه بالاستناد الى المبادىء القانونية التي ترعى قواعد مسؤولية الدولة مع مراعاة مفاعيل مبدأ مرور الزمن الخماسي السائد قضايا الديون المترتبة على الدولة .

وبسبب اختلاف الادعاء بالتعويض في مسؤولية الادارة عن عملها الخاطىء المخالف للقانون عن الادعاء بالابطال لعلة تجاوز حد السلطة ، كان طبيعياً ان لا تسمع فيه سوى المطالب المتعلقة بالتعويض دون تلك الخاصة بالابطال .

ثم ان في استعراض قرارات مجلس شورى الدولة في الموضوع وما ذهبت اليه تلك القرارات في مجالاتها التطبيقية ما يبرز شروط ودقائق تطبيق هذه القاعدة الخاصة بسماع مراجعات التعويض والاسس التي ارتكزت عليها ، وهي قاعدة يصح القول فيها انها قاعدة استثناء سيما وانها تجيز استعادة النقاش حول نتائج عمل اداري بات مبرماً في مفاعيله بانقضاء المدة القانونية المحددة للنظر في امر ابطاله .

اما اعتناق مجلس شورى الدولة في لبنان نظرية سماع مراجعات التعويض هذه فقد كان وليد تطور حديث انما بني على اعتبارات ومفاهيم جديدة هي على صلة بمبادىء الانتظام العام وبواجب حسن تطبيق القانون .

وهذا التطور في الاجتهاد برز بجلاء عبر السنوات الاخيرة حين اعتمد المجلس في قضيتين مماثلتين فصلا متبايناً اذ رد بادىء ذي بدء احدى المراجعات المرفوعة اليه في موضوع التعويض بسبب عمل اداري مخالف للقانون لم يطعن فيه لعلة تجاوز حد السلطة ضمن المدة القانونية ، وعاد فسمع مراجعة أخرى لاحقة وفي المراجعتين ذاتية الموضوع وذاتية السبب .

والموضوع الواحد في المراجعتين كان بشأن مطالبة موظفي مطار بيروت الدولي اداء ما يستحقون من تعويض عائلي وتعويض غلاء المعيشة ولئن كان قرار تعيينهم الذي حدد راتبهم بصورة مقطوعة لم تنص على اعطائهم مثل هذه التعويضات ولو لم يصر الى الطعن فيه لعلة تجاوز حد السلطة ضمن المدة القانونية وكان الاعتبار السائد في المطالبة بمثل هذه التعويضات التي يجب ان تستحق لهم ان الاحكام القانونية المعمول بها قد نصت على منحها لجميع موظفي الدولة وعمالها بجميع فئاتهم دون استثناء .

وغني عن الملاحظة ان هاتين المراجعتين في المطالبة بالتعويض منذ تاريخ قرار التعيين سبقتهما عريضتا ربط نزاع رفعتا الى المرجع المختص تحددت فيهما مبالغ التعويضات المطالب بها .

ففي المراجعة الاولى وقد فصلت بموجب القرار ٤٨٨ تاريخ ٣١-١٠-١٩٥٦ (١) اعتبر مجلس الشورى ان المطالبة بالتعويض بعد فوات المدة المحددة قانوناً للطعن بالعمل الاداري الموجب له ، وان اتى ذلك العمل اداة تجاوز لحد السلطة ، تكون غير مسموعة ، معلقاً في ذلك حق سماع مثل هذه المراجعة على ضرورة سبق طلب ابطال العمل الاداري المشكو منه ضمن المدة القانونية لعلة تجاوز حد السلطة .

ولكن مجلس شورى الدولة في فصله المراجعة الثانية في قراره ٢٠٩ تاريخ ٥-٧-١٩٦٠ (٢) - وقد تناول النقاش فيها ذات السبب وذات الموضوع - سار في نحو مخالف وفي اتجاه معاكس بعد ان اعتبر في الشكل ان دفع عدم سماع مراجعة التعويض لحجة انها تتعارض مع مضمون قرار التعيين الذي اصبح الزامياً لعدم الطعن فيه ضمن المدة القانونية ، دفع يتصل بالبحث في اساس النزاع . وقد قبل الادعاء في اساس النزاع وحكم بالتعويضات على اعتبار ان قرار تعيين الموظفين ليس عقداً بين طرفين ، وللمحاكم ان تهمل في متنه ما هو مخالف للنظام حتى وان كان ذلك بعد فوات مدة الطعن فيه .. وفي واقع القضية فسر المجلس قراره في قوله ان مستدعي المراجعة ، وهو موظف في وزارة الاشغال العامة وقد عين في حرس مطار بيروت الدولي عام ١٩٤٨ برتبة موظف وبراتب شهري مقطوع غير خاضع لضمائم غلاء المعيشة ، له الحق بمقاضاة الدولة وبالزامها بالتعويضات التي يستحقها موظفو الدولة وان لم يطعن في قرار تعيينه ضمن المدة القانونية لعلة تجاوز حد السلطة في حرمانه منها . غير ان اداء هذه التعويضات يظل خاضعاً لمرور الزمن الخماسي المسقط للديون المترتبة على الدولة فلا ينال منها الا ما هو عائد عن السنوات الخمس التي تسبق الادعاء .

والبادي ان هذا التطور في سير الاجتهاد الاداري ، في موضوع سماع مراجعات التعويض عن العمل الاداري المخالف للقانون بعد فوات مدة الطعن فيه لعلة تجاوز حد السلطة ، لم يظهر من حيثيات قرار دعوى «كنج على الدولة» هذه فحسب بل انه بدأ يبرز حتى من مدلول قرارات لمجلس الشورى سابقة له ، نخص بالذكر منها القرار ٢٤٨ تاريخ ١٠-٦-١٩٥٨

---

(١) - هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٧ باب مجلس شورى الدولة صفحة ٣١

(٢) - هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦٠ كنج على الدولة باب مجلس شورى الدولة صفحة ٢٠١

« واكيم على الدولة »(٣) وفيه، ان انقضاء مهلة الطعن في العمل الاداري لا يمنع صاحب المصلحة من المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق به من جراء ذلك العمل ، اذا كان غير منطبق على احكام القانون ، والقرار ٥٤٣ تاريخ ١٣-١٢-١٩٥٨ « العبد الله على الدولة » (٤) بذات المعنى .

والملاحظ ايضاً ان مجلس شورى الدولة ماض في القرارات الحديثة والاخيرة التي صدرت عنه في سماع مثل مراجعات التعويض هذه ، في حدود مراعاة مبدأ مرور الزمن الخماسي الخاص بالديون المترتبة على الدولة. فقد جاء في القرار ٣١٦ تاريخ ٢١-٢-١٩٦١ دعوى « قدوره على الدولة » (٥) ان مراجعة الموظف ، التي يطالب بها بالتعويض عن الضرر الذي اصابه بسبب قرار اداري كان اداة لتجاوز حد السلطة ، هي مقبولة بعد انقضاء مدة الشهرين على تقديم مذكرة ربط النزاع بشأنها وان كانت مدة الطعن المحددة لابطال القرار المشكو منه قد انقضت ؛ كما جاء في القرار ٣٣٠ تاريخ ١-٣-١٩٦١ دعوى « عون على الدولة » (٦) ولئن كان طلب الابطال الملحق بدعوى القضاء الشامل الذي يرد بعد انقضاء المهل القانونية لا يمكن ان يؤدي الى نفس النتائج التي ينتهي اليها طلب الابطال الاصلي المقدم ضمن مدة الطعن القانونية اذ ان مهلة المراجعة قد تكون قد انقضت مما يحول دون ابطال القرار الاداري المطعون فيه ، غير انه يفسح المجال لاعلان بطلان العمل الاداري المشكو منه واتخاذ هذا البطلان سبباً لوجوب التعويض في حال وقوع الضرر .

واذا كان الاجتهاد الاداري في لبنان في الموضوع حديثاً في اتجاهه وقد بدا التطور فيه مائلا نحو الاستقرار فأن الاجتهاد الاداري المقارن مستقر على نحو ثابت فيه منذ زمن بعيد .

ففي قرارات عديدة لمجلس شورى الدولة الفرنسي اعتناق راسخ لنظرية جواز سماع المطالبة بالتعويض عن العمل الاداري المخالف للقانون بعد فوات مدة الطعن فيه لعلة تجاوز حد السلطة ، ليس فقط في ميدان الوظيفة العامة بل ايضاً في جميع الميادين التي يكون فيها عمل الادارة المخالف للقانون سبباً في الاضرار بحقوق الافراد . (٧)

ولئن خرج بصورة خاصة مجلس شورى الدولة الفرنسي عن اجتهاده المستمر هذا في مراجعتين رفعتا اليه بطلب التعويض عن عمل الادارة المخالف للقانون بعد فوات المدة القانونية للطعن فيه لعلة تجاوز حد السلطة ، ومضى بعدم جواز سماعهما فكان ذلك لأن السبب القانوني الذي ارتكزت عليه كل مراجعة من هاتين المراجعتين ، والنتيجة الواقعية التي كانت ستفضي اليها كانا في ذات السبب وفي نفس النتيجة المتوخاة اللذين كانت لترتكز عليه وتفضي اليها مراجعة ابطال العمل الاداري المشكو منه لعلة تجاوز حد السلطة فيما لو كانت قد قدمت ضمن المدة القانونية (٨) . اما موضوع احدى المراجعتين فكان يتعلق بمطالبة احد الموظفين الادارة براتب اجازة اعتبر نفسه محقاً في نيلها وقد كان بنظر الادارة في حالة استيداع وليس في حالة اجازة (والراتب ينقطع عنه في مثل هذه الحالة) ، ولما لم يطعن بعدم قانونية قرار احالته الى الاستيداع ضمن المدة القانونية مضى مجلس شورى الدولة

---

(٣) – هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٨ باب مجلس شورى الدولة صفحة ١٩٧
(٤) – هذه " المجموعة الادارية " ١٩٥٩ باب مجلس شورى الدولة صفحة ٣٨
(٥) – هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ هذا العدد باب مجلس شورى الدولة صفحة ١١٥
(٦) – هذه " المجموعة الادارية " ١٩٦١ هذا العدد باب مجلس شورى الدولة صفحة ١١٨

(٧) — C.E. 31 mars 1911 Arrêts Blanc, Argaing et Bezie, S. 1912 . III. 129 note Hauriou
— C.E. 3 Dec. 1952. Arrêt Dubois Rec. Leb. p. 555
— C. E. 11 déc. 1957, Arrêt ville de Bastia, Rec. Leb. p. 670
— C.E. 14 oct. 1960 Arrêt Laplace

(٨) — C.E. 8 Janv. 1954 Arrêt Lefevre Rec. Leb. p. 17
— C.E. 2 Mai 1959 Arrêt Ministre des Finances c. Lafon Rec. Leb p. 282

الفرنسي برد مطالبته بتعويض الاجازة المقدمة بعد فوات مدة الطعن بقرار احالته رغم ادلائه في مراجعته بمخالفة قرار الاستيداع للقانون بحجة ان هذا القرار اصبح نهائياً ان لجهة الوضع الذي اوجد فيه المستدعي وان لجهة النتائج المادية الناشئة عنه حتماً . (٩)

ولعل في هذا الاستثناء الفريد عن القاعدة الذي خرج به مجلس شورى الدولة الفرنسي عن اجتهاده المستمر في عدم سماعه مراجعة التعويض عن العمل الاداري المخالف للقانون في تجاوز حد السلطة المرفوعة اليه بعد فوات مدة الطعن فيه لحال قيام وحدة في السبب ووحدة في النتيجة بين مراجعة التعويض ومراجعة الابطال ، حافزاً يدفع بنا الى البحث عن الاسس القانونية المعتمدة في سماع مثل هذه المراجعات بالتعويض سيما وانها تنال بصورة غير مباشرة ذلك الاستقرار الذي يجب ان يلازم الحالات والاوضاع الادارية .

بيد ان اطلاعنا على الاسس القانونية التي ترتكز عليها قاعدة سماع مراجعات التعويض لا يفي لوحده لمعالجة الموضوع معالجة وافية وقد تتعلق به مسألة قانونية هامة الا وهي مسألة سلطة المحاكم الادارية ومدى سلطانها في رقابتها على الاعمال الادارية المشكو منها المسببة للتعويض وعلى شرعيتها وذلك في معرض نظرها في مراجعات التعويض بعد ان غدت تلك الاعمال الزامية لعدم طلب اعلان ابطالها ضمن المدة القانونية .

ففي الامر اذاً واجب الاجلاء عن تلك الاسس وعن مدى ذلك السلطان .

ان الاساس القانوني الذي ترتكز عليه مراجعات التعويض بعد فوات مدة الطعن لعلة تجاوز حد السلطة هو في مخالفة الادارة للقانون وبالتالي في المسؤولية التي تتحملها عن الاضرار التي يحدثها خطأ مخالفتها له . وقد لا ينحصر الادعاء في مسؤولية الادارة عن الاضرار التي تحدثها بصاحب العلاقة في تلك القرارات فحسب بل بتلك التي توقعها بحق الغير ايضاً ، كأن تسأل الدولة عن الاضرار التي توقعها بالغير مثلا في منحها ترخيصا بالبناء مخالفا للقانون لاحد الافراد وان لم يطعن الغير في قرار منح الترخيص المخالف للقانون ضمن مدة الطعن القانونية لعلة تجاوز حد السلطة (١٠) .

غير انه يشترط في مطلق الاحوال لالزام الادارة بالمسؤولية ان تكون ارتكبت خطأ معيناً اذ ان حلول الضرر دون قيام اي خطأ نتيجة لفعل الادارة لا يكفي لالزامها بالمسؤولية . وعليه فأن شرط العلاقة السببية بين الخطأ والضرر في الموضوع شرط لا محيد عنه .

ولا ريب ان الاختلاف في النتائج الواقعية ظاهر بين مراجعة الابطال ومراجعة التعويض ، اذ ان من نتيجة مراجعة الابطال ابطال العمل الاداري المشكو منه مع ما يحدث هذا الابطال من آثار ومفاعيل تتصل باوضاع مستدعي الابطال وبحقوق الغير ، في حال ان في مراجعة التعويض تكون النتائج مقصورة على حقوق مادية ربما كانت لمدة من الزمن محصورة .

ولا يمكن القول ان في مراجعات التعويض عن العمل الاداري المخالف للقانون الذي لم يستدع ابطاله ضمن المدة القانونية لعلة تجاوز حد السلطة مجالا للاعتداد بكل الاسباب التي يعتد بها في قضايا القضاء الشامل ، ومناسبة تجيز ضمناً المطالبة باعلان ابطال العمل الاداري المشكو منه ، ذلك لان في مراجعات التعويض هذه – وان لم تكن الغاية منها اعلان ابطال العمل الاداري بل التعويضات الموازية للضرر الذي تحدثه – لا يسوغ الادلاء الا بالاسباب التي تدعو لاعلان عدم القانونية واثبات الخطأ والمسؤولية

---

(٩) — C.E. 2 Mai 1959 Arrêt Ministre des Finances c. Lafon Rec. Leb. p. 282

(١٠) — C.E. 10 Dec. 1943 Arrêt Morcau Rec. Leb. p. 228

ولكن في حدود اسباب الطعن الخاصة بالابطال لعلة تجاوز حد السلطة وان بدا الامر غريباً فيما يوحيه من تناقض بسبب ان مراجعات التعويض ترتد في واقعها الى نطاق القضاء الشامل الا ان هذه المراجعات في هذا الموضوع لا يمكن ان تفسح المجال لرقابة قضائية شاملة قد تكون على تنافر مع رقابة قضاء الابطال . فتبعاً لذلك وفي اطار هذا الحصر في اسباب تجاوز حد السلطة مثلا ، قد يلزم مجلس الشورى الادارة بالمسؤولية وبالتعويض عن العمل الاداري المخالف للقانون ، في حال صدوره عن سلطة غير صالحة او اذا كانت الاسباب التي دعت الى اتخاذه مبنية على خطأ قانوني ، او حين يأتي خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين او الانظمة ، او ايضاً حين يتخذ لغير الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذه ، وقد لا يلزمها بسبب اعمالها النيستبية والتقديرية .

وان كان لنا من اعتبار بارز نخلص اليه في ختام هذا البحث هو ان الحد الراسخ الذي ترسم معالمه القوانين الادارية في القيود الخاصة بالمهل المسقطة لطلبات الابطال والواجب مراعاتها حفظاً لسلامة الاوضاع الادارية واستقرارها ، انما هو من الحدود التي يمكن الدوار حولها عن طريق الادعاء بالمسؤولية بسبب الخطأ وقيام الضرر .

واذا كانت مراجعات التعويض بسبب العمل الاداري المخالف للقانون ، الذي لم يستدع ابطاله ضمن المدة القانونية ، قد اضحت بعد فوات تلك المدة من المراجعات التي تسمع امام القضاء الاداري عندما لا يكون بينها وبين مراجعات الابطال وحدة في السبب والنتيجة العملية ، وعندما ترتد اسباب الادلاء فيها الى الاسباب الملازمة لعلة تجاوز حد السلطة ، وجب القول بأن ذلك كان فعل القاضي الاداري الذي اعدل من صرامة النصوص الخاصة بقصر مهل طلبات ابطال الاعمال الادارية المخالفة للقانون ، فافسح بذلك المجال امام المتضرر منها ، لمداعاة الادارة بالتعويض عنها مع مراعاة مبدأ مرور الزمن الخماسي بالديون المترتبة على الدولة .

المحامي جوزف الشدياق