الموضوع الرئيسي: تعسف في استعمال السلطة

مثال صارخ عن تصدي مجلس شورى الدولة لتعسف واضح في السلطة الإدارية. (مبدأ المساواة والسلطة الإستنسابية للإدارة). دعاوي تسويات موظفين – دفاع وطني.

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

استملاك (٧)
امتيازات السلطة العامة (٦-٧)
انحراف إداري (٦-٧)
ترقية (٥-٨)
تعدي (٧)
التنفيذ الجبري (٦-٧)
تعويض (٧)
حقوق وحريات (٦)
خطأ ساطع (٧)
دعاوى تسويات الموظفين (٨)
سبب قانوني جديد (٩)
سلطة إستنسابية (٥-٧-١٠)
سلطة كيفية (٧)
ظروف واقعية وقانونية (٤)
عقود إدارية (٦-٧)
قرار إداري (٤)
ـــ قابل للطعن (٨)
ـــ ضمني بالرفض (٨)
قضاء شامل (٨-٩)
قضاء عدلي (٧)
قوة القضية المحكمة (٩)
مبدأ دستوري (٤)
مبدأ قانوني عام (١٠)
مبدأ المساواة (٣-٤-٩-١٠)
مذكرة ربط النزاع (٨)
مصالحة (٣-٤-٩)

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٤٢٧ – ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠
رقم المراجعة ٢٠٠١/١٠٤٠١
العقيد المتقاعد غصن غصن / الدولة
الهيئة الحاكمة:
الرئيس : خالد قباني
المستشار: ضاهر غندور
المستشار: يوسف نصر

باسم الشعب اللبناني
إن مجلس شورى الدولة،
بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالعة، ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.
بما أنه يتبين من ملف المراجعة:
إن العقيد المتقاعد غصن غصن تقدم بواسطة وكيله القانوني بمراجعة سجلت لدى هذا المجلس بالرقم ١٠٤٠١ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥، يطلب فيها إبطال القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة على مذكرة ربط النزاع المسجلة لدى وزارة الدفاع الوطني وإعلان حقه في الترقية إلى رتبة عميد استناداً إلى مبدأ المساواة مع زميليه فايز حلاني و طارق سكرية وفق ما ينص عليه عقد المصالحة بينه وبين الدولة، وتصفية حقوقه براتب لواء وفق أحكام القانون ٦٤١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢، وتضمين الدولة الرسوم والنفقات.
وان المستدعي يدلي تأييداً لمطالبه بالوقائع والأسباب القانونية الآتية:

في الوقائع:

بموجب المرسوم رقم ٦٣٥ تاريخ ١٩٨٣/٥/٢٨ صرف المستدعي من الجيش وكان برتبة رائد، مع زملاء له منهم الضابطين فايز حلاني و طارق سكرية.

وبتاريخ ١٩٩١/١١/١٣ وقع المستدعي مع وزير الدفاع عقد مصالحة وافقت عليه هيئة القضايا والمدير العام في وزارة العدل، تعهد الوزير بموجبه باستصدار النصوص القانونية اللازمة لإعادة المستدعي إلى الخدمة وتكوين وضعه الوظيفي، على غرار ما حصل لزميليه الضابطين حلاني و سكرية، وتنازل المستدعي تنازلاً نهائياً عن المراجعة المقدمة منه برقم ٨٣/١٤٧٠٧.

وبتاريخ ١٩٩٨/٧/١٠ صدر المرسوم ١٢٥٢٤ القاضي بإحالة ضباط في الجيش على التقاعد لبلوغهم السن القانونية، ومن بينهم المستدعي الذي كان برتبة رائد عند إعادته إلى الجيش، فأحيل على التقاعد بهذه الرتبة على الرغم من مرور سبع سنوات على توقيع عقد المصالحة المنوه عنه سابقاً.

ثمَّ رقِّي المستدعي بالمرسوم ٦٠١٢ تاريخ ٢٠٠١/٨/٦ إلى رتبة مقدم اعتباراً من ١٩٨٦/٧/١ والى رتبة عقيد اعتباراً من ١٩٩١/١/١ وأحيل على التقاعد بهذه الرتبة لبلوغه السن القانونية اعتباراً من ٢٠٠١/٨/١٥، أي أنه استحصل على درجتين فقط بينما استحصل أحد زميليه على ثلاث رتب والآخر على أربع رتب، كما أن المستدعي حرم من الإفادة من أحكام القانون ٦٤١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢ على الرغم من تقديم استقالته قبل بلوغه السن القانونية بتاريخ ٢٠٠١/١/٢.

في القانون:

بما أنه يتبين من مراجعة تقرير لجنة إعادة تكوين الوضع الوظيفي للضباط إن ترقية المستدعي إلى رتبة نقيب ثم إلى رتبة رائد كانت تحصل في الفترة الزمنية الوسطى لرفاق دورته، بينما حددت مواعيد ترقيته إلى مقدم ثم إلى رتبة عقيد متأخرة ستة أشهر، وبقي في رتبة عقيد مدة أحد عشر سنة تقريباً أي منذ ١٩٩١/١/١ حتى إحالته على التقاعد بهذه الرتبة اعتباراً من ٢٠٠١/٨/١٥ حيث لا نجد أي ضابط آخر من رفاق دورته بقي في هذه الرتبة مثل هذه المدة، حيث رقي الجميع اعتباراً من ١٩٩٧/١/١ إلى رتبة عميد سواء بالاستقالة أو بالترقية الطبيعية.

وبما أن مبدأ المساواة يقضي باعتماد الأسس القانونية ذاتها المعتمدة لترقية زميليه، وإعادة تكوين وضعه الوظيفي وفق ما نص عليه عقد المصالحة الموقع بين المستدعي والوزير المختص والذي نص على تكوين وضعه الوظيفي على غرار ما حصل للضابطين موضوع الفقرة ٢٢ البند ٢ من هذا العقد.

وبما أن إحالة المستدعي على التقاعد برتبة عقيد بعد ترقيته إليها بمدة تقارب الإحدى عشرة سنة، بينما وصل جميع رفاقه إلى رتبة عميد، يخل بمبدأ المساواة ويجب إبطال القرار الضمني بالرفض وإلزام المستدعى ضدها باعتماد الأسس ذاتها المعتمدة في إعادة تكوين الوضع الوظيفي لزميليه الضابطين حلاني و سكرية.

إن الدولة طلبت في لائحتها الجوابية بتاريخ ٢٠٠٢/٢/٢٥ رد المراجعة شكلاً والا ففي الأساس؛ مدلية بأنه سبق للمستدعي أن تقدم بمراجعة أمام هذا المجلس فأصدر القرار رقم ٢٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩ القاضي بترقيته إلى رتبة مقدم اعتباراً من ١٩٨٦/٧/١ والى رتبة عقيد في ١٩٩١/١/١ ولم يقض بترقيته إلى رتبة عميد على الرغم من مطالبته بهذه الترقية، وقد وافق المستدعي على مضمون هذا القرار وطلب تنفيذه.

وعلى سبيل الاستطراد فإن الأقدمية في الرتبة الواجب مراعاتها لا تؤدي إلى نتائجها إلا بعد ممارسة الإدارة حق الاختيار وإدراج اسم المرشح على جدول الترقية، وإن عدم الإختيار الإستنسابي الذي مارسته السلطة الإدارية تجاه المستدعي يدخل ضمن حقها في التقدير بما يتناسب مع مصلحة المرفق العام الذي تديره دون تعسف أو تجاوز. كما أن المطالبة بتطبيق مبدأ المساواة لا يتوافق مع الحق المعطى للإدارة في اختيار المرشحين الذين يستوفون شروط الترقية بما لها من سلطة استنسابية كرستها أحكام قانون الدفاع الوطني.

وبما أن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨، وأعطى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٤.

بناءً على تقدم،

أولاً – في الشكل:

بما أن المراجعة مقدمة ضمن المهلة مستوفية سائر الشروط الشكلية فهي مقبولة في الشكل.

ثانياً – في الأساس:

بما أن المستدعي يطلب إعلان حقه في الترقية إلى رتبة عميد اعتباراً من ١٩٩٧/١/١ استناداً إلى مبدأ المساواة مع زميليه الضابطين فايز حلاني و طارق سكرية وفق ما ينص عليه عقد المصالحة بينه وبين الدولة، حيث رقي الضابط فايز حلاني بموجب المرسوم ١٧٧٤ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٩ إلى رتبة مقدم اعتباراً من ١٩٨٤/١/١ والى رتبة عقيد في ١٩٨٨/١/١ والى رتبة عميد في ١٩٩٤/١/١ أي أنه أعطي ثلاث رتب بعد أن سبق إحالته على التقاعد بالمرسوم ٨١٩٣ تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٦ برتبة رائد، كما رقي الضابط طارق سكرية بموجب المرسوم ١١٩١٥ تاريخ ١٩٩٨/٣/١٧ إلى رتبة رائد اعتباراً من ١٩٨٤/١/١ والى رتبة مقدم في ١٩٨٩/١/١ والى رتبة عقيد في ١٩٩٤/١/١ ثم إلى رتبة عميد بالمرسوم ٢٠٠٦ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٣٠، وأحيل على التقاعد براتب لواء عملاً بأحكام المادة ٥١ من قانون الدفاع الوطني المعدلة بالقانون ٦٤١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢.

وبما أن ما تدلي به المستدعى ضدها لجهة قوة القضية المحكوم بها، مردود بما أدلى به المستدعي لاختلاف السبب الذي بنيت عليه المراجعة التي صدر فيها قرار هذا المجلس رقم٢٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩، وهو تنفيذ عقد المصالحة بعد مماطلة الإدارة وتقاعسها في تنفيذ هذا العقد، ورد طلب المستدعي بترقيته إلى رتبة عميد بسبب الأقدمية، عن السبب المدلى به في المراجعة الحاضرة وهو تطبيق مبدأ المساواة الذي يجب أن يرعى كامل الحياة الوظيفية، والذي تعهدت الدولة بتطبيقه في عقد المصالحة واستصدار النصوص القانونية اللازمة لإعادة المستدعي إلى الخدمة الفعلية وتكوين وضعه الوظيفي على غرار الضابطين فايز الحلاني و طارق سكرية.

وبما أن المستدعى ضدها ملزمة بتسوية الوضع الوظيفي للمستدعي على غرار الضابطين الحلاني وسكرية عملاً بمبدأ المساواة الذي تعهدت بتطبيقه في العقد الموقع مع المستدعي بتاريخ ١٩٩١/١١/١٣.

وبما أن مطالبة المستدعي بترفيعه إلى رتبة عميد عملاً بمبدأ المساواة مع زميليه الضابطين الحلاني وسكرية، تستند إلى سبب قانوني لم يسبق إن أدلى به في المراجعة التي صدر فيها قرار هذا المجلس الرقم ٢٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩ أي قبل ترقية زميله الضابط فايز الحلاني بالمرسوم ١٧٧٤ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٩ إلى رتبة مقدم ثم إلى رتبة عقيد وترقية زميله الضابط طارق سكرية بالمرسوم ٢٠٠٦ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٣٠ إلى رتبة عميد وإحالته على التقاعد برتبة لواء، بحيث كان يستحيل عليه أن يدلي بهذا السبب القانوني قبل صدور المرسومين المذكورين.

وبما أن ما تدلي به المستدعى ضدها لجهة استحالة تطبيق مبدأ المساواة بسبب اختلاف وضع المستدعي عن وضع الضابطين المطلوب المساواة بهما، وخضوع مبدأ المساواة للاستثناءات بحكم القانون حيث تخضع الترقيات ضمن شرط الأقدمية لسلطة الإدارة في التقدير لاختيار المرشحين الذين يستوفون شروط الترقية؛ مردود أيضاً بما يدلي به المستدعي، لأن الإدارة ملزمة بتنفيذ عقد المصالحة الذي تعهدت بموجبه بتسوية وضعه الوظيفي على غرار زميليه الضابطين الحلاني وسكرية، بالاستناد إلى المبادئ التي تضمنها تقرير لجنة تكوين الوضع الوظيفي للضباط، ومنها الإقرار بالمبدأ الذي يحكم إبطال أو سحب القرارات الإدارية، بأن إلغاء مستند التسريح يعني: " إلغاء كل المفاعيل الناتجة عنه ومن ثم معاملة المسرح وكأنه كان في الخدمة الفعلية طيلة الفترة التي بقي فيها منقطعاً ".

وبما أن المستدعي يطالب بإعلان حقه في الترقية إلى رتبة عميد بالاستناد إلى تقرير لجنة تكوين الوضع الوظيفي للضباط حيث يتبين أنه ينتمي إلى الفئة الوسطى من دورته في الترقية لرتبتي نقيب ورائد التي تمت ترقيتها إلى رتبتي مقدم وعقيد ثم إلى رتبة عميد اعتباراً من ١٩٩٥/١/١ و ١٩٩٥/٧/١ مما يجعله أفضل من الفئة الأخيرة من دورته الذين تمت

ترقيتهم لاحقاً إلى رتبتي مقدم وعقيد ثم إلى رتبة عميد اعتباراً من ١٩٩٦/١/١، مما يجعل طلبه إعلان حقه في الترقية إلى رتبة عميد اعتباراً من ١٩٩٧/١/١ مستوجباً القبول.
وبما أن مطالبة المستدعي بتصفية حقوقه براتب لواء، بعد ترفيعه إلى رتبة عميد، عملاً بأحكام القانون ٦٤١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢، تقع في موقعها القانوني الصحيح عملاً بمبدأ المساواة الذي تعهدت الإدارة بتطبيقه في تسوية وضع المستدعي على غرار زميليه الضابطين الحلاني وسكرية.
وبما أن كل ما أدلي به خلاف ذلك يكون مردوداً لعدم ارتكازه إلى أساس قانوني سليم.

لذلك،
يقرر المجلس بالإجماع:
أولاً – قبول المراجعة في الشكل.
ثانياً – قبولها في الأساس وإعلان حق المستدعي في الترقية إلى رتبة عميد اعتباراً من تاريخ ١٩٩٧/١/١ وتصفية حقوقه برتبة لواء وفق أحكام القانون ٦٤١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢.
ثالثاً – تضمين المستدعى ضدها الرسوم والنفقات.
قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠.

تعليق على حكم

أولاً: الوقائع

١- في الواقع هناك أكثر من موطن أو موقع تبرز فيه أهمية هذه الحكم موضع التعليق الحالي:

فمن ناحية أولى يبرز الحكم مثالاً واضحاً وساطعاً على الدور الكبير الذي يلعبه مجلس شورى الدولة في انتصار العدل وإعلان الحقوق ساطعة مدوية في وجه تعسف الإدارة الواضح. فالعقيد المتقاعد غصن غصن قد أبرم مع وزارة الدفاع عقد مصالحة ١٩٩١/١١/١٣، تعهدت بموجبه الوزارة باستصدار النصوص القانونية اللازمة لإعادة المستدعي للخدمة وتكوين وضعه الوظيفي أسوة بما حصل لزميليه الضابطين حلاني وسكرية. وبناءً على هذا العقد تنازل المستدعي تنازلاً نهائياً عن مراجعة كان قد قدمها برقم ٨٣/١٤٧٠٧. وكان المستدعي قد صرف من الخدمة للإستغناء عن خدماته برتبة رائد مع زميلين له هما فايز حلاني وطارق سكرية.

وقد حدث أن نفذت وزارة الدفاع أحكام مجلس شورى الدولة في شأن هذين الضابطين فأعيدا إلى الخدمة وتمت ترقيتهما بمفعول رجعي وبقرارات متسلسلة (متوالية) حتى رتبة عميد ثم أحيلا للتقاعد برتبة لواء عملاً بالقانون رقم ٦٤١ تاريخ ٩٧/٦/٢ الذي يسمح لمن يتقاعد أو يستقيل في رتبة عميد أن يعامل في تقاعده معاملة اللواء.

لكن لسوء حظ المستدعي في هذه القضية ورغم كونه في وضع قانوني مثيل لهذين الضابطين، إلا أنه استبعد من هذه الترقيات في البداية، ثم إزاء صدور أحكام ملزمة من مجلس شورى الدولة، تمَّت إعادته للخدمة وترفيعه وترقيته بأثر رجعي ولكن ليس مثل زملائه. إذ أن قرار ترقيته جاء أحدث زمنياً من زملائه اللذين استفادوا من فارق المدة لأن قرارات ترقيتهم كانت أسبق.

٢- من ناحية ثانية وقفت ترقيته عند رتبة عقيد في حين أن زميليه قد تخطوه إلى رتبة عميد ثم عوملا معاملة رتبة لواء بعد استقالتهما. في حين أن المستدعي وهو زميل لهم بل أنه حتى يتقدم عليهما في فئته. ومع ذلك فإن وزارة الدفاع لم تستصدر مرسوماً بترقيته أسوة

بزملائه إلى رتبة عميد. وبالتالي حرمته من الإستفادة من أحكام القانون ٦٤١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢.

وقد أسس المستدعي جوهر مراجعته الحالية على مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة في تكوين وضعه الوظيفي أسوة بزملائه، بناءً على عقد المصالحة مع وزارة الدفاع المشار إليه أعلاه، وبناءً على ما قررته اللجنة العسكرية التي كانت مكلفة بدراسة تكوين الوضع الوظيفي للضباط الثلاثة المستدعي وزميليه على أثر إبطال مجلس شورى الدولة لقرار تسريحهما المخالف للقانون.

منطوق القرار:

٣- جاء حكم مجلس شورى الدولة موضوع التعليق لصالح المستدعي فأبطل القرار الضمني بالرفض الناتج عن عدم الرد من جانب وزارة الدفاع على مذكرة ربط النزاع رقم ٤٤٠/١٣٥٥٠ تاريخ ٢٠٠١/٨/٢٤ وإعلان حقه في الترقية لرتبة عميد إستناداً لمبدأ المساواة بناءً على عقد مصالحة، الذي أقرت بصحته اللجنة العسكرية المكلفة بإعادة تكوين وضعه الوظيفي استناداً لمبدأ المساواة في معاملة كل الضباط اللذين تم الإستغناء عن خدماتهم، ثم صدر القرار بعودتهم وكانوا منتمين إلى دفعة واحدة أو إلى دورة واحدة.

وبناءً على ذلك جاء الحكم وأكد حق المستدعي في الترقية لرتبة عميد اعتباراً من تاريخ ٩٧/١/١ وتصفية حقوقه براتب لواء وفق أحكام القانون المشار إليه أعلاه لعام ١٩٩٧.

المبادئ الأساسية المستفادة من هذا الحكم:

أولاً- مبدأ المساواة: كمبدأ قانوني عام يقضي بوحدة المعاملة بين الفرقاء ذوي الوضعية القانونية الواحدة.

٤- إذا تماثلت الظروف القانونية والواقعية بين ذوي الوضعية الواحدة ضباطاً أو أفراداً أو عموم الموظفين وجب أن تعاملهم الإدارة معاملة واحدة، وتطبق عليهم القواعد القانونية ذاتها، وأن تعطيهم نفس الحقوق، وهو ما سبق أن استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في مفهوم المساواة بهذا المعنى النسبي أي بين ذوي الوضعية الواحدة.

وفي الواقع، إن مخالفة مبدأ المساواة تمثل عيباً تقليدياً من تلك العيوب التي يمكن أن تعيب القرارات الإدارية. فكثرة تلك الأحكام سواء في فرنسا أو في لبنان التي نجد فيها مبدأ المساواة يطل برأسه ويمثل دعامة لصالح إبطال القرار الذي خالفه وقرر تمييزاً في المعاملة. وفي أحيان أخرى نجد فكرة المساواة إن لم تكن هي محور الحكم إلا أننا نجدها تدخل في ثناياه وفي أحد فقراته هنا أو هناك. وهذا ليس غريباً حيث أن المساواة كانت أحد المبادئ الساسية وما زالت للديمقراطية، وقد أخذ بها إعلان حقوق الإنسان في مادته الثالثة والتي اعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي تكرس مبدأً دستورياً بعد أن أخفى على مقدمة الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ القيمة الدستورية وبالتالي تأكيد القيمة نفسها على الوثائق التي أشارت إليها هذه المقدمة وأهمها إعلان حقوق الإنسان الذي كرس مساواة بين الأفراد وبعض تطبيقات هذه المساواة: دخول الوظائف العامة، والمساواة بين الرجل والمرأة. بل إن المادة الأولى في هذا الإعلان ذات القيمة الدستورية مزجت في نصها بين الحرية والمساواة بصعيد واحد، فقررت أن الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً وهم متساوون أمام القانون وأنه لا يجوز إجراء أي تمييز بينهم في الحقوق والقانون إلا على أساس المصلحة.

لذلك نجد مبدأ المساواة في قضيتنا الحالية هو مفتاح حل القضية والأساس القانوني الذي استند عليه مجلس شورى الدولة في تأكيد حق المستدعي العقيد غصن غصن في تسوية وضعه بالترفيع لرتبة عميد ثم حقه بالإستفادة براتب لواء بناءً على القانون رقم ٩٧/٦٤١. كل ذلك من حقه إعمالاً لمبدأ المساواة بينه وبين زميلين في دورته وهما الضابطان الحلاني وسكرية. فهم كانوا جميعاً في وضعية واحدة، إنهم أبناء دورة ضباط واحدة، وقد تم الإستغناء عن خدماتهم في مرسوم مشترك تم إبطاله، ثم أنهم أعيدوا للخدمة وقررت لجنة الضباط المختصة بتسوية أوضاعهم أن يعاملوا معاملة واحدة. ومع ذلك جاءت الإدارة وميزت بينهم فطبقت المساواة بالنسبة للضابطين الآخرين وميزتهما بذلك عن المستدعي

غصن غصن رغم وجوده في نفس هذه الوضعية القانونية الموجود فيها هؤلاء الثلاثة. سيما وأن عقد المصالحة الذي أبرمه وزير الدفاع عن المستدعي عام ١٩٩١ قرر في أحد بنوده صراحة التزام الوزارة بمعاملة مثل زميليه الضابطين وهو ما لم يحدث إلى أن جاء الحكم بناءً على المراجعة الحالية من المستدعي وأعطاه حقه المؤكد في هذه المساواة.

ثانياً – مبدأ المساواة لا ينحني ولا يتجمد أمام السلطة الإستنسابية

٥- بل على العكس، على هذه السلطة الاستنسابية أن تنحي لمبدأ المساواة احتراماً وإجلالاً. أو بعبارة أخرى يمثل مبدأ المساواة مبدأً قانونياً يحد من السلطة الإستنسابية للإدارة، وهذه هي الفكرة القانونية العظيمة التي أبرزها الحكم موضوع التعليق، إذ وقف بالمرصاد أمام همجية إدارية تنادي أن من حق الإدارة الإختيار للمناصب العليا كالترفيع إلى رتبة عميد وهي حالة المستدعي هي سلطة استنسابية تعتمد ليس على الأقدمية وحدها بل توافر عناصر الكفاءة والقيادة والإنضباط... ومن ثم وبحسب هذا المنطق لا يمكن التفريط في السلطة الإستنسابية بما تتضمنه في هذا الحق بالإختيار، ومن ثم حتى مبدأ المساواة لا يمكن الإحتماء به للتفريط بهذه السلطة الإستنسابية وتفويضها.

إن خطورة هذا الإدعاء تظهر ليس فقط في التلاعب بمبدأ المساواة وما يمثله من قيمة قانونية عليا بل أخطر من ذلك تظهره بمظهر الحيلة الخداعة التي يرفعها الموظفون للوقوف بوجه السلطة الإستنسابية وشل حركة الإدارة.

لم يأخذ مجلس شورى الدولة بهذا التصوير المخادع والمنحرف عن حقيقة الأوضاع الإدارية السليمة لأنه لو ذهبنا مع هذا المنطق المنحرف إلى مداه لأصبحت السلطة الإستنسابية سلطة مطلقة، وهو ما تجاهد الإدارة للأسف إلى تحقيقه بوسائل شتى أبرزها سلطتها في الإختيار للمناصب العليا. وهكذا فوت مجلس شورى الدولة هذه الفرصة على الإدارة وحتى لا تكون سابقة خطيرة في الوصول إلى الغرض المعنوي وهو تحصين السلطة الإستنسابية في رقابة القضاء خصوصاً في الناحية العملية فقرر المبدأ العكسي وهو أن على السلطة الإستنسابية أن تتوقف إذا ما اصطدمت مع مبدأ المساواة، لأن هذا المبدأ لا يمكن أن يكون مطبة يستخدمها الموظفون والإدارة على حد سواء وعلى حسب أهوائهما.

بل إن المساواة تعني أمراً واحداً هو وجوب معاملة الأفراد أياً كانت صفتهم ذات المعاملة الواحدة وإعطائهم ذات الحقوق نفسها إذا وجدوا في ذات الفئة وفي ذات الظروف الواحدة (الوضعية الواحدة). إن المبدأ بهذا المفهوم (مبدأ المساواة) لا يمكن أن نضعه في كفة أدنى أو حتى مماثلة مع كفة السلطة الإستنسابية للإدارة بل على العكس يجب أن تتوارى هذه السلطة الإستنسابية إذا ما اصطدمت مع تطبيق مبدأ المساواة في حال توافر شروط هذا الأخير. والقول بغير ذلك يعني أن التحكم والتعسف في التقدير يسود على ما عداه من المبادئ والقيم القانونية وهو ما لا يمكن التسليم به.

ثالثاً – تدعيم مبدأ المساواة من قبل مجلس شورى الدولة في إطار منظومة الحقوق والحريات الفردية

٦– إن موقف مجلس شورى الدولة على هذا النحو، في إعلاء مبدأ المساواة على السلطة الإستنسابية التي تدعي الإدارة إطلاقها بغير حق، هذا الموقف هو موقف حميد وجليل من مجلس شورى الدولة يدخل في إطار منظومة حمايته لحقوق وحريات المواطنين سواء كانوا موظفين أم أفراداً عاديين.

فالإدارة والسلطة هي قوية بطبيعتها، فهي تحتاج لامتيازات السلطة كوسائل ضرورية لتحقيق الصالح العام والدفاع عن الوطن وال والتعمير وإدارة المرافق العامة، وهو ما لم ينكرها عليها مجلس شورى الدولة إذ أنه أكد دوماً مثل زميله مجلس الدولة الفرنسي وتأكيداً لما أعلنه فقهاء القانون العام الكبار مثل Vedel Rivero بأنه إزاء الأهداف المتميزة للصالح العام بأنواعه يجب أن تتمتع الإدارات العامة بوسائل أيضاً متميزة بذات القدر ألا وهي وسائل السلطة العامة. وصور امتيازات السلطة عديدة فهناك امتيازات باتخاذ القرار الإداري الذي قد ينشئ التزامات دون رضاء الأفراد، وهناك امتيازات الإدارة في نطاق العقود الإدارية المبرمة مع الشركات أو الأفراد، وهناك امتياز إستملاك عقارات الأفراد، وكذلك امتياز التنفيذ الجبري (القهري) لنصوص القانون وللقرارات، وأخيراً امتياز السلطة الإستنسابية وهو أيضاً امتيازاً خطيراً لأنه قد يمنع حقاً لأحد الأفراد رغم شروط توافره فيه

تحت ستار هذه السلطة الإستنسابية. وقد تمارس بعض صور الإنحرافات الإدارية متسترة وراء هذا الحق في التقدير والإستنساب.
ونأتي لنبرز أن القضاء الإداري رغم اعترافه بلزوم وسائل السلطة العامة بالنسبة للإدارة، إلا أنه أدرك في الوقت عينه أن هناك قيماً عليا يجب حمايتها وهي حقوق وحريات المواطنين إزاء السلطة القوية. فإذا كانت إمتيازات السلطة ضرورية إلا أن حقوق وحريات الأفراد هي أيضاً ضرورية، بل يجب أن تعلو في بعض عناصرها على الأقل على امتيازات السلطة الإدارية وإلا ما كنا في إطار دولة القانون ولا في حماية الديمقراطية.

٧- ومن هنا نفهم اجتهادات القاضي الإداري في سبيل تقييد سلطة القرار الإداري بقيد استهداف الصالح العام أو عدم الإنحراف بالسلطة. كذلك، امتياز الإدارة بالعقد الإداري مقيد بضوابط كأن يكون تعديل الإدارة بالعقد الإداري مثلاً وهو أحد صور ما يسمى بأعمال الأمير يكون هذا التعديل لقاء تعويض عادل. أيضاً امتياز استملاك عقارات الأفراد يجب أن يكون مقيداً لشرط المنفعة العامة التي يعقد الإستملاك لأجلها فهو شرط لمشروعيته كما قرر مجلس شورى الدولة في أكثر من اجتهاد.
ثم وأيضاً فالتنفيذ الجبري المقرر للإدارة دون الإلتجاء للقضاء ليس سلطة كيفية تعسفية فقد ضبطها القضاء الإداري لتكون في حالاتها المعقولة وبالضوابط المشروعة وإلا صارت عمل من أعمال الغصب والتعدي الذي يدينه القضاء العدلي بشدة ويعوض عنه بالكامل القاضي العدلي.
وأخيراً نأتي للسلطة الإستنسابية فهي ليست امتيازاً مجرداً أو مطلقاً كما حاولت وزارة الدفاع في القضية أن تدعيه مستترة وراء فكرة سلطتها في الإختيار التي تكاد تكون مطلقة. فجاء م.ش.د. يضع الضوابط العادلة ويقول لها لا توجد سلطة استنسابية مطلقة مؤكداً بذلك هذا المبدأ العزيز عليه والذي أكده في عدة أحكام سابقة ومعلناً أن السلطة الإستنسابية هي سلطة قانونية محكومة بعدم انحراف السلطة كما أنها محكومة بعدم ارتكاب الخطا الساطع.
وأضاف في حكمنا الحالي قيداً آخراً وهاماً على السلطة الإستنسابية وهو احترامها لمبدأ المساواة الذي يقيدها. وهو بهذا يضيف هذا القيد على السلطة الإستنسابية كامتياز من

امتيازات السلطة الإدارية. وبذلك تتكامل حلقات منظومة واحدة تحكم اجتهاد مجلس شورى الدولة، وهو السعي بكل السبل والمبادئ القانونية لأجل تدعيم حقوق وحريات الأفراد إزاء امتيازات السلطة الإدارية وهو ما نجح فيه القاضي الإداري اللبناني إلى حد بعيد وفي هذا الإطار يجب أن توضع قضيتنا الحالية.

رابعاً – دعاوى تسويات الموظفين تنتمي للقضاء الشامل وليس لقضاء الإبطال.

٨– كان المستدعي يطالب بإعلان حقه في مواجهة الإدارة بالترقية إلى رتبة عميد بالتساوي مع زميليه ووفق عقد المصالحة، وتصفية حقوقه بالتالي براتب لواء وفقاً للقانون. فهو في هذه الدعوى في الجوهر لا يريد إبطال قرار إداري معين وإنما إعلان حق له نتيجة لاجراءات إدارية لا تمثل قراراً إدارياً بالمفهوم العلمي السليم كعمل قانوني يغير من المركز القانوني للأفراد، ومدعى مخالفته للقانون بغرض إبطاله. بل أن الامر هنا يتعلق بتسويات أوضاع وظيفية نتيجة عقد المصالحة في ناحية المبرم بين المستدعي ووزير الدفاع، ومن ناحية أخرى ما قررته لجنة إعادة تكوين الوضع الوظيفي للضباط من أن تسوية أوضاعهم بعد عودتهم للخدمة تحكمها المساواة بين رفقاء الدورة الواحدة أي دورة الضباط التي ينتمي إليها المستدعي وزملائه.

فالأمر بهذا الشكل يماثل تماماً وضع أي موظف يطالب بترقيات سابقة وجوبية تقررت على حكم القانون، فالإدارة من شأنها القيام بتسويات إدارية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري بالمعنى الصحيح. ولكن يلاحظ أنه من حيث الشكل وإجراءات المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة تستلزم أن توجه المراجعات أمامه بشكل مراجعة ضد قرار إداري نافذ وضار. ونظراً لأن منازعات القضاء الشامل ومنها دعاوى التسويات التي تنتمي إليها القضية الحالية، لا تدور حول قرار إداري نافذ، فمن مفهوم ٦٧ لنظام مجلس شورى الدولة إزاء عدم وجود قرار إداري نافذ يجب استصدار هذا القرار حتى توجه المراجعة ضده وهو ما يسمى بعريضة ربط النزاع التي وضعت قواعده المادة ٦٨ اللاحقة من نظام مجلس شورى الدولة والتي أوجبت على صاحب الشأن تقديم طلب إلى السلطة الإدارية المختصة والإنتظار بمطاليبه وادعائه، والإنتظار لمدة شهرين على الإدارة أن تصدر قرارها خلالهما.

فإذا لم ترد عند انتهاء الشهرين تعتبر إزاء قرار ضمني بالرفض وهو ما حدث بقضيتنا الحالية إذ حصل المستدعي العقيد غصن غصن على القرار الضمني بالرفض لعدم رد وزارة الدفاع على طلبه في ترقيته بأثر رجعي لرتبة عميد بالمساواة بزميليه الضابطين ومعاملته بعد خروجه من الخدمة براتب لواء.

هذا الإجراء هو شرط شكلي للجوء لمجلس شورى الدولة وهو أن تكون مراجعة القضاء الشامل بشكل مراجعة إبطال أي موجهة ضد قرار إداري بالرفض ولكن هذا لا يعني أنها تحولت إلى دعوى إبطال لقرار إداري بالمعنى الصحيح وإلا لأصبحت دعوى التعويض عن الأضرار المادية دعوى إبطال لمجرد أنها من حيث الشكل توجه طعناً بالقرار الضمني نتيجة رفض عريضة ربط النزاع.

وهكذا يعتبر هذا الحكم بطريقة غير مباشرة تكريساً لفكرة دعاوى تسويات الموظفين التي تعتبر أحد أهم صور القضاء الشامل بجانب منازعات التعويض والعقود الإدارية والإنتخابات الإدارية والضرائب والرسوم.

خامساً – مفهوم قوة القضية المحكمة للقرارات القضائية:

٩- أثير في القضية مسألة قوة القضية المحكمة لقرارات مجلس شورى الدولة إذ أن وزارة الدفاع المستدعى ضدها، طلبت رد المراجعة الحالية بسبب قوة القضية المحكوم فيها، حيث سبق أن أصدر مجلس شورى الدولة للقرار رقم ٢٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٩ الذي قضى بترقية المستدعي إلى رتبة مقدم اعتباراً من ٨٦/٧/١ وإلى رتبة عقيد في ٩١/١/١ ورد طلب ترقيته إلى رتبة عميد لأن المستدعي لم يكن في الخدمة الفعلية بتاريخ إقرار جداول ترقية زملائه إلى رتبة عميد، حتى يمكن للإدارة أن تدرس وضعه وتمارس سلطتها الإستنسابية وفق الأصول لاختياره إلى رتبة عميد.

ومن ثم طلبت الدولة رد المراجعة الحالية لأنها مخالفة لقوة القضية المحكمة لوحدة السبب، لأن القضية السابقة لعام ٢٠٠٠ كان قد قرر فيها مجلس شورى الدولة رد طلب الترقية من المستدعي لرتبة عميد لأنه لم يكن في الخدمة الفعلية، فبالتالي أن السبب هو نفسه في المراجعة الحالية التي يطلب فيها المستدعي ترقيته بمفعول رجعي لرتبة عميد.

ردَّ مجلس شورى الدولة هذه الحجة موضحاً أن السبب التي بنيت عليه المراجعة الحالية يختلف عن المراجعة السابقة التي صدر فيها قرار المجلس رقم ٢٢٤ تاريخ ٢٠٠١/٢/٢٩. فسبب المراجعة الحالية هو تنفيذ عقد المصالحة بعد مماطلة الإدارة وتقاعسها عن تنفيذ هذا العقد الذي نص على تسوية وضع المستدعي أسوةً بزميليه الضابطين الذين تمت ترقيتهما بالفعل لرتبة عميد، بل واستفادا من راتب اللواء عند خروجهما من الخدمة.

فالمستدعي يؤسس مراجعته الحالية على سبب جديد يتجسد في تطبيق مبدأ المساواة الذي يجب أن يرعى كامل الحياة الوظيفية، والذي تعهدت الدولة بتطبيقه في عقد المصالحة. وأبرز المجلس بأن هذه المطالبة من جانب المستدعي بترفيعه لرتبة عميد عملاً بمبدأ المساواة مع زميليه، تستند إلى سبب قانوني لم يسبق أن أدلي به في المراجعة السابقة التي صدر فيها قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٢٤ لعام ٢٠٠٠ والتي كان المستدعي قد تقدم بها بتاريخ ٩٧/٤/٣٠ أي قبل ترقية زميله الضابط فايز حلاني بالمرسوم الصادر بتاريخ ٩٩/١١/٢٩ إلى رتبة مقدم ثم إلى رتبة عقيد، وكذلك قبل ترقية زميله الضابط طارق سكرية بمرسوم بتاريخ ٩٩/١٢/٣ إلى رتبة عميد وإحالته على التقاعد برتبة لواء، بحيث كان يستحيل على المستدعي أن يدلي بهذا السبب القانوني القائم على المساواة قبل صدور المرسومين المذكورين.

ومن ثم يكون هذا الحكم بطريقة ضمنية قد أكد مفهوم قوة القضية المحكمة ونطاق هذه القوة بشأن قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في منازعات القضاء الشامل، والتي تتطلب وحدة الخصوم، السبب والموضوع من أجل تطبيق مبدأ قوة القضية المحكمة. ومجرد خوض مجلس شورى الدولة في هذه المشكلة التي دفعت بها الإدارة ضد المراجعة الحالية يؤكد أننا إزاء دعوى قضاء شامل وليس إبطال، لأن دعاوى التسويات وهو ما كان يطالب به المستدعي هي من دعاوى القضاء الشامل التي يكون للحكم الصادر فيها قوة نسبية وليس مطلقة أي أن هذه القوة النسبية يكون شرط تحققها وحدة السبب مع وحدة الخصوم والموضوع.

ومن ثم تختلف هذه القوة عن الأحكام الصادرة بمراجعات الإبطال بالمعنى الصحيح أي إبطال قرار إداري مخالف للقانون إذ يكون للحكم ليس قوة نسبية بل قوة مطلقة لأن القرار إذا أبطل فإن مفعول الإبطال يكون إزاء الكافة.
وانتهت هذه القضية نهاية سعيدة لصالح المستدعي، بعد ان أعلن مجلس شورى الدولة عن أحقيته في الترقية إلى رتبة عميد، وبالتالي تسوية وضعه على أساس راتب لواء عملاً بالقانون ٩٧/٦٤١.

١٠- وهكذا تظهر لنا الأهمية المميزة لهذا الحكم من ناحية إعلانه مبدأ المساواة كمبدأ أساسي يحد من السلطة التقديرية للإدارة، فبعد أن كانت الإدارة تحتج بأنه لا يمكن لمبدأ المساواة أن يعطِّل سلطتها الإستنسابية في الإختيار للمناصب العليا، فإذا بمجلس شورى الدولة بهذا الحكم، يعيد تصحيح وضعية الهرم الذي قلبته الإدارة إلى وضعه الصحيح والسليم. فأقرَّ مبدأً جديداً مفاده أن كل سلطة استنسابية مهما اتسعت يحدها قيد مراعاة المساواة والتقيد بها، بحيث يضاف هذا القيد للقيود الأخرى على السلطة التقديرية مثل قيد مراعاة الصالح العام وقيد عدم ارتكاب الخطأ الساطع في التقدير.