الموضوع الرئيسي: قرارات منفصلة عن العقد الإداري

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

اختصاص
عيب عدم ـــــ (٥)
امتياز (٢-١٠)
انتظام عام (١٦)
تسوية (٢٠)
تلزيم (٢)
حقوق مكتسبة (٢٠)
دفتر الشروط(٢-١٩-٢٠)
سلطة عامة (١٣)
صحة التمثيل(٨)
صفة (٨)
عقد إداري (١١-١٢)
قرار إداري(١٦)
الرجوع عن ـــــ (٥)
ـــــ سلبي (١٦-١٧-١٨)
قضاء إبطال (١٠-١٣-١٦-١٧)
قضاء شامل (١٠-١٣-١٦-١٧)
مبدأ عام(١١-١٢)
مذكرة ربط نزاع (١٤-١٥-١٦-١٧-
١٨)
مستخدم
ـــ تعويض إضافي (١٣-١٩-٢٠)
مستشار مقرر (٧)
مهلة المراجعة (١٤)
وكالة المحامي (٦-٨-٩)

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٥٥٥ – ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٦/١٩
رقم المراجعة ٢٠٠٠/٩٣٠٨
مؤسسة ألبير أبيلا (ش.م.ل) / الدولة
الهيئة الحاكمة:
الرئيس: إنطوان خير
المستشار: يوسف نصر
المستشار: سميح مداح

باسم الشعب اللبناني
إن مجلس شورى الدولة،
بعد الإطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير المستشار المقرر مطالعة مفوض الحكومة وملاحظات الفريقين عليهما.
وبعد المذاكرة حسب الأصول،
بما أن المستدعية تقدمت بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة سجلت لدى هذا المجلس بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١٦ تحت الرقم ٢٠٠٠/٩٣٠٨ تطلب فيها إبطال قرار رفض المستدعى ضدها ضمناً لما طلبته منها عبر ربط النزاع معها في ٢٠٠٠/١/١٩ من إقرار بأنه لا تتوجب عليها منحة الشهر السنوية الإضافية المعطاة لمستخدمي وعمال مطعم مطار بيروت الدولي الذي تستثمره؛ كما تطلب تضمين المستدعى ضدها كافة الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة.
وبما أن المستدعية تسند طلبها إلى ما خلاصته:

- بتاريخ ١٩٧٩/١٢/٢٦، اتخذ مجلس الوزراء القرار رقم ٧٩/٤ الذي وافق بموجبه على منح مستخدمي وعمال مطعم مطار بيروت الدولي منحة شهر إضافي سنوياً،قدرت قيمتها بثلاثماية ألف ل.ل. تقريباً؛ وفي ١٩٨٤/١١/٢٧ اتخذ القرار رقم١٧ بتحديد قيمة المنحة السنوية بما يعادل الأجور الصافية عن شهر واحد لمستحقيها، وأوصى وزارة الأشغال العامة والنقل بتعديل أحكام دفتر الشروط

الخاص الذي يجري على أساسه تلزيم استثمار مطعم المطار بحيث يتحمل الملتزم أعباء هذه المنحة.

- حتى عام ١٩٩١ استمرت المستدعى ضدها بدفع المنحة آنفة الذكر، لتمتنع واعتباراً من ١٩٩٢ عن ذلك مستندة إلى كونها أصبحت على عاتق الملتزم تبعاً لعقد التسوية الذي وقعته معها في ١٩٩٢/١٢/٩، مع العلم بأن هذا العقد لم يتطرق إلى هذا الأمر، كما أن دفتر الشروط المعدل الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من عقد التسوية لم يتضمن ما يلزمها بعبء هذه المنحة.
- إن مراجعتها تستوفي شروط قبولها شكلاً، وأن قرار الرفض الضمني موضع الطعن يستوجب الإبطال لعدم جواز رجوع وزير الأشغال العامة والنقل عن قراري مجلس الوزراء اللذين أقرا المنحة موضع النزاع على عاتق الدولة لعدم اختصاصه بهذا الصدد، ولمخالفة القرار المطعون فيه لشروط الرجوع عن القرارات الإدارية الفردية النافذة والمنشئة للحقوق، ولعدم تقيده بقرار صادر عن سلطة إدارية عليا تعلوه مرتبة.

وبما أن – المستدعى ضدها – (الدولة) أجابت على المراجعة طالبة ردها شكلاً، وإلا أساساً لعدم جديتها وعدم قانونيتها وتضمين الجهة المستدعية كافة الرسوم والمصاريف واللواحق، وقد أرفقت لائحتها الجوابية بمطالعة وزارة النقل رقم ٢/٤٧٤٤ متبنية مضمونها، وأبرزه:

- وجوب رد المراجعة، شكلاً لعدم صحة تمثيل الشركة المستدعية، وإلا لعدم جواز طلب إبطال القرار المطعون فيه كونه ملازم للعقد وغير منفصل عنه، أو لانقضاء مهلة المراجعة تبعاً لتاريخ تبلغ طالبة الإبطال لكتاب وزارة المالية رقم ٢٣٥/ص تاريخ ١٩٩٨/٣/١٤.
- استطراداً، وجوب رد المراجعة أساساً لأن تسوية وقعت مع المستدعية، حددت بموجبها مساهمة الدولة في دفع رواتب مستخدمي مطعم المطار وملحقاتها بنسب معينة من حصة الخزينة من الواردات الإجمالية ابتداءً من ١٩٩٢/١/١ وحتى

نهاية العام ١٩٩٤، بالتالي فإن عقد التسوية قد شمل المنحة المطالب باعتبارها على عاتق الدولة.

وبعد المذاكرة حسب الأصول

على ما تقدم،،،،

في الصفة:

بما أن المستدعية تطلب إبطال قرار الرفض الضمني الناشئ عن ربطها النزاع في ٢٠٠٠/١/١٩ مع وزير النقل حين طلبت إليه:

إقرار عدم توجب منحة الشهر الإضافي سنوياً لمستخدمي وعمال مطعم مطار بيروت الدولي الذي تستثمره، على عاتقها.

وتطلب المستدعى ضدها رد المراجعة لعيب في الصفة لعدم صحة التمثيل لأن استدعاءها تضمن الإشارة إلى كونه مقدماً من محاميين، في حين لا يحمل إلا توقيع أحدهما، ولأن سندي التوكيل المرفقين بهذا الاستدعاء يعتبران ساقطين وباطلين، إن لوفاة الموكل في كل منهما، وإن لمرور أكثر من عشر سنوات على تنظيم كل منهما، ولم يصر إلى تجديده، وأن، واستطرادا، لأن أولهما لم يجز للوكيل حق رفع الدعاوى أمام هذا المجلس، ولأن ثانيهما الذي أجاز مثل هذا الحق، معطى لوكيل لم يوقع الاستدعاء، ولم يتم في أعقاب قرار مجلس إدارة المستدعية بتكليف المحامي لتقديم هذا الاستدعاء، لم يتم إعقابه بتوكيله لهذه الغاية وفق الأصول المعمول بها قانوناً.

وبما أن استدعاء المراجعة الراهنة الموقع من الأستاذ فريد حداد أرفق بوكالة منظمة لدى كاتب العدل في بيروت، وبموجبها أوكل مهمة المرافعة والمدافعة عن المؤسسة لدى كافة المحاكم في كل دعوى حادثة أم ستحدث، أكانت مقامة منها أم مقدمة بوجهها.

وبما أن الوكالة آنفة الذكر معطاة له من رئيس مجلس الإدارة – المدير العام للشركة المستدعية، وبالتالي فإن وكالته تعتبر توكيلاً عن الشركة ولا تنتهي لكونها كذلك إلا بزوال هذه الشركة تبعاً لما تنص عليه المادة /٨٠٩/ من قانون الموجبات والعقود؛ وعليه يكون الدفع بعدم صحة التمثيل إن لعدم تجديد الوكالة، وإن لوفاة الوكيل فيها مردوداً بما تقدم.

في قابلية القرار للطعن:

بما أن المستدعى ضدها، أدلت بدفع مفاده أن المراجعة الراهنة التي تصفها المستدعية بمراجعة إبطال، هي مراجعة قضاء شامل، لأن ثمة عقداً كان يربط فريقيها لاستثمار مطعم مطار بيروت الدولي، وبالتالي فإن طلب الإبطال لا يقبل من المتعاقد مع الإدارة طعناً في القرارات والتدابير المتخذة من قبلها في معرض تنفيذ العقد.

وبما أن القرارات والتدابير المتخذة من إدارة متعاقدة التي لا تقبل الطعن عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة هي تلك التي تكون بطبيعتها مستمدة من العقد ولصيقة به، بل منبعثة من الأحكام التعاقدية المنصوص عليها فيه، فتتناولها مباشرة، وينصب أثرها عليها كمثل تعديل الموجبات والحقوق العائدة للمتعاقدين، أو كمثل تغيير ماهية الالتزامات المتبادلة؛

وبالمقابل فإن ثمة قرارات متعددة تتخذها الإدارة المتعاقدة تكون قابلة للانفصال عن العقد كتلك المتخذة في معرض إجازته مسبقاً أم للتصديق عليه لاحقاً؛ ولقابليتها للانفصال عنه تكون قابلة لأن تكون موضع طلب إبطال لتجاوز حد السلطة، وإن ترتب على الإبطال نتائج مالية لاحقة طالما طالب الإبطال لا يطلب في مراجعته الحكم له بهذه النتائج.

وبما أن المستدعية تطلب إبطال قرار رفض المستدعى ضدها الإقرار بعدم توجب منحة الشهر الإضافي سنوياً لعمال مطعم بيروت الدولي الذي تستثمره.

وبما أنه يتضح من المعطيات التي ارتكز عليها مجلس الوزراء لإقرار المنحة موضع البحث، ومن توصيته لوزارة الأشغال العامة والنقل حين تحديده لمقدارها في ١٩٨٤/١١/٢٧؛ إن إقرار المنحة كان تدبيراً لم يرم إلى التأثير بصورة حالة وفورية على شروط عقد الاستثمار، فاتخذ بالانفصال عنه؛وبالتالي فإن النزاعات الناشئة بمناسبة قرارات تتخذ في سياق تنفيذ إقرار هذه المنحة، كما هي الحال في النزاع المثار في المراجعة الراهنة، هي قرارات منفصلة عن العقد وقابلة بالتالي لطلب الإبطال لتجاوز حد السلطة مما يفضي إلى رد الدفع المدلى به.

في سائر الشروط الشكلية:

بما أنه ولناحية تقديم المراجعة الراهنة ضمن المهلة المحددة قانوناً لتقديمها؛ فإنه تقضي الإشارة إلى أنه وإن سبق للمستدعية أن تقدمت من وزارة النقل بكتب تسجلت لديها متعلقة بالمنحة الإضافية السنوية.....، إلا أن كلا من هذه الكتب اقتصر على الطلب من الجهة المستدعى ضدها "التكرم" باتخاذ إجراء عاجل في موضوع هذه المنحة درءاً لحصول اضطرابات وتوقف عن العمل قد يؤدي إلى شل حركة الملاحة الجوية؛ فيما تضمن الكتاب الذي وجهته في٢٠٠٠/١/١٩ وبشكل صريح طلب إقرار عدم توجب هذه المنحة على عاتقها؛ وبذلك فإن المراجعة الراهنة ولتقديمها ضد قرار رفض الإقرار موضوع الطلب، لا ضد الامتناع عن اتخاذ إجراء عاجل بشأن المنحة موضوعه مع ما يعنيه الإجراء العاجل من مبادرة الدولة لدفعها، تكون أي المراجعة مقدمة ضمن المهلة القانونية، ولا يعتد بصدور كتاب وزارة المالية رقم ٢٣٥/ص تاريخ ١٩٩٨/٣/١٤ المعتبر المنحة جزء من عقد التسوية، لا يعتد به على أنه رفض صريح، تأكد بالرفض الضمني موضع الطعن الراهن ويتعذر بالتالي قبول هذا الطعن لانصرام زمن يتدنى عن السنتين قليلاً بين الرفض الصريح والضمني، وذلك لثبوت عدم إبلاغ المستدعية لهذا الكتاب.

وبما أن المراجعة تكون واردة ضمن المهلة القانونية مستوفية سائر الشروط الشكلية فهي مقبولة شكلاً.

في الأساس:

وبما أن تقدير قانونية قرار الرفض موضع الطعن ينبغي أن تتم استناداً على ما يلي من مرتكزات:

- الجهة التي استقر على عاتقها أصلاً عبء أداء منحة الشهر الإضافي سنوياً لعمال ومستخدمي مطعم مطار بيروت الدولي المستثمر من قبل المستدعية.
- ترتب أثر على عقد تسوية أوضاع استثمار هذا المطعم الموقع في ١٩٩٢/١٢/٩ لناحية إسقاط العبء عن كاهل الجهة التي استقر عليها أصلاً، أم عدم ترتيبه أي أثر أم أي نتيجة لهذه الجهة.

بما أن الربط بين ما تضمنته مقدمة عقد التسوية، وما نصت عليه المادة الرابعة من هذا العقد يفضي إلى استنتاج أن مساهمة الدولة التي رمى هذا العقد إلى تخفيضها التدريجي، وصولاً إلى صيرورتها عدماً بدءاً من ١٩٩٥/١/١ هي تلك التي ترتبت عليها بنتيجة القرار رقم ٢٧ تاريخ ١٩٨٦/٢/١٢؛ فيما منحة الشهر الإضافي سنوياً المقررة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٤ تاريخ ١٩٧٩/١٢/٢٦ والتي استمرت المستدعى ضدها بدفعها بكامل قيمتها حتى نهاية العام ١٩٩١ ليست مشمولة بمفاعيل عقد التسوية، لاستقلال منشئها القانوني عن المساهمة التي عناها وقصدها عقد التسوية.

وبما أنه ينبني على مجمل ما تقدم أن رفض الإقرار بعدم توجب المنحة موضع البحث على عاتق مستثمر مطعم مطار بيروت الدولي لعلة اندماجها بعقد التسوية الذي وقعه مع الإدارة في ١٩٩٢/١٢/٩، هو رفض لا يقع في موقعه الصحيح قانوناً ويستوجب الإبطال لهذا السبب.

لذلك،

يقرر بالإجماع:

رد الدفعين المدلى بهما أن لناحية الصفة لتقديم هذه المراجعة وإن لجهة عدم قابلية القرار المطعون فيه بموجبها لطلب الإبطال،

قبولها أساساً؛ وتضمين المستدعى ضدها الرسوم والنفقات.

قرار أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٩.

تعليق على الحكم

١- سنحاول في تعليقنا على هذا القرار أن نظهر وقائع النزاع (أولاً) ثم تبيان أدلة الجهة المستدعية (ثانياً) والجهة المستدعى ضدها (ثالثاً) لنصل أخيراً إلى إبراز موقف مجلس شورى الدولة من القضايا المثارة في هذه القضية وموقفنا منها (رابعاً)

أولاً: وقائع النزاع

٢- نشأ هذا النزاع بين الدولة ممثلة أساساً بوزير النقل وبين شركة التزام لبنانية في القطاع الخاص هي شركة أبيلا. وكانت هذه الشركة قد ارتبطت بعقد امتياز مع الدولة لاستثمار مطعم مطار بيروت الدولي وملحقاته. إن هذا التعاقد يرجع إلى تاريخ بعيد إذ أبرم في تاريخ ٧٤/٤/١, ثم مدد مرات عديدة حتى ٨٤/٧/٩ حيث وقَّعت الدولة معها اتفاقاً أجاز لها حق استثمار المطعم لمدة ستة أشهر مقابل خمسة وعشرون بالمئة من الإيرادات غير الصافية لصالح الخزينة. هذا وقد تم تمديد هذا الاتفاق تباعاً لقرارات صادرة عن وزير الأشغال العامة والنقل وبموافقة مجلس الوزراء؛ وكان آخرها القرار رقم ٢٣٦ تاريخ ٩٠/١٠/٥ الذي حدد تاريخ ٩٥/١/١٩ أجل نفاذ عقد الاستثمار. وقد نشب النزاع من جراء قرار وزير النقل بتحميل الشركة الملتزمة دفع منحة شهر سنوية لصالح جميع المستخدمين والعاملين في مطار بيروت الدولي في المطعم الذي تستثمره هذه الشركة, الأمر الذي لم يرق لها مما حملها على طلب إبطال هذا القرار.

إن أساس هذه المنحة المتنازع بشأنها والمضافة سنوياً لراتب المستخدمين هو طلباً كان قد قدم من هؤلاء المستخدمين والعاملين إلى مجلس الوزراء يطلبون فيه إعطائهم راتب شهر إضافي ليس عن كل عام بل عن كل ستة أشهر, وذلك أسوة بما هو متبع مع مستخدمي وعمال المؤسسات العامة وموظفي كازينو لبنان؛ وقد طلبوا أن تقوم الدولة نفسها بتأمين ذلك بصورة مباشرة وليس عن طريق المستثمر ذاته.

أمام هذه المطالب العادلة برأي مجلس الوزراء, قام هذا الأخير بإصدار قرارين اثنين بشأن هذه المنحة المطلوبة:

- **الأول** بتاريخ ٧٩/١٢/٢٦ تحت رقم ٧٩/٤ وافق بموجبه مجلس الوزراء على منح العاملين والمستخدمين منحة الشهر الإضافية المطلوبة وقد قدرت قيمتها ب ٣٠٠ ألف ليرة سنوياً.
- **الثاني** بتاريخ ٨٤/١١/٢٧ تحت رقم ٨٤/١٧ وتضمن تحديد قيمة المنحة السنوية بما يعادل الأجور الصافية عن شهر واحد لمستحقيها وهم مستخدمو وعمال

المطاعم؛ وقد أوصى هذا القرار وزارة الأشغال العامة والنقل العمل على تعديل أحكام دفتر الشروط المتعلق بعقد التلزيم الخاص باستثمار مطعم المطار بحيث يتحمل الملتزم أعباء هذه المنحة مستقبلاً. وهذا يعني تحمل موازنة الدولة هذه المنحة السنوية لحين قيام وزير النقل بتحقيق هذه النتيجة المرجوة بالنص على إلزام الشركة المستثمرة صاحبة الإمتياز مستقبلاً بدفع هذه المنحة, بحيث يصار إلى النص عليها كبند مضاف بعقد التلزيم. وبالفعل فقد استمرت الدولة بدفع المنحة للمستحقين حتى عام ١٩٩١ لتمتنع بعد ذلك بدءاً من عام ١٩٩٢. وكان السبب الرئيسي لهذا التوقف استناد وزارة النقل إلى أن المنحة قد أصبحت على عاتق الملتزم نظراً لدخولها في عقد تسوية تم توقيعه مع الشركة الملتزمة بتاريخ ٩٢/١٢/٩. هذا الأمر دحضته هذه الأخيرة معتبرة بأن عقد التسوية المشار إليه لم يتطرق إلى هذا الأمر لا من قريب أو من بعيد. والدليل على ذلك أن دفتر الشروط المعدل لعقد التلزيم والذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من عقد التسوية لم يتضمن ما يلزمها بعبء هذه المنحة.

٣- استمرت هذه المشكلة قائمة إلى أن قام وزير النقل بتوجيه كتاب لمجلس الوزراء تحت رقم ٢١٣ تاريخ ٩٧/٤/٣ ليقوم المجلس باتخاذ القرار بشأن الجهة التي يقع على عاتقها دفع المنحة آنفة الذكر. كما قام من ناحية أخرى بتوجيه كتاب آخر بتاريخ ٩٨/١١/١١ تحت رقم /٣١ إلى وزارة العدل طالباً رأي هيئة الإستشارات والتشريع فيما إذا كانت المنحة موضع البحث ما زالت على عاتق الدولة؛ بيد أن وزير النقل عاد واسترد الملف قبل إبداء هذه الهيئة رأيها في الموضوع مكتفياً برأي وزارة المالية التي وضعت مسألة دفع هذه المنحة على عاتق المستثمر.

٤- حينما وجدت الشركة المستدعية نفسها في هذا الموقف، وإزاء الموقف الواضح لوزير النقل من مسألة وجوب أن تدفع هذه المنحة تقدمت بمذكرة ربط نزاع تطالب فيها بعدم إلزامها بدفع هذه المنحة السنوية؛ وعند امتناع الوزير عن الرد، تقدمت الشركة المستدعية

بمراجعة طعن بالإبطال ضد قرار الرفض الضمني المشار إليه بتاريخ ٢٠٠٠/١/١٩ طالبة من مجلس شورى الدولة إضافة إلى إبطال هذا القرار عدم تحميلها عبء هذه المنحة.

ثانياً: أدلة المستدعية

٥-إستندت المستدعية في تأسيسها لهذه المراجعة على ما يلي:

- إن مراجعتها قد استوفت شروط قبولها شكلاً نظراً لتقديمها لمجلس الشورى خلال مهلة الشهرين على القرار الضمني بالرفض لمطالبيها من جانب وزارة النقل.
- إن قرار الرفض الضمني موضع الطعن يستوجب الإبطال لناحية الأساس نظراً لمخالفته قراري مجلس الوزراء؛ وبالذات القرار الأول الذي سبقت الإشارة إليه بتاريخ ٧٩/١٢/٢٦، والذي قرر أن تتحمل الدولة عبء هذه المنحة لمستخدمي عمال مطعم مطار بيروت؛ مما يعني عدم اختصاص الوزير باتخاذ قرارات مخالفة تماماً لقرارات السلطة الأعلى منه. كذلك استندت الشركة المستدعية إلى مخالفة القرار المطعون فيه لشروط الرجوع عن القرارات الإدارية الفردية النافذة والمنشئة للحقوق. إن الشركة المستدعية تقصد بذلك قرار مجلس الوزراء المشار إليه أعلاه، لأنه حين حمَّل الدولة عبء هذه المنحة السنوية يكون قد سلَّم ضمنياً بحقها في أن تتحرر من هذا العبء غير المتوجب عليها بحسب وجهة نظرها.

ثالثاً: أدلة الجهة المستدعى ضدها (الدولة)

٦- أجابت الدولة بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٠ على مراجعة المستدعية طالبة فيها كالعادة رد المراجعة شكلاً وإلا بالأساس لعدم جديتها وعدم قانونيتها وذلك للأسباب التالية:

- وجوب رد المراجعة شكلاً لعدم صحة الخصومة الناجم عن تمثيل الشركة المستدعية عن طريق الوكالة المعطاة منها إلى المحامي الذي قدم المراجعة بإسم الشركة. في حين كان يجب أن يوقع محامٍ آخر على نفس الإستدعاء، لأن المراجعة المقدمة من قبل الشركة تشير إلى تمثيل الشركة بمحامين اثنين وليس بمحامٍ واحد. إضافة إلى قدم هذه الوكالة التي تعود لأكثر من عشر سنوات وعدم

تجديدها من قبل رئيس مجلس الإدارة الجديد الذي خلف الرئيس القديم صاحب التوكيل. إن هذا الإدعاء هو في نظرنا واهي وضعيف ولا يمكن أن نسنده حتى إلى منطق قوي، فموت الموكل لا يقدم ولا يؤخر من حيث بقاء هذه الوكالة طالما أنها لم تلغ أو لم يتم الرجوع عنها؛ خصوصاً وأن رئيس مجلس إدارة هذه الشركة عقدها بهذه الصفة بالذات، أي كرئيس لشركة تتمتع بالشخصية المعنوية. أما لناحية القول بأن المحامي الآخر للشركة لم يوقع على الإستدعاء فهو قول ضعيف أيضاً، إذ يكفي توقيع أحد محامي الشركة ويكون هذا الأمر صحيحاً طالما أن له توكيل عن هذه الشركة.

- وجوب رد المراجعة لناحية الأساس وبالتالي عدم جواز تقديم طلب إبطال القرار المطعون فيه نظراً لأنه لا يشكل قراراً إدارياً منفصلاً عن العقد المبرم مع الشركة صاحبة إمتياز مطعم مطار بيروت الدولي، بل هو ملازم للعقد وغير منفصل عنه؛ وهو بالذات مرتبط بعقد التسوية الذي أصبح جزءاً لا يتجزأ من عقد التلزيم الأصلي. وهذا يعني أننا إزاء دعوى قضاء شامل وليس دعوى إبطال. وهذه هي في نظرنا نقطة حاسمة سوف تدفع مجلس شورى الدولة إلى إعطاء رأيه بصراحة حول المعايير المعتمدة من أجل التفريق بين القرارات الإدارية المنفصلة والقرارات الإدارية غير المنفصلة.
- كما دفعت المستدعى ضدها برد الدعوى من ناحية الشكل لإنقضاء مهلة المراجعة بالنظر لأن تاريخ تبليغ المستدعية لكتاب وزارة المالية رقم ٢٣٥ تاريخ ٩٨/٣/١٤، قد تضمن رفض اعتبار المنحة على حساب الدولة. كذلك يجب رد الدعوى لسبب آخر يتعلق بسبق تقديم المستدعية قبل ربطها للنزاع في ٢٠٠٠/١٠/١٩ لطلبات متعددة لوزارة النقل كان أولها بتاريخ ٩٧/١١/١٠؛ إن هذه الطلبات هدفت إلى ذات غاية مذكرة ربط النزاع الأخيرة، والتي على أثرها تم تقديم المراجعة الحالية. وكأن الدولة تعتقد بأن المهلة القانونية قد سبق وانقضت منذ زمن بعيد ترجع إلى ما يزيد على السنتين الإثنتين؛ والسبب في ذلك يكمن في

مجموعة هذه الطلبات المقدمة في السابق والتي لم تجد رداً من وزارة النقل المعنية، مما كان يفرض على عاتق المستدعية وجوب الطعن فيها من قبل.

- وأخيراً دفعت الدولة لناحية الأساس بوجوب رد المراجعة لأن تسويةً كانت قد تمت مع المستدعية بتاريخ ٩٢/١٢/٩ تم بموجبها تحديد مساهمة الدولة في دفع رواتب مستخدمي مطعم المطار وملحقاته بنسب معينة من حصة الخزينة من الواردات الإجمالية إبتداءً من ٩٢/١/١ ولغاية نهاية عام ١٩٩٤. وبالتالي فإن عقد التسوية المشار إليه قد شمل المنحة المطالب باعتبارها على عاتق الدولة.

رابعاً: موقف مجلس شورى الدولة في هذه القضية

٧- قبل عرضنا لموقف مجلس شورى الدولة لا بد لنا من إيراد الملاحظة التالية: أشار مجلس شورى الدولة إلى أن تقرير المستشار المقرر الصادر في ٢٠٠٢/٦/١٢ بشأن هذه الدعوى والذي اقترن بمطالعة مؤيدة له في الجوهر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٢٥ وقد تضمنا معاً نقطة محورية تتعلق بمدى جواز طلب إبطال القرار المطعون فيه؛ وقد انتهيا كلاهما إلى عدم جواز طلب إبطال هذا القرار باعتبار أن قرار الرفض الضمني الصادر عن وزير النقل، وكذلك قراري مجلس الوزراء بشأن منحة الشهر الإضافية السنوية من أصل إيرادات الخزينة المتأتية من استثمار مطعم المطار تعتبر كلها قرارات ملازمة لعقد الإستثمار وبمناسبة تنفيذه. وهذا يعني عملياً تبني موقف الدولة المستدعى ضدها التي كانت قد طالبت بعدم جواز قبول دعوى الإبطال لأن القرارات المطلوب إبطالها يجوز أن تقدم بشأنها مراجعة عقدية تنتمي لفئة القضاء الشامل. هذا وقد قدم الفريقان ملاحظاتهما على التقرير والمطالعة، وأوضحت المستدعية نقطة هامة في ردها"بأن موضع طعنها، هو لإبطال أياً من قراري مجلس الوزراء الصادرين عامي ٧٩ أو ٨٤ كما أبرز كل من التقرير والمطالعة وإنما هي تطعن بقرار الرفض الضمني الناجم عن التزام الدولة الصمت وعدم الرد على طلبها بالحصول على إقرار من جانب الدولة بعدم توجب هذه المنحة عليها تطبيقاً لما نص عليه قراري مجلس الوزراء المشار إليهما أعلاه.

وقد أشار المجلس إلى أنه قد أصدر بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٧ قراراً إعدادياً تحت رقم ٢٠٠٢/١٠٣-٢٠٠٣ قضى بعدم قبول المراجعة شكلاً وبفتح المحاكمة وإعادة الملف للمستشار المقرر لاستكمال التحقيق عند الإقتضاء بغية الوصول لوضع تقرير بالأساس. وفيما يلي رد مجلس شورى الدولة على النقاط القانونية المثارة والإجتهادات المهمة التي تضمنها موقف المجلس:

بالنسبة للصفة:

٨- طلبت الجهة المستدعى ضدها برد المراجعة لعيب في الصفة ناجم عن عدم صحة التمثيل. وهذا متأتٍ من كون هذا الإستدعاء قد تضمن الإشارة إلى أن تقديمه قد تم من قبل محامين إثنين، في حين أن الإستدعاء لم يحمل إلا توقيع أحدهما فقط. كما أن التمثيل يعيبه أيضاً أن سندي التوكيل المرفقين بهذا الإستدعاء يعتبران ساقطين وباطلين:

- إما بوفاة الموكل في كل منهما وهو السيد ألبير أبيلا.
- وإما كذلك بمرور أكثر من عشر سنوات على تنظيم كل من الوكالتين ولم يعمل على تجديدهما.

من ناحية أخرى أضافت المستدعية ضدها في سياق عدم صحة التمثيل أن الوكالة الأولى لم تجز للوكيل حق رفع الدعاوى أمام المجلس، في حين أن الوكالة الثانية التي أجازت مثل هذا الحق أعطيت لمحامٍ وكيل لم يوقع الإستدعاء (أي المحامي الآخر).

٩- لكن مجلس شورى الدولة فنَّد هذا العيب الشكلي ورفضه على الشكل التالي: في بداية رده رأى مجلس الشورى وعن حق بأن استدعاء المراجعة الراهنة الموقعة من المحامي الأستاذ فريد حداد قد أرفق به وكالة منظمة بتاريخ ٧١/٣/٣ لدى كاتب العدل في بيروت وبموجبها أوكل السيد ألبير أبيلا بصفته رئيس مجلس الإدارة – المدير العام لمؤسسة أبيلا ش.م.ل إلى الأستاذين فؤاد نقاع ولموقع الإستدعاء متحدين ومنفردين مهمة المرافعة والمدافعة عن المؤسسة لدى كافة المحاكم في كل دعوى حادثة أم ستحدث، وسواءً كانت مقامه منها أم عليها ومع أي شخص كان وبأي خصوص كانت. وهذا يعني أن هذه

الوكالة تجيز لأي من المحامين منفردين أو متحدين بتمثيل الشركة المستدعية لدى كافة المحاكم في أي دعوى. كما أنه ومن ناحية ثانية فإن الوكالة المعطاة من السيد ألبير أبيلا لم تنظم منه بصفته الشخصية ولصالحه الخاص بل بصفته رئيس مجلس الإدارة المدير العام؛ وبالتالي فإن وكالته لا تنقضي بوفاته بل تبقى قائمة لأنها نظمت بإسم الشركة ولحسابها الخاص كشخص معنوي؛ مما يدفع للإعتقاد بأن توكيل الأستاذ حداد الموقع على الإستدعاء هو توكيلاً سليماً صادر عن الشركة ولا يزول إلا بزوالها طبقاً لما نصت عليه المادة ٨٠٩ من قانون الموجبات والعقود الصادر في ٣٢/٣/٩. وهكذا نخلص للقول بأن الدفع المبدى من قبل الدولة المستدعى ضدها بعدم صحة التمثيل أو بعدم تجديد الوكالة الناجم عن الوفاة هو مردوداً وغير سليماً.

في قابلية القرار المطعون فيه للطعن بالإبطال

١٠- تطالعنا فكرة محورية وأساسية، أجاد فيها مجلس شورى الدولة في تحديده لنظرية الأعمال الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، والمعيار الواجب اعتماده حتى نستطيع التفريق بينها وبين الأعمال الإدارية الغير منفصلة عن العقد والتي لا تقبل الطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة. وقد أثيرت هذه القضية من قبل الدولة المستدعى ضدها والتي اعتبرت بأننا إزاء مراجعة قضاء شامل على اعتبار أن العقد الذي كان يربط بين الفريقين لإستثمار مطعم مطار بيروت الدولي هو عقد امتياز؛ هذا إذا لم يكن في أصل انعقاده، لا بل جاء مكملاً له ومرتبطاً به على نحو لا يقبل التجزئة من خلال عقد التسوية الذي ارتبط به هذا القرار المطعون به مباشرة. والمعلوم أن القاعدة العامة التي سبق وأقرها الإجتهاد تفيد بأن طلب الإبطال لا يقبل من المتعاقد مع الإدارة طعناً بالقرارات والتدابير المتخذة من قبلها في معرض تنفيذ العقد. وهنا جاء اجتهاد مجلس شورى الدولة في الحكم ليعرض وعلى نحو مفصل ولأول مرة حسب علمنا بهذا الأسباب وبالتمثيل لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، من أجل تطبيق الإجتهاد الذي عرضه المجلس تفصيلاً على معطيات القضية الراهنة.

١١- وفي الحقيقة إن المبدأ العام ليس جديداً في ذاته، إذ سبق لمجلس شورى الدولة أن شدد على التفرقة بين القرار الإداري المنفصل عن العقد الذي يقبل الطعن، والقرارات التي هي على العكس من ذلك تكون ملازمة لتنفيذ العقد ولا تقبل بالتالي أن يطعن فيها بالإبطال. وإنما في إطار دعوى العقد الإداري كقضاء شامل، سيما وأن المتعاقد هو الذي يرفعها ضد الإدارة المتعاقدة معه يطالبها فيها بموجبات مالية منبثقة عن العقد.

(ش.ل. قرار رقم ١٢ تاريخ ١٩٧٠/١٢/١٦ شركة الزيوت/ الدولة م.إ ١٩٧١ ص٣ (قرار منفصل عن العقد)؛ ش.ل. قرار رقم ٢٣ تاريخ ١٩٧١/١/٢٥ شركة سير الإيزر/ الدولة ١٩٧١ ص٦).

أما الإجتهاد الفرنسي فإنه سبق له وأكد هذه التفرقة بين القرارات الصادرة بمناسبة العقد الإداري بين قرارات منفصلة وأخرى غير منفصلة، وذلك في عدة أحكام له.

C.E.4 fév. 1926 Dame casaco D 1927. 3.1. C.E. Ass. 15 oct.1993 Minu Aghor Rec p283; C.E. 9 Sept. 1994 Boumba. J C.P 1994, TV R 311.

١٢- أما بالنسبة للقضية التي بين أيدينا، فهي وعلى الرغم من تأكيدها لإجتهاد سابق وغير حديث إلا أننا نرى أن هذا الإجتهاد يتعدى ما سواه بحيث يصلح أن يكون مصدراً مباشراً لمعيار التفرقة بين القرارات المنفصلة والغير المنفصلة عن العقد الإداري. إن مجلس الشورى قد عرض من ناحية أولى للمبدأ العام وهو أن القرارات والتدابير المتخذة من قبل الإدارة المتعاقدة في علاقتها بالفرد أو الشركة المتعاقد معها لا تقبل الطعن عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة. والسبب في ذلك يعود إلى أن تلك القرارات والتدابير تكون مستمدة من العقد ولصيغة به، بل ومنبعثة من الأحكام التعاقدية المنصوص عليها فيه، فتناولها بصورة مباشرة على اعتبار أن آثارها تنصب عليه. وأعطى مجلس الشورى أمثلة عن مثل هذه القرارات غير المنفصلة والتي ينطبق عليها هذا المعيار، مما يؤكد إرادته في أن يكون هذا الحكم إجتهادياً بالدرجة الأولى في هذه المسألة، ومنها: تعديل الموجبات والحقوق العائدة للمتعاقدين، أو تغيير في ماهية الإلتزامات المتبادلة (وهي في رأينا لا تختلف عن المثال الأول وهو تعديل في الموجبات والعقود)، أو كحالة فسخ العقد سواء لخطأ منسوب للمتعاقد أو كامتياز معطى للإدارة مبني على سلطتها التقديرية تحقيقاً

للصالح العام الذي لا تأتلف حسن إدارته ورعايته مع هذا العقد. علماً بأننا نميل إلى التفرقة بين اصطلاح"فسخ العقد"، وهو يعني إنهائه بطريق إداري نظراً لتقصير المتعاقد وبين إنهاء العقد أو إلغائه للصالح العام وصالح المرفق دون أن يكون ذلك مرتبطاً بتقصير من المتعاقد.

١٣-**أما من ناحية ثانية،** فإن مجلس شورى الدولة قد أبرز وبشكل واضح بأن هناك طائفة من العقود المنفصلة حقيقة عن العقد والتي لا تخضع لدعاوى العقد كقضاء شامل وإنما تدخل في دائرة مراجعات طائفة الإبطال لتجاوز حد السلطة. وقد أعطى عدة أمثلة عن هذه القرارات التي تكون قابلة للإنفصال عن العقد، كذلك المتخذة في معرض إجازته السابقة أم التصديق اللاحق عليها.

(ش.ل. قرار رقم ١١٥ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣ نقابتا المهندسين في بيروت وطرابلس/ الدولة م.إ ٢٣/١٩٦٩ أو التوقيع على العقد قبل عرضه على التصديق: ش.ل. قرار رقم ١٢ تاريخ ١٩٧٠/١٢/١٦ الشركة اللبنانية للزيوت/ الدولة م.إ ١٩٧١ ص٣).

هذا، وقد رتب مجلس الشورى النتيجة القانونية الناجمة عن مثل هذه العقود المنفصلة عن العقد والمتمثلة في قابليتها لطلب الإبطال لتجاوز حد السلطة. وأضاف المجلس في هذا السياق، أنه وفي حال ترتب نتائج مالية لاحقة في معرض طلب الإبطال فهذا لن يغير بشيء في كون هذه المراجعة هي مراجعة إبطال، خصوصاً وأن المستدعي في هذه المراجعة لم يطلب الحكم له بهذه النتائج. وهذا هو بالفعل ما لمسناه هنا في هذه القضية حيث اعتبر مجلس شورى الدولة أن القرار المطعون فيه يبقى قراراً منفصلاً عن العقد يقبل الإبطال لتجاوز حد السلطة، حتى ولو حكم ببعض التعويضات المالية الناجمة عن عدم التزام الشركة المستدعية بدفع منحة التعويض السنوي المختلف عليه لمستخدمي وعمال المطار. فالمراجعة الحالية تبقى مراجعة إبطال طالما أن المطالبة والحصول على هذه التعويضات المالية لم تكن الموضوع الأصلي لهذه المراجعة.

وقد انتهى مجلس الشورى بشأن هذا التطبيق إلى أن القرار المطعون فيه هو في الواقع ليس كما صورته الدولة المستدعى ضدها كمنازعة قضاء شامل، وإنما هو في حقيقته قرار إداري منفصل عن عقد الإمتياز أو التلزيم المبرم بين الدولة والشركة، لأن إقرار المنحة من

قبل مجلس الوزراء كعمل منفرد كان تدبيراً يرمي إلى إعطاء إجابة عادلة من الدولة لمطالب عادلة لصالح مستخدمي هذا المطعم أسوة بغيرهم من مؤسسات مماثلة عامة كانت أم خاصة بشأن الراتب الإضافي أو المنحة السنوية. وكأن الدولة هنا ممثلة بمجلس الوزراء قد أصدرت هذا القرار بتقرير المنحة كقرار صدر عن سلطتها الإدارية وبصفتها سلطة عامة هدفها رعاية شؤون عمالية عادلة؛ أي أنها لم تكن تستهدف التأثير بصورة حالة أو فورية على شروط عقد الإستثمار المبرم بين الدولة والشركة. والدليل على ذلك يكمن في كون القرار الثاني لمجلس الوزراء الذي حدد مقدار هذه المنحة قد دعا وزير النقل للسعي نحو تغيير بنود عقد الإستثمار ليصير إلى تحميلها لهذه الشركة بعد إدخالها كبند من بنود شروط العقد. وهذا يدل بشكل واضح أن مجلس الوزراء يدرك جيداً أن عقد الإستثمار بذاته لا ينطوي على شرط تعاقدي لإلزام الشركة بهذه المنحة.

١٤- أما بشأن مهلة المراجعة فقد سبقت الإشارة إلى أن من بين دفوع الدولة المستدعى ضدها للتخلص من هذا النزاع قولها في أن هذه المراجعة قد قدمت خارج مهلة الشهرين مما يرتب عليها وجوب عدم قبولها شكلاً. وهكذا أدلت الدولة بأن مذكرة ربط النزاع التي تم على أثرها تقديم المراجعة الحالية ضد قرار الرفض الضمني الناجم عنها في ٢٠٠٠/١/١٩ لم تكن الأولى، إذ أوضحت الدولة بلائحتها الجوابية بأنه سبق للشركة المستدعية أن تقدمت من وزارة النقل خلال العامين ٩٨/٩٧، أي قبل تقديم المراجعة الراهنة بأكثر من سنتين. وكانت جميع هذه الطلبات من جانب الشركة تتصل بذات موضوع ربط النزاع الحالي؛ أي عدم الإقرار بإلزامها بدفع المنحة الإضافية السنوية للعمال والمستخدمين. وبالتالي، فإن هذه المراجعة الحالية قد جاءت خارج المهلة، لأنه كان يجب على الشركة المستدعية أن تطعن من قبل ومنذ زمن بعيد على سكوت الإدارة، الأمر الذي يحتم اعتبار مهلة الطعن منصرمة ومنذ فترة طويلة.

لكن مجلس الشورى بحنكته وفهمه لوسائل الإدارة الخفية، لم يجاري الدولة في هذا المنطق؛ بل عمد إلى التفريق وبشكل جريء بين التماس الأفراد أصحاب الشأن من الإدارة باتخاذ إجراءات أو تدابير صوناً لحقوقهم ومصالحهم سيما إذا كانت في سبيل مواجهة أمر عاجل،

وبين مذكرة ربط النزاع التي هي أمر مختلف لأنها وسيلة تعبير عن إرادة نهائية من صاحب الشأن باستصدار قرار صريح أو ضمني من الإدارة للطعن فيه أمام مجلس شورى الدولة.

١٥- وتطبيقاً لهذه التفرقة رأى مجلس الشورى وعن حق أن هذه الكتب أو الطلبات التي أشارت إليها الدولة والسابقة على مذكرة ربط النزاع قد اقتصرت على الطلب من الجهة المستدعى ضدها التكرم باتخاذ إجراء عاجل في موضوع هذه المنحة درءاً لما قد يحصل من اضطرابات وتوقف عن العمل بشكل قد يؤدي إلى شل الحركة الملاحية الجوية؛ وبالتالي فإن هذه الطلبات قد اقتصرت على عرض واقع معين حاولت الحكومة تجنب ما قد ينجم عنه مما يحول دون اعتبارها من قبيل مذكرة ربط لنزاع معين. وهذا الأمر يختلف مع المذكرة الحقيقية التي وعلى أثرها قدمت الشركة المستدعية المراجعة الراهنة؛ ففي الطلب التي وجهته هذه الشركة لوزارة النقل بتاريخ ٢٠٠٠/١/١٩ فإنها قامت وطلبت بشكل صريح إقرار من الدولة بعدم توجب هذه المنحة على عاتقها. وبالتالي، فهذا يعني أن المراجعة الراهنة تكون قد قدمت ضد قرار رفض ضمني يتمثل في عدم إقرار موضوع هذا الطلب؛ أي أنه لا يمكن اعتبارها مراجعة إبطال تستهدف مجرد الإمتناع السلبي عن اتخاذ إجراء عاجل بشأن هذه المنحة مع ما يعينه هذا الإجراء العاجل من مبادرة الدولة لدفعها. هذا التصوير السليم من جانب مجلس الشورى دفعه وبشكل طبيعي إلى الحكم بقبول هذه المراجعة من ناحية الشكل نظراً لكونها قدمت ضمن المهلة القانونية.

١٦-والسؤال الذي نطرحه هنا يدور حول ماهية القرار الإداري السلبي الذي يتبدى بمجرد إمتناع الإدارة وسكوتها عن انخاذ موقف أو إصدار قرار كان يتوجب عليها في نظر الأفراد إتخاذه لوجود أمر عاجل؛ كإمتناع الإدارة عن البت في طلب الترخيص أياً كان نوعه سواء بالبناء أو السكن أو دخول الميناء أو حرم المطار أو الترخيص بمحل تجاري أو مؤسسة صناعية... إن هذه القرارات السلبية لا تعتبر في لبنان قراراً إدارياً نافذاً من شأنه إلحاق الضرر في مفهوم المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة والتي حددت معنى وجوهر

القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة. إن هذه المادة تتطلب برأينا موقفاً إيجابياً من الإدارة يتمثل في إصدار قرار صريح. وعلة ذلك أن المادة ٦٧ من نظام مجلس الشورى وضعت قاعدة آمره من الإنتظام العام للمداعاة أمام مجلس شورى الدولة، ألا وهو ضرورة وجود قرار إداري توجه إليه المراجعة؛ وفي مطلق الأحوال تجد هذه القاعدة تطبيقها في الأصل وكقاعدة عامة بالنسبة لدعاوى الإبطال لتجاوز حد السلطة, لأنه وبحكم المنطق هناك قرار إداري صريح نافذ ومن شأنه إلحاق الضرر في مفهوم المادة ١٠٥, ويكون بالتالي موضوعاً لدعوى الإبطال بطريق مباشر ومن دون أي إجراء آخر مسبق, وهذا يعني أنه لا يشترط تقديم مذكرة ربط نزاع، وفقاً للمادة ٦٨، التي أوجدت هذا النظام في حالة عدم وجود قرار إداري صريح ومباشر, مما يقتضي ضرورةً استصدار قرار من الإدارة لأنه بغير ذلك سيكون مستحيلاً تقديم مراجعة أمام مجلس الشورى طبقاً للمادة ٦٧.
فمذكرة ربط النزاع تنطبق في الأصل وكقاعدة عامة على منازعات القضاء الشامل كطلبات التعويض في نطاق المسؤولية الإدارية الضارة به والملازمة لتنفيذ العقد, وهي طلبات تتميز عموماً بأن لها متضمنات أو موجبات مالية بصورة مباشرة أو شبه مباشرة.

١٧- وهنا لا بد أن نشير إلى أنه تبقى على حدود قضاء الإبطال وقضاء الشامل حالة القرارات الإدارية السلبية التي يعرض لها الفقه في بعض الحالات والتي تتمثل في إصدار قرار كان يجب إصداره بطريقة أو بأخرى. إن هذه الحالة الفريدة لا تعتبر قرارات بالمعنى الصحيح في لبنان لأنها ليست قرارات صحيحة, وأنه بالنظر للمادة ٦٧ من نظام مجلس الشورى كما أشرنا فإنه لا يمكن أن تقدم مراجعة إبطال ضد هذا الموقف السلبي للإدارة لأن هذه المادة تتطلب في كل الأحوال وجود قرار صريح لإمكانية تقديم مراجعة أمام مجلس الشورى؛ وذلك مثلاً على خلاف الوضع في مصر حيث أن نظام مجلس الدولة المصري في القانون الحالي الذي ينظمه، وهو قانون ٧٢/٤٧، نص صراحة في إحدى فقرات المادة العاشرة منه "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية، حالة امتناعها عن إصدار قرار إداري كان يجب عليها اتخاذه طبقاً للقوانين أو اللوائح (الأنظمة)".

فمثل هذا النص غير موجود في لبنان, حيث أن المادة ٦٧ كما رأينا في نظام مجلس الشورى اللبناني تتطلب ضرورة وجود قرار إداري للطعن فيه، ومن ثم لا يعتبر مجرد الإمتناع عن إصدار قراراً عملاً إدارياً يقبل الطعن. وهو في رأينا ما أراد أن يشير إليه مجلس شورى الدولة بصورة مستترة؛ ولو أننا كنا نفضل أن يقولها المجلس بشكل مباشر وصريح بأن مجرد امتناع الإدارة أو ما يسمى بالقرار السلبي لا يعتبر قراراً إدارياً بالطعن بالإبطال مثل حالة سكوت الإدارة المستدعى ضدها في الدعوى الراهنة وعدم ردها على طلبات للشركة المستدعية. ومن ثم فإنه وإزاء هذا الموقف السلبي للإدارة لا بد من تقديم مذكرة ربط نزاع وفقاً للمادة ٦٨ من نظام مجلس الشورى من أجل استصدار قرار حقيقي للخروج من حالة الإمتناع السلبي إلى موقف إيجابي محدد, ويتمثل في رفض الإدارة لمذكرة ربط النزاع التي تتضمن مطالب صاحب الشأن. إن الخروج من حالة الفراغ المحتمل نتيجة إمكانية عدم رد الإدارة على مذكرة ربط النزاع خلال الشهرين المحددين لها للرد عليها, فإن المادة ٦٨ من نظام مجلس الشورى قد قضت بأن مجرد عدم الرد يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض.

إن قرار الرفض الضمني القائم في هذه القضية الحالية هو القرار الحقيقي الذي يجوز الطعن فيه مثلما حدث؛ وبما أن هذه المراجعة قد تمت ضمن المهلة القانونية, أي خلال مهلة الشهرين التاليين, مما يجعل هذه المراجعة مقبولة لورودها ضمن المهلة.

١٨-والحقيقة إن القضية الحالية موضوع التعليق تمثل نموذجاً صادقاً لحالة القرارات السلبية في لبنان؛ فإزاء طلبات الشركة المستدعية والتي لم تجد أية أجوبة عليها من الدولة, بل مجرد قرارات ومواقف سلبية يعتد بها؛ مما دفع هذه الشركة إلى استخدام المادة ٦٨ من نظام مجلس الشورى بطريقة محددة وواضحة؛ فقدمت مذكرة ربط نزاع بقيت من دون رد، مما أفضى إلى قرار ضمني بالرفض تماماً كالقرار الإداري الصريح.

صحيح أن نظام مذكرة ربط النزاع يرتبط بالأصل بمنازعات القضاء الشامل (ش.ل. قرار رقم ٢٦١ تاريخ ٢٠٠٠/٣/٣ الشيخ سويد/ الدولة. م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٤٨١),

إلا أنه يمكن اللجوء لاستخدام أسلوب المذكرة في طريقة واحدة, وذلك على الرغم من تعلقها بقضاء الإبطال وليس القضاء الشامل, وهي فرضية أو حالة امتناع الإدارة عن اتخاذ مواقف يتطلب منها القانون أو ظروف الواقع ضرورة التدخل حماية للمصلحة العامة, وهذا ما اصطلح على تسميته بالقرارات الإدارية السلبية.

١٩- أما بالنسبة للأساس, فقد عمد مجلس شورى الدولة إلى تحديد مواقف الطرفين: الدولة المستدعى ضدها والشركة المستدعية من ناحية أي الجهتين اللتين يقع على عاتقهما أصلاً عبء إجراء اداء منحة الشهر الإضافي سنوياً لعمال ومستخدمي مطعم مطار بيروت الدولي المستثمر من المستدعية. كما حاول المجلس الإجابة على التساؤل المتعلق بتحديد الأثر المترتب على عقد التسوية المبرم عام ١٩٩٢ بين الدولة والشركة المستدعية, وعن مدى إمكانية نقل عبء الإلتزام بالمنحة السنوية من عاتق الدولة إلى عاتق المستثمر وهي الشركة المستدعية.

بالنسبة للتساؤل الأول: أي مسألة تحديد الجهة التي كانت تتحمل أصلاً عبء أداء منحة الشهر السنوية للعمال والمستخدمين؛ وقد أجاب مجلس الشورى بأن قرار مجلس الوزراء الصادر في ٧٩/١٢/٢٦ يحدد صراحة عبء دفع هذه المنحة الذي يقع على عاتق الدولة إستنزالاً من حصتها المالية العائدة لها نتيجة لعقد الإستثمار المشار إليه أعلاه. وفي هذا السياق إستند مجلس الشورى إلى دفتر الشروط الأصلية عند إبرام عقد الإمتياز في ٧٤/٤/١, ولا في الصيغة الأخرى لدفتر الشروط عند إبرام الإتفاق التالي مع الشركة في ٨٤/٧/٩؛ وهكذا أتت الصياغة موحدة ولا تتضمن أية إشارة في دفتر الشروط إلى تحمل المنحة من قبل الشركة. جل ما تضمنه عقد الاستثمار إذاً الإشارة إلى حقوق المستخدمين بشأن الرواتب والأجور العادية مقابل العمل. وهذا ما أكده بالفعل قرار مجلس الوزراء الآخر الصادر في ٨٤/١١/٢٧ والذي أيد مضمون القرار الاول المشار إليه أعلاه لناحية إلتزام الدولة بهذه المنحة على أن تخصمها من عائداتها المالية التي تعود لها؛ والدليل على هذا الأمر ينبع من أن القرار الثاني قد تضمن مجرد توصية لوزارة الأشغال العامة والنقل

بتعديل أحكام دفتر الشروط الخاصة بعقد الاستثمار على نحو يؤدي إلى نقل عبء هذه المنحة من على عاتق الدولة إلى الشركة المستدعية.

٢٠- بالنسبة للتساؤل الثاني, فإننا وكما سبق القول نجد أن مجلس الشورى قد أجاب عليها مجدداً أن عقد التسوية الذي تم بتاريخ ٩٢/١٢/٩ والموقع بين المستدعية ووزير النقل وبعد موافقة مجلس الوزراء قد نص بمادته الأولى على مثابرة الشركة على استثمار المطعم حتى تاريخ ٩٥/١/١٩ وفقاً لنصوص دفتر الشروط الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من العقد. كذلك نص في مادته الرابعة على خفض قيمة مساهمة الدولة في دفع رواتب مستخدمي هذا المطعم خلال الأعوام ٩٢ و ٩٣ و ٩٤ بصورة تدريجية إلى أن تنتهي موجب المساهمة في عام ١٩٩٥. وهذا البند مهم جداً, وتأتي هذه الأهمية من أنه وبتاريخ سابق أي في ٨٦/٢/١٢ وبموجب قرار لوزير النقل رقم ٢٧ فإنه قد تم الترخيص للمستدعية بأن تقتطع من عائدات الدولة إبتداءً من تاريخ ٨٥/١/١٩ نسبة ٥٠% من مجموع الرواتب المدفوعة والتي ستدفع إلى العاملين في مطار بيروت الدولي. أي أن الدولة وبمقتضى هذا الإتفاق قد التزمت بتحمل نصف رواتب العاملين والمستخدمين في مطعم المطار وملحقاته بحيث تقتطعه الشركة من عائدات الدولة.

وبناءً على ذلك، يكون نص المادة الرابعة المشار إليها في دفتر الشروط لعقد التسوية الصادر عام ١٩٧٢ قد فرض تخفيض تدريجي لمساهمة الدولة في الأجور الأصلية للعاملين إلى أن تنعدم المساهمة في العام ١٩٩٥. لكن دفتر الشروط الملحق بعقد التسوية والذي أبرزته الدولة المستدعى ضدها لم يتضمن أي نص يفيد تحميل المستثمر لعبء منحة الشهر الإضافي السنوي للعمال والمستخدمين. وهكذا فإن مجلس الشورى قد أفسد بموقفه العادل هذا كل حيلة من جانب الدولة المستدعى ضدها لخلط الأوراق عبر استخدام المادة الرابعة على غير حقيقتها، بحيث تجعلها تشمل عن غير ذي وجه حق المنحة السنوية؛ بينما هي في الحقيقة تشير فقط إلى مسألة الحقوق الدورية العادية في الأجور والمرتبات المدفوعة للعاملين في مقابل عملهم الفعلي في المطعم.

ليس هذا فحسب, بل إن الدولة المستدعى ضدها ظلت تدفع هذه المنحة من حصتها, وطبقاً للقرار الأول الصادر عن مجلس الوزراء المشار إليه سابقاً بتاريخ ٧٩/١٢/٢٦, وقد ظلت الدولة تدفع هذه المنحة حتى نهاية عام ١٩٧٢. كما أن عقد التسوية الصادر عام ١٩٩٢ لم يتضمن أي نص يفيد نقل هذا العبء من الدولة إلى المستثمر رغم التوصية السابقة التي صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء الذي صدر في ٨٤/١١/٢٧. وهكذا انتهى مجلس الشورى وبحق إلى أن قرار وزير النقل المطعون فيه واجب الإبطال لإخلاله بموجب إلتزام الدولة الذي أخذته على عاتقها منذ بداية التعاقد. كما أننا يمكننا الإضافة بأن قرار وزير النقل يتضمن كذلك مساساً بالحقوق المكتسبة للشركة المستدعية، التي ومنذ البداية لم تأخذ على عاتقها مسألة دفع هذه المنحة؛ إضافة إلى أن هذه الواقعة لم تناقضها أية اتفاقات لاحقة بين الشركة المستدعية والدولة المستدعى ضدها.

٢١- هكذا انتهينا من هذا الحكم لنكتشف مرة جديدة هذا الدور العادل والمحايد لصالح سيادة القانون الذي يضطلع به مجلس شورى الدولة ضد كل ظلم قد يحيق بالأفراد نتيجة لاستخدام الإدارة لسلطاتها وامتيازاتها دون وجه حق. وقد لا ينم ذلك بالضرورة عن سوء نية من قبل الإدارة أو عن ممثليها وإنما مغالاة في الحفاظ على المال العام تتعدى في غالب الأحيان حدود القانون والواقع والعدل.