الموضوع الرئيسي: قرار إداري قابل للإبطال

أصول المراجعة الإدارية (إمكانية إنتفاء المصلحة بعد رفع دعوى الإبطال)

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

إبطال جزئي (٢٩)
امتياز (١٥)
تبليغ (١٩)
تدابير داخلية (٢-٢٣-٢٤)
تعسف في استعمال الحق (٢٩)
تعميم (٢٣-٢٤)
تفسير القانون (٣-٤-٥)
جمعية (٦)
حق مكتسب (١٤-٢٧)
طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة (٣-٤-٥)
طعن النقض (٤-٥)
علم أكيد (١٩)
قرار إداري
تعريف الـ ـــــ (٢)
ـــــ قابل للطعن (٦-١٨-٢٣)
لوائح
تبادل ـــــ (٢٢)
مبدأ قانوني عام (٣-١٤-٢٧)
مبدأ دستوري (٥)
مبدأ المشروعية (٣)
محامي
توكيل ـــــ(١٧-٢٥)
مذكرة ربط النزاع (٨)
مراجعة إدارية (٧-٨-١٣)
إعطاء الوصف الملائم للـ ـــــ (٨)
مراجعة إبطال (١٠)
مراجعة بدون موضوع (١١-٢١-٢٩)
مراجعة شعبية (٩)
مراجعة قضاء شامل (١٠)
مسؤولية تقصيرية (٢٩)
مصلحة (٩-١٠- ١٢)
مهلة المراجعة القضائية
سريان ـــــ (١٩-٢٦)
قطع ـــــ (٧-١٣-٢٦)
هيئة إدارية ذات صفة قضائية (٤)

تعليق على الحكم

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٣٠-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٣

الجهة المستدعية: الشركة اللبنانية للنقل الجوي (شارتر) ش.م.ل.

الجهة المستدعى ضدها: الدولة

الشخص المتدخل الثالث: شركة الشرق الأوسط لخدمة الطائرات ش.م.ل. MEAS

الهيئة الحاكمة: الرئيس غالب غانم

المستشار ضاهر غندور

المستشار كارمن عطاالله بدوي

١- تكمن أهمية هذا الحكم في القواعد الاجتهادية الهامة المثارة، والتي تعتبر من أهم مسائل القانون العام. ويأتي في مقدمتها مشكلة التفرقة بين القرار الإداري النافذ والإجراءات الداخلية، بين الاعتراض والمراجعة الإدارية، وأخيراً وجوب توفر المصلحة عند تقديم المراجعة، ومسألة بقائها حتى يوم الفصل في الدعوى.

مسألة التفريق بين القرار الإداري النافذ والإجراءات الداخلية:

٢- من المعلوم أن القرار الإداري هو العمل القانوني الذي تتخذه السلطة الإدارية بنفسها لتعدل بموجبه أو ترفض تعديل حقوق أو موجبات المواطنين بغض النظر عن موافقتهم. أما الإجراء الداخلي، فهو وإن كان عملاً من الأعمال الإدارية إلا أنه يكتفي بمركز متواضع لا يتعدى أطر الحياة الداخلية للمرفق؛ إنه أشبه بتوصياتٍ تصب في خانة تحسين العمل في مختلف هذه الإدارات، من دون أي تأثير لا من قريب أو من بعيد على أوضاع المتعاملين مع الإدارة؛ فهي تبقى أعمالاً محايدة بالنسبة لهم لا تنفعهم ولا تضرهم بشيء، أو بالأحرى لا تعنيهم.

لكن المشكلة التي يمكن أن تثور قد تتجلى بوجه خاص إزاء بعض المنشورات الإدارية التي تتخذ أشكالاً وصوراً مختلفة: منشور، تعميم، بلاغ، مذكرة أو توجيه؛ كلها عبارات تدعو للإلتباس واضعة المتقاضين أصحاب المصلحة التي يمكن أن تمسهم هذه الإجراءات في حيرة من أمرهم؛ فهل هم أمام قرار إداري نافذ يقبل الطعن أم إجراء من الإجراءات الداخلية غير القابلة للطعن؟

وقد تبلغ التعقيدات أوجها عندما تعطي الإدارة أحياناً للقرار الإداري النافذ إسماً غير إسمه الحقيقي أو إسماً مستعاراً: كالقول مثلاً بأنه مجرد بلاغ أو منشور الخ... حتى تفلت من رقابة قاضي الإبطال. والسبب في ذلك يعود إلى أن هذا الإجراء ليس قراراً نافذاً بل إنه عملاً من أعمال الإدارة الداخلية التي لا توجه إليه دعوى الإبطال لأنه لا ينشئ موجبات أو إلتزامات جديدة.

لكن القاضي الإداري بفطنته وخبرته لا تنطلي عليه مثل هذه التسميات، إذ سرعان ما يكشف ألاعيبها وحيلها؛ ليس هذا فحسب بل سرعان ما ينفذ لجوهر العمل ليكيفه ويعطيه الوصف الصحيح بحسب مضمونه وطبيعته، من دون الأخذ بعين الاعتبار أية تسميات أو أشكال مثارة يمكن أن يتخفى وراءها مثل هذا العمل.

٣- إن الهدف من وراء كل ذلك هو المحافظة على المبدأ القانوني العام: الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة. لقد تم تكريس هذا المبدأ عبر الاجتهاد الإداري الفرنسي الشهير De Lamotte في ١٧ نيسان ١٩٥٠ GAJA ومن بعده في اجتهاد Falco et Vidaillac الصادر في ١٧ نيسان ١٩٥٣ GAJA، وفيهما سلك القاضي الإداري الفرنسي مسلكاً جريئاً؛ إذ اعتبر أنه طالما أن الشارع لم يستبعد بصريح اللفظ والعبارة الطعن لتجاوز حد السلطة، فإن إمكانية الطعن تبقى مفتوحة ومتاحة ضد كل قرار إداري ومن دون حاجة إلى نص، وذلك بالإستناد للمبادئ العامة للقانون حتى يتم ضمان احترام مبدأ المشروعية.

فاتبع القاضي الفرنسي في هذا السياق التفسير الضيق للنص المخالف للمبدأ العام الجوهري على نحو يؤدي إلى أن يهدر فيه النص ويُعلي عليه المبدأ العام. وهذا ما أقره مجلس الشورى اللبناني عندما قرر في أحد اجتهاداته بأنه "إذا تضمنت الأحكام القانونية

نصوصاً صريحة تخالف المبادئ العامة للقانون يلجأ القاضي في هذه الحال إلى التقليل بقدر الإمكان من أهمية مدى هذه النصوص تأميناً لتفوق المبدأ العام على الأحكام القانونية، باعتبار أن تلك النصوص تتضمن أحكاماً إستثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية وضيقة.

(ش.ل. قرار رقم ٩١/٥١-٩٢ تاريخ ١٩٩٢/٢/١٠ فؤاد حداد / الدولة – هيئة التفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام م.ق.إ. ١٩٩٢-١٩٩٣ص ٢٤٢).

٤- وفي ذات الإطار أيضاً اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن مبدأ الطعن بالتمييز كمبدأ قانوني عام تقرر من دون نص، وذلك في الحكم الشهير D'Aillères تاريخ ٧ شباط ١٩٤٧ GAJA، فقد أعطى هذا الاجتهاد لقرارات لجان الشرف Le jury d'honneur، وهي هيئة قضائية إدارية إستثنائية صفة القرارات القضائية التي تقبل الطعن بالتمييز أمام مجلس الدولة بناء على نظرية المبادئ العامة للقانون؛ هذا على الرغم من أن النص القانوني المعني بشأن هذه الهيئة يعتبر أن قراراتها لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق المراجعة.

(د. عبد الوهاب (محمد رفعت) المبادئ القانونية العامة – الدار الجامعية – بيروت – ١٩٩٢).

إن هذا المسلك الجريء الذي نادى به القاضي الإداري الفرنسي وجد صداه في لبنان؛ فتم إعلاء هذين المبدأين العامين: مبدأ الطعن لتجاوز حد السلطة كمبدأ عام.

(ش.ل. قرار رقم ٥١ تاريخ ٩٢/٢/١٠ حداد / هيئة التفتيش المركزي المذكور أعلاه).

ومبدأ الطعن بالتمييز كمبدأ عام في حكمين حديثين صدر تباعاً في عام ١٩٩٩ و ٢٠٠١.

(ش.ل. قرار رقم ١٧ تاريخ ٩٧/١٠/٩ زاهي حداد / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٩ / ٢٠؛ ش.ل. قرار رقم ٢٠٠١/٧١-٢٠٠٢ السفير غصن / الدولة غير منشور).

إن الحكم الأول أعطى القاضي الإداري صلاحية تفسير النص القانوني المخالف للمبدأ العام على نحو ضيق بحيث يرتفع فوقه عالياً المبدأ العام، وهو مبدأ الطعن لتجاوز حد السلطة.

أما في الحكم الثاني والثالث: فقد أعلنا قبول الطعن بالتمييز أمام مجلس الشورى لكل حكم قضائي يصدر عن هيئة قضائية ذات صفة إدارية، حتى ولو جاء في نظامها أن أحكامها لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة بما فيها مراجعة النقض أو الإبطال لتجاوز حد السلطة.

٥- ليس هذا فحسب، بل إن المجلس الدستوري ويؤيده في ذلك مجلس شورى الدولة – في قضية السفير غصن – يعتبر "أن حق مراجعة القضاء الشامل هو حق من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية.

(المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ القاضي بإبطال نص الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون رقم ٢٢٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١).

وبالفعل فقد قام القاضي الإداري بتفسير النص تفسيراً ضيقاً في سبيل إعلاء المبدأ القانوني وإعطائه قيمة أعلى من قيمة هذا النص (قضية زاهي حداد)؛ كما قبل من ناحية أخرى الطعن بالنقض في قرارات المجلس التأديبي العام، على الرغم من أن المشترع نص على عدم قابلية هذه القرارات لأي طريق من طرق المراجعة. والملف للنظر هنا أن القاضي الإداري جمع في هذا الحكم وفي عبارة واحدة بين مبدأ الطعن بالإبطال ومبدأ الطعن بالتمييز لكي يؤكد أن المبدآن يتكاتفان ويتساندان من أجل ضمان احترام مبدأ المشروعية.

٦- وهكذا يسلط الحكم الحالي الأضواء على بعض الممارسات الشاذة التي تلجأ إليها الإدارة حين تعمد إلى تحصين بعض قراراتها عبر إطلاق تسميات مختلفة عليها: بلاغ أو منشور حتى تبعد عنها مذاق كأس البطلان. وفي هذا السياق لا بد لنا من الإتيان على ذكر قرار جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات رقم ٢٠٠٣/١٣٥-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، حيث تصدى القاضي الإداري لمحاولات الإدارة (وزارة الداخلية) لفرض نوع من الترخيص أو الوصاية على تأسيس الجمعيات بشكل يتعدى حدود ما ينص عليه قانون الجمعيات ذاته. وبالفعل فقد عملت الإدارة جاهدة لتثبت أن بلاغ وزير الداخلية بشأن الجمعيات ما هو إلا عملاً داخلياً يدخل في إطار المنشورات والتنظيم الداخلي للمرفق ليس

إلا. لكن القاضي الإداري أثبت عكس ذلك معتبراً أن فرض قيود جديدة على إنشاء الجمعيات بموجب بلاغ صادر عن وزير الداخلية لا ينص عليها القانون يجعل منه قراراً إدارياً نافذاً يقبل الطعن بالإبطال لتجاوزه حد السلطة.

وها هو نفس القاضي الإداري وفي هذا الحكم بالذات يعود ويؤكد هذا المسلك متبعاً نفس المسار الذي سلكه في القرار المذكور أعلاه؛ إن مجلس الشورى لم تقنعه إدعاءات الجهة المستدعية بأن المدير العام للطيران المدني لم يفرض موجبات جديدة على الشركات العاملة في الخدمات الأرضية بناء على تراخيص سابقة، وإنما كان ينبه فقط إلى النصوص القانونية الواجبة التطبيق في هذا المجال. لذلك تصدى لهذا الوصف أو التكييف المعطى من قبل المستدعى ضدها، فأثبت أن قرار المدير العام قد فرض موجبات جديدة مانحاً حقوقاً لشركة MEAS التي أنشأتها الشركة اللبنانية للنقل الجوي، مما يضفي عليه صفة القرار الإداري النافذ والضار، والقابل بهذه الصيغة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة. ومن هنا اعتبارنا أن الحكم الحالي موضوع التعليق قد جاء إمتداداً أو تأكيداً للإجتهاد الذي سبقه والمتعلق بجمعية الدفاع عن الحقوق والحريات.

مسألة التفريق بين الاعتراض والمراجعة الإدارية:

٧- حاولت الدولة المستدعى ضدها في هذا الحكم التمسك بعبارة وكلمة اعتراض بدلاً من كلمة مراجعة التي استخدمتها الجهة المستدعية بتاريخ ١٩٩٨/٤/١٤ ضد التعميم المطعون فيه والصادر عن رئيس مطار بيروت بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢. والسبب في ذلك يكمن في التأكيد على أن مهلة المراجعة لم تنصرم بشأن قرار مدير عام الطيران المدني المطعون فيه بالإبطال؛ وقد أوضحت الشركة المستدعية أنها اعترضت لدى مديرية النقل الجوي على القرار المطعون فيه، لكنها لم تستخدم العبارة القانونية وهي المراجعة الإدارية. وهنا تطالعنا بعض الأساليب التي ترمي إلى ذر الرماد في العيون؛ إذ أنه ولكي تفلت الدولة من المراجعة عن طريق الشكل وإدعاء إنصرام مهلتها سعت هذه الأخيرة ومعها الشركة اللبنانية للطيران للقول بأن الاعتراض لا يمثل المراجعة الإدارية بمعناها الحقيقي والتي من شأنها أن تحقق إمتداداً لمهلة المراجعة. لكن مجلس شورى الدولة تصدى لهذه المحاولات مفسداً

تلك الإدعاءات، ومعتبراً بأن هذا الاعتراض يشكل بالفعل مراجعة إدارية تقطع المهلة وفقاً لما نصت عليه المادة ٧١ من نظام مجلس الشورى: "... إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة، بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، وفي هذه الحال تبتدئ المهلة من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الإدارية ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة".

وبالتالي، فالعبرة ليس بالألفاظ المستخدمة، وإنما نتوقف عند غاية المستدعي من الاعتراض وإرادته الحقيقية من ورائه؛ وكلها تشير وتؤكد أن الهدف الأول من هذا الاعتراض (الذي هو بالفعل مراجعة إدارية هو حمل الإدارة على الرجوع عن قرارها المشكو منه أو حتى تعديله أو إلغاؤه. وهو الشيء الذي نجده في الهدف من وراء تقديم المراجعة الإدارية.

٨- وبالتالي، فإن الاعتراض هنا هو بمثابة مراجعة إدارية (استرحامية) ترمي إلى الرجوع عن القرار موضوع الطعن، وهو بذلك يختلف عن مذكرة ربط النزاع.

(ش.ل. قرار رقم ١١٧ تاريخ ٩٧/١١/٢٦ شركة توتال لبنان / الدولة م.ق.إ ١٩٩٩ ص١٦٤)

وبناء على ذلك، وبعد أن أعطى مجلس الشورى الوصف الملائم لهذه المراجعة (وهذا كما نعلم يدخل ضمن اختصاصاته.

(ش.ل. قرار رقم ٨٢٤ تاريخ ٩٧/٧/٩ رزق / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٦٥٤)

لذا رد الدفع الشكلي مؤكداً أن المراجعة واردة ضمن المهلة، لأن الاعتراض من قبل الجهة المستدعية والذي هو في حقيقته مراجعة إدارية قد حققا الأثر الناجم عنه والمؤدي إلى قطع مهلة الطعن، وترتيب مهلة جديدة من اليوم التالي للرفض الصريح أو الضمني للمراجعة بهدف تقديم المراجعة القضائية بالإبطال في المهلة الجديدة، وهذا ما قام به المستدعي فعلاً.

وجوب توفر المصلحة عند تقديم المراجعة

٩- إن هذا الموضوع يبدو هاماً ونادراً في ساحات واجتهادات القضاء الإداري؛ إذ أنه من المعلوم أن شرط المصلحة في دعوى الإبطال هو شرط جوهري لقبول الدعوى.

(ش.ل. قرار رقم ٥٨٥ تاريخ ٢٠٠١/٨/٢٨ شركة نيروليم كومباني / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٨٦٢).

وبدون هذا الشرط تصبح دعوى الإبطال دعوى حسبة أو شعبية عامة يستخدمها أي مواطن ضد أي قرار حتى ولو لم يعنيه بشيء، أو يمسه من قريب أو من بعيد. كأن يقوم مواطن في بيروت بالطعن بقرار صادر عن محافظ الجنوب لمخالفته مبدأ المشروعية؛ أو أن يقوم تاجر أو طالب جامعي بالطعن بمرسوم تنظيمي من مجلس الوزراء يمس شؤون الموظفين. مما لا شك فيه، بأن السماح بمثل هذه الأمور ستزيد حتماً من أعياد القضاء بدعاوى لا فائدة ترجى منها. لذلك استقر الأمر في جميع النظم القضائية وجميع أنواع المراجعات سواء العدلية منها أم الإدارية على أن لا دعوى من دون مصلحة.

لكن هذا الأمر لم يمنع القاضي الإداري في التوسع في معنى المصلحة، خصوصاً بالنسبة للموظفين إذ يكتفي الاجتهاد بتوفر المصلحة غير المباشرة لقبول مراجعة الإبطال بشأن القرارات الفردية غير المشروعة التي تؤدي ولو بصورة غير مباشرة أو بعيدة إلى إلحاق الضرر بحرمانهم ضمناً من إفادة فتحت لسواهم أو بإيجاد مزاحمين لهم في المستقبل لا تتوافر فيهم الشروط القانونية.

(ش.ل. قرار رقم ٧٢ تاريخ ٩٦/١١/١٤ سعيد رحال / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٩٧).

ولقد توسَّع الاجتهاد الإداري الحديث في نطاق المصلحة بحيث شملت كل ما يتصل بالصالح العام اللبناني، لا سيما في ضمانة تحقيق التوازنات الطائفية والاجتماعية والوفاق الوطني.

(ش.ل. قرار رقم ٢٠٠٢/٤٨٤-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧ مجلس القضايا الرابطة المارونية / الدولة غير منشور).

وإذا كان من المسلم به أن شرط المصلحة هو شرط جوهري مع تفهم التوسع في معناه, فإن عدم توفره يؤدي حتماً إلى عدم قبول الدعوى أو حتى ردها شكلاً.

(ش.ل. قرار رقم ٣٥٥ تاريخ ٩٤/٤/٢٥ القصفي/ بلدية جبيل م.ق.إ. ١٩٩٥ ص٤٠٠).

١٠- لكن قد تثور مشكلة أخطر وأدق على المركز القانوني للمستدعي, خصوصاً في حال انعدام هذه المصلحة أثناء السير في الدعوى؛ فبماذا يحكم القاضي الإداري؟ هل يستمر بالنظر بها ويقضي إمَّا بالإبطال أو بعدمه؟

م يرد الدعوى شكلاً باعتبار أن شرط المصلحة هو شرط بداية وشرط استمرار أيضاً، أو بمعنى آخر أن يشترط استمرار المصلحة وبقائها متوافرة حتى لتاريخ الحكم بأساسها؟ انقسم الفقه في هذا الشأن إلى ثلاث اجتهادات:

- الإتجاه الأول ويتجه إلى أن العبرة هي بوقت رفع الدعوى أو لحظتها (أحمد أبو الوفا, المرافعات المدنية والتجارية ١٩٨٠ ص١١٤).
- الإتجاه الثاني يقول أن العبرة بوقت النظر بالدعوى (عبد المنعم شرفاوي "المصلحة في الدعوى رسالة دكتوراه" ١٩٥٧ ص٥٤).
- الإتجاه الثالث ويذهب إلى ضرورة استمرارية شرط المصلحة منذ رفع الدعوى حتى الفصل فيها.

م.ش. قرار رقم٢٠٠٣/٨٥١-٢٠٠٤ تاريخ٢٠٠٤/٨/٢٤، د. كمال عرب/ الدولة – رئاسة مجلس الوزراء: إدارة التفتيش المركزي- وزارة الصحة.

وفي اعتقادنا، ينبغي التمييز بين دعوى الإبطال ودعوى القضاء الشامل. ففي دعوى الإبطال يقدر توافر المصلحة لتقديم طلب الإبطال بتاريخ تقديم المراجعة، وإذا حصل أن زالت هذه المصلحة من خلال المحاكمة فإن ذلك لا يؤدي إلى رد المراجعة، لأن دعوى الإبطال هي دعوى موضوعية ترمي إلى مراقبة شرعية القرارات الإدارية ولا تتناول حقاً قابلاً للإرث أو للتفرغ.

أما في دعوى القضاء الشامل، فالعبرة في تقدير وقت توافر أو عدم توافر شروط قبول الدعوى – التي منها شرط المصلحة في الدعوى – هو وقت نظر الدعوى وليس وقت الفصل في موضوعها, لأن القبول يسبق الفصل في الموضوع, كما أن المحكمة متى قضت بالقبول تفصل بعد ذلك في الموضوع , وبرغم هذا فإن الفصل في الموضوع يعني قبول المحكمة ضمناً للدعوى.

وبالعودة إلى الحكم موضوع التعليق فإننا نلاحظ بأن الإجتهاد الإداري لم يعد يشترط فقط توافر المصلحة عند تقديم المراجعة، بل يشترط بقاءها متوفرة وقائمة حتى يوم الفصل في الدعوى.

(ش.ل. قرار رقم ١٠٧ تاريخ ٢٠٠١/١/١٨ الدكتورة الفخري / الجامعة اللبنانية م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص٢٢٣- وأيضاً: ش.ل. قرار رقم٢٠٠٣/٨٥١-٢٠٠٤ تاريخ٢٠٠٤/٨/٢٤، د. كمال عرب/ الدولة –المذكور أعلاه).

١١- وخير دليل على ذلك أن القاضي الإداري وبعد أن ردَّ الدفع الشكلي برد المراجعة من جانب الدولة, وتخطيه لإدعاء الدولة بأن قرار المدير العام للطيران المدني لم يكن قراراً إدارياً نافذاً, وإنما مجرد إجراء داخلي، فإنه يعيد التأكيد على النصوص القانونية والأنظمة المرعية الإجراء, يفاجئنا بالقول بأن المراجعة قد أصبحت من دون موضوع. ومرد ذلك يعود إلى أن المدير العام, وبعد تقديم هذه المراجعة عمل على تأكيد حق الشركة المستدعية في الإستمرار بأداء الخدمات الأرضية بالمطار؛ بما فيها خدمة نقل أمتعة المسافرين من وإلى مطار بيروت؛ كما أنه وفي نفس الوقت يسمح بإستخدام هذا الحق لشركة الشرق الأوسط لخدمة المطارات ش.م.ل. MEAS. وهذا ما أتاح لمجلس الشورى إثبات أن حق إستثمار هذه الخدمة الأرضية والتي كانت تصوره الشركة المستدعية على أنه حقاً حصرياً لشركة الشرق الأوسط بناء على تعميم المدير العام للطيران المدني المطعون فيه بتاريخ ٩٨/٤/٢, لم يعد يعط هذا الحق الحصري للشخص الثالث المستدعى ضده؛ خصوصاً وأنه أعطاه وعلى وجه مواز ومنافس للشركة المستدعية بناء على الترخيص المعطى لها من قبل بشأن الخدمات الأرضية مع شركات أخرى. وعلى هذا الأساس قضى مجلس الشورى في النهاية برد الدعوى لأنها أصبحت من دون موضوع.

١٢- وفي الواقع, فإن المرء قد يتفق أو يختلف مع مجلس شورى الدولة فيما ذهب إليه؛ لكن المهم هنا هو أنه أعطى رأيه في المسألة المثارة ورجح رأي أبداه فريق من الفقهاء من أن المصلحة كشرط لقبول دعوى الإبطال رغم التوسع في معناها, فإنها يجب أن تبقى قائمة حتى النهاية؛ وإلا لن تصبح شرطاً حقيقياً أو جدياً في حالة وجودها في البداية ثم

انتفائها قبل صدور الحكم. الفريق الآخر من الفقهاء يرجح أن فكرة دعوى الإبطال بصفتها دعوى لحماية المشروعية تدفع بالقاضي والمشرع للتساهل بشأن بعض شروطها؛ إن الطبيعة المميزة لهذه الدعوى يجب أن تحمل القاضي على التساهل مع شرط المصلحة, بحيث لا يتطلب إستمرار توافرها مكتفياً بتحققه فقط عند تقديم المراجعة, إلى أن ينطق القاضي الإداري بالكلمة الفصل في الأساس عن صحة أو بطلان القرار المطعون فيه لتدعيم مبدأ الشرعية.

بعد عرض هذه المبادئ الاجتهادية العامة التي حواها هذا القرار, نعود الآن لعرض موجز لوقائع القضية, (أولاً) ثم أدلة المستدعي ضده (ثانياً), وأخيراً رأي مجلس شورى الدولة في هذه القضية (ثالثاً).

الأول: وقائع القضية وأدلة المستدعي

١٣- تقدمت المستدعية في هذه القضية وهي الشركة اللبنانية للنقل الجوي (شارتر) وهي شركة مساهمة لبنانية بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة إبطال أمام مجلس شورى الدولة بتاريخ ٩٨/٨/١٣ ضد قرار (تعميم) صادر عن مدير الطيران المدني تحت رقم ٨/٧ تاريخ ٩٨/٤/٢؛ ونلفت النظر هنا إلى أن فارق الأربعة أشهر بين صدور القرار وبين تقديم المراجعة ترجع إلى أن إعتراضاً هو في حقيقة الأمر مراجعة إدارية تقدمت به الجهة المستدعية قد قطعت هذه المهلة ورتبت هذا الأثر. أما الجهة المستدعى ضدها هنا فكانت الدولة اللبنانية باعتبار أن القرار المطعون عليه كان قد صدر عن موظف عام يمثلها. كما اختصمت في القضية شركة الشرق الأوسط لخدمة المطارات MEAS باعتبارها الشخص الثالث في المنازعة. ويلاحظ أن الجهة المستدعية طلبت بمراجعتها وقف تنفيذ القرار أو التعميم بصورة مستعجلة قبل الحكم بإبطاله. وقد أسست المستدعية طلبها باعتبارها شركة ملاحة جوية خاصة مرخص لها قانوناً من الدولة وتقوم في مطار بيروت الدولي بأعمال الخدمات الجوية, وإن القرار المطعون عليه أو التعميم قد أضر بحقوقها المكتسبة بناء على ما أعطى لها من ترخيص, خصوصاً بعد إعطائه لشركة الشرق الأوسط لخدمة المطارات MEAS "حقاً حصرياً" بنقل الأمتعة والحقائب للمسافرين القادمين من وإلى مطار بيروت

مع تمكينها من إستعمال العربات المخصصة لذلك. إن هذا القرار ينزل بالشركة المستدعية ضرراً بليغاً لكونه يحرمها من ممارسة بعض نشاطاتها كحق مكتسب لها. وأوضحت أنه سبق لها أن اعترضت على هذا القرار لدى المديرية العامة للطيران المدني بتاريخ ٩٨/٤/١٤, كما أنها كررت إعتراضها بتاريخ ٩٨/٧/١٦؛ لكنها وفي كلا الحالتين لم تلق جواباً مما دفعها للتقدم بمراجعة طعن ضد التعميم المشار إليه أعلاه. وهنا لا بد لنا من القول بأن المراجعة الإدارية حتى ولو سميت اعتراضاً كما سبقت الإشارة إليه تقطع المهلة كما تحقق في القضية، خصوصاً أنها وردت ضمن مهلة المراجعة القضائية. وهذا ما أشار إليه مجلس الشورى وأكده في العديد من اجتهاداته.

(ش.ل. قرار رقم ٥٧٣ تاريخ ١٩٩٩/٥/٢٧ سليمان/ الدولة م.ق.إ ٢٠٠٣ ص٦١٤؛ ش.ل. قرار رقم ١٨٣ تاريخ ١٩٩٨/١٢/١٦ كرم/ الدولة بلدية عاليه م.ق.إ٢٠٠٣ ص١٧٤).

١٤- وهنا لا بد من أن نسلط الأضواء على أن تكرار المراجعة الإدارية لا يمكن أن تؤدي إلى قطع المهلة القانونية مرة ثانية. فالمراجعة الإدارية الأولى هي وحدها التي تقطع مهلة مرور الزمن. وهذا ما أكد عليه مجلس الشورى في نظامه (المادة ٧١) وفي اجتهاداته.

(ش.ل. قرار رقم ٩٨٨ تاريخ ٩٦/٧/١٠ نزيه عطا/ تعاونية موظفي الدولة م.ق.إ ١٩٩٧ ص٧٨٩).

على أي حال ليس من شأن هذه المشكلة ترك أي أثر هنا خصوصاً وأن المراجعة الأولى تبقى الوحيدة التي يعتد بها؛ فهي قدمت ضمن المهلة القانونية مما أسهم في قطع مهلة المراجعة. وهذا ما أكده مجلس الشورى في هذه القضية، إلى جانب الحق المكتسب الذي ادعت به المستدعية لتتمكن من إبطال التعميم من جهة، ومؤسسة في الوقت نفسه أحد الأسباب لعدم مشروعية القرار المطعون فيه، باعتبار أن احترام الحقوق المكتسبة هو مبدأ قانوني عام.

(راجع محمد رفعت عبد الوهاب: المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري الدار الجامعية، بيروت ١٩٩٢).

١٥- إلى جانب ذلك، ذكرت المستدعية أسباباً أخرى لإبطال القرار لا من ناحية صدوره عن مرجع غير مختص، لأن أمر تقرير امتياز مرفق عام أو مصلحة عامة لا يمكن أن

يتم إلا بناءً على قانون ولزمن محدود وفقاً للمادة ٨٩ من الدستور اللبناني. وتستطرد المستدعية من ناحية ثابتة للقول بأن التعميم يقتضي إبطاله أيضاً لمخالفته النظام المعمول به في مطار بيروت الدولي الذي نص على كيفية إعطاء ترخيص والتي لا تتوافر في الشخص الثالث أي شركة الشرق الأوسط. كما طلبت المستدعية في مراجعتها وقف تنفيذ التعميم المطعون فيه بصفة مؤقتة ومستعجلة لحين الفصل في أساس الإبطال، وذلك لعلة أن التعميم يحرمها من ممارسة جزء من نشاطها ويلحق بها خسارة فادحة وضرر بليغ.

ثانياً: اللائحة الجوابية للدولة المستدعى ضدها

١٦- قدمت الدولة لائحتها الجوابية بتاريخ ١٩٩٨/٨/٢٦ مطالبة برد طلب وقف التنفيذ لعدم توافر الشروط المنصوص عليها في المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، وقد وافقها مجلس شورى الدولة على ذلك. من ناحية ثانية قدمت المستدعى ضدها لاحقاً وبتاريخ ٩٨/٩/٤ لائحة طلب فيها إدخال مجلس الإنماء والأعمار كشخص ثالث، ورد المراجعة شكلاً وفي الأساس، ثمَّ أبدت الأسباب التالية:

١٧- إنتفاء صفة المقاضاة باعتبار أن الوكالة المنظمة من رئيس مجلس إدارة الشركة المستدعية لمصلحة المحامي فريد حداد، لم تستند إلى تفويض من مجلس الإدارة إلى رئيسه آنذاك وهي مؤرخة بتاريخ قديم هو عام ١٩٧٤, وأن هذه الوكالة لم تجدد بعد مرور عشر سنوات على تنظيمها. بالإضافة إلى أن محضر إجتماع مجلس إدارة الشركة المتضمن تكليف المحامي فريد حداد تقديم المراجعة الحاضرة مؤرخ في العام ١٩٩٨ أي بعد حوالي ٢٦ عاماً على صدور التوكيل.

ويبدو غريباً هذا الإدعاء الشكلي من الدولة المستدعى ضدها, لأنه حتى على فرض أن الوكالة هي قديمة جداً وسقطت – وهذا الأمر لم يأخذ به مجلس شورى الدولة, طالما أن الوكالة لم تلغ صراحة فهي لا تسقط بمرور عشر سنوات على إنشائها كما ادعت الدولة – فإنه وفي مطلق الأحوال, فإن الدولة تقر بصدور تكليف من مجلس الإدارة للمحامي بتقديم المراجعة الحاضرة وهو تكليف حديث جداً, وهذا بذاته يتضمن رداً على ادعاء الدولة

بسقوط الوكالة. إن هذا التكليف من السلطة الصالحة يعتبر بحد ذاته بحكم التوكيل وإفصاحاً عن إرادة المجلس (مجلس الإدارة بالطعن في التعميم الذي قدمه المحامي باسم الشركة.

١٨- وأضافت الدولة الحجة الأساسية من ناحية منطقها وتحليلها الخاص, وهي أنه لا يوجد في الأصل قرار نافذ وضار مما يوجب رد الدعوى شكلاً, لأن التعميم المطعون فيه لا يقبل هذا الطعن لافتقاده لصفة القرار الإداري النافذ والذي من شأنه إلحاق الضرر في مفهوم المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة. وعلة ذلك في نظر الدولة أن التعميم هو عمل تذكيري اقتصر فقط على التذكير بالأحكام القانونية والتنظيمية, وبالذات قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢ تاريخ ١٩٩٨/٢/١٨ لجهة أن شركة طيران الشرق الأوسط للخدمات MEAS هي صاحبة الحق الحصري لنقل الأمتعة والحقائب العائدة للمسافرين من وإلى مطار بيروت؛ كما وأن هذا التعميم المطعون فيه لم يعط الشركة المذكورة حقاً حصرياً, بل أن هذا الحق نشأ عن الإلتزام الذي رسى على شركة طيران الشرق الأوسط المرخص لها قانوناً القيام بأعمال النقل الجوي النظامي والعارض وأعمال الخدمات الأرضية والفنية وذلك استناداً لقرار مجلس الوزراء المشار إليه.

١٩- من ناحية أخرى, طلبت الدولة أيضاً رد الدعوى شكلاً لورودها خارج المهلة القانونية, لأن المستدعية تقدمت لدى المديرية العامة للطيران المدني باستدعاء بتاريخ ١٩٩٨/٤/١٤, وتعتبر أنها تبلغت التعميم المطعون فيه بتاريخ تقديم هذه المراجعة الإدارية على أبعد تقدير. وهذا يعني أن الدولة تتمسك بفكرة العلم الأكيد (اليقيني) الذي يقوم مقام التبليغ, وهنا لا بد لنا من القول بأن اجتهادات مجلس الشورى السابقة لم تربط بصفة مبدئية بداية المهلة بواقعة العلم الأكيد فمهلة (المراجعة تبدأ من تاريخ تبليغ القرار الفردي, ولا عبرة للعلم الأكيد بالقرار في حساب المهلة.

(ش.ل. قرار رقم ١٠٥ تاريخ ٦٢/١١/١٤ فرنجية/ الدولة م.إ. ١٩٦٣ ص٩٥).

وهذا يعني عدم معادلة العلم الأكيد للتبليغ

(ش.ل. قرار رقم ٢٠١ تاريخ ٦٩/٧/١٤ الدولة/ أ.س.م.إ. ١٩٦٩ ص١٧١).

لكن الاجتهاد الإداري الحديث تمشى على توسيع مفهوم التبليغ بحيث اعتبر بمثابة التبليغ علم صاحب العلاقة أو الشخص الثالث بالقرارات أو علمه بتنفيذها أو اطلاعه عليها بأي طريقة نشر شرط ثبوت صحة هذا الإطلاع وهذا العلم من معطيات الملف.

(ش.ل. قرار رقم ٩٨/٣٣٨-٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٢/١٧ حكيم/ إتحاد بلديات المتن - قرنة شهوان م.ق. ٢٠٠٣ ص٣٣٤- ش.ل. قرار رقم ٩٨/٦٤٤-٩٩ غصن/ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٧٠٣).

وعلى أية حال فإن مجلس شورى الدولة لم يثير في هذه القضية مسألة العلم الأكيد بدليل عدم ثبات تبليغ التعميم أو حتى مسألة نشره, ومع ذلك فإن هذا الأمر لم يقف حائلاً دون قبوله لهذه المراجعة, وحجته الضمنية في ذلك إنه وطالما إن المستدعي قد علم بالقرار يقيناً ولم تدحض الدولة حقيقة ذلك, فإن الدعوى تصبح مقبولة, خصوصاً في ظل وجود مراجعة إدارية أيضاً من شأنها قطع المهلة. المهم في الأمر, أنه لا يمكن رد المراجعة عن قرار لم ينشر ولم يبلغ أو ينفذ طالما ثبت العلم اليقيني بوجود مثل هذا القرار, جل ما في الأمر إنه لا يمكن الإحتجاج على المستدعي برد الدعوى لأنه لم يبلّغ بتحقق علمه اليقيني.

٢٠- وتابعت الدولة المستدعى ضدها بأن رئيس مطار بيروت له الصفة والصلاحية لإصدار التعميم المطعون فيه, لأن هذا التعميم لم يتضمن إعطاء الشخص الثالث (شركة الشرق الأوسط للخدمات) حقاً حصرياً. ولأنه إستند إلى أحكام القرار رقم ٣٢٨ تاريخ ١٩٥٥/٤/٧ وإلى القرار المعدل له رقم ١/٢٩٦ تاريخ ١٩٥٩/٩/٩ وإلى المرسوم التنظيمي رقم ١٦١ تاريخ ٧١/٧/٢٦ لا سيما المادة ٢٧ منه والتي نصت على أن يتولى رئاسة مطار بيروت الدولي الإشراف على مختلف شؤون المطار وتأمين سلامته وصيانة منشآته, ولأن مدير عام الطيران المدني في إطار صلاحيته القانونية يتولى تنسيق العمل بين الإدارة وشركات النقل الجوي العاملة في المطار.

علماً بأن موضوع التعميم (أي نقل الحقائب) يعتبر جزءاً من نشاط الشركة المستدعية وليس نشاطها الرئيسي.

وتستطرد الدولة في لائحتها الجوابية فتصل الى نتيجة مفادها أن التعميم المطعون فيه هو غير مخالف لأحكام المادة ٨٩ من الدستور طالما أنه لم يعط امتيازاً أو حقاً حصرياً لشركة MEAS، بل تضمن التذكير بالقرارات والأنظمة النافذة، وأن مجلس الوزراء قد أعطى مجلس الإنماء والإعمار صلاحية القيام بأعمال تشغيل وصاية المبنى الجديد لمحطة مطار بيروت الدولي. كما أن التعميم المطعون فيه بحسب وجهة نظر الدولة لم يخالف القوانين والأنظمة، لا سيما تلك المتعلقة بمطار بيروت، لأن شركة MEAS تابعة لشركة نقل جوي وطنية هي شركة طيران الشرق الأوسط المرخص لها قانوناً بأعمال الخدمات الأرضية في المطار وفقاً للأصول.

٢١- وأضافت الدولة أخيراً بأن تذرع المستدعية بوجود حق مكتسب لها لا يقع في محله القانوني لأنها لم تبرز التراخيص التي تسمح لها في القيام بأعمال الخدمات الأرضية ومنها نقل الحقائب وفقاً للشروط المفروضة في نظام مطار بيروت الدولي؛ وبالتالي فليس لها مصلحة أكيدة ومشروعة لإبطال التعميم المطعون فيه. مع العلم بأن الدولة هنا تقع في تناقض لأنها سبق وأقرت بأن مسألة نقل الحقائب موضوع التعميم يعتبر جزءاً من نشاط الشركة المستدعية وليس نشاطها الرئيسي.

والملفت للنظر في هذه القضية، أنه حصل تعديل هام في وقائع القضية وطريقة سيرها؛ فقد أبرزت الدولة المستدعى ضدها بتاريخ ١٩٩٩/١٢/١١ – أي بعد تقديم المراجعة – كتاباً وجهه المدير العام للطيران المدني لرئيس مطار بيروت الدولي تحت رقم ٤٦٢٦ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٧، يحيطه فيه علماً، بأنه يحق للشركة المستدعية القيام أيضاً بذات الأعمال المبينة في التعميم المطعون فيه. مما يعني أن هذه الأعمال لم تعد محصورة بالشخص الثالث (شركة MEAS)؛ وبالتالي فإن الكتاب المشار إليه يشكل تعديلاً للتعميم المطعون فيه؛ مما يعني أن المراجعة الحالية قد أصبحت بدون موضوع؛ كما أنها أصبحت واجبة الرد لانتفاء عنصر الضرر اللاحق بالمستدعية. وقد تعزز كتاب المدير العام المشار إليه أعلاه بآخر صدر عن رئيس مطار بيروت وفي نفس المعنى ويحمل الرقم ٣٢٠٣ تاريخ ١٩٩٨/١٠/١٠.

ثالثاً: موقف مجلس شورى الدولة

سوف نستعرض موقف مجلس شورى الدولة من حيثيات هذا الحكم على الشكل التالي:

بشأن اللوائح الواردة بعد صدور تقرير المستشار المقرّر:

٢٢- أشار مجلس الشورى إلى أن المستشار المقرر كان قد أصدر قراراً إعدادياً بتكليف الفرقاء إبراز بعض المستندات ضمن مهلة شهر من تاريخ التبليغ، وإبلاغ مجلس الإنماء والإعمار أوراق المراجعة وتكليفه بالجواب أيضاً ضمن نفس المهلة وتحت طائلة البت بالمراجعة الحاضرة. ومن الملاحظ أنه وبعد انتهاء المهلة وبعد صدور تقرير المستشار المقرر وردت لوائح من المستدعى ضدها ومن الشخص الثالث ومن مجلس الإنماء والإعمار. وقد أوضح مجلس الشورى بإمكانية قبول هذه اللوائح التي تأتي متأخرة على هذا النحو تطبيقاً لاجتهاداته السابقة بقبول اللوائح الواردة خارج المهلة المعطاة في القرارات الإعدادية إذا وجد فيها ما يمكن أن يؤثر على المعطيات التي ناقشها الفرقاء؛ لكن هذا الأمر لا ينطبق على اللوائح المتأخرة هنا والتي لم تأتِ بأي جديد يمكن أن يؤثر في نتيجة المراجعة، لذلك كان مصيرها الإهمال لعدم جدواها.

في قابلية التعميم للطعن أمام مجلس شورى الدولة:

٢٣- رد مجلس الشورى لإدعاء الدولة بأن التعميم المطعون فيه لا يشكل قراراً إدارياً نافذاً وضاراً، وبالتالي فهو غير قابل للطعن بالإبطال. وفي هذا السياق أوضح المجلس بأن التعميم المطعون فيه قد تضمن النص على اعتبار شركة MEAS قد أصبحت صاحبة الحق الحصري بنقل الأمتعة والحقائب للمسافرين والقادمين من وإلى مطار بيروت، وهذا يتعارض مع الواقع الذي يفيد بوجود شركات أخرى – ومنها المستدعية – حائزة أيضاً على تراخيص للقيام بذات الأعمال أو ببعضها. كما أن رجوع الإدارة عن التعميم المطعون فيه بموجب كتابين الأول صادر عن المديرية العامة للطيران المدني والثاني عن رئيس مطار

بيروت الدولي يؤكد بأن التعميم يحمل في طياته خاصتي النفاذ والضرر؛ وهو بالتالي كأي قرار إداري نافذ وضار قابل للطعن بالإبطال عن طريق تجاوز حد السلطة.

٢٤-إن هذه المسألة الاجتهادية المثارة هنا هي أساسية ومهمة؛ وقد كانت تدور حول ما إذا كان التعميم يقتصر على التذكير أو التوضيح لكيفية تطبيق النصوص القانونية أو النظامية دون أن يتعدى ذلك إلى خلق موجب جديد يفرض على المعنيين به. فإذا كانت الحالة كذلك فهو لن يكون له صفة القرار الإداري النافذ والقابل للطعن بالإبطال؛ أما على العكس من ذلك، فإذا لم يتضمن التعميم موجبات جديدة؛ ومن هذه الناحية بالذات يكون التعميم قراراً إدارياً نافذاً وملحقاً للضرر ويكون من قبيل القرارات التنظيمية لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة وليست قرارات فردية. وفي هذا الشأن، فإن التعميم المعني هنا هو الذي أصدره رئيس مطار بيروت الدولي بإنشاء نوع من الاحتكار في نقل الأمتعة وحقائب المسافرين والقادمين من وإلى مطار بيروت ولمصلحة شركة MEAS.

في شأن صحة تمثيل الجهة المستدعية:

٢٥- قرر مجلس شورى الدولة صحة تمثيل المحامي فريد حداد لتقديم المراجعة بناء على ما هو ثابت بموجب تكليف صادر عن مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ ٩٨/٨/١٢. بالإضافة إلى أن التوكيل العام السابق إعطاءه من قبل رئيس مجلس الإدارة رغم تاريخه القديم (لعام ١٩٧٢) يعتبر وكأنه ما زال قائماً وصحيحاً؛ إذ لا يتقادم كما ادعت الدولة بالتقادم العشري لأنه لم يلغ فيما بعد، بل أكده قرار مجلس الإدارة الجديد المشار إليه الذي هو بمثابة تأكيد التكليف الأول السابق.

في المهلة وسائر الشروط الشكلية:

٢٦- أكد مجلس شورى الدولة أن المهلة قد احترمت هنا لأنه كان هناك اعتراض من الجهة المستدعية لدى المديرية العامة للطيران المدني. هذا وقد تم الاعتراض ضمن مهلة الشهرين؛ وهو ما يعتبر مراجعة إدارية تقطع المهلة وفقاً لنص المادة ٧١ من نظام مجلس

شورى الدولة؛ أي بعكس ما ادعته الدولة التي تمسكت بتسمية اعتراض التي أطلقها المستدعي على مراجعته؛ وخلصت الدولة بالتالي إلى القول بأن هذا الاعتراض ليس من شأنه قطع المهلة لأنه ليس بمراجعة. لكن مجلس شورى الدولة رد على ذلك باجتهاد يعتبر والحقيقة تقال مرجعاً وقاعدة في مثل هذه الأمور. فالعبرة بنظر المجلس تكمن في حقيقة الإجراء رغم وصف المستدعي له بأنه اعتراض، أي أنه يجب الوقوف على نية ورغبة صاحب هذا الاعتراض ورغبته في حمل الإدارة على الرجوع عن القرار المشكو منه أو تعديله أو حتى إلغائه؛ وهذا هو جوهر مضمون المراجعة الإدارية التي تقدم بها المستدعي هنا حتى ولو أطلق عليها تسمية اعتراض. وبالتالي فإن أثرها يتحقق في قطع المهلة وترتيب مهلة شهرين جديدين من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني من قبل الإدارة (المديرية العامة للطيران المدني).

(ش.ل. قرار رقم ٣٧٥ تاريخ ٢٠٠١/٣/١ أسعد دموس / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٥٣٧).

في الأساس:

٢٧-نعت الجهة المستدعية على التعميم مخالفته للأنظمة المرعية، وبالذات لنظام مطار بيروت الدولي؛ هذا بالإضافة لمخالفة التعميم وإضراره بالحقوق المكتسبة بصورة مشروعة. لهذه الأسباب مجتمعة طلبت الجهة المستدعية إبطال التعميم موضوع الطعن. ونلاحظ بالمناسبة بأن مبدأ الحقوق المكتسبة كمبدأ عام للقانون لا يجوز مخالفته، وإلا كانت المخالفة للقانون بحد ذاته، لأن المبدأ العامة يعادل القانون في المرتبة.

(ش.ل. قرار رقم ٥١ تاريخ ٩٢/٢/١٠ حداد / الدولة م.ق.إ ٩٢-١٩٩٣ ص٢٤١).

إن الحق المكتسب يتمثل هنا في الترخيص السابق إعطاءه للجهة المستدعية لممارسة نشاط الخدمات الأرضية بالمطار مثل غيرها من الشركات الأخرى، ومن بين هذه الخدمات خدمة نقل الأمتعة والحقائب. بالمقابل، حاولت الدولة المستدعى ضدها وكذلك الشخص الثالث (شركة الشرق الأوسط) MEAS التنصل من وجود حق مكتسب باعتبار أن التراخيص عموماً هي إجراءات إدارية مؤقتة يجوز الرجوع عنها في أي وقت وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

٢٨- لكن ومع تقديرنا لصحة هذا القول إلا أننا نعتقد بأن التراخيص وبالرغم من أوقاتها المحددة إلا أنها هنا ما زالت سارية؛ وبالتالي فهي تنشئ لا محالة حقوق مكتسبة للمستفيدين بها؛ خصوصاً وأنه لم يثبت إلغاءها من قبل السلطة المختصة وهذا هو بالفعل ما أكده مجلس شورى الدولة في هذا الشأن حيث اعتبر أن الترخيص المعطى للشركات صاحبة المصلحة في خدمات المطار ومنها الشركة المستدعية ما زال قائماً. وقد استند مجلس الشورى في ذلك إلى الكتابين المتبادلين أثناء القضية بين المدير العام للطيران المدني ورئيس المطار والشركة المستدعية، والتي تؤكد على حقها بالقيام بالأعمال المشار إليها ومنها خدمة نقل الأمتعة والحقائب وفقاً للتراخيص المؤقتة الممنوحة لها. وهذا يعني في نظر مجلس الشورى وبحق أن هذه التراخيص ما تزال قائمة. بيد أنه وعلى الرغم من ذلك فإن القاضي الإداري لم يلجأ إلى إبطال هذا التعميم باعتبار أن هذه المراسلات الرسمية التي طرأت أثناء هذه القضية أكدت جميعها أن التعميم المطعون فيه لم يعد يعط احتكاراً في نقل الأمتعة والحقائب من وإلى المطار إلى شركة MEAS، بل ويشترك معها في أداء هذه المهمة أيضاً الشركة المستدعية. وبناء على ذلك قرر مجلس شورى الدولة أن التعميم المطعون فيه يكون والحالة هذه قد عدل فعلاً من حالة الاحتكار إلى حالة جديدة تتضمن حق الشركة بممارسة ذات العمل الممنوح أصلاً لشركة MEAS مما يقتضي بنظر مجلس شورى الدولة اعتبار أن مراجعة الإبطال المقدمة بشأن هذا التعميم قد أصبحت دون موضوع.

٢٩- من جهة أخرى، لقد أثيرت في نهاية هذا الحكم نقطة جديدة مفادها أن الجهة المستدعية قد أدلت بأن التعديل الذي طال التعميم المطعون عليه قد بقي حبراً على ورق؛ خصوصاً وأن إدارة المطار ظلت تصر على عدم السماح للشركة المستدعية بالقيام بالأعمال المرخص لها بها بناء على هذا التعديل. وفي شأن هذه النقطة بالذات أجاب مجلس الشورى بأن هذا المنع الفعلي من جانب إدارة المطار، يشكِّل تعسفاً إدارياً يرتب مسؤولية الإدارة لكنه يخرج عن نطاق مراجعة الإبطال. وربما كان قصد مجلس الشورى من

وراء ذلك دعوة الجهة المستدعية لتقديم مراجعة جديدة تنتمي للقضاء الشامل، وتنصل لمسؤولية الإدارة التقصيرية عن فعل تعسفي يحدث ضرراً ويوجب التعويض.

ونحن من جانبنا نتحفظ فقط على هذه النقطة بالذات، التي وبحسب رأينا كان من الممكن أن تغير مسار هذا الحكم؛ فبدلاً من اعتبار أن المراجعة الحالية قد أصبحت من دون موضوع – كما انتهى إليه قرار مجلس الشورى – كان الأجدى بحسب رأينا أن يعمد مجلس الشورى إلى الإبطال الجزئي للقرار؛ خصوصاً لجهة المساس بالحق المكتسب للشركة المستدعية بعد الإقرار بهذا الحق وبالترخيص المعطى لها من جانب الإدارة. وهذا عائد بالطبع إلى أنه لا قيمة ولا جدوى من إقرار الإدارة ممثلة في مدير عام الطيران المدني ورئيس المطار بأنهما قد قاما بتعديل هذا التعميم لصالح الشركة المستدعية، في حين أنه بات واضحاً على أرض الواقع أن الإدارة وعلى الرغم من إقرارها النظري فإنها ما زالت تصر في الواقع على عدم السماح للمستدعية بممارسة هذا الحق بأداء الخدمة للاشتراك مع شركة MEAS. أمام هذا الواقع، حيث تتلاعب الإدارة وتتحايل بادعاء نظري لا يطابقه الواقع، كنا نفضل القيام بإبطال جزئي لهذا التعميم، أي فيما خصّ فقط بالحق المكتسب المعترف به من جانب الإدارة للشركة المستدعية بناءً على الترخيص المعطى لها.