الموضوع الرئيسي: تغير الظروف القانونية

أثر تغير الظروف بسبب تغير التشريع يضفي على القرار المبطل صيغة المشروعية ويطهّر من العيب الذي شابه (قوانين التصحيح). شروط تطبيق الغرامة الإكراهية، ومنها عدم وجود سبب مشروع لعدم تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة مما يمنع الحكم بالغرامة الإكراهية؛ عدم جواز التقدم بطلبات تحفظية (حفظ الحقوق) في إطار مراجعات الإبطال.

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

إلغاء
مفاعيل ـــــ قانون (٨-٩-١٠)
ترخيص
ـــــ بالتنقيب عن النفط(١-٨-٩)
تصحيح تشريعي (٤)
حجية القضية المحكوم بها (١٠)
سلطة إستنسابية (٩)
طلب تحفظي (٤-٥-١١)
عطل وضرر (٥)
غرامة إكراهية
شروط توقيع الـ ـــ (٤-٨)
رد الـ ـــــــ (٢)
سريان الـ ـــــ (٥)
قضاء عجلة (١١)
مذكرة ربط نزاع (٥)
مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة (١٠)
مرفق عام (١١)
مصلحة عامة (١١)

قرار رقم ٦٤٩ / ٢٠٠٢-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٩/١١
رقم المراجعة ٩٩/٨٩٩٣
المستدعي: جورج الياس حداد
المستدعى ضدها: الدولة
الهيئة الحاكمة: الرئيس ألبرت سرحان
المستشار: رزق الله فريفر
المستشار: فاطمة عويدات

باسم الشعب اللبناني

إن مجلس شورى الدولة,
بعد الإطلاع على ملف المراجعة وعلى التقرير والمطالعة وملاحظات المستدعى عليهما,
وبعد المذاكرة حسب الأصول,

بما أن السيد جورج إلياس حداد تقدم لدى هذا المجلس بتاريخ ١٩٩٩/١٠/١٥ بمراجعة بواسطة وكيله القانوني سجلت تحت الرقم ٩٩/٨٩٩٣ يطلب فيها تقصير المهل, وإلزام المستدعى ضدها بدفع غرامة إكراهية عن كل يوم تأخير لعدم إعطائه رخصة التنقيب عن "الهيدرو كربير" وقدرها : ١٠٠ ٠٠٠ ل.ل من تاريخ ١٩٩٧/١/١٣ ولغاية فصل القضية, وبتنفيذ القرار رقم١١ تاريخ١٩٩٦/١٠/٧، وإعطاء رخصة التنقيب المطلوبة وحفظ حقه

بالمطالبة بالعطل والضرر وتضمين المستدعى ضدها الرسوم والمصاريف والنفقات والأتعاب وتطبيق المواد /١٠/-/١١/-/٥٥/ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

وبما أن المستدعي يدلي بما يلي:

- إنه بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٧ أصدر مجلس شورى الدولة القرار رقم ١١ القاضي بإبطال قرار رفض الإدارة إعطاء المستدعي رخصة التنقيب عن "الهيدرو كربير" وقد أبلغها خلال العام ١٩٩٧ صورة صالحة للتنفيذ عنه، كما راجعها بوجوب تنفيذه والحصول على الرخصة موضوع القرار الذكور إلا أنه يتلق منها إلا وعود بمنحه الرخصة دون أي نتيجة إيجابية.
- إنه بتاريخ ١٩٩٩/٧/٦ تقدم المستدعي بمذكرة ربط نزاع بقيت دون جواب.
- إن إعطاء رخصة التنقيب لا تخضع لسلطة الإدارة الإستنسابية فإذا ما توافرت الشروط القانونية في طالبها تكون الإدارة ملزمة بمنحها.
- إن شروط المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة متوافرة في المراجعة مما يقتضي معه الحكم عليها بغرامة إكراهية قدرها مئة ألف ليرة لبنانية من تاريخ ١٩٩٧/١/١٣ وحتى الفصل في المراجعة الحاضرة.
- إن الغرامة الإكراهية وإن تكن تعويضاً عن جزء من الضرر الذي أصاب المستدعي إلا أنها تبقى وسيلة تنفيذ جبرية وبالتالي فإن العطل والضرر الذي أصاب ويصيب المستدعي لجهة الربح الفائت أو الضرر اللاحق به يبقى موضوعاً مستقلاً يقتضي معه حفظ حق المستدعي بالمطالبة به لاحقاً في حال عدم الاستجابة رغم الغرامة الإكراهية.

وبما أن الدولة-المستدعى ضدها- أبرزت وتبنت مطالعة الإدارة التي تضمنت ما يلي:

- إن التنقيب عن أنواع المعادن والهيدروكربير يخضع للأحكام الواردة في القانون رقم ١٠٥٣٧ تاريخ ١٩٧٥/٧/٣١ التي ألغت الأحكام القانونية المخالفة ولاسيما تلك الواردة في القرار رقم ٣٣/١٣٣.

- إن الأحكام المشار إليها تمنح وزارة النفط, في مجال التنقيب سلطة إستنسابية في مجال التعاقد بهذا الشأن ولاسيما قيما يتعلق بإختيار الشركات للتعاقد معها, على أن يخضع التعاقد للمتغيرات التي تطرأ على الظروف الإقتصادية في البلاد.
- إنه وإستناداً للمادة ٩٣ من نظام شورى الدولة فإن الغرامة الإكراهية لا تفرض إلا إذا كان الرفض بالتنفيذ جلياً وصريحاً ولا يحكم بالغرامة إذا إتخذت الإدارة تدابير تدل على نيتها في تنفيذ الحكم أو إذا تبين من ظروف القضية نية الإدارة في التنفيذ,فضلاً عن أنه لا يحكم بالغرامة الإكراهية عند إستحالة تنفيذ قوة القضية المحكمة. وأن الأحكام القانونية لاسيما مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ٧٥/١٠٥٣٧ والمراسيم اللاحقة له أفقدت القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة المطلوب تنفيذه كامل مفاعيله.
- إنه بعد صدور القرار برفض الترخيص للمستدعي وفقاً للأحكام الواردة في القرار رقم ٣٣/١١٣ الذي كان ساري المفعول في حينه تبدل الوضع التشريعي والتنظيمي المتعلق بالترخيص للتنقيب عن النفط.

وبما أن المستشار المقرر وضع بتاريخ ٢٠٠٠/٤/٢٦ تقريره في المراجعة, وأعطى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢ التي خلص فيها إلى ضرورة إلزام المستدعى ضدها بدفع الغرامة الإكراهية المنصوص عليها في المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة على أن يعود تقديرها للهيئة الحاكمة.

وبعد المذاكرة حسب الأصول.

فعلى على ما تقدم,

أولاً – في الشكل :

بما أن المراجعة الحاضرة لا تدخل في نطاق المادة ١٠٢ من نظام مجلس شورى الدولة، وبالتالي لا يمكن تطبيق الأصول الموجزة وتقصير المهل.

وبما أن المراجعة وردت ضمن المهلة القانونية وقد جاءت مستوفية سائر شروطها الشكلية فهي مقبولة شكلاً.

ثانياً – في الأساس :

بما أن المستدعي يطلب إلزام المستدعى ضدها بأن تدفع غرامة إكراهية لعدم تنفيذ القرار رقم ١١ الصادر عن مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٧ مستنداً إلى نص المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أن المادة ٩٣ من مشروع القانون النافذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ والمعدلة بالقانون رقم ٢٥٩ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٦ نصت على ما يلي:

"أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام.

"على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ دون سبب يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.....".

وبما أنه يستفاد من الأحكام القانونية المار ذكرها أنه للحكم بالغرامة الإكراهية يشترط أن يكون التقاعس عن التنفيذ قد تجاوز المهلة المعقولة وأن لا يكون التأخير في التنفيذ دون سبب يبرره.

وبما أنه إذا انقضت المهلة المعقولة، ولم تعمد الإدارة إلى تنفيذ قوة القضية المحكمة الناجمة عن قرار مجلس شورى الدولة مدليةً بأسبابٍ تبريراً لرفضها، فعلى القاضي مراقبة صحة هذه الأسباب, إذ أن الغرامة الإكراهية لا تفرض في حال الامتناع لإستحالة التنفيذ أم لتوافر الأسباب المبررة لعدم التنفيذ.

وبما أن الدولة تدلي بأن مشروع القانون النافذ بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٥٣٧ أفقد القرار المطلوب تنفيذه كامل مفاعيله القانونية لأن أحكامه ألغت النصوص القانونية التي كانت سارية المفعول بتاريخ صدور القرار الإداري الذي أبطله مجلس شورى الدولة.

وبما أن القاضي الإداري يعتبر أنه عندما يلغي المشترع الأحكام القانونية التي صدر القرار المطعون فيه في ظلها كما فعل بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٥٣٧ , يكون قد ثبت وصدق صراحة دون أي تحفظ جميع الأعمال الإدارية المتخذة تنفيذاً لتلك الأحكام القانونية, وفي المراجعة الحاضرة قرار وزارة الصناعة والنفط برفض الترخيص للمستدعي الذي أُبطِل بموجب القرار المطلوب تنفيذه.

وبما أن المشترع بإلغائه النصوص القانونية التي كانت سارية المفعول بتاريخ صدور القرار الذي أبطله مجلس شورى الدولة يكون قد ألغى جميع المفاعيل الناتجة عن الإبطال المشار إليه، ويكون قد ثبَّت وصدَّق قرار رفض منح الترخيص للمستدعي، وأعاد مجدداً في التنظيم القانوني (ordonnancement juridique) القرار الذي سبق وأبطل من قبل مجلس شورى الدولة.

وبما أن ما تضمنه مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٥٣٧ تاريخ ١٩٧٥/٧/٣١ يشكل بذاته سبباً يبرر موقف الإدارة من عدم تنفيذ القرار رقم ١١ تاريخ ١٩٩٦/١٠/٧ الصادر عن مجلس شورى الدولة القاضي بإبطال قرار رفض الترخيص للمستدعي بالتنقيب عن "الهيدرو كاربور" والذي أعيد اعتباره نافذاً على النحو المتقدم.

وبما أن السبب المدلى به من الدولة تبريراً لعدم تنفيذها القرار موضوع المراجعة الحاضرة يكون والحال ما تقدم واقعاً موقعه القانوني الصحيح.

وبما أنه يقتضي رد طلب المستدعي لعدم توافر شروط المادة٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أنه لا يمكن الالتفات إلى طلب حفظ حق المستدعي بالمطالبة بالعطل والضرر, إذ ليس للقضاء أن ينشئ حق لشخصٍ غير محفوظٍ له بموجب القانون، كما أن القضاء ليس مرجعاً لمجرد توثيق أقوال أصحاب الحقوق إلا ضمن مراجعات تحفظية قد يكون القانون قد

نص عليها، وبيَّن أصولها، وليست المراجعة الحاضرة منها فضلاً عن أن طلبات التحفظ لا يعمل بها وفق المبادئ المطبقة في أصول المحاكمات الإدارية.

وبما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر الأسباب المدلى بها لعدم الفائدة.

وبما أن كل ما أدلي به خلافاً لما تقدم يكون مردوداً لعدم ارتكازه على أساس قانوني صحيح.

لذلك,

يقرر بالإجماع:

أولاً: في الشكل : قبول المراجعة.

ثانياً : في الأساس: رد المراجعة وتضمين المستدعي الرسوم والمصاريف القانونية كافة ورد سائر المطالب الزائدة والمخالفة.

قرار أصدر وأفهم علناً بتاريخ الحادي عشر من أيلول عام ٢٠٠٣ .

تعليق على الحكم

أولاً: نظرة شمولية على الوقائع

١- تتلخص وقائع هذه القضية في مسألة رفض إعطاء ترخيص باستثمار رخصة تنقيب عن الهيدروكربير من قبل وزارة النفط والصناعة للمستدعي السيد جورج حداد؛ فكان هذا الرفض موضوع مراجعة الإبطال التي نحن بصددها. والمشكلة التي أثيرت في هذه المراجعة تتلخص بالإجابة على السؤال التالي:

هل تملك الوزارة سلطة إستنسابية في رفض هذا الترخيص لاعتبارات تعود للمصلحة العامة ومن بينها مصالح الدولة الاقتصادية؟، أم على العكس من ذلك تجد الدولة نفسها في إطار سلطة مقيدة تلزمها بإعطاء هذا الترخيص عند توافر الشروط المطلوبة؟

وتتعقّد المشكلة أكثر نظراً للتغير الحاصل في التشريع اللبناني في هذا المجال. ففي ظل تشريع سابق مستند على القرارين رقم ٣٣/١١٣ و ٣٦/١٣٣ والذي قدم المستدعي طلب الترخيص بناء عليهما في عام ١٩٧١، لم يكن للوزارة أية سلطة إستنسابية في هذا المجال، بل على العكس من ذلك فإن سلطتها بقيت في إطار السلطة المقيدة. وهذا ما دفع بالمستدعي الذي توافرت فيه جميع الشروط المطلوبة لرفع دعوى إبطال ضد قرار الرفض؛ وقد صدر بالفعل قرار الإبطال بتاريخ ٩٦/١٠/٧، لكن المستدعي الذي تقدم بطلب الترخيص في عام ١٩٧١ أي في ظل النظام القانوني القديم فوجئ بتطور التشريع اللبناني في هذا المجال.

إذ أنه بموجب مرسوم تشريعي رقم ١٠٥٣٧ تاريخ ٧٥/٧/٣١ تم إلغاء الأحكام القانونية السابقة الواردة في القرارين التشريعيين السالفي الذكر (٣٣/١١٢ و ٣٦/١٣٣) لمصلحة تنظيم قانوني جديد قوامه إعطاء الإدارة سلطة إستنسابية في منح التراخيص أو في رفضها (المادة الأولى من هذا النظام الجديد تمنح الإدارة على سبيل المثال حق إعادة النظر في جميع الرخص والامتيازات المعطاة للتنقيب عن الهيدروكربير واستثماره)؛ كما أن المادتان

الخامسة والسادسة نصتا على حدود واسعة للسلطة الإستنسابية لمصلحة وزارة الصناعة والنفط ..ألخ).

وبالتالي، فإن السؤال الذي حاول هذا الحكم الإجابة عليه، يدور حول قدرة هذا القانون الجديد على إضفاء الشرعية والتصحيح على قرار الرفض لطلب الترخيص المقدم من قبل المستدعي في ظل تنظيم تشريعي قديم. فهل هذا التغيير التشريعي الجديد يلحق الإبطال بقرار الرفض الصريح للترخيص أم أن صدور هذا القرار القضائي بتاريخ لاحق على القانون ١٩٧٥ يكسبه القوة المطلقة على الرغم من التغيير التشريعي اللاحق.

٢- كما تثير القضية الحالية مسألة توقيع غرامة إكراهية بحق الدولة التي رفضت تنفيذ قرار الإبطال العائد لعام ١٩٩٦؛ وخصوصاً وأن المستدعي قام بربط النزاع مع الدولة، باعتبار أن طلب الغرامة الإكراهية يدخل في نطاق منازعات القضاء الشامل ويتطلب ربط النزاع وهذا ما قام به المستدعي فعلاً. لكن مجلس الشورى رفض مع ذلك توقيع هذه الغرامة بحجة أن الدولة لديها في نظره سبباً مشروعاً يمنعها ويبرر لها مسألة الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي بالإبطال المشار إليه أعلاه، والصادر بتاريخ ٩٦/١٠/٧.

وهذا يعني من ناحية أخرى، أن القاضي الإداري قد أخذ بوجهة نظر الدولة المستدعى ضدها، معتبراً أن التغيير في الظروف القانونية والتنظيمية هو بمنزلة المبرر المشروع الذي دفعها للامتناع عن تنفيذ قرار الإبطال القضائي المشار إليه أعلاه. وكأن القانون الصادر عام ١٩٧٥، قام بتصحيحٍ تشريعيٍ لقرار الإدارة برفض الترخيص، الأمر الذي يعني لا محالة انتهاء أثر مفعول قرار مجلس الشورى الذي قضى بإبطال قرار إداري بالرفض. أي بعبارة أخرى إن القانون الصادر عام ١٩٧٥ الذي منع الإدارة سلطة إستنسابية يكون بالتالي قد صحح قرار الإدارة برفض الترخيص؛ مهدداً بالوقت عينه حكم مجلس الشورى بإبطال هذا القرار. ويظهر عدم توفر الشروط اللازمة لتطبيق المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة المتعلقة بالغرامة الإكراهية والمتمثل هما بوجود سبب مشروع لعدم التنفيذ.

ثانياً: المبادئ القانونية المثارة في القضية

٣- يتعلق موضوع هذه المراجعة بطلب ترخيص للتنقيب عن معدن الهيدروكربير كان قدم عام ١٩٧١، ورفضت الدولة هذا الطلب، وفي العام ١٩٩٦ أبطل مجلس شورى الدولة قرار الرفض الصريح؛ ثم تقدَّم المستدعي بطلب توقيع غرامة إكراهية، بعد أن ربط النزاع مع الإدارة نظراً لامتناعها عن تنفيذ حكم الإبطال الصادر عن مجلس شورى الدولة.
وكما نرى فإن هذه الوقائع هي عادية وليست ذات أهمية مميزة إلا فيما يتعلق بالتغيير التشريعي الذي طرأ على هذا الموضوع؛ حيث تغيَّر النظام التشريعي للتنقيب على المعادن والترخيص أو التعاقد بشأنه، من ارتكازه للقرارين رقم ٣٣/١١٣ و ٣٦/١٣٣، ثمَّ بعد ذلك، صدر نظام أحدث ومغاير هو قانون العام ١٩٧٥.

٤- واكتسبت هذه القضية أهميتها من وجود ثلاثة مبادئ قانونية رئيسية مثارة، على مستوى الاجتهاد والإداري اللبناني.
المبدأ الأول: ويتعلق بحدود الاجتهاد القضائي والفقهي بشأن ما يسمّى بالتصحيح التشريعي للقرارات الإدارية المعيبة، وهذا ما يسمّى بالفرنسية la loi de validation.
المبدأ الثاني: وهو ذو أهمية أساسية أيضاً بشأن موضوع الغرامة الإكراهية، لا سيما ما يتعلق منها بالشروط القانونية التي تتطلبها المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة لتوقيع هذه الغرامة.
المبدأ الثالث: ويتصل بالتساؤل عن إمكانية تقديم طلبات تحفظية أمام القضاء الإداري بصدد مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة أو مراجعة قضاء شامل؛ خصوصاً وأن طلبات التحفظ لا يعمل بها وفق المبادئ المطبقة في أصول المحاكمات الإدارية.
لكن وقبل استعراضنا لهذه المبادئ الثلاث، نستعرض طلبات وأدلة كل من المستدعي و المستدعى ضدها (الدولة).

ثالثاً: أدلة كل من المستدعي و المستدعى ضدها

أ- بالنسبة للمستدعي:

٥- تتلخص طلبات المستدعي بالقضية الراهنة في طلب أساسي وطلب تبعي.

الطلب الأساسي هو طلب توقيع غرامة إكراهية بحق الدولة عن كل يوم تأخير لعدم إعطائه رخصة التنقيب عن الهيدروكربير وقدرها مئة ألف ليرة لبنانية، وحدَّد تاريخ الغرامة بدءاً من ٩٧/١/١٣، وهذا يعني أن المستدعي يطلب من القاضي الإداري، إلزام الدولة بتنفيذ الحكم المبرم بالإبطال، مما يعني إعطاءه رخصة التنقيب المطلوبة، كما أن المستدعي وبصفة تبعية يطلب فقط حقه بالمطالبة بالعطل والضرر ضد الدولة عن الأضرار التي يمكن أن تلحق به كنتيجة لهذا الرفض التعسفي الغير مبرر.

٥- وقد استند المستدعي إلى ما يلي:

- أنه أبلغ الدولة خلال عام ١٩٩٧ صورة صالحة للتنفيذ عن قرار مجلس شورى الدولة رقم ١١ تاريخ ٩٦/١٠/٧ والقاضي بإبطال قرار الرفض بإعطائه رخصة التنقيب عن الهيدروكربير؛ كما أنه راجعها بوجوب تنفيذ هذا القرار القضائي الذي يتيح له الحصول على الرخصة موضوع القرار، إلا أنه لم يتلق منها سوى الوعود المعسولة من دون أية نتيجة إيجابية.
- إنه وبتاريخ ٩٩/٧/٦ تقدم بمذكرة ربط نزاع بقيت من دون جواب، وقد اعتقد المستدعي عن خطأ أن نظام الغرامة الإكراهية يبدأ بالسريان من تاريخ تقدمه بمذكرة ربط النزاع أي بتاريخ ٩٩/٧/٦. ويمكننا أن نضيف كذلك بأن التقدم بصورة صالحة للتنفيذ لا يمثل كذلك بداية قانونية لسريان الغرامة الإكراهية؛ لأن هذا الطلب يبقى مجرد تنبيه للإدارة بوجوب تنفيذ الحكم، كما أنه لا يمكن أن يشكل مذكرة ربط نزاع طبقاً للاجتهاد المستقر لمجلس شورى الدولة.

(ش.ل. قرار رقم ٢٠٠٢/٣٩٠-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٠، عويدات/ الدولة).

من ناحية أخرى لا يمكن أن يعتد بتاريخ التقدم بمذكرة ربط النزاع واعتباره بداية صحيحة لسريان الغرامة على فرضية تحقق شروطها موضوعاً. ويمكننا أن نضيف بأن البداية القانونية الصحيحة لسريان الغرامة الإكراهية لا يمكن أن تكون من تاريخ التقدم بالمراجعة لطلب الغرامة، وإنما من تاريخ الحكم بالأساس باعتبارها عقوبة وليس تعويضاً عن ضرر لعدم تنفيذ الحكم.

(ش.ل. قـرار رقـم ٦٣٨ تـاريخ ٢٠٠٢/٧/٩ بليبـل / الدولـة م.ق.إ. ١٠٦٤/٢٠٠٥).

- إن تمـادي الإدارة وعـدم إعطـاء المسـتدعي رخصـة للتنقيـب رغـم صـدور القـرار القضـائي، وإبلاغـه منهـا منـذ أكثـر مـن عـامين، ألحـق بـه أضـراراً ماديـة جسـيمة تتحمـل الدولـة نتائجهـا. ونلاحـظ هنـا أن المسـتدعي تقـدم بطلـب توقيـع الغرامـة الإكراهيـة مـن تـاريخ ١٩٩٩/١٠/١٥، وذلـك بمراجعـة سـجلت تحـت رقـم ٩٩/٨٩٩٣. ومع ذلك فإننا نشعر إلى أن الأضرار الجسيمة (المادية) التي يشدد عليها المستدعي في هذا البند، لا يمكن أن يجعل من الغرامة الإكراهية نطاقاً للتعويض عن الضرر، بل تحتفظ بطبيعتها الأصلية كعقوبة تفرض في حال امتناع الإدارة أو رفضها عن تنفيذ قرارات مجلس الشورى المبرمة والملزمة.
(ش.ل. قرار رقم ١٢٤ تاريخ ٢٠٠١/١١/١٥ شركة منتزه البردوني / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٥ ص١٦٢).

إن أعطاء رخصة التنقيب لا تخضع لسلطة الإدارة الإستنسابية؛ وهذا يعني أن توافر الشروط القانونية في طالبها – كما هي حالة المستدعي هنا – تلزم الإدارة بمنعها. ولا يجب أن يغرب عن نظرنا هنا أن المستدعي يقصد بالنظام القانوني ذلك الذي كان سائداً وقت تقديمه لطلب الترخيص من عام ١٩٧١؛ وهو النظام الذي كان يفرض على الإدارة سلطة مقيدة في ظل القرارين التشريعيين رقم ٣٣/١١١ و ٣٦/١٣٣.

- إن شروط المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة بشأن تطبيق الغرامة الإكراهية تعتبر متوافرة هنا مما يقتضي الحكم بها. لكن المستدعي أخطأ كما رأينا عندما اعتبر أن بدء سريانها يجب أن يتم منذ إبلاغ الدولة صورة صالحة للتنفيذ للحكم بالإبطال؛ أي بتاريخ ٩٣/١/١٣. وهذا غير صحيح ويخالف بهذا السياق الاجتهادات الإدارية السابقة.
(ش.ل. قرار رقم ٢٠٠٢/٣٩٠-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٣/٢٠ طلال عويدات / الدولة).
- وأضاف المستدعي أخيراً بأن الغرامة الإكراهية وأن تكون تعويضاً عن جزء من الضرر الذي أصابتها إلا أنها تبقى وسيلة تنفيذ جبرية، أي لا تتناقض مع

الاجتهادات الإدارية السارية في كونها أصلاً عقوبة. وبالتالي، فإن المستدعي يحفظ حقه بالمطالبة بالعطل والضرر الذي أصابه لجهة الربح الفائت والضرر اللاحق به في دعوى مستقلة، لذلك يطلب من مجلس شورى الدولة حفظ حقه بالمطالبة بهذا التعويض لاحقاً في حال عدم استجابة الدولة رغم الغرامة الإكراهية.

ب – أدلة الدولة المستدعى ضدها:

٦- تبنّت الدولة مطالعة الإدارة (الصناعة والنفط) وأبرزت ما يلي من أدلة:

- أن التنقيب عن أنواع المعادن والهيدروكربير يخضع للأحكام الواردة في القانون ١٠٥٣٧ تاريخ ٧٥/٧/٣١ التي ألغت الأحكام القانونية المخالفة، لا سيما تلك الواردة في القرار التشريعي القديم ٣٦/١٣٣. ويلاحظ أن التنظيم القانوني الجديد لعام ١٩٧٥ المشار إليه من قبل الدولة يمنح وزارة النفط سلطة إستنسابية في مجال التنقيب والتعاقد؛ على أن يخضع هذا التعاقد للمتغيرات التي قد تطرأ على الظروف الاقتصادية للبلاد. وهذا يعني أن سلطة الإستنسابية التي أتى بها القانون الجديد (١٩٧٥) تتعارض، لا بل تتناقض وحتى تلغي تلك السلطة المقيدة التي كانت مكرسة بالتنظيم السابق العائد للقرار التشريعي رقم ٣٦/١٣٣ و٣٣/١١٣.
- أنه بتاريخ ٧٤/٤/٩ صدر المرسوم رقم ٥٣٠٩ المتعلق بالأحكام العامة للتعاقد مع الشركات من أجل البحث والتنقيب عن النفط والغاز واستخراجها واستثمارها في المياه الإقليمية اللبنانية على أن تستكمل هذه الأحكام العامة بأخرى إضافية، وذلك بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصناعة والنفط. وتشير الدولة إلى أن هذه الأحكام التي تفصل وتطبق السلطة الإستنسابية التي كرسها القانون الجديد لعام١٩٧٥ تختلف جذرياً عن تلك الأحكام التي كان يتضمنها القرار التشريعي رقم ٣٣/١١٣ الذي كان ساري المفعول بتاريخ تقدم المستدعي بطلب الترخيص موضوع قرار الإبطال المطلوب تنفيذه.
- أنه واستناداً للمادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة بشأن الغرامة الإكراهية، فإن فرض مثل هذه الغرامة مشروط، بأن يكون رفض تنفيذ الحكم جلياً وصريحاً تحت

طائلة عدم الحكم بها؛ لا سيما إزاء الاستحالة في تنفيذه. وهذا الأمر متوفر في القضية الراهنة (بنظر الدولة)، لأن القانون الجديد أفقد قرار الإبطال المطلوب تنفيذه كامل مفاعيله.

- إن المشترع حينما ألغى في عام ١٩٧٥ النصوص القانونية التي كانت سارية المفعول بتاريخ صدور القرار الذي أبطله المجلس، يكون قد ألغى حكماً جميع المفاعيل القانونية الناجمة عن هذا الإبطال؛ مما يعني تثبيت قرار الرفض في منح الرخصة للمستدعي. وبالتالي، فإن هذا الأمر يمثل سبباً جدياً من شأنه حمل الإدارة على عدم تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة.

٧- ونشير بهذا الصدد إلى موقفٍ فريدٍ طالعنا به هذا الحكم والذي تمثل بتقرير المستشار المقرر السابق لصدور الحكم، والمناقض تماماً لمطالعة مفوض الحكومة الذي خلص إلى القبول بطلب الغرامة الإكراهية في الأساس، طالباً إلزام الدولة بدفع الغرامة الإكراهية المنصوص عليها بالمادة ٩٣ من نظام المجلس وهو لم يأخذ به مجلس شورى الدولة.

رابعاً: موقف مجلس شورى الدولة في هذه القضية

٨- يتجلى هذا الموقف أكثر ما يتجلى في مدى أحقية توقيع طلب الغرامة الإكراهية بموجب المادة ٩٣ كعقوبة على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ القرارات المبرمة لمجلس شورى الدولة. ونظراً لرفض الدولة أو امتناعها ظاهرياً عن تنفيذ قرار الإبطال رقم ١١ الصادر عن مجلس شورى الدولة بتاريخ ٩٦/١٠/٧. لذلك بدأ هذا الحكم بالأساس بعرض نصوص المادة ٩٣ المشار إليهما مستخلصاً وجود شرطين رئيسين لتطبيق أحكام المادة ٩٣ المذكورة أعلاه:

- أن يكون التقاعس من جانب الدولة قد تجاوز المهلة المعقولة.
- أن لا يكون التأخير عن التنفيذ لأسباب عديدة تبرره.

وتطبيقاً لهذين الشرطين يتحرى مجلس شورى الدولة في رقابته على موقف الإدارة الممتنعة عن التنفيذ كما في القضية الراهنة، عما إذا كانت الإدارة قد تعدت فعلاً المهلة المعقولة للعمل على تنفيذ قرار يتمتع بقوة القضية المقضية؛ وعما إذا كان لديها أسباباً تبرر رفضها أو امتناعها عن هذا التنفيذ.

وفي هذا السياق، فإن الإدارة في هذه القضية عمدت إلى إبراز أسباب جدية تبرر امتناعها عن التنفيذ؛ ويبقى الأمر على عاتق القاضي الإداري لمراقبة صحة هذه الأسباب وجديتها.

وبالاستناد لهذا المبدأ، استعرض مجلس الشورى ادعاء الدولة بأن مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٥٣٧ قد أفقد القرار القضائي المطلوب تنفيذه كامل مفاعيله القانونية؛ خصوصاً وأن أحكام القانون المذكور قد ألغت النصوص القانونية التي كانت سارية المفعول بتاريخ صدور القرار الإداري الذي أبطله مجلس الشورى.

وأوضح مجلس شورى الدولة، أن السبب المدلى به من قبل الدولة هو المعيار الحاكم لحل النزاع في القضية؛ وهو يتمثل هنا بمدى قانونية هذا السبب أو المبرر الذي تتذرع به الدولة لعدم تنفيذها قرار الإبطال الصادر عن مجلس شورى الدولة في هذه القضية الراهنة. باعتبار أن القول بشرعية هذا السبب يدفع القاضي حتماً إلى عدم الحكم بالغرامة الإكراهية ضد الدولة، لأن امتناعها كان مبرراً؛ مما يعني عدم توافر أحد شروط المادة ٩٣ المتعلق بالغرامة الإكراهية. لكن وعلى العكس من ذلك فإن القول بعدم قانونية هذا السبب أو التبرير للامتناع عن التنفيذ يفضي حتماً إلى توافر شروط المادة ٩٣ مما يلزم حتماً الحكم على الدولة بالغرامة الإكراهية.

٩- وللإجابة على هذه النقطة الأساسية المثارة والتي ستحكم حل القضية في الأساس أوضح المجلس من ناحية أولى إلى أن المستدعي كان قد قدم طلب الإبطال في عام ١٩٧١، وجاء حكم الإبطال ليؤكد عدم مشروعية قرار الرفض نظراً لتوافر الشروط القانونية لمنح هذا الترخيص بموجب القرار التشريعي رقم ٣٣/٨/٩/١١٣؛ خصوصاً وأن الإدارة كانت تتمتع بموجب هذا التنظيم التشريعي بسلطة مقيدة لإعطاء تراخيص التنقيب أو رفضها تبعاً لتوافر أو عدم توافر الشروط المطلوبة.

وبعد ذلك، استعرض مجلس شورى الدولة، للتغيير التشريعي الذي أحدثه القانون الجديد الصادر عام ١٩٧٥، الذي أعطى الإدارة سلطة إستنسابية تبرز بصفة خاصة بالمادتين الأولى والخامسة من القانون المشار إليه أعلاه. فالمادة الأولى من هذا القانون تعطي الدولة حق إعادة النظر في جميع الرخص والامتيازات السابق منحها للتنقيب؛ كما أن المادة الخامسة أكدت على وجود مثل هذه السلطة الإستنسابية عندما أعطت وزارة الصناعة حرية التعاقد مع مختلف الشركات التي تتمتع بالكفاءة والملاءمة من أجل التنقيب والبحث لحساب الدولة عن أنواع المعادن والهيدروكربير.

لهذا، اعتبر مجلس الشورى أن قيام المشرع بإلغاء الأحكام القانونية التي صدر القرار المطعون في ظلها، يكون قد ثبّت أو صدّق بطريقة واضحة وصريحة دون أي تحفظ جميع الأعمال الإدارية المتخذة تنفيذاً لتلك الأحكام القانونية؛ وفي مراجعتنا الحاضرة فإن العمل الإداري المعني هنا هو قرار وزير الصناعة برفض الترخيص للمستدعي الذي أبطل بموجب القرار القضائي المطلوب تنفيذه.

١٠- والجدير بالذكر أن مجلس الشورى قد استند في حكمه هذا إلى قرار آخر رقم ٣٢٨ تاريخ ١٩٩٧/٣/١٧ الجردي / بلدية عاليه، حيث شدد المجلس أن المشرع بإلغائه للنصوص القانونية السارية المفعول بتاريخ صدور القرار الذي أُبطِل، يكون بالتالي قد ألغى جميع المفاعيل القانونية الناتجة عن هذا الإبطال المشار إليه.

وبناء على ما تقدم اعتبر مجلس الشورى أن الأحكام التشريعية الجديدة الصادرة عام ١٩٧٥ قد ثبتت وصدقت مفاعيل القرار المبطل، مشكلة بنفس الوقت سبباً قانونياً مشروعاً يبرر موقف الإدارة بالامتناع عن تنفيذ القرار القضائي بالإبطال الصادر وفقاً للقرار التشريعي القديم رقم ١١ تاريخ ٩٦/١٠/٧.

ولكن، لا بد لنا هنا من الإشارة إلى أن القاعدة المستقرة الأصلية التي تحكم إبطال القرارات الإدارية والقضائية على حد سواء تأخذ بعين الاعتبار شرعية مثل هذه القرارات في وقت صدورها؛ مما يعني بأنه لا يعتد مطلقاً بتغير الظروف القانونية والواقعية اللاحقة. وإلا

عمدت السلطة الإدارية إلى إهدار فعالية مثل هذه القرارات بالاستناد إلى تغيرات تشريعية وواقعية معينة.

لذلك وعلى الرغم من تقديرنا لموقف مجلس شورى الدولة إلا أننا نرى أنه ومن باب إعطاء فعالية أكبر لقرارات القضاء الإداري، لا سيما تلك الصادرة في مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة، أن تقتصر دائرة الاجتهاد الذي يضع استثناء على المبدأ العام في الرجوع للوضع القانوني والواقعي لوقت صدور القرار على حاله وحيدة؛ تتمثل في أن يأتي التغيير التشريعي الذي يعد بمثابة تصحيح لاحق لقرارات القاضي الإداري بالإبطال فقط، وليس في وقت سابق على صدور القرار القضائي كما في القضية الراهنة؛ وذلك لضمان أكبر فعالية لقرارات الإبطال لتجاوز حد السلطة بما لها من قوة وحجية مطلقة. كل هذا من أجل علق أي باب على الإدارة يسمح لها بالتقاعس عن تنفيذ قوة القضية المطلقة؛ وهو بالتأكيد هدف يسعى مجلس شورى الدولة لتحقيقه في عموم أحكامه.

١١- وأخيراً لا بد لنا من استعراض موقف مجلس شورى الدولة من طلب المستدعي بحفظ حقه بالمطالبة مستقبلاً بالعطل والضرر ضد الإدارة. وقد ردّ المجلس هذا الطلب التحفظي مستنداً على ثلاثة أسباب لها طابع الإطلاق والتعميم:

- تأكيد مجلس الشورى بأنه لا يمكن إنشاء حق شخصي غير محفوظ له بقوة القانون.
- إن القضاء ليس مرجعاً لتوثيق أقوال أصحاب الحقوق إلا ضمن مراجعات تحفظية قد يكون القانون قد نص عليها وبين أصولها؛ وليس من بينها هذه المراجعة التي هي بين أيدينا.
- إن طلبات التحفظ لا يعمل بها وفق المبادئ المطبقة بأصول المحاكمات الإدارية.

ونحن من وجهة نظرنا لا يسعنا إلا أن نشيد بقوة هذا التعليل القانوني الرصين من قبل مجلس الشورى والمتعلق بشأن رفض هذه الطلبات التحفظية؛ هذا الرفض لا يتعلق فقط بهذه القضية فحسب، وإنما هو مناسبة لاجتهاد جديد يستند على هذه القواعد الثلاث التي

تتضافر مجتمعة في رفض مبدأ عدم قبول الطلبات التحفظية في الدعاوى والمراجعات الأصلية، كدعوى الإبطال والقضاء الشامل.

ولكن وفي ختام هذا التعليق لا بد لنا من الإشارة إلى أن استثناءً مهماً يرد على القاعدة الثالثة؛ سبق لمجلس الشورى أن أجاد تطبيقه وهو المعروف بنظام قضاء العجلة. إن هذا القضاء هو عبارة عن طلبات تحفظية للمستقبل تمنع الإضرار بالحقوق من جهة، كما أنها تسهم في حماية سير المرفق العام وضمان دوامه طبقاً للمصلحة العامة.

(ش.ل. قرار رقم ٥٢٣ تاريخ ٢٠٠٢/٥/٢٧ نجيب مطر / الحدث م.ق.إ ٢٠٠٥ ص ٨٣٥).

علماً بأن هذا الاستثناء لا يطبق إلا في حالة الدعوى المبتدئة وليس في إطار مراجعة أصلية؛ لأن في هذه الحالة الأخيرة فإن طلبات التحفظ لا يعمل بها، وذلك وفقاً للمبادئ العامة المطبقة في أصول المحاكمات الإدارية.