الموضوع الرئيسي: صلاحية

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

اختصاص
عيب عدم الـ ـــ (٣)
استملاك (١٠)
بلدية (١٧)
تبليغ (٦-١١)
تدرج القواعد القانونية (٢١)
تفويض صلاحية (١-٢-١٢-٢١-٢٣)
تنازع القوانين والنصوص (٢١)
حقوق وحريات (١-٢)
حرية الرأي (١)
خصومة
انتفاء الـ ـــ (٩)
دستور (١-٢٢)
سلطة إدارية
سلطة تنظيمية (٢-٢٢)
صفة (١٠-١٦)
ضرر (٥-١٧)
علم أكيد (٦-٧)
عمل تحضيري (٣)
قرار إداري (٥-٢٤)
مبادئ عامة (١-٢١)
مبدأ المشروعية (٥-٧-١٧)
مصلحة (٤-٥-١٠-١٦)
ـــ احتمالية (١٨)
ـــ البلدية (٤-١٧)
مراجعات
توحيد الـ ـــ (٩-١٤)
مراجعة إبطال (٥-٧)
مراجعة إدارية (٦-١١-١٩)
مراجعة شعبية (١٧)
ملكية (١-٣-٢٤)
مهلة(١٩)
سريان الـ ـــ (٦-٧)
ـــ غير حرة (٦)
قطع الـ ـــ (٦-١١)
استمرارية الـ ـــ (٧-١١)
نشر (٦-٧-١١-١٩)
نظام عام (٧)
نظرية الموازنة (١٠-٢٤)
وقائع
صحة الـ ـــ (٥)
وقف تنفيذ (١١)

خلاصة الحكم

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٧٦-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢١
رقم المراجعة ١٩٩٧/٧٣٣٢ و ١٩٩٧/٧٣٤٤
الجهة المستدعية: ١- الدكتور عبده بطرس أبو زيد
٢- بلدية حمانا
الجهة المستدعى ضدها: الدولة- وزارة السياحة
الهيئة الحاكمة: الرئيس غالب غانم
المستشار ضاهر غندور
المستشار يوسف الجميل

باسم الشعب اللبناني
إن مجلس شورى الدولة,

بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالعة , ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.
بما أن المستدعيين تقدما لدى هذا المجلس بواسطة وكيليهما القانونيين بمراجعتين وفقاً لما يلي :

- بتاريخ ١٩٩٧/٦/٩ تقدم المستدعي الدكتور عبده بطرس أبو زيد بمراجعة سُجلت تحت الرقم ٩٧/٧٣٣٢ .
- وبتاريخ ١٩٩٧/٦/١٦ تقدمت بلدية حمانا بمراجعة تسجلت لدى قلم هذا المجلس تحت الرقم ٩٧/٧٣٤٤ .

وبما أن المستدعيين يطلبان بموجب المراجعتين المذكورتين ، تقصير المهل ووقف تنفيذ ومن ثم إبطال القرار رقم ٣٦٩ الصادر عن وزير السياحة بتاريخ ١٩٩٦/١٢/١٦

والمتضمن اعتبار عدد من العقارات الواقعة في منطقة فالوغا العقارية منطقة سياحية لإقامة مركز تزلج ومنتزه وطني عليها ، كما وتضمن لحظ هذه المنطقة في المنشورات والخرائط السياحية تمهيداً لوضعها في البرامج السياحية الداخلية بعد تنفيذ الدراسة اللازمة، كما ويطلبان تضمين الدولة المستدعى بوجهها الرسوم والنفقات كافة .

وبما أن المستدعيين أدليا بالوقائع والأسباب التالية ، تباعاً :

١ . في المراجعة رقم ٩٧/٧٣٣٢ :

أن القرار المطعون لم يُنشر في الجريدة الرسمية ولم يُبلغ من أصحاب العقارات وما يجاورها .

أنه وبتاريخ ١٩٩٧/٢/١٤ تقدم المستدعي الدكتور عبده بطرس أبو زيد بمراجعة إدارية إلى وزارة السياحة، طلب بموجبها الرجوع عن القرار المطعون فيه دون أن يلقى أي جواب، ما يترتب عليه صدور قرار ضمني بالرفض عن الإدارة واعتبار المراجعة مقدمة ضمن المهلة ومقبولة في الشكل .

أن المستدعي يتمتع بالصفة والمصلحة لتقديم المراجعة .

وبما أن المستدعي يطلب إبطال القرار المطعون فيه ، وهو يدلي بأسباب الإبطال التالية:

- لصدوره عن سلطة غير صالحة ولعدم مراعاة الشروط القانونية وذلك وفقاً لما يلي:

  لمخالفته أحكام المادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨ تاريخ ١٩٦٧/٧/٥ المتعلق بتنفيذ واستثمار المشاريع السياحية ، على اعتبار أن إعلان المنطقة السياحية يجب أن يقرر بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وليس بموجب قرار وزاري .

- لتجاوزه حد السلطة وفقدانه الملائمة الواقعية لجهة التكاليف والأضرار الكبيرة الناجمة عن المشروع التي لا تتلاءم مع المنفعة المرتجاة منه ، ولانعكاسه على البيئة ولنتائجه الاقتصادية غير المشجعة .

في المراجعة رقم ٩٧/٧٣٤٤ :

أن المستدعية بلدية حمانا تقدمت من وزارة السياحة بمراجعة إدارية بتاريخ ١٩٩٧/٢/١٥ ، طلبت بموجبها الرجوع عن القرار المطعون فيه ، وقد انقضت المهلة القانونية دون أن تجيب الإدارة عليها، مما يترتب عليه اعتبار الإدارة مصرة على رفضها .

أن المراجعة مقدمة ضمن المهلة ومستوفية شروطها كافة ، فتكون مقبولة في الشكل .

أن للمستدعية الصفة والمصلحة لتقديم المراجعة لأن المشروع موضوع القرار يلحق ببلدة حمانا أشد الأضرار وخاصة لجهة تلوث المياه وفقدانها ، ولا سيما مياه " شاغور حمانا ".

وبما أن المستدعية تطلب إبطال القرار المطعون فيه لصدوره عن سلطة غير صالحة ولعدم مراعاة الشروط القانونية ولفقدان الملاءمة المادية والاقتصادية والبيئية والصحية للمشروع.

وبما أنه وبتاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٠ صدر عن هذا المجلس القرار الإعدادي رقم /٧/ الذي قضى برد طلب وقف التنفيذ وتكليف الفرقاء في النزاع إبراز الخرائط والدراسات التي يستند إليها القرار المطعون فيه ، والتقارير البيئية التي تشمل المناطق المعينة بالمشروع، ولا سيما تلك المتعلقة بحماية الينابيع في المناطق المعينة بالقرار موضوع الطعن .

وبما أن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٢ وأبدى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٣ ونشرت الدعوة للإطلاع على التقرير والمطالعة في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٣/٨/٧ بموجب البيان رقم ١٩٢ .

بناء على ما تقدم،

في توحيد المراجعات :

بما أنه يوجد تلازم بين المراجعات المذكورة آنفاً الأمر الذي يستدعي مبدئياً توحيدها والنظر فيها في مراجعة واحدة وذلك اقتصاداً في الخصومة وتأميناً لحسن سير العدالة .

ولكن بما أن للمراجعة رقم ٧٣٤٣ وضعية خاصة من حيث الخصومة بسبب وفاة مقدمها النائب جان غانم، مما يستوجب السير بها بمعزل عن المراجعتين رقم ٧٣٣٢ و ٧٣٤٤ اللتين يقتضي توحيدهما والسير بهما معاً .

أولاً ـ في الشكل :

في الصفة والمصلحة :

(أ) ـ في صفة ومصلحة المستدعي عبده بطرس أبو زيد :

بما أن المستدعي يدلي بأنه يعتبر ذا صفة ومصلحة لتقديم المراجعة الحاضرة بصفته من أهالي فالوغا والضرر عام يلحق ببلدة فالوغا وبلدة حمانا المجاورة .

وبما أن القرار المطعون فيه ليس من القرارات المتعلقة بالشؤون البلدية في بلدة فالوغا التي يعتبر كل مواطن في هذه البلدة صاحب صفة ومصلحة للطعن فيها .

وبما أنه يقتضي تبعاً لما تقدم إخراج المستدعي عبده بطرس أبو زيد من المحاكمة باعتباره غير ذي صفة ومصلحة للطعن في القرار موضوع المراجعة .

(بـ) ـ في صفة ومصلحة المستدعية بلدية حمانا :

بما أن الدولة المستدعى بوجهها تطلب رد المراجعة لعدم توفر الصفة والمصلحة لدى البلدية لأن الضرر المشكو منه، والذي تبني عليه البلدية مصلحتها وصفتها للادعاء ، هو

ضرر غير ثابت وغير أكيد وهو من باب الاحتمالات، ويستحيل على البلدية إثباته بالطرق الفنية والعلمية ، لأن إنشاء مشروع سياحي في منطقة ما ، لا يعني بالضرورة فقدان المياه في منطقة أخرى حتى ولو كانت تلك المنطقة تشكل امتداداً طبيعياً للأولى ، وأنه خلافاً لما تدلي به البلدية المستدعية ، فإن إنشاء المشروع السياحي من شأنه تجميل البيئة وتحسينها وتنظيفها .

وبما أنه يُستفاد من التدقيق في ملف المراجعة أن البلدية المستدعية تؤسس مصلحتها في الادعاء على ما قد يُلحقه المشروع المنوي تنفيذه ، من أضرار تطال مجاري المياه وبوجه خاص " شاغور حمانا " ، على اعتبار أن المساس ببواليع المياه الجوفية في العقارات من شأنه أن يؤدي إلى انقطاع المياه عن الينابيع والأنهر والعيون التي تغذي بلدات وقرى عديدة في المنطقة ، هذا فضلاً عن الأضرار التي يُلحقها بالبيئة وبصحة الناس نتيجة فقدان المياه أو تلوثها .

وبما أن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار أن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة لا تُقبل إلا ممن يتذرع بمصلحة تخوله صفة التقاضي ، ويعود للقاضي الإداري أن يقدّر تواجد هذه المصلحة في كل قضية تُعرض عليه ، وهو يميل في ذلك إلى التوسع كثيراً في مفهومه لمصلحة التقاضي متوخياً في عمله على السواء مصلحة المتقاضين ومصلحة الشرعية .

وبما أنه ، وبقطع النظر عن مدى إثبات البلدية المستدعية للأضرار التي يمكن أن تنشأ عن تنفيذ المشروع موضوع القرار المطعون فيه ، فإن المصلحة كشرط لقبول المراجعة تقّدر انطلاقاً من افتراض صحة الوقائع المؤسس عليها الطلب. وفي ضوء المصلحة بهذا الطلب يعود للمدعي أن يدلي بكافة الوسائل المفيدة بقطع النظر عن مصلحته في هذه الدفوع.

وبتعبيرٍ آخر، فإن شرط القبول (recevabilité) يقدر انطلاقاً من اعتبار أن الوقائع المدلى بها صحيحة ، لأن التثبت من صحتها يدخل ضمن البحث في الأساس لاحقاً ، بحيث يقتضي التمييز بيم المصلحة كشرط لقبول المراجعة وبين ثبوت الضرر للحكم في أساس الموضوع المطلوب .

وبما أن الاجتهاد مستقر على اعتبار أن للبلديات، بصفتها من الهيئات المحلية التي تحوز الشخصية المعنوية، المصلحة للادعاء طعناً في القرارات التي يكون من شأنها التأثير في مركزها القانوني أو وضعها المالي أو وجودها وكيانها ككل .
وبما أن الاجتهاد وفي إطار ما يبديه من المرونة والتساهل بإزاء مراجعة الإبطال ، قد توسّع في مفهوم المصلحة المعترف بها للبلديات بحيث أصبح يُقر لها بالمصلحة للطعن في كل القرارات أو الأعمال الإدارية التي يمكن أن يكون لها آثارٍ أو انعكاسات سلبية عليها، حتى ولو كانت تلك الأعمال تتعلق بمشاريع منفذة ضمن النطاق البلدي لبلدياتٍ مجاورة، كتلك المتعلقة بتوسيع نطاق منطقة صناعية موجودة في بلدة متاخمة والمشاريع الكبرى البالغة الأهمية والمنفّذة في البلديات المجاورة، أو تلك التي تتعلق بأمور التنظيم المدني والمتصلة بالتصاميم التوجيهية والمخططات أو الأنظمة التفصيلية لبلديات مجاورة.

وبما أنه وانطلاقاً من المفاهيم الآنفة الذكر ، يقتضي اعتبار البلدية المستدعية متمتعة بالصفة والمصلحة للادعاء طعناً في القرار موضوع المراجعة، وذلك بالنظر لما قد يلحقه تنفيذ مشروع مركز التزلج والمنتزه الوطني في منطقة فالوغا، من تأثيرٍ في مصالح أهالي بلدة حمانا وبلديتها، ومن ذلك الأضرار والانعكاسات السلبية التي قد تطال المياه الجوفية في المنطقة ، خاصة وأنه لم يثبت من أوراق ملف المراجعة وجود تقارير لدى وزارة البيئة تتعلق بحماية الينابيع في المناطق المعينة بالقرار المطعون فيه ، وذلك لعدم إنفاذ الدولة . وزارة البيئة لمضمون القرار الإعدادي الصادر عن هذا المجلس لجهة إبراز التقارير المذكورة .
وبما أنه واستناداً إلى ما تقدم، يكون الدفع بانتفاء صفة بلدية حمانا ومصلحتها مردوداً برمته .

في مهلة المراجعة :

بما أن المراجعة الراهنة المقدمة لدى هذا المجلس بتاريخ ١٩٩٧/٦/١٦، تكون والحال ما تقدم واردة ضمن المهلة القانونية، ويقتضي بناء عليه، رد ما أدلت به الدولة المستدعى ضدها لهذه الجهة لعدم ارتكازه على أساس قانوني صحيح.

في سائر الشروط الشكلية :

بما أن المراجعة مستوفية الشروط الشكلية القانونية اللازمة، الأمر الذي يجعلها مقبولة في الشكل.

ثانياً ـ في الأساس :

بما أن السبب القانوني الذي يجب تقدير مشروعية القرار المطعون فيه في ضوئه ، هو صلاحية وزير السياحة لاعتبار عقارات معينة منطقة سياحية .

بما أن القرار المطعون فيه اعتبر في المادة الأولى منه ، عدداً من العقارات وما يجاورها في منطقة فالوغا العقارية ، منطقة سياحية . ولقد نص في المادة الثانية منه على أن تُلحظ هذه المنطقة في المنشورات والخرائط السياحية تمهيداً لوضعها في البرامج السياحية الداخلية بعد تنفيذ الدراسة.

وبما أن القرار المذكور استند في حيثياته وبناءاته إلى ما للموقع الطبيعي لهذه العقارات من أهمية ، وقد تم اتخاذه بهدف إقامة مركز تزلج ومنتزه وطني في منطقة فالوغا . المغيتة وما يجاورها ، وفقاً للدراسة التي قامت بها وزارة السياحة لهذا الغرض والتي وافق عليها مجلس الوزراء بموجب القرار رقم /٥/ الصادر عنه بتاريخ ١٩٩٦/٣/٦ .

وبما أن المادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨ تاريخ ١٩٦٧/٧/٥ المتعلق بتنفيذ واستثمار المشاريع السياحية ، تنص على أنه " يمكن أن تعتبر مشاريع ذات منفعة سياحية، المشاريع العائدة للفنادق والمطاعم ومراكز الرياضة الشتوية... وخلافها من المشاريع، وذلك بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير السياحة"، على أن ترفق بالمرسوم دراسة كاملة عن مميزات وأوصاف المشروع ، وتحدد عند الاقتضاء العقارات اللازمة بموجب خريطة ترفق بالمرسوم " .

وبما أنه يتبين من الأحكام القانونية الآنفة الذكر، أن القانون رقم ٦٧/٥٨ لم يعط وزير السياحة أي صلاحية لاتخاذ قرارات تتعلق باعتبار عقارات معينة ، منطقة سياحية تمهيداً لإقامة مشروع سياحي عليها ، على اعتبار انه عملاً بأحكام كل من المادتين الأولى والثانية من القانون المذكور ، فانه يتم اعتبار مشروع معين ذات منفعة سياحية بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير السياحة ، كما يعهد إلى الغير بتنفيذ المشروع أو باستثماره أو بكليهما معاً بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء أيضاً.

وبما أنه إذا كان من المتفق عليه في العلم والاجتهاد ، أنه يمكن تخويل أو تكليف الوزراء بموجب قوانين أو مراسيم تنظيمية ، باتخاذ التدابير أو القرارات اللازمة لتطبيق تلك النصوص، وأنه يمكن أن يتم ذلك إما صراحة أو ضمناً ، إلا أنه وفي ما يتعلق بالتكليف أو التأهيل الضمني، فيقتضي للأخذ به ألا تتعارض تلك النصوص مع النصوص التي تعلوها مرتبة أو أن تغيرها، إذ ليس لمفاعيل القرار التنظيمي أو التطبيقي أن يؤدي إلى الحدِّ من أحكام القاعدة الأعلى أو أن يوسّع من نطاقها .

وبما أنه ، ومن نحوٍ ثانٍ ، فإنه لا بد للأخذ بالتكليف أو بالتأهيل الضمني من أن يأتي النص عليه بالتفصيل الكافي الذي يحمل على الاعتقاد الجازم بأنه يشكل تأهيلاً ضمنياً للوزير لممارسة السلطة التنظيمية في الموضوع .

ولقد استقر العلم والاجتهاد على اعتبار أنه لا تشكل تأهيلاً أو تفويضاً ضمنياً ، النصوص المدرجة كصيغة شكلية أصبح من المعهود إيرادها في خاتمة سائر المراسيم التنظيمية والمتعلقة بتنفيذ المرسوم، أي تلك التي يكلف بموجبها الوزير أو الوزراء المختصين ، تحديد دقائق تطبيقه.

وبما أنه وانطلاقاً من المفاهيم السالفة الذكر، فإنه لا يمكن اعتبار أن نص المادة ٢٠ من المرسوم رقم ١٩٧٠/١٥٥٩٨، يخِّول وزير السياحة صلاحية اتخاذ القرار باعتبار عقارات معينة، منطقة سياحية ، لأن موضوع المرسوم رقم ١٥٥٩٨ تاريخ ١٩٧٠/٩/٢١ ينحصر في تحديد الشروط العامة لإنشاء واستثمار المؤسسات السياحية ، بحيث أن نطاق المادة ٢٠ منه ينحصر في إعطاء الوزير صلاحية تحديد دقائق تطبيقه، واتخاذ المقررات اللازمة لها وتنظيم أصول الترخيص للمؤسسات السياحية ووضع الأنظمة الخاصة بمراقبة تلك

المؤسسات ... وذلك من دون أن تتخطى تلك السلطة الممنوحة للوزير، نطاق المرسوم المذكور من خلال تفسيرها على أنها تمنح الوزير سلطة تصنيف المناطق على أنها سياحية .

وبما أن ما يؤكد هذا المنحى في التفسير هو ما تضمنته المادة ١٦ من قانون التنظيم المدني (المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٩٨٣/٩/٩) التي نصت على أن تصنيف المناطق كالمناطق السياحية يتم بموجب " تصاميم تصنيف المناطق " التي توضع وتصبح نافذة بمراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل ، وذلك في الحالة التي لا تكون فيها المنطقة مصنفة كمنطقة سياحية بموجب مراسيم تصديق التصاميم التوجيهية العامة والأنظمة التفصيلية للمناطق ، الصادرة بالاستناد إلى أحكام المادة السابعة من قانون التنظيم المدني المذكور .

وبما أنه ومن نحو ثالث ، فانه لا يمكن الاعتداد بأحكام المادة ٦٦ من الدستور للإقرار للوزير بصلاحية تصنيف المناطق السياحية والتي تمنحه ، خارج كل تفويض قانوني أو تنظيمي ، سلطة اتخاذ التدابير اللازمة لحسن سير الإدارة الموكولة إليه شؤونها ، وذلك للسبب التالي:

لأن ممارسة الوزير للسلطة التنظيمية بالاستناد إلى أحكام المادة ٦٦ من الدستور ، لا تخول هذا الأخير الصلاحية لكي يضيف أحكاماً جديدة إلى القانون رقم ٦٧/٥٨ الذي لم ينص على تصنيف المناطق السياحية ، لأن من شأن تلك الأحكام أن تفرض على المواطنين أعباء إضافية تبدو غير ضرورية من أجل تنفيذ هذا القانون ، طالما أن من النتائج المترتبة على اعتبار العقارات موضوع القرار المطعون فيه ، منطقة سياحية ، أنه سيتم لاحقاً وعلى هذا الأساس اعتبار المشروع المنوي تنفيذه عليها ذات منفعة سياحية ، وهو ما سيؤدي إلى استملاك تلك العقارات وأقسامها لدخولها ضمن المشروع المذكور ودون التقيد بأي حد أدنى أو أعلى عند تقدير التعويض العادل المسبق ، مما يشكل تعرضاً لحق الملكية .

وبما أن فرض أعباء على حقوق الأفراد كحق الملكية ، يجب أن يتم عملاً بأحكام المادة ١٥ من الدستور ، بموجب نص قانوني ، بحيث يُعتبر متجاوزاً لحد السلطة ومستوجباً الإبطال القرار الصادر عن الوزير باعتبار عقارات معينة ، منطقة سياحية .

وبما أنه ينبني على ما تقدَّم، أن القرار المطعون فيه رقم ٣٦٩ الصادر عن وزير السياحة بتاريخ ١٩٩٦/١٢/١٦، يكون صادراً عن سلطة غير صالحة لاتخاذه ومستوجباً الإبطال لتجاوزه حد السلطة.

وبما أنه، وفي مطلق الأحوال، وعلى فرض أن قرار مجلس الوزراء قد تضمن تفويضاً لوزير السياحة لاتخاذ قرارات بتصنيف المناطق على أنها سياحية ، فان مثل هكذا قرار يُعتبر باطلاً ومخالفاً للدستور لعدم استناده إلى نص دستوري أو قانوني يجيزه من جهة ، ولعدم إمكان تفويض المجلس للصلاحيات التي فوضته إياها السلطة التشريعية بموجب المادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨ أو المادة السادسة عشرة من قانون التنظيم المدني المبينة أعلاه ، على اعتبار أنه لا يجوز للسلطة المفوضة أن تعمد بدورها إلى تفويض الصلاحيات المفوضة إليها .

وبما أنه ، وعلى سبيل الاستفاضة الكلية ، فان ما تدلي به المستدعى ضدها لجهة عنصر الملائمة الذي تستقل به الإدارة ، لا يقع في محله القانوني الصحيح أيضاً ، إذ لا محل للبحث في هذا السبب بعد ثبوت عدم صلاحية وزير السياحة لاتخاذ القرار المطعون فيه، وفضلاً عن رقابة هذا المجلس على صحة الوقائع التي يبنى عليها عنصر الملائمة الذي تتمتع به الإدارة .

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

لذلك،

يقرر المجلس بالإجماع :

أولاً : توحيد المراجعتين رقم ٩٧/٧٣٣٢ و ٩٧/٧٣٤٤ والسير بهما معاً .

ثانياً : إخراج المستدعي الدكتور عبده بطرس أبو زيد من المحاكمة لعدم توفر الصفة والمصلحة لديه وتدريكه النفقات في ما خص مراجعته .

ثالثاً :

١ . قبول المراجعة رقم ٩٧/٧٣٤٤ في الشكل .

٢ . في الأساس: إبطال القرار المطعون فيه رقم ٣٦٩ الصادر عن وزير السياحة بتاريخ ١٩٩٦/١٢/١٦، لصدوره عن سلطة غير صالحة لاتخاذه وتضمين الدولة النفقات.

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢١ .

تعليق على الحكم

١- تكرس هذه القضية الهامة عدة اجتهادات ومبادئ قضائية ذات جذور دستورية. وقد رددها الحكم وأعاد التأكيد عليها بما يعتبر استقراراً للإجتهاد وللمبادئ العامة. إن معظم هذه المبادئ تتعلق برسم حدود صلاحية مجلس الوزراء والوزراء المختصون كل في إطار

وزارته, وكذلك تطبيق بعضاً من هذه المبادئ على المناطق السياحية ووصفها وتحديدها وتقدير مدى أهميتها القومية بالنظر للأعباء التي تفرضها على الملكية الخاصة والفردية التي حماها الدستور اللبناني في المادة ١٥ منه, حينما نص على أن الملكية الخاصة هي في حمى القانون. وهذا تأكيد لمبدأ هام وهو أنه لا يجوز الإفتئات أو التعرض لحق الملكية أو حتى تقييده إلا بناءً على القانون؛ إن الحد الأقصى المسموح به للمساس بالملكية يكون بموجب مرسوم يصدر بناءً على صلاحية منصوص على منحها صراحةً في القانون, لا بناءً على سلطة أعطاها مجلس الوزراء لنفسه بعيداً عن أي نص قانوني في هذا المجال.

إن مبدا لا تفويض من دون نص هو أهم بكثير من مبدأ حماية حق الملكية, إذ يشمل كل الحقوق وجميع الحريات الأساسية التي يرسم حدودها وينظم أطرها القانون وحده؛ كما يعود لهذا الأخير أن يمنح صلاحيات محددة لمجلس الوزراء مجتمعاً ليعمل على تطبيق التنظيم التشريعي للحقوق والحريات, في حين يبقى له (أي للقانون) إمكانية تقرير الأساس العام في التنظيم حماية للحقوق والحريات التي كفلها الدستور. إن هذا المبدأ الرئيسي الذي كرسه مجلس الشورى بشأن حرية الرأي ومسألة عدم القدرة على تقييدها إلا بنص تشريعي.

(ش.ل. قرار رقم ٤٣٨ تاريخ ٢٠٠١/٤/١٩ شركة L.B.C. / الدولة – وزارة الإعلام م.ق.إ. ٢٠٠٤ص٦١٩).

عاد وأكده هنا مستنداً على آراء بعض الفقهاء الفرنسيين.

"Le principe issu de la conception libérale traditionnelle suivant lequel les restrictions aux droits des citoyens ne peuvent être posées que par les normes les plus élevés de l'Etat.

C. Wuner "Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres", L.G.D.J. 1970 p168.

٢– وتفند هذه العبارة التي تقرر المبدأ أنه طبقاً للفلسفة الحرة التقليدية فإنه لا يمكن إجراء قيود على حقوق المواطنين إلا فقط بواسطة القواعد الأكثر علواً في الدولة. وهذا يعني أن يكون لهذه القيود أساساً تشريعياً أو على الأكثر أن يكون المشرع قد فوض أو منح سلطة تفصيل هذا التنظيم للحرية إلى أعلى سلطة تنفيذية وهي مجلس الوزراء عبر مرسوم يصدر عنه؛ خصوصاً وأن مجلس الوزراء في فرنسا هو الذي يقود ويرسم السياسة العامة التنفيذية للأمة جمعاء, أما في لبنان فإنه وطبقاً للمادة ٦٥ من الدستور اللبناني معدلة عام ١٩٩٠,

فإن مجلس الوزراء هو وحدة صاحب السلطة الإجرائية ويعود إليه أمر وضع المراسيم التنظيمية العامة للبلاد.

إن تطبيق هذا المبدأ العام المستمد من جوهر الفكرة الديمقراطية الحرة بدفع القانون أو المرسوم من إعطاء الوزير المختص إمكانية عمل تنظيمي يصدره في دائرة الحقوق والحريات؛ لكن ذلك يجب أن يبقى في إطار القانون أو المرسوم وفي حدوده المرسومة فقط من دون السعي إلى فرض أعباء أو قيود جديدة لم ينص عليها. وفي هذا الإطار فإننا لا يمكن أن نتصور أن يسمح القانون للوزير المختص بتنظيم حرية من الحريات العامة، وأيضاً لا يجوز لمجلس الوزراء أن يفوض أي وزير بصلاحية تنظيمية تسمح بالتعرض أو بالمس بإحدى الحريات أو الحقوق العامة، أو بحق الملكية كما في قضيتنا الحاضرة. إن أي تفويض من هذا النوع سيكون مصيره الإبطال لعدم استناده لنص تشريعي؛ حتى أنه دستورياً لا يجوز أن يفوض القانون لأحد الوزراء بتنظيم حرية من الحريات العامة بشكل تفصيلي، لأنه سيتضمن بالضرورة إمكانية تقييد هذه الحرية بأعباء جديدة.

ونضيف من باب الإستطراد، وكما أكد مجلس شورى الدولة بهذه القضية، إن مثل هذا التفويض لأحد الوزراء إذا تم حصوله ليس من القانون وإنما بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء فإنه سيكون عرضة للإبطال؛ وهذا مرده إلى أن من مبادئ التفويض الأساسية للصلاحيات أنه لا يجوز للسلطة المفوضة أن تعمد بدورها إلى تفويض الصلاحيات المفوضة إليها. وهو المبدأ الذي يعبر عنه بعبارة مختصرة "لا يجوز تفويض التفويض".

وبناءً على ذلك المبدأ المطبق في القضية، قضى مجلس الشورى بعدم صلاحية وزير السياحة بإعطاء بعض العقارات وصف المنطقة السياحية بقرار منه من دون أي نص يفوض إليه إتخاذ مثل هذا الأمر. علماً بأن التفويض سيكون حتماً باطلاً حتى ولو كان مصدره مجلس الوزراء.

٣- هذا وقد أبرز مجلس شورى الدولة العلة من هذا البطلان، ومن عدم صلاحية الوزير بهذا الشأن، لأن إعطاء وصف لمنطقة ما في لبنان بأنها منطقة سياحية من أجل تنفيذ

مشروع سياحي معين سيفضي حتماً إلى إصدار مرسوم إستملاك لهذه العقارات الواقعة في المنطقة التي حددها الوزير، مما سيؤدي لا محالة إلى المساس بحق الملكية لأصحاب هذه العقارات.

إن مثل هذا العبء الذي سيصيب حق الملكية سيكون مقرراً بمجرد قرار وزاري فقط، في حين يجب أن يتم ذلك بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء صاحب السلطة الإجرائية لما له من مسؤولية سياسية كبرى وبعد نظر وحسن تمحيص للأمور. وهذا ما شدد عليه الحكم هنا عندما ذكر بأن المادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨ تاريخ ٦٧/٧/٥ والمتعلق بتنفيذ واستثمار المشاريع السياحية قد أناط بمجلس الوزراء وحده مسألة إعلان المنطقة السياحية بناءً على تقرير المشترع؛ لما لهذا الأمر من نتائج قد تؤدي إلى التعرض لحق الملكية، مما يحتم عدم إسناد مثل هذه الصلاحية لسلطة أقل من سلطة مجلس الوزراء. وهذا يعني أن "استيلاء" الوزير على مثل هذه الصلاحية وتقرير أمر يتعلق بحق الملكية هو أمر لا يقرره نص، ولا يملكه بالأصل هذا الوزير؛ علماً بأن الوزير في هذه القضية أشار إلى قيام وزارته بوضع الدراسات الواجبة إستناداً إلى المخطط الفني التفصيلي لهذا المشروع السياحي.

كما أن قيام مجلس الوزراء بتغطية موقف الوزير بموافقته على هذه الدراسة التي قامت بها وزارة السياحة بموجب القرار رقم ٥ تاريخ ٩٦/٣/٦ لا يمكن أن يضفي الشرعية على قرار الوزير. إن تغطية القرار الإداري الصادر عن سلطة إدارية غير صالحة لإصداره من قبل السلطة المختصة بذلك لا تنجي القرار من عيب يتجاوز حد السلطة المشوب فيه لعلة عدم الاختصاص.

(ش.ل. قرار رقم ٣٨٠ تاريخ ١٩٦١/٤/٥ مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية م.إ ١٩٦١ ص١٣)

وبالتالي فالمرسوم الصادر لتغطية مثل هذا العيب لا يعتبر هو الطريق السليم قانوناً لتحديد المنطقة السياحية؛ إذ يجب أن تكون الدراسة المعدة من قبل الوزير مجرد عمل تحضيري تتيح لمجلس الوزراء من بعده مجال إصدار المرسوم بتحديد المنطقة السياحية مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية ومالية تتعلق بهذا المشروع. لكن الذي حدث في هذه القضية هو على العكس من ذلك إذ قام وزير السشياحة نفسه وليس مجلس الوزراء – بتحديد المنطقة السياحية بموجب القرار رقم ٣٦٩ تاريخ ٩٦/١٢/١٦ المتضمن اعتبار عدداً من العقارات

الواقعة في منطقة فالوغا العقارية منطقة سياحية لإقامة مركز أو مشروع تزلج ومنتزه وطني عليها. هذا القرار هو بالذات موضوع الطعن بالإبطال في هذه القضية، وهو بنظرنا يستحق الإبطال لصدوره عن سلطة غير صالحة لاتخاذه (الوزير بدلاً عن مجلس الوزراء).

٤-بالإضافة لهذا المبدأ، فلقد حوت هذه القضية مبادئ أخرى مهمة على مستوى القواعد الإجرائية في القضاء الإداري: منها مثلاً مبدأ إمكانية قبول مجلس شورى الدولة لمصلحة كل ساكن أو مقيم في بلدة أو بلدية للدفاع عن مصالحها الحيوية؛ وهذا عائد بالطبع إلى إعتباره صاحب مصلحة شخصية مباشرة، وهذا الأمر استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة.

(ش.ل. قرار رقم ٢٠١ تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٥ الخوري/ الدولة م.إ. ١٩٧٠ص٨٢؛ ش.ل. قرار رقم ٢٧١ تاريخ ٢٠٠٢/٢/١٥ أبي حبيب/ الدولة/ بلدية رومية م.ق.إ. ٢٠٠٤ص٣٨٧).

بيد أن الحكم موضوع التعليق يشدد هنا على شرط أن يكون القرار المطعون فيه متعلقاً بالشؤون البلدية في البلدة ولا يتصل بقرار واسع الإطار ليس إطار إقليمي أوسع من دائرة البلدية بحيث يشمل عدة بلديات ومناطق حتى ولو كان من بينها هذه البلدية التي يقيم فيها. إن صفة المواطن لا يعتد بها, ولا يمكن أن يسمح بها في إطار دعوى الإبطال.

(ش.ل. قرار رقم ٢٠٥ تاريخ ١٩٩٤/١/٦ الشدياق والفغالي/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص٥١٢)

وكذلك الطعن في القرارات التي تؤدي إلى هدر في الأموال العمومية أو عدم حماية اليد العاملة اللبنانية.

(ش.ل. قرار رقم٣١٤ تاريخ٢٠٠١/٤/١٦ كساب/الدولة، م.ق.إ ٢٠٠٤ ص٤٦٣).

وفي هذا الشأن أكد مجلس شورى الدولة اجتهاداً آخراً هاماً في ذات شرط المصلحة بدعوى الإبطال، وفي ذات المسألة المثارة؛ إذ قرر أن المجلس البلدي، ويمثله رئيسه بتفويض منه، له الصفة والمصلحة للطعن على هذه القرارات التي تخرج عن الإطار الضيق للبلدية لتمس مناطق وبلديات مجاورة، ولكنها من الممكن أن تنعكس على البلدية مثل حالة المنطقة السياحية المطروحة في القضية، لأنها تشمل عدة بلديات أو على الأقل أكثر من بلدية؛

وهي كما يستدل من هذا القرار بلدية فالوغا وحمانا المتجاورتين. وبالتالي فإن مجلس شورى الدولة، وإزاء مراجعتين مقدمتين في هذه القضية: رفض ورد المراجعة الأولى المقدمة من أحد السكان في بلدة فالوغا لخروج إطار القرار المطعون فيه عن الشؤون البلدية القاصرة عليها، إلى بلدة حمانا المجاورة؛ بالمقابل، فإنه قبل بالمراجعة الثانية أي الطعن المقدم ضد ذات القرار الوزاري المطعون عليه والمقدمة من بلدية حمانا مؤكداً بذلك اجتهاداً يميل إلى التوسع في مصلحة البلدية كشخص معنوي عام محلي؛ وبالتالي فهو يقبل بمصلحة البلدية بالطعن بالإبطال ضد الأعمال الإدارية التي يمكن أن يكون لها آثاراً أو انعكسات سلبية على البلدية، حتى ولو كانت تلك الأعمال الإدارية تتعلق بمشاريع منفذة ضمن النطاق البلدي للبلديات المجاورة.

إن مجلس شورى الدولة قد أعطى مثلين لمثل هذه الأعمال الإدارية:

- الأعمال المتعلقة بتوسيع نطاق منطقة صناعية موجودة في بلدة متاخمة، وكذلك المشاريع الكبرى البالغة الأهمية والمنفذة في البلديات المجاورة؛
- الأعمال الإدارية المتعلقة بأمور التنظيم المدني والمتصلة بالتعاميم التوجيهية والمخططات أو الأنظمة التفصيلية للبلديات المجاورة.

٥- أما بشأن المصلحة، فإن الحكم الحالي يؤكد اجتهاداً يبدو جديداً من ناحية تجديده ودقته وهو"أن المصلحة كشرط لقبول مراجعة الإبطال تقدر انطلاقاً من افتراض صحة الوقائع المؤسس عليها الطلب"؛ واستطرد المجلس ولو بتعبير آخر للقول بأن"شرط القبول يقدر انطلاقاً من اعتبار الوقائع المدلى بها صحيحة، لأن التثبت من صحتها يدخل ضمن البحث في الأساس لاحقاً، بحيث يقتضي التمييز بين المصلحة كشرط لقبول المراجعة وبين ثبوت الضرر للحكم في أساس الموضوع المطلوب.

م.ش. قرار رقم رقم٩٨/٦٥ – ٩٩ تاريخ ٩٨/١٠/٢١ (غير منشور)؛ والقرار رقم١٥٩ تاريخ ٩٨/١٢/٣ د.بطرس أبو زيد ورفاقه وشركة المياه المعدنية اللبنانية/ الدولة – بلدية حمانا (غير منشور).

كما وأنه وفي اجتهاد آخر اعتبر أن المصلحة تقدر استناداً إلى الطلبات وانطلاقاً من افتراض صحتها.

(ش.ل. قرار رقم ٩٨/٣٩٧ – ٩٩ شركة MAC م.ق.إ ٢٠٠٣ ص٣٨٣).

ويعتبر الاجتهاد الحالي لمجلس الشورى، مهماً جداً في تحديد المصلحة التي يجب توفرها في الطاعن؛ وهي فكرة ترتبط بحسب رأينا بمفهوم القرار الإداري ذاته الذي من شأنه إلحاق الضرر عبر التغيير الذي يحدثه في المركز القانوني للمخاطب به وللغير (المادة ١٠٥ من نظام مجلس الشورى). وبالتالي، فلا يشترط إذاً التحقق الفعلي للضرر من أجل قبول المراجعة وتحقق المصلحة للطعن بالإبطال، إذ يكفي أن يبين القاضي الإداري أن الوقائع المدلى بها تشير بالمنطق السليم وللوهلة الأولى إلى إمكانية تحقيق الضرر، لأننا ما زلنا في مرحلة قبول الدعوى وليس في الأساس. أما في إطار معالجة الأساس وبحث موضوع الدعوى فهنا يكون المجال واسعاً للتحقق الدقيق والمعمق لهذه الأضرار التي يحدثها القرار ولكونها لا تستند إلى أساس مشروع وقانوني. إن هذا الإجتهاد يتطابق مع المبدأ العام الذي يحكم المصلحة لدى مجلس شورى الدولة وهو الإتجاه العام للتوسع كثيراً في مفهوم المصلحة للمتقاضي في إطار دعاوى الإبطال مستهدفاً بذلك أعلاه لمصلحة المتقاضي بالذات حماية لمبدأ المشروعية بأكبر قدر ممكن. وقد أبرز الحكم في هذا الشأن وأعاد تأكيد هذا المبدأ في التوسع، ويأتي في إطاره المبدأ المشار إليه أعلا؛ مع الإشارة إلى إمكانية قبول مصلحة الساكن أو المقيم في البلدة مع ضبطها في حدها المنطقي كما أشرنا أعلاه. ويدخل أيضاً – وكما أشرنا – في مفهوم التوسع أخيراً النظرة الواسعة لمصلحة البلديات كأشخاص معنوية مستقلة في الطعن بالإبطال ضد القرارات الإدارية حتى ولو تعلقت مباشرة بمناطق وببلديات مجاورة كما في القضية الحالية طالما كان من شأن هذه القرارت أن تنعكس سلباً على البلدية مقدمة هذه المراجعة ضد العمل الإداري.

٦- وأخيراً تضمن الحكم اجتهاداً ذو أهمية أيضاً في شأن قواعد احتساب مهل مراجعة الإبطال ودور المراجعة الإدارية في انقطاع هذه المهلة مع إمكانية منح مهلة جديدة.
(ش.ل. قرار رقم ٢١٣ تاريخ ٢٠٠١/٢/١٢ الجميل/ الدولة. م.ق.إ ٢٠٠٤ ص٣٣٩).

وبالفعل، فقد أبرز الحكم على وجه الخصوص أن المهلة لا تبدأ من اليوم التالي للتبليغ، أو التالي لحدوث الواقعة القانونية التي تعتبر منطلقاً لبدء المهلة القانونية كواقعة النشر أو واقعة وجود قرار ضمني بالرفض عقب مرور مهلة الشهرين على تقديم المراجعة الإدارية

دون أي رد من قبل الإدارة المختصة. وأضاف الإجتهاد في الحكم بأن المهلة تنتهي في اليوم المقابل له من الشهر الذي تنقضي فيه المهلة، وأشار المجلس أن ذلك يكون عملاً بأحكام المادتين ٦ و٤١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

وتطبيقاً لهذا المبدأ على القضية الحاضرة، أشار المجلس إلى أن المهلة تبدأ بالسريان بتاريخ ٩٧/٩/١٦ (انتهاء مهلة الشهرين على المراجعة الإدارية ضد القرار الصريح) وتنتهي بتاريخ ٩٧/٨/١٦ ضمناً أي داخلاً فيه هذا اليوم الأخير (من المعروف أن اليوم الأخير يدخل في حساب المهلة بوصفها مهلة غير حرة.

(ش.ل. قرار رقم ٢٠٦ تاريخ ٢٠٠١/٢/٨ نجيم / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٣٢٧).

وفي هذه القضية فإن المستدعيان: الشخص القاطن في بلدية فالوغا، وكذلك بلدية حمانا بالذات قد تقدما بمراجعتين في اليوم الأخير للمهلة المشار إليها عقب انتهاء مهلة المراجعة الإدارية، أي تاريخ ٩٧/٦/١٦، وبالتالي فتكون هاتين المراجعتين قد وردتا ضمن المهلة القانونية. إن مجلس الشورى كان قد أشار قبل ذلك إلى أن القرار المطعون فيه رقم ٣٦٩ تاريخ ١٩٩٩/١٢/١٦ قد قدمت بشأنه مراجعة إدارية بتاريخ ١٩٩٧/٢/١٥. وأكد المجلس أن هذه المراجعة تقطع المهلة بحيث يصبح بدأ المهلة الجديدة في اليوم التالي لوجود القرار الضمني بالرفض. إن هذا القرار الأخير يكون قد تحقق في ٩٧/٤/١٥ أي باليوم الأخير للشهرين على تقديم المراجعة، ومن ثم تبدأ المهلة بالطعن بالإبطال من ١٩٩٧/٤/١٦ حتى انتهاء مهلة الشهرين أي حتى ١٩٩٧/٦/١٦.

ونضيف، أن الحكم موضوع التعليق قد أكد على اجتهادات سابقة مفادها أن المهلة تبقى مفتوحة بشأن القرار الإداري الذي لم يتم نشره في الجريدة الرسمية أو لم يبلَّغ لصاحب العلاقة.

(ش.ل. قرار رقم ١٦ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٣١ موسى/الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص٣٥؛ ش.ل. قرار رقم ٦١٦ تاريخ ٢٠٠١/٧/٩ زرزور / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص٩٣٠).

علماً بأن تقديم مراجعة إدارية من صاحب الشأن بشأن القرار الذي لم يبلغ إليه يعتبر بمثابة التبليغ.

(ش.ل. قرار رقم ٤٧٤ تاريخ ٢٠٠١/٥/٩ القزي / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٧٨)

كما أن بلوغ مرحلة متقدمة من تنفيذه يعتبر بمثابة قرينة كافية لعلم المستدعي الأكيد بالقرار موضوع الطعن.

(ش.ل. قرار رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٠٠١/٥/٢ زيتون / بلدية رومية م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص٦٦١).

٧- وهكذا، فإذا كانت المهلة قد بدأت بالنشر أو بالتبليغ ومرّت مهلة الشهرين يحكم هنا بعدم قبول الطعن بالإبطال بسبب انتهاء المهلة، وذلك بناء على طلب الدولة (الإدارة) أو عفواً لتعلق المهلة بالانتظام العام. لكن عدم نشر القرار كما لو كان عملاً تنظيمياً أو لم يتسنى إبلاغه بعد لصاحب الشأن – هو بلدية حمانا في القضية الحاضرة – فإن المهلة حسب الوضع الحالي لا تبدأ بل تبقى مفتوحة أمام المستدعي للتقدم بطعنه. وبمعنى آخر، فإنه لا يمكن للإدارة أن تحتج بمواجهته بانتهاء المهلة القانونية لرد المراجعة مستندة في ذلك إلى صدور هذا القرار. إن مجرد صدور هذا الأخير لا يمكن أن يكون إشارة بدء لسريان المهلة القانونية. بيد أنه يحق للمستدعين أفراداً أو أشخاصاً معنوية خاصة وفي سبيل حماية حقوقهم المسارعة للطعن بالقرار الذي يضر بمصالحهم حتى ولو لم يتم تبليغهم، أو حتى لم ينشر القرار، إذا تحقق لهم العلم بالقرار بصورة أكيدة، كما لو حصلوا على نسخة منه اطلعوا على مضمونه بصورة أكيدة؛ في حين أن الإدارة لم تستطع دحض حقيقة وجود مثل هذا القرار أو مضمونه.

(ش.ل. قرار رقم ٥١٢ تاريخ ٥٤/١١/١٧ طوطح / الدولة م.إ. ١٩٥٧ ص ٢٠٣).

نخلص من كل ذلك للقول بأن نظرية العلم الأكيد التي يرفضها مجلس شورى الدولة ترجع إلى حرص القاضي بعدم الإضرار بحقوق المستدعين إضافة إلى حمايته لمبدأ المشروعية. وهذا يعني عدم قدرة الإدارة المتقاعسة عن التبليغ أو النشر من الاحتجاج بمواجهة المستدعين بإثبات مجرد علمهم اليقيني بالقرار المعني. لكن الوضعية تختلف تماماً في حال قيام المستدعي بالطعن بالقرار الذي لم يتبلغه أو لم يتم نشره، لأنه علم بوجوده بصورة أكيدة. هنا فقط يقبل مجلس شورى الدولة نظرية العلم الأكيد (اليقيني)؛ مما يدفع للاعتقاد بأن هذه النظرية إنما أوجدت بهدف حماية حقوق المستدعين؛ وبالتالي لا تستطيع الإدارة أن تدعي بأن قراراتها قد تحصنت ضد الإبطال رغم عدم نشرها أو تبليغها بحجة أن

أصحاب الشأن قد تيسر لهم العلم اليقيني والأكيد بوجودها، وهذا طبعاً منطق لا يمكن الأخذ به؛ لذلك فإن فطنة القاضي وحرصه على مصالح المستدعين دفعه لرد تحايل الإدارة وإبقاء مهلة الطعن بالقرار الضار مفتوحة.
(ش.ل. قرار رقم ١٠٠٥ تاريخ ٩٢/١١/٢٤ فرنجية / الدولة م.إ. ١٩٩٣ ص ٩٥).

٨- ونعود الآن وبصورة محددة إلى بعض تفاصيل القضية فنعرض لموقف المستدعين في المراجعة وأدلتهم (أولاً) ردود الإدارة المستدعى ضدها (ثانياً)، ثم نستعرض موقف مجلس شورى الدولة في هذه القضية(ثالثاً).

أولاً: موقف المستدعين وأدلتهم

٩- من مطالعتنا العميقة لهذا القرار يظهر لنا أننا إزاء ثلاثة مراجعات وليست إثنتين ضد القرار عينه المطعون فيه؛ وهو القرار رقم ٩٧/٣٦٩ الصادر عن وزير السياحة بتاريخ ٩٦/١٢/١٦ والمتضمن اعتبار عدد من العقارات الواقعة في منطقة فالوغا العقارية منطقة سياحية لإقامة مركز تزلج ومنتزه وطني عليها.
المراجعة الأولى: وقدمت من النائب المرحوم جان غانم وتحمل الرقم ١٩٩٧/٧٣٤٣، وقد استبعدت من قبل مجلس شورى الدولة لانتفاء الخصومة بسبب وفاة مقدمها.
المراجعة الثانية: وتحمل الرقم ٩٧/٧٣٣٢ المقدمة من المستدعي الدكتور عبدو بطرس أبو زيد باعتباره مواطناً مقيماً ببلدة فالوغا، وبصفته قاطناً فيها له مصلحة شخصية مثل باقي القاطنين للدفاع عن مصالحها رغم أن العقار موضوع الدعوى ليس مشمولاً بالمنطقة السياحية التي قررها وزير السياحة.
المراجعة الثالثة: وتحمل الرقم ٩٧/٧٣٤٤ والمقدمة هذه المرة من بلدية حمانا ضد القرار الصادر عن وزير السياحة.

والملفت للنظر هنا أن المستدعيان قد ابتعدا عن الخطة المعهودة في الإجراءات وأسلوب الاستدعاء، إذ أن كل منهما قد تقدما وبنفس التاريخ بمراجعة إدارية أولاً ضد القرار المطعون بتاريخ ٩٧/٢/١٥، ولم ترد وزارة السياحة على كل من المراجعتين في مهلة الشهرين أي في ٩٧/٤/١٥ مما ولد القرار الضمني بالرفض. ثم تقدم المستدعيان وفي نفس الوقت بمراجعتيهما في ٩٧/٦/١٦ الرامية إلى إبطال قرار الرفض الضمني. وعند النظر في هاتين المراجعتين، ونظراً لأن الدولة المستدعى ضدها قد طلبت في لائحتها الجوابية ضم هاتين المراجعتين، فلاقى هذا الطلب تجاوباً عند مجلس شورى الدولة، فقبله جرياً على عادته نظراً لوحدة الموضوع ووحدة الخصوم والسبب.

(ش.ل. قرار رقم ٥٤١ تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣ هيام واميل عساف / بلدية بيت مري واتحاد بلديات المتن والدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٥٦٦؛ ش.ل. قرار رقم ٤٧٠ تاريخ ١٩٩٩/٤/٢١ علي رضا / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٤٧٨؛ ش.ل. قرار رقم ٥٧١ تاريخ ١٩٩٩/٥/٢٧ يونس المقداد / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٦١).

١٠- بالمقابل، فإن مجلس شورى الدولة رد هذه المراجعة المقدمة من المستدعي الدكتور بطرس أبو زيد، ولم يقبلها لعدم توفر المصلحة والصفة، باعتبار أن الصفة تندمج بالمصلحة في دعوى الإبطال. وهذا راجع إلى رفض مجلس شورى الدولة الأخذ بصفة المقيم في بلدية معينة مع حقه بالطعن بقرار إداري لا يمس شؤون هذه البلدية، بل يتعداها إلى بلديات أخرى مجاورة. وهكذا بقيت في الساحة مراجعة البلدية وحدها تحت الرقم ٩٧/٧٣٤٤؛ وهي على أية حال تتطابق في إجراءاتها مع المراجعة المقدمة من المستدعي الدكتور بطرس أبو زيد، وتأسس كذلك على نفس أسبابها.

وقد استندت بلدية حمانا في طلبها بإبطال القرار، وبصورة مستعجلة وقف تنفيذه للأسباب التالية:

- إن القرار المطعون فيه لم ينشر في الجريدة الرسمية، ولم يبلغ من أصحاب العقارات وما يجاورها وحتى لم تعلم به بلدية حمانا المستدعية.
- إن المراجعة مقدمة ضمن المهلة ومستوفية الشروط الشكلية.
- إن البلدية المستدعية لها الصفة والمصلحة لتقديم المراجعة لأن المشروع السياحي موضوع القرار يلحق ببلدية حمانا أشد الأضرار، وخاصة لجهة تلوث المياه

الجوفية وفقدانها ولا سيما مياه شاغور حمانا، وهي مصدر هام لمياه الشرب والري.

- إن المستدعية تطلب في الأساس إبطال القرار المطعون فيه لصدوره عن سلطة غير صالحة ولعدم مراعاة الشروط القانونية، باعتبار أنه يخالف أحكام المادة الأولى من القانون رقم ٩٧/٥٨ المتعلق بتنفيذ واستثمار المشاريع السياحية، وهذا عائد بالطبع إلى أن إعلان المنطقة السياحية يجب أن يقرر بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وليس بموجب قرار وزاري صادر عن وزير السياحة كما حدث في القضية؛ وإن موافقة مجلس الوزارة اللاحقة على هذا القرار الصادر عن وزير السياحة لا يمكن بأي حال من الأحوال تغطية هذه المخالفة القانونية لقاعدة الصلاحية. وأضافت المستدعية بأنه لم يسبق أن فوض مجلس الوزراء وزارة السياحة باتخاذ أي قرار بتصنيف المنطقة على أنها سياحية، وإنما اقتصر على الموافقة على الدراسة المذكورة عاهداً إلى هذه الوزارة اقتراح تنفيذها بصورة مباشرة أو بواسطة الغير؛ وهذه الموافقة تعتبر مبدئية أو تمهيدية بانتظار ورود اقتراح من الوزارة بصورة محددة باتخاذ المرسوم. وإنه في كل الأحوال يمتنع على مجلس الوزراء تفويض صلاحيته إلى مرجع آخر لفقدان النص الدستوري والقانوني الذي يجيز ذلك.
- وأخيراً، أضافت الجهة المستدعية (بلدية حمانا) أن قرار الوزير افتقد الملاءمة الواقعية التي تتعلق بمسألة مشروعية القرار لجهة ازدياد التكاليف والأضرار الكبيرة الناجمة عن المشروع السياحي المقترح والتي لا تتلاءم مع المنفعة المرتجاة منه بالإضافة إلى أضراره البيئية وبالذات لجهة تأثيره الضار على مجاري المياه الجوفية التي تغذي المنطقة، إما لناحية نضوبها أو جفاف ينابيعها، وهي نظرية عبر عنها مجلس شورى الدولة اللبناني والفرنسي بشأن الاستملاك وبوجه خاص في النظرية المعروفة: Bilan – coût – Avantage الموازنة – التكلفة – الفوائد.

(C.E. Ass. 28/5/1971 Ville nouvelle Est, GAJA; RDP 1972 p. 409)

(ش.ل. قرار رقم ٢٨٨ تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٢ الصلح / الدولة – مؤسسة كهرباء لبنان م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٥٥٧؛ ش.ل. قرار رقم ٢٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١/١٣ جان مطر ورفاقه / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٢٣٢).

ثانياً: موقف الدولة المستدعى ضدها

١١- أجابت الدولة المستدعى ضدها بأكثر من لائحة جوابية هادفة من وراء ذلك إما لدحض مراجعة المستدعية، وإما لردها من ناحية الشكل وإلا في الأساس، وإما أخيراً لوقف تنفيذها. وقد استندت على الأدلة التالية:

- يقتضي رد طلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه لعدم توافر شروطه طبقاً للمادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، على اعتبار أن عنصر الضرر غير متحقق هنا؛ إن إنشاء منطقة سياحية في منطقة فالوغا كان من شأنه إحياء وإنعاش المنطقة كلها، ومنها بلدية حمانا. كما أن الأضرار التي قد تنزل بالمياه الجوفية هي غير مؤكدة لأن قطع المياه الجوفية على فرض حدوثه ليس من شأنه بالضرورة نضوب هذه الينابيع؛ أضف إلى ذلك، أن الشرط الثاني المتعلق بوقف تنفيذ القرار هو غير متحقق هنا لأن المراجعة غير مبنية على أسباب جدية وبوجه خاص انتفاء الصفة والمصلحة وعدم تحقق عنصر العجلة؛ كما أنه ومن ناحية ثانية لا يجوز بأي حال من الأحوال استباق حصول الضرر لكون القرار لم يدخل بعد حيز الوجود القانوني نظراً لعدم نشره أو تبليغه. وفي هذا السياق يلاحظ أن مجلس شورى الدولة قد أصدر قراراً إعدادياً بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٢ أثناء السير بالقضية رد فيها طلب وقف التنفيذ، رغم أنه وفي الأساس، أبطل – كما سبق وأنشرنا – قرار وزير السياحة المطعون فيه لعيب عدم الصلاحية. إن هذا الأمر يكشف إتجاهاً أصبح سائداً في الاجتهاد الإداري، ويتمثل في الميل إلى عدم الاهتمام بطلب وقف التنفيذ – إلا فيما ندر – فهو إما يردَّه كما في القضية الحالية، وإما غالباً يضمه للأساس، لكون المراجعة جاهزة للحكم في موضوعها.

(ش.ل. قرار رقم ٢٥٥ تاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٣ بلدية بيروت / المجلس العام للجمعيات الخيرية المارونية م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٤٧٩؛ ش.ل. قرار رقم ٣٤٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٣ طيران الشرق الأوسط / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٦٤٦).

- كذلك اعتبرت الدولة المستدعى ضدها إلى أن المراجعة الحالية هي واجبة الرد لأنه كان على المستدعية أن تطلب إبطال قرار الرفض الضمني الناجم عن المراجعة الإدارية المقدمة لوزارة السياحة، سيما بعد مرور الشهرين على تقديمها، وذلك بدلاً من الطعن بقرار وزير السياحة الذي تحصن بعدم الطعن به ضمن المهلة القانونية. ولا يسعنا هنا إلا أن نستهجن هذا الدفع من قبل الدولة الذي لم تقم بواجباتها في نشر القرار الوزاري المطعون فيه ولم تبلغه لأصحاب العلاقة ومنهم بلدية حمانا. وعلى الرغم من ذلك تحاول هنا الاستفادة من تقصيرها بالمطالبة برد الدعوى لانتهاء المهلة. وفي كل الأحوال، إن المراجعة الإدارية، كما أكد مراراً مجلس شورى الدولة تؤدي إلى قطع المهلة وبدء مهلة جديدة.

(ش.ل. قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢٠٠١/١/٢٥ شهاب / الدولة – ديوان المحاسبة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٢٦٢؛ ش.ل. قرار رقم ٥٧٢ تاريخ ٢٠٠١/٦/٢٦ نقابة المدارس الخاصة في لبنان / الدولة – وزارة التربية م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٨٣٩)؛

كما أن الرفض الضمني لهذه المراجعة لا يؤدي حتماً إلى الطعن بهذا الرفض الضمني، وإنما بالقرار الإداري الوزاري الأصلي الذي قام بتحديد المنطقة السياحية والمشروع المرتبط بها؛ إنه القرار الأصلي الضار؛ وكل ما جاءت به المراجعة الإدارية هو تمديدها فقط لمهلة الطعن فيه ليس إلا.

- إن موضوع القرار المطعون فيه يدخل في صلب صلاحيات وزير السياحة استناداً إلى أحكام الملحق رقم ١ من المرسوم رقم ١٥٥٩٨ تاريخ ١٩٧٠/٩/٢١ معطوفة على المادة ٢٠ منه.
- إن مسألة الملاءمة في وضع المشروع السياحي دوري فائدته هو مسألة تخضع لتقدير الإدارة المختصة. وقد برر وزير السياحة قراره بأهمية الموقع الطبيعي للعقارات المعنية من زاوية السياسة العامة، ونتيجة لدراسة وافية للمشروع موضوع القرار المطعون فيه. وبالفعل، فقد صدر قرار إعدادي بتاريخ ٩٧/١٠/٢ قضى برد طلب وقف التنفيذ من ناحية، وبتكليف الفرقاء في هذا النزاع بإبراز الخرائط

والدراسات التي يستند إليها القرار المطعون فيه، وكذلك سائر التقارير البيئية التي تشمل المناطق المعنية بالمشروع، لا سيما تلك المتعلقة بحماية الينابيع في المناطق التي يتناولها القرار موضوع الطعن. وقد استجابت الدولة إلى حدٍ ما بإبراز بعضاً من هذه النواحي الفنية والدراسية الخاصة بالمنطقة السياحية؛ كما قام المستدعي وهي بلدية حمانا بتقديم ما لديها من أوراق أمكن الحصول عليها، أما الدولة فقد قدمت من جهتها صورة عن عقد اتفاق رضائي موقع بتاريخ ٩٥/٧/٢٢ بين الدولة (وزارة السياحة) وشركة الاعمار ش.م.ل. والعائد للدراسة الإدارية والفنية لكامل المشروع موضوع القرار المطعون فيه، وكذلك التقرير التمهيدي والأطر العامة لمشروع مركز التزلج، والمنتزه الوطني في منطقة ضهر البيدر.

١٢- وضع المستشار المقرر تقريره بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٢ وأبدى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٣ ونشرت الدعوى للاطلاع على التقرير والمطالعة في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٧ بموجب البيان رقم ١٩٢. ويبدو أن التقرير والمطالعة لم يأتيا على هوى الدولة المستدعى ضدها، بدليل أنها طلبت في ملاحظاتها عليهما بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١٦ عدم الأخذ بما ورد فيهما مؤكدة مرة أخرى على صلاحية وزير السياحة لاتخاذ القرار المطعون فيه ليس على أساس القانون رقم ٩٧/٥٨، وإنما استناداً لأحكام المرسوم رقم ١٥٥٩٨ تاريخ ٧٠/٩/٢١.

وكان – وبحسب رأينا – أن المرسوم المشار إليه يستطيع أن يعدل القانون الأعلى في التسلسل القانوني لقواعد المشروعية، وهو القانون رقم ٦٧/٥٨، الذي أعطى مجلس الوزراء وحده سلطة القرار بوصف المنطقة بأنها منطقة سياحية؛ هذا من دون السماح لمجلس الوزراء بتفويض مثل هذا الأمر للوزير المختص؛ كما أن هذا التفويض وفي حال حصوله من قبل مجلس الوزراء وبقرار منه فإن مصيره سيكون حتماً البطلان.

ثالثاً: موقف مجلس شورى الدولة

١٣- قام مجلس شورى الدولة بالرد على عدة نقاط مثارة في هذه القضية الحاضرة التي بين أيدينا:

في شأن توحيد المراجعات:

١٤- سبق لاجتهاد مجلس شورى الدولة أن وضع قواعد قضائية لحكم مسألة ضم المراجعات والتي اصطلح على تسميتها بنظام المراجعة المشتركة. ويُلجأ عادة إلى هذا النظام "إذا كان يوجد تلازم بين المراجعتين نظراً لوحدة السبب والموضوع والفرقاء، وكان الحل الذي قد يعتمد في أي منهما من شأنه التأثير على الأخرى فإنه يقتضي ضم المراجعتين والسير بهما بمثابة مراجعة واحدة حرصاً على حسن سير العدالة وتسهيلاً لإجراءات التحقيق".

(ش.ل. قرار رقم ٤٢٧ تاريخ ٢٠٠١/٤/٣ الشمالي وبدر / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص٥٩٤؛ ش.ل. قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢ المعاون حبيب / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٥٩٩)

ومن جانبنا فإننا نعتقد بأن الهدف من وراء هذا الاجتهاد يتلخص في عدم إشغال القاضي الإداري بمراجعات متكررة ومتتابعة. وبالفعل فقد طبق مجلس شورى الدولة هذه القواعد في القضية محل التعليق فقضى بتوحيد وضم المراجعتين المقدمتين من الدكتور عبده بطرس أبو زيد، ومراجعة بلدية حمانا لما بينهما من رابطة وثيقة أخصها وحده الموضوع وهو الطعن بالإبطال في قرار وزير السياحة بتحديد منطقة السياحية والمطعون فيه بجانب وحدة الخصوم والأسباب. أما بالنسبة للمراجعة الثالثة فيبدو أن مجلس الشورى قد أسقطها ونحاها جانباً بسبب وفاة مقدمها مما يعين ترك الخصومة بشأنها.

في الشكل:

١٥- أجاب المجلس على عدة نقاط أثيرت لناحية الشكل؛ ونكتفي هنا بإثارة نقطتين رئيسيتين مهمتين: الصفة والمصلحة من ناحية، ومهلة المراجعة من ناحية ثانية.

بالنسبة للصفة والمصلحة:

١٦- نفى مجلس الشورى عن المستدعي في المراجعة الأولى الدكتور عبدو بطرس أبو زيد صفته ومصلحته للطعن في قرار وزير السياحة؛ إذ كما سبق القول في عرض المبادئ التمهيدية التي أثيرت في القضية أن مجلس الشورى اعتبر أن المستدعي هنا في هذه المراجعة الأولى ليس له لا الصفة ولا المصلحة؛ وهذا نابع من كون القرار المطعون عليه لا يتصل بالشؤون البلدية ولا بمصلحتها بصورة مباشرة مما يفضي حتماً إلى إعطاء هذا الحق لكل مواطن في هذه البلدة (فالوغا). إن المواطن في هذه البلدة والمستدعي من بينهم بصفته قاطناً فيها يمكن له مبدئياً حق الطعن في قرار يضر بالمصالح الحيوية العائدة للبلدية ولسكانها: كالقرار بإلغاء ساحات عامة أو حديقة أطفال، قرارات تتناول البيئة، أو بالرسوم والاعلانات داخل النطاق البلدي الخ.. .

(ش.ل. قرار رقم ٢٧١ تاريخ ٢٠٠٢/٢/١٥ أبي حبيب / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص٣٨٧).

١٧- أما في القضية محل التعليق، فإن القرار المطعون فيه يتصل بمنطقة جغرافية أوسع إطاراً من بلدة فالوغا وتنعكس آثاره على بلدية حمانا، ويؤثر في البيئة سلباً أو إيجاباً في منطقة بأكملها، ويتعلق بمشروع سياحي سيصبح له الصفة القومية طبقاً للمخطط المقترح والمعدّ من الوزارة بحسب إدعائها في القضية، أن هذا الخروج من الإطار البلدي الضيق، دفع بمجلس الشورى إلى عدم قبول الصفة والمصلحة من المستدعي بالمراجعة الأولى كفرد مقيم، وإلا تحولت دعوى الإبطال إلى دعوى شعبية أو حسية، وهذا ما يرفضه الاجتهاد الإداري اللبناني والفرنسي على حد سواء.

ش.ل. قرار رقم ٢٠٥ تاريخ ١٩٩٤/١/٦ الشدياق والفغالي / الدولة م.ق.إ ١٩٩٥ ص ٢١٢؛
C.E. 5/6/1959 Naud R 343; C.E. 23/11/1988 Dumont R 418.

أما بالنسبة لمصلحة البلدية المستدعية بالمراجعة الثانية المضمومة مع المراجعة الأولى والتي لم يعد لها محل لانتفاء مصلحة المستدعى؛ فقد أكد مجلس شورى الدولة أن بلدية حمانا لها صفة ومصلحة بالإدعاء، لأن المشروع الذي أشرنا إليه أعلاه يلحق بها أشد

الأضرار؛ خصوصاً لجهة فقدان المياه والتلوث فضلاً عن أضرار ممكنة الحدوث بالبيئة وبصحة الناس.

ونظراً لكون البلديات من الهيئات المحلية الديمقراطية، والتي لها شخصية معنوية مستقلة عن الدولة فإن القضاء الإداري يميل للتوسع في تحقق مصلحتها وصفتها لتمكينها من الطعن في القرارات التي من شأنها التأثير في مركزها القانوني أو وجودها أو كيانها أو وضعها المالي. كل هذا في الإطار العام الأوسع الذي يتبناه الاجتهاد في مفهوم المصلحة في دعوى الإبطال لضمان مبدأ المشروعية.

وإزاء محاولة الدولة المستدعى ضدها نفي صفة ومصلحة حمانا بداعي أن الأضرار المدعى بها هي غير ثابتة وإنما محتملة؛ كما أن الأضرار البيئية ليست محققة، بينما أظهرت الدراسات والأبحاث التي قامت بها الوزارة فائدة المشروع المقترح إنشاءه. لكن مجلس الشورى أعلن وبصريح العبارة أن تقديره لتحقق المصلحة من عدمه كشرط لقبول المراجعة لا يعتمد على الثبوت اليقيني للأضرار المدعى بها؛ لأن مجال هذا الاثبات هو في بحث أساس الدعوى وموضوعها، وهي مسألة لاحقة لقبول الدعوى. لذلك يكتفي لتحقق المصلحة تقديرها استناداً إلى الطلبات وانطلاقاً من افتراض صحتها.

(ش.ل. قرار رقم ٣٩٧ / ٩٨-٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٣/١٨ شركة ام أي سي / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٣٨٣).

١٨- وفي هذا السياق يمكننا إضافة شرطاً ضمنياً بدونه لا يفهم هذا الاجتهاد بمعناه الكامل: هذا الشرط يتمثل في أن تكون الوقائع والأضرار المدعى بها – وإن لم يكن يشترط ثبوتها في مرحلة قبول الدعوى – إلا أنه يجب أن تكون راجحة القبول أو محتملة الحدوث بحسب المنطق السائغ المعقول. وهو ذات المبدأ الضمني الذي يحكم فكرة المصلحة الاحتمالية الذي بدأ يقبلها أخيراً مجلس الشورى بعد أن كان يرفضها.

(ش.ل. قرار تاريخ ٧ تموز ١٩٧٥ شلهوب / الدولة م.ق.إ. ٧٣-٨٢ الجزء الثاني ص ٦٢٩).

وهكذا في إطار التوسع بدعوى الإبطال، وجرياً على الاجتهاد الإداري المقارن الحديث بدأ مجلس الشورى بأخذ بفكرة المصلحة الاحتمالية حتى ولو أطلق عليها أحياناً تسمية مصلحة غير مباشرة. ونحن من جانبنا نعتقد بأن مثل هذه العبارة تنقصها الدقة بسبب تعارضها مع

نص المادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة التي تشترط المصلحة الشخصية والمباشرة، مما لا يتفق مع وصف المصلحة الاحتمالية بالمصلحة غير المباشرة. وبالتالي، فإن مسألة قبول مجلس شورى الدولة بالمصلحة الاحتمالية يعني بحسب رأينا رجحان حدوث هذه المصلحة أو احتمال وقوعها إلى حد كبير؛ وهذا يعني أن مسألة قبول مصلحة البلدية أو مصلحة المستدعي بشكل عام يكون على أساس معيار احتمال تحقق الضرر المدعى بها؛ إن هذا التبدل لا يمنع القاضي الإداري من رفض دعوى الابطال في الأساس إذا ما تبين له لاحقاً، وبعد البحث التفصيلي للقضية عدم صحة الوقائع أو الأضرار أو الأسباب القانونية التي يستند إليها طلب الإبطال في الأساس.

أما فيما يتعلق بمهل المراجعة:

١٩- حاولت الدولة المستدعى ضدها التمسك برد الدعوى شكلاً باعتبار أن المستدعية وهي بلدية حمانا كان يجب عليها أن تطعن بالإبطال في قرار الرفض الضمني برد المراجعة الإدارية المقدمة منها إلى وزارة السياحة، بدلاً من الطعن في القرار رقم ٣٦٩ الصادر عن وزير السياحة بتاريخ ٩٦/١٢/١٦ الذي أصبح مبرماً بنظر الدولة نتيجة عدم الطعن به في المهلة القانونية (قدم هذا الطعن في ٩٧/٦/١٦). لكن مجلس شورى الدولة فند هذا الإدعاء وأثبت وبحق أن الدولة التي أهملت أصلاً نشر قرار الوزير أو تبليغه لأصحاب العلاقة ومنهم بلدية حمانا.

(ش.ل. قرار رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٤ حداد / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٦١٥).

واستطراداً من مجلس الشورى في هذا الإطار قرر أنه وفي جميع الأحوال فإن اعتبار تاريخ إصدار القرار في ٩٦/١٢/١٦ منطلقاً لاحتساب المهلة أمراً يثير العجب، خصوصاً وأن هناك مراجعة إدارية قدمت بتاريخ ٩٧/٢/١٥، أي قبل نهاية الشهرين بيوم واحد؛ وهذا يعني قطع المهلة القانونية؛ وبما أن الإدارة لم ترد خلال هذه المهلة المشار إليها أعلاه لذلك وجدت الجهة المستدعية نفسها إزاء قرار ضمني بالرفض بتاريخ ٩٧/٤/١٥. والمعلوم بحسب الاجتهاد الإداري أن المهلة القانونية تبدأ من اليوم التالي للواقعة أي في ٩٧/٤/١٦

وحتى نهاية الشهرين أي في ٩٧/٨/١٦، مما يعني أن مراجعة بلدية حمانا المقدمة في هذا اليوم المذكور (٩٧/٨/١٦) وهو آخر يوم في المهلة القانونية مقدمة ضمنها.

(ش.ل. قرار رقم ٢٠٦ تاريخ ٢٠٠١/٢/٨ نجيم / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٣٢٧).

وما يلفت نظرنا في هذه المراجعة أن القاضي الإداري اعتبر أن الجهة المستدعية لم تكن ملزمة بأن تصف طعنها بأنه جاء ضد القرار الضمني بالرفض, بل ضد القرار الأصلي الذي تدور حوله الدعوى وهو قرار الوزير الصادر بتاريخ ٩٦/١٢/١٦. وهذا يعتبر في حد ذاته نوعاً من الإجتهاد الجديد, وإن كان قد جاء بصورة ضمنية.

فلقد تراءى لنا بأن مجلس شورى الدولة وكأنه يريد القول بأنه وفي حال المراجعة الإدارية فأن الطعن بحقيقته ينصب على القرار الأصلي الضار وهو قرار وزير السياحة. وهذا برأينا تكريس للمنطق السليم للسير بطريقة المراجعة الإدارية. إن هذه الأخيرة قد جاءت بهدف حمل الإدارة ودعوتها على إعادة النظر في قرارها؛ وبالتالي, فإذا جاء الرد بالرفض الصريح أو الضمني فتكون المراجعة قد فشلت في الحل الودي للنزاع, وهذا ما يدفع المستدعي للتوجه للقاضي الإداري بسلام الخصومة القضائية هادفاً من وراء ذلك الطعن في القرار الأصلي الذي فشلت مراجعته في حمل الإدارة عن العدول عنه.

(ش.ل. قرار رقم ١٥٩ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٨ صالح/الدولة م.ق.إ.٢٠٠٣ ص٢٨٧).

أمام هذا الواقع اعتبر مجلس الشورى أن المراجعة موضوع التعليق تعتبر مستوفية للشروط الشكلية وبالتالي يتعين قبولها والشروع ببحثها في الأساس.

في الأساس

٢٠- انتهى مجلس شورى الدولة في الأساس للأخذ برأي البلدية المستدعية لكون القرار المطعون فيه قد صدر عن سلطة غير صالحة؛ وهذا عائد بالطبع إلى أن إعطاء وصف لمنطقة معينة بأنها سياحية أم لا تدخل في إختصاص مجلس الوزراء, وليس ضمن اختصاص وزير معين طبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨ المتعلق بتنفيذ واستثمار المشاريع السياحية.

وقد أفاض مجلس الشورى في إبراز هذا العيب لأنه الأساس الوحيد الذي تمحور حوله قراره لإبطال القرار في الأساس. وكان مجلس شورى الدولة يهدف من وراء ذلك إلى الرد على الدولة التي ادعت أن وصف المنطقة بالسياحية يدخل في صلب صلاحيات وزير السياحة إستناداً لأحكام الملحق رقم واحد من المرسوم ٨٩٥٥١ تاريخ ١٩٧٠/٩/٢١ الذي ينص في مادته ٢٠ على أن تحدد دقائق تطبيق المرسوم المذكور بقرارات من وزير السياحة. وهذا يعني في نظر الدولة أن البحث في تفويض الصلاحيات أو في التنازل عنها هو أمر ثانوي ومن دون أي نتيجة أو فائدة (تقصد الدولة هنا القانون رقم ٦٧/٥٨ المتعلق بوصف المناطق السياحية).

لكن مجلس شورى الدولة ردَّ هذا الدفع مذكِّراً بنص المادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨، التي تنص على أنه "يمكن أن تعتبر مشاريع ذات منفعة سياحية المشاريع العائدة للفنادق والمطاعم ومراكز الرياضة الشتوية, وخلافها من المشاريع, وذلك بموجب مرسوم يتخذ لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير السياحة" على أن ترفق بالمرسوم دراسة كاملة عن مميزات وأوصاف المشروع وتحدد عند الإقتضاء العقارات اللازمة بموجب خريطة ترفق بهذا المرسوم.

وقد استنتج مجلس شورى الدولة من هذا النص أن القانون المذكور أعلاه لم يعط الصلاحية لوزير السياحة لاعتبار عقارات معينة منطقة سياحية تمهيداً لإقامة مشروع سياحي عليها, وإنما يقتصر دور الوزير على الإقتراح فقط على مجلس الوزراء الذي يملك وحدة كسلطة عليا إدارية حق إصدار المشروع أو إستثماره أو بكليهما معاً بمرسوم آخر يتخذ بمجلس الوزراء وفقاً للمادة الثانية من القانون المذكور (قانون ٦٧/٥٨).

٢١- ومن ناحية ثانية, رفض مجلس شورى الدولة إدعاء الدولة بأن الوزير يستمد صلاحيته بتصنيف العقارات بأنها داخلة في منطقة سياحية أم لا، من نصٍ قانوني آخر هو أحكام الملحق رقم واحد من المرسوم رقم ٨٩٥٥١ المعطوف على المادة عشرون منه.

وذكر مجلس شورى الدولة في هذا السياق مبدأ عاماً استقر عليه العلم والإجتهاد بأنه يمكن تحويل أو تكليف الوزراء بموجب قوانين أو مراسيم تنظيمية باتخاذ كافة التدابير والقرارات

اللازمة لتطبيق تلك النصوص, وأنه يمكن أن يتم ذلك إما صراحة وإما ضمناً؛ إلا أنه وفيما يتعلق بالتكليف الضمني Habilitation implicite يجب للأخذ به ألا تتعارض تلك النصوص مع النصوص الأخرى التي تعلوها مرتبة؛ إذ ليس لمفاعيل القرار التنظيمي أو التطبيقي أن يؤدي للحد من أحكام القاعدة الأعلى أو أن يوسع من نطاقها. إن عبارة الوزير يحدد دقائق تطبيق المرسوم الذي وردت في المادة ٢٠ المذكورة لا يجوز التوسع في تفسيرها بحيث تشمل تصنيف المنطقة بأنها سياحية, لأن هذا الأمر يعني ببساطة الخروج عن موضوع المرسوم نفسه رقم ٨٩٥٥١ تاريخ ٧٠/٩/٢١ الذي ينحصر بتحديد الشروط العامة لإنشاء واستثمار المؤسسات السياحية؛ أما المادة عشرون فيه فتنص على إعطاء الوزير صلاحية تحديد دقائق تطبيقه, أي في المسائل القليلة الأهمية والتفصيلية: تنظيم الترخيص للمؤسسات السياحية, وضع الأنظمة الخاصة بمراقبة تلك المؤسسات.

وهذا يعني بكل بساطة أن المرسوم بموضوعه وفي دقائق تطبيقه يتعلق بالمؤسسات السياحية العاملة في لبنان, وبالمنطق الذي لا علاقة له بتصنيف المناطق السياحية. وبالتالي فإن إحتجاج الدولة على هذا الأمر يكون من دون أساس.

ونحن من جهتنا نعتقد بأنه لا يجوز في مطلق الأحوال للمرسوم التنظيمي مخالفة صريح نص المادة الأولى من القانون رقم ٦٧/٥٨ لأن المرسوم التنظيمي أقل قوة وأدنى مرتبة من القانون الأعلى منه؛ حتى ولو فرضنا جدلاً أن القاضي الإداري قد إصطدم بهذه الصعوبة المتمثلة بوجود مرسوم تنظيمي يخالف في معناه وببعض الحدود نص قانوني أعلى منه, فعليه أن ينحني للمرسوم إحترافاً لهذه القاعدة القانونية الأعلى. إن القاضي الإداري في الغالب سيمنع هذا التصادم بين الأدنى والأعلى بإعطاء كليهما موضوعاً مختلفاً وإطار آخر بما يحول دون وقوع هذا القضية الحاضرة لإيضاح اختلاف موضوع الرسوم التي حاولت الدولة الإستناد إليه وبين قانون رقم ٦٧/٥٨ الأعلى من المرسوم, والذي على ضوئه وحده تقدر شرعية أو عدم شرعية قرار وزير السياحة, وبصورة أدق عدم شرعيته لعدم صلاحية الوزير بتصنيف المناطق الزراعية.

وقد أكد مجلس شورى الدولة تفسيره باختلاف موضوع المرسوم عن القانون رقم ٦٧/٥٨ مستنداً على المادة ١٦ من قانون التنظيم المدني، التي تنص على أن تصنيف المناطق

ومنها المناطق السياحية يتم "بموجب تصاميم تصنيف المناطق" التي توضع وتصبح نافذة بمراسيم تتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل (قانون التنظيم المدني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٦٦ تاريخ ٨٣/٩/٩). هذا وقد أضاف مجلس شورى الدولة, بالإستناد للمادة ٦٦ من الدستور للإقرار بصلاحية تصنيف المناطق السياحية باعتبار أن هذه المادة تمنح الوزير وخارج كل تفويض قانوني أو تنظيمي سلطة اتخاذ التدابير اللازمة لحسن سير الإدارة الموكولة إليه إدارة شؤونها.

C.E. 13 décembre 1975, De Silva, D.1975 P748.

٢٢- إن المادة ٦٦ من الدستور لم تذكر حقيقة عبارة السلطة التنظيمية للوزير وإنما اكتفت بأن على الوزير تنفيذ القوانين والنظم في إطار وزارته؛ وعموماً شددت على اختصاصه بإدارة شؤون وزارته, لكنها لم تأت على ذكر أي سلطة تنظيمية له. إن مصدر هذه السلطة ينبع من تفسير مجلس شورى الدولة على نحو خلاق اجتهاداً فرنسياً قديماً هو حكم Jamart الصادر عام ١٩٣٦ والذي أعطى للوزراء خارج أي نص قانوني صلاحية إصدار قرارات تنظيمية للمرفق الذي يديرونه. إن الحكمة التي تكمن من وراء ذلك يتلخص بضرورة حسن سير المرفق العام بانتظام, أو عموماً ضمان تحقق دوامه وعدم توقفه وحسن سيره.

من ناحيته إعتبر مجلس شورى الدولة أن المادة ٦٦ من الدستور لا تخول الوزير صلاحية إضافة أحكام جديدة إلى القانون رقم ٦٧/٥٨, لأن ذلك من شأنه أن يفرض على المواطنين أعباء جديدة تبدو غير ضرورية من أجل تنفيذ أحكامه.

إن هذه الأعباء تتمثل إلى ما سيحدث من إستملاك للعقارات لإدخالها ضمن المشروع السياحي كنتيجة منطقية لوصف المنطقة بأنها سياحية, وهو ما يمس بحق الملكية التي حماها الدستور في المادة ١٥؛ والتي بناء عليها وبناء على القانون رقم ٦٧/٥٨ الذي يتوافق معها لا يجوز لسلطة غير مشروعية قرار الوزير الذي انتزع سلطة لا تدخل أصلاً في صلاحيته, لذلك جاء قراره معيباً بعدم الصلاحية.

٢٣- وأخيراً, ومن باب الإستطراد والإستفاضة, فإنه ولو تصورنا أن مجلس الوزراء وطبقاً لما ادعته الدولة المستدعى ضدها قد فوض الوزير في مسألة تصنيف المناطق, فإن هذا

التفويض لا يقع في محله القانوني لإنتفاء النص الذي يجيز ذلك (مبدأ لا تفويض بدون نص)؛ وأضاف مجلس شورى الدولة بأن القرار رقم٥ الصادر في٩٦/٣/٦ تضمن الموافقة المبدأية على تنفيذ المشاريع السياحية التي أنجزت وزارة السياحة دراستها والتي منها المشروع موضوع القرار المطعون فيه, وذلك من دون أن يتضمن النص أي تفويض لوزير السياحة في تصنيف مناطق على أنها سياحية.

كما أن مجلس الشورى أضاف شيئاً آخر يتمثل في أن لا تفويض إلا بناء على نص دستوري أو قانوني يجيزه.

كما أنه لا يجوز أيضاً التفويض على التفويض باعتبار أن القانون رقم ٨٧/٥٨، وكذلك المادة ١٦ من قانون التنظيم المدني المذكورة أعلاه قد فوض كل منهما مجلس الوزراء في تطبيق أحكامهما بشأن المناطق السياحية وتحديدها؛ وبالتالي فلا يجوز لهذا الأخير أن يعود ويفوض هذه الصلاحية مرة أخرى إلى سلطة أدنى وهو الوزير المختص.

٢٤- وفي خاتمة الحكم وبعد أن رد مجلس شورى الدولة الدعوى في الأساس لعدم الصلاحية, وهو العيب الرئيسي الأول في عدم شرعية أي قرار أثار وعلى سبيل الإستفاضة عنصر الملاءمة الفنية أو الملاءمة عموماً الذي تدفع به الإدارة، وقرر أن هذا الأمر لا يقع في محله القانوني الصحيح في هذه القضية طالما قد ثبت عدم صلاحية وزير السياحة باتخاذ القرار المطعون فيه. نستخلص من كل ذلك أن مجلس شورى الدولة قد أثبت مرة أخرى أنه حامٍ للملكية الفردية التي قد يضر بها التسرع تحت ستار تشجيع المناطق السياحية واستملاك عقارات مختلفة. كما أظهر من ناحية ثابتة قدرته على أن يكون المدافع الأول عن البيئة عن طريق إظهاره وبشكل ساطع مدى اهتمامه بها وتصديه لبعض القرارات الإدارية التي قد تفوق أضرارها محاسنها طبقاً لما قرره الإجتهادي اللبناني والفرنسي.

(ش.ل. قرار رقم ٢٨٨ تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٢ الصلح/ الدولة – مؤسسة كهرباء لبنان م ق إ ٢٠٠٣ ص٥٥٧).

(C.E. Ass. 28.5.1971 ville nouvelle Est GAJA, RDP. 1972 P409)