الموضوع الرئيسي: امتناع عن تنفيذ حكم قضائي

"إبطال جزئي لقرار تنظيمي لمجلس الوزراء – القرار التفسيري لقرار الإبطال – المطالبة بالتعويض نتيجة الإبطال للعطل والضرر – التزام الأشخاص العامة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة – طبيعة الغرامة الإكراهية واختلافها عن مراجعة التعويض عن الأضرار – كيفية تقدير التعويض".

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

تعويض(١١-١٣-١٤-١٦)
حراسة(١٦)
حق مكتسب (٦-٨-٩-١٧)
خبرة(٢-٣-٦-٨-١٤-١٥)
خطأ (٦-١١-١٢)
خطأ جسيم(١٣-١٧)
رابطة سببية(٦-١١-١٥)
ضرر (٦-١٤-١٧)
ضم مراجعات(٤-١٠)
ظروف استثنائية(١٢)
عجلة(١٤)
غرامة إكراهية(٤-١٠)
قوة قاهرة(١٥)
قوة القضية المحكمة (٩-١٢)
مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة(١٢)
مجلس القضايا(٤-١٠)
مراجعة تعويض(٤)
مراجعة تفسير (٢-٩)
مسؤولية(١١-١٥)
مسؤولية بدون خطأ (١٢)
وجاهية(٦-١٥)
وقف تنفيذ(٨)

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٥/١٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٦
رقم المراجعة ٢٠٠٥/١٢٨٥٥
الجهة المستدعية: الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات ش.م.ل.
الجهة المستدعى ضدها: الدولة /وزارة الداخلية
الهيئة الحاكمة: عاصم صفي الدين
المستشار: طلال بيضون
المستشار: ناجي سرحال

١- إن هذه المراجعة التي صدر فيها حكم مجلس شورى الدولة بإجابة طلب الشركة المستدعية بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بها نتيجة إبطال قرار مجلس الوزراء بإقفال الكسارات والمقالع والذي أضر بها بأضرار بليغة تتشابه إلى حد كبير إن لم تتماثل في الجوهر مع وقائع المراجعة السابقة التي صدر فيها قرار مجلس شورى الدولة بمنح التعويض للجهة المستدعية بيار وموسى فتوش/ الدولة وزارة الداخلية بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٥ – قرار رقم ٢٠٠٥/١١-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٥ أي صدر باليوم السابق على قرار مجلس الشورى الحالي موضوع هذا التعليق.
وفيما يلي – وجرياً على منهجنا في التعليقات السابقة – سنبدأ أولاً بعرض وقائع النزاع وأدلة المستدعية والمستدعى ضدها، ثم ثانياً موقف مجلس شورى الدولة، وأخيراً وثالثاً المسائل القانونية المثارة في قرار المجلس:

أولاً – وقائع النزاع وأدلة الجهة المستدعية والدولة المستدعى ضدها:

٢-جوهر موضوع المراجعة يتمثل في طلب المستدعية الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات التعويض من الدولة عن الأضرار التي أصابت استثماراتها في كسارة بحص في منطقة الحدث العقارية، قضاء بعلبك، نتيجة إبطال لقرار مجلس الوزراء الذي ترتب عليه

إيقاف استثمارها للكسارة المرخص بها. ولذلك فإننا في عرض الوقائع سنعود إلى بداية النزاع سابقاً على تقديم المراجعة:

- بتاريخ ٣١ أيلول ١٩٩٨ حصلت الشركة المستدعية (مؤسسة مصنفة من الفئة الأولى) على ترخيص لمدة عشرين سنة بناءً على قرار محافظ البقاع رقم ٢٨، وذلك لاستثمار الكسارة المشار إليها في منطقة الحدث العقارية، قضاء بعلبك على عقارات تملكها بهذه المنطقة.
- وبعد أقل من عام أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ٣١ بتاريخ ١٩٩٩/٧/٢٨ الرامي إلى تنظيم استثمار الكسارات والمقالع، والذي تضمن إغلاق الكسارات القائمة أو وقفها عن العمل وتفكيك الكسارات والمنشآت للمستثمرين جملة سواء كانت بترخيص أو بدون ترخيص، مع إعطاء مهلة إدارية أقصاها سنتان وثلاثة أشهر لتفكيك المنشآت والتجهيزات.
- وبتاريخ ١٩٩٩/٩/٢٠ تقدمت المستدعية بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة طلبت فيها إبطال قرار مجلس الوزراء المشار إليه، وبالفعل أصدر المجلس بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٣ قراره رقم ٢٠٠١/٢٣٦– ٢٠٠٢ القاضي بإبطال القرار رقم ٣١ الصادر عن مجلس الوزراء "في القسم غير التنظيمي" منه، أي فيما تضمنه القرار من المساس بحقوق المستدعية المكتسبة نتيجة الترخيص المعطى لها نظراً لما أدى إليه القرار من وقف العمل نهائياً باستثمار الشركة للكسارة المرخص بها. وهو ذات الإبطال الذي سبق أن قضى به مجلس الشورى بالقسم غير التنظيمي للقرار رقم ٣١ الذي سبق أن حكم به المجلس بشأن إغلاق استثمار كسارة بيار وموسى فتوش – قرار رقم ٢٠٠١/٣٩٥ –٢٠٠٢، ولذات الأسباب، وهي أن "الموقع وجميع العقارات تعود لملكية الجهة المستدعية وهي كلها تدخل ضمن المخطط التوجيهي العام المرعي الإجراء وعلى هذا الأساس منحت الرخص وتجددت باستمرار، وأن جميع هذه الرخص هي مطابقة تماماً لأحكام القانون والأنظمة – كما أن المستدعية وجدت في مرتبة قانونية محمية وفق أحكام القانون والأنظمة

وفي وضع واقعي لا يتنافى والأحكام القانونية النافذة ويترتب على هذا الوضع القانوني حقوق مكتسبة".

- تقدمت الدولة بمراجعة تفسير لقرار مجلس الشورى بالإبطال، رغم وضوح قرار المجلس وحيثياته الأساسية مما يعطي الإنطباع بأن هذه المراجعة هي بداية المحاولة للتراخي في تنفيذ حكم الإبطال. وصدر قرار مجلس الشورى رقم ٢٠٠٢/٤١٦-٢٠٠٣ في هذه المراجعة التفسيرية لقرار المجلس بالإبطال، مثبتاً أن قرار مجلس الوزراء رقم ٣١ قد أبطل وبالتالي تكون شروط الإستثمار متوافرة في هذا الإطار.
- وكان المفروض أن تسارع الدولة وبالذات وزارة الداخلية وممثلها محافظ البقاع إلى تنفيذ قراري مجلس شورى الدولة – قرار الإبطال والقرار التفسيري له – ولكن ندخل في مراحل تهدف في جوهرها إلى محاولات من الدولة للتهرب من تنفيذ قراري مجلس شورى الدولة (على غرار ما رأيناه في شأن مراجعة التعويض من بيار وموسى فتوش) مع إعطاء مظهر خارجي خادع في أن الدولة ووزاراتها جادة ومقرة في ضرورة تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة والدليل على هذه المراوغات والتناقض بين ما أثارته الدولة وبين واقع الأمر الذي يتضمن التلاعب على قراري مجلس شورى الدولة، وعلى أثر التوصية النيابية للدولة بوجوب تنفيذ الأحكام قامت رئاسة مجلس الوزراء بإصدار كتاب إلى وزارتي البيئة والداخلية تتطلب منهما أن ينفذ كل فيما يخصه القرارين المشار إليهما. وبالفعل أصدر وزير البيئة وكذلك وزير الداخلية كتابين مفادهما أنهما يقبلان وجوب تنفيذ الأحكام المشار إليهما وأنهما صدرا وفاقاً لأحكام القانون واحتراماً للحقوق المكتسبة، بل أن وزير الداخلية أحال لمحافظ البقاع أمر بوجوب التنفيذ الفوري لقراري مجلس شورى الدولة فأصدر المحافظ بتاريخ ٢٠٠٤/٩/١ قراره رقم ٢٥ – م/المتضمن رفع الأختام عن الآليات والمعدات والمنشآت وتسليمها لأصحابها أي الشركة المستدعية بغية استمرار استثمارها وفقاً لمضمون التراخيص ومعاودة العمل. وكانت وزارة العدل بدورها قد أوضحت ضرورة الإذعان لقراري مجلس شورى

الدولة طبقاً للمادة ٩٣ من نظام المجلس التي تفرض تنفيذ الأحكام المقضي بها تحت طائلة المسؤولية ودفع الغرامة الإكراهية. وكانت وزارة المالية من ناحيتها قد أرسلت كتابها لرئاسة مجلس الوزراء تعدد فيها الآثار السلبية المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية وما ينتج عنها من عطل وضرر وبالتالي تعويضات كبيرة تتحملها الخزانة العامة.

- رغم ذلك إلا أن رجال الدرك عند قيامهم بتنفيذ قرار محافظ البقاع المشار إليه أعلاه أثبتوا في محضرهم أنهم لم يجدوا في موقع الكسارة أية معدات أو آلات أو إنشاءات كسارة حتى يمكن تطبيق قرار المحافظ بفك الأختام والشمع الأحمر عن الموقع والمعدات وتسليمها لممثل الشركة. وقد أصر هذا الأخير على الإثبات في محضر رجال الدرك على أنه جرى فك المعدات والآليات والموجودات بطريقة عشوائية وتسليمها إلى أشخاص لا صفة لهم ودون إبلاغ الشركة، كما جرى سرقة إنتاج الكسارة الذي لا يقل عن ثلاثة ملايين دولار. وهذا ما أثبته محضر الدرك على لسان ممثل الشركة وهو نفسه رئيس مجلس إدارتها. وهكذا يبين التناقض بين المظهر الخادع من جانب الهيئات المسؤولة في الدولة أي وزاراتها المعنية وبين الواقع المناقض لرغبتهم في تنفيذ الأحكام وهو الأسلوب العشوائي في تنفيذ قراري مجلس شورى الدولة الذي انتهى إلى ضياع معدات واستثمارات الشركة المستدعية أي انتهى فعلاً إلى عدم تنفيذ قراري مجلس شورى الدولة بالدقة وبالأسلوب السليم مما يترتب عليه أضرار كبيرة واستمرار توقف الشركة عن العمل.
- وهكذا بتاريخ ٢٠٠٤/١١/١٧ تقدمت الشركة المستدعية إلى مجلس شورى الدولة أثناء المراجعة بطلب تعيين خبير للتحقق في الخراب الحاصل في مواقع العمل وفقدان الآليات والموجودات. وبتاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٣ صدر قرار المستشار المقرر بتعيين لجنة خبراء بهدف معاينة موقع الإستثمار ووصف الأضرار من أي نوع كانت وتخمينها. وبتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٥ قدمت لجنة الخبراء تقريرها الذي يؤكد بصورة جازمة عناصر الضرر الحاصل باستثمارات الجهة المستدعية. وطلبت

هذه الأخيرة من مجلس الشورى أن التعويض الذي تطالب به – بعد تقديمها لمذكرة ربط النزاع – يجب أن يشمل جميع عناصر الضرر كما هو مفصل في تقرير لجنة الخبراء حتى صدور قرار محافظ البقاع بالتنفيذ، بجانب ضرورة حفظ حق الشركة أيضاً بتعويض تكميلي عن الضرر المستمر بعد هذا التاريخ واحتسابه عند صدور الحكم النهائي. وطلبت الشركة الأخذ بما ورد في تقرير لجنة الخبراء.

- أما من ناحية الدولة المستدعى ضدها فهي لم تدل بأي سبب لرد المراجعة، بل على العكس أفادت وزارة الداخلية بأن إجراءات وأعمال لجنة الخبراء جاءت سليمة وبعد معاينات دقيقة بحضور ممثلي الوزارات المعنية جميعاً، وأن تقدير الضرر اللاحق بالمستدعية يدخل ضمن مهام اللجنة وأنها تطلب اتخاذ القرار اللازم على ضوء تقرير لجنة الخبراء والقوانين والأنظمة النافذة. أي أن الدولة تسلم تماماً بهذا التقرير ولا تنازع في أحقية الشركة المستدعية في التعويضات التي قدرت اللجنة عناصرها. ولكن – وهذا وجه الغرابة في الأمر – جاءت لائحة الدولة مرفقاً بها مطالعة وزارة المالية التي أفادت فيها بأنه "لا علاقة لها بهذه المراجعة وغير معنية بموضوعها". هذا القول يتضمن غرابة وغير مفهوم، لأن وزارة المالية ملتزمة بتنفيذ الحكم الذي سيصدر بالتعويضات، لأن الأمر الجوهري الهام هو كما أشرنا موافقة الدولة وعدم منازعتها في مبدأ وجود أضرار بالجهة المستدعية نتيجة إبطال قرار مجلس الوزراء وبالذات نتيجة التراخي في عدم تنفيذ أحكام مجلس الشورى في القضية، وأن تقرير لجنة الخبراء كان سليماً من أي مطعن أو مأخذ من جانب الدولة المستدعى ضدها.
- وقد طلبت الشركة المستدعية الأخذ بتقرير المستشار المقرر وبمطالعة مفوض الحكومة بالتأكيد لأنهما وردا لصالحها.

ثانياً – موقف مجلس الشورى في مراجعة التعويض الماثلة:

٣- انتهى المجلس إلى تقديره لسلامة إجراءات وتقديرات لجنة الخبراء عن الأضرار اللاحقة بالشركة المستدعية، وحكم بالتعويض الذي ستشير إليه، ولكن قبل ذلك يجب إيضاح القواعد والمبادئ التي أشار إليها قرار مجلس الشورى الذى انتهى إلى الحكم بالتعويض، وذلك من خلال النقاط التالية:

٤- كان أول قرار قضى به مجلس شورى الدولة بهذه المراجعة هو رد طلب الدولة المستدعى ضدها في إحالة المراجعة الحاضرة إلى مجلس القضايا وضمها إلى مراجعة الغرامة الإكراهية التي وصلت إلى حوزة مجلس القضايا. وأساس رفض مجلس شورى الدولة لطلب الضم أن المراجعتين مستقلتين عن بعضهم البعض فالمراجعة الخاصة بالغرامة الإكراهية العالقة أمام قسم القضايا يتعلق موضوعها بطلب الغرامة الإكراهية لعدم تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة، أما المراجعة الحاضرة أمام مجلس الشورى فهي مراجعة تعويض عن الأضرار اللاحقة بالمستدعية نتيجة عدم تنفيذ قرار قضائي ملزم أو التأخر في تنفيذه عن المدة المعقولة فلا تلازم بينهما.

فالمراجعة الأولى الخاصة بالغرامة هدفها إجبار الدولة على تنفيذ الحكم المبرم، أما المراجعة الثانية فهي خاصة بالتعويض عن الضرر سيما وأن التنفيذ قد تم بالفعل إذ قام رجال الدرك بتاريخ ٢٠٠٤/٩/٤ بتنفيذ قرار محافظ جبل لبنان رقم ٢٥/م تاريخ ٢٠٠٤/٩/١ والمتضمن تنفيذ قراري مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠١/٢٣٦-٢٠٠٢ الخاص بإبطال قرار مجلس الوزراء المطعون فيه في الشق غير التنظيمي الضار بالمستدعية وكذلك القرار رقم ٢٠٠٣/٤١٩-٢٠٠٤ بتفسير القرار الاول وذلك بهدف رفع الأختام عن الآلات والمنشآت والموجودات وتسليمها إلى الشركة المستدعية بغية استثمارها بموجب التراخيص المعطى لها ومعاودة العمل احتراماً للحكمين المشار لهما والحقوق المكتسبة.

وبالتالي فإن مبرر الغرامة الإكراهية قد انتفى لوقوع التنفيذ (تحقق التنفيذ الفعلي) رغم وجود المعدات في حال غير قابلة للعمل لضياعها وإتلافها،سيما وأن الغرامة الإكراهية لا تستهدف التعويض عن الضرر ولا يمكن أن تكون سبباً للإثراء وذلك على خلاف المراجعة

الحالية التي تستهدف التعويض المالي عن العقد والضرر منذ الإمتناع عن تنفيذ الحكم وحتى قرار المجلس في قضية التعويض الحالية.

٥- في الشكل أكد المجلس أن المراجعة قد قدمت ضمن المهلة ومستوفية الشروط القانونية ومن أبرزها سبق حصول ربط النزاع. لذلك فهي مقبولة لهذه الناحية.

٦- في الأساس أشار المجلس إلى طلب المستدعية إلزام الدولة بدفع قيمة التعويض وفق تقرير لجنة الجزاء التي كان قد عينها القرار الإعدادي الذي أصدره المستشار المقرر رقم ٨٩٥ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١٧ للتحقق من الأضرار اللاحقة بالمستدعية، والبالغ قيمته وفقاً لتقدير اللجنة تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٥ مبلغ ١٣٤ مليون دولار و ١٤٤٩٣٩ دولاراً، يضاف إليها احتساب الضرر الحاصل بعد هذا التاريخ حتى صدور الحكم النهائي في المراجعة الراهنة. أكدت الجهة المستدعية – أن الأضرار اللاحقة بها والتي تمثلت بإيجاز في حرمانها من الإستثمار وتخريب وتكسير المعدات والآلات وسرقة الموجودات، كل هذا بسبب عدم تنفيذ الدولة – وزارة الداخلية للحكمين المبرمين بإبطال قرار مجلس الوزراء رم ٣١ فيما يتضمنه من أضرار بحقوقها المكتسبة وكذلك بتفسير هذا القرار.
وأثبت المجلس توافق تقرير لجنة الخبراء مع أحكام المادة ٦٦ من نظام مجلس الشورى، كما أن اللجنة قامت بعملها بأسلوب قانوني سليم إما لجهة الطابع الوجاهي لإجراءاتها التي تمت في حضور ممثلي الفريقين في الدعوى وإما لجهة دقة وانتظام عمل اللجنة مما يدعو للثقة في تقريرها وقيمة التعويض التي تضمنه تقريرها. وأن الدولة بوزاراتها لم تنازع في تقرير اللجنة وأثبت المجلس أيضاً أن الدولة امتنعت وتقاعست عن تنفيذ القرارين المبرمين لمجلس الشورى وتجاوزت المهلة المعقولة حتى قاربت مهلة الثلاثة سنوات دون تنفيذ مما يتحقق في شأنه علاقة السببية المباشرة بين خطأ الإدارة المستمد من امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها عن مجلس شورى الدولة وهي مبرمة وواجبة النفاذ وبين الأضرار اللاحقة بالمستدعية وهي أضرار مادية كبيرة واعتداءً على حقوقها المكتسبة بترخيص معطى لها حسب الأصول وإن هذه الأضرار قد قدمتها اللجنة من ذوي الخبراء الإختصاصيين والمحايدين.

وقد سلَّمت وزارة الداخلية على وجه الخصوص بهذا التقدير، وأما ادعاء وزارة المالية بأن القضية لا تعنيها، فهو ادعاء لا يدخل في الإعتبار لأن الدعوى في مواجهة الدولة وإن التقصير الجسيم حاصل من ممثليها وعمالها وعلاقة السببية قائمة بين التقصير والضرر مما يعني وجوب تقرير التعويض المستحق عن الفترة التي حرمت فيها من الإستثمار ويدخل في ذلك فترة وقف التنفيذ المقضي به في دعوى مراجعة الإبطال السابقة والأضرار التي لحقت بالمعدات والآلات والتلف وفقد الموجودات أو سرقتها. وفي نهاية الأمر أخذ مجلس شورى الدولة بتقرير اللجنة كاملاً بعد التحقق من الطابع الأكيد لهذه الأضرار وعدم وجود فكرة أضرار احتمالية ومن ثم قضى بالمبلغ النهائي الذي قدرته اللجنة بناءً على تفصيلات واقعية دقيقة وهو مبلغ ١٣٤ مليون دولار و١٤٤ ألف و٩٣٩ دولار بما فيها الفائدة القانونية بمعدل ٩% اعتباراً من تاريخ تبليغ هذا القرار وحتى الدفع الفعلي أو ما يوازيها بالنقد اللبناني.

ثالثاً: المسائل القانونية المثارة في القضية

٧–لو تجرَّدنا عن الوقائع السابق شرحها فإننا هنا نقتصر على تحديد المسائل القانونية الإجتهادية التي أثارتها المراجعة وموقف مجلس الشورى من هذه المسائل، وسنعرضها بإيجازٍ على النحو الآتي:

القرار الإعدادي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بصفة مستعجلة

٨– كان مجلس شورى الدولة قد أصدر بمراجعة الإبطال لقرار مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ٩٩/٧/٢٨ ، حكماً بوقف تنفيذ هذا القرار لحين البت بأساس النزاع بمراجعة الإبطال في الأساس، وهو القرار الإعدادي الصادر بتاريخ ٩٩/١٠/٢١ رقم ٩٩/٣٧–٢٠٠٠ والمتضمن وقف تنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ٩٩/٧/٢٨ في القسم غير التنظيمي والخاص بالجهة المستدعية. وقد ظل هذا القرار الإعدادي بدون تنفيذ إلى حين صدور القرار في أساس الإبطال الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٣ قرار رقم ٢٠٠١/٢٣٦–

٢٠٠٢ أي فترة ما يزيد على السنتين. وهو ما أخذ في الإعتبار من المجلس ومن لجنة الخبراء في تقديرها للحرمان من الإستثمار في فترة تصل إلى خمس سنوات تقريباً تشمل هذه الفترة المشار إليها بالإمتناع عن تنفيذ القرار الإعدادي بوقف التنفيذ بجانب الفترة اللاحقة لعدم تنفيذ القرار بالإبطال الصادر وبالأساس والتي تقرب بدورها في ثلاث سنوات. وقد أبرز المجلس بحق أن مقتضى وقف تنفيذ القرار لحين البت في أساس طلب الإبطال الأصلي هو في ذاته قراراً قضائياً مبرماً واجب النفاذ مما كان من المتعين على الدولة – وزارة الداخلية، تمكين المستدعية من معاودة نشاطها واستغلال ترخيصها وهو ما لم يحصل.

وهذه من الحالات النادرة التي يقضي فيها مجلس شورى الدولة بوقف التنفيذ لحين البت بطلب الإبطال، إذ أنه وفي حالات كثيرة تكون فيها القضية جاهزة للحكم بالأساس مما يرى المجلس معه عدم الحاجة او الضرورة للبت بطلب وقف التنفيذ فيضمه مع الأساس. سواء بالإبطال أو برفض الإبطال وصحة القرار. وفي حالات أخرى يرد المجلس صراحة طلب وقف التنفيذ وتستمر الدعوى بالأساس وقد ينتهي الأمر إلى الحكم بالإبطال بالأساس رغم سبق رفض طلب وقف التنفيذ. ولا غرابة في ذلك لأن الحكم في طلب وقف التنفيذ هو حكم وإن كان نافذاً ومبرماً إلا أنه وقتي ويتعلق ببحث ظاهري للمشروعية أو عدمها دون محض تفصيلي لأوجه عدم مشروعية مما يعني أن الحكم في وقف التنفيذ بقبوله أو برفضه لا يقيد القاضي الإداري عند فحص مشروعية القرار بأساس دعوى الإبطال لأننا في هذا الإطار الأخير تكون إزاء بحث متعمق للمشروعية وليس بحسب ظاهر الأوراق، ومن هنا جاءت القاعدة بأن الحكم بقبول أو رد وقف التنفيذ لا يقيّد القاضي الإداري نفسه في أساس دعوى الإبطال. وهو في قضيتنا حكم بالأمرين معاً، فقضى بوقف التنفيذ وتوافر شرطيه وهو عنصر الضرر البليغ وهو واضح في حالة الجهة المستدعية وركن عدم مشروعية القرار بحسب الظاهر، كما قضى بإبطال هذا القرار لإضراره بالحقوق المكتسبة وهو القرار ٢٠٠١/٢٣٦-٢٠٠٢ السابق الإشارة إليه.

القرار التفسيري

٩- المقصود به هو القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة بتفسير قرار سابق أصدره بالإبطال في مراجعة تفسيرية تطرأ لاعتقاد المستدعى ضده (الدولة – الشخص العام) بغموض هذا القرار في ناحية من نواحيه كما تصورت هي، فيأتي قرار المجلس التفسيري والذي تلحق حجيته بحجية القرار القضائي الأصلي موضوع مراجعة التفسير. والمفروض أن الدولة والإدارات العامة يجب أن تتنزه عن ولوج طريق المراجعات التفسيرية حتى لا تعطل سير المرفق القضائي وتشغله بمراجعات تفسيرية لا طائل من ورائها نظراً لوضوح القرار القضائي الأصلي. ولهذا لا يمكن أن نفسِّر موقف الدولة من طلب المراجعة التفسيرية، إلا على أنه موقف متعنت بقصد المراوغة وكسب الوقت والتراخي في تنفيذ حكم الإبطال الأصلي.

وهو تماماً ما ينطبق على حالة القضية الراهنة وكذلك حالة القضية الصادر فيها حكم آخر في اليوم السابق تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٥ والخاص بالمستدعيين بيار وموسى فتوش. ففي الحالتين كان قرار الإبطال واضحاً بالنسبة لقرار مجلس الوزراء رقم ٣١ المشار إليه في إبطاله في القسم غير التنظيمي منه. إذ أن قرار الإبطال في القضيتين المتشابهتين جاء واضحاً محدداً بأن سبب الإبطال هو إهدار قرار مجلس الوزراء بالحقوق المكتسبة للجهة المستدعية باستثمار الكسارة العائدة لها، والمرخص بها قانوناً ووفق الأصول في أملاكها العائدة إليها. ومع ذلك عمدت الدولة المستدعى ضدها – في الحالتين – بتقديم مراجعة تفسيرية لم يكن لها أي محل أو ضرورة لوضوح قرار الإبطال الأصلي، وجاء حكم مجلس الشورى بإعادة تأكيد قراره وحق الجهة المستدعية في الإستمرار في استثمارها وفقاً لحقوقها المكتسبة من الترخيص القانوني الممنوح لها.

المطالبة بالتعويض والفارق بينها وبين طلب الغرامة الإكراهية:

١٠- عمد مجلس شورى الدولة – في سبيل رفضه لإحالة مراجعة التعويض وضمها للمراجعة المقدمة إلى قسم القضايا بالمجلس والمتعلقة بطلب الغرامة الإكراهية نتيجة الإمتناع من جانب الدولة عن تنفيذ قرار الإبطال الصادر من مجلس الشورى. فأوضح

المجلس بحق في القضية موضوع التعليق أنه لا محل لطلب الإحالة والضم، لاستقلال مراجعة التعويض عن الأضرار عن مراجعة طلب توقيع الغرامة الإكراهية. لأن هذا الطلب الأخير موضوعه توقيع الغرامة على الدولة لامتناعها أو تقاعسها بغير سبب مشروع وتجاوز المهلة المعقولة عن تنفيذ قرار مجلس الشورى المبرم، فهي تهدف إلى إجبار المدين على الوفاء بالتزامه القضائي والقانوني، وهي بالتالي تعتبر في طبيعتها عقوبة على الدولة المستدعى ضدها لتسارع بتنفيذ القرار القضائي المبرم، فليس لها إذن معنى تعويض للأضرار نتيجة عدم التنفيذ، وهي لذلك يجب ألا تكون سبباً لإثراء المحكوم له بالإبطال. أما مراجعة التعويض فهي تنصب على جبر وتعويض الأضرار الفعلية الأكيدة مادياً ونقداً فليس لها طابع العقوبة، وذلك نتيجة لهذه الأضرار الناجمة مباشرة عن عدم تنفيذ الدولة للحكم المبرم الصادر ضدها، ولتجاوزها المهلة المعقولة للمباشرة بالتنفيذ.

وجوب تنفيذ أحكام القضاء الإداري المبرمة:

١١- يمثِّل عدم تنفيذ الحكم القضائي، خطأً يوجب التعويض، وهذا العنصر يمثل حجر الزاوية بالقضية لأن دعوى المسؤولية الإدارية هي كأصل عام تقوم على ركن الخطأ فهو محورها الأصلي وبدونه تفقد أساسها طالما أننا لسنا في إطار الفروض الإستثنائية المحددة لأرضية المسؤولية بدون خطأ.

وبالتأكيد هناك الركنان الآخران للمسؤولية الإدارية بجانب ركن الخطأ الأساسي وهما ركن الضرر الأكيد وليس الإحتمالي وكذلك ركن علاقة السببية المباشرة وذلك بين الخطأ والضرر بأن يكون هذا الضرر يرجع مباشرة إلى الخطأ الحاصل من الإدارة أو ممثليها ولم تنقطع علاقة السببية بخطأ المضرور أو خطأ الغير أو القوة القاهرة. والضرر هنا في القضية كان محققاً بصوره كبيرة. أما الخطأ فهو محور الإرتكاز وأخذ من مجلس شورى الدولة عدة صفحات لتأكيده وإعادة تأكيده إلى حد يتجاوز الحدود، ربما حرصاً من المجلس وحساسية من جانبه على تدعيم حكمه وقوة تأسسه في قضية تعويض بالغة القيمة بالنظر لكبر الإستثمار وأهمية الأضرار، وبالتالي لضخامة التعويض المتوقع بالزام الدولة بدفعه.

١٢- من هنا عمل مجلس شورى الدولة على التأكيد الثابت والقاطع لخطأ الإدارة المتمثل في تقاعسها وتراخيها وامتناعها على عدم تنفيذ القرارين المبرمين ضدها. سواء القرار الأصلي بالإبطال أو القرار التفسيري له. وفي سبيل ذلك أبرز مجلس شورى الدولة أولاً ما قررته المادة ٩٣ من نظامه من أن على الدولة أو أي شخص معنوي آخر الإلتزام الوجوبي بتنفيذ الأحكام المبرمة الصادرة ضدها عن مجلس شورى الدولة، وهذا الالتزام هو التزام عام في الواقع يشمل ليس فقط القضاء الإداري بل والعادي أيضاً إذ أن الدولة ملتزمة بالنزول على مقتضى قوة القضية المحكمة النهائية حتى في القضايا المدنية العدلية لتمكين المحكوم له من اقتضاء تنفيذ الحكم المبرم فهو واجب عليها دائماً ولا تعفى منه إلا للسبب المشروع ألا وهو الظروف الإستثنائية الملحة العائدة لخطر الإضطراب الأمني الشديد والحاجة إلى قوة ضخمة لإجراء التنفيذ مع خطورة النتائج الناجمة عن المعارضات القوية لجهة اتساعها والمخاطر الوشيكة الناجمة عنها.

وحتى في هذه الحالة يتأسس حق المتضرر على مبدأ المسؤولية بلا خطأ، لأن الدولة هنا يكون امتناعها عن التنفيذ في هذه الفرضية الوحيدة، هو امتناع لسببٍ مشروع، ورغم ذلك يتوجب عليها دفع التعويض، ليس على أساس الخطأ بل على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، فيُدفع التعويض من خزانة الدولة بناءً على هذا المبدأ.

ومن باب أولى يكون التزام الإدارة الحتمي بالتنفيذ إزاء أحكام مجلس شورى الدولة أي القضاء الإداري والصادرة ضدها وفي مواجهتها فيصل التزامها بالتنفيذ لدرجاته القصوى بحيث يكون التراخي عن التنفيذ وتعديه للمهلة المعقولة التي يقدرها القضاء الإداري خطأً مؤكداً تنطلق منه وعلى أساسه مراجعة التعويض للأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ والإمتناع عنه.

١٣- وهذا ما أكده مجلس شورى الدولة في القضية، إذ تحقق من أن الإدارة تجاوزت المهلة المعقولة التي تزيد عن سنتين ونصف بإصرارها على الإمتناع عن تنفيذ قرار الإبطال في القسم غير التنظيمي منه والخاص بالمستدعية. بل وعمد مجلس شورى الدولة

إلى تأكيد وصف الجسامة لهذا الخطأ فهو خطأ جسيم وليس عادياً بالنظر لتأكيد قرار الإبطال بقرار تفصيلي آخر بذات الإتجاه وبوجه خاص بالنظر للأضرار بالحقوق المكتسبة العائدة للجهة المستدعية لصدور ترخيص لها حسب الأصول باستثمار الكسارة والمقالع العائدة لها لمدة عشرين عاماً، مما يكون له أثره في أن يغطي تعويض الأضرار كاملة.

وهو اجتهاد في ذاته ذو أهمية يستفاد من الحكم من أن جسامة الخطأ من شأنه أن يؤدي للمسؤولية بالكامل عن الأضرار اللاحقة بالجهة المستدعية والمفسرة بتقرير لجنة الخبراء. وهو اجتهاد قابل للتطبيق بحالات أخرى. أي في كل حالة يكون فيه الإمتناع عن التنفيذ أو التراخي فيه يجاوز المهلة المعقولة وهو في ذاته المقصود بالخطأ، ويكون أيضاً الخطأ له وصف الخطأ الجسيم وهو ما يوجب التعويض الكامل.

إذ أنه ليس سراً أن المسؤولية الإدارية في الوضع العادي والشائع ليست بالسخاء الكامل، إذ غالباً ما يراعي فيها القاضي صالح الخزانة ولو إلى حدٍ ما من الناحية الواقعية. ومن هنا تاتي أهمية الإجتهاد المنوه عنه ، وهو في حالة ما إذا كان الخطأ له وصف الجسامة المتميزة – كما في حالتنا – يكون على القاضي الإداري أن يأخذ صفة الجسامة في الإعتبار ليصل تقديره للتعويض إلى أبعد المدى ليغطي كافة الأضرار وبالكامل. ولهذا أخذ مجلس الشورى في القضية بكل التقدير الذي قيمته لجنة الخبراء لكافة الأضرار اللاحقة بالمستدعية.

تقدير التعويض:

١٤– وهذه آخر مسألة نعالجها هنا، وهي أسلوب القاضي الإداري في تقدير التعويض في مراجعات المسؤولية الإدارية لمؤسسة على الخطأ. في كثير من الحالات يستطيع القاضي الإداري أن يقدر بنفسه وعلى نحو تقريبي لمقدار التعويض الذي يراه عادلاً للمتضرر إزاء خطأ الدولة أو الشخص المعنوي العام، كما في حالة الأضرار المادية الأكيدة الثابتة في الأوراق أو بالذات في حالة الضرر المعنوي المتمثل في المساس بالسمعة والنزاهة أو الآلام النفسية والجسمية. ولكن في حالات أخرى ليست بالقليلة يجد القاضي الإداري – كما في

القضية الراهنة وقضية التعويض التي سبقها – أن تقدير حجم الأضرار لجهة تعاظمها وتنوعها وطابعها الفني تخرج عن امكانياته وقدراته كقاضي، فيلجأ في هذه الحالة للإستعانة بأهل الخبرة من المهندسين والمحاسبين والمخمنين (أو المثمنين).

وهنا أعطى له القانون ونعني بذلك المادة ٦٦ من نظام مجلس الشورى الوسيلة القانونية للوصول إلى التقدير الدقيق للأضرار بمعرفة خبراء فنيين. أو نصت الفقرة الأولى من المادة ٦٦ المشار إليها على أنه لرئيس مجلس شورى الدولة أو من ينتدبه من القضاة أن يعين بناءً على طلب صاحب العلاقة وخلال أسبوع من ورود الطلب، خبيراً يكلف بمعاينة الوقائع التي من شأنها أن تسبب مراجعة لدى مجلس شورى الدولة. مع فارق واحد برأينا في شأن العلاقة بين هذا النص وبين واقع القضية، وهو أن النص يواجه حالة مستعجلة مسبقة تفهم من عبارة الوقائع التي من شأنها "أن تسبب مراجعة لدى مجلس شورى الدولة " في إطار نظام العجلة، أما في القضية فالمراجعة قائمة فعلاً وقام المستشار المقرر بتشكيل هذه اللجنة (الخبراء) والتي كانت تتكون من ثلاثة أعضاء، وذلك بقرار من المستشار المقرر. على أي حال نص المادة ٦٦ المشار إليه رغم هذا الفارق مع واقع قضيتنا الراهنة يمكن أن يكون سنداً لتشكيل هذه اللجنة لو أخذنا النص بفهومه الواسع.

١٥- وقد ركز مجلس شورى الدولة على أن عمل اللجنة في تقصيها وتحديدها لعناصر الأضرار اللاحقة بالمستدعية وفي محاضرها، كل ذلك العمل كان يتسم بطابع الوجاهية إذ تم بحضور ممثلي فريقي المراجعة وممثل الدولة كمندوب من قبل رئيس هيئة القضايا بوزارة العدل ومن ممثل لوزارة المالية وكذلك ممثل عن وزارة الداخلية والبلديات وهي المعنية بالدرجة الأولى بالإختصام بالمراجعة وأخيراً ثلاثة ممثلين عن وزارة البيئة. وكذلك اهتم مجلس شورى الدولة، بإبراز أن الدولة لم تنازع بأي تعليق على تقرير لجنة الخبراء رغم انقضاء جميع المهل القانونية، مما يعني أن مجلس الشورى يكون على حق بالسير بمراجعة التعويض هذه إلى نهايتها إحقاقاً للحق.

وفي تحديد أركان المسؤولية الواقعة على عاتق الدولة نتيجة ثبوت خطأها في عدم التقيد بتنفيذ القرارات القضائية المبرمة وما نجم عنها من أضرار محققة أثبتتها لجنة الخبراء تحت

تقدير مجلس الشورى، أثبت المجلس توافر هذه الأركان وهي الخطأ من ناحية أولى وهو خطأ يتسم بالجسامة كما سبق وأبرز المجلس لمساسه بالحقوق المكسبة الثابتة، والأضرار (أو ركن الضرر) وهو أيضاً جسيم ومتنوع في عناصره وأنه ضرر ثابت وأكيد وليس احتمالياً، وأخيراً توفر ركن رابطة السببية بين عدم التنفيذ الخاطئ وبين الأضرار الحاصلة التي حددها تقرير الخبراء على نحو دقيق؛ سيما وأن المستدعى ضدها لم تثبت بأي دليل سبباً أجنبياً من شأنه أن يقطع علاقة السببية. سواء خطأ الجهة المستدعية أو إمكانية وجود قوة قاهرة أو أخيراً فعل الغير لاحتمال إعفاء الدولة من المسؤولية أو تخفيفها عنها، فلا يوجد إذاً أي سبب أجنبي. يضاف إلى ذلك أن الدولة المستدعى ضدها لم تبد أي سبب لرد المراجعة الحاضرة يبرر عدم تنفيذ الحكم القضائي المبرم مما يمثل بدون نزاع (منازع) قرينة على صحة ما أدلت به الجهة المستدعية لناحية مسؤولية الدولة.

١٦- وأخيراً تطرق مجلس شورى الدولة إلى محتوى تقرير اللجنة التي حددت عناصر الضرر فأشار المجلس إلى فقرات هامة من هذا التقرير تفيد في هذا الشأن وأبرزها ما أثبتته اللجنة من أن جميع المعدات العائدة للجهة المستدعية غير صالحة للعمل نهائياً، وفي حال توجب إعادة تأهيلها فلن تأتي بنتيجة مقبولة بعد ذلك لأنها تم تفكيكها من مكانها الأصلي بطريقة عشوائية وبواسطة القطع مما أفقد جميع المعدات قوة هياكلها الأساسية وجعلها تفقد أيضاً ترابط قاعدتها مع هياكلها كما جعلها غير متوازنة ونتيجة لذلك غير صالحة للإنتاج. كما تم تخزين المعدات بطريقة عشوائية أدت إلى إتلافها فقد ألقيت على التراب والحجارة دون عيانة عرضة للفلاء الطلق وتحت الثلج والشتاء والشمس مما تسبب بصدأ الحديد وأفقده جزءاً كبيراً من قوته وسبب أيضاً تطعيج بهياكل جميع المعدات بحيث يصعب إعادة تجليسه. كما أشار التقرير أيضاً إلى أن موتورات الكهرباء المحركة للمعدات هي أيضاً غير صالحة للعمل بتاتاً وعددها غير مطابق لبقايا المعدات، وإعادة تأهيلها توجب فرطها من الداخل وإعادة لفها ورشها بسائل عازل وتغيير رولماناتها وموانعها مما يكلف أكثر من ثمنها الجديد بكثير؛ كما أثبتت اللجنة أن هناك سرقات لقطع كهربائية وميكانيكية لعدم وجود حراسة على المعدات.

وقد أرفقت اللجنة بتقريرها صوراً فوتوغرافية وأفلام فيديو تثبت كل هذا الواقع ويضاف إلى ذلك أن جميع الكشوفات حصلت بوجود ممثلين عن الوزارات المختصة: العدل- الداخلية- البيئة- المالية، ولم يبد أي منهم أي إعتراض على الموقع وعلى الوضع التخريبي للآليات والمعدات. وقد سلمت وزارة المالية بالتقرير وخلصت إلى ضرورة توجب التعويض للجهة المستدعية والأخذ بتقرير لجنة الخبراء. وهكذا ثبتت مسؤولية الدولة الكاملة وإقرارها بخطئها والأضرار اللاحقة نتيجة هذا الخطأ الجسيم بالمستدعية. ولتقدير التعويض أخذ مجلس شورى الدولة بالمعايير العلمية والفنية التي اتبعتها اللجنة سواء في تحديد كميات الإنتاج اليومي للشركة خلال دوام العمل المسموح به من تاريخ التوقف الإجباري عن العمل حتى تاريخ الحكم، وأيضاً من ناحية تحديد الربح اليومي الصافي عن كامل الطاقة الإنتاجية للكسارة خلال دوام العمل المسموح به منذ تاريخ التوقف عن العمل، بعد حسم كلفة التصنيع والمصاريف مع تحديد كلفة تصنيع الطن الواحد وسعر مبيعه بالسوق المحلي. وبناءً على ذلك والتقديرات المالية المحددة للأرباح والتكاليف والأخذ بالإعتبار فترة التوقف في ٩٩/٧/٢٨ حتى ٢٠٠٤/٩/١ أي فترة خمس سنوات و٣٦ يوماً. وبناءً على كل ذلك أوضح المجلس أنه يقتنع بمضمون التقرير بناءً على سلطته التقديرية بعد التحقق من جميع العناصر والمعايير الذي تأسس عليه هذا التقرير بناءً على دراسة للواقع الدقيق والأخذ بالإعتبار للضرر الأكيد وليس الإحتمالي؛ ولم يلتفت مجلس شورى الدولة إلى ادعاء وزارة المالية بأن الأمر لا يعنيها وبأنها لا علاقة لها بالموضوع لأنه ادعاء لا سند له (مرسل) ولأن وزارة المالية ليست دولة داخل الدولة تطلق القول بلا أساس، لأن الدولة هي المسؤولة وهي كإدارة تنفيذية للدولة عليها أن تدفع التعويض المحكوم به.

١٧- وهكذا جاء تقرير التعويض الضخم المحكوم به هو العدالة الكاملة نتيجة أضرار أكيدة وأرباح فائتة عن توقف فعلي سببها بالنهاية خطأ جسيم من قبل الدولة تمثل بالإصرار على الإمتناع مع تجاوز المهلة المعقولة ودون سبب عن تنفيذ أحكام مبرمة لمجلس الشورى بالإبطال وتأكيد تفسير هذا الإبطال وتسليم الدولة ذاتها بخطئها وأخذاً في الإعتبار طابع الجسامة في هذا الخطأ وهو إهدار الحقوق المكتسبة.

وبهذا الحكم الذي تضمن هذا التعويض الضخم المشار إليه أعلاه بالإضافة للحكم السابق في القضية المماثلة والتي جاء باليوم السابق مباشرة على الحكم الحالي يكون مجلس شورى الدولة قد لقن الدولة درساً قاسياً بوجوب احترام قوة الأحكام سيما الصادرة منه وهو أي مجلس شورى الدولة، يقع ضمن واجبه أن يردع الدولة إذا ما حادت أو انحرفت عن جادة الصواب والحق. وعلى وزارة المالية والدولة أن تلوم نفسها نتيجة استهتار بعض المسؤولين، ولجوئهم إلى الأسلوب التعسفي بمعاملة بعض الأفراد والشركات الإستثمارية دون احترام للحق المكتسب أو لأحكام القضاء.

فإذا كان هناك من أخطأ خطأً جسيماً، فعليه أن يتحمل مغبة عمله التي أدى إلى ضياع جزء مهم من مال الدولة في تعويض كبير تحملته نتيجة أخطاء قادمة من بعض المسؤولين السياسيين والإداريين. وبالتالي، لا يمكن إلقاء العبء وتسليط الأضواء على حكم أضر بمالية الدولة وننسى في ذات الوقت أن الدولة هي المخطئة ومسؤولوها الممثلون لها والمعبرون عن إرادتها يجب أن تحاكمهم الدولة عن طريق المراجع المختصة القضائية والمالية بدلاً من إلقاء المسؤولية في كل صوب ومن دون أساس.