الموضوع الرئيسي: مراجعة نفعاً للقانون

مراجعة نفعاً للقانون: الأسباب المتعلقة بالانتظام العام، القرار الإداري النافذ والضار، مدى التزام القاضي الإداري بالرد على كل الأسباب والبراهين.

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

إعادة محاكمة (٦-٨-١١-١٥)
انتظام عام (٤-٦-١٠)
حكم
ـــ الرد على جميع المطالب (٨-١٤)
صلاحية مجلس شورى الدولة (٥)
قرار إداري (٥-٦)
ـــ قابل للطعن(٧-١٣)
ـــ ضار (١٢-١٣)
قرار تأكيدي (٦-١٠-١١)
قضاء شامل (٤)
قوة القضية المحكوم بها (١)
مبدأ المشروعية(١)
مذكرة ربط نزاع (٤)
مراجعة إبطال (٥-٧-١٣)
مرور زمن (٤)
مصلحة (٧)
مهلة الطعن القضائية (٤-٥-١٠)
سقوط ـــــ (٦)

خلاصة الحكم

مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٠٢/٥٤٥ – ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٦/١٢
رقم المراجعة ٢٠٠١/٣٧٣ – ٢٠٠٢
الدولة / شركة مدكو ش.م.ل، محلات جورج نقولا الشماس.
الهيئة الحاكمة:

الرئيس:غالب غانم
رئيس غرفة: أنطوان خير
رئيس غرفة: محمد حمادة
رئيس غرفة: خالد قباني
رئيس غرفة: ألبرت سرحان
مستشار: خليل أبو رجيلي
مستشار: ضاهر غندور
مستشار: يوسف نصر

باسم الشعب اللبناني
إن مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة،
بعد الإطلاع على الأوراق كافة، وعلى تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة وعلى الملاحظات المقدمة،
وبعد المذاكرة حسب الأصول

بما أنه تبين ما يلي:
إن الدولة ممثلة برئيس هيئة القضايا في وزارة العدل، تقدمت بمراجعة نفعاً للقانون سجلت لدى هذا المجلس بالرقم ٣٧٣ تاريخ ٢٠٠٢/٨/١٣، تطلب فيها قبول المراجعة شكلاً، وإبطال القرار الصادر عن هذا المجلس بالرقم ٢٠٠١/٦٤٣ – ٢٠٠٢ تاريخ

٢٠٠٢/٧/١٠، نفعاً للقانون، وقبول طلب إعادة المحاكمة المقدم بموجب المراجعة رقم ٢٠٠١/١٠٢٥٣ شكلاً وموضوعاً، والرجوع عن القرار المطلوب الإعادة بشأنه نفعاً للقانون، واعتبار أن المراجعة الأساسية رقم ١٩٩٩/٨٩٩٤ تستوجب الرد لورودها خارج المهلة وإلا لانتفاء القرار الضار، واستطراداً لأن من حق لجنة إدارة واستثمار مرفأ بيروت إصدار القرار المطعون فيه لقاء المنافع التي تجنيها المستدعيتان من المرفأ.

إن الدولة تدلي بأن القرار المطعون فيه مستوجب الإبطال نفعاً للقانون للأسباب الآتية:

السبب المتعلق بالمهلة:

إن مهلة المراجعة هي من القواعد الأساسية في أصول المحاكمة، والأسباب المتعلقة بها تتعلق بالانتظام العام، وعدم مراعاتها يمس بحقوق المتقاضين كما يؤدي إلى تغيير نتيجة الحكم، مما يجعل القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه، مشوباً بمخالفة الأصول الجوهرية في الحكم، لعدم تطرقه إلى سبب جدي وهام يتعلق بالانتظام العام، ومن شأنه التغيير في نتيجة الحكم.

إن الدولة كانت قد أدلت في طلب إعادة المحاكمة بأن القرار المطعون فيه في المراجعة الأساسية يعتبر بمثابة قرار تأكيدي لقرارات إدارية سابقة انقضت مهلة الطعن فيها، وبأنه ليس من شأن القرار المطعون فيه، أن يفتح مهلة المراجعة مجدداً، مما كان يستتبع قبول طلب إعادة المحاكمة بسبب مخالفة القرار المطلوب الإعادة بشأنه الأصول الجوهرية في الحكم لأنه قبل المراجعة الواردة خارج المهلة.

السبب المتعلق بالقرار الضار:

لاعتبار القرار المطعون فيه، أن السبب المتعلق بانتفاء القرار الضار لا يؤلف عدم مراعاة للأصول الجوهرية، لأن للقاضي وجهة نظر معينة في تفسير القانون وتطبيقه خلافاً لوجهة نظر طالبة الإعادة. فيكون قد جرَّد وصف قاعدة معينة، بأنها جوهرية أو غير جوهرية من الاعتبارات الموضوعية، وتكون القاعدة جوهرية أو لا تكون حسب وجهة نظر القاضي.

وإن ما ورد في القرار المطعون فيه من أن القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه يعتبر أن القرار المطلوب إبطاله في المراجعة الأساسية يعد قراراً ضاراً ونافذاً، لأنه عدَّل في المركز المالي للمطلوب الإعادة بوجههما، قد جاء عاماً ومبهماً من دون توضيح كيف أن القرار المذكور عدَّل في المركز المالي لأصحاب العلاقة، في حين أنه لم يتضمن أي تعديل للرسوم المفروضة عليهما، وإنما أبقاها على حالها كما كانت مفروضة منذ سنين، مما يجعل القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه مشوباً بمخالفة الأصول الجوهرية لقبوله المراجعة ضد قرار ليس من شأنه إلحاق الضرر.

في قبول أسباب إعادة المحاكمة:

بناءً عليه، فإن الأسباب المدلى بها المتعلقة بمهلة المراجعة، أو بوجود الضرر، أو بإهمال الرد على السبب الأساسي في المراجعة، أو بعدم مطابقة أسباب الحكم للواقع الراهن في الملف، تعتبر كافية لقبول طلب إعادة المحاكمة.

إن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٣/١/٨، كما أن مفوض الحكومة أبدى مطالعته المؤيدة بتاريخ ٢٠٠٣/١/١٤.

بناءً على ما تقدم،

أولاً – في الشكل:

بما أن المراجعة مقدمة نفعاً للقانون وفق الأصول التي تنص عليها المادة ١٢٢ من نظام مجلس شورى الدولة، وهي مستوفية شروطها القانونية، فتكون مقبولة في الشكل.

ثانياً – في الأساس:

في السبب المتعلق بالمهلة:

بما أن الدولة تطلب إبطال القرار المطعون فيه نفعاً للقانون، بسبب اعتباره أن القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه، عندما وصف المراجعة بأنها مقدمة ضمن المهلة، يكون قد أثار قضية المهلة ووصف المراجعة بأنها مقدمة وفقاً القانون والأصول.
وبما أنه إذا كان على القاضي أن يثير الأسباب المتعلقة بالانتظام العام عفواً، فانه يشترط لذلك أن تتبين هذه الأسباب من معطيات الملف وأن يكون من شأنها التأثير في نتيجة الحكم، وإلا كان من الممكن رد هذه الأسباب ضمناً أو عن طريق الاستبعاد.

وبما أنه لم يتبين من ملف المراجعة الأساسية أن المستدعى ضدهما قد أثارتا السبب المتعلق بالمهلة في لوائحهما الجوابية، أو أن المستندات المبرزة في الملف تضمنت ما يشير إلى هذا السبب، وان كل ما تضمنته اللائحة الجوابية المقدمة من الدولة بتاريخ ٢٠٠١/٣/٣، واللائحة المقدمة من لجنة إدارة واستثمار مرفأ بيروت تعليقاً على التقرير والمطالعة بتاريخ ٢٠٠٢/٥/٣، ينحصر في التأكيد على أن جميع القرارات التي تناولت التعريفات المطبقة في المرفأ منذ سنة ١٩٦٠ لم تعرض مسبقاً على مجلس شورى الدولة لاستطلاع رأيه، وان قرارات تعديل التعرفة هي قرارات متعلقة بتشغيل المرفأ وليس بتنظيمه.
وبما أنه إذا لم يكن على القاضي أن يثير السبب المتعلق بالمهلة عفواً عندما لا يتبين من ملف المراجعة ما يمكن من إثارة هذا السبب، فان قبول المراجعة لورودها ضمن المهلة يعتبر من باب أولى تطبيقاً صحيحاً للأصول الجوهرية، ولا يكون القاضي في هذه الحالة ملزماً بالتعليل طالما أن الدولة لم تدل بالسبب في المراجعة الأساسية وطالما أنه لم يتبين من معطيات الملف ما يشير إلى وجود هذا السبب.
وبما أن ما تدلي به الدولة لجهة الإدلاء بالسبب المتعلق بالمهلة في طلب إعادة المحاكمة، لا يقع في محله القانوني الصحيح؛ لأنه إذا كان الإدلاء بالأسباب المتعلقة بالانتظام العام يبقى ممكناً في جميع مراحل المحاكمة، بما فيها طرق المراجعة العادية، فإن إعادة المحاكمة هي من طرق المراجعة غير العادية التي لا يمكن الإدلاء فيها بأسباب قانونية جديدة. وهذا ما استقر عليه القاضي الإداري الفرنسي في الطعن أمامه عن طريق النقض، ويقتضي الأخذ به من باب أولى في إعادة المحاكمة.

بما أنه يقتضي رد ما تدلي به الدولة تحت هذا السبب.

في السبب المتعلق بالقرار الضار:

بما أن الدولة تطلب إبطال القرار المطعون فيه نفعاً للقانون لاعتباره أن السبب المتعلق بانتفاء القرار الضار لا يشكل مخالفة للأصول الجوهرية، لأن للقاضي وجهة نظر معينة في تفسير القانون وتطبيقه خلافاً لوجهة نظر طالبة الإعادة، فيكون قد جرَّد وصف قاعدة معينة بأنها جوهرية أو غير جوهرية من الاعتبارات الموضوعية.

وبما أن ما تدلي به الدولة لهذه الجهة لا يقع في موقعه القانوني الصحيح، لأن القرار المطعون فيه رد طلب إعادة المحاكمة، بعدما وصف القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه القرار الإداري المطعون فيه في المراجعة الأساسية بأنه قرار ضار ونافذ لأنه عدل في المركز المالي للمطلوب الإعادة ضدهما، مستبعداً أن يكون من القرارات التأكيدية.

وان ذلك من الأمور التي يعود للقاضي أن يعتمد فيها وجهة نظر معينة في تفسير القانون وتطبيقه، وبالتالي لا يكون هذا القرار مشوباً بمخالفة الأصول الجوهرية التي تفتح الباب لإعادة المحاكمة.

وبما أن القرار المطعون فيه، يكون والحال في هذه، قد طبَّق الأصول الجوهرية تطبيقاً صحيحاً، لأن التعليل الذي استند إليه يتعلق بوصف القرار الإداري المطعون فيه وليس بوجود القرار الإداري ذاته الذي يمكن التذرع بأنه قاعدة جوهرية يجب أن تبنى على اعتبارات موضوعية.

فقد استقر العلم والاجتهاد على اعتبار أن جميع شروط القبول المتعلقة بالمراجعة (Conditions de Recevabilité هي من الانتظام العام باستثناء شرط القرار الإداري المسبق الذي لا يمكن الإدلاء به للمرة الأولى استئنافاً، ومن باب أولى في طلب إعادة المحاكمة.

وبما أنه رداً على ما أدلت به الدولة في ملاحظاتها، فانه إذا كان الوصف القانوني لا يشكل سبباً من أسباب إعادة المحاكمة فان تقدير الوقائع لا يشكل سبباً من أسبابها من باب أولى.

في السبب المتعلق بالرد على الادعاءات المدلى بها:

بما أن القرار المطعون فيه رد طلب إعادة المحاكمة، بعد أن تثبت من أن القرار المطلوب الإعادة بشأنه قد بيَّن في جميع صفحاته مجمل ادعاءات الفريقين وأورد تفصيلاً لها، وردَّ عليها كافة وبشكل كافٍ ووافٍ بعكس ما تدعيه طالبة الإعادة.

وبما أنه إذا كان على القاضي أن يرد على جميع الأسباب القانونية والدفوع المدلى بها، فليس من واجبه الرد على جميع الحجج والبراهين:

وإن وصف أحد الفرقاء لواقعة معينة، بأنها النقطة المحورية لا يلزم القاضي طالما أنه قد بيَّن مجمل ادعاءات الفريقين، وخلص إلى النتيجة القانونية التي بنى عليها حكمه، مما يقتضي معه رد ما تدلي به الدولة لجهة هذا السبب أيضاً.

وبما أنه يقتضي رد كل ما زاد أو خالف من أسباب وحجج وطلبات.

لهذه الأسباب،

يقرر المجلس بالإجماع:

أولاً – في الشكل: قبول المراجعة.

ثانياً – في الأساس: رد المراجعة.

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٢.

تعليق على الحكم

١- إن هذه المراجعة المقدمة من الدولة نفعاً للقانون تمت بواسطة رئيس هيئة القضايا بوزارة العدل التي تمثل الدولة عادة – من الناحية القانونية – من جميع أنواع المراجعات

القضائية. وإن سند تقديمها هو نص المادة ١٢٢ من نظام مجلس الشورى الذي أعطى لرئيس هيئة القضايا بوزارة العدل باسم الدولة أن يطعن نفعاً للقانون ضد أي قرار إداري أو قضائي مبرم استغرق طريق الطعن به بأي طريق من طريق الطعن.

وبالنظر لهذه الصفة المبرمة للقرار المطعون فيه، فإن المادة ١٢٢ من نظام المجلس قد نصت على أن القرار الصادر في هذه المراجعة ذات الوضعية الاستثنائية لا يجوز أن يضر بالخصوم أو يفيدهم تطبيقاً للحكمة القائلة، بعدم المساس بالمراكز القانونية والحقوق التي أكدها الحكم أو القرار الأصلي الذي سبق وأصبح مبرماً.

إن غاية هذا النظام الاستثنائي للمراجعة القضائية لا يهدف إلا لتأكيد مبادئ المشروعية من الناحية الأدبية البحتة, خصوصاً إذا ما تم إهدارها من قبل قرار مبرم إدارياً كان أم عدلياً. إن القرار الصادر في ختام هذه المراجعة الاستثنائية يعلن فقط الوضع القانوني الواجب اعتماده من وجهة المبادئ القانونية السليمة من أجل تكريس مرجعية القانون ومبادئه وروحه.

٢- ولقد أثارت هذه القضية ثلاثة مبادئ أساسية هامة على مستوى الاجتهاد الإداري – على الرغم من عدم أهمية مثل هذه المراجعات بالنسبة للأطراف – وسنستعرضها في مبحث أول, ثم سنعرض في مبحث ثاني لموقف مجلس الشورى من الأسباب القانونية المبداة من الدولة في طعنها نفعاً للقانون.

أولاً: المبادئ الرئيسية المثارة في المراجعة الحالية

٣- تثير المراجعة الحالية ثلاثة تساؤلات هامة تتلخص على الشكل الآتي:

- التساؤل الأول ويتمحور حول ما إذا كان هناك أسباباً تؤثر على الطعن وتتصل بالانتظام العام, وما هو التزام القاضي الإداري إزاءها؟

- التساؤل الثاني، ويدور حول مفهوم القرار الإداري النافذ ومدى تحققه في القضية الحالية؟
- أما التساؤل الأخير فيتناول التزام القاضي الإداري بالرد على الأسباب والبراهين المبداة أثناء المراجعة من طرفي النزاع؟

وضعية الأسباب المتعلقة بالانتظام العام وموقف القاضي الإداري منها:

٤- أكد مجلس شورى الدولة وفي مناسبات عديدة بأن مهلة الطعن هي من الانتظام العام؛ وبأنها مسألة أساسية في دعوى الإبطال كما في دعوى القضاء الشامل, خصوصاً لناحية الالتزام برفع الدعوى في مهلة الشهرين عقب ربط النزاع مع الإدارة وحصول صاحب الشأن على القرار الضمني بالرفض. وبالتالي, فإذا كان يسوغ لصاحب الشأن المضرور ربط النزاع في الوقت الذي يراه مناسباً من دون التقيد بمهلة معينة: كانتظاره إلى حين تبيان كافة الأضرار الناجمة عن الحادثة المنسوبة للإدارة, أو الناجمة عن فسخ الإدارة للعقد رغم اعتقاده بعدم تقصيره, فإن دعاوى القضاء الشامل لا تتقادم إلا بالمدة التي يقررها القانون أي بالتقادم الرباعي علماً بأن مرور الزمن الرباعي هو من الانتظام العام أي لا يمكن التنازل عنه مسبقاً.

(ش.ل. قرار رقم ٢١٧ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤ شركة الكمبيوتر/ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ص٣٩٨).

لكنه، وفي حال قيامه بربط النزاع قبل نفاذ مدة التقادم، فهذا يعني أنه يلتم حكماً بالمادتين ٦٨ و ٧٠ من نظام مجلس شورى الدولة، أي أن عليه أن يسارع لرفع دعوى القضاء الشامل مهلة الشهرين في صورة الطعن بالإبطال بقرار الرفض الضمني ضمن المهلة أي مهلة الشهرين.

(ش.ل. قرار رقم ٤١٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢١ فيليب بسترس/ بلدية جونية م.ق.إ. ٢٠٠٣ص٧٣٤).

٥- وفي منازعات الإبطال لقرار إداري صريح فإنه تظهر بقوة أهمية احترام المهلة. إن هذه الدعوى كما نعرف لا تحتاج إلى قرار صريح, أو لربط نزاع, وبالتالي, فعلى المستدعي المتضرر من القرار الإداري أن يسارع إلى تقديم مراجعة الإبطال خلال مهلة الشهرين من التبليغ والتنفيذ والنشر حسب الأحوال. ونظراً لأن انقضاء المهلة يترتب عليه وجوباً عدم

قبول الدعوى شكلاً دون أي بحث بالأساس, لذلك يقدم القاضي الإداري عادة بإثارتها عفواً والحكم بعدم قبول الدعوى.

(ش.ل. قرار رقم ١٥٧ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٨ سليم فرح/ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٢٨٢).

وهذا ما نراه أيضاً في مسائل الصلاحية, حيث تتم إثارتها من قبل القاضي نفسه باعتبارها من الانتظام العام.

(ش.ل. قرار رقم ٢٤٦ تاريخ ٩٣/٥/٨ شركة ماديكو/ الدولة م.ق.إ. ١٩٩٥ ص٣١٨).

٦- وقد أثارت الدولة في هذه القضية الحاضرة هذا العيب الذي تمثل في نظرها بقبول هذه المراجعة لأنها وبحسب رأي مجلس شورى الدولة قدمت ضمن المهلة, في حين أنه لا يظهر من حيثيات قرار المجلس إنه قام بالفعل بمناقشة هذه المسألة بعناية. مما يبعث على الاعتقاد بأنه قد تغاضى فعلاً عن إثارة هذه المسألة التي هي بحق سبباً من أسباب الانتظام العام. وأردفت الدولة بالقول بأن القرار الذي كان موضوع الطعن بالإبطال في المراجعة الأساسية لم يكن إلا قرار تأكيدي لقرارات إدارية سابقة انقضت مهلة الطعن بها, مما يعني عدم إمكانية فتح مهلة المراجعة مجدداً.

وبالتالي, فلو تعرض مجلس الشورى مطولاً إلى هذه النقطة التي كان عليه إثارتها عفواً لحكم بعدم قبول الدعوى, ولما صدر قرار الإبطال بالأساس. يضاف إلى ذلك إن ذات العيب لحق بقرار المجلس في الدعوى الثانية بإعادة المحاكمة ضد القرار الأصلي, ذلك أن الدولة مقدمة طعن الإعادة قد تمسكت صراحة بأن القرار المطعون فيه بالمراجعة الأساسية يعتبر قراراً تأكيدياً, ومن ثم لم يأت إلا تأكيداً لقرارات إدارية سابقة بالرفض, وبالتالي, فإنه كان على مجلس الشورى الحكم بقبول إعادة المحاكمة, لكن هذا الأمر لم يحدث مما يجعل من قراره الذي قضى برد طلب إعادة المحاكمة مخالفاً للأصول الجوهرية بالحكم, لأنه قبل المراجعة الأساسية الواردة خارج المهلة. من جهته رفض مجلس شورى الدولة هذه المقولة معتبراً أن الاجتهاد والفقه الفرنسيين قد اعتبرا بأنه وإن كان على القاضي الإداري أن يثير الأسباب المتعلقة بالانتظام العام عفواً ومن أمثلتها قواعد المهلة, فإنه اشترط لذلك أن تتبين هذه الأسباب من معطيات الملف, وأن يكون من شأنها التأثير على نتيجة الحكم, وإلا كان

من الممكن رد هذه الأسباب ضمناً وعن طريق الاستبعاد, أي دون إثارتها صراحة. وأضاف المجلس علة أخرى حملته على رد الطعن نفعاً للقانون وقد تمثلت بأن إعادة المحاكمة هي من طرق المراجعة غير العادية ما يعني عدم إمكانية الإدلاء بأسباب قانونية جديدة.

وصف القرار النافذ والضار:

٧- أثارت الدولة في القضية الحاضرة هذه المشكلة القانونية والمحورية والأساسية في مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة, بالإضافة لكونها شرطاً جوهرياً من شروط قبول الدعوى بحسب ما استقر عليه الاجتهاد الإداري الفرنسي واللبناني, فليس كل قرار يأخذ مظهراً إدارياً يعتبر حتماً قراراً إدارياً قابلاً للطعن، بل يجب أن يكون من شأنه إلحاق الضرر.

(ش.ل. قرار رقم ٣ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٧ الخوري/ بلدية عمشيت م.ق.إ. ٢٠٠٣ص٦).

وهذا يعني أن يقوم القرار بإحداث أو بإنشاء أو تغيير مباشر في المركز القانوني للأفراد أو لصاحب الشأن فرداً كان، أم هيئة خاصة أو سلطة إدارية مستقلة إزاء قرار سلطة الوصاية.

(ش.ل. قرار رقم ٧٣٥ تاريخ ١٩٩٩/٧/١٤ شركة كومباني ورفيقاتها/ الدولة م.ق.إ ٢٠٠٣ص٧٨٧؛ ش.ل. قرار رقم ٤٥ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٢ الشركة الدولية للمعارض/ الدولة م.ق.إ ٢٠٠٣ص٢٠).

وقد نصت المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ على هذا الشرط للقرار الإداري النافذ والذي من شأنه إلحاق الضرر كشرط لقبول دعوى الإبطال إذ نصت على ما يلي: لا يمكن قبول مراجعة دعوى الإبطال إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر. وعبارة من شأنه إلحاق الضرر بالنسبة للقرار المطعون فيه هي تكريس لما استقر عليه العلم والاجتهاد في فرنسا والذي يتلخص في عبارة faisant grief وهذا هو بالضبط ما أخذ به الاجتهاد الإداري اللبناني في الكثير من مواقفه معتبراً بأن مسألة قبول دعوى الإبطال لا تتوقف فقط على مسألة نهائية القرار، بل وأيضاً على تغيير

الحالة القانونية للمعني بالقرار، وحتى لكل صاحب مصلحة مسه هذا القرار وأثَّر في مركزه القانوني.

(ش.ل. قرار رقم ٣٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٩ بيار وموسى فتوش/ الدولة م.ق.إ ٢٠٠٤ص٥٦٤؛ ش.ل. قرار رقم ٧٠ تاريخ ٢٠٠١/١/١١ سعادة/ الدولة م.ق.إ ٢٠٠٤ص١٧٥).

وقد درجت العادة على أن القرار القابل للطعن هو القرار النافذ والضار؛ وهذا ما عبر عنه مجلس شورى الدولة عندما اعتبر بأن القرار المطلوب إبطاله في المراجعة الأساسية، يعدُّ قراراً ضاراً ونافذاً لأنه عدَّل في المركز المالي للمطلوب الإعادة بوجههما؛ لكن الدولة تنعي على قرار الإبطال هذا، بأنه جاء في شأن هذه النقطة بعبارة عامة مبهمة، ومن دون أية توضيحات بكيفية تعديل هذا القرار للمركز المالي لصاحب العلاقة.

مدى التزام القاضي الإداري بالرد على كل الأسباب والبراهين:

٨- أثارت الدولة في هذه المراجعة الحالية بأنها كانت قد تقدمت بطلب إبطال لقرار المجلس، والقاضي برد طلب إعادة المحاكمة باعتبار أن القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه لم يرد على جميع إدعاءات الجهة المستدعية لا سيما تلك المتعلقة بالفائدة والمنفعة التي تستفيد منها الشركتان المستدعيتان، من خدمات مرفأ بيروت.

إن هذا الأمر مطابقاً للواقع الذي أبرزته الدولة على الأقل في طلب إعادة المحاكمة؛ لكن مجلس الشورى لم يأخذ به، لأنه وفي حال ثبوته كان سيؤدي إلى تغيير وجهة الحكم في المراجعة الأساسية: وبالتالي، فلا صدور لقرار الإبطال، أو على الأقل يتولى المجلس إعادة المحاكمة ورجوعه عن قراره بإبطال القرار الإداري المطعون فيه. إن السؤال الذي يمكن أن نطرحه هنا يتلخص في حالة إغفال القاضي الإداري أو العدلي لطلب أو دفع أساسي يترتب عليه في حالة ثبوته التأثير على الحكم, فهل الحكم الذي سيصدر نتيجة لذلك يكون قد صدر بشكل معيب؟

إن المبدأ الذي يقول بأن على القاضي أن يرد على جميع الأسباب القانونية والدفوع المدلى بها, لكن ليس من واجبه الرد على جميع الحجج والبراهين. وبالتالي, فإذا كان أحد الفرقاء

قد ادعى كما في مثل هذه الحالة الراهنة بواقعة معينة واصفاً إياها بأنها نقطة محورية, فهذا لا يلزم القاضي طالما أنه قد أوضح في حكمه وقراره إدعاءات الفريقين في المراجعة, وخلص إلى النتيجة القانونية التي بنى عليها حكمه. إن الأمر الذي أرادت الدولة إثارته في الجوهر بهذا الشأن لا يتصل بالأسباب القانونية لأن مجلس شورى الدولة رد على هذه الأسباب القانونية المتصلة بالمنافع التي قد تجنيها الشركتان المستدعيتان للمراجعة الأساسية, وإنما الأمر يتصل ببعض الأدلة أو الحجج أو البراهين المدعمة لهذا السبب؛ والقاضي الإداري ليس ملزماً بالرد عليها حجة حجة. وهو ما تلحظه العبارة التي ترد في الكثير من الأحكام الإدارية "بعد الإطلاع على أوراق الملف". إن هذه العبارة تعني أن القاضي الإداري قد اطلع على أوراق الملف كاملة, وهذا يكفي لجعله عالماً بمضمونها, وتفيد عبارة "وبما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر الأسباب المدلى بها لعدم الفائدة" الأمر الذي يفيد أن الأسباب المتذرع بها غير المدرجة في الحيثيات القانونية هي أسباب غير منتجة أو بلا فائدة أو عديمة التأثير, وليس هناك ما يلزم القاضي بأن يناقش كل الأسباب أو الدفوعات المدلى بها, طالما أنه توصل إلى قناعة بأن أحدها كافٍ لإبطال القرار المطعون فيه, وطالما أن القرار بهذا الشأن جاء معللاً تعليلاً كافياً.

(ش.ل. قرار رقم ٤٤٥ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٤ فياض/ الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٥ ص٦٦٢).

ثانياً: موقف مجلس شورى الدولة في هذه المراجعة

٩- ردَّ مجلس شورى الدولة هذه المراجعة المقدمة نفعاً للقانون، ضد قرار سابق لمجلس الشورى نفسه قضى برد طلب إعادة المحاكمة. وبالفعل, كان رد المجلس في هذه القضية سليماً عندما فند أقوال الدولة والأسباب الأربعة التي أبدتها بقبول المراجعة نفعاً للقانون, وذلك على الشكل التالي:

بالنسبة للسبب الأول المتعلق بالمهلة

١٠- ردَّ مجلس شورى الدولة هذا السبب الذي تمسكت به الدولة لأن المهلة هي من الانتظام العام , وكان على المجلس إثارتها عفواً لكون القرار المطعون فيه، والذي قدم

خارج المهلة ليس إلا قراراً تأكيدياً لقرارات سابقة بالرفض وبالتالي، فإنه لا يفتح مهلة المراجعة مجدداً.

(ش.ل. قرار رقم ٨٥ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٣ الرهبانية الشويرية/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ ص٨٤).

وقد أسس مجلس الشورى رده على أنه، ومع الاعتراف بأن الأسباب المتعلقة بالانتظام العام يجب مبدئياً على القاضي إثارتها عفواً وحتى ولو لم يتمسك بها الخصوم صراحة، إلا أن القاضي الإداري – كما سبقت الإشارة – لا يكون ملتزماً بذلك، إلا بشرط أن يكون السبب المتعلق بالنظام العام – وهو هنا المتصل بالمهلة – يتبين وضعه بقدر من التحديد، أو أنه يمكن استخلاصه بصورة معقولة من المستندات المقدمة من الفريقين أو من الملف عموماً.

وبما أن الفريقين في هذه الدعوى وهما الدولة ومرفأ بيروت لم يثيرا بشكل واضح صفة هذا القرار التأكيدي, فإن القاضي الإداري لم يخطئ حينما اعتبر بأن هذا القرار المطعون فيه قابل للطعن، وبأن من شأنه إلحاق الضرر. وهذا ما حمله على قبول الدعوى من ناحية الشكل نظراً لتقديمها ضمن المهلة القانونية, مما يسمح بالاعتقاد بأن القاضي قام بتطبيق القانون تطبيقاً سليماً.

١١- هذا وأعادت الدولة الكرة فأثارت نفس النقطة المتعلقة بالمهلة في المراجعة الحالية نفعاً للقانون, فاعتبرت أن فكرة القرار التأكيدي لا تقف حائلاً دون وجوب قبول طلب إعادة المحاكمة لمخالفة القرار القضائي للأصول الجوهرية لقبوله المراجعة المقدمة خارج المهلة. وقد رد مجلس الشورى أيضاً على هذه المحاولة الثانية المثارة بشأن المهلة على مستوى دعوى إعادة المحاكمة؛ فقرر بأنه إذا كان بالإمكان الإدلاء بالأسباب المتعلقة بالانتظام العام في جميع مراحل المحاكمة, بما فيها طرق المراجعة العادية, إلا أن إعادة المحاكمة تبقى من طرف المراجعة غير العادية, والتي لا يمكن الإدلاء فيها بأية أسباب قانونية جديدة.

وهذا ما استقر عليه الاجتهاد الإداري الفرنسي في الطعن أمامه عن طريق النقض, ويقتضي الأخذ به من باب أولى في إعادة المحاكمة.

بالنسبة للسبب المتعلق بالقرار الضار

١٢-سبق أن أشرنا إلى أن الدولة قد دفعت بمخالفة القرار القضائي برد إعادة المحاكمة لأنه خالف الأصول الجوهرية؛ نظراً لاعتباره أن القرار المطعون فيه بالمراجعة الأساسية بالإبطال كان له وصف القرار الإداري الضار. وقد كان يفترض بالقاضي الإداري أن يعطي الوصف القانوني الصحيح بناءً على العلة القانونية التي تدعم هذا التفسير. والغريب أن الدولة التي أقرت بهذا المنطق عادت لتعيب على قرار المجلس القاضي برد طلب إعادة المحاكمة افتقاره إلى الوضوح والصراحة, إذ أنه جاء مبهماً وعاماً, من دون أي توضيح حول كيفية تعديله للمركز القانوني. لكن وبعكس ما تدعي الدولة فإن مجلس الشورى اعتبر وعن وجه حق، بأن القرار المطعون فيه قد أنشأ عبئاً مالياً في نهاية الأمر على الشركتين المستدعيتين تمثلت بزيادة التعرفة المفروضة عليهما.

١٣- من ناحية ثانية, نشير إلى أن المجلس عمد إلى إثارة نقطة قد لا نشاطره الرأي فيها: إذ أشار إلى أن الدولة ولجنة إدارة استثمار مرفأ بيروت المستدعى ضدهما بالمراجعة الأساسية لم تدليا بلوائحهما ولائحة التعليق على التقرير والمطالعة بانتفاء وجود القرار الضار. فكان المجلس يشير هنا إلى أن الدولة ولجنة إدارة مرفأ بيروت لم يكتفيا بالمنازعة في وصف القرار الإداري المطعون فيه لجهة حقيقة التعديل في المركز القانوني للمستدعين, بل أثار أيضاً مسألة وجود القرار الإداري ذاته.

وفي الواقع، لا الدولة ولا لجنة إدارة مرفأ بيروت لم يتطرقا أبداً إلى هذه المسألة, وإنما جوهر المسألة التي نازعا بشأنها كانت تتعلق فقط بوصف القرار في كونه يلحق أو لا يلحق ضرراً, وليس بمسألة وجود القرار أو عدم وجوده. إن المراجعة الأساسية التي نحن بصددها هي مراجعة إبطال وليس مراجعة قضاء شامل؛ وهذا يعني أن القرار المطعون فيه، هو بطبيعة الحال قراراً إدارياً صريحاً بصرف النظر عن وصفه؛ مما يقضي إلى عدم إثارة مسألة وجوده, فهو موجود بالضرورة ويشكل موضوع مراجعة الإبطال في هذه القضية. وهذا ما استقر عليه مجلس شورى الدولة في أحكامه العديدة.

(ش.ل. قرار رقم ٥٧٠ تاريخ ٩٧/٥/١٣ أرسلانيان/ مجلس تنفيذ المشاريع م.ق.إ. ٢٠٠٣ص٢٧٢).

في السبب المتعلق بالرد على الإدعاءات المدلى بها

١٤- أسست الدولة طلبها لإبطال القرار المطعون فيه بإعادة المحاكمة نفعاً للقانون في كونه لم يرد على نقطة أساسية محورية بنظرها والمتعلقة بالمنفعة التي تجنيها المستدعيتان من جراء استعمال المرفأ, وبصرف النظر عن الجهة التي أقامت الإنشاءات اللازمة لهذا الاستعمال.

وفي الحقيقة, فإن مجلس الشورى أكد عن وجه حق أن قرار إعادة المحاكمة المطعون فيه عمد إلى رد هذه المراجعة، بعد أن تثبت القاضي من أن القرار المطلوب الإعادة بشأنه قد بين في جميع صفحاته مجمل إدعاءات الفريقين؛ كما أبرز أيضاً أن المنفعة المدعى بها ليس ميزة استثنائية تقتضي عبئاً مالياً مقابلاً لها, طالما أن الشركتين المستدعيتين قد أقامتا بتجهيز الإنشاءات اللازمة في مرفأ بيروت لاستعمالها في نشاطهما؛ وهي بالتأكيد إنشاءات مقيدة للدولة ولمرفأ بيروت؛ يضاف إلى ذلك أن الحكم أظهر بأن المستدعيتين تؤمنان خدمات وأعمال بحرية تدخل بحسب الأصل في واجبات إدارة واستثمار مرفأ بيروت؛ وبالتالي, يكون من العدل والطبيعي أن تجنيا المنفعة المقابلة والعادلة.

في السبب المتعلق بعدم مطابقة أسباب الحكم للواقع الراهن في الملف

١٥- جاء هذا السبب الأخير كمحاولة من قبل الدولة لإبطال القرار القضائي برد طلب إعادة المحاكمة؛ وقد تمثل ذلك في كون القرار المطعون فيه نفعاً للقانون قد اعتبر بصورة عامة ومبهمة أن ما أدلت به طالبة الإعادة قد جاء غامضاً وغير دقيق ولا يستند إلى أي تدبير قانوني أو واقعي؛ في حين أن الدولة طالبة الإعادة قد اعتبرت بأن ما أدلت به كان واضحاً ودقيقاً؛ خصوصاً لجهة وأن القرار المطلوب الإعادة بشأنه قضى بإبطال القرار المطعون فيه بالمراجعة الأساسية، على أساس أن الشركتين لا تستفيدان من خدمات المرفأ, الأمر الذي يجعل أسباب هذا القرار غير مطابقة للواقع الراهن في الملف؛ مما يجعل من

القرار القضائي نفسه مشوباً بمخالفة الأصول الجوهرية التي تستوجب إعادة المحاكمة. لذلك رد مجلس الشورى أيضاً هذا السبب المقدم من قبل الدولة لأنه لا يقع في موقعه القانوني الصحيح. إن القرار المطلوب الإعادة المحاكمة بشأنه تضمن تفصيلاً للخدمات التي تؤمنها المستدعيتان في المراجعة الأساسية وهي: التجهيزات المرفئية التي أقامتها, وأثبتت أنها سددت جميع المتوجبات لقاء أشغال الملك العام, الإرشاد والأعمال البحرية التي تنفذها شركة "دالمني" وتتقاضى أتعابها من المستدعيتين. إن تقارير متعهد الأشغال البحرية قد أثبت أن الجهة المستدعية قد أنشأت السنسول وملحقاته, وما يتطلب ذلك من تركيب وصيانة المنشآت البحرية، والكشف على الخطوط والأنابيب البحرية, وعلى المرابط والبواخر والبلوكات والجنازير ولوازم السلامة العامة. وهو بالتأكيد يتلقى أتعابه من الجهتين المستدعيتين. في حين بررت لجنة إدارة واستثمار مرفأ بيروت حقها في استيفاء جعالة إمتيازية (وليس بدلات عن خدمات فعلية) على جميع الأعمال المرفئية الجارية من قبل الغير في منطقة الحماية.

ثم عادت الإدارة في لائحتها المقدمة تعليقاً على التقرير والمطالعة لتؤكد أنه إذا كانت تعرفة الرسوم المرفئية قد لحظت رسوماً تستوفى على ناقلات النفط والتي تؤم منطقة الحماية وعلى إرساليات النفط المفرغة من هذه السفن, فذلك لأن الرسوم المنوه عنها هي لقاء منفعة يجنيها المكلفون عند استخدامهم للشواطئ الواقعة ضمن منطقة الحماية المرفئية، أي ضمن الإستثمار المرفقي.

ولذلك يكون صحيحاً الوصف الذي جاء في قرار مجلس الشورى برد طلب الإعادة لأن السبب المدلى به جاء"غامضاً وغير دقيقاً ولا يستند لأي تبرير قانوني أو واقعي مما يقتضي معه رد ما تدلي به الدولة لجهة هذا السبب أيضاً.

وفي الحقيقة فإن الجعالة الإمتيازية المبداة من إدارة مرفأ بيروت تتناقض مع إقرارها بأنها تعرفة رسوم في اللائحة التالية تعليقاً على التقرير والمطالعة، وهنا موطن الغموض، لأنه وطالما أن المستدعيتين هما اللتين تؤمنان الخدمات للسفن (ناقلات النفط) وتدفع للدولة الجعالة القانونية؛ وبما أن هاتين المستدعيتين تؤمنان الخدمات الكثيرة والتي أشار إليها الحكم، فإن هذه الزيادة – زيادة في الرسوم – من شأنها أن تنعكس بالضرر على

المستدعين لأن هذا العبء سينعكس عليها بالضرورة في انخفاض القيمة التي تتلقاها من السفن حاملة النفط وبدون فائدة استثنائية يؤديها مرفأ بيروت للمستدعين عن هذه الزيادة المالية.

ولذلك جاء الحكم الحالي محل التعليق على أساس سليم في تفنيده للأسباب الأربعة التي ادعتها الدولة وإدارة مرفأ بيروت في هذه المراجعة نفعاً للقانون وطعناً بقرار المجلس السابق برد إعادة المحاكمة في قرار الإبطال بالدعوى الأساسية.