تعليق على قرار «محمد عبيد» الصادر في تاريخ 2002/5/7

في موضوع إبطال مرسوم الوضع بالتصرف

جورج سعد، أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية

نشر في مجلة الحياة النيابية، أيلول 2002، ص, 83

صدر عن مجلس شورى الدولة اللبناني قرار فائق الأهمية هو قرار «محمد عبيد» رقم 479، تاريخ 2002/5/7 حيث أبطل القاضي الإداري المرسوم الرقم 199 تاريخ 1999/1/25 المتضمن إعفاء المستدعي من مهام وظيفته كمدير عام للإعلام ووضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء وإنهاء خدمته كمفوض للحكومة لدى تلفزيون لبنان. لماذا يكتسب هذا القرار أهمية خاصة في الإجتهاد اللبناني؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه.

يطرح هذا القرار إشكالية أساسية في القانون الإداري هي التالية: حتى في حالة تمتع السلطة الإدارية بصلاحية استنسابية، ثمة حدود، إذا ما تجاوزتها الإدارة، يكون عملُها مشوباً بتجاوز حد السلطة وتالياً معرَّضاً للإبطال. ومسألة تجاوز حد السلطة تُطرح في كافة مجالات العمل الإداري (قرارات متعلقة بأمن المواطنين، السلامة العامة، الوظيفة العامة، البيئة، الصحة، إلخ..). إلا أن مجال التأديب في الوظيفة العامة يستقطب أهمية خاصة في النظام اللبناني نظراً للمساحة الكبيرة التي تحتلها الوظيفة العامة نوعاً وكمّاً. في موضوع السلطة الاستنسابية تطورت رقابة القاضي بإتجاه إعمال رقابة أكثر فأكثر عمقاً على قرارات الإدارة. قرار «محمد عبيد» الحسن القدوم يقع ضمن هذا المسار.

يراقب القاضي ما يعتري العمل الإداري من مخالفات شكلية (رقابة خارجية) كما يمارس ما يسمّى رقابة داخلية تشتمل على رقابة الخطأ القانوني والواقعي (خطأ في سرد الوقائع) وإنحراف السلطة والخطأ الساطع في التقدير. تعززت هذه الرقابة عندما بدأ القاضي الإداري يراقب تكييف الوقائع، أي العلاقة القائمة بين الوقائع المدلى بها والإجراء المتخذ. ثم راح يمارس رقابة «حد أقصى» عبر معاقبته عدم التناسب بين الإجراء المتخذ والعمل موضوع الإجراء (لاسيما في موضوع

التقييد على الحريات العامة، قرار «بنجامين» الفرنسي الشهير: 19 أيار، 1933).

1 - أهمية قرار «محمد عبيد»:

بحسب التقسيم التقليدي تقع مراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة في أربع حالات: إذا كان القرار صادراً عن جهة غير صالحة، أو مخالفاً للأصول الجوهرية، أو للقانون والقضية المقضية، أو مشوباً بإنحراف السلطة. قرار «محمد عبيد» يندرج ضمن الحالة الثالثة، حالة مخالفة القانون، بالمعنى الواسع للكلمة، أي مخالفة أحد مكونات الشرعية الإدارية (الدستور، القانون، المعاهدات الدولية، المبادئ القانونية العامة، الإجتهاد..) وإلى حد ما ضمن الحالة الرابعة، أي حالة انحراف السلطة. وأكثر تحديداً وجد القاضي الإداري اللبناني أن المرسوم الذي وضع السيد محمد عبيد بتصرف رئيس مجلس الوزراء هو مخالف لأحد المبادئ القانونية العامة، مبدأ حق الدفاع، فاعتبر أن المرسوم المطعون فيه هو من «التدابير المبنية على اعتبارات ذاتية للشخص موضوع التدابير، والتي يجب أن يُراعى فيها حق الدفاع، مما يقتضي معه إبطال المرسوم المطعون فيه بسبب عدم مراعاته حق الدفاع» (الفقرة الحكمية الأخيرة من قرار الشورى).. وفي الواقع نفهم من عبارة «اعتبارات ذاتية للشخص» أن الشورى بنى قراره ليس وحسب على مخالفة لمبدأ حق الدفاع، بل أيضاً على انحراف السلطة ولو أنه لم يستخدم العبارة.

ولقد سبق للشورى اللبناني أن قرر في ذات المنحى في قرارات أخرى سابقة مثل قرار «هنري لحود»، 1991/10/16، م.ق.أ، 1992، ص146: كان قد أعفي محافظ البقاع من وظيفته بالمرسوم رقم 336 تاريخ 1983/3/4، ووضع بتصرف وزير الداخلية إثر العاصفة الثلجية التي أودت بحياة عدد من المواطنين في ضهر البيدر. أبطل الشورى هذا المرسوم معتبراً أنه إذا كانت القرارات التأديبية الصرف تصدر مبدئياً طبقاً لقانون الموظفين فإن ثمة قرارات أخرى يطغى عليها «بطبيعتها» الطابع التأديبي وهي لذلك تنطوي على عقوبة تأديبية مغفلة لأنها تهدف بالواقع إلى معاقبة خطأ تأديبي أو مسلكي (أيضاً «بطرس العضم ضد وزارة الخارجية والمغتربين»، قرار رقم 154 تاريخ 1980/2/20 و«الدكتور يحيى أمين الجبيلي» ضد الدولة ووزارة الصحة العامة، قرار رقم 62 تاريخ 1981/1/21). وبما أن مجلس الشورى يطبّق قاعدة إطلاع الموظف بصورة مسبقة على الملف وفق المبادئ العامة للقانون ليس فقط على النقل والإعفاء بل أيضا كلما يُتخذ تدبير بالنسبة للشخص mesure prise en considération de la personne بنية زجرية وعند وجود جسامة في التدبير المشكو منه. كما يذهب الشورى بعيداً في «هنري لحود» إذ يعلن رقابته لكيفية استعمال الإدارة لسلطتها الإستنسابية: «ما دام أن السلطة الاستنسابية الممنوحة للإدارة بإعفاء موظف من مهامه الأساسية ليست سلطة كيفية أو تعسفية، فإن حق الإدارة بممارستها يتمثل في حقها في ملائمة اتخاذ التدبير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ولأجل حسن تنظيم وسير مصلحة المرفق العام ويبقى للقضاء حق مراقبة «استعمال هذه السلطة» وصحة الأسباب

القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها التدبير المتخذ سنداً إليها». ويقرر أن هذا المرسوم المطعون فيه لعدم مراعاته حق الدفاع يكون مستوجباً الإبطال. الجديد ربما في قرار «عبيد» يكمن في أن الشورى يجرؤ التعويل على الدافع الشخصي لهذا القرار، ملمحاً إلى أسباب سياسية وشخصية تقف وراء هذا القرار.

□ حق الدفاع

إن المبادئ القانونية العامة هي مكوّن حديث من مكونات الشرعية الإدارية، لجأ إليها القاضي الإداري بعد الحرب العالمية الثانية وقد دشَّنها «بالضبط» بمبدأ حق الدفاع مع قرار «دام ترومبييه غرافييه» الفرنسي، تاريخ 5 أيار 1944، سيراي، 1945، جزء 3، ص14. في هذا القرار تقدمت السيدة ترومبييه - غرافييه Trompier-Gravier بمراجعة لتجاوز حد السلطة ضد القرار الذي سحب منها رخصة إستثمار محل بيع صحف. أسندت المستدعية أحد دفوعها إلى أن القرار اتُّخِذَ دون أن يُسمَحَ لها بالدفاع عن نفسها، ما دفع القضاء الفرنسي إلى إبطال قرار سحب الرخصة، ارتكازاً إلى مبدأ حق الدفاع ولو أنه لم يستخدم عبارة «المبادئ القانونية العامة». سيشرع القضاء الفرنسي بإستخدام هذه العبارة منذ قرار «أرامو»: مجلس شورى فرنسي، 26 تشرين الأول 1945. هذا يعني أن هذا القرار «حق الدفاع» هو القرار المؤسِّس لنظرية المبادئ القانونية العامة والتي هي قبل أي شيء آخر جملة مبادئ وأفكار فلسفية وإجتماعية يستخدمها القاضي الإداري من أجل صون حقوق المواطنين: مبدأ حق الدفاع، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، مبدأ عدم رجعية القوانين. ولا ننسى المبدأ القانوني العام الذي يفرض قبول مراجعة الطعن لتجاوز حد السلطة ضد كل قرار إداري (قرار دام لاموت، 1950)، حتى في غياب أي نص. ولقد أفاد الاجتهاد الإداري اللبناني من هذا المبدأ الأخير في قرار «السفير الياس غصن» (تاريـخ 25/ 2001/10).

□ إنحراف السلطة

أما انحراف السلطة فهو يتعلق بالهدف الذي رسمته السلطة الإدارية عند اتخاذها القرار، بالأسباب الكامنة وبالنية. يقع إنحراف السلطة عندما تتصرف الإدارة بهدف مختلف عن الهدف الذي رسمه لها القانون. وقد ظهر هذا المبدأ للمرة الأولى في قرار فرنسي قديم هو قرار «ليبا» /Lesbats/، 25 شباط 1864: في هذا القرار يقرر مجلس الشورى أن المحافظ لم يهدف إلى المصلحة العامة (قرار متعلق بتنظيم المرائب قرب محطة القطارات) إذ إن قراره اتُّخذ من أجل تنفيذ عقد لا من أجل الحفاظ على المصلحة العامة. نكون أمام انحراف سلطة عندما يكون هدف الإدارة البحث عن مصلحة شخصية أو بهدف الإنتقام (مجلس شورى فرنسي، 23 تموز 1909، فابريغ /Fabrègue/، سيراي، 1911، صفحة 121)، أو لأسباب سياسية، أو عندما يكون هدف الإدارة مصلحة عامة ولكن ليس تلك التي خوَّلها إياها القانون: من مثل إستخدام الصلاحيات المخوَّلة للسلطة

الإدارية في موضوع المحلات المضرة ولكن بهدف مالي محض أو لجوء الحكومة للسلطة التنظيمية لإعاقة تنفيذ قرار قضائي.

في أي حال تجدر الملاحظة أن المستدعين يدفعون دوماً بإنحراف السلطة ولكن حظوظ الإبطال نادرة، إذ من الصعب التثبت من وقوع إنحراف السلطة. من هنا ربما تركيز مجلس الشورى اللبناني على سبب آخر لإحقاق حق السيد محمد عبيد هو غياب الإفادة من حق الدفاع. نشير هنا إلى أن الإجتهاد اللبناني في قرارات حديثة أعمَل إنحراف السلطة (مجلس الشورى اللبناني، «المهندس أيلي حجيج/ بلدية ذوق مكايل»، تاريخ 1995/3/29، م.ق.أ. 1996، مجلد 2، ص 419) حيث أبطل القاضي الإداري اللبناني قراراً اتخذه رئيس بلدية ضمن سلطته الإستنسابية، إلا أنه استثبت أن هذا القرار يخفي انحرافاً للسلطة لأن الغاية منه لم تكن المصلحة العامة بل منفعة خاصة.

ففي قرار «إيلي حجيج» تقدَّم المستدعي بمراجعة يطلب فيها وقف تنفيذ وإبطال القرار رقم 7 تاريخ 1991/3/15 الصادر عن رئيس بلدية ذوق مكايل والقاضي بوضع اليد على عقار المستدعي رقم 1010 منطقة ذوق مكايل ويطلب أيضاً التعويض عن العطل والضرر الذي أصابه من تاريخ صدور القرار المطعون فيه. يحدِّد المجلس في هذا القرار مفهوم السلطة الاستنسابية: إن السلطة الاستنسابية الممنوحة للإدارة تعني حقها في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في الظروف وللأسباب التي تفرضها المصلحة العامة، ويبقى للقضاء حق مراقبة عدم إساءة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والواقعية التي يمكن أن يُبنى عليها القرار المتخذ. يركِّز المجلس على غاية المصلحة العامة التي يجب أن تُلهم الإدارة في جميع أعمالها، حتى في حالة تمتعها بالسلطة الاستنسابية. يتعين على الإدارة، يقول مجلس الشورى، «وهي تقوم بمباشرة عملها بما لها من سلطة إستنسابية أن تخدم أوجه الشرعية المختلفة ومنها أن يأتي عملها محقِّقاً المصلحةَ العامة والهدف الذي ارتآه القانون». أما إذا تخلَّت الإدارة عن المصلحة العامة وجاء قرارها هادفاً لتحقيق منفعة خاصة يكون القرار الإداري معيوباً من ناحية الغاية وبالتالي مشوباً بعيب انحراف السلطة وإساءة استعمالها. وقد وجد المجلس في هذا القرار «ارتكازاً إلى تقرير الخبير المعيَّن من قبل رئيس مجلس الشورى أن العقار المعني (ذوق مكايل) والذي قامت البلدية بوضع اليد عليه بموجب القرار المطعون فيه مخصَّص لموظفي السفارة الإيطالية وللموظفين اللبنانيين العاملين في السفارة، وللمواطنين طالبي سمات دخول إلى السفارة أو لهم مصالح تجارية معها، ما أكَّد له أن القرار لم يهدف للمنفعة العامة بل للمنفعة الخاصة، وأن المنفعة الخاصة لم تتحقق في إطار المنفعة العامة»، لذا فقد اعتبر أن «القرار يهدف حصراً إلى تحقيق منفعة خاصة مما يجعله معيباً بعيب انحراف السلطة».

وأيضاً في قرار «يوسف مطر»[1]، حيث يطلب المستدعي إبطال مرسوم لأنه هدف إلى خدمة

[1] يوسف خليل مطر على الدولة وبلدية الحدث (وهنري فرعون)، 1994/5/26.

وتحقيق مصلحة خاصة بمالك العقار ذي الرقم 26 من منطقة الحدث العقارية. وبالفعل فقد استثبت مجلس الشورى أن هذا العمل هو مشوب بعيب إنحراف السلطة إرتكازاً على «أدلة جدية ومقنعة» وقرَّر إبطاله.

□ تأديب الموظفين

يمنح القانون اللبناني مجلس الشورى صلاحية البت بالنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين في المادة 64 من نظام مجلس الشورى. وقد تعززت هذه الصلاحية بعد تعديل هذه المادة في العام 2000 حيث صار المجلس يمارس هذه الصلاحية «خلافاً لأي نص آخر»، ما ألغى تلقائياً المادة 13 من القانون رقم 1965/54 التي تحظر تقديم مراجعات طعن لتجاوز حد السلطة ضد قرارات الهيئة العليا للتأديب، وهي مادة غير محبَّبة من الموظفين اللبنانيين. هذا ما أكده قرار «السفير الياس غصن»، لمجلس الشورى اللبناني، تاريخ 2001/2/8، والذي يشكل اليوم في الأوساط القانونية اللبنانية موضوع سجال محتدم، حيث أبطل الشورى اللبناني قرار الهيئة العليا للتأديب المتعلق بإنهاء خدمات السفير غصن. تجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الشورى أبطل قرار الهيئة العليا للتأديب رغم صدوره قبل تعديل المادة 64 من نظام مجلس الشورى، عبر اعتماده تحليلاً بارعاً ومتقدماً في التفسير القانوني (استناداً إلى المادة 117 من نظام مجلس الشورى وإلى حجج أخرى) وخاصة عبر إفادته من موقف المجلس الدستوري اللبناني الرافض بالمطلق لحظر مراجعات النقض ضد القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، وذلك في قرار المجلس الدستوري الصادر في 2000/6/27 والقاضي بإلغاء الفقرة الثانية من المادة 64 التي كانت تنص على أن لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض.

هكذا قطع القاضي الإداري اللبناني شوطاً كبيراً إلى الأمام على طريق رقابته لأعمال الإدارة، بل على طريق معاقبته للإدارة عندما تتخذ قرارات تعسفية. هي وقفة بوجه التعسف السياسي أيضاً.

ولكن إذا كان مجلس الشورى صاحب صلاحية في البت بالنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين فإن المشترع اللبناني وضع لهذه الصلاحية حدوداً، إذ نصت المادة 113 من نظام مجلس الشورى على أنه «لا يحق للمجلس في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة». في قرار «محمد عبيد»، ما فعله القاضي بدايةً هو نزعُ صفة الإجراء العادي على تدبير الوضع بالتصرف وإعتباره عقوبة تأديبية، كي يتسنى له إعمال رقابته على شرعية هذه العقوبة. وهنا وجد أن هذه العقوبة تخالف مبدأً قانونياً عاماً هو مبدأ حق الدفاع لعدم مراعاة الأصول التأديبية ومنها إطلاع المستدعي على «الملف وتمكينه من ممارسة حق الدفاع عن نفسه». هذا يعني أنه لم يراقب الملاءمة هنا. أبطل الشورى القرار لغياب حق الدفاع ولانحراف السلطة (إعتبارات شخصية) ولو أنه لم

يستخدم عبارة انحراف السلطة، كما سبق وأشرنا، لكننا نعرف أن الإجتهاد الإداري تجاوز اليوم مقولة أن القاضي الإداري هو قاضي شرعية وليس قاضي ملاءمة / juge de légalité et non d'opportunité/، لأن جدار الملاءمة تداعى تباعاً تحت وقع الرقابة المتزايدة التي يمارسها القضاء على أعمال الإدارة استناداً إلى مفاهيم ضربت بمطرقتها هذا الجدار: من مثل مفهوم الرقابة في حالة الخطأ الساطع في التقدير، وبخاصة مفهوم عدم التناسب بين الإجراء المتخذ والعمل موضوع الإجراء. هذا يعني أنه مع إفتراض إحترام حق الدفاع للسيد محمد عبيد كان بإمكان القاضي الإداري إبطال قرار الوضع بالتصرف لعدم التناسب أو للخطأ الساطع في التقدير، وذلك رغم المادة 113 من نظام الشورى بفعل حالة التصادم بين الإجتهاد والنص. عندما يتقدم الاجتهاد بقوة يفعل فعل «المحدلة» بالنصوص، لاسيما القابلة للتفسير منها (أو المطاطة باللغة الدارجة): ماذا فعل الموظف كي يوضع بالتصرف، كي يستأهل «الإزدراء»؟ إن الوضع تحت التصرف مهين، بخلاف ما تدفع به الإدارة، أو قل بخلاف ما يدفع به السياسيون. فالوضع بالتصرف ملحوظ بقانون ذي صفة عقابية، منفذ بمرسوم رقم 3169 صادر في العام 1972 ينص صراحة على أنه يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إعفاء أي موظف من الفئة الأولى من مهام وظيفته ووضعه تحت تصرف الوزير التابع له أو رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء[2]. الوضع تحت التصرف هو ملازم إذاً للإعفاء من المهام، وهو تالياً عقوبة لا تقول اسمَها. لكان الوضعُ غيرَ ذلك لو أن الوضع تحت التصرف إقتصر على مدة وجيزة أو تمَّ تكليف الموظف مهاماً معينة من قبل السلطة الإدارية «المتصرفة به»، ولكن واقع الأمر أن هذا الموظف الكبير يغدو عاطلاً عن العمل، عن الإنتاج، عن الحراك الإداري، ما يؤكد الهوية العقابية للإجراء.

---

[2] المادة 3 - معدلة وفقاً» للقانون 86/40 تاريخ 1986/6/14 من المرسوم رقم 3169 الصادر في 1972/4/29 الرامي إلى تحديد بعض الأحكام الخاصة بالموظفين:
يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، إعفاء الموظف من الفئة الاولى من مهام وظيفته ليقوم بإحدى المهام المحددة فيما يلي، وتعتبر وظيفته في هذه الحالة شاغرة:
أ - رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مصلحة مستقلة كبرى أو مؤسسة عامة كبرى.
ب - وظيفة المدير العام لمصلحة مستقلة كبرى أو مؤسسة عامة كبرى.
ج - الوضع تحت تصرف الوزير التابع له أو رئيس مجلس الوزراء أو أي من سائر الوزراء.
= يستمر الموظف المشمول بأحكام هذه المادة، موظفاً بفئته ورتبته في الملاك الاداري العام، طيلة مدة اعفائه من مهام وظيفته الأصلية وطالما لم تسند اليه وظيفة بهذه الفئة والرتبة من الوظائف الدائمة في ملاكات الادارات العامة، ويحتفظ بدرجته ورتبته وبراتبه وتعويضاته كافة العائدة له في وظيفته الأصلية، وبحقه في التدرج والاستفادة من سائر التعويضات والمنافع والخدمات الخاصة بفئته وتلك التي يستفيد منها الموظفون عامة. ويثابر باستمرار على تقاضي هذا الراتب والملحقات المذكورة. ويدفع ذلك من موازنة رئاسة مجلس الوزراء في مختلف الأحوال باستثناء الحالات المحددة في الفقرتين الاثنتين.

رغم أن هذا القانون (قانون 1972 والمعدل بقانون صدر في 1986/6/14) يمنح الإدارة الصلاحية في إعفاء موظفي الفئة الأولى من مهامهم الأساسية، إلا أن هذه السلطة لا يجب أن تكون تعسفية، كما يخلص الشورى في قراره، وإذا كانت الإدارة هي التي تقدِّر الملاءمة فإنه يبقى للقضاء الحق في مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها التدبير المتخذ. عندما نقرأ في قرار الشورى أن هذه السلطة لا يجب أن تكون تعسفية فهذا يقول لنا الكثير عن رغبة القاضي اللبناني الجامحة لإعمال رقابته على الملاءمة.

لو أعمل مجلس الشورى هذا النمط من التحليل في قرار «جورج أفرام» (1995) لكان اتخذ ربما موقفاً معاكساً ولكان اعتبر أن تغيير حقيبة الوزير هو أقرب إلى مفهوم الإقالة منه إلى مفهوم تشكيل الحكومة.

إن قرارات من مثل قرار «محمد عبيد»، وقبله قرار «الياس غصن»، وبعده قرار «منير أبو عسلي»، تؤكد أن القضاء، أقله في الهامش الحراكي الذي يتمتع به القاضي في النظام القانوني اللبناني، هو قادر على حماية المواطنين من تعسف الإدارة والسياسة، بل ربما هو السلاح الوحيد اليوم في يد المطالبين بالتغيير. فهل بدأ تغيير الأمور، ولو بخجل وبطء على يد القاضي الإداري؟

ꕥ ꕥ ꕥ