

# تمارين في قانون القضاء الإداري

(طلاب السنة الثالثة حقوق-الفصل السادس/كلية الحقوق والعلوم  
السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية الفرع الخامس:صيدا)

إعداد

دكتور محمود أحمد سيف الدين

العام الجامعي

2020-2019

هذه المجموعة من التمارين ليست بديلاً عن المحاضرات النظرية في مقرر "القضاء الإداري"، بل تم إعدادها لمساعدة الطالب على الإحاطة بتفاصيل موضوعاته وتدريبه على كيفية تطبيق المعلومات النظرية على الحالات العملية.

وقد إعتمدنا في وضعها المراجع التالية:

- د. عصام إسماعيل، محاضرات في مقرر القضاء الإداري، 2019-2020، منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية [.\(droit.ul.edu.lb\)](http://droit.ul.edu.lb)
- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ج.2: مراقبة العمل الإداري، ط 2، لا دار نشر، لبنان، 2012.
- د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط. ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧ .
- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ج 2، القضاء الإداري، لا دار نشر، لبنان، 2007.
- مجلة القضاء الإداري في لبنان، وقرارات مجلس شورى الدولة اللبناني المنشورة على الموقع الإلكتروني لمركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، التابع لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية: [.\(legiliban.ul.edu.lb\)](http://legiliban.ul.edu.lb).

## الموضوع الأول: ماهية القضاء الإداري

التمرين الأول: علّق على المعلومة التالية:

**القضاء الإداري هو الجهة المختصة للفصل في النزاعات التي تنشأ بين الدولة**

**والأفراد فقط.**

إن هذه المعلومة تثير السؤالين الآتيين:

- 1- هل ينحصر دور القضاء الإداري في النظر بالمنازعات فيما بين الدولة والأفراد؟
- 2- هل يحتكر القضاء الإداري صلاحية النظر في النزاع الذي تكون الدولة، أو سائر أشخاص القانون العام، أحد أطرافه؟

بالنسبة للسؤال الأول: يعتبر القضاء الإداري، مبدئياً، الجهة القضائية المختصة للنظر في المنازعات التي تنشأ فيما بين الإدارة العامة (دولة أو بلدية أو اتحاد بلديات، أو مؤسسة عامة...) وشخص قانوني خاص (طبيعي كالأفراد أو معنوي كالجمعيات والنقابات والشركات والأندية...) وهذا يعني أن الخصومة تكون مثلاً بين دولة/فرد أو شخص معنوي خاص أو بين بلدية/فرد؛ أو بين مؤسسة عامة/جمعية.... كذلك ينظر القضاء الإداري في المنازعات التي قد تنشأ فيما بين أشخاص القانون العام أنفسهم كالنزع بين دولة/بلدية؛ بلدية/مؤسسة عامة؛ بلدية/بلدية أخرى. وفي حالات خاصة يكون القضاء الإداري مختصاً للفصل في نزاع بين شخصين من أشخاص القانون الخاص، مثال النزاع بين صاحب امتياز المرفق العام (وهو شخص خاص، فرد أو شركة) وشخص خاص متضرر من اشغال عامة يقوم بها

صاحب الامتياز لخدمة المرفق العام الذي يديره (نظرية المفعول الجاذب للاشغال العامة).....

ونستنتج بالتالي بان القول بانحصار صلاحية القضاء الإداري في النظر بالمنازعات بين الدولة والافراد، غير صحيح.

وفيما يتعلق بالسؤال الثاني: لا يحتكر القضاء الاداري صلاحية النظر في جميع المنازعات التي تكون الإدارة العامة احد أطرافها، فإذا كان هو الجهة القضائية المختصة أصلا بالفصل في هذه المنازعات إلا أنه لا ينفرد بها. ولكن عدداً لا بأس به من المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها تخرج عن نطاق اختصاصه كالأعمال ذات الصلة التشريعية كالقوانين العادية (التي يُطعن بصحتها أمام المجلس الدستوري) أو ذات الصلة العدلية (اختصاص القضاء العدلي فيما يتعلق بسير عمل مرفق عام القضاء العدلي)، وكالأعمال الحكومية (لكونها محصنة قضائياً) علاوة على عدد كبير القضايا التي تخرج من نطاق صلاحياته لتدخل في اختصاص القضاء العدلي بموجب نص قانوني من المشرع (كالاعتراض على أوامر التحصيل الصادرة عن الدولة...) أو بموجب اجتهاد مستقر أو مبدأ قانوني عام (مثال تكريس اختصاص القضاء العدلي في منازعات التعدي الإداري، وبعض منازعات المؤسسات العامة ذات الطابع الاستثماري، أي التجارية والصناعية....الخ) ..

وبناء على كل ما تقدم يمكننا تصويب المعلومة كما يلي: **القضاء الإداري هو الجهة المختصة من حيث المبدأ للنظر في معظم المنازعات التي تنشأ فيما بين أشخاص**

**القانون العام (وليس فقط الدولة) وأشخاص القانون الخاص (وليس فقط الأفراد) وتلك التي تنشأ فيما بين أشخاص القانون العام.**

**التمرين الثاني: علق على المعلومة التالية:**

**تنحصر غاية القضاء الإداري في التأكد من عدم تعارض القرار الإداري المطعون فيه مع أحكام القانون العادي.**

تطرح هذه المعلومة السؤال الآتي:

هل تنحصر غاية القضاء الإداري في التحقق من عدم مخالفة القرار الإداري المطعون فيه لأحكام القانون العادي؟

إن غاية القضاء الإداري هي مراقبة مشروعية أعمال الإدارة العامة او السلطات الادارية، وابطال هذه الأعمال والتعويض عن اضرارها اذا كانت غير مشروعة. ومراقبة مشروعية العمل الإداري تعني قيام القضاء الإداري بالتحقق من تقيّد الإدارة العامة، في جميع تصرفاتها وأوجه نشاطها، بمبدأ المشروعية الادارية. فالمقصود اذاً بمبدأ المشروعية خضوع الادارة العامة للقانون، ويُقصد هنا بالقانون بمعناه الواسع (Droit) الذي يشمل جميع القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة والتي تؤلّف الانتظام القانوني العام في الدولة (Ordonnancement juridique).

والقواعد القانونية المكتوبة تتدرج كما يلي: النصوص الدستورية (التشريع الاساسي)، المعاهدات الدولية عندما تصبح جزءا من التشريع الداخلي (القانون الاتفاقي)، القوانين

العادية التي تسنها السلطة التشريعية (التشريع الرئيسي) وسائر النصوص التي لها قوة القانون العادي (المراسيم الاشتراعية والمراسيم التي تصدر بناء على م ٥٨ من الدستور اللبناني)، والأنظمة الادارية أو القرارات التنظيمية (التشريع الفرعي). أما القواعد القانونية غير المكتوبة فتتمثل بالمبادئ العامة للقانون والعرف. ومن ثم فإن جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة العامة، مادية كانت أم قانونية (قرارات إدارية وعقود)، يجب أن تأتي متوافقة مع جميع الأحكام والقواعد القانونية على إختلاف مصادرها ومع مراعاة مبدأ تسلسلها او تدرجها. وبناء على ما تقدم، يمكن القول بأن المعلومة، موضوع التعليق، غير دقيقة، لأن غاية القضاء الإداري لا تنحصر فقط بالتأكد من عدم تعارض القرار الإداري المطعون فيه مع أحكام القانون العادي، بل تشمل مراقبة جميع تصرفات الإدارة العامة (أعمالها المادية والقانونية، وليس فقط قراراتها) وذلك لضمان عدم تعارضها مع جميع القواعد القانونية التي تشكل مصادر مبدأ المشروعية (وليس فقط القانون العادي).

التمرين الثالث: علّق على المعلومة التالية:

إن أسلوب الرقابة القضائية على الإدارة العامة لا يتم إلا من قبل قضاء متخصص، هو القضاء الإداري.

إن المعلومة المطروحة تثير السؤال الآتي: هل إن الرقابة القضائية على الإدارة

العامة لا تتم الا من قبل قضاء متخصص، هو القضاء الإداري؟

تعتبر الرقابة القضائية على الإدارة العامة، بالمقارنة مع الرقابة السياسية والرقابة الإدارية، من أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية نظراً لما يتمتع به القضاء من ضمانات قانونية تحفظ استقلاليته وحياديته وتمكّنه من حماية حقوق وحريات الأشخاص، لا سيما في مواجهة السلطات الإدارية عندما تتجاوز حدود سلطاتها وتخالف مبدأ المشروعية.

وإذا كانت جميع الدول قد اعتمدت أسلوب الرقابة القضائية على الإدارة العامة، إلا أنها انقسمت بشأن تنظيم هذه الرقابة إلى نظامين رئيسيين، هما: نظام القضاء الموحد أو وُحدانية القضاء ونظام القضاء المزدوج أو ازدواجية القضاء. فنظام القضاء الموحد المُعتمد في الدول ذات النظام الانكلوسكسوني (المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، الهند...) يقوم على أساس وجود جهة قضائية واحدة ذات إختصاص شامل ( القضاء العادي او العدلي )، بحيث يعود لها الفصل في جميع المنازعات القانونية، سواء فيما بين أشخاص القانون الخاص او فيما بين أشخاص القانون العام، أي حتى لو كانت الإدارة العامة طرفاً في هذه المنازعات؛ فلا وجود في هذه الدول لقانون إداري مستقل عن القانون الخاص (القانون المدني، التجاري...) لأن السلطات الإدارية تخضع لذات القواعد القانونية التي تطبق على أشخاص القانون الخاص، وتخضع بالتالي لرقابة القضاء العادي.

أما نظام القضاء المزدوج، فيقوم على أساس وجود، بجوار القضاء العادي، قضاء إداري مستقل ومخصص بمراقبة الإدارة العامة عن طريق الفصل بالمنازعات الادارية؛

وتمثّل فرنسا مهد هذا النظام (النظام اللاتيني) المطبّق حالياً في عدة دول في أوروبا وخارجها (بلجيكا، مصر، لبنان..).

وبناء على ما تقدم، يمكن القول بأن المعلومة المطروحة غير دقيقة لأن أسلوب الرقابة القضائية على الإدارة العامة قد يتم من قبل القضاء العادي (نظام القضاء الموحد) وكذلك من قبل القضاء الإداري (نظام القضاء المزدوج)، بل وحتى في الدول التي يوجد فيها قضاء إداري فإن عددا لا بأس به من منازعات الإدارة العامة ينظر فيه، على سبيل الاستثناء، القضاء العادي.

## الموضوع الثاني: تكوين القضاء الإداري اللبناني

### (قضاة ووحدات مجلس شورى الدولة)

التمرين الأول: علّق على القرار التالي:

**تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة بمرسوم بعد موافقة مكتب**

**مجلس الشورى من بين المستشارين المعاونين.**

إن القرار موضوع التعليق يطرح مسألة كيفية تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة. فما هي الأداة القانونية للتعيين ومن هم الأشخاص الذين يمكن تعيينهم في هذه المراكز؟

للإجابة على هذين السؤالين لا بد من العودة إلى القانون المتضمن نظام م.ش.د. (المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ حزيران ١٩٧٥)، والذي تنص المادة الخامسة منه على أن تعيين رئيس م.ش.د. ومفوض الحكومة يتم بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في إحدى الدرجات الأربع العليا وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة الأولى وما فوق؛ كما تنصّ على أنه يمكن تعيينهما من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الثانية عشرة وما فوق.

ويُستفاد من هذا النص أن الأداة القانونية لتعيين كل من رئيس م.ش.د. ومفوض

الحكومة هي مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل (أي يجب موافقة

مجلس الوزراء على التعيين بناء على إقتراح وزير العدل) وليس مرسوما عاديا؛ وأنه يمكن

تعيينهما من بين رؤساء الغرف والمستشارين والقضاة العدليين الذين هم في إحدى الدرجات المذكورة أعلاه وليس فقط من بين رؤساء الغرف. كما لم يشترط القانون موافقة مكتب م.ش.د. على هذا التعيين.

وبالعودة إلى القرار موضوع التعليق، المتضمن تعيين رئيس م.ش.د. ومفوض الحكومة، يتبين لنا أنه صدر بمرسوم عادي في حين يجب صدوره بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء كما تشترط المادة الخامسة المذكورة أعلاه. ومن ثم يعتبر هذا القرار مخالفاً للقانون لهذه الجهة. أما لجهة اختيار رئيس م.ش.د. ومفوض الحكومة من بين رؤساء الغرف، فيعتبر القرار متوافقاً مع أحكام القانون ولكن لا مانع قانوني من اختيارهما من فئة المستشارين والقضاة العدليين المستوفين لشرط الدرجة. وبناء على ما تقدم يمكن الطعن بالقرار موضوع التعليق عن طريق تقديم مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة.

**التمرين الثاني: علق على القرار التالي:**

نقل مستشار في مجلس شوري الدولة إلى ملاك إحدى الوزارات بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد إستطلاع رأي مكتب م.ش.د.

ان التعليق على القرار المطروح يستوجب البحث في شروط نقل القاضي الإداري إلى

الملاك الإداري العام. فما هي هذه الشروط ومن هم القضاة الذين يمكن نقلهم؟

تجدر الإشارة بداية إلى أن المشرّع اللبناني أكد على أنّ القضاة الإداريين مستقلون في إجراء وظائفهم، وبالتالي لا يجوز نقلهم إلا ضمن الحدود المنصوص عليها في نظام م.ش.د. (م.4 من نظام م.ش.د.). كذلك استقر الفقه والاجتهاد (لا سيما قرار المجلس الدستوري رقم 5 تاريخ 29 حزيران 2000) على اعتبار الشروط المنصوص عليها في نظام م.ش.د. لنقل القاضي الإداري من الضمانات الأساسية المتعلقة باستقلالية القضاء الإداري والتي تهدف إلى منع تعرض قضاة مجلس شوري الدولة لأي ضغط لدفعهم إلى قبول النقل إلى ملاك الإدارة العامة.

أما شروط النقل، فقد نصت عليها المادة السابعة من نظام م.ش.د. والتي اجازت نقل القاضي في م.ش.د. أو المحاكم الإدارية بعد موافقته إلى ملاك إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة على اختلافها، وذلك بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل والوزير المختص وبعد موافقة مكتب م.ش.د. كما أضافت المادة 18 من نظام م.ش.د. على أن نقل القاضي الإداري لا يجوز إلا بعد انقضاء سنة على الأقل على تعيينهم فيه؛ وأكدت من جهة، على ضرورة موافقة مكتب م.ش.د. على النقل، ومن جهة أخرى على أن النقل لا يتم إلا بناء على إقتراح وزير العدل والوزير المختص.

وبناء على النصوص القانونية المذكورة أعلاه يمكن تحديد شروط نقل القاضي الإداري

وفق الآتي:

- يمكن نقل أي قاضي من مجلس شورى الدولة إلى أي فئة انتمى (رئيس م.ش.د.، مفوض الحكومة، رؤساء الغرف، المستشارين والمستشارين معاونين؛ وكذلك قضاة المحاكم الإدارية التي لم تنشأ بعد)؛
  - ضرورة موافقة القاضي الإداري على نقله من السلك القضائي إلى الملاك الإداري العام؛
  - ضرورة موافقة مكتب م.ش.د. ؛
  - صدور قرار النقل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل والوزير المختص (أي الوزير الذي يتولى الوزارة التي سينقل القاضي إليها، أو وزير الوصاية على المؤسسة العامة في حال كان النقل إلى ملاك هذه الأخيرة) .
- وبالعودة إلى القرار موضوع التعليق، يتبين لنا أنه تضمن نقل مستشار في مجلس شورى الدولة، وهذا جائز قانوناً، إلى ملاك إحدى الوزارات بمرسوم عادي بناء على إقتراح وزير العدل وبعد إستطلاع رأي مكتب م.ش.د.، وهنا تكمن المخالفات القانونية، التي تشوب هذا القرار وتجعله قابلاً للإبطال لتجاوز حد السلطة، في الأسباب التالية: - عدم استناده على إقتراح الوزير المختص - عدم استناده على موافقة مكتب م.ش.د.، إذ لا يكفي إستطلاع رأيه - وعدم موافقة القاضي على قرار نقله إلى الإدارة العامة.

### التمرين الثالث: علق على القرار التالي:

انتداب رئيس غرفة في م.ش.د. لوظيفة مدير عام في إحدى الوزارات، لمدة سبع سنوات، بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة.

إن التعليق على القرار المطروح يستوجب البحث في النقطة القانونية التالية: من هم القضاة الذين يجوز انتدابهم لمختلف الوظائف لدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة والبلديات، وما هي شروط هذا الانتداب؟

تنص المادة 16 من نظام مجلس شورى الدولة على أنه يمكن انتداب المستشارين والمستشارين معاونين لمختلف الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة والبلديات، وذلك بمرسوم بناء على إقتراح وزير العدل وموافقة رئيس م.ش.د.، وشرط أن لا تتجاوز مدة الانتداب أكثر من ست سنوات طوال فترة ممارسة القضاء.

وحيث يستفاد من أحكام هذه المادة ما يلي:

- إن الانتداب محصور بفئة المستشارين والمستشارين معاونين دون سائر قضاة م.ش.د.، وذلك بخلاف النقل الذي يطبق على كل القضاة الإداريين.
- إن الانتداب يتم بمرسوم عادي بناء على إقتراح وزير العدل ولا يستوجب موافقة مجلس الوزراء، أي لا حاجة لإجرائه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.
- لا حاجة لموافقة مكتب م.ش.د. على الانتداب، بل تكفي موافقة رئيس م.ش.د.

- رابعاً: يشترط أن لا تتجاوز مدة الانتداب أكثر من ست سنوات طوال فترة ممارسة القضاء.

وبالعودة الى القرار موضوع التعليق ،يتبين لنا انه تضمن انتداب رئيس غرفة في م.ش.د. لوظيفة مدير عام في احدى الوزارات، وهذا أمر مخالف للقانون الذي يحصر الانتداب بالمستشارين والمستشارين معاونين، وبالتالي لا يجوز انتداب رؤساء الغرف. وهذا العيب (مخالفة القانون) يشكل بمفرده سبباً كافياً لإبطال القرار لتجاوز حد السلطة. إلا أنه، علاوة على ذلك، واستطراداً، فقد تضمن القرار مخالفة أخرى للقانون لجهة مدة الانتداب المحددة بسبع سنوات والتي تزيد على المدة المحددة قانوناً (ست سنوات على الأكثر).

كما تجدر الإشارة إلى أن القرار المطروح قد صدر بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء في حين أنه لا حاجة لذلك، بل يكفي صدوره بمرسوم عادي؛ كما تمت موافقة مكتب م.ش.د. على الانتداب (الغير مفروضة قانوناً) بينما تكفي موافقة رئيس م.ش.د.

**التمرين الرابع: علّق على المعلومة التالية:**

**يحق فقط لرؤساء الغرف في مجلس شوري الدولة طلب إحالة الدعاوى الإدارية إلى مجلس القضايا، ولرئيس م.ش.د. الموافقة على الطلب أو رفضه بقرار معلن.**

للتعليق على المعلومة المطروحة لا بد من الإجابة على السؤالين التاليين:

- 1- هل ينحصر طلب إحالة الدعوى الإدارية إلى مجلس القضايا برئيس الغرفة فقط؟
- 2- من الذي يحق له النظر في طلب إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا وكيف يتم البت بهذا الطلب؟

قبل الاجابة على هذين السؤالين، تجدر الإشارة إلى أن مجلس القضايا هو أعلى هيئة قضائية لدى مجلس شورى الدولة، وقد أنشئ بهدف النظر ببعض المنازعات الهامة. ويتألف مجلس القضايا من رئيس المجلس (رئيسا وعند تعذر حضوره من رئيس الغرفة الذي له الاولوية) ويضم رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين (أعضاء)، ولا تصدر قراراته إلا عن هيئة مؤلفة من الرئيس وأربعة أعضاء على الأقل؛ كما نصّ المشرع على أنه يُستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قراراته لتوحيد اجتهاد غرف م.ش.د. (م.35 من نظام م.ش.د)، لا سيما إن بعض القضايا التي يتصدى لها تنتهي بقرارات مبدئية هامة، تثبت اجتهادا سابقا وتكرسه أو تعدل عنه.

أما الدعاوى التي ينظر فيها مجلس القضايا، فيمكن تقسيمها الى نوعين (راجع: م.43 و 44 من نظام م.ش.د.): ١- دعاوى تدخل حُكماً ضمن صلاحيته، أي بحكم القانون (مثال: دعاوى القضاة، الدعاوى نفعا للقانون، طلب نقل الدعوى للارتباب المشروع...؛ ٢- دعاوى تدخل في صلاحيته بقرار من رئيس م.ش.د. او بقرار من مكتب م.ش.د. بناءً على طلب من رئيس الغرفة النازرة بالدعوة او مفوض الحكومة.

وما يهمنا، هنا معرفة المراجع التي يحق لها طلب إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا وتلك التي تنتظر بهذا الطلب وآلية البت به. وبالعودة إلى نظام م.ش.د. نجد أن المادة 44 منه نصّت صراحة على ما يلي: "تحال الدعوى إلى مجلس القضايا بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة في اية مرحلة من مراحل المحاكمة وفي هذه الحال ترفع يد الغرفة عن الدعوى حكما بمجرد صدور القرار.

لمفوض الحكومة او لرئيس الغرفة ان يطلب إحالة دعوى إلى مجلس القضايا، ولمكتب مجلس شورى الدولة أن يتخذ القرار بالاستجابة او بالرد خلال ثلاثة أيام من تاريخ ايداعه الطلب.

لا يكون قرار رئيس المجلس بالاستجابة او بالرد معللا ولا يقبل هذا القرار اي طريق من طرق المراجعة...."

وحيث يستفاد من هذه الأحكام أن المراجع التي يحق لها طلب إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا هي: رؤساء الغرف ومفوض الحكومة؛ كما يحق لرئيس المجلس إحالة الدعوى بقرار منه.

كما يستفاد ايضا ان المراجع التي تنتظر بطلب الإحالة هي: مكتب م.ش.د ورئيس المجلس.

أما آلية البت بطلب الإحالة فتتم بقرار من رئيس م.ش.د.او بقرار من مكتب المجلس وهذا القرار، المتضمن الاستجابة للطلب أو رده، لا يكون معللاً ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

وبناء على ما تقدم، يتبين لنا أن المعلومة المطروحة غير صحيحة لجهة انفراد رئيس الغرفة بحق طلب إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا (لأن مفوض الحكومة يتمتع هو أيضاً بهذا الحق)، ولجهة انفراد رئيس م.ش.د. بالبت بالطلب (لأن لمكتب المجلس أيضاً الحق في قبول أو رفض الطلب)، وكذلك لجهة القول بضرورة تعليل قرار البت بطلب الإحالة (لأن هذا القرار لا يكون معللاً).

وإذا ما أردنا تصويب المعلومة، يمكن القول: "يحق لكل من رئيس الغرفة ولمفوض الحكومة طلب إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا، فضلاً عن حق رئيس م.ش.د. بإحالة أي دعوى بقرار منه؛ ولكل من هذا الأخير ومكتب م.ش.د. النظر بالطلب المذكور بالاستجابة أو بالرد بقرار غير معلل وغير قابل للطعن".

التمرين الخامس: علّق على المعلومة التالية:

إن مفوض الحكومة لدى م.ش.د. هو موظف إداري ومهمته تمثيل الحكومة في الدعاوى الإدارية.

تثير المعلومة المطروحة النقطة القانونية الآتية: هل يعتبر مفوض الحكومة موظفا

إداريا يمثل الحكومة في الدعاوى الإدارية؟

للإجابة على هذا السؤال لا بد من عرض النصوص القانونية التي ترعى مفوضية

الحكومة لدى مجلس شورى الدولة، وذلك وفق الآتي:

تنص المادة 45 من نظام م.ش.د على أن " يؤازر الغرف في مجلس شورى الدولة

مفوض الحكومة ويكون لديه أربعة معاونين على الأكثرية من بين المستشارين أو

المستشارين المعاونين بمرسوم يتخذ بناء على إنهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل.

يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه بمطالعته المعللة في جميع

الدعاوى المقدمة إلى مجلس شورى الدولة.

يتقدم مفوض الحكومة شخصيا بمطالعته أمام مجلس القضايا وعند تعذر ذلك ينوب

عنه معاونه الأول".

أما المادة 88 من نفس النظام، فتتص على أنه لدى انتهاء معاملة التحقيق يضع

المقرر تقريراً يرسله مع الملف إلى مفوض الحكومة. يشتمل هذا التقرير على ملخص

القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها وعلى رأي المقرر.

يطلع مفوض الحكومة على جميع الأوراق المرسله إليه ثم يحيلها إلى رئيس الغرفة مرفقة

بمطالعته الخطية...".

كما نشير إلى المادة 44 من نظام م.ش.د التي اعطت مفوض الحكومة الحق بطلب إحالة دعوى عالقة أمام إحدى الغرف إلى مجلس القضايا؛ وإلى المادة 5 من نفس النظام التي تنص على تعيين مفوض الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف والمستشارين والقضاة العدليين.

وحيث يستفاد من أحكام المواد المذكورة أعلاه ما يلي:

1- إن مفوض الحكومة، ومعاونوه، يعيّنون حصرا من بين القضاة (رؤساء الغرف، المستشارون، المستشارون معاونون والقضاة العدليون)، وهذا ما يؤكد عدم صحة اعتبار مفوض الحكومة موظفا إداريا لأنه احد اعضاء م.ش.د، فهو إذاً قاض كسائر القضاة.

2- تتمثل مهمة مفوض الحكومة في مؤازرة الغرف القضائية في أعمالها بحيث يقدم المطالعات الخطية في جميع الدعاوى (بمعاونة مفوضي الحكومة معاونين) بالانطلاق من التقرير الذي يعدّه المستشار المقرر ومن مجمل ملف الدعوى. وهذا ما يؤكد على مهمة مفوض الحكومة القضائية، إذ إن مطالعاته تستهدف تبيان حكم القانون في الدعوى المنظور بها. ولئن كان لمطالعات مفوضية الحكومة (لا سيما في فرنسا) الدور الأبرز في بلورة معظم نظريات القانون الاداري وتصحيح مسار إجتهااد القضاء الاداري، فإن هذه المطالعات غير ملزمة للغرف.

وينبغي على كل ما تقدم عدم صحة المعلومة، موضوع التعليق، لأن مفوض الحكومة لدى م.ش.د هو قاض إداري (وليس موظفا إداريا) ويقوم بمهام قانونية وقضائية تتمثل، بصورة عامة، في معاونة الغرف القضائية في وضع حل للنزاع، أي يساهم في صنع الحكم، ولا يمثل الحكومة كما توجي تسميته، كما ولا يعتبر خصما في الدعوى.

التمرين السادس: ما هو الموقف القانوني من المسألة التالية:

إعتراض وزير العدل على القرار الصادر عن مكتب مجلس شورى الدولة، والمتضمن تنظيم مباراة لتعيين قضاة إداريين متدرجين، لعدم الحصول على موافقته المسبقة.

إن المسألة المطروحة تثير النقطة القانونية الآتية:

هل يحق لوزير العدل الاعتراض على قرار مكتب م.ش.د بتنظيم مباراة لتعيين قضاة إداريين متدرجين؟ أو هل يحتاج قرار مكتب م.ش.د بتنظيم مباراة لتعيين قضاة إداريين متدرجين لموافقة وزير العدل المسبقة؟

بما أن مكتب م.ش.د أصدر قرارا بتنظيم مباراة لتعيين قضاة إداريين متدرجين.

وبما أن وزير العدل قد اعترض على قرار مكتب م.ش.د المذكور لعدم أخذ موافقته

المسبقة عليه.

وبما أنه يقتضي معرفة ما اذا كان يحق لوزير العدل الاعتراض على القرارات التي تصدر عن مكتب م.ش.د دون أخذ موافقته المسبقة. ولمعرفة ذلك لا بد من تحديد الطبيعة القانونية للقرار الصادر عن هذا الأخير.

وبما أن مكتب م.ش.د، الذي يتألف من رئيس م.ش.د (رئيسا) ومفوض الحكومة ورئيس هيئة التفتيش القضائي ورؤساء الغرف (اعضاء)، هو الهيئة التي اناط بها المشرع مهمة السهر على "حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله" عن طريق إتخاذ القرارات اللازمة بهذا الشأن (البند 2 من المادة 19 من نظام م.ش.د)، وهو يتمتع في هذا الإطار بذات الصلاحيات التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاة العدليين بمقتضى قانون القضاء العدلي (البند 4 من نفس المادة) من تعيين وترقية ونقل وتأديب وتوزيع الاعمال.... كما قرّر المجلس الدستوري اللبناني ان إنشاء مجلس قضاء أعلى ومكتب مجلس شورى الدولة لدى كل من القضاة العدلي والإداري يعتبر أحد الضمانات لحماية استقلال القضاء بمفهوم المادة 20 من الدستور اللبناني (م.د.د، قرار رقم 2000/5، 27 حزيران 2000، الجريدة الرسمية، عدد 28، تاريخ 29 حزيران 2000).

وبما أنه بموجب البند 3 من المادة 19 المذكورة "تكون قرارات مكتب مجلس شورى الدولة نافذة بحد ذاتها دونما الحاجة لاستصدار اي نص آخر. أما في الحالات التي يوجب القانون فيها موافقة وزير العدل على قرارات المكتب تعقد جلسة مشتركة بينهما للنظر في النقاط المختلف عليها. ...".

وبما أنه يستفاد من الأحكام الواردة أعلاه، ومن مجمل نصوص نظام م.ش.د.، أن مكتب مجلس شورى الدولة يتمتع بمهام قضائية وتنظيمية وإدارية تتعلق بالشؤون الذاتية للقضاة الإداريين، وقد مُنح من أجل ذلك صلاحية إتخاذ القرارات اللازمة.

وبما أنه يوجد فئة من القرارات التي تصدر عن مكتب المجلس وتكون نهائية أي نافذة بذاتها ولا تحتاج لموافقة أي سلطة أخرى وحتى وزير العدل، ومثال هذه القرارات :- القرار الذي ينظم بموجبه مكتب المجلس مباراة الدخول إلى معهد الدروس القضائية-قسم القانون العام، محدداً مواد المباراة ومعدل علامات القبول وكذلك تعيين اللجنة الفاحصة من القضاة الذين يختارهم لهذه الغاية (الفقرة 4 من المادة 9 من نظام المجلس)؛- قرار مكتب المجلس بإخراج القاضي الإداري، الذي ليس له المؤهلات التي تتطلبها أعماله، من الملاك عند انقضاء سنتين على تعيينه (م.10 من نظام م.ش.د.)....

وبما أنه، علاوة على القرارات النافذة التي تصدر عن مكتب مجلس شورى الدولة، هناك فئة أخرى من الأعمال القانونية التي يقوم بها مكتب المجلس دون أن ترتقي إلى مستوى القرار الإداري النافذ، أي لا تكون نافذة بذاتها، بل تبقى مجرد أعمال تمهيدية يُبنى عليها القرار النهائي الذي يصدر عن المرجع المختص، ويكون ذلك في الحالات التي ينص فيها القانون على صدور قرار من وزير العدل أو على صدور مرسوم. ومثال ذلك: موافقة مكتب المجلس كشرط لصدور مرسوم تعيين رؤساء الغرف (م.6 من نظام المجلس)؛ إستطلاع رأيه عند تحديد عدد القضاة المتدرجين المنوي تعيينهم بقرار من وزير العدل (الفقرة

3 من المادة 9)؛ إقتراح مكتب المجلس بشأن تأليف الغرف القضائية وتوزيع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل (م.41 الفقرة الاولى)؛ إنهاء مكتب المجلس عند تعيين معاوني مفوض الحكومة بمرسوم (م.45 الفقرة الأولى)....

وبما أنه يتبين من معطيات المسألة المطروحة أن قرار مكتب مجلس شورى الدولة، المُعترض عليه من قبل وزير العدل، والمتضمن تنظيم مباراة لتعيين قضاة إداريين متدرجين، يندرج ضمن فئة القرارات الإدارية النافذة بذاتها التي تصدر بصورة نهائية عن مكتب المجلس دونما حاجة لاستصداري نص اخر، والتي لا تستوجب، بالتالي، موافقة وزير العدل عليها، إذ أن سلطة هذا الأخير في هذا الشأن تقتصر فقط على طلبه من مكتب م.ش.د. تنظيم المباراة دون مشاركة او تدخّل من قبله (الفقرة الثالثة من المادة 9 المذكورة).

وبناء عليه، لا يحق لوزير العدل أن يعترض على قرار مكتب م.ش.د. المتعلق بتنظيم مباراة لتعيين قضاة إداريين متدرجين لأن القانون لم يمنحه سلطة التدخل في هذا الأمر، كما لم يشترط موافقته.

## الموضوع الثالث: مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية

### (الإختصاص الاستشاري لمجلس شورى الدولة)

التمرين الأول: علّق على المعلومة التالية:

تكون استشارة م.ش.د. إلزامية في جميع مشاريع النصوص التنظيمية، حتى مع

جود نص قانوني خاص يعفي الإدارة من طلب الاستشارة.

من أجل مناقشة مدى صحة المعلومة المطروحة، لا بد من الإجابة على السؤالين

التاليين:

1- هل تخضع الإدارة في جميع مشاريع النصوص التنظيمية التي تعمل على استصدارها

لموجب استشارة م.ش.د.؟

2- هل تُلزم الإدارة أيضا بطلب استشارة م.ش.د. في حال وجود نص خاص يستثني بعض

القرارات التنظيمية من الرقابة الإدارية المسبقة لمجلس الشورى؟

يعتبر مجلس شورى الدولة، كما تدل عليه تسميته، مستشار الدولة (وسائر الإدارات

والمؤسسات العامة والبلديات) في الشؤون الإدارية والتنظيمية؛ وكذلك مستشار الحكومة في

الأمر التشريعية. وقد حدد الباب الثالث (المواد 56 إلى 59) من نظام مجلس شورى الدولة

مهام هذا الأخير في الشؤون الإدارية والتشريعية، بحيث نصت المادة 57 على الآتي: "يجب

أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص

التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها..."

ويُقصد بالنصوص التنظيمية: الأنظمة الادارية، والتي يمكن تعريفها بأنها أعمال ادارية تتضمن قواعد عامة ومجردة، تصدر عن اي سلطة إدارية منحها المشرع سلطة تنظيمية (أي صلاحية سن الأنظمة). ولهذا تشبه الأنظمة القوانين من حيث جوهرها (قواعد عامة ومجردة) ولكنها تختلف عنها من حيث مصدرها باعتبار ان القوانين تصدر مبدئياً عن السلطة التشريعية وتخضع لرقابة القضاء الدستوري، في حين تخضع الأنظمة الادارية لرقابة القضاء الإداري.

هذا، ويمارس مجلس الوزراء والوزراء، بموجب الدستور اللبناني، السلطة التنظيمية كل ضمن اختصاصه. كما منح المشرع سائر السلطات العامة الادارية (المركزية واللامركزية: رؤساء هيئات إدارية، مدراء عامون، محافظون، قائممقامون...؛ مجالس بلدية...؛ مجالس إدارة مؤسسات عامة.../ تراجع القوانين الخاصة بهذه السلطات) بعض التدابير التنظيمية التي تظهر بصور متنوعة: مراسيم في مجلس الوزراء، مراسيم عادية، قرارات، مذكرات وتعاميم تنظيمية (بغض النظر عن التسمية المعتمدة من قبل الادارة)... وبالتالي إن جميع مشاريع المراسيم والقرارات وسائر النصوص التنظيمية، على إختلاف مسمياتها وإياً كانت السلطات التي تنوي اصدارها (شرط ان يمنحها القانون صلاحية إصدار انظمة)، تخضع لاستشارة مجلس شورى الدولة الالزامية، وذلك تحاشياً لإمكانية ابطالها لتجاوز حد السلطة أمام مجلس شورى الدولة (يراجع بهذا الشأن تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 84/16 تاريخ

12 تشرين اول 1984 المتضمن الطلب من الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الالتزام بوجوب استشارة م.ش.د وفق المادة 57 المذكورة).

وينبني على ما تقدم أن استشارة مجلس شورى الدولة الالزامية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 57 من نظام م.ش.د تشمل جميع مشاريع النصوص التنظيمية. ويثور التساؤل، هل تُطبق هذه القاعدة العامة بصورة مطلقة؟ ماذا لو استثنى المشرع بنص خاص بعض القرارات التنظيمية من موجب استشارة م.ش.د؟

بما أنه من المبادئ القانونية المسلم بها فقها واجتهادا، أن عند وجود نص خاص ونص عام، لهما ذات القوة القانونية، يطبقان على حالة ما، فإن النص الخاص يُطبق "بالقدر الذي يتعارض فيه مع النص العام" (راجع قرار م.ش.د. رقم 20 تاريخ 7 تشرين اول 2004). وهذا يعني: إذا وُجد نص قانوني يستثني صراحة بعض مشاريع الأنظمة من رقابة م.ش.د الادارية المسبقة، اي من طلب استشارته، فإنه لا يمكن تطبيق المادة 57 من نظام م.ش.د.

وعلى سبيل المثال، تنص المادة 12 من قانون التنظيم المدني على الآتي: "تصدّق وتصبح نافذة التصاميم وانظمة المدن والقرى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل دون عرضها على رأي مجلس شورى الدولة". وقد تسنى لمجلس الشورى أن رد طلب إبطال مرسوم مطعون فيه بسبب عدم عرضه على رأيه (أي رأي م.ش.د.) معتبرا "ان المادة 12 من قانون التنظيم المدني استثنت صراحة مشاريع

مراسيم تصديق التصاميم وانظمة المدن والقرى من رقابة مجلس شورى الدولة الإدارية المسبقة والمفروضة على مشاريع النصوص التنظيمية عملا بالمادة 57 من نظامه" (م.ش.د، قرار رقم 358 ، تاريخ 17 آذار 2005 ).

وبناء على كل ما تقدم، يمكن القول بأن المعلومة موضوع التعليق ليست دقيقة، وعليه يمكن تصويبها كما يلي: تكون استشارة مجلس شورى الدولة ملزمة في جميع مشاريع النصوص التنظيمية(القاعدة العامة أو المبدأ) ما لم يكن ثمة نص مخالف يستثني صراحة بعض مشاريع الأنظمة من رقابة مجلس شورى الدولة الإدارية المسبقة (الاستثناء).

### التمرين الثاني: عالج المسألة التالية في صيغة حكم

تقدم صاحب صفة ومصلحة، ضمن المهلة القانونية، بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة بوجه بلدية بيروت، يطلب فيها ابطال القرار الصادر عن المجلس البلدي لمدينة بيروت، المتضمن تعديل سلسلة رواتب الموظفين وأجور الأجراء في البلدية المذكورة. وقد أدلى المستدعي بأن هذا القرار مخالف للقانون بسبب صدوره دون استشارة مجلس شورى الدولة.

من جهتها، طلبت البلدية المستدعى بوجهها رد المراجعة، في الأساس، بحجة أن القانون لا يلزمها بالآخذ برأي مجلس شورى فيما لو قامت باستشارته قبل إصدار قرارها المشكو منه. وبالتالي لا يعتبر هذا القرار مشوباً بعيب يؤدي إلى إبطاله .

### الحل:

بعد الإطلاع على وقائع ومعطيات المسألة المطروحة يتبين لنا ان المراجعة مستوفية الشروط الشكلية وتثير، في الأساس، النقطة القانونية التالية:

هل يعتبر قرار المجلس البلدي لمدينة بيروت متجاوزاً لحد السلطة بسبب عدم استشارة

مجلس شورى الدولة؟ (و) : في طلب إبطال القرار المطعون فيه لعدم استشارة مجلس

### شورى الدولة.

بما أن المستدعي يطلب إبطال قرار مجلس بلدية بيروت المتضمن تعديل سلسلة رواتب الموظفين وأجور الأجراء في البلدية بسبب عدم التزامها باستشارة مجلس شورى الدولة قبل إصداره.

وبما أن البلدية المستدعى بوجهها تطلب رد المراجعة لأن قرارها غير مشوب بعيب يؤدي إلى إبطاله، باعتبار أن القانون لا يلزمها بالآخذ برأي مجلس شورى الدولة فيما لو طلبت هذا الرأي.

وبما أنه ينبغي معرفة ما اذا كان القرار المطعون فيه يعتبر متجاوزا لحد السلطة بسبب عدم استشارة مجلس شورى الدولة.

وبما أن المشرع اللبناني اناط بمجلس شورى الدولة نوعين من الاختصاصات : -  
اختصاص قضائي، حيث يعتبر المجلس قاضي المنازعات الإدارية (المحكمة الإدارية العليا التي تتولى القضاء الإداري/المادة 4 من نظام م.ش.د)؛ - إختصاص استشاري، وبموجبه يراقب المجلس إعداد النصوص التشريعية التي تنوي اصدارها الحكومة والنصوص الإدارية التنظيمية ( وقد حُدِّدَتْ مهام مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتنظيمية في المواد من 56 إلى 59 من نظامه).

وبما أن المادة 57 من نظام م.ش.د تنص على ما يلي: "يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها.

ويمكن أن يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه."

كما تنص المادة 56 على مساهمة مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، حيث يعطي رأيه فيها ويصوغ النصوص اذا ما طُلب منه ذلك.

وبما أنه يستفاد من أحكام المادتين المذكورتين بأن استشارة مجلس شورى الدولة تكون إختيارية في مشاريع القوانين والمعاهدات والتعاميم التفسيرية (غير التنظيمية) وفي

أي موضوع يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه. بالمقابل تكون استشارته *إلزامية* في مشاريع المراسيم التشريعية والنصوص التنظيمية.

وبما أن تحديد ما إذا كان يجب على الإدارة استشارة مجلس شورى الدولة قبل إصدار قرارها، يتوقف على معرفة الطبيعة القانونية لهذا القرار، أي تحديد ما إذا كان يندرج ضمن فئة القرارات التنظيمية التي تخضع لرقابة مجلس الشورى الإدارية المسبقة عملاً بالفقرة الأولى من المادة 57 المذكورة.

وبما اجتهد القضاء الإداري مستقر على اعتبار أن عدم إستطلاع رأي مجلس شورى الدولة في الحالات التي يوجب القانون استشارته فيها (لا سيما الحالات الواردة في الفقرة الأولى من المادة 57)، وإن كان رأيه لا يعتبر ملزماً للإدارة، يشكّل مخالفة للاصول الجوهرية التي يؤدي اغفالها إلى بطلان النصوص الصادرة دون التقيد بها؛ علماً أن عيب "مخالفة المعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة" هو أحد الأسباب التي تؤدي إلى إبطال العمل الإداري لتجاوز حد السلطة (المادة 108 -البند 3 من نظام م.ش.د.).

وبما ان القرار المطعون فيه، المتضمن تعديل سلسلة رواتب الموظفين وأجور الأجراء في بلدية بيروت، يدخل في عداد النصوص التنظيمية لتضمّنه قواعد عامة ومجردة، موجهة لمجموع هؤلاء الموظفين والاعضاء. (هنا يمكن التوسع قليلا في تعريف القرار الإداري التنظيمي).

وبما أنه يتبين من معطيات المسألة المطروحة أن القرار المطعون فيه ذو طابع تنظيمي، وأن بلدية بيروت لم تطلب رأي مجلس شورى الدولة بشأنه قبل إصداره، كما أنها لم تنكر هذه الواقعة بل تذرعت بأن رأي المجلس غير ملزم لها.

وبما أن البلدية المستدعى بوجهها تكون بذلك قد خالفت أحكام الفقرة الأولى من المادة 57 المذكورة، وبالتالي يعتبر قرارها المطعون فيه مشوباً بعيب مخالفة الأصول الجوهرية التي يؤدي اغفالها إلى البطلان.

لذلك،

**يقتضي إبطال القرار المطعون فيه لتجاوز حد السلطة.**

## الموضوع الرابع: مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون القضائية

### (الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة)

التمرين الأول: علّق على المعلومة التالية:

ينحصر الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة بالقضايا المنصوص عليها في

نظامه، ولهذا يعتبر المجلس المذكور بمثابة محكمة إدارية متخصصة أو إستثنائية.

تطرح المعلومة، موضوع التعليق، السؤال الآتي: هل يعتبر مجلس شورى الدولة محكمة

إدارية متخصصة، أي ذات اختصاص محصور بالقضايا التي أولاه المشرع النظر فيها؟

للإجابة على السؤال المطروح، يجب التفريق بين نوعين من المحاكم الإدارية (كما

هو الحال بالنسبة للقضاء العدلي) : المحاكم العادية ذات الاختصاص العام، التي يشمل

اختصاصها جميع الدعاوى الإدارية، باستثناء تلك التي أدخلها المشرع ضمن اختصاص

محكمة إدارية أخرى ( أي محكمة متخصصة ،أو هيئة إدارية ذات صفة قضائية تابعة

للقضاء الإداري) ؛ والمحاكم الإدارية المتخصصة ذات الاختصاص المحصور أو المُحدّد

(أو الاستثنائية) ،التي ينحصر اختصاصها بالدعاوى التي حددها القانون لها على سبيل

الحصر(مثال:ديوان المحاسبة، الهيئة العليا للتأديب، لجان الاعتراض على الضرائب

والرسوم...).

وبالعودة إلى نظام مجلس شورى الدولة، نجد أن المادة 60 (القديمة) منه كانت تنص

على ما يلي: " مجلس شورى الدولة هو المحكمة العليا العادية للقضايا الإدارية والمرجع

الاستئنافي او التمييزي في القضايا التي عيّنها القانون محكمة خاصة". ولكن وفقاً للنص الجديد لهذه المادة (بعد تعديلها بموجب القانون رقم 227 تاريخ 31 أيار 2000 الذي نص على إنشاء محاكم إدارية ابتدائية، لم تستحدث لتاريخه) أصبحت "المحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية" (الفقرة الأولى)، بينما أصبح مجلس شورى الدولة "المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا" (الفقرة الثانية).

وحيث يستفاد صراحة مما تقدم، أن مجلس شورى الدولة كان يُعتبر، وفقاً للمادة 60 المذكورة قبل تعديلها، القضاء الإداري العادي الذي يشمل اختصاصه جميع الدعاوى الإدارية التي لا تدخل ضمن إختصاص محكمة إدارية أخرى، ومن ثم فهو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، أي أن صلاحيته لا تنحصر فقط بالقضايا المنصوص عليها صراحة في نظامه. وما يؤكد ذلك النص القديم للمادة 61 التي كانت تنص على أن " ينظر مجلس شورى الدولة على الأخص...". فعبارة "على الأخص" تعني على سبيل المثال لا الحصر. ولكن القانون رقم 227 تاريخ 31 أيار 2000، الذي عدّل المواد 60 و 61 (وغيرها)، قلب هذه القاعدة جاعلاً من المحاكم الإدارية الابتدائية-التي لم تنشأ لتاريخه- القضاء الإداري العادي، أي قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، ومن مجلس شورى الدولة

محكمة إدارية متخصصة بالقضايا المنصوص عليها في نظامه ،بحيث بات اختصاصه مُحدّداً على سبيل الحصر.

وبما أن المحاكم الإدارية لم تبصر النور ولحين إنشائها، فإن الأحكام القديمة الواردة في المواد 60 و 61 ما تزال نافذة، لاستحالة تطبيق النصوص الجديدة، وبالتالي ما يزال مجلس شورى الدولة المحكمة العادية للقضايا الادارية ،اي قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، باستثناء تلك التي عهد بها المشرع إلى محاكم إدارية متخصصة وهيئات إدارية ذات صفة قضائية تابعة للقضاء الاداري.

وينبغي على كل ما تقدم اعتبار أن الإختصاص القضائي لمجلس شورى يشمل جميع المنازعات الإدارية ولا ينحصر بتلك المنصوص عليها صراحة وعلى سبيل المثال في نظامه (طبعاً ما عدا تلك التي أدخلها المشرع صراحة وعلى سبيل الحصر في اختصاص محكمة إدارية متخصصة)، ولهذا يعتبر المحكمة الإدارية العادية أي القضاء الإداري العادي، وذلك الي حين إنشاء المحاكم الإدارية ومباشرتها العمل.

التمرين الثاني: علّق على المعلومة التالية:

علق على ما يلي:

تُقَدَّم الدعاوى أمام مجلس شورى الدولة بشكل مراجعة ضد قرار إداري، ولا يمكن مطلقاً أن تُوجّه ضد الأفراد.

لمناقشة مدى صحة المعلومة المطروحة لا بد من الإجابة على السؤال التالي:

هل تقدم الدعاوى الادارية دائما بوجه الإدارة، أي ضد قرار صادر عن إحدى السلطات الإدارية، أم يمكن أن تكون الإدارة هي المستدعية والجهة المستدعى بوجهها شخصا من اشخاص القانون الخاص كالفردي مثلا؟

من حيث المبدأ لا يجوز تقديم دعوى أمام القضاء الإداري "إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الادارية" (المادة 67، الفقرة الأولى، من نظام م.ش.د). وهذا يعني أن الإدارة تكون، بصورة عامة، الجهة المستدعى بوجهها أمام مجلس شورى الدولة. أما الدعاوى التي تقدمها الإدارة ضد أشخاص القانون الخاص، بسبب اخلالهم بموجباتهم تجاهها، تخضع مبدئياً للقانون الخاص ولصلاحية القضاء العدلي.

ولكن المشرع اللبناني أوجد إستثناءً على هذا المبدأ (أي القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة 67 المذكورة) وأجاز، في حالة محددة، أن تكون الجهة المستدعى بوجهها احد أشخاص القانون الخاص، وذلك بنصه في الفقرة الخامسة من المادة 61 من نظام م.ش.د على صلاحية القضاء الإداري للنظر "في القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سببا للحكم عليها". فبموجب هذا النص الخاص يجوز للإدارة أن تتقدم بمراجعة أمام القضاء الإداري ضد الموظف (وهو شخص قانوني خاص/فرد) الذي يتسبب بصدور حكم بإلزامها بالتعويض عن خطأ شخصي ارتكبه هذا

الموظف أثناء قيامه بوظيفته، وذلك لمطالبته بإرجاع كامل أو جزء من مبلغ التعويض الذي تكبدته عنه. وهذه الدعوى الخاصة تسمى "دعوى رجوع الإدارة على الموظف العام".

خلاصة القول، كقاعدة عامة، لا يجوز تقديم الدعاوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري، وبصورة إستثنائية، يمكن للإدارة أن تتقدم بدعوى امام القضاء الإداري ضد احد موظفيها في حال ارتكابه خطأ كان سببا للحكم عليها بتعويض. وبالتالي تعتبر المعلومة المطروحة غير دقيقة.

التمرين الثالث: علق على ما يلي:

قرار مجلس شورى الدولة برد المراجعة لعدم صلاحيته للنظر بطلب التعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعي، والذي تسببت به مركبة تابعة للإدارة كانت تتحرك وتعمل في إطار ورشة اشغال عامة.

إن قرار مجلس شورى الدولة، موضوع التعليق، تصدى لمسألة جوهرية من مسائل التنازع الإداري، تتمحور حول مدى اختصاصه للنظر في قضية ذات موضوع مركّب ومتعلق بمسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة لها كانت تعمل في إطار ورشة اشغال عامة.

ويتبين من وقائع القرار أن المستدعي طلب التعويض عن الضرر اللاحق به والناجم عن المركبة التي كانت تتحرك في إطار ورشة اشغال عامة، ولكن مجلس شورى الدولة رد المراجعة لعدم صلاحيته للنظر فيها.

ان التعليق على القرار المطروح يستوجب تحديد النقطة القانونية التي يثيرها، وذلك تمهيدا لمناقشة الحل الذي قرره مجلس شورى الدولة وتقويمه وفقا للاحكام القانونية ولما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري في موضوع المراجعة الراهنة. ويمكن صياغة النقطة المثارة هنا كما يلي:

**هل يعتبر مجلس شورى الدولة مختصا للنظر في النزاع موضوع المراجعة المقدمة**

**اليه؟**

للإجابة على السؤال المطروح لابد من عرض النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع المراجعة والمبادئ التي استقر عليها اجتهاد القضاء الإداري والمتعلقة بتطبيق هذه النصوص.

فوفقا للمادة 61 من نظام م.ش.د ينظر القضاء الإداري "١... - في طلبات التعويض

عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة...

تخرج عن إختصاص القضاء الإداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن

حوادث المركبات وتنظر فيها المحاكم العدلية.

ويستفاد من الأحكام الواردة في المادة المذكورة أن المشرع أولى القضاء الإداري صلاحية النظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة، وبالمقابل أخرج من دائرة اختصاصه طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات وجعلها من صلاحية القضاء العدلي.

ويثور التساؤل، كيف فسّر وطبق القاضي الإداري هذه الأحكام؟ - فبالنسبة لطلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات، اعتبر مجلس شورى الدولة أنه يُشترط، لإعلان عدم صلاحيته في هذه القضايا، أن تكون المركبة تابعة للإدارة العامة وأن ينتج الضرر حصرا عن حوادث مرتبطة بقانون السير. ويظهر هنا بجلاء أن مجلس الشورى قيّد صلاحية القضاء العدلي، بحيث لا يكون هذا الأخير مختصا عفوا لمجرد وجود مركبة تابعة للإدارة. - أما فيما يتعلق باختصاص القاضي الإداري في منازعات الأشغال العامة، فإن الإجتهد مستقر - عملا بنظرية المفعول الجاذب للأشغال العامة - على اعتبار أن القضاء الإداري مختص للنظر بطلبات التعويض عن أي ضرر يتصل بالأشغال العامة، سواء أكان سببه المباشر أم غير المباشر أشغال عامة أو منشآت عامة، وحتى لو كان القائم بهذه الأشغال مرفق عام استثماري (سواء أكان مُدارا من قبل شخص عام أو شخص خاص/كصاحب الإمتياز مثلا). كذلك اعتبر الاجتهاد أن حوادث المركبات، سواء أكانت تابعة للإدارة أم للأفراد، التي يكون سببها الأشغال العامة تدخل أيضا في صلاحية القضاء الإداري وتخرج عن صلاحية القضاء العدلي. (راجع على سبيل المثال: قرار م.ش.د رقم

2016/507-2017 تاريخ 24 نيسان 2017، وقرارت أخرى منشورة في مجلة القضاء الإداري في لبنان التي تصدر عن مجلس شوري الدولة).

وينبني على ما تقدم أنه بموجب نص الفقرة الأخيرة من المادة 61 من نظام م.ش.د. تخرج من صلاحية القضاء الإداري قضايا التعويض عن حوادث المركبات التابعة للإدارة العامة والمرتبطة بحوادث السير حصراً، ويقتضي تفسير هذا النص، الذي يتضمن استثناءاً على مبدأ إختصاص القضاء الإداري، تفسيراً ضيقاً، أي في حدود التفسير الذي استقر عليه الاجتهاد. أما نص الفقرة الأولى من نفس المادة، فهو نص عام، يتضمن قاعدة عامة، واستقر الاجتهاد على تفسيره تفسيراً واسعاً يشمل كل ما يتصل بالاشغال العامة، بما فيها حوادث المركبات، العامة والخاصة، التي تتسبب أو يكون لهذه الاشغال علاقة بها. فالعبرة إذاً ليست لوجود المركبة وإنما لسبب الضرر والإطار الذي تعمل فيه.

واستناداً على ما تقدم، يُمكن القول بأن قرار مجلس شوري الدولة، موضوع التعليق، يتعارض مع الأحكام القانونية والمبادئ التي استقر عليها اجتهاد القضاء الإداري، وكان يتوجب عليه عدم رد المراجعة وإعلان صلاحيته للنظر بطلب المستدعي بالتعويض عن الضرر الذي اصابه بسبب مركبة تابعة للإدارة كانت تتحرك وتعمل في إطار ورشة اشغال عامة.

### التمرين الرابع: علق على ما يلي:

قرار مجلس شورى الدولة برّد المراجعة لعدم صلاحيته للنظر في طلب إبطال قرارات صادرة عن رئيس المجلس النيابي، يتضمن أولهما أحكاماً إستثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والإجراء في ملاك المجلس، ويتضمن ثانيهما إنهاء خدمة المستدعي لدى المجلس المذكور.

يتبين من معطيات القرار، موضوع التعليق، أن مجلس شورى الدولة قد قضى بربد المراجعة الزامية إلى إبطال قرارات صادرة عن رئيس المجلس النيابي، وذلك لعدم صلاحيته؛ وبالتالي يطرح هذا القرار النقطة القانونية التالية:

هل تخضع القرارات التي يصدرها رئيس المجلس النيابي بشأن موظفي وأجراء المجلس لرقابة القضاء الإداري؟ أو : مدى رقابة القضاء الإداري على شرعية الأعمال البرلمانية؟

يُجمع الفقه والإجتهاد على أن المجلس النيابي، بصفته السلطة التشريعية في الدولة، يتمتع، بموجب الدستور وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، باستقلال في ما يصدر عنه من تشريعات وقرارات؛ ومن ثم تخرج هذه التدابير من دائرة صلاحية القضاء الإداري والتي تنحصر في الرقابة على ما يصدر عن السلطات الإدارية من مراسيم وقرارات نافذة.

فمن حيث المبدأ، تُعتبر جميع التدابير التي يتخذها المجلس النيابي، بحسب المعيار العضوي، من الأعمال البرلمانية لأنها صادرة عن الهيئات البرلمانية التي تشمل مجموع

اعضاء المجلس وهيئة مكتبه ولجانه ورئيسه، وذلك حتى ولو كان بعضها، بحسب المعيار الموضوعي، اعمالا ذات طبيعة إدارية. واستقر الفقه والإجتهد على اعتبار أن قاعدة عدم صلاحية القضاء الإداري للنظر في الأعمال البرلمانية يجب أن تُفسّر تفسيراً واسعاً بحيث تشمل كل ما يصدر عن السلطة التشريعية من تدابير؛ وأن هذه القاعدة تتضمن مبدأ عاماً لا يمكن مخالفته أو الشذوذ عنه إلا بموجب نص تشريعي صريح. (راجع على سبيل المثال: م.ش.د.، قرار تاريخ 12 حزيران 1974، المجموعة الإدارية للاجتهد والتشريع، 1974، ص 130؛ رقم 88، تاريخ 7 تشرين الثاني 2002، م.ق.إ.، عدد 19، 2007، ص.193).

ولكن بعد صدور النظام الحالي لمجلس شورى الدولة بالقانون المنفذ بالمرسوم 10434 تاريخ 14 حزيران 1975، وضع المشرع، في نص صريح، إستثناءين على مبدأ عدم خضوع الأعمال البرلمانية لمراقبة القضاء الإداري، يتعلقان بقضايا الموظفين والمسؤولية الناجمة عن سير العمل الإداري والعقود التي تجريها الدوائر الإدارية في المجلس النيابي. فقد نصت المادة 61 على أن ينظر القضاء الإداري "في طلبات التعويض عن الأضرار... الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي" (الفقرة الأولى) وفي العقود الإدارية التي تجريها "الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة" (الفقرة 2)؛ كما نصت الفقرة 3 من نفس المادة على صلاحية القضاء الإداري للنظر "في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي".

وحيث يُستفاد من نص الفقرة 3 المذكورة، والتي تهمنا هنا، أن المشرع منح القضاء الإداري صلاحية النظر في المنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي حصراً، أي تلك المنازعات التي تنشأ عن قرارات إدارية غير تنظيمية (فردية أو جماعية) ولم يسمح له بمراقبة القرارات التنظيمية، أي أنظمة موظفي المجلس، عن الطريق الدعوى المباشرة أو عن طريق الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي.

وبما أن إخضاع بعض الأعمال البرلمانية لمراقبة القضاء هو إستثناء على مبدأ الفصل بين السلطات وعلى مبدأ عدم إختصاص القضاء الإداري لمراقبة شرعية الأعمال البرلمانية، فإن هذا الاستثناء يجب أن يُفسّر تفسيراً ضيقاً، أي على سبيل الحصر وفي حدود الحالات المنصوص عليها صراحة في الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 61 المذكورة أعلاه، ولا يجوز بالتالي أن يتناول رقابة القاضي الإداري للأعمال البرلمانية التنظيمية.

وبالعودة إلى قرار مجلس شورى الدولة، موضوع التعليق، يتبين لنا أنه قضى برد المراجعة لعدم صلاحيته للنظر في القرارين التاليين (الصادرين عن رئيس المجلس النيابي): -القرار الأول، يتضمّن "أحكاماً إستثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والاجراء في ملاك المجلس النيابي؛ -القرار الثاني، يتضمّن إنهاء خدمة المستدعي لدى المجلس. فالقرار الأول يعتبر من القرارات التنظيمية لتضمنه قواعد عامة ومجردة موجهة لمجموع الموظفين والاجراء في ملاك المجلس النيابي، ومن ثم فهو لا يخضع لرقابة القضاء الإداري (فعلى الرغم من طبيعته الإدارية، بحسب المعيار الموضوعي، لا يزال يعتبر من الأعمال البرلمانية المحصنة قضائياً، وهذا يدل على عدم تحول الإجتهد عن المعيار العضوي). أما بالنسبة للقرار

الثاني، فهو قرار فردي يتعلق بالمستدعي فقط (إنهاء خدمته في ملاك المجلس) ويعود بالتالي للقضاء الإداري مراقبة شرعيته باعتبار أن هذا النزاع من المنازعات الفردية المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 61 اعلاه.

وعليه، يمكن القول بأن قرار مجلس شورى الدولة قد أصاب لجهة رد المراجعة لعدم صلاحيته للنظر في قرار رئيس المجلس النيابي المتضمن أحكاماً إستثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والاجراء في ملاك المجلس باعتباره عملاً تنظيمياً من الأعمال البرلمانية غير الخاضعة لرقابته. ولكنه اخطأ في تطبيق القانون لجهة إعلان عدم صلاحيته للنظر في القرار الثاني، المتضمن إنهاء خدمة المستدعي لدى المجلس النيابي، لأن المشرع أجاز له صراحة مراقبة شرعيته، وكان يتوجب عليه بالتالي قبول المراجعة فيما يتعلق بالقرار المذكور.

التمرين الخامس: في إطار دعوى عالقة أمام القضاء العدلي، وداخلة في صلاحيته، حصل خلاف بين طرفي النزاع حول مدلول وشرعية قرار إداري.

1- هل يحق للطرف الذي يدفع أمام القضاء العدلي بغموض او بعدم شرعية قرار إداري

أن يتقدم مباشرة بدعوى التفسير وتقدير المشروعية أمام القضاء الإداري؟

كلا، لم ينص المشرع اللبناني على جواز تقديم دعوى التفسير وتقدير مشروعية العمل

الإداري مباشرة أمام مجلس شورى الدولة من قبل احد أطراف دعوى عالقة أمام القضاء العدلي.

فبموجب المادة 65 من نظام م.ش.د، على المحاكم العدلية أن " ترجئ بت الدعاوى التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير او تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحياتها (الفقرة 4).

يعرض الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة... " (الفقرة 5). وبموجب الفقرة 3 من المادة 73 من نفس النظام، يجب إفادة من القاضي او رئيس المحكمة الناظر بالدعوى الأساسية اذا كانت المراجعة مقدمة بشأن تفسير او تقدير صحة عمل إداري. "

وحيث يتضح من أحكام المادة 63 معطوفة على المادة 73 المذكورتين، بأن تقديم مراجعة تفسير العمل الإداري او تقدير مشروعيته، عندما يخرج النظر به عن صلاحية القاضي العدلي الناظر بالدعوى، يستوجب إحالة او طلب من هذا القاضي، بحيث يرفض مجلس شورى الدولة قبول هذه المراجعة ما لم يُرفق الاستدعاء بإفادة من القاضي المذكور.

2- ماذا سيقدر القضاء العدلي في حال دفع امامه احد طرفي النزاع بغموض او بعدم

#### مشروعية القرار الاداري؟

لمعرفة القرار الذي يُفترض أن يتخذه القضاء العدلي في حال دفع أمامه أحد طرفي النزاع بغموض او بعدم مشروعية القرار الاداري، يجب تحديد نوع المحكمة النازرة في النزاع، أي اذا كانت محكمة مدنية أم محكمة جزائية، وذلك لاختلاف صلاحية كل من القاضي المدني والقاضي الجزائي في تفسير وتقدير شرعية العمل الإداري.

فبالنسبة للمحاكم المدنية، فقد استقر الاجتهاد على عدم صلاحيتها في تقدير صحة القرار الإداري، سواء أكان تنظيميا ام غير تنظيمي؛ كما لا يجوز لها تفسير القرار الإداري غير التنظيمي، باعتبار أن هذه المسائل تعتبر "مسائل معترضة". وفي هذه الحالة يجب على المحاكم المدنية ان تتوقف عن النظر في الدعوى القائمة لديها وإحالة صاحب المصلحة (الفريق الذي تقدم بالدفع أو الأكثر عجلة) إلى القضاء الإداري للبت في معنى أو صحة العمل الاداري، عملا بالفقرتين 4 و 5 من المادة 65 من نظام م.ش.د. (هنا يُغلب مبدأ "استقلال القضاء الإداري عن القضاء العدلي" على مبدأ "قاضي الاصل هو قاضي الفرع"). بالمقابل يحق للمحاكم المدنية، فقط، تفسير القرار الإداري التنظيمي (أو الأنظمة الإدارية) باعتبار أن هذه الأخيرة تشتمل على قواعد عامة ومجردة كالقوانين (عملا بالمثل القائل: من يملك الأكثر يملك الأقل؛ وبما أنه يجوز للمحاكم المدنية تفسير القوانين، التي تسمو على الأنظمة الإدارية، فإنه يحق لها إذاً تفسير هذه الانظمة). تجدر الإشارة الى أن الاجتهاد اللبناني تبنى هنا الحل المعتمد في فرنسا.

اما بالنسبة للمحاكم الجزائية، فإن الفقه والاجتهاد مستقران على التفريق بين القرار الإداري التنظيمي والقرار غير التنظيمي، بحيث يحق للقاضي الجزائي تفسير الأنظمة الادارية وتقدير صحتها، باعتبار أن هذه المسائل تعتبر من "المسائل الاولى" التي يجوز لهذا القاضي فصلها، عملا بقاعدة قاضي الأصل هو قاضي الفرع، دون ضرورة الاستحصال على رأي القضاء الإداري بشأنها، وذلك بهدف تسريع العدالة الجزائية (يُلاحظ هنا أنه تم

إهمال مبدأ استقلال القضاء الإداري عن القضاء العدلي). ويشير الفقه اللبناني إلى أن المادة 770 من قانون العقوبات اللبناني-التي تمنح القاضي الجزائي سلطة إنزال العقوبة التكميلية بكل من يخالف الأنظمة الإدارية أو البلدية الصادرة وفقا للقانون- تصلح كسند لحق القاضي الجزائي في تقدير صحة القرار الإداري التنظيمي الذي يتوقف عليه فرض عقوبة جزائية (راجع: د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط. 1، بيروت، 2007، ص. 264-265). بالمقابل، لا يجوز للقاضي الجزائي تفسير أو تقدير صحة القرار الإداري غير التنظيمي، بل يتوجب عليه أن يستأخر الفصل في الدعوى العالقة أمامه وإحالة صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري، عملا بالمادة 65 من نظام م.ش.د. المذكورة. (راجع: م.ش.د.، قرار رقم 304، تاريخ 21 شباط 2001، مجلة القضاء الإداري في لبنان، عدد 16، جزء 1، ص. 445؛ رقم 382 تاريخ 15 آذار 2001، نفس المرجع، ص. 549).

يُلاحظ هنا أن المشرع اللبناني لم يتبع المشرع الفرنسي الذي يُجيز للقاضي الجزائي تفسير وتقدير صحة جميع القرارات الإدارية التنظيمية وغير التنظيمية، وذلك للحؤول دون إبطاء سير الدعوى الجزائية (المادة 111-5 من قانون العقوبات الفرنسي المعدل في أول آذار 1994).

هذا ويشترط الاجتهاد لاعتبار تفسير أو تقدير صحة العمل الإداري من المسائل المعترضة أمام القضاء العدلي: ١- أن يكون معنى العمل الإداري غامضا أو مبهما أو أن

تكون مشروعيتها غير واضحة ؛٢- أن يكون الفصل في مسألة تفسير اوتقدير مشروعية هذا العمل مؤثرا في حل النزاع وضروريا للحكم في الدعوى العالقة أمامه القاضي العدلي. وذلك للحؤول دون استغلال أطراف النزاع للمسائل المعترضة من أجل إبطاء سير الدعوى. فعند تخلف هذين الشرطين او احدهما، اي اذا كان العمل الإداري صريحا لا لبس فيه او اذا كانت صحته واضحة ولم تثر الشك لدى القاضي العدلي، فعندها بحق لهذا الأخير البت بالمسألة بنفسه، باعتبارها من المسائل الاولية لا المعترضة. (راجع: د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام الجزء 2 ،مراقبة العمل الإداري، لا دار نشر، ط.2، بيروت، 2012، ص.571-572).

### 3- ما هي القيمة القانونية لقرار مجلس شورى الدولة بتفسير وتقدير صحة القرار الإداري؟

تتص الفقرة 5 من المادة 65 من نظام م.ش.د على أن مجلس شورى الدولة يُعفي "أيا ملزما للمحاكم العدلية في القضية التي أُعطي الرأي من أجلها. " وهذا يفيد بكل وضوح أن القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة بتفسير او تقدير صحة العمل الإداري يتمتع بقوة ملزمة للمحكمة العدلية التي طلبت الرأي ولسائر المحاكم العدلية اذ اعترضتها نفس المسألة التي طُلب الرأي من أجلها. كما تجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس شورى الدولة بشأن مشروعية عمل إداري او عدم مشروعيته يتمتع بحجية مطلقة تسري على الكافة.

#### 4- هل يحق لمجلس شورى الدولة إبطال القرار الإداري في حال قرر عدم مشروعيته،

##### بناء على إحالة من القضاء العدلي؟

كلا، لم ينص المشرع اللبناني على حق مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الإداري غير المشروع، في إطار مراجعة تفسير وتقدير صحة العمل الإداري بناء على إحالة من القضاء العدلي. بل يحق له فقط تفسير العمل الإداري، أي تحديد مدلوله وتقدير صحته، أي مدى اتفاهه مع أحكام القانون، دون أن يتجاوز ذلك إلى إصدار حكم بإبطالها؛ لأن الحكم بذلك يكون مبدئياً في إطار مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة.

#### 5- هل يمكن التقدم مباشرة أمام مجلس شورى الدولة بدعوى تفسير العمل الإداري، دون

##### أن يكون هناك دعوى عالقة أمام القضاء العدلي؟ وما هي شروط قبول هذه الدعوى؟

نعم، يمكن تقديم مراجعة تفسير العمل الإداري مباشرة أمام مجلس شورى الدولة دون أن يكون هناك دعوى عالقة أمام القضاء العدلي. وتُعدّ هذه المراجعة إستثنائية، بحيث تنحصر صلاحية مجلس الشورى بتفسير العمل الإداري الغامض -دون ابطاله- الذي ينتج عنه نزاعاً جدياً بين الإدارة والمتعاقد معها (إذا كان العمل عقداً إدارياً) أو بينها وبين صاحب العلاقة أو المعني بالقرار (إذا كان العمل قراراً إدارياً).

أما شروط قبول هذه المراجعة فقد حددها الإجتهااد الإداري، ويمكن اجمالها كما يلي:

#### 1- عدم وجود دعوى عالقة أمام القضاء العدلي، بل خلاف قائم حول ماهية القرار الإداري

أو حول تفسير بند من بنود العقد الإداري مثلاً.

2- أن يكون طلب التفسير جدياً، أي أن ينشأ عن غموض العمل الإداري نزاع قانوني أو خلاف بين الفريقين.

3- أن يكون للمستدعي مصلحة أكيدة ومشروعة لطلب التفسير مباشرة.

(راجع: د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الثاني: مراقبة العمل الإداري، لا دار نشر، ط. 2، بيروت، 2012، ص. 715).

وتجدر الإشارة إلى أن مراجعة التفسير المباشرة لا تخضع لقواعد المهل القضائية، كما لا يُشترط لتقديمها ربط النزاع مسبقاً مع الإدارة.

وإذا كان يحق لمجلس شورى الدولة النظر في طلب تفسير العمل الإداري، فإنه لا يملك تفسير القوانين وإبداء الرأي في تطبيقها بناء على طلب مباشر من أحد المتقاضين (راجع: قرار م.ش.د. تاريخ 21، تشرين الثاني، 1962، المجموعة الإدارية للاجتihad والتشريع/شدياق، 1963، ص. 94).

## الموضوع الخامس: معايير إختصاص مجلس شورى الدولة

### (توزيع الصلاحيات بين القضاء الإداري والقضاء العدلي)

التمرين الأول: ماذا سيقدر مجلس شورى الدولة في حال تقدم المستدعي بمراجعة يطلب فيها ابطال مرسوم صادر عن مجلس الوزراء متضمن إحالة قضية إعتداء على أمن الدولة الداخلي إلى المجلس العدلي وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 363 من قانون أصول المحاكمات الجزائية؟

إن المسألة المطروحة تثير النقطة القانونية التالية:

هل يختص مجلس شورى الدولة بالنظر في مرسوم إحالة قضية إعتداء على أمن الدولة الداخلي إلى المجلس العدلي ؟

بما ان المستدعي يطلب إبطال مرسوم صادر عن مجلس الوزراء متضمن إحالة قضية إعتداء على أمن الدولة الداخلي إلى المجلس العدلي.

وبما أن مسألة الصلاحية تتعلق بالانتظام العام ويتوجب إثارتها عفوا ولو لم يدل بها أطراف النزاع.

وبما أنه يقتضي، إذاً، معرفة ما اذا كان النزاع موضوع المراجعة الحاضرة،اي طلب إبطال مرسوم صادر عن مجلس الوزراء يتضمن إحالة قضية إعتداء على أمن الدولة الداخلي إلى المجلس العدلي، يدخل في صلاحية القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة).

وبما أنه يُستفاد من أحكام نظام م.ش.د. (لا سيما المواد 60 إلى 65، 67 و 105، النافذة حالياً بالرغم من تعديلها)، التي تحدد الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، أن هذا الأخير هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية ينظر فيها بالدرجة الأولى والاخيرة (مثال مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة، ومراجعات القضاء الشامل المنصوص عليها في المواد 61، 63 و 65 من نظام م.ش.د) بالإضافة لكونه المرجع الاستئنافي أو التمييزي للقضايا الادارية التي عيّنها القانون محكمة إدارية متخصصة (مثال ديوان المحاسبة والهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية كالمهئة العليا للتأديب وسائر المجالس التأديبية ولجان الاعتراض على الضرائب والرسوم...). كما يُستفاد من المواد المذكورة أن إختصاص القضاء الإداري يدور حول العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة، في إطار ممارستها لوظيفتها الإدارية (أي في نطاق تنظيم سير عمل المرافق العامة) وذلك عندما تستخدم امتيازات السلطة العامة (أي إمتيازات القانون العام) تحقيقاً للنفع العام؛ وقد أوجد العلم والاجتهاد قرينة على أن القرارات الصادرة في هذا السياق تشكل قرارات إدارية . كما نصّ المشرع صراحة على أن تقديم المراجعة امام القضاء الإداري، سواء أكانت داخلية ضمن نطاق قضاء الإبطال أو القضاء الشامل، لا يكون إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري نافذ وضارّ، تنظيمي أم غير تنظيمي، صادر عن السلطة الادارية ( راجع المواد 63، 65، 67، 68 و 105 ).

وبما أنه ولئن كان إختصاص القضاء الإداري يدور، من حيث المبدأ، حول العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية وتستخدم إمتيازات القانون العام، فإن هذا المبدأ ليس مطلقاً بحيث تخرج بعض المنازعات ذات الطابع الإداري، والتي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، عن دائرة إختصاص القضاء الإداري، إمّا لارتباطها بمبدأ الفصل بين السلطات (كالأعمال الحكومية المحصنة قضائياً بموجب اجتهاد راسخ، والأعمال التي لها صفة تشريعية او عدلية والتي لا يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري بموجب المادة 105 من نظام م.ش.د/ اي الأعمال البرلمانية، باستثناء تلك المنصوص عليها في الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 61، والأعمال المتعلقة بسير مرفق عام القضاء العدلي) وإمّا لخصوعها لصلاحيّة القضاء العدلي بناء على ما استقر عليه الإجتهد بشأن توزيع الصلاحيات بين جهتيّ القضاء الإداري والعدلي، والذي اعتبر أنه مقابل المنازعات المحجوزة بطبيعتها للقضاء الإداري (والتي تنشئ عن العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة تدير مرفقاً عاماً مستخدمةً إمتيازات القانون العام)، يوجد منازعات محجوزة بطبيعتها للقضاء العدلي (مثال منازعات الملكية الخاصة والحريات الأساسية لا سيما في حالات الاستيلاء والتعدي، المنازعات المتعلقة بسير عمل او نشاط المرافق العامة، سيما المؤسسات العامة، الاستثمارية، المنازعات المرتبطة بإدارة الشخص العام لأملكه الخاصة... وبصورة عامة يقرر الاجتهاد صلاحية القضاء العدلي في كل نشاط تتخلى فيه الإدارة العامة عن إستخدام إمتيازات القانون العام) ؛ أو بناء على تدخّل من المشرّع الذي يعود له مخالفة قواعد توزيع

الإختصاص بين القضاء الإداري والعدلي (الأمثلة عديدة على المنازعات ذات الطابع الإداري والتي أدخلها القانون صراحة في صلاحية القضاء العدلي، نذكر منها: المنازعات المتعلقة بالمراسلات والأشياء المضمونة بالبريد، التعويض عن أخطاء أمين السجل العقاري ورئيس المكتب العقاري المعاون، الأضرار الناشئة عن تسجيل الأبنية والمنشآت كآثار تاريخية وتلك الناتجة عن حوادث المركبات والآليات التابعة للإدارة ..../تراجع القوانين المتعلقة بالموضوعات المذكورة).

وبما أن المادة 105 من نظام م.ش.د. تنص على أنه " لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة....ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية او عدلية".

وبما أن الإجتهد مستقر، فيما يتعلق بالأعمال القضائية العدلية، على التفريق، من جهة، بين الأعمال ذات الطبيعة القضائية المتصلة بسير مرفق عام القضاء العدلي التي لا يجوز للقاضي الإداري إجراء رقابته عليها عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء العدلي عن القضاء الإداري، مثل الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم العدلية وجميع الأعمال المتخذة تمهيدا لصدورها وتلك المتخذة تنفيذا لهذه الأحكام وأعمال الضابطة العدلية ...اي كل ما يتعلق بأصول المحاكمات المدنية والجزائية؛ وبين، من جهة أخرى، الأعمال المتصلة بتنظيم مرفق عام القضاء العدلي التي تدخل في صلاحية القضاء الإداري لأنها تشكل أعمالاً إدارية تخرج عن صلاحية القضاء العدلي، مثل التدابير المتعلقة بإنشاء او

إحداث محاكم او بالغائها وبشؤون القضاة ومساوهم الوظيفي كالتعيين والترفيغ والنقل والتدرج والعقوبات المسلكية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. (راجع: م.ش.د.، قرار رقم 501، تاريخ 21 أيار 2001 ، م.ق.إ.، عدد 17، سنة 2005، ص. 719؛ رقم 241، تاريخ 4 شباط 1997، م.ق.إ.، عدد 12، سنة 1998، ص. 259 ؛ رقم 360، تاريخ 12 شباط 1996، م.ق.إ.، عدد 10، ص. 462....)

وبما أن القرارات المتعلقة بإحالة الدعاوى أمام المحاكم العدلية المختصة، كما هو الحال بالنسبة للقرار المطعون فيه والمتضمن إحالة دعوى بقرار من مجلس الوزراء على المجلس العدلي وفقاً للأصول المنصوص عليها في المادة 363 من قانون أ.م.ج.، تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الأصول المتبعة لدى المحاكم الجزائية، وتندرج بالتالي ضمن فئة الأعمال المتصلة بسير مرفق عام القضاء العدلي والتي تخرج عن صلاحية القضاء الإداري.

وبما أنه يقتضي بناء على كل ما تقدم إعتبار أن مجلس شوري الدولة غير صالح للنظر بالمرسوم المطعون فيه.

**التمرين الثاني: ماذا سيقدر مجلس شوري الدولة في حال تقدم المستدعي بمراجعة يطلب فيها ابطال قرار المدير العام للاحوال الشخصية برفض تدوين تغيير مذهبه في سجلات الاحوال الشخصية؟ علماً بأن المادة 86 من قانون أصول المحاكمات المدنية تنص على صلاحية القاضي المنفرد المدني للنظر في دعاوى النفوس.**

إن المسألة المطروحة تثير النقطة القانونية التالية:

هل يختصّ مجلس شورى الدولة بالنظر في قرار المدير العام للأحوال الشخصية

المتضمن رفض تدوين تغيير مذهب في سجلات الأحوال الشخصية ؟

بما ان المستدعي يطلب إبطال قرار المدير العام للأحوال الشخصية برفض تدوين

تغيير مذهبه في سجلات الأحوال الشخصية .

وبما أن مسألة الصلاحية تتعلق بالانتظام العام ويتوجب إثارتها عفوا ولو لم يدل بها

أطراف النزاع.

وبما أنه يقتضي، إذًا، معرفة ما اذا كان النزاع موضوع المراجعة الحاضرة،اي طلب

إبطال قرار مدير عام الأحوال الشخصية المتضمن رفض تدوين تغيير مذهب يدخل في

صلاحية القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة).

وبما أنه يُستفاد من أحكام نظام م.ش.د.(لا سيما المواد 60 إلى 65، 67 و 105

،النافذة حاليا بالرغم من تعديلها) ،التي تحدد الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة

،أن هذا الأخير هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية ينظر فيها بالدرجة الأولى

والاخيرة (مثال مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة، ومراجعات القضاء الشامل المنصوص

عليها في المواد 61، 63 و 65 من نظام م.ش.د) بالإضافة لكونه المرجع الاستئنافي او

التمييزي للقضايا الادارية التي عيّ لها القانون محكمة إدارية متخصصة (مثال ديوان

المحاسبة والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية كالهيئة العليا للتأديب وسائر المجالس

التأديبية ولجان الاعتراض على الضرائب والرسوم...). كما يُستفاد من المواد المذكورة أن إختصاص القضاء الإداري يدور حول العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة، في إطار ممارستها لوظيفتها الإدارية (اي في نطاق تنظيم سير عمل المرافق العامة) وذلك عندما تستخدم امتيازات السلطة العامة (اي إمتيازات القانون العام) تحقيقاً للنفع العام؛ وقد أوجد العلم والاجتهاد قرينة على أن القرارات الصادرة في هذا السياق تشكل قرارات إدارية. كما نصّ المشرع صراحة على أن تقديم المراجعة امام القضاء الإداري، سواء أكانت داخلة ضمن نطاق قضاء الإبطال او القضاء الشامل، لا يكون إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري نافذ وضارّ، تنظيمي ام غير تنظيمي، صادر عن السلطة الادارية (راجع المواد 63، 65، 67، 68 و 105 ).

وبما أنه ولئن كان إختصاص القضاء الإداري يدور، من حيث المبدأ، حول العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية وتستخدم إمتيازات القانون العام، فإن هذا المبدأ ليس مطلقاً بحيث تخرج بعض المنازعات ذات الطابع الإداري، والتي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، عن دائرة إختصاص القضاء الإداري، إمّا لارتباطها بمبدأ الفصل بين السلطات (كالأعمال الحكومية المحصّنة قضائياً بموجب اجتهاد راسخ، والأعمال التي لها صفة تشريعية او عدلية والتي لا يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري بموجب المادة 105 من نظام م.ش.د/ اي الأعمال البرلمانية، باستثناء تلك المنصوص عليها في الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 61، والأعمال المتعلقة بسير مرفق عام القضاء العدلي) وإمّا

لخصوها لصلاحيه القضاء العدلي بناء على ما استقر عليه الاجتهاد بشأن توزيع

الصلاحيات بين جهتي القضاء الإداري والعدلي، والذي اعتبر أنه مقابل المنازعات المحجوزة بطبيعتها للقضاء الإداري (والتي تنشئ عن العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة تدير مرفقاً عاماً مستخدمة إمتيازات القانون العام)، يوجد منازعات محجوزة بطبيعتها للقضاء العدلي (مثل منازعات الملكية الخاصة والحريات الأساسية لا سيما في حالات الاستيلاء والتعدي، المنازعات المتعلقة بسير عمل أو نشاط المرافق العامة، سيما المؤسسات العامة، الاستثمارية ، المنازعات المرتبطة بإدارة الشخص العام لأملكه الخاصة... وبصورة عامة يقرر الاجتهاد صلاحية القضاء العدلي في كل نشاط تتخلى فيه الإدارة العامة عن إستخدام إمتيازات القانون العام)؛ أو بناء على تدخل من المشرع الذي يعود له مخالفة قواعد توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والعدلي (الأمثلة عديدة على المنازعات ذات الطابع الإداري والتي أدخلها القانون صراحة في صلاحية القضاء العدلي، نذكر منها: المنازعات المتعلقة بالمراسلات والأشياء المضمونة بالبريد، التعويض عن أخطاء أمين السجل العقاري ورئيس المكتب العقاري المعاون، الأضرار الناشئة عن تسجيل الأبنية والمنشآت كأثار تاريخية وتلك الناتجة عن حوادث المركبات والآليات التابعة للإدارة، قضايا الجنسية والأحوال الشخصية ..../تراجع القوانين المتعلقة بالموضوعات المذكورة).

وبما أن قضايا النفوس تتناول الاحداث المتعلقة بحالة الاشخاص المدنية، الواردة في قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية الصادر في 7 كانون الأول 1951، والمتعلقة بالولادة والزواج والطلاق والوفاة وتغيير المذهب ومحل الإقامة...

وبما أن ولئن كانت قضايا النفوس يمكن أن تتضمن قرارات إدارية يتخذها مأمور النفوس او مدير عام الأحوال الشخصية أو غيرهم من الموظفين المختصين، كما هو الحال بالنسبة للقرار المطعون فيه، فإنه يعود للمشرع إخراج مثل هذه القرارات التي تدخل في عداد مسائل الأحوال الشخصية، عن صلاحية القضاء الإداري، المختص من حيث المبدأ، وجعلها من صلاحية القضاء العدلي. وهذا ما نصت عليه المادة 86 من قانون أ.م.م.

وبما أن مسألة تعديل قيد المستدعي في سجلات الأحوال الشخصية وطلب تدوين تغيير مذهبه فيها تدخل ضمن إطار قضايا النفوس والأحوال الشخصية التي تدخل في صلاحية القضاء العدلي، وتحديدًا في صلاحية القاضي المنفرد المدني عملاً بالمادة 86 المذكورة.

وبما أنه يقتضي بناء على كل ما تقدم إعتبار أن مجلس شورى الدولة غير صالح للنظر بالقرار المطعون فيه.

**التمرين الثالث: ماذا سيقدر مجلس شورى الدولة في حال تقدم المستدعي بمراجعة يطلب فيها إبطال أمر التحصيل الصادر بحقه عن وزارة المالية وذلك لعدم قانونيته .**

إن المسألة المطروحة تثير النقطة القانونية التالية:

هل يختص مجلس شورى الدولة بالنظر في طلب إبطال أوامر التحصيل ؟

بما ان المستدعي يطلب إبطال أمر التحصيل الصادر بحقه عن وزارة المالية وذلك لعدم صحته.

وبما أن مسألة الصلاحية تتعلق بالانتظام العام ويتوجب إثارتها عفوا ولو لم يدل بها أطراف النزاع.

وبما أنه يقتضي، إذاً، معرفة ما اذا كان النزاع موضوع المراجعة الحاضرة، أي طلب إبطال امر التحصيل لعدم قانونيته، يدخل في صلاحية القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة).

وبما أنه يُستفاد من أحكام نظام م.ش.د. (لا سيما المواد 60 إلى 65، 67 و 105، النافذة حالياً بالرغم من تعديلها)، التي تحدد الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، أن هذا الأخير هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية ينظر فيها بالدرجة الأولى والاختيرة (مثال مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة، ومراجعات القضاء الشامل المنصوص عليها في المواد 61، 63 و 65 من نظام م.ش.د) بالإضافة لكونه المرجع الاستئنافي او التمييزي للقضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة إدارية متخصصة (مثال ديوان

المحاسبة والهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية كالهئية العليا للتأديب وسائر المجالس التأديبية ولجان الاعتراض على الضرائب والرسوم...). كما يُستفاد من المواد المذكورة أن إختصاص القضاء الإداري يدور حول العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة، في إطار ممارستها لوظيفتها الإدارية (اي في نطاق تنظيم سير عمل المرافق العامة ) وذلك عندما تستخدم امتيازات السلطة العامة (اي إمتيازات القانون العام) تحقيقاً للنفع العام؛ وقد أوجد العلم والاجتهاد قرينة على أن القرارات الصادرة في هذا السياق تشكل قرارات إدارية . كما نصّ المشرع صراحة على أن تقديم المراجعة امام القضاء الإداري، سواء أكانت داخلية ضمن نطاق قضاء الإبطال او القضاء الشامل، لا يكون إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري نافذ وضارّ، تنظيمي ام غير تنظيمي، صادر عن السلطة الادارية ( راجع المواد 63، 65، 67، 68 و 105 ).

وبما أنه ولئن كان إختصاص القضاء الإداري يدور، من حيث المبدأ، حول العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية وتستخدم إمتيازات القانون العام، فإن هذا المبدأ ليس مطلقاً بحيث تخرج بعض المنازعات ذات الطابع الإداري، والتي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، عن دائرة إختصاص القضاء الإداري، إمّا لارتباطها بمبدأ الفصل بين السلطات (كالأعمال الحكومية المحصنة قضائياً بموجب اجتهاد راسخ، والأعمال التي لها صفة تشريعية او عدلية والتي لا يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري بموجب المادة 105 من نظام م.ش.د/ اي الأعمال البرلمانية، باستثناء تلك المنصوص عليها في الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 61، والأعمال المتعلقة بسير مرفق عام القضاء العدلي) وإمّا

لخصوعها لصلاحيه القضاء العدلي بناء على ما استقر عليه الاجتهاد بشأن توزيع  
 الصلاحيات بين جهتي القضاء الإداري والعدلي، والذي اعتبر أنه مقابل المنازعات المحجوزة  
 بطبيعتها للقضاء الإداري (والتي تنشئ عن العمل الإداري الذي يصدر عن سلطة عامة  
 تدير مرفقاً عاماً مستخدمةً إمتيازات القانون العام)، يوجد منازعات محجوزة بطبيعتها للقضاء  
 العدلي (مثل منازعات الملكية الخاصة والحريات الأساسية لا سيما في حالات الاستيلاء  
 والتعدي، المنازعات المتعلقة بسير عمل أو نشاط المرافق العامة، سيما المؤسسات العامة،  
 الاستثمارية، المنازعات المرتبطة بإدارة الشخص العام لأملكه الخاصة... وبصورة عامة  
 يقرر الاجتهاد صلاحية القضاء العدلي في كل نشاط تتخلى فيه الإدارة العامة عن استخدام  
 إمتيازات القانون العام) ؛ أو بناء على تدخل من المشرع الذي يعود له مخالفة قواعد توزيع  
 الاختصاص بين القضاء الإداري والعدلي (الأمثلة عديدة على المنازعات ذات الطابع  
 الإداري والتي أدخلها القانون صراحة في صلاحية القضاء العدلي، نذكر منها: المنازعات  
 المتعلقة بالمراسلات والأشياء المضمونة بالبريد، التعويض عن أخطاء أمين السجل العقاري  
 ورئيس المكتب العقاري المعاون، الأضرار الناشئة عن تسجيل الأبنية والمنشآت كآثار  
 تاريخية وتلك الناتجة عن حوادث المركبات والآليات التابعة للإدارة، قضايا الجنسية والأحوال  
 الشخصية، الاعتراض على أوامر التحصيل الصادرة عن الإدارة.../تراجع القوانين المتعلقة  
 بالموضوعات المذكورة).

وبما أن أوامر التحصيل هي بطبيعتها قرارات إدارية نافذة تصدر عن الإدارة العامة  
 بارادتها المنفردة وتقضي بالزام المدين تجاهها بدفع مبلغ من المال بموجب أمر تنفيذي.

وبما أنه وبالرغم من الطبيعة الإدارية لأوامر التحصيل، لاستيفائها شروط القرار الإداري النافذ والضار، فإن المشرع اللبناني أخرجها بنص صريح من اختصاص القضاء الإداري واناط أمر النظر فيها بالقضاء العدلي؛ حيث تنص المادة 45 من قانون المحاسبة العمومية على أن "... الديون والواردات التي لم تعين القوانين النافذة طرق تصفيتها وتحصيلها، وإجراء الملاحقة بشأنها، فتصفى بموجب أوامر تحصيل يصدرها رئيس الإدارة المختصة وتُحصّل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

يمكن الاعتراض على أمر التحصيل أمام المحكمة العدلية الصالحة في محل إقامة المعترض خلال شهرين من تاريخ تبليغ المدين شخصياً أو في محل إقامته ..."

وبما أنه يستفاد من أحكام المادة 45 المذكورة أن البحث في قانونية أمر التحصيل يخرج عن صلاحية القضاء الإداري ومن اختصاص القضاء العدلي.

وبما أنه وتأسيساً على ما تقدم فإنه يتوجب على مجلس شورى الدولة رد المراجعة الرامية إلى طلب إبطال أمر التحصيل الصادر عن وزارة المالية لعدم الصلاحية.

(راجع: م.ش.د.، قرار رقم 124 تاريخ 18 تشرين الثاني 2004 ، م.ق.إ.، عدد 21، سنة 2009، ص. 190؛ رقم 8، تاريخ 2 تشرين الأول 2003، م.ق.إ.، عدد 20، سنة 2008 ، ص.5؛ رقم 381، تاريخ 27 شباط 2002، م.ق.إ.، عدد 17، سنة 2005، ص.520 ؛ رقم 311 ، تاريخ 18 شباط 1998، عدد 13، سنة 1999، ص.325؛ ...)

### التمرين الرابع: عالج المسألة الآتية في صيغة حكم

تقدم المستدعي سمير لدى مجلس شورى الدولة بمراجعة، مستوفية الشروط الشكلية، يطلب فيها إبطال القرار الصادر عن رئيس هيئة التفتيش القضائي بتاريخ 2003/11/17 والمتضمن التأكيد على جميع القضاة وعلى جميع رؤساء الأقسام عدم قبول الوكالات المجرة للأساتذة المحامين من قبل موكلهم إلا بعد قيدها في السجل المخصوص لدى نقابتهم أصولاً، وذلك بسبب تجاوزه حد السلطة.

طلبت الدولة في لائحتها الجوابية ردّ المراجعة باعتبار أن التدبير المطعون فيه بالإبطال يتصل بتسيير المرفق العام القضائي العدلي، لا سيما أن المادة 98 من قانون القضائي العدلي تخول هيئة التفتيش القضائي مراقبة حسن سير القضاء وأعمال القضاة وموظفي الأقسام وسائر الأشخاص التابعين لها.

#### الحل:

بعد الاطلاع على وقائع ومعطيات المسألة المطروحة يتبين أنها تثير النقطة القانونية

الآتية:

في صلاحية القضاء الإداري للنظر في المراجعة (أو) هل إن القرار المطعون فيه

يتصل بسير المرفق القضائي العدلي ويستتبع بالتالي عدم صلاحية القضاء الإداري للنظر

فيه؟

بما أن المستدعي (سمير) تقدم بمراجعة لدى مجلس شورى الدولة يطلب فيها إبطال القرار الصادر عن رئيس هيئة التفتيش القضائي والمتعلق بتسجيل الوكالات المنظمة من الموكلين لمحاميهم لدى نقابة المحامين، وذلك بسبب تجاوزه حدّ السلطة.

وبما أن المستدعي بوجهها (الدولة) تطلب ردّ المراجعة لأن التدبير المطعون فيه يتصل بسير المرفق العام القضائي العدلي.

وبما أنه يقتضي معرفة ما إذا كان التدبير المطعون فيه يتصل بتسيير المرفق العام القضائي العدلي ويخرج تالياً عن صلاحية مجلس شورى الدولة أم أنه قرار إداري يتعلق بتنظيم هذا المرفق العام ويدخل في إختصاص القضاء الإداري أمر النظر فيه.

وبما أن المادة 67 من نظام القضاء الإداري في لبنان تنص على أنه **لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية**، كما أن المادة 105 من النظام نفسه تنصّ على أنه **لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة... ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة فيما يتعلّق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية**.

وبما أن إجتهد القضاء الإداري مستقر، فيما يتعلق بالأعمال القضائية العدلية، على التفريق بين الأعمال المتصلة بتسيير المرفق القضائي وبين تلك المتصلة بتنظيم هذا المرفق العام، فاعتبر النزاعات الناشئة عن الأولى من إختصاص القضاء العدلي لأنها تشكل نواة العمل القضائي العدلي الذي لا يجوز للقاضي الإداري إجراء رقابته عليه عملاً بمبدأ

استقلالية كل من القضائين العدلي والإداري (كالأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم العدلية، جميع الأعمال المتخذة تمهيداً لصدورها وتلك المتخذة تنفيذاً لهذه الأحكام... أي جميع الأعمال المتعلقة بأصول المحاكمات القضائية) أما النزاعات المتعلقة بتنظيم القضاء العدلي فقد اعتبرها داخلة ضمن إختصاص القضاء الإداري لأنها تشكل أعمالاً إدارية تخرج عن صلاحية القضاء العدلي (كإجراءات إنشاء أو إلغاء المحاكم العدلية أو إجراءات تحضيرها للعمل، وتلك المتعلقة بأوضاع القضاة كالتعيين والترقية والنقل والتدرج والعقوبات المسلكية...) ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

وبما أنه بالعودة إلى وقائع ومعطيات المسألة المطروحة يتبين أن القرار المطعون فيه الصادر عن رئيس هيئة التفتيش القضائي للتأكيد على القضاة ورؤساء الأقسام بعدم قبول الوكالات إلا بعد قيدها لدى نقابة المحامين أصولاً، والذي يندرج ضمن مهام هيئة التفتيش القضائي في مراقبة حسن سير القضاء وفقاً للمادة 98 من قانون القضاء العدلي، لا يمت بصلة إلى تنظيم المرفق العام القضائي العدلي بل يتعلق بأصول قبول الدعوى وبالتالي بسير هذا المرفق العام، ويدخل بالتالي ضمن إختصاص القضاء العدلي، الأمر الذي يستتبع إعلان عدم صلاحية مجلس شورى الدولة لفصل النزاع الناشئ عنه.

لذلك إن مجلس شورى الدولة، سيقر ردّ المراجعة لعدم صلاحيته النظر بها.

## الموضوع السادس: محكمة حل الخلافات (م.ح.خ)

تمرين وحيد: حدد/ي الإجابة او الإجابات الصحيحة

أولاً: إن الجهة المختصة للنظر في الخلافات على الصلاحية السلبية بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية هي:

- 1 - هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل.
- 2 - مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة.
- 3 - الهيئة العامة لمحكمة التمييز.
- 4 - محكمة حل الخلافات.

ثانياً: تكون رئاسة محكمة حل الخلافات دورية بين:

- 1 - الرئيس الأول لمحكمة التمييز ونائب رئيس م.ش.د. لمدة سنة قضائية.
- 2 - الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس م.ش.د. لمدة سنتين قضائيتين.
- 3 - النائب العام لدى محكمة التمييز ورئيس م.ش.د. لمدة سنة قضائية.
- 4 - الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس م.ش.د. لمدة سنة قضائية.

ثالثاً: يقوم بمهمة مفوض الحكومة لدى م.ح.خ. :

- 1 - مفوض الحكومة لدى م.ش.د. بصورة دائمة.
- 2 - النائب العام لدى محكمة التمييز بصورة دائمة.
- 3 - مفوض الحكومة لدى م.ش.د. عندما يرأس م.ح.خ. رئيس م.ش.د. .
- 4 - النائب العام لدى محكمة التمييز عندما يرأس م.ح.خ. رئيس م.ش.د. .

رابعاً: تتكون م.ح.خ. ،بالإضافة إلى الرئيس ومفوض الحكومة، من الأعضاء الآتي ذكرهم:

1 - نائب رئيس م.ش.د.،مستشار في م.ش.د.،رئيس غرفة في محكمة التمييز ورئيس محكمة الاستئناف؛ وعضوان اضافيان،هما: مستشار في م.ش.د. ومستشار في محكمة التمييز.

2 - رئيس الغرفة الأعلى درجة في م.ش.د.،مستشار في م.ش.د.،رئيس غرفة في محكمة التمييز ومستشار في محكمة التمييز؛ وعضوان اضافيان، هما: مستشار في محكمة التمييز ومستشار في م.ش.د..

3 - نائب رئيس م.ش.د.، مستشار في م.ش.د.، رئيس غرفة في محكمة التمييز ورئيس محكمة الاستئناف؛ وعضوان اضافيان، هما: رئيس غرفة في م.ش.د. ومستشار في محكمة التمييز.

4 - رئيس الغرفة الأعلى درجة في م.ش.د.،مستشار في م.ش.د.، رئيس غرفة في محكمة التمييز ومستشار في محكمة التمييز؛ وعضوان اضافيان، هما: رئيس محكمة الاستئناف ومستشار في م.ش.د. .

خامساً: تنظر م.ح.خ. في :

1 - الخلافات على الصلاحية السلبية بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية.

2 - الخلافات على الصلاحية الإيجابية بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية.

**3- الخلافات الناجمة عن التناقض بين حكمين صادرين أحدهما عن محكمة عدلية والثاني عن محكمة إدارية.**

**4 - الخلافات في التناقض الناتج عن تباين الإجتهااد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية.**

**سادسا : يُشترط لقبول المراجعة أمام م.ح.خ. للبت في الخلاف على الصلاحية السلبية:**

**1 - أن يكون الخلاف ناتجا عن قرارين صادرين بعدم الصلاحية، بالدرجة الاخيرة، في قضية واحدة، الأول عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية؛ويمكن تقديم المراجعة في أي وقت.**

**2 - أن يكون الخلاف ناتجا عن قرارين صادرين بعدم الصلاحية، في قضية واحدة، الأول عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية، ولا يشترط أن يكون هذان القراران صدرا بالدرجة الاخيرة؛ ويجب أن تقدم المراجعة ضمن مهلة شهرين ابتداء من تبليغه آخر قرار بعدم الصلاحية.**

**3 - ان يكون الخلاف ناتجا عن قرارين صادرين بعدم الصلاحية، في قضية واحدة، الأول عن محكمة عدلية والثاني عن هيئة إدارية ذات صفة قضائية تابعة للقضاء العدلي، ويمكن أن يكون هذان القراران صدرا بالدرجة الاخيرة؛ ويجب تقديم المراجعة في مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الاخير مبرما.**

**4 - أن يكون الخلاف ناتجا عن قرارين صادرين بعدم الصلاحية في قضية واحدة، الأول عن محكمة إدارية والثاني عن هيئة إدارية ذات صفة قضائية تابعة للقضاء العدلي، ويمكن**

أن يكون هذان القراران صدرا بالدرجة الاخيرة؛ ويجب أن تقدم المراجعة ضمن مهلة شهرين ابتداء من تبلغه آخر قرار بعدم الصلاحية.

**سابعا : لا يكون هناك خلاف سلبي على الصلاحية:**

**1 -** اذا كان العمل الإداري موضوع النزاع محصّن قضائيا كالعمل الحكومي مثلا.

**2 -** اذا كان العمل الإداري موضوع النزاع لا يدخل في صلاحية ايّ من القضائين الإداري والعدلي.

**3 -** اذا كان العمل الإداري موضوع النزاع لا يدخل في صلاحية المحكمة التي أعلنت عدم صلاحيتها ولكنه من صلاحية محكمة أخرى تابعة لنفس الجهة القضائية.

**4 -** اذا كان العمل الإداري موضوع النزاع يخرج عن صلاحية المحكمة العدلية التي أعلنت عدم صلاحيتها ولكنه من صلاحية محكمة إدارية متخصصة.

**ثامنا : يجب أن تقدم المراجعة أمام م.ح.خ للبت في الخلاف على الصلاحية السلبية بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية:**

**1 -** في مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الاخير مبرما.

**2 -** في مهلة شهرين ابتداء من تبلغه آخر قرار بعدم الصلاحية.

**3 -** في أي وقت لأنها لا تخضع لمهلة قانونية.

**4 -** في مهلة شهرين ابتداء من تبلغه أول قرار بعدم الصلاحية.

**تاسعا: يُشترط لقبول المراجعة أمام م.ح.خ للبت في التناقض بين حكمين ينتج عنه تخلف**

**عن إحقاق الحق:**

**1 -** أن يصدر حكمان أحدهما عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية، وأن يكونا فصلا في أساس النزاع ذي الموضوع الواحد، ولا يُشترط أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها؛ ويجب أن تقدم المراجعة في مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الاخير مبرما.

**2 -** أن يصدر حكمان أحدهما عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية، وأن يكونا فصلا في أساس النزاع ذي الموضوع الواحد، ولكن من الضروري أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها؛ ويجب أن تقدم المراجعة ضمن مهلة شهرين ابتداء من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الاخير مبرما.

**3 -** أن يصدر حكمان أحدهما عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية، وليس من الضروري أن يكونا فصلا في أساس النزاع ذي الموضوع الواحد، ولكن يجب أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها؛ كما يجب أن تقدم المراجعة ضمن مهلة شهرين ابتداء من تبلغه آخر قرار بعدم الصلاحية.

**4 -** أن يصدر حكمان أحدهما عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية، وأن يكونا فصلا في أساس النزاع ذي الموضوع الواحد، ولا يُشترط أن يكون المتخاصمون أنفسهم أو الأسباب ذاتها؛ ويمكن تقديم المراجعة في أي وقت لأنها لا تخضع لمهلة قانونية.

عاشرا: تنظر م.ح.خ. في التناقض الناتج عن تباين الإجتهد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية، وفقا للأحكام الآتية:

1 - تبت م.ح.خ. في هذا التباين بناء على طلب الفريق ذي المصلحة، سواء أكان من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص. ويجب تقديم المراجعة ضمن مهلة شهرين ابتداء من تبليغه القرار الذي نتج عنه تباين في الإجتهد. ولا يمكن للقرار الذي يصدر عن المحكمة أن يفيد المتخاصمين أو يسيئ إليهم، وليس له أية قيمة قانونية.

2 - تبت م.ح.خ. في هذا التباين بناء على طلب هيئة القضايا في وزارة العدل. ويمكن أن تقدم المراجعة في أي وقت. ولا يمكن للقرار الذي يصدر عن المحكمة نفعا للقانون أن يفيد المتخاصمين أو يسيئ إليهم، ولكنه يأخذ صفة الإجتهد الملزم بالنسبة للدعاوى التي لا تزال عالقة أمام المحاكم العدلية والإدارية والتي لم يُبت بها بعد.

3 - تبت م.ح.خ. في هذا التباين بناء على طلب هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل. ويمكن أن تقدم المراجعة في أي وقت. ولا يمكن للقرار الذي يصدر عن المحكمة نفعا للقانون أن يفيد المتخاصمين أو يسيئ إليهم، ولكنه يأخذ صفة الإجتهد الملزم بالنسبة للدعاوى التي لا تزال عالقة أمام المحاكم العدلية والإدارية والتي لم يبت بها بعد.

4 - تبت م.ح.خ. في هذا التباين بناء على طلب كل من الفريق ذي المصلحة وهيئة القضايا في وزارة العدل. ويمكن أن تقدم المراجعة ضمن مهلة شهرين ابتداء في أي وقت. والقرار الذي يصدر عن المحكمة نفعا يمكن أن يفيد المتخاصمين بالنسبة للدعاوى التي لا تزال عالقة أمام المحاكم العدلية والإدارية والتي لم يبت بها بعد.

## تصحيح التمرين

الإجابات الصحيحة هي:

أولاً: 4

ثانياً: 4

ثالثاً: 4

رابعاً: 1 و 2

خامساً: 1, 3 و 4

سادساً: 2 و 4

سابعاً: 1, 2 و 3

ثامناً: 2

تاسعاً: 1

عاشراً: 2 .

## الموضوع السابع: الشروط الشكلية لقبول المراجعة أمام مجلس شورى الدولة

(+ الأسباب التي تؤدي إلى إبطال القرار الإداري لتجاوز حد السلطة)

تمرين وحيد: عالج المسألة التالية في صيغة الحكم

تقدمت جمعية لبنانية، مؤلفة أصولاً وفقاً لأحكام قانون الجمعيات اللبناني لعام 1909، من مجلس شورى الدولة بمراجعة بواسطة وكيلها القانوني بتاريخ 2014/12/27 بوجه الدولة اللبنانية، تطلب فيها قبولها شكلاً وإبطال البلاغ رقم 2014/20 الصادر عن وزير الداخلية والبلديات بتاريخ 2014/6/14 والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/6/27، وتضمنين المستدعى بوجهها الرسوم والمصاريف والأتعاب.

وقد أدلت المستدعية بما يلي:

- إن البلاغ المطعون فيه تضمن التزامات لم يفرضها قانون الجمعيات، كإشترط قيام كافة الجمعيات بإخطار وزارة الداخلية مسبقاً بالانتخابات التي تجريها لتشكيل هيئاتها، وبكل تعديل في نظامها الأساسي وتغيير اسمها أو مكانها تحت طائلة سحب العلم والخبر منها حكماً.

- إن البلاغ المطعون فيه صدر عن وزير الداخلية دون استطلاع رأي مجلس شورى

الدولة.

- أنها تقدمت بكتاب إلى وزير الداخلية بتاريخ 2014/8/27 طالبت فيه بتعديل البلاغ المطعون فيه بما يتوافق مع أحكام قانون الجمعيات بإعتبار أنه لا يحق لسلطة إدارية أن تصدر أعمالاً مخالفة لنص تشريعي. وبقي الكتاب المذكور دون جواب.

**طلبت المستدعى بوجهها ردّ المراجعة في الشكل والأساس وذلك للأسباب التالية:**

- لعدم قابلية البلاغ الصادر عن الوزير المذكور للطعن بالإبطال لتجاوز حدّ السلطة لأنه مجرد بلاغ توجيهي وتعميم للتذكير بأحكام ونصوص قانون الجمعيات لشرحها وتوضيحها.

- لعدم أهلية الجمعية المستدعية للتقاضي.

- لعدم صفة ومصلحة الجمعية المستدعية، لأن البلاغ المطعون فيه ليس من شأنه إحداث الضرر الأكيد والحالّ بها.

- لتقديم المراجعة خارج المهلة القانونية، وأنه لا عبرة للكتاب الذي تقدمت به الجمعية المستدعية بإعتبار أن الطعن في القرارات الصريحة لا يستوجب ربط النزاع.

- وإستطراداً، لأن عدم إستشارة مجلس شورى الدولة لا تعيب البلاغ المطعون فيه فيما لو تمّ اعتباره قراراً نافذاً، لأن رأي المجلس المذكور لا يلزم الإدارة بالأخذ به.

إستخرج النقاط التي تثيرها هذه المسألة وإبحث في الحلول المناسبة لها، بإطار حكم قضائي، في ضوء أحكام ومبادئ القانون الإداري، معتبراً أن الوقائع المعروضة ثابتة.

**الحل:**

بعد الاطلاع على وقائع ومعطيات المسألة المطروحة يتبين لنا أنها تثير النقاط

القانونية الآتية:

**أولاً: في الشكل**

1- في الصلاحية.

2- في أهلية الجمعية المستدعية للتقاضي.

3- في صفة ومصلحة الجمعية المستدعية للإدعاء.

4- في قابلية البلاغ المطلوب إبطاله للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

5- في مهلة المراجعة.

**ثانياً: في الأساس**

1- لجهة طلب إبطال البلاغ المطعون فيه بسبب عدم إستشارة مجلس شورى الدولة.

2- لجهة السبب المتعلق بمخالفة البلاغ المطعون فيه لقانون الجمعيات.

**أولاً: في الشكل****1- في الصلاحية:**

بما أن الدولة تطلب رد المراجعة لعدم صلاحية القضاء الإداري.

وبما أن مسألة الصلاحية تتعلق بالانتظام العام ويتوجب إثارتها عفواً ولو لم يدل بها

أطراف النزاع.

وبما أنه بالإستناد إلى المواد 65 و 67 و 105 من نظام مجلس شورى الدولة يدور إختصاص هذا المجلس حول القرار الإداري ويرتبط به، وأن تقديم المراجعة أمامه سواء أكانت داخلية ضمن نطاق قضاء الإبطال أو القضاء الشامل لا يكون إلا بشكل مراجعة ضدّ قرار إداري نافذ صادر عن السلطة الإدارية، أي ضدّ المراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة تمارس وظيفة إدارية.

وبما أن العمل الإداري هو ذلك الذي يصدر عن سلطة عامة في إطار ممارستها لوظيفتها الإدارية، وقد أوجد العلم والإجتهد قرينة على أن القرارات الصادرة في هذا السياق تشكل قرارات إدارية، بحيث يعتبر العمل أو القرار إدارياً عندما يتم إتخاذ من قبل سلطة إدارية في إطار ممارستها لإمتيازات السلطة العامة أو بهدف تنظيم سير عمل المرافق العامة تحقيقاً للنفع العام، كما هي الحال عليه بالنسبة للقرارات التي يتخذها الوزراء في إطار ممارستهم لسلطتهم التنظيمية المنصوص عليها في إطار المادة 66 من الدستور اللبناني.

وبما أن العمل المطعون فيه (البلاغ) والصادر عن وزير الداخلية والبلديات بصفته سلطة إدارية يعتبر من الأعمال ذات الصفة الإدارية التي تدخل في إطار إختصاصات وزارته وذلك بصرف النظر عما إذا كانت متجاوزة لحد السلطة أم لا، وبالتالي يكون مجلس شورى الدولة مختصاً للنظر في هذه المراجعة.

## 2- في أهلية التقاضي:

بما أن الدولة المستدعى بوجهها تطلب ردّ المراجعة لعدم أهلية الجمعية المستدعية للتقاضي.

وبما أنه يجب معرفة ما إذا كانت الجمعية المستدعية تتمتع بأهلية التقاضي.

وبما أن الأشخاص المعنويين من الحق الخاص كالجمعيات والنقابات وسواها من الهيئات، تُعتبر متمتعة بالأهلية للمثول أمام القضاء بمجرد تمتعها بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية بحكم القانون وبمجرد تأليفها وفق الأصول.

وبما أن إجتهد مجلس شورى الدولة مستقر على إعتبار أن الجمعيات تتمتع بالأهلية اللازمة لمباشرة مراجعة الإبطال طعنًا في بعض الأعمال والإجراءات التي تمسّ أو تطلّ مصالحها أو كيائها أو الأهداف التي يدافعون عنها.

وبما أن الجمعية المستدعية هي جمعية مؤلفة حسب الأصول وفقاً لأحكام قانون الجمعيات لعام 1909 وتتمتع بالتالي بالأهلية للمثول أمام القضاء، فيقتضي بالتالي رد ما أدلت به الدولة لهذه الجهة لعدم استناده إلى أساس قانوني صحيح.

## 3- في صفة ومصلحة الجمعية المستدعية للإدعاء:

بما أن الدولة المستدعى بوجهها تطلب رد المراجعة في الشكل لعدم صفة ومصلحة الجمعية المستدعية لأن البلاغ المطعون فيه ليس من شأنه إحداث الضرر الأكيد والحال بها ولكونه لا يستهدفها بصورة مباشرة.

وبما أنه ينبغي معرفة ما إذا كانت الجهة المستدعية تتمتع بالصفة والمصلحة للمدعاة.

وبما أن إجتهد مجلس شورى الدولة مستقر على إعتبار أن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة لا تُقبل إلا ممّن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه وفقاً لأحكام المادة 106 من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أنه في قضايا الإبطال لتجاوز حدّ السلطة فإن الصفة للإدعاء تنبعث من المصلحة للإدعاء باعتبار أن الغاية المتوخاة في قضايا الإبطال هي حماية مبدأ الشرعية وليس الدفاع عن حقوق شخصية، فيكفي أن يكون الطاعن صاحب مصلحة لإبطال القرار الإداري المشكوك منه دون أن يكون صاحب حق معتدى عليه، وهذا يعني أن مفهوم الصفة في قضايا الإبطال يندمج في المصلحة ويترتب على ذلك أن الطاعن تتوفر فيه الصفة المطلوبة للإدعاء كلّما كانت له مصلحة في طلب الإبطال. (قرار م.ش.د. رقم 388 تاريخ 2015/3/10، غير منشور).

وبما أنه إذا كان شرط توفر المصلحة العامة لا يكفي بذاته لقبول مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة كونها ليست مراجعة شعبية، وإنما يجب أن يؤدي طلب الإبطال إلى تحقيق مصلحة خاصة وشخصية تشكّل قرينة على جدية المراجعة وبحيث يستفيد الطاعن من إبطال القرار المطعون فيه.

وبما أن القضاء الإداري يبدي تساهلاً ملحوظاً في نطاق قضاء الإبطال لتجاوز حدّ السلطة لجهة تقدير مسألة صفة ومصلحة الأشخاص المعنويين من الحق الخاص كالجمعيات متوخياً، في ذلك التساهل، على السواء مصلحة المتقاضين ومراعاة مبدأ الشرعية.

وبما أن الاجتهاد يستقر على اعتبار أن الجمعيات تتمتع بالمصلحة الجماعية التي تخولها الصفة للإدعاء إذا كانت المراجعة مقدمة طعناً في قرارات من شأنها أن تطل الأهداف التي تدافع عنها أو تمسّ بالمصالح المشتركة لأعضائها أو بالمركز القانوني لجميع أو لبعض المنتسبين إليها.

وبما أن الاجتهاد الإداري توسّع في نطاق قضاء الإبطال معتبراً أن المصلحة لا ترقى إلى رتبة المصلحة في القضاء الشامل التي تشترط لقيامها الإعتداء على حق معيّن، بل أصبح قاضي الإبطال مرناً في تقدير المصلحة التي أصبحت تتسع لتشمل النتائج الضارة المحتملة على وجه أكيد فيكتفي القاضي بأن يكون هناك إمكان حصول الضرر وإحتمال إفادة الطاعن في المستقبل من إبطال القرار المطعون فيه ولو لم يكن من المؤكد أن إبطال القرار المطعون فيه يُكسب الطاعن نفعاً عاجلاً أو أكيداً.

وبما أنه، وبالعودة إلى وقائع ومعطيات المسألة، يتبيّن لنا أن القرار المطعون فيه يشدّد في رقابة وزارة الداخلية والبلديات (الإدارة) على الجمعيات ويتضمّن تهديداً بسحب العلم والخبر منها.

وبما أن من شأن ذلك أن يلحق الضرر بالجمعية المستدعية، وبالتالي يكون لها الصفة والمصلحة الشخصية والمباشرة للطعن بالبلاغ المطلوب إبطاله.

وعليه يُردّ الدفع المدلى به من الدولة لهذه الجهة.

#### 4- في قابلية البلاغ المطلوب إبطاله للطعن أمام مجلس شورى الدولة:

بما أن الجمعية المستدعية تطلب إبطال البلاغ رقم 20/2014 الصادر عن وزير الداخلية والبلديات بتاريخ 2014/6/14.

وبما أن الدولة المستدعى بوجهها تدلي بعدم قابلية البلاغ المطعون فيه للطعن بالإبطال لتجاوز حدّ السلطة لأنه مجرد بلاغ توجيهي وتعميم للتذكير بأحكام ونصوص قانون الجمعيات لشرحها وتوضيحها.

وبما أنه يجب معرفة ما إذا كان البلاغ المطعون فيه مستوفياً شروط القرار الإداري القابل للطعن.

وبما أنه عملاً بأحكام المواد 65 من نظام مجلس شورى الدولة فقرة 1 "ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء". كما تنص المادة 67 من النظام ذاته على أنه "لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضدّ قرار صادر عن السلطة الإدارية". كذلك تنص المادة 105 من ذات النظام على أنه "لا يمكن

**تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة إلا ضدّ قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية."**

وبما أنه يستفاد من أحكام هذه المواد ومما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري أنه لا يمكن تقديم مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة إلا ضدّ قرار إداري نافذ أي نهائي صادر عن سلطة إدارية تملك حق إصداره على نحو نهائي بعد إستكمال كافة مراحل الإدارة اللازمة (أعمال تمهيدية) دونما حاجة إلى معاملة أخرى، وضارّ أي أن يكون هذا القرار مولّداً بذاته للآثار القانونية أو له بذاته تأثير على المركز القانوني للأشخاص الذين إستهدفهم في حقوقهم وذو صلة مباشرة بوضع الآثار القانونية موضع التنفيذ.

وبما أن إجتهد القضاء الإداري مستقر بالمقابل على اعتبار أن التدابير والأعمال الإدارية غير القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة هي تلك التدابير الداخلية كالتعاميم والتعليمات التي تصدرها الإدارة بهدف شرح أو تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية لتأمين تطبيقها بصورة صحيحة، والتي لا يكون لها أية مفاعيل على الوضع القانوني للمعنيين بها، مثال التدابير الداخلية التي تصدر عن الرئيس التسلسلي في مواجهة رؤوسيه بقصد تسيير العمل العادي للمرفق وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

وبما أن العلم والاجتهاد يعتبران من جهة أخرى أن التعليمات والتعاميم تشكل قراراً إدارياً نافذاً بحدّ ذاته وقابلاً للطعن أمام القضاء الإداري عندما تضيف موجبات جديدة على

المعنيين بها بالشكل الذي تؤدي معه إلى التأثير في مركزهم القانون أو تطل بمفاعيلها الأشخاص الثالثين غير المعنيين بها، كما هي الحال بالنسبة للتعاميم التنظيمية التي تتضمن إنشاء قاعدة عامة ملزمة.

(قرار رقم 429 تاريخ 2005/4/14، م.ق.إ.، عدد 21 سنة 2009، ص 738).

وبما أنه، وبالعودة إلى معطيات المسألة المطروحة، يتبين أن البلاغ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات والموجه إلى الجمعيات، وبما يتضمنه من موجبات تتمثل بفرض عقوبات على الجمعيات (سحب العلم والخبر منها) في حال مخالفة أحكامه، غير منصوص عليها في قانون الجمعيات لعام 1909، إنما يتضمن أحكاماً تنظيمية منشئة لوضعية قانونية جديدة تمس كافة الجمعيات، ولا يندرج بالتالي في عداد التعاميم أو البلاغات التوجيهية خلافاً لإدلاء الدولة المستدعي بوجهها، بل يشكل قراراً إدارياً نافذاً وضاراً وقابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة بطريق الإبطال لتجاوز حد السلطة. وعليه يردّ الدفع المدلى به من الدولة لهذه الجهة.

### 5- في مهلة المراجعة:

بما أن الدولة المستدعي بوجهها تطلب ردّ المراجعة شكلاً لتقديمها خارج المهلة القانونية.

وبما أنه يقتضي معرفة ما إذا كانت المراجعة مقدمة ضمن المهلة القانونية.

وبما أن المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة تنص في الفقرة الأولى منها على أن "مهلة المراجعة شهران تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ".

وبما أن العمل الإداري الذي له طابع تنظيمي هو الذي يُنشئ أو يعدّل أو يلغي مركزاً قانونياً معيناً إنطلاقاً مما يتضمّنه من قواعد عامة ومجرّدة تحكم الوضعية القانونية لفئة معيّنة من الأشخاص المعنيين به.

وبما أن البلاغ المطعون فيه تضمّن أحكاماً وموجبات موجهة إلى كافة الجمعيات، مما يُفضي إلى اعتباره قراراً إدارياً تنظيمياً لتضمّنه قواعد عامة ومجرّدة تمسّ بالوضعية أو المركز القانوني لجميع الجمعيات، وبالتالي إن مهلة الطعن فيه تبدأ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وبما أن القرار المطعون فيه صدر عن الإدارة بتاريخ 2014/6/14 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/6/27، وبالتالي فمن المفترض أن تبدأ مهلة الطعن من اليوم التالي للنشر أي في 2014/6/28 وتنتهي في 2014/8/28. ولكن الجهة المستدعية تقدمت بتاريخ 2014/8/27، أي ضمن مهلة الطعن، بكتاب إلى وزير الداخلية لمطالبته بتعديل البلاغ الصادر عنه، وبقي هذا الكتاب دون جواب. ويعتبر الاجتهاد هذا الكتاب بمثابة مراجعة إدارية إستراتيجية.

وبما أنه عملاً بأحكام المادة 71 من نظام مجلس شورى الدولة **تنقطع مهلة المراجعة: 1-** إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، وفي هذه الحال تبتدئ المهلة من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الإدارية ولا تنقطع المهلة إلا بسبب مراجعة واحدة".

وبما أن الجهة المستدعية، كما يتبين من وقائع المسألة، تقدّمت بمراجعة إدارية استرحامية بتاريخ 2014/8/27 أي ضمن المهلة القانونية للطعن، وبقيت دون جواب.

وبما أنه يترتب على هذه المراجعة الإدارية قطع مهلة الطعن والتي تبتدئ مجدداً من تاريخ القرار الضمني أي بتاريخ 2014/10/28 وتنتهي بتاريخ 2014/12/28.

وبما أن الجمعية المستدعية تقدمت بمراجعتها بتاريخ 2014/12/27 فتكون المراجعة الحاضرة واردة ضمن المهلة القانونية.

وبما أن المراجعة المقدمة من الجمعية تستوفي سائر الشروط الشكلية المفروضة قانوناً، فتكون بالتالي مقبولة شكلاً.

## ثانياً: في الأساس

### 1- في السبب المتعلق بعدم إستشارة مجلس شورى الدولة:

بما أن الجهة المستدعية تطلب إبطال البلاغ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات لصدوره دون إستشارة مجلس شورى الدولة.

وبما أن الدولة المستدعى بوجهها تطلب رد المراجعة في الأساس لأن عدم استشارة مجلس شورى الدولة لا تعيب البلاغ المطعون فيه باعتبار أن رأي المجلس المذكور غير ملزم لها.

وبما أنه يقتضي معرفة ما إذا كان يقتضي استشارة مجلس شورى الدولة قبل إصدار البلاغ المطلوب إبطاله.

وبما أنه عملاً بأحكام المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة، **يجب أن يُستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصّت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها. ويمكن أن يُستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم، وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء إستشارته فيه.**

وبما أن تحديد ما إذا كان يقتضي استشارة مجلس شورى الدولة قبل إصدار العمل أو القرار الإداري، يتوقف بدوره على الطبيعة القانونية للعمل الإداري وما إذا كان يدخل في فئة النصوص التنظيمية بمفهوم الفقرة الأولى من المادة 57 المذكورة.

وبما أنه تبين لنا أعلاه (النقطة المتعلقة بمهلة المراجعة) أن القرار المطعون فيه يدخل في عداد القرارات الإدارية التنظيمية كونه يتضمن قواعد عامة مجردة تستهدف جميع الجمعيات.

وبما أن الإجتهد مستقر على اعتبار أنّ عدم استطلاع رأي مجلس شورى الدولة، في الحالات التي يوجب القانون استشارته فيها، يشكل مخالفة للأصول التي نصّت عليها الفقرة الأولى من المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة، وهذا يعني أن معاملة استطلاع رأي مجلس شورى الدولة مسبقاً تُعتبر من الأصول أو المعاملات الجوهرية التي يؤدي إغفالها إلى إبطال النصوص التنظيمية الصادرة دون التقيد بها، عملاً بالفقرة 2 من المادة 108 من نظام م.ش.د، وإن كان رأيه غير ملزم للإدارة.

وبما أنه يتبيّن من معطيات المسألة أن وزير الداخلية والبلديات لم يستشر مجلس شورى الدولة قبل إصداره للبلاغ، الذي سبق إثبات كونه يشكل قراراً إدارياً تنظيمياً، وفقاً لما تقرضه الفقرة الأولى من المادة 57 المذكورة.

وبما أنه يكون البلاغ المطعون فيه في ضوء ما تقدم مشوباً بعيب تجاوز حد السلطة، ويقتضي بالتالي إبطاله لإتخاذه خلافاً للأصول أو المعاملات الجوهرية.

## 2- في السبب المتعلق بمخالفة البلاغ المطعون فيه لقانون الجمعيات:

بما أن الجهة المستدعية تطلب إبطال البلاغ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات كونه تضمّن أحكاماً تخالف قانون الجمعيات.

وبما أن حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات تعتبر من الحريات الأصلية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعتها ضمن دائرة القانون في المادة 13 منه، وبالتالي لا يجوز وضع قيود عليها إلا بنص قانوني، كما لا يجوز إخضاعها لأي تدخّل من جانب الإدارة.

وبما أنه عملاً بمبدأ تسلسل القواعد القانونية لا يجوز للإدارة أن تتخذ قرارات، سواء أكانت تنظيمية أم غير تنظيمية، تتجاوز فيها النصوص التشريعية.

وبما أنه عملاً بالفقرة 3 من المادة 108 من نظام م.ش.د، يتوجب على هذا الأخير أن يُبطل الأعمال الإدارية **إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة**.

وبما أنه يتبين من معطيات المسألة أن وزير الداخلية والبلديات ضمنّ البلاغ الصادر عنه أحكاماً قانونية تخالف ما جاء في قانون الجمعيات لعام 1909، لا سيما بإيراده أسباباً لسحب العلم والخبر من الجمعيات غير منصوص عليها في التشريع، وبالتالي يكون هذا البلاغ مخالفاً للقانون ومتجاوزاً لحد السلطة.

### لذلك

سيقرر مجلس شورى الدولة

أولاً- في الشكل: قبول المراجعة شكلاً.

ثانياً- في الأساس: قبول المراجعة وإبطال البلاغ المطعون فيه لتجاوزه حد السلطة، وتحديداً لأنه اتخذ خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القانون وخلافاً للقانون (أي أن البلاغ المذكور مشوب بعييب من العيوب المنصوص عليها في المادة 108 من نظام م.ش.د. والتي تؤدي إلى الإبطال).

## فهرس المحتويات

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| الموضوع الأول: ماهية القضاء الإداري .....                                             | 2  |
| التمرين الأول .....                                                                   | 2  |
| التمرين الثاني .....                                                                  | 4  |
| التمرين الثالث .....                                                                  | 5  |
| الموضوع الثاني: تكوين القضاء الاداري اللبناني (قضاة ووحدات مجلس شورى<br>الدولة) ..... | 8  |
| التمرين الأول .....                                                                   | 8  |
| التمرين الثاني .....                                                                  | 9  |
| التمرين الثالث .....                                                                  | 12 |
| التمرين الرابع .....                                                                  | 13 |
| التمرين الخامس .....                                                                  | 16 |
| التمرين السادس .....                                                                  | 19 |
| الموضوع الثالث: مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الادارية والتشريعية ..                | 23 |
| التمرين الأول .....                                                                   | 23 |
| التمرين الثاني .....                                                                  | 26 |

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| الموضوع الرابع: مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون القضائية .....          | 31 |
| التمرين الأول .....                                                     | 31 |
| التمرين الثاني .....                                                    | 33 |
| التمرين الثالث .....                                                    | 35 |
| التمرين الرابع .....                                                    | 39 |
| التمرين الخامس .....                                                    | 42 |
| الموضوع الخامس: معايير إختصاص مجلس شورى الدولة .....                    | 49 |
| التمرين الأول .....                                                     | 49 |
| التمرين الثاني .....                                                    | 53 |
| التمرين الثالث .....                                                    | 58 |
| التمرين الرابع .....                                                    | 62 |
| الموضوع السادس: محكمة حل الخلافات (م.ح.خ) .....                         | 65 |
| تمرين وحيد .....                                                        | 65 |
| تصحيح التمرين .....                                                     | 71 |
| الموضوع السابع: الشروط الشكلية لقبول المراجعة أمام مجلس شورى الدولة ... | 72 |
| تمرين وحيد .....                                                        | 72 |
| فهرس المحتويات .....                                                    | 87 |