

دراسة مقارنة في ضوء القانون والاجتهاد

الطبعة الأولى  
آب ٢٠٠٣

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

تُطلب سلسلة القانون العام من :

المؤلف: [issami@idm.net.lb](mailto:issami@idm.net.lb)

مكتبة الإستقلال: ٠١/٦٦٠٥٥٠ - ٠٣/٧٤٥٦٦٢

مكتبة الحلبي الحقوقية: ٠١/٣٦٤٥٦١ - ٠١/٦١٢٦٣٢

المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس: ٠٦/٤٣٣١٨٤ - ٠٣/٢٣٩٣٣٨

مكتبة نوفل: ٠١/٣٥٤٣٩٤

مكتبة النيل والفرات: [www.neelwafurat.com](http://www.neelwafurat.com)

مؤسسة بحسون ٠١/٦٥٩١٦٦

سلسلة القانون العام

# الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة

دراسة مقارنة في ضوء القانون والاجتهاد

عصام نعمة إسماعيل



موضوع هذا الكتاب هو عبارة  
عن رسالة نالت شهادة دبلوم في  
القانون العام، وقد أشرف وراقب  
مراحل إعدادها أستاذنا الدكتور  
محي الدين القيسي، الذي ترأس  
اللجنة الفاحصة التي ضمّت  
بعضويتها الأساتذة الدكتور فوزات  
فرحات وسامي سلهب.

وقد نالت هذه الرسالة درجة  
جيد جداً في جلسة المناقشة  
التي جرت في قاعة الأساتذة في  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
في الجامعة اللبنانية وذلك يوم  
السبت الواقع في ٢١ حزيران  
٢٠٠٣ .

## تمهيد

تتمحور هذه الرسالة حول فكرة واحدة هي: "إلزام الإدارة بإلغاء النظام الإداري غير المشروع، سواء أكانَ عدمُ المشروعية يُصيبُ القرارَ منذُ صدوره أم بفعلِ ظروفِ قانونٍ أو واقعٍ لاحقٍ عليه وذلك في الحالة التي يُقدّمُ إليها طلبٌ بهذا المعنى".

وقد استعملتُ عبارةً منذُ صدورِ القرارِ خلافاً لما هوَ عليه النصُّ الفرنسيّ dès la date de sa signature، أي من تاريخ توقيعه، وذلك تماشياً مع الاجتهاد اللبناني الذي أخذَ بهذا المبدأ واستعملَ عبارةً منذُ صدورِ القرار. كما وردت في متن الدستور اللبناني وتحديداً في المادتين ٥١ و ٥٧ منه.

ويعتبرُ هذا المبدأُ السندَ الحقيقيَّ للقضاءِ الدستوريِّ وقضاءِ الإبطالِ على حدٍ سواء. فالقضاءُ الدستوريُّ يهدفُ إلى المحافظةِ على دستوريةِ القوانين، والثاني أي قضاءُ الإبطالِ يهدفُ إلى المحافظةِ على المشروعيةِ وفقاً للمبادئِ العامةِ للقانون، ولكنَّ العوائقَ التي تقفُ أمامَ هذينِ القضاءينِ في تحقيقِ المشروعيةِ، تؤدي بصورةٍ لا لبسٍ فيها إلى بقاءِ عددٍ كبيرٍ من القوانينِ والأنظمةِ حيّزاً للتطبيقِ رغمَ اتصافها بعدمِ المشروعيةِ، ويؤدي تطبيقُ هذهِ القوانينِ والأنظمةِ غيرِ المشروعةِ، إلى انشغالِ الساحةِ القانونيةِ بكَمِّ هائلٍ من الحالاتِ التي تكونُ مشوبةً بعدمِ المشروعيةِ، وهو ما يؤدي إلى تشويهِ النظامِ القانونيِّ دونَ أن يكونَ بيدِ قضاءِ الإبطالِ أيُّ دورٍ فاعلٍ في إزالةِ عدمِ المشروعيةِ هذهِ لاصطدامه بقواعدَ قانونيةٍ تمنعُه من إجراءِ هذهِ الرقابةِ، من أهمِّها انقضاءُ مهلةِ المراجعةِ.

هذا الوضعُ الخطيرُ وذو الآثارِ السيئةِ على دولةِ القانونِ والذي يصيبُ مبدأَ المشروعيةِ في صميمه، أدى بالقضاءِ إلى محاولةِ البحثِ عن الحلِّ التي تحدُّ من بقاءِ القواعدِ القانونيةِ التي تتصفُ بعدمِ المشروعيةِ في النظامِ القانونيِّ، وإذا كانَ يقفُ عاجزاً على الأقلِّ في الوقتِ الحاضرِ، عن التصدي للقوانينِ ومراقبةِ مدى دستوريّتها وانطباقها

على المبادئ ذات القيمة الدستورية، فإنه استطاع وبحزم أن يشدد الرقابة على الأنظمة الإدارية، وهذه الرقابة لم يرد القضاء أن يباشرها بصورة مباشرة، بل أجرى نوعاً من المداورة عندما وضع التزاماً على عاتق الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة، ولهذا الالتزام قيمة المبدأ العام للقانون، الذي تخضع له الإدارة عند تصرفها الإيجابي أو السلبي.

ولذلك الهدف النبيل، وُلد مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة، وهو مبدأ من صنع القضاء، ولكن مجاله العملي علاقة بين الإدارة والأفراد بعيداً عن الساحة القضائية، وبعد ذلك يأتي دور القضاء بصورة لاحقة من أجل تصويب أي خلل في هذه العلاقة الجديدة، أو أي تقصير من جانب الإدارة في تنفيذ التزامها بإلغاء الأنظمة غير المشروعة.

لذا الإدارة من الآن وصاعداً يقع على عاتقها واجب إلغاء كل نظام إداري غير مشروع، وهذا الالتزام يمكنها أن تُمارسه سواءً سنداً لحقها في تعديل الأنظمة أكانت مشروعة أم غير مشروعة، إذ إن مبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتبديل هو من المبادئ المستقرة في القانون الإداري. والجديد أن الإدارة تكون ملتزمة وعليها واجب القيام بهذا الإلغاء عندما يقدم إليها طلب بهذا المعنى.

فهذا المبدأ القانوني كشف عنه القضاء كمبدأ بصيغته النهائية في حكم *Alitalia* بتاريخ ١٩٨٩/٢/٣، وإن كانت إرهاباته الأولى تعود لبدايات القرن العشرين، واستغرق تكوينه وبلورته زهاء قرن كامل من الزمن، وبسبب نشأته القضائية رفض مجلس الدولة الفرنسي إرجاع هذا الإلغاء الإلزامي إلى نص المادة الثالثة من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ تاريخ ١٩٨٣/١١/٢٨، مستعملاً صريح عبارة أن هذا المرسوم استوحى هذا المبدأ، وأن لهذا المبدأ الأسبقية عليه. وهكذا نلاحظ أنه وإن كانت الإدارة تعتمد إلى تقنين المبادئ الكبرى التي يصيغها القاضي الإداري، فإن مجلس الدولة نجدّه يبقى متمسكاً بترائيه القانوني، وبالمبادئ العامة التي أصبحت جزءاً من كيانه ولا يمكنه أن يتخلى عنها بسهولة.

من كلِّ ما تقدّم برزت أهمُّ وأوّلُ صعوبةٍ في إعدادِ هذه الدراسة، وهي وضعُ عنوانِ وخطةِ البحثِ، التي هي بالحقيقة صياغةُ البرهانِ على نظريةٍ تُضاهي وتُوَازي نظريةَ الإبطالِ القضائيِّ، فهل يُمكنني القيامُ بهذه المهمةِ وليسَ هناك مرجعٌ فقهيٌّ عربيٌّ يُسهّلُ عليّ جزءاً كبيراً من الصعوبة التي واجهتها، وهل أستطيعُ أن أفنّعَ القانونيين بهذا المبدأ قبلَ أن يتبناه القضاءُ اللبنانيُّ صراحةً. وكيف سأشرحُ نظريةً لم تدخلَ مرحلةَ التشریحِ والتفصيلِ الفقهيِّ كما هو عليه الحالُ بالنسبةِ إلى غيرها من النظريات. رغمَ كلِّ هذه الصعوباتِ قررتُ أن أخوضَ هذه التجربة، ولعلَّ ما خفّفَ من وطأتها أنّي أستندُ إلى ركنٍ شديدٍ، هو أستاذنا الجليل الدكتور محي الدين القيسي، الذي ذلَّلَ كلَّ عقبةٍ اعترضتني في إعدادِ هذا البحثِ. أمّا بالنسبةِ إلى عنوانِ البحثِ أو تسميةِ المبدأ، فقد وجدتُ صعوبةً في وضعِ عنوانٍ لمبدأٍ تجاوزتُ كلماته ثمانَ وعشرينَ كلمةً، وقد اهتديتُ اليومَ إلى عبارةٍ "الإلغاءُ الإجماليُّ للأنظمةِ غيرِ المشروعةِ" فأرجو أن توافقني اللجنةُ على هذه التسمية.

فليسَ موضوعُ الرسالةِ الإلغاءِ وإن كانَ يتضمّنُهُ، وكذلك ليسَ مجاله الوحيدُ الأنظمةَ وإن كانَ يشمَلُهُ، وله صلةٌ بكلِّ فروعِ القانونِ الإداريِّ وتزامنُ إقراره مع ظهورِ العديدِ من المبادئِ القانونيةِ المعاصرةِ والتي لا تقلُّ أهميّةً عنه، منها مبدأُ حمايةِ الثقةِ الشرعيةِ، ومبدأُ المحافظةِ على الاستقرارِ القانونيِّ، ومبدأُ السحبِ الإجماليِّ للقراراتِ الفرديةِ غيرِ المشروعةِ، وتوجيهُ القاضي أوامرَ للإدارةِ من أجلِ تنفيذِ الأحكامِ، وفرضُ الغرامةِ الإكراهيةِ، والفصلُ بين مهلةِ المراجعةِ ومهلةِ سحبِ القراراتِ الإداريةِ. وحظُرُ سحبِ القراراتِ الإداريةِ بعدَ انقضاءِ مهلةِ السحبِ المحددةِ بأربعةِ أشهرٍ وإن كانتْ هذه القراراتُ محلَّ طعنٍ أمامَ القضاءِ.

إزاءَ كلِّ هذه المقدماتِ المتعددةِ والتي تتميزُ بالأهميةِ حيثُ لا يُمكنُ إغفالُ أيِّ منها، كانَ لا بدَّ أن تنعكسَ على إعدادِ هذه الرسالةِ، وأدّى ذلك إلى تعديلِ وتغييرِ العديدِ من مخططاتِ هذا البحثِ، وفي النهايةِ لم أجدُ أبسطَ من الخطةِ المعتمدةِ على نصِّ المبدأ، فهو يتعلّقُ بالأنظمةِ الإداريةِ غيرِ المشروعةِ، فأفردتُ الفصلَ الأوّلَ للتعريفِ



بالأنظمة الإدارية وكيف تكون هذه الأنظمة غير مشروعة. ثم يُعَرَّرُ المبدأ أنَّ الإدارة ملزمةٌ بالإلغاء عند توجيه طلبٍ إليها بهذا المعنى، فكان الفصل الثاني كفيلاً بشرح كيفية تقديم هذا الطلب حتى الوصول إلى تحقيق هذا الالتزام..... .

## مقدمة

تتمحور هذه الرسالة حول فكرة واحدة هي: "إلزام الإدارة بإلغاء النظام الإداري غير المشروع، سواء أكانت عدم المشروعية تصيب القرار منذ صدوره أو بفعل ظروف قانون أو واقع لاحقة عليه وذلك في الحالة التي يقدم إليها طلب بهذا المعنى"<sup>(1)</sup>. وتبرز أهمية هذا المبدأ، موضوع هذه الدراسة، في أنه سلاح حقيقي لإزالة جميع النصوص غير المشروعة من النظام القانوني، كما أنه أحدث إنقلاباً في العديد من النظريات التي كانت تعتبر مقدسة في القانون الإداري.

ولم يكن لمبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة أن يلاقي الترحيب والإعتراف لو لم يكن مرتبطاً بمبدأ أساسي في النظام القانوني، هو مبدأ المشروعية، الذي لن يكون محفوظاً بشكل صحيح، في ما إذا استمر وجود نصوص تنظيمية غير مشروعة. والتي لن تقود إلا إلى تسهيل عدم المساواة الصارخة في المعاملة في ما بين المواطنين. فكان إقرار هذا المبدأ من قبل القاضي ضرورياً حتى ولو لم يكرسه المشتري، أو لم تطبقه السلطة التنظيمية بشكل شرعي.

وتتجلى فوائد تطبيق هذا المبدأ بتشدد الإجتهد في رقابة المشروعية، وتنبيه الإدارة إلى وجوب مراعاة مسألة التوافق مع النصوص القانونية عند صياغة النظام الإداري، كما أصبحت الإدارة معنية بإعادة النظر بالأنظمة القائمة، للتدقيق في ما إذا كانت متوافقة وقواعد المشروعية. وأصبح لهذا المبدأ فعالية كبيرة ناتجة عن الدور الذي يلعبه، بصفته نقطة الارتكاز الذي تدور في فلكه وحماه العديد من النظريات القانونية.

كما وُحِدَ ظهور هذا المبدأ للحالات التي كانت موضع تباين في الحلول المقررة لها في الاجتهاد. ووضع حداً لهذا التمايز الذي كان موجوداً بين القرار غير المشروع منذ صدوره والذي كان إلغاؤه حكراً على السلطة الإستنبابية للإدارة، وبين القرار الذي أصبح غير مشروع بفعل تبدل الظروف الذي كان إلغاؤه داخلياً في اختصاص الإدارة

---

<sup>(1)</sup>L'autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, soit que le règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte des circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.

المقيد. أما الآن فقد أصبح موجب الإلغاء عاماً، فهو يسري سواءً أكانت القرارات التنظيمية غير مشروعة منذ صدورها، أم أصبحت غير مشروعة بفعل تغيير الظروف.

أولاً: محاور هذا المبدأ

### ١- عدم مشروعية الأنظمة الإدارية منذ صدورها

إن إقرار مبدأ عدم المشروعية منذ صدور هو المقصود من التجديد الأساسي الذي أتت به هذه النظرية في ما يتعلق بإلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة. في البداية أكد الاجتهاد الفرنسي بشكل واضح، أن الإدارة غير ملزمة بإلغاء قرار تنظيمي غير مشروع منذ صدوره<sup>(١)</sup>. ونستطيع تلمس المبادئ التي أقرها حكم Despujol<sup>(٢)</sup> بإجازه إلغاء النص التنظيمي فقط في الحالة التي تبرر فيها تغيير الظروف المادية أو القانونية هذا الإلغاء، ولكنه لم يصل إلى حد إجازة المنازعة مباشرةً بالنص التنظيمي غير المشروع منذ نشأته، بعد انقضاء مهلة المراجعة لتجاوز حد السلطة، كما يستبعد إمكانية طلب إلغاء نص تنظيمي بعد انقضاء مهلة الشهرين تلي نشر النص الذي أوجد تغييراً في الظروف القانونية التي تبرر قبول طلب الإلغاء.

وفي مرحلة ثانية كان قرار Leboucher et Tarandon<sup>(٣)</sup> في الإتجاه المعاكس، حيث أُلزم واضع النص التنظيمي غير المشروع أو رئيسه التسلسلي، بالاستجابة لكل طلب يرمي إلى إلغاء النص التنظيمي غير المشروع. وأخيراً في قرار ١٩٨١/١/٣٠<sup>(٤)</sup> استرجع القسم القضائي أحكام إجتهااد سنة ١٩٥٩ مكرساً الإمكانية وليس إجبار الإدارة بإلغاء قرار تنظيمي غير مشروع منذ صدوره. وهذا الإجتهااد الأخير الذي اعتبره الجميع بمثابة العقبة في طريق بلورة المبدأ، تصدّى له مرسوم ٨٣/١٠٢٥ تاريخ ١٩٨٣/١١/٢٨، وعمل على تقنين المبدأ الذي توصل إليه قرار Leboucher et Tarandon. وهذا الحل الذي أخذ به المرسوم المذكور يجب استحسانه لأنه يبدو أكثر

(١) C.E. 6 Novembre 1959, Cooperative laitière de Belfort, Rec. Cons. d'Ét. p581

(٢) C.E. 10 Janvier 1930, Despujol, REC p30

(٣) C.E. 12 Mai 1976 Leboucher et Tarandon, A.J.D.A.1977 p261

(٤) C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions, Dalloz 1982 p37

منطقيةً. فهو منسجمٌ مع الاجتهاد التقليدي الذي وفقاً له لا تستطيع الإدارة تطبيق قرار تنظيمي غير مشروع حتى ولو كان نهائياً<sup>(١)</sup>، كما تستطيع بشكلٍ شرعي تأجيل تطبيقه<sup>(٢)</sup>، أو رفض هذا التطبيق<sup>(٣)</sup>. كما أنه يتوافق أيضاً مع الاجتهاد الذي رفض طلبات إبطال قرار إلغاء الأنظمة الإدارية غير مشروعة حتى ولو استند هذا الإلغاء إلى سبب خاطئ في القانون<sup>(٤)</sup>. أو إلى عدم احترام قواعد الاختصاص أو الأصول<sup>(٥)</sup>.

## ٢ - عدم المشروعية الناتجة عن تغيّر الظروف

الشق الثاني للمبدأ يرتبط بتغيّر الظروف، ويفرض هذا التغيير موجباً على عائق السلطة الإدارية بإلغاء القرارات التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة بفعل ظروف قانونٍ أو واقعٍ، لاحقة على صدورها. وتتعلق هذه الحالة بالقرارات التنظيمية التي كانت مشروعة لحظة صدورها، ولكنها توقفت عن اكتساب صفة المشروعية بفعل التغيّر الحاصل في الظروف التي كانت مبرراً لوجودها، ولا يمكن للأفراد المنازعة أو المطالبة بإبطال عدم المشروعية هذه بموجب دعوى إبطال لتجاوز حد السلطة، والإمكانية الوحيدة للتصدي لها، تتمثل بإجبار الإدارة على هذا الإلغاء، وهو ما تقبله القضاء تدريجياً، وليس من الضروري إزالة القرار بأثر رجعي أي سحبه، ذلك أنه يبقى شرعياً حتى لحظة تغيّر الظروف، والزوال بالنسبة للمستقبل أي الإلغاء كافٍ في هذا الصدد<sup>(٦)</sup>.

وقد تأكد موجب الإلغاء بناءً على طلب المستدعي، بفعل تغيّر الظروف وذلك منذ حكم Despujol الشهير، والذي تم ترديده بشكلٍ ثابتٍ منذ ذلك الحين، وعلى الرغم من أهمية هذا الحكم، إلا أن تطبيقاته كانت محدودة، والأحكام القضائية التي طبقت هذا

(١) C.E.14 novembre 1958, Ponard, Rec. Cons. d'Ét. P554

(٢) C.E. 3 janvier 1960, Laiterie saint cyprien, Rec.Cons. d'Ét. P10

(٣) C.E. 7mars 1962 , Sieur Claustre – Fourquet , Rec.Cons. d'Ét. P150

(٤) C.E. 6 novembre 1959, Coopérative laitière de Belfort, Rec.Cons. d'Ét. P581

(٥) C.E.13 juillet 1962, Syndicat des taxis gapeçais, Précité et C.E. 12 Mai 1976 Leboucher et Tarandon, Précité

(٦) Carbajo – l'Application dans le temps des décisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p192

المبدأ، اقتصر على إبطال القرارات التنظيمية المتخذة في المجال البلدي أو القرارات التنظيمية التي يتخذها مديرو الأقاليم في إطار ممارستهم سلطة الضبط الإداري<sup>(1)</sup>. ثم امتد بعد حكم Simmonet إلى القرارات التنظيمية المتخذة في الحقل الاقتصادي. هذا التوسع في مجال تطبيق موجب الإلغاء لا يمكن أن يكون دون أثر في مجال تقدير الأسباب الواقعية التي تبرره. في البداية، وفي مجال الضابطة الإدارية لم يتطلب القاضي أي شروط خاصة لفرض موجب الإلغاء، بل اكتفى بالتثبت من التغيير الفعلي في الظروف<sup>(2)</sup>، ثم فرض وجوب توفر تغيير مهم في الظروف في حالات أخرى<sup>(3)</sup>. واستقر أخيراً على أن الإلغاء لا يكون إجبارياً إلا إذا كان للتغيير في الظروف صفة الانقلاب، ونجد في هذه الحالة نقلاً لنظرية غير المنظور إلى نطاق القرارات التنظيمية. ويعود تقدير أثر هذا التغيير في الظروف الواقعية للقاضي، فإذا ما وجد أن التغيير في الظروف ليس من شأنه أن يجعل النص التنظيمي محل طلب الإلغاء غير مشروع فإنه يرد هذا الطلب<sup>(4)</sup>.

وعندما أدخلت المادة الثالثة من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ تغيير الظروف الواقعية، كأحد تطبيقات هذا المبدأ، لم تأخذ بالتفسيرات المختلفة التي قدمها القضاء، ولم تلتزم بما توصل إليه. بل نصت على التغيير في الظروف دون تحديد نطاقه، مما يوحي أنها تركت للاجتهاد مسألة تحديد شروط توفر هذا التغيير في الظروف الواقعية. وهذا ما حصل فعلاً، فسارت القرارات القضائية التي صدرت بعد مرسوم ١٩٨٣، على خطى اجتهاد Simmonet السابق، وفرضت أن يكون للتغيير في الظروف صفة الانقلاب وعدم التوقع.

(1) C.E. 1<sup>er</sup> janvier 1936, Syndicat des épiciers détaillants de Toulon, Rec.Cons.d'Ét. p435 – C.E. 23 novembre 1938, Sieur Lemeune et autres, Rec.Cons.d'Ét. p874

(2) C.E. 5 juillet 1933, Ackein, Rec.Cons.d'Ét. p1527

(3) C.E. 24 juin 1938, Chambre de commerce de Dakar et autres, Rec.Cons.d'Ét. p578

(4) C.E.31 janvier 1996, Fédération syndical unitaire, Rec.Cons.d'Ét p 699

أما موجب إلغاء القرار التنظيمي غير المشروع نتيجة تغيّر الظروف القانونية، فيجد تطبيقه الأول في حكم Syndicat national des cadres des bibliothèques<sup>(1)</sup> فهي تتناسب مع التغيّر الذي يؤثر في مختلف القواعد القانونية، سواءً القرارات الفردية أو المراكز القانونية. ولا يقوم موجب الإلغاء إلا في الحالة التي لا يؤدي التغيّر الحاصل في النظام القانوني إلى الإلغاء الصريح أو الضمني لهذا الأنظمة التي أصبحت غير مشروعة نتيجة صدور التشريع الجديد. كما أن هذا الموجب لا يتحقق إلا إذا حصل التناقض بين هذا القرار التنظيمي والحالة القانونية الجديدة والتي جعلت من الأول غير مشروع، فالهدف يكون بإعادته موافقاً للشرعية.

ثانياً: تتبع مراحل تكوين المبدأ

كان لا بد من أجل التعرف على مراحل تكوين هذا المبدأ، من تتبع إرهاباته الأولى التي تعود إلى أوائل القرن التاسع عشر، مروراً بالمحطات الهامة والجريئة، والتي كانت كل محطة منها تضيف لبنة جديدة إلى البناء القانوني لهذه النظرية الحديثة. فكان حكم Despujol لعام ١٩٣٠ المحطة الأبرز الذي ارتكز إلى حيثياته العديد من الأحكام القضائية، والتعليقات الفقهية. ثم أتى حكم Simmonet وحكم syndicat national des cadres des bibliothèques لعام ١٩٦٤ ليساهما في تسريع عجلة تكوينه، ثم ظهر بشكله الحالي لأول مرة في حكم Leboucher et tarandon لعام ١٩٧٦. فتمسك الفقهاء بهذا الحكم الذي كان موضع تعليقات عديدة، أشادت بجرأة الاجتهاد في إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة، وتنظيف الساحة القانونية من كل حالات عدم المشروعية. وفي خطوة تراجع إلى الوراء صدر عن الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي حكم... Ministre de travail عام ١٩٨١ الذي عاد إلى النظرية القديمة المستخلصة من حكم Despujol قبل تطويرها، أي أنه

---

(1) C.E. Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques, Rec.Cons.d'Ét. p17

رفض إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة إذا كانت غير مشروعة منذ صدورها. ومجيزاً لإلزامها بالإلغاء في حالتها تغير الظروف القانونية والواقعية.

إزاء هذه الصدمة الإجتهادية، برز موقف السلطة التنظيمية الإيجابي في هذه القضية، فقد أصدرت المرسوم رقم ٨٣/١٠٢٥ تاريخ ١١/٢٨/١٩٨٣، الذي كرس في مادته الثالثة الخلاصة الإجتهادية التي توصل إليها حكم *Leboucher et tarandon*، أي أنه قونن المبدأ بموجب نص تنظيمي، وفقاً للإختصاص الذي منحه إياه المادة ٣٧ من الدستور.

ولما عُرِضَتْ المادة الثالثة المذكورة على مجلس الدولة، تردد في تطبيقها، وفضّل في النهاية اللجوء إلى المبدأ القانوني الذي استوحته هذه المادة، وكان ذلك للمرة الأولى في حكم *Alitalia*، ثم كررت سبحة الأحكام القضائية التي طبقت مبدأ الإلغاء الإجباري للنظام الإداري غير المشروع، وكان آخرها حكم *Fédération CFDT INTERCO* (١) سنة ٢٠٠٢.

واللافت أن هذا المبدأ، كان على صلة وثيقة جداً، وببل له آثار على العديد من المبادئ والقواعد الحديثة النشأة في القانون الإداري هي:

- ١- أهمية هذا المبدأ بالنسبة للأنظمة المستقلة الصادرة وفقاً للمادة ٣٧ من الدستور الفرنسي التي لم تعد تخضع للقانون.
- ٢- وبالنسبة لتحول نشاط الإدارة من نطاق الإستتساب إلى نطاق التقييد والإلزام .
- ٣- مبدأ حماية الثقة الشرعية والإستقرار القانوني
- ٤- الانقلاب على قاعدة المهلة القضائية
- ٥- مبدأ إلزام الإدارة بسحب القرارات الفردية الصادرة وفقاً لنظام إداري حكم القضاء بعدم مشروعيته نتيجة الدفع بعدم المشروعية في معرض الطعن بقرار فردي متخذ على أساسه.

(١) C.E.28 juin 2002, Fédération CFDT INTERCO, Req. n° 232034



وبما أن محور هذه الدراسة يدور حول الأنظمة الإدارية، كان من المنطقي أن يبدأ القسم الأول بالتعريف عن هذه الأنظمة وتحديد أنواعها والهيئات التي تستطيع إصدار هذه الأنظمة، وفي هذا السياق، سيعرف الجميع بأن الأنظمة المستقلة التي لا تخضع للقانون، وكذلك الأنظمة التي تصدر في حالة الظروف الإستثنائية والمراسيم الإشتراعية والأوامر التشريعية، هي خاضعة أيضاً لهذا المبدأ. وتطرق هذا القسم إلى التمييز بين القرارات التنظيمية وغير التنظيمية وهو ما شكّل مناسبةً للحديث عن مبدأ إلزام الإدارة بسحب القرارات الفردية.

ولما كانت السلطة التنظيمية هي المجال الحقيقي لسلطة الإدارة الإستثنائية، بحيث تملك مطلق الحرية في إصدار وإلغاء التنظيمات الإدارية، وكان مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة يصطدم بسلطة الإستتساب الممنوحة للإدارة في هذا المجال، لذا كان من المفيد أن يكون القسم الثاني مخصصاً للحديث عن الإنقلاب الحاصل في عمل الإدارة، وكيف خرجت العديد من التصرفات من نطاق الإستتساب ليصبح اختصاصاً مقيّداً ومفروضاً على عاتقها. وكذلك مبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير، والموازاة بين حق الإدارة بإلغاء الأنظمة الذي هو مباح في كل وقت وفقاً لمشيئة الإدارة، وبين حق المتضرر بطلب إلغاء هذه الأنظمة غير مشروعة وفقاً لمشيئته المنفردة.

ونحن في سياق الحديث عن مدى سلطات الإدارة إزاء الأنظمة الإدارية، كان من المفيد التعرف على بعض المبادئ التي تحدّ من سلطة الإستتساب هذه، وهي ضرورة مراعاة الإدارة الثقة المشروعة للمواطن *Confiance légitime*، والمحافظة على الاستقرار القانوني *sécurité juridique*، واحترام الحقوق المكتسبة، والتقيّد بمبدأ عدم الرجعية. وتوجب هذه المبادئ على السلطة الإدارية عندما ترغب بإقرار أو إلغاء الأنظمة أن تتقيّد بهذه الضوابط وتلتزم بالأطر التي تسيّر فيها. خاصةً وأن مبدأ

الاستقرار القانوني، هو الوجه الآخر للمبدأ موضوع الدراسة بحيث إذا راعت الإدارة هذا المبدأ عند إصدار الأنظمة فلن تصدر أنظمة تتصف بعدم المشروعية ثم تلتزم بإلغائها. أما القسم الثالث من الفصل الأول فاختصّ بتبيان حالات عدم المشروعية التي توجب على الإدارة إلغاء النظام الإداري الذي يكون مشوباً بها. والحالة الأولى التي توجب إلغاء النظام هي الحالة التي يكون فيها النص غير مشروع منذ صدوره، أي أن يكون النظام الإداري منذ توقيعه مشوباً بعيب السبب أو الموضوع أو الشكل أو الإختصاص أو الغاية. فإذا كان القرار مشوباً بأي عيب من هذه العيوب أمكن لذوي المصلحة المطالبة بإلغائه دون التقيد بأي مهلة زمنية. وفي هذه الفقرة نجد مقارنةً بين القرار غير المشروع والقرار عديم الوجود، وكيف استطاع المبدأ موضوع الرسالة أن يساوي بين حالات عدم المشروعية وحالات انعدام الوجود، كما أن الإلغاء الإجباري بمفعولٍ رجعي موجود في حالة القرار عديم الوجود منذ زمن طويل، فليس من ضيرٍ إذا امتدَّ هذا المبدأ إلى نطاق جميع القرارات غير المشروعة.

أما الحالة الثانية لعدم المشروعية، فهي الناشئة عن تغيُّر الظروف الواقعية والقانونية، ففي حالة تغيُّر الظروف الواقعية، يكون لذوي المصلحة التقدم بطلب إلغاء هذه الأنظمة في أي وقت. وقد انتقل مبدأ غير المنظور من نطاق العقود إلى نطاق القرارات الإدارية، أما في حالة تغيُّر الظروف القانونية، فكانت القاعدة المطبقة أن طلب إلغاء الأنظمة التي أصبحت غير مشروعة بفعل تغيُّر الظروف القانونية، يجب أن يتقدم به صاحب المصلحة خلال مهلة شهرين من صدور القانون أو النص أو المبدأ القانوني الجديد الذي كان سبباً لتغيُّر الظروف. وبعد صدور مرسوم ٨٣/١٠٢٥ في فرنسا والذي ساوى بين تغيُّر الظروف القانونية والواقعية، ومنذ هذا التاريخ فإنَّ تغيُّر الظروف القانونية يعطي ذوي المصلحة حق التقدم بطلب إلغائها في أي وقت.

وإذ شكَّلت الأقسام الثلاثة المبينة أعلاه الفصل الأول من هذه الرسالة، فإن الفصل الثاني مخصَّص للتعرف على كيفية تطبيق هذا المبدأ، أي التعرف على الطريق الذي يوصلنا إلى إلغاء النظام غير المشروع.

الخطوة الأولى لتطبيق المبدأ هي تقديم طلب إلى الإدارة نساؤها فيه إلغاء هذا النظام غير المشروع. فكان القسم الأول كفيلاً بتحديد من يحقُّ له التقدم بهذا الطلب، ومجيباً على التساؤل حول معرفة ما إذا كان مقدّم الطلب يجب أن يكون صاحب مصلحة، وما إذا كان شرط المصلحة المطبق أمام القضاء، هو الذي يجب أن يتوفر في المستدعي الذي يتقدّم من الإدارة بطلب الإلغاء.

وبعد أن تتوفر في المستدعي شرط المصلحة عليه أن يتقدم بمراجعة مسبقة من الإدارة المختصة، وهذه المراجعة هي اجبارية، حيث لا يستطيع التوجه إلى القضاء من أجل تطبيق المبدأ موضوع الرسالة إلا بعد التوجه بصورة مسبقة إلى الإدارة المختصة يطلب منها إلغاء هذا النظام غير المشروع، وإذا رفضت طلبه صراحة أو ضمناً يطعن عندها بقرار الرفض الصريح أو الضمني.

بعد بحث شرطي المصلحة والطلب المسبق، كانت المعضلة الأكثر خطورة، تتعلق بمهلة تقديم طلب الإلغاء، ذلك أن المبدأ موضوع الرسالة يصطدم بالنصوص القانونية التي تحدد مهلة المراجعة بشهرين وترتبطها بالنظام العام. واقتضى هذا الأمر محاولة تصوير الوضع قبل مرسوم ٨٣/١٠٢٥ تاريخ ١١/٢٨/١٩٨٣ وكيف أن مهلة المراجعة الإدارية هي شهرين من صدور العمل التنظيمي، إذا كان غير مشروع منذ صدوره، وهي شهرين أيضاً من تاريخ صدور النص الذي كان سبب تغيير الظروف القانونية، ولفئ الإنتباه إلى أن طلب الإلغاء غير مقيد بأي مهلة فيما خصّ طلب إلغاء الأنظمة التي أصبحت غير مشروعة بفعل تغيير الظروف الواقعية، كذلك فإن طلب الإلغاء غير مقيد بأي مهلة في حالة القرار عديم الوجود. كذلك فإن الدفع بعدم المشروعية غير مقيد بأي مهلة. أما الحلول المعتمدة بعد صدور مرسوم ٨٣/١٠٢٥ فقد ارتكزت على تجاهل القضاء منذ هذا التاريخ مهلة المراجعة، وأصبح يقبل الطعن برفض الإدارة إلغاء الأنظمة التي طلب المستدعون إلغائها، حتى ولو كانت هذه الأنظمة قد صدرت قبل مئة عام.

أما في لبنان حيث لم يتبنَّ الإجتهد بصورة صريحة هذا المبدأ، كان من المناسب البحث عن الثغرات التي تسمح بالتخلص من عقدة مهلة المراجعة دون أي ردات فعلٍ قاسيةٍ على ذلك، وكيف أن القضاء اللبناني حاول ونجح في الالتفاف على مهلة الشهرين، عندما فصل بين مهلة مراجعة الإبطال ومهلة مراجعة القضاء الشامل. كما أنَّ المهل قد غلّقت في لبنان خلال ٢٠ سنة من عام ١٩٧٣ وحتى عام ١٩٩٣ دون أن ينجم عن هذا التعليق أي آثار سلبية<sup>(١)</sup>.

وبعد الانتهاء من حل معضلة مهلة المراجعة، والوصول إلى نتيجة مفادها أن إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة غير مقيد بأي مهلة، كان لابد من الحديث عن السلطة المختصة بإلغاء النظام غير المشروع، بدءاً من مبدأ موازنة الإختصاص والإستثناءات على هذا المبدأ، حيث أثّرت مسألة السلطة المختصة بإلغاء أنظمة صادرة قبل مئة عام، أصبحت بعد التعديل الدستوري الفرنسي لعام ١٩٥٨ من صلاحية المشتري، وتساءل القضاء، هل نبقى على هذه الأنظمة غير المشروعة، لأن يد الإدارة قد ارتفعت عنها؟. وكان الجواب بالنفي، حيث أجاز لرئيس الوزراء إلغاء الأنظمة التي هي الآن من صلاحية المشتري.

أمّا القسم الثاني من الفصل الثاني فخصّص للحديث عما يطلبه المستدعي، فنحن امام نظام إداري غير مشروع، وتقدم المستدعي من الجهة المختصة بطلب يرمي إلى إلغائه، فكان المحلُّ مناسباً للحديث عن مفهوم الإلغاء وتميُّزه عن غيره من وسائل نهاية الأنظمة الإدارية، وأيضاً أنواع الإلغاء من صريح وضمني، وكيفية تحوُّل الإلغاء من مجال السلطة الإستثنائية إلى مجال السلطة المقيدة. وختَمَ هذا القسم ببحث مسألة انتقال المبدأ إلى نطاق القرارات غير التنظيمية والفردية، حيث لا زالت نظرية الحقوق المكتسبة تشكّل عائقاً أمام التطبيق الكامل لهذا المبدأ، وإن كنا نجد بعض التطبيقات خاصةً في حالة تغيُّر الظروف.

---

(١) راجع القانون رقم ٢٠ الصادر بتاريخ ١٤/٩/١٩٧٣. والقانون رقم ٣٠ الصادر في ٢٨/٨/١٩٧٥ وكذلك المرسوم الاشتراعي رقم ٣٤ الصادر في ٩/٥/١٩٧٧، والرسوم الاشتراعي رقم ١٢ الصادر في ٢٤/٢/١٩٨٣ والمعدل بموجب المرسوم الاشتراعي ٦٦ تاريخ ٩/٩/١٩٨٣. والقانون ٥٠ تاريخ ٢٣/٥/١٩٩١، وأخيراً القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢/٣/١٩٩٣.

وأنتهى الفصل الثاني ببحث نتائج رفض الإدارة الإستجابة لطلب الإلغاء، حيث تتفتح امامه مجدداً الطريق القضائي فيحق للمستدعي أن يطعن أمام القضاء برفض الإدارة الإستجابة لطلبه، وكيف فُرضت غرامات إكراهية على الإدارة وأُلزمت بدفع التعويضات بسبب رفضها إلغاء الأنظمة غير المشروعة، وبهذه الأحكام نجد ان القضاء طبّق ثلاثة مبادئ حديثة في حكم واحد هي: إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة وتوجيه أمر بهذا المعنى إلى الإدارة المختصة مشفوعاً بالغرامة الإكراهية. يبقى أخيراً أن نشير إلى أن هذه الدراسة تعتمدُ بشكلٍ أساسيٍّ على الاجتهاد والفقهاء الفرنسيين، وقد بُذلَ جهدٌ كبيرٌ في ربط هذا المبدأ بالنظام القانوني اللبناني، ولا تجدون فقرة من فقرات هذه الرسالة إلا واحتوت تبياناً للموقف اللبناني من الإشكالية المطروحة، خاصةً وأنّ المقدمات الأولية لنجاح تطبيق هذا المبدأ في لبنان متوافرة، وتحتاج فقط إلى بعض العناية من أهل الإختصاص، على أمل التوصل إلى التطبيق السليم والكامل لهذا المبدأ وغيره من المبادئ السامية في القانون الإداري.

## **الفصل الأول: الشروط الموضوعية لإعمال المبدأ: أن نكون أمام نظام إداري غير مشروع**

يتخذ القرار الإداري موقعاً مميزاً بين كل مظاهر نشاطات الدولة، قد تستطيع الدولة الحياة بلا قانون وبلا قضاء، ولكنها أبدأً لا تستطيع العيش بدون إدارة، حيث تمثل الإدارة النشاط الحيوي للدولة، وهي مشابهة لحياة الإنسان، الذي لا يستطيع أن يحيا بإرادة وفكرة بعيداً عن النشاط والحركة، وقد فسّر هذا العلو الطبيعي والمنطقي للإدارة بالنسبة لوظائف الدولة الأخرى، هيمنة الإدارة على مر العصور على حياة

الدولة، باعتبارها الوجه العملي لها، أو الواجهة الخارجية التي تطل على المجتمع<sup>(١)</sup>، إضافة لإحتكارها حق استعمال القوة، مما أعطى لهذه السلطة هيبه ورهبة لم تتمتع بها السلطات الأخرى، ومع مرور الزمن بدأت تتبلور فكرة خضوع الدولة للقانون، واستقر مبدأ المشروعية كقاعدة جوهرية في كل نظام قانوني تخضع له الإدارة كأبي من أفراد رعيتها، وكنتيجة لبروز فكرة دولة القانون، نال نشاط السلطة التنفيذية تسمية العمل الإداري. ونشأ فرع قانوني جديد هو القانون الإداري، الذي منح فكرة دولة القانون معناً متميزاً يقوم بالمحافظة على النظام القانوني<sup>(٢)</sup>.

ومن أجل إلزام الإدارة حدود دولة القانون فهي تخضع لأنواع متعددة من الرقابة، فهناك الرقابة البرلمانية (السياسية)، وهناك الرقابة التسلسلية التي يجريها الرؤساء على المرؤوسين، ولكن هاتين الرقابتين لم تنجحا في إلزام الإدارة بإحترام مبدأ الشرعية، لذا كان دور الرقابة القضائية الذي لا غنى عنه في تحقيق إلزام الإدارة باحترام القانون<sup>(٣)</sup>.

وقد أدى اتساع مجالات النشاط العام في الدولة الحديثة إلى عدم إمكان الإكتفاء بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للقواعد القانونية. مما أوجب إعطاء الإدارة وأجهزتها الفنية المتخصصة حق التشريع في تلك المجالات التي يعجز عن مواجهتها ممثلو الأمة في البرلمان لأسباب مختلفة. وهكذا لم تعد الحكومة تعنى بمجرد تطبيق القوانين القائمة، وإنما أصبحت تعنى بتوجيه التشريع<sup>(٤)</sup>.

وتعتبر عدم مشروعية العمل التنظيمي، السبب الجوهرى أو محل تطبيق مبدأ الإلغاء الإلجباري للأنظمة غير المشروعة، لذا يقتضى التعرف على ماهية العمل التنظيمي الذي يحق للفرد أن يطلب من الإدارة إلغاءه (القسم الأول)، والوقوف على الضوابط التي تحكم هذه الأنظمة (القسم الثاني) وأن نبيّن حالات عدم مشروعية هذه الأنظمة (القسم الثالث)

(١) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Athènes 1954 p17

(٢) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p18-19

(٣) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p20

(٤) بدوي، ثروت – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية - دار النهضة العربية ١٩٦٨ - ص ١٠

## القسم الأول: ماهية العمل التنظيمي، محل تطبيق المبدأ

تتجلى مصادر القانون الإداري بالتشريع والعرف والمبادئ العامة للقانون، ويعتبر التشريع بعموميته أهم مصادر التنظيم الإداري ويقصد بالتشريع النصوص الدستورية والتشريعات البرلمانية والأنظمة التي تقوم بوضعها السلطة التنفيذية، وتمتاز جميعها بأنها قواعد عامة اجتماعية مجردة ومكفولة بإجبار، أو هي القواعد الملزمة لسلوك الناس في المجتمع والعلاقات الإنسانية بغية تحقيق النظام فيه، وتمتاز بخاصية الإيجار التي تحمل الناس على اتباعها<sup>(1)</sup>.

ونطلق لفظ النظام الإداري على كل القرارات ذات الصفة العامة، والصادرة عن هيئة غير تلك التي يصفها دستور البلاد بانها السلطة التشريعية. وهكذا فالنظام هو قانون من وجهة النظر المادية ولكن ليس كذلك من وجهة النظر الشكلية<sup>(2)</sup>. وفي البلدان التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة التنظيمية لا يمكن الإعراف بها إلا إذا أقرها الدستور، ويتضمن المعنى الحرفي لهذا المبدأ، أن كل ما هو تشريعي ينتمي إلى السلطة التشريعية، التي لها صلاحية إصدار القواعد القانونية. وبالنتيجة فإن أي هيئة أخرى عدا البرلمان لا تستطيع ذلك إلا إذا أجازه نص دستوري<sup>(3)</sup>، فما هو النظام الإداري، ومن يمارس الوظيفة التنظيمية، وما الذي يميز النظام الإداري عن القرار غير التنظيمي؟

ونجيب على هذه الأسئلة في هذا القسم عبر التعرف على معنى النظام الإداري (الفقرة الأولى)، ثم نعدد أنواع السلطات المختصة بممارسة السلطة التنظيمية (الفقرة الثانية)، ونُميّز بين الأنظمة الإدارية والقرارات الفردية (الفقرة الثالثة).

---

(1) الجلبى، حسن – محاضرات في فلسفة القانون أقيمت على طلبة دبلوم القانون العام في جامعة بيروت العربية للعام الدراسي ٩٨-٩٩ غير منشورة

(2) Duguit, Léon – Traité de droit constitutionnel – 3<sup>ème</sup> éd. 1928 – p209

(3) Duguit, Léon – Traité de droit constitutionnel – Op. Cit. – p216



الفقرة الأولى:  
معنى النظام الإداري

تُعرّف الأنظمة (Règlements) وفقاً للمعيار الموضوعي، بأنها أعمال إدارية لها صفة عامة مجردة وغير شخصية، وتختلف الأنظمة عن القوانين (وفقاً للمعيار العضوي) بصورها عن السلطة التنفيذية بينما يصدر القانون عن السلطة التشريعية، ويخضع الأول للرقابة القضائية عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة بعكس القانون الذي لا يخضع إلا للرقابة الدستورية.

وأثير الخلاف في لبنان حول الترجمة المعتمدة لتسمية Règlement، ففي مصر استُعملَ تعبير *اللائحة* تماشياً مع موقف الدستور المصري وخاصةً المادتين ١٤٤ و ١٤٥ حيث تطرق الدستور إلى لوائح الضرورة ولوائح الضبط واللوائح التنفيذية<sup>(١)</sup>، أمّا في لبنان فهناك مَنْ يستعمل تعبير القرار التنظيمي ولكن هذه التعريب غير موفق حيث يثير اللغط في ما بين تعبير قرار تنظيمي بالمعنى الشامل والقرار التنظيمي الذي يتخذه الوزير في معرض ممارسته سلطته التنظيمية في الوزارة التي يرأسها، أو القرار الصادر عن الهيئة التي يمنحها القانون سلطة إتخاذ هذا النوع من القرارات، كما استعمل الإجتهد عبارة القرار التنظيمي كتعريب لكلمة Acte<sup>(٢)</sup> règlementaire وليس Règement.

ومن الفقهاء<sup>(٣)</sup> من يطلق لفظ نظام كترجمة لكلمة Règement ولكن هذه التسمية خاطئة أيضاً لأن كلمة نظام<sup>(٤)</sup> تطلق على مجموعة من القواعد المجتمعة حول

(١) جمال الدين، سامي - اللوائح الإدارية - منشأة المعارف ١٩٨٢ ص ٦٢

(٢) شوري لبنان قرار رقم ١٣٣ تاريخ ١٩٩٣/١١/٢٩ الجعيتاوي / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ١٢١

شوري لبنان قرار رقم ٢٤٠ تاريخ ١٩٩٥/١/١٩ مجاصص / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٢٥١

(٣) الشدياق، جوزف - المدعاة في طلب تعديل أو إلغاء الأنظمة الإدارية في أثر تبدل الظروف التي كانت السند المبرر في إصدارها - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ١٧ - وأيضاً: باز، جان - الوسيط في القانون الإداري اللبناني - بدون ناشر - طبعة ١٩٦١ ص ٢٦٤ وما يليه. وقد استعمل لترجمة كلمة Règement تارة كلمة "نظام" وتارة "قرار تنظيمي"

(٤) للمزيد من التفصيل حول التفريق بين القاعدة القانونية والنظام والشريعة، راجع: السنهوري، عبد الرزاق، مدخل للعلوم القانونية، بدون ناشر ص ١٨

محور واحد، وترمي إلى تحقيق غاية واحدة، فنطلق مثلاً تعبير نظام السير أي أنه مجموعة القوانين والمراسيم والقرارات التي تتعلق بقضايا السير، كذلك تسمية النظام الدستوري، أي مجموعة القواعد والقوانين الدستورية والتشريعية والعرفية وغيره، التي تنظم عمل السلطات داخل الدولة...، لذا فإن كلمة نظام فضفاضة بالنسبة للمقصود من عبارة Règlement، كما يستعمل الإجتهد التعابير الثلاثة مجتمعة فتارةً يستعمل عبارة العمل التنظيمي<sup>(١)</sup> أو العمل الإداري التنظيمي<sup>(٢)</sup> وتارةً يستعمل التنظيم<sup>(٣)</sup> أو يستعمل عبارة النظام والأنظمة<sup>(٤)</sup> وهذان التعبيران الأخيران هما السائدان حالياً، مع ميلٍ لإضافة تعبير قرار إداري تنظيمي عليهما<sup>(٥)</sup>

ووردت في نظام مجلس شورى الدولة، الصادر بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥، عبارة نص تنظيمي كمعنى لكلمة Règlement وذلك في المادة ٥٧ منه التي نصت على أنه: "يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية...". ورغم تعدد هذه التسميات إلا أنها تتميز بوحدة المعنى الذي ترمي إلى التعبير عنه، ويتأثر إطلاق هذه التعابير المختلفة بفكرة القرار الإداري الذي هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، ويهدف إلى تحقيق مصلحة عامة. ويشمل تسمية القرار أو العمل الإداري، كلّ القرارات الإدارية سواءً أكانت فردية أو جماعية، أو كانت قرارات تنظيمية أو أنظمة إدارية<sup>(٦)</sup>،

(١) شوري لبنان قرار رقم ٩٥ تاريخ ١٧/١١/١٩٩٧ ذي كورال ليمتد وذي سييد اويل كومباني/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ١٤٠

(٢) شوري لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ٧٣ تاريخ ٢٥/١/١٩٩٣ الخوري وكتانة/ الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٤٠

(٣) شوري لبنان قرار رقم ١٩ تاريخ ١٣/١/١٩٧٠ - شاهين / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١٠٩

(٤) شوري لبنان قرار رقم ٢٠٩ تاريخ ٥/٧/١٩٦٠، المجموعة الإدارية ١٩٦٠ ص ٢٠٠ - وأيضاً: شوري لبنان قرار رقم ١٥٣١ تاريخ ٢٤/١٢/١٩٦٣، نقابة أطباء طرابلس / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ٥٤

(٥) القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الجديدة ١٩٩٩ ص ٦٢ حيث يستعمل عبارتي القرارات الإدارية التنظيمية أو الأنظمة الإدارية

وبدأت الإتجاه: الخوري، يوسف سعدالله- القانون الإداري العام - بدون ناشر- الطبعة الأولى ١٩٩٤ - ص ٣٩٢ حيث يستعمل عبارتي العمل الإداري التنظيمي أو النظام

(٦) القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - المرجع السابق - ص ٦١

ونحن بدورنا سنعمد تسمية النظام الإداري الذي يتميز بشموليته التي تتسع لتحتوي جميع أنواع القرارات الصادرة عن الإدارة، بما فيها المراسيم والقرارات والتعاميم وغيرها...

النبذة الأولى: خصائص النظام الإداري:

يُعرّف النظام الإداري بأنه قاعدة عامة تتميز بطبيعتها الجبرية والآمرة. أو هي تعبير عن الإرادة تتخذها السلطة الإدارية بصورة قاعدة عامة صادرة عن سلطة لها طبيعة السلطة التنظيمية، أما القانون فهو تعبير عن الإرادة العامة للأمة يصبح إجبارياً عندما يمر بالعملية التشريعية. ووفقاً لهذين التعبيرين لا يوجد أي اختلاف بين القانون والنظام إلا من وجهة النظر العضوية فالأول يصدر عن السلطة التشريعية، والثاني يصدر عن السلطة الإدارية<sup>(1)</sup>.

وتتاط بالسلطة الإدارية الوظيفة التنظيمية التي منحها إياها الدستور ومبادئ التنظيم الإداري، ولا تستطيع ممارسة هذه الوظيفة إذا لم تكن تحوز سلطة الأمر Imperium، الذي يمنح الإدارة سلطة إصدار القرارات الملزمة وسلطة تنفيذها<sup>(2)</sup>. والسلطة التنظيمية هي سلطة استثنائية في مجال التشريع، لأنها تمس بمبدأ فصل السلطات الذي ينص على اختصاص السلطة التشريعية كأصلٍ عامٍ بالوظيفة التشريعية، ويتعيّن لكي تكون مشروعة أن تستند إلى أساسٍ دستوريٍّ أو بناءً على تفويض تشريعي، أو تركز إلى المبادئ العامة للقانون سواءً ذات القيمة القانونية أو الدستورية<sup>(3)</sup>.

ولتوضيح المعنى، ننتقل للتعرف على أنواع السلطة التنظيمية، بدءاً من السلطة التنظيمية العادية.

(1) Duguit, Léon – Traité de droit constitutionnel – 3<sup>ème</sup> éd. 1928 – p221

(2) Hauriou – Précis de droit administratif et de droit public — Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts- 4<sup>e</sup> édition 1900. P42

(3) جمال الدين، سامي – اللوائح الإدارية – منشأة المعارف ١٩٨٢ ص ٦١

### النبذة الثانية: السلطة التنظيمية العادية:

"إذا كان القانون هو القاعدة العامة الملزمة للعموم التي تصدر عن السلطة التشريعية في موضوع أو موضوعات مقررة بقانون، فإن التنظيم هو أيضاً القاعدة العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً لأحكام القانون أو إتماماً لأحكامه بناء على تفويض وارد فيه" (١).

فالقانون تعبير عن الإرادة العامة للأمة يكون له وحده تقرير حدود الحريات الممنوحة للمواطنين، والإدارة مكلفة بتنفيذ القوانين عبر اتخاذ القرارات الفردية والأعمال المادية الضرورية. وقد اصطدم هذا المبدأ بالضرورات العملية ذلك أن القانون نادراً ما كان قابلاً للتطبيق بصورة مباشرة، لهذا كان من الضروري منح السلطة التنفيذية حق التنظيم من أجل تأمين تنفيذ القوانين.

ففي لبنان كانت المادة ٦٥ من الدستور، أساس السلطة التنظيمية الخاضعة للقانون، عندما أنيطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، الذي يدخل في مهامه وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، وكذلك السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة. كما أن المادة ٢١ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ هي أساس السلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين، التي أعطت رئيس الحكومة السلطة التنظيمية الخاضعة للقانون (٢)، وهي السلطة التي بموجبها يصدر مرسوم تنظيمي تطبيقاً لأحكام قانون لا يمكن أن يتأمن تنفيذه بصورة صحيحة إذا لم يصدر هذا النظام، وكثيراً ما يتضمن القانون مثلاً نصاً على النحو التالي: "تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء". فتكون هذه المراسيم عندها مراسيم تطبيقية.

فكان الموجب المفروض على عاتق الإدارة بتنفيذ القوانين هو عنصر أساسي من عناصر المشروعية، ويأتي هذا الموجب كضمانة للعلاقة بين مجلس النواب و الحكومة. واستناداً لهذا الموجب تستعمل الإدارة سلطتها التنظيمية من أجل التطبيق

(١) شوري لبنان قرار رقم ١٤٤٩ تاريخ ١٩٦٦/١٢/٢٣ - كازيني / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٧ ص ٤٧  
(٢) Lavroff, Dmitri - Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République - Dalloz 1995 - p654

الفعلي للقانون، أي وضع الأطر العملية للتعبير الشكلي عن إرادة المشتري وذلك عبر إصدار المراسيم التنظيمية تطبيقاً لهذه القوانين، ويُطرح في هذه الحالة التساؤل حول المهلة التي يجب أن تتدخل خلالها الإدارة في إصدار الأنظمة التطبيقية للقانون؟

ويختلف مدى هذا الموجب في ما إذا حدد القانون مهلة للإدارة للتصرف خلالها أو إذا لم يحدد هذه المهلة: نشير بداية إلى أن الأمر الطبيعي والمنطقي هو أن تقوم الإدارة بتنفيذ القوانين خلال فترة معقولة، ولكن إذا عمد المشتري إلى تحديد المهلة التي يجب على الإدارة إصدار الأنظمة خلالها، فإن هذه المهلة لا تخلق موجباً أمرياً على عاتق الإدارة، وإنما هي ترجمة لإرادة المشتري الذي يرغب بالتنفيذ السريع للقانون، وبالتالي يكون لهذه المهلة صفة الحثِّ وليس صفة الإلزام. ومع ذلك فإن موجب تدخل الإدارة يكون عبر إصدار الأنظمة الكافية والفعّالة من أجل تطبيق النصوص التشريعية، وهو موجب يتعلق بالأساس أي بمضمون هذه الأنظمة، وليس فقط موجباً شكلياً يتعلق باحترام المهلة القانونية، ويهيمن في هذه الحالة موجب النتيجة على موجب الوسيلة باعتباره أساس مشروعية ممارسة السلطة التنظيمية<sup>(١)</sup>. وأثيرت الإشكالية حول طبيعة هذه المهلة التي يحددها القانون، عندما أرادت الحكومة اللبنانية تنفيذ القانون رقم ٣٩٣ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ والمتعلق بالإجازة للحكومة "منح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخليوي" وقد نص في مادته الثالثة بأن الإعلان عن المزايدة والمناقصة العموميتين وتقديم العروض يتم في مهلة أقصاها ٢٠٠٢/٨/٣١. وكانت هذه المهلة قصيرة جداً لا يمكن إتمام الإجراءات التنفيذية اللازمة خلالها، فتقدمت الإدارة من هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بطلب تفسير هذه المادة، فرأت الأخيرة بالرأي الذي قدمته بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٨ أن هذه المهلة ليست مهلة إسقاط وإنما هي مهلة حث من أجل إنجاز الإجراءات الملزمة التي نص عليها القانون<sup>(٢)</sup>.

(١) C.E. 24 juin 1992, Hardel – C.E.Ass. 23 octobre 1992, Diemert – Cité par Breton, Jean-Marie – L'Obligation pour l'administration d'exercer son pouvoir réglementaire d'exécution des lois – R.D.P.1993 p1749

(٢) جريدة السفير تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩

وتدخّل السلطة التنظيمية، من حيث المبدأ في مجال السلطة الاستثنائية، فالهيئات التي تملك حق التنظيم الإداري تكون حرة في استعمال هذا الحق أو عدم استعماله، بشرط أن لا يشكل هذا الإمتناع عائقاً أمام تطبيق النصوص التشريعية الملزمة<sup>(1)</sup>. وهذه السلطات حرة أيضاً في اختيار الوقت الذي ترتأيه مناسباً، إلا أنه حين يفرض القانون على الإدارة أن تستعجل التطبيق، فلا يعود لهذه السلطة حق التأخر في هذا التطبيق، سواء عبر الإمتناع عن التصرف، أو اتخاذ تدابير معاكسة. ويقع في هذه الحالة على عاتق الإدارة موجب قانوني بأن تتخذ خلال مهلة معقولة التدابير التي تدخل في اختصاصها والتي تعتبر ضرورية من أجل وضع النص المعني موضع التطبيق<sup>(2)</sup>، وعدم القيام بهذا الموجب يربّب مسؤولية على عاتق الإدارة ويفتح الباب أمام المطالبة بالتعويض. ولا يقتصر موجب الحكومة على إتخاذ الأنظمة الضرورية، ولكن أيضاً يجب عليها أن تُضمّن فيها جميع القواعد اللازمة التي تؤدي إلى تطبيق النص المطلوب تنفيذه<sup>(3)</sup>.

وفي حكمٍ لمجلس شوري الدولة اللبناني حدد فيه معنى النظام الإداري الذي يصدر من أجل إكمال النصوص التشريعية، واللافت في هذا الحكم أنه استعمل عبارة تنظيم إداري بدلاً من عبارة نظام إداري، ومما جاء في هذا الحكم: "تجري عملية تطبيق القوانين بطريقتين، الأولى بإتمام أحكام القانون عندما يقتصر على وضع المبادئ الأساسية للأمر موضع التشريع تاركاً بنص صريح للسلطة التنفيذية إكمالها عن طريق التنظيم، إما بمراسيم تنظيمية تتخذ في مجلس الوزراء وإما بقرارات وزارية يصدرها الوزراء المختصون، وفي هذه الحالة يبقى تنفيذ القانون معلقاً على صدور الأحكام المتممة له. وفي الطريقة الثانية يكون القانون مكتمل النصوص وساري المفعول فور العمل به، فيقتصر المختصون في السلطة التنفيذية على بيان كيفية التنفيذ

(1) C.E. 28 octobre 1960, Syndicat national des médecins biologistes français, Rec. Cons. d'Ét. P572 – Cité par Odent – Contentieux administratif – Op. Cit. p344

(2) C.E. Ass. 27 novembre 1964, Ministre des finances c/ Dame Veuve Renard, Rec. Cons. d'Ét. P590

(3) C.E. 19 mai 1961, de Reynal et de Gentile, Rec. Cons. d'Ét. P337 – Cité par Odent – Op. Cit. p345

وتوضيح ما غمض من نصوصه بإصدار التعاميم أو القرارات الفردية التي يقتضيها. وعندما يترك القانون للسلطة التنظيمية مهمة إصدار التنظيمات (الأنظمة) المتممة له في الأمور التي يُعيئها، فإن هذه التنظيمات (الأنظمة) إذ تعتمد القواعد الواردة في القانون تضيف إليها القواعد الأخرى التي تجعله نافذاً. وأما إذا اقتصر دور التنظيم (النظام) الإداري على استتساخ أحكام القانون، لا يبقى من معنى أو فائدة للنص عليه أو إصداره. ومن المتفق عليه علماً واجتهاداً أن التنظيم (النظام) يعتبر في حدود التشريع إذا كان موافقاً له وقاصراً على اعتماد الإلزامات والأعباء التي يقرها القانون. وأما إذا كان متعارضاً معه أو زاد في هذه الإلزامات والأعباء، يكون عندئذٍ مخالفاً للتشريع الذي يستند إليه. كأن يعفي التنظيم (النظام) من أي شرط يفرضه القانون أو أن يفرض عبئاً أو إلزاماً جديداً على المواطنين في غير الأمور المتعلقة بالإجراءات التي يعتبر اعتمادها ضماناً من ضمانات الحقوق<sup>(١)</sup>.

وفي حكم للمجلس الدستوري في لبنان أشار فيه إلى أن "تفويض مجلس الوزراء بإتخاذ المراسيم التنظيمية والتطبيقية لبعض القوانين التي يسنها مجلس النواب إنما هو نهجٌ دارجٌ في التشريع يقوم على عدم إثقال عمل السلطة التشريعية بأمور تفصيلية لا تتلاءم مع الأصول التي ترعى سير أعمالها، وما يتلاقى ربما مع قول مأثور أن القانون يسيء التدبير عندما يفرط في تدبيره"<sup>(٢)</sup>، وكذلك في حكمٍ آخر أخذ بذات القاعدة عندما قال "وبما أن القانون الشامل بمفهوم المادة ١٨ من الدستور اللبناني لا يعني أن يلحظ المشتري فيه جميع التفاصيل سيما المعقدة منها أو الكثيرة الشعب أو ذات المنحى التقني أو التطبيقي لمضمون القانون، وهذا ما كان سبق للمجلس الدستوري بأن أشار إليه من أن النهج الذي يعتمده المشتري عموماً عند سنّه القوانين قائم على تفادي إثقال عمله بأمور تفصيلية بل فقط تأطير التفاصيل تمهيداً لتناولها بمعرض

(١) شوري لبنان قرار رقم ١٩ تاريخ ١٣/١/١٩٧٠ - شاهين / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١٠٩

(٢) قرار المجلس الدستوري رقم ١ تاريخ ١٠/٥/٢٠٠١ ج.ر. عد. ٢٤ تاريخ ١٧/٥/٢٠٠١ ص ١٧٩١

الأعمال الإجرائية والنصوص التطبيقية وهو ما يندرج في إطار تعاون السلطات وتوازنها المتممين لمبدأ فصل السلطات..<sup>(١)</sup>.

#### النبذة الثالثة: السلطة التنظيمية المستقلة:

الأنظمة الإدارية المستقلة هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مواضيع لم يعالجها أو لم يتطرق إليها المشرع وتهدف إلى تنظيم المرافق العامة<sup>(٢)</sup>، وهي لا تستند إلى قانون سابق وصادر عن السلطة التشريعية لذلك تسمى الأنظمة المستقلة. وقد اتفق الفقه على أن الأساس القانوني لإصدار هذه الأنظمة في لبنان هو نص المادة ٥١ من الدستور قبل تعديل عام ١٩٩٠، وبصفة خاصة عبارة " ويؤمن تنفيذها، بما له من السلطة التنظيمية". وهو نص المادة ٦٥ من الدستور بعد تعديل عام ١٩٩٠ حيث نصت صراحة في فقرتها الأولى على حق وضع المراسيم التنظيمية (أي الأنظمة المستقلة)، والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة في الفقرة الثانية (أي الأنظمة التنفيذية الخاضعة للقانون).

وكان المجلس الدستوري اللبناني، قد اعتبر بأن: "مجلس النواب يتمتع بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع ليس فقط بالنسبة إلى المواضيع التي عددها الدستور في مواده وجعلها حكراً لمجلس النواب ومحجوزة لاختصاصاته الواسعة كمشرع، بل في أي موضوع يريد مجلس النواب أن يشرعه بقانون يصدر عنه، إذا شاء وأراد، وأن صلاحياته هذه تشمل من جملة ما تشمله الشؤون التنظيمية والتطبيقية، ما لم يترك إلى السلطة الإجرائية أمر اتخاذها"<sup>(٣)</sup>.

ولا نوافق المجلس الدستوري على هذا التحليل لمخالفته صريح النصوص الدستورية. وخاصة نص الفقرة هـ من مقدمة الدستور: " النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها". والمادة ١٧ المعدلة بالقانون ٩٠/١٨: "تناط السلطة

<sup>(١)</sup> قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ - جريدة رسمية عدد ٨٥٤ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٧ ص ٨٧١  
<sup>(٢)</sup> الخوري، يوسف سعدالله - الدور الإستشاري لمجلس شورى الدولة - مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٥ ص ٩

<sup>(٣)</sup> قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ - جريدة رسمية عدد ٨٥٤ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٧ ص ٨٧١



الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور". والمادة ٦٥ المعدلة:  
"تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها:  
١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم  
التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

واستناداً لهذه المواد نخلص للقاعدة التي مفادها أن النظام اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، وقد أنط الدستور اللبناني بالسلطة الاجرائية المهام التنظيمية والتنفيذية وبالتالي لا يمكن للمجلس النيابي التعدي على اختصاص السلطة التنفيذية خاصة في المجالات التي حددتها المادة ٦٥ من الدستور، أي وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، كما أن هذه المادة منحت السلطة الاجرائية حق إصدار المراسيم التنظيمية، وإذا كان للمشرع حق التدخل في جميع الميادين فما هي الجدوى من هذه المراسيم التنظيمية؟

لذا نرى بأن المجال المحجوز للمجلس النيابي هو ما جاء ذكره في متن الدستور. وأن المجال المحجوز للسلطة الاجرائية هو ما يتعلق بالأمور التنظيمية وما عدته المادة ٦٥ من الدستور، أمّا ما عدا ذلك فهو مجال مفتوح لإختصاص السلطتين فما يُنظّم بقانون لا يمكن تعديله إلا بقانون أو بموجب تفويض تشريعي، وما ينظم بموجب مراسيم مستقلة فيمكن تعديله بمرسوم أو بنص يعلوه في سلسلة التدرج القانوني.  
وفي مقالٍ كتبه معلقٌ سياسي<sup>(١)</sup> بمناسبة طرح فكرة تعديل الزيادة على رسوم البنزين الذي أقرته الحكومة، بموجب قانون، رأى فيه أنه: "إذا كان لمجلس النواب السلطة المطلقة في التشريع، وهو سيّد نفسه في هذا المجال، فإن تلك الإطلاقية لا يمكن أن تمتد لتتطال صلاحيات محددة مناهة بمؤسسة دستورية كمجلس الوزراء، بأن تلغي قراراته بقانون من دون وجود نص دستوري يجيز له ذلك، ولا يمكنه أن يحل نفسه محل السلطة صاحبة الصلاحية في اتخاذ القرار، وإذا كان لمجلس النواب أن يلغي قرارات مجلس الوزراء بقانون فما هو مبرر مناقشة المجلس للحكومة، ولماذا يصار

(١) زين، احمد - عدم جواز إلغاء زيادة البنزين بقانون - جريدة السفير تاريخ ٢٠٠١/١١/١٥

إلى طرح الثقة بها. وفي هذا الشأن يقول النائب نقولا فتوش: "أن المجلس لا يستطيع إلغاء قرار لمجلس الوزراء بقانون خاص، إنما هناك سبل عديدة يمكن اعتمادها للوصول إلى الغاية ذاتها".

وما يعزّز هذا التوجه قرارٌ للمجلس الدستوري<sup>(1)</sup> الذي أبطل بموجبه القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ١٦/٨/٢٠٠١ أحكام خاصة للتعيين في الفئتين الأولى والثانية في وظائف الملاك الإداري العام" ومما جاء فيه: "حيث لا يصح تقييد سلطة مجلس الوزراء خاصة في المواضيع التي اعتبرها الدستور أساسية بقوانين يسنها المشترع وإن تناولت تنظيم الوظيفة العامة عندما يكون من شأن هذه القوانين الانتقاص من هذه السلطة أو فرض شروط مقيدة لممارستها..."

وإذا كان هناك غموض حول مجال السلطة التنظيمية في لبنان، فإن الوضع أكثر استقراراً في فرنسا حيث أوجد دستور ١٩٥٨ تجديداً هاماً جداً في التقليد الدستوري الفرنسي بوضعه حداً للإحتكار التشريعي للبرلمان وإيجاده اختصاص تنظيمي مستقل عهد به إلى الحكومة<sup>(2)</sup>.

وهذه الأنظمة المستقلة هي نتاج الترتيب المبين في المادتين ٣٤ و ٣٧ من الدستور. وتهيمن على كل المجالات التي لا تدخل في مجال القانون وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور، وعليه يكون غير مشروع المرسوم الذي يلغي نصاً هو وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور ذو طبيعة تشريعية مهما كانت أهمية النصوص التي حلت محل تلك التي تم إلغاؤها<sup>(3)</sup>. واستقت المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي نتائج التعداد الحصري للمواضيع التشريعية في المادة ٣٤، وفرضت القاعدة التي بموجبها: "إن المواضيع التي لا تدخل في مجال القانون لها صفة تنظيمية". ويشكل وجود السلطة التنظيمية المستقلة تغييراً أساسياً في التقليد الدستوري الفرنسي، وبدا هذا التجديد في استقلالية السلطة التنظيمية،

(1) قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠١/٥ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١ - جريدة رسمية عدد ٤٩ تاريخ ١٠/٤/٢٠٠١ ص ٤٤٦٢

(2) Lavroff, Dmitri - Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République - Op. Cit. - p642

(3) C.E.Ass. 13 juillet 1962, Conseil national del'Ordre des médecins, Rec. Cons. d'Ét. P479 - Cité par Odent - Contentieux administratif - Op. Cit.- p351

وعدم خضوعها لأي نصوص خارجية غير تلك التي تفرضها بنفسها، وبصورة خاصة غير خاضعة للقانون<sup>(١)</sup>.

ويطرح التساؤل لمعرفة ما إذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة وفقاً للمادة ٣٧ من الدستور تخضع للمبادئ العامة للقانون؟

المعروف أن الأنظمة المستقلة لا تخضع لأحكام القانون، وقد حرص الإجتهد منذ بداية القرن العشرين على إخضاع ممارسة السلطة التنظيمية لإحترام مبدأ المشروعية، وأن فئة من المبادئ العامة للقانون ترتبط بفلسفة النظام القانوني وتحوز فئة منها القيمة الدستورية، مما يجعل السلطة التنظيمية خاضعةً لها، ووجب على الإدارة في ممارسة إختصاصاتها أن تلتزم باحترام المبادئ العامة للقانون المستخلصة بصفة خاصة من مقدمة الدستور والمفروضة على كل سلطة تنظيمية حتى عند عدم وجود أي نص تشريعي<sup>(٢)</sup>.

#### النبذة الرابعة: السلطة التنظيمية الإستثنائية

وتشمل الأنظمة الصادرة وفقاً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي، والمراسيم الصادرة وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني:

#### ١- الأنظمة الصادرة وفقاً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي

تضمن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نصاً يعالج فيه حالة قيام الظروف الإستثنائية، وهو نص المادة ١٦ من الدستور الذي يخول رئيس الدولة إصدار الأنظمة الضرورية لمواجهة الأزمات، وتتص هذه المادة على أنه إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وعاجل ترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، كان لرئيس

<sup>(١)</sup>Lavroff, Dmitri – Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République – Op. Cit. – p645

<sup>(٢)</sup> C.E. Ass. 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs – conseils, Rec. Cons. d'Ét. P394

الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري...<sup>(١)</sup>.  
وتم اللجوء إلى نص هذه المادة ١٦ من الدستور مرة واحدة في التاريخ الفرنسي وذلك في عهد الرئيس de Gaulle بتاريخ ١٩٦١/٤/٢٣ بعد محاولة الانقلاب التي حصلت في الجزائر واستمر تطبيق هذه المادة لغاية ١٩٦١/٩/٢٩، وتسنى لمجلس الدولة الفرنسي النظر في دعوى مرتبطة بتطبيق المادة ١٦، عندما تقدم المستدعي Rubin De Servens بالطعن في مشروعية إنشاء المحكمة العسكرية التي أصدرت حكماً بإدانته، وهي المحكمة التي أنشأها الرئيس de Gaulle بتاريخ ١٩٦١/٥/٣ وتختص بمحاكمة الذين يرتكبون أو يشتركون في ارتكاب جرائم ضد أمن الدولة أو نظام الجيش وتكون ذات صلة بأحداث الجزائر. وقد انتهى مجلس الدولة في حكمه إلى أن قرار رئيس الجمهورية باللجوء إلى المادة ١٦ من الدستور له صفة العمل الحكومي الذي ليس لمجلس الدولة أن يقدر مشروعيته ولا أن يراقب مدة تطبيقه، وأن هذا القرار يخول رئيس الدولة اتخاذ كافة الإجراءات التي تتطلبها الظروف التي سببته، سواء أكانت هذه التدابير تدخل في المجال التشريعي وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور أو في المجال التنظيمي وفقاً للمادة ٣٧ منه.

وهذه التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية تبقى محتفظة بطبيعتها التشريعية إذا كانت تدخل في اختصاص المشرع، وبالتالي تخرج عن اختصاص مجلس الدولة، حتى ولو صدرت عن رئيس الدولة طبقاً للمادة ١٦<sup>(٢)</sup>.

## ٢- المراسيم الصادرة وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني:

بعد أن وُزِعَ الدستور اللبناني الإختصاصات في ما بين سلطات الدولة، وحصر السلطة التشريعية بمجلس النواب، إرتأى المشرع الدستوري أنّ حالة الضرورة تبرّر إقدام

<sup>(١)</sup> Lavroff, Dmitri – Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République – Op. Cit. – p696

<sup>(٢)</sup> C.E. Ass. 2 mars 1962, Rubin de Servens et autres – Cité par Long et autres - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative – Dalloz – 11<sup>e</sup> édition 1996 n<sup>o</sup>96 p590

السلطة التنفيذية على إصدار مراسيم تدخل في اختصاص المشتري، فعمد إلى تنظيم هذه الحالة في المادة ٥٨ من الدستور التي أجازت للحكومة في حالة الإستعجال، إصدار مشروع القانون بموجب مرسوم عند توفر الشروط التي وضعتها هذه المادة. ورغم أن التشريع وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني، هو تشريع استثنائي يجب أن تبرره الضرورة والعجلة، إلا أن الحكومة لم تنقيد بهذا الشرط، مما أوجد كتلة تشريعية كبيرة سندا للمادة ٥٨ من الدستور، تضم أكثر من ٢٣٤ مشروع قانون منفذ بمرسوم، يمكن أن نقول عنها بكل ثقة، أنها بمعظمها لا يتوفر لها شرط الإستعجال. وهذا ما حدا المشتري الدستوري أثناء إقرار القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ إلى تعديل هذه المادة بإضافة شرط ادراج مشروع القانون في جدول أعمال جلسة عامة (لمجلس النواب) وتلاوته فيها، وقد أدى هذا الشرط إلى إعطاء مجلس النواب حق تعطيل استعمال هذه الوسيلة التشريعية، مما حرم الحكومة من اتخاذ تدابير تقتضيها ظروف استثنائية، ونذكر أنه منذ هذا التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ لم يجر تنفيذ أي مشروع قانون بموجب مرسوم سندا للمادة ٥٨ من الدستور.

وكان أن أثير الخلاف سابقاً حول الطبيعة القانونية للمرسوم الصادر وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور هل هو عمل تشريعي أو عمل حكومي أو عمل إداري؟ بدايةً قضى مجلس شوري الدولة بأن المرسوم الذي يحيل أو ينشر مشروع قانون مستعجل مكرر له صفة تشريعية أكيدة<sup>(١)</sup>. ولكن المجلس تراجع عن هذا الموقف معلناً أن الحالة الدستورية الناشئة عن المادة ٥٨ هي استثناء من القواعد العامة المتعلقة بالإختصاص التي تُؤتي مجلس النواب سلطة إقرار القوانين، والحكومة سلطة تنفيذها. والمراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها الإستثنائية المقررة بالمادة ٥٨ من الدستور تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس بمقتضاها نافذة بدون إقرارها منه فهي أعمال صادرة برمتها عن السلطة التنفيذية وتمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية وأنها بهذه الصفة لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، إذ أن هذا النطاق يشتمل على كل

(١) شوري لبنان قرار رقم ١١٩٨ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٦ - الشحيمي / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ١٢٣

عمل يصدر عن النواب، بينما المراسيم المذكورة هي أعمال إدارية صادرة عن الحكومة، فتكون لذلك قابلة الطعن بسبب تجاوز حد السلطة<sup>(١)</sup>. ثم أكد مجلس شوري الدولة ما استقر عليه الإجتهد على اعتبار "أن الأعمال التشريعية التي لا تخضع لرقابة قضاء الإبطال هي الأعمال البرلمانية التي تصدر عن السلطة التشريعية، وأن المراسيم ذات المضمون التشريعي تبقى مراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية وبالتالي تتوافر فيها صفات القرارات الإدارية.."<sup>(٢)</sup>.

#### النبذة الخامسة: السلطة التنظيمية المفوضة

ظهرت فكرة قوانين التفويض في فرنسا خلال الحرب العالمية الأولى، عندما أقدمت السلطة التنفيذية على طلب التفويض من المجلس النيابي لمواجهة الأزمات الناجمة عن هذه الحرب وما رافقها من مصاعب إقتصادية، إذ كشفت هذه الحرب عن عدم قدرة المجالس على مواجهة الأزمات مع ما تتطلبه من حلول تشريعية سريعة لا تتماشى مع ما تتسم به عملية سن القانون من بطء وتعقيد، فسمحت هذه المجالس بمقتضى قوانين التفويض، للسلطة التنفيذية بالتشريع بمقتضى المراسيم الإشتراعية، بالرغم من عدم وجود نص في الدستور يجيز هذا التفويض. وبقي العمل بالمراسيم التفويضية دون سند دستوري حتى صدور دستور الجمهورية الخامسة الذي عمل على تقنين ظاهرة التفويض التشريعي دستورياً، فأقر في المادة ٣٨ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، على نحو صريح بحق السلطة التنفيذية في إصدار أوامر تشريعية Ordonnance بمقتضى تفويض من البرلمان، وقد نصت هذه المادة على أنه يجاز للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر تشريعية هي عادةً من اختصاص القانون<sup>(٣)</sup>.

(١) مجلس القضايا - قرار رقم ٨ تاريخ ١٩٧٠/١٢/٩ - الخوري / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١٦٣

(٢) شوري لبنان قرار رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٧٣/٣/٢١ - كيوان / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٣ ص ٦١

(٣) Chapus, Droit administratif général tome I - 14<sup>e</sup> édition 2000 p652 n°846

وإذا كانت المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي هي السند الشرعي للمراسيم الإشتراعية أو التفويضية، فإنّ الوضع يختلف في لبنان حيث لا يوجد نص دستوري يجيز للبرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في ميدان التشريع من تفويض سلطته الدستورية إلى الحكومة. ولكن عرفاً دستورياً نشأ منذ عام ١٩٣٠ مؤداه أن يقوم المجلس النيابي بتفويض الحكومة واعطائها حق التشريع عن طريق اتخاذ مراسيم في مجلس الوزراء لها قوة القانون، على أن تصدر هذه المراسيم في المدة المحددة في قانون التفويض الذي يحدد من جهة أخرى المواضيع أو المشاريع التي يمكن للحكومة اتخاذ مراسيم اشتراعية فيها<sup>(١)</sup>. وبلغت عدد المراسيم الإشتراعية الصادرة في لبنان، حوالي ٣٨٢ مرسوماً إشتراعياً، صدر معظمها في عهد الرئيسين فؤاد شهاب وأمين الجميل. واللافت أنه منذ عام ١٩٩٢ لم يصدر أي مرسوم اشتراعي، بعد أن قرر مجلس النواب إنهاء هذا العرف، وذلك عبر الإمتناع عن تفويض الحكومة أي اختصاص تشريعي حتى الآن.

وتعتبر المراسيم الإشتراعية أعمالاً إداريةً لصدورها عن السلطة التنفيذية وتخضع بالتالي لرقابة مجلس شورى الدولة إلى أن تقتنن بالإقرار من السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>، وإلى أن يتم تصديقها تكون بوصفها أعمالاً تنفيذية قابلة لطعن الإبطال لتجاوز حد السلطة حتى بعد إيداعها مكتب المجلس وقابلة أيضاً لمراجعات التفسير والنظر بقانونيتها وبصحتها والدفع بعدم مشروعيتها<sup>(٣)</sup>.

والسؤال الذي يُطرح، هل تقبل المراسيم الإشتراعية بعد إقرارها من البرلمان الطعن أمام المجلس الدستوري لعدم الدستورية؟

في فرنسا نجد أن المراسيم الإشتراعية أو الأوامر التشريعية (Ordonnance) الصادرة سناً للمادة ٣٨ من الدستور هي من حيث المبدأ لا تخضع لرقابة المجلس

(١) القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الجديدة ١٩٩٩ ص ٦٧

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٣٦٠ تاريخ ١٩٥٧/٤/٣ مراجعة تفسير المجموعة الإدارية ١٩٥٧ ص ١٤٥

(٣) شوري لبنان قرار رقم ١٢٥ تاريخ ١٩٧٠/٣/١٢ - صوايا / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١١١ - وبذات المعنى: شوري لبنان قرار رقم ٥٢٢ تاريخ ١٩٥٥/١١/١٩ / الطيارة / الدولة المجموعة الإدارية ١٩٥٧ ص ٦٣

الدستوري<sup>(١)</sup>، ولكنَّ الاجتهادين الإداري والدستوري عملاً على وضع القواعد الناظمة لرقابة كلاً منهما على هذه الأوامر التشريعية، فاعتبرا أن هذه الأوامر التشريعية عندما تكون غير مصدّقة بقانون فإن لها صفة القرارات الإدارية خاضعة لرقابة قاضي تجاوز حد السلطة<sup>(٢)</sup>. أما بعد مصادقة البرلمان على هذه الأوامر التشريعية فإنها تكتسب صفة القانون<sup>(٣)</sup>. هنا وبمناسبة إجرائه الرقابة على قانون التصديق، فإن المجلس الدستوري يعتبر نفسه مختصاً بإجراء الرقابة على مضمون هذه الأوامر التشريعية ومدى انطباقها على أحكام الدستور<sup>(٤)</sup>. ففي قراره رقم ١٧٠ تاريخ ١٧/٤/١٩٨٤ تطرق المجلس لكلٍ من قانون التصديق والأمر التشريعي، معلناً صراحة دستوريتهما في الحيثية التالية وتعريبها: "حيث أنه ينتج من كل ما تقدم أن المرسوم الاشتراعي تاريخ ١٨/٥/١٩٨٣ والنص التشريعي الذي يصدقه هما موافقان للدستور"<sup>(٥)</sup>.

أما في لبنان فقد نصت المادة ١٩ من الدستور اللبناني على إنشاء مجلس يتولى الرقابة على دستورية القوانين، ثم صدر القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري، الذي نصّ في مادته الأولى<sup>(٦)</sup> على أنه: "تتفيداً لأحكام المادة ١٩ من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية...". كما نصت المادة ١٨ من هذا القانون على أن: "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي

(١) C.C.85-196 D.C. 8 aout1985, Rec. Cons. Const. P63- Cité par: Rousseau, Dominique- Droit du contentieux constitutionnel- Montchrestien 3<sup>e</sup> edition 1993 p153

(٢) C.E.3 novembre 1961, Damiani, Rec. Cons. d'Ét. P607; C.E.17 décembre 1969, Conseil national de l'Ordre des médecins, Rec. Cons. d'Ét. P584; C.C.85-196 D.C. 8 aout1985, Rec. Cons. Const. P63- Cités par: Rousseau, Dominique- Droit du contentieux constitutionnel- Op. Cit. p153

(٣) C.E. 19 décembre 1969, Dame Piard, Rec. Cons. d'Ét. P593- Cité par Rousseau, Dominique- Droit du contentieux constitutionnel- Op. Cit. p153

(٤) C.C.86-224D.C., 23 janvier 1987, Rec. Cons. Const. P8- Cités par: Rousseau , Dominique- Droit du contentieux constitutionnel- Op. Cit. p153

(٥) C.C.84-170D.C., 4 juin1984, Rec. Cons. Const. P45 - Cités par: Rousseau, Dominique- Droit du contentieux constitutionnel- Op. Cit. p154

(٦) معدلة وفقاً للقانون رقم ١٥٠ تاريخ ١٠/٣/١٩٩٩



لها قوة القانون. وخلافاً لأي نصٍ مغايرٍ، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

ولمّا صدر النظام الداخلي للمجلس الدستوري بموجب المرسوم رقم ٥١٦ تاريخ ١٩٩٦/٦/٦ نصّ في مادته الثانية على أن: "يتولى المجلس وفقاً لأحكام المادة ١٩ من الدستور مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية".

واستناداً إلى هذه الأحكام نجد أن رقابة المجلس الدستوري تطال جميع النصوص التي لها قوة القانون، بما فيها المراسيم الإشتراعية، وهذا ما طرح إشكالية حول حدود رقابة كلاً من القضاء الإداري والقضاء الدستوري على هذه المراسيم.

فإذا كان بوسع القاضي الإداري أن يراقب مشروعية المراسيم الإشتراعية قبل اقترانها بمصادقة البرلمان عن طريق مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة فإن هذه المصادقة تکرّس شرعية المرسوم الإشتراعي منذ صدوره وتحبط بالتالي رقابة مجلس شوري الدولة. وهذا ما أقرّه مجلس شوري الدولة بقوله: "إن المراسيم الإشتراعية تبقى قابلة للمراجعة لدى مجلس الشوري حتى تصديقها من قبل مجلس النواب، إذ أن هذا التصديق هو وحده الذي يحولها إلى قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، وبهذه الصفة وحدها لا تقبل الطعن. وإلى ان يتم تصديقها تكون بوصفها أعمالاً تنفيذية قابلة للإبطال لتجاوز حد السلطة حتى بعد إيداعها مكتب المجلس وقابلة لمراجعات التفسير والنظر بقانونيتها وبصحتها والدفع بعدم قانونيتها"<sup>(١)</sup>. وهكذا نلاحظ أن النظام القانوني للمراسيم الإشتراعية في لبنان، مشابهٌ لنظام الأوامر التشريعية في فرنسا، وإن كان هناك استحالة في عرض المراسيم الإشتراعية من الناحية العملية على رقابة المجلس الدستوري<sup>(٢)</sup>.

وبغياب قرارات صادرة عن المجلس الدستوري في قضايا تتعلق بإبطال قوانين تفويض أو تصديق مراسيم إشتراعية، بسبب امتناع البرلمان عن تفويض الحكومة حق

(١) شوري لبنان قرار رقم ١٢٥ تاريخ ١٢/٣/١٩٧٠- المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١١١  
(٢) مغيزل، جوزف- المجلس الدستوري، عهد جديد في تاريخ الجمهورية- مجلة الحياة النيابية آذار ١٩٩٣ ص ٥٨

التشريع بموجب مراسيم اشتراعية، فإن الرأي الفقهي هو الذي يبقى سائداً بانتظار ما سيقدره الاجتهاد الدستوري فيما إذا عرضت قضية من هذا النوع عليه. ووفقاً لما توصل إليه الاجتهاد الإداري، وما يفرضه التحليل المنطقي للنظام القانوني للمراسيم الإشتراعية نستطيع أن نفصل بين حالتين<sup>(١)</sup>:

نذكر بداية أن جميع المراسيم الإشتراعية الموجودة في النظام القانوني اللبناني أصبحت محصنة دستورياً، ولا تقبل الطعن بعدم دستورتها أمام المجلس الدستوري، بسبب انتهاء مهلة الطعن بقوانين التفويض أو التصديق عليها، لأن مهلة الطعن هي ١٥ يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية.

أما بالنسبة للمستقبل، فلا ندري ما إذا كان المجلس الدستوري سيقتر بدستورية قوانين التفويض، لأن الدستور اللبناني لا يحتوي نصاً يبيح للمشرع أن يفوض الحكومة اختصاصاً تشريعياً، وهناك مبدأ قانوني عام يحرم تفويض الصلاحيات الدستورية. لذلك لا نعتقد بأن هناك إمكانية لرؤية مراسيم اشتراعية مستقبلاً في النظام القانوني اللبناني، على الأقل طالما أنه لم يصدر نصٌ دستوريٌّ يبيحها.

أما بالنسبة للمراسيم الإشتراعية القائمة، فالحل يختلف ما بين الفترة السابقة على عرضها على المصادقة التشريعية، والفترة اللاحقة:

بالنسبة للفترة السابقة على المصادقة التشريعية، فإنها قبل عرضها على مجلس النواب وموافقته عليها، تبقى قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الشورى، وهذا أمر يفرضه صالح المستدعين، إذ أنه وفقاً لمبادئ العامة للقانون، لا يجوز حرمانهم من المراجعة القضائية الفاعلة أمام محكمة وطنية<sup>(٢)</sup>.

أما إذا حصل وصادق مجلس النواب على هذه المراسيم الإشتراعية فإنها تكتسب الصفة القانونية منذ تاريخ هذا التصديق وتكون خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، سنداً لنص القانون، وإذا لم يطعن بها أيّاً من أصحاب الصلاحية في تقديم

(١) القيسي، محي الدين- محاضرات في القانون الإداري أقيمت على طلبة دبلوم القانون العام في الجامعة اللبنانية لعام الدراسية ١٩٩٨-١٩٩٩ غير منشورة.

(٢) راجع أيضاً: صفحة ١٩٧ وما يليه من هذه الرسالة

هذا الطعن خلال مهلة المراجعة القضائية، فإنها تصبح محصنة دستورياً، وغير خاضعة للرقابة القضائية، بوجهيها الإداري والدستوري.

### الفقرة الثانية: بمن تناط السلطة التنظيمية

إنَّ أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة هو حقها في أن تتخذ بمشيتها المنفردة قراراتاً إدارية نافذة، سواء أكانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية، وترتبط القرارات التنظيمية بالسلطة التي منحها القانون هذا الحق، وتبدو الأنظمة بهذه الصفة كأنها تدور في حقل الإدارة، بحيث أينما وجدت السلطة العامة وجدت سلطة اتخاذ الأنظمة، سواء أكانت أنظمة خاضعة للقانون أو أنظمة مستقلة، وفي الحالتين يعود تحديد هذه الهيئات التي تمارس السلطة التنظيمية وحدود هذه السلطة، للقانون إذا كانت أنظمة تطبيقية، أو للدستور والمبادئ العامة القانونية إذا كانت أنظمة مستقلة. ومن الهيئات التي تناط بها السلطة التنظيمية نجد: رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء والمحافظون ورؤساء البلديات، وأي هيئة أخرى تقوم بوظيفة عامة....

#### النبذة الأولى: رئيس الجمهورية

كان رئيس الجمهورية اللبنانية يمارس السلطة التنظيمية، عملاً بالمادة ٥١ من الدستور التي تخوله نشر القوانين وتأمين تنفيذها بما له من سلطة تنظيمية، ولكن بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، فقد رئيس الجمهورية اختصاصاته في مجال السلطة التنظيمية. فبعد أن أصبح مجلس الوزراء هو الهيئة المختصة بممارسة هذه السلطة، نجد أن المادة ٥٦ من الدستور قد نصّت على أن رئيس الجمهورية يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية.

واستناداً لهذه المادة فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بوجهين الأول عبر توقيعه على المراسيم التنفيذية والتنظيمية، والثاني عبر طلب إعادة النظر في هذه المقررات قبل إصدار المراسيم.

أما رئيس الجمهورية في فرنسا فيمارس ثلاثة أوجه من السلطة التنظيمية، فهو يوقع الأوامر التشريعية سنداً للمادة ١٣ من الدستور، كما يوقع المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء، و لرئيس الجمهورية الصلاحيات التي تمنحها إياها المادة ١٦ من الدستور، وذلك عبر اتخاذ القرارات والتدابير التي تستوجبها الظروف الاستثنائية. وهذه القرارات المتخذة وفقاً للمادة ١٦ من الدستور لا تحتاج إلى أي توقيع إضافي من أي عضو من الوزارة<sup>(١)</sup>.

وإذا عدنا للمادة ١٣ من الدستور الفرنسي نجد أنها تنص على أن رئيس الجمهورية يوقع المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء، وهذا الحق ليس امتيازاً شرفياً لصالح رئيس الدولة، لأن حق توقيع المراسيم يتضمن أيضاً الحق برفض هذا التوقيع. وإخضاع مشاريع المراسيم المتداولة في مجلس الوزراء لتوقيع رئيس الدولة، يعني أنه يمارس سلطة تنظيمية لم يمنحها إياها الدستور، وقد وافق مجلس الدولة على هذا التفسير عندما أقر على أنه: "باستثناء المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء، فإن رئيس الجمهورية لا يمارس السلطة التنظيمية"<sup>(٢)</sup>.

ومع ذلك نرى في التطبيق العملي، حالات كثيرة يوقع فيها رئيس الدولة على مراسيم تدخل في اختصاص رئيس الوزراء، ولا يكون توقيع رئيس الدولة واجباً من أجل صحة هذه المراسيم، إلا أنه بسبب ارتباط هذه المراسيم بسياسة الدولة يكون هذا التطبيق موافقاً لمنطق النظام الذي يفترض سمو مقام رئيس الجمهورية، وقد أقر مجلس الدولة بمشروعية المراسيم التي تحمل توقيع رئيس الجمهورية إلى جانب توقيع رئيس الحكومة حتى ولو كانت تدخل في الصلاحية الحصرية لرئيس الحكومة. وقضى بأن

(١) Odent – Contentieux administratif –Op. Cit. - p326

(٢) C.E. 27 avril 1962, Sicard Rec. Cons. d'Ét. P280 et C.E. 27 avril 1962 Syndicat national des élèves conseillers...,Rec. Cons. d'Ét. P276 - Cité par Lavroff, Dmitri – Le droit constitutionnel ...- Op. Cit – p646

المرسوم المتخذ في مجلس الوزراء والموقع من قبل رئيس الدولة لا يمكن تعديله إلا بموجب نص يحمل ذات الخصائص، حتى ولو كانت مداولة مجلس الوزراء وتوقيع رئيس الدولة عليه غير إلزاميين<sup>(١)</sup>. وكذلك قضى مجلس الدولة بمشروعية المراسيم التي يوقعها رئيس الجمهورية ولو لم تصدر عن مجلس الوزراء، بشرط أن تحمل هذه المراسيم توقيع رئيس الحكومة الذي يمارس السلطة التنظيمية بموجب المادة ٢١ من الدستور<sup>(٢)</sup>.

#### النبذة الثانية: رئيس مجلس الوزراء

حدد الدستور اللبناني المعدل بموجب القانون الدستوري ٩٠/١٨ لأول مرة في تاريخ لبنان صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وذلك في المادة ٦٤ منه: "رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. كما يقوم بمهمة المتابعة والمراقبة ليتأكد من أن الوزراء والإدارات يقومون بتنفيذ سياسات مجلس الوزراء وتحقيق صالح المواطنين".

وتعتبر المادة ٦٤ من الدستور السند الأساسي للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء، ذلك أنّ تكليفه بتنفيذ السياسة الإجرائية يتطلب منحه الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه المهمة ومن ضمن هذه الصلاحيات إصدار القرارات النافذة سواء الفردية أو التنظيمية وبصورة أساسية التعاميم الإدارية التي لبعضها صفة تنظيمية بامتياز. إضافة إلى السلطة التنظيمية التي تمنحها المادة ٦٤ يمارس رئيس مجلس الوزراء السلطة التنظيمية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء عبر توقيعه على المراسيم سواء العادية أو الصادرة عن مجلس الوزراء. وأكد مجلس شورى الدولة على وجوب توقيع

(١) C.E. 29 mars 1994, Comité d'entreprise Régie Renault, Cité par Lavroff – Le droit ...- Op. Cit – p648

(٢) C.E. 27 avril 1962, Sicard Rec. Cons. d'Ét. P280 et C.E. 27 avril 1962 Syndicat national des élèves conseillers..., Rec. Cons. d'Ét. P276 - Cité par Lavroff, Dmitri – Le droit constitutionnel ...- Op. Cit – p649

المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء عند ممارسته السلطة الإجرائية، من رئيس مجلس الوزراء باسم مجلس الوزراء المناطة به ممارسة تلك السلطة<sup>(١)</sup>.

ولرئيس مجلس الوزراء سلطة الوصاية على عدد كبير من المؤسسات العامة، وبهذه الصفة فإنه يتخذ القرارات التنظيمية التي يتطلبها قيامه بهذه المهمة. وفي حكم لمجلس شوري الدولة اللبناني أقر فيها بالطبيعة التنظيمية لقرارات رئيس الوزراء التي يتخذها بصفته سلطة وصاية ومما جاء في هذا الحكم: "بما أن المادة ١٤ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٨، التي فوضت رئيس الديوان صلاحيات الوزير الإدارية باستثناء الصلاحيات الدستورية لا تتضمن نصاً يفوض إليه الصلاحيات التنظيمية. وباستثناءها الصلاحيات الدستورية تكون قد أخرجت الصلاحيات التنظيمية من إطار التفويض. وبما أن ديوان المحاسبة يرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء على ما هو وارد في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٨ فيكون رئيس مجلس الوزراء هو المرجع الصالح لممارسة السلطة التنظيمية في ديوان المحاسبة"<sup>(٢)</sup>.

كما يصدر رئيس المجلس التعاميم إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، ولهذه التعاميم طبيعة الأنظمة الإدارية، ونذكر منها: التعميم رقم ٢٧/٢٠٠٢ تاريخ ١٧/١١/٢٠٠٢ الذي طالب بالتنقيذ بالأحكام القانونية التي تمنع العاملين في القطاع العام من الإدلاء بأي تصريح أو معلومة خاصة في القضايا السياسية أو الدولية أو الإقتصادية التي تمس بمصالح البلاد<sup>(٣)</sup>.

أما في فرنسا فيعتبر رئيس الوزراء السلطة صاحبة الإختصاص الأصيل بإصدار القرارات التنظيمية، ويمارس هذه السلطة بموجب مراسيم. وهذه المراسيم هي الطريقة الطبيعية للتعبير عن السلطة التنظيمية. كما يمكن أن يمارس هذه السلطة بموجب قرارات أو تعاميم أو توجيهات بشرط أن تكون موقعة من رئيس الوزراء والوزراء

(١) شوري لبنان - مجلس القضايا - قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧ - الخوري/ الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٨٥

(٢) شوري لبنان - مجلس القضايا - قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ٧/٧/١٩٧٥ - شلهوب / رئاسة مجلس الوزراء - قرارات مجلس شوري الدولة ومحكمة حل الخلافات - ١٩٧٣-١٩٨٢ ص ٦٢٩

(٣) جريدة المستقبل تاريخ ١١/١٨/٢٠٠٢

المعنيين<sup>(١)</sup>. وتشكل المادة ٢١ من الدستور السند الأساسي لمنح رئيس الوزراء السلطة التنظيمية عندما نصت على: "أنه يمارس السلطة التنظيمية" إضافة إلى هذه السلطة المستقلة فقد منحه الدستور سلطة تنظيمية مكمّلة، على ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٢١ على "أنه يؤمن تنفيذ القوانين"<sup>(٢)</sup>. ونستنتج أن السلطة التنظيمية من حيث المبدأ تعود لرئيس الوزراء الذي يمارسها عبر إصدار المراسيم والتي يجب أن تحمل توقيع الوزراء المختصين الذين سيقومون بتنفيذها سندا للمادة ٢٢ من الدستور، أما رئيس الدولة فلا يكون مختصاً إلا إذا كان مشروع المرسوم مطروحاً في مجلس الوزراء ويجب أيضاً في هذه الحالة أن يحمل هذا المرسوم توقيع رئيس الحكومة. وقد أظهر التطبيق العملي أن الغالبية العظمى من المراسيم التنظيمية (٩٥%) يصدرها رئيس الحكومة، أي ما نسبته ١٣٠٠ مرسوم في السنة<sup>(٣)</sup>.

#### النبذة الثالثة: مجلس الوزراء

وزعت المادة ٢١ من الدستور الفرنسي السلطة التنظيمية ما بين رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية، فرئيس الحكومة هو صاحب الإختصاص الأصيل في مجال السلطة التنظيمية، مع مراعاة أحكام المادة ١٣ أي في الحالة التي يكون فيها مشروع المرسوم التنظيمي مطروحاً في مجلس الوزراء فيكون الإختصاص التنظيمي في هذه الحالة لرئيس الدولة<sup>(٤)</sup>. أما مجلس الوزراء فليس له صفة المجلس الذي له إصدار قرارات نافذة (كالمجلس البلدي)، إنما يحق له المدوالة حول مشاريع القرارات وأكثر ما يستطيعه هو اتخاذ قرارات مبدئية أو استشارية أو هي تعبير بسيط عن توجهاته وليس لها صفة القرار النافذ ولا يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري<sup>(٥)</sup>.

<sup>(١)</sup> Odent – Contentieux administratif – Op. Cit – p325

<sup>(٢)</sup> Lavroff, Dmitri – Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République -Op. Cit – p646

<sup>(٣)</sup> Chapus, Droit administratif général tome I – 14<sup>e</sup> édition 2000 p641 n°827

<sup>(٤)</sup> Chapus, Droit administratif général tome I – 14<sup>e</sup> édition 2000 p640 n°827

<sup>(٥)</sup> C.E.27 février 1987, Commun d'Amneville Rec. Cons. d'Ét p526 – Cité par Chapus, Op. Cit p202 n°260

الوضع مختلف في لبنان، فقبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ كان وضع مجلس الوزراء شبيه بالوضع الفرنسي الحالي حيث لم يكن هذا المجلس سوى هيئة سياسية ... تستطيع وضع مبدأ المراسيم والقرارات الوزارية، أما المقررات الصادرة عنه فلا تعتبر بمثابة قرارات نافذة، وليس لها قيمة قانونية ما لم تترجم بمراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>. ومع ذلك نجد أن قسماً من هذه القرارات يأخذ صفة القرار الإداري النافذ ومنها: في ما يتعلق بالقرار الذي يتخذه مجلس الوزراء للبت بالخلاف الحاصل بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة في ما يتعلق بتطبيق احكام المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ حيث يعرض الامر على مجلس الوزراء للبت في هذا الخلاف وذلك سنداً للمادة ٩٧ من نظام الموظفين، وهذه المادة تجعل من القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في ما يتعلق بفض هذه الخلافات نافذة وملزمة بذاتها بخلاف القرارات الإدارية الأخرى التي لا تصبح نافذة إلا إذا تكرست بمرسوم أو بقرار وزاري<sup>(٢)</sup>.

ولكن هذا الوضع قد تغير بعد عام ١٩٩٠ حيث نجد أن المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بموجب القانون ٩٠/١٨ قد اناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء استناداً إلى هذه المادة وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، والقرار الذي يتخذه مجلس الوزراء في هذا الإطار يشكل قراراً إدارياً نافذاً بذاته ولا يعتبر عملاً تحضيرياً أو جزءاً من عملية مركبة<sup>(٣)</sup>. ومن الأمثلة على القرارات التنظيمية التي يصدرها مجلس الوزراء نذكر قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٣١ والقاضي بالطلب إلى إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلغاء المذكرة الإعلامية رقم ٣٠٨ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٤ والاستمرار في إفادة المرأة المتروجة من تقديماته إذا كان زوجها غير مضمون .

(١) تمييز لبناني - الغرفة الإدارية قرار رقم ١٢٧ تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٩ أشار إليه: القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - ص ٢٨

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٥٩٤ تاريخ ١٩٦٦/٥/٣ - رمضان / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٦ ص ١٤٧

(٣) شوري لبنان قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦ شركة بروموريان/ الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٤٣٢



#### النبذة الرابعة: الوزير

يأتي الوزير في قمة الهرم الإداري في النظام البرلماني ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تدعى الوزارة، فهو إلى جانب صفته السياسية كأحد أعضاء الحكومة يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها مما يمنحه السلطة الرئاسية على جميع موظفي الوزارة. ومن حيث المبدأ لا يملك الوزراء السلطة التنظيمية، وهذا المبدأ مكرس باجتهادات عديدة لمجلس الدولة<sup>(١)</sup>، وتضمن هذا المبدأ ثلاثة اصلاحات لفتت من امتداده، وسمحت بمشاركة الوزير في السلطة التنظيمية، وذلك سواء عبر المشاركة في التوقيع على المراسيم، ومن جهة ثانية امتلاكه القدرة اللازمة لتأمين عمل المرافق الموضوعة تحت سلطته، ومن جهة ثالثة يستطيع إصدار النصوص التنظيمية في الأمور والمواد التي يمنحه النص التشريعي أو التنظيمي السلطة اللازمة لإصدارها.

#### ٤-١: المشاركة في التوقيع

كان الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ يفترض توقيع الوزراء المعنيين، وقد فسّر الإجتهد عبارة الوزراء المعنيين، بأنه توقيع الوزراء المختصين مباشرة بتنفيذ المرسوم محل التطبيق<sup>(٢)</sup>. وبعد صدور الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وُجد نوعين من المشاركة الوزارية في التوقيع: مقررات رئيس الجمهورية يشاركه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزراء المسؤولين (المادة ١٩) أما مقررات رئيس الوزراء فيشاركه في التوقيع عليها الوزراء الذين يقع على عاتقهم مهمة تنفيذها (المادة ٢٢) أي أنهم الوزراء المختصون بإصدار التدابير الفردية والتنظيمية اللازمة والتي يفترض صدورها من أجل تنفيذ هذا العمل<sup>(٣)</sup>.

(١) Voir les arrêts cité par Odent – Contentieux administratif – Op. Cit. p327

(٢) C.E. Ass. 4 janvier 1952, Heidt, Rec. Cons. d'Ét. P5 – Cité par Odent – Contentieux adm... Op. Cit. p329

(٣) C.E. Ass.27 avril 1962, Sicard, Rec. Cons. d'Ét. P279 – Cité par Odent – Contentieux adm... – Op. Cit. p329

أما في لبنان فإن توقيع الوزير المحتص على المرسوم هي الطريقة الدستورية التي يتولى بموجبها إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين في ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته، وتوقيع الوزير المختص على المرسوم ليس أمراً شكلياً فحسب بل إنه من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر، وخلو المرسوم من هذا التوقيع يجعل من هذا العمل الإداري باطلاً<sup>(١)</sup>.

وهكذا يشارك الوزير بممارسة السلطة التنظيمية التي كانت عائدة لرئيس الجمهورية في ظل الدستور السابق حيث تنص المادة ٥٤ من الدستور على أن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً. ولكن بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وما نتج عنه من إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، كان لا بد من أن يشارك الوزير في التوقيع على المقررات التي تصدر عن مجلس الوزراء صاحب الإختصاص الأصيل في المجال التنظيمي، ولكن يبدو أن المشترع الدستوري قد أغفل في خضم ورشة التعديلات الكبيرة، أن يلتفت إلى ضرورة أن يصيب التعديل نص المادة ٥٤ بحيث كان يجب أن تذكر هذه المادة أن مقررات مجلس الوزراء (وليس مقررات رئيس الجمهورية كما هو وضع النص الحالي) يجب أن يشترك في توقيعها الوزير أو الوزراء المختصون<sup>(٢)</sup>. وقد أعطى الإجتهد هذا النص معناه الصحيح عندما أقر بأنه إذا لم يكن الوزير يملك السلطة التنظيمية التي كانت مناطة سابقاً برئيس الجمهورية (المادة ٥١ من الدستور) وبمجلس الوزراء حالياً (المادة ٦٥ من الدستور) إلا أنه يساهم بممارسة تلك السلطة باستعمال توقيعها على مراسيم رئيس الجمهورية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>. وتوقيع المرسوم من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو تذييله بعبارة بعد موافقة مجلس الوزراء، كأحد الأصول الجوهرية التي يفرضها الدستور، لا تعفي مطلقاً من تعيّد

(١) شوري لبنان، مجلس القضايا قرار رقم ٤ تاريخ ١١/٩/١٩٧٧، منشور في مجلة اجتهاد القضاء الإداري في لبنان باب الأعمال الإدارية ص ٤٣

(٢) القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - مرجع سبق ذكره - ص ٢٧-٢٨

(٣) شوري لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ٤٩ تاريخ ٢١/١٢/١٩٩٢ - المصانع الوطنية للجوت / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ٩٤

المرسوم بالأصول الجهورية الأخرى التي يفرضها الدستور، ومنها توقيع الوزير المختص على مقررات رئيس الجمهورية أو المراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء،... لأن توقيع المرسوم من الوزير المختص هي الطريقة الدستورية التي بموجبها يتولى الوزير إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين في ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به عندما يكون من الواجب اصدار مرسوم لأجل ذلك<sup>(١)</sup>.

#### ٤-٢: السلطة التسلسلية

يتمتع الوزراء بالسلطة الرئاسية باعتبارهم قائمين على رأس الدوائر الوزارية الخاضعة لسلطتهم، وكل وزير له حق تنظيم المرافق الخاضعة لوزارته، وإعطاء الأوامر للموظفين والمستخدمين الخاضعين لإمرته، كما له وضع القواعد التي تنظم طريقة استخدام هذه المرافق، وضمن حدود هذه الصلاحيات يستطيع اصدار القرارات التنظيمية. وهكذا فإن السلطة الرئاسية أو التسلسلية تجيز للوزير وضع شروط تنظيم وعمل الإدارات الموضوعة تحت سلطته<sup>(٢)</sup>.

وكانت المادة ٦٤ من الدستور اللبناني قبل التعديل، قد أناطت بالوزير إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة العائدة إلى إدارته، وهذه السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير يستمدّها من صفته رئيس المرفق العام الذي يتولى إدارته وهي من القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وإذا كانت ضرورة تأمين استمرار سير المرفق العام تبرر ممارسة هذه السلطة فإنها تتبع من سلطة الوزير الدستورية على الوزارة المسؤول عنها أكثر من سلطته الإدارية المعترف بها لكل رئيس في الإدارة<sup>(٣)</sup>. وقد استعادت المادة ٦٦ من الدستور الجديد أحكام المادة ٦٤ عندما نصت على تولي الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناظر بهم تطبيق الأنظمة والقوانين، كلّ بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصّ به.

(١) شوري لبنان - مجلس القضايا - قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧ - الخوري/ الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٨٥

(٢) C.E. 7 février 1936, jamart, Rec. Cons. d'Ét. P172

(٣) شوري لبنان - مجلس القضايا - قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ٧/٧/١٩٧٥ - شلهوب / رئاسة مجلس الوزراء - قرارات مجلس شوري الدولة ومحكمة حل الخلافات- ١٩٧٣-١٩٨٢ ص ٦٢٩

كما قضى مجلس الدولة بحق الوزراء بتنظيم ممارسة اللجوء إلى الإضراب وحتى بمنعه بالنسبة لبعض الموظفين، وذلك في سبيل مصلحة حسن سير المرفق العام<sup>(١)</sup>. كما أجازت هذا النوع من السلطة التنظيمية الفقرة الثانية من المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩: "تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي ادارة التفتيش المركزي المهام التي يجب ان يقوم بها كل موظف، والاصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب انجازها فيها".

#### ٤-٣: تقرير السلطة التنظيمية بموجب نص خاص

إن الإستثناء الثالث على عدم اختصاص الوزير بممارسة السلطة التنظيمية يتمثل في الحالة التي يجيز نص تشريعي أو تنظيمي للوزير إصدار القرارات التنظيمية اللازمة. وقد سلّم الاجتهاد بأن الوزير المكلف بتنفيذ القانون أو المرسوم يستطيع حتى ولو لم يكن هناك نص يمنحه السلطة التنظيمية، أن يُبين بموجب قرارات النتائج الضرورية لهذا القانون أو المرسوم<sup>(٢)</sup>. كما له أن يسن التدابير التنظيمية بموجب قرارات تصدر عنه أو بموجب تعاميم أو تعليمات شرط أن لا يُنشئ موجبات وقيود جديدة في حال غياب تفويض ناتج عن قاعدة أعلى: قانون أو مرسوم تنظيمي، كما أنه يحق للوزير خارج كل تفويض قانوني أو تنظيمي أن يتخذ التدابير اللازمة لحسن سير الإدارة الموكولة إليه شؤونها<sup>(٣)</sup>. وهذا الاجتهاد جاء تصحيحاً لحكم سابق لمجلس شورى الدولة اللبناني الذي رأى أن المادة الأولى من المرسوم التنظيمي الخاص بوزارة الإقتصاد الوطني لا تولي الوزير أكثر من سلطته التنفيذية العادية وأن توليته سلطة تنظيمية لا يمكن أن يتم بمرسوم عادي وإنما يجب أن يأتي عن طريق التشريع<sup>(٤)</sup>.

(١) C.E. Ass. 7 juillet 1950, Dehaene, Rec. Cons. d'Ét. P426 – Cité par Odent – Contentieux adm... Op. Cit. p333

(٢) C.E. 25 janvier 1952, Société industrielle et commerciale d'approvisionnement, Rec. Cons. d'Ét. P48 – Cité par Odent – Contentieux administratif – Op. Cit. p336

(٣) شوري لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ٤٩ تاريخ ٢١/١٢/١٩٩٢ - المصانع الوطنية للجوت / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ٩٤

(٤) شوري لبنان - قرار رقم ١٤٤٩ تاريخ ٢٣/١٢/١٩٦٦ - كازيني / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٧ ص ٤٧

ونشير أنه ضمن الإدارة المركزية نجد أن القانون قد منح بعض السلطات الإدارية اتخاذ القرارات ذات الصلة التنظيمية، نذكر منها: المدير العام<sup>(١)</sup>، المدير ورئيس المصلحة ورئيس الدائرة<sup>(٢)</sup>، المحافظ والقائمقام<sup>(٣)</sup>. ونشير إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لا يعترف للمحافظ بأي سلطة تنظيمية خارج تلك التي يمنحه إياها القانون<sup>(٤)</sup>. ونعيد بأن "رؤساء الهيئات الإدارية والمدراء العامون والمحافظون والقائمقامون ورؤساء المصالح، وكل هيئة يمنحها القانون حق ممارسة السلطة التنظيمية في مواد ومواضيع معينة، تستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية، ذلك أن تفويض السلطة التنظيمية إلى هؤلاء لا يمكن أن يتم إلا بموجب قانون وصراحة"<sup>(٥)</sup>.

وكذلك فإن المجلس الأعلى للجمارك يمارس سلطة تنظيمية في الحقل الجمركي، وهي سلطة تنظيمية تفويضية تجد سندها في قوانين الجمارك المتتالية التي تمنح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي وكان آخرها القانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٦ واستناداً لهذا التفويض التشريعي صدر قانون الجمارك الجديد بموجب المرسوم رقم ٤٤٦١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥<sup>(٦)</sup>، وقد أجازت المادة الخامسة منه لإدارة الجمارك إصدار القوانين والأنظمة والقرارات الجمركية، بما فيها القرارات المتعلقة بالتعديلات التعريفية وبغيرها من التدابير والاجراءات الجمركية، على أن تراعي العلنية في ذلك عبر نشرها في الجريدة الرسمية.

(١) راجع المادة السابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ والمتعلق بتنظيم الإدارات العامة

(٢) راجع المادة الثامنة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١ -تنظيم الإدارات العامة

(٣) راجع المادتين ٨ و ٢٨ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ والمتعلق بالتنظيم الإداري

(٤) C.E.27 novembre 1995, Assoc. départ. Des pupilles de l'ens. Public du Gard, Rec. Cons. d'Ét. P618 – Cité par Chapus, Droit administratif général tome I – Op. Cit. p638 n°822

(٥) الخوري، يوسف سعدالله – الدور الإشتراعي لمجلس شورى الدولة – مقالة سابق ذكرها - ص ٢٠

(٦) جريدة رسمية عدد ٦٠٤٢ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢٢ ص ٥١٦٩

## النبذة الخامسة: المؤسسات العامة والبلديات

### ١-٥: المؤسسات العامة

يتولى مجلس إدارة المؤسسة العامة إتخاذ التدابير التنظيمية اللازمة لحسن سير العمل في المؤسسة، وقد خولته هذا الحق المادة العاشرة من المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٣ عندما نصت على أن يتولى مجلس الادارة السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العامة وتوجيه نشاطها ويتخذ بصورة عامة، ضمن نطاق القوانين والانظمة، القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أنشئت المؤسسة العامة وتأمين حسن سير العمل فيها .

وكذلك تنص الأنظمة الخاصة أو قوانين إنشاء المؤسسات على الصلاحيات التنظيمية التي تتمتع فيها السلطة التقريرية في المؤسسة ونذكر مثلاً واحداً منها:

### ٢-٥: البلديات

البلدية هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون. وقد نصت المادة ٤٧ من قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي، وقد أعطت المادة ٤٨ للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي.

واللامركزية التي من صورها البلديات والمؤسسات العامة لا تعني بأي وجه دولة داخل الدولة، لذا فإن هذه الهيئات لا يمكنها امتلاك السلطة التنظيمية إلا في الحدود التي يمنحها إياها النص بصورة واضحة وبشكل أكثر تحديداً أن يكون هذا النص تشريعياً، كما يمكنها ممارسة السلطة التنظيمية ضمن إطار الحالات التي تمارس فيها الإدارات المركزية للسلطة التنظيمية بدون نص، حيث يكون من المنطقي أن يكون لهذه الهيئات حق اتخاذ القرارات التكميلية للتنظيم القائم بما يؤدي لحسن قيامها بممارسة

وظائفها<sup>(١)</sup>. ونذكر في هذا السياق قرار مجلس بلدية بيروت رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٢/٨/١٣ الذي منع بموجبه الدراجات النارية من السير في شوارع العاصمة إلا إذا تقيدت بشروط حددها هذا القرار. وبسبب الإنتقادات التي وجهت إليه عمد المجلس البلدي إلى إصدار قرار جديد يحمل الرقم ٦٢٦ تاريخ ٢٠٠٢/٩/١٧ هادفاً من ورائه إلى تنظيم سير الدراجات النارية في العاصمة بيروت. ولكن كلا القرارين لم يكتب لهما فرصة التطبيق.

### الفقرة الثالثة:

**التمييز بين الأنظمة الإدارية والقرارات غير التنظيمية**  
المبدأ في القانون العام أن هناك تلازم بين الصفة الفردية والقرار الإداري، لأن مهمة الإدارة الأساسية تتمثل بالتنفيذ، وليس صياغة القواعد القانونية، وفقاً للمعنى الضيق لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات. ومما يكن من أمر فإن الأنظمة الإدارية تسمو على القرارات الفردية، وسمح هذا السمو بالدفع بعدم مشروعيتها.

النبذة الأولى: سمو القرار التنظيمي على القرار الفردي  
يرتكز التمييز بين القرار الفردي والتنظيمي على الطبيعة الخاصة لكل من القرارين، فالقرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية، أما القرار الفردي فيتضمن قواعد خاصة وشخصية. وهناك اتجاه يذهب لاعتبار القرار الفردي بأنه القرار الذي يعين مسبقاً الأشخاص المخاطبين بأحكامه، بينما الشرط الأساسي في القرارات التنظيمية بأن يكون الأفراد المخاطبين بأحكامها غير معينين بذواتهم، ولكن هذا التمايز ليس قاعدة مطلقة ذلك أن هناك فئة كبيرة من القرارات الموجهة إلى أشخاص بذواتهم ومع ذلك تتضمن قواعد عامة ومجردة. لذا كان التوجه بأن القرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بواقعة أو بحالة محددة ولا يحتوي قواعد مجردة<sup>(٢)</sup>.

(١) C.E. 5 octobre 1998, Commune de Lonjumeau, L.P.A.1999, n°94 - Cité par Chapus, Droit administratif général tome I – Op. Cit. p638 n°822

(٢) جمال الدين، سامي – اللوائح الإدارية – منشأة المعارف ١٩٨٢ ص ٢٩-٣٠

ويتوجب على السلطة الإدارية حتى تلك التي تتخذ مقاماً أعلى في التسلسل الإداري، عندما تصدر قراراً فردياً أن تحترم القرارات التنظيمية ولو كانت صادرة عن سلطة أدنى في التسلسل الإداري، وهنا يوضع مبدأ الخضوع التسلسلي جانباً لصالح مبدأ سمو القرارات التنظيمية، حيث يكون لهذه الأنظمة قوة إجبارية بالنسبة للسلطة الرئاسية. فإذا منح القانون الوزير سلطة إصدار قرارات فردية، ومنح البلدية سلطة وضع القرارات التنظيمية، في هذه الحالة على الوزير عند اتخاذ هذه القرارات الفردية عدم مخالفة الأنظمة البلدية<sup>(1)</sup>. كما يعتبر القرار الفردي بمثابة ترداد للقرار التنظيمي، أو نتاجاً للقرار التنظيمي المنشأ سابقاً. لذا لا تستطيع الإدارة اتخاذ قرار فردي مخالف لقرار تنظيمي، وإلا تكون قد مُنحت سلطة تعديل الأنظمة بشكل غير مباشر، وذلك عبر إصدارها قرارات فردية مخالفة لهذه الأنظمة<sup>(2)</sup>. بل نجد بعضاً من الأحكام القضائية تفرض موجب التنظيم المسبق على القرار الفردي حتى ولو لم ينص القانون على ذلك<sup>(3)</sup>.

وهكذا تبدو علاقة التبعية متينة بين القرار التنظيمي والقرار الفردي، فإذا كان القرار الأول مشروعاً امتدت المشروعية إلى القرار التطبيقي، وكذلك بالنسبة لعدم المشروعية، حيث يكون القرار الفردي غير مشروع إذا صدر بالاستناد إلى قرار تنظيمي غير مشروع، أو إذا خالف نصاً تنظيمياً مشروعاً. وهذا ما يستدعي البحث حول الآثار الناجمة عن عدم مشروعية الأنظمة الإدارية على القرارات الفردية. ومدى إمكانية الدفع بعدم مشروعية الأنظمة عند الطعن بالقرارات الفردية المتخذة تطبيقاً لها، سواءً أمام السلطة الإدارية أو القضائية.

(1) C.E.3 juillet 1931, Ville de Clamart, Sirey 1932, III p1 – Cité par Rainaud – La Distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel – L.G.D.J.1966 p90

(2) Rainaud – La Distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel – Op. Cit. p90

(3) C.E.20 juin 1930, Association des Bibliothécaires français, Sirey 1930 III,p11 et C.E.27 janvier 1932. Lagarde Rec. Cons. d'Ét. P104 - Cité par Rainaud – La Distinction de l'acte réglementaire... – Op. Cit. p99



النبذة الثانية: مبدأ الدفع بعدم المشروعية أمام السلطة القضائية منذ بداية القرن العشرين، أخذ الإجتهد الإداري بفكرة إمكانية الطعن أمام القاضي الإداري بالقرارات الفردية المتخذة تطبيقاً لنظام إداري غير مشروع<sup>(1)</sup>. أي أن المستدعي يمكنه المنازعة بشرعية الأنظمة الإدارية التي تواجهه في معرض تطبيق القرارات الفردية التي اتخذت على أساسه، وأي موقف مغاير لهذا الموقف سيؤدي إلى شرعنة التطبيقات غير المحدودة للنصوص غير القانونية وهو ما يشكل مخالفة للنظام العام<sup>(2)</sup>. كما أوجد الإجتهد نوعاً جديداً من الدفوع وهو الدفع بعدم التلاؤم مع توجيهات الإتحاد الأوروبي<sup>(3)</sup>.

فالنظام الذي يعلن القاضي الإداري أنه غير مشروع يبقى قائماً في المجال القانوني، ويمكن أن يكون محلاً لتطبيقات عديدة، أي بمعنى آخر أن القرار الذي يُعلن أنه غير مشروع لا يؤدي ذلك إلى بطلانه، فحتى لو أعلن القاضي عدم مشروعية النظام الإداري، فإنه يبقى قائماً في إطار التسلسل القانوني. وهنا يظهر الفارق بين دعوى الإبطال والدفع بعدم المشروعية في ما خص النظام الإداري غير المشروع: فإبطال قرار تنظيمي لتجاوز حد السلطة يحوز الحجية المطلقة للقضية المحكوم بها وتمتد آثاره إلى كافة وليس فقط إلى أطراف النزاع *Erga omnes* ويؤدي إلى الزوال الرجعي للقرار الذي يبدو وكأنه لم يوجد أبداً<sup>(4)</sup>. أما الإعتراف بصحة الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي، فليس له دائماً ذات الآثار، حيث تنحصر هذه الآثار بنزاع محدد بشكل واضح، ولا تسمح بتعطيل هذا القرار التنظيمي إلا في حدود القرار التطبيقي المتخذ استناداً له. لذا يكون من الخطورة التشبيه بين دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة والدفع بعدم المشروعية<sup>(5)</sup>.

(1) C.E. 22 mars 1907, Dame Delpech, D.1908,III, p101 – C.E. 29 mai 1908, Poulin, Rec. Cons. d'Ét. P580

(2) Boutet- Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité – R.D.P.1990 p1735

(3) C.E.Ass. 6 février 1998, M. Tête, A.J.D.A.1998 p403

(4) Jean Barthelemy – Exception d'illégalité – éditions du juris- classeur 2000 – fascicule 1160

(5) Boutet- Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité – R.D.P.1990 p1735

ولا يشكل الدفع بعدم المشروعية مراجعة موازية أو سبق إدعاء، لذا لم يقبل مجلس الشورى اللبناني<sup>(١)</sup> طلب المستدعى ضدها رد مراجعة ابطال المرسوم الإشتراعي ٨٥/١٩ بحجة تقدمه بمراجعة مسبقة أدلى فيها بعدم مشروعية هذا المرسوم. ومما جاء في حيثيات حكمه: "بما أن المادة ١٠٧ المذكورة تنص على أنه لا يقبل طلب الإبطال لسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها. وبما أنه من المسلم به علماً واجتهاداً أنه لا يكفي لقيام المراجعة الموازية من أجل رفض دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة بسببها، أن تكون واردة على سبيل الدفع بعدم المشروعية في سياق دعوى سابقة، بل يشترط أن تكون من نوع المراجعة القضائية المباشرة المقامة لدى مرجع قضائي غير قاضي الإبطال.

#### أولاً: أمثلة تطبيقية - قضية **Bargain** (٢)

تتلخص وقائع هذه المراجعة بأن السيد Bargain طلب من وزارة الخارجية السماح له بالزواج من المواطنة البرتغالية، فرفضت وزارة الخارجية طلبه بموجب قرارها تاريخ ١٩٧٨/٥/٣، فتقدم السيد Bargain بمراجعة استرحامية ثم طعن مباشرة بقرار الرفض أمام مجلس شورى الدولة مستنداً إلى عدم مشروعية المادتين ٦٨ و ٧١ من مرسوم ١٩٦٩/٣/٦ اللتين تمنعان زواج الدبلوماسيين والقناصل من أجنبي إلا بعد موافقة وزارة الخارجية المسبقة، وأن يبرر هذا الزواج ظروف استثنائية.

وانحصر موضوع الطعن بالدفع بعدم مشروعية المرسوم الذي استند إليه قرار الرفض، مستنداً إلى سماع الدفع بعدم التطبيق رغم انقضاء مهل المراجعة القضائية وذلك من أجل تجنب تطبيق نصوص تنظيمية أعلى درجة في التسلسل القانوني مشوبة بعدم المشروعية ولا يمكن طلب إبطالها بسبب انغلاق مهل الطعن القضائية. واستند السيد Bargain إلى هذا السلاح القضائي بمواجهة المواد ٦٨ وما يليها من مرسوم

(١) شورى لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ - القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاولول - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٥

(٢) C.E.18 janvier 1980, Bargain, Rec.Cons. d'Ét. P.29 - A.J.D.A. 1980 p91- R.A. 1980 p151

١٩٦٩، مدلياً بأن هذا المرسوم مشوب بعيب عدم الإختصاص حيث حصرت المادة ٣٤ من الدستور بالمشترع فقط تحديد القواعد المتعلقة بالحالة الشخصية والأهلية والضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة.

أثار مجلس الدولة في هذه القضية مسألة الآثار الناشئة عن عدم مشروعية نظام إداري كان موضع دفع بعدم التطبيق، فمن المؤكد أن الدفع بعدم المشروعية يؤدي إلى شل تطبيق النص التنظيمي غير المشروع ولكن هذا النص يبقى موجوداً في النظام القانوني ولكنه يكون بمثابة الميت لأنه لن تكون له قرارات تطبيقية، وهذا ما يوجد نوع من الفراغ التشريعي يجب أن تسعى الحكومة إلى تجنبه عبر إصدار تنظيمات جديدة وإلا كنا أمام خطر حصول تطبيق جديد لهذا النظام المدفوع بعدم مشروعيته. كما أنه من المزعج الإبقاء في النظام القانوني لقرار تنظيمي يبدو بوضوح غير مشروع، ولكن مع ذلك لا نستطيع أن نزيله لصالح قرار تنظيمي سابق عليه ومهجور. وإذا كان قرار Bargain قد طرح الإشكالية، إلا أنه لم يحمل الإجابة الإبداعية لها، حيث اكتفى مجلس الدولة بإعلان عدم مشروعية هذا المرسوم وتجاوز الإدارة حدود اختصاصها وذلك بإصدار المرسوم في مواد هي من اختصاص المشترع، وقد أدى إقرار عدم مشروعية المرسوم إلى إبطال قرار الرفض الصادر عن وزير الخارجية بمنع السيد Bargain من الزواج.

ووفقاً لمنطق حكم Bargain يمكن أن نعتبر أن النظام الإداري الذي يظهر غير مشروع، عند تطبيق نظرية الدفع، تكون امام الإدارة إمكانية احياء نص سابق وقانوني. كذلك فإن الإجتهد كرس موجباً مفروضاً على عاتق الإدارة بأن لا تطبق إلا النصوص الشرعية<sup>(١)</sup>، وتكون الإدارة محرومة من إمكانية تطبيق كل قاعدة قانونية حتى إصدار النصوص التنظيمية المتخذة بصفة قانونية. والخيار المطروح أمام الإدارة بسيط،

---

(١) C.E. 24 novembre 1958, Ponard, Rec.Cons. d'Ét. P554 – et C.E. 8 Novembre 1968, Ministre des finances c/ Menez, REC p557 – et C.E.26 avril 1974, Sieur Villate, Rec.Cons. d'Ét. P253

فهي إما تطبق القاعدة الأكثر حداثة، وإذا كانت غير مشروعة، فإنها تبحث عن القاعدة الأقدم ولكن مشروعة، ولكن تكون أمام خطر الإنزلاق نحو وضعية معقدة ومبهمّة.

وفي قضية *Ordre national des architectes*<sup>(1)</sup> اعتبر مفوض الحكومة أنه ليس هنالك عائق في حل هذه الإشكالية: " فنستبعد تطبيق النظام الإداري غير المشروع، حيث يكون القاضي في مواجهة إما نص تنظيمي غير مشروع وإما حالة فراغ تنظيمي. في الحالة الأولى يبحث القاضي فيما إذا كان بالإمكان إيجاد أساس قانوني لهذا القرار الفردي في نص سابق كان قد ألغي بصورة غير مشروعة، وفي الحالة الثانية لا يكون أمامه سوى إبطال هذه التدابير التطبيقية المطعون بها أمامه والمجردة من الأساس الشرعي". فجاء حكم *Ordre national des architectes*، ليعلن أن القرار الذي أُعلنت عدم مشروعيته لا يعني بطلانه".

وتبقى إمكانية الدفع بعدم المشروعية قائمة حتى ولو صدّق المشتري عملاً تنظيمياً كان سبق للإدارة أن اتخذته مع أنه لم يدخل أصلاً في اختصاصها ولم يكن من صلاحيتها اتخاذها، وكانت غاية المشتري جعل هذه القرارات قانونية وإعطاءها صفة رجعية مع عدم إمكانية الطعن فيها لأي سبب من الأسباب، فإن باستطاعة القاضي أن يقدر شرعية الأعمال التطبيقية المطعون فيها والتي اتخذت بالاستناد إليه وذلك لمعرفة مدى تقيد العمل المشكو منه بأحكام العمل التنظيمي ذاته وعدم مخالفته لسائر القوانين والمبادئ العامة<sup>(2)</sup>.

ثانياً: أبدية الدفع بعدم المشروعية

استقرّ الإجتهد الإداري على منح الدفع بعدم المشروعية قيمة المبدأ العام للقانون، بينما أصرّ المجلس الدستوري على رفع هذا المبدأ إلى مصاف المبادئ

<sup>(1)</sup> Genevois – Concl. Sur C.E.Ass. 29 avril 1981, *Ordre national des architectes*, A.J.D.A.1981 p434

<sup>(2)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٢١٠ تاريخ ١٩٩٤/١/٦ – الغريب / الدولة – مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ٢٢٠

الدستورية، وقد اتفق الإجتهدان على فكرة أبدية الدفع بعدم المشروعية، وندلل على هذا التأييد ببعض الأحكام الصادرة عن الإجتهد الإداري في لبنان:  
ففي قضية الخوري / الدولة<sup>(١)</sup>، رأى مجلس شورى الدولة بأن الدفع بعدم مشروعية المرسوم الإشتراعي ٨٥/١٩ غير خاضع لأي مهلة محددة، وما يحدد هذه المهلة هو القرار الفردي المتخذ تطبيقاً لأحكامه وذلك من تاريخ تبليغه من صاحب العلاقة.

وفي قضية ثانية أكد الإجتهد تمسكه بتطبيق مبدأ الدفع بعدم المشروعية عندما أشار إلى أنه: "إذا لم يُطعن بالعمل التنظيمي ضمن المهلة القانونية، فإن الدفع بعدم مشروعيته يبقى قائماً في معرض الطعن بأي قرارٍ متخذٍ تطبيقاً له"<sup>(٢)</sup>، وهذا الطعن غير مقيد بأي مهلة<sup>(٣)</sup>، "إذ إن من المبادئ القانونية المسلم بها جواز الإدلاء بعدم قانونية عمل إداري في معرض الطعن بالأعمال التطبيقية المتخذة بالإستناد إليه"<sup>(٤)</sup>.

ويطال الدفع بعدم المشروعية الأنظمة البلدية أيضاً، ففي قضية التوم / بلدية طرابلس<sup>(٥)</sup> رأى مجلس شورى الدولة أنه "إذا كان لا يحق للمدعي أن يطعن مباشرة بقرار المجلس البلدي بسبب تجاوز حد السلطة لإنقضاء المهلة القانونية، فإن الإجتهد يجيز له أن يتذرع بعدم قانونيته من ضمن مراجعة تهدف إلى الطعن بقرار إداري اتخذ تطبيقاً له. وقد اعتمد الإجتهد الحديث هذا الحل رغبة منه في توسيع مراقبة قانونية القرارات وعدم إلزام الأفراد بها إذا كانت مخالفة للقانون".

### ثالثاً: موقف المجلس الدستوري من الدفع بعدم المشروعية

---

(١) شورى لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩/١١/١٩٩٢ - الخوري / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٥  
(٢) شورى لبنان قرار رقم ٩٥ تاريخ ١٧/١١/١٩٩٧ - ذي كورال ليمتد وذي سبيد أويل كومباني/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ١٤٠  
شورى لبنان قرار رقم ٩٣٩ تاريخ ١٢/٧/١٩٦٨ - مركري / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٨ - ١٧٤  
(٣) شورى لبنان قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٦/٤/١٩٩٨ شركة بروموريان/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٤٣٢  
(٤) شورى لبنان قرار رقم ١١١ تاريخ ٢٥/١/١٩٦٥ - حشيمي / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٥ ص ٨٦. راجع أيضاً: شورى لبنان قرار رقم ١٣٣ تاريخ ٢٩/١١/١٩٩٣ الجعيتاوي / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ١٢١  
(٥) شورى لبنان قرار رقم ٢٣٥ تاريخ ٢٥/٦/١٩٦٢ التوم / بلدية طرابلس - المجموعة الإدارية ١٩٦٢ ص ١٢٦

أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي<sup>(1)</sup> بالقيمة الدستورية للدفع بعدم مشروعية القرار الإداري، واستند في ذلك إلى أن مبدأ المشروعية الذي له قيمة دستورية بصورة لا منازع فيها، يتضمن بصورة ضمنية حق كل ذي مصلحة أن يطالب بإخضاع القرارات الإدارية التي تمسه للرقابة القضائية، وهذا الحق مضمون بموجب مبدأ أساسي أقرّته قوانين الجمهورية، والذي يفرض أنه استناداً لمبدأ دستوري آخر فإن عدم مشروعية نص تنظيمي يكون بشكلٍ أبديّ قابلاً للدفع بعدم مشروعيته بمعرض المراجعة الموجهة ضد إحدى تطبيقاته. وعليه فإن القانون الذي ينص على إمكانية المنازعة بشرعية قرارات التنظيم المُدني لأسباب مرتبطة بالمشروعية الداخلية وتعليقها بمهلة ستة أشهر تلي إصدار هذه الأنظمة، فإن هذا النص يحمل مخالفةً جسيمةً وواضحةً لمبدأ المشروعية دون أن يبرر ذلك اعتبارات مرتبطة بالمصلحة العامة.

وفي مراجعة ثانية رأى المجلس الدستوري الفرنسي<sup>(2)</sup> أن الأنظمة الإدارية هي بطبيعتها قواعد عامة وغير شخصية، مهينة لتكون الأساس الشرعي لإصدار القرارات غير التنظيمية. والصفة الأبدية للدفع بعدم المشروعية تضمن تفوق مبدأ الشرعية، حيث يعود لكل ذي مصلحة المطالبة باحترام تسلسل القواعد القانونية. وتأتي الأنظمة الإدارية في الحلقة الوسطى والمتوسطة في ما بين المبادئ والقواعد ذات الصفة العامة وبين التطبيقات الفردية.

ولهذا المبدأ، أساساً أيضاً في الإتفاقيات الدولية، ذلك أن ممارسة حق الإدعاء ليس سوى حق اللجوء إلى القضاء الذي تضمنه المادة السادسة من الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولهذه القاعدة جذور في الأحكام الإدارية القديمة<sup>(3)</sup>، كما أن أبدية الدفع بعدم مشروعية الأنظمة تشمل كل أنواع الأنظمة الإدارية، بما فيها الأوامر التشريعية<sup>(4)</sup>.

(1) C.C. n°94-335, 21 janvier 1994 – Cité par Deviller – Urbanisme et aménagement - R.A 1994 p75

(2) C.C. n°93-335 DC - 21 janvier 1994 – R.F.D.A.1995 p8

(3) C.E. 29 mai 1908, Poulin, Rec.Cons. d'Ét. P580 – C.E. 2 Avril 1909, Moreau, Rec.Cons. d'Ét p375

(4) C.E. 7 décembre 1990, Territoire de la Nouvelle – Calédonie, Rec.Cons. d'Ét p353

ونختم بالإشارة إلى قرارٍ حديثٍ للمجلس الدستوري الفرنسي، الذي أعاد التأكيد على القيمة الدستورية لمبدأ الدفع بعدم المشروعية<sup>(١)</sup> حيث أبطل القانون الأساسي الذي منع كل دفع بعدم مشروعية قرار تنظيمي، في معرض الطعن بالقرارات التطبيقية لهذا القرار، الذي نص القانون بأنه لا يمكن أن يكون محل المنازعة بسبب عدم مشروعية القرار التنظيمي الذي تستند إليه. وقد استند المجلس الدستوري لإبطال القانون إلى مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حق اللجوء إلى القضاء المكرس في المادة ١٦ من اعلان ١٧٨٩.

النبذة الثالثة: مبدأ الدفع بعدم المشروعية أمام السلطة الإدارية  
يعتبر الدفع بعدم مشروعية الأنظمة الإدارية أمام السلطة التي أصدرتها في معرض التطبيقات الفردية لهذه الأنظمة، من أهم التجديدات الحديثة في القانون الإداري، حيث تحوّل هذا الدفع بعدم المشروعية من وسيلة طعن قضائي إلى مراجعة إدارية.

وقد تسنى لمجلس شورى الدولة اللبناني النظر في قضية كادت أن تشكل الحجر الأساس لنظرية الدفع بعدم المشروعية أمام الإدارة عبر المطالبة بالسحب الإداري بناءً على إبطال قرار مشابه. واعتمد الحكم في حيثياته على القواعد التقليدية في القانون الإداري، ومما جاء فيه: "إذا لم يتقدم المستدعي بمراجعة قضائية طعنًا بقرار رفض إداري فردي صريح يضر به ضمن المدة القانونية، فلا يحق له، إذا ما حُكم لسواه نتيجة مراجعة قضائية نال حقه معها، الإفادة من تقديم مراجعة جديدة أخذاً بمبدأ المساواة الذي لا يُرى إلا في حالات تجمع بينها وحدة الوضع وإن ما طبق بشأن احدها لا ينطبق على الآخر إلا إذا كان في وضع لا يحول عائق قانوني دون تطبيقه. وحيث أنه إذا كانت المستدعية تتساوى مع حكمت ناصر في الشهادة الجامعية، إلا أن وضعها اختلف معه بالنسبة للمراجعة القضائية التي أقامها، إذ أن القرار القضائي الصادر في

(١) C.C. n°99-422 DC, 21 décembre 1999, – Cité par Barthelemy, Jean – Exception d'illégalité – éditions du juris- classeur 2000 – fascicule 1160 p26 n°151

مراجعة حكمت ناصر انحصرت نتائجه في حالته وحده باعتبار أن قرار الرفض المحكوم بإبطاله هو قرار فردي لا يشمل غيره وليس له أي مفعول على الحالات الفردية النهائية السابقة أو اللاحقة له التي اقترنت بقرارات إدارية مبرمة<sup>(١)</sup>. وهكذا تكون هذه النظرية حتى الآن حكراً على الإدارة الفرنسية، ونرجو أن تمتد آثارها إلى القانون اللبناني لأهميتها في تحقيق دولة القانون والمؤسسات. ويعتبر هذا الطريق القانوني ذا أهمية خاصة بالنسبة للأفراد، حيث منحهم حق الدفع أمام الإدارة بعدم تطبيق الأنظمة غير المشروعة في كل وقت، ويسمح هذا المبدأ بإزالة كل القرارات التطبيقية للنظام غير المشروع، وذلك منذ إبطال أحد هذه التدابير التطبيقية من قبل محكمة إدارية، وذلك بسبب عدم مشروعية النظام الذي كان أساس صدور هذه القرارات التطبيقية، أي يسري إبطال القرار التطبيقي على كل القرارات التطبيقية الأخرى دون حاجة لإجراء منازعة قضائية جديدة<sup>(٢)</sup>.

أولاً: الشروط المطلوبة لتطبيق المبدأ

نصت المادة الثانية من مرسوم ١٠٢٥/٨٣<sup>(٣)</sup> على أنه: "عندما تكون أمام قرار قضائي نهائي صادر عن المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة أعلن بطلان قرار غير تنظيمي بسبب استناده إلى نظام إداري غير مشروع وكان هذا القرار المبطل أحد تطبيقات النظام غير المشروع. في هذه الحالة تكون السلطة الإدارية ملزمة بغض النظر عن انقضاء مهلة المراجعة بالاستجابة لكل طلب له موضوع مشابه ومستند إلى ذات السبب وذلك في الحالة التي يكون القرار المعني غير منشئ للحقوق لصالح أشخاص ثالثين".

(١) شوري لبنان قرار رقم ٤١٣ تاريخ ١٩٦٩/٧/٨ - الظلوطي / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٩ ص ١٥٢

(٢) Bailly - l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 - Art. Pré p1538

(٣) Barthelemy, Jean - Exception d'illégalité - éditions du juris- classeur 2000 - fascicule 1160 p25 n°148



من أجل الإستفادة من نتائج إبطال قرارٍ تطبيقيٍّ مستندٍ إلى نظامٍ إداريٍّ غير مشروع، يجب التقيد بالشروط التي وضعتها هذه المادة ، وهذا ما يستدعي أن نبحث بصورة موجزة في شروط تطبيق المادة الثانية ونتائجها القانونية.

الشرط الأول: أن نكون أمام حكم قضائي بإبطال قرار فردي مشابه أوجبت المادة الثانية لقبول طلب سحب القرارات الفردية أن يكون قد صدر حكم قضائي نهائي عن المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة وأعلن بطلان القرار الإداري بسبب عدم مشروعية النظام الإداري الذي يؤلف القرار المُبطل إحدى حالاته التطبيقية.

١- إعلان عدم المشروعية بموجب حكم قضائي لصحة الدفع بعدم المشروعية بطريق المنازعة غير القضائية، وفقاً للمادة الثانية، يجب أن يكون القرار الذي يثير المستدعي عدم مشروعيته أمام الإدارة ويطالبها بعدم تطبيقه، مشابهاً للقرار الذي أبطله القضاء بسبب عدم مشروعية النظام الإداري الذي يرتكز عليه.

ومن جهة ثانية يجب أن يكون هذا الحكم القضائي صادراً عن جهات القضاء الإداري، والسبب منطقي جداً، إذ إن نص المادة الثانية اشترطت أن يصدر قرار إبطال للقرار التطبيقي لنظام غير مشروع، وتكون القرارات المشابهة لهذا القرار المبطل، قابلة للإبطال لذات السبب باعتبارها مستوفية ذات الشروط، وهذا الموقف له ما يبرره بأن المبدأ العام في القانون الإداري أن الإبطال لا يصدر إلا عن المحاكم الإدارية<sup>(١)</sup>

٢- الصفة النهائية لإعلان عدم المشروعية إن اشتراط أن يكون إعلان عدم مشروعية الأنظمة الإدارية قد أصبح نهائياً من أجل تطبيق المادة الثانية من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ هو أمر منطقي أيضاً، حيث يجب أن يكون إبطال القرار التطبيقي للنظام غير المشروع قد حاز قوة القضية المحكوم بها،

<sup>(١)</sup> Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1541

سواء بسبب استنفاد وسائل الطعن الممكنة به، أو بسبب انقضاء المهلة القضائية لممارسة هذا الطعن. في هذه الحالة تكون السلطة الإدارية ملزمة عندما يقدم إليها طلب سحب القرار التطبيقي للنظام الإداري غير المشروع أن تستجيب له.

الشرط الثاني: أن نكون أمام قرارات تطبيقية لنظام غير المشروع عندما يتحقق الشرط الذي وضعته المادة الثانية من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ وهو أن يكون قد صدر حكم نهائي بإبطال قرار غير تنظيمي جاء تطبيقاً لنظام إداري غير مشروع، في هذه الحالة فإن على السلطة الإدارية عندما يقدّم إليها طلباً له موضوع مشابه، أي طلب سحب قرار مماثل للقرار المبطل، فيتوجب عليها الاستجابة لهذا الطلب، ولكن مع مراعاة شرط أن لا يكون القرار المنازع فيه قد أنشأ حقوقاً للغير. إذ جعل مرسوم ٨٣/١٠٢٥ من مجرد صدور حكم الإبطال سبباً لتولد موجب على عاتق الإدارة بسحب كل القرارات المشابهة للقرار المبطل والمستندة إلى ذات النظام غير المشروع<sup>(١)</sup>.

#### ١- قرار تطبيقي لنظام غير مشروع

يتمّ الدفع بعدم المشروعية أمام الجهة الإدارية عبر المنازعة في التدابير التطبيقية لنظام إداري غير مشروع. ومفهوم القرار التطبيقي لم يكن مسألة سهلة الإثبات، ففي حالات كثيرة لم يعط القضاء الإداري صفة القرار التطبيقي لنظام غير مشروع في حالات كثيرة نذكر منها: لا يعتبر قراراً تطبيقياً القرار الذي يدخل قاعدة قانونية جديدة على الأنظمة السابقة<sup>(٢)</sup>، أو القرار الذي ليس له كموضوع سوى الإحالة إلى نظام سابق<sup>(٣)</sup>. وتستطيع الإدارة الإستيحاء من هذا الإجتهد، وترفض الإستجابة

(١) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1544

(٢) C.E. 10 février 1967, société des établissements Petitjean et autres, Rec. Con. D'Ét. P681

(٣) C.E. Ass. 11 janvier 1963, Syndicats national des Maisons d'enfants et ..., Rec. Con. D'Ét. P411

للطلب المتعلق بالدفع بعدم المشروعية، وذلك عندما ترى أن القرار محل النزاع لا يشكل تطبيقاً لنظام غير مشروع.

كما أن نص المادة الثانية وضعت معنىً خاصاً للتشابه، في ما بين القرار الذي أُبطل قضائياً والقرار المطلوب سحبه إدارياً، فقد أوجبت هذه المادة أن يكون للقرار المطلوب سحبه موضوع مشابه لموضوع استدعاء المراجعة الذي نجح في الوصول إلى الإبطال القضائي، لذا لا أحد يعترض على رفض الإدارة الإستجابة للدفع بعدم المشروعية إذا لم يكن للقرار الإداري المطلوب سحبه ذات موضوع القرار المبطل قضائياً<sup>(١)</sup>.

وموضوع القرار هو الأثر القانوني الذي يحدثه أو يسببه أو يلحقه القرار الإداري في التنظيم القانوني القائم، وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه<sup>(٢)</sup>. وفي حالة تحقق التشابه المطلوب في ما بين القرارات الإدارية المطلوب سحبه والقرار الإداري المبطل قضائياً، تجد المادة الثانية المجال الواضح للتطبيق بدون أي صعوبات، بما يؤدي إلى إنتقال الإبطال إلى الحقل غير القضائي عبر نقل نتائج، *Voie de conséquence*، ووفقاً لهذا المبدأ، فإن إبطال القرار الإداري يمكن أن ينشئ على عاتق القاضي الإداري الذي يُرفع إليه دعوى إبطال قرار مشابه موجب إبطال هذا القرار المشابه، أي أنه يعمد إلى إعلان الإبطال وفقاً لنتائج الإبطال السابق. وهذه الآلية تستعمل في إطار الدفع بعدم المشروعية غير القضائية، حيث الإدارة وليس القاضي هي التي تعمل على استخلاص نتائج هذا الإبطال<sup>(٣)</sup>.

## ٢- أن يكون قرار فردي وغير منشئ حقوقاً للغير

يُميز هذا الشرط الدفع القضائي بعدم المشروعية عن الدفع غير القضائي بعدم المشروعية، فمرسوم ٨٣/١٠٢٥ يحصر حق تطبيق مبدأ الدفع بعدم المشروعية على

(١) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1545

(٢) القيسي، محي الدين – مبادئ القانون الإداري العام – مرجع سبق ذكره ص ٧٩

(٣) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1546

حالة القرارات غير التنظيمية الفردية أو الجماعية، أما الأنظمة الإدارية فلا تطبق عليها نظرية السحب الإداري، كما أنه استناداً لقاعدة عدم المساس بالحقوق المكتسبة تبقى حقوق الغير مصونة، حيث أن طلب سحب القرار يجب أن لا يصطدم بحق شخصٍ ثالث، فإذا كان طالب السحب المستفيد المباشر من هذا القرار، فيجب أن لا يتعلق للغير حقوق به. أما إذا كان طالب السحب شخصاً ثالثاً، فيمنع هذا السحب أو الإلغاء الحقوق التي نشأت للمستفيد من هذا القرار<sup>(1)</sup>.

#### الشرط الثالث : تقديم طلب صريح إلى الإدارة

يلعب المستدعي دوراً هاماً كطالبٍ لحماية المشروعية في إطار طلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة، وهو نفس الدور الذي يتخذه في إطار سحب القرارات التطبيقية للأنظمة غير المشروعة. حيث أن الإلتزام بالسحب لا يتحقق إلا في حالة طلب صريح موجه إلى الإدارة، وهنا يحصل التطابق مع الإجتهد الذي يقضي بالإلزام الإدارة بسحب القرارات غير المشروعة عندما يطلب المستدعي صراحة هذا السحب<sup>(2)</sup>. ولكن خلافاً لحالة الإلغاء، فإن المستدعي الذي له مصلحة في طلب سحب التدبير التطبيقي هو فقط الشخص الذي أصابه هذا التدبير بشكلٍ مباشر. وهنا يظهر احترام مبدأ المساواة بشكلٍ واضح، فالأصول المتبعة وفقاً للمادة الثانية تسمح لكل من وُجِدَ في ظروف مشابهة لمن نال إبطال قرار إداري جاء تطبيقاً لنظام غير مشروع، وفقاً للشروط التي بينها، أن يستفيد من هذا الإبطال ويطلب من الإدارة سحب التدبير المتعلق به والمشابه للتدبير الذي أبطله القضاء<sup>(3)</sup>.

وينتج عن الطلب المسبق ضرورة استجابة الإدارة لهذا الطلب، والذي يمكن أن يصدر من الشخص الذي يعيّنهُ القرار بشكلٍ مباشر ويتعلق بحق من حقوقه، وقد يكون من شخص ثالث له مصلحة في تقديم هذا الطلب. أما الإدارة فلا تستطيع أن تُقدِّم

<sup>(1)</sup>Delvolvé, Pierre – De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux – Dalloz1984 Chron. P144

<sup>(2)</sup>C.E. 11 mai 1960, Compagnie d'assurances la prévoyance , Rec.Cons. d'Ét. P318

<sup>(3)</sup>Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1553

بصورة تلقائية على سحب التدابير الفردية، المستندة إلى نظام إداري أعلن القضاء عدم مشروعيته<sup>(1)</sup>، وذلك لاصطدام هذا السحب بنظرية الحقوق المكتسبة، وعدم جواز المساس بالقرارات الفردية النهائية، فطلب الأفراد هذا السحب إجراء مسبق وضروري ولا غنى عنه<sup>(2)</sup>.

ثالثاً: النتائج القانونية: سحب التدابير التطبيقية للأنظمة غير المشروعة عندما تكون الإدارة ملزمة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة، ولكنها لا تقوم بهذا الإلغاء، لا يستطيع القاضي سوى إبطال قرارها الرافض لهذا الإلغاء سواء الضمني أو الصريح، وتكون في هذه الحالة أمام مشكلة تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، وحتى التوصل لحل لها سواء عبر الغرامة الإكراهية أو غيرها من وسائل الضغط لإجبار الإدارة على إلغاء النظام غير المشروع. فإن هذا النظام يبقى قائماً في النظام القانوني ومحلاً لتطبيقات عديدة، فكان الدفع بعدم المشروعية احد الوسائل المساندة لإزالة أي إمكانية أمام تطبيق هذا النظام الذي قرر القضاء عدم مشروعيته. ومن جهة ثانية فإن إبطال النص التنظيمي غير المشروع لا يؤدي بشكل تلقائي إلى زوال جميع التدابير الفردية المتخذة على أساسه، لذا يكون من المنطقي استرجاع جميع التدابير الفردية لهذا النظام غير المشروع والتي هي بالنتيجة غير مشروعة من الميدان القانوني. ولكن المادة الثانية من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ لم تتبع هذا المنطق، وأعتبرت بأن القرارات الفردية المتخذة على أساس نظام غير مشروع، والذي أُعلنت عدم مشروعيته نتيجة الدفع به أمام القضاء الإداري، تكون الإدارة ملزمة بإلغاء هذه القرارات، بينما ليس هذا هو الحل في ما خص الإبطال<sup>(3)</sup>.

(1) Delvolvé, Pierre – De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux – Dalloz1984 Chron. P144

(2) Delvolvé, Pierre – De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux – Dalloz1984 Chron. P144

(3) Boutet- Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité – R.D.P.1990 p1742

ويعتبر إلزام السلطة الإدارية المختصة بهذا السحب أهم التجديدات التي أتت بها مرسوم ٨٣/١٠٢٥ والناشئ عن نقل الدفع بعدم المشروعية إلى نطاق المنازعات غير القضائية، حيث تلتزم السلطة الإدارية المختصة وحتى لو كانت مهلة المراجعة القضائية قد انقضت، بالإستجابة لكل طلب له موضوع مشابه ومرتكز على ذات السبب. فبدلاً من المنازعة في تطبيقات الأنظمة الإدارية غير المشروعة أمام القاضي الإداري، فذوي المصلحة يستطيعون المنازعة في هذه القرارات التطبيقية أمام الإدارة نفسها، ولكن بشرط أن تكون لمراجعته ذات موضوع استدعاء الإبطال للقرار التطبيقي الأول، وهذا الإبطال ذو الأثر الرجعي الذي يطلبه المستدعي أمام السلطة الإدارية، يأخذ شكل السحب<sup>(١)</sup>.

وهنا تكون الإدارة أمام سلطة مقيّدة، ولا تملك أي سلطة استثنائية سواء في ما يتعلّق بتقدير ملاءمة تصرفها أو في ما يتعلّق بتحديد مدى هذا التصرف. وكان لموجب الإدارة بسحب القرارات غير المشروعة بعض التطبيقات في الأحكام القديمة<sup>(٢)</sup>. وهذا ما يتماشى مع الموقف الذي تبناه مرسوم ٨٣/١٠٢٥، ومع الإتجاه القائل بأن الأنظمة غير المشروعة لا يمكن أن يتولّد عنها قرارات تطبيقية<sup>(٣)</sup>.

ولكن الإنقلاب الحاصل بموجب المادة الثانية من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ ، هو في طبيعة الموجب الذي فُرض على عاتق الإدارة، بسحب كل التدابير التطبيقية للنظام الإداري الذي أعلن القضاء عدم مشروعيته وأبطل لهذا السبب أحد تطبيقاته. وهذا ما يشكل أمراً غير مباشر موجه من القضاء إلى السلطة الإدارية<sup>(٤)</sup>.

(1) Auby – l'Administration et ses usagers, le décret du 28 novembre 1983, A.J.D.A. 1984 p124

(2) C.E. 28 février 1951, Fédération nationale des cadres de l'assurance, Rec. Cons. d'Ét. P121

(3) C.E. 24 novembre 1958, Ponard, Rec.Cons. d'Ét. P554 – et C.E. 8 Novembre 1968, Ministre des finances C. Menez, REC p557 – et C.E.26 avril 1974, Sieur Villate, Rec.Cons. d'Ét. P253

(4) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1551

## القسم الثاني: الضابط الأساسي للأنظمة الإدارية

السلطة التنظيمية هي أحد أوجه السلطة الإستثنائية، حيث أن الأصل عدم إجبار الإدارة على ممارسة التنظيم بوجهيه الإيجابي والسلبي، أي أن الإدارة تملك حق الخيار في إصدار وإلغاء الأنظمة، ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً حيث بدأت تظهر في الساحة القانونية حركة تقيديّة للسلطة التنظيمية خاصة في وجهها السلبي، أي إلغاء الأنظمة غير المشروعة، بحيث تحوّل حقّ الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة إلى التزامٍ عليها.

ومن أجل توضيح هذه الفكرة، كان لابد من تبيان حدود سلطة الإدارة إزاء الأنظمة الإدارية (الفقرة الأولى)، وقابلية هذه الأنظمة للتعديل والتغيير (الفقرة الثانية)، والقواعد التي تقيد حركة الإدارة عند اتخاذ الأنظمة الإدارية (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: في مدى سلطة الإدارة إزاء الأنظمة الإدارية

النبذة الأولى: المبدأ الأساسي هو تمتع الإدارة بسلطة استثنائية "السلطة الإستثنائية هي إمكانية إتخاذ أو عدم إتخاذ القرار، أو عدم إتخاذه مباشرةً حتى ولو كان منصوصاً عليه ضمن القانون"<sup>(1)</sup>، أو هي السلطة التي تتيح للإدارة إتخاذ التدابير بحرية مطلقة من كل قيد قانوني، وتنشأ إما عن نص صريح في القوانين والأنظمة يوليها هذه السلطة وإما عن انتقاء القواعد والأحكام القانونية التي تحد من سلطتها التقديرية في ممارسة عملها الإداري<sup>(2)</sup>. والمبدأ الأساسي في القانون العام أنه لا يمكن فرض موجب التصرف على عاتق السلطة التنظيمية. ولكن الدستور والقانون والمبادئ العامة التي لها قيمة قانونية فقط يمكنها أن تمس بالميزة الإستثنائية

(1) Hauriou – Précis de droit administratif et de droit public – 1927 p346

(2) شوري لبنان قرار رقم ٢٥ تاريخ ١/٢٧/١٩٧١ - شركة الهواء السائل / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧١ ص١٢

في ممارسة السلطة التنظيمية. كما هو الحال في موجب السلطة التنظيمية بإصدار الأنظمة الضرورية لتطبيق القانون<sup>(١)</sup>.

والسلطة الإستتسابية الممنوحة للإدارة ليست سلطة تحكّمية، إذ أنّ حقّ الإدارة في ممارستها يتمثل في حقها في تقدير ملاءمة إتخاذ التدبير في الظروف وللأسباب التي تفرضها المصلحة العامة. ويبقى للقضاء حق مراقبة عدم إساءة إستعمال السلطة وصحة الأسباب القانونية والواقعية التي يمكن أن يبنى عليها القرار المتخذ سناً لها<sup>(٢)</sup>. إذاً القاعدة أنه إذا لم يفرض القانون موجباً على عاتق السلطة الإدارية باتخاذ قرار إداري، أو إذا ظهر الشك حول ما إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة إستتسابية أو مقيدة، فإن هناك قرينة على أن سلطة الإدارة في هذه الحالة إستتسابية، وأنه يعود لها اختيار الوقت الملائم لإتخاذ قرارها<sup>(٣)</sup>، ويبقى أن نشير أنه حتى في ظل السلطة الإستتسابية، فإن مدى هذه السلطة يختلف في إطار تنفيذ القانون عنه في حالة غياب القانون<sup>(٤)</sup>.

وقد وضع مجلس شورى الدولة ضوابط في ممارسة الإدارة سلطتها الاستتسابية وذلك في قضية المقدم همّام ملحم/ الدولة<sup>(٥)</sup> ومما جاء فيه: "أنّ السلطة الاستتسابية الممنوحة للإدارة بموجب قانون الدفاع الوطني والمبنية على حق الاختيار في الترقية، ليست سلطة كيفية أو تعسفية، فحق الإدارة في ممارستها يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدابير في ضوء الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة، ومن أجل حسن سير وتنظيم المرفق العام. ويبقى للقضاء الحق في مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يبنى عليها التدبير المتخذ". .. وأنه وإن كان القانون لا يلزم الإدارة بتعليل قراراتها فإن ذلك لا يعفيها من إسناد هذه القرارات إلى أسباب جدية وقائمة، لأن السلطة الإدارية لا تملك أن تتصرف بحرية مطلقة كالأشخاص الذين يتصرفون على هواهم ووفق نزواتهم". وهكذا يظهر الحكم بشكل

(١) C.E. 13 Juillet 1962, Kevers pascalis, Rec. Cons. d'État p475

(٢) شورى لبنان قرار رقم ٤٦٥ ١٩٩٥/٣/٢٩ - حجيج / بلدية نوق مكاييل - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٤١٩

(٣) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p 162

(٤) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p 144

(٥) شورى لبنان قرار رقم ٤٢٦ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠ - همّام أسعد ملحم/الدولة - وزارة الدفاع الوطني- غير منشور



واضح لا يقبل الشك بأن السلطة الاستثنائية وإن كانت تمثل امتياز للإدارة، إلا أنها ليست حقاً شخصياً يجاز استخدامها لتحقيق النزوات والهوى، بل هو امتياز مقيد بالشرعية وبجدية الأسباب واستهداف الصالح العام.

#### النبذة الثانية: سلطة الإدارة المقيدة

تكون سلطة الإدارة أثناء ممارستها لاختصاصها إما مقيدة أو إستثنائية، وتكون السلطة إستثنائية عندما يمارسها صاحبها بحرية، والإختصاص يكون مقيداً عندما يوجد صاحبه في حالة يكون فيه ملزماً بالتصرف ، أو هي القدرة على التصرف التي لها صفة وجوب التصرف. ويكون اختصاص الموظف الإداري مقيداً عندما يكون مجبراً على إتخاذ قرارٍ محدّدٍ، أو عندما تكون سلطته مقيدة باتخاذ قرارٍ محدد، حيث يعلم الجميع مسبقاً بالقرار الذي ستتخذه الإدارة عند توافر شروط معينة<sup>(1)</sup>.

#### أولاً: ازدياد الموجبات الملقاة على عاتق الإدارة

إن أهم التحولات في القانون الإداري يتمثل باتساع دائرة الموجبات الملقاة على عاتق الإدارة<sup>(2)</sup>، وتشكّل النصوص القانونية المصدر الأساسي لهذه الموجبات، وأول ما يقوم به القاضي الإداري، هو العودة إلى النصوص لمعرفة ماهية هذا الموجب، والتي قد تدل بشكلٍ مباشر أو غير مباشر على وجود الموجب. ففي مجال القرار الإداري، فإن كل مخالفة يتضمنها هذا القرار تجعله مشوباً بعدم المشروعية، خاصةً وأن النصوص القانونية أو المبادئ العامة تحدد قواعد الشكل أو الأصول أو الإختصاص أو الموضوع أو السبب التي يجب أن يتضمنها هذا القرار، والتي تؤلف مخالفتها خطأً مرفقياً ملقى على عاتق الإدارة نتيجة عدم احترام الموجبات المفروضة عليها عند اتخاذها القرارات الإدارية.

(1) Di Qual – La Compétence liée – L.G.D.J. 1964 p1 et suite

(2) Paillet, Michel- Faute de service, Juris-Classeurs-Administratif 1993, Fascicule 818, p19 n° 95 et suite

ولم يبحث الفقه الإداري في طبيعة موجبات الإدارة، وكان للفقه المدني أبحاث معمقة وعديدة جداً في تعريف وتصنيف الموجبات، التي تنقسم إلى فئتين، الأولى ترمي إلى تحقيق غاية، والثانية تفرض بذل العناية، ويكون الإلتزام بالأولى إلتزاماً بنتيجة، بينما يكون الإلتزام في الثانية إلتزاماً بوسيلة. ويكفي في موجب تحقيق الغاية أن لا تتحقق النتيجة حتى تقوم المسؤولية على أساس الخطأ في التنفيذ، أمّا عندما يكون الموجب بذل عناية، فإنه يتوجب لقيام المسؤولية أن يُثبِت المتضرر أن المدعى عليه قد أخلَّ بواجب بذل العناية، أو لم يبلغ فيه الحد الذي تقتضيه الحيطة أو اليقظة أو المهارة أو المثابرة أو قواعد المهنة<sup>(١)</sup>.

والعلاقة القانونية الموجودة في ما بين الإدارة والأفراد توجد عبر القرار الذي تتخذه الإدارة وليس عبر القاعدة القانونية السابقة، وعليه فإن الإدارة تُسأل عن تحقيق النتيجة النهائية المطلوبة من إصدار القرار، وليست فقط معنية بإصدار القرار مهما كان مضمونه. وإن كان مجلس الدولة يستعمل في بعض الأحكام تعابير تجعلنا نظن أن واجب السلطة الإدارية المبين في النص القانوني يتحقق بمجرد قيام الإدارة بالتصرف المطلوب دون ان تُسأل عن تحقيق النتيجة المنتظرة لهذا التصرف. ولكنه في أحكام أخرى يبين أن القيام بالتصرف ليس إلا وسيلة لتحقيق الموجب الذي ترضه القاعدة القانونية<sup>(٢)</sup>. وهكذا يظهر موجب الفعل كأنه وسيلة ضرورية من أجل تحقيق الموجب الذي يوجد في النتيجة النهائية لهذا الفعل. والقرارات التي تتخذها الإدارة من أجل تنفيذ موجب الفعل لا تترك لوضع القرار أي إمكانية للخيار.

ثانياً: إلغاء الأنظمة غير المشروعة "موجب إلزامي"  
إن الإنطباع الأول حول نشاط الإدارة، يوحي بأنها غير ملزمة إلا بموجب وسيلة، وذلك بسبب السلطة الإستثنائية التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة نشاطها. وقد

(١) النقيب، عاطف - النظرية العامة للمسؤولية عن الفعل الشخصي - منشورات عويدات بيروت - باريس - الطبعة الأولى ١٩٨٣ ص ٤٥

(٢) V. les Arrêts cité par Py, Pierre - Le Role de la volonté dans les actes adm. unilatéraux - Op. Cit. p48 -49

سرى هذا الموجب في وقت سابق، نحو القرارات الإدارية غير المشروعة، ففي قضية Dame Franc أكد مفوض الحكومة هذا الأمر: "إن الإدارة ليست فقط غير ملزمة بالتدخل لإنهاء المراكز غير المشروعة التي أنشأها الأفراد، ولكنها أيضاً غير ملزمة قانوناً بوقف أو إزالة ما قد انشأته أو تسببت به من مخالفات قانونية"<sup>(1)</sup>. ولكن طبيعة هذا الموجب بدأت بالتبدل من موجب بذل عناية إلى موجب تحقيق غاية وذلك بدءاً من حكم Alitalia، وذلك على الأقل في مجال القرارات الإدارية المشوبة بعدم المشروعية بحيث أصبح الإبقاء على هذه القرارات غير المشروعة يشكل خطأً يرتب المسؤولية الإدارية.

ويتلاقى مبدأ الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، مع مبدئي المشروعية وعدم جمود السلطة التنظيمية، بالنسبة للمبدأ الأول يكون مخالفاً للنظام العام الإبقاء على التطبيق غير المحدود للأنظمة غير المشروعة. كما أقرَّ الإجتهد بالمبدأ الذي بموجبه يقع على عاتق الإدارة واجب احترام مبدأ المشروعية عند صياغة القرارات الإدارية، حيث فتح الإجتهد طريق الطعن لتجاوز حد السلطة ضد كل قرار إداري غير مشروع كطريق قانوني حتى ولو لم ينص القانون على ذلك باعتبار طعن الإبطال، هو من النظام العام ويهدف إلى الحفاظ على المشروعية وفقاً للمبادئ العامة للقانون<sup>(2)</sup>. أما بالنسبة للمبدأ الثاني، فإنه يعطي الإدارة بصورة دائمة الحق بإلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة، ولأجل التوفيق بين هذين المبدئين، فقد حوّل مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ هذه الإمكانية الممنوحة للإدارة إلى إجبار، ولكن فقط في إطار القرارات التنظيمية غير المشروعة، مما أوجد الإدارة في حالة اختصاص مقيد<sup>(3)</sup>.

إذاً فإن إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة يدخل في الإختصاص المقيد للإدارة، التي لا تملك أي سلطة تقديرية في هذا المجال سواء لناحية تقدير ملاءمة هذا الفعل، أو لجهة اختيار مضمون هذا القرار. فليس للإدارة حرية الإختيار بين الفعل

<sup>(1)</sup> Bernard, concl sur C.E. 2 Dec. 1960, Dame Franc, D. 1962 p7

<sup>(2)</sup> C.E. Ass. 17 février 1950, Ministre d'agriculture c/ Dame Lamotte , Rec. Cons. d'Ét. P11

<sup>(3)</sup> Bailly – l'Acte règlementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1526

وعدم الفعل، فعندما تُستوفى الشروط المتعلقة بالأساس أي تتحقق عدم مشروعية القرار التنظيمي، فإن على الإدارة موجب الإلغاء. ولكن يمكن الاعتقاد أن تحقق شروط الأساس المطلوبة لإعمال هذا الموجب تسمح في بعض الأحيان بوجود شيء من الإستتباب خاصة في حالة تغيُّر الظروف. فسلطة الإدارة في مجال إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة هي : إختصاص إلزامي مشروط *Compétence obligatoire conditionnée*، والإدارة ليس لها قدرة تحديد مضمون القرار الذي ستتخذه، حيث أن مرسوم ٨٣/١٠٢٥ لم يتوقَّع سوى تصرف واحد، ألا وهو الإلغاء الذي له كأثر إزالة هذا القرار بالنسبة للمستقبل<sup>(١)</sup>.

#### الفقرة الثانية:

#### قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير

#### Le Principe de mutabilité

استناداً لمبدأ قابلية النصوص التنظيمية للتبدل والتغيُّر، فإن هذه النصوص تبقى دائماً عرضةً للإلغاء عندما ترى السلطة المختصة، أن ذلك الإلغاء ضروري<sup>(٢)</sup>. فإلغاء القانون أو النص التنظيمي أمر جائز في كل وقت، والقول بعكس ذلك يؤلف إنقالاً للأجيال اللاحقة بأنظمة لا تتلاءم والأوضاع المستجدة. ومن الصعوبة بمكان من الوجهة السياسية إقفال باب التبدل المتتالي لأنظمة المؤسسات الإدارية والاجتماعية، والتي يمكن أن تصبح في حالة تناقض مطلق مع ضرورات العصر، أو العدالة المطلوبة أو الحاجات الإقتصادية والاجتماعية، إذا ما أخذنا بعين الإعتبار التغيُّر في الأسباب الموجبة لإصدار هذه الأنظمة، وغيره من المبررات. كما أن عدم تعديل هذه الأنظمة قد يقود الشعوب إلى الثورة والعصيان<sup>(٣)</sup> وقد استعمل مفوضو الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي هذه التبريرات من أجل تقرير مشروعية تعديل النصوص التنظيمية ونذكر منها التعبير التالي: "يجب أن تكون القوانين والأنظمة منسجمة مع

(١) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1526

(٢) C.E. 27janvier 1961, Vannier , Rec. Cons. d'Ét. p60

(٣) Jéze – Les Principes généraux du droit administratifs – 2<sup>eme</sup> édition 1914- p88 - Cité par Schwartzenberg – l'Autorité de chose décidée – Op. Cit. p351

الحاجات المادية والمعنوية للشعوب... فقد كفل المشرع صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية ولم يقيد استعمال هذه السلطة بفترة زمنية، حيث يمكن استعمالها في كل فترة ووفقاً للظروف، ولا يمكن التنازل عن حق ممارسة السلطة التنظيمية بشكل مسبق، أو الإمتناع عن إصدار تدابير تنظيمية جديدة<sup>(1)</sup>. كما أن اختصاص السلطة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية يتعلق بالنظام العام. ومن الأمور البديهية أن القواعد المتعلقة بالاختصاص لا يمكن التنازل عنها، والتعهد الذي تتخذه الإدارة بالإبقاء على قرار إداري بصورة لا نهائية، هو بالتأكيد غير مشروع، وإذا كان لهذا التعهد قيمة تعاقدية فإنه لا يستطيع أن يشل سلطة الإلغاء، حيث تستطيع الإدارة استعمال سلطة الإلغاء هذه، ولكن بالمقابل يعود للمتضرر من هذا التعهد المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به<sup>(2)</sup>. ولا شيء يمنع الحكومة من أن تلغي بواسطة مرسوم ما قررت سابقاً ولا يوجد في النظام القانوني عائق أمام إمكانية تعديل الأنظمة من قبل السلطة التنظيمية.

#### النبذة الأولى: الأساس القانوني للمبدأ

يجد مبدأ قابلية النصوص التنظيمية للتعديل والتغيير أساسه القانوني، في قاعدة عدم نشوء حقوق مكتسبة عن هذه الأنظمة، وكذلك يشتق هذا المبدأ من طبيعة السلطة التنظيمية.

أولاً: قاعدة عدم تولد الحقوق المكتسبة عن الأنظمة الإدارية

(1) Donnadiou De Vabre – Concl sur C.E. 25/6/1954 Syndicat national de la menerie à siège – D1955 p49

(2) Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p134

إذا كان المبدأ أن النصوص التنظيمية لا تُنشئ حقاً في الإبقاء عليها، وهذا التفسير التقليدي نجده في مطالعات مفوضي الحكومة الذين رأوا أنه بما أن النص التنظيمي غير منشيء للحقوق، فإنه يكون قابلاً للإلغاء في كل وقت<sup>(1)</sup>. أو بالإستناد إلى " المبدأ الذي بموجبه لا يملك أحدٌ حقاً مكتسباً بالإبقاء على القرارات التنظيمية<sup>(2)</sup>. ولهذه القاعدة أساسٌ فقهيٌ أيضاً حيث نجد من قال: " بأنَّ القرارات ذات الصفة العامة، يمكن الرجوع عنها في كل وقت، بدون أن يكون لأي شخص الحق في طلب بقائها حيز التنفيذ"<sup>(3)</sup>. كذلك: " ليس هناك على الإطلاق حق مكتسب في الإبقاء على النصوص التنظيمية"<sup>(4)</sup>.

ونستخلص من جملة هذه الآراء والمواقف الفقهية والإجتهادية أنه ليس لأحد حقاً مكتسباً في الإبقاء على النصوص التنظيمية في المستقبل، فهي قابلة للإلغاء والتعديل دائماً، والإشكالية الوحيدة هي مصير الحقوق المكتسبة والناشئة في ظل النظام السابق<sup>(5)</sup>، ففي معرض النظر في نزاع معروض أمامه يحاول القاضي إجراء موازنة بين المصالح المتواجدة: المصلحة الفردية الناشئة عن الحقوق المكتسبة التي منحها النص التنظيمي القديم، والمصلحة العامة التي تفرض تطبيق النص التنظيمي الجديد، ولكن هل يُطبق هذا القرار الجديد على الحقوق المكتسبة في ظل النظام القديم؟ لم يسمح الإجتهد الإداري باستخلاص مبادئ عامة تطبق بشكلٍ دائم، ففي حالات الضبط الإداري، نجد أن أنظمة الضبط الإداري المستوحاة من اعتبارات الأمن والنظام العام، تُطبَّق مباشرة على الأوضاع التي تُنظَّمها، دون أن يكون للمخاطبين بأحكامها حق التذرع بالحقوق المكتسبة في ظل النظام السابق<sup>(6)</sup>.

(1) Baudouin Concl sur C.E. 28 Avril 1967, Féd. Nat. des synd. Pharmaceutique, A.J.D.A. 1967 p274

(2) Braibant Concl sur C.E. 19 Juin 1959, Villard, REC p373

(3) Schwartzberg — l'Autorité de chose décidée - op.cit. p355

(4) Puisoye - Le retrait des actes administratifs, A.J.D.A 1960 p117

(5) Schwartzberg — l'Autorité de chose décidée - op.cit. p357

(6) C.E. 5 Juin 1908 , Marc et Ch. Synd. Des propriétés immobilières de Paris, S. 1909,3, 13 - Cité par Schwartzberg – l'Autorité de chose décidée – op.cit. p356 note n° 42

ثانياً: ارتباط المبدأ بطبيعة السلطة التنظيمية  
رغم أن هناك استقرار على اعتبار أن قاعدة عدم إنبثاق الحقوق المكتسبة عن  
الأنظمة الإدارية هي الأساس القانوني لمبدأ قابلية هذه الأنظمة للتعديل والتغيير، إلا أن  
الالتجاء لهذه القاعدة مردّه أنها الأكثر إلتصاقاً بالقرارات التنظيمية، حتى غدت النظرية  
الغالبية في القرارات التنظيمية بأنها القرارات التي لا ينشأ عنها حقوق مكتسبة، لذا يكون  
من المنطقي اعتبار ان عدم نشأة الحقوق المكتسبة عن الأنظمة هو نتيجة لكونها عامة  
ومجردة وغير شخصية.

أما بالنسبة للأساس القانوني لمبدأ قابلية الأنظمة للتعديل والتبديل فنجد في  
أن من طبيعة السلطة التنظيمية أن تُستعمل كلما كان ذلك ضرورياً، وهذه السلطة في  
تطبيق القواعد العامة ذات الطابع الاجتماعي لا تتوقف بالاستعمال الأول، حيث يعود  
للإدارة حق استعمال سلطتها التنظيمية كلما رأت أن الأنظمة القائمة لم تعد ملائمة مع  
الأوضاع المستجدة، وأصبح من المناسب إلغاؤها أو تعديلها، وتجد سلطة الإلغاء  
أساسها في قانون الملاءمة الذي يهيمن على نشاط الإدارة التي تهدف إلى تحقيق  
المنفعة العامة ضمن أفضل الشروط، فإذا ما تغيّرت الظروف ولم تعد متلائمة مع  
القواعد القائمة مما أعاق تحقيق المنفعة العامة وجب على الإدارة، تغيير هذه الأنظمة  
لكي تحقق الغاية المرجوة منها<sup>(١)</sup>.

النبذة الثانية: تطبيقات مبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير

أولاً: في مجال المرافق العامة

إن الضرورة التي أوجبت إنشاء المرفق العام تلبية لحاجات عامة هي نفسها  
التي تضع حداً لنشاطه، فعندما يصبح المرفق العام غير ذي موضوع إما لأن الوفاء  
بتلك الحاجات أصبح غير قائم أو لأن النشاط الفردي هو الذي سيتولى بنفسه تحقيق  
ذلك، عندئذٍ يتقرر إلغاء المرفق العام<sup>(٢)</sup>.

(١) Auby- L'Abrogation des actes administratifs – A.J.D.A. 1967 p 131

(٢) المغربي، محمود – المدخل للقانون الإداري الخاص – الجزء الأول – بدون ناشر – الطبعة الأولى ١٩٨١ ص ٥٠

وتُشرح هذه الفكرة في أنه: "لا يوجد قاعدة في القانون تفرض الإبقاء على المرافق العامة بصورة دائمة، حيث تملك السلطة المختصة دائماً حقَّ إلغاء المرفق العام، وفكرة الثبات تتنافى مع مفهوم المرفق العام، فالأفكار تتطور والحاجات تتغيّر والضرورات تتبدل، والإمكانات المالية تختلف..."<sup>(١)</sup>. كما أن غاية المرافق العامة هي إشباع الحاجات الضرورية للجماعة، وبصورة بديهية يجب أن يملك هذا المرفق القدرة على التأقلم مع التغييرات، أي التكيّف المستمر<sup>(٢)</sup>. فإذا ظهرت عيوبٌ في تطبيق القرارات المتعلقة بتحديد النطاق البلدي، يمكن للسلطة تعديلها أو سحبها في أي وقت<sup>(٣)</sup>.

#### ثانياً: في مجال الوظيفة العامة

في إطار تنازع الوظيفة العامة تظهر حرية إلغاء الأنظمة الإدارية، فيكون دائماً مشروعاً قرار إلغاء النص التنظيمي، وعندئذٍ تصبح الأحكام الجديدة هي السارية المفعول<sup>(٤)</sup>

وقد استقر الاجتهاد على تطبيق هذا المبدأ في ما خص النصوص التنظيمية التي تتعلق بوضعية وظيفية، مقررراً بأنه ليس لهؤلاء الموظفين أي حق مكتسب في الإبقاء على نظام مطبق بتاريخ دخولهم الحقل الوظيفي<sup>(٥)</sup>. والإبقاء على المكتسبات التي يحصل عليها الموظف من نص تنظيمي مرتبطة ببقاء هذا النص التنظيمي<sup>(٦)</sup>.

(1) Alibert – Le controle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir – 1926 – p316 – Cité par Schwartzberg – l'Autorité de chose décidée – Op. Cit. p353

(2) Schwartzberg – l'Autorité de chose décidée – Op. Cit. p353

(٣) شوري لبنان قرار رقم ١٧٥ تاريخ ١٩٨٤/٩/١٨ – رزق / الدولة – مجلة القضاء الإداري ١٩٨٥ ص ١٤٧  
(٤) شوري لبنان قرار رقم ٤٢٤ تاريخ ١٩٧٣/٧/١٠ – شعيب / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٧٤ ص ٢١٣ – وبذات المعنى شوري لبنان قرار رقم ٤٢٢ تاريخ ١٩٧٣/٧/٩ – أبو ملحم / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٧٤ ص ٢١١

(5) C.E. 17/3/1911 – Blanchet \_ Rec. Cons. d'Et p322- et C.E. 16/1/1912 – Darrodes – Rec. Cons. d'Et p 213

C.E. 26/4/1912 – Desvaux – Rec. Cons. d'Et p496

(6) Mathiot – Cours de droit administratif – 1962-1963 – p81 – Cité par Schwartzberg – op.cit. p354



وقد وردت هذه العبارة الأخيرة في قرار Robert- Lafrégeyre بحرفيتها<sup>(١)</sup>. حيث يطبق هذا المبدأ رغم كل اتفاق مخالف<sup>(٢)</sup>، ولا يستطيع أحدٌ التذرع بحقٍ مكتسبٍ في الإبقاء على نصٍّ تنظيمي<sup>(٣)</sup>. ويذكّر القاضي دائماً باستحالة التنازل عن سلطة الإلغاء، لإرتباط هذه السلطة بالنظام العام، لذا فإن التعهد الصادر عن السلطة الإدارية بعدم استبدال قرار إداري فردي، هو بشكلٍ أكيد غير مشروع<sup>(٤)</sup>. لأن القرار الإداري قابلٌ في كل وقت للإلغاء، فيمكن إلغاؤه حتى ولو نصَّ هذا القرار على تضيق استعمال حق الإلغاء في المستقبل<sup>(٥)</sup>. وقنن المشتري اللبناني أحد تطبيقات مبدأ قابلية الأنظمة الإدارية للتعديل والتغيير، وذلك في عدة نصوص قانونية، فنجد مثلاً في نص المادة الثانية من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩: "يخضع الموظفون للأحكام القانونية والتنظيمية والمتعلقة بالوظائف العامة. وتطبق عليهم جميع الأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون أن يكون لهم أي حق مكتسب في الاستقادة من الأحكام السابقة". وقد تسنى للإجتهد تطبيق هذا النص فحكم بأن النظام الذي يُقرّر لموظفي القطاع العام لا ينشأ عنه حق مكتسب لهؤلاء، وللسلطة حق تعديله، كلما اقتضت الحاجة إلى ذلك<sup>(٦)</sup>.

ونصل إلى نتيجة ثابتة أن حق الإدارة في إلغاء النصوص التنظيمية من المسلمات الواضحة والثابتة التي لا يشوبها شك، وليست موضع اعتراض من أي من الفقهاء وله تطبيقات لا حصر لها في الإجتهد<sup>(٧)</sup>.

(١) C.E. 26 Janvier 1923, Robert- Lafrégeyre, Rec. Cons. d'Et p67- Cité par Schwartzberg – op.cit. p354

(٢) C.E. 27 Janvier 1937, Lignon, Rec. Cons. d'Et p120

(٣) C.E. 19 Novembre 1955, Bouche, Rec. Cons. d'Et p553

(٤) C.E. 9 Mars 1951, Ville de Villefranche-sur-Saône, Rec. Cons. d'Et p144

(٥) C.E. 25 Juin 1954 Syndicat national de la menerie à siècle –D1955 p49

(٦) شوري لبنان قرار رقم ٢٠٩ تاريخ ١٩٦٠/٧/٥ – المجموعة الإدارية ١٩٦٠ ص ٢٠٠، راجع أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٦ تاريخ ١٩٥٩/١/٣ – عيد / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٥٩ ص ٢٧ وبذات المعنى قرار رقم ٥٢٥ تاريخ ١٩٥٨/١٢/١٠ – موصلي / بلدية بيروت- المجموعة الإدارية ١٩٥٩ ص ٨٤. وأيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٢٨٠ تاريخ ١٩٧٢/٧/١٤ – حداد / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٧٢ ص ٢٠٣

(٧) C.E. 17 Juillet 1950, Delteil, Rec. Cons. d'Et p440 – C.E. 23 Mars 1956, Sté Léon Claeys, Rec. Cons. d'Et p135; C.E. 19 Juin 1959, Villard, Rec. Cons. d'Et p373 - C.E. 16 Mai 1962, Syndicat national des personnels de la R.T.F, Rec. Cons. d'Et 328

### الفقرة الثالثة:

القيود المفروضة على الإدارة أثناء ممارسة السلطة التنظيمية  
إذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إصدار الأنظمة الإدارية  
وإلغائها، إلا أن هذه السلطة كأى سلطة أخرى تخضع للقيود والضوابط التي تحد من  
إطلاقيتها، ويمكن إدراج مبدأ حماية الثقة الشرعية ومبدأ المحافظة على الإستقرار  
القانوني ومبدأ حماية الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، على أنها  
قيود في ممارسة السلطة التنظيمية، بحيث يتوجب على الإدارة مراعاة هذه المبادئ سواء  
عند إصدارها لهذه الأنظمة أو إلغائها.

### النبة الأولى: ضرورة حماية الثقة الشرعية للمواطنين

#### Principe de confiance légitime

يُعتبر مبدأ الثقة الشرعية مبدأً عاماً للقانون وفقاً لقانون الإتحاد الأوروبي، كما  
أكدت على ذلك محكمة العدل للمجموعة الأوروبية التي فرضت الوضوح وإمكانية توقع  
التنظيم الإداري. ويطبَّق سواءً في ما يتعلق بالقوانين أو بالنسبة للقرارات الإدارية  
الفردية منها والتنظيمية، فإذا كان لا يعود لأي شخص حق الإبقاء على التنظيم  
الإداري، إلا أنه يتوجب على الإدارة عندما تعدل تنظيماتها الإدارية، أن تتخذ التدابير  
الإنتقالية وذلك من أجل أن لا تصطدم بالثقة التي نالها ذوي المصلحة من هذا التنظيم  
بصورة قانونية<sup>(1)</sup>.

ويعود لمحكمة العدل الأوروبية كل الفضل في وضع أسس مبدأ الثقة الشرعية  
عبر تكريسه كمبدأ عام للقانون في القانون الإتحادي. وقد ظهر بدايةً في حكم  
Algera<sup>(2)</sup> عندما أقر حماية الثقة الشرعية عبر تثبيت الوضعية القانونية التي أنشأها.  
وهو نتيجة طبيعية لمبدأ الإستقرار القانوني منظوراً إليه من زاوية المصلحة المشروعة

<sup>(1)</sup>R.S – .Note sous C.E.16 mars 1998, Assoc. élèves, parents d'élèves et professeurs des classes – Dr. adm.1998 – Comm 149

<sup>(2)</sup> Aff. 7/56 et 3 à 7/57, D. Algera c/ Assemblée commune de la CECA, Rec.,III,p81 – Cité par Letemendia – Retrait et abrogation des actes administratifs individuels. – Etudes Europeennes 1987 –p175

للفرقاء، ويأخذ كل مجاله في إطار إصلاح الضرر الذي سببته الإدارة، ثم ربطت المحكمة في قضية Hoogovens<sup>(1)</sup> بين الإستقرار القانوني ومبدأ حماية الثقة الشرعية. وبالرغم من عدم تكريس مبدأ حماية الثقة الشرعية كمبدأ دستوري، إذ لم يستطع المجلس الدستوري ربطه بأي نص ذي قيمة دستورية<sup>(2)</sup>، كما ان مجلس الدولة الفرنسي في حكم له اعتبر أن هذا المبدأ ليس من مبادئ القانون الداخلي الفرنسي، لذا رفض تطبيقه إلا إذا كُنّا أمام نزاع حول قرار اتُخذ تطبيقاً لقانونٍ إتحادي<sup>(3)</sup>. ومع ذلك لم يكن هذا المبدأ غريباً عن القانون الفرنسي، حيث كان له بعض التطبيقات الخجولة في الإجتهد منذ زمن طويل وذلك في قضايا المسؤولية الناشئة عن الإستعمال الخاطئ، وفي قضايا الوعود التي لم تلتزم بها الإدارة، حيث نجد حكماً قديماً ومنسياً لمجلس الدولة رتب مسؤولية الإدارة الناشئة عن تغيير تصرفها بصورة غير مبررة، وقد أصاب هذا التصرف الثقة التي نالها المستدعي الذي يجب أن نحافظ على ثبات وضعيته التي وُجد فيها بصورة مشروعة<sup>(4)</sup>. كما نجد أن أحكاماً حديثة يمكن تقديمها على أنها تطبيقات لمبدأ حماية الثقة الشرعية. ففي قضية *Entreprise Freymuth*<sup>(5)</sup>، رأت المحكمة أنه يجب على الإدارة عند ممارسة نشاطها أن تعمل على أن لا تحمّل الأفراد أضراراً بسبب تعديلها غير المتوقع للقواعد التي أصدرتها، إذ من غير الضروري أن يتمّ التغيير بصورة فجائية، سواء بسبب أهداف التعديل أو النتائج المتوخاة منه. واعتبرت المحكمة أن إقدام السلطة الإدارية على تعديل المرسوم المتعلق باستيراد وتصدير النفايات الضارة، والذي منع استيراد النفايات المنزلية، مراعيةً بذلك التطورات الحديثة والأوضاع القانونية والواقعية التي بررت هذا التعديل، فإنه يتوجب عليها عند اتخاذها التعديل الجديد أن تراعي الوضعيات الخاصة عبر اعلام الأفراد مسبقاً، أو اتخاذ التدابير

(1) Aff. 14/61, Hoogovens, Rec., VIII, p485, 520 – Cité par Letemendia – Retrait et abrogation des actes administratifs individuels. – Precité

(2) C.C. 30 décembre 1996, n° 96-385 DC, Rec. Cons. Const. P141

(3) C.E. 30 décembre 1996, Brockly, Dr. adm.1997, comm.. n°109

(4) C.E.22 novembre 1929, Cie des mines de Sigui, Sirey 1930, III, p17 – Cité par Chapus, Droit administratif général tome I – 14<sup>e</sup> édition 2000 p100 n°135

(5) T.A. Strasbourg, 8 décembre 1994, *Entreprise Freymuth c/ Ministre de l'environnement*, A.J.D.A. 1995 p555

الإنقالية اللازمة. وحيث أن التعديل الحاصل قد طُبِّق بصورة فورية، مما استتبع أثراً مباشراً وسلبياً على النشاط المهني للمستدعي، تكون الإدارة مسؤولة عن الضرر اللاحق بالمستدعي والناجم عن التعديل المفاجئ للقواعد المطبَّقة.

وفي قضية De Laubier<sup>(1)</sup> رأى مجلس الدولة أن ما نصت عليه المادة R.104 من قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية عندما "أجازت للمعنيين بالقرار الذي جرى تبليغه بأن يطعنوا به خارج مهل المراجعة القضائية إذا لم تذكر الإدارة هذه المهلة وطرق المراجعة الممكنة ضد هذا القرار الصادر عن الإدارة في ممتته..إنما وُضعت لمصلحة المستدعين ولا تستطيع الإدارة الإستناد إلى مبادرتها الخاصة من أجل سحب هذا القرار الفردي المنشئ للحق خارج مهلة الشهرين اللذين يليان تبليغ هذا القرار حتى ولو كان غير مشروع". وقد وافق مجلس الدولة مفوض الحكومة في مطالعته التي نبّه فيها إلى تعارض حق الإدارة بالسحب دون التقيد بأي مهلة مع الضمان القانوني للأفراد الذي كان الهمّ الشاغل لمجلس الدولة من خلال عمله على تدعيم حماية الحقوق المكتسبة<sup>(2)</sup>. والقول بعكس ذلك يؤدي إلى تقليص الإستقرار القانوني الممنوح للفرد والذي هدف مرسوم ١٩٨٣ إلى تقويته بالدرجة الأولى. كما أنه يسمح للإدارة التلاعب على قاعدة المهل وذلك عبر عدم ذكر المهلة في القرار الذي تصدره من أجل أن تُبقي لنفسها القدرة على التغيير وذلك عبر سحب القرار في كل وقت<sup>(3)</sup>.

النبذة الثانية: ضرورة المحافظة على الإستقرار القانوني

يُعزّف الإستقرار القانوني بأنه الضمانة والحماية التي ترمي إلى إستبعاد الريبة أو عدم الإستقرار من الحقل القانوني، أو تجنّب التغيّر القاسي في تطبيق القانون. أو هو الوسيلة الموجودة في النشاط الإداري، وتعطي الأفراد حق التحرك في ميدان قانوني ثابت، وذلك للوقاية من المصادفات والإحتمالات المرتجلة وغير المدروسة، التي قد

<sup>(1)</sup>C.E. Ass., 24 octobre 1997, M<sup>me</sup> De Laubier, R.F.D.Adm. 1998 p527

<sup>(2)</sup>Pécresse – Concl sur C.E. Ass., 24 octobre 1997, M<sup>me</sup> De Laubier, R.F.D.Adm. 1998 p531

<sup>(3)</sup>Pécresse – Concl sur C.E. Ass., 24 octobre 1997, M<sup>me</sup> De Laubier, R.F.D.Adm. 1998 p533

تصيب القواعد القانونية<sup>(١)</sup>. ولا يعني ذلك تطابق هذا المبدأ مع ثبات القواعد القانونية، ذلك أنّ تعديل الحالة القانونية هي من مقتضيات العدالة، كما أنه يكون من الأمور المشروعة إقدام السلطة المختصة على إعادة النظر بنص قانوني غير مشروع، أو تحويل السياسة الجديدة للسلطة العامة إلى قواعد قانونية<sup>(٢)</sup>. ويعني تطبيق هذا المبدأ بأن كل مواطن يجب أن يعرف مسبقاً وبصورة محددة الفوائد والأضرار الناجمة عن القرارات التي تصدرها الإدارة، والقواعد القانونية التي تُفرض عليه. فإذا كانت القوانين والأنظمة تتكاثر، أو يحصل تغيير للقواعد القانونية دون مراعاة شروط اختيار القاعدة القانونية، فهنا يكون المواطن غير محمي ضد مخاطر التعسف ونكون إزاء عدم الإستقرار القانوني<sup>(٣)</sup>.

أولاً: تكاثر النصوص القانونية:

يشكّل الكمّ الهائل من القواعد القانونية ذات المصادر المختلفة والموجودة حيز التطبيق العقبة الأولى أمام تحقيق الإستقرار، حيث يصعب أن نلم بجميع هذه القواعد، ففي مجال القانون العام الفرنسي يوجد أكثر من ٧٥٠٠ قانون مطبق، إضافةً إلى ٨٢٠٠٠ مرسوم تنظيمي، كما تصدر الإدارة المركزية وحدها كل سنة ما بين ١٠ إلى ١٥ ألف تعميم. وبجانب هذه الأرقام لا يمكننا أن ننسى إضافة القواعد القانونية الصادرة عن المجموعة الأوروبية، والتي وُصفت بأنها مصنع للنصوص ذات القوة الملزمة، والتي شملت كل المواضيع التي تستطيع سنّها، مع وفرة في التفاصيل، في بعض الأحيان مضحكة، ومتعلقة بمواضيع تقنية تحتاج إلى اختصاصيين متدربين<sup>(٤)</sup>.

إنّ الإفراط في خلق القواعد القانونية وتضخم هذه القواعد ليس وهماً، بل هو حقيقة واقعية، وقد أشار إلى ذلك رئيس الوزراء الفرنسي في تعميمين أصدرهما بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٣ وبتاريخ ٢٥/٥/١٩٨٨ ووجههما إلى أعضاء الحكومة رأى فيه أن التزايد

(١) Heers – La Sécurité juridique en droit administratif français: Vers une consécration du principe de confiance légitime? R.F.D.Adm.1995 p963

(٢) Fromont – Le Principe de sécurité juridique – A.J.D.A. 1997 p178

(٣) De la sécurité juridique – Etude et Document 1991 N° 43 p15

(٤) Kdhir – Vers la fin de la sécurité juridique en droit français? – R.A.1993 p538

المضطرد للنصوص ليس له دائماً ما يبرره لذا فإن إعداد مشاريع القوانين يجب أن يكون بالقدر اللازم لما نحتاجه في نظامنا القانوني، وأن الإفراط في وضع الأنظمة يجب أن يكون محارياً حيث يجب أن لا تصدر أي نظام ما لم يكن إصداره بالكامل ضرورياً وحاجة ملحة وقد لوحظ تزايد عدد القوانين في فرنسا بنسبة ٣٥% والمراسيم بنسبة ٢٠-٢٥% بينما نجحت بلدان أخرى باتباع سياسة الإنكماش التشريعي، كما في الولايات المتحدة الأميركية التي نجحت في تثبيت نسبة التشريعات لديها، وفي بريطانيا التي نجحت في تقليص نسبة التشريعات حوالي ٣٨%<sup>(١)</sup>.

وأخيراً تظهر الخشية من أن تؤدي كثرة التشريعات وتعقيدها إلى إهدار مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، لأن أحد تطبيقات هذا المبدأ أن يتساوى المواطنون أمام القانون من حيث فهمه والتعرف عليه بسهولة ويسر<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: تشويه القواعد القانونية

إنّ الشعور بعدم الإستقرار القانوني الذي يمكن أن يتحملة المواطن لا ينشأ فقط من تراكم النصوص، ولكن ينشأ أيضاً بالنسبة للمخزون التشريعي من تغيير الظروف وتأثيرها على النصوص. وللقانون هدف هو إما إجازة الفعل أو النهي عنه، أو الإلزام بالقيام به، وهو يهدف إلى إنشاء الحقوق أو ترتيب الموجبات، لذلك يجب أن تتضمن مشاريع القوانين الأسباب الموجبة التي هي عبارة عن مبررات وضع النص، وتقديم الأسس التي ارتكز عليها والمبادئ التي أقرها، والهدف من ذلك عدم تعقيد مهمة الإدارة عند وضع النصوص التطبيقية لهذه القوانين أو القضاء عندما يُطلب منه تطبيقها.

ولفت مجلس الدولة الفرنسي في تقريره السنوي<sup>(٣)</sup>، انتباه الحكومة لضرورة مراعاة القواعد والأصول في إعداد القوانين والأنظمة ليس فقط من أجل إتقان صناعة هذه النصوص، ولكن لأن عدداً كبيراً من هذه النصوص مشوبّ بعدم الوضوح، ففي

<sup>(١)</sup>Considérations générales- De la sécurité juridique – Etude et Document Conseil d’Etat 1991 N° 43 p15

<sup>(٢)</sup>Considérations générales- De la sécurité juridique – Etude et Document Conseil d’Etat 1991 N° 43 p15

<sup>(٣)</sup>Considérations générales, Etude et Document Conseil d’Etat 1986 N°37 p34

الدولة القانونية حيث لا يعذر أحد بجهله للقانون، نجد أن المواطنين يصطدمون غالباً بنصوص قليلة الوضوح وحتى بالنسبة للمختصين نجدهم يحتاجون لجهد كبير من أجل تجميع هذه النصوص وتصنيفها. وهذا التضخم التشريعي والسرعة في إقرار القوانين دون دراسات وافية يؤدي إلى سرعة إلغائها أو تعديلها بنصوص جديدة .

ورغم التقارب الكبير بين مبدأي الإستقرار القانوني وحماية الثقة المشروعة، إلا أنّ ذلك لا يعني أنهما مبدأ واحد، ذلك أن مبدأ الإستقرار القانوني يعني أن قرارات السلطة الإدارية تكون متوافقة مع قاعدة موضوعية، وهي قاعدة ثبات القواعد والمراكز القانونية، أما مبدأ حماية الثقة المشروعة فيهدف إلى حماية الثقة التي نالها المستفيد من القرار، أي حقّه في الوجود في حالة استقرار على الأقل خلال فترة زمنية محددة .

فالمبدأ الأول أي الإستقرار القانوني يُطبّق بصورة مجردة، أي بدون الأخذ بعين الإعتبار الوضع الخاص للمستفيدين من القرار. أما المبدأ الثاني أي مبدأ الثقة المشروعة لا يمكن إلا أن يأخذ بعين الإعتبار الوضعية الخاصة للمستفيدين من القرار، وبصورة خاصة حسن النية.

فالمبدأ الأول يأخذ صفة القاعدة الموضوعية - أما المبدأ الثاني فيأخذ شكل مبدأ حسن النية حيث يفرض الأخذ بعين الإعتبار تصرف الطرفين بما فيهم الإدارة ذاتها، مما يوحي بأن مبدأ احترام الثقة المشروعة ليس سوى الصورة الذاتية والخاصة لمبدأ الإستقرار القانوني.

وإذا كنا لانجد في القانون الإداري ولا في القانون الدستوري الفرنسي أو اللبناني تكريساً لمبدأي الإستقرار القانوني وحماية الثقة المشروعة، بل على العكس من ذلك حيث نجد أن المجلس الدستوري اللبناني قد اعتبر أن "مبدأ الإستقرار التشريعي ليس بحد ذاته مبدأً دستورياً أو ذات قيمة دستورية، ولا يسع المجلس أن يضيف هذه الصفة أو هذه القيمة على المبدأ المذكور في ظل الأحكام الدستورية الصريحة"<sup>(١)</sup>، ومع ذلك نستطيع أن نجد

(١) المجلس الدستوري اللبناني- قرار رقم/٤/٢٠٠١ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١- الجريدة الرسمية عدد ٤٩٤٧ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٤ ص ٤٤٧

مبادئ أخرى تدور في فلك هذا المبدأ وتوصل إلى نتائج قريبة، ونعني بها مبدأ احترام الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم الرجعية<sup>(1)</sup>.

#### النبذة الثالثة: ضرورة احترام الحقوق المكتسبة

يُعرف القانون الفرنسي ضمانات موازية أو قريبة من مبدأ الثقة المشروعة وذلك في مجال القرارات الفردية، حيث كرس القضاء منذ زمن بعيد مبدأ حماية الحقوق المكتسبة، وكذلك فإن الثبات القانوني للأوضاع الفردية يشكل الشغل الذي يورق القضاء الإداري، وفقاً لما جاء في حكم Lugan<sup>(2)</sup>.

والحق المكتسب هو الحق في الإبقاء على القرار، أي الإبقاء على الوضعيات القانونية التي أنشأها القرار، وقد صنّفَ مجلس الدولة الحق المكتسب بأنه ذلك الذي ينشأ عن القرارات الإدارية الفردية النهائية ومن حيث المبدأ المشروعة<sup>(3)</sup>. ولا يمكن بحث نظرية الحق المكتسب خارج إطار حرمة القرارات الإدارية الفردية، وهي تشكل مانعاً أمام السلطة الإدارية بأن تمس بالحقوق المكتسبة من هذا القرار.

أولاً: في مدى نشأة الحقوق المكتسبة عن قرارات غير مشروعة من المبادئ المقررة أن الإدارة تستطيع أن تستبعد في كل وقت ولأي سبب قراراتها التي لا يتولد عنها حقوق، ولكن السؤال الذي يُطرح هو معرفة ما إذا كان القرار غير المشروع يستطيع، رغم عدم مشروعيته، أن ينشأ عنه حقوق مكتسبة؟<sup>(4)</sup> نجد الإجابة على هذا التساؤل في نظرية الظاهر وفي مبدأ احترام الحقوق التي اكتسبها الغير ظاهرياً بحسن النية، والقرار الذي يكون غير مشروع يمكن أن تنشأ عنه حقوق لمن اكتسبها بحسن نية، وكذلك يجب أن تحفظ آثار هذا القرار بالنسبة للغير الذي اعتقد بمشروعيته. فالقرار من المؤكد أنه غير مشروع، ولكن عدم المشروعية لم تكن ظاهرة بوضوح، كما أن المستفيد من هذا القرار كان حسن النية، فيكون من المبرر

<sup>(1)</sup>Fromont – Le Principe de sécurité juridique – A.J.D.A. 1997 p178

<sup>(2)</sup>C.E. 10 octobre 1997, Lugan, Dr. Adm. 1997, Comm.390 .

<sup>(3)</sup>Vlachos – Le Retrait des actes administratifs – Rev. adm. 1970 p412

<sup>(4)</sup>Waline – Note sous C.E. 3 février 1956, de Fontbonne - R.D.P.1956 p859



تثبيت ما اكتسبه من حقوق، أما إذا لم يتوفر شرط حسن النية فإن للإدارة سحب هذا القرار .

والقاعدة أن سحب القرار غير المشروع لا يتم إلا خلال مهلة الشهرين ، فقد قدر المشتري أن هناك عائقاً اجتماعياً في الإبقاء على قرار غير مشروع أكبر من مسألة إبطاله ولكن بعد انقضاء مهلة الشهرين تتقلب الوضعية حيث يرى المشتري أن من الأفضل رؤية عدم المشروعية من رؤية الفوضى، فالمصلحة الاجتماعية يكون المساس بها أقل أهمية عند الإبقاء على قاعدة غير مشروعة، من المساس بالأوضاع المكتسبة، وفي نهاية المطاف تتم التضحية بالمشروعية في سبيل ثبات الأوضاع المكتسبة.

ثانياً: طبيعة القرارات التي ينشأ عنها حقوق مكتسبة  
المبدأ هو أن القرارات المنشئة للحق لا يمكن أن تكون إلا قرارات غير تنظيمية وبصورة خاصة فردية "حيث يظهر القرار التنظيمي كأنه النموذج الأصلي للقرارات غير المنشئة للحق"<sup>(1)</sup>.

وقد أكد الإجتهد اللبناني هذا الأمر عندما قضى بأنه: " لا يجوز طلب تعديل خرائط البناء بعد المباشرة ببناء الملجأ في حال صدور تنظيم مخالف للتنظيم السابق وفي وقت لاحق لتاريخ صدور الرخصة الأولى وذلك للتعارض الناشئ عن التنفيذ مع الحق المكتسب"<sup>(2)</sup>، كذلك رفض مجلس شوري الدولة<sup>(3)</sup> قبول الطعن في المرسوم التنظيمي المتضمن إنشاء مصلحة مستقلة لإدارة واستثمار مياه عامة وتأمين انتفاع الأهليين منها على الوجه الأكمل، "إذا كان لا يرمي إلى انتزاع أي حق من أصحابه الذين تبقى حقوقهم المكتسبة محفوظة وإنما إلى النهوض بالمشروع المائي تأميناً للأغراض العامة التي وضع لأجل تحقيقها".

(1)Chapus, Droit administratif général tomeI – 14<sup>e</sup> édition 2000 p1139 n°1345

(2) شوري لبنان قرار رقم ١٥٣ تاريخ ١٩٧٠/٤/٦ - مغربي / الدولة وبلدية طرابلس - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ٩٣

(3) شوري لبنان قرار رقم ١٣١٨ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٤ - لجنة مشروع مياه بحوشا - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ١٢١

وهكذا فإن فئة القرارات المنشئة للحق ليست فقط القرارات الفردية ولكن تضم هذه الفئة أيضاً القرارات التنظيمية والتي إذا كانت لا تنشئ الحق في الإبقاء عليها فإنها تكون قابلة لإنشاء الحقوق المكتسبة منذ صدورها، وهذه الحقوق تشكل عائقاً أمام سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي وإن كان بالإمكان إلغاؤها للمستقبل<sup>(1)</sup>.  
وإذا كان القرار التنظيمي يهدف كالقانون إلى تعديل النظام القانوني القائم ، فإن القرار الفردي يسعى إلى نتيجة مختلفة كلياً وهي: تثبيت الأوضاع القائمة التي حصل عليها المستدعي.

وقد استعمل مجلس الدولة تعبير حقوق مكتسبة في ما خص الأنظمة، وهي تعني إمكانية الإبقاء للمستقبل على الحقوق التي اكتسبت في الماضي، وهي ليست إلا وجه آخر لتعبير عدم الرجعية، وإذا كنا لا نطالب بالإبقاء على الأنظمة، ولكن الإدارة ملزمة وفقاً لمبدأ عدم الرجعية بعدم المس بما تمّ في الماضي.

وهكذا نجد الاختلاف الكبير بين الحق المكتسب الناشئ عن نظام إداري والحق المكتسب الناشئ عن قرار فردي، بالنسبة للحالة الأولى فإن ضمانات الحقوق المكتسبة ليست سوى حماية ما اكتسب في الماضي من آثار للقرار التنظيمي، أما بالنسبة للثاني فهي عدم المساس بالقرارات الفردية<sup>(2)</sup>.

وهناك فئة من القرارات لا تنشئ حقوقاً منها: القرارات الكاشفة وهي القرارات التي تعمل على تبيان النتائج القانونية لوضعية ناشئة عن الواقع أو القانون بشكل سابق. مثل قرار الإعلان عن العلامات التي نالها المرشح في الإمتحان<sup>(3)</sup>، أو قرار تعيين حدود الملك العام الطبيعي<sup>(4)</sup>، كما "أن القرارات ذات الطبيعة المالية الصرف هي من القرارات الكاشفة التي لا تنشأ عنها حقوق مكتسبة. وأيضاً رخصة البناء لا تنشئ بذاتها حقاً مكتسباً لصاحبها إذ أنها من الأعمال الاعترافية التي تثبت انطباق الوضع على الشروط القانونية، إلا أن هذا الأمر يختلف إذا شرع في استعمال الرخصة

(1) Auvret – La Notion de droit acquis en droit administratif français – R.D.P. 1985 p61

(2) Auvret – La Notion de droit acquis en droit administratif français – précité p67

(3) C.E. 11 mai 1987, Ollier, Dr. adm. 1987, comm.. n° 349

(4) C.E. 19 mars 11980, Delmas et simbile, R.D.P. 1981 p240

في النطاق المحدد فيها ودون ان يقترن بمخالفة مآلها، ففي هذه الحالة ينشأ عن التنفيذ والإستعمال وضع قانوني لا يخضع لأي تغيير يحدث في شروط الترخيص، فإذا ألزمت الإدارة المستدعي التقيد بأحكام تنظيم جديد يمس وضعاً قائماً نشأ له في ظل حكم رخصة بناء نفذها واستعملها كان تدبيرها في ذلك مشوباً بتجاوز حد السلطة ومستلزماً للإبطال<sup>(١)</sup>، أما "إذا لم تنفذ رخصة البناء فإنه لا يترتب عليها أي حق مكتسب حيال مشاريع التنظيم والتجميل التي تقرها الإدارة"<sup>(٢)</sup>.

#### النبة الرابعة: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يقوم مبدأ عدم الرجعية على أساس من المنطق، إذ القاعدة القانونية هي أمرٌ أو تكليفٌ بسلوكٍ معين، والتكليف أو الأمر لا يُنصّر توجيهه إلى ما فات، وإنما إلى ما هو آتٍ، ففي الرجوع بالقاعدة القانونية إلى الماضي خروج عن المدى الزمني لسريانها. والقاعدة الأساسية أن القانون الجديد له أثر مباشر، ولا يملك إعادة النظر في ما تمّ في ظل القانون القديم من تكوين أو انقضاء المراكز القانونية. كذلك الأمر بالنسبة للقرار الإداري فإنه لا يطبق إلا للمستقبل، وليس له من حيث المبدأ ترتيب علاقات تمت في الماضي، فرجعية القرارات الإدارية مرفوضة في الإجتهاد<sup>(٣)</sup>، ويطلق على هذه المخالفة تسمية "عيب الرجعية" Vice de retroactivité .

ورجعية النصوص التنظيمية فكرة مرفوضة جملةً وتفصيلاً، لأنها تؤدي إلى قلب الأوضاع المرتكزة على النصوص السابقة، وهو إنقلاب مخالف للقانون الذي أعطى لها المشروعية. والقاعدة المشهورة في هذا الإطار: "لا نستطيع تنظيم الماضي، لأنه ولّى وانقضى"<sup>(٤)</sup>. لذا كان من المستحيل إعطاء النصوص التنظيمية مفعولاً رجعيّاً، في ظل غياب نص تشريعي يجيز للسلطة الإدارية مخالفة المبدأ الذي بمقتضاه لا

(١) شورى لبنان قرار رقم ٧٤٤ تاريخ ١٠/٣١/١٩٦٢ - الدويري / الدولة وبلدية الحدث - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ٢٧

(٢) شورى لبنان قرار رقم ٧٣٢ تاريخ ١٠/٣١/١٩٦٢ - زعرور / بلدية جبيل - المجموعة الإدارية ١٩٦٢ ص ٢٨

(٣) C.E. 16 Juillet, Soc. des filatures REC p334- Cité par Auby - L'Incompétence ratione temp... RDP 1953 p39

(٤) C.E. 17 Mai 1907, Le Bigot, REC.1907 p460 Cité par Stassinopoulos - Traité des actes... - Op. Cit. p233

تسري الأنظمة إلا للمستقبل<sup>(1)</sup>. أما إلغاء النصوص التنظيمية فيجب أن لا تمس بالأوضاع القانونية المنشأة في ظل القانون القديم، حيث يتوجب على الإدارة ممارسة إختصاصها آخذة بعين الإعتبار الأوضاع القانونية الحالية وليس أبدأ القديمة، وإذا خالفت هذه القاعدة تكون قد تجاوزت قاعدة الإختصاص الزمني، أو ما يسمى عيب عدم الإختصاص الزمني Incompetence ratione temporis .

أولاً: المصدر القانوني لمبدأ عدم الرجعية  
يُطبَّق مبدأ عدم الرجعية بشكلٍ مستقر في القضاء الإداري حيث لا يسري القرار الإداري إذا كان تنظيمياً إلا من تاريخ نشره الذي يصبح فيه ملزماً، أما القرار الفردي فلا يسري إلا من تاريخ تـبليغـه. ويكون كل قرار يحمل تاريخاً مسبقاً للنفـاذ غير مشروع في حدود هذه الرجعية.

وقد استخلص مجلس الدولة هذه القاعدة من نص المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي: " لا يسري القانون إلا بالنسبة للمستقبل وليس له أثر رجعي" وعدم رجعية القرارات الإدارية لا تمثل مبدأ عاماً للقانون بل هي تطبيق مباشر لنص المادة الثانية المذكورة، ذلك أنه ما لم يستطع أن يفعل القانون برغم ما له من سيادة لا يمكن أن يكون مسموحاً به لقرار تنظيمي أو فردي<sup>(2)</sup>. وإذا كان هناك من يقول أن قاعدة عدم الرجعية هي اقتباس من المادة الثانية من مدونة القانون المدني، إلا أن هذا الموقف يحمل بعض التجاوز، ذلك أن قاعدة عدم الرجعية مبدأ عام قانوني سابق في وجوده على نص المادة الثانية من التقنين المدني، التي هي مجرد كاشفة له، ويطبّقها القضاء المدني في العديد من الدول حتى بدون نص<sup>(3)</sup>. وإذا كان مجلس الدولة قد استلهم روح نص المادة الثانية بشأن عدم رجعية القوانين، نظراً للحكمة العميقة التي تؤسس فكرة عدم الرجعية في ذاتها ألا وهي "ضرورة ضمان الطمأنينة والإستقرار في العلاقات

(1) C.E.28 Février 1947, Ville de lissieux, RDP1948 p104 - Cité par Stassinopoulos - Traité des ... - Op. Cit. p233

(2) أشار إليه: عبد الوهاب، محمد رفعت - المبادئ العامة للقانون - منشورات الدار الجامعية ١٩٩٢ ص ٩٢

(3) Letourneur - Note sous C.E. Ass. 25 Juin 1948, Société du journal l'aurore, Gaz. Pal. 1948.II p 7

القانونية والحياة الإجتماعية" ولكنه لم يطبق القانون المدني، لأن هناك فارقاً بين معنى القاعدة في القانون المدني والقانون الإداري<sup>(١)</sup>.

أما في لبنان فلا يوجد نص عام على مبدأ عدم الرجعية، ولكن نجد نصوصاً تتحدث عن هذا المبدأ منها: القانون العثماني المؤرخ في ٢٥ ربيع الأول ١٢٨٩ هـ الذي جاء فيه: "أن القانون والنظام لا يشمل ما قبله". وكذلك المادة الخامسة من قانون ٢ جمادى الأول ١٣٢٩ هـ جاء فيه: "كل القوانين والأنظمة لا يشمل حكمها ما قبلها غير انه يستثنى من هذه القاعدة الأحوال المخففة للعقوبة فإن أحكامها تشمل أيضاً ما قبلها". وهذان القانونان لا يزالان نافذين ولم تلغهما أحكام أخرى لاحقة<sup>(٢)</sup>.

ثانياً: عدم الرجعية مبدأ عام للقانون

لعدم الرجعية في لبنان وفرنسا قيمة المبدأ القانوني العام بمعنى انه لا يلزم المشرع الذي يستطيع إصدار قوانين بأثر رجعي، وذلك استناداً لقاعدة جواز تقييد المبدأ العام بموجب القانون، أو مخالفة المشرع للمبدأ العام بنص تشريعي<sup>(٣)</sup>

وفي لبنان، نجد أنه "عملاً بالمبادئ القانونية العامة ليس للقرارات الإدارية من مفعول رجعي وأن مخالفة هذه المبادئ تعرض القرار الإداري للإبطال"<sup>(٤)</sup>. "ولا يمكن للسلطة الإدارية أن تعطي قراراتها مفعولاً رجعياً دون إجازة صريحة من المشرع"<sup>(٥)</sup>، وفي حكم آخر<sup>(٦)</sup> جاء فيه: "أنه لا يجوز قانوناً للتدبير الإداري النافذ الذي يتسم بصفة العقوبة التأديبية أن يشمل حالات سابقة دون قيام نص قانوني صريح لجهة مفعوله الرجعي ولناحية شموله تلك الحالات. وإذا قضى القرار المطعون فيه بما يخالف قاعدة عدم رجعية القوانين والأنظمة فيكون مستوجباً للإبطال". وهذا المبدأ هو من المبادئ

(١) عبد الوهاب، محمد رفعت - المبادئ العامة للقانون - مرجع سابق ص ٩٤  
(٢) أسود، نقولا - القانون المدني المدخل والأموال - محاضرات مستنسخة لطلبة السنة الأولى حقوق في الجامعة اللبنانية - طبعة ١٩٨٥ ص ٥٩

(٣) عبد الوهاب، محمد رفعت - المبادئ العامة للقانون - مرجع سابق ص ٥٧  
(٤) م.ش.د. قرار رقم ٧٩٤ تاريخ ١٩٩٦/٦/٢٦، فتوح/ الدولة، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٧٣٠ وبذات المعنى شوري لبنان قرار رقم ٨٦٢ تاريخ ١٩٦٢/١١/٩ - شركة راديو أوريان / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ١٤٦

(٥) شوري لبنان قرار رقم ١٢٠ تاريخ ١٩٥٨/٣/٦ اربيتيه / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٥٨ ص ١٣٤  
(٦) شوري لبنان قرار رقم ١٦١ تاريخ ١٩٦٣/١/٢٩ الزين / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ١٤٩

العامة التي أنزلها الإجتهد منزلة القانون، ومخالفته تشكل تجاوزاً لحد السلطة وتستوجب الإبطال<sup>(١)</sup>، ولكن يمكن تكريس قانونية مرسوم مع تعديلاته بصورة رجعية ومنذ تطبيقه بموجب قانون<sup>(٢)</sup>.

وقد افتى مجلس الدولة الفرنسي في رأي<sup>(٣)</sup> له بمبدأ عدم رجعية الإلغاء الصادر بنص تشريعي، وأن هذا الإلغاء لا يسري إلا للمستقبل، وهو لا يجوز أن يمسّ الأوضاع القانونية الفردية التي نتجت عن تطبيق أحكام النص الملغى طيلة مدة نفاذه. وقد جسد هذا الموقف حرصاً أكيداً على الحقوق المكتسبة وعلى وجوب استقرار الأوضاع القانونية، لذا وضع عدد كبير من الفقهاء هذا المبدأ في مرتبة أعلى وأسمى من أي قاعدة قانونية أخرى مكتوبة كانت أو غير مكتوبة، فينكرون حتى على المشتري إمكانية الشذوذ عليه أو مخالفته لأي سبب. وإذا كان المبدأ عدم رجعية القانون فإنه يمكن الشذوذ عليه بنص صريح في القانون نفسه، يعطي بموجبه الإلغاء مفعولاً رجعياً، علماً أن مثل هذا الإستثناء نادر وغير مستحب لأن من شأنه أن يشيع جواً من الظلم وعدم المساواة الأمر الذي يهدد حتماً الإستقرار في المجتمع<sup>(٤)</sup>.

وانطلاقاً مما تقدم، يتفق العلم والإجتهد بصورة أولى، على أن أي إلغاء لعمل إداري سابق بعمل إداري لاحق لا يمكن أن ينال من وضع قانوني شخصي اكتسبه صاحب العلاقة بنتيجة تطبيق العمل الملغى يوم كان لا يزال نافذاً. والقول بعكس ذلك يعني إعطاء العمل الإداري الجديد مفعولاً رجعياً خلافاً لمنطوق أبسط قواعد القانون العام التي ترعى النشاط الإداري. على أن عدم سريان مفعول الإلغاء على الأوضاع الفردية السابقة لصدوره لا يعني إطلاقاً أنه يجوز التعرض لهذه الأوضاع مستقبلاً، فمبدأ عدم جواز التعرض للحقوق الفردية المكتسبة إنما هو مبدأ قائم بذاته، الهدف منه الحفاظ على هذه الحقوق وتحريم النيل منها قبل وبعد إلغاء النص الذي نشأت في ظله، من هنا وجب التمييز والتفريق بين مبدأ عدم الرجعية بمفهومه التقليدي المطلق، ومبدأ

(١) شوري لبنان قرار رقم ٨٩٠ تاريخ ١٦/٧/١٩٦٤ - الدفاق / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ٢٢٥

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٩٧ تاريخ ٢٩/١١/١٩٧٢ - أبو عضل / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٣ ص ١٠٦

(٣) C.E. 4 septembre 1941, Avis consultatif, R.D.P.1942 p183

(٤) الخوري، يوسف سعدالله - مرجع سبق ذكره - ص ٤٥

عدم جواز التعرض للحقوق المكتسبة قبل صدوره، سواء بإعادة النظر في ما كانت عليه ماضياً، أم بوضع حدٍ لها مستقبلاً، وإذا فعل فإنه يكون مشوباً بعيب تجاوز حد السلطة ويقتضي إبطاله<sup>(١)</sup>.

وفي حكمين غربيين لمجلس شورى الدولة اللبناني أخذ فيهما بمبدأ رجعية الأنظمة إذا تضمنت نصاً صريحاً على هذه الرجعية ومما جاء فيهما: "إن إلغاء هذا المرسوم الأخير يؤدي مفاعيل الإلغاء التي تعود إلى تاريخ صدوره، إذ أن المرسوم الجديد لا يتضمن نصاً يقضي بالمفعول الرجعي لأحكامه حتى تاريخ العمل بالمرسوم السابق، إذ أن الفترة الفاصلة بين صدور المرسوم الملغى والمرسوم الجديد الذي قضى بإلغائه ترعاها الأنظمة السابقة للمرسوم الملغى وتخضع لها"<sup>(٢)</sup>، وفي حكم آخر كرس ذات القاعدة القائلة بأن "المراسيم لا تنسحب في مفاعيلها إلى الماضي ما لم تتضمن نصاً يشير برجعيته"<sup>(٣)</sup>.

### القسم الثالث:

### عدم مشروعية النظام الإداري

بعد أن تعرّفنا في القسم الأول على الأنظمة الإدارية التي تكون محلاً لطلب الإلغاء، وفي القسم الثاني وضعنا الضوابط التي تبين حدود سلطة الإدارة في هذا

(١) الخوري، يوسف سعدالله - مرجع سبق ذكره - ص ٥٥

(٢) شورى لبنان قرار رقم ١١٤٨ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٢ - الخوري / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٩ ص ١٥

(٣) شورى لبنان قرار رقم ٤٤ تاريخ ١٩٧٢/٢/٧ - فحص / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٢ ص ٥٩

الإلغاء، بقي علينا ان نتعرف في هذا القسم على حالات عدم مشروعية الأنظمة لكي يتحقق المبرر في طلب إلغائها.

ونبدأ بالتذكير بان أحد أهم المبادئ التي تسود الدولة القانونية المعاصرة هو أن أعمال الهيئات العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية كما لا تكون ملزمة للأفراد المخاطبين بها إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، بحيث متى صدرت بالمخالفة لهذه القواعد فإنها تكون غير مشروعة ويكون من حق ذوي المصلحة، أن يطلبوا من السلطة المختصة إلغاؤها<sup>(١)</sup>. وهذا الهدف هو أحد مندرجات مبدأ الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة. بعد أن أزال هذا المبدأ كل تمايز بين القرار غير المشروع منذ صدوره وذلك الذي أصبح غير مشروع بفعل تغيير الظروف الواقعية والقانونية. وعليه نبحت في هذا القسم عدم مشروعية التي تصيب النظام الإداري منذ صدوره(الفقرة الأولى)، ثم ننتقل إلى أثر تغيير الظروف على مشروعية العمل التنظيمي (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى:

عدم مشروعية النظام الإداري منذ صدوره

إن المبدأ الأساسي الذي يرمى نشاط الإدارة هو مبدأ المشروعية، العنصر الأكثر فعالية في ظل دولة القانون، حيث تتطابق مصادر المشروعية مع مصادر القانون الإداري. ويوجب هذا المبدأ أن تتوافق تصرفات الإدارة مع القواعد القانونية، والتصرف الإداري الذي تقوم به الإدارة بإرادتها المنفردة يأخذ شكل القرار الإداري، وهذا القرار سواء كان فردياً أو تنظيمياً يقوم على أركان خمسة، ولصحة هذا القرار وانطباقه على قواعد المشروعية يجب أن تكون هذه الأركان غير مشوبة بأي عيب يجعلها غير مشروعة .

النبة لأولى: أركان القرار الإداري والعيوب التي تجعلها غير مشروعة

(١) الجرف، طعيمة - مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون - منشورات مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٣ - ص٥



إن الأسباب التي تجعل من القرار غير مشروع هي التي تفتح باب مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، وعند توفر أحد هذه الوسائل يصبح باب المراجعة الإدارية مفتوحاً من أجل إعلان عدم مشروعية هذا القرار واستخلاص نتائج هذا الإعلان، وإلا كان بالإمكان قرع باب المراجعة القضائية للحصول على إبطال العمل غير المشروع.

بدايةً كان التمييز يتم بين أربع حالات من عدم المشروعية: عدم الإختصاص - عيب الشكل - عيب مخالفة القانون - انحراف السلطة. ثم جرى التمييز بين العيوب المتعلقة بالنظام العام وبين العيوب التي لا ترتبط بالنظام العام، كما نشير إلى إتجاه فقهي يعمد إلى تقسيم عناصر القرار إلى فئتين عناصر الشكل وعناصر الأساس، ويطلق على عيوب الفئة الأولى **عدم الصحة** *Irrégularité*، أو عدم المشروعية الخارجية، بينما يطلق على عيوب الفئة الثانية **عدم المشروعية** *Illégalité* أو عدم المشروعية الداخلية<sup>(1)</sup>، وتتركز أهمية هذا التقسيم في مسألة بلورة أسباب التنازع القضائي، أي أنه إذا استند المستدعي في مراجعة إبطال القرار الإداري إلى أحد عيوب المشروعية الداخلية فيستطيع أثناء السير في الدعوى الإدلاء ببقية العيوب المتعلقة بالمشروعية الداخلية ولكن لا يستطيع الإدلاء بأي عيب يرتبط بالمشروعية الخارجية بعد انقضاء المهل القضائية وبلورة أسباب النزاع، وكذلك الأمر إذا استند المستدعي فقط على عيوب مرتبطة بالمشروعية الخارجية<sup>(2)</sup>.

ومهما كانت أهمية هذا التقسيم فإنه يرتبط بدعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة، أو قد يصح ربطه بالمشروعية التي هي الوجه الثاني لتجاوز حد السلطة، مع التذكير بأن القانون اللبناني لم يعتمد هذا التقسيم الثاني عندما نص في المادة ١١٨ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٤٣٤ أن على: "مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيوب من العيوب المذكورة أدناه: ١- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة ٢- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في

<sup>(1)</sup>Chapus, René – Droit administratif général – Montchrestien 14<sup>e</sup> édition 2000 – p998 n° 1209

<sup>(2)</sup> Chapus, René – Droit du contentieux administratif – Montchrestien 5<sup>e</sup> édition 1995 p509 n°578

القوانين والأنظمة ٣- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة  
٤- إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق  
اتخاذها.

وهذه العيوب ما هي إلا تلك التي تصيب أركان القرار الإداري : السبب  
والشكل والإختصاص والموضوع والغاية.  
وهكذا يكون القرار التنظيمي غير مشروع منذ صدوره إذا كان أحد أركانه  
معيوباً، ونعرض بصورة موجزة أركان القرار الإداري والعيوب التي تصيب كلاً منها<sup>(١)</sup>.

#### أولاً: السبب

يراد بسبب القرار العناصر القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار وتكون الدافع  
إلى اتخاذه، ولا بد أن تكون قائمة بصورة مسبقة وتؤلف السبب لوجود القرار. بالنسبة  
للأسباب القانونية لا تتمتع الإدارة بشأنها بأي سلطة استثنائية، أما في ما يتعلق  
بالأسباب الواقعية فإذا كان النص القانوني لا يضع تحت تصرف الإدارة إلا اتخاذ إجراء  
معين إذا قامت حالة معينة، فتكون الإدارة مقيدة بإعطاء المفاعيل الكاملة لهذه الوقائع  
ولا يكون أمام القاضي الإداري سوى التثبت من الوجود المادي للوقائع والتكيف  
القانوني لها. أما إذا كان أمام الإدارة حرية اتخاذ تدبير من تدابير عديدة ينص عليها  
القانون، فتتمتع الإدارة بهذه الحالة بسلطة استثنائية في تقدير التصرف الملائم<sup>(٢)</sup>.  
والعمل القانوني هو نتيجة لأسباب معينة فيلزم تبعاً لذلك أن يكون هذا القرار  
متفقاً أو متناسباً مع أسبابه، وطبقاً لمبادئ القانون العام لا يكون القرار صحيحاً إلا إذا  
كان له سبب يقره القانون، ولما كان السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق  
القرار وتدفع الإدارة إلى إصداره، فإنه إذا ثبت خطأ الحالة الواقعية بأن قام القرار على

(١) لمن أراد التوسع في بحث أركان القرار الإداري وعيوبه، حيث يخرج التوسع فيها عن إطار بحثنا، يمكن مراجعة:  
الطماوي، سليمان - النظرية العامة للقرارات الإدارية - جامعة عين شمس - الطبعة السادسة ١٩٩١ ص ١٩٩  
عكاشة، حمدي - موسوعة القرار الإداري بدون ناشر - الطبعة الأولى ٢٠٠١ ص ٤٨١

Péano, Didier - Recours pour excès de pouvoir- éditions du juriste- classeur 1999- Fascicule 1150 et  
Fascicule 1152

Landon, Pierre - Le Recours pour excès de pouvoir- depuis 1954 - L.G.D.J. p103

(٢) القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام- منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الجديدة ١٩٩٩ ص ١٠٤

واقعة مادية لا وجود لها أو على وقائع غير صحيحة، أو إذا ثبت خطأ الحالة القانونية أي خطأ التكيف أو الوصف القانوني للوقائع كان سبب القرار غير مشروع، وأمكن المطالبة بإلغائه إدارياً، أو إبطاله قضائياً.

وقد مدَّ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التكيف القانوني للوقائع منذ عام ١٩١٤ وتحديداً في حكم Gomet<sup>(١)</sup>، الذي اعتبر نقطة البداية لقضاء وفير، سمح بتكوين مقومات هذه الرقابة وحدودها. وترد هذه الرقابة على مسألة معرفة ما إذا كانت الوقائع كما هي موجودة فعلاً تتسم بالصفات المميزة التي تسمح باتخاذ القرار أي هل من طبيعتها تبريره. فعندما يُخضع نصُّ ممارسة الإدارة إحدى سلطاتها لوجود عناصر واقعية ذات تكيف محدد، يتحقق قاضي تجاوز حد السلطة من توافر هذه الشروط فعلاً، وما إذا كانت هذه الوقائع من شأنها أن تبرر القرار المتخذ.

وإذا كان مجلس الدولة لا يملك تقدير ملاءمة التدابير المطعون فيها أمامه لتجاوز حد السلطة، فإن له أن يتحقق من مادية الوقائع التي سببت هذه التدابير، وفي حال ثبوت هذه الوقائع يبحث في ما إذا كان من شأنها قانوناً أن تصلح لتبرير هذا القرار<sup>(٢)</sup>.

وفي مرحلة متقدمة أوجد مجلس الدولة مفهوماً جديداً للرقابة على الوقائع وصحة وصفها يدخل في إطار رقابة الملاءمة، ويعرف بقاعدة الخطأ الساطع في التقدير. وهو الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في مجال التكيف القانوني للوقائع وتقديرها والذي يمكن كشفه بمجرد حسن الإدراك، فيظهر خطأ تفسير الإدارة نطاق السلطات التي تتمتع بها. فعندما يترك القانون للإدارة سلطة التقدير والإستتباب، يكون لها الحق في الوقوع في الخطأ ولكن ليس الحق في ارتكاب خطأ ساطع أي مكشوف وجسيم. ويبرر الإجتهد رقابته بأن عدم الملاءمة الظاهرة على درجة جسيمة يؤدي إلى التعارض من حيث النتيجة مع الهدف الذي توخاه المشرع من التدابير المتخذة بحيث

<sup>(١)</sup> Long et autres- Observations sous C.E.4 avril1914, Gomet- Les grands arrêts de la jur. ... Op. Cit n°32 p154

<sup>(٢)</sup> Long et autres- Observations sous C.E.14janvier1916, Camino- Les grands arrêts de la jur... n°33 p171

يخرج هذا التعارض العمل الإداري من نطاق المشروعية ويدخله في إطار عدم المشروعية مما يبرر خضوعه للرقابة<sup>(1)</sup>.

#### ثانياً: الشكل

الشكل هو المظهر الخارجي الذي يرتديه قرار الإدارة للإفصاح عن إرادتها، والأصل أن القرار سواء أكان فردياً أو تنظيمياً لا يخضع لأي شكلٍ خاص، فقد يكون شفهيّاً أو مكتوباً، صريحاً أو ضمناً، فهو تعبير الإدارة عن إرادتها متى توافرت للقرار باقي أركانه، غير أنه استثناءً من هذا الأصل قد يخضع القرار الإداري لشكليات معينة تحددها القوانين والأنظمة أو يعمل الإجتهد على تكريسها دون أن تكون مقررة في صريح النصوص وذلك حمايةً لحقوق وحريات الأفراد، ويمكن أن نعدد ضمن هذه الشكليات: تعليل القرار الإداري - الإستشارة المسبقة لبعض الهيئات - إجراء تحقيق أو استطلاع رأي - اعتماد صيغة خطية في بعض الحالات (المراسيم مثلاً) ... .

والقرار الإداري الذي لا يراعي الشكليات يكون مشوباً بعيب شكلي، وينشأ هذا العيب عندما تتجاهل الإدارة في اتخاذها للقرار شكليات يوجب القانون أو المبادئ العامة اتباعها، أو عندما تتبع الإدارة الشكليات والإجراءات المطلوبة لاتخاذ القرار ولكن بصورة ناقصة أو غير سليمة. ويلاحظ أن الشكليات إنما تنقرر بقصد توفير الضمانات اللازمة للأفراد إضافة إلى حسن سير الإدارة وتحقيق الصالح العام عبر تقادي اتخاذ قرارات سريعة وغير مدروسة وغير ملائمة

والمبدأ أن كل مخالفة للقواعد الشكلية تؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري وتفتح حق المطالبة بإلغائه وإبطاله، ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً حيث عمل الإجتهد على التخفيف من حدة النتائج التي تترتب على عيب الشكل، وأوجد نوعين من المخالفات الشكلية: مخالفات لها تأثير على صحة القرار وهي المخالفات الجوهرية، ومخالفات ليس لها أي تأثير وهي المخالفات الثانوية. وينسجم هذا التقسيم للعيوب

<sup>(1)</sup> Long et autres- Observations sous C.E. Ass. 2 novembre 1973, Librairie François Maspero - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative -Op. Cit n°104 p659

الشكلية مع المنطق السليم، ذلك أن إقدام القضاء الإداري على التشدد في تقرير البطلان على كل مخالفة شكلية، دون أن يكون لهذه المخالفة أي تأثير على الضمانات المقررة للأفراد أو الإنتقاص منها، يؤدي إلى عرقلة العمل الإداري.

### ثالثاً: الإختصاص

الإختصاص في مجال القرارات الإدارية هو سلطة إصدارها وحتى يكون القرار الإداري سليماً ومراعياً قواعد الإختصاص، أي أن تكون السلطة الإدارية التي اتخذته مختصة للقيام بذلك، ويتحدد الإختصاص إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة، والصورة الأولى هي الأصل إذ أن القاعدة في تحديد الإختصاص أنه من عمل المشتري الذي يحدد اختصاص الموظف أو الهيئة الإدارية، وقد يتحدد الإختصاص أيضاً بموجب أحد المبادئ القانونية العامة. أما الصورة غير المباشرة فتتمثل في ممارسة الموظف سلطة إصدار القرار بطريق التفويض والخلول والإنابة.

وتتعلق قواعد الإختصاص بالنظام العام بحيث يستطيع القاضي الإداري اثارته عفواً، ولا يغطي أو يزول أثر عيب عدم الإختصاص بمجرد التصديق اللاحق للسلطة المختصة على القرار المشوب بعيب عدم الإختصاص كما لا يجوز لأي جهة إدارية التنازل عن اختصاصها لإدارة أخرى إلا بناءً على تفويض سليم قانوناً.

وللإختصاص ثلاثة أوجه هي الإختصاص المكاني والإختصاص الزماني والإختصاص الموضوعي. أما مخالفة قواعد الإختصاص المكاني أو عدم الإختصاص المكاني، فيتحقق في حالة اعتداء أحد أعضاء السلطة الإدارية على اختصاص عضو آخر في نفس الجهة الإدارية ومن نفس الدرجة بمزاولته مقتضيات وظيفته في غير النطاق الإقليمي المخصص له. وأما عدم الإختصاص الزماني يتحقق في إحدى حالتين: صدور القرار عن سلطة إدارية قبل توليها مهام الوظيفة، أو بعد انتهاء هذه المهام. وأخيراً يتخذ الخروج على قواعد الإختصاص الموضوعي صورتين هما اغتصاب السلطة وعدم الإختصاص البسيط.

#### رابعاً: الموضوع

هو الأثر القانوني الذي يحدثه أو يسببه أو يلحقه القرار الإداري في التنظيم القانوني القائم وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، ويجب أن يكون موضوع القرار جائزاً قانوناً وممكنأ مادياً. وفي حالة القرارات التنظيمية يكون مفعولها متمثلاً بقاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية عامة أو موضوعية وذلك بالقدر الذي لا يؤدي فيه الأمر إلى مخالفة حكم قاعدة قانونية أعلى.

ويقابل ركن الموضوع عدم المشروعية الناشئة عن مخالفة القانون، وقد أورد المشرع عيب مخالفة القانون في أنظمة مجلس شورى الدولة المتعاقبة بقوله: "... إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة". وعيب مخالفة القانون بمعناه الدقيق يُقصد به العيب الذي يصيب موضوع القرار الإداري ولم يعد هذا العيب مقصوداً على مخالفة القانون باعتباره قاعدة عامة مجردة، وإنما اتسع مدلوله بحيث أصبح شاملاً للمراكز القانونية التي تترتب عليها آثار قانونية، فكل مساس بقاعدة عامة مجردة أو بمركز قانوني مشروع يعد مخالفة للقانون، سواء أكان هذا القانون تشريعاً أو تنظيمياً أو عرفاً أو مبدأً عام للقانون أو قراراً سابقاً... وينشأ للمتضرر منه حق طلب إلغائه من السلطة الإدارية المختصة.

وتتخذ مخالفة القاعدة القانونية في العمل أوضاعاً ثلاثة هي:

- ١- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أو ما يسمى المخالفة العمدية الصريحة للقانون.
- ٢- الخطأ في تفسير القانون، وذلك بأن تعطي الإدارة القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً سواء أكان ذلك بحسن نية أو بسوء نية.
- ٣- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع، فإذا استوجب المشرع لتطبيق القاعدة القانونية تحقق حالة واقعية معينة أو تحققها على نحو معين فإن مشروعية القرار تتوقف على تحقق تلك الحالة الواقعية بالشروط التي تطلبها القانون.

### خامساً: الغاية

القرار الإداري ليس غاية في ذاته بل هو وسيلة لتحقيق غاية معينة هي المقصودة من اتخاذه، حيث أن كل سلطة إدارية تجد وجودها الشرعي في ما تسعى إليه من تحقيق المصلحة العامة، وعندما تتحرف الإدارة عن الغاية المحددة لها فإن هذا الأمر يشكل ما يسمى الإنحراف بالسلطة.

ويعرّف عيب انحراف السلطة بأنه نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملاً قانونياً يكون سليماً في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له، أو يقال أن الإدارة ترتكب عيب الإنحراف حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي يحددها المشترع لهذه السلطات، أو أن عضو الإدارة يستعمل سلطاته متمشياً مع حرفية القانون ولكنه يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات.

### النبذة الثانية: عدم مشروعية الأنظمة الإدارية منذ صدورها

يُطرح في هذا المجال التساؤل التالي، هل بالإمكان إجبار الإدارة على إلغاء الأنظمة الإدارية إذا كانت غير مشروعة منذ صدورها؟ وما هو دور القضاء الإداري في تكريس هذا المبدأ؟

يُلاحظ أولاً أنه لم يتبلور موجب الإدارة بإلغاء العمل التنظيمي غير المشروع منذ صدوره مرّة واحدة، حيث نجد أنه مرّ بمراحل عديدة حتى تحقّق كموجب مفروض على عاتق الإدارة<sup>(١)</sup>.

فلم يقتصر جزاء عدم مشروعية القرار التنظيمي على طلب إلغائه إدارياً، أو إبطاله لتجاوز حد السلطة، ولكن قضى الاجتهاد الإداري أيضاً ومنذ عهد بعيد بأبدية الدفع بعدم مشروعية النص التنظيمي<sup>(٢)</sup>، ثم قضى بعد ذلك بكثير أن على الإدارة الإمتناع تلقائياً عن تطبيق عمل تنظيمي غير مشروع<sup>(٣)</sup>، ومن باب أولى أنها لا ترتكب عدم مشروعية بعدم تطبيق نظام إداري تبين لها عدم مشروعيته، وأن هذا الإمتناع عن

(١) لمزيد من التفصيل حول طبيعة الموجبات المفروضة على الإدارة، راجع صفحة ٧٢ وما يليه من هذا البحث

(٢) C.E. 29 mai 1908, Poulin, Rec.Cons. d'Ét. P580

(٣) C.E. 24 novembre 1958, Ponard, Rec.Cons. d'Ét. P554

التطبيق ليس من شأنه أن يرتب أي مسؤولية على عاتق السلطة الإدارية<sup>(١)</sup> ومع ذلك فهذه الجزاءات لعدم المشروعية التي يمكن وصفها بأنها جزاءات غير مباشرة، لا تمس القرار الإداري التنظيمي غير المشروع الذي يبقى قائماً واحتمالات تطبيقه تبقى موجودة.

أولاً: موجب الإلغاء خلال مهلة المراجعة القضائية  
لم يقبل الإجتهد بدايةً إجبار الإدارة على إلغاء الأنظمة غير المشروعة منذ صدورها، ففي حكم *Coopérative laitière de Belfort*<sup>(٢)</sup> اعتبر أن الإدارة غير ملزمة بإلغاء قرار تنظيمي غير مشروع بعد انقضاء مهلة الطعن، كذلك في حكم *Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions*<sup>(٣)</sup>، الذي صدر بتاريخ ١٩٨١/١/٣٠ وحدد نطاق هذا المبدأ باعتبار أنه لا يُقبل طلب إبطال القرار التنظيمي بعد انقضاء مهلة الطعن القضائي. ثم تأكدت هذا القاعدة بموجب حكم *Association Auto defense*<sup>(٤)</sup>، الذي جاء فيه: "أنه إذا كانت السلطة الإدارية مجبرة على إلغاء القرارات التنظيمية بفعل تغيُّر الظروف مما تؤثر في سببه وتجعله غير مشروع، ولكن لا نستطيع إجبارها على ذلك في ما إذا كان هذا القرار غير مشروع منذ صدوره بعد انقضاء المهل القضائية". وهكذا يبدو أن مراعاة المهلة القضائية، كانت أساس الاجتهاد الإداري باستبعاد فرض موجب على عاتق الإدارة يتمثل بإجابة طلب إلغاء قرار تنظيمي غير مشروع من الأصل. ويتقيد الإجتهد بالحلول المعتمدة في ما خص طلب إبطال الأنظمة غير المشروعة، والقاعدة في هذا الشأن هي أنه حتى تقبل مراجعة إعلان عدم قانونية إحدى مواد قرار تنظيمي يجب أن تقدم في مهلة شهرين من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية<sup>(٥)</sup>.

(١) C.E. 3 janvier 1960, Laiterie saint cyprien, Rec.Cons. d'Ét. P10

(٢) C.E. 6 novembre 1959, Coopérative laitière de Belfort, Rec.Cons. d'Ét. P581

(٣) C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions, REC p32

(٤) C.E. 30 juin 1982, Association Auto defense, R.D.P.1983 p518

(٥) شوري لبنان قرار رقم ١١٥٩ تاريخ ١٠/٢٦/١٩٦٦ - سعادة/بلدية بيروت - المجموعة الإدارية ١٩٦٧ ص ٤٠



ويمكن ملاحظة شيء من التناقض في هذا الإجتهداد: فحق الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة، مبدأ عام للقانون ولا تستطيع الإدارة التنازل عنه<sup>(١)</sup>، والدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي أبدي<sup>(٢)</sup>، ولكن لا يوجد موجب لإلغاء هذا القرار! كذلك عدم مشروعية قرار تنظيمي نتيجة تغيير الظروف يلزم الإدارة بإجابة طلب إغاثة بينما عدم المشروعية من الأصل لا تبرر هذا الإلغاء!.

وكانت هذه التساؤلات المبرر الذي دفع الإجتهداد والإدارة إلى الإقرار بموجب إلغاء الأنظمة غير المشروعة منذ صدورهما، بعد أن تكوّن هذا المبدأ عبر السوابق الإجتهدادية، حتى تبلور كمبدأ عام للقانون إلى أن جرى تكريسه بنص تنظيمي.

ثانياً: موجب الإلغاء دون التقيد بالمهل القضائية

ظهرت أهمية إقرار حق كل ذي مصلحة، في طلب إلغاء هذه الأنظمة وفي واجب الإدارة استجابة طلبه، في حكم Leboucher et Tarandon الذي قضى بأنه يجب أن: "يلتزم مُصدر نظام إداري غير مشروع أو رئيسه التسلسلي بإجابة كل طلب يستهدف إلغاء هذه الأنظمة"<sup>(٣)</sup>.

ثم صدر المرسوم رقم ١٠٢٥ تاريخ ١٩٨٣/١١/٢٨ الذي حسم مسألة إلزام الإدارة دون التقيد، بأي مهلة بإجابة أي طلب يهدف إلى إلغاء تنظيم غير مشروع. سواء أكانت عدم المشروعية من الأصل أو نشأت عن تغيير الظروف. وكرّست المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ القاعدة المتعلقة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة منذ صدورهما والتي وضع أسسها حكم Leboucher et Tatandon .

وقد خُطت المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ خطوة معاكسة في ما يتعلق بالإجتهداد السابق عندما ألغت قواعد المهل، وأضحت القاعدة الجديدة أنه لا توجد مهل للمراجعة ضد القرارات التنظيمية غير المشروعة، لأن بإمكاننا المنازعة بصحتها في كل وقت سواء من خلال الدعوى المباشرة خلال المهلة القضائية، أو عن طريق

(١) لمزيد من التفصيل، راجع: مبدأ قابلية الأنظمة للتعديل والتغيير ص ٧٧ من هذا البحث

(٢) لمزيد من التفصيل، راجع مبدأ الدفع بعدم المشروعية، ص ٥٨ وما يليه من هذا البحث

(٣) C.E. 12 mai 1976, Leboucher et Tarandon, A.J.D.A. 1977 p246

الطعن برفض الإلغاء خارج المهلة<sup>(1)</sup>. وكانت المقترضات الأولية للإستقرار القانوني، تدفع القاضي للقبول بإجبار الإدارة على إلغاء الأنظمة غير المشروعة<sup>(2)</sup>، ثم جاء مرسوم ١٩٨٣ ليضع حداً للتردد الإجتهادي. والتطبيق الأول الإيجابي لنص المادة الثالثة من هذا المرسوم، كان في حكم Conseil national de l'Ordre des médecins<sup>(3)</sup>.

ثم صدر حكم Alitalia<sup>(4)</sup> الذي يعتبر نقطة الإنطلاق الفعلية لمبدأ الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة بصيغته النهائية، وفاتحة عهد استقرار اجتهادي حول هذا المبدأ، نتلمس فيه رغبة مجلس الدولة في تعزيز رقابته على مشروعية الأنظمة الإدارية التي أخرج معظمها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ من الخضوع لأحكام التشريع البرلماني.

وفي الوقائع أنه بتاريخ ١٩٨٥/٨/٢ طلبت شركة Alitalia من رئيس الوزراء الفرنسي إلغاء المادتين ٢٥ و ٢٦ من المرسوم رقم ٧٩/١١٦٣ واللتين أدخلتا في المادتين ٢٣٦ و ٢٣٨ من الملحق الثاني للتقنين العام للضرائب، وذلك لأنها كانت منذ صدورهما متعارضة مع هذه الأهداف التي حددها التوجيه الإقتصادي السادس لمجلس المجموعة الأوروبية، والصادر بتاريخ ١٩٧٧/٥/١٧، والتي لها صفة القاعدة القانونية الأعلى بالنسبة للقوانين والأنظمة الداخلية في دول المجموعة وذلك سندا للمادة ١٨٩ من اتفاقية ١٩٥٧/٣/٢٥ التي ألزمت السلطات الوطنية في دول المجموعة بمواءمة تشريعاتها وأنظمتها لتوجيهات مجلس المجموعة الاقتصادية الأوروبية.

واستندت الشركة في طلب إلغاء هذه المواد على نص المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ التي تنص: " على الجهة الإدارية المختصة أن تستجيب لكل طلب

<sup>(1)</sup>Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm... Art. Pré. p1298

<sup>(2)</sup> Auby note sous C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions, Dalloz 1982 p42

<sup>(3)</sup> C.E.20 avril 1988, Conseil national de l'Ordre des médecins, Rec. Cons. d'Ét. P46

<sup>(4)</sup> Long et autres- Observations sous C.E. Ass.3 février 1989, Alitalia - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> édition 1996 n°112 p 732; R.F.D.A. 1989 p422- Note Beaud; Rev. Trim. Dr. Europ. 1989 n°25 p509 - Note Verges.

يستهدف إلغاء قرار إداري تنظيمي غير مشروع سواء أكانت عدم المشروعية ناشئة منذ صدور هذا القرار، أو نتيجة ظروف قانون أو واقع لاحقة على هذا التاريخ". واعتبرت الشركة ان سكوت رئيس الوزراء مدة أربعة أشهر، يشكل قراراً ضمناً بالرفض، وكان هذا القرار محل مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة أمام مجلس الدولة. وانتهى مجلس الدولة في قراره إلى إبطال قرار الرفض الضمني الصادر عن رئيس الوزراء بعدم إستجابته لطلب شركة Alitalia، وقد ارتكز مجلس الدولة في حكمه على مبدأ الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة.

وبعد أيامٍ قليلةٍ على حكم Alitalia، صدر حكمٌ جديدٌ، في قضية C.F.D.T.<sup>(1)</sup>، أجاب مجلس الدولة طلب المستدعية المقدم بتاريخ ١٦/١٠/١٩٨٤ والرامي إلى طلب إلغاء القرار الوزاري الصادر بتاريخ ١٢/١١/١٩٦٨.

وفي قضية Bunoz<sup>(2)</sup> أبطل مجلس الدولة الفرنسي قرار رفض رئيس الإتحاد الفرنسي لكرة السلة طلب إلغاء المادة السابعة من القرار التنظيمي تاريخ ٢٢/٢/١٩٨٦، وقد تقدم المستدعي بطلب الإبطال بتاريخ ١٦/٦/١٩٨٨. وبعد ثلاثة أيام صدر قرار جديد عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale<sup>(3)</sup> وقد أبطل بموجبه مجلس الدولة قرار رفض وزير التربية الوطنية إلغاء المادة السابعة من مرسوم ١١/٥/١٩٣٧ والمادة السادسة من مرسوم ٢٧/١٠/١٩٣٨، مع أن طلب الإلغاء قد تقدم به المستدعي بعد سنوات طويلة.

وفي سنة ١٩٩٣ طبق مجلس الدولة مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة دون التقيد بأي مهلة، في قضية Dupuy<sup>(4)</sup> حيث أبطل قرار رفض رئيس الوزراء الإستجابة لطلب المستدعي المقدم بتاريخ ٨/١١/١٩٩١ والرامي إلى إلغاء

(1) C.E. 1<sup>er</sup> mars 1989, Syndicat C.F.D.T. des établissements et arsenaux du Val .. – R.D.P. 1989 p1488

(2) C.E. 23 juin 1989, M. Bunoz, A.J.D.A.1989 p631

(3) C.E. 26 juin 1989, Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale , A.J.D.A. 1989 p725

(4) C.E.28 juillet 1993, M<sup>me</sup> Dupuy, J.P.C. 1993, jurs. N°2406

تعميم وزير الإقتصاد والمالية العام تاريخ ١٩٨٤/١١/٢٨ وأيضاً إلغاء المادتين ٣٣ و ٥١ من مرسوم ١٨٩٧/٧/٣.

وكان ظهور مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة بمثابة باب الخلاص لشركات تصنيع الأدوية والمختبرات الطبية الذين تقدموا بدعاوى إبطال رفض وزير التضامن والصحة والضمان الإجتماعي، إلغاء قرار ١٩٨٥/٦/١٧ والمتعلق بإكمال وتعديل لائحة الصيادلة الإختصاصيين، والذي تثبت نسبة مساهمة الشركات المستدعية للسداد في التأمينات الإجتماعية بـ ٦٠%. والذي يعتبر غير مشروع منذ صدوره، بسبب مخالفته أحكام المادة L286 من قانون الضمان الإجتماعي<sup>(١)</sup>.

وفي قضية Rabreau<sup>(٢)</sup> أبطل مجلس الدولة قرار وزير العمل تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٧ الذي رفض بموجبه استجابة طلب المستدعي بإلغاء قرار المحافظ تاريخ ١٩٨٤/٦/٥.

---

(١) C.E. 18 janvier 1991, Société Specia, Lexilaser conseil d'État N° 103.391 – Dans le même sens C.E. 18 janvier 1991, Société Eutherapie, Lexilaser conseil d'État N° 104.594 - C.E. 18 janvier 1991, Société Laboratoires Servier, Lexilaser conseil d'État N° 104.595 - C.E.17 février 1993, Société Laboratoires Synthelabo France, Lexilaser conseil d'État N° 118.706 dans le même sens: C.E. 27 janvier 1993, Société des laboratoires Hoechst, Lexilaser conseil d'État N°112.513; et C.E. 27 janvier 1993, Laboratoires pharmaceutiques Valpan, Lexilaser conseil d'État N°116.804 - C.E. 27 janvier 1993, Riom Laboratoires Cerm, Lexilaser conseil d'État N°118.001 - C.E. 27 janvier 1993, Laboratoires Beecham, Lexilaser conseil d'État N°118.956 - C.E. 27 janvier 1993, Riom Laboratoires Cerm, Lexilaser conseil d'État N°118.001- C.E. 27 janvier 1993, Société d'exploitation des laboratoires Jacques Logeais, Lexilaser conseil d'État N°118.100 C.E. 25 février 1994, Société Pierre Fabre, Lexilaser conseil d'État N°128.153 – et C.E.14 decembre 1992, Société anonyme Laboratoire L. Lafon, Lexilaser conseil d'État N°126.797 - C.E.14 decembre 1992, Société Française laboratories Abbott, Lexilaser conseil d'État N°118.955- C.E.14 decembre 1992, Institut de produits de synthese et d'extraction naturelle, Lexilaser conseil d'État N°105.560; C.E. 25 février 1994, Société anonyme laboratoires Delalande, Lexilaser conseil d'État N°120.655 - C.E. 25 février 1994, Société anonyme laboratoires U.C.B., Lexilaser conseil d'État N°120.357 - C.E. 25 février 1994, Société anonyme laboratoires Leurquin, Lexilaser conseil d'État N°119.101

(٢) C.E.2 mars 1992, Société... Rabreau, Lexilaser conseil d'État N° 98.654; C.E.5 mars 1993, Roy –Gresil et autres, Lexilaser conseil d'État N° 84.527

وفي سنة ١٩٩٦ صدر حكم Commune de Busy<sup>(١)</sup> الذي أُبطل بموجبه رفض رئيس بلدية Busy إلغاء التعميم الصادر عنه بتاريخ ١٠/٩/١٩٨٧ وقد تقدم المحافظ بطلب الإلغاء بتاريخ ٢٨/٦/١٩٨٩.

وفي عام ١٩٩٧ أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً مشابهاً لحكم Alitalia من جهة ضرورة انطباق القرارات التنظيمية الإدارية مع توجيهات مجلس المجموعة الأوروبية وذلك في قضية Fédération national des infirmiers<sup>(٢)</sup>. وفي قضية Calbo<sup>(٣)</sup> التي طلب فيها المستدعي بتاريخ ٣/٤/١٩٩٥ من رئيس الوزراء إلغاء المواد ٨-١٠ من مرسوم ٧٩/٤٧٩ تاريخ ١٩/٦/١٩٧٩. وقد أبطل مجلس الدولة رفض رئيس الوزراء هذا الإلغاء، معتبراً أن طلب الإلغاء يستتبع حتماً القيام بالإجراءات اللازمة لوضع حد للنصوص التنظيمية غير المشروعة. وآخر الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي طبقت هذا المبدأ كان سنة ٢٠٠٢ في قضية Fédération CFDT INTERCO<sup>(٤)</sup>.

رابعاً: موقف القضاء الإداري اللبناني

يبدو أن الاجتهاد اللبناني قد ماشى الاجتهاد الفرنسي وخاصة حكم Alitalia، إذ جاء في قرار حديث لمجلس شوري الدولة اللبناني<sup>(٥)</sup> أنه: "إذا كان قرار المجلس البلدي رقم ١٤ تاريخ ٢/٣/١٩٧٦ تضمن على أن يُعمل به ابتداءً من ١/١/١٩٧٥ أي من تاريخ سابق لصدوره وبالتالي أعطي مفعولاً رجعيّاً، ومن المبادئ القانونية العامة أنه ليس للأعمال الإدارية من مفعول رجعي ولا يمكن للإدارة أن تعطي قراراتها مفعولاً رجعيّاً دون إجازة من المشتري مما يجعل القرار المذكور مشوباً بعيب رجعية الأعمال الإدارية وبالتالي فهو مخالف للقانون.

(١) C.E. 15 mars 1996, Commune de Busy, Rec. Cons. d'Ét. P81

(٢) C.E.30 décembre 1996, Fédération national des infirmiers, J.C.P. 1997, n° 1300

(٣) Lascombe – Note sous C.E. 21 février 1997, calbo, J.C.P. 1997, II, 22866

(٤) C.E. 28 juin 2002, Fédération CFDT INTERCO, Req. n° 232034- www conseil-etat.fr

(٥) شوري لبنان قرار رقم ٤٩٤ تاريخ ٢٢/٤/١٩٩٧ حسين حلال/ الدولة وبلدية بيروت - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٤٣٩

ويعود للإدارة في إطار ممارسة سلطتها في إلغاء قراراتها التنظيمية أن تميز بين القرارات الصحيحة والقرارات المشوبة بعيب مبطل. بالنسبة إلى القرارات الصحيحة فلا يكون ثمة واجب على الإدارة لإلغائها أو تعديلها، بل تبقى لها سلطة تقديرية في ذلك أما بالنسبة إلى القرارات التنظيمية غير مشروعة كما هو الحال بالنسبة للقرار رقم ٧٦/١٤ موضوع المراجعة الحاضرة، فإن إلغائها واجب على السلطة الإدارية وليس فقط مجرد حق لها سواء شابها العيب من إصدارها أم بعد ذلك نتيجة لتغير الظروف القانونية أو الواقعية التي تأسست عليها.

النبذة الثالثة: تطبيق المبدأ على القرارات عديمة الوجود  
تعتبر نظرية القرار عديم الوجود، الدرجة الأكثر تقدماً من مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة، فالنظام الإداري إذا كان عديم الوجود فهذا يعني كأنه لم يكن ولا تترتب عليه أي آثار قانونية، وواجب الإدارة إزائه أن تعلن هذا الإنعدام، وليس فقط إلغاءه.

وقد شرع الإجتهد الإداري في تطبيق نظرية القرار عديم الوجود وعمل على الأخذ بها عن طريق تعيين أوصاف العيوب التي تجعل من العمل الإداري منعدم الوجود، وما كان الإنعدام سوى مخالفة العمل الإداري للعمل القانوني مخالفة فادحة تكشف عن درجة بليغة من بطلانه<sup>(١)</sup>.

وبعد أن وصف مجلس الدولة الفرنسي بعض الأعمال المخالفة للقاعدة القانونية بأنها أعمال باطلة وعديمة المفعول، لسبب أن اغتصاب السلطة فيها على درجة من الجسامة لا يمكن معها الإحتمال أنه يولد حقوقاً ما، أو أنها غير ذي فاعلية، خرج إلى القول أن طبيعة العيوب التي تشوب تلك الأعمال تجعل منها أعمالاً عديمة الوجود، وقد امتدت نظرية الإنعدام إلى مختلف ميادين العمل الإداري. وكان تحديد مهلة الطعن بشهرين بالنسبة للقرارات عديمة الوجود تشكل مخاطرة كبيرة، للفرقاء إذا

(١) الشدياق، جوزف - العمل الإداري عديم الوجود - المجموعة الإدارية ١٩٦٨ باب المقالات ص ١٣

أصبح هذا القرار محصناً....<sup>(١)</sup>، وأطلق مجلس الدولة لأول مرة في قضية Rosan Girard، وصفاً للقرار عديم الوجود بأنه قرارٌ باطلٌ وكأنه لم يكن<sup>(٢)</sup>. وفي لبنان قضى مجلس شورى الدولة اللبناني<sup>(٣)</sup> بصحة قرار مجلس الوزراء رقم ٥ تاريخ ١٩٩٠/١٢/١٩ الذي نفذه وزير الدفاع بقراره رقم ٢٣/و/د تاريخ ١٩٩١/١/١٤ والذي يتضمن اعتبار جميع النصوص التي صدرت عن الحكومة العسكرية بعد تاريخ ١٩٨٩/١١/٤ أنها عديمة الوجود وغير منتجة لأي أثر قانوني.

أولاً: انعدام الوجود أعلى درجات عدم المشروعية  
عرّف مجلس شورى الدولة اللبناني القرار العديم الوجود في حكم تفسيري<sup>(٤)</sup> "أن قاعدة الإنعدام تنشأ عن كون العمل الإداري غير موجود أصلاً أو كونه صدر نتيجة اغتصاب السلطة، أو بخروج السلطة الإدارية عن اختصاصها وتعيدها على اختصاص سلطة دستورية أخرى، أو كونه مشوباً بمخالفات قانونية فادحة يستحيل معها إسناده إلى أي حكم من أحكام القانون". وكذلك "إذا لم يكن بالإمكان ربط القرار الإداري بأي نص تشريعي أو تنظيمي، أو إسناده إلى أي منهما فيعتبر قراراً باطلاً وعديم الوجود"<sup>(٥)</sup>. فالعمل الإداري المشوب بمثل هذه العيوب يعتبر كأنه غير موجود، ولا يؤدي أي مفعول قانوني لعدم ارتباطه أصلاً بالقانون وهو لا ينشئ حقاً يمكن اكتسابه، وبهذه الصفة يمكن للإدارة الرجوع عنه في كل وقت.

وقد اجمع الفقه والإجتهد على أن القرار الإداري يكون عديم الوجود بحالة اغتصاب السلطة بحيث تخرج فيه السلطة الإدارية من اختصاصاتها وتتعدى على اختصاصات سلطة دستورية أخرى، أو عندما يتضمن مخالفات للدستور أو مخالفات

(١) Auby- La Théorie de l'inexistence des actes administratifs – Op.cit. p287

(٢) C.E. Ass. 32 mai 1957, Rosan Girard , Cité par M. Long et autres- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative –Op. cit. n°91 p553

(٣) شورى لبنان، قرار رقم ٣٣٢ تاريخ ١٩٩٦/٢/٦ جبرائيل/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٤٢٧

(٤) شورى لبنان قرار تفسيري رقم ٣٢٤ تاريخ ١٩٦١/٢/٢٨ – المجموعة الإدارية ١٩٦١ ص ٩٢- راجع قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني حول القرارات عديمة الوجود وبصورة خاصة: شورى لبنان قرار رقم ٥١٦ تاريخ ١٩٦٦/٤/٣٠- مظلوم / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٦٦ ص ١١٩- شورى لبنان قرار رقم ١٨١٦ تاريخ ١٩٦٧/١٢/١٢- أ.ج.ب. / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٦٨ ص ٣

(٥) قرار رقم ١٧٢ تاريخ ١٩٨٧/١٢/٣ – أبو حيدر / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ٢٦٩

فادحة للقانون او للمبادئ العامة للقانون بحيث يستحيل معها اسناده إلى أي حكم من احكامها<sup>(١)</sup>.

وتختلف آثار القرار عديم الوجود عن القرار المشوب بعدم المشروعية، فالقرار غير المشروع تستطيع الإدارة في بعض الحالات تصحيح العيب الذي يشوبه، هذا بعكس القرار عديم الوجود الذي لا يمكن تصديقه أبداً بسبب جسامه العيب الذي يشوبه<sup>(٢)</sup>، حيث تستطيع الإدارة سحبه في كل وقت كما يمكن لكل ذي مصلحة الطعن به أمام القضاء دون التقيد بشرط المهل<sup>(٣)</sup>.

ثانياً: استرداد القرار عديم الوجود

إن استحالة سحب قرار غير مشروع بعد انتهاء مهلة المراجعة القضائية ليس مطلقاً، حيث عمل مجلس الدولة على تلطيف هذا المبدأ. فقرر أن سحب القرار الإداري يكون ممكناً في كل وقت عندما يكون هذا القرار قد اتخذ بالخداع. فمرسوم التجنس الذي حصل عليه أجنبي الذي كتم هويته الحقيقية، يمكن سحبه في كل وقت، ولا يمكن أن ينتج عن هذا المرسوم أي حق مكتسب للمستدعي في الإبقاء على الجنسية<sup>(٤)</sup>. وفي قرار آخر حكم مجلس الدولة أنه إذا كانت المادة الأولى فقرة ج من اتفاقية فيينا قد حددت الأسباب التي تجيز سحب وثيقة اللجوء، فإن هذا السحب يبقى ممكناً، إذا ما طبقنا المبادئ العامة للقانون التي ترعى سحب القرارات الإدارية، خاصة إذا ما أثبتت الإدارة أن طلب اللجوء الذي نال على أساسه المستدعي صفة اللاجئ كان مشوباً بعيب الخداع<sup>(٥)</sup>.

(١) شوري لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ - القاضي يوسف سعدالله الخوري / الدولة والقاضي جوزف شاوول - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٥

(٢) C.E. 20 mars 1896, Commune d'Auxy, Rec. Cons. d'Ét. P 278 et C.E. 18 mars 1921, Gaubert, Rec p328- Cité par Auby- La Théorie de l'inexistence des actes administratifs - Op.cit. p276

(٣) Auby- La Théorie de l'inexistence des actes administratifs - Editions A. Pedon 1951- p273 et suites

(٤) C.E. 12 avril 1935, Sarovitch, Rec. Cons. d'Ét. P 520, Cité par Auby- La Théorie de l'inexistence des actes administratifs - Op.cit. p280

(٥) C.E. 12 décembre 1986, Tshibangu, Rec. Cons. d'Ét. P279



أما في قضية الخوري / الدولة<sup>(١)</sup> فقد رأى المجلس "أنه عندما يقدم المشتري على وضع تشريع استثنائي كقانون التفويض غايته الأساسية فرض إلغاء مراسيم اشتراعية تعيبت بأحد العيوب المذكورة في الحالة الراهنة، فإن هذه العيوب لا يمكن أن تعطى وصف المخالفات البسيطة التي تؤدي إلى مجرد ابطال القرار دون انعدامه".

"وكل مخالفة من المخالفات المحددة في قانون التفويض رقم ٨٤/٤ هي على ضوء ما تقدم، مخالفة جسيمة من شأنها أن تؤدي اذا ما اعتورت العمل الإداري إلى انعدامه، ذلك ان انعدام العمل الإداري لم يعد يقتصر على حالة اغتصاب السلطة وتعدي سلطة ادارية على اختصاصات السلطة التشريعية والقضائية أو على الحريات العامة او الحقوق الخاصة، بل أن كل مخالفة واضحة يمكن أن تؤدي الى انعدام القرار".

"واسترداد الأعمال الإدارية المنعدمة من أصلها وغير المرتكزة على أي سند دستوري أو قانوني، لا تحتاج الى أي نص تشريعي أو تنظيمي يجيز ذلك، لأن الاسترداد يكون واجباً على الإدارة في كل حين حيث تصبح سلطتها في هذه الحالة سلطة مقيدة، ولا يمكن لأي كان التذرع بأي حق مكتسب".

"وهنا يقع على عاتق السلطة الإدارية ليس فقط الإلتزام بإلغاء القرارات الإدارية عديمة الوجود بل انها ملزمة باسترداد جميع الأعمال الإدارية والقرارات الفردية المتخذة بالإستناد الى هذه القرارات المنعدمة الوجود".

#### الفقرة الثانية:

أثر تغيير الظروف على مشروعية العمل التنظيمي

إن ضغط المصالح الإجتماعية والحاجة إلى توفيق هذه المصالح مع متطلبات الإستقرار العام وإيجاد تسويات مستمرة ناتجة عن التغييرات المستمرة في المجتمع قد استوجبت اصلاح المفاهيم القانونية باستمرار والعمل على مواءمتها مع الحالات غير

(١) شوري لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ - القاضي يوسف الخوري / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٥

المتوقعة ، وقد حملت عملية الإصلاح هذه الناس على التفتيش عن مبادئ التطور القانوني للتخلص من الأنظمة التي لم يستطيعوا تحقيق أي فائدة من تطبيقها. غير أن مبادئ التبدل قد ثبت انها ضارة بالاستقرار العام لذا كان من الضروري اجراء توافق وتواءم بينها وبين الفكرة القائلة بإقامة أساس ثابت للنظام القانوني، لذا تركز عمل الفلاسفة على إقامة البرهان على ثبات القانون واستقراره من ناحية والتمكين من إجراء تعديلات وتغييرات مستمرة بين فترة وأخرى، استجابة لضغط الرغبات البشرية المتنوعة (١).

ذلك أنه من المعيب حقيقة أن يظل قرار تنظيمي غير مشروع منذ صدوره أو أصبح غير مشروع بسبب قيام ظرف جديد، سارياً إلى ما لا نهاية ويُفرض على المكلفين بدون أي قيدٍ لمجرد أنه لم يُطعن فيه في الشهرين التاليين على نشره. فالقرار التنظيمي الذي اتخذ بشكل صحيح في زمن معين بالإستناد إلى ظروف واقعية أو قانونية يرتكز عليها، يصبح نهائياً بانقضاء مهلة المراجعة القضائية، ولكن تغييراً في الظروف الواقعية أو القانونية يمكن أن يضع حداً لصحة هذا القرار. واللجوء إلى إلغائه في هذه الحالة يتوافق مع النظرية الإجتهدية لتغير الظروف. فالقرار التنظيمي المشروع في زمن إصداره يمكن أن يتوقف عن أن يكون موافقاً للمشروعية بسبب التغييرات الحاصلة في الظروف القانونية أو الواقعية (٢).

لذا فتح الإجتهد الطريق امام ذوي المصلحة لإجبار السلطة الإدارية على التقيد بالوضعية الجديدة الناشئة عن التغييرات الحاصلة في القانون أو الواقع بعد صدور القرار التنظيمي محل النزاع (٣).

#### النبذة الأولى: عدم المشروعية بفعل تغير الظروف الواقعية

(١) باوند، روسكو - مدخل إلى فلسفة القانون - ترجمة دباغ، صلاح - المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر ١٩٦٧ - ص ١٥

(٢) Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité .....Art. Pré p1300

(٣) Odent - Contentieux administratif -Op. Cit p347

يُبنى كل قرارٍ على سببٍ، هو الوقائع والظروف التي دفعت الإدارة إلى اتخاذه، ويجب لاستمراره أن تستمر هذه الوقائع قائمة، لأن تغيُّرها يؤدي إلى انعدام السبب وبالتالي لفقدان القرار ركناً أساسياً.

ومبدأ تلاؤم الأنظمة مع الظروف الواقعية هو شرط مشروعية القرارات التنظيمية. وهذا الشرط الذي بموجبه يؤدي التغيير في الظروف الواقعية إلى عدم مشروعية هذه الأنظمة. كما يؤدي التغيير في الظروف إلى حرمان القرار الإداري من أساسه الشرعي ورفض الإدارة إلغائه أو تعديله، هو تصرفٌ غير مشروع ومستوجب الإبطال.

وفي الحقيقة لم يقبل مجلس الدولة إعمال نظرية تغيُّر الظروف الواقعية إلا في الحالة التي تكون السلطة التنظيمية مقيدة بوجود شروط واقعية معينة لإصدار قرارها، ففي مثل هذا الفرض فقط، يؤدي تغيُّر الظروف الواقعية إلى القضاء على الأساس القانوني لهذا القرار، مما يلزم السلطة الإدارية المختصة بتعديلها وإلغائها. وقد وجدت هذه المبادئ مجالها المفضل في شأن أنظمة الضبط التي لا يمكنها أن تمس بالحريات الفردية إلا بالقدر الذي تبيحه ضرورات النظام العام، وهذه الضرورات يجب أن تكون وقتية ومرتبطة بظروف الزمان والمكان. لذا يمكن أن يجعل تطوُّر الظروف عملاً تنظيمياً معيناً غير ذي جدوى، ونتيجة لذلك غير مشروع. وهذا ما قضى به مجلس الدولة في شأن القرارات البلدية التي كانت تحظر المسيرات الدينية أو تنظيم الجنازات في الطريق العام، فهذه القرارات التي صدرت عموماً في أوائل القرن، كان لها في الأصل ما يبررها، بسبب المشاعر التي أثارها في ذلك العهد مشاكل الدين والعلمانية<sup>(1)</sup>. إلا أن زوال هذه الظروف واختفاء مخاطر الإضطراب والإختلال يجعل من بقاء هذه النصوص غير مبرر، لأن ضرورات النظام العام لم تعد تبرر هذه القرارات<sup>(2)</sup>.

(1) Long et autres- Observations sous C.E. 19 février 1909, Abbé olivier - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> édition 1996 n°22 p 116

(2) C.E. 25 janvier 1933, Abbé coiffier, Rec.Cons.d'Ét. p100 - C.E.10 février 1933, Abbé Lefebvre, Rec. Cons. d'Ét. p180

كما طُبقت هذه النظرية على قرارات مدراء الأقاليم بتحديد يوم العطلة الأسبوعي للمحلات، فتوقفت صحة هذه القرارات على وجود إتفاق بين النقابات يعبر عن رأي أغلبية أصحاب الشأن، فإذا عدلت النقابات عن هذا الإتفاق في ما بعد أو تغيّر رأي الأغلبية، فهنا يكون المدير الإقليمي ملزماً بإتخاذ قرار جديد<sup>(1)</sup>.

وحصل تطوّر في مجال نظرية التغيّر في الظروف الواقعية الذي نجد أثره الأول في حكم Chambre de commerce de Dakar<sup>(2)</sup>، الذي أقرّ بأن التغيّر في الظروف لن يكون مقبولاً إلا إذا كان هذا التغيير هاماً، وأن ينتج عن هذا التغيير الهام نتائج قانونية، لذا يكون الإبقاء على القرار التنظيمي تصرفاً غير مشروع، إذا ما أدى الإبقاء عليه إلى المساس بالقواعد القانونية حتى ولو كان لهذه القاعدة صفة المبدأ العام للقانون، كمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.

ويجيز تغيّر ظروف الواقع أو القانون للمكلفين طلب إعادة النظر في العمل التنظيمي الذي أصبح من حيث المبدأ نهائياً، سواء كانت في الأصل مشروعة أم غير مشروعة. وإقرار قاعدة مواءمة القرارات التنظيمية مع الظروف هو تعبير جديد عن اتجاه القاضي الإداري إلى تشجيع تطور القواعد القانونية على هدى المراكز الجديدة. وقد ظهر هذا الإتجاه أولاً في نطاق العقود<sup>(3)</sup>. وقد نُقلت نظرية " غير المنظور " على وجه ما من نطاق العقود إلى نطاق القرارات التنظيمية، بحيث يشترط الإجتهد أن يكون للتغيّر في الظروف صفة الإنقلاب وعدم التوقع والخروج عن إرادة واضع النص التنظيمي، حتى يبرر هذا التغيّر إلغاء أو تعديل النظام الإداري، وهو ما نجده في الأحكام الصادرة عن القضاء.

(1) C.E. 1<sup>er</sup> janvier 1936, Syndicat des épiciers détaillants de Toulon, Rec.Cons.d'Ét. p435

(2) C.E. 24 juin 1938, Chambre de commerce de Dakar, Rec. Cons. d'Ét. P578

(3) cf: Long et autres- Observations sous C.E. 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Déville- lès - Rouen- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> edition 1996 n°9 p53; C.E. 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de bordeaux - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> edition 1996 n°34 p 176; C.E. Ass. 9 décembre 1932, Compagnie des tramways de Cherbourg - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> edition 1996 n°50 p 277; C.E. 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en detail de nevers - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> edition 1996 n°48 p 264.

أولاً:حکم Ministre de l'agriculture/Simonnet<sup>(١)</sup>

في سنة ١٩٣٣ صدر مرسوم موضوعه تقسيم إنتاج الـ Rhum على مصانع السكر في Guadeloupe على أساس نشاطها خلال الأعوام السابقة، وبقي المرسوم الصادر عام ١٩٣٣ سارياً وبدون أي تغيير حتى عام ١٩٥٦ رغم التغيّر الكبير في الإنتاج الإجمالي للسكر خلال هذه الفترة الزمنية حيث تضاعف الإنتاج أكثر من ثلاثة أضعاف، كما تطور نشاط مختلف المصانع بطريقة شديدة الاختلاف. فطلب أحد المصانع تعديل قواعد توزيع الحصص المنصوص عنها في مرسوم ١٩٣٣ التي لم تعد تتلاءم مع الأوضاع الجديدة، ولما رُفِضَ طلبه. تقدم بمراجعة أمام المحكمة الإدارية في Basse – Terre طعنًا بقرار وزير الزراعة، فصدر الحكم لصالحه الذي استند على مبادئ قرار Despujol . فكان هذا الحكم موضع استئناف تقدم به الوزير أمام مجلس الدولة، الذي أُتيحت له فرصة تحديد معالم هذا الاجتهاد.

وفرض مجلس الدولة في هذا الحكم على الإدارة إلتزاماً بمواءمة قراراتها الإدارية التنظيمية مع تطور الظروف في نطاق السياسة الإقتصادية، وذلك تماشياً مع مطالعة مفوض الحكومة حول هذه القضية. فكلما تمتعت الحكومة بسلطة واسعة في التقدير، ولم تكن الظروف الواقعية تشكل شرطاً مباشراً لصحة القرارات التنظيمية، في هذه الحالة يقيد مجلس الدولة مبدأ مواءمة القرارات الإدارية للظروف ببعض التقييدات، بل ذهب إلى أبعد مما اقترحه مفوض الحكومة " الذي كان يرغب بإكمال اجتهاد Roger Grima عبر تبنيه نظرية التغيير الهام في الظروف"، ولكن المجلس لم يوافق على هذا التحليل وذهب أبعد من ذلك عبر وضعه شرط "وجود إنقلاب حقيقي في الظروف" ويسترجع هذا الحكم عبارات قرار Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux، على الحالة التي يتخذ فيها تغيّر الظروف في النطاق الإقتصادي صفة الإنقلاب، لأسباب خارجة عن

<sup>(١)</sup> C.E. Ass. 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture/Simonnet , Rec.Cons.d'Ét. p19 – S.1964 p234 , note Auby – J.C.P. 1964,II, 13574, note Blaevoet – A.J.D.A. 1964 p150, chronique Fourré et Puybasset – R.D.P. 1964 p 455, note Waline et p 182 concl. braibant

إرادة أصحاب الشأن، بحيث لم يكن يمكن أن يدخل في توقعات مصدر القرار، ويكون من أثره أن يسحب من هذا القرار أساسه القانوني".

وقد فتح حكم Simonnet آفاقاً جديدةً أمام اجتهاد Despujol ولكن بصورة واضحة التشدد، حيث طبق مجلس الدولة هذا الحكم ليس فقط في المجال الإقتصادي ولكن بصفة أكثر عموماً في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطات واسعة لتوائم عملها مع تطور ظروف الواقع، ومما جاء في حيثيات هذا الحكم: "حيث أنه يعود لكل ذي مصلحة في حالة تغير الظروف الواقعية التي كانت السبب الشرعي لصدور النص التنظيمي ان يطلب في كل وقت من السلطة المختصة أن تلغي النظام الإداري، وأن يطعن عند الإقتضاء في قرار رفض طلبه، وهذه الإمكانية في الحقل الإقتصادي وبشكل أكثر عمومية في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة واسعة لتوائم عملها مع ظروف الواقع، فإن تطبيق هذا المبدأ مقيد في هذه الحالة بأن يكون هذا التغير في الظروف ناشئ عن اسباب مستقلة عن إرادة المستفيد من القرار، وأن يكون لهذا التغير في الظروف صفة الإنقلاب الذي لم يدخل في توقع واضح النص، مما يفقد هذا الأخير أساسه القانوني".

ثانياً: عدم المشروعية بفعل تغير الظروف الإقتصادية إن تدخل الدولة في القطاع الإقتصادي أوجد قطاعاً جديداً هو القطاع العام الإقتصادي الذي يخضع لذات القواعد التي تخضع لها القطاعات العامة الأخرى، ولكن مجلس الدولة أظهر حذره في القضايا الإقتصادية، ولم يتدخل في تقدير ملاءمة النشاط الإقتصادي، التي هي تطبيقاً لسياسة الدولة الإقتصادية، وضمن الإختصاص الحصري للإدارة العاملة التي تؤسس موقفها على القانون الإقتصادي الذي يجب أن يتوافق مع تطور دور الدولة في الحقل الإقتصادي<sup>(1)</sup>.

وللتدليل على أثر التغييرات الإقتصادية على صحة القرارات التنظيمية الإدارية، لا بد من العودة إلى العناصر المكونة لهذا القرار، حيث نجد أن القرارات الإدارية تحتوي

<sup>(1)</sup>Touscoz – Note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Simonnet. Dalloz 1964 p414

بشكلٍ ضمني على شرط بقاء الأوضاع على حالها، لذا فإن صحة القرارات الإدارية يمكن أن تمس عبر ظهور التقلب في الظروف والمقتضيات التي تؤثر على مشروعيتها. وظهور الظروف الجديدة ليس له تأثير على صحة القرار إلا إذا كانت شرعية هذا الأخير مقترنة بوجود هذه الظروف. ويقع على عاتق المستدعي أن يقدم الإثبات الكافي حول تغيير هذه الظروف وإلا رد المجلس مراجعته<sup>(1)</sup>. ففي قضية Roger Grima<sup>(2)</sup> رد مجلس الدولة طلب إبطال رفض الإدارة إلغاء توزيع نسب الحصص الغذائية، لأن المستدعي لم يستطع إثبات أن تغيير الظروف الواقعية يبرر إلغاء هذا القرار.

والسياسة الاقتصادية للدولة لها تأثير كبير على تقدير مجموع الظروف التي تحيط بالقرار التنظيمي الذي تصدره، فمثلاً إن الانتقال من حالة عدم الكفاية أو النقص في الإنتاج إلى حالة الفائض الإنتاجي توجب على الإدارة تعديل الأنظمة التي وضعتها في الحالة الأولى.

وفي الإطار الاقتصادي يجب أن لا ننسى بأن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة ليست وسيلة لتطبيق السياسة الاقتصادية، والإبقاء على القرار التنظيمي يبقى تصرفاً مشروعاً إلا في الحالة التي يؤدي فيها تغيير الظروف إلى جعل هذا القرار متعارضاً مع قواعد قانونية أو مبادئ عامة للقانون.

وعرف موجب إلغاء القرار التنظيمي غير المشروع بفعل تغيير الظروف الاقتصادية، نشوءاً تدريجياً حيث نجد له بعض الجذور في الأحكام القديمة<sup>(3)</sup>. ثم شكّل حكم Simmonet الخطوة الأولى والمتقدمة لمبدأ الشرعية في الحقل الاقتصادي، وأكمل الاجتهاد تدعيمه، في حكم Société sogedo / Prefet de l'oise<sup>(4)</sup> الذي جاء فيه: " في

(1) C.E. 20 octobre 1954, Chambre syndicale des fabricants des salaisons, Rec. Cons. d'Ét. P725

(2) C.E. 12 février 1954, Roger Grima, Rec. Cons. d'Ét. P97

(3) Mercuzot – La particularité des règles relatives à l'abrogation d'un règlement devenu illégal en matière économique – Les Petites Affiches 27 mars 1998 n° 37p8

(4) T.A. d'Amiens, 20 juin 1996, Société sogedo / Prefet de l'oise- Cité par Tchen et Vincent – Application dans le temps de l'acte administratif – éditions du juris- classeur 2001 – fascicule108-30

حالة تغيّر الظروف الواقعية التي بررت بشكلٍ شرعي تعديل نص تنظيمي، فإنه يعود لكل ذي مصلحة، أن يطلب في كل وقت من السلطة المختصة إلغاء هذا النص التنظيمي، ثم له حق الطعن ضد رفض طلبه. وهذه الإمكانية في المجال الإقتصادي مقيدة بشرط أن يكون التغيّر في الظروف، قد تمّ لأسباب خارجة عن إرادة ذوي المصلحة، وارتدى طابع الانقلاب في الظروف التي لم تكن داخلة في توقعات واضعي النص، مما أفقد هذا النص أساسه القانوني".

ويعتبر هذا القرار بمثابة إحياء لإجتهد Simonnet، إذ يجب أن يكون للقرارات التنظيمية المتخذة في الحقل الإقتصادي، وضعية خاصة بها. وهو ما يشكل استثناءً حقيقياً للمبدأ العام المكرس في حكم Alitalia، وهذا ما يطرح التساؤل حول خصوصية القانون العام الإقتصادي، وهذه الخطوة المغايرة التي اختطها حكم Simonnet تقود إلى القول بأنه يحمل إنحاءً أساسياً عن القواعد العامة، ولكن من الثابت أيضاً بأن اجتهد Simonnet لم يغيّر المنحى العام للتطور الإجتهد، كما أنه لم يصطدم بالمنطق العام للمجموع، ولكنه راعى بشكلٍ ما خصوصية الأوضاع الإقتصادية<sup>(1)</sup>. التي لم تراعى خصوصيتها في مرسوم 1983، فكان الإجتهد يعمل على تطبيق المبدأ المقرر في ما خص القرارات التنظيمية ولكن مع تطعيمها بما يتلاءم مع الوضعية الخاصة للأنظمة في الحقل الإقتصادي وفقاً لما كرسه حكم Simonnet الذي تؤكد تطبيقاته العديدة أنه لا زال محل اهتمام الإجتهد الإداري<sup>(2)</sup>.

ثالثاً: عدم المشروعية الناشئة عن زوال الظروف الإستثنائية  
ازدادت أهمية مبدأ المشروعية بسبب تدخل الدولة في مختلف أوجه النشاط الفردي الإقتصادية والإجتماعية، وممارستها الكثير من السلطات والإختصاصات التي

(1) Tchen et Vincent – Application dans le temps de l'acte administratif – éditions du juris-classeur 2001 – fascicule 108-30

(2) C.E. 12 juin 1998, C<sup>ie</sup> Téléphonique, Dr. adm. 1999, Comm.n° 331 – T.A. Amiens, 20 juin 1996, Sté Sogedo, Précité -



تتيح لها تقييد حريات الأفراد وحقوقهم في سبيل تحقيق الصالح العام، ومن المفترض أن تراعي الإدارة مبدأ المشروعية في كل تصرفاتها، ذلك أن نبل الغاية لا يغني عن شرعية الوسيلة وسلامتها من الناحية القانونية، إلا أن استمرار العمل بالتشريعات المعدة للأوقات العادية المألوفة في جميع الظروف والأحوال، ومن شأنه أن يجعل القانون منفصلاً عن الواقع. فقد تمر بالدولة أحداث استثنائية لا تسعف التشريعات المعدة للظروف العادية في علاجها ومواجهة آثارها، وعندئذٍ فإن إلزام الإدارة بتطبيق هذه التشريعات من شأنه أن يؤدي إلى تعرض النظام العام والمرافق الأساسية في الدولة للخطر، لذا كان من اللازم أن تتوفر مشروعية استثنائية لمواجهة الظروف الإستثنائية<sup>(١)</sup>.

وتدخل نظرية الظروف الإستثنائية في صلب فلسفة القانون الإداري العام، وترتكز بصورة أساسية على فكرة هيمنة وعلو المصلحة العامة التي تسمو على أي هدف آخر، فإذا ما تعرضت الدولة لمخاطر جدية وتهديد حقيقي، فإن ضرورات الساعة تُقدّم على التقيد الدقيق بقواعد المشروعية، وبقاء المؤسسات يُفضل على الشكليات<sup>(٢)</sup>.  
بدايةً، نذكرُ بأن تقدير القاضي الإداري للمشروعية مختلف في حالة الظروف الإستثنائية، عنه في حالة الظروف العادية. فالسلطة الإدارية تتمتع باختصاصات واسعة في اتخاذ قرارات ذات صفة عامة، والتساؤل الذي طرحه الفقه عن المدى المحفوظ لهذه الأنظمة بعد العودة إلى الظروف العادية، وهذا التساؤل أوجد تفرقةً فيما بين الإلغاء والإلتغاء، والصفة التي تميزهما هي الصفة التلقائية للإلتغاء حيث يبدو بأنه الغاء تلقائي، أو هو الحالة التي يكون فيها النص غير مطابق لقانون القائم، أما الإلغاء بسبب التغير في الظروف، فهو تصرف إرادي يرمي إلى إزالة القرار من الميدان القانوني<sup>(٣)</sup>.

(١) مدحت علي، أحمد - نظرية الظروف الإستثنائية - الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٨ ص ٥

(٢) Odent - Contentieux administratif - Édition 1981 p373

(٣) Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux - R.D.P. 1991 p1302

ولم تتعرض المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ لأثر الظروف الإستثنائية على الأنظمة الإدارية، فهل يعني ذلك انها تشمل جميع الظروف العادية والاستثنائية أم لا؟ تسمح نظرية الظروف الإستثنائية للقاضي بأن يتأكد من توافر عدة شروط ليقبل بصحة قرار إداري الذي يكون في الوقت الطبيعي غير مشروع. ولكن هذا التساهل ليس إلا ذو صفة مؤقتة. فعندما تزول هذه الظروف فإن هذا القرار التنظيمي محل التنازع يجب أن يتوقف عن التطبيق، وبالنسبة لغالبية الفقهاء فإن عدم التطبيق هو تكريس لمفهوم إبطال القواعد الاستثنائية.

وتتبد العودة إلى الحالة الطبيعية تلقائياً كل القواعد التي اتخذتها السلطة الإدارية في ظل الظروف الإستثنائية، فهي طبيعياً تصاب بالإلتغاء، وكذلك فإن التدابير العامة المتخذة سناً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي، تصبح ملتغاة حكماً عندما يضع رئيس الجمهورية نهاية لتطبيق هذه المادة<sup>(١)</sup>.

وإذا كان مرسوم ٨٣/١٠٢٥ قد أيد هذا الإجتهد التقليدي في مجال عدم المشروعية الناشئة عن تغير الظروف، ولكن من المناسب تحديد أن هذه الفرضيات لا تنطبق على حالة الظروف الإستثنائية، ذلك أنه في هذه الحالة يكون القرار التنظيمي غير مشروع ولكن الظروف الإستثنائية تجعل منه مشروعاً. وانقضاء هذه الظروف الإستثنائية، تجعل هذا الأنظمة التي أتخذت في ظلها بالنسبة للبعض ملتغاة، وإن كان هناك من يرى أن هذه الأنظمة تصبح فقط غير مشروعة، تماشياً مع موقف إجتهادي رأى أن العودة إلى الظروف العادية لا تؤدي إلى الإلتغاء من الأصل للقرارات التنظيمية المتخذة في ظل الظروف الإستثنائية، ولكن هذه الأخيرة تتوقف عن أن تكون محلاً لتطبيقات جديدة<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: تطبيقات نظرية تغير الظروف الواقعية

(١) Gonzalez – Caducité des actes administratifs unilatéraux – R.D.P. 1991 p1702

(٢) C.E.Ass. 16 avril 1948, Sieur laugier, Rec.Cons.d'Ét. p161

لا تكتمل دراسة نظرية تغيُّر الظروف الواقعية دون عرض بعض الإجهادات الهامة حولها، نبدأ بقضية Léon Vincent<sup>(1)</sup> التي رأى فيها مجلس الدولة بأنه لا يعود للقاضي أن يبحث في ما إذا كان الوقت الذي اعتمده الحكومة هو الأكثر ملاءمة من حيث الزمان، بل يتأكد في ما إذا كان التغيُّر في الواقع لا يُوجب بشكلٍ ضروري تعديل القرار التنظيمي الذي لم يفقد أساسه القانوني.

وفي قضية Fontanilles –Laurelli<sup>(2)</sup>، رأى مفوض الحكومة أن من الممكن تطبيق أن زوال الظروف الواقعية التي كانت السبب القانوني لصدور النظام الإداري يُؤلِّد حالةً من عدم المشروعية. ويساعد هذا الحكم على استنتاج، أن الإدارة ملزمة باستخلاص النتائج الناجمة عن تغيُّر الظروف التي ترتبط بها هذه الأنظمة، وهي تكون قد ارتكبت خطأً يرتب مسؤوليتها إذا ما امتنعت عن التصرف في الحالة التي من المفترض أن تتصرف فيها، أو بناءً على طلب ذوي المصلحة الذي يرتب طلبه، موجب الإلغاء.

وفي الحالة التي يكون فيها الإبقاء على الأنظمة مسبباً للضرر، يكون للمتضرر الحقُّ في المطالبة بالتعويض حتى ولو لم يتقدم بطلب إلغاء مسبق إلى الإدارة<sup>(3)</sup>.

وفي قضية Aymé Jouve<sup>(4)</sup> اشترط مجلس الدولة أن يكون للتغيُّر في الظروف صفة الانقلاب والخروج عن التوقع حتى تبرر بصورة شرعية إلغاء مرسوم تنظيم مهنة جراحة الأسنان الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٧/٢٢، وعليه ردُّ طلب إبطال رفض وزير التضامن والصحة إلغاء مرسوم تنظيم جراحة الأسنان لأن التطور التكنولوجي لم يكن له صفة الانقلاب في الظروف ولم يكن خارجاً عن توقُّع واضعي النص.

(1) C.E. 26 avril 1985, Entreprises maritimes léon Vincent, Rec.Cons.d'Ét p127-R.D.P.1986 p260

(2) C.E. 5 mai 1986, Fontanilles –Laurelli , Rec. Cons. d'Ét. P127

(3) Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm...-Art. Pré.p1303

(4) C.E. 23 mars 1994, Aymé Jouve, Rec. Cons. d'Ét. P156; C.E.13 juillet 1996, Paturel, Rec. Cons. d'Ét. P257

وفي قضية Cie Téléphonique<sup>(1)</sup> أعاد مجلس الدولة التأكيد على ضرورة توافر شرط الانقلاب في الظروف من أجل أن يُلزم الإدارة بالإستجابة لطلب إلغاء أو وقف تطبيق قرار تنظيمي، بفعل تغير الظروف التي بررت شرعية إصداره، سواء في الحقل الإقتصادي أو في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة واسعة من أجل ملاءمة تصرفاتها وفقاً لتطور الظروف الواقعية.

#### رابعاً: تطبيقات النظرية في لبنان

يبدو أن الإجتهد اللبناني لم يأخذ بنظرية تغير الظروف التي لها صفة غير المنظور، أي التغير الذي يشكل انقلاباً في الظروف، وغير متوقع وخارج عن إرادة واضع النص، كما لا نجده يأخذ بالنظرية الأقدم العائدة لعام ١٩٣٨ والتي توجب أن يحصل التغير الهام في الظروف، بل نراه لازال يأخذ بالنظرية القديمة المبنية على اجتهاد Despujol، إلا أن قلة الإجتهدات في لبنان لا تسمح بتكوين نظرية، وبالتالي فإن امكانية ظهور تطور في النظرية من الأمور المؤكدة

وفي أول حكم أخذ فيه مجلس شوري الدولة اللبناني بنظرية تغير الظروف الواقعية جاء فيه: "أن تغير الظروف الواقعية الذي يوجب على الإدارة إعادة النظر في قراراتها السابقة بناء على طلب أصحاب المصلحة هو التغيير الذي يتناول الظروف التي كانت سبباً من الأسباب الموجبة للنص"<sup>(2)</sup>.

وفي حكم آخر جاء فيه: "إن تغير مجمل العناصر الواقعية والقانونية التي بني عليها مرسوم تصديق التخطيط رقم ٣١٧٣ تاريخ ٢٩/٤/١٩٧٣ يوجب على الإدارة إعادة النظر في النصوص التنظيمية التي منها المرسوم رقم ٧٣/٣١٧٣. لا سيما وأن البلدية التي طلبت الإستملاك أصلاً قد رجعت عن طلبها بعدما تبين لها تعذر تنفيذ

(1) C.E. 12 juin 1998, Cie Téléphonique, Dr. Adm. 1998, Comm. 331

(2) شوري لبنان قرار رقم ٤٦٨ تاريخ ١٨/١٠/١٩٧٣ - الشركة العقارية اللبنانية والشركة العقارية اللبنانية الفرنسية / بلدية بيروت - المجموعة الإدارية ١٩٧٤ ص ٤١ وبذات الحرفية: شوري لبنان قرارات رقم ١٩٥-١٩٦-١٩٧ تاريخ ٣/٣/١٩٧٥ المستدعى بوجهها بلدية بيروت - المجموعة الإدارية ١٩٧٥-١٩٧٦ ص ١١٢

الإستملاكات الباقية، وأن رفض الإدارة طلب المستدعي بإعادة النظر هذه يشكل والحالة هذه، تجاوزاً لحد السلطة ومستوجباً للإبطال"<sup>(١)</sup>.

وبعد ثماني سنوات ذكّر مجلس شورى الدولة بأنه لازال متبنياً لنظرية تغير الظروف عندما رأى" بأن إقدام الإدارة على تعليق تنفيذ القرار رقم ٧٤/٢٥ والمتعلق بتخصيص نسبة مئوية من انتاج مصفاة طرابلس من الإسفلت إلى موزعين وطنيين، والذي له صفة تنظيمية لا تكسب أي حق يحول دون تعديلها وفقاً لتغير الظروف"<sup>(٢)</sup>.

النبذة الثانية: عدم المشروعية بفعل تغير الظروف القانونية ينتج التغير في الظروف القانونية بسبب تدخل القانون أو أي نظام إداري ذي قيمة أعلى من قيمة النظام المعني وغير متلائم معه، وأن يصبح التعارض بين النظام الإداري والحالة القانونية الجديدة سبباً في جعل الأول غير مشروع، مما يوجب إعادته للتلائم مع قواعد المشروعية. في هذه الحالة يعود لذوي المصلحة حق الطلب من السلطة الإدارية المختصة، في مهلة الشهرين اللذين يليان صدور النص الجديد، إبطاله لتجاوز حد السلطة، وقد دخل على هذه القاعدة نوع من التلطيف بموجب المادة الثالثة من مرسوم ١٠٢٥ تاريخ ١١/٢٨/١٩٨٣ التي أزلت تقييد المراجعة بمهلة الشهرين وسأوت بين التغير في الظروف القانونية والظروف الواقعية"<sup>(٣)</sup>.

أولاً: التغيير في الظروف القانونية قبل عام ١٩٨٣ لا يمكن التحدث عن التغيير في الظروف القانونية دون التطرق إلى حكم Despujol<sup>(٤)</sup> الذي يعتبر الدعامة الأولى والملهم الأساسي لكل الأحكام اللاحقة التي طبقت هذه النظرية. فقد منح هذا الحكم كل ذي مصلحة، في حالة إنقضاء الظروف

(١) شوري لبنان قرار رقم ٣٥٧ تاريخ ١٠/١٢/١٩٨٤ - شاوول / الدولة وبلدية سن الفيل - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٥ ص ٢٧٦

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٢٣٣ تاريخ ٥/١١/١٩٨٤ - الشماس / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٥ ص ٢٠٥

(٣) Bailly - l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 - Art. Pré p1525

(٤) Alibert - Note sous C.E. 10 janvier 1930, Despujol, S. 1930, III, p41 - M. Long et autres- Observations sous C.E. 10 janvier 1930, Despujol - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative- Op. Cit. n°47 p256

التي كانت قانوناً سبب إصدار قرار بلدي تنظيمي، أن يطلب من رئيس البلدية في أي وقت تعديل هذا القرار التنظيمي أو إلغائه، وأن يطعن عند الإقتضاء في رفض رئيس البلدية أو سكوته، ولكن إذا أراد أن يرفع طعنه أمام مجلس الدولة مباشرةً لإلغاء هذا القرار البلدي التنظيمي، فعليه أن يتقدم به خلال مهلة شهرين ابتداءً من تاريخ نشر إما القرار المطعون فيه أو القانون الذي جاء لاحقاً وأنشأ موقفاً قانونياً جديداً"

وخلال وقت طويل لم يكن النطاق العملي لاجتهاد Despujol في مستوى أهميته الفقهية، ونادراً ما كان المتقاضون يتمسكون به، ولم يطبق إيجابياً إلا في عددٍ محدودٍ من القضايا. وحتى سنة ١٩٦٤ لا توجد إلا بضعة أحكام متصلة بالمبدأ الثاني الذي قرره الحكم والخاص بنشأة مركز قانوني جديد بصورة لاحقة على القرار التنظيمي موضع الطعن. وفي كل هذه الأحكام رفض مجلس الدولة الطعون على أساس أن النصوص المثارة لم تكن تستهدف ولا تستتبع تعديل العمل التنظيمي أو حرمانه من أساسه القانوني<sup>(١)</sup>. أو كان يرد المراجعة لتقديمها خارج إطار المهلة، ونذكر بهذا الصدد قضية Ville de Lyon<sup>(٢)</sup>، التي طالب فيها المستدعي بإبطال رفض الإدارة إلغاء مرسوم ١٩٥٣/٥/١١، وارتكز في طلبه على تغيير الظروف القانونية الناجمة عن صدور قانون ١٩٥٣/٧/١١. وإذا كان هذا المرسوم غير مشروع، فمن المؤكد أنه لم يطعن به خلال مهلة المراجعة القضائية، وأنّ صدور مرسوم ١٩٥٣/١٢/١٧ الذي عدّل المرسوم المطعون فيه لا يمكن اعتباره كمرسوم تطبيقي له، ويكون طلب المستدعي لهذه الجهة مردوداً. وفي قضية ثانية ردّ المجلس المراجعة لأنّ القرار البلدي ذا الصفة التنظيمية لم يخالف مبدأ حرية التجارة والصناعة كما أنه لم يخالف أحكام المادة ٩٧ من القانون البلدي<sup>(٣)</sup>. أو لأن القرار المطلوب إلغاؤه لم يمس بحق الملكية ولم يخالف مبدأ المساواة

(١) C.E. 12 février 1954, Société Roger Grima, Rec.Cons.d'Ét. p97

C.E. 3 juillet 1959, Fédération des syndicats des marins, Rec.Cons.d'Ét. p433

(٢) C.E. 15 juillet 1958, Ville de Lyon, Rec.Cons.d'Ét. p453

(٣) C.E.16 octobre 1957, Union foraine jurassienne et sieur Tovi, Rec. Cons. d'Ét. P529

أمام الأعباء العامة<sup>(١)</sup>. وكذلك كان الموقف سلبياً في قضية Fédération des syndicats de Marins<sup>(٢)</sup>.

بقيت التطبيقات السلبية لحكم Despujol قائمة حتى سنة ١٩٦٤، وذلك بصور حكم Syndicat national des cadres des bibliothèques<sup>(٣)</sup>، حيث اعتبر مجلس الدولة أن صدور قانون جديد يعطي أصحاب الشأن فرصة طلب تعديل المرسوم غير المشروع بالنسبة إلى المستقبل ولكن لا يمكنهم طلب إبطاله، لأن شرعية القرار تقدر بتاريخ صدوره ولا تستطيع الظروف اللاحقة سواء كانت ظروف قانون أو واقع أن تمس بصورة رجعية صحته الأصلية. من جهة ثانية لا يكون هذا الطلب مقبولاً من الناحية الشكلية إلا إذا قُدِّم خلال مهلة شهرين من تاريخ صدور التشريع الذي غيّر في الوضعية القانونية<sup>(٤)</sup>.

ورأى مفوض الحكومة في مطالعته حول هذه قضية أنه وإن كان الفقه يؤكد بدون أي تردد ان الظروف القانونية الجديدة، تبرر كل طلب يرمي إلى إلغاء الأنظمة أو تعديلها. لكن في بعض الحالات يخلق تدخل القانون وضعية قانونية جديدة تكون غير متوافقة مع الأنظمة الإدارية السابقة، مما يجعل هذه الأخيرة ملغاةً بشكل ضمني<sup>(٥)</sup>. وعندما يُنشئ القانون وضعيةً قانونيةً جديدةً، فإن المبادئ العامة، تقرر على عاتق السلطة الإدارية، موجباً بأن تضع حداً للتناقض في ما بين الأنظمة الإدارية القائمة والوضعية القانونية الجديدة<sup>(٦)</sup>.

(١) C.E. 20 juillet 1971, Sieur Mehu et autres, A.J.D.A.1972 p251, Note F. Moderne

(٢) C.E.3 juillet 1959, Fédération des syndicats de Marins, Rec.Cons.d'Ét. p433

(٣) Questiaux – conclusions sur C.E.Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques R.D.P. 1964 p459

(٤) Auby note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques , – S.1964 p234

(٥) C.E.24 janvier 1958, Société Gencel, Rec. Cons. d'Ét. P44

(٦) Questiaux – conclusions sur C.E.Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques - Précité

وينتج التغيّر في الظروف القانونية أيضاً من ظهور مبدأ عام للقانون، وقرارا الجمعية العامة في قضيتي Butin و Ah Won<sup>(1)</sup> هما من أشهر الأحكام التي فرضت موجبا على الحكومة، أثناء ممارستها وظيفتها التنظيمية باحترام المبادئ العامة للقانون. لأنّ التغيّر في الظروف التي بررت قانوناً اصدار القرار التنظيمي، نتجت عن ولادة مبدأ عام للقانون، وبإقرار أعمال نظرية تغيّر الظروف على هذا الوجه، حكم مجلس الدولة بأن هذا التغيّر في الظروف ينشأ ليس فقط من نشر قانون جديد، ولكن أيضاً عن طريق المبادئ العامة التي يكشف القضاء عن وجودها وتطبيقها كمبدأ عام للقانون<sup>(2)</sup>.

وهكذا، في مجال تغيّر الظروف القانونية، لا يتطلب الإجتهد أن تصل إلى درجة حصول الانقلاب في الظروف كما هو الحال في تغيّر الظروف الواقعية، بل يكفي أن يحصل تغيّر في القواعد القانونية تؤدي إلى فقدان الأساس الشرعي لهذا القرار التنظيمي مما يبرر طلب إلغائه<sup>(3)</sup>.

#### ٤- الوضع في لبنان

يمنح التغيّر في الظروف القانونية كل ذي مصلحة حق طلب إلغاء الأنظمة التي أصبحت غير متلائمة مع النص القانوني الجديد، وذلك خلال مهلة شهرين من دخول النص الجديد حيز التنفيذ، كما أن لتغيّر الظروف القانونية وجهاً ثانياً يتمثل بإضفاء المشروعية على عمل إداري غير مشروع، وذلك عبر صدور قانون جديد يصبح بموجبه القرار غير المشروع متلائماً مع أحكامه. ورغم أن القاعدة الأساسية في القانون الإداري أن مشروعية العمل الإداري تقدر بتاريخ اتخاذه، إلا أن حكماً لمجلس الشورى اعتبر فيه " أن الأعمال الإدارية تخضع لتغيّر الظروف التي أملت وجودها،

(1) C.E. Ass. 22 janvier 1982, Butin et C.E. Ass. 22 janvier 1982, Ah Won , R.D.P. 1982 p816, Note Drago – A.J.D.A. 1982, p440, Chronique Tiberghien et lasserre, J.C.P. 1983, II, 19968, Note Barthélémy

(2) Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm... - Art. Pré p1305

(3) C.E. 26 mars 1997, Assoc. fr. Des banques, Rec. Cons. d'Ét. P110



فهي تصبح صحيحة بزوال العيوب التي تشوبها إذا أصبحت متفقة مع الأحكام القانونية الجديدة التي صدرت بعدها تعديلاً أو إلغاءً للأحكام السابقة التي كانت مخالفة لها، وعلى ذلك فإن مرسوماً مشوباً بعيوب من العيوب في ظل تشريع معين يصبح صحيحاً بصدر تشريع جديد تزول به المخالفات للتشريع السابق"<sup>(١)</sup>.

وإذ انفرد النظام اللبناني بهذا الوجه من التغيير في الظروف، نجده أيضاً يأخذ بالتغيير في الظروف القانونية كسبب لإلغاء الأنظمة الإدارية. ففي حكم له أخذ مجلس شورى الدولة بنظرية تغيير الظروف القانونية ولكنه لم يطبقها في الدعوى التي ينظر فيها بسبب تقديم مراجعة الإبطال بعد انقضاء مهلة الشهرين"<sup>(٢)</sup>.

وفي حكم آخر، جاء فيه: "أنه عندما يكون التغيير في الوضع القانوني ناجماً عن صدور نص قانوني أو تنظيمي أصبح بنتيجته القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن بدء المهلة المعطاة لأصحاب العلاقة للطلب من المرجع الصالح الرجوع عن القرار أو الغاءه، يجب أن يحدد بتاريخ نفاذ النص الذي أنشأ الوضعية القانونية الجديدة وتقديم الطلب ضمن المهلة يتيح للقضاء تقدير شرعية العمل الإداري على ضوء هذه الوضعية الجديدة"<sup>(٣)</sup>.

واللافت أن القاسم المشترك بين جميع الأحكام الصادرة عن مجلس الشورى في هذا المجال، أنها قد ردت المراجعات بسبب تقديمها بعد انقضاء مهلة الشهرين من نشر التشريع الجديد الذي كان أساس التغيير في الظروف القانونية، وهذا ما يفتح المجال أمام إعادة النظر في حدود تطبيق هذا المبدأ، وجعل المراجعة الإدارية أو القضائية الموجهة طعنًا بالقرار التنظيمي الذي أصبح غير مشروع بفعل تغيير الظروف القانونية، غير مرتبطة بأي مهلة، وهذا هو التطور الحاصل بعد عام ١٩٨٣

(١) شورى لبنان قرار رقم ٨٣٩ تاريخ ١٩٦٤/٧/٨ - فخري / بلدية صيدا - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ٨٧  
(٢) شورى لبنان قرار رقم ٤٦٨ تاريخ ١٩٧٣/١٠/١٨ - الشركة العقارية اللبنانية والشركة العقارية اللبنانية الفرنسية / بلدية بيروت - المجموعة الإدارية ١٩٧٤ ص ٤١ وبيانات المعنى: شورى لبنان قرارات رقم ١٩٧-١٩٦-١٩٥ تاريخ ١٩٧٥/٣/٣ المستدعى بوجهها بلدية بيروت - المجموعة الإدارية ٧٥-٧٦ ص ١١٢  
(٣) شورى لبنان - مجلس القضايا - قرار رقم ١٤١٣ تاريخ ١٩٧٤/١٠/١٩ - قباني / بلدية بيروت - قرارات مجلس شورى الدولة - ص ٩٧٩.

ثانياً: التغيير في الظروف القانونية بعد عام ١٩٨٣  
كان لتقييد حق الأفراد بتقديم طلب الإلغاء في مهلة الشهرين من نشر التشريع الجديد، أثراً قاسياً وشديداً الوطأة عليهم، وقد تسبب في بقاء الأنظمة غير المتلائمة مع القواعد القانونية الجديدة بسبب التأخر في مطالبة الإدارة بإلغائها. وهو أمر لا يتلاءم مع قواعد الشرعية وسمو القانون، لذا كانت هذه القضية موضع الإهتمام الأول لمرسوم ١٩٨٣ الذي عمد في مادته الثالثة إلى حذف مهلة الشهرين، والمساواة بين حالات عدم المشروعية سواء أكانت ناشئة عن تغيير في الظروف القانونية أم في الظروف الواقعية<sup>(١)</sup>، وفي ما يلي نستعرض بعض الأحكام التي أخذت بالنظرية الحديثة للتغيير في الظروف القانونية.

نبدأ بالشق الثاني من حكم Alitalia<sup>(٢)</sup> والمتعلق بتغيير الظروف القانونية، حيث أن الشركة المستدعية طلبت أيضاً بتاريخ ١٩٨٥/٨/٢ من رئيس الوزراء الفرنسي إلغاء المادة الأولى من المرسوم رقم ٦٧/٦٠٤ التي أدخلت في المادة ٢٣٠ من النقنين العام للضرائب ، وذلك بسبب تعارضها مع الأهداف التي حددها التوجيه الإقتصادي السادس لمجلس المجموعة الأوروبية، والصادر بتاريخ ١٩٧٧/٥/١٧، والتي لها صفة القاعدة القانونية الأعلى بالنسبة للقوانين والأنظمة الداخلية في دول المجموعة وذلك سندا للمادة ١٨٩ من اتفاقية ١٩٥٧/٣/٢٥ التي ألزمت السلطات الوطنية في دول المجموعة بمواءمة تشريعاتها وأنظمتها لتوجيهات مجلس المجموعة الاقتصادية الأوروبية. واستندت الشركة في طلب إلغاء هذه المواد أيضاً على نص المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨.

ويعتبر هذا الحكم التطبيق الأول للنظرية الجديدة لتغيير الظروف القانونية، حيث أن تقديم طلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة تمّ بعد أكثر من ثماني سنوات من

<sup>(١)</sup>Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm... -Art. Pré p1304

<sup>(٢)</sup>Verges- Note sous C.E.Ass. 3 février1989, Alitalia – Rev. Trim. Dr. Europ. 1989 n°25 p509

بروز القاعدة القانونية الجديدة، وإذا كان المستدعي قد ربط مراجعته بالمادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣، فإن مجلس الدولة ردها إلى المبدأ العام للقانون، وبهذا الحكم تحولت النظرية الجديدة إلى أحد مندرجات المبدأ العام الجديد المتعلق بإلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة.

ونذكر تطبيقاً ثانياً للنظرية الجديدة لتغيّر الظروف القانونية في قضية Dupuy<sup>(١)</sup>، حيث تقدمت المستدعية بتاريخ ١٩٩١/١١/٨ من وزير الأقاليم ومقاطعات ما وراء البحار بطلب إلغاء المادتين ٣٣ و ٥١ من مرسوم ١٨٩٧/٧/٣ اللتين أصبحتا غير مشروعيتين بسبب تعارضهما مع نص المادة الثانية من قانون ٤/٦/١٩٧٠، ولما لم يكن الوزير مرجعاً مختصاً لإجابة طلبها، فقد عمد إلى تحويل المراجعة إدارياً إلى رئيس الوزراء المرجع المختص بذلك.

وقد أبطل مجلس الدولة قرار رفض رئيس الوزراء طلب إلغاء الأنظمة الصادرة منذ أكثر من مئة عام، والتي أصبحت متعارضة مع قانون صدر بعدها بحوالي ٧٣ عاماً، وأن طلب الإلغاء الإداري تقدمت به المستدعية بعد ٢١ سنة على صدور القانون الجديد.

ونتهي هذه النبذة بقضية Vedel et Jannot<sup>(٢)</sup> حيث تقدمت السيدة Vedel من رئيس الوزراء بطلب إبطال المواد الأولى والثانية حتى الثالثة عشر والمادة الواحدة والعشرين من مرسوم ٢٧ نيسان ١٩٣٩ والمتعلقة بتنظيم دخول وإقامة الفرنسيين في إقليم البولينازيا الفرنسي، كما طلب السيد Jannot من نفس السلطة إلغاء هذه المواد أيضاً، وقد طعن المستدعيان بالقرار الضمني تاريخ ١٩٩١/٩/١٧ والقرار الصريح تاريخ ١٩٩١/١١/٦ اللذين بموجبهما رفض الوزير الأول طلباتهما.

وطبق مجلس الدولة النظرية الجديدة لتغيّر الظروف القانونية في هذا الحكم، الذي كان له أهمية خاصة في ما يتعلق بسبب المطالبة بالإلغاء، والذي يسندة المستدعون إلى تغيّر الظروف القانونية والمتمثل بظهور المبدأ العام للقانون المتعلق

(١) C.E.28 juillet 1993, M<sup>me</sup> Dupuy, J.P.C. 1993, jurs. N°2406

(٢) C.E.Ass. 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, L.P.A. 26 juillet 1996, n°90, p28

بحرية التنقل. وقد برر هذا التغيير طلب إلغاء المرسوم غير المؤتلف مع المبدأ العام بسبب التقييدات التي فرضها سواء في ما يتعلق بدخول الإقليم أو منع النزول عليه أو العقوبات التي قررها سواء في ما يتعلق بالغرامات أو حتى الحبس لمن يخالف أحكام الدخول والإقامة .

وكرّس هذا الحكم المبدأ الذي أقره حكم Alitalia، وحقّق فائدةً كبرى تتمثل في تأمين الوفرة المطلوبة في حالات تكرار تطبيق هذا المبدأ لكي يستقر قاعدة ثابتة في النظام القانوني. ورغم الصياغة المقتضبة للفقرة الحكمية فقد ظهر كعمقٍ وامتدادٍ ذا أهمية تاريخية بالنسبة له<sup>(1)</sup>. كذلك فإن هذا الحكم استعمل الآلية الجديدة للمبدأ في ما يتعلق بمهلة المراجعة، حيث لم يفرض مهلة الشهرين على صدور النص أو اكتشاف المبدأ العام للقانون، فالنص المطلوب إلغاؤه يعود لعام ١٩٣٩، ومبدأ حرية تنقل المواطنين في إقليم الدولة، قديم العهد في الاجتهاد الإداري، وقد استجاب المجلس لطلب الإلغاء دون الالتفات لتاريخ تقديم الطلب هو تطبيق لإحدى قواعد إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة .

#### ٤ - موقف القضاء الإداري اللبناني

في قرارٍ حديثٍ لمجلس شوري الدولة اللبناني، استعمل المجلس العبارات العامة والدّالة على المبدأ القانوني الذي رده حكم Alitalia: "إن إلغاء الأنظمة غير المشروعة واجب على السلطة الإدارية وليس فقط مجرد حق لها سواء شابها العيب من تاريخ إصدارها أم بعد ذلك نتيجة لتغيّر الظروف القانونية أو الواقعية التي تأسست عليها"<sup>(2)</sup>. وإذ لم نجد في مجلة القضاء الإداري أحكاماً تدعّم هذا الإتجاه الحديث، إلا أننا نجد أن الأَرْضِيَّة صالحة لأن يثبّت الاجتهاد اللبناني ما توصل إليه حكم حلال/ الدولة.

<sup>(1)</sup> Rouvillois- Note sous C.E.Ass. 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, L.P.A. 26 juillet 1996, n°90, p25

<sup>(2)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٤٩٤ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٢ حسين حلال/ الدولة وبلدية بيروت غرفة الرئيس عزت الأيوبي مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٤٣٩



## الفصل الثاني: الشروط الشكلية لإعمال المبدأ

تحدث معظم الفقهاء الفرنسيين منذ Hauriou<sup>(1)</sup> و Duguit<sup>(2)</sup> وحتى عصر الفقيه Chapus<sup>(3)</sup> عن موجب إلغاء الأنظمة غير المشروعة، حتى غدت المطالبة بتحقيق هذا المبدأ ضرورة قانونية استجاب لها المشتري في النهاية بعد تبلور هذه النظرية قضائياً.

فالقرار الذي ينشأ غير مشروع لعيب يشوبه، يبقى مع ذلك نافذاً وتلتزم الإدارة والأفراد به على السواء، ويطبقه القضاء، ورغم ذلك لا يمكن الطعن به بعد انقضاء مهلة الشهرين، ويؤدي تراكم القرارات غير المشروعة، إلى تشوه النظام القانوني وإثقاله

---

<sup>(1)</sup>Hauriou – Précis de droit administratif et de droit public —Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts- 4<sup>e</sup> édition 1900. P48

<sup>(2)</sup> Duguit – Traité du droit constitutionnel – Volume III -1923-p731-732

<sup>(3)</sup> Chapus, René- Droit administratif général- Op.Cit p675 n° 886 et suite

بكم هائل من هذه القرارات غير القانونية. وبالتالي يعيب مبدأ المساواة عبر خلقه فجوة كبيرة بين الأفراد النظاميين وغير النظاميين.

لذلك كان المبدأ الذي يتوافق مع فكرة المحافظة على دولة القانون واحترام قواعد المشروعية، أنه يتوجب على الإدارة إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة، تلك الأنظمة التي تكفل الفصل الأول من هذه الرسالة بتحديد أنواعها ومصادرها وتبيان أوجه عدم المشروعية التي تشوبها.

أما في هذا الفصل، فسوف نبحث شروط تقديم طلب إلغاء النظام غير المشروع (القسم الأول)، ثم ننتقل إلى بحث معنى الإلغاء وخصائصه (القسم الثاني)، وننهي هذا الفصل بالتعرف على كيفية تبلور هذا المبدأ (القسم الثالث).

### **القسم الأول : المطالبة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة والمهلة الممنوحة لهذا الطلب**

يتميز الموجب المفروض على عاتق السلطات الإدارية بالإستجابة لطلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة، بفعاليته ودعمه لمبدأ المشروعية. ذلك أن اتصاف صياغة هذا المبدأ بالبساطة واليسر، جعل من رفض الإدارة الإستجابة لهذا الطلب أشبه بالمستحيل. ولكن من ناحية ثانية لم تعتمد المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ إلزام السلطات الإدارية بالإلغاء التلقائي لكل النصوص التي أصبحت غير متلائمة والتشريعات الجديدة، كما لم تُلزم الإدارة بوضع نظام مراقبة واستئصال لأنظمتها غير المتلائمة مع قواعد المشروعية.

وإمكانية تقديم طلب إلغاء النصوص التنظيمية غير المشروعة، جائز في كل وقت، ولكن لا يعود لكل المواطنين طلب هذا الإلغاء. فاجتهاد مجلس الدولة يأخذ بضرورة توفر المصلحة في طلب الإلغاء كما هو الحال في المصلحة للإدعاء في الحقل القضائي<sup>(١)</sup>.

<sup>(١)</sup> C.E. Ass. 18 janvier 1980, Bargain, Rec. Cons. d'Ét. P 29

### الفقرة الأولى:

#### تقديم طلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة

إن تقييد اختصاص السلطة الإدارية والزامها بإلغاء القرار التنظيمي غير المشروع، مرتبط بتوافر شروطٍ شكليةٍ تتمثل بتقديم طلب الإلغاء وتوجيهه إلى الإدارة من الذي له مصلحة بذلك. واستناداً لهذا الطلب نستطيع أن نضبط الآثار القانونية لمبدأ إلزام الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية بالنسبة إلى الأفراد. كما أن ضرورة تقديم طلب مسبق يجعل من مقدم طلب الإلغاء وكأنه حارسٌ للشرعية، وهذا ليس بالأمر الجديد، فقد عرف الإجتهد منذ سنة ١٩٧٣ قاعدة أنه يجب أن يكون هناك طلب لكي يتحقق موجب الإدارة بالإلغاء<sup>(١)</sup>، فهل كل الأفراد يستطيعون ممارسة هذا الدور؟

في الواقع ليس هنالك من سبب منطقي لكي تكون المصلحة في طلب إلغاء قرار تنظيمي، مغايرة للمصلحة المطلوب توافرها في المستدعي الذي يتقدم بمراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة. وضرورة تقديم طلب الإلغاء، إجراءً مسبقاً وضرورياً من أجل رفع النزاع إلى قاضي تجاوز حد السلطة عند الاقتضاء. وهذا المبدأ مكرس فقهاً واجتهاداً، بأن المستدعي لا يستطيع توجيه دعواه مباشرة إلى القضاء إلا بعد توجيه طلب مسبق إلى الإدارة. وبمقابل هذا الحارس الجديد للشرعية عرف النشاط الإداري بشكل بديهي بعض أوجه التغييرات. لذا فالسلطة الإدارية لا تُقدّم عادة على إلغاء القرار التنظيمي غير المشروع إلا بعد توجيه طلب إليها بهذا المعنى، ونستخلص بصورة معاكسة بأن الإلغاء لا يرتبط تلقائياً بعدم مشروعية القرار التنظيمي، لذا لا يمكن الإكتفاء أبداً بأن قراراً تنظيمياً، كان أو أصبح غير مشروع لكي تكون الإدارة ملزمة بوضع حدٍ له بالنسبة للمستقبل، بل على ذوي المصلحة أن يتقدموا من السلطة الإدارية بطلب إلغاء أو تعديل الأنظمة التي أصبحت غير مشروعة، وهذا الطلب لا غنى عنه لولادة موجب الإلغاء<sup>(٢)</sup>.

(١) C.E. 25 mai 1973, Sieur Cabanié, Rec. Cons. d'Ét. P366.

(٢) C.E. 25 mai 1973, Cabanié, Rec. Cons. d'Ét. P366



النبة الأولى: المصلحة في تقديم طلب الإلغاء  
أولاً: مفهوم المصلحة

من المسلم به أن المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، وفقاً لمبدأ "حيث لا مصلحة لا دعوى" إذ لا يجوز إشغال القضاء في أمور لا نفع للمستدعي من ورائها، ويفرض المنطق السليم هذا الأمر، لأن وظيفة القضاء في أهم جوانبها هي رعاية مصالح الناس وفصل النزاعات وتحقيق العدل، فإذا تحول القضاء مسرحاً لدعاوى يتقدم بها أي شخص لن يجني من ورائها أي كسب ولا تتعلق بمصالحه وحقوقه، فإن هذا سيحوّل القضاء مسرحاً لمراجعاتٍ كيديةٍ أو لا طائل منها، تعيق لكثرتها النظر في القضايا الجادة والأساسية<sup>(١)</sup>.

وقد نصت المادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه: "لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه".

ثانياً: سريان شرط المصلحة في قضاء الإبطال على الإلغاء الإداري  
إن قاعدة المصلحة التي تسري في قضاء الإبطال نجدها تمتد إلى مجال الإلغاء الإداري، ويتجلى سبب وحدة مفهوم شرط المصلحة في ما بين الإبطال والإلغاء، في أن رفض الإدارة الإستجابة لطلب الإلغاء، يمنح المستدعي المصلحة في الطعن بمواجهة هذا الرفض. ولا يكون طلب المستدعي مقبولاً، للطعن بقرار الرفض الضمني، إلا وفقاً للإجراءات التي تكون مطلوبة من أجل المنازعة القضائية لطعن الإبطال لتجاوز حد السلطة<sup>(٢)</sup>.

(١) Debbasch, Charles - Contentieux administratif - Dalloz 6<sup>e</sup> édition 1994 p260 n°289

(٢) C.E. Ass. 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, Rec. Cons. d'Ét. P440

ففي قضية Féd. Synd. Généraux éduc. nat رد مجلس الدولة طعن الإبطال برفض إلغاء وزير التربية الرسالة الصادرة عنه، لأنه لم ينتج عن هذا الرفض أي ضررٍ للمستدعي<sup>(١)</sup>.

وإذ جاء مرسوم ٨٣/١٠٢٥ خالياً من الإشارة إلى ضرورة توفر شرط المصلحة للطعن برفض إلغاء الأنظمة غير المشروعة، ولم يظهر الجواب القاطع حولها، برز موقفٌ متساهلٌ ذهب إلى حد السماح " لكل شخص وُجد في مواجهة رفض الإدارة إلغاء هذه الأنظمة، يكون له مصلحة في الطعن ضد هذا الرفض، حتى ولو لم يكن له مصلحة في طلب الإلغاء بذاته<sup>(٢)</sup>. وظهر موقفٌ ثانٍ أكثر دقةً ومنطقاً، حيث قضى بصورة معاكسة، " أن المتقاضين فقط الذين لهم مصلحة في طلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة، هم الذين يستطيعون التقدم من القضاء لطلب إبطال رفض الإدارة المختصة استجابة طلبهم بإلغاء هذه الأنظمة" وهذا الموقف الحذر هو الذي أخذ به الإجتهد موقفه في قضية Alitalia<sup>(٣)</sup>.

ففي قضية Cohen<sup>(٤)</sup> رد مجلس الدولة طلب إبطال رفض الإدارة إلغاء نظام إداري غير مشروع معللاً ذلك: " بأن رفض الإدارة الموافقة على هذا الطلب لا يشكل ضرراً للأشخاص الذين لم يستطيعوا تبرير، أن لهم مصلحة في الحصول على الإلغاء الذي يلتمسونه".

وفي قضية Mme Vedel et M Jannot<sup>(٥)</sup> أثيرت مصلحة المستدعيين في تقديم مراجعة ضد قرار رفض رئيس الوزراء إلغاء النظام غير المشروع. وقد رأى مجلس الدولة في هذه القضية بأنه يكفي توفر صفة المواطن الفرنسي المقيم في إقليم بولينازيا

(1) C.E. 20 octobre 1999 , Féd. Synd. Généraux éduc. nat Dr. adm. 2000, Comm. n°17

(2) C.E. 27 juin 1986, Assoc. S.O.S. Défense, Dr. adm. 1986, n°419.

(3) C.E. Ass.3 février 1989, Alitalia - Les grands arrêts de la juris. Adm. –Art. Pré. n°112 p 732

(4) C.E.27 avril 1994, Cohen, , Lexilaser conseil d'État . n°138-304

(5) C.E. Ass. 20 décembre 1995, Mme Vedel et M Jannot, R.F.D.A. 1996 p313 – A.J.D.A.1996 p124

الفرنسي، لكي تبرر منحهم المصلحة التي تعطيهم الصفة لطلب إبطال رفض إلغاء الأنظمة المتعلقة بالدخول والإقامة في هذا الإقليم.

ورأت الجمعية العامة لمجلس الدولة أن المصلحة للإدعاء ضد قرار رفض الإلغاء، تقدر بمقتضى الآثار الناشئة عن الإبقاء على هذا النظام حيز التطبيق، على وضعية المستدعي. أي بمعنى آخر أنه لا يكون إدعاء Mme Vedel et M Jannot ضد قرار رئيس الوزراء مقبولاً، إلا إذا كان لهم مصلحة للإدعاء ضد مرسوم ١٩٣٩/٤/٢٧ لو لم يكن قد أصبح نهائياً.

وهذا الحل يعطي الإشارة أن مجرد تقديم طلب الإلغاء بمفرده لا يعطيه الصفة للطعن ضد الرفض الذي توجهه الإدارة إلى هذا الطلب، ما لم تتوافر مصلحته في الطعن بالقرار الأساسي الذي يطلب إلغاءه<sup>(١)</sup>. وقد جاء هذا الحكم ليصوب اتجاهها قضائياً سابقاً ذهب إلى القول بأن: "الشخص الطبيعي أو المعنوي له دائماً المصلحة لطلب إبطال الرفض الذي توجهه الإدارة إلى الطلب الذي تقدم به إليها"<sup>(٢)</sup>. فإذا كانت القاعدة الأساسية في التنازع القضائي، أنه لا يمكن لأي كان أن يطلب أي شيء، كذلك في إطار طلبات الإلغاء فلا يستطيع أي مواطن طلب هذا الإلغاء.

النبذة الثانية: المراجعة المسبقة  
أولاً: قاعدة القرار المسبق

القاعدة الأساسية في أصول المحاكمات الإدارية أنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية(المادة ٦٧)، وإذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن

(١) Stahl et Chauvaux note sur C.E. Ass. 20 décembre 1995, Mme Vedel et M Jannot, A.J.D.A.1996 p125

(٢) C.E. 27 juin 1986, Association SOS Défense, Dr. adm. 1986, n°419.

يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة (المادة ٦٨) <sup>(١)</sup>. ولا ضرورة لمذكرة ربط النزاع في حال وجود قرار صريح يحدد موقف الإدارة بشكل واضح وأكد <sup>(٢)</sup>.

وتُعرّف المراجعة الإدارية بأنها التماس موجه إلى الإدارة من أجل الحصول على سحب أو إلغاء أو تعديل القرار الإداري. وتم تصنيف المراجعات الإدارية إلى صنفين : المراجعة الإستراتيجية وهي التي توجه إلى مصدر القرار ذاته تطالبه بالرجوع عنه، والمراجعة التسلسلية هي المراجعة التي تُوجّه إلى الرئيس التسلسلي للموظف الذي اتخذ القرار المطلوب إلغائه <sup>(٣)</sup>. ومن فوائد المراجعة الإدارية أنها وسيلة لتمديد مهلة المراجعة القضائية، وإذا كانت المراجعة الإدارية من طبيعتها أنها اختيارية بحيث يعود لذوي المصلحة حق الخيار بين تقديم مراجعة إدارية أو الإستغناء عنها واللجوء مباشرة إلى القضاء <sup>(٤)</sup>، إلا أن هناك حالات تكون فيها المراجعة الإدارية إجبارية حيث يجب أن تكون ممارستها بصورة مسبقة واجباً قبل كل مراجعة قضائية وإلا كانت مردودة <sup>(٥)</sup>. ويرى الإجتهد أن المادة الخامسة من مرسوم ١٩٨٣ يفرض على الإدارة أن تعطي مقدم الطلب إيصالاً بالإستلام، وإلا فإن المهلة القضائية لا تسري <sup>(٦)</sup>. ولكي ينشأ عن المراجعة الإدارية قرارٌ ضمنيٌّ بالرفض، يجب أن تخضع للقواعد العامة المنصوص عنها في مرسوم ١٩٦٥/١/١١ وهو ما يقره الإجتهد الذي يقول أنه يكون من الواجب التذكير أن السكوت الذي تتخذه الإدارة التي يرفع إليها مراجعة إدارية خلال أربعة أشهر يؤلف قرار رفض ضمني، الذي يمكن الطعن به خلال مهلة المراجعة القضائية <sup>(٧)</sup>.

<sup>(١)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٨٥٢ تاريخ ١٠/٧/١٩٩٥ - فواد حسن / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٦٧٤

<sup>(٢)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٦٥ تاريخ ٣٠/١/١٩٨٤ - ريجان / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٥ ص ٤٧

<sup>(٣)</sup> Barthélemy, Jean - Recours administratifs - Éditions du Juris classeur-1997 Fascicule1009 p2

<sup>(٤)</sup> C.E.Ass. 16 juin 1944, Debroise, Rec. cons. d'Ét. P172

<sup>(٥)</sup> Barthélemy, Jean - Recours administratifs - Éditions du Juris classeur-1997 Fascicule1009 p3

<sup>(٦)</sup> C.E. 29 mars 1991, Laboratoires J. Lafon, Rec. cons. d'Ét. P113

<sup>(٧)</sup> C.E. 8 novembre 1995, Association Française des centres régionaux de formation professionnelle et autres, Rec. cons. d'Ét. P617

وقاعدة القرار الضمني بالرفض هي مطلقة وصارمة فمهلة الشهرين التي يعتبر القرار صادراً بانقضائها لا تقبل القطع أو التجديد لأي سبب كان (١).

ثانياً: المراجعة الإدارية الإجبارية (٢)

هناك فئة من المراجعات الإدارية تتميز بأهمية خاصة وتسمى مراجعات مسبقة لأن ممارستها شرط لتقديم الدعوى أمام القضاء. وفي تعميم لرئيس الوزراء الفرنسي بتاريخ ١٩٩٥/٢/٩ أشار فيه إلى أنه ينبغي عدم التقليل من أهمية المراجعة الإدارية والتي لا يمكن اعتبارها وسيلة غير مفيدة، وأن هدفها الوحيد تأخير مهلة المراجعة القضائية. ولكن يكون من الأجدى إعادة النظر بحذر في الإعتبارات والظروف التي كانت سبب إصدار القرار المنازع فيه. والمراجعة الإدارية المسبقة والإجبارية هي دائماً إما مراجعة تسلسلية أو مراجعة أمام هيئات إدارية مختصة.

كما أن هذه المراجعة لا تفترض إفتراضاً وإنما يجب أن تستند إلى نص أو مبدأ قانوني عام، وأن ينص على هذه المراجعة المسبقة بصورة لا لبس فيها مما لا يترك للقاضي أي مجال لعدم تبنيها. وكان الموقف الإجتهادي أنه عندما يقرر النص واجب اللجوء إلى المراجعة الإدارية، فإن هذه المراجعة تكون إلزامية، سواء أكانت مراجعة تسلسلية أو مراجعة أمام هيئة خاصة غير تلك التي أصدرت القرار المنازع فيه (٣). والأثر الأساسي الناشئ عن عدم تقديم المراجعة المسبقة الإجبارية هي عدم قبول المراجعة القضائية، ويتعلق عدم القبول بالانظام العام ويمكن أن يثيره القاضي في جميع مراحل الدعوى (٤). وإذا تقدم المستدعي بمراجعتة الإدارية المسبقة ولكنه لم يطعن بقرار الرفض الذي نشأ نتيجة لهذه المراجعة، هنا فإن طعنه بالقرار الأول الذي كان محل

(١) شوري لبنان قرار رقم ١٩٩٠ تاريخ ١٣/١٢/١٩٨٨ - شركة مصاعد اوتيس / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٠-١٩٩١ ص ٣٥٦

(٢) Barthélemy, Jean - Recours administratifs - Éditions du Juris classeur-1997 Fascicule 1009 p16 n°114 et suite

(٣) C.E. 24 janvier 1996, Blancard, Dr. adm. 1996, comm.105

(٤) C.E. Ass. 15 février 1984, Assoc. industrielle du Territoire de Belfort et des regions limitrophes, Rec. Cons. d'Ét. P67

المراجعة الإدارية، يكون مرفوضاً حتى ولو كان القرار الثاني الذي حل محل القرار الأول متطابقاً معه<sup>(1)</sup>.

ثالثاً: المراجعة الإدارية شرط من أجل تحقق موجب الإلغاء من أجل أن يترتب على عائق الإدارة الإلتزام بإلغاء النظام الإداري غير المشروع، يجب أن يتقدم المستدعي بمراجعة إدارية مسبقة سواء إلى السلطة التي أصدرت هذا القرار، أو إلى الرئيس التسلسلي. وهذه المراجعة المسبقة هي أحد مندرجات المبدأ، وشرط إلزامي يجب أن يتحقق من أجل الإستفادة من النتائج اللاحقة على تقديم هذا الطلب.

ويمنع تقديم طلب مسبق إلى الإدارة احتجاج الإدارة بأنه لم يوجه إليها طلب بهذا المعنى، وبالتالي لا يوجد أي موجب يلزمها بالقيام بهذا الإلغاء. ذلك أن كثرة هذه النصوص تشكّل عائقاً أمام مراقبة الإدارة من تلقاء نفسها عدم مشروعية هذه النصوص والسهر على مطابقتها للقواعد الشرعية والتغييرات القائمة، فيكون منطقياً اعلامها مسبقاً بحالة عدم المشروعية، لكي يتحقق الموجب الذي يلزمها بذلك. كما يشكّل الطلب المسبق حائلاً دون حلول القاضي محل الإدارة، ويجعل المراقبة القضائية قائمة على اساس الطعن بقرار صادر عن الإدارة وليس بدون قرار.

وقد اشار إلى ضرورة المراجعة الإدارية المسبقة مفوض الحكومة في مطالعته حول قضية Ah Won<sup>(2)</sup> : "إن المنازعة في صحة قرار تنظيمي بسبب تغيير الظروف مشروط بضرورة تقديم طلب مسبق، وهو من المبادئ الثابتة بالنسبة لمراجعات الإبطال وقاعدة أساسية لقبول الطلب من الناحية الشكلية. خاصةً من أجل تطبيق قاعدة مهل المراجعة لذا فبعد انقضاء هذه المهل يجب الحصول على قرار جديد عبر ربط النزاع مع الإدارة". وإذا رفضت الإدارة الطلب صراحة، يجب أن يكون هذا الرفض معللاً.

(1) C.E. 20 octobre 1967, Schulsinger, Rec. Cons. d'Ét. P389

(2) Voir: Drago: note sous C.E. Ass. 22 janvier 1982, Ah Won , R.D.P. 1982 p816

وفي حكم Cabanié<sup>(1)</sup> رد مجلس الدولة مراجعة السيد Cabanié لأنه أهمل تقديم مراجعة ادارية مسبقة أمام رئيس البلدية يطلب فيها الغاء أو تعديل هذا القرار التنظيمي، قبل التقدم بطلب أمام المحكمة الإدارية في Toulouse لاباطال قرار رئيس بلدية Pamiers تاريخ ٢٠/٥/١٩٥٥.

ويفتح رفض الإدارة الإستجابة لطلب الإلغاء إمكانية التقدم بمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة ضد قرار رفض الإلغاء كما أن التأخير أو عدم تصرف الإدارة أمام هذا الطلب من شأنه أن يرتب مسؤوليتها تجاه ذوي المصلحة. ونلاحظ أن الأثر الناتج عن مبدأ الإلغاء الإجباري لم يكن مهماً أو عديم الفائدة بالنسبة لنشاط الإدارة، التي بدأت تتفحص بدقة أعمالها حتى لا تكون محلاً للإلغاء<sup>(2)</sup>.

وإذا تقدم المستدعي بطلب إلغاء القرار التنظيمي غير المشروع من مرجع غير صالح فيتوجب عليه أن يحيل الطلب إدارياً إلى الجهة الصالحة. وقد أثرت هذه المسألة في قضية Dupuy حيث تقدم المستدعي من وزير الأقاليم ومقاطعات ما وراء البحار بطلب إلغاء المادتين ٣٣ و ٥١ من مرسوم ١٨٩٧ وإلغاء تعميم وزير الإقتصاد والمالية العامة تاريخ ٢٨/١١/١٩٨٤، وهذا ما أوجب على الوزير إحالة الطلب إدارياً إلى رئيس الوزراء للنظر بهذا الطلب<sup>(3)</sup>.

ونشير في هذا الصدد أنه وفقاً للمادة ٢٠ من قانون ٢٠٠٠/٣٢١ المتعلق بالعلاقة بين الإدارة والمواطنين<sup>(4)</sup>، إذا تقدم المستدعي بمراجعة إدارية إلى سلطة غير مختصة، فإنه يتوجب على هذه الأخيرة أن تحيل المراجعة إدارياً إلى السلطة المختصة، ولا تبدأ المهلة التي بنهايتها ينشأ قرار ضمني بالقبول أو بالرفض إلا من تاريخ إحالة المراجعة إلى الإدارة المختصة، ويتوجب على هذه الإدارة تسليم المستدعي إيصالاً باستلام المراجعة سنداً للمادة ١٨ من هذا القانون.

(1) C.E. 25 mai 1973, Sieur Cabanié, Rec. Cons. d'Ét. P367

(2) Bailly – l'Acte règlementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1529

(3) C.E. 28 juillet 1993, M<sup>me</sup> Dupuy, J.P.C. 1993, jurs. N°2406

(4) Treppoz- La loi du 12 avril 2000 sur les relations entre les citoyens et les administrations – A.J.D.A. 2000 p7

### الفقرة الثانية:

مهلة تقديم طلب الإلغاء والإشكاليات التي يثيرها

تتعلق قاعدة المهل بالانتظام العام، وورود الدعوى بعد انصرام المهلة القانونية يجب إثارته عفواً<sup>(١)</sup>. وحتى تقبل مراجعة إعلان عدم قانونية إحدى مواد قرار تنظيمي يجب أن تقدم في مهلة شهرين من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية<sup>(٢)</sup>، ولكن إذا لم ينشر النص التنظيمي في الجريدة الرسمية أو لم يبلغ، فإنه يمكن الطعن في هذا القرار ضمن المهلة القانونية للطعن في التدابير الفردية المتخذة تطبيقاً لأحكامه<sup>(٣)</sup>.

وتُطرح إشكالية المهلة التي يجب أن يُقدم خلالها طلب إلغاء الأنظمة إلى السلطة الإدارية المختصة، وهذه الإشكالية ليست ثانوية فهي تدعو إلى البحث في ما إذا كان الإلزام بإلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة، قد شكّل ضربةً لمبدأ مهلة المراجعة وأزال بالتالي خطر سقوط الحق بفوات المهل. ومن أجل التعرف على كيفية الوصول لاعتماد هذا الحل، يكون من المناسب عرض الحل المعتمد قبل عام ١٩٨٣، ثم تلك المتبعة بعد عام ١٩٨٣.

### النبذة الأولى: الحل المعتمد قبل عام ١٩٨٣<sup>(٤)</sup>

تتعدد حالات عدم مشروعية الأنظمة الإدارية، سواء عدم المشروعية الناشئة عن تغيير الظروف الواقعية أو القانونية، أو عدم المشروعية التي تصيب القرار التنظيمي منذ صدوره، أو حالة انعدام القرار الإداري، كل هذا التعدد أوجد اختلافاً في قواعد تطبيق المهل بالإستناد إلى سبب عدم مشروعية الأنظمة الإدارية محل المنازعة. ففي حالة التغيير في الظروف الواقعية، تبنى الإجتهد بشكل واضح المبدأ الذي أقرّه حكم Despujol حيث أن كل ذي مصلحة يستطيع في كل وقت أن يطلب من

(١) شوري لبنان قرار رقم ١١٨٣ تاريخ ١٠/٢٨/١٩٦٦ - دومانى / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٧ ص ٥ -

وبذات المعنى: قرار رقم ٩٦ تاريخ ١٩٨٧/٦/١ هيكل / بلدية بيروت - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ١٦٢

(٢) شوري لبنان قرار رقم ١١٥٩ تاريخ ١٠/٢٦/١٩٦٦ - سعادة / بلدية بيروت - المجموعة الإدارية ١٩٦٧ ص ٤١

(٣) شوري لبنان قرار رقم ١٣٧٠ تاريخ ١٩٧٤/٨/٨ - عجيل / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٤ ص ١٣١

(٤) Bailly - l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 - Art. Pré p1532



السلطة الإدارية المختصة إلغاء أو تعديل الأنظمة الإدارية التي أصبحت غير مشروعة. وبعد ذلك يستطيع التقدم من القاضي الإداري في مهلة شهرين من رد طلبه بمراجعة ابطال هذا الرفض.

وفي ما خص عدم المشروعية الناجمة عن تغيير ظروف القانون، فإن الحل يبدو مختلفاً بشكلٍ جذري. فقد قضى حُكم Syndicat national des cadres des bibliothèques أن ذوي المصلحة لا يستطيعون تقديم طلب إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة، إلا خلال مهلة شهرين تلي نشر هذا النص الذي كان سبب هذا التغيير في الظروف. وإن كان لمفوض الحكومة في مطالعته رأي مغاير إذ اعتبر أن طلب الإلغاء المرتكز على تغيير الظروف القانونية يجب أن لا يكون خاضعاً لأي شرط يتعلق بالمهل، ويبدو هذا المبدأ قاسياً بالنسبة لذوي المصلحة عندما لا يظهر أن هذا التغيير في الظروف ناتج عن النص إنما عن مبدأ عام قانوني أو حكم قضائي<sup>(1)</sup>.

وفي ما خص الأنظمة الإدارية غير المشروعة منذ صدورها، نجد أن قرار Leboucher et Tarandon طرح مبدأ إلزامية إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة بناء لطلب مقدم من صاحب المصلحة بهذا المعنى، ولكن لم يحدد في أي مهلة يجب أن تقدم فيها هذه المراجعة. فعدم الدقة في الصياغة في ما خص الإلغاء الإلزامي أوجد تفسيرين: الأول يعطي الإشارة إلى أن طلب الإلغاء يمكن تقديمه في أي وقت، وخاصة بعد انقضاء مهلة الطعن القضائي. والاتجاه الثاني يرى أن قرار ١٩٧٦ يقدم بسكوته الحجة على أن طلب الإلغاء يجب أن يحصل خلال مهلة المراجعة القضائية، وإذا لم يحترم هذا الشرط، فإن المراجعة لا يمكن أن تتضمن الإلغاء الإجباري، وهذا ما اعتمده اجتهاد Ministre de travail<sup>(2)</sup>. لذا فإن قرار Leboucher et Tarandon رغم أهميته لم يبسط الأشياء ولم يقدم الحلول الصريحة لما راود الفقهاء من اختلاف والاجتهاد من

(1) Questiaux – conclusion sur C.E.Ass.10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques , Precité

(2) C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions, Precité

تردد، وبقي هذا الخلاف قائماً رغم اليقين بأن تطوراً اجتهادياً لابد أن يعطي المستدعي حق الإلغاء دون أي تقيد بمهلة وهو ما وصل إليه مرسوم ١٩٨٣.

يبقى أن نشير إلى أنه حتى قبل عام ١٩٨٣، لم تكن جميع الأعمال الإدارية خاضعة لمهلة الشهرين، فهناك أعمال تفلت منها، فلا يقيد الطعن بها، أو الرجوع عنها بأي مهلة. ذلك أن العيوب الجسيمة التي تشوب هذه الفئة من الأعمال تجعل منها أعمالاً باطلة بطلاناً أصلياً منذ قيامها، وهو ما أُطلق عليه نظرية العمل الإداري عديم الوجود". ويثير القاضي مسألة القرار الإداري عديم الوجود من تلقاء نفسه لتعلقه بالنظام العام، ولا تنشئ هذه القرارات حقوقاً ولا تصبح نهائية، وتستطيع الإدارة سحبها في أي وقت<sup>(١)</sup>، كما يمكن أن تكون موضع طعنٍ أمام القضاء دون التقيد بمهلة الطعن القضائي<sup>(٢)</sup>.

#### النبذة الثانية: الحلول المستخلصة من مرسوم ١٠٢٥/٨٣<sup>(٣)</sup>

لم تتطرق المادة الثالثة من هذا المرسوم إلى مهلة تقديم طلب الإلغاء، وذلك خلافاً للمادة الثانية من هذا المرسوم التي تتعلق بطلب سحب القرارات التطبيقية للأنظمة الإدارية غير المشروعة، حيث تشير صراحة بأن هذه الطلبات تكون مقبولة حتى ولو كانت منتهية مهل المراجعة القضائية، وإذا ما أجرينا مقارنة في ما بين المادتين نجد أنه لو أراد المشرع، تطبيق هذه القاعدة على طلبات إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة لنصّ على ذلك صراحة. فهل يمكن الإعتبار أن هذه المادة تفرض أن كل طلبات الإلغاء يجب أن تراعي مهلة المراجعة القضائية؟

هذه النظرية صعبة القبول، حيث تبدو أكثر قساوة من حكم Despujol الذي سمح بقبول طلبات إلغاء خارج أي مهلة في حالة تغيّر الظروف الواقعية. لذا كانت

(١) C.E. 3 février 1956, de Fontbonne, Rec. Cons. d'Ét. P45- R.D.P.1956 p859

(٢) C.E. 27 novembre 1957, Leroy, Rec. Cons. d'Ét. P828

راجع أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٣١٠ تاريخ ١٩٧٠/٦/٢٥ - قزي / المجلس الأعلى للجمارك اللبنانية - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١٤٦

(٣) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1534

الفرضية بأن هذا المرسوم لم يرد إقفال مهل تقديم طلبات إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة. وهذا التفسير لم يكن أبداً محل تنازع مع المبادئ العامة، كما أنه لم تعترضه صعوبات في حقل التطبيق.

في ما خص المبادئ، فإن إجازة تقديم طلب الإلغاء في كل وقت، يضمن بشكل فعال احترام مبدأ المشروعية ومبدأ المساواة، ففي ظل دولة القانون يسمح هذا المبدأ بوضع النهاية لكل النصوص غير المشروعة التي بقيت في النظام القانوني. كما تظهر هذه المادة أكثر اهتماماً في المحافظة على مبدأ المساواة فظهر هذا المرسوم المدافع الأول عنه، عندما عُنُوَ الفصل الأول بعنوان "النصوص المتعلقة بتأمين تلبية ضرورات تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون"، وهو الفصل الذي توجد فيه المادتين الثانية والثالثة المتعلقة بالأنظمة الإدارية غير المشروعة.

من جهة أخرى لا يتعارض هذا المبدأ مع غيره من المبادئ العامة، فهو لا يمس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لأن الإلغاء إنما يكون للمستقبل، كما أن مبدأ المحافظة على الحقوق المكتسبة لا يتعرض لأي خطر، لأن الإلغاء بمفهومه العام لا يصيب الحقوق المكتسبة التي نشأت عن القرار الملغى<sup>(1)</sup>. كذلك فإن مهلة المراجعة ليست محل نزاع، لأن تقديم استدعاء قضائي بعد تقديم طلب إلغاء لا يستتبع أبداً إلغاء القرار ذاته، ومرسوم ١٩٨٣ لم يسمح أبداً بالطعن مباشرة بالأنظمة الإدارية غير المشروعة خارج المهلة القضائية. وقد أشرنا سابقاً أن الإجتهد يفرض على الإدارة عدم تطبيق الأنظمة الإدارية غير المشروعة، فلماذا نبقى على هذه الأنظمة؟ ونخاطر بإمكانية تطبيقها على المواطنين من جديد؟

لذا ففي ظل سكوت النص، تكون طلبات إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة مقبولة في أي وقت وهو الحل الأكثر بساطة والأكثر منطقية، وذلك قياساً بالحلول المعتمدة سابقاً، وهذا هو الهدف الذي سعى مرسوم ١٩٨٣ إلى تحقيقه، فالنظام غير المشروع أصبح بشكل طبيعي غير قابل للتطبيق فيكون من المنطقي إزالته من

<sup>(1)</sup> C.E. 19 juin 1959, Sieur Villard et comité pour la défense des libertés professionnelles de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés, Rec. Cons. d'Ét. P373

الوجود. وكان مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة خارج مهلة الطعن القضائي وسيلة مساعدة وأساسية لتحقيق هذا الهدف<sup>(١)</sup>. خاصة وأن المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ لم تشترط أي مهلة للمراجعة ضد القرارات التنظيمية، حيث يمكن المنازعة في صحة هذه الأخيرة دون التقيد بأي مهلة<sup>(٢)</sup>.

وإذا راجعنا الأحكام التي عدناها في القسم الثالث من الفصل الأول نجد عدم تقيد القضاء بمهلة معينة لتقديم طلب الإلغاء، ولم يربط هذا الإلغاء بتاريخ صدور النظام الإداري المطلوب إبعائه، فمثلاً في حكم Vedel et Jannot<sup>(٣)</sup> استعمل مجلس الدولة الآلية الجديدة للمبدأ في ما يتعلق بمهلة المراجعة، حيث لم يفرض مهلة الشهرين على صدور النص أو اكتشاف المبدأ العام للقانون كما كان عليه الحال في حكم Despujol، حيث أن النص المطلوب إبعائه يعود لعام ١٩٣٩، ومبدأ حرية تنقل المواطنين في إقليم الدولة، قديم العهد سواء في أحكام مجلس الدولة<sup>(٤)</sup> أو المجلس الدستوري الذي اعتبرها من الحريات العامة المحمية دستورياً<sup>(٥)</sup>، لذا فإن استجابة المجلس لطلب الإلغاء دون الإلتفات لتاريخ تقديم الطلب هو تطبيق لإحدى قواعد إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة .

النبذة الثالثة: قابلية مهلة المراجعة ضد الأنظمة في لبنان للزوال  
إن المتطلع في النصوص القانونية والأحكام القضائية في لبنان، يجد أن الأرضية المناسبة موجودة من أجل إزالة مهلة تقديم طلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة دون أن ينتج عن إباحة المراجعة الإدارية بدون مهلة أي انعكاسات سلبية على الإستقرار القانوني الذي يتذرع به طالبو تقييد المراجعة بمهلة الشهرين، وهذه التبريرات

<sup>(١)</sup>Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1536

<sup>(٢)</sup> Boutet- Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité – R.D.P.1990 p1742

<sup>(٣)</sup>Rouvillois Note sous C.E.Ass. 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, L.P.A. 26 juillet 1996, n°90, p28

<sup>(٤)</sup>C.E.13 mai 1927,Carrier , Rec. Cons. d'Ét. P538

<sup>(٥)</sup>C.C.12 juillet 1979, D.C.79-107, A.J.D.A.1979 p46

تجد أساسها في الأحكام القضائية التي أجازت تقديم مراجعة القضاء الشامل رغم انقضاء مهلة طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة (أولاً) وفي قوانين تعليق المهل (ثانياً).

أولاً: الإلتفاف القضائي على قاعدة مهلة الشهرين

إن الأصول والقواعد التي ترعى مهلة المراجعة القضائية هي أصول وقواعد دقيقة المعالم وواضحة القيود، وينتج عن عدم مراعاة المهل إسقاط الحق وضياعه، وبما أنه لا إسقاط بدون نص كان حرص المشتري على تقنين قواعد المهلة، فكانت القاعدة المتفق عليها عالمياً أن مهلة الطعن في القرارات القضائية كما تواترت على تحديده أنظمة مجلس شوري الدولة المتتابعة بمدة شهرين، ولكن هذه المهلة الضيقة لم تكن موضع راحة القضاة، فاستغلوا عدم وجود نص يمنع سماع مراجعة القضاء الشامل بعد انقضاء مهلة طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة وقبلوا النظر في طلبات التعويض رغم عدم جواز تقديم دعوى إبطال بسبب انقضاء المهلة، فنجد أن أحكاماً عديدة تفيد المعنى التالي: " أن إنقضاء مهل الطعن بالمراسيم والقرارات الإدارية المجحفة بحقوق الأفراد لا يعني الإدارة من التعويض عليهم بسببها، غير أن إلزام الإدارة بالتعويض معلق على ثبوت خطأ ترتكبه"<sup>(1)</sup>

ومن أجل تلافي الانقلاب القضائي على مبدأ مهلة الشهرين وتعطيل مفعوله، صدر مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٨٨١ تاريخ ١٩٦٧/٧/٢٧ الذي أضاف بموجب المادة الثامنة منه إلى المادة ٥٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ فقرة قبل الأخيرة هذا نصها : ان انقضاء مهلة الشهرين على مراجعة ابطال القرار الفردي الصريح او الضمني يسقط ايضا حق مراجعة القضاء الشامل بشأن

(١) شوري لبنان قرار رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٦٢/٤/١٣ بركات / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٢ ص ١٢٢ وبذات المعنى: شوري لبنان قرار رقم ٤٩٥ - مطر / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٨ ص ١٣٨ - أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٢٤٨ تاريخ ١٩٥٨/٦/١٠ - واكيم / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٥٨ ص ١٩٧. أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٣٣٠ تاريخ ١٩٦١/٣/١ - عون / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦١ ص ١١٨. أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٢/١/١٧ عطوي / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٢ ص ٣٠. أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ١١٦٢ تاريخ ١٩٦٤/١٢/١١ - الأسمر / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٥ ص ٢٩. أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ١٠٥ تاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ - بطرس / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٧ ص ١٣ - وبذات المعنى: قرار رقم ١٩١ تاريخ ١٩٦٩/٧/٨ - شركة الإتحاد اللبناني للتجارة / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٩ ص ١٨٧.

مفعول القرار من سائر نواحيه " وفي ما يتعلق بالقرارات الفردية السابقة لتاريخ العمل بهذا القانون التي لم يحصل مراجعة بشأنها وكانت ابغت او نفذت تحدد مهلة مراجعة القضاء الشامل بسنة واحدة اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون".

وقد طبق مجلس الشورى المادة الثامنة من المرسوم ٧٨٨١ / ٦٧ واعتبر أن دعوى القضاء الشامل يجب أن تقدم قبل انقضاء مهلة السنة اعتباراً من تاريخ صدور المرسوم المذكور، وعليه رد مراجعة القضاء الشامل بعد انقضاء هذه المهلة<sup>(١)</sup>. وحدد نظام مجلس شوري الدولة الصادر بمشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٤٣٤، بموجب المادة ٦٩ مهلة المراجعة القضائية بشهرين من تاريخ نشر أو تبليغ القرار الإداري، أما المادة ٧٠ فقد أقرت بأنه لا تسمع مراجعة القضاء الشامل التي تستند إلى عدم شرعية قرار إداري أو صدرت بشأنه مهلة الطعن... .

#### ثانياً: تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية

فرضت الحرب التي عصفت بלבنا، أن يتخذ المشتري تدابير تحمي صاحب كل مصلحة من ضياع حقه بسبب إنقضاء المهل التي يمنحها القانون أو القضاء أو العقد والتي يستطيع خلالها إتخاذ التدابير اللازمة لصيانة هذا الحق. وذلك بسبب استحالة مراعاة المهل المفروضة نتيجة للحروب والنزاعات. وقد تم وقف مهل مرور الزمن ومهل الترقين ومهل المحاكمة ومهل سقوط الحق بموجب قوانين صدرت عن مجلس النواب بصورة متتابعة<sup>(٢)</sup>، وبقي تعليق المهل قائماً إلى أن صدر المرسوم رقم

(١) شوري لبنان قرار رقم ٦١ تاريخ ١٩٨٦/٣/١١ - عواد / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٧-١٩٨٨ ص ٧٧. وراجع أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٢٦٧ تاريخ ١٩٩٣/٥/٢٦ - شركة توفيق غرغور / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ٣٣٧ - وأيضاً: قرار رقم ٣٥٤ تاريخ ١٩٩٥/٣/٧ - حاشر / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٣٤٩

(٢) راجع القانون رقم ٢٠ الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٩/١٤. والقانون رقم ٣٠ الصادر في ١٩٧٥/٨/٢٨ الذي اسقط الفترة الواقعة بين ١٩٧٥/٤/١٤ و ١٩٧٥/٧/١٥ من مدة مرور الزمن ومهل الترقين ومهل المحاكمة ومهل سقوط الحق ثم تلاه التعليق الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٣٤ الصادر في ١٩٧٧/٥/٩ الذي علق المهل بين تاريخ ١٩٧٥/٩/١٩ وتاريخ ١٩٧٧/٦/١٥، أما التعليق الرابع للمهل فتم بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ الصادر في ١٩٨٣/٢/٢٤ والمعدل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٦٦ تاريخ ١٩٨٣/٩/٩ الذي علق حكماً المهل المنصوص عنها بين تاريخ ١٩٧٧/٦/١٦ وتاريخ نفاذ المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ تاريخ ١٩٨٣/٢/٢٤. وأما التعليق الخامس للمهل فحصل بموجب القانون رقم ٥٠ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٣، الذي علق بين تاريخ نفاذ هذا القانون، سريان جميع المهل القانونية ١٩٨٣/١٢ المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٦٦ تاريخ ١٩٨٣/٦/٦٦ وتاريخ نفاذ هذا القانون، سريان جميع المهل القانونية المعطاة لأشخاص الحق العام والحق الخاص من أجل ممارسة الحقوق على أنواعها في المواد الإدارية والمدنية

٤٣٦٢ تاريخ ١٧/١١/١٩٩٣ الذي أعاد سريان مهل مرور الزمن المعلقة بموجب القانون رقم ٩٢/٢٤ وتعديلاته<sup>(١)</sup>.

ويختلف تعليق المهل عن قطعها، فإن قانون توقيف المهل (قطع المهل) من شأنه أن يفعل ويؤثر على الماضي دون أي تأثير على المستقبل، لأن وقف (قطع) المهلة يؤدي إلى عدم احتساب المهلة التي سرت قبل وقفها ونعود إلى احتسابها من جديد بعد زوال اسباب الوقف، أما تعليق المهل فله طابع مختلف إذ أنه يشل مهلة مرور الزمن، فهو توقّف وقتي أي أن مرور الزمن الذي بدأ يمكن أن يكتمل عند انتهاء مفعول قانون التعليق<sup>(٢)</sup>.

ووجد قانون تعليق المهل تطبيقات عديدة في الإجتهد، قضى فيها بهذا التعليق، وأقرّ بورود المراجعة ضمن المهلة القانونية إذا وردت قبل انقضاء فترة التعليق<sup>(٣)</sup>.

---

والتجارية وذلك سواء أكانت هذه المهلة شكلية أم إجرائية أم امتد أثرها إلى أساس الحق ويشمل التعليق المنصوص عنه أعلاه مهل الترفيق المنصوص عنها في المادة ٥٠٩ وما يليها من قانون أصول المحاكمات المدنية وتعتبر قرارات الترفيق الصادرة قبل تاريخ العمل بهذا القانون لاغية وكأنها لم تكن. وبتاريخ ١٩٩٣/٣/٢ صدر القانون رقم ٢٠١ الرامي إلى تعديل القانون رقم ٥٠ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٣ المتعلق بتعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية،

<sup>(١)</sup> الجريدة الرسمية عدد ٤٧ تاريخ ١٩٩٣/١١/٢٥ ص ١١١٨

<sup>(٢)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٩٧ تاريخ ١٩٩٢/٣/٩ - شركة تصدير منتجات نستلة / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٣-١٩٩٢ ص ٢٨٩

<sup>(٣)</sup> شوري لبنان قرار رقم ١١٤ تاريخ ١٩٨٦/٧/٩ - طراد / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٧-١٩٨٨ ص ١٤١ - وبذات المعنى: قرار رقم ١١٧ تاريخ ١٩٨٦/٧/٩ - بلدية طرابلس / ورثة المغربي - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٧-١٩٨٨ ص ١٤٧ - وأيضاً: قرار رقم ١٤١ تاريخ ١٩٨٦/١٠/٢٣ - خلف / الجامعة اللبنانية - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٧-١٩٨٨ ص ١٩١ - وراجع أيضاً: شوري لبنان قرار رقم ١١٠ تاريخ ١٩٨٧/٦/١١ - الحداد / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ١٨٤ وبذات المعنى: قرار رقم ١٣٥ تاريخ ١٩٨٧/١٠/١٥ - فتال / بلدية طرابلس - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ٢٢٦ - وأيضاً: قرار رقم ١٤٥ تاريخ ١٩٨٨/٦/٩ - شركة لومينك لبنان - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٠-١٩٩١ ص ٢٥١ - وراجع: شوري لبنان قرار رقم ٥٣ تاريخ ١٩٩٣/١١/٢ - طوق / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ٣٣ - وأيضاً: شوري لبنان قرار رقم ١١ تاريخ ١٩٩١/١١/٤ - البستاني / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ١٧٠ - و شوري لبنان قرار رقم ٨٨ تاريخ ١٩٩٢/٢/٢٦ - فارس / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١١٩٢-١٩٩٣ ص ٢٦٥ - وبذات المعنى: قرار رقم ١٢٣ تاريخ ١٩٩٢/٤/٨ - شركة الأنابيب الوطنية / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٣٤٣ - قرار رقم ١٤١ تاريخ ١٩٩٢/٥/١٣ - شركة التجهيز العقاري / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٣٨٢ وأيضاً ذات المجلة ص ٣٧٧، ٢١٣، ٤٥٨، ٤٢٠. - وأيضاً راجع مجلة القضاء الإداري سنة ١٩٩٥ ص ٣٣ و ٧١ و ١١٠. وأيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٢٢٩ تاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩ - صليبا / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ٢٨٧ وبذات المعنى: شوري لبنان قرار رقم ٢٣٢ تاريخ ١٩٩٣/٥/٤ - شركة الإنماء الفني والصناعي / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ٢٩٥. وأيضاً: شوري لبنان قرار رقم ٢٤٣ تاريخ ١٩٩٤/٢/١٠ - شركة كيماويات لبنان / بلدية سلعتا - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ٢٨٨

وهكذا نجد أن التجاوزات القانونية والقضائية لقاعدة مهلة المراجعة عديدة، وإذ امتلك القضاء الجرأة للإلتفاف على قواعد المهلة من أجل المحافظة على حقوق المواطنين من الضياع، نجد أنه يستطيع وبذات الجرأة الإلتفاف على قاعدة المهل من أجل المحافظة على مبدأ المشروعية، وحماية طلبات الأفراد المقدمة إلى الإدارة المختصة والرامية إلى إلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة. وما يبرر هذا الإلتفاف أنّ مهلة المراجعة الإدارية الرامية إلى إلغاء أو سحب القرارات والأنظمة الإدارية، مختلفة عن مهلة المراجعة القضائية، حيث أن نظام مجلس شورى الدولة لم يتطرق إلى وحدانية المهل الإدارية والقضائية فيكون باستطاعة مجلس الشورى وضع الفاصل بين المهلتين بكل سهولة، والسماح بتقديم طلبات الإلغاء الإداري خارج أي مهلة طالما لم ينص عليها القانون صراحةً.

وكانت الجمعية العامة في مجلس الدولة قد أوجدت هذا الفصل بموجب حكم Ternon صراحةً عندما حكمت أنه: "مع مراعاة النصوص القانونية والتنظيمية المخالفة، وخارج حالة قبول طلب المستفيد، فإن الإدارة لا تستطيع سحب قرار فردي صريح منشئ للحق إذا كان غير مشروع إلا ضمن مهلة الأربعة اشهر التي تلي اتخاذ القرار<sup>(1)</sup>."

ويحمل حكم Ternon إسهاماً أساسياً في التطور الحاصل في نظام سحب القرارات الإدارية غير المشروعة المنشئة للحقوق، وذلك بعد صدور القانون رقم ٣٢١ تاريخ ١٢/٤/٢٠٠٠ الذي ثبت القواعد المتعلقة بسحب القرارات الفردية الضمنية، فقد عمل القاضي على تحديد الشروط التي يمكن خلالها سحب القرارات الفردية الصريحة، وإذا كان اجتهاد Cachet قد ربط بين مهلة السحب ومهلة المراجعة القضائية، ولكن في قضية Ternon عدّل موقفه واعتبر أن الإدارة لا تستطيع سحب قرار إداري فردي منشئ للحقوق إلا خلال مهلة أربعة أشهر على إصداره، ويقود هذا الحكم الصادر عن أعلى هيئة قضائية في مجلس الدولة إلى التساؤل حول مصير اجتهاد Cachet الذي استوحى

<sup>(1)</sup> C.E. Ass. 26 octobre 2001, Ternon, Dr. Adm.2001, comm253



منه كل الإجتهاادات الصادرة بعد عام ١٩٢٢، بعد ان نجح حكم Ternon في اعتبار مهلة السحب مستقلة عن مهلة الطعن القضائي. وإذا كان Hauriou قد كتب عن السلطة الخلاقة لمجلس الدولة في حكم Cachet، وكذلك فإن حكم Ternon يظهر أيضاً طبيعة هذه السلطة الخلاقة، عندما قرر بأن مهلة السحب هي مهلة مستقلة، وله الحق في تثبيت حدودها. وأيضاً في ما يتعلق بنقطة انطلاق المهلة، فقد اعتبر هذا الحكم أن المهلة تبدأ بالسريان من تاريخ اتخاذ القرار وليس من تاريخ تبليغه، وهذا الحل منطقي خاصةً وأن الحق المكتسب ينشأ من تاريخ توقيع القرار وحتى قبل تبليغه<sup>(١)</sup>.

وهذا يكون حكم Ternon قد كرّس الطبيعة الخاصة لسلطة السحب والتي تتجلى وظيفتها بالتصحيح الذاتي والمستقل من كل مراجعة قضائية<sup>(٢)</sup>، والتحديد بأربعة أشهر التي يمارس هذا الإختصاص في ظلها، يساهم في تقوية دعائم المشروعية، ويسمح باستعمال المراجعة الإسترحامية أو التسلسلية من الغير.

وقطع التقارب بين مهلة السحب والمهلة القضائية لم يأتِ بصورة مفاجئة في حكم Ternon حيث نجد خطوته الأولى في حكم Eve<sup>(٣)</sup>، وفي حكم De Laubier<sup>(٤)</sup>. ولكن الفارق أن حكم Ternon كان أشد قساوة على حكم Cachet من الأحكام السابقة، ذلك أن الإستثناءات السابقة كان لها أثر محدود، ولكن الحل المكرس في هذه القضية له امتداد شامل على جميع القرارات الفردية والمنشئة لحقوق، والإستثناء الوحيد على هذه القاعدة يتجلى بوجود نص قانوني أو تنظيمي صريح، أو إذا تمّ السحب بناء على طلب المستفيد من القرار.

وهكذا فإن هذا التفريق الجديد بين مهلة السحب ومهلة المراجعة القضائية تكون قد كرست مهلة السحب المستقلة بأربعة أشهر بالنسبة للقرارات الصريحة، وهذا الحل

---

(١) C.E. 19 décembre 1952, Dlle Mattéi, Rec. Cons. d'Ét. P594

(٢) C.E.14 novembre 1969, De Laubier, A.J.D.A.1997 p939

(٣) C.E.14 novembre 1969, Sieur Éve, Rec. Cons. d'Ét. P498

(٤) C.E.14 novembre 1969, De Laubier, A.J.D.A.1997 p939

البسيط والنهائي يساهم في تحقيق التوازن بين الضمانة القانونية والشرعية الإدارية، حقوق المستفيد وحقوق الغير، سلطة الإدارة وسلطة القاضي<sup>(1)</sup>.

#### الفقرة الثالثة:

السلطة التي يُقدّم إليها طلب الإلغاء

إن إلغاء النظام الإداري المشروع أو غير المشروع، يعود فقط إلى السلطة التنظيمية، التي وحدها تقرر ماذا يجب أن تفعل هذه السلطة<sup>(2)</sup>، ولكن إذا ما قرر المشتري إلغاء عمل تنظيمي معين أو عين السلطة التي تقوم بذلك، فيقع على عاتق هذه السلطة التنظيمية موجب التقيد بما قرره المشتري .

واشكالية الإلغاء لا ترتبط فقط بمعرفة ضمن أي شروط تستطيع السلطة الإدارية إلغاء القرار، ولكن أيضاً في أي حالات يجب أن تقوم الإدارة بالإلغاء. ويخضع إلغاء القرار الإداري كإصداره لشروط متعلقة بقواعد الإختصاص والإجراءات والشكل، وتبدو الأهمية الخاصة لمبدأ موازاة الشكل والإختصاص الذي يجب أن تتقيد به الإدارة عند إقدامها على إلغاء القرار الإداري، ولكن رغم أهمية هذا المبدأ فإنه ليس مبدأً مطلقاً فيمكن أن تكون السلطة المختصة لإلغاء القرار مغايرة للسلطة التي أصدرته، وهي الحالة التي تكون فيها السلطة التي أصدرت القرار هي سلطة غير مختصة قانوناً بإصداره<sup>(3)</sup>.

(1) Michallet- Note sous C.E. Ass 26 octobre 2001, Ternon – Dr. Adm. 2001 comm253

(2) Chapus, René - Droit administratif général tome I – Montchrestien 14<sup>e</sup> édition 2000 n°886 p675

(3) C.E. 24 janvier 1964, Dame marguerite, Rec. Cons. d'Ét. P38 – Cité par Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey1983 p233 n° 584

### النبذة الأولى: مبدأ موازنة الإختصاص

المبدأ هو أن السلطة المختصة باتخاذ القرار الأساسي هي المختصة باتخاذ قرار الإلغاء، وهو ما يسمى بمبدأ موازنة الإختصاص الذي يجد أساسه في احترام قاعدة توزيع الإختصاصات داخل الإدارة، وهذا التوزيع للإختصاص يتعلق بالنظام العام وله صفة إلزامية حتى بالنسبة للشكليات التي لا تتفصل عن قواعد الإختصاص<sup>(١)</sup>. سواء أكان ذلك في مجال الأنظمة الإدارية<sup>(٢)</sup>، أم بالنسبة للقرارات غير التنظيمية وغير المنشئة للحق<sup>(٣)</sup>. أما بالنسبة للقرارات المنشئة للحق، فإن شروط إلغائها يحددها النص، حيث يمكنه أن يعطي الإختصاص بإلغاء القرار الفردي المنشئ للحق لسلطة مختلفة عن تلك التي أصدرته، فمثلاً المحافظ وحده المختص بعزل ناظر القرية الذي سبق أن عينه رئيس البلدية<sup>(٤)</sup>. وإذا كان القرار قد صدر عن عدة هيئات مع أن واحدة منها هي وحدها المختصة، فيكون لهذه الأخيرة وحدها حق إلغائها بدون مشاركة الموقعين على القرار الأساسي، فمثلاً إذا كان اختصاص إصدار القرار التنظيمي يعود للوزير، فإن إصدار هذا القرار عن عدة وزراء لا يشكل عائقاً أمام الوزير المختص بأن يقوم بإلغائه منفرداً<sup>(٥)</sup>. وعدم اقتران قرار الإلغاء هذا بتوقيعات المراجع الإدارية الأخرى التي اشتركت في إصدار القرار الملغى لا يعيبه إطلاقاً، فالعبرة هي للإختصاص المحدد قانوناً، ولا يصح الأخذ بمبدأ الموازنة في الصلاحيات إلا ضمن هذا المفهوم العلمي القانوني السليم<sup>(٦)</sup>. ومن التطبيقات نذكر القرار الصادر عن وزير البلديات والشؤون القروية رقم ٩٧/٦٨ تاريخ ١٩٩٧/٩/٢٥ استمرارية المختارين والمجالس الإختيارية القيام بمهامهم وصلاحياتهم<sup>(٧)</sup>، وإذ جاء هذا القرار مخالفاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٩٧/١٠ فقد تمَّ

(١) Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p210

(٢) C.E.6 mai 1960, Syndicat chrétien de la police parisienne, Rec. Cons. d'Ét. P297

(٣) C.E.10 mars 1967, Ministre de l'économie et des Finances c/ Société Samat, A.J.D.A1967 p280

(٤) C.E. 15 juillet 1958, Bonanni, Rec. Cons. d'Ét. P453

(٥) C.E.29 mars 1957, Hurtrel, R.D.P.1957 p948

(٦) الخوري، يوسف سعدالله – زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الإسترداد مرجع سبق ذكره ص ٢٤  
(٧) الجريدة الرسمية عدد ٤٦٤٤ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢ ص ٣٤٢٤

إلغاؤه بموجب القرار الصادر عن وزير الداخلية، باعتباره المرجع المختص قانوناً، والذي يحمل رقم ٤٢٢ تاريخ ١٠/٦/١٩٩٧.

وأما إذا لم يحدد النص القانوني السلطة المختصة بإلغاء الأعمال الإدارية، فإن هذا الإختصاص يعود للسلطة التي وضعت النص الأساسي، وهذه القاعدة تأتي تطبيقاً لمبدأ موازنة الإختصاص، الذي كرسه الإجتهد المستقر سواء في ما يتعلق بالقرارات الفردية أو الأنظمة الإدارية<sup>(١)</sup>. فبالنسبة للمرسوم فإن السلطة المختصة هي رئيس مجلس الوزراء ، واما الوزير الذي يصدر المرسوم بناءً على اقتراحه، فليس مختصاً للنظر بطلب إلغاؤه ويكون مشروعاً رده لهذا الطلب<sup>(٢)</sup> كذلك فإن رئيس مجلس الوزراء هو المختص للنظر في إبطال مرسوم متخذ في مجلس الدولة Décret en conseil d'état<sup>(٣)</sup>.

النبة الثانية: الإستثناءات على المبدأ<sup>(٤)</sup>

تجد هذه الإستثناءات مصدرها في النص القانوني، أو تنتج عن الإختصاص الممنوح للرئيس التسلسلي.

#### أولاً: الإستثناءات المحددة بموجب النص

قد يجيز المشتري مخالفة مبدأ موازنة الإختصاص في حالة إلغاء الأنظمة الإدارية، وهذه النصوص تكون إما نصوصاً دستورية أو نصوصاً تنظيمية وقانونية. ومن الأمثلة على الإستثناءات الدستورية نذكر الحالة التي أوجدها الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، فبعد أن وزّع الإختصاص ما بين السلطة التنظيمية

(١) C.E.12 novembre 1955, Cazaudan, Rec. Cons. d'Ét. P404 - C.E. 13 mai 1949 , Fédération nationale de l'industrie hôtelière Rec. Cons. d'Ét. P222 – Cité par Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p133 note n°16-17

(٢) C.E. 12 février 1994, Caisse autonome retraite médecins, Rec. Cons. d'Ét. P742

(٣) C.E. 29 décembre 1997, Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche, Dr. adm.1998, comm.. n° 111

(٤) Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des décisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p214

والسلطة التشريعية، حدد اختصاص الأخيرة بموجب المادة ٣٤ من الدستور، وأقرّ في المادة ٣٧ منه أن المواضيع غير المعينة في المادة ٣٤ هي ذات صفة تنظيمية، وأن النصوص المتخذة قبل عام ١٩٥٨ بصورة تشريعية في ما يتعلق بهذه المواد يمكن تعديلها بموجب مراسيم تتخذ بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهذه المراسيم المتخذة بناء على رأي مجلس الدولة، يمكن تعديلها بموجب مراسيم عادية، مما يضعنا أمام حالة من حالات مخالفة مبدأ موازنة الإختصاص<sup>(١)</sup>.

أما الإستثناءات التشريعية والتنظيمية، فنجدها في الحالة التي يجيز المشتري فيها بنص صريح إلغاء نص تشريعي بموجب نص تنظيمي، كما هو حالة المرسوم الإشتراعي رقم ١٢ تاريخ ١٩٥٥/١/٥ الذي حوّل بمادته رقم ٤١ المرسوم الإشتراعي رقم ٢٥ تاريخ ١٩٥٣/٢/٥ إلى مرسوم تنظيمي معطياً الحكومة حق تعديله وإلغائه بموجب مراسيم تنظيمية. ومن الأمثلة أيضاً مشروع القانون المنفذ بمرسوم رقم ٣٢٧٥ تاريخ ١٩٧٢/٥/٢٤ الذي أجاز للحكومة في مادته الثانية أن تضع خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به: وضع تنظيم شامل للمصالح المستقلة المنشأة بهذا القانون - وضع نظام عام جديد للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة. واستناداً لهذه الإجازة صدر المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ الذي نص في مادته الثالثة على أن: "تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم". كما ألغى في مادته ٤٩ مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٦٤٧٤ تاريخ ١٩٦٧/١/٢٦ والذي له قوة التشريع العادي.

ثانياً: الإستثناءات الناجمة عن ممارسة السلطة الرئاسية  
يُطرح في هذه الحالة التساؤل التالي: ضمن أي حدود يكون للسلطة التسلسلية أن تضع حداً لآثار القرار الصادر عن رؤوسها؟  
والإجابة على هذا التساؤل يمكن البحث عنها بين القواعد التي ترعى توزيع الإختصاصات في ما بين السلطات الإدارية، وهذه القواعد تفرض على الرئيس أن لا

<sup>(١)</sup> C.E. 1<sup>er</sup> février 1967, Syndicat Groupe des industries métallurgiques....., Rec. Cons. d'Ét p51

يقلب قواعد الإختصاص التي تضعها النصوص، وأن لا يقوم باتخاذ القرار بالنيابة عن المرؤوس. وفي ما خص سلطة إلغاء قرارات المرؤوس، فإن الرئيس لا يتمتع إلا باختصاص ضيق، ولا يمكن أن يتدخل إلا استناداً للمشروعية وليس في ما يتعلق بالملاءمة. وفي القرارات التنظيمية نميّز بين حالة القرار المشروع وغير المشروع.

**في حالة القرار التنظيمي المشروع:** فإن التساؤل حول المحافظة عليه أو إلغائه هو سؤال يتعلق بالملاءمة. وهنا يلعب توزيع الإختصاص كامل دوره، والرئيس التسلسلي ملزم بالمحافظة على توزيع الإختصاص المبين في النص، ولا يمكنه الحلول محل المرؤوس من أجل إلغاء القرار التنظيمي المشروع<sup>(1)</sup>. إلا أن صدور نظام عن الرئيس له قيمة قانونية اعلى من قيمة النظام الذي صدر عن المرؤوس، يؤدي إلى إلغائه بشكلٍ صريحٍ أو بشكلٍ ضمني<sup>(2)</sup>.

**أما في ما يتعلق بالقرارات التنظيمية غير المشروعة:** فإن المبدأ العام يفرض على الرئيس التسلسلي أن يقوم بهذا الإلغاء عندما يقدم إليه طلب بهذا المعنى. حيث أن سلطة الإلغاء لا تعود فقط للجهة الأصلية التي وضعت القرار وإنما يمارس هذا الحق أيضاً الرئيس التسلسلي الذي يستطيع أن يلغي القرارات التنظيمية غير المشروعة الصادرة عن مرؤوسيه<sup>(3)</sup>.

#### النبذة الثالثة: تلطيف مبدأ موازاة الإختصاص

تطرق مجلس الدولة في قضية Vedel et Jannot بصورة غير مباشرة إلى مسألة السلطة المختصة بإلغاء النظام الإداري غير المشروع ووضع حلاً منطقياً وبسيطاً لها: " فالسلطة المختصة بإلغاء العمل الإداري هي المختصة بإصدار هذا القرار، وأما إذا كانت القواعد التي تحدد الإختصاص قد تغيّرت عما كانت عليه في زمن

(1) Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p218

(2) Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p133

(3) C.E. 30 juin 1950, Quéralt, Rec. Cons. d'Ét. P413 – Cité par Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey 1983 p233 n° 584

إصدار القرار الأساسي، بفعل تغيّر الظروف في الزمن، خاصةً إذا كان قد انقضى فترة طويلة بين وقت صدور القرار وزمن المطالبة بإلغائه، فمن يتولى إتخاذ قرار الإلغاء؟. في هذه القضية دار التساؤل حول معرفة ما إذا كان رئيس الوزراء الذي وُجِه إليه طلب الإلغاء هو فعلياً السلطة المختصة لتقوم بهذا الإلغاء. خاصةً وأن مرسوم ١٩٣٩/٤/٢٧ قد صدر عن رئيس الجمهورية باعتباره السلطة المختصة بالتشريع في المستعمرات الفرنسية استناداً لقرار مجلس الشيوخ لعام ١٨٥٤. ولكن بعد صدور دستور ١٩٥٨ تدخل المواد المتعلقة بالحريات العامة وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور في اختصاص السلطة التشريعية، أي أن القضايا المتعلقة بالدخول والإقامة من اختصاص السلطة التشريعية، وهي المواضيع محل طلب الإلغاء.

وقد اجاب مفوض الحكومة على هذا التساؤل عبر البحث عن الغاية والنتيجة النهائية التي سنصل إليها إذا اعتمدنا التحليل الذي أوصلنا إلى اختصاص المشتري في إلغاء هذه المراسيم وفقاً لقاعدة السلطة التي تصدر العمل القانوني هي المختصة بإلغائه. فإن هذا سيوصلنا إلى نتيجة غير عقلانية وغير مرضية تتمثل في منع تصحيح تشريع المستعمرات المشوب بعدم المشروعية، وذلك على الأقل في الحالات التي لم يتدخل فيها المشتري وبذلك نبقى رغماً عنا ودون وجه حق قواعد قانونية بدون محاكمة، لذلك ومن أجل تجنب هذه النتيجة غير المنطقية، من الأفضل أن نستوحي الحل الإيجابي المتعلق بالأوامر التشريعية الصادرة سناً للمادة ٣٨ من الدستور التي تبقى لها صفة تنظيمية طالما لم تقترن بالموافقة البرلمانية. لذلك فإن مرسوم ١٩٣٩ وإن كان له من حيث الموضوع قيمة تشريعية، فإنه يبقى من حيث الشكل ذو طبيعة تنظيمية قابل للإلغاء عن طريق رئيس الوزراء، وهذا الحل الذي اعتمده مجلس الدولة في هذه القضية<sup>(١)</sup>

ويتوافق هذا الحل مع التوجه الإيجابي، الذي يرى بأن القرارات التي تتخذها الحكومة في المجالات التشريعية كمراسيم المستعمرات - مراسيم اشتراعية - أوامر

(١) Rouvillois- Note sous C.E.Ass. 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, L.P.A. 26 juillet 1996, n°90, p27

تشريعية، تبقى محتفظة بصفتها الإدارية طالما لم يصادق عليها البرلمان، لذا فإن بإمكان السلطة الإدارية إلغاء هذه الأنظمة المتخذة في الميدان التشريعي ولكنها لا تستطيع تعديلها لأنها بذلك تكون قد تصرفت في المجال التشريعي . كذلك فإن الإلغاء يكون مستحيلاً إذا عمد المشرع على تبني هذه النصوص التنظيمية وفقاً لشكل معين ومنحها قيمة تشريعية. كما هو حال الأوامر التشريعية الصادرة وفقاً للمادة ٣٨ من الدستور فإن الفقرة الثالثة من هذه المادة تنص على أنه بانقضاء مهلة التفويض الممنوحة للإدارة فإن هذه الأوامر التشريعية لا يمكن تعديلها إلا بموجب قانون<sup>(١)</sup>.

### القسم الثاني: دور الإدارة في إلغاء الأنظمة الإدارية

بعد أن يتقدم صاحب المصلحة أصولاً، بطلب إلغاء النظام الإداري، ويثبت لدينا عدم مشروعية هذا النظام، يأتي في هذه الحالة دور الإدارة التي يتوجب عليها الإستجابة لهذا الطلب. وهو ما نسميه بالإلغاء الإلزامي، وقبل التوصل لهذه النتيجة من المفيد طرح التساؤل حول أثر الإلغاء الإلزامي على دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة، وإذا كان ناقوس الخطر قد فُرعَ منذ حوالي المئة عام<sup>(٢)</sup>، عندما رأى Hauriou أن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة قد ماتت وحل مكانها مراجعة القضاء الشامل، لأن المواطنين لا يهمهم المحافظة على المشروعية بقدر اهتمامهم بالمحافظة على مصالحهم وحقوقهم. فماذا يمكن القول الآن عندما أصبحنا أمام إلترام بإلغاء الأنظمة غير المشروعة ؟ وما هو معنى الإلغاء وكيف انقلب من مجال سلطة الإدارة الإستثنائية، إلى إطار السلطة المقيدة وأصبحت الإدارة مجبرة على إعماله؟ وأين موقعه في إطار الوسائل الأخرى لإنهاء الأنظمة الإدارية؟

<sup>(١)</sup>Stahl et Chauvaux –Note sous C.E. Ass. 20 décembre 1995,Mme Vedel et M jannot,A.J.D.A. 1996 p127

<sup>(٢)</sup> Hauriou- note sous C.E.29 novembre1912, S.1914 III p33 – Cité par Chapus – l'Administration et son juge ce qui change – E.D.C.E. 1991 N° 43 p259



### الفقرة الأولى: أساليب نهاية الأنظمة الإدارية

إن صدور القرار الإداري أصولاً يجعله قابلاً للتطبيق إلى ما لا نهاية، وتستطيع الإدارة وضع حد لسريانه وذلك بصورة صريحة أو ضمنية، ولكن من المفيد أن نميز بين نهاية القرار ونهاية تطبيقه ونهاية آثاره، فنهاية النظام الإداري تؤدي إلى زواله من الساحة القانونية بشكل كامل، أما نهاية تطبيق القرار فهي معطى واقعي تظهر في حالة عدم تنفيذ القرار رغم بقاءه حيز التطبيق. كما تُميز نهاية القرار وتطبيقاته ونهاية آثاره، فعندما ينتهي القرار يصبح غير قابل لإنتاج آثار جديدة، ولكن الآثار التي أحدثها عندما كان مطبقاً من الممكن أن تبقى قائمة حتى بعد زوال القرار، فالإلغاء القرار التنظيمي لا يُنهي القرارات الفردية التي نشأت في ظله<sup>(1)</sup>. وحتى لا نخرج عن موضوع البحث نكتفي بعرض تعريف أساليب نهاية القرارات التنظيمية، ثم نفرّد نبذة خاصة لتمييز الإلغاء عن الإلتغاء بسبب التشابه الكبير في ما بينهما.

### النبذة الأولى: التعريف بأنواع نهاية الأنظمة الإدارية

قبل بحث مفهوم الإلغاء تفرض ملاحظة تقنية نفسها، فإذا كنا نتحدث عن إلغاء الأنظمة الإدارية فإن الممارسة الإدارية واللغة الفقهية قد استعملت تعابير أخرى في ما خص القرارات الفردية ونتحدث هنا عن السحب أو الرجوع عن القرار التنظيمي. فسحب القرار الإداري لا يمكن استعماله إلا بالمعنى الضيق والمتعلق باتخاذ تدابير بأثر رجعي، أما الإلغاء فيوجد عندما يصدر قرار إداري أو تشريعي ويزيل قراراً سابقاً دون المساس بالآثار التي أوجدها سابقاً<sup>(2)</sup>. فالإلغاء يترجم بزوال القرار الإداري، وتبقى الآثار الناتجة عن القرار قبل إزالته صحيحة، ومن هنا يظهر وجه الخلاف بين السحب والإلغاء، بأنَّ للسحب مفعولاً رجعياً بعكس الإلغاء، لذا جرى تعريف إلغاء القرار الإداري

(1) Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey1983 p227 et suite n° 563-564-565

(2) Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p131

بأنه وضع نهاية لآثار القرار بالنسبة للمستقبل<sup>(١)</sup>، ولكن ليس السحب فقط هو الذي يتميز عن الإلغاء باعتباره أحد أوجه نهاية الأنظمة الإدارية، فالأحداث التي ترفع عن النص التنظيمي قوته الإلزامية إضافة إلى الإلغاء والسحب<sup>(٢)</sup> هي:

#### ١- الرجوع أو العدول Rétractation

تستطيع السلطة الإدارية الرجوع أو العدول عن نص تنظيمي، وذلك بموجب نص يراعي الأصول والقواعد الشكلية. ويختلف الرجوع عن الإلغاء، في أن النص الجديد في الرجوع يهدم النص القديم دون أن تحل مكانها قواعد جديدة، كما هو الحال في الإلغاء، ويتفقان في أن الإلغاء والإسترداد هما للمستقبل فقط.

#### ٢- الإبطال Annulation

إن النصوص التنظيمية التي يصدر حكم قضائي بإبطالها، تفقد وجودها كلياً وتعتبر كأنها لم تكن، ويتمتع الحكم القاضي بأبطال العمل التنظيمي بالحجية المطلقة للقضية المحكوم بها بحيث يُحتج به على الكافة، ويطلق على هذه المراجعة تسمية مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، وترمي إلى الطلب من مجلس الدولة إبطال القرار الإداري المشكو منه لأن السلطة الإدارية قد تجاوزت حد سلطتها عند إصداره. وتتميز دعوى الإبطال بأنها تهدف إلى المحافظة على المشروعية وفقاً للمبادئ العامة للقانون<sup>(٣)</sup>، لذا فهي تقرر بدون نص، بل لا يستطيع المشتري أن يعفي قرارات إدارية من الخضوع لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة<sup>(٤)</sup>.

(١) Vedel – précis p163 – Cité par Schwartzberg – l’Autorité chose décidée – L.G.D.J 1969 p350

(٢) Hauriou – Précis de droit administratif et de droit public – Op. Cit. P48

(٣) C.E. 17 février 1950, Ministre de l’Agriculture /c Dame Lamotte , Rec. Cons. d’Ét. P110  
(٤) المجلس الدستوري – قرار رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ – مراجعة طعن بالقانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ – مجموعة قرارات المجلس الدستوري ص ٤٥٣- وأيضاً: شوري لبنان -قرار رقم ٢٠٠١/٧١-٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٧ غصن/ الدولة- مجلة الدراسات القانونية ٢٠٠٢ ص ٥٢٥

### ٣- عدم المشروعية *illégalité*<sup>(١)</sup>:

إن النصوص التنظيمية غير المشروعة تكون مجردة من قوتها الإلزامية، ولكنها تبقى قائمة ظاهرياً إلى أن تُلغى أو تُبطل، ويكون النص التنظيمي غير مشروع عندما يخالف القانون أو عندما لا يكون متوافقاً مع الروح العامة للشرعية الإدارية.

### ٤- القرار المعاكس *Acte contraire*<sup>(٢)</sup> *Actus- contrarius*

القرار المعاكس هو القرار الذي يضع حداً لآثار قرار إداري سابق. ويأتي في الحالة التي يُنشئ فيها القرار الفردي حقوقاً لصالح المعنيين به، ولا يمكن تبعاً لذلك سحبه أو إلغاؤه. ولكن القواعد القانونية يمكن أن تعطي الصلاحية للسلطة الإدارية لوضع حد لهذا القرار رغم ما تولد عنه من حقوق. ويتم ذلك عبر قرارٍ معاكسٍ مغايرٍ ومستقلٍ عن الأول.

وهنا يظهر أن الإلغاء والقرار المعاكس يختلفان أيضاً في مجال كل منهما. فإذا كنا أمام قرار إداري لم يتولد عنه حقوق كحالة الأنظمة الإدارية فلا نكون إلا أمام إلغاء. أما إذا كان القرار قد نشأت عنه حقوق فلا يمكن اللجوء إلى الإلغاء، وإنما نستعمل وسيلة القرار المعاكس. ويعتبر مجال الضابطة الإدارية أهم مجالات التطبيق لنظرية القرار المعاكس.

كما أن هناك وجهاً آخر للخلاف بين الإلغاء وحالة القرار المعاكس، فاختصاص الإدارة باللجوء إلى الإلغاء موجود بشكل حتمي، بينما اختصاص إصدار القرار المعاكس يحتاج إلى نص يكرسه.

### ٤- السقوط *Péremption*<sup>(١)</sup>

(١) Hauriou – Précis de droit administratif et de droit public – Op. Cit. P48

(٢) Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p132

السقوط صورة من صور إلتغاء القرارات الإدارية الفردية وبصورة خاصة قرارات الضبط الإداري والرخص الإدارية، ويجب أن ينص القانون على هذا السقوط، والنص الذي يتوقع سقوط القرار الإداري يتبع المنطق التالي: هناك مهلة محددة ممنوحة للمستفيد من القرار يتوجب عليه أن يتخذ المبادرة لاستخلاص نتائج هذا القرار. وإذا انقضت هذه المهلة، فإن تهاون المستفيد من القرار تؤدي بشكل تلقائي إلى زوال هذا النص بدون أي تدخل من جانب الإدارة. ويصيب السقوط القرارات الإدارية الفردية (مثل: رخص البناء - الهدم - رخصة مزاولة المهنة - قرار اعلان المنفعة العامة - ... ) حيث يؤدي عدم قيام المستفيد من هذا القرار بأي تصرف خلال الفترة القانونية إلى حرمانه من الانتفاع بهذا القرار الذي يزول من الساحة القانونية. وقد هدف المشرع والسلطة التنظيمية إلى التقليل من حالة عدم الطمأنينة القانونية التي يمكن أن تنتج للغير في ما إذا بقيت هذه الأنواع من القرارات الإدارية إلى ما لا نهاية (كحالة رخصة البناء..)، وكذلك بالنسبة للمعني من هذا القرار كحالة الأجنبي الذي صدر بحقه مرسوم الإبعاد، الذي يجب أن ينفذ خلال المهلة المحددة، لا أن يبقى التهديد بالإبعاد قائماً بشكل دائم مما يعرض حياته للإضطراب وعدم الإستقرار<sup>(٢)</sup>.

### النبذة الثانية: إلتغاء القرار التنظيمي *Caducité*

أولاً: تعريف الإلتغاء

يكون القرار الإداري في وضع الإلتغاء عندما يتوقف عن إحداث آثاره بصورة تلقائية *ipso facto* ، أو عندما يتحقق شرط الإنقضاء الذي يمكن أن يكون إيجابياً أو سلبياً، كما يمكن أن يكون مادياً أو شخصياً، مثال على ذلك أن تفويض التوقيع يتوقف عن إحداث آثاره عندما يحصل تبدل في شخص المفوض والمفوض إليه<sup>(٣)</sup>. كما يمكن أن يتم الإلتغاء بموجب القانون، فمثلاً يعلن القاضي عن الإلتغاء الحكمي لرخصة فتح

(1) Gonzalez – Caducité des actes administratifs unilatéraux – R.D.P. 1991 p1681

(2) Tchen et Vincent – Application dans le temps de l'acte administratif – éditions du jurisclasser 2001 – fascicule108-30

(3) C.E. 28 juillet 1997, Union des mutuelles d'Île – de- France, Rec. Cons. d'Ét. P667

عيادة بسبب توقفها عن مزاولة نشاطها<sup>(١)</sup>. أو حالة الأوامر التشريعية التي تتخذها الحكومة وفقاً لقانون التفويض سناً للمادة ٣٨ من الدستور الفرنسي، التي تصبح ملتغاة إذا لم يعرض المشروع على البرلمان للمصادقة عليه خلال المهلة المحددة في قانون التفويض.

وعامل الزوال التلقائي هو الذي يميز الإلغاء عن الإلتغاء، فعندما نكون امام إلغاء يجب أن يكون هناك إرادة إزالة هذا القرار من النظام القانوني، أما في حالة الإلتغاء فالإرادة لا محل لها حيث يكون الزوال تلقائياً عند تحقق شروطه من النظام القانوني<sup>(٢)</sup>.

وهناك صعوبة كبيرة في تمييز الإلتغاء والإلغاء الضمني، فهذان التعبيران يتردد استعمالهما بصورة تبادلية، ويخلط كل من الفقه والإجتihad في ما بين هذين المصطلحين. إذ جرى تعريف الإلتغاء بأنه الإلغاء الضمني، وظهر الإلتباس في الحالة التي يتشابه فيها الإلتغاء بالسحب، فعندما نلغي أو نعدل القانون، فإن ذلك سيؤدي إلى التغاء الأنظمة التطبيقية لهذا القانون. وكذلك فإن الأنظمة المشوبة بعدم المشروعية والتي صدرت في حالة الظروف الإستثنائية، فإن زوال هذه الظروف يؤدي إلى التغاء هذه الأنظمة<sup>(٣)</sup>.

ونشير إلى أن مجلس شوري الدولة اللبناني استعمل تعبير العمل الباطل كتعريب لتعبير "Caduc" أي يعتبر العمل كأنه لم يكن، وليس له في أي وقت سابق أي مفعول، كما عني بالبطلان Caducité أنه مساوٍ لإسترداد<sup>(٤)</sup> العمل أي أنه يؤدي إلى الإنعدام الرجعي للعمل الإداري<sup>(٥)</sup>.

(١) C.E. 26 juillet 1985, Sté Nouvelle clinique Beausoleil, Rec. Cons. d'Ét. P231

(٢) Tchen et Vincent – Application dans le temps de l'acte administratif – Art. Pré. – fascicule 108-30 – n°165

(٣) Gonzalez – Caducité des actes administratifs unilatéraux – R.D.P. 1991 p1675

(٤) يستعمل مجلس الشورى اللبناني عبارة الإسترداد للدلالة على سحب القرار الإداري، واستعمل هذه العبارة أيضاً في قرار القاضي يوسف الخوري / الدولة المذكور سابقاً.

(٥) شوري لبنان قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧ اللواء القيم عبدالله الخوري/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص٨٧

وفي أحكامٍ سابقةٍ، استعمل مجلس الشورى عبارة الانعدام الحكمي للقرار الإداري الذي لم يتم تنفيذه خلال المهلة المحددة في القانون، وهذه الحالة نجدها في المادة ٢٥ من قانون الإستملاك التي تنص على أنه: "إذا انقضت المدة المنصوص عنها في المادة الثانية من هذا القانون ولم يشرع في تنفيذ المشروع الذي تم الإستملاك من أجله اعتبر المرسوم المعلن للمنفعة العامة كأنه لم يكن، ووجب على أمين السجل العقاري ترقين القيود الناتجة عنه"<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: استبعاد فكرة الإلتغاء الطبيعي للأنظمة الإدارية

إن المصطلح الذي يستعمله القاضي الإداري في إطار مراقبته مشروعية القرارات التنظيمية على أثر تغيير الظروف، يجعل الإلتباس واضحاً بين مفهومي الإلتغاء والإلغاء الضمني. ولكن فكرة إلتغاء القرارات الإدارية العامة وغير الشخصية هي فكرة مستبعدة، لأنها لا تتلاءم مع الخصائص الأساسية لنظامنا القانوني، الذي يتمسك باستقلالية الإدارة في ممارستها سلطتها التنظيمية، لذا فإنه يفضل تقنية الإلغاء التي تتركز على إرادة الإدارة، عن الإلتغاء الذي ينعدم دور الإدارة بمناسبته<sup>(٢)</sup>. وحتى في حالة القرار التنظيمي غير المشروع، فإن النتيجة في ما بين أثر الإلتغاء والدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي متشابهة، ذلك أن الدفع بعدم مشروعية يشل القرار التنظيمي ويجعل تطبيقاته عرضة للإبطال من القضاء الإداري، أو بناءً على طلب صريح من صاحب المصلحة. وتحليلٌ بسيطٌ لاجتهادات مجلس الدولة يدل بوضوح على رفضه الإلتغاء الطبيعي كوسيلة لخروج القرارات التنظيمية من حيز التطبيق، ويعتبر ان الإلتغاء كتعبير عن الإرادة يبقى هو القاعدة حتى ولو كانت هذه الإرادة مجبرة على القيام بهذا الإلغاء.

(١) راجع: شوري لبنان قرار رقم ١٤٧ تاريخ ١٩٩٢/٥/٢٧ - قره كله / الدولة وبلدية بيروت - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٤٠٠ - وبذات المعنى: قرار رقم ٢٩٤ تاريخ ١٩٧٠/٦/٢٥ - الكحالة / الدولة وبلدية عاليه - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١٣١

(٢) Gonzalez - Caducité des actes administratifs unilatéraux - R.D.P. 1991 p1721

### الفقرة الثانية:

#### مفهوم وأنواع الإلغاء

تعرفنا في الفقرة الأولى من هذا القسم على أساليب نهاية الأنظمة الإدارية، يبقى أمامنا أن نتعرف على معنى الإلغاء الذي تلتزم الإدارة بتحقيقه عند وجود طلب بهذا المعنى.

#### النبة الأولى: مفهوم الإلغاء

##### أولاً: تعريف الإلغاء

عُرف الإلغاء بأنه العمل الذي يعدل أو يُزيل العمل الأول<sup>(1)</sup>، والقرار الملغى يتوقف عن إحداث آثار بالنسبة للمستقبل<sup>(2)</sup>، فالمعنيون به لا يمكنهم التمسك به، ولا يمكن لواقعه الإستناد إليه مجدداً، كما أن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قرارات فردية أو تنظيمية بالإستناد إليه<sup>(3)</sup>.

وعُرف<sup>(4)</sup> الإلغاء أيضاً بأنه: "يعني زوال العمل الملغى من المجال القانوني وعدم قابليته بالتالي، فور إلغاءه لإحداث أثر قانوني وذلك بصورة نهائية، ويتميز إلغاء النص عن تعديله أو تعليق تنفيذه للذات ببقيان على هذا القرار".

فالإلغاء هو العمل الذي يضع حداً لعمل إداري آخر سابق له، فيزول هذا الأخير مع ولادة العمل الجديد، ولكن للمستقبل فقط، ذلك أن النصوص التشريعية والتنظيمية تبقى قائمة وسارية المفعول إلى حين صدور نصوص لاحقة لها تلغيها أو تعدل في أحكامها<sup>(5)</sup>.

ويتم إلغاء النصوص التنظيمية عبر القانون، أو بموجب قرار جديد يزيل صراحةً أو ضمناً القرار القديم. أو ينشئ بشكل مباشر أو غير مباشر قواعد مخالفة لأحكام القرار السابق، أما في الحالة التي يفوض فيها المشرع السلطة التنفيذية لأن

(1) Heumann – Concl. sur C.E. 10 avril 1959, Fourré – Cormeray- D.1959 p210

(2) C.E. 13 novembre 1964, Ministre de l'intérieur c/ Livet, Rec. Cons. d'Ét. P534

(3) C.E. 16 février 1962, Cts Bertholet, Rec. Cons. d'Ét. P109

(4) Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p131

(5) C.E. 13 mai 1949, Bourgoin, Rec. Cons. d'Ét. P214

تصدر تنظيمًا معيناً لمرة واحدة وفي موضوعٍ محدد، فإن إلغاء هذا التنظيم لا يمكن أن يتم إلا بموجب قانون جديد<sup>(١)</sup>.

وعندما يأتي قرار لاحق إداري أو تشريعي ويزيل القرار التنظيمي، لا يكون له أن يمس الآثار القانونية التي نتجت عنه ويسري هذا الزوال منذ التاريخ الذي يحدده القرار الذي يُعلن الإلغاء إذ يمكن أن ينص هذا القرار على بدء سريان الإلغاء بتاريخ لاحق على صدور القرار الذي أقرَّ الإلغاء. وأما إذا لم يُذكر تاريخ للإلغاء، فإنه يسري بدءاً من نشر القرار الملغى، ولكن لا يمكن تحديد تاريخ سريان الإلغاء بتاريخ سابق على صدور قرار الإلغاء لأنه يتحول في هذه الحالة إلى سحب، ذلك أن مفهوم الإلغاء أنه لا يسري إلا للمستقبل<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: تميُّز مفهوم الإلغاء

التعديل كإلغاء عبارة عن تصرف قانوني، ويتميز عنه، في أن الثاني يؤدي إلى زوال كلِّ أو جزءٍ من القرار للمستقبل بدون أن يحل مكانه قرار جديد، أما التعديل فهو الذي يوضع حداً لآثار القرار بالنسبة للمستقبل، مع حلول نص جديد مكانه. لذا يمكن اعتبار تعديل القرار كأنه شكل من أشكال الإلغاء ويخضع لذات النظام الذي يخضع له<sup>(٣)</sup>.

كما يتميز الإلغاء عن زوال القرار بفعل الإلتغاء Caducité أو السقوط لعدم التطبيق Désuetude التي لم تعد تطبق في الأنظمة القانونية الحديثة بحيث أن عدم تطبيق عمل إداري لا يؤدي إلى زواله<sup>(٤)</sup>. ونشير إلى أن إلغاء القرار الذي ألغى قراراً سابقاً سيُحى القرار السابق الملغى، كما أن إلغاء سحب قرار إداري، سيعيد إلى حيِّز التطبيق القرار المسحوب<sup>(٥)</sup>.

(1) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p257

(2) Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey1983 - p232 n° 579

(3) Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p186

(4) C.E. 5 janvier 1955, lapouge, Rec. Cons. d'Ét p5 – Cité par Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p132, Note n°7

(5) C.E. 29 avril 1994, Assoc. Unimate, Rec.Tables p775



وفي قضية الخوري / الدولة <sup>(١)</sup>: "أدلى المستدعي بأن كلمة إلغاء الواردة في قانون التأهيل رقم ٨٤/٤ لا تعني الإجازة للحكومة باسترداد المرسومين الإشتراعيين رقم ٨٣/٤٤ ورقم ٨٣/١١١ لأن للإلغاء خلافاً للإسترداد (كما وردت هذه العبارة في متن الحكم) مفعول للمستقبل فقط، وليس له أي مفعول رجعي وبالتالي فإن المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/١٩ مخالف لمبدأ عدم رجعية الأعمال الإدارية. ولمّا أُثبِتت هذه النقطة القانونية، كان لا بد لمجلس الشورى اللبناني أن يتصدى لها، وقد جاء في حيثيات حكمه: "أنه يستنتج بصورة جلية من العبارات التي صيغ فيها قانون التفويض رقم ٨٤/٤ أن المشتري أخذ من وجود المخالفات المحددة فيه سبباً لفرض إلغاء المراسيم الإشتراعية، وقد استعمل العبارة الدالة على هذا الفرض بقوله "على أن تلغي الحكومة..." في حين أنه وبذات النص كان قد ترك حرية الإختيار للحكومة لإلغاء وتعديل المراسيم الإشتراعية التي لم ترتكب بصدها تلك المخالفات، وأن أي قول يناقض هذا التفسير يؤول إلى جعل التشريع الذي أوجب الإلغاء دون فائدة".

#### النبذة الثانية: أنواع الإلغاء

الإلغاء هو إما إلغاء صريح أو ضمني <sup>(٢)</sup>.

#### أولاً: الإلغاء الصريح

يكون الإلغاء صريحاً عندما ينصُّ النظام الإداري الجديد صراحةً وبدون أي التباس على إلغاء النصوص والأحكام المشمولة به والتي يضع حداً لمفعولها كلياً أو جزئياً. والإلغاء الصريح قليل الإستعمال في مجال القانون العام. ونكون أمام الإلغاء الصريح أو الشكلي عندما يحدد القرار المُلغي بدقة القرارات التي وضع حداً لها <sup>(٣)</sup>.

<sup>(١)</sup> شوري لبنان مجلس القضايا - قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ - الخوري / الدولة - مجلة القضاء الإداري

١٩٩٤ ص ١٥

<sup>(٢)</sup> Hauriou – Précis de droit administratif et de droit public – Op. Cit. P41

<sup>(٣)</sup> Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p134

ومن الأمثلة على الإلغاء الصريح، نذكر المرسوم رقم ٥٢٤٠ تاريخ ٢٠٠١/٤/٥ الذي ألغى المرسوم رقم ١١٩٢١ تاريخ ١٩٩٨/٣/١٨ المتعلق بتحديد الفائزين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وكيفية إلحاقهم وتسوية اوضاعهم<sup>(١)</sup>. وبشكل عام نستطيع أن نحصي في الجريدة الرسمية اللبنانية حوالي ٢٢٥ حالة إلغاء صريح سواءً لنصوص قانونية أو لمراسيم أو قرارات إدارية وذلك في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠١.

وأما عندما تكون الإدارة ملزمة بإلغاء النظام الإداري غير المشروع، فإن الإلغاء الذي تلجأ إليه الإدارة في هذه الحالة هو الإلغاء الصريح<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: الإلغاء الضمني

يتحقق الإلغاء الضمني عندما يحتوي النص الجديد على قواعد متعارضة مع تلك الموجودة في النص القديم. وتحتوي غالباً القوانين والأنظمة الإدارية على مادة أخيرة تنص على أن "تلغى جميع النصوص المخالفة أو غير المتفقة مع مضمونه"، وهو ما يشكل التكريس الحقيقي لمبدأ الإلغاء الضمني. وللقول بالإلغاء الضمني فإنه يجب أن يأتي النص الجديد بأحكام تحل محل الأحكام الملغاة، وتحمل لها الحل الذي لا يتعارض مع القواعد السارية<sup>(٣)</sup>. ومن الأمثلة على الإلغاء الضمني نذكر المرسوم رقم ٦٢٣٦ تاريخ ١٩٩٥/١/١٧ المتعلق بالنظام الداخلي للسجون التابعة لوزارة الدفاع الوطني قيادة الجيش والذي عدلّ بعض أحكام المرسوم رقم ١٤٣١٠ تاريخ ١٩٤٩/٢/١١

---

(١) الجريدة الرسمية عدد ١٧ تاريخ ٢٠٠١/٤/١٠ ص ١٢٢٢. راجع حول الإلغاء الصريح: شوري لبنان مجلس القضاة - قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ - الخوري / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٥. وأيضاً: شوري لبنان قرار رقم ١٢٠ تاريخ ١٩٦٦/١/٢١ - البادري / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٦ ص ٧٥  
(٢) راجع صفحة ١٧٦ وما يليه من هذا البحث  
(٣) شوري لبنان قرار رقم ٥١٥ تاريخ ١٩٦٨/٥/٣ - السباعي / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٨ ص ١٥٤

وتعديلاته المتعلقة بتنظيم السجون والذي نص في مادته ٧٨ على ما حرفيته: تلغى جميع النصوص المخالفة لأحكام هذا المرسوم"<sup>(١)</sup>

والإلغاء الضمني لا يفترض افتراضاً، بل يجب أن يكون النص الجديد قد رمى فعلاً إلى وضع حد لمفعول النص القديم، وهذا ما لا يحصل إلا إذا كان هنالك تعارض حقيقي بينهما<sup>(٢)</sup>. والإلغاء الضمني نادر واستثنائي في ما خص الأعمال الإدارية غير التنظيمية، بينما هو شائع في ما خص القوانين والأعمال الإدارية ذات الصلة التنظيمية. وعلى هذا الأساس تعتبر ملغاة ضمناً: النصوص القديمة غير المؤتلفة مع نصوص جديدة تعلوها مرتبة، كما لو صدر تعديل دستوري جديد مما يلغي ضمناً القانون الذي لا يتوافق والتعديل الجديد، كما أن النظام قد يلغى بموجب قانون، والقرار الوزاري قد يلغى بمرسوم. وبالعكس لا يمكن لقرار وزاري أن يلغى أو يعدل مرسوم<sup>(٣)</sup>. وإلى جانب هذه الحالات التي تصنف على أنها إلغاء ضمني مباشر، هناك حالات يكون فيها الإلغاء الضمني غير مباشر في الحالة التي يُلغى فيها قانون معين، فيقود ضمناً إلى إلغاء كل الأنظمة الصادرة تطبيقاً له<sup>(٤)</sup>، ولكن لا بد من الإستدراك بأن الإجتهد يعتبر أن مثل هذا الإلغاء الضمني للأنظمة المذكورة يمكن أن يؤجل تنفيذه بالرغم من حصوله، وذلك عندما يكون تطبيق القانون الجديد معلقاً بدوره على صدور أنظمة تطبيقية له، ففي هذه الحالة تبقى الأنظمة الملغاة نافذة فعلاً إلى حين صدور الأنظمة الجديدة<sup>(٥)</sup>.

(١) شورى لبنان قرار رقم ٧٣ تاريخ ١٦/١١/١٩٩٥ د.بسمير جعجع/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ١١٠  
(٢) Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p187

(٣) شورى لبنان قرار رقم ٧٥ تاريخ ٢١/٢/١٩٧٠ – الغاوي / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٧١ ص ٢٦  
C.E.7 novembre 1962, Verrando, Rec. Cons. d'Ét. P593

(٤) l'Abrogation d'une loi entraîne implicitement l'abrogation des règlements d'application de cette loi : Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p187

signant à C.E. Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques , Rec.Cons.d'Ét. p17 -

(٥) C.E. 22 novembre 1950, Dame Renaud – Bérard, Rec. Cons. d'Ét. P569

ويدخل في مجال الإلغاء الضمني القرار الذي اتخذته مجلس الوزراء اللبناني بتاريخ ١٩٩٠/١٢/١٩ الذي: "اعتبر جميع النصوص التي صدرت عن حكومة العماد ميشال عون بعد انتخاب الرئيس الشهيد رينيه معوض في ١٩٨٩/١١/٥ عديمة الوجود وغير منتجة لأي أثر قانوني".

وقد فسّر مجلس شوري الدولة اللبناني هذا القرار في حكم جاء فيه: "أن عدم تقديم أصحاب العلاقة طلبات لإحالة النصوص التي تعينهم إلى اللجنة الخاصة، أو تخلف الإدارات المختصة عن إحالة هذه القرارات إلى اللجنة ضمن مهلة الشهر المحددة لتقديم تقريرها لا يؤدي إلى اعتبار هذه النصوص ملغاة وغير منتجة لأية آثار قانونية، إذ أن الإلغاء وعملاً بقرار مجلس الوزراء يقتصر على النصوص المخالفة للقوانين والأنظمة بحيث أن ما كان منها مطابقاً للقوانين والأنظمة ويمكن أن تحتويه صيغة جديدة مقبولة يبقى قائماً ومنتجاً لآثاره القانونية<sup>(١)</sup>".

أما في حال التعارض بين نصين أحدهما عام والآخر خاص، فإن النص العام لا يمكنه أن يلغي النص ذا الصفة الخاصة<sup>(٢)</sup>. ويقضي في هذا المجال التأكيد والتشديد على أنه عندما يكون عدم الإئتلاف واقعاً بين نص خاص ونص عام، فإن النص العام لا يمكن أن يلغي ضمناً النص الخاص. فالنص الخاص اللاحق زمنياً للنص العام يعطل العام دائماً وبالضرورة، في حين أن العام اللاحق زمنياً للخاص لا يعطل هذا الأخير أبداً، وعلى هذا استقر اجتهاد القضاء الذي وضع هذه القاعدة في منزلة المبادئ العامة للقانون<sup>(٣)</sup>.

ومن الأمثلة على التعارض بين نظامين إداريين صادرين عن ذات السلطة نذكر: قرار المجلس البلدي لمدينة بيروت رقم ٥٨٣ تاريخ ١٣/٨/٢٠٠٢ الذي منع بموجبه الدراجات النارية من السير في شوارع العاصمة إلا إذا تقيدت بشروط حددها هذا القرار. وبسبب الانتقادات التي وجهت إلى هذا القرار عمد المجلس البلدي إلى

<sup>(١)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٣٤ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٠ حزب الحركة اللبنانية/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٥٧

<sup>(٢)</sup> C.E.17 novembre 1961, Dame Mangeot, Rec. Cons. d'Ét. P932

<sup>(٣)</sup> شوري لبنان قرار رقم ٥٧١ تاريخ ١٩٦٢/١٠/٢٣ - لحدود / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ٧٤

إصدار قرار جديد يحمل الرقم ٦٢٦ تاريخ ٢٠٠٢/٩/١٧ هادفاً من ورائه إلى تنظيم سير الدراحات النارية في العاصمة بيروت، ولم يتضمن هذا القرار الجديد أي إشارة إلى إلغاء القرار القديم، ولكن عدم الإئتلاف بين القرارين اللذين ينظمان سير الدرجات النارية، يوحي بأن اللاحق قد ألغى ضمناً السابق، رغم أن القرارين لم يتم تنفيذهما فعلياً<sup>(١)</sup>.

#### الفقرة الثالثة:

##### سلطة الإدارة في إلغاء الأنظمة الإدارية

بعد أن بحثنا في الفصل الأول في مدى سلطة الإدارة إزاء الأنظمة الإدارية، ورأينا أن المبدأ هو تمتع الإدارة بسلطة استثنائية، إلا أن التطور القانوني أوجد تزايد حالة الموجبات المفروضة على عاتق الإدارة، مما حوّل سلطة الإدارة التنظيمية إلى سلطة مقيدة، خاصة في مجال إلغاء الأنظمة غير المشروعة. وهذا ما يدفعنا إلى الحديث بإسهاب عن سلطة الإدارة في إلغاء الأنظمة غير المشروعة، على أن نخصص فقرة خاصة لتحول حق الإلغاء إلى موجب بعد إكمال شرح الخطوات التي أدت إلى هذا التحول.

##### النبذة الأولى: إلغاء الأنظمة الإدارية بين الحق والواجب

إن حق الإدارة في إلغاء الأنظمة الإدارية من المسلمات الفقهية والمستقرة منذ نشأة القانون الإداري، فالمواطن لا يستطيع إعاقة ممارسة سلطة الإلغاء عبر المطالبة بالإبقاء على الأنظمة، وبالمقابل فإن له أن يطلب من الإدارة إلغاء القاعدة التنظيمية غير المشروعة. وهنا يظهر الإلغاء ليس كسلطة للإدارة وإنما كواجب مفروض عليها، وإذا كان الإلغاء دائماً رخصة فهو في بعض الأحيان إجبارياً<sup>(٢)</sup>، ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ العامة للقانون، حيث لا الموظفون ولا الأفراد لهم حق المطالبة بالإبقاء على الأنظمة التي يعتبرونها أكثر ملاءمة لهم، فعندما نكون أمام وضعية عامة وغير

(١) جريدة السفير، تاريخ ٢٠٠٢/٩/٣٠

(٢) Carbajo, Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p188

شخصية، نكون امام سلطة تغييرها في كل وقت لاعتبارات تتعلق فقط بتحقيق المنفعة العامة<sup>(١)</sup>.

فهل يدخل إلغاء النصوص التنظيمية ضمن سلطة الإدارة الإستتسابية، أم يعتبر موجباً ملقىً على عاتقها، يتوجب عليها إعماله عند تحقق شروطه؟  
المبدأ أن السلطة الإدارية حرة في إلغاء الأنظمة الإدارية في كل وقت عندما ترى أن هذه الأنظمة لم تعد متلائمة مع مقتضيات المصلحة العامة، ولكن الأنظمة التي تكون ضرورية من أجل تطبيق القانون لا يمكن إلغاؤها إلا بعد إصدار الأنظمة الجديدة، ويعود للإدارة ان تُحمّل القرار التنظيمي التعديلات التي أظهرت التجربة أو الظروف الجديدة ضرورتها، وأنه عند الإقتضاء بإمكانها أن تحل النصوص الجديدة محل القديمة<sup>(٢)</sup>.

وقد طُرح التساؤل حول إلزام الإدارة بإلغاء القرار التنظيمي، وأجيب على هذا التساؤل بأن هذا الموجب لا يتحقق إلا إذا كان هذا القرار التنظيمي غير مشروع<sup>(٣)</sup>.  
ويؤيد الفقه هذا المبدأ، لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى تجريد السلطة التنظيمية من أبسط قواعد سلطتها التي أقرّها الدستور والمبادئ العامة، الأمر الذي يتنافى مع المنطق القانوني لحسن سير المرافق العامة الذي يجب أن يكون بلا شك متوافقاً ومتناسباً مع ما يقتضيه التطور وما قد يتطلبه أي تبدل جوهري في الظروف. ومثل هذه المواكبة إذا كان يصعب على المشتري تأمينها بالسرعة المرجوة، فإنها بعكس ذلك من خصائص وواجبات العمل الحكومي اليومي<sup>(٤)</sup>.

(1) Vedel- Cour de licence, 1951-1952 p194- Cité par: Jeanneau – Les principes généraux du droit – Sirey1954 – p100

(2) C.E.30 mars 1960, Comptoir agricole et commercial, Rec. Cons. d'Ét. P.237

شورى لبنان قرار رقم ١٥٣١ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢٤، نقابة أطباء طرابلس / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص٥٤

(3) Carbajo,Joël – L'Application dans le temps des decisions administratives exécutoires – L.G.D.J. 1980 p190

(٤) الخوري، يوسف سعدالله – زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الإسترداد – مجلة القضاء الإداري ١٩٨٧-١٩٨٨ ص٢٩

وكذلك فإن حالة القرارات التنظيمية هي حالة نموذجية: " فالنصوص التنظيمية تكون بشكلٍ دائمٍ محلاً لمراجعة شرعيتها، فهناك عدد من هذه القرارات قديمة جداً، وكانت ملائمة لظروف محددة جعلتها شرعية، وهذه الظروف قد تتغير حيث الوقائع الأولية لم تعد موجودة"<sup>(1)</sup>. فالنص التنظيمي قاعدة عامة دائمة، قابلة لعددٍ غير محدد من التطبيقات الفردية، لذا يكون غير طبيعي مجرد تصور الإبقاء على أنظمة بعد زوال مبررات وجودها. فالنص التنظيمي نص قانوني تكمله المقتضيات الواقعية التي تؤلف ماديات القاعدة القانونية العليا، والذي يجد مبرر وجوده في هذه الماديات، فإذا زالت هذه الظروف زال مبرر وجود هذا القرار<sup>(2)</sup>. ولأسباب جدية ترتبط بالإستقرار القانوني Sécurité juridique لا يمكن أن نقبل أن قراراً تنظيمياً أصبح غير مشروع يفقد بأثر رجعي قيمته القانونية، إلا عن طريق قرارٍ قضائي يصدر عن مجلس الدولة في معرض دعوى إبطال لتجاوز حد السلطة<sup>(3)</sup>.

وإذا كان باستطاعة السلطة الإدارية، بل من واجبها، إلغاء الأنظمة غير المشروعة، استناداً إلى مبدأ كرسه إعلان حقوق الإنسان والمواطن والذي بموجبه: " الجيل الحالي لا يمكنه أن يخضع لقوانينه الأجيال اللاحقة"<sup>(4)</sup>. فهل تملك الإدارة ذات الإمكانية في مجال إلغاء الأنظمة المشروعة؟

أثيرت هذه المسألة في قضية Confédération nationale des syndicats dentaires<sup>(5)</sup>، حيث صدر الميثاق الوطني لأطباء الأسنان بموجب قرار ٣٠ أيار ١٩٩٧ والذي كان من المقرر أن يدخل حيّز التطبيق ابتداءً من أول تموز لعام ١٩٩٨، ولكن الإدارة عمدت إلى إلغائه بموجب قرارها تاريخ ١٩٩٨/٦/٢٦ أي قبل

(1) Alibert, Note sous C.E. 10 Janvier 1930, Despujol, D.1930,3,41

(2) Auby – L’Influence du changement des circonstances sur la légalité des actes administratifs unilatéraux- R.D.P. 1959 p443

(3) Schwartzberg — l’Autorité de chose décidée - op.cit. p372

(4) Fombeur, Pascal – concl. Sur C.E. 29 mars 2000, R.F.D.A 2000 p1021

(5) Guettier, Christophe – Note sous C.E.29 mars 2000, Confédération nationale des syndicats dentaires, R.D.P.2001 p362

الوقت المحدد لتطبيقه بأربعة أيام، وهو القرار الذي كان موضع طعن إبطال أمام مجلس الدولة .

وقد طرح هذا الحكم التساؤل حول مدى سلطة الإدارة في إلغاء الأنظمة، فهل تتمتع الإدارة بسلطة استثنائية مطلقة في إلغاء الأنظمة الإدارية دون أن تخضع لرقابة القضاء؟

أجاب مجلس الدولة على أن الاجتهاد مستقر على أن من حق الإدارة إلغاء الأنظمة، حتى المشروعة، في كل وقت<sup>(١)</sup>. ولكن أحياناً كانت تُوضع لهذه الإمكانية بعض القيود، لذا لم يكن يحق للإدارة القيام بإلغاء نظام إداري، إذا كان سيؤدي ذلك إلى جعل حالة قانونية مشروعة، غير مشروعة. فلا احد ينكر أن هذا القرار الإداري قد دخل الحياة القانونية ولم يكن مجرداً من آثاره القانونية، لذا يمكن أن يلحق ضرراً ويكون محلاً لطعن الإبطال لتجاوز حد السلطة منذ لحظة إصداره وحتى قبل دخوله حيز التطبيق، وهذا الحل قديم في الاجتهاد<sup>(٢)</sup>. كما أن مشروعية القرار تقدر لحظة صدوره وليس عند دخوله حيز التطبيق<sup>(٣)</sup>، لذا فإن صدور قانون جديد في الفترة ما بين إقرار النظام الإداري ودخوله حيز التطبيق لا تضي عليه الأساس الشرعي<sup>(٤)</sup>، وهذا الموقف مخالف لما كان قد توصل إليه الاجتهاد اللبناني، حيث يعتبر بمثابة مبدأ عام للقانون القاعدة التي تعتبر بان القرار الإداري الذي لم يكن متفقاً مع الأنظمة عند نشوئه يصبح قانونياً في ظل الأنظمة التي تؤيده<sup>(٥)</sup>

وعلى كل حال فإن مجلس الدولة يمارس الرقابة على قرار الإلغاء كما يمارسه على كل قرار تنظيمي، لذا فإن بالإمكان إبطال قرار الإلغاء سواء بسبب عدم مراعاة الأصول القانونية أو إذا كان مستنداً إلى وقائع مادية غير موجودة<sup>(٦)</sup>.

(1) Voir Arrêt Vannier Precité

(2) Voir Arrêt Syndicats national des ingénieurs - conseils, Precité

(3) C.E.9 novembre 1951, Lassus et Cottin, Rec. Cons. d'Ét. P518

(4) C.E. Ass. 20 décembre 1995, Collectif national Kiné – France et autre, Rec. Cons. d'Ét. P442

(٥) شوري لبنان قرار رقم ٩٨ تاريخ ١٩٧١/٣/١ – شامليان ورفاقه / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٧١ ص ١٤١

(6) C.E. 28 avril 1967, Fédération nationale des syndicats pharmaceutiques de France et autres, Rec. Cons. d'Ét. P180



النبذة الثانية: تحوُّل حق الإدارة في إلغاء الأنظمة إلى موجب والتزام

أولاً: دور المادة الثالثة من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ في تكريس المبدأ  
تنص المادة الثالثة من مرسوم ٨٣/١٠٢٥ تاريخ ٨٣/١١/٢٨ ١٩٨٣/١١/٢٨ أنه: "على  
السلطة المختصة أن تستجيب لكل طلب يرمي إلى إلغاء نظام إداري غير مشروع،  
سواء أكان هذا النظام غير مشروع منذ توقيعه، أو نشأت عدم المشروعية من ظروف  
قانون أو واقع لاحقة على إصداره".

هذه المادة جزء من المرسوم المختص بتحسين العلاقة بين الإدارة ومستعملي  
المرفق العام والذي دخل حيز التنفيذ بدءاً من تاريخ ١٩٨٤/٦/٣، وقد جاء كتكملة  
للاتجاه التشريعي السابق والذي تم تفعيله بشكل أساسي بموجب قانون ١٩٧٨/٧/١٧،  
والذي أقرّ تدابير متنوعة من أجل تحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد، ثم تلاه قانون  
١٩٧٩/٧/١١ المتعلق بتعليل القرارات الإدارية، وكان آخرها القانون رقم ٣٢١ تاريخ  
٢٠٠٠/٤/١٢ في ما يتعلق بالعلاقة بين الإدارة والمواطنين والذي خصص الفصل  
الثاني من الباب الثاني للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية<sup>(١)</sup>، وقد استوحى العديد  
من القواعد التي جاء بها مرسوم ١٩٨٣ وحسم مسألة الخلاف حول تطبيق قواعد هذا  
المرسوم على البلديات والهيئات المحلية<sup>(٢)</sup>. ويدخل هذا النص في إطار الحركة  
التشريعية والتنظيمية التي بدأت منذ سنوات طويلة، وقد هدفت هذه الإصلاحات إلى  
وضع صورة جديدة للمواطنة، وقد هدف بشكل خاص مرسوم ٨٣/١٠٢٥ إلى تدعيم  
وتقوية حقوق الأفراد<sup>(٣)</sup>.

وأهم التجديدات التي أتى بها هذا المرسوم هو في ما يختص بنتائج إبطال  
القرارات الإدارية والمنازعة في عدم مشروعيتها، وما يترتب على ذلك من آثار على

<sup>(١)</sup> LOI no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

<sup>(٢)</sup> Treppoz- La loi du 12 avril 2000 sur les relations entre les citoyens et les administrations – A.J.D.A.2000 p7

<sup>(٣)</sup> Bailly – l'Acte réglementaire illegal et le décret du 28 novembre 1983 – – Art. Pré p1513

القواعد المتعلقة بمهل المراجعة. حيث يبدو أن مرسوم ١٩٨٣ قد صاغ ما أراد مجلس الدولة اعتماده خلال المئة عام المنصرمة، وعمل على ضبط وتوحيد القواعد الإجتهادية، مما جعلنا نتيقن أن السلطتين التنظيمية والتشريعية تساهمان في تدعيم حقوق وحرقات الأفراد تجاه الإدارة<sup>(١)</sup>.

ثانياً: البحث في مشروعية هذا النص

قبل الإجابة على هذا التساؤل لابد أن نلقي الضوء على التقدم في القانون المكتوب الذي يرافق التطور الإجتهادي، وقد لوحظ أن الإدارة بدأت تحت الخطى منذ عام ١٩٨٨ على استبدال الإجتهاد الإداري بنصوص مكتوبة<sup>(٢)</sup>، عندما بدأت بتكريس قواعد اجتهادية كبرى بنصوص قانونية أو تنظيمية، والهدف من ذلك هو تسهيل الإطلاع على هذه المبادئ والعمل على تطبيقها بصورة سليمة وإلزام الجهات الإدارية على التقيد بها، خاصة وأن القواعد لو بقيت اجتهادية سيكون من الصعب نظراً لكثرتها وتنوعها من الإطلاع عليها والإحاطة بمضمونها من الإدارة والأفراد على السواء. ونجد أهم قوننة للقواعد الإجتهادية قد تم بموجب مدونة القانون الإداري التي صدرت عام ٢٠٠٠ والتي تحوي الأمر التشريعي ٢٠٠٠/٣٨٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٤ والمرسوم رقم ٢٠٠٠/٣٨٩ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٤، والتي تعتبر تقنياً كاملاً لجميع القواعد التي تطبق أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الفرنسي.

### ١: الموقف الإجتهادي من هذا النص

إذا عدنا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي بعد صدور النص، نجد أنه استبعد تطبيقه في أول قضايا أثير فيها تطبيق هذا النص، وقد تم الإستبعاد لا لعدم مشروعيته بل لعدم إمكان تطبيقه.

(١) Lepage – jessua- Le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers – Gazette du Palais 1984 doctrine p145

(٢) Chapus – l'Administration et son juge ce qui change – E.D.C.E. 1991 N° 43 p259

في القضية الأولى أثيرت مسألة نطاق الإختصاص الزمني للنص، ذلك أن رفض الإدارة إلغاء نظام إداري كان سابقاً على دخول مرسوم ١٩٨٣ حيز التطبيق، ومما جاء في الحثيات ...أن المستدعي يستند في طلب الإبطال إلى نص المادة الثالثة من مرسوم ١٠٢٥/٨٣.. وأن المادة ١٦ من هذا المرسوم تنص على أن يدخل هذا المرسوم حيز التنفيذ بعد مرور ستة أشهر على تاريخ نشره، وحيث أنه بتاريخ رفض رئيس الوزراء لهذا الطلب لم يكن هذا المرسوم قد دخل حيز التنفيذ مما يستدعي رد هذه المراجعة<sup>(١)</sup>.

وفي القضية الثانية استبعد المجلس تطبيق المادة الثالثة المذكورة لعدم تعطيل نص تشريعي، مبيّناً أن نص هذه المادة، لا يمكنه أن يتعارض مع نص تشريعي خاص في قانون التنظيم المدني متحدر من نص سابق ينص على أن: "تخطيط إشغال الأراضي لا يمكن إلغاؤه" وذلك وفقاً للمادة L-123-4-1 من قانون التنظيم المدني<sup>(٢)</sup>.

وفي حكم للأقسام الفرعية مجتمعة تمّ تطبيق المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ دون إثارة مشكلة شرعيتها. عندما أبطل المجلس رفض إلغاء عدة نصوص من مرسوم ١٩٨٦/٣/١٤ الذي كان مطابقاً لأحكام مرسوم ١٩٥٩/٢/١٤، وشكّل هذا القرار، التطبيق الأول للمادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨<sup>(٣)</sup>.

فالإجتهد المعاصر طبق نص المادة الثالثة، أي أنه قضى بشكلٍ ضمني بشرعيتها. والواقع أنّ رد الفعل الأول على هذه المادة تمثّل في أنها أقرّت قاعدة لم تكن موجودة سابقاً في التشريع، وأن السلطة التنظيمية هي التي وضعت هذه المادة. والصفة التجديدية لهذه القاعدة تبدو منطقية، إذا ما أُسندت إلى مفاهيم دولة القانون التي كانت سائدة في هذا الوقت، وليس إلى مجرد نية السلطة التنظيمية. وقد جاء في الأسباب الموجبة: "أن هذا المشروع سيكون له نتائج هامة على صعيد الضمانات القانونية

(١) C.E. 8 Février 1988, Société nouvelle des établissements gargantua, req. 57389

(٢) C.E. 15 Avril 1988 , Le Tahiti, Rec.Cons. d'Ét. p140

(٣) C.E. 20 avril 1988, Conseil national de l'ordre des médecins, Rec.Cons. d'Ét. P146

الجديدة التي قررها للمواطنين، وذلك عبر تكريس القواعد المتعلقة بتعزيز الشفافية، والقواعد المرتبطة بتقديم الخدمات الإدارية، والقواعد الناشئة عن إستقرار الإجتهااد<sup>(1)</sup>.  
وهنا تبدو المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ ظاهرياً وكأنها القرار الذي يحمل مبدأً ذاتياً عندما لم يتقيد بما توصل إليه قرار Despujol ولكنه قفز فوق النتائج التي أقرها حكم ١٩٨١/١/٣٠، مفضلاً الحل الذي توصل إليه قرار Leboucher et Tarandon<sup>(2)</sup>.

وقد أعطت القرارات الثلاثة التي صدرت بعد دخول مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ حيز التطبيق، والمستندة على نص المادة الثالثة من هذا المرسوم، اقتناعاً بأن هذا النص التنظيمي الذي له خاصية المبدأ، لا يبدو ظاهرياً غير مشروع. وبالفعل لا يبدو أنه جاء مخالفاً لأي نص قانوني، كما انه لا يمس بأي مبدأ عام للقانون.

## ٢ : التخلي عن هذا النص والتمسك بالمبدأ العام

عندما يُفسّر الإجتهااد النص القانوني، فإن تفسيره يبقى مرتبطاً بهذا النص، ولا يمكن أن يكون التفسير مناقضاً لمعناه العام، أو مغايراً في مفهومه. وفي ما يتعلق بالنص التنظيمي، فلا شيء يمنع السلطة التنظيمية من إصدار نص جديد أكثر صراحة، والذي تحت شرط مراعاة النصوص التي تلوه في سلم التدرج التشريعي، يترجم إرادتها الحرة في ممارسة السلطة التنظيمية<sup>(3)</sup>. كما أن الإجتهااد مراعاة منه لقاعدة ان القاضي لا يمكنه الإمتناع عن إصدار الحكم بحجة عدم وجود النص أو غموضه، فإنه يستذكر وجود مبادئ أساسية، أو قواعد في النظام القانوني مستخلصة بشكل مباشر

(1) Chahid – Nourä - Concl sur C.E. Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, - Art. Pré. p393

(2) Chahid – Nourä - Concl sur C.E. Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, - Art. Pré. p394

(3) Chahid – Nourä - Concl sur C.E. Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, - Art. Pré. p395

أو غير مباشر من النصوص التي لها قيمة دستورية ، أو من مجموع المدونة التشريعية أو التنظيمية، أي تلك التي يُطلق عليها تسمية: الفلسفة القانونية، ونكون هنا أمام فرضيتين:

**الأولى**، أن يقوم الإجتهد بتحديد المرتبة القانونية للقاعدة التي سلّم بوجودها في إطار النظام القانوني. أي أنها وفقاً للإجتهد الحديث، قواعد آمرة لها على الأقل طبيعة تشريعية، لا تستطيع السلطة التنظيمية مخالفتها<sup>(1)</sup>.

**الثانية**، أن يذكر الإجتهد قاعدة ذات الطبيعة التنظيمية التي يطبقها، دون أن يبين الرتبة القانونية التي تحتلها، فلا تُطرح في هذه الحالة مسألة ما إذا كان تكريس هذه القاعدة ذات الأصل التنظيمي في الإجتهد سوف لن تُدحض من قبل السلطة التنظيمية، ولكن يثير هذا التطبيق مسألة تحديد الدرجة الحقيقية التي تحتلها هذه القاعدة ضمن التسلسل القانوني.

فإذا تضمنت الأحكام القانونية نصوصاً صريحة تخالف المبادئ العامة للقانون، يلجأ القاضي في هذه الحالة إلى التقليل قدر الإمكان من أهمية مدى هذه النصوص تأميناً لتفوق المبدأ العام على الأحكام القانونية المذكورة باعتبار أن تلك النصوص تتضمن أحكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية وضيقة<sup>(2)</sup>

وإذا كانت السلطة التنظيمية لا تملك حق تقنين مبدأ عام للقانون، ولكنها تستطيع قوننة القاعدة القانونية التي سلّم الإجتهد بوجودها، شرط عدم ارتقائها لمصاف المبادئ العامة للقانون. ومع ذلك نلاحظ خروج الإجتهد الإداري عن هذا التحليل. مثال على ذلك: أقرّ الإجتهد بالقيمة التشريعية لمبدأ حق الاعتراض على الحكم الغيابي أمام الجهة القضائية التي أصدرته<sup>(3)</sup>، ثمّ عاد وأقرّ بشكلٍ ضمني شرعية مرسوم ألغى حق الاعتراض الغيابي على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية<sup>(4)</sup>

(1) C.E. 9 Janvier 1981, Buhanic, Rec. Cons. d'Et p12- C.E. Ass. 23 Janvier 1948, Bech, Rec. Cons. d'Et p33

(2) شوري لبنان قرار رقم ٥١ تاريخ ١٠/٢/١٩٩٢ - حداد / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٢٤١

(3) C.E. 12 Octobre 1956, Desseaux, Rec. Cons. d'Ét. P364

(4) C.E. 13 Novembre 1959, Secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement et commune de pointe - à - Pitre, Rec. Cons. d'Ét. P164

فعندما نجبر السلطة التنظيمية على إلغاء النص التنظيمي غير المشروع، فإن الغاية التي تتوخاها المادة الثالثة تتجاوز منع تطبيق هذه النصوص إلى أن تعمل على إزالتها، ومحو أي إمكانية لتطبيقها، ولها بدون منازع قيمة المبدأ العام للقانون وتهدف للمحافظة على مبدأ المشروعية. لذا يجب أن لا يلغي مجلس الدولة هذا النص التنظيمي الذي يستوحي هذا النموذج، وبالمقابل من الخطأ تقييد مجال هذا المبدأ بحصره ضمن النص، ذلك أن هذا المبدأ يتجاوز بشكل واسع هذا النموذج، الذي له على الأقل قيمة المبدأ المكرس في حكم Despujol<sup>(1)</sup>.

وبصدور حكم Alitalia حسم مجلس الدولة هذا النقاش عندما ردد عبارات المادة الثالثة من مرسوم ١٩٨٣ بحرفيتها، من غير أن ينسبها إليها، بل قرر أن هذا الحكم قد استند إلى مبدأ عام. وأشار إلى أن المادة الثالثة استوتحت هذا المبدأ، فهو سابق الوجود على المرسوم ولم يفعل هذا النص سوى استعادته. وكان لابد من تقرير هذا المبدأ دفعاً للتناقض في أحكام القضاء، لأن إلزام الإدارة بإلغاء تنظيم غير مشروع أصبح مؤكداً.

ورغم استقرار الأحكام القضائية على اسناد الإلغاء الإلزامي إلى المبدأ القانوني العام، إلا أنه في جميع المراجعات المقدمة طعناً في أنظمة إدارية غير مشروعة نجد أن المستدعين يسندونها إلى نص المادة الثالثة من مرسوم ١٠٢٥/٨٣. في مقابل إلحاح مجلس الدولة في تقرير استيحاء المرسوم لهذا المبدأ، وذلك من أجل أن يؤكد أسبقية وسمو المبدأ على المرسوم.

#### الفقرة الرابعة:

امتداد المبدأ إلى نطاق القرارات غير التنظيمية والفردية  
إن القرار الفردي إذا كان غير مشروع، ولم تعمد الإدارة إلى إلغائه، فإنه بعد فترة زمنية مهما طالت سيزول من الساحة القانونية كما أن أثره المباشر يتعلق بالمعني

<sup>(1)</sup> Chahid – Nourä - Concl sur C.E. Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, - Art. Pré. p397

به مباشرة، أو بعددٍ قليلٍ من الأفراد، ولكن على العكس من ذلك تبرز خطورة القرارات التنظيمية بأنها تبقى سارية في الزمن وتطبق في حالات غير محدودة، ورغم كونها غير مشروعة فإنها تبقى قائمة ومستمرة، وهو ما يهدد النظام القانوني بأكمله ويصيبه بالتشوه والاعوجاج. وبعد أن أدركت الإدارة والاجتهاد الإداري، المساوي الناجمة عن بقاء نظام إداري غير مشروع، عمداً إلى فتح الباب على مصراعيه أمام إمكانية إلغاء هذا النظام غير المشروع، أو بأسوأ الحالات شل حركته والامتناع عن تطبيقه<sup>(1)</sup>. فهل يكون لنشأة هذه النظرية أثر على القرارات الفردية أو غير التنظيمية؟ وهل يؤدي تغيير ظروف الواقع أو القانون التي شكلت الأساس القانوني للقرار الإداري، مبرراً لإعادة تكوين القرار الأساسي، وتسمح بالتالي لمصدر القرار بإعادة إصدار قرار جديد، أي إلغاء أو تعديل القرار الأساسي؟

النبذة الأولى: عدم مشروعية القرارات الفردية منذ صدورها  
تتبلور في فقه القانون الإداري فكرة إعادة النظر في التقسيم الثنائي للقرارات الإدارية بين قرارات تنظيمية وقرارات فردية، حيث ظهر التقسيم الثلاثي للقرارات الإدارية بين قرارات فردية وقرارات تنظيمية وقرارات غير تنظيمية وهي التي ليست ذات صفة تنظيمية أو فردية مثل قرار إعلان المنفعة العامة، أو تقسيم الحدود، ولا ينشأ عن هذه القرارات حقوق مكتسبة<sup>(2)</sup>، أو هي القرارات التي لا تتعلق بشخص معين، كما لا تسن قواعد عامة مجردة، وإنما تقوم بإثبات حالة مادية غير مرتبطة بحالة شخصية أو بحالة سن قاعدة قانونية.

(1) De la sécurité juridique – Etude et Document 1991 N° 43 p15

(2) Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm.-...Precité p1291

أما القرار الإداري الفردي فهو القرار الذي يعالج حالات فردية أو جماعية، أي يتعلق بفردٍ معين أو مجموعة من الأفراد معينة<sup>(1)</sup>، ويحدث تغييراً في الأوضاع القانونية لهؤلاء الأشخاص، سواء عبر إنشاء الحقوق أو فرض الموجبات. وهذه الحقوق والموجبات التي يحصنها مبدأ عدم جواز المس بالحقوق المكتسبة، تجعل من مسألة جواز أو عدم جواز إلغاء هذه الأنواع من القرارات الإدارية مرتبطة بمسألة تولد أو عدم تولد حقوق مكتسبة عنها.

فالقرارات المنشئة للحقوق لا يمكن إلغاؤها، فميزتها الأساسية أنها نهائية، ولا يؤخذ بعين الاعتبار عدم مشروعية القرار المنشئ للحقوق من أجل إلغائه، إلا في الحدود المقررة في ما يتعلق بسحب هذا القرار، فإذا كانت عدم مشروعية قرار منشئ للحقوق تسمح بسحبه في خلال مهلة معينة وبأثر رجعي، فمن باب أولى، إلغاؤه للمستقبل في ذات المهلة. لذا يكون إلغاء قرار مكسب للحقوق ممكناً ضمن ذات الشروط التي تسمح بسحبه، فإذا كان طلب السحب مردوداً فإن الإلغاء يكون غير جائز أيضاً<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة للقرارات المشروعة، فإن مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة يمنع من حيث المبدأ إلغاء هذه القرارات، ولكن يكون هذا الإلغاء جائزاً بل واجباً عند توفر شروط القرار المعاكس، هنا يجب مراعاة قاعدة ثبات الأوضاع القانونية وحتى المكتسبة بصورة غير مشروعة<sup>(3)</sup>. والحالة الفضلى هي حالة تعيين موظف، الذي هو قرار منشئ للحقوق بصورة مشروعة، ورغم مشروعية هذا القرار، إلا أن باستطاعة الإدارة إلغاءه عبر إصدار قرار صرفه من الخدمة عند توفر شروطه أو قرار فصله تطبيقاً لعقوبة تأديبية بحقه، أو إحالته على التقاعد لبلوغه السن القانونية<sup>(4)</sup>. وأيضاً يكون للسلطة

(1) القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - مرجع سبق ذكره - ص ٧٦

(2) C.E. 7 février 1973, Min. Éducation et Nguyen Van Nang, Rec. Cons. d'Ét. P886 - Cité par Delvolvé, Pierre - l'Acte administratif - Sirey1983 p243 n°609

(3) Auby- note sous C.E. 2 Dec. 1960, Dame Franc, D. 1962 p7

(4) Delvolvé, Pierre - l'Acte administratif - Sirey1983 p243 n°611



الإدارية أن تلغي رخص الضبط الإداري عندما لا تعود هذه الرخص مستوفية الشروط المطلوبة قانوناً<sup>(١)</sup>.

أولاً: موجب إلغاء القرارات غير المشروعة منذ صدورها إن عدم مشروعية القرار غير المنشئ للحقوق، يُجبر الإدارة على إلغائه عندما يقدم إليها طلب بهذا المعنى، وهذا الموقف نجده مطروحاً في أحكامٍ عديدة<sup>(٢)</sup>.  
وأما إذا نشأ عن هذا القرار حقوق مكتسبة، فإنها تشكّل عائقاً دون إلزام الإدارة بإلغاء القرارات الفردية غير المشروعة منذ صدورها، وهذا هو وجه الخلاف في تطبيق النظرية المستخلصة من حكم Alitalia بين الأنظمة الإدارية والقرارات الفردية، حيث لا يقبل طلب إلغاء هذه الأخيرة إلا إذا كانت مهل المراجعة لم تنتقض بعد<sup>(٣)</sup>. وهو ما أقره مجلس الشورى اللبناني في حكمٍ له جاء فيه: يجوز للإدارة إلغاء القرارات التي نشأ عنها حقوق للأفراد ضمن مهلة الشهرين إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة. أما القرارات المشروعة فلا يجوز إلغاؤها ضمن المهلة المذكورة تحت طائلة الإبطال لتجاوز حد السلطة<sup>(٤)</sup>.

ولكن هل يمكن تأسيس فكرة عدم الرجوع عن هذه القرارات على أساس قاعدة حماية الحقوق المكتسبة؟ وإذا قبلنا ذلك فمعناه أن قراراً غير مشروع، قد ولّد حقوقاً، وهو أمر غير مقبول من وجهة النظر القانونية، ويشكل مساساً بمبدأ المشروعية، وهنا نستطيع أن نأخذ بموقف Duguit الذي يرى أن الأوضاع التي يُنشئها قرار غير مشروع يمكن إزالتها في كل وقت، وذلك عبر الرجوع عن هذا القرار لقاء تعويض معقول يُدفع لكل فرد تضرر من جراء سحب هذا القرار<sup>(٥)</sup>.

(١) C.E. 17 mai 1957, Boyer, Rec. Cons. d'Ét. P320

(٢) Voir les Arrêts: Cité par Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey1983 p242 n°607

(٣) C.E. 30 novembre 1990, Èlect. Cant. Chauffailles, Rec. Cons. d'Ét. P342

(٤) شوري لبنان قرار رقم ٨٧٠ تاريخ ١٧/٤/١٩٧٤ – فقيه / الدولة – المجموعة الإدارية ١٩٧٤ ص ١٨٧

(٥) Duguit – Traité du droit constitutionnel – Volume III -1923-p731-732

ولم تكن فكرة الحقوق المكتسبة كافيةً أبداً من الناحية النظرية لتبرير عدم الرجوع عن القرار الإداري، فالمبادئ القانونية ليس لها قسوة المبادئ الرياضية والهندسية، وإذا ما تشكلت نظرية الرجوع عن القرارات الإدارية غير المشروعة على أسس اجتماعية فإن ذلك سيقوي مبرراتها العملية، ويعتبرُ الاجتهادان الألماني واليوناني بأنه إذا ما تنبّهت الإدارة إلى وضعية قانونية منشأة بموجب قرار إداري غير مشروع وجب عليها استناداً إلى مبدأي حسن النية والإدارة الفضلى، أن تعمل على الرجوع عن هذا القرار، دون أن تلتفت إلى الانقلاب في النتائج الناشئة عن تطبيقه<sup>(1)</sup>. وهذا هو وجه الاختلاف بين موقفى الاجتهاد الفرنسي والألماني حول مسألة الرجوع عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي، فقد استقر بعد تردد طويل، بصدور قراره الشهير Dame cachet<sup>(2)</sup> على أن الإدارة تستطيع الرجوع عن قرارها غير المشروع الذي نشأ عنه حقوق خلال مهلة المراجعة القضائية. أما مجلس الدولة الألماني فيعتمد حلاً مغايراً، فالقرار الإداري غير المشروع يمكن الرجوع عنه ليس فقط خلال مهلة المراجعة القضائية ولكن ضمن فترة زمنية معقولة "Un temps plausible" وهذه الفترة هي من حيث المبدأ أطول من فترة المهلة القضائية التي يتحدث عنها مجلس الدولة الفرنسي، ويعود تقدير معقولية هذه المهلة للقاضي. ويرتكز الاجتهاد الألماني على فكرة أن القرار غير المشروع يكون قابلاً للرجوع عنه منذ صدوره وخلال فترة من الزمن، ولا يصبح محصناً إلا بعد انقضاء هذه الفترة الزمنية، لذا فإن تحصن القرار وعدم قابليته للرجوع عنه لا تستنتج من الحقوق التي يُنشئها هذا القرار ولا عن انقضاء الفترة الزمنية المعقولة، ولكنها تُستخلص من عنصر جديد ولاحق هو موقف الإدارة خلال هذا الوقت والقناعة المشروعة للمستفيد، أن الوضعية التي نشأت قد أصبحت نهائية، هنا الحاجة إلى حماية استقرار الأوضاع الإدارية يؤلف الأساس القانوني للحل الذي تبناه هذا

(1) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p255

(2) C.E. 3 Novembre 1922, Dame cachet, Mémento de la jurisprudence administrative, Hachette 3<sup>e</sup> édition 2000 p37

الاجتهاد وليس احترام الحقوق المكتسبة<sup>(١)</sup>. وهناك حكمٌ للقضاء اللبناني قريبٌ جداً من النظرية الألمانية جاء فيه: "أنه إذا كان للسلطة العامة في معرض مواجهتها لمشاكل أو لأوضاع مرافقها العامة أن تتخذ تدابير أو قرارات مخالفة للقانون أحياناً، تأميناً لاستمرارية المرفق العام، فإنه ليس للمستدعي الإدلاء بأي حق مكتسب من قرار مخالف للقانون إتخذ استناداً إلى مبدأ الاستمرارية"<sup>(٢)</sup>.

وهكذا فإنه على الرغم من عدم امتداد مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية إلى القرارات غير التنظيمية والفردية غير المشروعة منذ صدورها<sup>(٣)</sup>، فإن الوجه الآخر لهذا المبدأ، والناجم عن التغيير بالظروف الواقعية والقانونية، له بالتأكيد أثر على مشروعية هذه القرارات.

النبة الثانية: أثر تغيير الظروف على القرارات الفردية المنشئة للحق بالنسبة للقرارات المنشئة للحقوق، فليس لتغيير الظروف أي أثر عليها، خاصة عندما يصبح اكتساب هذه الحقوق نهائياً. إلا أن بعض الأحكام القضائية رأّت أن إلغاء هذه القرارات المنشئة للحق ممكن أحياناً<sup>(٤)</sup>. عندما أجازت لصاحب العلاقة عند تبدل الظروف الواقعية أو القانونية أن يطلب من الإدارة اتخاذ قرار فردي جديد غير أنه لا يمكن الطعن في القرار المتخذ إذا كان مطابقاً من حيث المضمون للقرار الأول<sup>(٥)</sup>.

(١) Stassinopoulos – Traité des actes administratifs – Op. Cit. p255

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٦٥٩ تاريخ ١٦/٥/١٩٩٦ الفغالي/ الدولة، غرفة الرئيس الأيوبي، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٦٥٠

(٣) Voir Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm. ...Precité p1308;

Schwartzzenberg – l’Autorité de chose décidée – Op. Cit. p368-369

(٤) Voir les Arrêts cite par Delvolvé, Pierre – l’Acte administratif - Sirey1983 p246 n°622  
(٥) شوري لبنان مجلس القضايا – قرار رقم ٧٣ تاريخ ٢٥/١/١٩٩٣ – الخوري / الدولة – مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٤٠

ففي حكمٍ للمحكمة الإدارية في نيس<sup>(1)</sup> جاء فيه: " أنه إذا كانت القاعدة العامة أن القرارات الفردية المنشئة للحق تصبح نهائيةً، ولا يمكن أن تكون محلاً للإلغاء أو التعديل بالمعنى الضيق، فإنَّ تغيُّر الظروف القانونية أو الواقعية عما كانت عليه عند اتخاذ القرار الأساسي، يمكنها أن تؤدي وبصورة استثنائية إلى إلغاء أو تعديل هذه القرارات بالنسبة للمستقبل وبشكلٍ خاصٍ عندما ينتج تنفيذ هذا القرار آثاراً متتالية في الزمن".

وأقرت بعض الاجتهادات القضائية بأن تغيُّر الظروف الواقعية يمكن أن تؤدي إلى إلغاء القرارات الفردية المنشئة للحقوق<sup>(2)</sup>، كما أن هناك حكماً قديماً برهن فيه مجلس الدولة بوضوح بأن قرار فردياً ومنشئاً للحقوق يمكن إعادة النظر فيه عبر الإلغاء وذلك عندما يبرر التغيُّر في الظروف هذا الإلغاء<sup>(3)</sup>، وكذلك فإن حكم U.R.S.A.F.F. des Alpes – maritimes<sup>(4)</sup> أجاز إلغاء القرارات الفردية المنشئة للحق عندما تصبح الظروف الواقعية أو القانونية عائقاً أمام إمكانية بقائها.

ويُطرح التساؤل حول ما إذا كان التغيُّر في الظروف يؤدي إلى الإلغاء

الضمني للقرارات الفردية؟

فإذا كان إلغاء القرارات المنشئة للحق ممكن أحياناً، فإن بعض الأحكام وجدت مكاناً لتطبيق نظرية تغيُّر الظروف على القرارات الفردية المنشئة للحق<sup>(5)</sup>. ولكن في كل هذه الحالات السابقة، فإن تغيُّر الظروف لا تؤدي بذاتها إلى الإلغاء الضمني للقرار الإداري، ولكن يؤدي تغيُّر الظروف إلى قيام موجب الإلغاء الصريح للقرار. فليس من طبيعة الظروف أن تزيل القرار الفردي تلقائياً، أو دون تدخل إرادي للسلطة الإدارية يدلُّ بصورة واضحة على هذا الإلغاء. أما الإلغاء الضمني فلا يؤخذ به في ما يتعلق

(1) T.A. de Nice, 27 avril 1982, Syndicat intercommunal de la Marana, J.C.P. 1983 – IV n°19930– Concl Rouvière

(2) C.E. 7 mai 1965, Ministre de la santé c/ Galavielle, A.J.D.A. p 350 – et – C.E. 10 mars 1967, Cottare, Rec. Cons. d'Ét. P111

(3) C.E. 10 février 1928, Sieur Pechdo, Rec. Cons. d'Ét. P220

(4) C.E. Ass. 8 janvier 1971, U.R.S.A.F.F. des Alpes – maritimes, A.J.D.A. 1971p161

(5) Voir les Arrêts cite par Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey 1983 p246 n°622

بالقرارات الفردية، فهو لا يطبق إلا إذا كان القرار الأساسي متعارضاً بشكلٍ كاملٍ مع التدابير الجديدة<sup>(١)</sup>.

وبصورة مغايرة لهذا المبدأ، أخذ مجلس الدولة الفرنسي فكرة الإلتغاء الطبيعي لرخصة فتح عيادة خاصة في الحالة التي يتوقف فيها نشاط المؤسسة المرخص لها، سواء بعد تسوية قضائية أو تصفية أموال المؤسسة المستثمرة، فمنح رخصة فتح العيادة يستجيب للحاجة الشعبية، وهذا ما يفرض على الإدارة في حال وقف الهيئة المرخص لها للنشاط أن تأخذ بعين الاعتبار أسباب هذا التوقف عندما ترغب بمنح رخصة جديدة<sup>(٢)</sup>.

أولاً: التوجه الاجتهادي نحو إقرار موجب الإلغاء نتيجة تغيّر الظروف في أحد الأحكام أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن تغيّر الظروف يؤدي إلى رفع العائق الناجم عن الحقوق المكتسبة<sup>(٣)</sup> وقد بقي هذا الحكم منفرداً واستثنائياً ولم يكن له قيمة الحكم المبدئي. ولمجلس الشورى اللبناني موقف مغاير في قضية فيكاني / الدولة<sup>(٤)</sup> جاء فيه: "حيث أن المرسوم رقم ١٤٣٧٣ تاريخ ١٩٧٠/٤/٣٠ القاضي بصرف المستدعي من الخدمة قد نفذ بالفعل ولم يطعن فيه المستدعي ضمن المهلة القانونية، وحيث أن ما يدلي به من اجتهادات لجهة أثر الظروف الجديدة على القرارات الإدارية لا تنطبق على وضعه إذ إنها تتعلق بالأنظمة وبإمكانية الطلب من الإدارة تعديلها أو إلغائها للمستقبل، وليس بالقرارات الفردية يضاف إلى ذلك أن الظروف الجديدة بصورة عامة ليس من شأنها إعادة فتح مهلة الطعن المنقضية.

(١) Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey1983 p248 n°631

(٢) C.E.24 juillet 1981, Ministre de la santé c. société nouvelle clinique Beausoleil, A.J.D.A. 1985 p744

(٣) C.E.10 février 1928, Pechdo, Rec. Cons, d'Ét. P220 – Cité par Auby – l'Influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux – R.D.P.1959 p431

(٤) شوري لبنان قرار رقم ٥٧ تاريخ ١٩٧٣/٢/١٢ – فيكاني / الدولة – غرفة الرئيس بيلاني- المجموعة الإدارية ١٩٧٣ ص٢٦

واستدرك مجلس الشورى اللبناني هذا الخطأ القانوني فأصدرت ذات الغرفة القضائية وبعد أربعة أشهر تقريباً حكماً أقرت فيه نظرية تعيّر الظروف الواقعية وتأثيرها على القرارات الفردية ولكن لم تطبقها لعدم توفر شروطها ومما جاء في الحكم: "إن موافقة وزارة المالية على ضم خدمات المستدعي السابقة، لا يشكل حدثاً جديداً أو ظرفاً جديداً بالنسبة لطلب إعطاء درجات عن هذه الخدمات السابقة من شأنه فتح مهلة مراجعة الطعن بمرسوم التثبيت<sup>(1)</sup>. كما اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن صدور قرار قضائي يشكل تغييراً في الظروف القانونية يوجب إفادة المستدعي منه وذلك في قضية نصير / الدولة<sup>(2)</sup> مما جاء في هذا الحكم: "وحيث أن المراجعة تستند إلى طلب الإفادة من قرار مجلس شورى الدولة الذي قضى في حالة مماثلة هي حالة السيد جوزف نفاع تأميناً لحفظ التوازن ضمن السلك الواحد. وحيث أن مبدأ المساواة بين موظفي السلك الواحد يوجب وحدة المعاملة وأن المطالبة بتطبيقه يفسح المجال للمراجعة على أساس الظروف الجديدة التي أحدثت تغييراً من شأنه إعطاؤها السند القانوني الذي يبررها".

النبذة الثالثة: أثر تعيّر الظروف على القرارات غير المنشئة للحقوق  
المبدأ أن القرارات غير التنظيمية وغير المنشئة للحق يمكن إلغاؤها في كل وقت، سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة، مثل قرارات إعلان المنفعة العامة<sup>(3)</sup>. وهذا الاختصاص المقيد المفروض على عاتق الإدارة ليس أمراً جديداً، فالإجتهاد الإداري لم يستبعد أبداً حق الإدارة بإلغاء القرارات غير التنظيمية وغير المنشئة للحقوق

(1) شورى لبنان قرار رقم ٣٣٣ تاريخ ١٩٧٣/٦/٥ - نصور / الدولة - غرفة الرئيس بيلاني - المجموعة الإدارية ١٩٧٣ ص ١٧٥

(2) شورى لبنان قرار رقم ١٢٩ تاريخ ١٩٦٥/١/٢٥ - نصير / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٥ ص ٨٤

(3) C.E. Ass. 29 avril 1994, Association Unimate65 et autre, A.J.D.A. 1994 p443

في كل وقت. سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة. بل تستطيع السلطة الإدارية أن تسحب القرارات الفردية غير المنشئة للحقوق في كل وقت<sup>(1)</sup>.

بالنسبة للقرارات غير المنشئة للحق فإن نظرية تغيّر الظروف المطبقة على القرارات التنظيمية، تمتد بآثارها إلى هذه القرارات، إذا ما تقدّم ذوا المصلحة بطلب ذلك، وفي بعض الحالات حتى بدون طلب ذوي المصلحة، عندما يصبح الاستمرار بتطبيقه مستحيلاً بعد تغيّر الظروف<sup>(2)</sup>.

ويظهر موجب الإلغاء بشكلٍ أساسي في مواجهة القرارات غير المشروعة، لأن شرعية الأعمال الإدارية ترتبط بالمصلحة العامة<sup>(3)</sup>. وهنا يجب التفريق بين القرارات الإدارية غير المشروعة منذ نشأتها وتلك التي أصبحت غير مشروعة في وقتٍ لاحق على صدورها. ففي حالة القرارات الفردية غير المنشئة للحقوق فالإدارة تستطيع دائماً وضع حدٍ لها بالنسبة للمستقبل، وتتحوّل هذه السلطة إلى موجب<sup>(4)</sup>. وهذا ما توصل إليه حكم Les Verts<sup>(5)</sup>، فقد رأى مجلس الدولة في هذا الحكم أن بالإمكان تطبيق المبدأ المعتمد في ما يتعلق بالقرارات التنظيمية، وبأن الإدارة ملزمة بإلغاء قرار غير تنظيمي غير منشئ للحقوق عندما يصبح هذا الأخير غير مشروع بفعل تغيّر الظروف القانونية أو الواقعية.

وفي مرحلة لاحقة رجع مجلس الدولة الفرنسي عن هذا التوسع في تطبيق نظرية التغيّر في الظروف على القرارات غير التنظيمية، واعتبر في قضية Élections cantonales de Chaufailles<sup>(6)</sup> أنه خلافاً للقرارات التنظيمية فإن القرارات غير التنظيمية سواء أكانت منشئة للحق أم غير منشئة له، يمكن المنازعة بصحتها سواء عبر دعوى مباشرة أو عبر الدفع بعدم المشروعية فقط خلال مهلة المراجعة القضائية. ثمّ في قضية

(1) Petit, Yves - Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes adm. Precité ..p1312

(2) C.E. 25 mai 1979, Mme Bayret, Rec. Cons. d'Ét. P239 – Cité par Delvolvé, Pierre – l'Acte administratif - Sirey1983 p246 n°621

(3) Auby- L'Abrogation des actes administratifs – A.J.D.A. 1967 p 139

(4) Auby- note sous C.E. 2 Dec. 1960, Dame Franc, D. 1962 p7

(5) C.E. 30 novembre 1990, Association Les Verts, A.J.D.A.1991 p155

(6) C.E.30 novembre 1990, Élections cantonales de Chaufailles, Rec. Cons. d'Ét. P155

Front Calédonien<sup>(1)</sup> اعتمد مجلس الدولة المبدأ المستخلص من نظرية الحقوق المكتسبة وحرمة القرارات الفردية، فلم يأخذ بأي أثر لتغيير الظروف على القرارات الفردية، وأشار إلى أنه إذا كان يعود لكل ذي مصلحة طلب إلغاء قرار غير تنظيمي ... فيشترط لذلك أن لا يكون هذا القرار قد أنشأ حقوقاً". وأيضاً في قضية Land de Sarre<sup>(2)</sup> لم يأخذ مجلس الدولة الفرنسي، بنظرية تغيير الظروف الواقعية أو القانونية، ورفض تطبيق المادة الثالثة من المرسوم ٨٣/١٠٢٥ على القرارات غير التنظيمية. ونخلص للقول إلى أنه بالنسبة للقرارات الفردية اعتبر مجلس الدولة أن تغيير ظروف القانون أو الواقع يسمح للإدارة بالرجوع عن قرارها<sup>(3)</sup> بل وحتى إلزامها على إلغاء قراراتها غير المشروعة إذا طلب أصحاب الشأن ذلك، ومع ذلك يجب مراعاة القواعد العامة لإلغاء وسحب القرارات الإدارية، فبعض القرارات حتى ولو اتخذت في ظروف معينة تنشى حقوقاً نهائية لا تسمح لتغيير الظروف بإعادة النظر فيها<sup>(4)</sup>. كما أقر مجلس الدولة أنه استناداً لحكم Despujol فإن صحة القرارات غير التنظيمية يمكن أن تثار بفعل الظروف الواقعية أو القانونية اللاحقة على صدورها<sup>(5)</sup>. كما يمكن الإستنتاج بأن الإدارة ملزمة بإلغاء القرار غير التنظيمي الذي أصبح غير مشروع<sup>(6)</sup>. أما في حالة القرارات غير التنظيمية وغير المشروعة منذ صدورهما، فلا يطبق المبدأ المستخلص من حكم Alitalia وطلب الإلغاء لا يكون مقبولاً إلا إذا لم يكن هذا القرار قد أصبح نهائياً<sup>(7)</sup>.

(1) C.E. 10 mai 1995, Front Calédonien, Req. n° 104378

(2) C.E. 26 février 1996, Land de Sarre, Dr. Adm. 1996, Comm. 195

(3) Ferrari – Note sous C.E. Ass. 8 janvier 1971, Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales des Alpes – maritimes, A.J.D.A. 1971p161

(4) C.E. 30 novembre 1990, Association les verts, Rec p239 – cf C.E. 22 mars 1999, SA Drumont Aménagement, Dr. adm. 1999, comm.. n° 123

(5) C.E. 25 mai 1979, Bayret, J.C.P. 1980, II, 19277

(6) C.E. 30 novembre 1990, Association Les Verts, A.J.D.A. 1991 p155

(7) C.E. 30 novembre 1990, Élect. Cant. Chauffailles, Rec. Cons. d'Ét. P342



## القسم الثالث: نتائج رفض الإدارة الإستجابة لطلب الإلغاء

عندما ترفض الإدارة إلغاء القرار التنظيمي غير المشروع بعد تقديم طلب إليها بهذا المعنى، سواء أكان هذا الرفض صريحاً أم ضمنياً، يحق للمستدعي أن يطعن بهذا الرفض أمام القضاء الإداري لعله تجاوز حد السلطة، ويقوم القاضي في هذه المراجعة بممارسة الرقابة العادية، ويتأكد بشكلٍ خاصٍ في ما إذا كانت عدم المشروعية المثارة حقيقية، سواء أكانت عدم المشروعية ملاحقة للعمل منذ صدوره أم نتجت عن تغييرٍ في الظروف الواقعية أو القانونية، ويلاحظ أنه في حالات عديدة لم يأخذ القاضي بعين الإعتبار التغير في الظروف، حيث لم يجد في هذا التغيير مبرراً لإلغاء القرار التنظيمي<sup>(1)</sup>.

### الفقرة الأولى:

الإبطال القضائي لقرار رفض إلغاء النظام الإداري غير المشروع  
النبة الأولى: حق اللجوء إلى القضاء

يعتبر حق مراجعة القضاء من الحقوق الأساسية، أو هو حق من حقوق الإنسان الطبيعية، ولا يمكن إنكار أن هذا الحق هو من الأولويات إذ يؤمن الحماية للحقوق الأخرى، فلا يوجد دولة قانون بدون تأمين الضمانة القضائية لهذه الحقوق، حيث يعتبر حق مراجعة القضاء الميزة الأساسية لكل مجتمع مؤسس على احترام حكم القانون، واللجوء إلى القضاء ليس فقط حق، بل هو واجب في بعض الأحيان. كما

<sup>(1)</sup> C.E.24 avril 1968, Association des anciens élèves de l'école supérieure du bois, Rec. Cons. d'Ét. P843 – et C.E. 29 avril 1980, Union national des syndicats départementaux des bouchers et charcutiers, Rec. Cons. d'Ét. P594- Cité par Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 –Art. Pré p1529, Note n°72

يعتبر حق اللجوء إلى القضاء أحد متفرعات حق الدفاع، ويوجب على الدولة تسهيل مهمة الأفراد باللجوء إلى القضاء وتأمين واجب الحماية القضائية، كما تتعدّد مسؤولية الإدارة في حالة سوء عمل مرفق القضاء<sup>(١)</sup>.

ولم يتردد المجلس الدستوري الفرنسي في إقرار دستورية حق المواطن في اللجوء إلى القضاء، حيث اعتبر أن المادة ١٦ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن قد فرضت عدم المس بحق كل مواطن بمراجعة القضاء، وهو ما سُمّي الضمانة الأساسية للحقوق والتي لها قيمة دستورية استناداً للمادة ١٦ المذكورة أعلاه، وقد كرّس المجلس الدستوري هذا المبدأ بعدة قرارات<sup>(٢)</sup>، مركزاً على أن هذا المبدأ لا يجب أن يكون موضع مخالفة أو اعتداء جوهري<sup>(٣)</sup>.

ولم يكن المجلس الدستوري اللبناني<sup>(٤)</sup> بمنأى عن هذا الميدان، فقد حكم بأن "حق مراجعة القضاء هو حق من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية".

ولمحكمة العدل الأوروبية رأي، بأن المراجعة القضائية ضد القرارات التي تتخذها السلطات الوطنية والتي تشكل مساساً بحق كرسه القانون الإتحادي، هو مبدأ عام للقانون الإتحادي لا يجوز مخالفته أو التعرض له<sup>(٥)</sup>.

وبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فقد أقرّ بأن مساس أي قرار إداري بحق الأفراد باللجوء إلى المراجعة القضائية هو إنكار لمبدأ ذي قيمة دستورية<sup>(٦)</sup>. وفي قضية Magiera اعترف مجلس الدولة الفرنسي بحق كل مواطن بالمراجعة الفاعلة أمام

(١) Renoux – Le Droit au recours juridictionnel – J.C.P. 1993 N° 3675

(٢) C.C n° 93-325, 31 aout 1993, et C.C n° 93-327, 19 novembre 1993 – C.C. 9 avril 1996, Autonomie de la polynesie française- /a.J.D.A.1996 p371- C.C. 23 juillet 1999, Couverture maladie universelle, J.C.P.2000,I,n°213

(٣) C.C. n°94-335, 21 janvier 1994– Cité par Deviller – Urbanisme et aménagement - R.A 1994 p75

(٤) المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ بإبطال نص الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون رقم ٢٢٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١

(٥) C.J.C.E. 15 mai 1988, Johnston c/ Chief constable of the Royal Ulster Constabulary, Rec. p1663

(٦) C.E. 29 juillet 1998, Snd. Des avocats de France, A.J.D.A.1998 p1019

محكمة وطنية واستند في حكمه إلى الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تنص على " أن لكل شخص الحق في أن تسمع دعواه هيئة محكمة بصورة عادلة وعلنية وخلال مهلة معقولة، ... ".  
والمادة ١٣ من هذه الاتفاقية التي تنص على أن: " لكل شخص تنتهك حقوقه وحرياته التي تكفلها هذه الاتفاقية، الحق في مراجعة مجددة أمام محكمة وطنية، حتى ولو كان هذا الانتهاك قد حصل عبر هيئة أثناء ممارستها وظائفها الرسمية"<sup>(١)</sup>.

وهذا الموقف تبناه أيضاً مجلس شورى الدولة اللبناني في قضية السفير غصن<sup>(٢)</sup> ومما جاء في حيثياته: " بما أن قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠ قد أبطل نص الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون رقم ٢٢٧ الصادر بتاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ والتي تنص على ما يلي: " لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس لقضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض "

"وبما أن المجلس الدستوري اعتبر حق مراجعة القضاء هو حق من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية

"وبما أن حرمان الأفراد من حق مراجعة القضاء وبالتالي من حق الدفاع يعتبر ماساً بحق دستوري وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية

"وبما أن قرارات المجلس الدستوري هي إذن ملزمة للقضاء كما للسلطات العامة، وهذا يعني أن إبطال المجلس لنص تشريعي لا يؤدي فقط إلى بطلان هذه القاعدة، بل ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية ، لأن هذه القاعدة تكون قد خرجت من الإنتظام العام القانوني بصورة نهائية بحيث لا يستطيع القضاء سواء القضاء العدلي أو الإداري

(١) C.E.Ass.28 juin 2002 Magiera , A.J.D.A.2002 p599

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٢٠٠١/٧١-٢٠٠٢ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠١ الدولة/ السفير الياس غصن - مجلة الدراسات القانونية في جامعة بيروت العربية لعام ٢٠٠٢ ص ٥٢٥- تعليق الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ص ٥٥١.  
وأقرأ أيضاً: قباني، خالد - دور مجلس شورى الدولة في الرقابة على دستورية القوانين.. مجلة الحياة النيابية عدد ٤٣ حزيران ٢٠٠٢ ص ١٠٣. راجع أيضاً: فرحات، فوزت- تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم ٧١ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠١- مجلة الحياة النيابية عدد ٤٢ آذار ٢٠٠٢ ص ٩٩

أن يطبق نصاً مخالفاً للقاعدة أو المبدأ الذي أقره المجلس الدستوري، وذلك احتراماً لمبدأ الشرعية وخاصة لمبدأ تسلسل أو تدرج القواعد القانونية".  
وإذا عدنا للاتفاقيات الدولية نجد أنها كرست مبدأ حق اللجوء إلى القضاء خاصة المادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>(١)</sup>، والمادة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية<sup>(٢)</sup>، والمواد ٦ و ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>(٣)</sup>.

### النبذة الثانية: المنازعة في قرار الإلغاء

تحدثنا في بداية هذا الفصل عن ضرورة المراجعة الإدارية المسبقة من أجل طلب إلغاء قرارٍ تنظيميٍّ غير مشروع، وأن رفض الإدارة الإستجابة لهذا الطلب يؤلّف قراراً قابلاً للطعن لتجاوز حد السلطة، وهو ما يُطلق عليه تسمية ربط النزاع، الذي يعتبر من المبادئ الثابتة بالنسبة لمراجعات الإبطال وقاعدة أساسية في قانون أصول

(١) تنص المادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: " لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه من أعمال فيها اعتداء على حقوقه الأساسية التي يمنحها له الدستور أو القانون"  
(٢) انضم لبنان إلى الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان المدنية والسياسية بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٩/١ وفقاً لأحكام المادة ٥٨ من الدستور. وتنص المادة ١٤ منه: "١- لكل أمام القضاء سواء، ويكون لكل إنسان حق في أن تنتظر قضيته محكمة مختصة مستقلة نزيهة تكون منشأة بحكم القانون وتتولى الفصل في أية تهمة جرمية توجه إليه أو أية دعوى مدنية تتناول حقوقه والتزاماته..."  
٣- يكون لكل متهم بجريمة أثناء النظر في قضيته حق التمتع على قدم المساواة بالضمانات الدنيا التالية:  
(أ)- إعلامه سريعاً وتفصيلاً وبلغاً يفهمها بطبيعة التهمة الموجهة إليه وبأسبابها.  
(ب)- إعطاؤه الوقت الكافي والتسهيلات الكافية لإعداد دفاعه والاتصال بمدافع يوكله للدفاع عنه.  
(ج)- محاكمته دون تأخير لا مبرر له.  
(د)- محاكمته حضورياً وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو بواسطة مدافع يختاره لذلك، وإعلامه بحقه في أن يكون له مدافع، إن لم يكن له مدافع، وتزويده عندما تقتضي مصلحة العدالة ذلك، بمدافع يعين له حكماً ومجاناً إن كان لا يستطيع مكافأته على أتعابه.  
(هـ)- مناقشة شهود الاتهام، من جانبه أو جانب غيره، وتأمين حضور وسماع شهود النفي أو الدفاع بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام.  
(و)- تزويده مجاناً بترجم شفوي حال عدم فهمه أو تكلمه اللغة المستعملة في المحكمة.  
(ز)- عدم إكراهه على الشهادة ضد نفسه أو الاعتراف بجرمه.  
٤- يراعى، في حالة الأحداث، إتباع الإجراءات المناسبة لسنهم ومدى الحاجة إلى تأهيلهم.  
٥- يكون لكل مدان بجريمة حق الطعن وفقاً للقانون، أمام محكمة الدرجة الأعلى في الحكم الصادر بإدانتته وعقابه..."  
(٣) تنص المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية: " لكل شخص الحق في أن ينظر في قضيته بشكلٍ عادل وعلناً ضمن مهلة معقولة، من قبل هيئة مستقلة وغير منحازة...".  
أما المادة ٣ فتتنص على أن: " لكل شخص تكون حقوقه وحرياته المنصوص عنها في هذه الاتفاقية قد انتهكت، له حق اللجوء إلى مراجعة فاعلة أمام محكمة وطنية، حتى ولو كان هذا الانتهاك قد حصل على يد شخص أثناء ممارسته لوظيفته الرسمية.

المحاكمات الإدارية وأنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يتقدم بدعوى أمام مجلس شورى الدولة إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة المختصة (المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني)، وهو ما تنص عليه أيضاً المادة R421-1 من مدونة القضاء الإداري الفرنسي<sup>(١)</sup> و"أما إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقَدّم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة إيصالاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه. وإذا لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه، اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض". (المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني). وهو ما تنص عليه أيضاً المادة R 421-2 من مدونة القضاء الإداري الفرنسي مع اختلاف في المهل، حيث هي في فرنسا أربعة أشهر بينما هي في لبنان شهران<sup>(٢)</sup>. وأما "مهلة المراجعة فهي شهران..... وإذا كان القرار الإداري قراراً ضمناً بالرفض ناتجاً عن سكوت الإدارة فمهلة الشهرين المنصوص عليها في الفقرة السابقة تبتدئ اعتباراً من انتهاء المدة المعينة في المادة ٦٨. وإذا صدر قرار صريح قبل انتهاء مهلة الشهرين المذكورة تسري من جديد منذ هذا القرار مهلة المراجعة وإذا صدر هذا القرار بعد انقضاء مهلة الشهرين فلا يكون من شأنه بدء مهلة جديدة.... ولا تقبل الدعوى المقدمة بعد انقضاء المهلة". (المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني). والنص المقابل في مدونة القضاء الإداري الفرنسي هو نص الفقرة الثانية من المادة R-421-2<sup>(٣)</sup>.

(١) Art. R421-1 du code de justice administrative- partie réglementaire- décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 : "Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée".

(٢) Art. R421-2: "Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet".

(٣) Art.R-421-2 alinéa2: "Les intéressés disposent, par se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période de quatre mois susmentionnée. Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du pourvoi".

ويعتبر الإجتهد أن عدم وجود قرار إداري صريح أو ضمني ليكون موضوعاً للطعن يجعل المراجعة مردودة شكلاً<sup>(١)</sup>. لذا اقتضى الأمر في حال عدم صدور قرار صريح عن الإدارة، أن يعمد صاحب العلاقة إلى ربط النزاع مع المرجع الصالح بغية الحصول على قرار صريح أو ضمني بشأن موضوع المراجعة<sup>(٢)</sup>.

ويفتح رفض الإدارة الإستجابة لطلب الإلغاء إمكانية التقدم بمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة ضد هذا الرفض<sup>(٣)</sup>. ففي حكم Cabanié<sup>(٤)</sup> رد مجلس الدولة مراجعة السيد Cabanié لأنه أهمل تقديم مراجعة إدارية مسبقة أمام رئيس البلدية يطلب فيها الغاء أو تعديل هذا القرار التنظيمي، قبل التقدم بطلب أمام المحكمة الإدارية في Toulouse لابطل قرار رئيس بلدية Pamiers تاريخ ٢٠/٥/١٩٥٥.

وقد طُرحت إشكالية تتعلق بالطرق غير المباشرة للمنازعة بقرار نهائي، وحل هذه الإشكالية مهم جداً، لأنه يطرح مسألة حجية القرار المقضي به، ذلك أن الصفة النهائية للقرارات الإدارية قد خلقت مشاكل قاسية، لأن النظام الإداري لا يلتغي بصورة تلقائية إذا تغيرت الظروف التي بررت وجوده، كما لا تستطيع الإدارة سحبه بأثر رجعي لتعارض ذلك مع مبدأ الإستقرار القانوني. وهذا ما فرض العمل على التخفيف من مبدأ الحجية النهائية للقرار المقضي به، وبشكل خاص في إطار النصوص التنظيمية النهائية<sup>(٥)</sup>. وقد أوجد مجلس الدولة الفرنسي منذ عامي ١٩٢٩-١٩٣٠ حلاً ذكياً لهذه المشكلة المعقدة، في معرض منازعة تتعلق بتقدير صحة نص تنظيمي حيث اعتبر أن تغير الظروف لا تسمح بالمس بشكل مباشر بالنص التنظيمي، ولكن يعود لذي المصلحة أن يطلب من الإدارة الرجوع عنه، وإذا امتنعت فإنه يستطيع الطعن بقرار الرفض الضمني أو الصريح أمام مجلس الدولة<sup>(٦)</sup>.

(١) راجع مثلاً: شوري لبنان قرار ٥٨ تاريخ ١٩٥٩/٣/٩ حداد/ الدولة- المجموعة الإدارية ١٩٥٩ ص ٧١  
C.E.8 juin 1998, Minvielle, Code administratif, 27<sup>e</sup> édition Dalloz 2003 p530

(٢) راجع مثلاً: شوري لبنان قرار رقم ١١٣ تاريخ ١٩٨٥/٢/٢١ - سليمان / مصلحة كهرباء لبنان- مجلة القضاء الإداري ١٩٨٦ ص ٩١

(٣) Bailly – l'Acte réglementaire illégal et le décret du 28 novembre 1983 – Art. Pré p1529

(٤) C.E. 25 mai 1973, Sieur Cabanié, Rec. Cons. d'Ét. P367

(٥) Schwartzberg — l'Autorité de chose décidée - op.cit. p374

(٦) C.E. 26 Janvier 1929, Abbé Retailleau, Rec. Cons. d'Ét. P109

وتكرّس هذا الإتجاه بشكلٍ أكثر صراحة في قرار Despujol<sup>(1)</sup>، وهذه المراجعة غير المباشرة تُترجمُ إرادة مجلس الدولة بتدعيم إجتهاده المتحرر، والمتعلق بمهل مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، وقد فتح هذا الحكم السبيل أمام زوال قاعدة عدم قبول المراجعة المقدمة خارج المهلة، كما أضاف وسيلة إلى سلسلة الإجراءات التي تمدد المهل، أو تعيد إحياءها، محررة المستدعين من خطر سقوط الحق بإنقضاء المهل<sup>(2)</sup>. وبموجب هذه المداورة في الأصول الذكوية والقليلة التعقيد، فإن مهلة المراجعة تجد نفسها بشكل عملي قد افتتحت مجدداً، وهذا ما يفتح ثغرة في مرمى الاستحالة المبدئية بتقديم مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة ضد قرار انقضت مهل الطعن فيه، وذلك تحت غطاء إبطال قرار رفض الإدارة للتعديل أو الإلغاء<sup>(3)</sup>.

فإذا كان المستدعي لا يستطيع تقديم مراجعة مباشرة ضد النص التنظيمي، حيث لا يملك القاضي سلطة إبطاله، بل يمكن أن تُرفع أمام المجلس مراجعة غير مباشرة موجهة ضد قرار السلطة الإدارية، التي رفضت تعديل أو إلغاء هذا القرار<sup>(4)</sup>، ولكن النتيجة العملية، هي بشكلٍ مطلق متشابهة: حيث يعلن القاضي إبطالاً، يتيح الفرصة لإحداث تعديل أو إلغاء تملك الإدارة وحدها صفة تقرير اتخاذه<sup>(5)</sup>. والهدف من هذا الحل هو تخفيف حدة قاعدة مهل المراجعة المفتوحة في مواجهة النصوص التنظيمية، عندما سُمح لكل ذي مصلحة سقط بإنقضاء المهل حقه في الطعن بهذا القرار، بأن يتقدم بمراجعة ضد رفض الإدارة إلغاء هذا القرار أو تعديله، وبنفس الوقت وضع على عاتق الإدارة موجب تكييف أنظمتها مع التطورات المستجدة وذلك تحت رقابة القضاء<sup>(6)</sup>.

(1) C.E. 10 Janvier 1930, Despujol, D. 1930,3,16

(2) Alibert, Note sous C.E. 10 Janvier 1930, Despujol, D.1930,3,41

(3) Waline note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture/Simonnet R.D.P. 1964 p 455

(4) Auby – L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p136

(5) Auby – L'Influence du changement des circonstances sur la légalité des actes adm... Art. Pré p446

(6) Braibant Concl sous C.E. 10 Janvier 1964, Min. de l'Agric. C. Simonnet, R.D.P. 1964 p187

## الفقرة الثانية:

### وسائل الطعن غير المجدية<sup>(١)</sup>

وسمّاها مجلس الشورى اللبناني الأسباب غير المنتجة أو الأسباب بلا فائدة أو عديمة التأثير، بأنها الأسباب غير القابلة أن تؤخذ بالاعتبار من قبل القاضي وأن تُذكر ويُردُّ عليها بصورة صريحة في الحكم، إذ باستطاعة القاضي أن يردّها أو يسقطها دون نكرها صراحة فالأسباب غير المنتجة هي بلا فائدة وليس من شأنها أن يكون لها أي تأثير على حلّ الدعوى<sup>(٢)</sup>. لتوضيح مجال تطبيق الطعون غير المجدية، نبحت بصورة مختصرة مجال تطبيق هذه النظرية في إطار المنازعة في قرار إلغاء الأنظمة غير المشروعة ( النبذة الأولى)، ثم في إطار طلب إلغاء هذه الأنظمة (النبذة الثانية).

### النبذة الأولى: إبطال قرار إلغاء النظام الإداري غير المشروع

إذا كان النظام الإداري غير مشروع وعمدت الإدارة إلى إلغائه، وارتكبت في أثناء إلغائه مخالفة جعلت قرار الإلغاء مشوباً بعيبٍ ما، فهل يؤثر هذا العيب على إلغاء النظام الإداري غير المشروع، وهل يكون قرار الإلغاء عرضةً للإبطال لتجاوز حد السلطة، مع أن هذا الإلغاء يهدف للعودة إلى قواعد المشروعية؟

قرار الإلغاء هو ككل قرار إداري قابل لأن يكون محلاً للمنازعة في مشروعيته أمام القضاء الإداري. ولا تمثل هذه المنازعة خاصية مميزة، ونشير أنه عندما يكون الإلغاء إلزامياً بالنسبة للإدارة، فإن عيوب عدم الإختصاص أو عيب الشكل أو تحوير السلطة تكون مستبعدة من قبل القاضي، باعتبارها وسائل غير مجدية في النزاع. فعندما تقرر الإدارة إلغاء قرار تنظيمي غير مشروع ونهائي، ويدخل ضمن اختصاص الإدارة المقيدة، فإن قرارها يجب أن يكون متماشياً مع نظرية الوسائل غير المجدية، حيث

<sup>(١)</sup> يُطلق عليه في فرنسا تسمية "Moyens inopérants" أما في مصر فيسمى "الأسانيد غير المنتجة".  
<sup>(٢)</sup> شوري لبنان- قرار رقم ٤٩٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨- الدكتور كمال عرب/ الدولة-وزارة الصحة- غير منشور.



رفض مجلس الدولة طلبات الإبطال المستندة إلى أسباب صحيحة، ولكن ليس لها أي أثر على موضوع النزاع<sup>(١)</sup>.

وعندما تكون سلطة الإدارة مقيدة فإن كل الوسائل التي يثيرها المستدعي، حتى ولو كانت مرتكزة على أسباب صحيحة، فإنها لا تؤدي تلقائياً إلى إبطال القرار المنازع فيه، وبالفعل فإن وجود عيب في هذا القرار لا يؤدي إلى الإبطال في ما إذا كانت الإدارة ملزمة بالتصرف في هذا الإتجاه. ويمكننا أن نميز بين ثلاثة أنواع من الوسائل غير المجدية التي لم تتوقف عن التطور منذ عام ١٩٥٠. وهذه الفئات هي: ١- وسائل الطعن غير المرتبطة بأي علاقة بالنزاع القائم - ٢- وسائل الطعن التي تصطدم بنص تشريعي - ٣- وسائل الطعن الموجهة ضد قرار تكون الإدارة ملزمة باتخاذها<sup>(٢)</sup>.

ويهمنا التوقف عند وسائل الطعن غير المجدية الموجهة ضد قرار تكون الإدارة ملزمة باتخاذها، على اعتبار أنه عندما تكون الإدارة ملزمة باتخاذ قرار بإلغاء النظام الإداري غير المشروع، وعمدت فعلاً إلى القيام بإلغاء هذا التنظيم فإن وسائل الطعن غير المجدية التي توجه إلى قرار الإلغاء لا يكون لها أي أثر على مشروعيتها ونهائيتها. وقد ربط غالبية الفقهاء نظرية الوسائل غير المجدية في هذه الحالات، بوجود الاختصاص المقيد للإدارة بإلغاء هذه الأنظمة. فالقاضي يطبق المبدأ الذي بموجبه "أن السلطة الإدارية تملك المجال الواسع من أجل تصحيح أخطائها"<sup>(٣)</sup>، أو استناداً لقاعدة "أن الإدارة غير ملزمة بتطبيق الأنظمة غير المشروعة"<sup>(٤)</sup>. وأيضاً فإن من نتائج ممارسة الإدارة لسلطتها الإستثنائية والتنظيمية، انها تستطيع ان تلغي في كل وقت الأنظمة العامة عندما تكون هذه الأنظمة غير مشروعة. لذا فإذا ما قررت الإدارة بصورة تلقائية ممارسة سلطتها التنظيمية من أجل تطبيق المشروعية، فهي تستفيد من الحماية والتغطية القضائية اللازمة حتى ولو كانت الجهة التي ألغت الأنظمة غير

(١) Auby - L'Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p136

(٢) Auby- Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative- A.J.D.A.1960 p5

(٣) Ceora - Note sous C.E. 12 mai 1976 , Leboucher et tarandon , A.J.D.A.1977 p261

(٤) Auby -Note sous C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions- Dalloz 1982 p42

المشروعة غير مختصة، ولا تكون قد ارتكبت تجاوزاً لحد السلطة عندما تضع حداً للأنظمة غير المشروعة<sup>(١)</sup>.  
وقد تكون هذه الوسائل غير المجدية مرتبطة بالمشروعية الخارجية أو بالمشروعية الداخلية للقرار.

#### ١- وسائل الطعن غير المجدية المرتبطة بالمشروعية الخارجية للقرار:

في حكم Leboucher et tarandon<sup>(٢)</sup> طَبَّقَ مجلس الدولة نظرية الوسائل غير المجدية في ما يتعلق بالمراجعة المقدمة ضد قرار إلغاء الأنظمة غير المشروعة، معتبراً أن الإدارة بهذا الإلغاء لم ترتكب تجاوزاً لحد السلطة، وهذا القرار لا يمكن المنازعة به بسبب عدم الإختصاص أو خطأ في الشكل أو في الأصول. كذلك طبق مجلس الدولة هذه النظرية على الحالة التي لا تحترم فيها الإدارة بعض القواعد الإجرائية المتعلقة بموجب القيام بالإستشارة المسبقة قبل إصدار قرار الإلغاء<sup>(٣)</sup>.

#### ٢- وسائل الطعن غير المجدية المرتبطة بالمشروعية الداخلية

للقرار:

في حكم Cooperative laitière de Belfort<sup>(٤)</sup> طَبَّقَ مجلس الدولة نظرية الوسائل غير المجدية في ما يتعلق بالمراجعة المقدمة ضد قرار إلغاء الأنظمة غير المشروعة، حتى لو كان مشوباً بعبء عدم المشروعية الداخلية المتمثلة بالخطأ في القانون ، وعليه فالإدارة التي تلغي نظاماً إدارياً غير مشروع لا تكون قد ارتكبت عدم مشروعية حتى ولو كانت مستندة في قرار الإلغاء على سبب خاطئ في القانون. حيث أنه إذا لم تكن هناك نصوص تشريعية أو تنظيمية تعطي المحافظ حق إصدار قرار تحديد نسب توزيع

(١) Feffer et Pinault – Note sous C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions – A.J.D.A.1981 p245

(٢) Ceoara – Note sous C.E. 12 mai 1976 , Leboucher et tarandon , A.J.D.A.1977 p261

(٣) C.E. 13 juillet 1962, Syndicat des taxis gapençais, Rec. Cons. d'Ét. P477

(٤) C.E. 6 Novembre 1959, Cooperative laitière de Belfort, Rec. Cons. d'Ét.p581

انتاج الحليب في ما بين المؤسستين العاملتين في Belfort، وإذ أدرك المحافظ عدم مشروعية قراره بعد تقديم مراجعة إدارية بهذا الصدد من المستدعي عمد المحافظ إلى تعديل القرار الأول وإلغاء القرار الثاني، وكان قرار الإلغاء موضع طعن أمام مجلس الدولة الذي أقر بأن الإدارة غير ملزمة بإلغاء القرار بعد انقضاء مهل الطعن القضائية، ورأى أن الخطأ في القانون الذي وقع فيه المحافظ عند تقريره هذا الإلغاء ليس له تأثير على مشروعية المادة الثانية منه محل الطعن.

النبذة الثانية: في مجال طلب إلغاء الأنظمة غير المشروعة يؤدي تطبيق هذا المبدأ موضوع رسالتنا إلى إلزام الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة، فما المقصود بعدم المشروعية، خاصة وأن القرار المطلوب إلغاؤه قد يكون قد مرَّ عليه فترة طويلة من الزمن، فهل نكتفي بعدم المشروعية من حيث الموضوع أم نطبق جميع الحالات التي تجعل القرار غير مشروع سواء من حيث الشكل أو الإختصاص أو السبب أو الغاية؟

عُرِفَت وسائل الطعن غير المجدية، بأنها الطعون التي ليس من طبيعتها إحداث أي أثر في حل هذا النزاع، حتى ولو كانت صحيحة ومقبولة. لذا لم يكن مفاجئاً أن يصنّفها القضاء بأنها الوسائل التي لا تؤثر على شرعية القرار<sup>(1)</sup>.

يجيب على هذه الأسئلة قاعدة وسائل الطعن غير المجدية، فالتوسع في تفسير اسباب الإبطال غير مبررٍ وغير منطقيٍّ أيضاً، فلو أن نظاماً إدارياً صدر منذ أكثر من مئة عام وكان مشوباً بعيبٍ شكلي، فهل هذا العيب الشكلي سيبرر إلغاءه، أم أن الفترة الزمنية الطويلة تُغطي هذا العيب وتغضي النظر عنه؟

هنا يأتي دور وسائل الطعن غير المجدية الذي سيبيح للقضاء الإداري أن يفاضل بين الحالات المعروضة أمامه، ليكون هدفه المحافظة على المشروعية وليس هدم القواعد الإدارية وإشاعة الفوضى في النظام القانوني<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Auby- Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative- A.J.D.A.1960 p5

وقد عرضت مسألة على مجلس الدولة الفرنسي في قضية M.Ba<sup>(1)</sup>، حيث طلب المستدعي إبطال المادة الثانية من مرسوم رقم ٥٤/٢٤ تاريخ ١٩٥٤/١/٩، وقد استند المستدعي إلى حكم Alitalia حيث تقدم من رئيس مجلس الوزراء، بطلب إلغاء هذه المادة وعندما رُفض طلبه طعن أمام مجلس الدولة بقرار الرفض وطلب إلزام الإدارة بإلغاء هذه المادة. أما سبب الإلغاء الذي قدمه المستدعي فهو مخالفة هذا المرسوم لقاعدة الإختصاص الزمني، حيث فوّض قانون ١٩٥٣/٧/١١ الحكومة اتخاذ المراسيم الضرورية في مجلس الوزراء لتعديل الباب الثاني من قانون ١٩٤٨/٨/١٧، ومنح الحكومة مهلة حتى ١٩٥٣/١٢/٣١ لإصدار هذا المرسوم ولكن الحكومة أصدرت هذا المرسوم بتاريخ ١٩٥٤/١/٩، أي بعد انقضاء المهلة الممنوحة لها. وقد رد مجلس الدولة هذه المراجعة معتبراً أن عدم احترام المرسوم المهلة المحددة لصدوره لا تستتبع عقوبة الإبطال.

#### الفقرة الثالثة:

أثر إبطال قرار رفض إلغاء الإدارة التنظيم غير المشروع

عندما نكون أمام نظام إداري غير مشروع، وتقدم ذوا المصلحة بطلب إغائه أمام السلطة الإدارية، ولم تجب الإدارة على طلبهم ونشأ عن سكوتها قرار ضمني بالرفض، وكان هذا القرار محلاً لمراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة. فإن إبطال القضاء لهذا الرفض ينشئ موجباً على عائق الإدارة بالقيام بالإلغاء أو التعديل الذي يعيد التنظيم الإداري مطابقاً للمشروعية، والتأخر أو عدم التصرف يترتب المسؤولية الإدارية

(1) Delvolvé, Pierre – De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux – Dalloz1984 Chron P144

(2) C.E. 31 mars 1999, M. Ba, Droit administratif-Juris classeur - Mai 1999 Comm.132 p19

كما يمكن أن يكون محلاً لطلب فرض الغرامة الإكراهية<sup>(1)</sup>، إذا لم تنفذ الأمر الذي وجهه إليها في هذا الصدد.

#### النبذة الأولى: المطالبة بالتعويض

إذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم القضائي الذي أبطل قرار رفض إلغاء الأنظمة الإدارية، فإن هذا الرفض يمثّل دائماً تجاوزاً لحد السلطة مما يعطي المحكوم له الحق في اللجوء إلى القضاء والمطالبة بالتعويض عن هذا الرفض.

يعتبر حكم Laurelli<sup>(2)</sup> الحالة الأمثل لبحث قضية التعويض عن رفض الإدارة إلغاء نظام إداري أصبح غير مشروع بفعل تغيير الظروف الواقعية، وتتلخّص الوقائع بمطالبة السيد Laurelli بالتعويض عن الخسارة اللاحقة به من جراء عدم ملاءمة الأنظمة الإدارية مع التطورات الهامة التي عرفها القطاع الزراعي في جزيرة Corse حيث يملك ١٥٠ هكتاراً من الأراضي الصالحة للزراعة.

وكانت النقطة الأساسية محل البحث تتمثل في معرفة إمكانية تطبيق قضاء Despujol، خاصة وأن الإدارة برفضها تعديل الأنظمة التي جعلتها الظروف الواقعية الجديدة، عقيمة وبالية، تكون قد ارتكبت عدم مشروعية من طبيعتها فتح باب المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق من جراء الإبقاء على هذه الأنظمة.

وأشار مفوض الحكومة إلى أن اجتهاد المجلس مستقرّ حول مسألة أن السلطة التنظيمية ملزمة باحترام المبادئ المكرسة باجتهاد المجلس، والتي نص عليها مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ وخاصة المادة الثالثة منه، ...، وبمواجهة هذه الوضعية رأى مفوض الحكومة أن من الثابت خلال ٥٦ عاماً من تطبيق اجتهاد Despujol، لم يكن أمام الاجتهاد فرصة التطبيق في حقل التعويض للنتائج المستخلصة من هذا المبدأ والمطروحة في ما خص قضاء الإبطال. وأشار مفوض الحكومة إلى أن مجلس الدولة قد حكم بالتعويض على أساس مسؤولية الدولة عن رفضها تعديل القرارات المتعلقة

<sup>(1)</sup> Auby - Note sous C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions- Dalloz 1982 p41

<sup>(2)</sup> C.E. 5mai 1986, Laurelli, A.J.D.A. 1986, p510

بتصدير الأسماك رغم تغيّر الظروف الواقعية<sup>(١)</sup>. وفي قضية ثانية تتعلق بطلب تعديل نظام العمل الجمركي، رأى المجلس أن عدم توفر شروط تطبيق حكم Simmonet يجعل من رفض تعديل الأنظمة القائمة تصرفاً مشروعاً وتستبعد في هذه الحالة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ<sup>(٢)</sup>.

وهكذا يكون مقبولاً المطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن تغيّر الظروف الواقعية التي جعلت الأنظمة القائمة غير مشروعة. ولكن وفقاً لاجتهاد المجلس فإن هناك حالات عديدة تعيق المطالبة بالتعويض عن تغيّر الظروف الواقعية، وهذه الحالات هي:

- ١- إذا كانت عدم المشروعية التي تشوب القرار التنظيمي لم تكن المسببة للضرر، ولم يكن لها أي أثر على الأوضاع الواقعية<sup>(٣)</sup>.
  - ٢- إذا لم يكن هذا الضرر إلا طارئاً وعرضياً<sup>(٤)</sup>.
  - ٣- إذا لم تتوافر الرابطة السببية بين حالة عدم المشروعية والضرر الحاصل<sup>(٥)</sup>
- إلا أن حكماً لمجلس شوري الدولة اللبناني رفض بموجبه منح المستدعي تعويضاً عن إلغاء أنظمة إدارية معتبراً أن: "قيام الإدارة بإلغاء القرارات الوزارية الصادرة تطبيقاً لأحكام قانون السير الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١٤٠، لا يوجب عليها تعويض المستدعي عما أصابه من أضرار جراء هذا الإلغاء"<sup>(٦)</sup>

#### النبة الثانية: المطالبة بالتعويض عن إلغاء النظام الإداري

يمكن أن يكون قرار الإلغاء محل طعن ابطال لتجاوز حد السلطة. كما يمكن أن يكون محلاً لمنازعة قضاء التعويض، والمسؤولية عن فعل الإلغاء تتركز على اساس

(١) C.E. 9 février 1951, Groupement des Mareyeurs de Brest, Rec. Cons. d'Ét. P85

(٢) C.E. 26 avril 1985, Entreprises maritimes léon Vincent, Rec.Cons.d'Ét p127-R.D.P.1986 p260

(٣) C.E. 22 avril 1977, Michaud, Rec.Cons.d'Ét p185

(٤) C.E. 30 avril 1976, Robin, Rec.Cons.d'Ét p259

(٥) C.E. 20 février 1974, Ministre du developpement indistruel c/ Alpha, Rec.Cons.d'Ét p120

(٦) شوري لبنان قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٧٢/٢/٢١ - غندور / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٢ ص ٨١

فكرة الخطأ المرفقي عندما يكون قرار الإلغاء مشوباً بعدم المشروعية. أو إذا ما ارتكبت الإدارة خطأً عند إصداره. وأقر الإجتهد بترتيب مسؤولية الإدارة بدون خطأ بسبب إلغاء الأنظمة غير المشروعة في حال نشأ عنها ضرر خاص وجسيم ، وإن كان من الصعب توفر هذه الشروط القاسية في ما يتعلق بإلغاء الأنظمة<sup>(١)</sup> .

وقد اشترط مجلس الشورى اللبناني أن يكون الضرر بليغ وخاص في حكم جاء فيه " أن إعادة تنظيم مهنة الأدلاء بموجب المرسوم رقم ١٨٦٣ تاريخ ١٩٦٥/٥/٢٥ ، الذي يتضمن تنظيمًا جديدًا لمهنة أدلاء الآثار والسياحة في لبنان، لا يصح معه القول بتعويض المستدعي عن الضرر الذي أصابه لأنه لا يتصف بالضرر الخاص والبلوغ"<sup>(٢)</sup>، كذلك فإن قيام الإدارة بإلغاء القرارات الوزارية الصادرة تطبيقاً لأحكام قانون السير الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١٤٠ ، لا يوجب عليها تعويض المستدعي عما أصابه من أضرار جراء هذا الإلغاء"<sup>(٣)</sup>

#### النبة الثالثة: توجيه الأوامر وفرض الغرامة الإكراهية

تنص المادة ٩١ من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني بأنه لا يحق لمجلس شوري الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات. واستناداً لهذه المادة رد القضاء الإداري اللبناني كل طلب يستوحى منه توجيه أمر إلى الإدارة عملاً بقاعدة الفصل بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية<sup>(٤)</sup>. وإذا كان من المستحيل فرض أوامر

(١) Ricci –Note sous C.E. 27janvier 1961, Vannier - Mémento de la jurisprudence administrative, Hachette 3<sup>e</sup> édition 2000 p83

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٦ تاريخ ١٩٦٧/١/٣ - حيدر / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٢ ص ٨٠

(٣) شوري لبنان قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٧٢/٢/٢١ - غندور / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٢ ص ٨١

(٤) شوري لبنان قرار رقم ٩٤ تاريخ ١٩٨٤/٦/١٩ - مارون / مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٥ ص ٧٢ - شوري لبنان قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٨٧/٦/٨ - حمزة / بلدية بيروت - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ١٧٢ - شوري لبنان قرار رقم ١٥٢ تاريخ ١٩٨٧/١١/٩ - الحايك / بلدية الكوافة - مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩ ص ٢٥٤ - شوري لبنان قرار رقم ٦٩٦ تاريخ ١٩٩٥/٥/٩ - فواز / مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٥١٦

على الإدارة في لبنان قبل إلغاء هذا النص. فإن الوضع يختلف في فرنسا حيث أن قانون رقم ١٢٥ تاريخ ١٩٩٥/٢/٨ قد وضع نهاية لمبدأ عدم توجيه أوامر للإدارة المستوحى من قانون ١٦-٢٤ آب ١٧٩٠.

أما الغرامة الإكراهية فهي عبارة عن حكم بالإدانة أو التغريم المالي، يفرضها القاضي على أشخاص القانون العام، في حال التأخر أو الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، وهي تحسب عن كل يوم تأخير وتبقى سارية حتى تنفيذ هذا الحكم. وهي وسيلة وليست هدفاً بحد ذاتها، أي أنها التزام فرعي يهدف لتأمين التزام أصلي، بحيث إن غياب الأصل يؤدي إلى الاستغناء عن الفرع بوصفه تابعاً له.

وتجد الغرامة الإكراهية في فرنسا أساسها بنص القانون ٨٠/٥٣٩ تاريخ ١٦ تموز ١٩٨٠، ثم في القانون رقم ٩٥/١٢٥ تاريخ ٨ شباط ١٩٩٥ المتعلق بتنظيم القضاء والأصول المدنية والجزائية والإدارية، والذي أدخل تعديلات في مادة الغرامة الإكراهية وذلك بإضافته المواد: L8-2 و L8-3 و L8-4 في قانون المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وأيضاً بإدخاله تعديلاً على المادة السادسة من قانون ٨٠/٥٣٩ وذلك بموجب المادة ٧٧ من هذا القانون. ولما صدرت مدونة قانون أصول المحاكمات الإدارية الفرنسي بموجب الأمر التشريعي رقم ٢٠٠٠/٣٨٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٤ أفرد باباً خاصاً منه لتنفيذ الأحكام القضائية وهو الباب التاسع المؤلف من عشر مواد لتدوين الأحكام الخاصة بالغرامة الإكراهية والأوامر التي يفرضها القاضي على الإدارة من أجل تنفيذ الأحكام الصادرة عنه<sup>(١)</sup>.

أما في لبنان فلم تكن الغرامة الإكراهية معتمدة في القانون الإداري قبل عام ١٩٩٣، حيث عدل المشرع المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة وذلك بموجب القانون رقم ٩٣/٢٥٩ تاريخ ٩٣/١٠/٦ وأدخل الغرامة الإكراهية في القضاء الإداري.

---

(١) نصرالله، عباس - الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري - منشورات مكتبة الإستقلال سنة ٢٠٠١ ص ٢٩ وما يليه



وأثيرت مسألة توجيه الأمر إلى الإدارة مدعوماً بفرض الغرامة الإكراهية من أجل ضمان تطبيق مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة في قضية Calbo<sup>(1)</sup>: حيث تقدم السيد Calbo إلى رئيس الوزراء بكتاب تاريخ ٣/٤/١٩٩٥ طالباً منه إلغاء المواد ٨-١٠ من مرسوم ٧٩/٤٧٩ تاريخ ١٩/٦/١٩٧٩، وبتاريخ ١٨/٧/١٩٩٥ أعلمه وزير التربية بأن رئيس الوزراء رفض صراحة القيام بهذا الإلغاء. فكان هذا الرفض صالحاً لتأسيس مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة. وإذ كانت المواد ٨-١٠ محل المراجعة، مجردة من أساسها الشرعي، فإنه تبعاً لذلك تكون السلطة التنظيمية المختصة ملزمة بالقيام بهذا الإلغاء، وبما أن قرار رئيس الوزراء تاريخ ١٨/٧/١٩٩٥ قد رفض القيام بهذا الإلغاء، فكان هذا الرفض محل طلب إبطال لتجاوز حد السلطة.

وحيث أن إبطال قرار رئيس مجلس الوزراء الذي رفض إلغاء المواد ٨-١٠ من مرسوم ٧٩/٤٧٩ تاريخ ١٩/٦/١٩٧٩، يستتبع حتماً القيام بالإجراءات اللازمة لوضع حد للنصوص التنظيمية غير المشروعة، وقد مُنحت الإدارة المختصة مهلة ستة أشهر لإتخاذ هذه الإجراءات. وحيث أن المادة الأولى فقرتها السادسة من قانون ١٦ تموز ١٩٨٠ المكرسة بموجب قانون ٨ شباط ١٩٩٥ عندما يفصل القاضي النزاع بالأساس بموجب قرار يتضمن اتخاذ تدابير تنفيذ باتجاه محدد، وكانت هذه التدابير محل طلب المستدعين، فإنه يفرض هذه التدابير ويدعم قراره بغرامة إكراهية تسري من تاريخ يحدده.

وقد وجد المجلس محلاً لفرض غرامة إكراهية قدرها ١٠٠٠ فرنك فرنسي في اليوم في حال لم تنفذ الإدارة هذا الحكم خلال المهلة الممنوحة لها، وتبقى سارية حتى تنفيذ هذا الحكم.

وتبدو أهمية هذا الحكم أنه وجّه أمراً إلى الإدارة بإلغاء تنظيم غير مشروع وفرض غرامة إكراهية وتنفيذ هذا الحكم. وذلك سنداً للفقرة الأولى من المادة ٦ من قانون

<sup>(1)</sup> Lascombe – Note sous C.E. 21 février 1997, calbo, J.C.P. 1997, II, 22866

١٦/٧/١٩٨٠ معطوفة على المادة L-8-2 التي تعطي القاضي الإداري حق توجيه أمر إلى الإدارة في الحالات التي يوجب تنفيذ الحكم إتخاذ التدابير التنفيذية في اتجاه محدد. ونخلص إلى القول، بأن الإجتهد عندما يكون أمام قرار رفض إلغاء تنظيم إداري، فإن إبطال رفض إلغاء هذا النص غير المشروع يضع الإدارة في موقع يكون فيها اختصاصها مقيداً، مما يعطي القاضي الإداري سلطة توجيه أمر إلى الإدارة للقيام بهذا الإلغاء. ويدعم هذه السلطة بفرض غرامة إكراهية على الإدارة للعمل على التنفيذ. وفي تعليقه على هذا الحكم يرى Lascombe<sup>(1)</sup>: "إن من المحتم ان المستدعي هو الذي يطلب من القاضي إتخاذ تدابير التنفيذ، وأن القاضي لا يستطيع أن يثير ذلك تلقائياً، وبمعنى آخر، عندما يلجأ المستدعي إلى طلب إبطال قرار إداري مستند إلى تنظيم غير مشروع، مستعملاً قاعدة الدفع بعد المشروعية، في هذه الحالة فإن القاضي لا يستطيع من تلقاء نفسه ان يطلب من الإدارة إلغاء التنظيم غير المشروع. وفي معرض دعوى Calbo، لو لم يطلب المستدعي من مجلس الدولة فرض الأوامر والغرامة المنصوص عنهما في قانون ١٩٩٥، لكان على مجلس الدولة إبطال قرار الرفض الصادر عن رئيس الوزراء، ولكنه لن يستطيع توجيه أمر إليه بهذا المعنى. لذا كان من الأفضل منح القاضي حق توجيه أمر تلقائي إلى الإدارة بإلغاء النص غير المشروع. وهذا الأمر بمفرده لن يكون مجدياً لأن الإدارة تستطيع رفض تنفيذه، لذا كانت الغرامة الإكراهية العنصر الضروري في هذه الحلقة.

وتبدو أهمية هذا الحكم أن المستدعي استعمل وسيلتين قضائيتين حديثتين في مراجعة واحدة، تكمل إحداهما الأخرى، فلم يكتف بطلب إبطال رفض إلغاء الأنظمة غير المشروعة وإنما تعدى ذلك بطلبه فرض أمر مكفول بغرامة لتحقيق هذا التنفيذ<sup>(2)</sup>.

(1) Lascombe – Note sous C.E. 21 février 1997, calbo, J.C.P. 1997, II, 22866 , Precité

(2) R.S. – Note sous C.E. 21 février 1997, calbo, Dr. adm. 1997, comm..218

## خاتمة

انتهت مقدمة هذا البحث بالإشارة إلى الجهد الذي بُذِل من أجل ربط هذا المبدأ بالنظام القانوني اللبناني، ثمّ أُثبتت هذه الدراسة بالدليل العلمي توافر المقدمات اللازمة لنجاح تطبيق هذا المبدأ في لبنان، ورغم ذلك لا نعثر إلا على حكمٍ وحيدٍ وقى قضية عادية تعلق بطلب إبطال نظام إداري صادر عن هيئة محلية، ولم نجد أي طلب أو إدعاء لإلغاء نظام إداري صادر بمرسوم تنظيمي أو ما شابهه، كما لم نستطع أن نتنبّأ من طلبات موجهة إلى الإدارات المختصة ترمي إلى إلغاء الأنظمة غير المشروعة. بل حتى عندما تحصل أزمات نتيجة صدور أنظمة إدارية، كأزمة المازوت، وأزمة منع سير الدرجات النارية، لاحظنا جميعاً أن التظاهر والكلام الخطابى كان الوسيلة المتبعة، ولم يُقدّم المتضررون على مطالبة الإدارة بإلغاء هذه الأنظمة التي قد تكون غير مشروعة بل هي فعلاً مشوبة بمخالفات قانونية.

لذلك فإنّ نجاح هذا المبدأ وتطبيقه في لبنان، يحتاج إلى نشر الثقافة القانونية، وتعليم الناس أصول المطالبة بحقوقهم، وإخراجهم من حالة الفوضى والاتكال على الوساطة من أجل نيل مطالبهم. والخطوات الأولى لذلك تتمثل بتعزيز الثقة بالقضاء، والتطبيق الفعلي لشرعة المواطن التي يروّج لها وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين، والتي تمر الآن بمرحلة الود المفقود.

كما نجد أن للمشرع والإدارة ورجال القانون والهيئات الخاصة وجموع المواطنين دوراً في تسريع وتيرة العمل بمبدأ سيساهم في تنقيح الأنظمة الإدارية في لبنان وإبقاء ما يتلاءم منها مع قواعد المشروعية، وتعديل أو إلغاء الأنظمة غير المشروعة.

أما دور مجلس النواب، فلا يتمثل فقط بإقرار تشريع يلزم الإدارة بالاستجابة لكل طلب يرمي إلى إلغاء نظام إداري غير مشروع وفقاً لما عرّفناه في فصلي هذه الدراسة، بل يتعدى ذلك إلى ممارسة مجلس النواب دوره في إطار الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، وتبنيه هذه السلطة إلى التقيد بالضوابط التشريعية. وكذلك مراعاة التشريع لمبدأ الاستقرار القانوني، والتنبه إلى أصول صياغة القوانين، لأن في ذلك حافظاً للإدارة بأن تلتزم عند صياغتها الأنظمة الإدارية بالقواعد التي يعتمدها البرلمان عند إعداد التشريع، ويبدو أن المشرع اللبناني قد تنبه إلى المخاطر الناجمة عن التسرع في إقرار القوانين، وعدم تقيده بصورة دقيقة بالأصول المتبعة في إعداد التشريع، وظهر ذلك بصورة جلية في مجال قانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون الخلوي، وقانون ٢٠٠١/٣٤١ الذي يهدف إلى التخفيف من تلوث الهواء الناتج عن قطاع النقل،... وتلافياً لهذه الثغرات التي تهدد مبدأ الاستقرار القانوني، وما ينجم عنه من نتائج غير محمودة، والتي تنعكس بدورها على طريقة صياغة وإعداد الأنظمة، عقد مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ورشة عمل في بيروت بتاريخ ٤-٦ شباط ٢٠٠٣ تحت عنوان: "تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية" وتهدف هذه الورشة إلى توفير الوسائل والأدوات للبرلمانات العربية لتقوية وتعزيز المهارات التشريعية وبلورة نموذج للصياغة التشريعية.

أما دور الإدارة، فيتمثل بالتقيد بهذا المبدأ، وإعطاء كل طلب يرمي إلى إلغاء نظام إداري غير مشروع، الدراسة الوافية والجديّة وأن تأخذه على محمل الجد، وأن تعمد إذا ما تبين لها عدم مشروعية هذا النظام، إلى إلغائه، دون أن تكبّد المستدعي عناء مراجعة القضاء، ويسهّل على الإدارات العامة الاستجابة لهذا الطلب، فيما إذا أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً إلى الإدارات العامة بضرورة الاستجابة لكل طلب يرمي

إلى إلغاء نظام إداري غير مشروع. كما يتوجب على الإدارة حتى تتجنب إصدار أنظمة إدارية غير مشروعة أن تتقيد بمضمون التعميم رقم ٩٣/٣١ تاريخ ١١/١٢/١٩٩٣ والذي يطلب من كافة الوزارات عند إعداد مشاريع القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية، أن ترفق كل مشروعٍ تعديليٍّ بجدول مقارنة يبين النص الحالي والنص المقترح مع توضيح الأسباب الموجبة، ووضع دراسة اقتصادية تبين الانعكاسات المالية والضرائبية للنص المقترح، بعد استطلاع رأي الإدارات المعنية، وتكوين ملف كامل عن المشروع وإيداعه رئاسة مجلس الوزراء.

أما دور رجال القانون، فيتمثل بتسليط الضوء على هذا المبدأ، وإعطائه الاهتمام اللازم من الشرح والتفسير، لتحفيز الناس على استعمال هذه الوسيلة غير القضائية من أجل الحصول على إلغاء أو تعديل أنظمة ألحقت بهم ضرراً. ويقع جانباً من العبء على مجلس شورى الدولة، الذي يتوجب عليه إذا ما تسنى له النظر في قضايا تتعلق بإبطال رفض الإدارة الاستجابة لطلب إلغاء أنظمة غير مشروعة، أن يصيغ هذه النظرية بطريقة تسمح بإظهار هذا المبدأ والكشف عنه بصورة واضحة وجليّة، مما يشجّع المتقاضين على طلب الفصل بمراجعاتهم على أساسه، دون أن يترددوا في اختياره سنداً قانونياً لدعواهم.

وأخيراً يأتي دور الهيئات الأهلية والخاصة، وعموم المواطنين، الذين هم المعنيون الرئيسيون بهذا المبدأ، والمخاطبون بهذه الدراسة الموجهة إليهم والتي تعنيهم بالدرجة الأولى، فقد ألقى هذا المبدأ على عاتق المواطنين مهمة التصدي للمطالبة بالدفاع عن المشروعية، ونكرر بأن إجراءات تطبيق هذا المبدأ هي إدارية صرف، فهي عبارة عن طلب موجه إلى الإدارة لإلغاء نظام إداري غير مشروع، أي تقوم على العلاقة بين الإدارة والمواطن، ويأتي دور القضاء كمرحلة لاحقة في حال عدم استجابة الإدارة لطلب المواطن، فهو الحارس الجديد للمشروعية، فهل يستطيع القيام بهذه المواجهة والوقوف بمواجهة الإدارة؟

في الواقع إن حالة الود المفقود بين الإدارة والمواطنين، تؤدي إلى امتناع المواطن عن تقديم طلبات إلغاء الأنظمة غير المشروعة، لأنه يدرك سلفاً النتيجة السلبية التي سيحصل عليها. ولكن إذا تعرّف المواطن على أهمية هذا المبدأ، وعلى عواقب سكوت الإدارة عن الاستجابة لطلبه، وما يعطيه من حقّ الطعن أمام مجلس شورى الدولة بهذا الرفض الضمني أو الصريح ليصل إلى إلزامها بالاستجابة لطلبه.

ونجد في هذا المجال غياب كامل لدور الهيئات الأهلية والخاصة، رغم كثرتها في لبنان، حيث نستطيع أن نحصي في الجريدة الرسمية بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠٢ ظهور حوالي: ١٤٨٢ جمعية أهلية، و ١٧٢ نقابة مهنية، و ٢٧١ تعاونية، و ٢٥٦ مدرسة، إضافةً إلى وجود عدد كبير من الأحزاب. هذه الهيئات الأهلية التي تغطي معظم المجالات الحياتية، يمكنها بكل تأكيد أن تلعب دوراً أساسياً في تدعيم المشروعية، عبر المطالبة بإلغاء الأنظمة الإدارية غير المشروعة التي يتضرر منها المنتسبون إليها، في حال توفر فيها شرطي الصفة والمصلحة، الذين يتطلبهما القضاء لقبول إدعاء هذه الهيئات نيابةً عن أعضائها. وللأسف حتى الآن، يُلاحظ أن هذه الهيئات في غيابٍ شبه كاملٍ عن الساحة القضائية، ولم تنتبه إلى حقها في الدفاع عن مصالح المنتسبين إليها، ومن وراء ذلك الدفاع عن القانون والنظام في لبنان.

يبقى من المفيد التذكير في كيفية انسياب هذا المبدأ نحو القرارات الفردية، رغم الحذر القضائي والإداري من هذا الأمر، لبقاء التعارض بينه وبين مبادئ أخرى في القانون العام لا يمكن بسهولة تجاوزها، وإن كنا نجد بعض التطبيقات خاصةً في حالة تعيّر الظروف، ولكن هنا ليست النهاية بل نحن لا نزال في بداية الطريق.

## لائحة المراجع والمصادر

### المراجع و المصادر العربية

#### الكتب والمؤلفات العامة

- ١-أسود، نقولا - القانون المدني المدخل والأموال - محاضرات لطلبة السنة الأولى حقوق في الجامعة اللبنانية - طبعة ١٩٨٥
- ٢-باز، جان - الوسيط في القانون الإداري اللبناني- بدون ناشر- طبعة سنة ١٩٦١
- ٣-باوند، روسكو - مدخل إلى فلسفة القانون - ترجمة صلاح دباغ - المؤسسة الوطنية للنشر ١٩٦٧
- ٤-بدوي، ثروت - تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى ١٩٦٨
- ٥-الجرف، طعيمة - مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون - منشورات مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٣
- ٦-الجلبي، حسن - محاضرات في فلسفة القانون ألقيت على طلبة دبلوم القانون العام في جامعة بيروت العربية للعام الدراسي ٩٨-٩٩ غير منشورة
- ٧-جمال الدين، سامي - اللوائح الإدارية - منشأة المعارف ١٩٨٢
- ٨-الحجار، حلمي - القانون القضائي الخاص - الطبعة الثانية ١٩٨٧ - بدون ناشر

- ٩- الخطيب، أنور - المجموعة الدستورية - الدولة والنظم السياسية - الطبعة الأولى  
١٩٧٠
- ١٠- الخوري، يوسف سعدالله- القانون الإداري العام - بدون ناشر- الطبعة الأولى  
١٩٩٤
- ١١- السنهوري، عبد الرزاق، المدخل للعلوم القانونية، بدون ناشر وبدون سنة نشر
- ١٢- الطماوي، سليمان - النظرية العامة للقرارات الإدارية - جامعة عين شمس -  
الطبعة السادسة ١٩٩١
- ١٣- عبد الوهاب، محمد رفعت - المبادئ العامة للقانون - منشورات الدار الجامعية -  
الطبعة الأولى ١٩٩٢
- ١٤- عكاشة، حمدي - موسوعة القرار الإداري بدون ناشر- الطبعة الأولى ٢٠٠١
- ١٥- القيسي، محي الدين - مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية -  
الطبعة الجديدة ١٩٩٩
- ١٦- كيرة، حسن - أصول القانون - الطبعة الأولى ١٩٦٠
- ١٧- مدحت علي، أحمد - نظرية الظروف الإستثنائية - الهيئة المصرية العامة للكتاب  
١٩٧٨
- ١٨- المغربي، محمود - المدخل للقانون الإداري الخاص - الجزء الأول - بدون ناشر  
١٩- الطبعة الأولى ١٩٨١
- ٢٠- نصرالله، عباس - الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري - منشورات مكتبة  
الإستقلال- سنة ٢٠٠١
- ٢١- النقيب، عاطف - النظرية العامة للمسؤولية عن الفعل الشخصي - منشورات  
عويدات - الطبعة الأولى ١٩٨٣

### المقالات

- الخوري، يوسف سعدالله - الدور الإستشاري لمجلس شورى الدولة - مجلة القضاء الإداري في  
لبنان ١٩٨٥ ص ٩



الخوري، يوسف سعدالله - زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الإسترداد - م.ق.إ. ١٩٨٧ -  
١٩٨٨ ص ٩

الشدياق، جوزف - المدعاة في طلب تعديل أو إلغاء الأنظمة الإدارية في أثر تبدل الظروف  
التي كانت السند المبرر في إصدارها - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ باب  
المقالات ص ١٧

الشدياق، جوزف - العمل الإداري عديم الوجود - المجموعة الإدارية ١٩٦٨ باب المقالات  
ص ١٣

## المراجع و المصادر الأجنبية

### الكتب والمؤلفات العامة

- Auby- La Théorie de l'inexistence des actes administratifs - Editions A. Pedon 1951  
Carbajo- l'Application dans le temps des décisions administratives exécutoires-L.G.D.J. 1980  
Chapus,René - Droit administratif général tomeI - Montchrestien 14<sup>e</sup> édition 2000  
Chapus, René - Droit du contentieux administratif - Montchrestien 5<sup>e</sup> édition 1995  
Debbasch,Charles - Contentieux administratif - Dalloz 6<sup>e</sup> édition 1994  
Delvolvé, Pierre - l'Acte administratif - Sirey1983  
De Laubadère, André - Traité de droit administratif - Tome I - L.G.D.J.1984  
Di Qual - La Compétence liée - L.G.D.J. 1964  
Duguit,Léon - Traité de droit constitutionnel - 3<sup>eme</sup> éd.1928  
Hauriou - Précis de droit administrative et de droit public -Librairie de la société du recueil général  
des lois et des arrêts- 4<sup>e</sup> édition 1900  
Landon, Pierre - Le Recours pour excès de pouvoir- depuis1954 - L.G.D.J. p103  
Lavroff, Dmitri - Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République - Dalloz1995  
Letemendia,Miren - Retrait et abrogation des actes administratifs individuels. - Etudes Europeennes  
1987  
Long et autres- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative - Dalloz - 11<sup>e</sup> edition 1996  
Odent - Contentieux administratif -Édition 1981  
Py, Pierre - Le Role de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux - L.G.D.J. 1976  
Rainaud - La Distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel - L.G.D.J.1966  
Ricci - Mémento de la jurisprudence administrative, Hachette 3<sup>e</sup> edition 2000  
Schwartzenberg - l'Autorité de chose décidée - L.G.D.J 1969 p353  
Stassinopoulos - Traité des actes administratifs - Athènes 1954

### المقالات

- Auby - L' Abrogation des actes administratifs- A.J.D.A. 1967 p131  
Auby- L'Incompétence ratione temporis, RDP 1953 p1  
Auby - L'Influence du changement de circonstances sur la validité des ates administratifs  
unilatéraux - R.D.P.1959 p431  
Auby - L' Administration et ses usagers, le décret du 28 novembre 1983, A.J.D.A. 1984 p124  
Auby- Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative- A.J.D.A.1960 p5  
Auvret - La Notion de droit acquis en droit administratif français - R.D.P. 1985 p53  
Bailly - l'Acte réglementaire illegal et le décret du 28 novembre 1983 - R.D.P. 1985 p1513

Barthélemy, Jean – Recours administratifs – Éditions du Juris classeur-1997 Fascicule1009  
 Barthelemy, Jean – Exception d'illégalité – éditions du juris- classeur 2000 – fascicule 1160  
 Boutet- Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité – R.D.P.1990 p1735  
 Breton, Jean-Marie – L'Obligation pour l'administration d'exercer son pouvoir réglementaire d'exécution des lois – R.D.P.1993 p1749  
 Chapus, René – l'Administration et son juge ce qui change – E.D.C.E. 1991 N° 43 p259  
 Delvolvé, Pierre – De nouvelles modalités pour les actes administratifs unilatéraux – Dalloz1984 Chron. P137  
 Heers, Mireille – La Sécurité juridique en droit administratif français: Vers une consécration du principe de confiance légitime? R.F.D.Adm.1995 p963  
 Gonzalez – Caducité des actes administratifs unilatéraux – R.D.P. 1991 p1675  
 Kdhir, Moncef – Vers la fin de la sécurité juridique en droit français? – R.A.1993 p538  
 Mercuzot – La particularité des règles relatives à l'abrogation d'un règlement devenu illégal en matière économique – Les Petites Affiches 27 mars 1998 n° 37p8  
 Paillet, Michel - Faute de service – éditions du juris- classeur 2000 – Fascicule 818  
 Péano, Didier – Recours pour excès de pouvoir- éditions du juris- classeur 1999– Fascicule 1150 et Fascicule 1152  
 Petit, Yves- Les Circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux – R.D.P. 1991 p1291  
 Puisoye - Le retrait des actes administratifs, A.J.D.A 1960 p117  
 Tchen et Vincent – Application dans le temps de l'acte administratif – éditions du juris- classeur 2001 – fascicule108-30  
 Troppez- La loi du 12 avril2000 sur les relations entre les citoyens et les administrations – A.J.D.A.2000 p7  
 Vlachos – Le Retrait des actes administratifs – Rev. adm. 1970 p412

### التعليقات

Alibert – Note sous C.E. 10 janvier 1930, Despujol, S. 1930, III, p41  
 Auby- note sous C.E. 2 Dec. 1960, Dame Franc, D. 1962 p7  
 Auby note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture/Simonnet S.1964 p234  
 Auby note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques , – S.1964 p234  
 Auby note sous C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions, Dalloz 1982 p37  
 Barthélémy note sous C.E. Ass. 22 janvier 1982, Butin,et C.E. Ass. 22 janvier 1982, Ah Won, J.C.P. 1983, II, 19968  
 Baudouin Concl sous C.E. 28 Avril 1967, Féd. Nat. des synd. Pharmaceutique, A.J.D.A. 1967 p274  
 Beaud - Note sous C.E. Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, R.F.D.A. 1989 p422  
 Blaevoet note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture/Simonnet J.C.P. 1964,II, 13574  
 Braibant Concl sous C.E. 19 Juin 1959,Villard, REC p373  
 Braibant Concl sous C.E. 10 Janvier 1964, Min. de l'Agric. C. Simonnet, R.D.P. 1964 p182  
 Ceora – Note sous C.E. 12 Mai 1976 Leboucher et Tarandon, A.J.D.A.1977 p261  
 Chahid – Nourai – Concl sous C.E. Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia R.F.D.A. 1989  
 Donnadieu De Vabre – Concl sous C.E. 25/6/1954 Syndicat national de la menerie à siègle –D1955 p49  
 Drago – Note sous C.E. Ass. 22 janvier 1982, Butin,et C.E. Ass. 22 janvier 1982, Ah Won -R.D.P. 1982 p816  
 Feffer et Pinault – Note sous C.E. 30 Janvier 1981, Ministre du travail et de la participation/ Société France Afrique transactions – A.J.D.A.1981 p245  
 Ferrarri – Note sous C.E. Ass. 8 janvier 1971, Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales des Alpes – maritimes, A.J.D.A. 1971p161

Fombeur, Pascal – concl. Sur C.E. 29 mars 2000, R.F.D.A 2000 p1021  
 Fourré et Puybasset note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture/Simonnet A.J.D.A. 1964 p150  
 Genevois – Concl. Sous C.E.Ass. 29 avril 1981, Ordre national des architectes, A.J.D.A.1981 p434  
 Guettier, Christophe – Note sous C.E.29 mars 2000, Confédération nationale des syndicats dentaires, R.D.P.2001 p362  
 Honorat et Schwartz Note sous C.E. 30 novembre 1991, Association Les verts, A.J.D.A. 1991 p114  
 Khan – Concl sur C.E. 27/1/1961 – Vannier - REC p60  
 Lascombe – Note sous C.E. 21 février 1997, calbo, J.C.P. 1997, II, 22866  
 Letourneur - Note sous C.E. Ass. 25 Juin 1948, Société du journal l'aurore, Gaz. Pal. 1948.II p 7  
 Michallet- Note sous C.E. Ass 26 octobre 2001, Ternon – Dr. Adm. 2001 comm253  
 Mangué et Touvet- Note sous C.E. Ass. 29 avril 1994, Association Unimate 65 et autres, A.J.D.A.1994 p367  
 Péresse – Concl sur C.E. Ass., 24 octobre 1997, M<sup>me</sup> De Laubier, R.F.D.Adm. 1998 p527  
 Questiaux- Concl sur C.E. Ass. 10 janvier 1964, Syndicat national des cadres des bibliothèques R.D.P. 1964 p459  
 Rouvière – Concl sur T.A. de Nice, 27 avril1982, Syndicat intercommunal de la Marana, J.C.P. 1983 – IV n°19930  
 Rouillois Note sous C.E.Ass. 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, L.P.A. 26 juillet 1996, n°90, p25  
 R.S. – Note sous C.E. 21 février 1997, calbo, Dr. adm. 1997, comm..218  
 R.S. – Note sous C.E.16 mars 1998, Assoc. élèves, parents d'élèves et professeurs des classes – Dr. adm.1998 – Comm 149  
 Stahl et Chauvaux –Note sous C.E. Ass. 20 décembre 1995,Mme Vedel et M Jannot,A.J.D.A. 1996 p124  
 Tiberghien et lasserre - Chronique sous C.E. Ass. 22 janvier 1982, Butin,et C.E. Ass. 22 janvier 1982, Ah Won – A.J.D.A. 1982, p440  
 Touscoz – Note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Simmonet. Dalloz 1964 p414  
 Verges- Note sous C.E.Ass. 3 février1989, Alitatia – Rev. Trim. Dr. Europ. 1989 n°25 p509  
 Waline – Note sous C.E. 3 février 1956, de Fontbonne - R.D.P.1956 p859  
 Waline note sous C.E. Ass. 10 janvier 1964, Ministre de l'agriculture/Simonnet R.D.P. 1964 p 455



