



الجامعة البلقاء

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
مجلس طلاب الفرع

محاضرات في مقرر:

القضاء الإداري

الدكتور عصام نعمة إسماعيل

العام الجامعي

٢٠٢٤-٢٠٢٥

القضاء هو الجهة التي يناط بها بيان حكم القانون في حالة خاصة محددة، بقصد إنهاء نزاع أو الفصل بين طرفين متنازعين. فكل هيئة مهمتها فصل النزاع بقوة الحقيقة القانونية، أو تملك صلاحية فرض العقوبات، فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية. أما الهيئة التي لا تملك صلاحية الفصل بين النزاعات وفق أحكام القانون، وإنما مكلفة باتخاذ قرارات فيما يتعلق بسير مرفق عام، فإن هذه الهيئة هي هيئة إدارية. فالقرار القضائي وفقاً لهذا المعيار هو ما يحسم على أساس القاعدة القانونية، خصومة قضائية تقوم بين خصمين، ولا ينشئ القرار مركزاً قانونياً جديداً، وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي من الخصمين أو عدم وجوده، حيث يشترط في القرار القضائي، أيّاً كانت السلطة التي تصدره، توافر شروط ثلاثة: الأول: قيام خصومة بين طرفين، والثاني أن تقوم الخصومة على مسألة قانونية، والثالث أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضى به، وبمعنى أوضح أن يعتبر عنوان الحقيقة فيما قضى به.

ومن خلال هذا التعريف للقضاء، يمكن تعريف القضاء الإداري بأنه الجهة القضائية التي تتولى البت بالنزاعات التي تكون التي تختصم فيها الإدارة العامة، ويطبّق على هذه الخصومة قواعد القانون العام. والمقصود بقواعد القانون العام مجموعة القواعد التي ترعى عمل الإدارة العامة لجهة تنظيمها ونشاطها وكيفية أدائها وظيفتها في تسيير المرافق العامة وتأمين حاجات المواطنين، وعلاقة الإدارات العامة فيما بينها وعلاقتها مع الأفراد عندما تمارس هذه الإدارة لامتيازات السلطة العامة.

أما الإدارة العامة فهي السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها، أو هي النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة، أو هي مجموع المرافق العامة المنشأة لتحقيق المنفعة العامة".

♦ أولاً: أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

لكل جهة من جهات النفاذ غاية تسعى لتحقيقها، ودون الغوص في غايات الجهات القضائية المختلفة، نكتفي بالقول أن غاية القضاء الإداري هو ضمان انطباق أعمال الإدارة على القانون. فالإدارة بأجهزتها المتعددة وتدخلها في مختلف الشؤون اليومية للمواطنين، قد ترتكب بعض الأخطاء، أو تتجاهل بعض القواعد القانونية التي سنّها المشرع حفاظاً على مصلحة الأفراد، أو تتعسف باستعمال سلطاتها أو تتجاوز لحدود السلطة. وفي هذه الحالات تؤدي تصرفات الإدارة إلى الإضرار بالمواطنين، فكان من مقتضيات العدالة ومقوماتها أن تخضع الإدارة لحكم القانون وأن تكون كلمة القانون هي العليا، وكان لا بد

لذلك من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة تضمن سيادة حكم القانون. وخير جملة تعبر عن هذا الموقف ما قاله الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري في هذا المعنى: " أن من كان مظلوماً وكان خصمه قوياً كالإدارة، فلا بد من ملاذ يلوذ به ويتقدم إليه بشكواه ولا شيء أكرم للإدارة وأحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء تتصفه أو تنتصف منه وذلك أدنى إلى الحق والعدل وأبقى للهيبة والاحترام".

فحمل مجلس شورى الدولة على كاهله عبء تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة إذا ما اعتدت على هذه الحقوق. ولهذا استخدم مجلس شورى الدولة في أحكامه أن الهدف من مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة إنما هي إعلاء مبدأ المشروعية وفقاً للمبادئ العامة للقانون.

ولهذا تبرز أهمية الرقابة القضائية بأنها الأكثر فعالية من أنواع الرقابات التي تخضع لها الإدارة، حيث تخضع الإدارة إلى ثلاثة أنواع من الرقابة هي: سياسية وإدارية وقضائية.

- الرقابة السياسية: تتمثل بمراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية عبر توجيه الأسئلة والاستجابات ومساءلة الوزير أو مجلس الوزراء وحجب الثقة عنهم، ولم يكن لهذا النوع من الرقابة أية فعالية في ضمان انطباق أعمال السلطة الإدارية على القانون.

- أما الرقابة الإدارية فهي رقابة ذاتية تباشرها الإدارة بنفسها سواء تلقائياً أو بناءً لطلب. فالرقابة التلقائية تقوم بها الإدارة متخذة القرار بحيث تعيد النظر من طوعياً بقراراتها فتعدل أو تلغي أو تستبدل قراراً بآخر، وتدخل ضمن الرقابة التلقائية رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه، بحيث يعمد إلى الغائها أو تعديلها بما له من سلطة رئاسية.

- أما الرقابة بناءً على طلب، فهي التي تجريها الإدارة المختصة بناءً على تظلم يتقدم به كل ذي مصلحة سواء إلى الموظف الذي أصدر العمل الإداري وتسمى بالمراجعة الاسترحامية كما يمكن أن تقدم إلى رئيس من صدر عنه التصرف وتسمى بالمراجعة التسلسلية. وهذه الرقابة هي أيضاً غير فاعلة إذ نادراً ما ترجع الإدارة عن قرار اتخذته طواعية.

- الرقابة القضائية: بموجبها تتولى جهة قضائية مراقبة أعمال الإدارة وهي تعدّ أفضل أنواع الرقابة وأكثرها فعالية، فتسهم بصون حقوق الأفراد وحمائيتهم من تجاوز الإدارة حدود سلطتها وبمقتضاها يتولى أمر الرقابة القضائية إما القضاء العادي أو القضاء الإداري.

♦ ثانياً: أنواع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

تأخذ المسالك التي تنتهجها الدول في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أحد مسلكين، منها من يأخذ بوحداية الجهة القضائية، أي وجود هيئة قضائية واحدة تختص بفصل جميع المنازعات التي تدخل ضمن اختصاص محاكم هذه الدولة وفقاً لقواعد توزيع الاختصاص، سواء أكانت هذه المنازعات في ما بين الأفراد، أو كانت الإدارة طرفاً في هذا النزاع، وتطبق في هذه الحالة على الإدارة ذات القواعد التي تطبق على الأفراد.

ولكنّ دولاً أخرى لا تنتهج هذا السبيل، بل تعتمد على نظام ازدواجية الجهات القضائية، ومعنى ذلك أن تُنشئ الدولة قضاءً إدارياً مستقلاً، بجوار القضاء العادي الخاص بالأفراد، ويكون له حق الرقابة على أعمال الإدارة.

إن وجود قضاء إداري مستقل بنظر المراجعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، يستوجب وجود مبادئ قانونية خاصة تطبق على المنازعات الإدارية، إذ لا يستساغ عقلاً تعدد الجهات القضائية إذا كانت تطبق ذات القواعد القانونية. لذا استتبع تعدد الجهات القضائية اختلاف الأنظمة والأصول الإجرائية والمبادئ التي تطبق في كلا القضائين.

وهنا نجد أن الدول تلجأ إلى أحد خيارين، فهي إما تعمل على إخضاع الإدارة إلى ذات القضاء وذات القاضي كالأشخاص العاديين، أي القضاء الخاص وللمحاكم العدلية، أو أن تخلق للإدارة قضاء خاص ومحاكم خاصة، وهذا ما استتبع التعرف على النموذجين المعتمدين عالمياً:

وهكذا إذا كانت بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والأردن والكويت قد أثبتت أن عدم وجود قضاء أو قانون إداري لديها لا يمكن أن يثير أية مشكلة على الإطلاق، بالمقابل فإن نموذج ازدواجية القضائين الإداري والعدلي لم يكن نموذجاً سيئاً، ومن العدل أن نضيف أن الاختلاف في المبدأ بين النظام الانكليزي والنظام الفرنسي يسير نحو الانعدام: فالأول يعترف اليوم بوجود قانون اداري خاص، والثاني يطبق جزئياً "القانون الخاص وتحت رقابة القاضي العدلي في بعض أوجه العمل الإداري الذي لا تمارس فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة.

١- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل النظام القضائي الموحد:

القضاء الموحد هو القضاء ذو الاختصاص الشامل الذي يفصل بالمنازعات بين الأفراد مع بعضهم البعض أو بين الإدارة والأفراد أو النزاعات بين الإدارات العامة. ولا تستفيد الإدارة في ظلّ هذا النظام من امتيازات السلطة العامة ولا تطبق قانون خاص بها بل تخضع للقواعد ذاتها التي يخضع لها الأفراد.

وتتمتع المحاكم في ظلّ هذا النظام بسلطات واسعة فهي لا يقف عند فحص مشروعية اعمال الادارة ولكن قد يصل الى توجيه أوامر اليها للقيام بفعل أو بالامتناع عن أداء العمل أو بتعديل القرارات أو سحبها. كما لا يتوقف دورها على فحص مدى مخالفة الإدارة للقانون بل قد يتعداه الى تعديل العمل لعدم ملاءمته وتوجيه الدعاوى لا تكون ضد الدولة، بل تقام الدعاوى في مواجهة الموظفين شخصياً، وكانت المسؤولية تقع على هؤلاء الموظفين عن الأخطاء التي يرتكبونها أثناء أداء وظيفتهم باعتبار أن التاج لا يخطئ، ولكن الدولة تعتمد إلى تسديد التعويضات المحكوم بها على موظفيها من قبيل الالتزام الأخلاقي لا القانوني.

ويتميّز هذا النوع من القضاء بجواز التدخل في عمل الادارة، وهو يتجاهل طبيعة العلاقة بين الادارة والأفراد وهي تختلف عن علاقة الأفراد ببعضهم، وتطبق في هذه الحالة على الإدارة ذات القواعد التي تطبق على الأفراد.

٢- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظلّ نظام القضاء المزدوج:

إن نظام القضاء المزدوج أو استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العدلي، هو نظام فرنسي النشأة، يجد سنده في مبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية الذي أقره قانون ١٦-٢٤ آب ١٧٩٠ في المادة ١٣ منه التي نصت على أن: " الوظائف القضائية تختلف عن الوظائف الإدارية وتبقى دائماً منفصلة عنها، ولا يحق للقضاة تحت طائلة ارتكابهم جرماً أثناء قيامهم بوظائفهم، أن يقلقوا بأي صورة كانت أعمال الهيئات الإدارية، أو أن يدعوا للمثول أمامهم الموظفين الإداريين بسبب قيامهم بوظائفهم". ثم أكد مرسوم ١٦ فركتيدور عام ثالث ما تضمنته المادة ١٣ عندما نصّ على أن: " تمنع مجدداً المحاكم من النظر في أعمال الإدارة بأي صورة كانت، وإلا وقع ذلك تحت مخالفة القانون".

وفي ظل غياب رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة، لم يكن من المنطقي أن تبقى هذه الأعمال بمنأى عن المراجعة القضائية، ولم يكن متوافقاً وقواعد العدالة والإنصاف أن يُحرّم المتضررون من أعمال الإدارة من التعويض عن الأضرار التي تصيبهم. لذلك أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة بموجب دستور السنة الثامنة للثورة (règlement du 5 nivose de l'an VIII) تاريخ ١٦/١٢/١٧٩٩ وأنشأ إلى جانبه مجلس المحافظات (Conseil de prefecture)، وشكّل هذان المجلسان القضاء الإداري ذو النشأة الفرنسية الخالصة، حيث أن القاضي الإداري ليس قاضياً متخصصاً في المسائل الإدارية ولكنه قاضٍ له روح الموظف الإداري، بل يجب أن يكون إدارياً، وهذا ما جعل من مجلس الشورى بمثابة امتياز قضائي ممنوح للإدارة (Privilège de juridiction)، وقد وصفه نابليون بأنه هيئة نصف إدارية ونصف قضائية (Un corps demi- administratif, demi-judiciaire) وكانت نشأته بمثابة نوع من التوازن في ما

بين الاعتبارات الناجمة عن احتياجات الإدارة، والرغبة في تأمين احترام حقوق ومصالح الأفراد. حيث يكون أكثر منطقاً أن تأمين المنفعة العامة لا يمكن أن يتحقق إلا إذا تمت مراعاة مقتضيات العمل الإداري وفي ذات الوقت رفع الأضرار اللاحقة بالأفراد

ولم تقتصر مهمة مجلس الدولة على الفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، بل تعداه ليكون مستشار الإدارة في القرارات التي تريد اتخاذها، وهذه الاستشارة هي في بعض الأحيان إلزامية. وهذا ما دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي إلى تأكيد استقلالية القضاء الإداري معتبراً وجوده من المبادئ الأساسية المعترف بها من قبل قوانين الجمهورية هذا يعني إعطائه قيمة دستورية، بحيث يصعب على المشترع إمكانية إلغائه إلا بموجب تعديل دستوري. ثم عاد هذا المجلس وكرّر قيمة القانون الإداري الدستورية، عندما قرّر أنه "تدخل في اختصاص القضاء الإداري صلاحية إبطال القرارات الإدارية المتخذة من قبل السلطات الإدارية في سياق ممارستها لامتيازات السلطة العامة".

واستتبع وجود قضاء إداري مستقل أن يتميّز هذا القضاء الخصائص الآتية:

- مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء الإداري: وهذا يعني ان هناك استقلالاً عضوياً ووظيفياً بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري. والاستقلال العضوي هو انفصال من يقوم بالإدارة على من يقوم بالقضاء. فلكل من الإدارة والقضاء وأشخاصها وهيئاتها. أما الاستقلال الوظيفي فهو انفصال الوظيفة الإدارية التي تقوم بها الإدارة العامة عن الوظيفة القضائية التي يقوم بها القضاء الإداري وعدم تجاوز الإدارة أو القضاء لاختصاصه الأصلي. فلا تقض الإدارة في المنازعات ولا يتدخل القضاء في وظيفة الإدارة.

- إن رقابة القاضي الإداري هي رقابة مشروعية: في المبدأ يراقب القاضي الإداري مشروعية العمل الإداري أي مدى انطباقه على القوانين والأنظمة، بحيث تنحصر صلاحيته في النظر بشرعية القرارات التي تتخذها الإدارة فيثبتها أو يبطلها، ولهذا قضى المجلس في مراجعة الطعن بمرسوم تنظيم المنطقة الخضراء في جونية أنه: "إذا كان من الأنسب اللجوء الى وسيلة قانونية اخرى للحفاظ على طبيعة المنطقة الارتفاقية F، كاستملاكها وفقاً للاصول المنصوص عليها في قانون الاستملاك، او صدور مرسوم باعلانها محمية طبيعية خاضعة لحماية وزارة البيئة بناء على اقتراح وزير البيئة، او منع البناء نهائياً فيها مع اعتماد مبدأ التعويض المنصوص عليه في المادة ١٧/ من قانون التنظيم المدني، والآلية المحددة قانوناً لتقدير قيمته، إلا ان ذلك يبقى خاضعاً لاستتباب الإدارة وحرية تقديرها في اختيار الوسيلة القانونية التي تراها ملائمة. من دون ان يكون للمجلس صلاحية إلزامها بوسيلة قانونية من دون سواها، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين

صلاحيات السلطات الادارية وصلاحيات السلطة القضائية(م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٥٦٩-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٣/٨ ميشال عبود ورفاقه/ الدولة).

- بما ان المستدعية تطلب إبطال القرار الصادر عن المعهد العالي للدكتوراه في الآداب والعلوم الانسانية والاجتماعية والمتضمن رفض قبول تسجيلها في المعهد للعام الدراسي ٢٠١٨-٢٠١٩، وتشكيل لجنة تحقيق في عدد الطلاب المسجلين للعام الدراسي ٢٠١٨-٢٠١٩ وفي مواضيع مخططات البحث المقبولة ومدى ارتباطها بحاجات السوق، وأدلت بأنها علمت بالتواتر بأن بعض مخططات البحث التي تم قبولها من قبل المعهد لا تُعد حاجة ضرورية بينما يثير المخطط الذي قدمته إشكالية مهمة وهي تداعيات النزوح السوري على لبنان، وكانت الاستاذة المشرفة على مخطط البحث قد أفادت بأنه ممتاز ويستوفي الشروط الاكاديمية. وأضافت أن ملاحظات اللجنة غير دقيقة وغير واقعية كونها تقتصر للأصول العلمية لمقاربة مخطط بحث المستدعية.

- وكان مجلس شوري الدولة حاسماً لناحية: ان اختيار أبحاث معينة واستبعاد أخرى، ومن بينها بحث المستدعية، يدخل في نطاق الملاءمة التي يعود تقديرها للإدارة ولا يعود للقاضي الاداري مراقبة هذا التقدير إلا في حالة "الخطأ الساطع في التقدير"، وهو أمر لم يثبت وقوعه، لأن اللجنة عللت رفضها للبحث بأنه انطوى على التباس في تحديد الإشكالية والفرضيات، وارتباك في تحديد العينة والخط بين مكتومي القيد السوريين والفلسطينيين واللبنانيين، وغياب المتغيرات السياسية والقانونية لمكتومي القيد، وعدم وجود إقتراحات جديدة ومعقدة، والاعتماد على الذاتية والابتعاد عن الموضوعية في مقاربة الموضوع. وأن اللجنة تجري عملية مفاضلة بين الأبحاث وإن كانت جميعها ممتازة(ش. قرار رقم ٢٠١٩/٤١٩-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٣/٤ انطوانيت جرجس حبيب/ الجامعة اللبنانية- المعهد العالي للدكتوراه و الدولة- وزارة التربية والتعليم العالي)..

- منع القضاء من الحلول محل الادارة: ينجم عن مبدأ فصل السلطة الإدارية عن القضاء الإداري أنه يحظر على مجلس شوري الدولة أن "يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات" (المادة ٩١ من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني) والموقف الاجتهادي استقر على ردّ كل طلب يستوحى منه توجيه أمر إلى الإدارة، كذلك يرفض الاستجابة لمطالب فرقاء النزاع بتوجيه أمر الى الإدارة لاتباع منحى معين في موضوع النزاع(م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/١٣٠-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١١/١١ بلدية آسيا/ الدولة).

ويستند مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها، إلى مبدأ أعم وأشمل هو أن القاضي يقضي ولا يدير، والّا أعتبر متجاوزاً حدود وظيفته القضائية، يقتصر عمله على إنزال حكم القانون من خلال بسط رقابته على أعمال الإدارة فيما يعرض عليه من منازعات إعمالاً بمبدأ المشروعية، دون أن يتجاوز دوره في هذه الحدود، وليس له أن يحل تقديره محل تقدير الإدارة، أو أن يقوم بعمل أو إجراء منوط بها اتخاذه أو أن يوجه لها أمراً معيناً سواء بصورة صريحة أو ضمنية. إلا أن مسألة حظر توجيه أوامر للإدارة لم تعد من المحرمات، بعد أن أدخل المشتري وسائل تجيز للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة (صلاحية وقف تنفيذ القرار الإداري، وصلاحية قاضي العجلة الإداري وفي فرنسا فإن مدونة القضاء الإداري (المادة 1-911-1 من قانون 387-2000 تاريخ 4/5/2000 التي أجازت للقاضي الإداري أن يفرض على الإدارة اتخاذ تدبير تنفيذ محدد.

♦ ثالثاً: أهمية وجود قضاء إداري مستقل

يعتبر حق مراجعة القضاء الإداري من الحقوق الأساسية، ولم يتردد المجلس الدستوري الفرنسي في إقرار دستورية حق المواطن في اللجوء إلى القضاء، حيث اعتبر أن المادة 16 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 16 المذكورة أعلاه، وقد كرّس المجلس الدستوري هذا المبدأ بعدة قرارات، مركزاً على أن هذا المبدأ يجب أن لا يكون موضع مخالفة أو اعتداء جوهري. ولم يكن المجلس الدستوري اللبناني بمنأى عن هذا الميدان، فقد حكم بأن "حق مراجعة القضاء هو حق من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية" (المجلس الدستوري قرار رقم 2000/5 تاريخ 27/6/2000 إبطال نص الفقرة الثانية من المادة 64 من القانون رقم 227 الصادر بتاريخ 31/5/2000).

وبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فقد أقرّ بأن مساس أي قرار إداري بحق الأفراد باللجوء إلى المراجعة القضائية هو إنكار لمبدأ ذو قيمة دستورية (C.E. 29 juillet 1998, Snd. Des avocats de France, A.J.D.A.1998 p1019). وفي قضية Magiera اعترف مجلس الدولة الفرنسي بحق كل مواطن بالمراجعة الفاعلة أمام محكمة وطنية واستند في حكمه إلى المادة 13 من هذه الاتفاقية التي تنص على أن: "لكل شخص تنتهك حقوقه وحياته التي تكفلها هذه الاتفاقية، الحق في مراجعة مجدية أمام محكمة وطنية، حتى ولو كان هذا الانتهاك قد حصل عبر هيئة أثناء ممارستها وظائفها الرسمية" (C.E.Ass.28 juin 2002 Magiera , A.J.D.A.2002 p599).

وهذا الموقف تبناه أيضاً مجلس شورى الدولة اللبناني في أكثر من حكم جاء في حيثياتها: "أن المجلس الدستوري اعتبر حق مراجعة القضاء هو حق من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية، وأن حرمان الأفراد من حق مراجعة القضاء وبالتالي من حق الدفاع يعتبر ماساً بحق دستوري وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية. (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/١٠/٤٧ تاريخ ٢٠٠٢/٤٧-٢٠٠٣، المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوض/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات (المديرية العامة للأمن العام).

وحق اللجوء إلى القضاء لا يقتصر على المنازعة فيما بين الأفراد، بل له خصوصية في إطار المنازعات الإدارية.

إلا أن مبدأ اختصاص المحاكم الإدارية في جميع المنازعات ذات الطابع الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، لكن ليس دائماً تكون أعمال الإدارة خاضعة لرقابة هذا القضاء، إذ في حالات تكون الأعمال الإدارية غير خاضعة لأي رقابة كالأعمال الحكومية، في حالات خاصة يتقرر بمقتضى النص إخضاع أعمال هيئات إدارية لرقابة القضاء العدلي (قرارات المتعلقة بالأحوال الشخصية - قرارات أمين السجل العقاري)، أو استناداً إلى معايير قانونية تقضي بأن هذا العمل هو من طبيعة الأعمال الخاصة التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري (أعمال المؤسسة العامة للاستثمارية)، أو تكون المنازعة من صلاحية المجلس الدستوري (مرسوم دعوة الهيئات الناخبة).

وأما عن مبررات وجود قضاء خاص للإدارة: فالسبب جدي وعملي نابع من خصوصية القانون الإداري، المختلف جوهرياً عن القانون المدني، وإن تطبيقه يفرض وجود قاض متخصص، مختلف عن القاضي المدني، الذي بابتعاده عن الحياة الإدارية، واعتياده على قواعد ومفاهيم القانون المدني، يكون قليل الكفاءة تقنياً لحكم نزاع إداري. ولعلّ عرض النموذج في كيفية تعاطي القضاء العدلي والإداري مع القضية الواحدة يظهر صوابية إنشاء قضاء متخصص في شؤون الإدارة. في قضية مطمر النفايات في الكوستا برفا، وفيها بدا واضحاً وبيّناً أن قرار مجلس الوزراء بإجازة إنشاء المطمر يخالف كل القوانين والاتفاقيات الدولية، ومن الناحية الواقعية فإن المطمر يمثل خطراً على حركة الطيران، وأن آلية دفن النفايات تتم بشكل غير مطابق للمواصفات الفنية، وإن تحلل النفايات العضوية في ظل المطمر غير السليم يوجد مع الوقت أنواعاً متعددة من الغازات، ما يشكّل خطراً حقيقياً على محيط المطمر البحري، البري والجوي. عندما عرضت القضية أمام قاضي الأمور المستعجلة المدنية قرر استناداً إلى هذه المعطيات الوقف الكلي لنقل النفايات إلى هذا المطمر (قرار قاضي الأمور المستعجلة في بعدا رقم ٢٠١٧/٩٥ تاريخ ٢٠١٧/١/٣١)، بالمقابل فإن مجلس شورى الدولة الذي كان ينظر في مراجعة إبطال قرار مجلس الوزراء بإجازة إنشاء المطمر المذكور فلم يكتفي المجلس باستعراض المخالفة القانونية بل على العكس بحث عن حجة لرد المراجعة، وبالفعل قضى بردّ المراجعة لعدم توافر الصفة لدى الجهة

الطاعنة، ثمّ بيّن أن قرار إنشاء المطمر قد اتخذ بعد أن كان قد تقرر إقفال مطمر الناعمة، وتراكم النفايات في الشوارع وفي الأحياء في العديد من المناطق أعقب الإقفال المذكور أعلاه، ورتب ضرراً بيئياً ثابتاً واكيداً، وهدد الصحة العامة للمقيمين في هذه المناطق بمخاطر جسيمة. وأن اقتضاء أعمال قاعدة دفع الضرر الأشدّ بالأخفّ منه، وإن كان لا يعفي مسبب هذا الضرر من المسؤولية عما يتأتى من نتائج جراء هذا الإعمال؛ إلا أنه يؤول إلى ردّ طلب إبطال العمل الإداري الذي كان حصر الضرر والحدّ منه في أضيق نطاق ممكن، السبب المباشر لاتخاذهِ ولتقريرهِ (م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٨٤٩-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٥/١٦ جمعية الانماء الاجتماعي والثقافي - إنماء/الدولة).

إذ أن القاضي الإداري هو الأكثر قدرة على التعامل مع القضايا الإدارية من القاضي العدلي، وهو وإن يراعي خصوصيات معينة عند اتخاذ قراره، إلا أنه يستقل عن السلطة الإدارية التي يتولى النظر بالمنازعات المرفوعة بمواجهتها، كما يستقل عن سائر الجهات القضائية في الدولة وهو يؤلف بذاته قضاءً متكاملًا في تكوينه وفي صلاحياته فلا تتشابك ولايته مع غيره من الجهات القضائية.

○ الفصل الأول: نشأة وتكوين القضاء الإداري في لبنان

• المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري في لبنان وطبيعته القانونية

يعود تاريخ مجلس شورى الدولة إلى العهد العثماني، وتحديداً إلى فترة حكم السلطان عبد المجيد الذي أراد إجراء الإصلاحات التشريعية، فأصدر الوثيقة الدستورية المعروفة بخط كولخانة الشريف وذلك في سنة ١٨٣٩، ثم أتبعها بالوثيقة الدستورية الثانية المعروفة بالخط الهمايوني أو بمنشور التنظيمات سنة ١٨٥٦، وكان من نتيجته صدور مجموعة التشريعات، وإعادة تقسيم الهيئات القضائية، ومن بينها مجلس الشورى الذي أنشئ بتاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٨٤ هـ (١٨٦٦م). ورغم قدم عهد القضاء الإداري في لبنان، فإن النشأة الحقيقية لمجلس شورى الدولة اللبناني تعود لفترة الاحتلال الفرنسي، لذا سنكتفي بتبيان حالة القضاء الإداري في ظل الاحتلال الفرنسي، وكيفية تطوره بعد الاستقلال.

■ المطب الأول: نشأة وتطور القضاء الإداري في لبنان

- الفقرة الأولى: أنظمة مجلس الشورى خلال فترة الانتداب الفرنسي

لما لحقت الهزيمة بالدولة العثمانية في نهاية الحرب العالمية الأولى، تقاسمت الدول المنتصرة أجزاء الأمبرطورية، ووقع لبنان في نصيب الدولة الفرنسية، التي عمدت إلى إعادة تكوينه وفقاً لنظمها وفلسفتها وتشريعاتها، وبالواقع لم تجد فرنسا صعوبة في وضع التشريع اللبناني، لأنها وجدت قوانينها وتشريعاتها مطبقة فعلاً في لبنان، على اعتبار أن التشريع العثماني الذي كان ساري المفعول في لبنان كان مقتبساً بدوره عن القانون الفرنسي، وقد أراح هذا الاستمرار التشريعي قوات الاحتلال الفرنسية التي وجدت أن لها امتدادات حضارية في هذه الأراضي قبل أن تطأها أقدام قواتها الغازية، لذلك لم تجد ضيراً من الإبقاء على القوانين العثمانية، بعد تطعيمها ببعض التعديلات التي تتلاءم مع المرحلة الجديدة.

وأول ما قام به الانتداب الفرنسي عبر حاكمه العسكري كوبان، هو إصدار القرار رقم ٤٥٢ تاريخ ١٧/٦/١٩١٩ والمتعلق بإنشاء محكمة عليا للنظر في طلبات النقض المقدمة طعناً في الأحكام الصادرة عن المحاكم اللبنانية، وتقوم هذه المحكمة العليا بمهام محكمة التمييز العثمانية. ثم مُنحت هذه المحكمة الصلاحيات القضائية التي كان يملكها مجلس شورى الدولة العثماني.

وفي ما خصّ مجلس شورى الدولة العثماني أصدر حاكم لبنان نياجر قرار رقم ١٠٢٧ تاريخ ١٢/٢/١٩٢٠ والذي منح بموجبه المحكمة العليا صلاحيات مجلس شورى الدولة العثماني، وأحال عليها جميع الدعاوى التي هي من صلاحية مجلس شورى الدولة والمقدمة إليها بعد تاريخ ١/١٠/١٩١٨، وأوجب تنفيذ جميع القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة العثماني في جميع أنحاء لبنان والمتخذة قبل ١/١٠/١٩١٨. وبقيت المحكمة العليا ناظرة في القضايا الإدارية المحالة إليها إلى أن أنشئ مجلس الشورى اللبناني سنة ١٩٢٤.

وبتاريخ ٦ أيلول ١٩٢٤ تمّ إنشاء مجلس الشورى في دولة لبنان الكبير بموجب القرار رقم ٢٦٦٨ الصادر عن الحاكم الفرنسي فندنبرغ. وأهم ما تضمّنه هذا القانون هو أن هذا المجلس يتألف من ثلاثة أعضاء لبنانيين وفرنسي، وقد اعتمد هذا القانون على ثنائية جهات القضاء الإداري، حيث نجد إلى جانب مجلس الشورى وجود مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا. ويختص مجلس الشورى بدعاوى القضاء الشامل ودعاوى الإبطال. ولكنه لم يكن صاحب الاختصاص الوحيد في مجال دعاوى الإبطال لتجاوز حد السلطة حيث كان يختص (وفقاً للمادة الخامسة) بالفصل في طلبات إبطال أعمال السلطات الإدارية في الأفضية والألوية والبلديات، وأعمال النظار ورؤساء دوائر الدولة. وأما القضايا التي يطلب بها إلغاء ما فيه تجاوز حدود السلطة من أعمال الحاكم فإنها تقام لدى مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا.

ولم يجز هذا القانون تقديم المراجعة أمام القضاء الإداري إلا بصورة طعن بقرار إداري، وإذا انقضت مدة تزيد عن أربعة أشهر ولم يصدر قرار بها، أمكن لذوي المصلحة أن يعدوا أن طلبهم قد رفض وأن يستأنفوا القضية لدى مجلس الشورى (المادة السادسة). كما اعتمد هذا القانون مبدأ التقاضي على درجتين، حيث أن قرارات مجلس الشورى كانت قابلة للتمييز أمام مجلس القضايا الأعلى (المادة الثامنة).

وبتاريخ ٩/٢/١٩٢٥ صدر عن الحاكم الفرنسي لاون كايلا، القرار رقم ٢٩٧٩ والمتعلق بأصول المحاكمة الواجب اتباعها أمام مجلس الشورى، ومن أهم المبادئ التي اعتمدها أن الاعتراض على قرار إداري لا يقبل إلا إذا قُدّم الاستدعاء في خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو من تاريخ اليوم الذي فيه علم المستدعي بحكم الضرورة بصدر هذا القرار أو من تاريخ نشره (المادة الثانية). ونص هذا القانون على الأمور المستعجلة (المادة ٣)، وقضى بعننية جلسات المحاكمة (المادة ٣٤)، وأجاز للفرقاء أو لوكلائهم أن يقدموا في الجلسة العلنية ملاحظات شفاهية مختصرة (المادة ٣٥).

وبعد أقل من ثلاث سنوات على إنشائه وفي عهد الرئيس شارل دباس وتحديداً بتاريخ ٢٤/٣/١٩٢٨ صدر القانون الذي ألغى مجلس الشورى، وأناط بمحكمة التمييز النظر في الدعاوى التي كانت تدخل في صلاحية مجلس الشورى المُلغى، على أن تتبع أصول المحاكمة المنصوص عليها في القرار ٢٩٧٩

تاريخ ١٩٢٤/٢/٩. وعندما أُلغيت محكمة التمييز، وأصبحت محكمة الاستئناف هي آخر درجة من درجات التقاضي، أنشئت غرفة القضايا الإدارية لدى محكمة الاستئناف، والتي كلفت بالفصل في جميع الدعاوى المميزة والموجودة قيد النظر في محكمة التمييز السابقة، وفي جميع الدعاوى الإدارية الواردة على المحكمة المشار إليها بصفتها قائمة بوظائف مجلس الشورى، وفي جميع الاعتراضات الناشئة عن المنازعات الإدارية التي ستقدم إليها بعد نشر هذا المرسوم الإشتراعي.... وبتاريخ ١٠ آب ١٩٣٤ أعاد القرار ١٧٨/ل.ر. محكمة التمييز بجميع غرفها بما فيها الغرفة الإدارية التي أعيد تكليفها بمهام الفصل في النزاعات الإدارية. ولكنَّ المفوض السامي الفرنسي بيو أصدرَ القرار رقم ٢٣٩/ل.ر. تاريخ ١٩٣٩/٩/١٦ والمتعلق بتحويل التنظيم القضائي في لبنان إبان الحرب، فعاود إلغاء محكمة التمييز، واللافت في هذا القرار أنه ألغى التمايز بين الدعاوى الإدارية والدعاوى المدنية، بحيث نصَّ في مادته السابعة على أن: "المراجعات في المواد الإدارية تحقق ويحكم فيها من قبل المحاكم البدائية وفقاً لأصول المحاكمات الاعتيادية. ويقدم الإستئناف لغرفة محكمة الاستئناف المدنية أو لفرع من فروع هذه الغرفة يعينه الرئيس الأول مفتش العدالة العام. غير أن المراجعات لإبطال قرارات رئيس الدولة لسبب تجاوز الصلاحيات والاعتراضات في المسائل الانتخابية تستأنف رأساً إلى الغرفة المدنية أو الغرفة المختلطة إذا كان الأمر يتعلق بدعوى أجنبية. أما الإستئنافات الموجودة أمام الغرفة الإدارية من محكمة التمييز فيجب إحالتها بدون نفقة إلى المحاكم التي تقرر صلاحيتها لذلك".

بعد كل هذه الجولة الطويلة التي مر بها التنازع الإداري في لبنان خلال أكثر من عشرين عاماً، تتقلت خلالها القضايا الإدارية بين محاكم التمييز والاستئناف والبدائية، عاد الحق إلى صاحبه الأصيل، وعاد مجلس الشورى للفصل في النزاعات الإدارية وذلك بموجب قرار القائد الأعلى لجيوش الشرق الفرنسي الجنرال دنتر الذي صدر تحت رقم ٨٩/ل.ر. تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١ بشأن مجلس الشورى في لبنان. وقد جرى تعديل بعض أحكام هذا القانون بموجب المرسوم الإشتراعي NI/١٣٧ تاريخ ١٩٤٢/١٢/٢٨، وتتعلق هذه التعديلات بهيكلية وتنظيم مجلس الشورى.

وأول ما يلفت النظر في هذا القرار، أنه لم يضيف صفة الهيئة القضائية على مجلس الشورى، حيث نصت المادة الأولى منه على أن: "مجلس الشورى هو هيئة إدارية مكلفة مراقبة وضع النصوص التشريعية والنظامية والحكم في القضايا الإدارية". واعتبرته المادة الثالثة أنه هيئة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء. وقد جاء هذا القرار شاملاً لجميع المبادئ التي توصل إليها الإجتهد والقانون الإداري في زمن إصداره، وجميع الأنظمة اللاحقة التي أتت بعده قد تبنت نصوصه مع تعديلات طفيفة أدخلت عليه (جان باز، الوسيط في القانون الإداري العام- بدون ناشر طبعة سنة ١٩٧٤ ص ٢٥). ومن التغييرات على الأنظمة السابقة أنه ألغى الثنائية القضائية بإلغائه مجلس القضايا الأعلى في الهيئة العليا وجعل من مجلس الشورى المحكمة العادية للقضايا الإدارية (المادة ٣٠)، ومُنح مجلس الشورى اختصاصاً تشريعياً

عندما أوجبت المادة ٢٣ استشارته في جميع مشاريع القوانين، وأوجبت المادة ٣٥ على المحاكم العدلية أن تستأخر الفصل في الدعاوى التي تعرض عليها كلما تضمّن حل هذه الدعاوى تفسيراً يتعلق بصحة عمل إداري لا يكون درسه من صلاحيتها. كما جعل استصدار قرار ضمني بالرفض ينجم عن سكوت الإدارة مدة شهرين، (المادة ٤٠)، خلافاً للنص السابق الذي كان يحدد هذه المدة بأربعة أشهر (المادة السادسة من القرار ٢٤/٢٦٦٨). وأبقى على نظرية العلم الأكيد (المادة ٤٠)، وأبقى على شفاهية المحاكمة وعلنية الجلسات (المواد ٥٩ إلى ٦٢) ونصّ هذا القرار أيضاً على المراجعة الموازية (المادة ٨٢) كما أقر بوقف المراجعة عند تقديم طلب المعونة القضائية (المادة ٩٧).

والى جانب مجلس الشورى اللبناني أوجد الاحتلال الفرنسي مجلس الشورى المختلط وذلك بموجب القرار رقم ٩٧/ل.ر. تاريخ ٣٠/٤/١٩٤١ الصادر عن الجنرال دنتر القائد الأعلى لجيوش الشرق، ويتعلق هذا القرار بتنظيم المحاكم في لبنان، حيث أوجب أن تُرفع القضايا الإدارية التي يكون فيها صالح حقيقي أجنبي أمام هذا المجلس الذي يترأسه قاضي فرنساوي.

وفي فترة لاحقة تبنى المشرع قاعدة أن أصول المحاكمات الإدارية تعتمد على تبادل اللوائح المكتوبة، فألغى المواد المتعلقة بعلنية الجلسات وشفهية المحاكمة، وأقرّ بأن الأحكام القضائية تصدر في غرفة المذاكرة بناءً على أوراق ومذكرات المتداعين. وقد صدر هذا التعديل بتاريخ ١٠/١٢/١٩٤٢ بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٢٦٧/NI.

- الفقرة الثانية: أنظمة مجلس شورى الدولة في عهد الاستقلال

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، عُيّن ألفرد نقاش رئيساً للجمهورية اللبنانية بتاريخ ١٨/٤/١٩٤٣ وأنيط به مهمة تنظيم انتخاب مجلس النواب اللبنانية، إلا أن الجنرال كاترو علّق عودة العمل بدستور ٢٣ أيار ١٩٢٦، إلى اليوم الذي يجري فيه انتخاب مجلس نيابي لبناني. جرت الانتخابات النيابية استناداً إلى قرارات سلطات الاحتلال (الانتداب) الفرنسي (القرار رقم ١٣٠/ف.س. تاريخ ١٨/٣/١٩٤٣- والقرار رقم ١٤٧/ف.س. تاريخ ٢٥/٣/١٩٤٣- والقرار رقم ٣١٢/ف.س. تاريخ ٣١/٧/١٩٤٣- والقرار رقم ٣٢٣/ف.س. تاريخ ٧/٨/١٩٤٣)، وتمّ انتخاب الشيخ بشارة الخوري رئيساً للجمهورية في ٢١/٩/١٩٤٣. وقد أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٥/٩/١٩٤٣ مرسوماً كلّف بموجبه رياض الصلح تشكيل حكومة الاستقلال الأولى التي تقدمت بمشروع التعديل الرابع للدستور، والذي يتضمن تعديل المواد التي تنتقص من السيادة اللبنانية، وتفتتت على صلاحية الهيئات الدستورية. فصدر التعديل الدستوري بموجب قانون ٩/١١/١٩٤٣، الذي ألغى كل النصوص الدستورية المتعلقة بالانتداب الفرنسي. وأما القوانين والأنظمة الصادرة عن سلطات الإنتداب فلم تعتمد السلطات اللبنانية في عهد الاستقلال إلى

إلغائها، فبقيت سارية المفعول، ومن بينها القرار رقم ٨٩/ل.ر. المتعلق بإنشاء مجلس شورى الدولة، فقد استمر هذا المجلس يعمل كهيئة قضائية في لبنان إلى أن صدرَ قانون التنظيم القضائي بتاريخ ١٠/٥/١٩٥٠، وألغى مجلس الشورى، وعاد إلى نظام القضاء الموحد. وقسم هذا القانون اختصاصات مجلس الشورى بين الحاكم المنفرد ومحكمة التمييز.

فنصت المادة الثالثة منه على اختصاص الحاكم المنفرد في القضايا الإدارية وهي أنه: "ينظر في القضايا الإدارية التالية وفقاً لأصول المحاكمات الحقوقية على أن تظل المعاملات السابقة لإقامة الدعوى خاضعة للأصول الإدارية: ١- في طلبات التعويض المقدمة عن أضرار وقعت بسبب أشغال عمومية أو بسبب تنفيذ مصالح عمومية. ٢- في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو مشتريات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العمومية لتأمين سير المصالح العمومية. ٣- في قضايا الضرائب المباشرة. ٤- في قضايا رواتب الموظفين العموميين ومعاشات تعاقدهم. ٥- في القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العمومية".

ونصت المادة ٢٠ على اختصاصات محكمة التمييز في القضايا الإدارية، وهي أن: "تنظر الغرفة الإدارية في القضايا التالية: ١- في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات والأوامر الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية سواءً أكانت تتعلق بالأفراد أو بالأنظمة. ٢- في النزاعات التي تتعلق بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية والبلديات والمختارين. ٣- في طلبات إلغاء القرارات الصادرة في القضايا التأديبية بناءً على رأي لجان تأديبية تنشأ وفقاً لقانون الموظفين العموميين إلا في ما يتعلق بمجالس تأديب القضاة والمساعدين القضائيين. وتتبع بشأن تقديم هذه الدعاوى والحكم بها والطعن بالقرارات الصادرة فيها الأصول والصيغ المتبعة لدى مجلس الشورى".

ولم يدم الأمر طويلاً على اعتماد نظام القضاء الموحد، فبعد أقل من ثلاث سنوات على إلغاء مجلس الشورى، أعاد المشرع اللبناني إنشاءه، وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٩/١/١٩٥٣، والمتعلق بإنشاء مجلس الشورى، الذي نصّ في مادته الأولى على أن تنشأ في وزارة العدل هيئة قضائية تعرف بمجلس الشورى مهمتها الحكم في القضايا الإدارية ومركزها بيروت. وقد مُنح هذا المجلس صلاحية النظر في جميع القضايا الإدارية التي لم يعين لها القانون محكمة خاصة (المادة ٧). وأحالت المادة ٧٨ إلى مجلس الشورى جميع الدعاوى العالقة أمام الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز، والدعاوى العالقة أمام القضاة المنفردين التي أصبحت من صلاحيته شرط أن لا يكون القاضي قد فصل نقطة من نقاط النزاع. ثمّ ألغى هذا القانون صراحةً بموجب المادة ٧٩ منه القرار التشريعي رقم ٨٩/ل.ر.، كما ألغى جميع الأحكام التي لا تتفق مع مضمونه^(١). ثمّ أصدر المشرع المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٠/٤/١٩٥٣ الذي

(١) ينبغي الإشارة إلى أن القرار ٨٩/ل.ر. هو الأساس الذي استمدت منه جميع أنظمة مجلس الشورى أحكامها، والفرق الجوهرية بين هذه الأنظمة لا تعتبر جوهرية، والسبب في ذلك أن النصوص القانونية في التنازع الإداري إنما هي ثمرة اجتهاد طويل، أوجدها القضاء كمبادئ عامة عصية على التبديل أو التغيير.

عين الأصول الواجب اعتمادها لتنفيذ أحكام مجلس الشورى. وتلاه المرسوم الإشتراعي رقم ٢٣ تاريخ ١٥/١/١٩٥٥ المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء مجلس الشورى.

والى جانب مجلس الشورى أوجد المشرع المحكمة الإدارية الخاصة بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٣ تاريخ ٣٠/١١/١٩٥٤، وقد بدت هذه المحكمة وفقاً لقانون إنشائها بمثابة غرفة خاصة من غرف مجلس الشورى المخصصة بالفصل في نوع معين من القضايا. فهي وفقاً للمادة الثانية تنظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب أشغال عامة، كما تنظر في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو مشتريات أو التزامات أجرتها الإدارات العامة لتأمين سير المصالح العامة، وأخيراً فهي تختص في القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة. وهكذا بدا اختصاص هذه المحكمة محصوراً في قضايا التعويضات أو القضاء الشامل، وقراراتها قابلة للإستئناف أمام مجلس الشورى (المادة ١٣) أما طلبات إبطال القرارات الإدارية لتجاوز حد السلطة فهي تبقى من اختصاص مجلس الشورى.

وبتاريخ ١٣/٧/١٩٥٩ صدر المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٩ الذي وضع النظام الجديد لمجلس الشورى، وأطلق عليه تسمية مجلس شورى الدولة، وتضمن هذا النظام الجديد تعديلات جوهرية وإضافات مهمة على النظام السابق، ومن أهم هذه التعديلات ما قد ورد في المادة الرابعة التي وسّعت حجم مجلس شورى الدولة وزادت عدد أعضائه، فبعد أن كان يتألف في ظل النظام السابق من رئيس ونائب رئيس وأربعة مستشارين، ويمثّل الحكومة لديه قاضٍ يعرف بمفوض الحكومة (المادة الثانية من المجموعة الإدارية ١٤/٥٣). أما بموجب المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩ فإن مجلس شورى الدولة يتألف من رئيس ومفوض حكومة ومن رؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين (المادة ٤)، وقد عمل النظام الجديد على وضع التفاصيل لكيفية اختيار أعضاء المجلس وترقيتهم، ومهام كل عضو منهم. كما توسع النظام الجديد في تحديد العقوبات التأديبية وطرق إحالة القاضي إلى المجلس التأديبي والإجراءات أمام هذا المجلس. كما أفرد باباً لتنظيم مجلس شورى الدولة وسير العمل في الهيئات التي يتألف منها، فتألف المجلس من جرّاء هذا التقسيم من أربع غرف واحدة منها إدارية والثلاث الباقية قضائية (المادة ٢٩) كما أنشأ مجلس القضايا (المادة ٣٥)، وحدد مهام مكتب المجلس، والهيئة العامة. وأدخل بعض التعديلات الطفيفة على أصول المحاكمة لديه، وأوجد المراجعة نفعاً لقانون التي لم تذكر في الأنظمة السابقة، كما أنشأ محكمة حل الخلافات ونظّم أعمالها.

وكأي تشريع آخر، لم يسلم المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩ من دخول التعديلات عليه، وأهم تعديل يمكن ذكره، هو تصدي المشرع للإلتفاف القضائي على مهلة الطعن رغم تواتر تحديدها في أنظمة مجلس شورى الدولة المتتابعة بمدة شهرين، حيث لم تكن هذه المهلة الضيقة 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 (م.ش. قرار رقم ١٦٣ تاريخ ١٣/٤/١٩٦٢ بركات / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٢ ص ١٢٢ وبذات المعنى: م.ش. قرار رقم ٤٩٥ - مطر / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٨ ص ١٣٨- وأيضاً: م.ش. قرار رقم ٢٤٨ تاريخ ١٠/٦/١٩٥٨ - واكيم / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٥٨ ص ١٩٧. وأيضاً: م.ش. قرار رقم ٣٣٠ تاريخ ١/٣/١٩٦١ - عون / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦١ ص ١١٨).

ومن أجل تلافي الانقلاب القضائي على مبدأ مهلة الشهرين وتعطيل مفعوله، صدر مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٨٨١ تاريخ ٢٧/٧/١٩٦٧ الذي أضاف بموجب المادة الثامنة منه إلى المادة ٥٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ فقرة قبل الأخيرة هذا نصها: ان انقضاء مهلة الشهرين على مراجعة ابطال القرار الفردي الصريح او الضمني يسقط ايضا حق مراجعة القضاء الشامل بشأن 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 اعتبارا من تاريخ العمل بهذا القانون".

ولم يقف الأمر عند حدود التعديل بل عمد المشرع إلى إلغاء المحكمة الإدارية الخاصة المنشأة بالمرسوم الاشتراعي ٥٤/٣ وإلغاء المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٩، وذلك بموجب المادتين ١٤٤ و ١٤٦ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥، النظام الجديد لمجلس شوري الدولة، وبصدور هذا النظام تكون قد أقيمت، لغاية تاريخه على الأقل، استبدال أنظمة مجلس شوري الدولة، وإن كان هذا النظام الجديد لم يسلم بدوره من التعديلات العديدة، ومن بينها تعديلات هامان جداً صدر أولهما سنة ١٩٩٣ والثاني سنة ٢٠٠٠، ولنا وقفات مطوّلة مع أحكام المرسوم ٧٥/١٠٤٣٤ وتعديلاته، شرحاً وتحليلاً، ونكتفي هنا بالإشارة إلى أهم التعديلات التي أدخلها المشرع على نظام مجلس شوري الدولة.

يتعلق التعديل الأول، الصادر بموجب القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٥/٩/١٩٨٠، بوجوب إطلاع الخصوم على تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة، وإمكانية الحصول على صورة عنهما بناءً لطلبهم. أما التعديل الثاني فهو الصادر بموجب القانون رقم ٢٩ تاريخ ٢٥/٩/١٩٨٠ والرامي إلى إلغاء الدرجتين الرابعة والثالثة من فئة مستشار معاون رتبة ثانية. وأما التعديل الثالث فصدر بموجب المرسوم الاشتراعي ٤٤ تاريخ ٢٤/٦/١٩٨٣ والمتعلق بجواز تعيين رئيس مجلس شوري الدولة ورؤساء الغرف من بين القضاة العدليين وقضاة ديوان المحاسبة الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام.... و صدر التعديل الرابع بموجب

المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، ويتعلق بتعديل بعض الأحكام المتعلقة بتنظيم مجلس الشورى وأصول المحاكمات الإدارية. ومن المفيد التذكير بأن هذين التعديلين الثالث والرابع قد استردّ وأعاد العمل بالأحكام القديمة وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٩ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥ الذي ألغى المرسومين الإشتراعيين رقم ٤٤ تاريخ ٢٤/٦/١٩٨٣ ورقم ١١١ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ المتعلقين بتعديل بعض احكام نظام مجلس شورى الدولة. وأعاد العمل بجميع النصوص التشريعية والتنظيمية التي ألغيت أو عدّلت.

التعديل الخامس الحاصل بموجب القانون رقم ٩٤ تاريخ ٢١/٩/١٩٩١، الرامي إلى تعديل شروط تعيين رؤساء الغرف والمستشارين معاونين. والتعديل السادس هو أشمل هذه التعديلات وتمّ بموجب القانون رقم ٢٥٩ تاريخ ٦/١٠/١٩٩٣، وأحدث تغييرات جذرية في معظم أحكام نظام مجلس الشورى، وأدخل العديد من الأحكام الجديد في أصول المحاكمات الإدارية، أهمها العجلة والغرامة الإكراهية وقف تنفيذ القرارات الإدارية. كما أعاد تقسيم مجلس شورى الدولة، فبعد أن كان يتألف من أربع غرف واحدة إدارية وثلاث قضائية (المادة ٢٩ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩) ثم أصبح يتألف من ستة وحدات، غرفة إدارية وأربعة غرف قضائية ومجلس القضايا (المادة ٢٣ من ٧٥/١٠٤٣٤)، أما الآن وبموجب التعديل الحاصل بالقانون ٩٣/٢٥٩، فإن مجلس شورى الدولة أصبح يتألف من سبعة وحدات (مجلس القضايا، وغرفة إدارية وخمسة غرف قضائية). أما التعديل السادس فهو الذي أجاز لرئيس مجلس الشورى ترؤس أي غرفة قضائية علاوة على الغرفة التي يترأسها. وأهم تعديل طرأ على النظام الجديد لمجلس شورى الدولة فهو الصادر بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ والمتعلق بتعديل بعض مواد مجلس شورى الدولة، والتجديد الأساسي هو إعادة إنشاء المحكمة الإدارية، واعتبرها هذا القانون بأنها المحاكم العادية للقضايا الإدارية، وتوسيع نطاق قضاء العجلة الإدارية.

- جدول تواريخ قوانين مجلس شورى الدولة

نشأة مجلس شورى الدولة العثماني	تاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٨٤ هـ - ١٨٦٦
منح المحكمة العليا صلاحيات مجلس شورى الدولة العثماني	قرار رقم ١٠٢٧ تاريخ ١٢/٢/١٩٢٠
إنشاء مجلس الشورى في دولة لبنان الكبير	القرار رقم ٢٦٦٨ تاريخ ٦ أيلول ١٩٢٤

قانون تاريخ ١٩٢٨/٣/٢٤	إلغاء مجلس الشورى في دولة لبنان الكبير
القرار رقم ٢٣٩/ل.ر. تاريخ ١٩٣٩/٩/١٦	إنطاة صلاحية البت بالقضايا الإدارية بالمحاكم البدائية
القرار رقم ٨٩/ل.ر. تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١	إنشاء مجلس الشورى
القرار رقم ٩٧/ل.ر. تاريخ ١٩٤١/٤/٣٠	إنشاء مجلس الشورى المختلط
قانون التنظيم القضائي تاريخ ١٩٥٠/٥/١٠	إلغاء مجلس الشورى
المرسوم الإشتراعي رقم ١٤ تاريخ ١٩٥٣/١/٩	إنشاء مجلس الشورى
المرسوم الإشتراعي رقم ٣ تاريخ ١٩٥٤/١١/٣٠	إنشاء المحكمة الإدارية الخاصة
المرسوم الإشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٧/١٣	النظام الجديد لمجلس شورى الدولة
مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤	النظام الجديد لمجلس شورى الدولة
القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١	تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة

■ المطب الثاني: طبيعة مجلس شورى الدولة

عندما أنشئ مجلس شورى الدولة بموجب القرار رقم ٢٦٦٨ تاريخ ١٩٢٤/٠٩/٠٦، لم يتضمّن هذا القرار تحديداً لطبيعة هذا المجلس. إلا أنه لما صدر القرار رقم ٨٩/ل.ر. تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١ بشأن مجلس الشورى في لبنان، فإنه لم يضيف صفة الهيئة القضائية على مجلس الشورى، حيث نصّت المادة الأولى منه على أن: "مجلس الشورى هو هيئة إدارية مكلفة مراقبة وضع النصوص التشريعية والنظامية والحكم في القضايا الإدارية". واعتبرته المادة الثالثة أنه هيئة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء. وقد تنبه المشتري إلى هذا النقص القانوني، فأصدر رئيس الجمهورية اللبنانية الفرد نقاش المرسوم الإشتراعي رقم ١/١٢٦ N تاريخ ١٩٤١/١٢/١٥ الرامي إلى اعتبار مجلس الشورى في لبنان جزءاً من الهيئة القضائية، وألحقه بوزارة العدلية.

وبعد الاستقلال صدر المرسوم الإشتراعي رقم ١٤ تاريخ ١٩٥٣/١/٩، الرامي إلى إنشاء مجلس الشورى، الذي نصّ في مادته الأولى على أن تنشأ في وزارة العدل هيئة قضائية تعرف بمجلس الشورى مهمتها الحكم في القضايا الإدارية ومركزها بيروت. وقد استقرت كافة الأنظمة اللاحقة على اضعاف الصفة القضائية على مجلس شورى الدولة:

- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المادة ١: مجلس شورى الدولة هيئة تتولى القضاء الاداري ومراقبة اعداد النصوص التشريعية والتنظيمية"، وفي المادة الثالثة: "يرتبط مجلس الشورى بوزير العدلية"، ولم يرد النص صراحة على اعتباره جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية".

- مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥: المادة الأولى: "مجلس شورى الدولة هو محكمة عليا تتولى القضاء الإداري ومراقبة إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، على الوجه المبين في هذا القانون"، والمادة الثانية: "يؤلف مجلس شورى الدولة جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية ومركزه بيروت".

- القانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٣١/٥/٢٠٠٠: المادة الأولى: "يتألف القضاء الإداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية، على رأس المحاكم الإدارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة ومركزه بيروت، المادة ٢: "يؤلف القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية".

إن اعتبار مجلس شورى الدولة جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية، لم يرتقي وفق اجتهاد المجلس الدستوري إلى صفة الهيئة الدستورية التي لا يمكن للقانون المساس بها أو الخروج عن القواعد الناظمة لاختصاص هذه الجهة القضائية، بحيث لا زال بإمكان المشتري إخراج موضوعات من اختصاص مجلس شورى الدولة وإدخال أخرى ضمن اختصاصه، بل وله إلغاء هذا القضاء أيضاً. فقد اعتبر المجلس الدستوري اللبناني أن مبدأ خصوصية القضاء الإداري، وإن كان من القواعد المسلم بها في الفقه والاجتهاد الإداريين، إلا أنه لا يرقى إلى مرتبة المبدأ الدستوري، ولا يتمتع بالتالي بالقيمة الدستورية (م.د. قرار رقم ٥/٢٠٠٠ تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠ - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٤٥٣). وبالفعل لقد أتى هذا الحكم متوافقاً مع الأحكام القانونية اللبنانية، حيث لا الدستور اللبناني ولا المبادئ القانونية ذات القيمة الدستورية قد تعرّضت لمسألة فصل القضاء الإداري عن القضاء العدلي، وانتفاء النص ذو قيمة دستورية هو الذي أباح للمشتري إلغاء القضاء الإداري مرات عديدة في لبنان دون أن يكون عمله مخالفاً للدستور أو المبادئ الدستورية.

إلا أن مجلس شورى الدولة كان له موقف في قضيتي شركة ليبانسل (م.ش قرار الرقم ٦٣٨ تاريخ ١٧/٧/٢٠٠١، الدولة/ شركة ليبانسل) وشركة ف.ت.م.ل. (م.ش قرار الرقم ٦٣٩ تاريخ ١٧/٧/٢٠٠١، الدولة/ شركة ف.ت.م.ل.، مجلة القضاء الإداري في لبنان، ٢٠٠٤، العدد السادس عشر، ص ٣٦) حيث قضى أنه وبما أن اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي

الحديث، جاء يؤكد قول الفقيه لافريير بأن اختصاص القضاء الإداري هو مبدأ ذو قيمة دستورية وفق المفهوم الفرنسي لفصل السلطات:

(C.C. 23 Janv. 1987, Les grandes décisions du Conseil Const. No. 43. notam. 3-6).

وبما أن مجلس شورى الدولة هو هيئة قضائية تستمد وجودها واختصاصها من الدستور، وهي قائمة بمختلف أجهزتها التي تشكل ركناً من أركان الدولة، وبما أن اختصاص القضاء الإداري في لبنان هو أيضاً مبدأ ذو قيمة دستورية وفق أحكام المادة ٢٠ من الدستور التي تنص على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة".

وقد شكل موقف مجلس شورى الدولة لجهة اعتبار اختصاص القضاء الإداري مبدأ دستورياً حفيظة الفقه^(١) وذلك لغياب السند القانوني الذي يكرسه، "إذ لا يوجد لا في الدستور ولا في أي تشريع نص يعتبر أن صلاحية مجلس شورى الدولة هي مادة دستورية أو مبدأ دستوري، وبالعكس فإن نظام هذا المجلس له القوة التشريعية كما أن مستوى صلاحياته هو على مستوى التشريع لا على مستوى الدستور. أما المادة ٢٠/ من الدستور فتتعلق بالسلطة القضائية على مستوى وجودها وليس على مستوى الصلاحية وتوزيع الاختصاصات بين مختلف المحاكم أو بين القضاء العدلي والقضاء الإداري... وأنه لا يوجد أي شك في أنه يحق للمشرع أن يدخل على دائرة صلاحية مجلس شورى الدولة التعديل الذي يراه مناسباً... وطالما أن المواضيع التي هي من اختصاص القضاء الإداري تحدّد من قبل المشرع ولا تحدّد في الدستور، فإنه من الجائز على الصعيد القانوني أن يقرّر التشريع أن النظر بالعقود التي تتعلق

١- غالب صبحي محمصاني، "دراسة قانونية تعليقية على قراري مجلس شورى اللبناني تاريخ ١٧/٧/٢٠٠١ المتعلقين بشركتي الهاتف الخليوي"، المجلة اللبنانية للتكريم العربي والدولي، ٢٠٠١، العدد التاسع عشر، ص ٥.
- أنطوان بارود، "حول قراري مجلس شورى وإغلاق باب التطور في مجال الإستثمار"، المجلة اللبنانية للتكريم العربي والدولي، ٢٠٠١، العدد التاسع عشر، ص ١٧.
- عبد الحميد الأحذب، "وجهة نظر قانونية ثانية في حكمي مجلس شورى (الخلوي)"، المجلة اللبنانية للتكريم العربي والدولي، ٢٠٠١، العدد التاسع عشر، ص ١٧.

بالتجارة الدولية هو من إختصاص المحكمين وهكذا يكون المشتري ضمن دائرة إختصاصه قد تناول موضوعاً تشريعياً هو موضوع الصلاحية^(١).

هذا علماً أن المجلس الدستوري الفرنسي الذي أضفى قيمة دستورية على إختصاص القضاء الإداري^(٢)، قد حصر ذلك في إطار قضاء الابطال لتجاوز حدّ السلطة دون القضاء الشامل أو العقود^(٣). بمعنى أن إختصاص القضاء الإداري الذي يتمتع بقيمة دستورية هو فقط ذلك الإختصاص العائد للمنازعات المتعلقة بصحة الأعمال الإدارية التي يجب أن تكون من صلاحية القضاء الإداري ولا تشمل الإختصاص العائد للمنازعات المتعلقة بالقضاء الشامل وبالمسؤولية التعاقدية، والتي لا يتمتع الإختصاص بشأنها بأية قيمة دستورية بحيث يكون من الجائز إعطاء الإختصاص بشأنها إلى التحكيم بموجب قانون^(٤).

١- أنطوان بارود، مرجع سابق، ص ١٤.

٢- C.C.n° 86 – 224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, Rec., p. 8.

٣- خالد قباني، "اجتهاد المجلس الدستوري والتحكيم الإلزامي في العقود الإدارية"، مجلة القضاء الإداري في لبنان، ٢٠٠٥، العدد السابع عشر، ص ١٩.

٤- Vedel G., Doctrine et jurisprudence constitutionnelles, RDP 1989, p. 16.

• المبحث الثاني: تكوين القضاء الإداري اللبناني

(القضاة والوحدات القضائية)

يتألف القضاء الإداري اللبناني من المحاكم الإدارية ومجلس شورى الدولة:

- **المحاكم الإدارية:** كان عددها بموجب القانون ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ ستة محاكم (حيث نصّ على أن تنشأ في كل محافظة محكمة إدارية). وقد فوّضت المادة ٣٤ من نظام مجلس شورى الدولة المعدلة بالقانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠ المذكور إلى وزير العدل أن يحدد تاريخ مباشرة المحاكم الإدارية لأعمالها، حيث نصّت على ما يلي: "يحدد بقرار من وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الأولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة..".

بموجب هذا التعديل القانوني فلقد أنشأ المشرع للمحاكم الإدارية وحدد اختصاصها وجعل من مجلس شورى الدولة مرجعاً استئنافياً لأحكامها ولكنه اشترط صدور قرار من وزير العدل لمباشرة تلك المحاكم أعمالها. وبسبب عدم صدور قرار وزير العدل المشار إليه، فإن مجلس شورى الدولة قد استقرّ في قضائه على أنه يستمر بممارسة كافة الصلاحيات المقررة في نظامه وتعديلات الطارئة على هذا النظام وذلك حتى مباشرة المحاكم الإدارية لأعمالها، ولقد جاء في اجتهاد مجلس شورى الدولة: "أن تطبيق النصوص الواردة في القانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠ والمتعلقة بالمحاكم الإدارية وصلاحياتها واستئناف أحكامها يكون بالتالي مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بتاريخ مباشرة هذه المحاكم - محاكم الدرجة الأولى - لأعمالها، لا بل إنه موقوف على مباشرتها العمل، بحيث يستحيل معه تنفيذ وتطبيق تلك النصوص طالما لم يصدر النص التطبيقي ولم تعين الهيئات القضائية بعد (م.ش. قرار رقم: ٢٧٦ تاريخ: ٥/٢/٢٠١٣ انطوان عزام ورفاقه/ الدولة - وزارة الخارجية والمغتربين. وبذات المعنى: م.ش. قرار رقم ٦٣٨ تاريخ ١٧/٧/٢٠٠١ الدولة / شركة لبيانس ش.م.ل. والقرار رقم ٥٦٢ تاريخ ٢٣/٦/٢٠٠٣ انطوان غالب/ بلدية ساقية المسك بحرصاف) فالقاعدة العامة هي ان النصوص التشريعية الجديدة تطبق فوراً غير انه استقر العلم والاجتهاد على ارجاء تنفيذ احكام هذه النصوص عند استحالة تطبيقها وذلك ريثما تتمكن السلطة التنفيذية من وضع هذه النصوص موضع التنفيذ، وهذا لا يعني ان النصوص الجديدة هي غير نافذة بل هي نافذة باستثناء بعض الاحكام التي تستوجب تدخل السلطة التنفيذية ان لجهة اصدار النصوص التنظيمية التي تجعلها قابلة للتطبيق وان لجهة اصدار الاعمال الادارية التي تقضي بتشكيل الهيئات المكلفة تطبيق التشريع الجديد، وفي انتظار استصدار النصوص التنظيمية او الاعمال الادارية المشار اليها، يربحاً تطبيق النصوص التشريعية الجديدة.

- مجلس شورى الدولة، وهو محل الدراسة لأن المحاكم الإدارية لم تتشكّل حتى الساعة، بل ملاحظ أنه عند صدور رقم ١٧٣ تاريخ ٢٩/٨/٢٠١١ (تحويل سلاسل رواتب القضاة) فإنه لم يذكر المحاكم الإدارية وقضااتها ضمن جداوله.

■ المطلب الأول: قضاة مجلس شورى الدولة

نصّت المادة الرابعة من نظام مجلس شورى الدولة على أن يتألف مجلس شورى الدولة من رئيس ومفوض حكومة ومن رؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين.

وتتألف المحاكم الإدارية من رؤساء ومستشارين وهي محاكم من الدرجة الأولى تصدر احكامها عن رئيس وعضوين لكل محكمة.

وفي المادة الرابعة عشر من هذا النظام اعتمد تسمية الفئات، بحيث اعتبر كلّ مسمى وظيفي "فئة"، حيث نصّت على أن تعطى الأولوية لرئيس المجلس ثم لمفوض الحكومة ثم للعضو الاعلى فئة، بينما استخدم المشترع في الجدول الملحق بالقانون ٢٢٧/٢٠٠٠ تسمية "الرتبة".

قسّم المشترع الرتب في مجلس شورى الدولة اللبناني إلى خمسة رتب: رئيس مجلس شورى الدولة، مفوض حكومة، رئيس غرفة، مستشار، ومستشار معاون. وفي المحكمة الإدارية التي لم تنشأ فإن الرتب هي: رتبة رئيس محكمة، ورتبة مستشار لدى المحكمة الإدارية.

جدول رقم ١ الملحق بالقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠		
ملاك قضاة مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية		
الرتبة	طريقة التقسيم	العدد الإجمالي
رئيس مجلس شورى الدولة		١
مفوض الحكومة		١
رئيس غرفة لدى مجلس شورى الدولة	٤	١٠
رئيس محكمة	٦	
مستشار		٣٥
مستشار معاون	٣٢	٥٢
مستشار لدى المحكمة الإدارية	٢٠	
المجموع		٩٩

وأما الدرجة فهي تستخدم لتحديد الأولوية ضمن ذات الرتبة، ولبيان مستوفي شروط الترفيع إلى رتبة أعلى، والدرجة بتعريفها القانوني هي الزيادة الدورية في الراتب، أي هي حق الموظف في اكتساب درجة واحدة ضمن فئته بحكم القانون، بعد أن يقضي مدة أربعة وعشرين شهراً في درجة واحدة أو في درجة ممتثلة لها.

في الأنظمة السابقة لمجلس شورى الدولة كانت كل رتبة مقسمة إلى درجات، بينما عمد المشرع إلى تقسمي كافة رتب المجلس إلى ٢٢ إلى ٢٢ درجة (راجع الجداول المرفقة بالقانون رقم ٧١٦ تاريخ ١٩٩٨/١١/٥ والقانون رقم ٦٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣١)، ويصاحب هذه الدرجة عادة زيادة مالية في الراتب. وقد يستفيد القاضي من درجات استثنائية بموجب قوانين، فإن هذه الدرجات الاستثنائية التي تمنح بصورة فردية تدخل في حساب الدرجات التي يستفيد منها الموظف باعتبار ان هذه الدرجات ما هي الا ترقية بالاختيار بدلا من الاقدمية.

فالقاضي يكتسب بحكم القانون درجة échelon واحدة بعد سنتين على تعيينه أو تاريخ حصوله على زيادة في راتبه نتيجة تدرجه السابق، فهو ترفيع في الدرجة وبالتالي تقدم أو زيادة في الراتب.

وأما الدرجات الاستثنائية التي يكتسبها القاضي، فتدخل في الاحتساب عند ترشحه للترفيع إلى رتبة أعلى، إذ لا ينطبق على القضاة المادة ٧ من القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١ التي نصت على أن: "لا تدخل الدرجات الاستثنائية التي تعطى للموظفين بموجب قوانين خاصة، في احتساب الدرجات المطلوبة للترفيع من فئة إلى فئة أعلى أو من رتبة إلى رتبة أعلى"، والسبب أن هذا القانون استثنى من أحكامه القضاة وأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية.

- جدول رتب ودرجات قضاة مجلس شورى الدولة

الرتبة	الدرجة الحالية	الترقيم القديم للدرجة
مستشار معاون مستشار في المحكمة الادارية	١	٧
	٢	٦
	٣	٥
	٤	٤
	٥	٣
	٦	٢
	٧	١

٦	٧	مستشار
٥	٨	
٤	٩	
٣	١٠	
٢	١١	
١	١٢	
٦	١٠	رئيس غرفة رئيس محكمة ادارية
٥	١١	
٤	١٢	
٣	١٣	
٢	١٤	
١	١٥	
		رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة
٥	١٢	
٤	١٣	
٣	١٤	
٢	١٥	
١	١٦	
١ فوق القمة	١٧	
٢ فوق القمة	١٨	
٣ فوق القمة	١٩	
٤ فوق القمة	٢٠	
٥ فوق القمة	٢١	
٦ فوق القمة	٢٢	

– الفقرة الأولى: رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة

وحدّ المشترع في المادة الخامسة من نظام مجلس شورى الدولة، شروط تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة، وكذلك فإنه في الجداول الملحقه بالقانون ٢٢٧/٢٠٠٠ اعتبرهما من رتبة واحدة. ولهذا نعرض شروط تعيينهما، ثمّ صلاحيات كلٍ منهما.

♦ أولاً: شروط تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة لدى هذا المجلس

إن شروط تعيين رئيس المجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة لدى المجلس، لم تكن مستقرة بعد صدور نظام مجلس شورى الأخير رقم ١٠٤٣٤/١٩٧٥، بل لقد تمّ تعديل هذه الشروط مراتٍ عديدة، مع استقرارها على اشتراط أن يكون المرشح دائماً حائزاً لقب "قاضي"، وهذا بخلاف رئيس المجلس الدستوري الذي لا يشترط أن يكون قاضياً، ولا كذلك المستشار في مجلس شورى الدولة الذي يمكن تعيينه من غير فئة القضاة.

بمقتضى النص المرعي الإجراء وفق القانون ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ فإنه: "يعين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في إحدى الدرجات الأربع العليا وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة الأولى وما فوق. ويمكن تعيينهما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين القضاة الذين هم في الدرجة الثانية عشرة وما فوق.

بحسب هذا النص، فإن المشترع وضع اولويتين للتعيين الأولوية الأولى هي من بين رؤساء الغرف والمستشارين الذين هم (وفق السلسلة الجديدة) في الدرجة ١٢ وما فوق.

ثمّ كخيارٍ ثانٍ يمكن اختيارهما من بين القضاة العدليين من الدرجة الثانية عشر وما فوق. وأنه وبسبب خصوصية مجلس شورى الدولة لا يمكن الجوء إلى الخيار الثاني في حال كان يوجد في المجلس قضاة مؤهلين لتولي مركز رئيس مجلس شورى الدولة أو مفوض الحكومة لدى المجلس.

وإذا كان النص منذ العام ١٩٧٥ ثابتاً لناحية شروط التعيين من بين رؤساء الغرف والمستشارين في المجلس، فإن شروط تعيين رئيس المجلس من خارجه، كان محلّ تعديل لأكثر من مرّة.

في النص الأساسي، كان المشترع يجيز تعيينهما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين القضاة العدليين الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام.

ثمّ جرى تعديل هذا النص بموجب المرسوم الإشتراعي ٤٤ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢ وبموجبه أجاز تعيين رئيس مجلس شورى الدولة من بين القضاة العدليين وقضاة ديوان المحاسبة الحائزين على شهادة دكتوراه

دولة في القانون العام... والذين هم في الدرجة السادسة وما فوق. وبالاستناد إلى هذا النص تم تعيين القاضي من ديوان المحاسبة يوسف سعدالله الخوري رئيساً لمجلس شورى الدولة، ولاحقاً ألغى المرسوم الاشتراعي ٨٣/٤٤ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٩ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥ وأعيد العمل بجميع النصوص التشريعية والتنظيمية التي ألغيت أو عدلت.

بالاستناد إلى المرسوم الاشتراعي المذكور رقم ٨٣/٤٤ تم تعيين القاضي يوسف سعدالله الخوري رئيساً لمجلس شورى الدولة وذلك بموجب المرسوم رقم ٧٧٣ تاريخ ٨٣/٧/٤. وفي العام ١٩٩٠ جرى استرداد مرسوم تعيينه بذريعة أنه عين بالاستناد إلى مرسوم اشتراعي تم إلغاءه صراحة. وقد حصل هذا الاسترداد بموجب المرسوم رقم ٩٥ تاريخ ٩٠/٣/١٤ تقدم القاضي يوسف سعد الله الخوري بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة،

فكانت مناسبة لطرح مسألة مشروعية تعديل القانون من أجل السماح لشخص بتولي مركز رئاسة مجلس شورى الدولة، ف قضى المجلس بأن التعديل الذي ادخله المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤، تناول فقط إضافة قضاة ديوان المحاسبة وخفض الدرجة المطلوبة للتعيين من الدرجة الخامسة الى الدرجة السادسة (أي على سلم الدرجات الجديد أن يكون في الدرجة الرابعة)، وقد تبين أنه كان الوحيد، من بين قضاة ديوان المحاسبة الذي تتوفر فيه شروط التعيين التي وضعها المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤ لمنصب رئيس مجلس شورى الدولة. وبما انه اذا كان من الطبيعي ان يستمر مفعول التشريع لفترة مستقبلية قد تطول لسنوات عديدة، فان المفروض في القاعدة التشريعية، خاصة اذا لم تكن صادرة عن المشرع، ان تجد لها عند صدورهما مجالاً للتطبيق كقاعدة عامة مجردة وغير شخصية. فإنه يتبين ان المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤، تضمن احكاماً من شأنها ان تؤدي عملياً الى تعيين زائف لصلحة المستدعي، دون سواء، لا سيما وانه قد تم فعلاً تعيينه بعد عشرة ايام فقط من تاريخ صدور المرسوم الاشتراعي، وبعد اربعة ايام فقط من تاريخ نشره. وبما انه، بالاستناد الى كل ما تقدم، فان المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤ يعتبر عديم الوجود ويصبح بالتالي، وتكراراً، قابلاً للاسترداد في كل وقت وحتى بدون اي نص يجيز ذلك، بل تصبح السلطة المختصة ملزمة ومفيدة باسترداد.

في العام ٢٠٠٠ صدر القانون رقم ٢٢٧ المذكور أعلاه (والمرعي الإجراء) وأسقط بالنسبة للقضاة العدليين المرشحين للتعيين رؤساء لمجلس شورى الدولة لشرط حيازة شهادة الدكتوراه، فكان هذا القانون محل طعن أمام المجلس الدستوري الذي قضى بأن: "النص الجديد للفقرة الثانية من المادة الخامسة يسقط من شروط التعيين لمنصب رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة لديه، من بين القضاة (والمقصود العدليين) شرط حيازة دكتوراه دولة في القانون العام، والذي يرى فيه المستدعون خرقاً لمبدأ خصوصية القضاء الإداري ولمبدأ المساواة، كما يرون في الطريقة التي تم فيها التصويت على هذا النص تحويراً للاصول. إلا أن المادة ٢٠ من الدستور تنص على استقلال القضاء، وهذا النص يشمل على سواء

القضاء العدلي والقضاء الإداري. كما أن مبدأ خصوصية القضاء الإداري، وهي قاعدة مسلم بها، يرتبط بمجموعة متشابكة من العناصر، تعطي لهذا القضاء خصوصيته، من بينها عنصر الدرجة العلمية التي تضمن التخصص في القانون العام، كدرجة الدكتوراه، ولا يتوقف مبدأ الخصوصية على توفر هذا العنصر دون غيره. وبما أن إسقاط نص القانون شرط الدكتوراه في تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة لديه، لا يشكل مساساً باستقلال القضاء أو بخصوصيته.

♦ ثانياً: صلاحيات رئيس مجلس شورى الدولة

يمارس رئيس مجلس شورى الدولة الصلاحيات الآتية:

- الرئيس التسلسلي الأعلى من الناحيتين الإدارية والمالية لجميع قضاة وموظفي المجلس،
- رئاسة مكتب المجلس،
- رئاسة مجلس القضايا،
- رئاسة هيئة مجلس شورى الدولة،
- رئاسة الغرفة الإدارية،
- رئاسة المجلس التأديبي،
- رئاسة إحدى الغرف القضائية ورئاسة أي غرفة من الغرف القضائية،
- رئاسة محكمة حل الخلافات،
- تولي مهام قضاء العجلة الإدارية،
- تسمية المستشارين الثلاثة أعضاء مجلس القضايا،
- إحالة الدعاوى إلى مجلس القضايا،
- إعطاء الصيغة التنفيذية للقرارات القضائية والقرارات التحكيم،
- تكليف القضاة بأعمال تتفق مع مؤهلاتهم لدى الوزارات والإدارات العامة،
- الموافقة على انتداب القضاة إلى مختلف الوظائف،
- إبداء الرأي في طلب منح الإذن بملاحقة القضاة،

أجاز المشترع لرئيس المجلس أن يفوض أحد المستشارين بممارسة مهام قضاء العجلة الإدارية، كما له أن يفوض بعض اختصاصاته الإدارية إلى المستشار المعاون المشرف على الدوائر الإدارية، أو أي مستشار معاون آخر، وأن ينتدب أحد القضاة للقيام بالتفتيش القضائي الإداري.

كما أقرّ المشترع أحكاماً لتلافي حالة غياب الرئيس أو شغور مركزه أو تعذر ممارسته لوظيفته، ولم يعتمد المشترع حكماً واحداً، بل اختلفت الحلول باختلاف المواقع:

- في ما خصّ مكتب المجلس، نصّت الفقرة ٥ من المادة ١٩ من نظام مجلس شورى الدولة على أن يجتمع مكتب مجلس شورى الدولة بناء على دعوة من رئيسه وعند غيابه بناء على دعوة نائب الرئيس. أي أن مفوض الحكومة هو من يتولى دعوة ورئاسة مكتب المجلس.
- في ما خصّ رئاسة الغرفة القضائية: نصّت المادة ٣٧ من نظام المجلس على أنه في حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة. أي أن المستشار الأعلى درجة يرأس الغرفة الأولى التي كان يرأسها رئيس مجلس شورى الدولة.
- في سائر المهمات والصلاحيات: أقرّت المادة ٣٨ القاعدة العامة أنه في حالة غياب الرئيس أو شغور مركزه أو تعذر ممارسته لوظيفته يقوم مقامه رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفقاً للقاعدة المنصوص عليها في المادة الرابعة عشرة، وفي هذه الحالة لا يستفيد من يقوم مقام الرئيس الأصيل من مخصصاته الوظيفية. وبالعودة إلى المادة ١٤ المذكورة فإنها نصّت على أن تعطى الأولوية لرئيس المجلس ثم لمفوض الحكومة ثم للعضو الأعلى فئة وإذا تساوت الفئة فللعضو الأعلى درجة، وإذا تساوت الفئة والدرجة فللعضو الأقدم في المجلس وعند تساوي العهد في المجلس فللكبر سناً.
- وتعتبر من حالات تعذر ممارسة الرئيس لمهامه أن يكون طرفاً في المنازعة القضائية التي ينظر فيها المجلس، فإذا كان رئيس مجلس شورى الدولة، هو المدعى عليه الآخر في المراجعة الحاضرة، الواقع الذي يحول دون تمكنه ترؤس الهيئة الحاكمة المذكورة. وهذا ما يوجب التحقق ممن له الأولوية بالعودة الى الوضع الوظيفي لكل من رؤساء الغرف، فإذا تبين ان الرئيسين عزت الايوبي واسكندر فياض يتساويان في الفئة والدرجة والاقدمية والعهد في المجلس، وبالتالي فالاولوية تعود للاكبر سناً، وهو السيد عزت الايوبي، وفق احكام المادة ١٤ المشار اليها اعلاه(مجلس القضايا القرار رقم ٩٢/١٤ - ٩٣ تاريخ ١٩/١١/١٩٩٢ القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول).

• ثالثاً: صلاحيات مفوض الحكومة

يمارس مفوض الحكومة المهام والصلاحيات الآتية:

- نائب رئيس مكتب مجلس شورى الدولة،
- مفوض الحكومة لدى محكمة حل الخلافات،
- نائب رئيس المجلس التأديبي، ولكن لا يبدو من النص أن له دعوة المجلس التأديبي وترأس جلساته في حال شغور مركز الرئيس ما يعني أنه تناط هذه الصلاحية برئيس الغرفة الأعلى درجة فالأقدم في المجلس ثم الأكبر سناً.

- طلب إحالة الدعاوى إلى مجلس القضايا،

- إبداء الرأي في طلب تطبيق اصول المحاكمة الموجزة،

- التقدم بالمطالعات الخطية في المراجعات القضائية.

يؤازر مفوض الحكومة الغرف في مجلس شورى الدولة، فيكون لديه أربعة معاونين على الأكثر يُعيّنون من بين المستشارين أو المستشارين معاونين بمرسوم يُتخذ بناءً على إنهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل.

يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه بمطالعاته المعلّلة في جميع الدعاوى المقدّمة إلى مجلس شورى الدولة، أمّا أمام مجلس القضايا فيتقدم مفوض الحكومة شخصياً بمطالعاته وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الأول".

وتعدّ مطالعة مفوض الحكومة جزءاً أساسياً من الملف القضائي، إذ بعد وضع التقرير يحال الملف إلى مفوض الحكومة الذي يطلع على جميع الاوراق المرسله إليه ثم يحيلها الى الرئيس مرفقة بمطالعاته الخطية. إلا أن الغرفة غير ملزمة بتدوين وعرض ما جاء في هذه المطالعة تفصيلاً، وكذلك هي غير ملزمة بمناقشتها والجواب عليها في متن القرار للتأكد من ان الهيئة الحاكمة لم تغفلها.

- الفقرة الثانية: رؤساء الغرف

يعين رئيس الغرفة في مجلس شورى الدولة او رئيس المحكمة الادارية بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق. ويمكن تعيين رئيس الغرفة او رئيس المحكمة الادارية بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق".

بحسب هذا النص، فإن المشترع وضع اولويتين للتعين الأولوية الأولى هي من بين المستشارين الذين هم في الدرجة ١٠ وما فوق. ثم كخيارٍ ثانٍ يمكن اختيارهما من بين القضاة العدليين من الدرجة العاشرة وما فوق. وأنه وبسبب خصوصية مجلس شورى الدولة لا يمكن الجوء إلى الخيار الثاني في حال كان يوجد في المجلس مستشارين مؤهلين لتولي مركز رئيس غرفة في مجلس شورى الدولة.

لقد حدد هذا النص آلية التعيين بموجب مرسوم عادي يصدر عن رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة مكتب مجلس شورى الدولة. أما النص الأساسي لعام ١٩٧٥ (مشروع القانون المنفذ المنقذ بالمرسوم ١٠٤٣٤) فلقد اشترط أن يعيّن رئيس الغرفة بموجب مرسوم صادر بعد موافقة مجلس الوزراء.

وكذلك فإن النص الأساسي لعام ١٩٧٥ كان يشترط حياة القاضي العدلي على دكتوراه دولة في القانون العام لكي يحقّ له الترشح لتولي رئاسة غرفة في مجلس شورى الدولة.

ثم جرى تعديل هذا النص بموجب المرسوم الإشتراعي ٤٤ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٤ وبموجبه أجاز تعيين رئيس الغرفة من بين القضاة العدليين وقضاة ديوان المحاسبة الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام الذين هم في الدرجة السابعة وما فوق (أي الدرجة العاشرة وفقاً للسلسلة الجديدة) أو ما يوازيها في ملاك ديوان المحاسبة، ثم ألغي المرسوم الإشتراعي ٨٣/٤٤ بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٩ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ وأعيد العمل بجميع النصوص التشريعية والتنظيمية التي ألغيت أو عدلت.

وفي العام ١٩٩٠ ألغي شرط حياة القاضي العدلي لشهادة الدكتوراه في القانون العام كشرط للتعيين رئيساً لغرفة في مجلس شورى الدولة.

أما أبرز الصلاحيات والمهام التي يمكن أن يتولاها رئيس أو أكثر من رؤساء الغرف، وبالإضافة إلى رئاسة غرفة قضائية، فهي الصلاحيات الآتية:

- رؤساء الغرف لدى مجلس شورى الدولة أعضاء في مكتب المجلس.
- رؤساء الغرف أعضاء في مجلس القضايا.
- رئيسا الغرفتان الأعلى درجة من بين رؤساء الغرف أعضاء في المجلس التأديبي
- ترأس (رئيس الغرفة الذي له الأولوية) لمجلس القضايا عند شغور مركز أو غياب أو تعذر حضور رئيس مجلس شورى الدولة".
- ممارسة (رئيس الغرفة الذي له الأولوية) صلاحيات رئيس مجلس شورى الدولة في حال شغور المركز أو غياب الرئيس أو تعذر ممارسته الوظيفة.
- ترأس الغرفة الإدارية بناء على تكليف من رئيس المجلس.
- طلب احالة دعوى الى مجلس القضايا.
- الترخيص بناء على طلب مقدم من أحد الخصوم بتطبيق اصول المحاكمة الموجزة في مراجعات القضاء الشامل.

- الفقرة الثالثة: المستشارون في مجلس شورى الدولة

يتم تعيين المستشارين بمجلس شورى الدولة بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين المعاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية الذين هم في الدرجة السابعة وما فوق.

ويمكن أن يتم تعيينهم أيضاً وفق ذات الآلية من بين:

- القضاة العدليين الذين هم في الدرجة السابعة وما فوق، وقضاة ديوان المحاسبة بالدرجة التي توازي الدرجة السابعة.
- موظفي الفئة الأولى الحائزين على إجازة في الحقوق اللبنانية، ومارسوا وظيفة تشترط حيازة الإجازة في الحقوق منذ خمس سنوات على الأقل في مجلس الخدمة المدنية، أو التفتيش المركزي، أو المجلس التأديبي العام.
- موظفي الفئة الأولى في الإدارات والمؤسسات العامة ومجلس النواب الحائزين على إجازة في الحقوق اللبنانية والذين مارسوا هذه الوظيفة مدة خمس سنوات على الأقل.
- موظفي الفئة الثانية في الإدارات والمؤسسات العامة الحائزين على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام.
- الحائزين على شهادة دكتوراه في الحقوق ومارسوا التعليم العالي، كأستاذ أصيل منذ عشر سنوات كاملة على الأقل، في كليات ومعاهد الحقوق وإدارة الأعمال المعترف بها رسمياً.
- المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس عشرة سنة على الأقل، شرط ألا يكونوا قد تجاوزوا الثامنة والأربعين من العمر.

لقد اشترط المشرع في المادة السابعة المذكورة أن يصار إلى إعطاء الأولوية لترفيح المستشارين معاونين إلى رتبة مستشار، ويمكن كخيارٍ ثانٍ تعيينهم من خارج فئة المستشارين معاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية، وحرصاً من المشرع على عدم التماهي في تعيين المستشارين من خارج مجلس شوري الدولة اشترطت المادة السابعة المذكورة عدم تجاوز عدد المستشارين المعيّنين من خارج فئة المستشارين معاونين (أو المستشارين في المحاكم الإدارية) نصف عدد مجموع المستشارين الملحوظ في الملاك.

وقد سبق أن أثير أمام المجلس الدستوري مسألة عدم دستورية تعيين المستشارين من خارج فئة المستشارين معاونين في مجلس شوري الدولة، وقد ردّ المجلس الدستوري هذا الدفع معتبراً أن فتح باب التعيين امام فئة من القضاة واساتذة الجامعات والموظفين والمحامين والاعفاء من شرط حيازة شهادة الدكتوراه لا يخل بمبدأ خصوصية القضاء الإداري متى كان ذلك مرهوناً بشروط معينة، وطالما لم تتحول هذه الامكانية الى قاعدة لتعيين القضاة في مجلس شوري الدولة، وما دامت مقيدة بنسبة معينة من ملاك القضاء الإداري، وهذا ما لحظته الفقرة الثانية من البند ٥ من المادة ٧ من القانون ٢٢٧/٢٠٠٠. وأن مبدأ خصوصية القضاء الإداري، وان كان من القواعد المسلم بها، في الفقه والاجتهاد الإداريين، فهو لا

يرقى الى مرتبة المبدأ الدستوري، ولا يتمتع بالتالي، بالقيمة الدستورية، على ان ذلك لا يعفي المشتري من مراعاة هذا المبدأ في سن القوانين المتعلقة بالقضاء الاداري، كما لا يعفي السلطة التنفيذية من مراعاة مقتضياته في تعيين القضاة الاداريين. وان الاحكام الواردة في المادتين ٦ و٧ من الدستور ليس فيها اذن ما يخالف احكام الدستور او المبادئ ذات القيمة الدستورية.

- الفقرة الرابعة: المستشارون والمعاونون بمجلس شورى الدولة والمستشارون بالمحاكم الإدارية

أدى التعديل نظام مجلس شورى الدولة بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ إلى إنشاء المحاكم الإدارية بحيث يعين القضاة المتدرجون أعضاء في المحاكم الإدارية، ثم يصار إلى نقلهم إلى مجلس شورى الدولة. إلا أنه وبسبب عدم إنشاء المحاكم الإدارية، فإن القضاة المتدرجين المعلنه أهليتهم يعينون بمرسوم مباشرة مستشارين معاونين في مجلس شورى الدولة.

أما القضاة المتدرجون فيصار إلى تعيينهم بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين الفائزين بالمباراة التي تنظم من أجل تعيين عدد القضاة المتدرجين المنوي تعيينهم وفق قرار وزير العدل الصادر بعد استطلاع رأي مكتب مجلس شورى الدولة.

يتولى مكتب مجلس شورى الدولة تحديد مواد المباراة ومعدل علامات القبول، كما يعين اللجنة الفاحصة في بدء كل مباراة من القضاة الذين يختارهم لهذه الغاية.

وحددت المادة التاسعة من نظام مجلس شورى الدولة شروط التقدم إلى المباراة، بحيث أوجبت أن يكون المرشح:

- ١- لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل.
- ٢- أتم الحادية والعشرين من العمر ولم يتجاوز الحادية والثلاثين.
- ٣- متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جنائية من أي نوع كانت، أو بجنحة شائنة كما هي معرفة بنظام الموظفين.
- ٤- سليماً من الأمراض والعاهاات التي تحول دون القيام بأعباء الوظيفة، وأن يكون كذلك من ذوي السيرة الحسنة، وعليه إبراز شهادة من اللجنة الطبية الرسمية إثباتاً لذلك.
- ٥- مجازاً في الحقوق، وتشتت الحقوق اللبنانية لمن هو خاضع لها.

٦- ويمكن أن يعيّن بدون مباراة إذا كان يحمل شهادة دكتوراه دولة في القانون، وذلك بعد موافقة مكتب المجلس.

وبعد إنهاء القضاة المتدرجين دروسهم في معهد الدروس القضائية، حددت المادة الثامنة الجديدة من نظام مجلس شورى الدولة على آلية تعيينهم، فنصّت على أن يعيّن القضاة المتدرجون الناجحون في معهد الدروس القضائية المعلنة أهليتهم قضاة أصيلين في الدرجة الأولى (الأخيرة) في المحاكم الإدارية، وذلك بمرسوم يتخذ بناءً على اقتراح وزير العدل". ثمّ أجازت هذه المادة نقل القاضي من المحكمة الإدارية إلى مجلس الشورى برتبة مستشار معاون بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة بقرار من وزير العدل. على أن يكون قد مضى خمس سنوات على الأقل من تاريخ تعيينه قاضياً بالمحاكم الإدارية، كما نصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على إمكانية تعيين المستشار في المحكمة الإدارية من الفئات الآتية:

١- القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الرابعة وما فوق.

٢- المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط ألا يتجاوزوا الأربعين من العمر.

أما المادة الثامنة القديمة من نظام مجلس شورى الدولة فلقد كانت تنصّ على أن يعين المستشار المعاون من الرتبة الأولى بمرسوم بناء على إنهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل من بين المستشارين معاونين من الرتبة الثانية الذين هم في الدرجة الثانية وما فوق.

ويمكن تعيين المستشار المعاون من الرتبة الأولى بمرسوم بناء على إنهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل إذا كان حائزاً على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، من بين:

١- القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الثالثة عشرة وما فوق.

٢- القضاة في ديوان المحاسبة الذين توازي درجتهم الدرجة الثالثة عشرة في القضاء العدلي وما فوق.

٣- المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط أن يكونوا قد تجاوزوا الثلاثين من العمر.

ووفقاً للمادة العاشرة الجديدة، فإن مكتب مجلس شورى الدولة ينظر في وضع القاضي الإداري عند انقضاء سنتين على تعيينه، ويمكنه أن يقرر إخراجه من الملاك إذا ظهر أنه ليست له المؤهلات التي تتطلبها أعماله.

وعلى مكتب المجلس أن يقرر الإخراج من الملاك والتنشيط فيه خلال مهلة ستة أشهر على الأكثر من تاريخ انقضاء مهلة السنتين، وإذا انقضت المهلة دون اتخاذ أي قرار من قبل المكتب يُعتبر القاضي مثبتاً حكماً بدون حاجة إلى نصّ آخر.

والقاضي الإداري الذي يقرر مكتب المجلس إخراجه من الملاك فإنه يعتبر محالاً على الاستيداع، ويبقى هذا الوضع لحين إلحاقه بملاك آخر، أو صرفه من الخدمة وفقاً للأحكام الخاصة بالاستيداع المنصوص عليها في نظام الموظفين، أما الذي يتقرر تثبيته عند عدم وجود مركز شاغر فإنه يُلحق بقرار من رئيس مجلس الشورى بإحدى المحاكم الإدارية.

يعتبر الموظف في الاستيداع عندما يوضع عفوياً أو بناءً على طلبه خارج الملاك فينقطع عنه راتبه، يفقد حقه في التدرج وحساب التقاعد طيلة المدّة التي يقضيها خارج الملاك (المادة ٥٢ من المرسوم ٥٩/١١٢).

في هذه الحالات الثلاث يجب ألا تتجاوز مدّة الاستيداع سنة قابلة للتجديد مرتين، أي أن الحدّ الأقصى هو ثلاث سنوات

بعد صدور المرسوم يتمّ إلحاق المستشارين معاونين وأعضاء المحاكم الإدارية بعملهم في إحدى الغرف القضائية أو لدى مفوضية الحكومة أو لدى المحاكم الإدارية بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة بعد أخذ رأي مكتب المجلس، أمّا إلحاقهم بوزارة العدل فيكون بقرار من الوزير بعد موافقة رئيس مجلس شورى الدولة.

أداة التعيين	الدرجة	الفئة	
مرسوم في مجلس الوزراء	الدرجة الثانية عشرة وما فوق	رؤساء الغرف والمستشارون يمكن من خارج المجلس من بين القضاة العدليين	رئيس المجلس ومفوض الحكومة
مرسوم	الدرجة العاشرة وما فوق	المستشارين من خارج المجلس من بين القضاة	رؤساء الغرف
مرسوم	الدرجة السابعة وما فوق	المستشارون معاونون أو المستشارين في المحاكم الإدارية أو من خارج المجلس من بين القضاة	المستشارون
	حائزون على إجازة في الحقوق اللبنانية، ومارسوا وظيفة تشترط حياة الإجازة في الحقوق مدة خمس سنوات	موظفو الفئة الأولى	
	الحائزون على شهادة دكتوراه دولة في القانون العام.	موظفو الفئة الثانية	

	الحائزون على شهادة دكتوراه في الحقوق	مارسوا التعليم العالي، كأستاذ أصيل منذ عشر سنوات كاملة على الأقل، في كليات ومعاهد الحقوق وإدارة الأعمال
	المحامون	المسجلون في الجدول العام منذ خمس عشرة سنة على الأقل، شرط ألا يكونوا قد تجاوزوا الثامنة والأربعين من العمر،
مرسوم	المستشارون في المحاكم الإدارية وبسبب عدم إنشاء المحاكم الإدارية	
	القضاة العدليين	الذين هم في الدرجة الرابعة وما فوق.
	المحامون	المسجلون في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط ألا يتجاوزوا الأربعين من العمر

■ المطلب الثاني: الدور الاستشاري والإداري لقضاة مجلس شورى الدولة والضمانات المقررة لهم

يستفيد قضاة مجلس شورى الدولة من كافة الضمانات المقررة في الدستور والقوانين ولا سيما ما أقرته المادة ٢٠ من الدستور التي تنص على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. كما يستفيدون من ضمانات استقلالية القضاة في اجراء وظيفتهم. واستقلال القضاء، فضلاً عن النص الدستوري الذي يكرسه، يعتبر مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية، بحيث لا يتأمن استقلال القاضي إلا بتوفير الضمانات اللازمة التي تحقق هذا الاستقلال(المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٠/٥/٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٠). وهذه الاستقلالية تشمل العمل القضائي بحيث لا يجوز للسلطة التشريعية أن تستبق قرار القضاء فتعتمد إلى إقرار قانون يبيّن في مضمون مراجعة عالقة أمام القضاء(م.د قرار رقم ٢ / ٢٠١٢ تاريخ ١٧ /

٢٠١٢/١٢)، وكذلك تشمل الضمانة شخص القضاة حيث يستفاد من المادة ٢٠ المذكورة من الدستور ان ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة وللمتقاضين من أجل تأمين متطلبات استقلال القضاء وصون حقوق الدفاع. وأن الانتقاص من هذه الضمانات يؤدي الى مخالفة المادة الدستورية التي نصّت صراحة على وجوب توافرها (م.د. قرار رقم: ٩٥/٢ تاريخ: ١٩٩٥/٢/٢٥). إلا أن خصوصية القاضي الإداري ومعرفة بقوانين وعلوم الإدارة حثّمت الاستعانة بقضاة المجلس في الأعمال الإدارية، وهذه الاستعانة لا تمسّ بمبدأ استقلالية القضاة لأنها لا تأتي فرضاً وإنما برضى القضاة وموافقتهم.

وعليه نستعرض في هذا المطلب، أصول الاستفادة من خبرات القضاة الإداريين في الإدارات العامة، ومن ثمّ الضمانات المقررة في القانون للحفاظ على استقلالية القضاة في أداء أعمالهم.

- الفقرة الأولى: الدور الاستشاري والإداري لقضاة مجلس شورى الدولة

إن الخبرات التي يتمتع بها قضاة مجلس شورى الدولة والمعرفة القانونية والإدارية الخاصة التي يمتلكونها جعل منهم حاجة ماسة للإدارة العامة بحيث أقرّ المشرع الاستفادة من خبراتهم الشخصية في الإدارات والمؤسسات العامة أو البلديات. وقد تجلّت هذه الاستعانة إما من خلال النقل والانتداب، أو من خلال الدور الاستشاري المناط بهم.

♦ أولاً: نقل وانتداب قضاة المجلس

١- النقل

أجازت المادة السابعة من نظام مجلس شورى الدولة نقل القاضي في مجلس شورى الدولة أو المحاكم الإدارية بعد موافقته إلى ملاك إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة على اختلافها وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والوزير المختص وبعد موافقة مكتب المجلس". ثمّ أضافت المادة ١٨ من هذا النظام أنه: "لا يجوز أن ينقل أعضاء مجلس شورى الدولة الى الادارة إلا بعد انقضاء سنة على الأقل على تعيينهم فيه وبعد موافقة مكتب المجلس. يجري النقل بناء على اقتراح وزير العدل والوزير المختص".

إن هذه المادة المتعلقة بتعيين المستشارين في مجلس شورى الدولة، إلا أن الفقرة الخاصة بالنقل جاءت عامة شاملة جميع قضاة المجلس من جميع الرتب القضائية. إلا أنها علّقت النقل على موافقة القاضي، واللافت أن النقل غير مبني على طلب القاضي بل عندما تجد الإدارة أنها تحتاج إلى قاضي

إداري لتولي مسؤولية إدارية، فإنها تطلب نقله إلى ملاكها ولكن يشترط موافقته على هذا النقل (ومن أمثلتها نقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي رئيساً لمحكمة التمييز).

يقصد بنقل الموظف أن تنقطع رابطة الوظيفة نهائياً بإدارته السابقة وأن يسند إليه وظيفة في إدارة جديدة يكون خاضعاً لنظامها القانوني ويتقاضى راتبه وتعويضاته من موازنتها ويخضع لأنظمتها لا سيما لناحية التدرج والترفيح والتأديب وقواعد نهاية الخدمة. والنقل يعتبر نهائياً بحيث لا يتمكن الموظف المنقول من العودة إلى وظيفته الأصلية التي قد يشغلها موظف آخر بطريق الترفيع أو بتعيين موظف جديد. يتم النقل عادةً داخل الإدارة ذاتها، أي مثلاً ضمن الدولة (الشخص المعنوي العام) المبدأ هو جواز النقل ضمن ذات الوزارة أو من وزارة إلى وزارة أخرى، ضمن الشروط المقررة في نظام الموظفين، وفيما خصّ النقل من سلك إلى سلك فإن نظام الموظفين كان متشدداً في جواز هذا النقل حيث وضعت المادة ٤١ من قانون الموظفين نقل الموظف من سلك إلى سلك آخر بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، ويشترط أن تتوافر فيه جميع شروط التعيين في السلك المراد نقله إليه ومنها شرط المباراة. (والسلك، يضم من الناحية المبدئية الموظفين الذين يتمتعون بمؤهلات وظيفية واحدة بمستواها وطبيعتها، ويجري تعيينهم وفاقاً لشروط واحدة (تقرير مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس لعام ١٩٩٩ تاريخ ١٤/٦/٢٠٠٠ بند رقم ٠٢). يمكن أن يتألف الملاك من سلك أو أكثر: السلك الإداري، التعليمي، العسكري، الفني، الخارجي، والقضائي... (المادة الثالثة، الفقرة ٢ من نظام الموظفين).

ولهذا فإن النقل من سلك إلى سلك يحتاج إلى توفّر شروط منها شرط المباراة، وسبق لمجلس الخدمة المدنية أن أبدى بأنه لا يجوز نقل الموظف في الملاك الإداري العام إلى مجلس النواب، لأن هذا المجلس بصفته مؤسسة دستورية، يشكل كياناً قانونياً مستقلاً، ويتمتع بجهاز إداري منفصل عن جهاز الدولة المركزي، حيث يخضع موظفوه لأحكام نظام موظفي مجلس النواب. وإذا كان القانون رقم ٨٦/١٦ تاريخ ٢٥/٢/١٩٨٦ قد قضى بإمكانية نقل الموظف في مجلس النواب إلى إحدى الإدارات العامة، إلا أنه لم يجر العكس (أي النقل من الإدارة العامة إلى مجلس النواب)، ولا يجوز في أي حال، استنتاج هذا النقل العكسي أو تقديره أو افتراضه استناداً إلى القاعدة ذاتها التي توجب نصاً استثنائياً صريحاً بإمكانية نقل الموظف إلى مجلس النواب من إحدى الإدارات العامة (مجلس الخدمة المدنية الرأي رقم ٢٤٧ تاريخ ١٦/٢/٢٠٠١).

وبالقياس أو الاستنتاج من هذا الرأي فإن النقل من السلك القضائي إلى الملاك الإداري العام لم يكن ممكناً لولا أن المشترع أجاز هذا النقل، وحدد شروطه بأن يتم بموجب مرسوم يتخذ بناءً على قرار مجلس الوزراء واقتراح وزير العدل والوزير المختص (الذي يتولى حقيبة الوزارة التي سينقل القاضي إلى ملاكها الإداري)، وموافقة مكتب مجلس شورى الدولة، وهذه الموافقة هي من الأصول الجوهرية المرتبطة

باستقلالية القضاء الإداري وتوفير الضمانات الكافية لقضاة المجلس من التعرض لأي ضغط لدفعهم إلى قبول الانتقال إلى ملاكٍ آخر.

بالفعل سبق أن قضى المجلس الدستوري بإبطال النص الذي يجيز لرئيس مجلس شورى الدولة نقل قضاة المجلس إلى المحاكم الإدارية بدون الرجوع إلى مكتب المجلس واعتبر هذا النقل بإرادة رئيس المجلس منفرداً إخلالاً بالضمانات المقررة لقضاة المجلس (قرار المجلس الدستوري رقم ٥/٢٠٠٠، تاريخ ٢٧/حزيران/٢٠٠٠).

٢- الانتداب

الموظف المنتدب هو الموظف الذي أُعفي مؤقتاً من مهام وظيفته الأصلية وأُسندت إليه مهمة أخرى، مع احتفاظه بحق تقاضي راتبه وبحقه في التدرج والترقية والتقاعد في إدارته الأصلية (المادة ٤٦/م.إ. ٥٩/١١٢). والانتداب يكون لمدة معينة، لذلك تبقى وظيفة الموظف المنتدب شاغرة في ملاك إدارته الأصلية حتى يتمكّن من العودة إليها بعد انتهاء انتدابه. وإن الانتداب لا يؤدي إلى قطع صلة الموظف المنتدب بوظيفته الأصلية، بل إن هذه الصلة تبقى قائمة على الرغم من أنه بات يتولى مهاماً أخرى وفي إدارة أخرى. فهو يبقى يتقاضى راتبه من إدارته الأصلية، ويتدرج فيها، وله حق الترقية والترفيه والتقاعد فيها أيضاً. أما من الوجهة المسلكية فيخضع للإدارة التي انتدب إليها بما يتطلب ذلك من رقابة وتوجيه، والالتزام بالتعاميم والتعليمات الصادرة إليه من رؤسائه التسلسليين في الإدارة التي انتدب إليها.

وإذا كان النقل جائزاً لكلّ قضاة مجلس شورى الدولة من أيّ رتبة كانوا، فإن الانتداب محصور بالمستشارين والمستشارين معاونين فقط، حيث نصّت المادة ١٦ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه: "يمكن انتداب المستشارين والمعاونين لمختلف الوظائف لدى الوزارات أو الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات.

أما وسيلة الانتداب فهي بموجب مرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل (ولم يشير النص إلى موافقة الوزير المختص كما في حالة النقل) وموافقة رئيس مجلس شورى الدولة، وهنا بخلاف النقل الذي يحتاج إلى موافقة مكتب المجلس فإن الانتداب يحتاج فقط إلى موافقة رئيس مجلس شورى الدولة. واشترطت هذه المادة أن لا يتجاوز عدد المنتدبين من كل فئة ثلث العدد الملحوظ في الملاك، وأن لا تتجاوز مدة الانتداب أكثر من ست سنوات طوال فترة ممارسة القضاء.

أما القاضي المنتدب إلى إحدى هيئات وزارة العدل، ويلحقون بوزارة العدل بقرار من الوزير بعد موافقة رئيس مجلس شورى الدولة (المادة ١٣).

وهذا اللاحق يتم بموجب قرار من وزير العدل بعد موافقة رئيس مجلس شورى الدولة وليس بموجب مرسوم بعد موافقة المجلس. لهذا فإن اللاحق بهيئة القضايا وبهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل لا يخضع لأحكام المادة ١٦ وتحديداً الفقرة الثانية منها

يحتفظ القاضي المنتدب بصفته ومركزه في القضاء الإداري ولا يعين سواه في مكانه ويشترك في الهيئة العامة ويتابع تقاضي رواتبه المستحقة بالنسبة لفته ودرجته من موازنة مجلس شورى الدولة. كما يتقاضى التعويضات العائدة للوظيفة التي انتدب إليها وسائر التعويضات التي تعطى له بسبب انتدابه من موازنة الإدارة المنتدب إليها. ولا يطبق نظام العطلة القضائية على القاضي المنتدب ويستفيد من الاجازات الادارية المنصوص عنها في نظام الموظفين (المادة ١٧ من نظام مجلس شورى الدولة).

ومن الأمثلة عن حالات الانتداب:

- أمثلة: انتداب القاضي السيد زياد الياس شبيب - مستشار في مجلس شورى الدولة للقيام بمهام وظيفة محافظ لمدينة بيروت: مرسوم رقم ١١٥٩٣ تاريخ ١٩ / ٥ / ٢٠١٤
- انتداب القاضية فاطمة يوسف الصايغ للقيام بمهام وظيفة رئيس مجلس الخدمة المدنية: مرسوم رقم ١١٣٤٧ تاريخ ٢٤ / ٤ / ٢٠١٤.
- انتدب القاضي محمد سهيل بوجي المستشار في مجلس شورى الدولة للقيام بمهام وظيفة مدير عام رئاسة مجلس الوزراء: المرسوم رقم ٤٣٤٠ تاريخ ١١ / ١١ / ٢٠٠٠.

حاول المشرع منع نقل وانتداب القضاة العدليين والماليين والإداريين إلى ملاكات الإدارات والمؤسسات العامة كافة وذلك بموجب الفقرتين ٣ و ٤ من المادة ٨٩ من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ التي نصّت على ما يأتي: خلافاً لأي نص آخر، يمنع اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون انتداب أو نقل أي قاضٍ من ملاك القضاء العدلي أو المالي إلى ملاكات الإدارات العامة والمؤسسات العامة. تعدل الفقرة الثانية من المادة ١٦ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ / ٦ / ١٩٧٥ وتعديلاته بحيث تصبح على الشكل التالي: خلافاً لأي نص آخر، يمنع اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون انتداب أو نقل أي قاضٍ من ملاك القضاء الإداري إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة.

إلا أن المجلس الدستوري أبطل هذه المادة لسببين الأول أنها لا تمت إلى الموازنة العامة ولا إلى مفهومها بصلة، وحيث أن المادة ٨٩ المطعون فيها تعتبر، باستثناء ما سبق، فارساً من فرسان الموازنة وبالتالي مخالفة للدستور وتحديداً مادته ٨٣، فيقتضي إعلان عدم دستوريته جزئياً وإبطالها جزئياً لهذا السبب، أما السبب الثاني وهو الأكثر أهمية فإن المجلس الدستوري قد فرض قيداً على سلطة التشريع وبمقتضاه يمنع على مجلس النواب إصدار أي قانون يتعلق بشؤون القضاة قبل استشارة مجلس القضاء

الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة ومكتب مجلس ديوان المحاسبة حيث ورد في حيثيات الحكم ما يأتي: "إن هذه المادة (المادة ٨٩) أغفلت صيغة جوهرية تكمن في موجب استطلاع رأي كل من مجلس القضاء الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة ومكتب مجلس ديوان المحاسبة، في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء... حيث أن الصيغة الجوهرية المذكورة لا تقتصر على مجرد استطلاع رأي الهيئات المذكورة في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء، بل هي تكريس للضمانة القضائية المكتوبة في المادة ٢٠ من الدستور وأيضاً لمبدأ استقلال السلطات الدستورية وتعاونها، المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور. حيث أن المادة ٨٩ المطعون فيها تكون، باستثناء ما سبق، إذأ مخالفة للدستور لهذا السبب أيضاً، فيقتضي إعلان عدم دستورتيتها جزئياً وإبطالها جزئياً (م.د.قرار رقم ٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢ الصادر في الطعن الرامي إلى إبطال بعض مواد القانون رقم ١٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ المتعلق بالموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠١٩).

♦ ثانياً: الدور الاستشاري لقضاة المجلس

أجازت المادة ١٥ من نظام مجلس شورى الدولة " لأعضاء مجلس شورى الدولة أن يشتركوا لمدة محدودة في أعمال تتفق مع مؤهلاتهم القانونية لدى الوزارات والإدارات، أو المؤسسات العامة أو البلديات، أو أن يكلفوا بمهمة في الخارج، ويجري التكليف بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة".

كما خصص المشرع الجامعة اللبنانية بلجنة استشارية قانونية مؤلفة من ثلاثة أعضاء: قاضيان من مجلس شورى الدولة برتبة مستشار، وقاضٍ من ديوان المحاسبة برتبة مستشار (المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٢ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠) (تعديل بعض احكام قانون الجامعة اللبنانية)، ولا سيما المادة السادسة منه، وكذلك المرسوم رقم ١٧٤٦ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢ تنظيم الهيئة الاستشارية القانونية في الجامعة اللبنانية).

وخلافاً لحالة الانتداب المحصورة بالمستشارين والمستشارين المعاونين، فإن جواز تكليف القضاة بمهام تتفق مع مؤهلاتهم القانونية غير محصورٍ بفترةٍ معينة وإنما يمكن لجميع قضاة المجلس أن يشتركوا بهذه المهمات.

وبالفعل يسهم هذا الدور الذي يؤديه قضاة المجلس في التقليل من صدور أعمال مخالفة للقانون وتكون لاحقاً عرضةً للإبطال لتجاوز حد السلطة. ولا تعدّ هذه المشاركة مانعاً من اشتراك القضاة في أعمال الغرف القضائية في حال كانت المنازعة متصلة بقرارات صادرة عن الوزارة المكلف فيها القاضي بتأدية هذه المهمة الاستشارية. لأن حيادية القاضي الناظر في المراجعة واستقلالته ومناقبته وإنصافه تتغلب على أي اعتبارات أخرى فلا يحابي الإدارة على حساب الجهة التي تختصمها.

وبالفعل رد مجلس شورى الدولة طلب المستدعي اللواء علي الحاج بعرض التنحي التلقائي لرئيس الغرفة القاضي يوسف نصر عن متابعة النظر في المراجعة لكونه منتدباً لدى مجلس الوزراء/الأمانة العامة وهو بصفته هذه يطلع على المراجعات المقدمة إلى هذا المجلس، وأنه بإيداء أي رأي يمكن أن يعتبر رأياً مسبقاً، ما يستتبع أنه ينبغي على الرئيس نصر أن يتقدم تلقائياً بطلب تنحيه عن النظر في المراجعة. إلا أن المجلس لم يوافق المستدعي على أقواله، ورد طلبه معللاً أن الاستجابة له يؤدي إلى إنشاء طريقة لرفع يد القاضي عن ملف الدعوى لم ينص القانون عليها (م.ش. قرار رقم: ٢٠١٣/٤١-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١١/٧ اللواء علي الحاج/ الدولة).

- الفقرة الثانية: حظر المساس بالأوضاع القانونية للقضاة

نصّت المادة ٣٣ من نظام مجلس الشورى على أن يحظر أن يتخذ بحق اعضاء هذا المجلس أي تدبير من شأنه الاضرار بوضعيتهم.

لم تعرّف هذه المادة معنى الإضرار بوضعية القضاة، لا فإنها تفسّر معطوفة على المادة الرابعة من هذا النظام التي نصّت على ان قضاة مجلس الشورى مستقلون في اجراء وظائفهم القضائية ولا يجوز نقلهم أو فصلهم أو اتخاذ أي تدبير من شأنه المساس بأوضاعهم المسلكية الا ضمن حدود هذا القانون.

وقد جاءت المادة ٣٣ بصيغة عامة مطلقة ولهذا فإنها تفسّر على إطلاقيتها بحيث تعني وجوب المحافظة على المكتسبات التي حققها القاضي سواءً لناحية راتبه أو رتبته أو أقدميته أو مركزه في المجلس رئيس غرفة، أو مفوض حكومة مثلاً.

♦ أولاً: نقل القضاة بدون موافقتهم

بالإمكان استقاء تفسير حظر المساس بأوضاع القضاة من خلال الوقوف على حالات عملية جرى فيها اتخاذ قرارات شكّلت مساساً بأوضاعهم، وأبرز الأمثلة تتجلى بنقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى خارج مجلس شورى الدولة وبدون موافقته ولا موافقة مكتب المجلس.

لقد اتخذ مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ ٣ آب ٢٠١٧ قراراً بنقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي رئيساً لغرفة في محكمة التمييز. وهذه المرة الثالثة التي يجري فيها نقل أو إنهاء خدمات رئيس مجلس شورى الدولة.

المرّة الأولى في العام ١٩٩٠ بموجب المرسوم ٩٥ تاريخ ١٤/٣/١٩٩٠ الذي استردّ مرسوم تعيين يوسف سعد الله الخوري رئيساً لمجلس الشورى. وفي المرّة الثانية تمّ نقل القاضي غالب غانم من رئاسة مجلس الشورى ليعيّن رئيساً أول لمحكمة التمييز بموجب المرسوم رقم ٩٥٧ تاريخ ٢٢/١٢/٢٠٠٨.

إن قرار النقل يخالف المادة ٢٠ من الدستور التي توجب توفير الضمانات للقضاة، وإن نقل رئيس مجلس الشورى من دون طلبه يشكّل إخلالاً بهذه الضمانات، وتلقه تبعات معنوية على بقية قضاة المجلس الذين سيشعرون بفقدان الحماية والحصانة بعد أن طاول هذا التدبير رئيسهم. ومن جهة ثانية فإن النقل إلى القضاء العدلي يستوجب موافقة مجلس القضاء الأعلى، وأن تراعى ما تقرضه المادة ٩٦ من قانون تنظيم القضاء العدلي التي توجب عند نقل القاضي في مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي، أن يعيّن في الدرجة التي تتناسب والراتب الذي يتقاضاه. وبحسب هذه المادة، فإن ما يتناسب مع مركز رئيس مجلس شورى الدولة هو رئاسة مجلس القضاء الأعلى وليس رئاسة غرفة. وفي هذه القضية كان للقاضي شكري صادر موقفاً لافتاً فهو من وخلال تجربته الطويلة في العمل القضائي يعمل أنه لا يملك مواجهة السلطة السياسية التي اتخذت القرار بنقله إلى القضاء العدلي، ولهذا اتخذ موقفاً حكيماً من خلال تقدمه بطلب إنهاء خدماته بتاريخ ٧/٨/٢٠١٧ أي بعد أربعة أيام من صدور قرار مجلس الوزراء. حافظاً بذلك كرامته وكرامة مجلس شورى الدولة من خلال منع إجراء نقل رئيسه إلى وظيفة رئيس غرفة تمييز.

♦ ثانياً: عدم جواز ملاحقة قضاة المجلس إلا بعد استشارة مكتب المجلس

يوجب مبدأ المساواة أن تشمل العدالة الجميع، وأن تكون مؤثرة وفعالة بحيث يلاحق مرتكب الجرائم أيضاً كان موقعه، إلا أن هذه المساواة ليست مطلقة بل إن من واجب المشتري، أن يأخذ في اعتباره الاختلاف والتباين بين المخاطبين بأحكام القانون، والتي تسمح بالتمايز بين المنتمين إلى فئات اجتماعية مختلفة.

لهذا لا يتعارض مع مبدأ المساواة تعليق الملاحقة على إذن مسبق، والسبب في ذلك أن مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون ليس مبدأً مطلقاً، ويمكن للمشتري أن يشدّ عنه ويميز بالتالي في المعاملة بينهم إذا كان هذا التمييز ناشئاً عن الدستور أو إذا وجد المواطنون في أوضاع قانونية مختلفة أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حفاظاً على النظام العام شرط أن يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون (المجلس الدستوري قرار رقم ٩٩/٢ تاريخ ٢٤/١١/١٩٩٩).

ولهذا وفي إطار الملاحقة الجزائية أقرّ المشتري امتيازات خاصة لصالح المؤسسة التي ينتمي إليها المتهم، كحالة الحصانة العائلية المقررة من أجل الحفاظ على الروابط العائلية كجريمة الزنا^(١) وجرائم

(١) المادة ٤٨٩ من قانون العقوبات اللبناني: "لا يجوز ملاحقة فعل الزنا إلا بشكوى الزوج واتخاذ صفة المدعي الشخصي".

الأموال التي تقع بين الأصول والفروع والأزواج^(١)، وحالة الحصانة النيابية^(٢)، ويدخل في إطارها أيضاً توقف الملاحقة الجزائية على الإذن المسبق بالنسبة لفئات معينة من الأشخاص كالمحامين^(٣)، وموظفي الدولة^(٤).

ومن هذا المنطلق، وحفاظاً على مؤسسة مجلس شورى الدولة أوجب المشتري في المادة ٢٩ من نظام هذه المؤسسة أنه: "لا يلاحق أعضاء مجلس شورى الدولة بالجنايات والجنح المنبثقة عن الوظيفة الا بعد استشارة مكتب المجلس وبناء على طلب وزير العدل، وإذا قضت المصلحة العامة بتوقيفهم حالاً يمكن لوزير العدل أن يرخص بذلك بعد استشارة رئيس مجلس شورى الدولة.

وفي حال ملاحقة أعضاء مجلس شورى الدولة بالجنايات والجنح غير المنبثقة عن وظائفهم لا يجوز توقيفهم إلا بموافقة وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس شورى الدولة". لذا فإن النائب العام التمييزي إذا كان يملك صلاحية الملاحقة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية، فإن هذه الملاحقة لا تلغي الحصانات الخاصة المقررة في الأنظمة الخاصة بحيث يتوجب عليه قبل الشروع بالملاحقة الحصول على إذن وزير العدل وبعد استشارة مكتب مجلس شورى الدولة.

(١) المادة ٦٧٤ من قانون العقوبات اللبناني: "إن مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في الفصول السابقة (وهي الفصول المتعلقة بجرائم أخذ مال الغير [السرقة- الاغتصاب والتهويل] واستعمال أشياء الغير بدون حق [الاحتيال وسائر ضروب الغش- في المراباة والقروض لقاء رهن- الشك بدون مقابل] وإساءة الائتمان والاختلاس) يعفون من العقاب إذا أقدموا عليها إضراراً بالأصول أو الفروع أو الأب أو الأم أو الابن المتبنى أو الزوج غير المفترق عن زوجه قانوناً".

(٢) المادة ٣٩ من الدستور اللبناني: "لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته".

المادة ٤٠ من الدستور اللبناني: "لا يجوز في أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرماً جزائياً إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود).

(٣) المادة ٧٩ من تنظيم مهنة المحاماة الصادر بموجب القانون رقم ٨ تاريخ ١١/٣/١٩٧٠ باستثناء حالة الجرم المشهود، لا يستجوب محام عن جريمة منسوبة إليه قبل ابلاغ الامر لنقيب المحامين الذي يحق له حضور الاستجواب بنفسه أو بواسطة من ينتدبه من أعضاء مجلس النقابة.

- لا يجوز ملاحقة المحامي لفعل نشأ عن ممارسة المهنة أو بمعرضها إلا بقرار من مجلس النقابة بإذن بالملاحقة ومجلس النقابة يقدر ما إذا كان الفعل ناشئاً عن المهنة أو بمعرضها.

- يجب اصدار القرار بالاذن بالملاحقة أو رفضه خلال شهر من تاريخ ابلاغ النقيب وقوع الفعل بكتاب خطي، فإذا انقضت مهلة الشهر ولم يصدر القرار يعتبر الاذن واقعا ضمناً.

(٤) المادة ٦١ من نظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢: "المسؤولية الجزائية .

١- يحال على القضاء الموظف الذي يتبين ان الاعمال المنسوبة اليه تشكل جرماً يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة .

٢- اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف الا بناء على موافقة الادارة التي ينتمي اليها .

٣- لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر وعلى النيابة ان تستحصل على موافقة الادارة قبل المباشرة بالملاحقة اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة .

إذ لا يمكن الاستنتاج أن هذه الحصانة قد أُلغيت ضمناً بموجب المادة ٣٤٥ من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي نصّت على أنه: "إذا ارتكب أحد قضاة محاكم الدرجة الأولى أو أحد قضاة التحقيق أو أحد المحامين العامين لدى النيابة العامة الاستئنافية أو المالية أو العسكرية أو أحد مستشاري محاكم الاستئناف أو أحد مستشاري المحاكم الإدارية أو ديوان المحاسبة أو أحد المستشارين المعاونين لدى مجلس شورى الدولة، خارج وظيفته فعلاً جرمياً من نوع الجنحة فتلاحقه النيابة العامة التمييزية تلقائياً أو بناء على شكوى المتضرر. تقام الدعوى أمام الغرفة الجزائية لدى محكمة التمييز.

لأن هذه المادة تحدد مرجع الملاحقة الجزائية ولكنها لم تشر مسألة الحصانة ولا يمكن الاستنتاج أنها أُلغيت لا صراحة ولا ضمناً. فالمدعي العام التمييزي يملك صلاحية تحريك الدعوى العامة. لكنه يبقى تحرّكه مُقيداً بمسألة الحصانة المُعطاة لقضاة مجلس شورى الدولة طبقاً لنص المادة ٢٩ التي ما زالت سارية، والتي تُشكّل ضماناً لكل قاضٍ إداري. ولأنها ضماناً منصوص عنها، لا يمكن المُشرّع رغم صلاحياته المطلقة في التشريع من المساس بتلك الضمانة، أو الانتقاص منها، وفق ما هو مستقر عليه أن الضمانات المُعطاة للقضاة - عدليين أم إداريين - ترتقي إلى مصاف الحصانة النيابة (د. أمين عاطف صليباً خصوصية القضاء الإداري يجب ألا تكون موضوع نقاش جريده النهار ١ آب ٢٠١٨). وهذا ما قضى به المجلس الدستوري أنه: "عندما يسن المُشرّع قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسية فلا يسعه أن يعدل أو أن يلغي النصوص القانونية النافذة الضامنة لهذه الحريات دون أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً أو تعادلاً على الأقل فاعلية وضمناً، بمعنى أنه لا يجوز للمُشرّع أن يضعف من الضمانات التي أقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية أساسية سواء عن طريق الغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلها أقل قوة وفاعلية (م.د. قرار رقم ١/١٩٩٩ تاريخ ٢٣/١١/١٩٩٩ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٧/١٠/٢٥ تاريخ ١٠/١٠/١٩٩٩) (المتعلق بإنشاء مجلس أمناء أوقاف الطائفة الدرزية) ق.د. ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٣٩٨).

الضمانات المالية

يستفاد من المادة ٢٠ المذكورة أن الدستور جعل من القضاء سلطة مستقلة في إجراء وظيفتها، فهو ليس جهازاً أو سلكاً أو ما شابه من تسميات أو أوضاع قد تصحّ بالنسبة إلى الموظفين ولكنها لا تصحّ أبداً بالنسبة إلى القضاء. وتكريساً لمبدأ استقلال السلطة القضائية، فرض الدستور موجب صون الضمانات اللازمة ليس فقط للقضاة، بل أيضاً ومن خلالهم والأهم منهم، للمتقاضين، تمكيناً للسلطة القضائية من حسن ممارسة سلطتها الدستورية.

حيث أن الدستور، في المادة ٢٠ ذاتها، أودع السلطة التشريعية أمانة وضع قانون، يحدد شروط وحدود الضمانة القضائية التي يدين بها القضاة والأهم منهم المتقاضون تجاه السلطة التشريعية، فيكون الدستور

بذلك قد ارتقى بالضمانة القضائية إلى مستوى الضمانة الأساسية، الجوهرية، ذات القيمة الدستورية

. garantie fondamentale à valeur constitutionnelle

حيث أن المشرع، إعمالاً لموجب الضمانة القضائية، وضع عدة نصوص، منها المادة (١١) من نظام صندوق تعاضد القضاة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٥٢ وتعديلاته، التي تنص على أن يستفيد الصندوق والمنتسبون إليه، أي القضاة شخصياً، من الإعفاءات المكتوبة في المادة ٥٨ المعدلة من قانون الجمعيات التعاونية...، ومنها الإعفاء من رسوم السير ورسوم المعاينات الميكانيكية على سياراتهم. حيث أن المادة ٢٦ المطعون فيها نصت على أن تلغى الإعفاءات الممنوحة لبعض الأشخاص والجهات من رسوم تسجيل وسير المركبات والآليات، دون أن تحدد أو توضح من هم هؤلاء الأشخاص والجهات، ثم استئنفت بوضوح ودقة، جهات معينة بتسمياتها، من حكم إلغاء الإعفاء، دون أن يشمل الاستثناء القضاة شخصياً المنتسبين إلى صندوق تعاضدهم.

حيث أن المادة ٢٦ المطعون فيها تكون بذلك قد عادت عن ضمانة قضائية، جوهرية وأساسية، من الضمانات ذات القيمة الدستورية، متجاوزةً بالتالي الصلاحية التي منحها الدستور في مادته ٢٠ للسلطة التشريعية في المجال موضوع البحث.

حيث أن حظر العودة عن ضمانة أساسية ذات قيمة دستورية، أو الانتقاص منها، هو من المبادئ المتعارف عليها في الفقه والاجتهاد الدستوريين، وهو المبدأ المعروف بـ "L'effet cliquet" أي الإطار الذي لا يمكنه أن يدور إلا في اتجاه واحد إلى الأمام فقط، دون الدوران إلى الخلف. حيث أن المادة ٢٦ المطعون فيها، بإلغائها إحدى الضمانات الأساسية ذات القيمة الدستورية المكرسة قانوناً للقضاة، تكون قد خالفت المادة ٢٠ من الدستور، الأمر الذي يقتضي معه إعلان عدم دستوريته جزئياً وبالتالي إبطالها جزئياً لجهة عدم ذكر القضاة شخصياً، في عداد الجهات المستثناة من حكم إلغاء الإعفاء.

حيث أن صندوق تعاضد القضاة، ولئن أنشئ كمؤسسة عامة، إلا أنه لا يمت بصلة إلى المؤسسات العامة التي تمارس، كل واحدة منها، حيزاً من مرفق عام، بل هو لا يعدو كونه صندوقاً تعاضدياً *Caisse Mutuelle*، دون أن تغير أو تقلل من صفته هذه مساهمة الدولة في تغذية موارده، وهو يضم، ليس موظفين في إدارة عامة أو مستخدمين في مؤسسة عامة، بل يضم أعضاء السلطة القضائية المستقلة والتي هي بحمي المادة ٢٠ من الدستور.

حيث كان يجدر بالمشرع، عند وضعه المادة ٩٤ المطعون فيها، أن يستثني صراحة القضاة وصندوق تعاضدهم من أحكامها، وان عدم استثنائهم يؤدي إلى اعتبار القضاة في عداد الموظفين والمستخدمين والمساواة في ما بينهم وبين الموظفين والمستخدمين، الأمر الذي يشكل خرقاً فادحاً لمبدأ استقلال السلطة القضائية المكرس في المادة ٢٠ من الدستور ومساواةً بين فئات لا تصح المساواة في ما بينها ضمانةً

للمتناقضين (م.د. قرار رقم: ٢٠١٩/٢٣ تاريخ: ٢٠١٩/٩/١٢ إبطال بعض مواد القانون رقم ١٤٤ - تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ المتعلق بالموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠١٩).

• المبحث الثاني: وحدات مجلس شورى الدولة

يضمّ مجلس شورى الدولة هيئات إدارية وهي مكتب المجلس الذي يمارس دور مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للقضاء العدلي، والهيئة العامة والتي تضمّ قضاة المجلس، كما يضمّ المجلس وحدات قضائية هي: مجلس القضايا والغرفة الاستشارية وخمسة غرف قضائية.

▪ المطب الأول: الهيئات الإدارية في مجلس شورى الدولة

الهيئات الإدارية هي المنوط بها التقرير في الشؤون الإدارية ضمن إطار صلاحياتها المقررة في القانون، ويضاف إليها الدوائر الإدارية التنفيذية في مجلس شورى الدولة.

- الفقرة الأولى: مكتب مجلس شورى الدولة

يتمتع مكتب مجلس شورى الدولة فيما عني القضاة الإداريين بالصلاحيات نفسها التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاة العدليين، فهو المؤسسة التي اناط بها القانون مهمة السهر على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله وحسن سير العمل فيه، وتأميناً لحسن أدائه هذه المهام، فلقد منحه المشترع صلاحية المشاركة في تعيين القضاة ونقلهم وتأديبهم.

وقضى المجلس الدستوري أن انشاء مجلس قضاء اعلى ومكتب مجلس شورى الدولة لدى كل من القضاءين العدلي والإداري يعتبر احد ابرز الضمانات لحماية استقلال القضاء في مفهوم المادة ٢٠ من الدستور. وانطلاقاً من هذه الاعتبارات أبطل المجلس الدستوري للنص الذي أناط برئيس مجلس شورى الدولة منفرداً وبقرار منه، تعيين قضاة المجلس في المحاكم الإدارية، لأن هذه الصلاحية تعني اعطائه الحق ايضاً بنقل قضاة المجلس بمعزل عن مكتب مجلس شورى الدولة. وقد وجد المجلس أن هذا النص يطيح بالمؤسسة التي اناط بها القانون مهمة السهر على حسن سير القضاء الإداري واستقلاله، ويخل بالتالي، بمبدأ استقلال القضاة وبالضمانات التي اوجبت المادة ٢٠ من الدستور حفظها للقضاة. وكذلك فإن مجلس شورى الدولة سبق أن قضى بأن مكتب مجلس شورى الدولة - هو مؤسسة لها مهمة اساسية هي السهر على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله وحسن سير العمل فيه، وأن المجلس

يحكم بقوة الاستقلال التي يتمتع بها بمقتضى المادة ٢٠ من الدستور، ويمتنع عليه الحكم في كل ما يمس بهذا الاستقلال صوناً للكرامة القضائية والشخصية.

♦ أولاً: تشكيل مكتب المجلس ومهامه

نصّت الفقرة الأولى من المادة ١٩ من نظام مجلس شورى الدولة على أن يتألف مكتب مجلس شورى الدولة من:

- رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً.
- مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة نائباً للرئيس.
- رئيس هيئة التفتيش القضائي - عضواً.
- رؤساء الغرف لدى مجلس شورى الدولة - أعضاء.
- ثلاثة رؤساء محاكم إدارية الأعلى درجة - أعضاء (بموجب القانون رقم ٢٢٧/٢٠٠٠) الذي لم يتم مباشرة العمل به حتى الآن.

عند تعيين رئيس وأعضاء مكتب مجلس شورى الدولة، فإنهم يقسمون وهم مرتدون الثوب القضائي أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير العدل اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم بأن أقوم بمهامي في مكتب مجلس شورى الدولة بكل أمانة وإخلاص وأن أحفظ سرية المذاكرة وأن أتوخى في جميع أعمالي حسن سير القضاء وكرامته واستقلاله".

وحددت الفقرتين الثانية والرابعة من المادة ١٩ المذكورة صلاحيات ومهام مكتب المجلس حيث نصّت على أن: "يسهر مكتب مجلس شورى الدولة على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله وحسن سير العمل ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن. ويمارس في كل ما لا يتعارض ونظامه لكافة الصلاحيات التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاة بمقتضى قانون القضاء العدلي".

♦ ثانياً: جلسات مكتب المجلس

يجتمع مكتب مجلس شورى الدولة بناء على دعوة من رئيسه وعند غيابه بناء على دعوة نائب الرئيس. ويحق لوزير العدل أن يدعو مكتب المجلس الى الانعقاد لبحث مسألة معينة على أن تتضمن الدعوة موعد الاجتماع وجدول الاعمال.

ولا يكون اجتماع مكتب المجلس قانونياً إلا بحضور الرئيس أو نائبه ونصف الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً. ويتخذ المكتب قراراته بغالبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يكون صوت رئيس الجلسة مرجحاً وإذا صدر قرار المكتب بأكثرية الآراء أشير فيه إلى ذلك وعلى القاضي المخالف أن يدون مخالفته.

ترفع قرارات مكتب مجلس شورى الدولة فور اتخاذها لوزير العدل. وتنظم محاضر متسلسلة باجتماعات المكتب وقراراته حسب تواريخها وتحفظ لدى رئيس مجلس شورى الدولة بعد توقيعها من الرئيس والأعضاء.

يلتزم رئيس وأعضاء مكتب المجلس بالمحافظة على السرية ويعتبر إفشاء سر المداولة لدى المكتب إفشاء لسر المذاكرة لدى المحاكم.

♦ ثالثاً: مقررات مكتب المجلس

يتولى مكتب المجلس مهمات قضائية وتنظيمية وإدارية، وهي تكون ذات صلة بشؤون القضاة أو بالأعمال القضائية، ولقد حدد نظام مجلس شورى بعضاً من صلاحياته، منها ما يكون لمكتب المجلس صلاحية التقرير النهائي، ومنها ما تكون صلاحيات المكتب هي إعطاء موافقته على مشروع القرار الذي يصدر من المرجع المختص، حيث تبنى هذه القرارات على موافقة مكتب المجلس، أو على اقتراحه أو بيان رأيه من الملف المعروض. ونستعرض هذه الصلاحيات فيما يلي:

١- مقررات تصدر بعد موافقة مكتب المجلس

- تعيين رؤساء الغرف بموجب مرسوم
- تعيين المستشارين بموجب مرسوم
- تعيين مستشار معاون بدون مباراة بموجب مرسوم
- نقل القاضي من مجلس شورى الدولة أو المحاكم الإدارية إلى ملاك إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة على اختلافها بموجب مرسوم
- نقل القاضي من المحكمة الإدارية إلى مجلس شورى الدولة بموجب قرار يصدر عن وزير العدل
- تعيين قضاة من الناجحين في المباراة في القضاء الإداري بموجب مرسوم

- تعيين تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الاولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة بموجب قرار يصدر عن وزير العدل.
- الترخيص لغرف المحاكم الادارية ان تعقد جلساتها خارج مركزها بموجب قرار يصدر عن وزير العدل

٢- مقررات تتطلب استطلاع رأي مكتب المجلس:

- تحديد عدد القضاة المتدرجين المنوي تعيينهم بموجب قرار يصدر عن وزير العدل.
- إحاق المستشارين معاونين واعضاء المحاكم الادارية باحدى الغرف القضائية او لدى مفوضية الحكومة او لدى احدى المحاكم الادارية بموجب قرار يصدر عن رئيس مجلس شورى الدولة.
- استشارة مكتب المجلس قبل ملاحقة اعضاء مجلس شورى الدولة بالجنايات والجنح المنبعثة عن الوظيفة
- توزيع الأعمال بين غرف المحاكم الإدارية بموجب قرار من رئيس مجلس شورى الدولة.

٣- مقررات تبنى على اقتراح أو انتهاء مكتب المجلس:

- تأليف الغرف وتوزيع الاعمال عليها بموجب قرار يصدر عن وزير العدل.
- تعيين معاوني مفوض الحكومة بناء على انتهاء مكتب المجلس بموجب مرسوم.
- تأليف المجلس التأديبي للمساعدين القضائيين بموجب قرار يصدر عن وزير العدل.

٤- قرارات تصدر عن مكتب المجلس:

- انتداب مستشارين من الغرف الأخرى لتأليف أو إكمال الغرف المختصة بسبب الشغور.
- تنظيم مباراة الدخول الى المعهد.
- قرار إخراج القاضي من الملاك حيث ينظر مكتب مجلس شورى الدولة في وضع القاضي الإداري عند انقضاء سنتين على تعيينه، ويمكنه أن يقرر إخراجة من الملاك إذا ظهر أنه ليست له المؤهلات التي تتطلبها أعماله، وقضى المجلس أن ارتباطه بالسلطة التنفيذية يقتصر على

التعيين فقط ولا يشمل إنهاء الخدمة... لعدم الكفاءة المسلكية وعدم الأهلية لتولي القضاء الذي يقرر بشأنه مكتب المجلس.

- قرار تنظيم الاعمال خلال العطلة القضائية.

- قرار احالة دعوى الى مجلس القضايا بناء لطلب مفوض الحكومة أو لرئيس الغرفة.

عملاً بالمادة ١٩ من نظام مجلس شورى الدولة فإن قرارات مكتب مجلس شورى الدولة نافذة بحد ذاتها دونما حاجة لاستصدار أي نص آخر. أما قرارته التي تحتاج إلى موافقة وزير العدل، ففي حال رفض وزير العدل هذا القرار، يصار إلى عقد جلسة مشتركة بينهما للنظر في النقاط المختلف عليها. وإذا استمر الخلاف يعرض الامر على مجلس الوزراء خلال مهلة شهر واحد على الاكثر للبت به بعد الاستماع الى رئيس مجلس شورى الدولة.

- الفقرة الثانية: الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة

تتألف الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة من جميع أعضاء المجلس أي جميع قضاة المجلس بكافة رتبهم ومواقعهم الوظيفية. وقد نظمت المادة ٤٦ من نظام المجلس أصول انعقاد هذه الهيئة حيث نصت على أن تجتمع الهيئة العامة مرة كل سنة في شهر تشرين الأول بناءً على دعوة الرئيس، ولا يمكنها المذاكرة إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل، وتُتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، وتكون الاجتماعات سرية.

في هذه الجلسة يتولى رئيس المجلس عرض التقرير السنوي عن أعمال مجلس شورى الدولة خلال السنة السابقة، ويعرض الإصلاحات التشريعية والنظامية والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة، ويتم تبليغ مقررات هذه الهيئة العامة إلى وزير العدل بواسطة رئيس المجلس.

ولما صدر قانون حق الوصول إلى المعلومات رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ فإنه حدد مضمون التقرير السنوي في المادة الثامنة منه التي أوجبت على الجهة المسؤولة عن الإشراف على القضاء العدلي والإداري والمالي والمذهبي والروحي والشرعي (مثلاً: مجلس القضاء الأعلى، مكتب مجلس شورى الدولة) وضع تقرير سنوي عن نشاطات الجهة القضائية يتضمّن هذا التقرير على الأقل: معلومات حول آلية عمل الإدارة تتضمن التكاليف والأهداف والقواعد والانجازات والصعوبات التي اعترضت سير العمل والحسابات المدققة. والسياسة العامة المعتمدة والمشاريع الخاصة بالإدارة المعنية، التي نفذت والتي لم تنفذ وأسباب ذلك، وأية اقتراحات تساهم في تطوير عمل الإدارة. ثم فرضت المادة ٩ من هذا القانون أن ينشر التقرير السنوي على الموقع الإلكتروني.

لقد أقرّ هذا القانون مضموناً جديداً للتقرير، بحيث أخرجنا المشتري عن التقارير التقليدية التي تقتصر على جردة حساب يذكر فيها الأعمال الروتينية المنجزة، ليصبح للتقرير بعداً إصلاحياً يُعرض فيه المصاعب التي واجهت المجلس والمقترحات الإصلاحية التي يرغب بلفت نظر السلطة التنفيذية إليها، وفي فرنسا فإنه ومنذ العام ١٩٧٠ فإن التقرير السنوي يشمل قسمين، الأول استعراض لنشاط المجلس القضائي والاستشاري وفي القسم الثاني يضم دراسة معمّقة لموضوعٍ معيّنٍ هو محل اهتمام المجلس.

- الفقرة الثالثة: قلم مجلس شوري الدولة

يتألف قلم مجلس شوري الدولة من مساعدين قضائيين وهم رؤساء الأقسام ورؤساء الكتبة والمباشرون والمستكتبون في قلم مجلس شوري الدولة. وقد حدد المشتري عددهم في الجدول الملحق بالقانون ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ وفق الآتي: رئيس مصلحة، ٥ رؤساء دوائر، ١٥ محرر و ١٠ مستكتبين.

لم يصار حتى تاريخه ملء الملاك الإداري في مجلس شوري الدولة ولا تعيين رئيس المصلحة، حيث يتولى رئيس دائرة مهام رئاسة المصلحة بالتكليف.

يتولى المساعدون القضائيون الأعمال القلمية المنصوص عليها في نظام مجلس شوري الدولة وكذلك يقومون بسائر الأعمال التي يتطلبها سير العمل في الدوائر القضائية.

وتطبق على المساعدين القضائيين الملحقين لدى القضاء الإداري الأحكام الواردة في قانون القضاء العدلي وذلك في كل ما لا يتعارض مع نظام مجلس شوري الدولة.

يعتبر رئيس القلم (وهو موظف فئة ثانية) مسؤول عن حسن سير العمل امام رئيس الدائرة القضائية، وله تجاه موظفي القلم الصلاحيات التي تمنحها انظمة الموظفين الاداريين لرئيس الدائرة.

يساعد في أعمال قلم المجلس ١٠ مباشرين وهم من موظفي الفئة الرابعة المكلفين بالتبليغات القضائية، وكذلك ٧ حجاب وهم من موظفي الفئة الخامسة المكلفين بأعمال خدماتية وتصوير أوراق وتسليم ملفات وغيره من الأعمال.

تؤمن الدوائر الادارية لدى مجلس شوري الدولة الاعمال القلمية لمحكمة حل الخلافات

جرى تقسيم قلم مجلس شوري الدولة إلى خمسة أقلام لكل غرفة قلم له رئيس قلم بالتكليف إلى أن يصار إلى تعيين رؤساء دوائر أصيلين وفق ما نصّ عليه القانون. ويتولى رئيس قلم الغرفة الأولى حفظ ملفات واستلام المراجعات واللوائح العائدة التي ينظر بها مجلس القضايا، أما الغرفة الإدارية فيتولى أعمال قلمها موظف بالتكليف لكون المشتري قد حدد رؤساء الدوائر بخمسة رؤساء، ما يعني أن الغرفة الإدارية لم يخصص لها قلم خاص.

يعمل قلم المجلس تحت اشراف المستشار المعاون المكلف من رئيس المجلس بالإشراف على أعمال القلمية. يؤدي هذا القلم دورياً في سير المراجعة القضائية، حيث نصّت المادة ٧٢ على أن ترفع مراجعات الأفراد باستدعاء يودع قلم المجلس. وتسجّل الاستدعاءات التي تقدم بموجبها الدعوى في قلم المجلس لدى استلامها في سجل يمسكه الكاتب ويكون مرقماً بالتسلسل ومؤشراً عليه حسب الاصول، وتختتم الاستدعاءات بخاتم يشير الى تاريخ تقديمها ويعطى بها إيصال. يحق للخصوم ولمحاميتهم الاطلاع على أوراق الدعوى في قلم المجلس دون نقلها من محلها وتحت مراقبة المستشار المعاون المشرف. كما يدعى الخصوم للاطلاع على التقرير والمطالعة والحصول على صورة عنهما في قلم المجلس. وتتم هذه الدعوة بموجب بيان ينظمه رئيس قلم مجلس شورى الدولة يتضمن اسماء الخصوم وأرقام الدعاوى ينشر في الجريدة الرسمية وتعلق صورة عنه على باب قلم مجلس شورى الدولة في الاسبوع الاول من كل شهر.

■ المطب الثاني: وحدات مجلس شورى الدولة

يتولى الاعمال القضائية والاستشارية في مجلس شورى الدولة، سبع وحدات: مجلس القضايا، خمس غرفٍ قضائية وغرفة إدارية، ويؤازره مفوضية حكومية.

كان مجلس شورى الدولة يتألف من أربع غرف واحدة إدارية وثلاث غرف قضائية (المادة ٢٩ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٩) ثم أصبح يتألف من ستة وحدات، غرفة إدارية وأربعة غرف قضائية ومجلس القضايا (المادة ٢٣ من المرسوم ٧٥/١٠٤٣٤)، وبموجب التعديل الحاصل بالقانون ٩٣/٢٥٩، فإن مجلس شورى الدولة أصبح يتألف من سبعة وحدات (مجلس القضايا، وغرفة إدارية وخمسة غرف قضائية).

- الفقرة الأولى: مجلس القضايا

مجلس القضايا هو هيئة قضائية عليا في مجلس شورى الدولة إنشئت لغاية البت في المنازعات ذات الأهمية الخاصة التي يقرر رئيس المجلس أو مكتب المجلس إحالتها إليه، وكذلك تنظر في المراجعات التي تقدّم نفعاً للقانون، ما يعني أن هذا المجلس هو مجلس يهدف إلى صيانة القانون، بحيث أوجبت المادة ٣٥ من نظام مجلس شورى أنه يتعيّن الاستئناس بالمبادئ التي تنطوي عليها قراراتها لتوحيد اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة. وبالعكس فإن مجلس القضايا غير ملزم باجتهاد الغرف، حيث قضى بأن القرار الصادر عن إحدى الغرف لا يقيد هيئة المجلس التي لم ترى فيه ما يقنعها (مجلس القضايا قرار رقم ١٧٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٢٤ القاضي ميلان خير الله / الدولة - وزارة المالية).

♦ أولاً: تكوين مجلس القضايا وأصول انعقاده

تظهر أهمية مجلس القضايا من خلال تأليف هذا المجلس الذي يرأسه رئيس مجلس الشورى، ويضم في عضويته رؤساء الغرف القضائية في مجلس شورى الدولة وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس الشورى في بداية كل سنة قضائية. وعند تعيين رؤساء غرف جدد، يصبحون حكماً أعضاء في مجلس القضايا.

يجتمع مجلس القضايا برئاسة رئيسه، وعند تعذر حضوره تعود الرئاسة لرئيس الغرفة الذي له الأولوية (العضو الأعلى درجة، وإذا تساوت الدرجة، فللعضو الأقدم في المجلس وعند تساوي العهد في المجلس فلاكبر سناً)، ويجب أن تصدر القرارات عن هيئة مؤلفة من الرئيس وأربعة أعضاء على الأقل، وعند تعادل الأصوات يُعتبر صوت الرئيس هو المرجح.

لم يوجب القانون سوى حضور عدد من الأعضاء مع الرئيس يكتمل النصاب بهم كي يعتبر المجلس مؤلفاً حسب الأصول وذلك خلافاً لما هو الحال عليه في المحاكم العدلية، ومن جهة أخرى، إن القانون لم يفرض بيان السبب الذي من أجله تخلف بعض أعضاء المجلس عن الحضور ولم ينص على أنه لا يكتفى بالنصاب المفروض إلا في حالات معينة أو استثنائية. وليس في القانون ما يوجب ذكر دعوة مجلس القضايا بكامل أعضائه وبيان من حضر منهم ومن تخلف عن الحضور، إذ سواء دعي الأعضاء بكامل عددهم واكتفي بالنصاب المفروض أم اكتفي بدعوة الأعضاء الذين يؤلفون هذا النصاب فإن كلا الاجرائين متوافقان مع أحكام القانون الذي اعتبر أن في النصاب المفروض العدد الكافي لصون حقوق الخصم. كما أن القانون لم يوجب ثبوت عذر لدى بعض أعضاء مجلس القضايا لأجل الاكتفاء بالنصاب المفروض وبالتالي لا يعيب تشكيل المجلس عدم اشتراك رئيس الغرفة التي كانت واضعة يدها على القضية أو المستشارين الثلاثة الداخليين في تأليف مجلس القضايا أو هيئة الغرفة التي سبق لها أن أجرت التحقيق في النزاع.

♦ ثانياً: اختصاص مجلس القضايا

قسم المشرع اختصاصات مجلس القضايا إلى نوعين، ممارسة اختصاص النظر في مراجعات محددة، وممارسة اختصاص مرتبط بإحالة دعوى عالقة لدى إحدى الغرف.

١ - المراجعات الداخلة في اختصاص مجلس القضايا، هي:

- **دعاوى القضاة**، إن المراجعات التي يتقدم بها القضاة لأي جهة قضائية انتموا (قضاء عدلي، إداري، مالي، شرعي، دستوري...) وتدخل هذه المراجعة ضمن صلاحية مجلس شورى الدولة بحسب موضوعها (دعاوى إبطال قرارات إدارية أو دعاوى تعويض أو قضاء شامل، أو قضاء تأديبي) فإن هذه الدعاوى هي من اختصاص مجلس القضاة، ويختص هذا المجلس بالنظر في هذه المراجعة حتى وإن كان المتقدم بالمراجعة ورثة القاضي طالما أنها متصلة بالمطالبة بحقوق عائدة لمورثهم ومن أمثلتها: قبول المراجعة المقدمة من ورثة عضو المجلس الدستوري الذين يطالبون بالتعويض الذي استحق لهم عن عضوية والدهم في المجلس الدستوري، والذي يعادل تعويض ١٢ شهراً على أساس الراتب الأخير الذي كان يتقاضاه مورثهم قبل وفاته.

- **الدعاوى المقدمة نفعاً للقانون**: أجاز المشرع لهيئة القضاة في وزارة العدل أن تتقدم تلقائياً أو بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي عندما يكون هذا القرار قد أصبح مبرماً. وإذا قضى مجلس شورى الدولة بالابطال فلا يمكن لهذا القرار أن يفيد المتخاصمين أو يسيء إليهم.

إن قرارات مجلس شورى الدولة لا تتوقف مفاعيلها على أطراف المنازعة، بل تكون سندا يرتكز إليها كل من كان في حال مشابهة للمطالبة قضائياً بالاستفادة من مفاعيل هذه الأحكام عملاً بمبدأ المساواة لمن هم في الوضعية القانونية التي كرسها القرار القضائي.

ولهذا ومنعاً من استمرار مفعول قرار قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة في حال كان هذا القرار المبرم قد كرس وضعية قانونية خاطئة، أجاز المشرع للدولة أن تتقدم بمراجعة إبطال هذا القرار في سبيل إعلاء شأن القانون والمحافظة على مشروعية النظام القانوني وإزالة القرار القضائي المشوب بالخطأ في تطبيق القانون من المنتظم القانوني فمنع بذلك من الارتكاز إلى هذا القرار في حالات إدارية مشابهة.

ولقد أجازت المادة ١٢٢ من نظام مجلس شورى الدولة التقدم بمراجعات نفعاً للقانون، حيث نصت على أنه: "يمكن لهيئة القضاة في وزارة العدل أن تتقدم تلقائياً أو بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعاً للقانون ضد كل قرار إداري أو قضائي عندما يكون هذا القرار قد أصبح مبرماً. وإذا قضى مجلس شورى الدولة بالابطال فلا يمكن لهذا القرار أن يفيد المتخاصمين أو يسيء إليهم".

تصدر عدة قرارات قضائية في ذات الوقت متضمنة أحكاماً مخالفة للقانون ومخالفة للتوجه العام الذي تنتهجه الدولة، فتضطر الدولة إلى التقدم بعدة مراجعات قضائية بذات الوقت نفعاً للقانون من أجل إبطال هذه الأحكام، لأن التفسير الواحد الخاطئ الوارد في عدة قرارات والذي انتهجه مجلس شورى الدولة من شأنه أن يكرس اجتهاداً يصبح من المتعذر تلافي نتائجه لاحقاً. وبالفعل فلقد أصدر مجلس شورى

الدولة سبعة أحكام بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٤ أعلن بموجبها حق المستدعين بالتعيين في ملاك التعليم الثانوي بالرغم من انتهاء مفعول لائحة الناجحين في المباراة بعد مرور سنتين على اعلانها. ففضى المجلس بإبطال هذه القرارات نفعاً للقانون معللاً أن المشتري قد عبر عن إرادته الصريحة في ان تستند لائحة الناجحين اي مفعول لها بإنهاء مدة السنتين, بحيث لا يعود للإدارة اي تعيين ولا للناجحين الاستناد الى هذه اللائحة للمطالبة بأي حق بالتعيين. وأن انتهى إليه القرار المطلوب إبطاله بأن للإدارة ان تستعيد حقها في اختيار اي كان من لائحة الناجحين بعد سقوطها, لا يقع في موقعه القانوني الصحيح, لأن ذلك يتعارض مع صراحة النص القانوني.

- **البت بالاعتراض على قرار رئيس مجلس شوري الدولة برفض إعطاء الصيغة التنفيذية للقرار التحكيمي إذا كان النزاع موضوع التحكيم من اختصاص القضاء الاداري.**

من أمثلتها: الطعن الذي تقدمت به شركة المرافق اللبنانية ش.م.م. تطلب فيه قبول المراجعة شكلاً وفسخ القرار الصادر عن رئيس مجلس شوري الدولة الرقم ٤٤٧ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٥ القاضي ببرد طلب إعطاء الصيغة التنفيذية للقرارين التحكيمين تاريخ ٢٠٠٢/٦/٧ و ٢٠٠٢/١٢/٤ المودع أصلهما لدى هذا المجلس والصادرين في اطار المركز اللبناني للتحكيم عن الهيئة المؤلفة من القاضي شرفاً ريمون معلوف والنقيبين السابقين رشيد درباس وشكيب قرطباوي، القاضيين ببرد دفع الدولة الرامي الى اعلان بطلان البند التحكيمي واعلان اختصاصها للنظر في طلب التحكيم حول النزاع المعروض عليها بشأن العقد الموقع بين الشركة المستدعية والمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات.

وقد صدر عن مجلس القضايا قراراً بفسخ القرار الصادر عن رئيس مجلس شوري الدولة بالرقم ٢٠٠٣-٢٠٠٢/٤٤٧ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٥ والقاضي ببرد طلب اعطاء الصيغة التنفيذية للقرارين التحكيمين الموصوفين في متن التعليل، وإعطاء هذين القرارين الصيغة التنفيذية.

- **البت بطلب نقل الدعوى للارتباب المشروع.**

في مراجعة طلب نقل الدعوى التي تقدمت بها جمعية نحن من أجل إبطال رخصة البناء على العقار رقم ٣٦٨٩/المصيطبة لصالح الشركة العقارية السياحية ايدن روك، حيث أدلى طالب نقل الدعوى بأن الغرفة أوقفت تنفيذ الرخصة ثم رجعت عن قرار وقف التنفيذ، ثم عين رئيس الغرفة خبيراً ثم وبدون طلب من الفرقاء عين خبيراً إضافياً. وأن الخبراء عجزوا عن تنفيذ المهمة بسبب منعهم من دخول المبنى، وأن المستشار المقرر الذي كان عضواً في الهيئة التي نظرت بقرارات وقف التنفيذ قد استقال من وظيفته

بسبب شبهة رشاًوى وتدخلات سياسية في هذا الملف، وأن هذه الأمور تشكل بمجملها لدى المستدعية ترتيباً مشروعاً بشأن حيادية المحكمة.

إلا أن مجلس القضايا لم ير في ما أدلت به الجهة المستدعية ما يببر نقل الدعوى للترتيب المشروع.

٢- المراجعات التي تحال إلى مجلس القضايا:

حدد المشترع المراجع التي يحق لها أن إحالة المراجعة إلى مجلس القضايا:

- رئيس مجلس الشورى: يجوز لرئيس مجلس شورى الدولة إحالة الدعوى إلى مجلس القضايا في أية مرحلة من مراحل المحاكمة، وفي هذه الحالة تُرْفَع يد الغرفة عن الدعوى حكماً بمجرد صدور القرار.
- مكتب مجلس شورى الدولة: يمكن لمفوض الحكومة أو لرئيس الغرفة أن يطلب إحالة دعوى إلى مجلس القضايا، في هذه الحالة يعود لمكتب المجلس اتخاذ القرار بشأن هذا الطلب في مهلة ثلاثة أيام. ولا يقبل هذا القرار غير المعلل أي طريق من طرق المراجعة.

استناداً إلى هذا النص فإن إحالة مراجعة الى مجلس القضايا لا تتم بمجرد تقديم طلب من المتداعين بل ان الاحالة الى الهيئة العامة هي من صلاحية رئيس مجلس شورى الدولة الاستثنائية او من صلاحية مكتب مجلس الشورى اذا طلب ذلك مفوض الحكومة او رئيس الغرفة باستثناء بعض المراجعات التي هي حكما من صلاحية هذه الهيئة، ذلك أن إحالة المراجعة الى مجلس القضايا هي مسألة داخلية لا علاقة للفرقاء فيها لأنها حصرت طلب إحالة المراجعات الى مجلس القضايا بمراجع معينة ولم تعط الفرقاء هذا الحق. وان قرار رئيس مجلس شورى الدولة باستجابة ام برد طلب احالة مراجعة الى مجلس القضايا لا يكون معللا ولا يقبل اي طريق من طرق المراجعة.

وإذا كان مركز رئيس الغرفة شاغراً، فإنه يكون موافقاً للقانون طلب إحالة القضية المعروضة على مجلس الشورى إلى هيئة القضايا من قبل المستشار الأعلى في الغرفة التي تنتظر فيها، وذلك لأن المشترع أوجب أنه في حال غياب أحد رؤساء الغرف يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة.

- الفقرة الثانية: الغرف القضائية والإدارية

إن الغرف التي يتألف منها مجلس شورى الدولة هي ستة غرف واحدة منها ادارية والخمسة الباقية قضائية.

♦ أولاً: الغرفة الإدارية

يرأسها رئيس مجلس الشورى، ويجوز له إنابة أحد رؤساء الغرف عنه، كما يعود له الحق بتكليف واحد أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين معاونين للاشتراك في أعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل.

وتختص هذه الغرفة بإعطاء آراء المجلس الاستشارية في مشاريع القوانين والمراسيم الاشتراعية والأنظمة والمعاهدات التي تُقدّم إلى المجلس أمّا جوازيّاً وأمّا اختياريّاً كما سنرى ذلك لاحقاً.

- الغرفة القضائية *Les chambres contentieuses*

تؤلف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح مكتب مجلس الشورى، فأى غرفة جرى تشكيل هيئتها بموجب قرار وزير العدل هو قرار صادر عن غرفة قضائية موجودة وعن هيئة مؤلفة وفق القانون. وهي حالياً خمس غرف قضائية، تتوزع الأعمال بينها بالاستناد إلى قرار وزير العدل رقم ٢٤٥٧ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٧ والمعدل بموجب القرار رقم ٤٨ تاريخ ١٦/١/٢٠٢٠ كالاتي:

- الغرفة الأولى: قضاء الإبطال لتجاوز حد السلطة ما عدا تلك الداخلة في اختصاص غرف اخرى، ودعاوى الأجهزة العسكرية (الجيش، قوى الأمن الداخلي، الأمن العام، أمن الدولة، الضابطة الجمركية).

- الغرفة الثانية: الدعاوى المتعلقة بالأشغال العامة والقضايا المتعلقة بعقود ومشتريات والتزامات أجزتها الإدارات العامة لتأمين سير المصالح العامة.

القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة والامتيازات بما فيها قضايا الإبطال لتجاوز حد السلطة الداخلة في هذين الموضوعين

استئناف الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية الخاصة.

قضايا الاستملاك.

- الغرفة الثالثة: دعاوى القضاء الشامل، قضايا الإبطال المقرونة بطلبات تعويض، رخص البناء ومراجعات الإبطال المتعلقة بها.

- الغرفة الرابعة: قضايا موظفي الدولة المدنيين وموظفي مستخدمي المؤسسات العامة والبلديات والقضايا التأديبية عن طريق النقض والإبطال.

- الغرفة الخامسة: القضايا الانتخابية والقضايا التي ينظر فيها المجلس بصفته مرجع استئنافي أو مرجع نقض (باستثناء القضايا التأديبية)، المحلات المصنفة، قضايا الضرائب والرسوم والقضايا التي لا تدخل في اختصاص الغرف الأخرى.

إن تقسيم الأعمال بين الغرف في مجلس شوري الدولة إنما يتم بموجب قرار يصدر عن وزير العدل بناءً على اقتراح مكتب المجلس (المادة ٤١ من نظام مجلس شوري الدولة) وأن توزيع الدعاوى بين مختلف الغرف هو تدبير داخلي لا علاقة له بالفرقاء ولا تأثير له في أساس الحق (المادة ٦ من القرار ٢٤٥٧/٢٠١٧)، كما تنقل الدعاوى بنتيجة توزيع الأعمال من غرفة إلى أخرى بصورة إدارية (المادة ٣ من القرار ٢٤٥٧/٢٠١٧)، وإذا كانت إحالة المراجعة إلى غرفة ثانية قد تمت بعد وضع التقرير، فإن المستشار أو المستشار المعاون الذي وضع التقرير يشترك في الهيئة الناظرة فيها ويحل محل أحد المستشارين حسبما يقرره رئيس الغرفة. ولكن لا تنقل الدعوى إلى الغرفة المختصة في حال كان رئيس الغرفة هو من وضع التقرير، حيث تتابع الغرفة الواضحة يدها على الدعوى النظر فيها (المادة ٥ من القرار ٢٤٥٧/٢٠١٧).

ولا بدّ من التنكير بأن توزيع الأعمال بين الغرف لا يتعلق بالانتظام العام ولا يشكل عيباً في أصول التنازع الإداري ذلك أن المواد ٦١ وما بعدها من نظام مجلس شوري الدولة تتكلم عن صلاحيات هذا المجلس لا عن صلاحيات الهيئات أو الغرف القضائية التي يتألف منها، وأن قرار وزير العدل المتعلق بتوزيع الاعمال الداخلي بين غرف المجلس ليس من شأنه ان يحدث تعديلات في صلاحيات المجلس المحددة بموجب نص يتمتع بقوة تشريعية وبما ان مجلس شوري الدولة - الذي يؤلف محكمة واحدة ادارية عليا - يصدر قراراته بواسطة كل غرفة من غرفه القضائية فإذا اصدرت احدى الغرف قراراً في مراجعة تعود بموجب قرار توزيع الاعمال الداخلي الى غرفة اخرى فلا يشوب القرار المصدر عيب الصلاحية لهذا السبب.

تتألف كل غرفة قضائية من رئيس واثنين من المستشارين على الأقل، ويُلحَق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها، وفي حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الأعلى درجة. ويمكن للمستشار أن يكون عضواً في غرفتين قضائيتين على الأكثر، وعند عدم تمكّن إحدى الغرف من القيام بأعمالها لعدم اكتمال عددها بسبب الشغور أو الغياب، أو أي سبب آخر، ينتدب مكتب المجلس مستشارين من الغرف الأخرى لتأليف أو إكمال الغرف المختصة.

تصدر الأحكام عن هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين، وفي حال عدم وجود مستشارين في الغرفة يمكن تكليف أحد قضاة المجلس باكمال هيئة قضائية في غير الغرفة التي يعمل بها، وهذا التكليف ليس

من شأنه التأثير على صحة القرار الذي يشترك بإصداره، بخاصة وأن المشتري قد أوجب صدور القرار عن هيئة مؤلفة من رئيس غرفة والمستشار المقرر الذي وضع تقريره في القضية اما العضو الثاني فلم يحدده المشتري ولهذا فإن قيام مستشار باكمال الهيئة مصدره القرار المطعون فيه يندرج في صلب احكام الفقرة ٣ من المادة ٤١ من نظام المجلس.

في المبدأ إن تأليف الهيئة الحاكمة يجب أن لا يبذل طوال سير المحاكمة، وأن يتابع القضية ذاتهم سير المحاكمة من بدئها حتى نهايتها لكي لا يتكون عند القاضي البديل إنطباع ناقص عن كافة القضية، ولكن عند حصول غياب يعود إلى رئيس الغرفة دون أن يقوم بتبرير هذا الإشارك بقرار معلل لعدم وجود نص صريح يشترط ذلك، وإكمال الهيئة بأحد المستشارين يكون قد حصل وفقاً للقانون.

ومن الضوابط في تشكيل الهيئة الحاكمة، ما ورد في المادة ٤٢ من نظام مجلس شوري الدولة التي حظرت أن تضم الغرفة الواحدة أعضاء تربطهم صلة قربي أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة، كما منعت اشتراك العضو في دعوى يكون طرفاً أو وكيلاً فيها أحد أقاربه أو أصهاره، أو قضى بها أحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة نفسها.

كما تمنع المبادئ العامة للقانون على القاضي أن يحكم في قضية سبق له أن أعطى فيها رأياً صريحاً خطأً في موضوعها بصفته رئيساً لهيئة التشريع في وزارة العدل.

- الفقرة الثالثة: مفوضية الحكومة

عمد المشتري إلى تعريف مفوضية الحكومية، من خلال تحديد مهامها، حيث نصت المادة ٤٥ من نظام مجلس شوري الدولة على أنه: "يؤازر الغرف في مجلس شوري الدولة مفوض الحكومة الذي يتقدم بمطالعاته المعللة في جميع الدعاوى المقدمة الى مجلس شوري الدولة"، ثم كررت المادة ٨٨ بيان هذه المهمة عندما نصت على أن: "يطلع مفوض الحكومة على جميع الاوراق المرسله إليه ثم يحيلها الى الرئيس مرفقة بمطالعاته الخطية".

وبحسب هذه المهمة، فإن مفوض الحكومة يضع المطالعة القانونية التي تبين حكم القانون في المراجعة المطروحة أمام الغرف القضائية، وهو يعلق في مطالعته على ملف المراجعة وتقرير المستشار المقرر ويبين ما إذا كان المقرر قد أحسن في استخلاص النتائج القانونية من وقائع الملف، فتكون مطالعة مفوض الحكومة بمثابة شعلة قانونية تضيء درب الهيئة الى حكم القانون في القضية محل النظر.

واستناداً للمادتين ٤٥ و ٨٨ المذكورتين اعلاه، فإن مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة ليس فريقاً أو خصماً في المراجعة، كما انه ليس ممثلاً للحكومة كما توجي تسميته. وفي النظام القديم لمجلس شورى الدولة الصادر بموجب قرار المفوض السامي رقم ٨٩ تاريخ ٢٣/٤/١٩٤١ فإن مفوض الحكومة يشغل كرسي الادعاء العام لدى مجلس الشورى عندما يكون ناظراً في القضايا الادارية.

تضمّ مفوضية الحكومة، كلاً من مفوض الحكومة وأربعة معاونين على الأكثر يعينون من بين المستشارين أو المستشارين معاونين بمرسوم يتخذ بناء على انتهاء مكتب المجلس واقتراح وزير العدل، إلا أن هذه المادة تتعارض مع المادة ١٣ من ذات القانون التي تنصّ على أن يلحق المستشارون معاونون... بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة بعد اخذ رأي مكتب المجلس باحدى الغرف القضائية او لدى مفوضية الحكومة.... إن طبيعة عمل مفوضية الحكومة تستوجب أن تكون مستقلة وظيفياً عن رئاسة المجلس.

وإذا كان ابداء مفوض الحكومة مطالعته يشكل اجراء جوهرياً من اجراءات المحاكمة لا يمكن اغفاله وفق احكام المادتين ٤٥ و ٨٨ من نظام مجلس شورى الدولة، إلا ان المجلس وفي معرض المذاكرة واصدار الحكم لا يكون مقيداً بالنتيجة التي آلت اليها المطالعة ويعود له الفصل في المراجعة وفق ما يرتئيه ويقتنع به من حل قد يكون متفقاً مع رأي مفوض الحكومة او مخالفاً له.

○ الفصل الثاني: تحديد وظائف مجلس شورى الدولة وبيان معيار اختصاصه

إن مجلس شورى الدولة بصفته جزءاً من السلطة القضائية، فإن وظائفه يحددها المشترع، ذلك أن تعيين الوظيفة القضائية إنما يعود مرجعه إلى السلطة التشريعية، ولا يكون لأي جهة أن تتولى الوظيفة القضائية بالقياس أو الاستنتاج وإنما تمارس هذه الوظيفة بالاستناد إلى القانون المكتوب. أما تعيين حدود الاختصاص أو وضع المعايير التي تبين الحدود المتاحة لممارسة الوظيفة القضائية، فإن الاجتهاد هو مرجع وضع المعايير وهو دائماً يكون صارماً في التحقق من صلاحيته للبت بالمراجعة حرصاً منه على أن لا يتجاوز حدود الاختصاص المحدد بموجب القانون.

وعليه نتعرف على وظائف مجلس شورى الدولة، ثم معايير التحقق من صلاحية المجلس في البت بالمراجعة التي ينظر بها.

• المبحث الأول: وظائف مجلس شورى الدولة

أناط المشترع بمجلس شورى الدولة تولي ممارسة نوعين من الوظائف، الوظيفة الاستشارية والوظيفة القضائية.

■ المطلب الأول: مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية

تعرف المهمة الاستشارية بأنها تعبير عن رأي، بهدف إنارة سلطة القرار حول كيفية ممارسة اختصاصها، فهي مشاركة في اتخاذ القرار الإداري، ولكنها ليست مشاركة مباشرة في سلطة القرار. والآراء الاستشارية ليست سوى أعمال تحضيرية لإصدار القرار الإداري ولا تلحق أي مظلمة، ولا تكون قابلة للطعن، تدخل الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة ضمن الرقابة الوقائية السابقة على إصدار العمل الإداري أو التشريعي، وإذا كانت الاستشارة لا تتمتع بقوة تنفيذية لأن قبولها والتقيّد بمنطوقها يبقى خاضعاً للاستتساب الذي تمارسه الإدارة، إلا أن الإدارة غالباً ما تلتزم بملاحظات مجلس شورى الدولة في حال كانت هذه الملاحظات سلبية نقدية للعمل محل طلب الرأي، وبخاصة وأن الغاية من هذه الملاحظات إنما هو تحسين المشروع ليكون أكثر انطباقاً على الواقع والدستور والقانون، وهنا تبرز القيمة المضافة لتدخل مجلس الدولة الاستشاري.

وفي إطار هذه الرقابة يمكن للمجلس أن يدقق فيما إذا كان النص المقترح يتناسب مع الهدف المنوي تحقيقه، ويراقب مدى توافق النص مع مبدأ المشروعية بمفهومه العام، إذ تتجاوز رقابته لتلك التي يمارسها في إطار المنازعات القضائية التي تقتصر على مشروعية النص دون التطرق إلى ملاءمته حيث يتمسك بفحص المشروعية فقط. أما عند ممارسة المجلس لمهامه كمستشار للحكومة فتتميز مقارنته بشمولية أكبر وحدود أوسع لتشمل مجمل المسائل والإشكاليات المطروحة في النص المعروض عليه، بحيث ينظر في الملاءمة ومبررات وفوائد النص، كما يبدي تحفظاته بشأن مخاطر المشروع، وكذلك تتيح له هذه الرقابة المسبقة إلى التحقق من دستورية النص المطروح سواءً أكان نصاً تشريعياً أو تنظيمياً.

إن هذا الدور الاستشاري لمجلس شورى الدولة، يجعله المستشار الأول للحكومة والإدارة العامة، ويتجاوز أهمية دوره للأدوار الاستشارية التي تؤديها هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أو ديوان المحاسبة أو مجلس الخدمة المدنية. وهذا الدور الذي يستغرق جزءاً كبيراً من نشاط المجلس، ومع ذلك لم تخصص له إلا غرفة واحدة هي الغرفة الإدارية.

ولقد خصص نظام مجلس شورى الدولة الباب الثالث لبيان مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية (المواد ٥٦ وحتى ٥٩)، وبيّن أصول تقديم طلب الاستشارة، إلا أنه لم يحدد مفاعيلها وقوتها الإلزامية تجاه الإدارة أو الغرف القضائية، تاركاً لاجتهاد مجلس شورى الدولة هذه المهمة.

- الفقرة الأولى: مساهمة مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين

تعدّ الصناعة التشريعية من أكثر المهام تعقيداً، إذ يتطلب بدايةً معرفة الهدف المراد تحقيقه ثمّ السعي إلى صياغة النص الذي يحقق هذا الهدف، وهذا ما يتطلب بالنص أن يكون كاملاً أي لا يترك ثغرة تجعل من المتعذر تحقيق الغاية التي من أجلها أقرّ النص، كما يجب أن يكون النص واضحاً سهل الفقه (أي الفهم) وغير معقد بحيث يمكن بسهولة تطبيقه. وهذا ما أقرّه المجلس الدستوري عندما أبطل النص التشريعي لعلّة أنه غير واضح على الإطلاق ومتضمن لواقعة أو وضع قانوني غير مفهوم، وأن الأسباب الموجبة لهذا القانون لا تلقي الضوء الساطع على المقصود والمبتغى من عباراته المبهمة، كذلك قضى المجلس الدستوري بأن عدم مفهومية النص التشريعي أو عدم وضوحه يؤديان إلى إبطاله عند تجاوزه حداً مفراطاً مبدداً لمعناه. ولهذا تستخدم في صياغة النص الجمل القصيرة ويتمّ تجنب الكلمات الغامضة وغير الضرورية، ويبدأ المشروع من العموميات إلى الخصوصيات، ومن المفضل أيضاً أن يقسم المشروع إلى أبواب وأن تعنون الفقرات بل حتى المواد إذا أمكن ذلك.

ويتم الاستعانة بصياغة النص، بأهل الخبرة والاختصاص، ولا سيما نقابات المهن أو الجهات المعنية التي تعدّ الأقدر على معرفة احتياجاتها فتعمد إلى تعيين الواقعة المراد حمايتها من خلال إدخالها ضمن مندرجات قاعدة قانونية.

وإلى جانب أهل الاختصاص الفني، فإن الصناعة التشريعية تحتاج إلى خبرة قانونية، وقد أناط المشتري هذه المهمة بمجلس شورى الدولة، حيث نصّت المادة ٥٦ من نظام مجلس شورى الدولة بأن: "يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليه الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيء ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها"، كما أجازت المادة ٥٩ من نظام مجلس الدولة لوزير العدل ان يطلب الى رئيس مجلس شورى الدولة تعيين أحد أعضاء المجلس لمساعدة الإدارات في إعداد أحد المشاريع المنصوص القانونية أو التنظيمية".

وفي سبيل انجاز المجلس لهذه المهمة فإن المشتري منحه صلاحية إجراء التحقيقات اللازمة ويعدّ هذا الإجراء ضرورياً ذلك أن التشريع لا يصاغ في غرف مغلقة بل يجب أن يكون ملائماً للظروف الواقعية والمحيط الذي سيطبق في إطاره هذا النص، كما أن المشتري أجاز للمجلس الاستعانة باصحاب الرأي والخبرة، وهذا دليل واضح على دقة الصناعة التشريعية وأنه حتى بالنسبة لمجلس شورى الدولة فإنه قد يجد من الضروري الاستعانة بأهل الرأي والخبرة قبل وضع تقريرهم حول مشروع أو حتى الانتهاء من صياغة هذا المشروع.

بالرغم من منح المشتري لمجلس شورى الدولة القيام بهذه المهمة، فلقد أصدرت وزيرة العدل القرار رقم ١١٨٩ تاريخ ٢٨/١/٢٠٢١ شكّلت بموجبه لجنة مهمتها صياغة نص يعالج الإشكاليات الناجمة عن وجود بند في الاتفاقات حول الإيفاء بالعملة الأجنبية، وإمكانية إيفاء الالتزام بالعملة الوطنية واسس التسعير في هذه الحالة. واستندت في تشكيل هذه اللجنة إلى المادة ٣٣ قانون تنظيم وزارة العدل التي نصّت على أن: "لوزير العدل أن يعين عند الاقتضاء لجاناً للقيام بدراسات قانونية أو وضع مشاريع قوانين يمكن أن تضم المدير العام وقضاة عدليين أو إداريين متقاعدين أو عاملين من بين القضاة الملحقيين بالوزارة، أو غيرهم ومن المحامين وسائر رجال القانون وأهل الخبرة.

وكذلك فإن المشتري أناط ذات المهمة بهيئة ثانية من هيئات وزارة العدل وذلك بموجب المادة ٨ من قانون تنظيم وزارة العدل التي نصّت على أن تتولى هيئة التشريع والاستشارات بناء على طلب الإدارات المختصة: أ- إعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها.

– الفقرة الثانية: حالات إلزام الإدارة باستشارة مجلس شورى الدولة

الإجراءات الاستشارية الإجبارية، هي التي تفرض وجودها قبل اتخاذ القرار، وتتجم عن نص صريح دستوري أو تشريعي أو تنظيمي، وتفسر دوماً عن طريق الحصر،

نصت المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه "يجب أن يُستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية، وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها".

♦ أولاً: استشارة المجلس في مشاريع المراسيم الاشتراعية:

لم يتضمّن الدستور اللبناني أي إجازة لمجلس لنواب بتفويض صلاحياته التشريعية إلى الحكومة، ولكن دأبت المجالس النيابية حتى العام ١٩٩٠ إلى تفويض الحكومة بإصدار المراسيم الاشتراعية، وتعدّ أنظمة مجلس شورى الدولة اعتباراً من العام ١٩٤١ هي السند التشريعي المكتوب الذي يجيز للحكومة إصدار المراسيم الاشتراعية. فلقد نصّ نظام مجلس الشورى الصادر بموجب القرار التشريعي رقم ٨٩/ل.ر. تاريخ ١٩٤١/٤/٢٣ على أنه يجب أن يعطي مجلس الشورى بصورة اجبارية رأيه: ١- في جميع مشاريع النصوص التشريعية التي توضع بناء على طلب الحكومة... ثم بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ أعيد في المادة ٤٧ تأكيد وجوب استشارة مجلس الشورى في مشاريع المراسيم ذات القوة التشريعية، ليكرّس هذا النص بموجب المادة ٥٧ المذكورة والمرعية الإجراء من النظام الحالي لمجلس شورى الدولة الذي قضى بأنه من المتفق عليه علماً واجتهاداً، ان تجاوز الحكومة لحدود نطاق التفويض يشكل اغتصاباً للسلطة وتعدياً من السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية، وأن اقتران مشروع المرسوم الاشتراعي (الذي صدر لاحقاً تحت رقم ٨٣/٤٤ الصادر بتاريخ ١٩٤٣/٦/٢٤)، برأي الغرفة الاداري لدى مجلس شورى الدولة لا يؤثر على امكانية الطعن فيه وابطاله، او على وجوب استرداده لعله اغتصاب السلطة(مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/١٤ - ٩٣ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة - القاضي جوزف شاوول).

♦ ثانياً: استشارة المجلس في مشاريع النصوص التنظيمية:

النصوص التنظيمية هي قرارات إدارية -لها صفة القانون بمعناه المادي- تصدرها السلطة التنفيذية، وتضع بموجبها قواعد عامة تنفيذاً لأحكام القانون أو إتماماً لأحكامه بناء على تفويض وارد فيه.

تتميز الأعمال أو القرارات التنظيمية، عن القرارات غير التنظيمية سواء الفردية منها أو الجماعية بالعناصر التالية: طابع الشمولية أو العمومية فيها، أي أنها تعني الأوضاع العامة- مضمونها المجرد، أي أنها تتضمن أو تقرر قواعد عامة وغير شخصية- طابع الديمومة والإستمرار.

وحرصاً من المشترع على عدم صدور قرارات تنظيمية مخالفة للقانون أوجب المشترع استشارة مجلس شورى الدولة إلزامياً قبل إقرار النص التنظيمي، بما يؤمن التحقق المسبق من توافقه مع القواعد القانونية، ثم أكد تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٦/٢٤ تاريخ ١٩٩٦/١٢/٩ الموجّه إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات بوجوب استشارة مجلس شورى الدولة في مشاريع النصوص التنظيمية سناً للمادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة مبرراً ذلك أن عدم التقيد بهذه الأصول الجوهرية يشكل مخالفة للقانون وللانتظام العام ويعرض القرار الإداري المطعون فيه لوقف التنفيذ ثم للإبطال مع ما قد يستتبع ذلك من تعويضات تترتب على اشخاص القانون العام.

وبسبب عدم مراعاة هذه الأصول الجوهرية، أبطل مجلس شورى الدولة قرار وزير التربية والتعليم العالي رقم ٢٥٤/٢٠٠١، تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٢ المتضمن تحديد مسالك شهادات الامتياز الفني للدخول الى مختلف فروع معاهد التعليم العالي في السنة الرابعة.

وبالمقابل قضى المجلس بأن الاعلان الصادر عن عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، لجهة اخضاع الطلاب المقبولين لدورة تأهيلية باللغة الأجنبية ومن ثم اختبارهم باللغة الأجنبية، من أجل الانتساب إلى حلقة الدراسات العليا والتي تستوجب اتقان طالب الدخول واحدة على الأقل من اللغات الأجنبية الأساسية المستعملة في الأبحاث موضوع الدراسة، فإن قرار الاعلان المذكور لم يتضمن أحكاماً تنظيمية تطبق بشكل دائم ودوري على طلبات الدخول، بحيث لا يكون من موجب لعرضه على مجلس شورى الدولة لاداء الرأي بشأنه.

- الفقرة الثالثة: جواز استشارة المجلس اختيارياً

تعدّ الإجراءات أو الآراء الاختيارية من الشكليات المسبقة التي تملك السلطة المختصة كامل الحرية في أن تطلب هذا الرأي أو تمتنع عن طلبه، بحيث لا تكون مقيدة قانوناً بإتباع هذا الإجراء قبل اتخاذ القرار الإداري، وإذا قررت الإدارة طلب هذا النوع من الرأي، فإنها لا تكون مقيدة بضمونه، بل تستطيع أن تدخل على النص كل التعديلات التي تراها ضرورية، دون أن تكون ملزمة بعرض هذه التعديلات من جديد على الهيئة الاستشارية مصدرة الرأي الأول. ومرد ذلك أن مبدأ حرية الإدارة هي القاعدة، وواجب الاستشارة يؤلف الاستثناء.

ولقد أجازت الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة للإدارات العامة أن تستشير المجلس اختيارياً في الحالات الآتية:

♦ أولاً: مشاريع المعاهدات الدولية:

تعرف المعاهدة بأنها اتفاق معقود بين أشخاص القانون الدولي يهدف إلى إحداث نتائج قانونية معينة، وعرفت المادة الأولى من اتفاقية فيينا: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر ويخضع للقانون الدولي، سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه". سواء سُميَ عهد - ميثاق - نظام - عقد - إعلان - بروتوكول - تعهد - اتفاق - اتفاقية - تسوية - دستور.... وهي تشكل مصدراً من مصادر القانون لا بل أصبحت تحتل موقعاً متقدماً لولوجها كافة الميادين الداخلية، بحيث أصبحت التشريعات الدولية متفوقة عدداً على التشريعات الداخلية. ولهذا كانت استشارة مجلس شورى الدولة في مشاريع المعاهدات الدولية ضماناً لمنع إقرار معاهدات مخالفة للدستور اللبناني، أو لا تتفق مع التشريعات النافذة، بحيث لا تقتصر هذه الاستشارة على صياغة المعاهدة الدولية وأصول إصدارها، بل تتعدى ذلك إلى أن تكون محيطة بالاتفاقية من كافة جوانبها.

ولما كانت بيانات الرأي الصادرة عن مجلس شورى الدولة خاضعة لموجب السرية بحيث لا تنشر ولا تعدّ لاطلاع الجمهور، فإن من المتعذر معرفة حالات استشارة المجلس حول اتفاقيات دولية، بالمقابل تبين أن الإدارة العامة المختصة قد طلبت رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بعدة مشاريع اتفاقيات دولية ومنها: مشروع اتفاقية قرض للمساهمة في تمويل مشروع انشاء وتجهيز مسلخ في طرابلس، مشروع قانون يرمي إلى الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية العمل الدولية، بروتوكول توأمة بين بلدية صور اللبنانية ومدينة NOVORACISK الروسية، اتفاق بين برنامج الامم المتحدة الانمائي وبلدية بعلبك.

♦ ثانياً: مشاريع التعاميم

المقصود بها التعاميم التفسيرية والتدابير الداخلية التي لا تنشئ موجبات قانونية على عاتق المخاطبين بها، ويتحدد مجالها التطبيقي داخل الإدارة بهدف الترتيب الإداري للمرافق العامة وتسييرها،.. وهي لا توجه بطريقة مباشرة للأفراد..، لذا فهي قرارات غير قابلة لإحداث أثر قانوني مباشر وحال إلا داخل الإدارة... ولا يترتب عليها أي أثر قانوني بالنسبة للغير أي بالنسبة لكل شخص أجنبي عن العاملين بالمرفق العام المتخذ التدبير بخصوصه.

لذا كانت التدابير الداخلية -بمعظمها- غير قابلة لطعن الإبطال، لأن آثارها تبقى ضمن الإدارة، وحتى لو تجاوزت آثار التدابير الداخلية للموظف المطلوب منه تطبيقها وانعكست على الغير، فإنها لا تعتبر ضارةً بحد ذاتها، وبسبب هذه الطبيعة فإنها لا تعتبر مصدراً للمشروعية ولا تخضع لموجب استشارة مجلس شورى الدولة إلزامياً بل يمكن للإدارة طلب هذه الاستشارة طواعيةً، ويختلف الأمر فيما لو اتجهت إرادة السلطة إلى إصدار تصرفات قانونية ملزمة تتضمن ترتيب آثار قانونية كانت قرارات إدارية واعتبرت مصدراً للمشروعية، في هذه الحالة تصبح هذه التعاميم لها خاصية القرار التنظيمي ويتوجب استشارة مجلس شورى الدولة بشأنها. ولهذا السبب أبطل مجلس شورى الدولة التعميم الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٤/٧/٣٠، معللاً أن التعميم المطعون فيه المتضمن إلزام المرؤوس (الموظف) أن يودع التفتيش المركزي نسخاً عن المراسلات المتبادلة في كل معاملة أو حالة تتعلق بتطبيق أحكام الفقرة ٢ من المادة ١٤ من نظام الموظفين المبحوث فيها، وأنه سواء اعتبر التعميم المطعون فيه تفسيراً لأحكام المادة ١٤ المشار إليها أعلاه، أو تعليقاً لأحكام المادة المذكورة، فإنه يبقى نصاً تنظيمياً، حيث أنشأ قاعدة عامة مجردة ويدخل في عداد النصوص التنظيمية التي يجب استشارة مجلس شورى الدولة بشأنها، وأن إغفال هذه المعاملة تثار عفواً من قبل قاضي الإبطال لتعلقها بالانتظام العام.

♦ ثالثاً: الموضوعات الهامة التي يقرر مجلس الوزراء استشارة المجلس فيها:

أشرنا فيما سبق أن مجلس شورى الدولة هو مستشار الحكومة الأول، وهذه المهمة الإضافية تؤكد ذلك، إذ يستطيع مجلس الوزراء طلب رأي أو مشورة مجلس شورى الدولة في أي موضوع هام وفي الميادين القانونية المختلفة، ولعل أبرز استشارة لهذا المجلس كانت في العام ٢٠٠٠، وذلك في معرض النظر في قضية العقود المبرمة بين مجلس الإنماء والإعمار وشركتي سوكوني وسوكلين حول جمع النفايات المنزلية الصلبة. وباختصار أصدر ديوان المحاسبة في إطار رقابته المؤخرة على صندوق المستقل للبلديات تقريراً بتاريخ ١٩٩٩/٣/٣٠ جاء في أن العقود المبرمة مع شركة سوكوني وشركة سوكوني واقعة في غير موقعها القانوني وباطلة بطلاناً مطلقاً، ومنع صرف التعويضات المستحقة للشركتين وطلب بعدم تجديد عقودهما. استمرت الأزمة نحو سنة كاملة ليقرر بعدها مجلس الوزراء طلب رأي مجلس شورى الدولة، فرأى المجلس وبخلاف رأي الديوان: أن العقود نشأت صحيحة من الناحية القانونية وهي توتي مفاعيلها كاملة. وأن إعلان بطلانها يدخل في اختصاص القضاء الإداري دون سواه، وأن الموضوع المطروح لا يستوجب إجراء مصالحة لأن العقود نشأة صحيحة واقتربت بالتنفيذ ويبقى من حق الفريقين إجراء تسوية المستحقات المالية الناشئة عن تنفيذ العقود والتي لم يتم تنفيذها، وليس ما يمنع تمديد العمل بالعقد مع شركة سوكوني.

- الفقرة الرابعة: مفاعيل الرأي الصادر عن مجلس شورى الدولة

حددت المادة ٥٨ من نظام مجلس شورى الدولة للمرجع الذي يحيل المشروع أو طلب الرأي إلى مجلس شورى الدولة، وحصرت هذه الصلاحية بالوزير المختص. وأن مجلس شورى الدولة يتمسك بحرفية النص المذكور، فلا يقبل بطلب الاستشارة إلا من خلال الوزير المختص حتى وإن كان طالب الرأي مؤسسة عامة أو بلدية فلا بد أن يرد طلب الرأي عبر الوزير المختص، وهذا ما يمنح الوزير بصورة غير مباشرة القدرة على تقييد سلطة المؤسسة والبلدية التنظيمية من خلال رفضه إحالة طلب رأي متعلق بمشروع قرار لا يكون موافقاً على مضمونه.

بعد صدور الرأي، تبلغه الجهة طالبة الرأي فقط، إذ هو من الأعمال غير المعدّة للإطلاع، وهذا ما أخذ به قانون حق الوصول للمعلومات حيث اعتبر أن هذه الآراء من المستندات غير القابلة للإطلاع عليها، إلا من قبل أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية. وهذا بخلاف آراء مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل التي تنشر وتصبح متاحة للجميع.

وأما لناحية مدى الالتزام بالرأي الصادر عن المجلس، فالثابت فقهاً واجتهاداً إن حدود هذا الإلزام هو في طلب الإستشارة فقط، بحيث تبقى الحكومة أو الإدارة حرة في عدم التقيد بالرأي ما لم يلزمها القانون صراحة بعكس ذلك. حيث قضى المجلس أنه بصفته المرجع الأعلى الذي يتولى مراقبة إعداد النصوص التنظيمية، فإنه يبدي آراء استشارية التي تعتبر مجرد عمل تمهيدي للقرار الإداري، ولا يقيد السلطة الإدارية التي طلبته(). إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة فلقد استقر اجتهاد القضاء الإداري على أن الإدارة لا يمكنها إلا أن تتمسك بمشروعها الأساسي كما سبق عرضه على المجلس وإصداره على هذا النحو دون الأخذ بمضمون الرأي، وإما الأخذ بالملاحظات والتعديلات التي أبدتها المجلس في رأيه وإصدار القرار المقترح من قبله.

وإذا كان صحيحاً أن الإدارة غير ملزمة بالتقيد بالرأي الصادر عن الغرفة الإدارية، إلا أن هذا الأمر لا يغير من واقع مخالفة المرسوم المطعون فيه للقانون، إذا كان هذا القرار المطعون فيه متضمناً مخالفةً للقانون. لهذا كان رأي الغرفة الإدارية لدى مجلس شورى الدولة غير مؤثر على امكانية الطعن بالقرار محل الاستشارة وابطاله، أو على وجوب استرداده لعدة اغتصاب السلطة، لأن ليس للآراء التي تصدر عن الغرفة الإدارية اية قوة قانونية بذاتها، كما ليس لها قوة الاحكام القضائية ومفاعيلها، التي من شأنها ان تقيّد الغرف القضائية. وفي مراجعة الطعن بالمرسوم رقم ١٠٤٩٠ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢١ المتضمن إعادة تنظيم وتحديد ملاك المديرية العامة للتنظيم المدني والذي بني على رأي إيجابي صادر عن المجلس، قضى مجلس شورى الدولة بأن الرأي الصادر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس شورى الدولة أو موافقتها

على المرسوم المطعون فيه لا يقيد هذا المجلس عندما يمارس مهامه القضائية لأن الرأي الاستشاري لا يتمتع بقوة القضية المحكمة، وعلى ذلك فإن اقتران المرسوم المطعون فيه برأي إيجابي للمجلس لا يكسبه مناعة تحول دون الطعن فيه أو إبطاله (م.ش. قرار رقم ٢٠١٦/٥١٣-٢٠١٧ تاريخ ٢٦/٤/٢٠١٧ الاتحاد الوطني لنقابات العمال والمستخدمين/ الدولة. وبذات المعنى القرار رقم ٦١٣ تاريخ ٩/٥/٢٠١٧ ورثة المرحوم جورج خزاقه/ الدولة وزارة المالية). بل حتى ولو تعددت الآراء الاستشارية الموافقة على مضمون المرسوم فإنها لا تقيد الغرفة القضائية، حيث قضى المجلس بأن ما تدلي به الدولة من ان كلاً من المرسوم المطعون فيه والرسوم رقم ٩٥/٦٢٦٣ قد عرض على مجلس شورى الدولة وابدئ موافقته عليه وعلى مراسيم مماثلة له دون الطعن فيها، لا يقع موقعه الصحيح لأن الرأي الذي يصدره هذا المجلس بصفته الاستشارية وإن كان يشكل معاملة جوهرية يقتضي مراعاتها قبل اصدار القرارات التي توجب النصوص اخذ استشارته بشأنها، غير ان هذا الرأي لا يتمتع بقوة القضية المحكمة التي تقيد المجلس عند ممارسته مهامه القضائية ويمكنه ان يعتمد حلاً قانونياً مختلفاً ومتناقضاً مع الحل الذي اقترن به رأيه والصادر في الموضوع نفسه، وان النصوص التي تصدر بناء على رأي ايجابي للمجلس لا تحول دون الطعن بها وابطالها حين توافر اسباب الابطال المنصوص عليها قانوناً، وبالتالي فان موافقة المجلس على مراسيم مماثلة للرسوم المطعون فيه وتنفيذها فيما بعد وعدم الطعن فيها لا تستقيم اسباباً قانونية للخروج عن حدود الصلاحية المنوطة بالسلطة التنفيذية او لاضفاء الشرعية على هذا المرسوم.

■ **المطلب الثاني: الوظيفة القضائية**

إن نظام مجلس شورى الدولة الصادر بموجب مشروع القانون المنفذ بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ والمعدل بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ قد حدد صلاحيات المحاكم الإدارية ومجلس شورى الدولة، إلا أنه وبسبب عدم وضع المحاكم الإدارية موضع التطبيق، فإن مجلس شورى الدولة هو وفق المادة ٦٠ قبل تعديلها بالقانون ٢٢٧/٢٠٠٠ هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة.

أما لو طبقنا المادة ٦٠ المعدلة بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ (والتي هي غير موضوعة محل التطبيق): فالمحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية. ومجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا.

وإلى حين إنشاء المحاكم الإدارية، فإن مجلس شورى الدولة هو القاضي العام في المنازعات الإدارية باستثناء النزاعات التي أدخلها القانون ضمن اختصاص جهات قضائية أخرى، في هذه الحالات يكون مجلس شورى الدولة مرجعاً استئنافياً أو تمييزياً للأحكام الصادرة عن هذه الهيئات.

والسبب في تعدد الاختصاصات القضائية لمجلس شورى الدولة، فمردّه أن القضاء لم يعد مقتصرًا على المحاكم بالمعنى الحرفي والضيق والوارد تعدادها في قوانين التنظيمات القضائية، حيث يعمد المشتري في حالات كثيرة إلى إنشاء لجان إدارية ويمنحها اختصاصاً قضائياً، وتكون إما لجاناً متخصصة بنوع محدد من المراجعات، أو تكون مؤقتة، ويدخل إنشاء أي نوع من أنواع الهيئات القضائية في اختصاص المشتري، أي أن القانون هو أداة إنشاء الهيئات القضائية. فتتزع حكماً صفة القضاء عن كل هيئة لا تنشأ بقانون أو بناءً على تفويض تشريعي (كلجان الاعتراض على الرسوم الهاتفية المنشأة بمرسوم بناء على تفويض وارد في قانون المحاسبة العمومية).

وتصدر هذه اللجان قرارات قضائية، تخضع لرقابة مجلس شورى الدولة عن طريق الاستئناف أو النقض. حيث يستفاد من الأحكام القانونية التي ترعى النقض أو التمييز أمام مجلس شورى الدولة، أن الأحكام والقرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية سواء بالدرجة الابتدائية أو الإستئنافية، وإن لم ينص على ذلك القانون صراحة، تقبل التمييز أمام المجلس تطبيقاً للمادة ١١٥ من نظامه.

وقد حددت المواد ٦١ إلى ٦٥ من نظام المجلس الصلاحيات القضائية لمجلس شورى الدولة، وذلك كالآتي:

المادة ٦١ قبل تعديلها بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠: ينظر مجلس شورى الدولة على الأخص:

- ١- في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.
- ٢- في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجزتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.
- ٣- في قضايا الضرائب المباشرة.
- ٤- في قضايا الضرائب غير المباشرة خلافاً لأي نص آخر.
- ٥- في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.
- ٦- في القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة.
- ٧- في القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليها.

٨- تخرج عن اختصاص القضاء الإداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات وتتنظر فيها المحاكم العدلية.

المادة ٦٢ قبل تعديلها بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠: ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

المادة ٦٣ قبل تعديلها بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠: ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها.

المادة ٦٤ قبل تعديلها بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠: ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

المادة ٦٥ قبل تعديلها بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠: ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية. على المحاكم العدلية أن ترجى بت الدعاوى التي تعرض عليها إذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحيتها.

يعرض الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من أجلها.

ومن خلال النصوص القانونية المحددة لاختصاص مجلس شورى الدولة، فإن هذا المجلس هو القاضي العام في المنازعات الإدارية، وكذلك هو المرجع الاستئنافي أو التمييزي لقرارات صادرة عن لجان إدارية ذات صفة قضائية.

- الفقرة الأولى: مجلس شورى الدولة: القاضي العام للمنازعات الإدارية

إن مجلس شورى الدولة هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، ما عدا تلك التي يُخرجها المشرع من ولايته ويعهد بها إلى محكمة أو لجنة أخرى بنص قانوني صريح (المواد ٦٠-٦٥ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤/١٩٧٥). وبالتالي فإن أي منازعة متعلقة بموضوع من الموضوعات المحددة في هذه المواد، فإن صلاحية البت بهذه المنازعة هي لمجلس شورى الدولة بصفته القاضي العام للمنازعات الإدارية، ويدخل ضمن صلاحياته (منازعات الإبطال، منازعات القضاء الشامل، منازعات التفسير، منازعات التأديب، والمنازعات الانتخابية).

♦ أولاً: مجلس شورى الدولة - قاضي إبطال لتجاوز حد السلطة

نصت المادة ٦٢ من نظام مجلس شورى الدولة على أن: "ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

لقد حددت هذه المادة حالات التقدم بمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، وبمقتضاها فإن مراجعة الإبطال مقبولة للطعن بالمراسيم والقرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية على أن تكون صادرة عن سلطة عامة أثناء ممارستها وظيفتها الإدارية. وهذا المعيار سيتم التوقف عنده لاحقاً عند بحث معيار اختصاص القضاء الإداري.

وهي تهدف إلى الطلب من مجلس شورى الدولة إعلان أن القرار المطعون فيه فاقداً وجوده القانوني وأصبح كأنه لم يكن، وذلك إعمالاً لمفعول الإبطال المطلق والشامل والذي يسري على الكافة بحيث يكون القرار الإداري المقضي بإبطاله، باطلاً تجاه الجميع. فإذا صدر قرار قضائي بإبطال قرار إداري فإنه يكون لهذا الإبطال مفعول رجعي، فلا يكون القرار الإداري قد أزيل من الوجود فقط بتاريخ إبطاله، بل يعتبر كأنه لم يكن أصلاً (م.ش. قرار رقم: ٣٨٥/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ١٦/٣/٢٠١٦ محمد حسين سمحات/ الدولة ومجلس الانماء والاعمار.)، ذلك أن أثر هذا الإبطال سيستفيد منه كل من هم في الوضعية القانونية ذاتها لأن للإبطال مفعولاً مطلقاً ومفعولاً شاملاً بمعنى أن كل من يعنيه القرار يمكنه طلب الإفادة منه حتى ولو لم يكن فريقاً في المراجعة على أساس أن العدالة يجب أن تكون واحدة للجميع (م.ش. قرار رقم ٦، تاريخ ١٨/١/١٩٧١، المحامي أكرم بيضون/ الدولة، م.إ. ١٩٧١، ص ٢١)، وهذه المراجعة لا تستهدف المطالبة بالحصول على تعويض، بل تهدف إلى إعدام العمل الإداري غير الشرعي ليس إلا، لأن هدفها الأساسي المحافظة على المشروعية وفقاً للمبادئ العامة للقانون، على ما استقرت عليه أحكام القضاء منذ حكم Lamotte حيث يعتبرها مفتوحة بدون حاجة إلى نص يقرها ضد كل قرار إداري (C.E.Ass. 17 février 1950, ministre de l'agriculture c. Dame) (Lamotte, Rec. P110).

ولأهمية مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة في حماية المشروعية ودولة القانون، فإنها تسمى بالمراجعة للمنفعة العامة(). ولقد تسنى للمجلس الدستوري الفرنسي تكريس أنه يدخل في اختصاص القضاء الإداري صلاحية إبطال القرارات الإدارية المتخذة من قبل السلطات الإدارية في سياق ممارستها لامتيازات السلطة العامة".

وتظهر المراجعة لتجاوز حد السلطة كدعوى ترفع ضد العمل وليس ضد الشخص، وهي في سعيها لإبطال العمل غير الشرعي تهدف في الواقع للدفاع عن الشرعية، وهي لهذا الأمر تعتبر مراجعة

موضوعية توجه ضد القرار الصادر عن السلطة الإدارية المختصة وليس ضد السلطة الإدارية بالذات التي تدعى لحضور المحاكمة وللدفاع عن صحة قرارها. ورغم أهمية مراجعة الإبطال كوسيلة لحماية مبدأ المشروعية ودولة القانون، إلا أن ما يؤسف أن استخدام هذه المراجعة لا يتم إلا كوسيلة دفاع عن حقوق يتعرض لها القرار المطلوب إبطاله، بحيث يكون الدفاع عن المشروعية هو الهدف الثاني إن كان له محل في فكر المستدعي، بل يأتي هذا الدفاع بصورة عرضية من خلال مفعول حكم الإبطال، لا من خلال نية المستدعي ورغبته الصادقة في إرساء دولة القانون.

وتتصل هذه المراجعة بالانتظام العام، وهذا يعني جواز توجيهها ضد أي قرار إداري من دون حاجة إلى نصّ يبيح هذا الأمر. وعليه، فإذا نصّ القانون على عدم إخضاع بعض الأعمال الإدارية لأية مراجعة، فإن هذا التعبير لا يشمل مراجعة الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة طبقاً لما استقر عليه الاجتهاد، بل إن استبعاد هذه المراجعة يتطلب نصاً صريحاً يقضي به، بل إن استبعاد هذه المراجعة يتطلب نصاً صريحاً يقضي به (م.ش). قرار رقم ١٩٦٦/١٠/٢٨، عبد الجليل/الدولة-وزارة البريد والبرق والهاتف، م.إ. ١٩٦٧ ص ٣٣). وفي حال تمّ الطعن أمام المجلس الدستوري، فإنه لا يتردد بإبطال النص التشريعي الذي يعفي قرارات إدارية من الخضوع لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة،

ولكن عندما يعمد المشتري إلى حظر الطعن بقرار إداري - وتلافى هذا النص الإبطال الدستوري - فإن هذا الحظر كان يقيد القاضي الإداري ويمنعه من مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية المحظور على القضاء مراقبتها بنص خاص (قرار رقم ٢٠٠٩/٦٧٢-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ القاضي محمد درباس/ الدولة).

وإلى جانب الأعمال المحظرة الطعن بها بمقتضى القانون، نجد أن بعض الأعمال الإدارية لا تقبل الطعن لتجاوز حد السلطة وصورتها التدابير الداخلية التي تصدر عن الرئيس التسلسلي، وتخاطب المرؤوسين، بقصد تسيير العمل العادي للمرفق على نحو يكفل أداءه وتسييره وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. ولا تحتاج التدابير الداخلية لأي تنفيذ مادي، لأنها أوامر تسلسلية موجهة من الرئيس إلى المرؤوس الذي يلتزم معنوياً بطاعتها وتنفيذها بدون معارضة منه. هذه التدابير الداخلية هي بمعظمها تعليمات تفسيرية تقتصر على الإعلام بمضمون النصوص أو على تفسيرها أو على شرح مضمونها وبيان كيفية تطبيقها ولهذا فهي لا تقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة (ولا أمام القاضي العدلي) ومرّد ذلك أنه لا يحق للموظف أن يطعن بقرار صادر عن رئيسه حتى ولو كان له الطبيعة التنظيمية ما لم تتضمن احكاماً تستهدفه في حقوقه الوظيفية الشخصية ومنافعه المالية المكتسبة، ولهذا ردّ مجلس شورى الدولة مراجعة الطعن بالتعميم الصادر عن وزير الداخلية بتحديد مهلة تقديم تصاريح الترشيح للانتخابات النيابية ومهلة الرجوع عن الترشيح والمستندات المطلوبة والذي صدر تطبيقاً لأحكام قانون الانتخابات النيابية لأنه يدخل في فئة التعاميم التفسيرية (م.ش). قرار رقم ٢٠١٢/٦٨٤-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧ المحامي

جهد ذبيان/ الدولة). وأما إذا إضاف التعميم موجبات قانونية فإنه يفقد صفة التدبير الداخلي ويكتسب صفة القرار القابل للطعن لتجاوز حد السلطة (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٦٧٦-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٦/٧ الدكتور كمال ميشال عرب/ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الصحة).

وأخيراً: الأعمال الحكومية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، لأن الأعمال المذكورة هي تلك التي تتعلق بالنشاط السياسي للحكومة في علاقتها مع السلطات العامة الدستورية والذي يُظهر وجود السلطة الحكومية كسلطة دستورية وليس كسلطة إدارية، وذلك خلافاً لما هي الحال عليه بالنسبة للقرار المطعون فيه الذي يشكل قراراً إدارياً بمفهوم المادتين ٦٧ و ١٠٥ من نظام هذا المجلس (م.ش. قرار رقم : ٢٠١٥/٩٨٩-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٩/١ العميد المتقاعد ميشال خاطر/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات).

مثل: مراسيم بإحالة مشاريع القوانين إلى المجلس النيابي (م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٧٣٠-٢٠١٣ تاريخ : ٢٠١٣/٩/٢٥ دلال حليم الرحباني/ الدولة اللبنانية) أو مراسيم إصدار القوانين (م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٧٣٢-٢٠١٣ تاريخ : ٢٠١٣/٩/٢٥ المحامي جهاد ذبيان/ الدولة)، أو مرسوم تبديل الحقائق" (مجلس القضاة قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٣ كانون الثاني ١٩٩٥، السيد جورج نعمة الله افرام/ الدولة - رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ١ ص ١٩٤-٢٠٠٠).

♦ ثانياً: مجلس شوري الدولة - قاضي الحكم الشامل

مراجعة القضاء الشامل، هي المراجعة التي تكون للقاضي فيها سلطة كاملة لا تتوقف على حد إبطال عمل الإدارة المخالف للقانون بل تتعدى ذلك لحسم كافة عناصر النزاع بتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي، وتبيان الحل القانوني في المنازعة المطروحة أمامه.

فلا تقتصر على طلب إبطال عمل أو قرار الإدارة غير المشروع، بل تتضمن الطلب من القاضي الإداري بترتيب النتائج القانونية على موقف الإدارة غير المشروع ومحدد في الوقت نفسه حقوق المدعي بصورة كاملة. وقد أكد مجلس شوري الدولة اللبناني على جوهر هذه الخصائص للقضاء الشامل في أحد قراراته أن قضاء التعويض الإداري هو نوع من القضاء الشامل، أي أنه يخول القاضي صلاحيات شاملة تحسم النزاع، فهو يقرّر المسؤولية ويرتّب على الوضع غير المشروع نتائج قانونية ويحكم بالتعويض (م.ش. قرار رقم ١٧٩ تاريخ ١٩٦٠/٦/١٦ الياس دعبس/ الدولة، م.إ. ١٩٦١ ص ١٧)، وفي حكم آخر قضى المجلس أن تحديد طبيعة المراجعة إنما تتم من خلال مطالب الجهة المستدعية، غير ان

بعض المراجعات هي بطبيعتها مراجعات قضاء شامل ام مراجعات ابطال وبصورة عامة ان كل مراجعة تفرض ان يتمتع القاضي بصلاحيات واسعة هي مراجعة قضاء شامل وما يفرق قضاء الابطال من القضاء الشامل بصورة اساسية هو ان قضاء الابطال موجه ضد عمل اداري في سبيل ابطاله كلياً ام جزئياً اما القضاء الشامل فانه يتعلق بجميع الاعمال الادارية والنزاعات الناشئة بين الاشخاص التابعين للحق العام وبين الافراد في سبيل الوصول الى الزام اولئك الاشخاص بموجبات مالية معينة وتقييم هذه الموجبات والحكم بمقدارها، وأن تنازع الحقوق يشمل بصورة اساسية قضايا المسؤولية والعقود الادارية والضرائب والرسوم وتلك التي تتعلق بالانتخابات البلدية الخ.... (القرار رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٨/٥/٥ المحامي جوزف زين الشدياق/الدولة - وزارة الاشغال وبلدية بكفيا وخليل الراعي).

ونلاحظ أن مراجعة القضاء الشامل تعطي إمكانيات أكثر من تلك التي تقدمها المراجعة لتجاوز حد السلطة، فهي تسمح للقاضي الإداري ليس فقط بإبطال العمل الإداري المطعون فيه، وإنما أيضاً باستبداله عند الاقتضاء بعمل آخر (على سبيل المثال: قلب نتائج انتخابات محلية، تعديل مبلغ غرامة إدارية، الحكم على المستدعى ضدها بدفع التعويض...). إن تنوع إمكانيات المتاحة أمام القاضي الإداري كانت وراء تسميتها بدعوى القضاء الشامل.

وبالاستناد إلى المادة ٦١ من نظام مجلس شورى الدولة، فإنه تعتبر من مراجعات القضاء الشامل، المراجعات المرتبطة بأعمال أجزتها الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات أو الدوائر الإدارية في مجلس النواب، وتدخل هذه المراجعات أيّاً كانت الجهة المستدعى ضدها، ضمن صلاحية مجلس شورى الدولة:

١- طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة

يهدف انجاز الاشغال العامة وتشغيل المنشآت العامة الى تقديم خدمات الى المواطنين وتحقيق منافع عامة، الا ان تنفيذها قد يؤدي الى احداث اضرار تلحق ببعض المواطنين، ومن اجل تحقيق المساواة بين جميع المواطنين امام الاعباء العامة لا بد من تعويضهم عن هذه الأضرار، و الاشغال العامة هي اعمال مادية ترتبط بعقار وتجري لحساب شخص عام تحقيقاً لمصلحة عامة (١). وقضى مجلس شورى الدولة اللبناني أن اختصاص القضاء الاداري يشمل عملاً بأحكام المادة ٦١ فقرتها الاولى من قانون تنظيم المجلس: تنفيذ الاشغال العامة ولو تم القيام بها على املاك خاصة للافراد (مسؤولية عن انهيار حائط دعم)، أو ازالة الابنية المتضررة، كنس وتنظيف الطرقات العامة، وكذلك مد الخطوط الكهربائية. بحيث أن كل ضرر يحصل بسبب الاشغال العامة او سوء تنفيذها، وكل ضرر يكون سببه المباشر او غير المباشر من قريب او بعيد اشغال عامة او منشآت عامة يعتبر ضرراً ناشئاً من الاشغال العامة، حتى لو

كان تنفيذه لصالح المؤسسة العامة الصناعية التجارية (ش.ش. قرار رقم 315، تاريخ 28/2/95، الشركة الأهلية للكهرباء ش.م. لمصلحة كهرباء لبنان، م.ق.إ. 1996، ص348)، والأضرار التي تصيب مجاوري الأشغال العامة فإن الاجتهاد يعوّض عنها إذا كانت تفوق في درجة جسامتها الحد المألوف المفروض بالمجاورين ان يتحملوه بوصفهم من اهل الجوار" (القرار رقم ٣٤٨ تاريخ ٢٠٠٧/٣/٨ يولا عشقوتي /الدولة - وزارة الإتصالات م ق إ عدد ٢٣ ص ٨١٧).

٢- طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة.

يقصد بالمصالح العامة، مجمل المرافق العامة التي تتولاها الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، وان الاضرار الناتجة عن تنفيذ مصلحة عامة هي الأضرار الذي تنشأ عن اعمال قامت بها الادارة او أحد عمّالها وموظفيها من اجل تنفيذ المصلحة العامة، يستوي في ذلك أن تكون هذه المصلحة العامة تتولاها مؤسسات عامة استثمارية أم إدارية، إذ أن المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ المصالح العامة هي بقوة القانون من صلاحية مجلس شورى الدولة، الا ما استثنى منها بنص قانوني خاص. حيث قضى المجلس أنه هو المرجع الصالح للنظر بالمراجعة الرامية إلى مطالبة بالتعويض عن وفاة شخص ثالث من جراء صعقه من خط التيار الكهربائي المقطوع والذي كان مرمياً على الارض، ذلك أنه يدخل في صلاحيته المراجعات الرامية إلى طلب التعويض عن الاضرار الناجمة من تنفيذ المصلحة العامة من قبل المؤسسة العامة التجارية او الصناعية والتي تلحق بالغير وبالأشخاص الثالثين (م.ش. قرار رقم ١٥٩، تاريخ ٨/١١/٨٦، ورثة إسبر/مصلحة كهرباء لبنان، م.ق.إ. ١٩٨٧-١٩٨٨، ص٢٢٣).

ومن الأمثلة عن الضرر الناجم عن تنفيذ المصلحة العامة: الخطأ المنسوب الى كل من امين السجل العقاري المعاون في بعبدا، والموظف في الدوائر العقارية بتوقيع سند ملكية وافادة عقارية مزورين عائدين للعقار رقم ٤٦٠ في منطقة الشياح العقارية، هو خطأ مرتبط بممارسة الوظيفة ولا يمكن فصله عنها، مما يرتب مسؤولية الدولة عن هذا الخطأ (م.ش. قرار رقم ٩٧/٧١٥-٩٦ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٧ احمد حاجلي/ الدولة.)، وفاة طالب في ملعب المدرسة أثناء التمارين الرياضية هو ضرر ناجم عن تنفيذ المصلحة العامة بخاصة وان المعلمين مسؤولون عن الضرر الناجم عن اعمال التلامذة غير المشروعة اثناء وجودهم تحت مراقبتهم وان مسؤولية الدولة تحل محل مسؤولية افراد الهيئة التعليمية التابعين للقطاع العام (م.ش. قرار رقم ١٣٥ تاريخ ٢٤/١١/١٩٧٠ جرجس بطرس/ الدولة.)، وأخيراً فإن رفض الوزارة تمكين المستدعي من المرور في قطعة الارض المستملكة لإنشاء مدخل لفندقه، والمماطلة والتسويق

وتوقف سير المعاملات والمراجعات في الدوائر الرسمية، فإن الأضرار اللاحقة بصاحب الفندق من جراء هذه الأعمال هي اضرار ناجمة تنفيذ مصلحة عامة (م.ش. رقم ٦٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٤/٤ قزحيا سماحة/ الدولة، م.إ.، ١٩٦٣، ص ٢٠٩).

٣- القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.

المبدأ أن العقود التي تبرمها الإدارة عند ممارستها امتيازات السلطة العامة هي عقود إدارية، وتعدّ عقود إدارية بقوة القانون أيّاً كانت الجهة التي تبرمها (إدارة عامة، مؤسسة عامة أو بلدية) العقود أو الصفقات أو التزامات أو الامتيازات التي أجرتها الإدارات العامة لتأمين سير المصالح العامة، وتعتبر من عقود الامتياز، صفقة تلزيم المعانية الميكانيكية التي أجرتها مؤسسة عامة (هيئة إدارة السير والمركبات والآليات) ذلك أن قرار الهيئة بتلزيم إدارة والاستثمار مرفق عام يحتاج الى قانون يجيزه عملاً بأحكام المادة ٨٩ من الدستور).

والصفقات العمومية هي عقود إدارية ويكون القضاء الإداري صالحاً للنظر فيها، وعقود الخدمات هي عقود إدارية كالعقد مع الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل لإعداد خرائط المساحة والكيل لمشروع الضم والفرز العام العائد لمنطقتي بساتين طرابلس والميناء، هو عقد إداري. وعقد التكليف بجباية الضرائب والرسوم البلدية هو عقد إداري يساهم فيه الملتزم مباشرةً تنفيذ مرفق عام، وعقود تلزيم الأشغال العامة هي عقود إدارية كالإتفاق المعقود بين البلدية وشركة إنشاء واستثمار مصنع لمعالجة النفايات لمدة ثلاثين سنة، مقابل بدل قابل للتعديل.

أمام العقود التي تقوم الإدارة بإبرامها من دون التصرف كسلطة عامة ومن دون أن يخضعها المشتري لرقابة مجلس شورى الدولة صراحة فهي في الواقع عقود تدخل ضمن نطاق القانون الخاص، وتخضع بالتالي لرقابة القاضي العدلي، ومن أمثلتها: عقود الاجارة التي تجريها الإدارة سواء أكانت مؤجرة أم مستأجرة هي عقود مدنية، تعاقد احدى الإدارات مع محامٍ ليرافع ويدافع عن حقوقها أمام المحاكم هو عقد عادي، وعقد الإشتراك في شبكة الهاتف، هو عقد مدني، حتى وإن جرى إبرامه بين شخصين من أشخاص القانون العام.

٤- قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافاً لأي نص آخر عام أو خاص.

بعد أن أدخل نظام مجلس شورى الدولة ضمن صلاحية هذا المجلس البت بالنزاعات المتعلقة بالرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة، إلا أن هذا النظام عاد وأقر في المادة ١١٤ على أن يخضع استئناف الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية للقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المذكورة.

وبالفعل عمدت القوانين المتعلقة بالرسوم والضرائب وقانون الإجراءات الضريبية إلى منح الاختصاص إلى لجان الاعتراض فيما يتعلق حصراً بالاعتراض على التكاليف الضريبية.

بحيث جرى توزيع الاختصاص بالدرجة الأولى ما بين هذه اللجان فيما يتعلق بالتكاليف الضريبية ويكون مجلس شورى الدولة مرجعاً استئنافياً لقرارات هذه اللجان، أما خارج إطار الطعون بالتكاليف الضريبية فإن مجلس شورى الدولة هو المرجع للبت بهذه الطعون بالدرجة الأولى.

لقد حدد القانون أصول الاعتراض على تكاليف الضرائب والرسوم، وأوجد جهة خاصة هي لجان الاعتراض وكلفها مهمة الفصل بالاعتراضات على هذه الضرائب، وفي التطبيق أقدم المكلفون على الطعن بقرارات إدارية أمام مجلس شورى الدولة من أجل إفقاد الضريبة المفروضة الأساس القانوني الذي ترتكز إليه. إلا أن مجلس شورى الدولة كان باجتهاده حاسماً ومستقراً برفض قبول الطعن بالقرارات الإدارية المتخذة في نطاق العمل الضريبي واعتبرها من القرارات المتصلة بالضريبة، ولا تقبل بهذه الصفة الطعن بصورة مستقلة عن الاعتراض على الضريبة أمام المرجع القضائي المختص.

فمثلاً: "إن قرار تخمين القيمة التأجيرية من أجل فرض ضريبة الأملاك المبنية لا يشكل عملاً منفصلاً يصلح أن يكون موضوعاً لمراجعة إبطال مستقلة أمام مجلس شورى الدولة، و"عندما ترفض الإدارة إعفاء مكلف من أحكام قانون ضرائبي أو تطبق عليه هذا القانون تطبيقاً خاطئاً، أو ترفض إعادة ما سبق لها أن استوفته زيادة من ضرائب وغرامات فإن هذا العمل لا يؤلف عملاً منفصلاً يمكن الطعن فيه مباشرة أمام مجلس شورى الدولة، والقرار الذي يرفض إعفاء المستدعي من الرسوم على القيمة التأجيرية لا يشكل عملاً منفصلاً".

٥- قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

المبدأ أن ملء المراكز الإدارية وتكوين الجهات المناط بها السلطة الإدارية إنما يكون بواسطة التعيين، حيث ورد في المادة ٦٥ من الدستور أن يدخل ضمن صلاحيات مجلس الوزراء تعيين موظفي

الدولة، واشترط لتعيين موظفي الفئة الأولى صدور مرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء بأغلبية الثلثين. وقد نصّت المادة ٦١ القديمة من نظام مجلس شورى الدولة على أن ينظر مجلس شورى الدولة على الأخص:.... في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي. وبالفعل فإن مجلس شورى الدولة هو مرجع النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات تعيين موظفي الإدارات العامة (المدنية، والقضائية والعسكرية والدبلوماسية..) والبلديات والمؤسسات العامة الإدارية. وإن بعض الاجتهاد مستقر على اعتبار ان المراجعة المقدمة من الموظفين لابطال قرار اداري والتي يترتب عليها نتائج مالية محددة في القوانين والانظمة, هي مراجعة ابطال لا مراجعة قضاء شامل.

أما الوزراء فهم يعينون بموجب مرسوم وفق المادة ٥٣ من الدستور التي أناطت برئيس الجمهورية إصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، وهو يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو اقالمتهم، أو التبديل في الحقائق الوزارية.

وأخرج الاجتهاد المنازعات المتعلقة بمستخدمي المؤسسات العامة الاستثمارية من اختصاص مجلس شورى الدولة، معللاً إن علاقة المؤسسة العامة الاستثمارية تنتسب إلى فئة العلاقات التعاقدية القائمة على توافق الإيرادات، فالمستخدم في هذه المؤسسات يرتبط مع المؤسسة بعقد عمل فردي أو جماعي يخضع لأحكام قانون العمل، وهذا بخلاف الرابطة بين الموظف والإدارة الذي هو رابطة نظامية تخضع لأحكام قانون الموظفين. وبسبب الطبيعة التعاقدية لهذه العلاقة، استقر القضاء على اعتبار الأشخاص العاملين في المؤسسات العامة الاستثمارية ليسوا من فئة الموظفين ولكن مستخدمين كما في القانون الخاص. لأن الصفة التجارية تجعل من هذه المصالح تجاراً حقيقيين، والنزاعات الناشئة بين الإدارة والمستخدمين أو العمال هي من اختصاص المحاكم العدلية، إلا إذا كان هؤلاء من المستخدمين الذين يمنحهم القانون صفة الموظف العام، كالمسؤول الأول في المؤسسة الذي يحصر بشخصه إدارة جميع دوائر المؤسسة وأجهزتها، ورئيس المحاسبة فيها إذا كان له صفة المحاسب العام، فإن الاجتهاد اعترف لهما بصفة الموظف العام. ولعلّ السبب في ذلك أن هؤلاء يعينون بمرسوم أي بقرار إداري صادر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة ولا تعتبر علاقته بالمؤسسة علاقة تعاقدية وإنما علاقة نظامية تخضع لأحكام القانون الإداري. مثال: المراجعة المقدمة من احد الناجحين في المباراة المجرأة لتعيين مستخدمين لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تدخل ضمن المفهوم الشامل لقضايا المستخدمين، وبالتالي تخرج القضية على اختصاص مجلس شورى الدولة المتعلق بالانتظام العام سندا لاحكام المادة ٦ من قانون الضمان الاجتماعي، والتي لم يستثن المجلس من احكامها سوى رئيس واعضاء مجلس ادارة المؤسسة، لذلك تكون المراجعة مستوجبة الرد لعدم الصلاحية.

٦- القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة

يعود التشريع الحالي للأملاك العامة إلى العام ١٩٢٥ وذلك بموجب القرار رقم ١٤٤/س تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ المتعلق بتحديد الأملاك العامة، وقد عرّف هذا القرار الملك العام في مادته الأولى التي نصت على أن تشمل الأملاك العمومية في دولة لبنان الكبير جميع الأشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع (شواطئ، طرق، منتزهات عامة) أو لاستعمال مصلحة عمومية (مدارس، محطات، حافلات، قصور عدل... الخ). وهي لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن، واعتبر الاجتهاد أن صفة الملك العام تكون قائمة بحكم القانون على العناصر المعينة له بموجب المادتين الأولى والثانية من القرار ١٤٤ وهي غير مقيدة بأي إجراء يتعلق بتحديدته.

وبسبب تخصيص هذه الأملاك للمنفعة العامة، فإنه يفترض أن لا تحقق الدولة إيرادات من ورائها، ذلك أن إباحة هذه الأموال العامة للجميع، تجعل مخالفاً للقانون إقدام الإدارة على بيعها للمواطنين. ولكن لا يتتافى مع مجانية المرافق الأملاك العامة أن تفرض الدولة رسماً يكون لتغطية نفقات إدارة الملك العامة وصيانته وإصلاحه وتجهيزه (كرسم السير الذي يفرض على السيارات لاستعمالها الطرقات العامة- ورسم دخول المتاحف- ورسوم الموانئ، ورسوم المجاري والصرف الصحي...). وفي أحيانٍ أخرى يجيز المشتري للإدارة منح الأفراد رخصة استثمار الملك العام، كحالة رخص إشغال الأملاك العامة البحرية، وهنا تكون الرسوم المفروضة متوازية مع أهمية المكاسب التي سيحققها المستثمر من خلال إشغاله للملك العام.

لهذا واستثناءً عن قاعدة الاستعمال الجماعي، أجاز المشتري إشغال الأملاك العامة البحرية إشغالاً خاصاً، حسبما ورد في المادة ١٤ من القرار رقم ١٤٤/س التي نصت على أنه: "يمكن الدولة أو البلديات أن ترخص على أملاكها العمومية بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما بإشغال قطعة من الأملاك العمومية أشغالاً شخصياً مانعاً، إلا أن هذا الإشغال ليس دائماً وإنما هو إشغال مؤقت حيث نصت المادة ١٧ على أن تمنح إجازات الأشغال الموقت لسنة واحدة ويمكن تجديدها بالرضى الضمني.

استناداً إلى المادة ١٦ تعطى إجازات الأشغال الموقت على الاملاك العمومية خاصة الدولة بموجب مرسوم، وأما إجازات الأشغال الموقت على الاملاك العمومية خاصة البلديات فتعطى بموجب قرار رئيس السلطة التنفيذية في البلدية (المادة ٤٤ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية).

وانسجماً مع طبيعة الأملاك العامة أجازت المادة ١٨ إلغاء إجازات الأشغال الموقت بدون تعويض عند أول طلب من الإدارة على أنه يحق لصاحب الإجازة ان يداعي بقسم او بجملة الرسوم التي دفعها، وأن سحب اجازة الإشغال المؤقت إنما يتم بموجب قرار من رئيس الدولة.

يتبين من الأحكام أعلاه، أن الإدارة تستخدم امتيازات السلطة العامة في منح تراخيص إشغال الأملاك العامة، ويحق لها إلغاء هذه التراخيص دون دفع أي تعويض لشاغلي الأملاك العامة، وهذا ما يجعل من النظر في النزاعات المتصلة بإشغال الأملاك العامة من صلاحية مجلس شوري الدولة، وهي لا تحتاج إلى نص خاص لتقريرها، ومع ذلك فإن المشتري أدرج ضمن صراحة المنازعات المتصلة بإشغال الأملاك العامة من صلاحية مجلس شوري الدولة سواءً أكانت نزاعات متصلة بإلغاء الترخيص الممنوح لشركة بإدارة واستثمار شبكة لا سلكية حيث قدر المجلس التعويض الواجب دفعه إلى الشركة المستدعية بمبلغ قدر /١,٣٠٠,٠٠٠/\$،

كما فرض مجلس شوري الدولة موجباً على الإدارة أن تحمي املاكها العامة وتحافظ عليها، وأن لا ان تشرع الاعمال الجارية عليها دون اي وجه حق او دون اي مسوغ شرعي، وقضى أن أي بناء يشيد على الملك العام لا يقبل أي شكل من اشكال التسوية وإنما يقتضي هدمه وإزالته، ثم كشف المجلس عن أن: "مبدأ حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام وإشغاله، وأن موجب حماية الملك العام إلزامي وله طابع دستوري" (م.ش.د، القرار الرقم ٢٤٢/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ١٨/١٢/٢٠١٤، سلطنة فرنجية وآخرون/ وزارة الداخلية والبلديات، غير منشور).

أما أملاك الإدارة الخاصة فتتناول الأشياء أو الأموال التي تملكها الإدارة ملكية شبيهة بملكية الأفراد لأموالهم والتي يجوز لها من ثم إجراء عقود التصرف عليها بالبيع أو الوعد بالبيع والمقايضة والتأجير والاستثمار وغير ذلك. تلك الأملاك المنقولة أو غير المنقولة للأشخاص العامين التي لا تكون مخصصة لاستخدام المصلحة العامة أو لمرفق عام، فإن هذه الأملاك الخاصة هي قابلة للتقادم والتصرف وتخضع بالتالي للقانون الخاص وتثار منازعاتها أمام القاضي العدلي (م.ش. قرار رقم ١٨ تاريخ ٢٩/١/١٩٨٧، محمد وسمير صبحي طرابلسي/بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٨٩، ص ٢٣؛ ش.ل. قرار رقم ٢٦، تاريخ ٣/٢/٨٧، الحموي/بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٨٩، ص ٣٣).

وبخلال إدارة الأملاك الخاصة، فإن الإدارة تعتمد إلى إصدار قرارات تتعلق بهذه الأموال وتدخل هذه القرارات رغم اعتبارها من القرارات الإدارية في اختصاص القضاء العدلي، ومن أمثلها: " قرار المجلس البلدي الذي يوافق على تنفيذ عقد المقاسمة، أو" قرار المجلس البلدي بالموافقة على بيع عقار تابع لأملاك البلدية الخاصة"، وحتى لو جرى العقد بطريقة المزاد العلني لأن هذه المعاملة لا تبدل صفة العقد من خاص إلى عام وإنما هي لضمان نزاهة إدارة ممتلكات الدولة (م.ش. قرار رقم ١ تاريخ ١٦ كانون الثاني ١٩٤٥، جان جبرائيل/ الدولة - وزارة المالية)، ويستفاد من النصوص القانونية التي ترعى بيع العقارات العائدة ملكيتها للدولة اللبنانية (إدارة التعمير).

٧- النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها.

يمارس مجلس شورى الدولة رقابته على تكوين السلطة الإدارية، حيث يدخل ضمن صلاحيته الرقابة على تعيين الموظفين، كذلك فإن نظام مجلس شورى الدولة قد منح هذا المجلس صلاحية البت بالنزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها، كما منحتة قوانين انتخاب أعضاء مجلس النواب لا سيما القانون رقم ٤٤ تاريخ ١٧/٦/٢٠١٧ صلاحية النظر في الطعون بقرار رفض إعطاء الوصل بالترشيح، كما أجاز قانون تنظيم الجامعة اللبنانية الطعن أمام مجلس شورى الدولة في نتائج انتخابات رؤساء الأقسام وممثلي أفراد الهيئة التعليمية وأعضاء مجالس الفروع المنتخبين، وكذلك أجازت المادة ٣٧ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ٢٩/١٢/١٩٩٧ الطعن بصحة الانتخابات المختارين والمجالس الاختيارية أمام مجلس شورى الدولة، وذات الأمر في المادة ٢٠ من قانون البلديات التي أجازت الطعن أمام هذا المجلس بنتائج الانتخابات البلدية.

استناداً إلى هذه النصوص فإن لمجلس شورى صلاحية النظر في كافة الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الإدارية والهيئات المحلية والإدارية عندما ينص القانون على أن تكوين هذه الهيئات إنما يتم بطريق الانتخاب.

والقضاء الانتخابي هو نوع من القضاء الشامل أي أنه يخول القاضي صلاحيات شاملة تحسم النزاع، فهو يقرر المسؤولية ويرتب على الوضع غير المشروع نتائج قانونية، ان اختصاص القضاء الإداري كقاضٍ انتخابي هو اختصاص واسع النطاق، ينتمي للقضاء الشامل الذي يعطيه أوسع الصلاحيات لحسم كل عناصر النزاع، فيعود له مراقبة عملية الانتخاب في جميع جوانبها ومراحلها المتعاقبة، بحيث يكون للقاضي سلطة مراقبة عملية سير الانتخابات والترشيح وتوزيع الأصوات وتقرير عدد الأصوات الصحيحة، كما يتحقق من شرعية الاعمال التي سبقت وهيأت ورافقت الانتخابات. ويشمل ذلك التحقق من احترام المواعيد والمهل، وقواعد تشكيل اللجان، وصحة وسلامة عملية تصويت الناخبين، ويقدر أيضاً صحة الاقتراع، أي اذا كان رأي المنتخب قد احترم أو اذا كانت قد اتاحت له ممارسة رأيه بكل حرية من دون أي مناوره أو ضغط، ولأن قضايا الانتخابات تتعلق بالحرية العامة كان الحرص على إرادة الناخبين من الاولويات التي يضعها القاضي الإداري في بحثه الشكاوى المتعلقة بالانتخابات البلدية والاختيارية.

كما يتاح للقاضي ان يعدل قرارات هيئة الفرز في حال ارتكبت اخطاء أو مخالفات أو غشا" أو احتيالا"، فالقاضي الانتخابي يتدخل في هذه الحالة كقاض أعلى لفرز الاصوات، اذ يدخل في اختصاصه التحقق من "مادية او واقعية التصويت والاقتراع"، أي انه يقوم باحتساب الاصوات مجدداً بعد هيئة الفرز، وباستطاعته حينئذ ان يعدل قرارات هذه الهيئة التي سبق لها ان اعلنت نتيجة الاقتراع اذ تبين له ان

النتيجة المعلنة مغلوطة، وان يحل قراره محل القرار المعلن، أي ان يغير نتائج الاقتراع، وله صلاحية إبطال قرار لجنة القيد العليا وتصحيح النتيجة التي نالها المستدعي في الانتخابات البلدية، بحيث يمارس القاضي الانتخابي صلاحيته بصفته مرجعاً أعلى للجان القيد، لهذا يراقب العملية الانتخابية بمجملها من أعمال سابقة وملزمة ولاحقة، يتمحور حول التأكد من ان كافة مراحلها وصولاً الى اعلان النتيجة النهائية عكست ارادة الهيئة الناخبة بشكل صحيح، وأن وجود أخطاء هامة ومؤثرة في عملية الانتخابات والتصويت قد تدفع مجلس الشورى في بعض الاحيان الى اعلان بطلان الانتخابات برمتها، والدعوة الى انتخابات أخرى.

كما يدخل ضمن صلاحية مجلس شورى الدولة البت بالطعن الموجه ضد قرار رفض منح الوصل بالترشيح سواءً للانتخابات النيابية أو للانتخابات المحلية، حيث ورد في قانون الانتخاب اللبناني رقم ٤٤/٢٠١٧ (في مادته ٤٦) وضمن شروط قبول الترشيح، أن يتقدم المرشح بتصريح بالترشيح إلى وزارة الداخلية والبلديات، موقعاً منه شخصياً ومصدقاً على توقيعه لدى الكاتب العدل وفقاً لنموذج يتضمن البيانات المحددة في المادة ٤٥، بعد ورود التصريح إلى وزارة الداخلية، تعطي الوزارة للمرشح إيصالاً مؤقتاً إشعاراً باستلام التصريح ومستنداته، وتبت الوزارة في تصاريح الترشيح ضمن مهلة خمسة أيام من تاريخ ورودها، ويترتب عليها في حال قبول الترشيح تسليم المرشح إيصالاً نهائياً بتسجيل تصريح ترشيحه، كما يترتب عليها في حال رفض تصريح الترشيح إعلام المرشح بأسباب هذا الرفض.

وإذا انقضت مهلة الخمسة أيام على تسجيل تصريح الترشيح لدى الوزارة دون أن تصدر أي قرار بشأنه، فيعتبر هذا السكوت بمثابة قرار ضمني بقبول الترشيح. ويترتب على الوزارة تسليم المرشح الإيصال النهائي بتسجيل ترشيحه.

وأما إذا رفضت الوزارة قبول تصريح الترشيح، للمرشح الحق ضمن مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه قرار الرفض الصريح، أن يراجع مجلس شورى الدولة باستدعاء بسيط غير خاضع للرسم. وعلى هذا المجلس أن يفصل باعتراضه في غرفة المذاكرة خلال خمسة أيام من وروده، ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

أما المرشح لعضوية المجلس البلدي والاختياري، فإن القائمقام هو من يمنح المرشح إيصالاً يثبت تقديم طلب الترشيح، الذي يصدر خلال ثلاثة أيام من تقديم طلب الترشيح قراراً معللاً بقبول الطلب أو برفضه، وإلا اعتبره سكوته، بانقضاء هذه المدة، قراراً ضمناً بالقبول. ويحق للمرشح بخلاف مدة أسبوع من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه، مراجعة مجلس شورى الدولة، باستدعاء غير خاضع للرسم أو أية معاملة أخرى. وعلى المجلس أن يفصل بالاعتراض نهائياً بخلاف مهلة خمسة أيام من تاريخ تسجيله في قلم المجلس وإلا اعتبر ترشيحه مقبولاً، كما ردّ المجلس مراجعة إبطال القرار الصادر عن

قائمقام قضاء المتن برفض الترشيح لعضوية مجلس بلدية عينطورة المتن، لكون المرشح عضواً في المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع استناداً إلى المادة ٢١ من القانون رقم ٣٨٢ تاريخ ١٩٩٤/١١/٤ التي حظرت على أعضاء هذا المجلس اثناء فترة عضويتهم تولي اي عمل يتعارض مع مهماتهم، كما أقرّ صحة رفض منح إيصال الترشيح لكونه لا يجيد القراءة والكتابة.

والصفة للطعن بالإيصال بالترشيح النهائي هي للمرشح الذي رفضت الوزارة منحه الإيصال بالترشيح للانتخابات النيابية أو رفض القائمقام منحه الإيصال بالترشيح للانتخابات البلدية والاختيارية، ويردّ المجلس الطعن بمنح الإيصال النهائي بالترشيح الوارد من مرشح ثالث لأن ليس له صفة للطعن بهذا الإيصال، وأن قبول الترشيح لا يعدّ بحدّ ذاته قابلاً للطعن من الغير لأنه غير مستقل عن العملية الانتخابية.

٨- القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأً كان سبباً للحكم عليها.

إن دعوى الرجوع على الموظف لمطالبته بالتعويض ليست موجهة ضد قرار إداري، بل هي دعوى خاصة نصّ عليها القانون تكون نتيجة لصدور حكمٍ بإلزام الإدارة بالتعويض عن خطأ شخصي ارتكبه موظفوها أثناء قيامهم بالوظيفة، وهي تشكل استثناءً على قاعدة أن المراجعة أمام مجلس شوري الدولة إنما تكون بمواجهة سلطة عامة تمارس الوظيفة الإدارية. حيث أجاز المشتري الخروج على هذا المبدأ عندما أجاز أن يكون المستدعي ضده أمام مجلس شوري الدولة، شخصاً من أشخاص القانون الخاص، وذلك عندما أتاح للإدارة أن ترجع على الموظف المخطئ لمطالبته بإرجاع مبلغ التعويض الذي تكبّته عنه أو جزء منه، وخارج إطار هذه الحالة لا يمكن مقاضاة الموظفين أمام القضاء الإداري عن الأخطاء الشخصية التي يرتكبونها والمتصلة بوظائفهم.

كانت الإشكالية هي في تعيين الأخطاء التي يرتكبها الموظف والتي تبرر للإدارة أن ترجع عليه لمطالبته بالتعويض، فقد تم التمييز بين الأخطاء المرفقية التي تكون الإدارة مسؤولة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالغير، والخطأ المرفقي هو الخطأ الذي يُنسب إلى المرفق العام، يُعتبر هذا المرفق أنه مصدر الضرر، أي أنه لم يؤدّ الخدمة العامة المطلوبة منه وفقاً لقواعد تسييره، أو لأن العاملين فيه لم يراعوا حدود اختصاصهم، أو القواعد التي تتعلق بنشاط المرفق، فأظهروا إهمالاً أو صدرت عنهم أخطاءً متلازمة مع سير المرفق.

أما الأخطاء الشخصية المسندة إلى الموظفين أنفسهم، والتي يمكن مساءلتهم عنها أمام القاضي العدلي، فهي الأخطاء القصدية المتعمدة التي تعبّر عن سوء نية الموظف، والجسيمة التي لا يمكن القبول

به نظراً لجسامتها. وقد اعتُبرت أخطاءً شخصية يمكن فصلها عن الوظيفة لارتكابها من الموظف عن سوء نية، أي بقصد الإساءة وإحداث الضرر للغير، أو لتحقيق مصلحة شخصية للموظف: كحالة اتصال موظف في الأمن العام بالشركات لمنعهم من نشر الإعلانات في جريدة النهار، في هذه الحالة قضى الاجتهاد أن للمتضرر الحق بالادعاء بمسؤولية الإدارة بدلاً من مسؤولية الموظف، باعتبار أن نفس الخطأ يسمح للمتضرر بأن يختار بين الادعاء بمسؤولية الموظف أمام القاضي العدلي أو الادعاء بمسؤولية الإدارة أمام القاضي الإداري. وهنا بمقدور الإدارة التي يُحكّم عليها بالتعويض عن الضرر الناجم عن خطأ شخصي، أن ترجع على الموظف المخطئ لمطالبته بقيمة التعويض الذي تكبّته عنه أو جزء منه، حتى العام ١٩٥١ فإنه لم يكن بمقدور الإدارة التي يُحكّم عليها بالتعويض عن ضرر ناجم عن خطأ شخصي، أن ترفع لاحقاً دعوى الرجوع ضد الموظف المخطئ، ولكن بموجب اجتهاد Laruelle أجاز الاجتهاد للإدارة الرجوع على الموظف المخطئ، وقد تبني التشريع اللبناني هذا الموقف مقراً بحق الإدارة بالرجوع على الموظف وأن تقام الدعوى أمام مجلس شوري الدولة.

■ **المطلب الثالث: مراجعات التفسير وتقدير مشروعية القرار الإداري**

ضمن إطار الدور الاستشاري لمجلس شوري الدولة برزت مراجعة تفسير الأعمال الإدارية وتقدير مشروعيتها، وهي إن أخذت شكل المراجعة القضائية إلا أن نتائجها لا تتضمن فصلاً بالمنازعة بين أطراف المراجعة، بل يقتصر مفعولها على إعطاء التفسير القانوني للنص محل الخلاف، أو تقدير مشروعيته دون إبطاله، حيث ورد في النص القانوني: يعطي المجلس رأياً ملزماً.

ولقد أجاز المشرع التقدم بمراجعة تفسير عمل إداري بصورة مباشرة، أو مراجعة تفسير وتقدير مشروعية هذا العمل بمعرض طلب القضاء العدلي الناظر من الفريق الأكثر عجلة التقدم من مجلس شوري الدولة بمراجعة ترمي تفسير أو تقدير مشروعية العمل الإداري.

حيث نصّت المادة ٦٥ من نظام مجلس شوري الدولة على أن ينظر مجلس شوري الدولة في طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية. على المحاكم العدلية أن ترجئ بت دعاوى التي تعرض عليها إذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحيتها.

يعرض الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس شوري الدولة فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من أجلها.

واستخدم المشتري تسمية العمل الإداري، الذي يشمل كافة التصرفات القانونية التي تأتيها الإدارة سواءً أكانت قرارات إدارية أو عقود إدارية، أو تصرف إرادي تقدم عليه الإدارة، ويخرج عن صلاحية المجلس تفسير وابداء الرأي في القوانين أو تطبيقها بناء على طلب مباشر من احد المتقاضين^(١).

- الفقرة الأولى: مراجعة التفسير المباشرة

هي مراجعة استثنائية تُقدّم مباشرة إلى مجلس شوري الدولة دون أن يكون هناك دعوى عالقة أمام محكمة عدلية^(٢)، ويقتصر صلاحية المجلس على تفسير العمل الإداري دون تقدير صحته^(٣)، باعتبار أن هذا الأمر يعود لقضاء الإبطال، ومن أجل قبول مراجعة التفسير المباشرة، يتحقق القاضي من توفر الشروط الآتية^(٤):

- أولاً يكون هنالك دعوى عالقة أمام القضاء العدلي، وإنما خلاف مع الإدارة حول تفسير العمل الإداري (كخلاف حول تفسير بنود عقد معيّن على سبيل المثال). لأنه مع وجود نزاع بشأنه لدى القضاء العدلي إذ يجب أن يأتي طلب التفسير بالاستناد إلى قرار صادر عن المرجع القضائي الذي ينظر في النزاع ولا يجوز أن يأتي مباشرة من فريقه لكي لا يؤدي هذا الأمر الى النظر في الموضوع لدى القضاء العدلي والقضاء الإداري معاً (م.ش. قرار رقم ٥٥١ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٥٦، شركة كهرباء زحلة/ الدولة، م.إ. ١٩٥٧ ص ٣٦)، واحتمال صدور أحكام متناقضة من القضائين العدلي والإداري في الموضوع الواحد وفي ذلك خرق لمبدأ استقلال كل منهما عن الآخر (م.ش. قرار رقم ١٠٥٢، تاريخ ١٨/٨/٦٦، رشيد نصار/محمد الحريري وبلدية بيروت، المجموعة الإدارية ٦٦، ص ٢٠٢). لكن في القضية التي طلب فيها المستدعي الملازم أول في الجيش الحكم بصحة المعادلة الصادرة عن لجنة المعادلات أي الحكم بصحة شهادة التوجيهية المصرية التي تمت معادلتها بشهادة البكالوريا اللبنانية - القسم الثاني، فلقد قبل مجلس شوري الدولة هذه المراجعة بالرغم من وجود دعوى عالقة أمام القضاء الجزائي، وعمد إلى إعطائها وصفها الصحيح بأنها تدخل في اطار المراجعات الرامية الى تفسير العمل الإداري أو تقدير صحته، ولكنه ردّها في الأساس معتبراً بأنه بعد صدور حكم مبرم عن محكمة التمييز العسكرية بتجريم المستدعي بجرم استعمال المزور وثبوت عدم صحة المعادلة من شأنه ان يرفع يد المحكمة نهائياً عن النزاع ويصبح من المستحيل اللجوء الى المسألة المعترضة للقول بضرورة وقف سير

(١) م.ش. قرار رقم ٩٨٥ تاريخ ٢١/١١/١٩٦٢ الارشالية الأميركية في بيروت/ الدولة.

(٢) م.ش. قرار رقم ٨، تاريخ ٢٤/١/٩٨، حرب/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٥٦.

(٣) راجع: م.ش.ل. قرار رقم ١٩٩، تاريخ ١٦/١٢/١٩٩٨، شركة روماك/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ١٧١؛ م.ش. قرار رقم ٧٢، تاريخ ٢/١١/١٩٩٨، العميد أنطوان بركات/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٧٠.

(٤) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الثاني- مرجع سبق ذكره ص ١٩٢.

محاكمة تمّ الفصل فيها نهائياً. وإن من شأن تقدير مدى شرعية القرار بالمعادلة المبنية على الشهادة الرسمية المصرية التي أعلنت محكمة النقض العسكرية بأنها مزوّرة، والحكم بصحة المعادلة بالشهادة الحكومية اللبنانية، من شأنه أن يخالف الفقرة الحكيمة والنتيجة التي توصلت إليها محكمة التمييز العسكرية بموجب حكم مبرم يجوز الحجية والقوة المطلقة للقضية المحكوم بها جزائياً(م.ش). قرار رقم ٢٠٠٢/٥٢٥-٢٠٠٣ تاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٣ الملازم أول في الجيش يحيى القنطار/ الدولة - وزارة الدفاع الوطني ووزارة التربية الوطنية ووزارة العدل). بالمقابل ردّ المجلس مراجعة التفسير المقدمة من وزير النفط حول تقدير شرعية الكتاب الموقع من وزير النفط رقم ٤٧/٢٨٨ تاريخ ١٠/٢/١٩٨٩ واعتباره عقداً ادارياً وعلان عدم شرعيته والمتضمن تحمل الوزارة لكافة المخاطر الناجمة عن تخزين الدولة محروقات لدى الشركة المستدعى ضدها ولمخاطر التفريغ من الناقله. وذلك لأن نزاعاً عالقاً أمام المحاكم العدلية وقد صدر حكم البداية وتصدق القرار استثنافاً بتاريخ ٦/١٢/٢٠٠٦، بعد ان تجاوزت المحكمة الدفع المدلى به والمتعلق بعدم الاختصاص وبالتالي لم تقرر استئثار الفصل بالدعوى الاساسية لحين تفسير وتقدير صحة كتاب وزير الصناعة والنفط، لأن سماع مراجعة تفسير او تقدير صحة عمل اداري موضوع نزاع امام محكمة عدلية، لا يجوز الا اذا ارجأت المحكمة العدلية البت بالدعوى تبعا لكونها قد رأت ان حل هذه الدعوى يستلزم هذا التفسير او هذا التقدير من قبل هذا المجلس(م.ش). قرار رقم: ٩٤/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ ٥ / ١١ / ٢٠١٢ الدولة اللبنانية - وزارة الطاقة والمياه/ شركة مديترانيان اويل شيبينك اندترانسبورت كومباني ش.م.ل.). كما ردّ المجلس مراجعة تفسير وتقدير صحة رخصة البناء رقم ١٦ تاريخ ٢٦/٥/١٩٩٨ الصادرة عن بلدية عجلتون ورخصة السكن رقم ٩٣/٤ بعد ان تناولها القرار القضائي رقم ٩٦/٧٣٦ الصادر عن الغرفة الابتدائية الأولى في جبل لبنان والمصدق استثنافاً والقاضي بهدم الطابق العلوي الدوبلكس المبني فوق القسم العائد للمستدعي رقم ٨ من البناء القائم على العقار رقم ١٤٦٦ عجلتون. معللاً أن طلب التفسير موضوع هذه المراجعة غير مسبق بقرار من المحكمة العدلية المختصة الأمر الذي يجعله غير مستوف شروطه القانونية لخروجه عن الأصول الجوهرية المقررة بشأنه، لا سيما أنه لا يمكن للأطراف في الدعوى القيام بما هو منوط قانوناً بالمحكمة(م.ش). قرار رقم ٧٠٧ تاريخ ١٥/٦/٢٠٠٤/ضو/ بلدية عجلتون).

- أن يكون طلب التفسير جدياً، ويتحقق ذلك في حالة غموض العمل الإداري المطلوب تفسيره. ذلك أن قبول الطلب معلق على تحقيق قيام الخلاف بين الفريقين وكفي لذلك أن ينكر احد الفريقين على الآخر التفسير الذي يدلي به وأن تنشأ عن تمسك كل من الفريقين في رأيه صعوبات أكيدة في تحديد معنى البنود التعاقدية المختلف على تفسيرها(م.ش). قرار رقم ٥٥١ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٥٦، شركة كهرباء زحلة/ الدولة، م.إ. ١٩٥٧ ص(٣٦)، أي كانت المراجعة لا تتضمن في الاساس الا مطالب تتعلق بالتفسير. فإذا كان موضوع المراجعة الطلب من القاضي ان يعلن ان المدن والقرى التي تمدها الشركة

المستدعية بالطاقة الكهربائية ذات التوتر المنخفض تدخل ضمن امتيازها القانوني أم لا، فإن هذه المراجعة تستوفي جميع صفات الادعاء المباشر بتفسير عقد لا سيما الشروط المتعلقة بالنزاع وبالمقاضين وبالعامل المطلوب تفسيره حيث بدا للمجلس أن العمل المطلوب تفسيره يبدو غامضاً لأن الإنشاءات موضوع النزاع قد استثمرت سنوات عدة دون أن يعارض احد فعلياً بانتمائها للامتياز (م.ش. قرار رقم ١٣٠ تاريخ ١٠/٦/١٩٨٦). وبالمقابل تردّ المراجعة إذا كان مطلب المستدعي اعطاء التفسير حول ما اذا كان من الجائز قانوناً للإدارة المستملكة ان تقطع الربع مجاناً من عقار ما، بمناسبة تخطيط مصدق يصيب هذا العقار، أي يطلب تحديد الآثار المترتبة قانوناً على ثلاثة مراسيم تصديق تخطيطات أصابت العقار رقم ٤٣٧ في منطقة عمارة شلهوب العقارية، والسبب أن المستدعي يطلب بيان آثار مراسيم التخطيط، ولا يطلب توحيد تفسير موضوع نزاع لغموضه الذي جعله محل فهمين متعارضين من قبل الإدارة التي استصدرته والمعنية بتطبيقه، ومن قبل من يطبق بمواجهته، ويتم اعماله على وضعية أو على حالة تعنيه. وأي مراجعة تكون خالية من بحث في قيام المسألة الغامضة أو الملتبسة لجهة ما هو مطلوب تفسيره فإنها لا تكون مقبولة (م.ش. قرار رقم ٥٣٨/٩-٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢/٦/٢٠١٠ المحامي يوسف اميل عقل/الدولة اللبنانية).

لا تخضع مراجعة التفسير لقواعد المهل القضائية، إذ أن طبيعة هذه الدعوى تستوجب امكانية اقامتها خارج اية مهلة، حيث يستحيل تقدير متى يمكن وقوع الخلاف حول تفسير العمل الإداري، فعندما يعترض المعنيون مسألة غموض النص وتضارب التفسيرات بشأنه تنشأ بالنسبة لهم حق التقدم بمراجعة التفسير بمعزل عن أي مهلة. وكذلك فإن الأصول الشكلية المطبقة في المراجعات القضائية لا تطبق على مراجعة التفسير المباشر، فلا يشترط لقبول هذه المراجعة ربط النزاع مسبقاً مع الإدارة، لأن الغاية من ربط النزاع هو استصدار موقف قانوني من الإداري بشأن مطالب المستدعي، ولكن في مراجعات التفسير لا تستطيع الإدارة اتخاذ اي قرار مسبق باي شكل كان ولا يمكن القاضي والحال هذه مطالبة طالب التفسير بربط النزاع مسبقاً مع الإدارة.

- الفقرة الثانية: مراجعة التفسير بناءً على إحالة من القضاء العدلي

مراجعة التفسير بناءً على إحالة من القضاء العدلي وتسمى المسألة المستأخرة هي المسألة التي تعترض القاضي المرفوعة أمامه الدعوى ويكون الفصل فيها من صلاحية سلطة قضائية أخرى، بحيث تستأخر المحاكم العدلية النزاع العالق أمامها انتظاراً لصدور قرار من القضاء الإداري في البت في شرعية أو عدم شرعية قرار إداري يجري تطبيقه في النزاع العالق لديها (م.ش. قرار رقم ٨٦٢، تاريخ ٩/١١/٦٢، شركة راديو اوريان / الدولة ومصحة الكهرباء والنقل المشترك، المجموعة الإدارية ٦٣، ص ١٤٦)، بدوره

يستأخر مجلس شورى الدولة الفصل بالمراجعة القضائية العالقة أمامه لحين الفصل في النزاع المدني القائم(م.ش. قرار رقم ٥٥٤، تاريخ ٢٩/١١/٣، جرجس مراد / بلدية كفرسلوان، المجموعة الإدارية ٧٠، ص ٥٩).

إن مراجعة تقدير صحة عمل اداري معين أو شرعية هذا العمل، هي طريق قانونية لها الصفة الطارئة يلجأ اليها احد المتقاضين في النزاع العالق امام المحاكم العدلية بهدف الطلب الى القاضي الاداري النظر في مسألة وجود أو شرعية عمل اداري معين. وهي تشكل استثناء للقاعدة العامة القائلة بان قاضي الاصل هو قاضي الفرع. وبالتالي فان الشرط الاولي والاساسي الواجب تحققه لقبول مراجعة تقدير صحة الاعمال الادارية، هو ان يحيل القاضي العدلي الى القاضي الاداري مسألة معترضة، وقد لاحظتها النصوص التي تناولت هذه المراجعة سواء في نظام مجلس شورى الدولة أم في قانون اصول المحاكمات الجزائية. فقد نصت الفقرة ٤ من المادة ٦٥ من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي: ... على المحاكم العدلية ان ترجى بت الدعوى التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعوى تفسير أو تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحياتها". كما نصت الفقرة ١ من المادة ٣٧٠ من قانون اصول المحاكمات الجزائية على ما يلي: " على القاضي الجزائي، عندما يدلى امامه بمسألة اعتراضية ان يتأكد قبل ان يستأخر النظر في الدعوى الواضع يده عليها مما اذا كانت جدية ومما اذا كان الفصل فيها ضرورياً ولازماً للفصل في الدعوى الجزائية...". هذا مع العلم، ان المادة ٣٦٩ من قانون اصول المحاكمات الجزائية قد اعتبرت ان القضايا الادارية تشكل مسائل معترضة مستأخرة امام القاضي الجزائي الواضع يده على الدعوى العامة.

ويقصد بالمسائل العارضة تلك المسائل التي تثار بصفة عارضة أثناء نظر الدعوى العدلية والتي يلزم أو يتعين الفصل فيها أولاً لكونها تدخل على نحو ما في البناء القانوني للفعل الإجرامي موضوع تلك الدعوى، أو هي المسائل التي يتوقف الفصل في الدعوى الجنائية على الفصل فيها أولاً، وبعبارة أكثر تحديداً هي المسائل التي يتوقف قيام الجريمة من عدمه على الفصل فيها. فعندما ينعقد الاختصاص للقاضي الجنائي للفصل في الدعوى الجنائية، فإن من واجبه البحث في توافر أركان الجريمة وعناصر كل ركن منها، فإذا ثارت له أثناء التحقيق أو دُفع أمامه بإحدى المسائل التي يتوصل عن طريقها إلى معرفة ما إذا كانت هذه الأركان أو العناصر متوافرة أم لا، فإن له أن ينظر في تلك المسائل ويفصل فيها طالما أنها لازمة للفصل في الدعوى الجنائية، حتى لو كانت في الأصل من اختصاص محاكم أخرى أو جهات قضائية أخرى. وهذا ما يعبر عنه بالمبدأ القائل قاضي الأصل هو قاضي الفرع ولكن نطاق هذا المبدأ ليس مطلقاً، فقد يرى المشتري لاعتبارات معينة الخروج عليه والنص على سلب القاضي الجنائي الاختصاص بالفصل في بعض المسائل التي تعترض الدعوى الجنائية وجعلها من اختصاص هيئات قضائية أخرى غير القاضي الجنائي، فتكون تلك المسائل بمثابة استثناءات محددة بالنص ترد على المبدأ

المذكور فهي مسائل عارضة أو فرعية يختص بالفصل فيها جهات قضائية أخرى غير القاضي الجنائي المختص بالدعوى الأصلية، ويمكن أن نطلق عليها تعبير المسائل الأولية، وذلك لتمييزها المسائل الفرعية التي يختص بها القاضي الجنائي بحسب الأصل، وهذا ما يعبر عنه بعدم اختصاص القاضي الجنائي بالمسائل الأولية. أما في فرنسا فقد ألغيت المسائل الأولية أمام القاضي الجنائي، حيث أن المشرع الفرنسي بموجب قانون ٩٢/٦٨٣ تاريخ ١٩٩٢/٧/٢٢ والمتعلق بتعديل بعض أحكام القانون الجنائي الفرنسي، الذي عمل على توسيع اختصاصات القاضي الجنائي فنصت المادة 5-111 من القانون الجنائي الفرنسي الجديد

(Les juridictions répressives sont compétentes pour interpréter les actes administratifs réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur soumis”).

وأما في لبنان فإن للقاضي الجزائي صلاحية تفسير الأنظمة الإدارية، وتتسع صلاحيته في تقدير مشروعية هذه الأنظمة، أما بالنسبة للقرارات الفردية فلا يحق لها أن يفسرها أو أن يتثبت مما إذا كانت مشروعة أو غير مشروع). ولكن اجتهاد محكمة التمييز الجزائية قضى بتقدير مشروعية قرار فردي، ومما جاء في هذا القرار: "حيث إن المميز يعيب على القرار المطعون فيه تحت هذا السبب خلوصه إلى اعتبار أن الوصل بالتصريح رقم ٢٠١٠/٦٥ الصادر عن بلدية... «هو غير قانوني ومستوجب الإهمال وهو التصريح الذي أجاز له البناء على عقاره رقم ٢٨٨٧ وتشييد عشرة أعمدة وسقف من الباطون فوقها، فوق منزله القائم على هذا العقار، وأن إهمال الوصل المشار إليه والمسند إلى مراسيم وتعاميم وآراء قانونية يشكل مخالفة للقانون وللمبادئ القانونية، وحيث إن ذهاب محكمة الاستئناف بالتالي إلى القول بأن التصريح الصادر عن رئيس بلدية... هو عمل إداري مخالف للقانون وأنه يعود لهذه المحكمة تقدير شرعيته وتالياً إهماله لا يشكل مخالفة للقانون لأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، ولأن للقضاء الجزائي اختصاصاً شاملاً يجيز له الفصل في جميع المسائل التي قد تعترض تطبيق النص الجزائي والتي تفرض عليه تمهيداً لتوقيع العقاب أم عدمه التحقق من شرعية الأنظمة الإدارية والقرارات الصادرة عن الإدارة والتي قد تأتي مخالفة للقانون أو تفرض قيوداً على حريات الأفراد مع ما قد يترافق ذلك من عقوبات. وما يعزز الرأي لهذه الجهة أن المادة ٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية الذي يبقى القانون العام الواجب تطبيقه عند انتقاء النص قد أوجبت على المحاكم التقيد بمبدأ تسلسل القواعد وتغليب أحكام المعاهدات الدولية على أحكام القانون العادي عند التعارض بينهما، الأمر الذي يستتبع منطقياً وجوب أعمال القاعدة عينها عند تعارض قرارات الإدارة مع أحكام القانون وتغليب هذه الأخيرة على القرارات الإدارية، كما في القضية الراهنة حيث من الواضح وفقاً لما ذهب إليه القرار المميز أن أعمال البناء موضوع محضر الضبط المنظم بحق المميز تستوجب الترخيص المسبق بعد موافقة الأجهزة الفنية وليس فقط وصلاً

بالتصريح صادراً عن البلدية(محكمة التمييز - السادسة - تاريخ ٢٠١٢/٦/٢٨ - رقم ٢٠١٢/٢٢٠ ذكره عفيف شمس الدين اصول محاكمات جزائية - صلاحية وأختصاص - المستشار المصنف (جزائي) الالكتروني ٢٠١٢).

ومن الأمثلة على المسائل المعترضة أمام القاضي الجنائي نذكر قضية سمير جعجع، حيث أدلى وكلاء الدفاع في جلسة ١٩٩٤/١٢/٣ أمام المجلس العدلي بطلب لوقف السير في المحاكمة ريثما يبت مجلس شوري في الطعن الذي قدمه متتالاً قرار وزير الدفاع رقم ٧٤٢ تاريخ ١٩٩٤/٦/٣، المتعلق بمكان التوقيف، واستندوا إلى الأوضاع غير المريحة في مكان التوقيف، وصعوبة تحضيرهم لدفاعهم في القضية. وقد رد المجلس العدلي هذا الطلب، معتبراً أن الطعن في قرار وزير الدفاع الوطني أمام مجلس شوري الدولة ليس من شأنه أن يؤدي بالمجلس العدلي إلى وقف السير في المحاكمة. وإن وقف متابعة السير في المحاكمة بسبب الأجواء غير المريحة في مكان التوقيف يُردُّ أيضاً، إذا لم يتبين للمجلس العدلي أي دليل على وجود عوائق تحول دون تحضير جهة الدفاع لوسائل دفاعها في القضية(قرار المجلس العدلي تاريخ ١٩٩٤/١٢/٣ - الحق العام وشمعون/ جعجع ورفاقه- منشور في القرارات الكبرى في الإجتهااد اللبناني للمحامي الياس أبو عيد- رقم ١٧ ص ١١١)، وكذلك قضى مجلس شوري الدولة على برد مراجعة إبطال قرار قائم مقام أول قضاء جبيل الذي كَفَّ بموجبه يد رئيس بلدية ولاحقه أمام القضاء الجزائي بتهمة تزوير لوائح الناخبين في قريته. واعتبر مجلس الشوري في هذه القضية بأن قرار كف اليد نشأ عن الملاحقة الجزائية التي قرر القائم مقام إجراءها بحق المستدعي، وحيث أن تدبير كف اليد لا ينفصل عن الملاحقة الجزائية وهو مرتبط بالوقائع التي تستند إليها وأن تقدير هذه الوقائع يعود أمر النظر فيه إلى القاضي الجزائي المختص(م.ش. قرار رقم ٢٩ تاريخ ١٩٧١/١/٢٥ - رومانوس/ الدولة- م.إ. ١٩٧١ ص ٦٦).

أما المحاكم المدنية فإن لها صلاحية تفسير الأنظمة الإدارية، أما القرارات الفردية فلا يجوز لها تفسيرها. كما أنه يحظر عليها بصورة مطلقة تقدير شرعية الأعمال الإدارية سواء أكانت نظامية أم فردية^(١).

وضع المشتري شرطاً واحداً لتقديم مراجعة تفسير العمل الإداري أو تقدير مشروعيته بناءً على طلب أو إحالة القضاء العدلي، وذلك بموجب الفقرة ٣ من المادة ٧٣ من نظام مجلس شوري الدولة التي نصّت على أنه يجب ان يرفق بالاستدعاء: إفادة من القاضي أو رئيس المحكمة الناظر بالدعوى الاساسية اذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير أو تقدير صحة عمل إداري...".

(1) T.C.16 juin 1926, Septfonds, Dalloz1924,III,p41; T.C.30 octobre 1947, Barinstein, R.D.P 1948, p86

لذا فان وجود قرار الاحالة من القاضي العدلي يعتبر من الشروط الاساسية الواجب تحققها لقبول مراجعة تقدير صحة الاعمال الادارية، أي أن قرار الاحالة يشكل " العمل - الشرطي " الذي يُطلق، اذا جاز التعبير، صلاحية القاضي الاداري للنظر بصحة الاعمال المتدفع بها امام المحاكم العدلية. وإن مبدأ فصل السلطات، يلزم المحاكم العدلية وقف سير المحاكمة عند ظهور مسألة معترضة توجب النظر في شرعية عمل اداري معين. وينبغي أن يصدر قرار الإحالة عن محاكم الاساس أو قضاة الحكم دون قضاة النيابة العامة، ولا يصح التوقف عند " طلب النيابة العامة الاستئنافية مراجعة مجلس شورى الدولة " للقول بقبول المراجعة، بل يقتضي لصحة ممارسة مراجعة تقدير شرعية الاعمال الادارية، صدور قرار الاحالة عن محاكم الاساس العدلية الامر الذي يفترض معه وجود دعوى ((Action)مقامة فعلاً امام هذه المحاكم وليس مجرد شكوى مقدمة الى النيابة العامة(م.ش. قرار رقم ٢٠٠٨/٢٩٠-٢٠٠٩/٢٠٠٩ تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٩ عبد الله الياس الصايغ/ بلدية حمانا). لذا فإن مراجعة تقدير صحة عمل إداري لا تقبل الا بمقتضى طلب يرفعه احد الخصوم بناء على قرار المحكمة النازرة في الدعوى الاساسية، وعليه فإن المحكمة الابتدائية اصدرت قرارا بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٢٢ بتكليف المستدعية مصلحة مياه بيروت بمراجعة مجلس شورى الدولة للبت بالمسألة الرئيسية التي يتوقف على حلها الحكم في موضوع الدعوى المقامة امامها وهي البحث في تقدير مدى تجاوز سلطة الوصاية لصلاحياتها في حلولها محل مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت وتنازلها عن الاسهم العائدة ملكيتها لتلك المصلحة لصالح شركة سوليدير بموجب عقد المقايضة(م.ش. قرار رقم ٢٠٠٩/٢٠٠-٢٠١٠ تاريخ ٢٠٠٩/١٢/١٦ مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان/ الشركة اللبنانية لتطوير واعادة اعمار وسط مدينة بيروت ش.م.ل.(شركة سوليدير)).

أما لناحية صفة ومصلحة المستدعي لتقديم مراجعة تقدير عمل إداري فهي تتشأ بمجرد استئجار البت في الدعوى المقامة امام محكمة عدلية وتكليفه عرض هذه المسألة على مجلس شورى الدولة. إذ لا مجال لبحث توافر شرط الصفة والمصلحة لدى المستدعية عندما يستند طلبها إلى قرار صادر عن المحكمة العدلية المختصة (م.ش.د.ل. قرار رقم ٤١٩ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ الشركة العقارية اللبنانية " ارنست عديني وشركاه" / مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية. مجلة القضاء الاداري ٢٠٠٣، العدد الخامس عشر، المجلد الثاني، ص ٧٣٤).

وعندما ينظر مجلس شورى الدولة في المسألة المعترضة أو المستأخرة فإنه يتقيد بمضمون قرار المحكمة التي احالتها، فيفصل في الحدود المبنية في هذا القرار، دون ان يحق له الفصل في امور خارجة عنه ولو تعلقت بعناصر أخرى من النزاع(م.ش. قرار رقم ٥٢٦ تاريخ ١٩٦٣/٣/١٩ يوسف الزين/الدولة، م.إ. ١٩٦٣، ص ١٥٩)، كما ليس لمجلس الشورى وهو في صدد تقدير العمل الاداري المعروف عليه أن يتطرق إلى الدفع وأسباب الدفاع الخارجة عن نطاق صلاحيته والتي يعود الفصل فيها إلى القضاء

العدلي لعلاقتها الوثقى بموضوع النزاع(م.ش. قرار رقم ٥٢٦، تاريخ ١٩/٣/٦٣، يوسف الزين / شركة حصر التبغ والتبناك والدولة، المجموعة الإدارية ٦٣، ص ١٥٩).

وعليه، فإن الاختصاص في هذه الحالة ينعقد للقضاء الإداري وحده ليقوم بتحديد مدلول الأعمال الإدارية وبيان آثارها، فضلاً عن تقدير صحتها، أي مدى اتفاقها مع أحكام القانون، دون أن يتجاوز ذلك إلى إصدار حكم بإبطالها، هذا مع العلم بأن قرار القضاء الإداري الصادر بالتفسير أو تقدير شرعية العمل يُعتبر ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أُعطيَ الرأي من أجلها(م.ش. قرار رقم ١٣٦، تاريخ ٩٧/١٢/٤، عمر عبدالله/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩، ص ١٨٥)، لذا في مراجعة تقدير مدى تجاوز سلطة الوصاية لصلاحياتها في حلولها محل مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت وتنازلها عن الاسهم العائدة ملكيتها لتلك المصلحة لصالح المدعى عليها شركة سوليدير وذلك بموجب عقد المقايضة حيث كانت المستدعية تشغل بالإيجار عدة اقسام من العقار رقم ٤٩ المرفأ(أ) الكائن في الوسط التجاري لمدينة بيروت، قضى مجلس شوري الدولة ان مصلحة مياه بيروت هي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري. ويعني الاستقلال المالي ان لهذه المصلحة ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة، فالاموال التي تؤول اليها أو التي تكتسبها تؤلف ذمتها المالية أو ممتلكاتها الخاصة، ولديها بالتالي موازنة مستقلة عن موازنة الدولة. اما الاستقلال الإداري فهو يعني استقلال اجهزتها وانفصالها عن اجهزة الدولة وخضوع هذه الاجهزة إلى الانظمة والقواعد القانونية الخاصة بها. وأن خضوع المؤسسة العامة لسلطة الوصاية لا يعني ان تحل هذه السلطة محلها في اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحيات سلطتها التقريرية والتنفيذية(م.ش.د.ل. قرار رقم ٢٦٩ تاريخ ١٥/٢/٢٠٠١، السفير جوزف دوناتو/ الدولة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٤، العدد ١٦، المجلد الاول، ص ٣٨١). ولا يمكن لا لمجلس الوزراء ولا لوزارة المالية ولا لاي سلطة رقابة أخرى ان تحل نفسها محل مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت وتتخذ القرارات المتعلقة بشؤون هذه المصلحة، باعتبار ان هذه الاخيرة هي جهاز مستقل عن اجهزة الدولة وان صلاحيات سلطات الرقابة عليها محددة حصراً في القانون، وان حق التنازل عن ملكية الاسهم العائدة لمصلحة مياه بيروت يعود حصراً لمجلس ادارة هذه المصلحة(التي حلت محلها مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان)، مما يقتضي إصدار قرار من قبل مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت بالموافقة على تنازلها عن الاسهم المقررة لها بموجب قرار لجنة التخمين لصالح شركة سوليدير على ان يخضع قرار مجلس الإدارة هذا لموافقة مجلس الوزراء وفق نص المادة ٨ من المرسوم رقم ١٩٥٦/١٣٥٨٣. وبما انه وبنتيجة ما ورد من تعليق في سياق التقرير، فان سلطة الوصاية بمختلف مراجعها قد تجاوزت صلاحياتها في حلولها محل مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت في تنازلها عن الاسهم العائدة لملكيتها وذلك بموجب عقد المقايضة، مما يقتضي اعتبار عمل سلطة الوصاية غير قانوني وغير

شرعي(م.ش). قرار رقم ٢٠٠٩/٢٠٠-٢٠١٠ تاريخ ١٦/١٢/٢٠٠٩ مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان/ الشركة اللبنانية لتطوير وإعادة اعمار وسط مدينة بيروت ش.م.ل.(شركة سوليدير)).

مراجعة الإبطال	مراجعة القضاء الشامل	مراجعة التفسير وتقدير المشروعية
مراجعة الإبطال هي مراجعة موضوعية تقتصر رقابة القاضي على إبطال القرار التنظيمي أو الفردي	للقاضي سلطة شاملة لا تتوقف على حد إبطال عمل الإدارة المخالف للقانون بل تتعدى ذلك لحسم كافة عناصر النزاع بتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي.	مراجعة التفسير وتقدير المشروعية وبمقتضاها يتولى مجلس شورى الدولة البت بطلبات التفسير أو تقدير صحة الاعمال الادارية التي تثار بشأنها منازعة أمام المحاكم العدلية.

مراجعة الإبطال	مراجعة القضاء الشامل
إبطال عمل إداري منفرد الطرف نظراً لعدم مشروعيته تتعلق بالانتظام العام تتصف بالطابع الموضوعي تُرْفَع ضد العمل وليس ضد الشخص، مراجعة شبه مجانية عندما فرض على تقديمها رسماً مقطوعاً لا رسماً نسبياً،	مراجعة القضاء الشامل يطالب المدعي بحق شخصي دعوى شخصية لا موضوعية فهي تسمح للقاضي الإداري ليس فقط بإبطال العمل الإداري المطعون فيه، وإنما أيضاً باستبداله عند الاقتضاء بعمل آخر

■ المطب الرابع: قضاء العجلة الإدارية

إن قضاء العجلة في إطار المنازعات الإدارية لا يشكل قضاءً مستقلاً، بل هو مجرد تقسيم إجرائي يُقصد منه معالجة الطلبات المستعجلة التي لا تحتمل التأخير.

في عام ٢٠٠٠ صدر القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ الذي وسّع من صلاحيات قاضي العجلة الإداري، حيث نصّت المادة ٦٦ الجديدة على ما يأتي:

- أولاً: لرئيس مجلس شورى الدولة او لرئيس المحكمة الادارية او من ينتدبه من القضاة ان يعين بناء على طلب صاحب العلاقة وخلال اسبوع من ورود الطلب خبيراً يكلف بمعاينة الوقائع التي من شأنها ان تسبب مراجعة لدى المحاكم الادارية او مجلس شورى الدولة.

يبلغ القرار الى من يحتمل ان يدعى بوجهه ويدعى لحضور الكشف.
يعتبر كل تقرير وضعه خبير معين خلافا لاحكام الفقرة الاولى من هذه المادة باطلا ولا يقبل لدى القضاء الاداري ولا يمكن الاعتداد به.

يحدد رئيس مجلس الشورى او رئيس المحكمة او القاضي المنتدب من قبله اتعاب الخبير.
يحق للفرقاء وللخبير الاعتراض على قرار تحديد الاتعاب امام الغرفة التي يراسها القاضي الذي اتخذ القرار خلال مهلة اسبوع من تاريخ التبليغ تحت طائلة رده شكلا. ويكون القرار الصادر مبرما وناظدا على اصله.

- ثانياً: لرئيس مجلس شورى الدولة او لرئيس المحكمة الادارية او للقاضي المنتدب من قبلهما قبل تقديم اية مراجعة، ان يتخذ في حالة العجلة وبناء على طلب صاحب العلاقة خلال اسبوع على الاكثر من ورود الطلب، جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الاضرار وذلك من دون التعرض لاصل الحق وله ان يقرر تقديم كفالة.

لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ تدابير او اجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل اداري او بعضه، وله ان يحكم بغرامة على الخصم الذي يمتنع عن تنفيذ قراره المشار اليه في الفقرة السابقة.

ثالثاً: لرئيس مجلس شورى الدولة او لرئيس المحكمة الادارية او للقاضي المنتدب من قبلهما دون التعرض لاصل الحق بناء على طلب صاحب العلاقة الذي قدم دعوى في الاساس ان يلزم خصمه بان يدفع له سلفة عن قيمة المبلغ المطالب به عندما تكون مراجعته مرتكزة على اسباب جدية وهامة لقاء تقديم كفالة مصرفية من مصرف معتمد من قبل البنك المركزي تضمن تنفيذ الحكم عليه باعادة السلفة مع التعويض الذي يراه المجلس من جراء استيفائه السلفة مقدما.

- يمنح الخصوم من تاريخ تبليغ الطلب مهلة تتراوح بين اربع وعشرين ساعة واسبوع للجواب على طلب صاحب العلاقة المشار اليه في البندين الثاني والثالث المذكورين اعلاه.

- رابعاً: يجوز الاعتراض امام الغرفة المختصة او المحكمة على قرار العجلة المتخذ وفقاً للبندين الثاني والثالث خلال مهلة ثمانية ايام من تاريخ التبليغ.

يفصل الاعتراض في غرفة المذاكرة بقرار على حدة خلال اسبوع من دون اتباع اية اصول اخرى ويشترك المقرر في الحكم.

لا تتمتع قرارات العجلة المتخذة وفقاً للفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة بقوة القضية المحكمة ويمكن تعديلها او الرجوع عنها بناء على طلب احد الفرقاء اذا طرأت ظروف جديدة تبرر ذلك.

- خامساً: يمكن مراجعة رئيس المحكمة الادارية او من ينتدبه في حال الاخلال بموجبات الاعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلقة بادارة المرفق العام بموجبات.

ان الاشخاص المؤهلين للدعاء هم ذوو المصلحة لابرام العقد والذين يمكن ان يتضرروا من هذا الاخلال، وكذلك ممثل الدولة في الادارة المعنية حيث ابرام العقد او يجب ان يبرم من قبل بلدية او مؤسسة عامة.

يمكن مراجعة رئيس المحكمة الادارية قبل ابرام العقد وله ان يامر المخل بالنتيجه بموجباته وان يعلق توقيع العقد او تنفيذ كل قرار متعلق به ويمكنه ايضا ابطال هذه القرارات ومحو البنود المعدة لكي تدرج في العقد والتي تخالف الموجبات المذكورة. ينظر رئيس المحكمة الادارية او من ينتدبه وفقا للاصول المستعجلة.

يمنح الخصوم من تاريخ تبلغ الطلب مهلة تتراوح بين اربع وعشرين ساعة واسبوع للجواب على طلب صاحب العلاقة.

يقبل قرار رئيس المحكمة الادارية او من ينتدبه الاستئناف امام مجلس شورى الدولة خلال مهلة اسبوع من تاريخ التبليغ وينظر مجلس شورى الدولة بالاستئناف بالطريقة عينها.

استناداً إلى هذا النص، نستعرض أنواع مراجعات العجلة الإدارية، والأصول المتبعة للبت في المراجعة وإصدار الحكم.

- الفقرة الأولى: أنواع مراجعات العجلة الإدارية

أوجدت المادة ٦٦ من نظام مجلس شورى أربعة أنواع من مراجعات العجلة الإدارية نستعرضها هي: تعيين خبير لإثبات الوقائع، العجلة لحفظ الحقوق ومنع الضرر، العجلة لتسديد سلفة مؤقتة، العجلة في المرحلة السابقة للتقاعد.

♦ أولاً: العجلة - الخبرة

الخبرة في حالة العجلة هي إحدى وسائل الإثبات التي ترمي إلى حفظ الأدلة التي تستخدم عند التقدم بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة، إن هذه الوسيلة في الإثبات هي وسيلة احتياطية أقرها المشرع لمصلحة المستدعي في مواجهة الإدارة، بحيث يعود للقاضي الإداري أن يعين في حالة العجلة وبناء على طلب صاحب العلاقة خبيراً يكلف بمعاينة الوقائع، بحيث تنحصر مهمة الخبير في معاينة الوقائع ووضع

تقرير حولها، وتكون الغاية معاينة جميع الآثار المادية خوفاً من زوالها وتمهيداً لتقديم المراجعة بالاستناد إليها.

وفي المبدأ تتحصر مهمة الخبير في الكشف الحسي عن الوقائع ومعاينة الأضرار المادية، والتثبت من الأمور المتنازع عليها قبل تقديم المراجعة القضائية:
أمثلة:

- تعيين لجنة من الخبراء من أجل الكشف على عقارات تشغلها إحدى الإدارات العامة للتثبت من الأضرار اللاحقة بها وتحويل الغاية المعدة لها وذلك تمهيداً لإقامة الدعوى لدى القضاء الإداري بالمطالبة بالتعويض عن تلك الأضرار الناشئة عن تنفيذ مصلحة عامة.

- تعيين خبير لإثبات وجود تصدع في المبنى، عند صدور قرار إداري بإخلاء مسكن من شاغله بداعي التصدع فيه.

- تعيين خبير لمعاينة البناء موضوع الطلب ووصفه بحالته الحاضرة بتفصيل وبيان التخريبات الواقعة عليه وسببها وتاريخ حصولها وتقدير تكاليف إصلاحها والمدة اللازمة لاجل ذلك".

أما تقرير الخبير غير المعين من قبل القضاء الإداري يعتبر واقعة مادية تضاف إلى مجمل وقائع ملف المراجعة وليس ما يمنع القاضي الإداري من أخذ به عندما تتوافر قي القضية قرائن أخرى تحمل على القول بجدية التقرير.

♦ ثانيًا: العجلة - الحافطة

أجازت الفقرة الثانية من المادة ٦٦ الجديدة من نظام مجلس شورى الدولة: لرئيس مجلس شورى الدولة أو لرئيس المحكمة الإدارية - أو للقاضي المنتدب من قبلها قبل تقديم أية مراجعة، ان يتخذ في حالة العجلة وبناء على طلب صاحب العلاقة خلال اسبوع على الأكثر من ورود الطلب، جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الأضرار وذلك من دون التعرض لأصل الحق وله ان يقرر تقديم كفالة. لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ تدابير أو اجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل اداري أو بعضه، وله ان يحكم بغرامة على الخصم الذي يتمكن عن تنفيذ قراره..".

من خلال هذه المادة فإن الشروط المطلوبة لتدخل قاضي العجلة لاتخاذ تدابير تحفظية هي: تحقق حالة العجلة، عدم التعرض لأصل الحق، عدم اتخاذ تدبير يوقف تنفيذ قرار إداري.

١- أن تتحقق حالة العجلة

تتحقق العجلة: عند حدوث واقعة مادية يتولّد عنها تأثيرات سلبية وضارة إذا لم تتخذ التدابير المناسبة والسريعة لمواجهتها، ويكون من شأن التدابير المستعجلة التي يقررها قاضي العجلة أن تتلافى تقاوم الضرر أو تمادية أو تمنع حدوثه،

يعدّ عنصر العجلة الشرط الوحيد لقبول طلب تدخل قاضي العجلة الإداري الذي يتوجّب عليه أن يتلمّس توافره خصوصاً في حال قيام نزاع بشأنه،

العجلة تقدر بطريقة واقعية بالنظر لميزة وخصوصية كل مراجعة وللظروف التي يثيرها المستدعي ولا يوجد والحال هذه افتراضات تؤلف مبدئياً عجلة.

مثال:

- كف يدّ رئيس مجلس بلدية عن أعمال البلدية لفقدان النصاب القانوني للمجلس البلدي (م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٦٦-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢ غسان يوسف أبو حمدان وآخرون/الدولة اللبنانية - وزارة الداخلية والبلديات)

- إلزام الإدارة برفع الردميات (أتربة ونفايات) على أرض العقار رقم ١٧٩٤/ذوق مصبح المخصصة لأنها أدت إلى تجمع مياه الأمطار والمياه الآسنة وتكوينها بحيرة أمام بناء المستدعية وتسرب المياه الى داخل المستودع الكائن في أسفل البناء وبين أعمدته، ما يشكل خطراً على الصحة العامة وسلامة السكان (م.ش. رقم المراجعة: ٢٠١٥/٩٢-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٨/٣ ورده بسترس/ بلدية ذوق مصبح).

- إلزام المستدعي ضدها باعادة بناء الحائط المنهار وذلك على اساس العلو الذي كان عليه قبل انهياره ووفقاً للمواصفات الفنية المحددة في تقرير الخبير.

٢- أن لا يؤدي التدبير المتخذ إلى التعرض لأصل الحق

من شروط قبول دعوى العجلة، ألا يكون من شأن التدابير المطلوب إتخاذها التعرض لأصل الحق أي لأساس النزاع أي بمعنى آخر لا يجوز لقاضي العجلة الفصل بمسائل قانونية هي من اختصاص قاضي الأساس تكون موضوع نزاع جدي أي التي يجري مناقشتها خلال المحاكمة في أساس النزاع بحيث يقع على عاتق القاضي أن يعلن عدم اختصاصه في كل مرة يُطلب منه اتخاذ إجراء يقتضي لتقديره الفصل في أساس النزاع:

مثال:

- ردّ قاضي العجلة طلب اتخاذ تدبير مستعجل يرمي إلى إلزام محافظ مدينة بيروت السماح برفع أعلام الدول الأجنبية في معرض متابعة مباريات كأس العالم (قاضي العجلة الإداري قرار رقم ١٠١٤/٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٢١/٦/٢٠١٨ فائق حنبلي/بلدية بيروت).

- ردّ لعدم الاختصاص طلب اتخاذ تدبير مستعجل بازالة تصويته، إذ يمكن للمستدعي الطعن بشرعية الايصال عن طريق الابطال لتجاوز حد السلطة بموجب مراجعة مستقلة ووفقاً للاصول (م.ش. قرار رقم ٢٩ تاريخ ١١/١٠/٢٠٠٧ جرجس أبو نادر/ بلدية الجديدة البوشرية السد).

٣- أن لا تؤدي التدابير المتخذة إلى وقف تنفيذ قرار إداري

حظر المشتري على قاضي العجلة وبنص صريح أن يتخذ قرارات مستعجلة ينجم عنها وقف تنفيذ عمل إداري أو منعه، حيث نصّت الفقرة الأخيرة من البند ثانياً من المادة ٦٦: "لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ تدابير أو اجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل اداري او بعضه..."،
مثال:

- ردّ طلب وقف اعمال البناء لأنه يؤدي بصورة غير مباشرة الى وقف تنفيذ هذه الرخصة،
- لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ قرار بإلزام الجامعة اللبنانية بوقف تنفيذ قرار حرمان المستدعي من التسجيل، لأن ذلك يتنافى مع صلاحياته المحددة في المادة ٦٦ من نظام مجلس الشورى (م.ش. قرار رقم ٤٠٢ تاريخ ١٨/٢/٢٠٠٤ روكز مهنا/ الجامعة اللبنانية)،

- ردّ المراجعة المقدمة من الاتحاد اللبناني للقوة والتربية البدنية الذي يطلب بموجب وقف تنفيذ قرار قرار وزير الشباب والرياضة الذي يجيز لشركة الموسوي تنظيم مهرجان رياضي في لعبة كمال الأجسام، لأن وقف تنفيذ القرار الإداري يتنافى وصلاحيات قاضي العجلة الإداري (قاضي العجلة قرار ٥٦٧/٢٠١٨-٢٠١٩ تاريخ ٤/٤/٢٠١٩ الاتحاد اللبناني للقوة والتربية البدنية/الدولة)،

بمراجعة سُجلت بالرقم ١٨٠/٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٤/٥/٢٠٢١ طلبت بموجبها إصدار القرار على الاصل بوقف سريان وتنفيذ القرار رقم ١١٠/م/٢٠٢١ تاريخ ١٥/٤/٢٠٢١ الصادر عن وزير التربية والتعليم العالي باعتماد التعليم المدمج.

وأدليا بأنهما تقدّما بالمراجعة لأن لديهما أطفال في المدارس، وإن وزير التربية والتعليم العالي أسند قراره الى تقارير حول إمكانية التعليم المدمج لا تراعي المستجدات في تحور سلالات جديدة من فيروس كورونا لا سيما السلالة الهندية الجديدة في ظل وجود عمال من جنوب آسيا في المدارس، وعدم إتخاذ المستدعي بوجهها ما يؤمن عدم إنتشار هذه السلالة الجديدة. وإن المستدعي بوجهها تخاطر حين تقبل بموت أو

مرض أطفال، لا سيما أن تحور الفيروس لم يعد يقف أمامه عمر الضحية، وذلك قد يؤدي الى إبادة جماعية إحصائية بحق أطفال لبنان. وأنه يعود لقاضي العجلة إتخاذ تدابير بوقف القرار الاداري لحين ثبوت عدم وجود مخاطر في تنفيذه على حياة الاطفال،
وبما أنه يتبين من النص المذكور أن التدابير والاجراءات الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي يمكن لقاضي العجلة إتخاذها من أجل حفظ الحقوق ومنع الاضرار لا يجب أن تؤدي الى وقف تنفيذ عمل إداري.

وبما أنه يتبين مما تقدم أن الاستجابة لطلب الجهة المستدعية **بوقف سريان وتنفيذ** قرار وزير التربية والتعليم العالي رقم ١١٠/م/٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٤/١٥ تتخطى مجرد الاجراءات المؤقتة والاحتياطية، وتشكل مخالفة لأحكام المادة ٦٦ - ثانيًا المذكورة أعلاه.

وبما أنه، فضلاً عن ذلك، للجهة المستدعية الحق بإقامة دعوى إبطال، عملاً بأحكام المادة ١٠٥ وما يليها من نظام مجلس شوري الدولة، وطلب وقف تنفيذ القرار الاداري المشكو منه، عملاً بأحكام المادة ٧٧ من نظام هذا المجلس، وذلك للوصول الى النتائج عينها موضوع الطلب الحاضر.
١- م.ش. قرار رقم: ٥٢٥ / ٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ: ٢٧/٥/٢٠٢١ المحامي جهاد ذبيان/ الدولة - وزير التربية والتعليم العالي

♦ ثالثاً: السلفة المعجلة

السلفة المعجلة، أو طلب سلفة على الحساب من المبالغ المتنازع فيها لدى محكمة الموضوع، هي الطلب الذي يتقدم به المستدعي من قاضي العجلة الإدارية طالباً منحه مبلغاً من المال كسلفة على حساب التعويض الذي يطالب به أمام الغرفة القضائية المختصة،

تعدّ صلاحية قاضي العجلة الإداري بمنح سلفة معجلة على حساب الدين من الإصلاحات التي أدخلها القانون ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١، حيث أدخلت بموجب هذا القانون إلى المادة ٦٦ من نظام مجلس شوري الدولة الفقرة الآتية: " لرئيس مجلس شوري الدولة او لرئيس المحكمة الادارية او للقاضي المنتدب من قبلهما دون التعرض لاصل الحق بناء على طلب صاحب العلاقة الذي قدم دعوى في الاساس ان يلزم خصمه بان يدفع له سلفة عن قيمة المبلغ المطالب به عندما تكون مراجعته مرتكزة على اسباب جدية وهامة لقاء تقديم كفالة مصرفية من مصرف معتمد من قبل البنك المركزي تضمن تنفيذ الحكم عليه باعادة السلفة مع التعويض الذي يراه المجلس من جراء استيفائه السلفة مقدماً".

لا يوجد أحكام قضائية تطبيقية لهذه الفقرة حتى تاريخه، ولكن واستناداً إلى المادة ٦٦ المذكورة، فإن قاضي العجلة الإدارية يمكنه تقرير منح سلفة وقتية إذا كان هناك نزاع عالق أمام مجلس شورى الدولة وأن تكون المراجعة مبنية على أسبابٍ جدية ولقاء تقديم كفالة مصرفية.

١- أن يكون هناك نزاع عالق أمام مجلس شورى الدولة

حصر المشتري صلاحية منح السلفة المعجلة بقاضي العجلة الإداري، بحيث منع على مجلس شورى الدولة أو المحكمة الإدارية أن تقرر منح هذه السلفة. ويعتبر هذا الاختصاص اختصاصاً نوعياً متعلقاً بالنظام العام، ويستفاد هذا المنع من خلال اشتراط أن يسبق طلب السلفة الوقتية أن يكون طالب السلفة قد سبق له أن تقدّم بمراجعة أمام الغرفة المختصة في مجلس شورى الدولة للمطالبة بالتعويضات والحقوق التي يعتقد أنها مترتبة لصالحه في ذمة الإدارة العامة.

ويشترط أن تكون هذه المراجعة هي مراجعة تعويض وليس مراجعة إبطال، أي يرمي المستدعي من خلالها إلى طلب تعويض مالي ومجالها الأساسي مراجعات المسؤولية الإدارية والعقدية، ويقدم طلب السلفة المعجلة بخلاف فترة المحاكمة، أما بعد صدور الحكم في أساس الدعوى فلا يكون طلب السلفة المعجلة مقبولاً.

٢- أن تكون المراجعة مبنية على أسبابٍ جدية وهامة

تختلف شروط قبول طلب منح سلفة معجلة في أصول المحاكمات المدنية عن تلك المعتمدة في التنازع الإداري، ففي إطار أصول المحاكمات المدنية فإن الشرط الوحيد، المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ٥٧٩ أصول مدنية أن يكون دينه غير قابل لنزاع جدي.

أما في إطار التنازع الإداري فإن المشتري اكتفى بأن تكون المراجعة مبنية على أسبابٍ جدية، وهي الأسباب التي بنيت عليها المراجعة القضائية أمام محكمة الأساس (مجلس شورى الدولة) ويرجح معها بحسب الظاهر الحال إبطال القرار المطعون فيه والحكم لصالح المستدعي. وعادة يستخدم المستدعي أسباباً عديدة لإبطال القرار المطعون فيه أو للحكم له بالتعويض، منها ما يتضمن مغالاة واستعراض لنقاط قانونية غير منطقية ولا مدعمة بالحجج والمستندات والأدلة، ومنها الأسباب الظاهر منها قوتها إن لناحية صحة السند القانوني أو صحة الواقعة المطروحة والمدعمة بالأدلة والبراهين الكافية.

فالجديّة تعني ترجح بطلان القرار المطعون فيه بظاهر الحال وبغير تعمق في بحث موضوع الإبطال"، وإذا لم تتوافر الجديّة بالمعنى المتقدم لأسباب الطعن يكون طلب السلفة المعجّلة فاقداً لأساسه القانوني ومستوجب الرد.

وهذه الجديّة يجب أن تستخلص من ظاهر الأوراق والنصوص والوقائع أي دون البحث في أصل الحق، الذي يعدّ القيد المفروض على قاضي العجلة الإداري الذي يمنع عليه التصدي لأصل الحق.

٣- إيداع كفالة مصرفية

فرضت المادة ٦٦ من نظام مجلس شوري الدولة على طالب السلفة المعجّلة أن يتعهد بتقديم كفالة مصرفية من مصرف معتمد من قبل البنك المركزي تضمن تنفيذ الحكم عليه بإعادة السلفة مع التعويض الذي يراه المجلس من جراء استيفائه السلفة مقدماً".

الكفالة هي شرط جوهرى لقبول طلب السلفة المعجّلة بخلاف النص الوارد في القانون الفرنسي الذي ترك لقاضي العجلة الإدارية سلطة استثنائية في تقرير منح السلفة بناءً على كفالة مصرفية أو بدون كفالة.

إن الحكم بالسلفة الوقتية، عادة ما يكون في القضاء الإداري لغير مصلحة السلطة العامة بمن يمثلها من وزارات، بلديات أو مؤسسات عامة. من هذا المنطلق، وحرصاً على مصلحة الخزينة العامة حول المشرع القاضي الإداري سلطة في تقرير السلفة و تقديرها وفق ما تفرضه عليه رؤيته الخاصة للوقائع دون المساس بحقوق أي من المتخاصمين، وهو أيضاً ليس مقيداً حين يقرر منح السلفة المعجّلة بالمبالغ المطلوبة من قبل المستدعي، فله سلطة في تقدير قيمة السلفة التي يقررها بما لا يتعدى قيمة التعويض المطالب به أمام محكمة الأساس.

• رابعاً: العجلة السابقة للتعاقد

نصّ البند خامسا من المادة ٦٦ من نظام مجلس شوري الدولة على أنه يمكن مراجعة رئيس المحكمة الادارية او من ينتدبه في حال الاخلال بموجبات الاعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلقة بإدارة المرفق العام.

ان الاشخاص المؤهلين للدعاء هم ذوو المصلحة لابرام العقد والذين يمكن ان يتضرروا من هذا الاخلال، وكذلك ممثل الدولة في الادارة المعنية حيث ابرام العقد او يجب ان يبرم من قبل بلدية او مؤسسة عامة.

يمكن مراجعة رئيس المحكمة الادارية قبل ابرام العقد وله ان يامر المخل بالتقيد بموجباته وان يعلق توقيع العقد او تنفيذ كل قرار متعلق به ويمكنه ايضا ابطال هذه القرارات ومحو البنود المعدة لكي تدرج في العقد والتي تخالف الموجبات المذكورة. ينظر رئيس المحكمة الادارية او من ينتدبه وفقا للاصول المستعجلة.

لقد تضمن هذا البند كافة الأسباب الموضوعية لإقامة دعوى العجلة أمام القاضي الإداري في مرحلة ما قبل إبرام العقد، وحصراً بالإخلال بالمنافسة والعينية، وهذا ما يتماشى مع طبيعة هذه المراجعة الوقائية، منعاً لضرر يصبح إصلاحه إما مكلفاً وإما غير ذي فائدة بعد إبرام العقد.

١- حالات مراجعة قاضي العجلة في مرحلة ما قبل التعاقد

أجاز المشتري مراجعة قاضي العجلة في حال الإخلال بموجبات الإعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلقة بإدارة المرفق العام.

فالصفقات العمومية أو ما يسمى اليوم بالشراء العام هي وسيلة لتأمين إحتياجات الإدارات العامة من اللوازم والأشغال والخدمات،

أما إدارة المرافق العامة فتتم بالاستناد إلى تفويض تشريعي أو المبادئ العامة الناظمة للعقود الإدارية والمرافق العامة، ما يستدعي البحث في حالات الإخلال المذكورة والمتمثلة بمخالفة موجب الإعلان، وموجب المنافسة.

أ- الإخلال بواجب الإعلان

يعدّ الإعلان شرطاً جوهرياً لصحة الصفقة العامة التي تطرح بواسطة المناقصة، بحيث يهدف هذا الإعلان إلى إيصال الخبر إلى أكبر عدد من المتنافسين ما يعزز المنافسة ويسهم في استجلاب أفضل العروض لمصلحة الإدارة. فلا يمكن وصف المناقصة بالعمومية دون فتح باب الاشتراك أمام العموم. وتتوقف كافة مبادئ المناقصة الأخرى على احترام موجب الإعلان.

والإعلان يقتضي لصحته أن يكون مطروحاً في الموقع المناسب، فالمناقصة المحلية مثلاً يتم الاعلان عنها في مستوى محلي (وفي الأماكن التي يفترض أن يطلع عليها المهتمون بهذا النوع المناقصات، والمناقصة على مستوى الوزارات يفترض أن يعلن عنها على مستوى الوطن وليس في نشرة محلية.

ب- الإخلال بموجب ضمان المنافسة

تعني المنافسة توفير المزاحمة بين المشتركين بالمناقصة حتى تتمكن الإدارة من الحصول على أفضل الأسعار، بحيث تلتزم الإدارة بالتقيد بمبادئ الشفافية التي من بينها مبدأ المساواة الذي يستبعد أي تفضيل أو تمييز في إطار عقد الصفقات العمومية، ويحصل إخلال بهذا الموجب:

- رفض قبول ترشيح الشركة المستدعية في المناقصة العالمية لإدارة شبكتي الهاتف الخليوي في لبنان المنوي إجراؤها.

- وضع شروط أدت إلى اقضاء فئات بعينها من الشركات.

- وضع شروط أدت إلى جواز قبول عارض واحد.

- وضع شروط جديدة لصالح شركات عارضة أخرى وتفضيل هؤلاء الآخرين، الأمر الذي يشكل إخلالاً لموجبات علانية الصفقة والمنافسة.

- تمديد مهلة تقديم عروض جديدة لإحدى الشركتين اللتين جرى تأهيلهما دون الأخرى.

• المبحث الثاني: الأصول الإجرائية في مراجعة قضاء العجلة الإدارية

أقرّ المشتري أصولاً شكلياً خاصة مغايرة للأصول المعتمدة في المنازعات الإدارية العادية، وهي متصلة بالاختصاص، والمراجعة الموازية، والقرار المسبق، والصفة.

- الفقرة الأولى: اختصاص قاضي العجلة الإداري مرتبط بكون النزاع من صلاحية القضاء الإداري

لكي تكون المراجعة أمام قاضي العجلة مقبولة لا يكفي أن تكون متصلة بأحد الاختصاصات الأربعة لقاضي العجلة المذكورة في المبحث السابق، بل يجب أن يكون النزاع في الأساس يدخل في صلاحية القضاء الإداري، ذلك أن من شروط قبول دعوى العجلة أمام القاضي الإداري، أن يكون موضوع الطلب المقدم في إطار العجلة يتعلق بنزاع داخل أصلاً ضمن اختصاص المحاكم الإدارية.

فإذا كان النزاع لا يمكن ربطه بصورة واضحة وساطعة بنزاع يدخل في صلاحية القضاء الإداري، فعلى قاضي العجلة في هذه الحالة إعلان عدم اختصاصه:

- النزاع بين فردين مؤجر ومستأجر ويتعلق بضمان الانتفاع بالمأجور وبحرية ممارسة مهنة حدادة سيارات داخل هذا المأجور، فلا يدخل ضمن صلاحية قاضي العجلة الزام البلدية ضمن إطار هذه المراجعة بإزالة التصويينة المشكو منها، وبخاصة وأن دور البلدية المستدعى ضدها اقتصر على اعطاء المالك ايضاً بالتصريح ببناء تصويينة في ملكه مع حفظ حقوق الغير وقد قام هذا الأخير بتشييد هذه التصويينة.

- وفي المراجعة المقدمة من الوزير السابق شربل نحاس والنائب السابق نجاح واكيم ود. غادة اليافي أمام قاضي العجلة الإداري بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٤ وترمي هذه المراجعة إلى إعادة الانتظام العام وصون حقوق الخزينة العامة وطلبوا اتخاذ اجراء تدييري ضروري وموقت بتعيين هيئة اشراف على الاموال العامة، أصدر قاضي العجلة الإداري قراراً برد المراجعة لعدم الصلاحية معللاً أنه عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها الذي يقوم عليه النظام الدستوري اللبناني وفقاً لمقدمة الدستور، إن كل من السلطات التشريعية والإجرائية والقضائية هي مستقلة عن بعضها البعض، تتعاون وتتوازن، ولا رقابة لسلطة على أخرى إلا في حدود ما يسمح به الدستور والقانون(م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/١٠٦-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٣٠ غادة اليافي وآخرون/ الدولة- رئاسة مجلس الوزراء ووزارة المالية).

- إن قضاء العجلة الإداري يفقد اختصاصه عند توقيع العقد، إذ بعد توقيع العقد لا يمكن اللجوء الى هذا القضاء، ولا يعود لهذا القضاء ان يحكم حتى في القضايا المعروضة أمامه، فإذا تم توقيع العقد،

ولم يكن قضاء العجلة قد بت في مراجعة عالقة أمامه، تصبح هذه الأخيرة بدون موضوع وعلى هذا القضاء اعلان عدم اختصاصه، فمع ثبوت توقيع العقد وإبرامه نهائياً خلال المحاكمة أمام قاضي العجلة، أي بين تاريخ تقديم المراجعة وصدور قرار القاضي، فإن طلب العجلة يفقد موضوعه ويفقد معه قاضي العجلة صلاحياته ما قبل التعاقد فيما يتعلق بإلزام الإدارة بالتقيد بموجبات الإعلان وتوفير المنافسة وتعليق توقيع العقد أو تنفيذ كل قرار متعلق به ويتوجب عليه ردّ المراجعة وإصدار قراره بحفظها بنتيجة ذلك (قاضي العجلة قرار ٢٠١٥/٩٦٣-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/٨/١٦ مجموعة شركات (Contrôle Technique Automobile Hallinvest) فال وشركة توما للهندسة والأبحاث ش.م.م. ومؤسسة سوبال الهندسية الممثلة بشركة فال السعودية المحدودة - فرع لبنان/ الدولة اللبنانية - رئاسة مجلس الوزراء - التقنيش المركزي - إدارة المناقصات ووزارة الداخلية والبلديات - هيئة إدارة السير والآليات والمركبات. صدّق هذا الحكم استثناءً بموجب القرار ٢٠١٥/١٠٠١-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/٩/١٤.

- الفقرة الثانية: الاعفاء من موجب استصدار قرار إداري

إن المراجعة أمام قضاء العجلة الإدارية معفاة من الشرط المقرر في المادتين ٦٧ و ١٠٥ من نظام مجلس شوري الدولة وهو شرط أن تكون المراجعة مسبقة بقرار إداري صريح أو ضمني، إلا أنه وخلافاً لهذه الأصول العادية، فإن مراجعات العجلة معفاة من هذا الشرط حتى وإن لم تتضمن المادة ٦٦ من نظام مجلس شوري الدولة نصاً حول الاعفاء من شرط القرار الإداري المسبق ولكن هذا الاعفاء يستقى من النص العام الوارد في نظام مجلس شوري الدولة (المادة ١٠٣) التي تنص على أنه: "عند تطبيق الأصول الموجزة، يجوز للأفراد أن يقدموا دعواهم بدون قرار مسبق من السلطة الإدارية، ويعفى استدعاؤهم من تعيين محام".

- الفقرة الثالثة: الصفة والمصلحة

إن التقدم بمراجعة أمام قاضي العجلة لاتخاذ أي تدبير مستعجل يخضع للقواعد العامة المتعلقة بالمصلحة المقررة في المادة ١٠٦ من نظام مجلس شوري الدولة. إلا أنه في إطار قضاء العجلة فإن المصلحة هي احتمالية، لأن الغاية منها تلافي ضرر محتمل الوقوع، فهي مراجعة استباقية لمنع حصول الضرر.

لذا في المراجعة المقدمة من المحامية فداء عبد الفتاح بوجه وزارة الثقافة والتي ترمي من خلالها الطلب من قاضي العجلة تمديد وقف اعمال الحفر القائمة على العقار رقم ٧٤٠/ الباشورة ووقف أعمال

تفكيك السور الروماني المكتشفة أجزاء منه في هذا العقار. وأنها تقدمت بمراجعتها بصفتها مواطنة من حقها حماية الآثار التي تشكل أملاكاً عامة لوضع حدٍ للاستهتار بها. إلا أن قاضي العجلة قد ردّ المراجعة لعدم توفر المصلحة والصفة، إذ أن مصلحة المستدعية كمواطنة لبنانية لا توليها حق مراجعة قاضي العجلة الإداري (قاضي العجلة، قرار رقم ٢٠١٨/١٦-٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٨/١٠/٨ فداء عبد الفتاح/ الدولة وزارة الثقافة).

وبخصوص العجلة السابقة للتعاقد، حدد المشتري من له الصفة والمصلحة للتقدم بالمراجعة عندما نصّ على في البند الخامس من المادة ٦٦ من نظام مجلس شوري الدولة ما يلي: "إن الأشخاص المؤهلين للإدعاء هم ذوو المصلحة لإبرام العقد، والذين يمكن أن يتضرروا من هذا الإخلال، وكذلك ممثل الدولة في الإدارة المعنية حيث إبرام العقد أو يجب أن يبرم من قبل بلدية أو مؤسسة عامة"

إن المشتري أغفل تحديد من هو صاحب المصلحة في إبرام العقد، مكتفياً بالقول بأنه المتضرر من هذا الإخلال، وهذه يعني أن العارضين المشاركين في الصفقة التنافسية يملكون الصفة لأن لهم مصلحة أكيدة في إبرام العقد، وبالتالي من السهل أن يثبتوا الضرر اللاحق بهم، كما أن العارضين المحتملين أي الذين كان يمكن أن يشاركوا بهذه الصفقة التنافسية لولا الإخلال بموجبات العلنية والمنافسة هم أيضاً أصحاب مصلحة

وبالإضافة إلى الفئة المذكورة أعلاه، فإن القانون منح الصفة للإدعاء لأشخاص محددين بحكم القانون صراحةً، وبحكم وظائفهم، وهؤلاء الموظفين هم ممثلو الإدارة العامة المختصة بإبرام العقد، وكذلك ممثلو الدولة لدى المؤسسات العامة والبلديات، أي مفوضي الحكومة أو المراقبين الماليين لدى المؤسسات العامة والمراقبين لدى البلديات.

والسؤال، هل يتقدم ممثل الدولة أو الإدارة العامة بمراجعتها بواسطة هيئة القضايا في وزارة العدل، أم يمكنه التقدم بالمراجعة مباشرة أمام قاضي العجلة بذاته؟.

إن طبيعة هذه المراجعة التي لا تحتل التأجيل لأخذ موافقة هيئة القضايا، لهذا فإن المفترض أنه عندما منح القانون الصفة لأشخاص محددين بمراجعة قاضي العجلة، فإن من المناسب أن يكون لهم ممارسة هذا الحق بأنفسهم لا عبر جهات رسمية أخرى.

• المبحث الثالث: معايير اختصاص مجلس شورى الدولة

إن مبدأ اختصاص المحاكم الإدارية في جميع المنازعات ذات الطابع الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ليس مبدأ مطلقاً، فالرقابة على العمل الإداري، لا تتحصر بهذه المحاكم الإدارية وحدها، بل يتم في الواقع تقاسم هذه الرقابة بين عدة جهات قضائية،

وفي حالات تكون الأعمال الإدارية غير خاضعة لأي رقابة كالأعمال الحكومية،

وفي حالات خاصة يتقرر بمقتضى النص إخضاع أعمال هيئات إدارية لرقابة القضاء العدلي، مثل قرارات المتعلقة بالأحوال الشخصية وقرارات أمين السجل العقاري، أو يكون العمل الإداري جزءاً من عملية متكاملة تخضع لرقابة المجلس الدستوري، أو يخرج العمل عن اختصاص القضاء الإداري استناداً إلى معايير وضعها الاجتهاد لتحديد المرجع المختص للنظر في المنازعة كالنظر في المنازعات المتعلقة بالملكية العقارية أو التعدي أو المتصلة بعلاقة المؤسسة العامة للاستثمارية بالمنتفعين من خدماتها.

لا شك أن مسألة توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والعدلية هي من أكثر القضايا المثارة أمام القضاء،

بحيث نلاحظ أن مسألة الاختصاص تلتبس على المحامين فيتقدموا بالمراجعة أمام جهة قضائية ظناً منهم بتوفر اختصاصها للنظر في المراجعة ليتبين لهم أن الصلاحية هي لجهة قضائية أخرى،

وحرصاً على وصول المستدعي إلى حقه بالسرعة المطلوبة، فلقد استقرّ اجتهاد مجلس شورى الدولة على اصدار الحكم برد المراجعة دون انتظار استكمال التحقيق أو تبادل اللوائح عندما يظهر للقاضي بشكل ساطع أن المراجعة خارجة عن صلاحيته (م.ش. قرار رقم: ٤٠١-٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/٣/٢١ الجمعية الخيرية الثقافية - مؤسسات الإمام شمس الدين).

وفي مجمل حالات تنازع الاختصاص، نجد أن غالبية هذه الحالات تتصل بتوزيع الاختصاص بين القضائين العدلي والإداري، فكيف تتم عملية توزيع الاختصاصات ومتى يكون القضاء الإداري هو المختص بالنظر في المنازعة العالقة أمامه؟

للإجابة عن هذا السؤال، يقتضي بيان معايير توزيع الاختصاص، ومن ثم التعرف على الجهة القضائية التي يناط بها حسم النزاع على الاختصاص بين جهتي القضاء العدلي والإداري.

■ المطلب الأول: تعدد المعايير في توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري

إن المعيار الأساسي لتعيين اختصاص مجلس شوري الدولة هو معيار السلطة الإدارية، وأحياناً يتدخل المشتري صراحة في تعيين المرجع القضائي المختص للنظر في المنازعة، أو يتولى الاجتهاد حسم الاختصاص القضائي للنظر في المراجعة

- الفقرة الأولى: معيار السلطة العامة الإدارية

السلطة العامة هي الوسيلة القانونية الإلزامية الوحيدة في المجتمع، التي وُجِدَت لصالح ولخدمة هذا المجتمع. وبمقتضاه تمنح الإدارة القدرة على إصدار القرارات والأوامر الملزمة وسلطة تنفيذها وتعتبر في ذاتها مبدأً قانونياً مصدره روح القانون العام ومبادئه التي تختلف عن روح القانون الخاص، بحيث تستخدم الإدارة هذا الامتياز لتحقيق المصالح العامة، ولخدمة المرافق العام ودوام سيرها بانتظام.

وكان القرار الإداري هو أبرز مظهر لسلطان الإدارة، لأنها لن تستطيع ممارسة الوظائف التي وضعها على عاتقها الدستور ومبادئ التنظيم الإداري، إذا لم تكن تحوز لسلطة الأمر، الذي يمنح الإدارة سلطة إصدار القرارات الملزمة وسلطة تنفيذها. ولولا هذه السلطة، لكان على الإدارة أن تفقد الكثير من وقتها، إذا ما أُلْزِمَتْ برفع الأمر إلى القضاء في كل تصرفاتها وطلباتها، مما سيعرقل سير المرافق العامة. فكانت هذه الخشية هي المبرر لمنح الإدارة حق إصدار القرارات الإدارية.

وهذا الاحتكار بممارسة امتيازات السلطة العامة هو حق حصري للإدارة لا يشاركها به أي من الأفراد، بخلاف إدارة المرفق العام، حيث يمكن أن نرى أشخاصاً من القانون الخاص مكلفين بإدارة مرفق عام. وأيضاً فيما خصّ تحقيق النفع العام، فإن كان هدف الإدارة من كل نشاط هو تحقيق النفع العام، فهذا الهدف قد يعمل على تحقيقه أيضاً الأفراد من خلال الجمعيات الأهلية الخاصة

هكذا يتضح لنا أن النفع العام هو فكرة مشتركة وإن المرافق العامة فكرة مشتركة، بينما السلطة العامة هي فكرة خاصة بالإدارة لا يشاطرها الأفراد في ممارستها، وعلى ذلك فإن الفكرة التي تصلح معياراً وأساساً للقانون الإداري إنما تؤسس على فكرة السلطة العامة وترتبط بها. ذلك أن السلطة الإدارية وهي تتصرف، إنما تمارس دائماً سلطة الأمر والجبر.

ولقد تدخل المشتري في تعيين المعيار العام لاختصاص مجلس شوري الدولة حيث نصت المادة ٦٧ من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني المعدل وفقاً للقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١، أنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة

الإدارية.. ف جاء هذا النص واضحاً لجهة بيان فئة الأعمال التي تقبل المراجعة بشأنها أمام مجلس شورى الدولة، حاصرةً الرقابة بالأعمال ذات الصفة الإدارية المحضة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

وهذا المعيار هو ما تبناه القضاء اللبناني في أكثر من قرار عندما اعتبرت محكمة الاستئناف المدنية بأنه يدخل ضمن صلاحية القضاء الإداري العمل الإداري المتخذ ضمن نطاق ممارسة السلطة العامة (م.إ.م. م. قرار رقم ١٤٣ تاريخ ٢٨ كانون الثاني ٢٠٠٣، حمود/حمود والجندي وبلدية بيروت، مجلة العدل ٢٠٠٣/٣ ص ١٤٧). أو ما قضى به مجلس شورى الدولة بأن كما أن اجتهاد مجلس شورى الدولة مستقر على اثبات صلاحيته من خلال معرفة ما إذا كان العمل المطعون فيه صادر عن سلطة إدارية (١)، بل يعبر مجلس شورى الدولة اللبناني صراحة: "بأن هذا المجلس، وعملاً بالمادة ٦٣ الجديدة من نظامه، هو مختص بالنظر في مراجعة إبطال قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة. أما إذا تخلت الإدارة العامة عند ممارسة نشاطاتها عن امتيازات السلطة العامة، وتصرفت وفق قواعد القانون الخاص، فإن هذه النشاطات التي تدور في فلك الإدارة الخاصة، تخضع لاختصاص القاضي العدلي مثلها مثل النشاطات والعقود المشابهة لتلك التي يقوم بها أفراد عاديون، وهي بالتالي لا تخضع لرقابة القاضي الإداري.

- الفقرة الثانية: تعيين القانون للمرجع القضائي المختص

يعود للمشرع أن يخالف قواعد توزيع الاختصاص فيما بين القضاء الإداري والعدلي (١)، ويعود له وحده أن يعيّن حدود الاختصاص فيما بين الجهتين القضائيتين، ويعود له أن يقرر تولية القضاء العدلي صلاحية النظر ببعض المنازعات الإدارية الخاصة.

إلا أن سلطة المشرع في قلب قواعد الاختصاص ليست سلطة مطلقة أيضاً، بل قيدها المجلس الدستوري الفرنسي، بشرط أن يأتي هذا التغيير في الاختصاص لصالح حسن أداء العدالة،

♦ أولاً: الفصل في النزاعات المتعلقة بقرارات صادرة عن أمين السجل العقاري

تدخل قضايا الملكية العقارية في صلب اختصاص القضاء العدلي بصفته حامي الحقوق الفردية والملكية، ويقرّ الاجتهاد الإداري بأن ما يتعلق بالملكية الخاصة هو من اختصاص القضاء العدلي، حتى ولو كانت هذه الملكية الخاصة هي للإدارات العامة.

فكل ما يتعلق بحماية الملكية الفردية وتدوين الوقوعات عليها يتم تحت إشراف القضاء العدلي، وهذا ما أقرته القوانين العقارية عامة، وقانون إنشاء السجل العقاري بصورة خاصة. حيث ورد في المادة ٨٠ من القرار ٢٦/١٨٨ على أنه "في كل الحالات التي يردُّ بها أمين السجل رئيس المكتب العقاري طلب تسجيل أو ترقيين فإن قرار الرد قابل الاستئناف إلى محكمة محل العقار".

وتقيّداً بالحظر القانوني والمبادئ الدستورية، كانت القرارات الإدارية التي تصدر عن أمانة السجل العقاري أو الإدارات العامة، ومتعلقة بأموال عقارية، هي قرارات تدخل ضمن اختصاص القضاء العدلي، وتحديدًا المحكمة التي يقع العقار ضمن نطاقها الجغرافي.

أمثلة:

- "كتاب الإدارة بتدوين إشارة على الصحيفة العينية لا يؤلف قراراً قابلاً للطعن كما أن شطب الإشارة أو ترقيتها يعود للمحاكم العدلية

- ترد المراجعة الرامية إلى رفع وترقيين إشارة دعوى قضائية عن الصحيفة العينية للعقار رقم /١٣١٤/ من منطقة قاع الريم العقارية، لسقوطها بفعل انقضاء أكثر من عشر سنوات على قيدها على الصحيفة العينية للعقار المذكور.

- "إذا كان موضوع الدعوى إبطال قرار أمين السجل العقاري الرامي إلى إعادة تسجيل عقارين على اسم الدولة اللبنانية، فإن مثل هذا الطلب لا يعتبر طعناً بعمل دستوري ولا بعمل إداري بل طعناً بقرار عادي أصدره أمين السجل العقاري وألحق ضرراً بالمدعيين، وبالتالي فإن أمر النظر في هذا الطلب يعود إلى القضاء العدلي باعتباره حامي الملكية الخاصة

- "قرار المدير العام للتجهيز المائي والكهربائي والقاضي بتسجيل نبعة ماء على صحيفة عقار.

♦ ثانياً: الفصل في النزاعات المتعلقة بقرارات صادرة في قضايا الجنسية والأحوال الشخصية

إن القرارات التي تتخذها الإدارة في مسائل الأحوال الشخصية وخاصةً في قضايا الجنسية هي من أكثر المسائل التي تظهر فيها امتيازات السلطة العامة، لأنها تتصل اتصالات وثيقاً بالقضايا السيادية، فالقواعد التي تتعلق باكتساب أو فقد الجنسية هي من القوانين المرتبطة بالقانون العام. ومع ذلك كان رأي المشترع عدم التركيز على الصفة الإدارية للقرارات المتخذة في قضايا الجنسية، وأعطى الغلبة لصفة الحرية الشخصية التي تطبع كل قضايا الجنسية معتبراً أن القضاء العدلي هو الأحرص على تأمين مصالح الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة، وقضى بنصوص صريحة بإخراج قضايا الجنسية والأحوال الشخصية من اختصاص القضاء الإداري. وإذا سكت المشترع عن تعيين المرجع القضائي استعاد مجلس

شورى الدولة صلاحياته: حالات التجنس وسحب الجنسية والإسقاط من الجنسية أو إعادتها، فهي تدخل ضمن صلاحية القضاء الإداري لأن المشتري لم يدخلها ضمن صلاحية القضاء العدلي، وهي تحتفظ بطبيعتها الإدارية ولا تعتبر من فئة الأعمال الحكومية،

حيث وُزِعَ المشتري الاختصاص بشأن قضايا الجنسية بين فرعي القضاء: العدلي والإداري، بحيث يختص القضاء العدلي بالنظر في المنازعات المتعلقة بالجنسية عملاً بأحكام المادة ٩ من القرار رقم ١٥ تاريخ ١٩/١/١٩٢٥، في حين أن شرعية المراسيم التي تجيز أو ترفض أو تسحب التجنس المعطى لشخص تخضع لرقابة القضاء الإداري.

١- اختصاص المحاكم العدلية بالقرارات الصادرة في قضايا الجنسية

أنطت المادة التاسعة من القرار ١٥ تاريخ ١٩/١/١٩٢٥ بالمحاكم الحقوقية صلاحية النظر في دعاوى الجنسية.

وعند توزيع الاختصاص ما بين الغرفة الابتدائية والقاضي المنفرد، تقرر في المادة ٨٦ من قانون أصول المحاكمات المدنية أن دعاوى الجنسية تدخل في اختصاص الغرفة الابتدائية.

لهذا كان التوجه لدى مجلس شوري الدولة، حاسماً لجهة رده المراجعات المتعلقة بقضايا الجنسية، فمثلاً: "أن ليس من اختصاص مجلس شوري الدولة الفصل في طلب إبطال قرار مدير عام الأحوال الشخصية القاضي بشطب قيد المستدعي وقيود أفراد عائلته من سجل المقيمين اللبنانيين، لأنه عندما يقرر المدير العام للأحوال الشخصية شطب قيود من سجلات النفوس، فإن من مفاعيل قراره هو سحب الجنسية اللبنانية من المستدعين، فإذا أبطل مجلس شوري الدولة القرار المذكور، فسيؤدي إلى استرجاع الجنسية، فيكون مجلس شوري الدولة مرجعاً غير صالح للبت فيها" (م.ش. قرار رقم ٢٩٩ تاريخ ٤ كانون الأول ١٩٨٥، عبده باشي وأولاده/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٦، ص ٣٠٠).

كما ردّ المجلس لعدم الصلاحية المراجعة الرامية إلى إبطال قرار وزير الداخلية الرامي إلى سحب الجنسية من المستدعي وأولاده وأحفاده، والصادر بعد خمسين عاماً على اكتسابه الجنسية وذلك بناءً على كتاب معلومات من المديرية العامة للأمن العام يقول ان هذا المواطن هو فلسطيني وأنه استحصل بصورة غير مشروعة في العام ١٩٦٠ على الجنسية (م.ش. قرار رقم ٢٠١١/١٩٠-٢٠١٢ تاريخ ٢٢/١٢/٢٠١١... / الدولة - وزارة الداخلية والبلديات).

ويطبّق ذات المبدأ فيما يتعلق بالمنازعة برفض قيد الأجنبية المتزوجة من لبناني على خاتمة زوجها، وذلك تبعاً لاقترانها بلبناني، الأمر الذي يخرج عن صلاحية هذا المجلس ويدخل ضمن صلاحية المحاكم

المدنية (م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/٥٣٠-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٥/٧ بسام رهيف الأيوبي وزوجته ليانا نزير فاغبوفا/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات).

وفي حالة استعادة الجنسية فإن قانون تحديد شروط استعادة الجنسية اللبنانية (قانون معجل رقم ٤١ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٥) الذي أنشأ لجنة لدراسة طلبات استعادة الجنسية وأجاز استئناف قراراتها أمام محكمة الاستئناف المدنية التي يقع المكان المحدد لقيود طالب استعادة الجنسية ضمن نطاق اختصاصها.

٢- قرارات التجنس وسحب وإسقاط واستعادة الجنسية

- في حالة التجنس، يستقر الاجتهاد على أن شرعية مراسيم التجنس تخضع لرقابة القضاء الإداري وهو يخرج عن نطاق منازعات الجنسية المحفوظة قانوناً لاختصاص القضاء العدلي.

- "الإسقاط من الجنسية اللبنانية بموجب مرسوم عند توفر إحدى الحالات المحددة في المادة الأولى من قانون ٣١ كانون الثاني ١٩٤٦، على اعتبار أن موضوع النزاع هو الطعن بصحة وقانونية المرسوم أو القرار الإداري بحيث تكون الرقابة على هذه الأعمال لمجلس شوري الدولة وحده" (استئناف جبل لبنان قرار رقم ٤٧ تاريخ ١١ شباط ١٩٧٢، ن.ق. ١٩٧٢ ص ٣٥٢)،

- وكذلك بالنسبة "لمرسوم استعادة الجنسية الذي يصدر على شكل إلغاء الترخيص باكتساب الجنسية الأجنبية. فيكون المرسوم الجديد قد أزال بمفعول رجعي كل أثر للمرسوم السابق بالترخيص باكتساب الجنسية الأجنبية"،

- "استعادة المرأة اللبنانية جنسيتها - التي فقدتها بزواجها من أجنبي - بعد انحلال هذا الزواج تتوقف على صدور مرسوم من رئيس الجمهورية، وقبل صدور هذا المرسوم لا تكون إعادة الجنسية حاصلة.

٣- اختصاص المحاكم العدلية في القرارات الصادرة بقضايا النفوس

إن قضايا النفوس بما تشتمل عليه من معاملات، يمكن أن تتضمن جملة قرارات إدارية يتخذها مأمور النفس أو مدير عام الداخلية أو غيرهم من الموظفين أصحاب الاختصاص. وهذه القرارات وإن كانت إدارية إلا أنها وبسبب ارتباطها بقضايا الأحوال الشخصية الخاضعة بجملتها لاختصاص القضاء العدلي.

ولعلّ أفضل تعبير عن سبب استبعاد الطعن أمام مجلس شوري الدولة بالقرارات الإدارية المتخذة في إطار قضايا الأحوال الشخصية،

إذا أردنا حصر قضايا النفوس، فنقول بأنها تلك التي تتناول الأحداث الطارئة على حالة الأشخاص المدنية والتي لا تتعدى نطاق الفرد في شخصيته الطبيعية والاجتماعية، وهي التي ورد ذكرها في قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية الصادر في ٧ كانون الأول ١٩٥١ الذي أدخل ضمنها المسائل المتعلقة بالولادة والزواج والطلاق وبطلان الزواج والوفاة وتغيير محل الإقامة وتبديل المذهب. أو إكمال النقص في وثائق الأحوال الشخصية أو قيدها أو تصحيح خطأ في مندرجاتها أو تعديل بعض محتويات هذه القيود، بحيث تصبح متوافقة مع حالة الشخص الواقعية.

وكان القضاء العدلي هو المشرف على قيود النفوس، وهو الصالح لإجراء القيد أو إبطاله وليس القضاء الإداري، حتى ولو تمّ القيد بموجب قرار إداري صادر عن المدير العام للأحوال الشخصية، ولهذه القيود مفعول إعلاني وغير إنشائي، إذ لم يعطِ قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية للإدارة أية سلطة تخولها رفض التسجيل.

ونورد أمثلة:

- "إذا قيد شخص في سجلات النفوس على أنه عازب وفقاً لمرسوم التجنيس فإن حالته هذه قابلة للتغيير، ولا شيء يمنع القضاء العدلي من تصحيح وضعه العائلي"،
- "قيد وثيقة الزواج في سجلات النفوس لا يخرج عن اختصاص القضاء العدلي المناط به أمر نظر كل مسائل الأحوال الشخصية والنفوس"،
- "طلب قيد مولودين من أب متجنس على خانة هذا الأخير، لا يعتبر مساساً بمرسوم التجنيس، إذ يكون للمتجنس حق إجراء القيد وتصحيحه، وقرار وزير الداخلية والبلديات المتعلق بعدم تسجيل قيد زواج في سجلات الأحوال الشخصية
- قرار مدير الأحوال الشخصية القاضي بإلغاء قيد وثيقة الطلاق،

٤- إخراج حوادث المركبات عن صلاحية مجلس شوري الدولة

نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٦١ من نظام مجلس شوري الدولة على أن " تخرج عن اختصاص القضاء الإداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات...". يعدّ هذا النص استثناء على مبدأ أن القضاء الإداري هو المرجع للنظر في منازعات ترمي إلى ترتيب مسؤولية الإدارة العامة، ولهذا كأي استثناء يقتضي أن يفسر بصورة ضيقة بحيث يقتصر على المعنى المحدد في النص دون أي توسع في التفسير ليشمل حالات لا تدخل أو يوجد شك حول دخولها ضمن مندرجات النص القانوني.

وحيث أن المشتري اللبناني استخدم عبارة حوادث المركبات، فهذا يعني أن إناطة الصلاحية إلى القضاء العدلي يقتصر على الحالة التي يكون فيها الضرر منسوب إلى حادث مركبة وذلك من أي نوع كانت هذه المركبات برية أو بحرية أو جوية، ومختلف المركبات المستخدمة في الأشغال العامة.

وبالعودة إلى الواقع القانوني في لبنان، فإن مجلس شوري الدولة كان حاسماً برد أي مراجعة ترمي إلى التعويض عن حادث مركبات: فاعتبر أن التعويض عن الحادث الذي تسببت به سيارة عائدة لقوى الأمن الداخلي التي كانت تسير بعكس السير بسرعة كبيرة فصدمت شخصاً وتسببت بوفاته، فإن هذا الحادث هو حادث مركبات يخرج عن صلاحية مجلس شوري الدولة النظر بالتعويض عن الضرر الذي تسبب به، وإن الدعوى الرامية إلى مطالبة بتعويض إضافي على التعويض الذي قضت بها المحكمة العسكرية وبموجبه حملت سائق الشاحنة التابعة للجيش اللبناني نسبة ٢٥٪ من من المسؤولية لقلة احترازه، فإن المطالبة برفع نسبة التعويض عن الأضرار اللاحقة بسيارة المستدعية التي صدمتها الشاحنة المذكورة إنما تعود للقضاء العدلي (م.ش. قرار رقم ٤٦ تاريخ ١٧/١٢/١٩٩٢ بهية محفوظ/ الدولة).

إن عنصر "حادث مركبة" كان واضحاً في هذا النوع من المراجعات، ولكن الأمر يختلف إذا تدخلت عناصر أخرى، في هذه الحالة يعتمد إلى تفسير الفقرة التي تنيط بالقضاء العدلي النظر بالدعاوى المتعلقة بحوادث المركبات، دون أن يغيب عن باله أنها فقرة ضمن مادة تحدد صلاحيات مجلس شوري الدولة، (المعيار المعتمد هو: التعرف على الدور أو العمل الذي كانت تقوم به أو توديه المركبة عند وقوع الحادث هل انها كانت تعمل وتتحرك في اطار ورشة اشغال عامة ام انها كانت تقوم بالسير خارج اطار الورشة

في الحالة الاولى اي حالة الحادث الواقع اثناء عمل المركبة في ورشة فان العنصر الغالب والمؤثر في تحديد الاختصاص يكون للاشغال العامة التي تنفذها هذه الورشة فيكون القضاء الاداري المرجع الصالح للنظر بامر التعويض عملاً بنص الفقرة الاولى من المادة ٦١

اما في الحالة الثانية اي حالة الحادث الحاصل اثناء سير المركبة نفسها التابعة للورشة خارج نطاق الاعمال المعهودة الى هذه الورشة وتقوم بتنفيذها فان القضاء العدلي يكون هو المرجع الصالح عملاً بنص الفقرة الاخيرة من المادة المذكورة.

فإذا تبين أن الضرر الذي اصاب الجهة المستأنفة من جراء وفاة مورثها الذي كان يعمل مراقب ورشة لدى وزارة الاشغال العامة قد حصل اثناء عمل الضحية في ورشة تزفيت وعند قيادته الجرافة التي تدهورت اي ان حادث المركبة (الجرافة) قد حصل في معرض عمل الورشة وليس خارج هذا العمل مما يجعل العنصر الغالب على الحادث الاشغال العامة التي ينظر القضاء الاداري بطلبات التعويض عن الاضرار الناجمة عنها (م.ش. قرار رقم ٤٤٦ تاريخ ١١/٠٧/٢٠٠٠ لميا طباجة ورفاقها/ الدولة).

ونختم بأن الخروج على قواعد المسؤولية الإدارية يجب أن يفسر بصورة ضيقة مقتصرًا على حالات التصادم بين مركبتين، إحداهما مركبة تابعة للإدارة، أما إذا كان مصدر الضرر مركبة خاصة: فإن مجلس شورى الدولة قرر أن هذه الحالة تخرج عن نطاق الاستثناء وتدخل ضمن صلاحيته: حيث قضى بأن المركبات التي تحدث عنها المادة ٦١ المذكورة هي المركبات التابعة للإدارة وبالتالي إذا كانت الجرافة التي يدعي المستدعي انه تضرر بسببها لا تدخل في عداد تلك المركبات لأنه يملكها ملكية خاصة وليست تابعة للإدارة وقد استتسبب المستدعي باستخدامها في تنفيذ مهمة لصالح الجيش اللبناني، فإن طلب التعويض عن الضرر الناجم عن هذه المركبة الخاصة يدخل في صلاحية القضاء الإداري، في هذه القضية كان المستدعي قد نقل جرافته الخاصة الى بلدة القريات للتمويه كون المستدعي هو متعهد لشق الطريق حيث كان من المفترض أن يمرّ الشخص المطلوب اعتقاله بالقرب من الجرافة، ولدى محاولة المستدعي تشغيل محرك الجرافة اصيب بحادث تسبب بتحطيم وجهه الأيسر وفقدان العين اليمنى وقد خضع لعمليات جراحية متعددة ولزوع بلاكات خرج بنتيجتها من المستشفى فاقدًا للذاكرة لمدة طويلة (م.ش). قرار رقم ٥٥٣/٢٠٠٤-٢٠٠٥ تاريخ ١٤/٦/٢٠٠٥ طلال محمود/الدولة - وزارة الدفاع).

• ثالثاً: أوامر التحصيل

أوامر التحصيل هي عبارة عن قرارات إدارية متضمنة إلزاماً بدفع أموال نقدية، وتتجلى فيها بوضوح مظهر امتياز السلطة العامة باتخاذ قرارات نافذة بصورة تلقائية، لأنها تتضمن تعبير عن إرادة الإدارة بإلزام المدين بدفع مبلغ من المال بموجب أمر تنفيذي.

لقد ارتأى المشترع أن يجعل اختصاص الطعن في الأوامر التحصيلية من اختصاص القضاء العدلي، فجاء في المادة ٤٥ من قانون المحاسبة العامة على أن "ديون الواردات التي لم تعين القوانين النافذة تصفيته، وتحصيلها وإجراء الملاحقة بشأنها، فتصفي بموجب أوامر تحصيل يصدرها رئيس الإدارة المختص، وتحصل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها". وعلى أنه "يمكن الاعتراض على أمر التحصيل أمام المحاكم العدلية الصالحة في محل إقامة المعترض خلال شهرين من تاريخ تبليغ المدين شخصياً أو في محل إقامته. ولا يوقف الاعتراض تنفيذ أمر التحصيل إلا إذا قررت المحكمة ذلك كلياً أو جزئياً".

أمثلة عن أوامر التحصيل

١- أمر تحصيل وجهته هيئة أوجيرو إلى متعهدين لتسديد كلفة تصليح أضرار بشبكة الهاتف قد تسبب بها المتعهد أثناء العمل

٢- أمر تحصيل بتسديد رسوم هاتف متوجبة

٣- أمر تحصيل بتسديد تعويضات تقاضاها شخص بدون سند قانوني.

٤-....

أما إذا كان أمر التحصيل صادر عن غير ذي صلاحية، فإن مجلس شورى الدولة يكون صاحب الاختصاص للفصل بصحته، مثل الكتاب الصادر عن رئيس مصلحة الصرفيات الذي يتضمن أمراً بالدفع لاسترداد الرواتب التي قبضتها المدعية عن أيام تغيبها دون مبرر.. هو صادر عن سلطة غير مختصة، لأن المادة ٣٨ من قانون المحاسبة العمومية فقرتها الثانية تنص على أن الواردات التي لم تعين القوانين والأنظمة طرق تحصيلها وإجراء الملاحقات بشأنها، ينظم بها وزير المالية سندات تحصيل(م.ش). قرار رقم ٤٤١ تاريخ ٣١ آذار ١٩٦٤، أوديت مركزل/ الدولة- وزارة المالية، م.إ. ١٩٦٤ ص ٨٨).

♦ رابعاً: قرارات هيئات خاصة أخضعها المشتري لرقابة مجلس شورى الدولة

إذا عمد المشتري إلى إخضاع قرارات هيئات خاصة لرقابته، فإن المجلس يعمد إلى تفسير النص في حدوده الضيقة لا سيما إذا شكّل تجاوزاً للأصول المبادئ السائدة في توزيع الاختصاص، ولعلّ أبرز هذه الحالات هي حالة قبول الطعن بقرارات نقابة خبراء المحاسبة المجازين، فإن القانون رقم ٩٤/٣٦٤ تاريخ ٩٤/٨/١ المتضمن تنظيم مهنة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان، قد وزّع الاختصاص القضائي بين مجلس شورى الدولة والثانية محكمة الاستئناف، واستناداً إلى هذا القانون رأى مجلس شورى الدولة اللبناني أنه يعتبر مختصاً لمراقبة جميع أعمال مجلس النقابة باستثناء تلك العائدة لانتخاب جميع أعضائه فيعود هذا الاختصاص إلى محكمة الاستئناف المدنية في بيروت(م.ش). قرار رقم ٦١٨ تاريخ ٩ تموز ٢٠٠١، شربل والياس ابو سليمان/نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ٢ ص ٩٣٦)، ويكون لكل صاحب مصلحة وللنائب العام الإستئنافي في بيروت أن يستأنف قرارات مجلس النقابة في مهلة شهرين من تاريخ التبليغ أو العلم بالقرار(م.ش). قرار رقم ٣١٨ تاريخ ١٠ شباط ١٩٩٩، الياس ماضي وانطوان بو سليمان/ مجلس نقابة خبراء المحاسبة المجازين، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ١ ص ٣١١).

■ المطب الثاني: التوزيع الاجتهادي للصلاحيات

كرّس الاجتهاد توزيع الصلاحيات بين جهتي القضاء الإداري والعدلي، واعتبر أن هناك مواضيع محجوزة بطبيعتها للقضاء الإداري عندما تتوافر عناصر نشاط مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام ويمارس امتيازات السلطة العامة، وأخرى محجوزة بطبيعتها للقضاء العدلي، وبخاصة القضايا المتعلقة

بالملكية العقارية الخاصة وفي إدارة المؤسسات العامة الاستثمارية والمشاريع العامة، وفي حالات التعدي والاستيلاء.

♦ أولاً: إدارة أملاك الدولة الخاصة وفق قواعد القانون الخاص

جرت العادة على تقسيم أملاك وممتلكات الأشخاص العامّين إلى فئتين بحسب اندراجها في الأملاك العامة أو الأملاك الخاصة. فالأملاك العامة هي وفق المادة الأولى من القرار التشريعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ هي الأموال المخصصة لاستعمال العموم أو لاستعمال مصلحة عامة. وتشمل مجموع الأموال العامة المنقولة أو غير المنقولة المخصصة إمّا لاستعمال العامة (شواطئ، طرق، منتزهات عامة) وإمّا لمرفق عام (مدارس، محطات، حافلات، قصور عدل، وزارات... الخ). وأوجب هذه المادة أن لا تباع ولا تكتسب ملكية هذه الأموال بمرور الزمن، ونظراً لتمتعها بنظام قانوني (خارق) غير مألوف في القانون الخاص الذي يكرّس عدم جواز التصرف بها وعدم قابليتها للتقادم فإن المنازعات التي قد تثار بشأنها تخضع على نحو طبيعي لاختصاص القاضي الإداري.

وقسم هذا القانون الأملاك العامة إلى نوعين: الاملاك العمومية الوطنية و الاملاك العمومية البلدية حسب تخصيصها للمنفعة الوطنية او للمنفعة البلدية.

بالمقابل، فإنه ينضوي تحت لواء الأملاك الخاصة تلك الأملاك المنقولة أو غير المنقولة للأشخاص العامّين والتي لا تكون مخصصة لاستخدام العامة أو لمرفق عام، فيدخل النظر في منازعاتها في صلب اختصاص القضاء العدلي بصفته حامي الحقوق الفردية والملكية، بحيث يقرّ الاجتهاد الإداري بأن ما يتعلق بالملكية الخاصة هو من اختصاص القضاء العدلي، حتى ولو كانت هذه الملكية الخاصة هي للإدارات العامة (م.ش). قرار رقم ١٩٤ تاريخ ٢٠ شباط ١٩٥٧، روز توما/ الدولة وبلدية صوفر، م.إ. ١٩٥٧ ص ٩٩).

فكلما كان العقار مدوّن في السجل العقاري وتبيّن أن ملكيته عائدة للدولة، فإنه يدخل في املاك الدولة الخاصة (م.ش). قرار رقم: ٢٠٠٢/٦٥٦-٢٠٠٣ تاريخ ٢٤/٥/٢٠٠٤ كميل وديع يزيك/ الدولة - وزارتات الإسكان والأشغال العامة). أما المساحات غير المفروزة والتي لم يخصص لها رقم في قيود السجل العقاري على الرغم من انتهاء اعمال المساحة واستقرار القيود على نحو نهائي، تعد المساحات الواقعة في ضفاف النهر والتي لم تخصص لها صحيفة عينية ملكا عاما وطنيا نهريا، بحكم نص. المادة ٢ من القرار رقم ١٩٢٥/١٤٤ لذا فإن صدور قرار عن المجلس البلدي بإسقاط ما عده هو ملكا عاما بلديا وإدخاله في ما عده هو ملكا خاصا بلديا وإفرازه وتسجيله كعقار مفرز و ملك للبلدية، ليس من شأنه تغيير طبيعة العقار القانونية وهو ملك عام وطني نهري يقتضي لإسقاطه من الملك العام إلى الملك الخاص

بلديا كان أو عاما، سلوك الطرق والإجراءات القانونية للتفريق والتي تقضي بصدور مرسوم رئاسي على ما تقضي به أحكام الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القرار رقم S/١٤٤ وحيث يكون إفراز المساحة الداخلة في الملك العام النهري وتسجيلها باسم البلدية كملك خاص قد حصل بدون اتباع الأصول المفروضة، وذلك بغض النظر عن مدى قانونية ومشروعية قرار المجلس ال بلدي بهذا الخصوص والذي يبقى خارج إطار النزاع الراهن كما هو معروض، فيكون قد أجري بدون حق، فجاز للدولة اللبنانية المدعية، وقد تضررت منه، طلب إبطاله وإعادة الحال إلى ما كانت عليه، حتى اتباع الأصول المقررة قانونا. ولا يكون العمل الذي أجرته المدعى عليها المستأنفة بلدية سن الفيل، بوضع يدها على مساحة من ال ملك العام النهري وإفرازها وبتخاذها قرارا بإسقاطها مما عدته ملكا عاما للبلدية، وهو لم يكن كذلك أصلا، إلى ملك خاص لها وتخصيصه بنشاط خاص بها، لا يكون ذلك العمل إجراء مستوفي الشروط اللازمة لإجراء التحويل في القيود ويكون تالياً قد أجري بدون حق فيقتضي إبطاله استجابة لطلب المدعية الدولة اللبنانية وإعادة القيود إلى ما كانت عليه، سندا للأحكام المشار إليها لا سيما المادتين ١٤ و١٥ من القرار رقم ١٨٨، والمادتين ٢ و٤ أملاك عامة (محكمة التمييز المدنية قرار رقم ٥٢ تاريخ ١٠/٤/٢٠١٨/٢٠١٨/٤/١٠) الدولة اللبنانية/بلدية سن الفيل).

♦ ثانياً: المنازعات المتصلة بالمصادرة والاستملاك

الحق في الملكية الخاصة هي من الحقوق التي يحميها الدستور والقوانين النافذة، ولا يمكن للإدارة أن تتعرض لها وتنتزعها من أيدي أصحابها إلا في سبيل تحقيق منفعة عامة ولقاء تعويض عادل (المادة ١٥ من الدستور اللبناني). وكانت هذه القيود الدستورية هي الموجب لإصدار قوانين الإستملاك والمصادرة التي وضعت الأصول الإدارية لانتزاع الملكية الفردية.

١ - المصادرة

تطال هذه المصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة للأفراد بقصد تأمين مصلحة عامة، بحيث ويعود للقضاء الإداري اختصاص النظر في صحة المصادرة التي تُعتبر من الأعمال الإدارية الخاضعة لرقابته، وكذلك التعويض عن كل ضرر وقع بسببها، على أن تكون هذه المصادرة قد حصلت وفق أحكام القانون رقم ٥٥٠ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٣ (مصادرة الاموال المنقولة وغير المنقولة وسائر انواع المصادرات) الذي أجاز في حالة الحرب المعلنة، او عند اعلان منطقة عسكرية، او حالة الطوارئ لوزير الدفاع الوطني، بصورة مؤقتة، مصادرة او تملك الاموال المنقولة التي تستهلك كلياً بالاستعمال، او الاموال التي لا تستهلك كلياً بالاستعمال او العقارات...

أما الاستيلاء أو المصادرة غير المسندة إلى هذا القانون فإن ان المرجع الصالح لتحديد التعويض الناجم عنها هو المحاكم العدلية باعتبار انها حامية الملكية الفردية(قرار رقم: ٢٠١٠-٢٠٠٩/٥٢٤ تاريخ: ٢٠١٠/٥/٢٧ جوزف طانيوس باسيل/الدولة).

٢- الاستملاك

بخلاف المصادرة فإن الاستملاك لا يطال سوى العقارات، وتبدأ إجراءاته بمرسوم إعلان المنفعة العامة القابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة بسبب تجاوز حد السلطة، ونوجز هذه الأصول التي تشكّل مجموعها عملية الإستملاك بأنها تبدأ بإصدار مرسوم إعلان المنفعة العامة، الذي يكون مسبقاً باقتراح أو بموافقة المجلس البلدي بالنسبة للإستملكات التي تدخل ضمن النطاق البلدي، وتدون إشارة مرسوم التخطيط أو مرسوم إعلان المنفعة العامة على الصحيفة العينية للعقار، ثمّ تعمل الإدارة على دفع التعويض العادل بصورة حبية، وإذا فشل الاتفاق الحبي تحيل ملف الإستملاك إلى لجان الإستملاك التي تحدد التعويض الذي يتوجب على الإدارة دفعه، وبعد دفع التعويض تصدر الإدارة قرار وضع اليد على العقار المستملك وتعمد إلى نقل ملكيته إلى الأملاك العامة. وإذا لم ينفذ المشروع الذي جرى الإستملاك لأجله، جاز لصاحب العقار المستملك أن يطلب استرداد عقاره....

- حالة عدم تنفيذ الاستملاك بعد اصدار قرار وضع اليد ودفع التعويض:

قضى الاجتهاد بأنه "إذا انقضت مدة عشر سنوات من تاريخ قرار وضع اليد ولم تباشر الإدارة بتنفيذ المشروع الذي جرى الإستملاك من أجله جزئياً أو كلياً، أو لم تقرر تخصيصه لمشروع آخر أعلن من المنافع العامة أو قررت هذا التخصيص ولم تباشر بتنفيذه ضمن مهلة العشر سنوات المذكورة أعلاه، اعتبر ذلك عدولاً وحق لصاحب العقار المستملك أو لخلفائه استرداده..."، يقدم طلب الاسترداد أمام القضاء العدلي فهو المخول بإعادة العقار المستملك والمسجل كملك عام إلى المالك(تميز مدني قرار رقم ٩٩/١٠ تاريخ ١٩٩٩/٢/٢).

- حالة عدم المباشرة أصلاً بإجراءات الاستملاك

إذا لم يصار إلى تنفيذ الاستملاك، فلقد كان قانون الاستملاك المعدل بموجب قانون ٢٠٠٦/١٢/٨ حاسماً لناحية اعتبار مرسوم الاستملاك ملتغياً حكماً، إلا أن هذا القانون ميز بين الاستملاك التخطيطي (أي الاستملاك لصالح إنشاء الطرق والساحات والوتوسترادات) والذي يسقط بمرور عشر سنوات قابلة

للتجديد ثلاثة سنوات إضافية (المادة ٣٥ من قانون الاستملاك)، والاستملاك للمنفعة العامة (لغاية تنفيذ مشاريع بناء مدراس ومحطات كهرباء ومياه وحدائق وغيره...) فيسقط إذا لم تبأشر الإدارة معاملات الاستملاك في مهلة لا تتجاوز ثمانى سنوات من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية (المادة ٣ من قانون الاستملاك)، فإذا انقضت هذه المهل الإلزامية سقط مرسوم الاستملاك ووجب على الإدارة ترقيين إشارة المرسوم الذى لم يعد له أى وجود قانونى، ويتنازع الاجتهاد الإدارى والعلى فى الاستجابة لمطالبة أصحاب العلاقة بإلزام الإدارة بترقيين هذه الإشارة (مجلس شورى الدولة: والقرار رقم: ٢٠١٥/٨٠٢-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/١١ محمد جارودى/ بلدية بيروت- قاضى الامور المستعجلة فى المتن: حكم تاريخ: ٢٠١١/١٠/١١ -مجلة العدل العدد: ٤ - السنة: ٢٠١٣ - المحكمة الابتدائية المدنية فى بيروت: قرار رقم

وبسب كثرة المراجعات القضائية الرامية إلى ترقيين إشارات مراسيم الاستملاك، فإن مجلس شورى الدولة وضع مبدأ بمقتضاه أن من واجب الإدارة إبلاغ أمين السجل العقارى عن ترقيين إشارة مرسوم الاستملاك، حيث ورد فى الحكم: "إن المستدعى بوجهها تكون ملزمة بالطلب من أمين السجل العقارى ترقيين إشارة التخطيط عن الصحيفة العينية لعقار المستدعى(م.ش. قرار رقم ٢٠١٨٥/٥٧٧-٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/٤/٩ فيليب تيان/الدولة وبلدية بيروت). ومؤخراً وبسبب إقدام بعض الإدارات على التنفيذ الحرفى لحكم الإبطال بحيث تشطب الإشارة من السجل العقارى وتبقى إشارتها على إفادات الارتفاق والتخطيط، فإن المجلس بدأ يستخدم مصطلح يفيد الإنهاء الشامل لمفعول مرسوم الاستملاك، بحيث يأمر بشطب إشارة المرسوم عن الصحيفة العينية للعقار وأيضاً أينما وجدت هذه الإشارة ولدى أى من المراجع الإدارية المعنية(م.ش. قرار رقم ٢٠١٩/٣١٠-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/١/٢٨ المهندس جوزف غطاس/الدولة- وزارة الأشغال العامة والنقل).

• ثالثاً: صلاحية القضاء الإدارى بالنظر بقرارات تقييد حق الملكية

استقرّ اجتهاد مجلس شورى الدولة على صلاحيته النظر بالطعون الموجهة ضد قرارات تمنع أو تقيّد التصرف بالملكية العقارية، لا سيما قرارات وزير الثقافة بمنع هدم الأبنية بحجة أنها أثرية أو تاريخية دون أن تتبع الأصول القانونية بإدراجها فى لائحة الجرد العام للأبنية التاريخية، حيث قضى مجلس شورى قضى بصلاحيته فى النظر فى هذه المراجعات وأبطل قرارات وزير الثقافة معللاً حكمه بأن حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التى يحميها الدستور، ويعمل القضاء على حمايتها من تعسف الإدارة وخطئها فى التقدير، وان المادة ١٥ من الدستور تنص على ان الملكية فى حى القانون، فلا يجوز ان ينزع من احد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة وفق الأصول المنصوص عليها فى القانون وبعد تعويضه تعويضاً

عادلاً. وإن قانون الملكية العقارية يعطي مالك العقار حق استعمال عقاره والتمتع والتصرف به ضمن حدود القوانين والانظمة النافذة(م.ش. قرار رقم ٢٠١٠/٦٠٣-٢٠١١ تاريخ ٢٠١١/٤/١٤، شركة عاليه اندكوش.م.ل. / بلدية بيروت - محافظ مدينة بيروت)، فلا يجوز فرض قيود على هذه الملكية إلا تطبيقاً لنص قانوني صريح. وذلك "انطلاقاً من تعريف حق الملكية الوارد في هذه النصوص فان منع المالك من هدم ما يكون على عقاره، من بناء يحد من حقه في ملكه ما لم يكن مستنداً الى نص تشريعي يجيزه"(م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٨٦٩-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/١٣ ميشال ربيز/ الدولة - وزارة الثقافة).

♦ رابعاً: حالات التعدي والاستيلاء

التعدي هو أن تقوم الإدارة بعملٍ مادي ينطوي على عيبٍ جسيم تخرج به عن نطاق السلطة المقررة لها من خلال عدم استناد عملها إلى نصٍ قانوني يجيزه فتخرج بذلك عن نطاق ممارسة الوظيفة الإدارية ويشكل مساساً خطيراً بحقوق الأفراد الأساسية كحق الملكية وانتهاكاً فاضحاً للحريات العامة وهذا ما يفقدها امتيازها بالمقاضاة امام المحاكم الإدارية وتخضع لاختصاص المحاكم العدلية باعتبار أن القاضي العدلي هو حامي الحقوق والحريات،

وفق هذا التعريف فإنه يشترط لقيام التعدي الموجب لتدخل القضاء العدلي توفر شرطين:

١- ان يمس عمل الإدارة بالملكية أو الحريات الأساسية.

٢- أن يتسم هذا العمل باللامشروعية الفاضحة بشكل تخرج معه عن وظيفتها الادارية أو أن يتسم العمل بعدم ارتكازه إلى نصٍ قانوني مسبق.

لا يوجد أي نصٍ قانوني يعرّف التعدي أو يقرر صلاحية القضاء العدلي للنظر في قضايا التعدي الذي ترتكبه الإدارات العامة. وقد وضع القضاء بأفرعه المختلفة لا سيما محكمة حل الخلافات، شروط نظرية التعدي وبيّن حالات اختصاص القاضي العدلي بالنظر في القضية.

وتنطلق المحاكم في صناعة هذه النظرية من المبدأ التقليدي أن المحاكم العدلية هي حارسة الحرية الشخصية وحامية الملكية الفردية.

يتشابه التعدي مع الاستيلاء لناحية أن الأخير يتمثل في وضع الإدارة يدها على عقار لأحد الأفراد بصورة غير قانونية. ولكن يختلف عن التعدي ولناحية الغاية المتوخاة من وضع اليد، فإذا كانت غاية الإدارة من وضع اليد على العقار تحقيقاً لمصلحة عامة دون مراعاة أصول الاستملاك القانونية كنا أمام حالة استيلاء: كحالة اقتطاع عقار لإنشاء طريق دون اتمام معاملات الاستملاك القانونية يؤلف عملاً كيفياً يطلق عليه عادة اسم الاستملاك غير المباشر، تنظر المحاكم العدلية في التعويض عنه باعتبارها

حارسة الملكية الفردية(محكمة استئناف جبل لبنان قرار ٣٧٧ تاريخ ٦٣/٧/١ نشرة قضائية ١٩٦٤ صفحة ٢٣٥)،

في حالة الاستيلاء غير المشروع تقتصر صلاحية القضاء العدلي على تحديد التعويض للمالك الذي نزعته يده،

والمفاجأة كانت في حكم صادرٍ عن محكمة الابتدائية في بيروت والمصدق استئنافاً قضى بتعويض مقداره يزيد عن أربع مليارات ليرة لورثة ورثة مستأجرة توفيت في العام ١٩٤٠ بعد أن أقرت البلدية (خلافاً للواقع) أن هناك استملاك غير مباشر لعقارٍ كانت مورثتهم قد استأجرته في العام ١٩٣٦ وأن هذا الاستملاك غير المباشر حصل في العام ١٩٥٦ (الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية تحت رقم ٢٠١٣/٢٥٥ تاريخ ٢٠١٣/٥/٣٠ والمصدق استئنافاً ورثة أمانة شهاب/ بلدية بيروت). وإن هذا الحكم يدفع فعلاً لطرح جدية إخضاع كافة منازعات الإدارة العامة لصلاحية القضاء الإداري.

بينما يكون هناك تعدٍ من الإدارة عندما ترتكب أعمالاً مادية تشكل مساساً خطيراً بالحرية الشخصية أو بالملكية الفردية وتفتقر في آن واحد إلى رابطة قانونية أو نظامية ولا تكون مبررة بالمصلحة العامة. ويعتبر تعدياً:

- هدم بناء بدون أن يستند العمل المشكو منه إلى أي قرار خطي صادر عن رئيس السلطة التنفيذية في البلدية المخول لاتخاذها.

- امتناع سفارة لبنان في البرتغال عن تسليم المستدعي جواز سفر بعد صدور مرسوم جمهوري قضى بإعفاء المدعي من عقوبتي الأشغال الشاقة

١- سلطة القاضي العدلي إزاء حالات التعدي

يعود للمحاكم العدلية أمر المحافظة على الملكية الخاصة وصيانتها من الغصب والتعدي ولها أن تلزم الإدارة، عند الاقتضاء، بإزالة التعدي وإعادة الحال إلى ما كانت عليه. كما تقضي بالتعويض الناشئ عن التعدي على الملكية الفردية باعتبارها حامية لها،

ولكن إذا كان المنشأ العام قد اكتمل في كيانه ولم يعد في طور الأشغال العامة وإذا تم ادخاله في الملك العام وتخصيصه للمنفعة العامة بصورة دائمة وثابتة لا يصح التعرض له أو المساس به درءاً لتعطيل سير المصلحة العامة، وهذا ما قضى به أيضاً مجلس شورى الدولة بأن: "الطريق الواقعية والفعلية والتي زفتت وانشئت فيها بنى تحتية من مجاريير واعمدة كهربائية، إنما تشكل منشأ عام لا يمكن

هدمه (م.ش.ل. قرار رقم ٦٥٧/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٧/٧ كامل ناصيف برو/ بدلية الحدث، غير منشور)،

ويتوافق هذا التحول الاجتهادي مع التطور في الاجتهاد الفرنسي الذي قضى أنه يحق للقاضي الإداري إصدار الأوامر الى الادارة، لهدم المنشأ العام المشيد بصورة غير مشروعة (او القاضي العدلي في حال توافر شروط التعدي) في حال تبين أن تنفيذ القرار القضائي يستلزم ذلك، الا في حال وجود مصلحة عامة قاهرة مغايرة، ففي هذه الحالة، على القاضي الاداري ان يوازن بين المصالح الخاصة والعامة المتوفرة معتمدا تقنية موازنة المنافع والمضار ."

٢- تدخل القاضي الإداري في قضايا التعدي على الحقوق والحريات

أصبح دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات أكثر فعالية في مواجهة قرارات السلطة الإدارية. بل أعلن مجلس شورى الدولة صراحة أنه: "هو بالفعل حامي الحريات العامة، انما هو حاميتها مكان يجب حمايتها، أي عندما يتم التعرض والمساس بهذه الحريات بصورة تعسفية خلافاً للاحكام الدستورية والقانونية.

نذكر كأمثلة:

- في المراجعة المقدّمة من شركة رياض الريس للكتب والنشر (ش.م.م.): التي تطلب إبطال القرار الصادر عن المدير العام للأمن العام الرقم ٢ تاريخ ١٩٩٥/١/٦ بمصادرة ثلاثة كتب نشرتها للكاتبة المرحوم الصادق النيهوم. وقد طلبت الدولة ردّ المراجعة لعدم صلاحية مجلس شورى الدولة استنادا الى أحكام المادة ٢٨ من قانون المطبوعات التي تنص على صلاحية المحاكم العدلية للنظر في جميع القضايا المتعلقة بالمطبوعات، والى أحكام المادة ٤٣ منه التي تنص على أن القرار الاداري بتوقيف مطبوعة أو مصادرتها لا يخضع لأي طريق من طرق المراجعة بما فيه دعوى الإبطال أو القضاء الشامل أمام مجلس شورى الدولة، وأنه إذا اعتُبر قرار المصادرة تعدياً على الحرية فإن الاختصاص للنظر فيه يعود للقضاء العدلي.

ردّ المجلس لهذا الدفع، لكونه لا يقع في موقعه القانوني الصحيح لأن العلم والاجتهاد مستقران منذ صدر قرار محكمة حل الخلافات الفرنسية في قضية جيجون بتاريخ ١٩٦٦/٦/٢٧ على أنه عندما يكون التعدي ناتجاً عن قرار إداري حتى إذا كان عديم الوجود، فإنه يعود لكل من القضاء الإداري أو القضاء العدلي أن يعلن هذا البطلان (م.ش.ل. قرار رقم: ٢٠١٣/١٢٢-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١١/٧، شركة رياض الريس للكتب والنشر/ الدولة- وزارة الداخلية)

- في قضية الطعن بقرار المديرية العامة للأمن العام بمنع عرض مسرحية تناولت بالإساءة المقامات الدينية والشخصيات السياسية بمجملها، على النحو المسمى والمهين والمبتذل الذي جاء فيه، وردّ المجلس دفع الجمعية بأنه مجرد عمل مسرحي يتناول الشخصيات بطريقة كاريكاتورية هزلية مضحكة مبكية ليس من شأنه اشعال نار الحرب والفتنة لا يقع موقعه الصحيح إذ يكفي التذكير بأنه في السنوات الاخيرة ادى تجسيد بعض المقامات الدينية بصورة كاريكاتورية على شاشة تلفزيونية أو في مجلة او على شبكة التواصل الاجتماعي الى حركات احتجاج ومظاهرات واعمال شغب في لبنان، وفي بلجيكا ومعظم بلدان العالم، كما ادى في فرنسا الى قتل عدد من الصحفيين، وذلك بغض النظر عن حسن نية أو سوء نية مصورها أو مروجها. ولهذه الأسباب قضى المجلس بصحة قرار المديرية العامة للأمن العام لأن المسرحية وفق النص المعروض على المديرية العامة للأمن العام، والانعكاسات التي قد تترتب على عرضها من خدش لمشاعر اطياف المجتمع كافة وايفاظ النعرات الطائفية والسياسية واهتزاز للسلم الاهلي، وأن تكريس الحريات العامة وعلى الاخص حرية ابداء الرأي وحرية التعبير في مختلف المواثيق الدولية التي انضم اليها لبنان، وفي مقدمة الدستور وفي الاحكام القانونية، لا يجعل من هذه الحريات حقاً منقلتاً من كل قيد أو كل رقابة، بل ان هذا الحق يبقى مندرجاً ضمن حدود الحفاظ على النظام العام والسلم الاهلي والاداب العامة والامن الاجتماعي والسياسي، والعيش المشترك- وهو الركيزة الاساسية للكيان اللبناني- وبالتالي احترام مشاعر الشركاء في المواطنة والرموز السياسية والدينية كافة. ولهذا فإن قرار المديرية العامة للأمن العام المتضمن عدم الاجازه بعرض مسرحية تتضمن اساءة للرموز الدينية والمقامات الرسمية وللاحزاب اللبنانية واستعادة مآسي الحرب بشكل يمكن ان يثير الاحقاد والانشقاقات والفتن بين المواطنين، يكون متوافقاً مع الاحكام الدستورية والقانونية، وعلى الاخص مع مهام هذه المديرية لناحية حفظ النظام واستبعاد كل تصرف يهدد السلم الاهلي والعيش المشترك(م.ش. قرار رقم : ٢٠١٦/٩٥-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٦/١١/١ جمعية مارتنش/ الدولة - وزارة الداخلية -المديرية العامة للأمن العام).

وبموازاة دور الإجتهد في تقليص صلاحية القضاء العدلي في النظر بدعاوى التعدي، فلقد تدخل القانون الفرنسي وأنشأ النظام الحديث للقضاء المستعجل الذي كان أحد فروع قضاء العجلة- الحرية، وذلك بموجب القانون رقم ٥٩٧ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ الذي نصّ في مادته رقم (2-521-L): لقاضي العجلة الإداري في حالة ورود طلب مستعجل من ذوي الشأن أن يأمر بكل إجراء ضروري لصون الحقوق الحريات الأساسية من جراء التعدي عليها من جانب أحد أشخاص القانون العام أو أحد أشخاص القانون الخاص الذي يتولى إدارة مرفق عام أثناء ممارسة مهماته. طالما أن هذا الاعتداء جسيم ويبدو من ظاهر الحال أنه غير مشروع، على أن يصدر القرار خلال ٤٨ ساعة.

استناداً إلى هذا القانون وسَّع مجلس الدولة الفرنسي صلاحيته في حماية الحقوق والحريات لتشمل أعمال التعدي. كما تسنى لمحكمة التنازع الفرنسية وانسجاماً مع التطور التشريعي أن شددت شروط إعمال نظرية التعدي، فقضت المحكمة بالإبقاء على نظرية التعدي واختصاص القاضي العدلي بالنظر في المنازعات المتصلة بها ولكن عمدت إلى توسيع مفهوم العمل المتصل بصلاحيات الجهة المختصة، معتبرةً بأن العمل لا يعتبر تعدياً إلا إذا كان من غير الممكن ربطه بصورة فاضحة باختصاص السلطة الإدارية.

أعمال محصنة من الرقابة القضائية	القضاء العدلي	مجلس شورى الدولة	معيار اختصاص مجلس شورى الدولة
		شخص عام وطني استثناء: رجوع الإدارة على الموظف لمطالبته بتعويض نقابة الخبراء المحاسبة المرشح البلدي	المستدعى ضده: شخص من أشخاص القانون القانون
الأعمال الحكومية		الأعمال المتعلقة بتنظيم القضاء	نشاط متعلق بالوظيفة الإدارية
الأعمال البرلمانية	الأعمال المتعلقة بسير القضاء	النزعات الفردية المتعلقة بموظفي مجلس النواب منازعات صفقات العقود والالتزامات التي تجريها الدوائر الإدارية في مجلس النواب	
التدابير الداخلية		تعاميم تنظيمية أو ماسة بحقوق الموظف	
	علاقة المؤسسة العامة الاستثمارية مع المستفيدين من	علاقة المؤسسة العامة الاستثمارية مع الغير	نشاطات تُمارس في ظل نظام السلطة

	خدماتها علاقة المؤسسة العامة الاستثمارية مع العاملين لديها	النزاعات المتعلقة بالوضع الشخصي للمدير ولرئيس المحاسبة القرارات التنظيمية	العامة
	إدارة الأملاك الخاصة العائدة للشخص العام العقود المبرمة وفق احكام القانون الخاص		
	العقود الخاصة	العقود الإدارية	معيار المرفق العام
	مصادرة او استيلاء خلافا للاصول استرداد العقار المستملك	استملاك ومصادرة وفق الاصول	معيار القاضي العدلي، حارس الملكية الخاصة
	طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات دعاوى الجنسية والأحوال الشخصية قرارات أمين السجل العقاري أوامر التحصيل	نقابة خبراء المحاسبة	تغيير قواعد الاختصاص بموجب القانون
	التعدي غير المسند إلى صلاحية إدارية	التعدي والاستيلاء المرتبط بمصلحة عامة	معيار الحقوق والحريات الأساسية

• المبحث الرابع: محكمة حل الخلافات

إن نظام ازدواجية القضاء المتبع في لبنان يثير بعض المشكلات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين القاضي الإداري والقاضي العدلي.

وقد يغدو حل هذه المشكلات سهلاً عندما تعرف كل محكمة تُثار الدعوى أمامها حدود اختصاصها وتتوقف عنده، إذ يكفي في هذه الحالة أن تعلن المحكمة المعنية تلقائياً افتقارها إلى الاختصاص اللازم، مما يدفع فرقاء الدعوى إلى اللجوء إلى الهيئة القضائية الأخرى.

إن إشكالية عدم معرفة الجهة القضائية المختصة لا يقع فيها فقط المحامين، بل نجد أن الهيئات القضائية قد يلتبس عليها الأمر، وتعتقد أنها غير مختصة للبت في قضية أو قد تصدر أحكاماً متناقضة عن الجهات القضائية.

ولهذا قد يجد المتخاصمين أنفسهم أمام:

- رد الدعوى من المحكمة الإدارية والمحكمة العدلية بحجة عدم صلاحيتها للنظر فيها.
 - تناقض ناجم عن تباين في الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية.
 - تناقض بين حكيم ينتج عنه تخلف عن إحقاق الحق.
- ومنعاً من أن يتعرقل مجرى العدالة ويتوقف سيرها، وما ينتج عن ذلك من عدم إحقاق الحق، كان لا بدّ من إيجاد هيئة قضائية خاصة تحول دون الوقوع في مثل هذا التناقض، فكانت محكمة حل الخلافات.

■ المطلب الأول: تشكيل محكمة حل الخلافات

تتكون محكمة حل الخلافات رئيس وأربعة أعضاء، يتم اختيارهم كالاتي:

- الرئيس: رئيس مجلس شورى الدولة أو الرئيس الأول لمحكمة التمييز بالتناوب سنوياً.
- الأعضاء: نائب رئيس مجلس شورى الدولة، ومستشار في مجلس شورى الدولة يعينه رئيس هذا المجلس في بدء كل سنة قضائية.
- رئيس غرفة، ومستشار في محكمة التمييز أو رئيس محكمة الاستئناف يعينهما رئيس مجلس القضاء الأعلى في بدء كل سنة قضائية.
- مفوض الحكومة: وهو مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة، أو النائب العام لدى محكمة التمييز بالتناوب سنوياً فيما بين الاثنين.

- عضوان إضافيان: مستشار في مجلس شورى الدولة، ومستشار في محكمة التمييز يعيّنان بالطريقة المبينة أعلاه لإكمال الهيئة عند الاقتضاء.

تكون رئاسة محكمة حل الخلافات دورية بين رئيس مجلس شورى الدولة والرئيس الأول لمحكمة التمييز لمدة سنة قضائية. وعندما يرأس المحكمة رئيس مجلس شورى الدولة يقوم النائب العام لدى محكمة التمييز بمهمة مفوض الحكومة، وعندما يرأسها الرئيس الأول لمحكمة التمييز يقوم بهذه المهمة مفوض المحكمة لدى مجلس شورى الدولة.

تتعقد محكمة حل الخلافات بدعوة من رئيسها في مركز عمله، وتطبق أصول المحاكمة لدى مجلس شورى الدولة، ولا تخضع قراراتها لأي طريق من طرق المراجعة. تؤمن الدوائر الإدارية لدى مجلس شورى الدولة أعمال المحكمة القلمية.

■ المطلب الثاني: صلاحيات محكمة حل الخلافات

تتخصر صلاحيات هذه المحكمة في البت بالمنازعات التالية:

- ١- الخلافات على الصلاحية السلبية.
- ٢- الخلافات الناجمة عن التناقض بين حكيمين.
- ٣- الخلافات المثارة حول تباين الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية (لا توجد حالة مماثلة في النص الفرنسي).

١- البت بالخلاف على الصلاحية السلبية بين المحكمة الإدارية والمحكمة العدلية

تتحقق هذه الحالة عندما يصدر حكيمين عن محكمتين عدلية وإدارية، قضى كلاً منهما برد الدعوى لعدم الصلاحية. إلا أن تدخل محكمة حل الخلافات يبقى مرهوناً بتوفر الشروط الآتية:

- صدور قرارين بعدم الصلاحية، أحدهما عن محكمة إدارية والآخر عن محكمة عدلية.
- أن تكون كلٌّ من هاتين المحكمتين قد أعلنت عدم صلاحيتها لاعتقادها بأن الصلاحية تعود للمحكمة الأخرى.

- أن تكون صلاحية النظر في القضية عائدة لإحدى المحكمتين اللتين أعلنتنا عدم صلاحيتهما. فلا يكون هناك خلاف سلبي على الصلاحية: إذا أقام المدعي دعواه أمام محكمتين غير صالحتين أساساً للنظر فيها، أو إذا كان العمل الإداري موضوع النزاع يخرج عن رقابة القضاء (عمل حكومي)، أو أخيراً

إذا كانت الدعوى من صلاحية محكمة إدارية أخرى غير المحكمة الإدارية التي أعلنت عدم صلاحيتها، أو من صلاحية محكمة عدلية أخرى غير المحكمة العدلية التي أعلنت عدم صلاحيتها. فإذا نقضت محكمة التمييز مثلاً حكماً صادراً عن مجلس العمل التحكيمي، باعتباره غير صالح، ولم تنف صلاحية المحكمة المدنية العدلية، فلا يكون هناك خلاف سلبي على الصلاحية.

وفيما يتعلق بحل الخلاف السلبي على الصلاحية الحاصل بين القرار الرقم ٢٠ تاريخ ١/٢/١٩٩٥ الصادر عن محكمة الاستئناف المدنية في جبل لبنان القاضي برد طلب التعويض عن المساحة الزائدة عن الربع المجاني من عقاره / ٧٠٩ / كفر عميه لعدم الاختصاص، والقرار الرقم ١ تاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣ الصادر عن لجنة الاستملاك البدائية في جبل لبنان الجنوبي القاضي برد طلب التعويض عن المساحة عينها لعدم الصلاحية.

في هذه المراجعة كان على محكمة حل الخلافات تحديد طبيعة لجان الاستملاك، وقد تبين للمحكمة أنه في ظل القانون رقم ٩١/٥٨، فإن لجنة الاستملاك البدائية التي اصدرت القرار رقم (١) تاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣، وإن بقيت هيئة إدارية ذات صفة قضائية، إلا أن قراراتها أصبحت تقبل الطعن بطريق الاعتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة فقط وذلك ضمن المهل والأسباب ووفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية. هذا فضلاً عن أن القضاء العدلي هو صاحب الاختصاص للنظر في النزاعات المتعلقة بالملكية الفردية ما لم يرد نص خاص مخالف.

وأنه يستفاد تبعاً لما تقدم أن للقرار الصادر عن لجنة الاستملاك الاستئنافية الصفة العدلية وليس الإدارية. ويكون القراران أو الحكمان المشكو منهما حكماً صادرين عن جهة القضاء العدلي وتكون محكمة حل الخلافات تبعاً لذلك غير مختصة ويتوجب إعلان عدم صلاحيتها للنظر في المراجعة الحاضرة (م.ح.خ. قرار رقم: ٢٠٠٤/٤٠٩-٢٠٠٥ تاريخ ٧/٤/٢٠٠٥ سعد عيد/الدولة - بذات المعنى القرار رقم ٤٨٠/٢٠٠٠-٢٠٠١ تاريخ: ١٧/٥/٢٠٠١ عادل علي شعبان/ الدولة - وزارة الأشغال العامة).

أن يكون الحكمان بعدم الصلاحية صادرين في الدعوى نفسها، وأن تتوافر فيهما وحدة السبب والموضوع والمنقاضين (م.ح.خ. قرار رقم ٨، تاريخ ٩ حزيران سنة ١٩٧٥، أورانيا تيناكي وجوزف مزنر/بلدية بيروت، ق.م.ش ١٩٧٣-١٩٨٢، ص ٥١)، ولكن لا يشترط صدورهما بالدرجة الأخيرة.

وفي المراجعة المقدمة من شركة الطاقة اللبنانية ش.م.ل.، لتعيين المحكمة الصالحة بشأن القرار ذي الرقم ٩٩/٣٥-٢٠٠٠ تاريخ ١٤/١٠/١٩٩٩ الصادر عن مجلس شورى الدولة والقاضي برد المراجعة التي تقدمت بها الشركة المستدعية، والقرار الصادر عن اللجنة الجمركية بعدم صلاحيتها المثبت في مطالعتها موضوع الاحالة ذات الرقم ٩٩/٢١٠٢، تاريخ ٢/١٢/١٩٩٩ المقدمة الى المديرية العامة للجمارك؛

ردت المحكمة هذه المراجعة لأن اللجنة الجمركية لم تصدر قراراً بعدم صلاحيتها بل إن رئيس اللجنة قرّر الإيعاز بإجراء الملاحقة المقتضاة حسب الأصول القانونية كون الملاحقة أمام اللجنة الجمركية تتم بموجب محضر ضبط، غير موجود بالموضوع، كي تتم الملاحقة على أساسه. وعليه فإن شروط قبول هذه المراجعة تكون غير متوفرة لعدم صدور قرار قضائي في الموضوع (م.ح.خ. قرار رقم: ٣٨٣/٢٠١٠-٢٠١١ تاريخ ٢٧/١/٢٠١١ شركة الطاقة اللبنانية/ الدولة - وزارة المالية).

قضية ثانية: خلاف سلبي على الصلاحية ناتجاً عن قراري عدم صلاحية صادرين بالدرجة الأخيرة وهما: حكم القاضي البدائي المدني الصادر بتاريخ ١٨ آذار سنة ١٩٥٣ وقرار مجلس القضايا الصادر بتاريخ ٢٣ آذار سنة ١٩٦١.

مجلس القضايا عند النظر بالطعن بمذكرة وزارة العدل قد ورد فيها ما يأتي: "ولما كانت الوريثات جميعهن في لبنان وليس بينهن قاصر ولم يتقدم أحد منهن بدعوى تحرير تركة لدى القضاء المدني فليس في القضية ما يوجب إجراء معاملات تحرير التركة وينبغي والحالة هذه تسليم مفاتيح الصندوق الحديدي الموجود في بنك سوريا ولبنان ومفتاح الدار خاصة المتوفى إلى الوريثات المبينة أسماؤهن اعلاه".

وأن معاملة تحرير التركات وترتيب الحقوق للورثة تدخل ضمن النطاق القضائي وأن الوزارة باتخاذها المذكرة المشار إليها تكون قد أتت جزءاً من عمل قضائي لا يعود للمحاكم الإدارية الرقابة عليه.

رأت محكمة حل الخلافات بما أن الاعمال المتعلقة بممارسة الوظيفة القضائية وبسيرها هي من اختصاص المحاكم القضائية حتى ولو كانت صادرة عن سلطة إدارية مثل وزير العدل.

وبما أن حكم القاضي البدائي المدني الصادر بتاريخ ١٨ آذار سنة ١٩٥٣ القاضي بعدم اختصاصه يستلزم الإبطال ويبقى إعادة الملف إليه لمتابعة النظر في النقطة التي سبقت إصدار القرار.

محكمة حل الخلافات قرار رقم ٣٠٧ تاريخ ١٢ ايلول ١٩٦٢، الأميرة دور شهور دي بيار/ الدولة - وزارة العدل، وآخرون، م.إ. ١٩٦٢ ص ١٥١.

وفي قضية العميد حسن علي طراد الذي طلب فيها البت في الخلاف السلبي على الصلاحية الناتج عن قرار محكمة التمييز بقرارها رقم ٢٢ تاريخ ٢/٣/٢٠٠٠، وقرار مجلس شورى الدولة رقم ٥١٦ تاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٣، باعلان عدم صلاحية كل من جهتي القضاء العدلي والاداري للفصل في الدعوى المقدمة منه ضد الدولة والرامية الى إعلان مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف في وزارة الزراعة سامي شبير لعدم صفته في تمثيل الدولة في أعمال التحديد والتحرير، والذي ترتب عليه ضم قطعتي أرض يملكهما المستدعي شرق وغرب العقار رقم /٦٤٨/ طاران الى العقار رقم /٦٧٨/ طاران الذي تم مسحه باسم الجمهورية اللبنانية بما فيه قطعتي الأرض اللتين يملكهما المستدعي، ولارتكابه الخداع المنصوص عليه

في المادة ١٧ من القرار رقم ١٩٢٦/١٨٨ لأنه كان يعلم بملكية المستدعي للقطعتين المشار إليهما، وإلزام المستدعي ضدها بالتعويض عينا وإفراز قطعتي الأرض المذكورتين وتسجيلهما على اسم المستدعي، حيث قضت محكمة حل الخلافات أن القضاء الإداري هو الصالح للنظر في مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها الحاصلة أثناء الخدمة أو بمناسبة إذا كانت الوسائل القانونية أو المادية التي أدت إلى ارتكاب العمل المشكو منه قد وضعتها الإدارة بتصرف الموظف.

وبما انه وبغض النظر عن كون الخطأ المدلى به شخصياً أو مرفقياً، متصلاً بالوظيفة أو منفصلاً عنها فإنه ليس من شأن ذلك ان يؤثر على مبدأ الصلاحية بحيث يبقى القضاء الإداري للفصل في اساس النزاع(م.ح.خ. قرار رقم ٢٠١٠/٣٨٤-٢٠١١ تاريخ ٢٧/١/٢٠١١ العميد حسن علي طراد/الدولة).

تقدم المدعي محمود محمد ابو حمدان باستحضار بوجه المدعى عليها مؤسسة مياه البقاع والشخص الثالث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بموضوع خلاف سلبي على الاختصاص بين محكمة التمييز المدنية ومجلس شوري الدولة.

وأدلى في باب الوقائع: أنه تقدم بدعوى ضد المدعى عليها مؤسسة مياه البقاع وبوجه الشخص الثالث المطلوب ادخاله امام مجلس العمل التحكيمي في البقاع عارضاً أنه يعمل لدى مؤسسة مياه البقاع منذ عشرات السنين وبغفلة فوجئ بصرفه من العمل بموجب قرار صادر عن المدير العام بحجة أنه اقدم على اصدار شيك بدون مؤونة.

وإن مجلس العمل التحكيمي في البقاع اصدر قراره رقم ٢٠١١/٦٧ الذي قضى بردّ الدعوى لعدم صلاحية مجلس العمل التحكيمي بإبطال قرار صرف المدعي معتبراً أنّ قرار صرفه من صلاحية القضاء الإداري، وأيدت محكمة التمييز الحكم وقضت بردّ الدعوى لعدم الاختصاص بموجب القرار الصادر عنها بالرقم ٦٥ تاريخ ٢٠١٣/٧/٤ استناداً الى كون الدعوى تخرج عن اختصاص القضاء العدلي وبالتالي قضاء العمل أي خارج اختصاص مجلس العمل التحكيمي بالنظر للطابع الإداري لقرار رئيس مجلس الادارة المدير العام ضمن ممارسة صلاحياته الادارية.

وقد لجأ المدعي الى القضاء الإداري، فتقدم بمراجعة امام مجلس الشوري سجلت لديه تحت الرقم ٢٠١٣/١٩٢٥٨، إلا أنّ مجلس شوري الدولة اصدر القرار رقم ٢٠١٤/٣٢٩ - ٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/٥ وقضى فيه برد مراجعة المستدعي لعدم صلاحيته.

وحيث إنّه بمقتضى احكام المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠، المعدلة بالقانون رقم ٢٤١ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠، " تُنشأ المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والصرف الصحي، ومنها مؤسسة مياه البقاع... ؛ "

وحيث إنّ مؤسسة مياه البقاع تتولى في ضوء الغاية من انشائها تسيير مرفق عام استثماري، فتدخل بالتالي في عداد المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري او الصناعي،

وحيث إنّ علاقة المؤسسة العامة ذات الصفة التجارية والصناعية بمستخدميها تدخل في اختصاص القضاء العدلي وتخضع للنظام القانوني الخاص، على أن يُستثنى الشخص المكلف بإدارة مجموع دوائر المؤسسة رئيس المحاسبة فيها إذا كانت له صفة المحاسب العام بالنظر لطبيعة هاتين الوظيفتين،

وحيث إنّ المستدعي كان اجيراً دائماً لدى مؤسسة مياه البقاع، وقد جاء قرار صرفه لفقدانه احد شروط التوظيف العامة، فيكون الخلاف بينه وبين المؤسسة التي كان يعمل لديها خاضعاً لاحكام قانون العمل،

وحيث إنّ المادة ٧٩ من قانون العمل تنصّ على أنّ مجلس العمل التحكيمي يختصّ بالنظر في " الخلافات الناشئة عن الصرف من الخدمة وترك العمل وفرض الغرامات وبصورة عامة في جميع الخلافات الناشئة بين ارباب العمل والاجراء عن تطبيق احكام هذا القانون"، فيكون الاختصاص للنظر في النزاع القائم بين فريقين الدعوى نتيجة قرار صرف المدعي من الخدمة على النحو المتقدم بيانه، عائداً لمجلس العمل التحكيمي عملاً باحكام المادة ٧٩ من قانون العمل(م.ح.خ. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٠٩-٢٠١٦ تاريخ: ٢٩/٣/٢٠١٦، محمود محمد ابو حمدان/ مؤسسة مياه البقاع).

إذا تحققت هذه الشروط، يتقدم الفريق ذو المصلحة بمراجعة أمام محكمة حل الخلافات في حال حصول الخلاف السلبي على الصلاحية، وذلك في مهلة شهرين ابتداءً من تبليغه آخر قرار بعدم الصلاحية.

إن صدور الحكم عن هذه المحكمة من شأنه إعادة الفرقاء إلى المحكمة التي اعتبرت نفسها خطأً غير صالحة، وعليها التقيد بالقرار المشار إليه، وذلك عملاً بالمادة ١٣٨ من نظام مجلس شورى الدولة، فإن على هذا المجلس وجوب التقيد بقرار محكمة حل الخلافات لجهة الصلاحية.

ونعرض مثلاً: سمير رعد/ صندوق تعاضد وتقاعد الكتاب العدل:

في هذه القضية، كان موقف مجلس شورى الدولة: أن نظام الصندوق يظهر أن جميع وارداته تكاد تكون من الأموال الخاصة للمشاركين وهي مكونة من بدلات الاشتراك الشهري لكافة المنتسبين إليه ولا يتكون أي جزء من هذه الموارد من الأموال العمومية للدولة، كما أنه لم يُمنح الامتيازات أو الإعفاءات التي تعطى للمرافق العامة كسلطة عامة ولا أية حقوق خارقة كحق الإستملاك وفرض الغرامات والتنفيذ الجبري الفوري. وإن إنشائه بموجب قانون يعتبر غير كافٍ لإعطائه صفة المؤسسة العامة، ولو شاء المشترع أن يضيف على الصندوق صفة المؤسسة العامة لكان أخضعه لرقابة ديوان المحاسبة ولوصاية وزير العدل. لذا لا يوجد أي معيار يمكن أن يؤدي إلى اعتبار [صندوق التعاضد لكتاب العدل] مؤسسة

عامة وبالتالي تكون جميع أعماله وقراراته غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري (م.ش. قرار رقم ٤٦٧ تاريخ ٢٤ نيسان ٢٠٠٢، سمير رعد/ صندوق تعاضد الكتاب العدل، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٠٨). إلا أن محكمة حل الخلافات لم تقتنع بالتعليل الوارد في حكم مجلس شوري الدولة وقضت باعتبار صندوق تعاضد الكتاب العدل من أشخاص القانون العام الخاضعة لرقابة القضاء الإداري. ورأت المحكمة أنه عند عدم وضوح إرادة المشتري نلجأ إلى الاسترشاد بخصائص المرفق العام الثلاث التي استقر الاجتهاد على الأخذ بها وهي تحقيق المنفعة العامة، والخضوع لرقابة الإدارة العامة، والتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة وقضت بإبطال قرار مجلس شوري الدولة الرقم ٤٦٧ تاريخ ٢٤/٤/٢٠٠٢ القاضي باعلان عدم صلاحيته للنظر في المراجعة موضوع هذا القرار (م.ح. خ. قرار رقم ٤٠٨/٤/٢٠٠٤-٢٠٠٥ تاريخ ٧ نيسان ٢٠٠٥، الكاتب العدل سمير رعد/ صندوق تعاضد وتقاعد الكتاب العدل، مجلة العدل ٢٠٠٦/١ ص ١٥٩).

٢- البت في حالة التناقض بين حكمين صادرين عن محكمة إدارية ومحكمة عدلية

تتمثل هذه الصورة بقيام كل جهة من جهتي القضاء العادي والإداري بإصدار حكم نهائي في ذات الموضوع يتعارض مع الحكم الآخر. وقد أكد على هذه الحالة قانون صدر في فرنسا بتاريخ ٢٠ نيسان ١٩٣٢، على أثر قضية هامة كانت الدافع الرئيسي لإصداره. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد Rosay كان يستقل إحدى السيارات الخاصة، عندما وقع حادث تصادم بين هذه الأخيرة وبين إحدى السيارات العسكرية، فأصيب السيد Rosay بجروح، فأقام الدعوى على صديقه أمام المحكمة المدنية مطالباً بالتعويض، فحكمت بعدم مسؤولية المدعى عليه لأنه لم يثبت أنه ارتكب أي خطأ. فعاد السيد Rosay وأقام الدعوى على الإدارة أمام مجلس شوري الدولة الفرنسي الذي حكم أيضاً بعدم مسؤوليتها لأن السائق الذي كان يقود سيارتها لم يرتكب أي خطأ.

وهكذا وجد المتضرر نفسه أمام تناقض حكمين فصلا في النزاع، وأصبحت مبرمين ونتج عنهما عدم إحقاق الحق، مع أن أحداً لا ينكر بأنه متضرر فعلاً ولا بدّ من التعويض عليه.

إزاء هذا الوضع الناجم عن الفصل في موضوع الدعوى من قبل الجهتين القضائيتين، تدخل المشرع الفرنسي مانحاً صلاحية الفصل في هذا التناقض إلى محكمة حل الخلافات.

وبالفعل، فقد تحولت هذه المحكمة بموجب قانون ٢٠ نيسان ١٩٣٢ إلى محكمة أساس، وفصلت في النزاع حاكمة بالتعويض المتوجب مناصفة بين الدولة وسائق السيارة الخاصة لارتكاب السائقين خطأ. مما رفع الظلم عن كاهل الفرد المتضرر وتحققت العدالة.

وقد أخذ المشرّع اللبناني بهذا الحل في المادة ١٣٩ من القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ المتضمّن النظام الحالي لمجلس الشورى. وعلى هذا الأساس، فإن اختصاص محكمة حل الخلافات نعلّق على تحقق الشروط التالية:

١- أن يصدر الحكم أن جهتين قضائيتين مختلفتين: إدارية وعدلية.

٢- أن يفصل الحكم في أساس النزاع ويصبها مبرمين.

٣- أن يكون موضوع النزاع المفصول فيه في الحكمين واحداً، ولكن ليس من الضروري أن يكون المتخاصمون هم أنفسهم، وأن تكون الأسباب هي ذاتها (م.ح.خ تاريخ ٢٥ كانون الثاني ١٩٦٣، بلدية بيروت، م.إ. ١٩٦٣، ص ١٢٩).

٤- أن تُقدّم المراجعة في مهلة شهرين ابتداءً من اليوم الذي أصبح فيه الحكم الأخير مبرماً (المادة ١٤٠ من نظام م.ش.د).

وفي حال كان التباين بين حكم صادر عن محكمة مدنية وآخر صادر عن محكمة روحية كحالة صدور حكم عن المحكمة المدنية الابتدائية في البقاع الحكم سمح للمستدعية بمشاهدة ولديها وقد صدّق هذا الحكم بالقرار الاستئنافي رقم ٢٠٠١/٦٤ تاريخ ٢٠٠١/٤/٩، ثم صدر حكم عن المحكمة الروحية الأرثوذكسية الابتدائية في صيدا وصور وتوابعهما قضى بمنع المستدعية من مشاهدة أولادها لغاية البت النهائي بالدعوى.

وبما أن المادتين ٢٥ و ٢٦ من قانون ٢ نيسان ١٩٥١ (تحديد صلاحية المراجع المذهبية للطوائف المسيحية والطائفة الاسرائيلية) - وهما المادتان اللتان تبني عليهما المستدعية مطالبتها - تذكران محكمة التمييز لا محكمة حل الخلافات لدى الكلام على الفصل بموضوع الطعن بحكم مذهبي، أو الفصل في الخلاف الناتج عن قرارين أحدهما صادر عن مرجع مدني والآخر عن مرجع مذهبي، أو امتناع رئيس دائرة التنفيذ عن تنفيذ حكم مذهبي بسبب تناقضه مع حكم آخر صادر عن مرجع ديني أو مدني...

وكذلك فإن المادة ٩٥/ أصول محاكمات مدنية أولت محكمة التمييز بهيئتها العامة أمر النظر في طلبات تعيين المرجع عند حدوث اختلاف ايجابي أو سلبي على الاختصاص بين محكمة عدلية ومحكمة شرعية أو مذهبية. وفي ضوء التعليل برمتّه تكون هذه المراجعة المقدمة أمام محكمة حل الخلافات مردودة لعدم الاختصاص (م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٤/٤١٠-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٤/٧ ماري راشد الزرقا/ فهد داوود رزق).

يمكن لمحكمة حل الخلافات الفصل في أساس النزاع بعد إجراء التحقيقات اللازمة، ولها أن تحكم بالتعويض المتوجّب كما تحكم بنفقات الدعوى لدى المحكمتين الإدارية والعدلية، وذلك في حال إبطال

القرارين القضائيين المتناقضين (م.ح.خ. تاريخ ٢٨ نيسان ١٩٧٥، عريضة، ق.م.ش.د، ١٩٧٣-١٩٨٣، ص٧).

٣- الخلافات المثارة حول تباين الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية

بخلاف الاجتهاد الفرنسي الذي لم يشر إلى مثل هذه الحالة، تنظر محكمة حل الخلافات اللبنانية في التناقض الناتج عن تباين الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية. وهي تبت في هذا التباين نفعاً للقانون وبناءً على طلب هيئة القضايا في وزارة العدل (م.ح.خ. قرار رقم ١٣، تاريخ ٢١ تموز ١٩٧٧، قرار م.ش.د. ١٩٧٣-١٩٨٢، ص٢٥٠). إن الحكم الذي يصدر نفعاً للقانون لا يفيد كما لا يسيء إلى المتخاصمين، لكنه يأخذ صفة الاجتهاد الملزم بالنسبة للدعاوى التي لا تزال عالقة أمام المحاكم العدلية والإدارية والتي لم يبت فيها بعد.

ونعرض مثلاً: حق تمثيل الدولة امام المحاكم يعود لرئيس دائرة القضايا في وزارة العدل ولمن يعاونه من القضاة الملحقين بدائرة القضايا، والمحامين المعنين بمرسوم.

كان مجلس شورى الدولة يقبل اللوائح الموقعة من القضاة معاونين لرئيس هيئة القضايا، أما محكمة التمييز فكانت تقبل اللوائح فقط من المحامين معاوني رئيس هيئة لقضايا ولا تقبل اللوائح الموقعة من القضاة معاونين.

فقضت محكمة حل الخلافات بما يأتي: بما ان المادة ٩ من المرسوم ١٥٧٠٤ التي اجازت لرئيس هيئة القضايا ان يفوض معاونيه بعض صلاحياته لم تفرق بين معاونية القضاة ومعاونيه المحامين بل جاء النص شاملاً جميع معاوني رئيس هيئة القضايا اي القضاة والمحامين.

وبما ان المادة ٩ المشار اليها ميزت بين القضاة والمحامين لجهة الانتداب لحضور الجلسات امام المحاكم فقط، فاجازت انتداب القضاة لحضور الجلسات امام محكام الدرجة الاولى، بينما اجازت للمحامين الحضور امام جميع المحاكم.

وبما ان قرار محكمة التمييز بقوله ان المادة ٩ من المرسوم ١٥٧٠٤/٦٤ لا تجيز لرئيس هيئة القضايا ان يفوض صلاحياته في تنظيم استدعاء التمييز الا للمحامين من معاونيه، فسر القانون تفسيراً خاطئاً (م.ح.ج. قرار رقم ١٣ تاريخ ١٢/٧/١٩٧٧ الدولة - وزارة الاشغال العامة والعمل نفعاً للقانون).

○ الفصل الثالث: الشروط الشكلية لقبول المراجعة أمام مجلس شورى الدولة

المراجعة القضائية الإدارية هي السلطة المعترف بها للأفراد الطبيعيين والمعنويين بالالتجاء إلى القضاء الإداري من أجل البت بصحة مطالبهم بمواجهة عمل إداري اتخذته سلطة عامة إدارية مستعملة امتيازات السلطة العامة.

ومن خلال هذا التعريف يمكن استخلاص عناصر الدعوى الإدارية بأنها:

- منازعة قضائية: تخرج عن نطاقها المطالبات التي تقام أمام جهة الإدارة قبل وصول الدعوى للقضاء. ولا تعتبر الدعوى أو المراجعة إدارية إلا إذا رفعت أمام جهة من جهات القضاء الإداري، الذي يتميز بتشكيله وأصول عمله واختصاصه عن القضاء العدلي.

- الخصومة هي بمواجهة سلطة إدارية تمارس امتيازات السلطة العامة، تطبيقاً لمبدأ: "حيث لا سلطة عامة إدارية تمارس امتيازات السلطة العامة، لا دعوى أمام القضاء الإداري".

فالمنازعة في الدعوى الإدارية يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، أي الدولة كسلطة عامة، بإدارتها العامة المركزية واللاحصرية، والبلديات والمؤسسات العامة. وأن يمارس هذا الشخص العام امتيازات السلطة العامة.

- المنازعة الإدارية لا تكون إلا بصورة طعن بقرار إداري: لا يمكن التوجه إلى القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري، فحيث لا قرار لا دعوى.

وذلك وفقاً لصريح المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة التي نصت على أنه: "لا يجوز لاحد من الافراد ان يقدم دعوى امام القضاء الاداري الا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الادارية". فالدعوى الإدارية هي مخاصمة قرار إداري مشوب بعييب من عيوب عدم المشروعية، سواء أكان هذا القرار صريحاً أو ضمناً فكل نزاع يفصل فيه القضاء الإداري لا بد أن يكون موضوعه قراراً إدارياً.

لقد وضع نظام مجلس شورى الدولة شروطاً لقبول المراجعة القضائية، وهي شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه، وشروط تتعلق بالمستدعي، وشروط تتعلق بمهلة تقديم المراجعة، وأخيراً شروط متعلقة بشكل المراجعة.

• المبحث الأول: قاعدة القرار القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة

حظرت المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أي من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية، بحيث إذا لم يتبين من أوراق المراجعة أن المستدعي يطعن بقرار معين، أو أنه ربط النزاع مع الوزارة بهدف استصدار قرار إداري ضمني أو صريح يطعن به أمام مجلس شورى الدولة، فإن مراجعته تكون مستوجبة للرد.

وعززت المادة ١٠٥ من هذا النظام لهذا الموقف بنصها على أنه: "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر".

فالقرار الإداري القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة هو القرار النهائي النافذ الصادر عن السلطة الإدارية والذي من شأنه أن يلحق ضرراً مباشراً في مستدعي المراجعة. أي الذي يكون قابلاً بحد ذاته لإنتاج مفاعيل قانونية وإلحاق الضرر.

فلا تقدم الدعوى أمام مجلس شورى الدولة إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري صريح أو ضمني بعد طلب استصداره. فسواءً أكانت الدعوى داخلة في نطاق قضاء الإبطال أم في نطاق القضاء الشامل، يجب أن تقدم دائماً ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة. وعدم وجود أي قرار إداري ليكون موضوعاً للطعن يجعل المراجعة مردودة شكلاً (م.ش). قرار رقم ١٤٩ تاريخ ١٠ نيسان ١٩٦٢، ألفرد صوما/الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ١٠٥).

واستناداً إلى ما أوردناه، فإن القضاء الإداري لا يتحرك - مبدئياً - إلا عند الطعن بقرار إداري. فارتبط عمل القضاء الإداري بوجود قرار إداري.

■ المطب الأول: شروط القرار القابل للطعن في مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة

ونستخلص من المادة ١٠٥ أن القرار القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة هو القرار الصادر عن سلطة إدارية ونافذ وملحق للضرر.

١- صادر عن سلطة إدارية: ورد في المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني المعدل وفقاً للقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١، أنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية.. ف جاء هذا النص واضحاً لجهة بيان فئة الأعمال التي تقبل المراجعة بشأنها أمام مجلس شورى الدولة، حاصرة الرقابة بالأعمال ذات الصفة الإدارية المحضة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية. وأن المادة ١٠٥ من نظام مجلس

شورى الدولة قد حددت شروط هذا القرار القابل للطعن بأن يكون للقرار المطعون فيه صفة إدارية وقوة تنفيذية من شأنه إلحاق الضرر وان تكون السلطة التي أصدرته سلطة إدارية (مجلس القضاة) قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٧٤، شركة كازينو لبنان/ الدولة - مجلس الوزراء، م.إ. ١٩٧٤ ص (١٠٤).

٢- **نافذاً:** بحسب المادة ١٠٥ المذكورة لا يكفي أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية لكي يكون قابلاً للطعن، بل يجب أن يكون القرار المطعون فيه نافذاً وقد فسّر مجلس شورى الدولة معنى القرار الإداري النافذ بأنه القرار النهائي الصادر عن سلطة إدارية تملك حق إصداره على نحو نهائي بعد استكمال كل مراحل الإدارة اللازمة دونما حاجة إلى معاملة أخرى (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٢٠٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٦، جمعية متخرجي جامعة بيروت العربية/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات، مجلة العدل ١/٢٠٠٧ ص ١٣٨). والقول بأن القرار الإداري هو قرار نافذ بذاته، إنما نعني به بأن للقرار الإداري قدرة ذاتية على فرض الالتزام بدون أي معاملة خارجية، وهذا النفاذ المباشر هو مفتاح التنفيذ المادي الذي يعتبر مرحلة لاحقة على صدور القرار. فالقرارات الإدارية نافذة بذاتها وملزمة ولا يستطيع احد بذاته وقف تنفيذها او التمرد عليها (م.ش. قرار رقم ٢٦٢/٩٧-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٢/٤ شرطة طيران الشرق الأوسط الخطوط الجوية اللبنانية/ الدولة).

مثال: الوصل بالتصريح بإقامة إنشاءات غير ثابتة (مستوعبات مياه - حمام دوش) على عقار خاص له صفة القرار النافذ لأنه بدون هذا التصريح لم يكن للشركة أن تبني هذه المستوعبات (م.ش. قرار رقم ٢٠١٩/١٤١-٢٠٢٠ تاريخ ٢٥/١١/٢٠١٩ سلطنة فرنجية/ بلدية الهري).

٣- **ملحقاً للضرر:** إن القرار الإداري القابل للطعن هو القرار الذي يلحق الضرر بحقوق أو بمصالح المستدعي، أو يؤثر في المركز القانوني للطاعن، وأول نتائج هذا الشرط أن القرارات الإدارية التي تنشئ الحقوق لا تقبل طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة. فالقرار الذي لا يلحق ضرراً بل على العكس يراعي مصلحة المستدعي فهو لا يقبل الطعن (م.ش. قرار رقم ٤٧٥ تاريخ ٢٥ نيسان ٢٠٠٢، شركة هاغوب وقره بت باليان / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٣١). ويكون القرار ملحقاً للضرر عندما يمس بالمراكز القانونية، أو الذي ينتج مفاعيل قانونية، وأما القرار الذي لا ينتج مفاعيل قانونية فهو ليس ملحقاً لمظلمة أو ضرر كمثّل التدابير الداخلية، فالمعيار الحاسم في تحديد القرار الضار، أي في تحديد التأثير الحقيقي على المراكز القانونية يكمن في مدى إنشاء القرار لموجبات جديدة، يترتب على عدم احترامها جزاءات.

مثال: القرار الصادر عن مجلس الجامعة برفض تسجيل المستدعي ادى بحد ذاته الى انتاج مفاعيل تمثلت بعدم تمكين المستدعي من التحصيل العلمي لعام جامعي فيعتبر هذا القرار منشئاً للضرر وبالتالي يشكل قراراً ادارياً نافذاً وضاراً يقبل الطعن (م.ش. قرار رقم ٧٦ تاريخ ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٥، روكز مهنا/ الجامعة اللبنانية، مجلة العدل العدد ٤ لعام ٢٠٠٦ ص ١٤٦٧).

كتاب مدير عام النقل يرفض بموجبه الترخيص للمستدعية بنقل الركاب النظامي والعارض على خطوطها النظامية للشحن لبلدان الشرق الأقصى، له صفة القرار الإداري النافذ والضرار (م.ش. قرار رقم ١٦٤ تاريخ ١٨ تموز ١٩٨٤، شركة الخطوط الجوية عبر المتوسط / الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٦).

قرار مجلس الوزراء بإحالة موضوع تلزيم مشروع المدينة الصناعية النموذجية الروابي القريعة - إقليم الخروب إلى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة. ليس من شأنه أن يلحق الضرر الأكيد بالمستدعي، (م.ش. قرار رقم ٢٦٣ تاريخ ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٢، جوزف البستاني / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ١ ص ٣٣٤).

■ المطلب الثاني: قرار الرفض الضمني في مراجعات القضاء الشامل

يعتبر قرار الرفض الضمني هو قرار مؤثر في المركز القانوني للطاعن، فمجرد رفض الإدارة لمطالب المستدعي، يلحق هذا الرفض به ضرراً، لأن الإدارة لم تستجب للمطالب التي يدّعي بأن له حقاً بالحصول عليها. لهذا صنف القرار الصادر بناءً على مذكرة ربط النزاع، بأنه قرار مؤثر في المركز القانوني للطاعن. ويستمد هذا القرار الضمني قابليته للطعن من إرادة المشرع الذي حطّر في المادة ٦٧ من نظام مجلس شوري الدولة على أي من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية. وإذا لم يتبين من أوراق المراجعة أن المستدعي يطعن بقرار معين، أو أنه ربط النزاع مع الوزارة بهدف استصدار قرار إداري ضمني أو صريح يطعن به أمام مجلس شوري الدولة، فإن مراجعته تكون مستوجبةً للرد.

وفي الحالات التي لا تكون الإدارة قد أصدرت قراراً صريحاً، فقد بنى المشرع على سكوتها قراراً ضمناً بالرفض حيث ورد في المادة ٦٨: "أنه إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن اجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة إيضاً 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...."

أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت قراراً صريحاً فلا موجب لتقديم مذكرة ربط نزاع: مثال: ما دام الشركة المستدعية تنازع في الاصل في القرار رقم ١/١٤٥ السالف ذكره فإنه لا يبقى من موجب لاستصدار قرار اداري يمكن الطعن فيه امام المجلس (م.ش. قرار رقم ٢٦٢ / ٩٧-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٢/٤ شركة طيران الشرق الأوسط الخطوط الجوية اللبنانية/ الدولة).

لم يوجب القانون اعتماد صيغة معينة لمذكرة ربط النزاع، وتعرف بأنها كل عريضة يضمنها المستدعي مطالبه، ويقدمها إلى المرجع الصالح أو تنتهي بالنتيجة إلى هذا المرجع(م.ش. قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ١٧ تشرين الأول ١٩٦٢، محمد الحريري/الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ٢٣٨). وهي تتضمن كافة المطالب وتستدعي الجواب، وتبين بالوقت ذاته ما سيبنى عليه رفض الإدارة من نتائج(م.ش. قرار رقم ١٧٢٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٦٧، أنطوان موراني/الدولة، م.إ. ١٩٦٧ ص ٢٢٩). ولا ضرورة لأن تحوي المذكرة على طلبات مفصلة ومطالبة بالعطل والضرر ولكن من الواجب أن تتطابق المطالب الواردة في مذكرة ربط النزاع مع تلك الواردة في استدعاء المراجعة، بحيث تردّ المطالب الواردة في الاستدعاء والتي لم يسبق أن ربط المستدعي النزاع بشأنها مع الإدارة(م.ش. قرار رقم ٥٠٢ / ٢٠١١-٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٢/٥/٢٤ منى يوسف كرم/ الدولة - وزارة التربية).

مثال: في مذكرة ربط النزاع طلبت الجهة المستدعية من الهيئة المصرفية العليا وضع اليد على بنك سوجكس لبنان، بينما في استدعاء المراجعة طلبت التعويض عن عدم تنفيذ قرار وضع اليد المذكور وبالنظر لاختلاف الموضوع بين القرار الاداري المطعون فيه والقرار الاداري الصادر برفض وضع اليد تكون المراجعة مستوجبة الرد شكلاً(م.ش. قرار رقم ٩٧-٩٦/٦٨٢ تاريخ ١٩٩٧/٦/٣ الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنان/ الهيئة المصرفية العليا).

وربط النزاع من أجل استصدار القرار الإداري القابل للطعن، يجب أن يتم عن طريق الإدارة المختصة،

فيما يتعلّق بالدولة، فإن الشخص الذي يجب تقديم مذكرة ربط النزاع إليه هو الوزير، باعتباره القيّم الوحيد على شؤون وزارته سنداً للمادة ٦٦ من الدستور(م.ش. قرار رقم ١٦٧ تاريخ ١٨ كانون الأول ١٩٩٥، النقيب اسعد ضاهر /الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٤٠)، ولا يشترط أن يتوجه المستدعي إلى المرجع المختص بذاته، بل يكفي أن يوجّه إلى ذات الإدارة المختصة: مثال: ربط النزاع مع مدير المالية العام بالوكالة بالرغم أن وزير المال هو المرجع الصالح للبت في مطالب المستدعي (م.ش. قرار رقم ٥١٣ تاريخ ٢١ أيار ٢٠٠٢، عمر حسن عمر / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٨١٠)، أو مذكرة ربط النزاع قدمت إلى قائد الجيش،

ولم تحوّل على المرجع الصالح (وزير الدفاع) ومع ذلك فإن هذا الكتاب اقترن بقرار ضمني بالرفض بانقضاء شهرين على تقديمه (م.ش. قرار رقم ٣٣٢ تاريخ ٦ شباط ١٩٩٦، الضابط جان جبرائيل/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٤٢٧). بل إن الإجتهد مستقر على اعتبار النزاع مربوطاً حسب الأصول عندما تقدم المذكرة إلى سلطة إدارية غير صالحة باعتبار أنّ الدولة تؤلف شخصاً معنوياً واحداً مهما تعددت الوزارات، وأنه من واجب السلطة غير الصالحة أن تحيل المذكرة إلى السلطة الإدارية المختصة لدرسها وإعطائها النتيجة القانونية (م.ش. قرار رقم ٢٠ تاريخ ٩/١٠/١٩٩٦، جعجع الدولة - مجلة القضاء الإداري، العدد ١٢ ص ٢٤).

وإذا لم تجب السلطة المختصة المستدعي إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها لمذكرة ربط النزاع المقدمة منه، أو اعتمدت السكوت، فيعتبر سكوتها هذا قراراً ضمناً بالرفض يؤدي إلى مداعاتها (م.ش. قرار رقم ٩٨/٣٧٠-٩٩ تاريخ ١٧ آذار ١٩٩٩، شركة خطوط الجوية عبر المتوسط/الدولة، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ٢ ص ٣٦٣)، وهي تبدأ اعتباراً من تاريخ استلام الطلب من قبل السلطة المختصة أو من قبل مرؤوسها إذا قدم إليهم (م.ش. قرار رقم ٦٩١ تاريخ ٢٦ آذار ١٩٧٤، غرغور/بلدية بيروت، م.إ. ١٩٧٤ ص ١٦٣).

• المبحث الثاني: شروط المتعلقة بالمستدعي

إن حقّ اللجوء إلى القضاء، ليس متاحاً على الإطلاق لكلّ من يرغب بالتقدم بمراجعة قضائية، بل لا بدّ أن يتوافر في المستدعي جملة شروط هي ذات الشروط المطلوبة عند اللجوء إلى أي محكمة عدلية، بحيث يتوجب أن تتوافر بالمستدعي: الأهلية والصفة والمصلحة للتقدم بالمراجعة القضائية، وإلا كان مصير المراجعة ردّها شكلاً، وإن لم يثر أيّ من الخصوم هذه الدفوع، لأن الشروط المتعلقة بالمستدعي مرتبطة بالنظام العام وعلى القاضي إثارتها عفواً.

■ المطب الأول: أهلية التقاضي أمام القضاء الإداري

لا يوجد في قواعد التنازع الإداري أحكاماً خاصة حول الأهلية، ولهذا نطبّق بشأنها قواعد الأهلية المقررة في القانون الخاص.

والأهلية بتعريفها هي القدرة على اكتساب الحقوق والقدرة على القيام بالتصرفات والإلتزامات عامة، وقد نصت المادة ٢١٥ من قانون الموجبات والعقود على أن كل شخص أتم الثامنة عشرة من عمره هو أهل للالتزام وللقيام بالتصرفات، ما لم يكن في حالة من حالات نقص وفقدان الأهلية. وتعتبر الأهلية في الأنظمة القانونية الوضعية من مواضيع القانون الخاص، وتحديداً ضمن نظام الأحوال الشخصية. والأهلية في القانون هي إما أهلية وجوب أو أهلية أداء، الأولى تتعلق بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الموجبات،

والثانية ترتبط بحق التصرف، أي هي أهلية الشخص للتصرف وللتعبير عن إرادته لأن الشخص هنا يكون قادراً على إدارة حياته وأمواله. فيتمتع بحق البيع والشراء والاقتراض وترتيب الأعباء على أمواله والتبرع باعتباره قادراً على الاختيار وتحقيق مصالحه.

وأهلية التقاضي هي جزء من أهلية الأداء يقصد بها مدى صلاحية الشخص من الناحية القانونية لمباشرة إجراءات التقاضي أمام القضاء بكافة أنواعه، فالأصل أن كل شخص أهل للتعاقد يكون أهلاً لأن يكون مدعياً أو مدعى عليه.

ونتعرف على أهلية التقاضي لدى الشخص الطبيعي، وأهلية التقاضي لدى الشخص المعنوي.

وقد أخذ القضاء الإداري بالأصل العام " ثبوت الأهلية القضائية لكل من بلغ سن الرشد"، دون جنون أو عته، وفي حالة الشخص القاصر ناقص الأهلية، تكون أهلية التقاضي بالنسبة له إلى الولى الطبيعي أو الوصى بحسب الأحوال. وعند وفاة المدعي يجب على ورثته تصحيح الخصومة.

أما الشخص المعنوي هو الكيان القانوني الذي يتم إنشاؤه لتحقيق غاية معينة ومحددة، ويملك الأدوات والوسائل التي تخوله القيام بمهامه، والتي قد تتيح له اكتساب الحقوق وتحمل الموجبات، ويقبل الاجتهاد المراجعة لتجاوز حد السلطة ضد القرار الذي قضى بجل هذه الجمعية(م.ش. قرار رقم ٣٨٣، تاريخ ١٢/٥/٩٤، جمعية الشبيبة الخيرية الدرزية/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص٤٢٨)،

وفيما يخص الأشخاص العامين، فإن لهم حق المقاضاة، كمدعين أو كمدعى عليهم، إلا أن هذا الإدعاء يكون باسم الشخص العام، لا باسم أحد أعضائه، فمثلاً: لا تقبل المراجعة مقدمة من كلية لأن الجامعة وحدها تتمتع بالشخصية المعنوية، ومجلس الجنوب- صندوق المهجرين لا يتمتع بالشخصية المعنوية والمنازعة معها تكون بوجه الدولة.

■ المطب الثاني: الصفة لإدعاء

إن الذي يملك الصفة للمدعاة هو الشخص الذي يتمتع بالسلطة اللازمة للإدعاء بشأن حق أو مصلحة معينة.

فحتى يستطيع صاحب العلاقة أن يتقدم بمراجعة لدى مجلس شورى الدولة يجب أن يكون صاحب صفة، وترد المراجعة شكلاً إذا عجز المستدعي عن إثبات صفته التي تخوله حق المقاضاة.

وتستمد الصفة من الحق ذاته أو من القانون. فصاحب الحق نفسه يتمتع بالصفة اللازمة للمدعاة بشأن هذا الحق ومجرد الإدعاء أنه صاحب حق معين يمنحه الصفة للمدعاة بشأنه، فالصفة في القضاء الشامل تتحقق في الحق الشخصي الذي يحميه القانون(م.ش. قرار رقم ٧، تاريخ ١٩/١/٧٠، المحامي كلود زغزغي ورفاقه/الدولة، المجموعة الإدارية ٧٠، ص ١٨٨).

وفي غالب الأحيان تتحد المصلحة بالصفة، بحيث أن عدم توفر المصلحة يؤدي إلى عدم توفر الصفة. وقد وجد مجلس شورى الدولة أن لمفهوم الصفة وجها يتحد مع المصلحة المتمثلة بالفائدة الكامنة وراء الادعاء

ومن يحدد الصفة للإدعاء هو القانون الذي حدد صفة المستدعي أمام مجلس شورى الدولة.

♦ أولاً: صفة ممثلي الشخص المعنوي

القانون يحدد الشخص الذي له الصفة لتمثيل الشخص المعنوي العام أمام القضاء،

تتمثل السلطات اللامركزية والمؤسسات العامة بجهازها التنفيذي (رئيس البلدية، رئيس أو المدير العام أو المدير بحسب الحالة) الذي لا يمكنه أن يلجأ بصورة عادية إلى القضاء إلا بموجب تفويض مسبق، في حين أن الدولة لا تُمَثَّلُ إلا بواسطة رئيس هيئة القضايا في وزارة العدل.

أما صفة نائب في البرلمان، فلا تولي صفة الادعاء ضد قرار مجلس الوزراء الطلب الى وزارة الثقافة المديرية العامة للآثار الاشراف على عملية طمر الاثار في المواقع المنوي اعادة البناء فيها في مخيم نهر البارد. م.ش. قرار رقم ٥٥٣/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٨ دولة الرئيس النائب العماد ميشال عون/ الدولة - مجلس الوزراء - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الثقافة- المديرية العامة للآثار م.ش. قرار إعدادي رقم ٢٦٧ / ٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/٣٠ حزب القوات اللبنانية والنواب أنطوان حبشي وجورج عقيص وجوزف إسحق وفادي سعد

♦ ثانياً: صفة الشخص الطبيعي للتقدم بالمراجعة أمام القضاء

يملك الشخص الطبيعي الصفة للمدعاة بشأن حق أو مصلحة معينة، ونعرض بعضاً من الأمثلة حول قضايا جرى الدفع بعدم توفّر الصفة للمستدعي:

- صفة المواطن وحدها لا تعطي المصلحة للتقاضي منعاً من جعل مراجعة الطعن مراجعة شعبية تحت ستار الحفاظ على مبدأ الشرعية (قرار رقم ٧٦ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢١ الدكتور عبده ابو زيد وبلدية حمانا/ الدولة) أما في النطاق المحلي فإن للمواطنين حق المدعاة في الشؤون المحلية لما لها من تأثير مباشر على مصالحهم وطلب التدخل المقدم من أحد أهالي القرية في المراجعة المتعلقة بقرار تحديد بلده يكون مقبولاً لما لهذا التحديد من تأثير على مصالحه الشخصية(م.ش. قرار رقم ٣٢٢، تاريخ ٦٨/٣/١٥، سمعان القرقفي/الدولة، المجموعة الإدارية ٦٨، ص ٦٣).

- إن لمختار قرية نبجا الصفة والمصلحة للطعن في المرسوم الذي يتضمن الترخيص باستعمال كمية من مياه النبع موضوع النزاع، طالما أنه يستند في مراجعته الى استفادة اهالي القرية المذكورة من هذه المياه والحؤول دون حرمانهم من مياه الشرب والري والى حل ازمة المياه التي يعانون منها، وبالتالي الحفاظ على حقوقهم ومصالحهم(م.ش. قرار رقم: ٢٠١١/١٨٦-٢٠١٢ تاريخ: ٢٠١١/١٢/٢٢ المختاران ايلي كيروز ومحمد أمهز/ الدولة - وزارة الطاقة والمياه).

- المستدعي بصفته محامٍ منتسب الى نقابة المحامين لا تخوله الطعن بمرسوم منح جنسية، وذلك لعدم وجود أي ارتباط بين صفته تلك ومرسوم التجنيس المطعون فيه(م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٤٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٢ المحامي إبراهيم عواضة/ الدولة).

- يمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس البلدية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة، وكل من قَدَّم ترشيحه فيها بصورة قانونية ومن قبل الدولة بناءً على طلب وزير الداخلية (م.ش. قرار ٥٦٧ تاريخ ٢٧/٥/٩٩، كرم ضاهر/ الدولة-وزارة الداخلية، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٣ ص ٦٠٠).
- يعتبر الشخص الذي قيدت ملكية العقار على اسمه في السجل العقاري مالكاً لها تجاه الجميع إذ أن قيود السجل العقاري تؤلف الدليل اللازم والأكيد والوحيد على الملكية العينية العقارية. وتنتقل الملكية إلى الورثة بطريق الإرث وهذه الملكية القانونية تجعل للورثة مصلحة شخصية، وبالتالي الصفة للطعن في كل عمل يتعلق بها (مجلس القضايا قرار رقم ٤، تاريخ ١٩/١/٧٧، لينا وأكثر رفاقها/الدولة).
- ورد مراجعة إبطال مرسوم تقدّمت بها الجمعية المستدعية، وكان سبب الرد أن هذه الجمعية لا تحوز الصفة للتقدم بهذه المراجعة، وقد علّل أن عدم ترتب أثر للمرسوم المطعون فيه، حائلٌ دون الجمعيتين المستدعيتين والأهداف التي تسعيان إلى تحقيقها يفضي إلى استخلاص عدم قيام الصفة المبررة لحقهما بالإدعاء الحالي والمسوغة بالتالي لقبول المراجعة الحاضرة مما يقتضي ردّها تبعاً لذلك (قراره رقم ٣٥٤/٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٣/١/٢٠١٨ (جمعية الخط الأخضر وجمعية نحن/ الدولة-مراجعة رقم ١٩٧٥٧/٢٠١٤).

■ المطب الثالث: المصلحة في المقاضاة

المبدأ أنه لا دعوى بدون مصلحة، بحيث تكون للمستدعي مصلحة في إقامة الدعوى عندما تكون من شأنها أن تغيّر وضعيته القانونية الراهنة، وتتوقف المصلحة على المنفعة التي يأملها المدعي من إقامة الدعوى. فإذا توفرت المصلحة تقبل الدعوى وإذا لم تتوفر لا تقبل الدعوى. وقد حددت المادة ١٠٦- لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه.

المصلحة الواجب توافرها تتحقق عندما يكون من شأن قبول الطعن وإبطال القرار المطعون فيه أن يؤدي إلى تحسين المركز القانوني للمستدعي أو إزالة الضرر الذي ولده هذا القرار. وهي تقدر في ضوء مطالب المستدعي وليس في ضوء الأسباب التي يدلي بها، ولذلك ينظر إلى الغاية التي يتوخاها من مراجعته لتحديد ما إذا كان له مصلحة تستوجب قبولها م.ش. قرار رقم ٩٤/٢٠١٣-٢٠١٤ تاريخ ٣٠/١٠/٢٠١٣، نجيب نقولا ليان/ الدولة - وزارة الاتصالات).

- وفي المراجعة الرامية إلى إبطال قرار رئيس بلدية الهبارية تاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ الذي سحب إفادة سابقة تاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٨ التي جاء فيها أن الهنغار المشيد على العقار ٥٨٥٤/العبادية يعود للعام ١٩٧١. فلقد ناقش المجلس في بندين مسألتي الصفة والمصلحة:

- قضى المجلس بأنه يتبين من الإفادات العقارية وعقود البيع والتراخيص المرفقة باستدعاء المراجعة أن المستدعي هو مالك العقار الذي يوجد عليه الهنكار فيكون متمتعاً بالصفة التي تخوله التقدم بالمراجعة.
- وأن المصلحة المشروعة هي المصلحة المبنية على وضع قانوني سليم لمقدم المراجعة والذي قد يكون القرار المطعون فيه قد مسّه أي تلك المصلحة التي يحميها القانون بحيث يجب أن تتلاقى مصلحته هذه مع المصلحة التي رعى القانون إلى حمايتها. وأن مصلحة المستدعي للطعن في القرار المتضمن الرجوع عن الإفادة المعطاة له بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٨ تكمن في المحافظة على الإفادة المذكورة بصرف النظر عن مصير المراجعة في الأساس.
- م.ش. قرار رقم ٢٤٩/٢٠١٨-٢٠١٩ تاريخ ٤/١٢/٢٠١٨ سمير زهرالدين/ بلدية العبادية.

وبحسب المادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة، فإن المصلحة للإدعاء تستوجب توفّر ثلاثة شروط، هي أن تكون شخصية ومشروعة ومباشرة.

١- أن تكون المصلحة شخصية

من الضروري توافر مصلحة شخصية للمستدعي للقبول بمراجعة تجاوز حد السلطة، وهذا يعني عدم القدرة على تقديم هذه المراجعة إلا من قبل الشخص الذي تأثر مركزه القانوني أو مسّ القرار حقاً من حقوقه الوظيفية أو المادية أو المالية أو الجسدية أو المعنوية. ولكن لا يجوز لشخص أن يأخذ المبادرة بإقامة الدعوى مدلياً بمصلحة تخصّ الغير.

ويعدّ الضرر شخصياً سواءً أصاب شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً، فمن حق الهيئة المعنوية ان تعمل على حماية مصالحها الجماعية والدفاع عنها ضد ما تتعرض له من اعتداءات.

مثال:

- لمالك الأسهم في عقار (ملكية شائعة) المصلحة الشخصية لإبطال قرار منع هدم الأبنية القائمة على هذا العقار بحجة أنها أثرية (م.ش. قرار رقم ٢٧٢/٢٠١٧-٢٠١٨ وفاء صقر/ الدولة).

- يعتبر المجاور للمحل المصنف موضوع النزاع متمتعاً بالمصلحة للإدعاء بصفته من وذلك بسبب المحاذير والأخطار التي يمكن أن تنشأ عن تشغيل هذا المحل واستثماره والأضرار التي يمكن أن تلحق بالمجاورين له (م.ش. قرار رقم ٦٠١ تاريخ ١٩/٣/٢٠١٨ مارون بو داغر/ الدولة)

- وإذا كانت للجهة المستدعية الصفة، كونها صاحبة مدرسة مرخصة قانوناً، للطعن بالتعميم الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣ عن وزير التربية والتعليم العالي والمتعلق بتسجيل التلاميذ الوافدين من المدارس الخاصة الى المدارس الرسمية فإنه هذه الصفة لا تعني بالضرورة توافر شرط المصلحة، إذ ان الصفة la qualité وهي السلطة التي تمارس بمقتضاها الدعوى امام القضاء تتميز عن المصلحة L'intérêt المبنية على الفائدة المتوخاة من الدعوى وقد لا تجتمع معها وحيث أنه لم يثبت إعطاء أي إفادة للطلاب المسجلين في هذه المدرسة فتنفي مصلحتها للطعن بهذا التعميم (م.ش. قرار رقم ٣٠١ تاريخ ٢٠٠٨/١/١٥ بو عاصي والحسيني وبو كروم/الدولة).

- وتقبل المراجعة المقدمة من جمعية طعنأ بقرار السماح بالبناء على العقار المدرج على لائحة الجرد العام للابنية التاريخية، لأنه يمكن ان يشكل ضرراً معنوياً للجمعية المستدعية بالنظر لاهدافها المتمثلة بالحفاظ على الطابع الاثري والتراثي في لبنان، فتكون ايضاً صاحبة مصلحة لطلب ابطال القرار المطعون فيه(م.ش. قرار رقم ٢٠١٣/١٦٨ - ٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١١/٢٦، جمعية التجمع للحفاظ على التراث اللبناني/الدولة - وزارة الثقافة).

٢- أن تكون المصلحة مشروعة

لكي يكون هناك مصلحة في المقاضاة بل ينبغي أيضاً أن ينال من مصلحة مشروعة، والمصلحة المشروعة هي المصلحة التي يحميها القانون والتي لا بد من التثبت من وجودها:

يكون للموظف مصلحة مشروعة للطعن في مرسوم تعيين موظف آخر، إذا كان يتمتع بأهلية الحلول مكانه(قرار رقم ٩٢-٩٣/٣٧٧، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٢، النقيب جعجع/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٤، ص٤٠٥)،

- وتعتبر مشروعة كذلك مصلحة الموظف في الطعن في القرار الذي يمس وضعه النظامي (قرار رقم ٣٨٨، تاريخ ٩٤/٥/١٢، الحاج/الدولة - شويري وأبو جودة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص٤٣١)،

- أما من يمتن قطع الاشجار واستثمار الغابات الحرجية من دون التقيد باحكام قانون الغابات لجهة الاستحصال على ترخيص خاص لذلك، فلا مصلحة مشروعة له لتقديم مراجعة إبطال ضد القرارات أو المراسيم التي تمنع قطع الأشجار(م.ش. قرار رقم ٥٩١ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٥، مجلة القضاء الاداري ١٩٩٨، ص ٤٩٣).

- ومن يستثمر مولدات الكهرباء وينتج الطاقة الكهربائية ويوزعها على المشتركين لديه دون ترخيص قانوني، تعتبر مصلحته غير مشروعة كونه في وضعية غير محمية قانوناً (القرار رقم ١١٢ تاريخ ٢٠١٨/٧/١٢ حسن محمد ياسين ورفاقه/ الدولة).

٣- أن تكون المصلحة مباشرة

يقصد بالمصلحة المباشرة أن يكون القرار المطعون فيه قد أثر تأثيراً مباشراً في المركز القانوني للمستدعي، ويتحقق هذا التأثير المباشر فيما يسببه هذا القرار من ضررٍ يبرر اللجوء إلى القضاء لإصلاحه، وقلماً تهمّ نوعية الضرر الذي يثيره المستدعي مادياً كان أم معنوياً، ومعناها أن تكون المصلحة متوفرة عند إقامة الدعوى. أي أن يكون الضرر قد تحقق فعلياً أو من الممكن أن يتحقق في المستقبل.

وبالنسبة للموظفين بصورة عامة، يكتفي بتوفر المصلحة لقبول مراجعة الإبطال بشأن القرارات الفردية غير المشروعة التي تؤدي إلى حرمانهم ضمناً من إفادة فتحت لسواهم إذا كان من الثابت أن المستدعي رشح من قبل مجلس الجامعة لعمادة كلية التربية وهو تتوفر لديه كل الشروط التي تؤهله لأن يعين عميد للكلية المذكورة وبالتالي فهو ذو مصلحة للطعن بمرسوم تعيين سواه لعمادة الكلية المذكورة (م.ش. قرار رقم ٢٤٩، تاريخ ٧٥/٣/١٧، الدكتور إيلي طراد/الدولة والجامعة اللبنانية)،

أما صفة المحامي والمدير التنفيذي لجمعية " المفكرة القانونية"، فلا يعد كافياً لاعتباره في حالة قانونية خاصة قد أثر فيها المرسوم (الرامي إلى تنظيم أمانة سر مجلس القضاء الأعلى) تأثيراً مباشراً وأكدياً حتى يصح القول بأنه يتمتع بالمصلحة الشخصية المباشرة للطعن في هذا المرسوم، لا سيما وأن هذا المرسوم لا يؤثر مباشرة في وضعية المستدعي أو مركزه القانوني كمحامٍ وكمدبرٍ تنفيذي لجمعية " المفكرة القانونية" (م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٨٥-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٥/١١/١٢ المحامي نزار صاغية/الدولة)

■ المطب الرابع: التدخل في المراجعة القضائية

نصت المادة ٨٣ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه: «يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، كما يجوز للمجلس أو المقرر إدخاله فيها. يقدم طلب التدخل باستدعاء على حدة ولا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم». «يعرف التدخل أو الإدخال بأنه العمل الذي بموجبه يدخل شخص ثالث في نزاع قائم بين خصمين أو أكثر وإذا حصل بصورة إرادية سمي تدخلاً أما

إذا حصل بصورة إجبارية سمي إدخالاً. يكون التدخل إما تدخلاً اختيارياً أو تدخلاً إجبارياً بإرادة الخصوم أو المحكمة (إدخال).

والتدخل في المنازعات الإدارية هو تدخل فرعي لتأييد ودعم وجهة نظر أحد الخصوم ولا يمكن أن يكون تدخلاً أصلياً يعطي المتدخل حق الإيداع بحق معين لنفسه أو التقدم بطلب متلائم مع طلبات أحد الخصوم (م.ش. قرار ٥٤٩ تاريخ ٢٣/٤/٢٠٠٤، بلدية منيارة ورفاقها/الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٨ ص ١٠٢٠).

يخضع التدخل للقواعد العامة لقبول المراجعة، فلا يقبل إلا ممن يثبت أن له مصلحة أكيدة ومباشرة في ذلك (١)، أو يمس بمصالحه المحمية قانوناً (م.ش. قرار ٣٣٣ تاريخ ٣/٣/٢٠٠٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان: العدد ١٩، ٢٠٠٧، م ٢، ص ٦٥٧)، بحيث يرد طلب ادخال فريق في المحاكمة إذا لم يثبت المستدعي أن المطلوب إدخاله مصلحة للتدخل في المراجعة (م.ش. قرار رقم ٦٨٢/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٧/٩ النقيب السابق جينا جميل الشماس/ نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان)، لهذا رد طلب التدخل في مراجعة الغاء قرار الترخيص بإنشاء مصنع لأن طالب التدخل لم يثبت الضرر اللاحق بعقاراته من جراء قرار الترخيص (القرار رقم: ٢٠١٦/١٤٩-٢٠١٦ تاريخ ١٥/١١/٢٠١٦ انطوان امين فرحات/ الدولة - وزارة الصناعة).

واستناداً للمادة ٤٣- من قانون أصول المحاكمات المدنية فإنه إذا كان التدخل أو الإدخال غير مسند إلى مصلحة ذات شأن ولم يقصد به إلا تأخير الفصل في الدعوى، حق للخصوم، بالإضافة إلى معارضتهم في قبوله، أن يطلبوا وفق أحكام المادة ١٠ من هذا القانون، الحكم لهم ببطل العطل والضرر، كما للمحكمة أن تقضي بالغرامة وفق أحكام المادة ١١.

ولا يقيد طلب التدخل بمهلة المراجعة القضائية، فما دام التدخل لدى مجلس شوري الدولة يقتصر على كونه تدخلاً فرعياً لا تدخلاً أصلياً فلا يكون له مهلة لتقديمه، بحيث يبقى جائزاً التدخل في المراجعة ما لم تكن المراجعة قد أصبحت جاهزة للحكم بنشر بيان صدور التقرير والمطالعة وانتهاء مهلة التعليق عليهما (م.ش. قرار مجلس شوري الدولة رقم ٤٠١/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ٢١/٣/٢٠١٦ الجمعية الخيرية الثقافية/ المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى). ويبقى لأطراف الدعوى الأساسية والشخص الثالث المطلوب إدخاله أن ينازعوا في قبول التدخل أو الإدخال شكلاً قبل المناقشة في الموضوع، وللمحكمة، في هذه الحالة، أن تفصل في الطلب بقرار مستقل أو مع الحكم في الموضوع.

أما عن مراحل المحاكمة التي يجوز خلالها التقدم بطلب تدخل، فالاجتهاد تتنازعه وجهتين: الأولى تعتبر أن طلب التدخل المقدم بتاريخ لاحق لانتهاج التحقيق يكون مخالفاً للاصول ويقضي بالتالي رفضه وعدم الاخذ بمضمونه (م.ش. قرار رقم ٢٧٩ تاريخ ١٢/٤/٢٠٠٠، شركة مطاحن التاج ورفاقها/الدولة، م.ش. قرار رقم ٤٦٩/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ٢٤/٣/٢٠٠٤، انطوان عقيقي / الدولة)، بل ردّ المجلس

طلب تدخل تقدّمت به بلدية بيروت بعد وضع التقرير والمطالعة وصيرورة المراجعة جاهزة للحكم، أي بعد انقضاء مهلة الشهر على نشر الدعوة للاطلاع على التقرير والمطالعة(م.ش. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٥/٤٠١-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٣/٢١ الجمعية الخيرية الثقافية/ المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى). إلا أن المجلس قد رجع عن اجتهاده السابق وقضى بأنه يوجد في نظامه أي نص يمنع قبول طلب التدخل او الإدخال بصورة مطلقة بعد وضع التقرير والمطالعة، انما اعتبر الاجتهاد انه اذا كان الملف جاهزا للبت به بعد وضع التقرير والمطالعة والملاحظات عليهما في حال وجدت، فانه لا يجوز قبول طلب التدخل او الإدخال، على عكس الحالة التي ترى فيها الهيئة الحاكمة ان الملف غير جاهز للبت به وانه يقتضي فتح المحاكمة استكمالاً للمزيد من التحقيقات والاجراءات بشأنه. وهذا الموقف ينسجم مع ما ورد في قانون اصول المحاكمات المدنية في المادة ٤١ منه التي نصت على ان التدخل او الإدخال جائز في جميع مراحل المحاكمة وحتى ختامها(م.ش. قرار اعدادي رقم: ٢٠١٦/٣٨١-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٧/١٣ شركة الناعورة العقارية ش.م.ل./ الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل).

يرتبط طلب التدخل بالطلب الأصلي، فإذا ردت المحكمة الطلب الأصلي فهي ملزمة برد طلب التدخل المتعلق به، وإذا تنازل المدعي الأصلي عن الدعوى والحق، فإن التدخل يسقط تبعاً لسقوط الدعوى الأصلية.

• المبحث الثالث: مهلة المراجعة القضائية

من القواعد الأساسية التي نصّت عليها القوانين المتعاقبة لمجلس شورى الدولة هي المهلة التي يتوجب تقديم المراجعة خلالها تحت طائلة ردها شكلاً،

ومسألة مهلة المراجعة تتعلّق بالانتظام العام، وعلى القاضي إثارتها عفواً.

إن مهلة المراجعة لدى مجلس شورى الدولة هي شهران تبتدئ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ أو النشر، أمّا بالنسبة لقرار الرفض الضمني فإن مهلة الشهرين تبدأ اعتباراً من انتهاء المدة المعينة في موضوع ربط النزاع، ولا يمكن اعتماد أي عنصر آخر لبدء سريان مهلة المراجعة (قرار رقم ٩٨/٢٩٤-٩٩، تاريخ ٢٨/١/١٩٩٩، ضيف الله شحود/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٢٨٧).

إن مبدأ مراعاة المهل القانونية للطعن بالقرارات الإدارية غايته تأمين الاستقرار في الأوضاع الإدارية، ولذلك استقر العلم والاجتهاد على اعتبارها من الانتظام العام ويقتضي إثارتها عفواً لتحسين القرارات الإدارية مهما تكن المخالفات القانونية التي تشوبها، ولم تُستثنَ من ذلك سوى القرارات العديمة الوجود التي لا تخضع لقاعدة المهلة ويمكن التدكّك بمراجعة إعلان انعدامها في أي وقت.

أمّا بشأن سريان مهلة المراجعة فإنه يقتضي التمييز هنا بين القرار أو المرسوم التنظيمي وبين القرار الفردي،

فبشأن الصنف الأول فإن مهلة الطعن تسري من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية،

أمّا بالنسبة للصنف الثاني، أي القرارات الإدارية الفردية، فإن مهلة الطعن بها تبدأ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ

ويتمّ التبليغ عادة بتسليم صورة عن القرار المطعون فيه إلى صاحب العلاقة ويُؤخّذ توقيعه على هذا الاستلام. ولا يوجد شكل معيّن للتبليغ الإداري، ويعتبر الاجتهاد أنه يوجد تبليغ عندما يحصل صاحب العلاقة على نصّ القرار (قرار رقم ٩٨/٦٣٣-٩٩، تاريخ ٢٤/٦/١٩٩٩، مارون عيد/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٦٩٤)،

وأن إبراز المستدعي النصّ الكامل للقرار الذي يرغب الطعن فيه ربطاً بمراجعة إدارية أو قضائية بمثابة التبليغ الرسمي اعتباراً من تاريخ إبراز ذلك النصّ (ش.ل. قرار رقم ٤٧ والقرار رقم ٤١٣، تاريخ ٨/١١/٧٧، شركة لوتيه وأولاده/الدولة وبلدية فرن الشباك). وتبلغ المستدعي لتقرير الخبير المعين من قبل قاضي الأمور المستعجلة، هو تاريخ بدء سريان مهلة الطعن بالنسبة لرخصة البناء المدرجة في هذا التقرير (م.ش. قرار رقم ٥٦/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ: ٢٨/١٠/٢٠١٥ علي شريف شرف الدين/الدولة اللبنانية وبلدية برج الشمالي)

■ المطب الأول: حساب مهلة المراجعة

تطبق في حساب مهلة المراجعة لدى مجلس الشورى ذات القواعد المعمول بها في قانون أصول المحاكمات المدنية.

حيث جاء في اجتهادٍ حديث: إن مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة ٦٩ من نظام هذا المجلس تبدأ في اليوم التالي للتبليغ أو حدوث الواقعة القانونية التي تعتبر منطلقاً لبدء المهلة القانونية وتنتهي في اليوم المقابل له من الشهر الذي تنقضي فيه المهلة (عملاً بأحكام المادتين ٦ و ٤١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية) (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٧٥-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٣، انطوان افرام باهو/ الدولة - وزارة المالية(المجلس الاعلى للجمارك)

المادة ٤١٧- تحدد مهل الإجراءات القضائية بالأيام أو بالأشهر أو بالسنين، أو أيضاً بالساعات. تحسب المهلة المحددة بالأيام من منتصف ليل ابتداء المهلة إلى منتصف ليل اليوم المعين لانتهائها. تحسب المهلة المحددة بالأشهر أو السنين من يوم ابتدائها في أحد الأشهر أو السنين إلى اليوم المقابل له في الشهر أو السنة التي تنتهي فيها المهلة. وإذا لم يوجد يوم مقابل فتنتهي المهلة في آخر يوم من الشهر.

تحسب المهلة المحددة بالساعات من الساعة التي ابتدأت فيها الساعة المعينة لانتهائها.

المادة ٤١٨- لا يدخل في حساب المهلة المعينة بالأيام أو بالأشهر أو بالسنين يوم التبليغ أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً لها.

كذلك لا تدخل في حساب المهلة المعينة بالساعات الساعة التي ابتدأت فيها.

تنقضي المهلة بانقضاء اليوم الأخير أو الساعة الأخيرة منها.

وعليه، وبمقتضى المبادئ العامة التي كرستها الأصول المدنية، فإن اليوم أو الساعة اللذين يكونان مبدأً للمهلة لا يدخلان في حسابها، أما اليوم أو الساعة اللذين تنتهي فيهما المهلة فيدخلان في حسابها. وإذا إنتهت المهلة في يوم عطلة فتعود لأول يوم عمل يلي هذه العطلة.

وبالنسبة للمهل المحددة بالأشهر، فتحسب من اليوم الذي يبدأ فيه سريانها إلى اليوم الذي يقابله من الشهر الذي تنتهي فيه، عملاً بالمادة ٤١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

ونظام المجلس لا يضع مجالاً إلا للقول بأن مهلة الشهرين المعطاة للطعن في القرار الضمني تبدأ بذات الوقت الذي تنتهي فيه مهلة الشهرين المبتدئة يوم ربط النزاع ولا يعني ذلك النص أن مهلة الأربعة أشهر تصبح أربعة أشهر ويوم.

مثال:

بما أنّ المستدعي تقدّم بربط نزاع مع الإدارة بتاريخ ٢٢ / ١٢ / ٢٠٠٥.

وبما أنّ الإدارة لم تجبه إلى طلبه مما أدى إلى تكون قرارٍ ضمّني بالرفض بتاريخ ٢٣ / ٢ / ٢٠٠٦ لتبدأ مهلة الطعن بالقرار الضمّني المذكور من ٢٣ / ٢ / ٢٠٠٦ وتنتهي بتاريخ ٢٣ / ٤ / ٢٠٠٦.

وبما أنّه في حال كان اليَوْمُ الأخير في المهلة يوم عطلة رسمية فإن تاريخ انتهائها يمتد إلى أول يوم عمل يلي تاريخ انتهاء العطلة.

وبما أنّه من العودة إلى واقعات الملف نجد أنّ المهلة انقضت بتاريخ ٢٣ / ٤ / ٢٠٠٦ والذي كان يوم أحد وبالتالي فإنّ المهلة تمتد إلى اليَوْمُ التالي الذي كان يوم عمل وهو الاثنين في ٢٤ / ٤ / ٢٠٠٦.

وبما أنّ المراجعة قُدّمت من المستدعي بتاريخ ٢٤ / ٤ / ٢٠٠٦ أي في آخر يوم تتقضي فيه المهلة وبالتالي فإنّ المراجعة تكون مقدّمة ضمن المهلة ومقبولة شكلاً.

م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/١٠٥-٢٠١٨ تاريخ ٢٨/١١/٢٠١٧ محمد سرحال/ بلدية بيروت

ولكن، ليس ما يمنع من تقديم المراجعة قبل إنقضاء مهلة الشهرين المعطاة للإدارة للجواب على مذكرة ربط النزاع، شرط أن لا يبيت بها إلا بعد إنقضاء هذه المهلة.

وتقديم المراجعات بذات يوم تقديم مذكرة ربط النزاع لا يحول دون اعتبار سكوت الإدارة مدة شهرين بمثابة قرار ضمّني بالرفض وتعتبر المراجعة القضائية موجهة ضده، فالاستباق في تقديم المراجعة القضائية، إذن يقتصر مفعوله على تحميل صاحب العلاقة نفقات الدعوى وليس إلى ردها شكلاً (م.ش. قرار رقم ٤٦، تاريخ ٢٥/١٠/٧١، أسعد عويدات/الدولة وإدارة الجمارك العامة، المجموعة الإدارية ٧٢، ص ١٣). فلا شيء يحول دون قبولها شكلاً طالما أن النظر فيها يحصل بعد انصرام المهلة للتقرير بشأن ربط النزاع (م.ش. قرار رقم ٥٨٧ تاريخ ٣/٦/٩٩، ابراهيم البعينو/ مصلحة مياه أدونيس، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٣ ص ٦٣٢).

■ المطب الثاني: قطع مهلة المراجعة:

بموجب المادة ٧١ من نظام مجلس شوري الدولة تنقطع مهلة المراجعة:

- إذا تقدّم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها،

- أو إذا طلب ضمن المهلة المعونة القضائية

- أو إذا تقدّم بمراجعة لدى محكمة غير صالحة،

خارج هذه الحالات المنصوص عليها حصراً لا يحق لصاحب العلاقة التذرع بظروف أو حالات للاستفادة من تمديد المهلة القانونية.

وعليه، فإنه في هذه الحالات المحددة حصراً تنتقطع مهلة المراجعة ثم تنطلق من جديد ومن نقطة الصفر ولمدة جديدة كاملة (في العادة شهرين):

الحالة الأولى: تقديم مراجعة إدارية: مثال: بما أن المستدعي تبلغ المرسوم رقم ١١٨٢٣ بتاريخ ٢٠١٤/٦/١٧ (وهو صادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢)، فتقدم بكتاب مسجل لدى رئاسة الجامعة تحت رقم ١٠٥٢٤ تاريخ ٢٠١٤/٧/٢٤ طالب بموجبه الجامعة اللبنانية على إصدار مرسوم ملحق يقضي بمنحه الدرجات الإضافية المقررة بموجب القانون رقم ١٢ تاريخ ١٩٨١ وبما أن الكتاب المذكور يعد من قبيل المراجعات الإدارية القاطعة لمهلة المراجعة القضائية وفق المادة ٧١ من نظام مجلس شورى الدولة فتكون المراجعة الواردة بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٦ واردة ضمن المهلة ومقبولة شكلاً (م.ش. قرار إداري رقم ٢٠١٩/٦٨-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠١٩/١٢/٣ الدكتور واجه نورباتلين/ الجامعة اللبنانية)

الحالة الثانية: تقديم المراجعة أمام محكمة غير مختصة: إذا تقدم صاحب العلاقة بمراجعة لدى محكمة غير صالحة فإن مهلة المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة هي شهران تبتدئ مجدداً من تاريخ إبلاغه بالحكم بعدم الصلاحية.

الحالة الثالثة: تنتقطع مهلة المراجعة في حال تقديم طلب المعونة القضائية، على أن تبدأ هذه المهلة من تاريخ إبلاغ طالب المعونة القرار القاضي بمنحه إياها أو برده طلبه.

■ المطلب الثالث: تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية

إذا كانت القاعدة العامة في المهل القضائية أنها مهل إسقاط بحيث يسقط بإنقضائها الحق بالتقدم بالمراجعة أو القيام بالإجراء الإداري المطلوب، إلا أن ثمة ظروف تجعل من المستحيل على المعنيين القيام بالتصرف ضمن المهل المقررة، بحيث تؤدي هذه الظروف إلى استحالة القيام بالإجراء القضائي بسبب تعذر الوصول إلى المحاكم نتيجة ظروف قاهرة كحالة الحرب أو الاضطرابات أو انتشار الأوبئة، وهذا ما يؤدي إلى ضياع الحقوق بسبب عدم استطاعة المعني إتخاذ التدابير اللازمة لصيانة هذا الحق. وكان الاجتهاد يقرر أن هذه الظروف تشكل قوة قاهرة من شأنها أن توقف سريان المهل، ولكن المشترع تدخل بموجب القوانين عمد خلالها إلى تعليق مرور الزمن، ومنها: القانون رقم ٢٠ الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٩/١٤. والقانون رقم ٣٠ الصادر في ١٩٧٥/٨/٢٨ الذي اسقط الفترة الواقعة بين

١٤/٤/١٩٧٥ و ١٥/٧/١٩٧٥ من مدة مرور الزمن ومهل الترقين ومهل المحاكمة ومهل سقوط الحق ثم تلاه التعليق الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٣٤ الصادر في ٩/٥/١٩٧٧ الذي علّق المهل بين تاريخ ١٩/٩/١٩٧٥ وتاريخ ١٥/٦/١٩٧٧، أمّا التعليق الرابع للمهل فتمّ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ الصادر في ٢٤/٢/١٩٨٣ والمعدل بموجب المرسوم الاشتراعي ٦٦ تاريخ ٩/٩/١٩٨٣ الذي علّق حكماً المهل المنصوص عنها بين تاريخ ١٦/٦/١٩٧٧ وتاريخ نفاذ المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ تاريخ ٢٤/٢/١٩٨٣. وأمّا التعليق الخامس للمهل فحصل بموجب القانون ٥٠ تاريخ ٢٣/٥/١٩٩١، الذي علّق بين تاريخ انتهاء نفاذ المرسوم الاشتراعي رقم ١٢/١٢/١٩٨٣ المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٦٦/١٩٨٣ وتاريخ نفاذه سريان جميع المهل القانونية المعطاة لأشخاص الحق العام والحق الخاص من أجل ممارسة الحقوق على أنواعها في المواد الإدارية والمدنية والتجارية وذلك سواء أكانت هذه المهل شكلية أم إجرائية أم امتد أثرها إلى أساس الحق.

وعلى أثر العدوان الإسرائيلي في العام ٢٠٠٦، صدر قانون تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٦، الذي علّق حكماً بين تاريخ ١٢/٧/٢٠٠٦ وتاريخ نفاذ هذه لسريان جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية المعطاة لأشخاص الحق العام والحق الخاص من أجل ممارسة الحقوق على أنواعها في المواد الإدارية والمدنية والتجارية، وذلك سواء أكانت هذه المهل شكلية أم إجرائية أم امتد أثرها إلى أساس الحق. تبدأ المهل المذكورة بالسريان من جديد اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون.

وكذلك بفعل الحراك الشعبي الذي حصل اعتباراً من ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩ ثمّ أزمة وباء الكورونا التي استتبعته إقفال الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة صدر القانون رقم ١٦٠ تاريخ ٨/٥/٢٠٢٠ الذي علّق حكماً بين تاريخ ١٨ تشرين الأول ٢٠١٩ و ٣٠ تموز ٢٠٢٠ ضمناً سريان جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية الممنوحة لأشخاص الحقيين العام والخاص بهدف ممارسة الحقوق على أنواعها، سواء أكانت هذه المهل شكلية أو إجرائية أو امتد أثرها إلى أساس الحق.... وتعود المهل المذكورة إلى السريان مجدداً بانقضاء مهلة التعليق بموجب القانون رقم ١٨٥ تاريخ ١٩/٨/٢٠٢٠ الرامي إلى تمديد العمل بالقانون ١٦٠/٢٠٢٠ حتى ٣١/١٢/٢٠٢٠، ثمّ صدر القانون رقم ٢١٢ تاريخ ١٦/١/٢٠٢١ (تمديد بعض المهل) وربط هذا التمديد أو التعليق للمهل باستمرار حالة التعبئة العامة حيث نصّ على أن تعلق حكماً جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية الممنوحة لأشخاص الحقيين العام والخاص بهدف ممارسة الحقوق على أنواعها، سواء كانت هذه المهل شكلية أو إجرائية أو امتد أثرها إلى أساس الحق طول فترة الإغلاق الكامل المحددة أو التي تحدد استناداً إلى قرار إعلان حالة التعبئة العامة والمتخذ بموجب المرسوم رقم ٧٣١٥ تاريخ ٣١/١٢/٢٠٢٠.

يقصد بالتعليق: وضع حدّ لمفاعيل المهلة بصورة مؤقتة، وهي بذلك تختلف عن قطع المهلة، فإن قطع المهل (قطع المهل) من شأنه أن يفعل ويؤثر على الماضي دون أي تأثير على المستقبل، لأن 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 تَوْقُفٌ وَّقْتِيٌّ أي أن مرور الزمن الذي بدأ يمكن أن يكتمل عند انتهاء مفعول قانون التعليق، وكما تبين أعلاه، تتضمن القوانين المذكورة نصاً صريحاً حول تاريخ إعادة سريان هذه المهلة المعلقة، فهو إما يأخذ بتاريخ نفاذ القانون كمنطلق لسريان المهلة، أو يأخذ بتاريخ محدد تعود المهلة منه إلى السريان كحالة القانون ٢٠٢٠/١٦٠ الذي حدد تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣٠ كمنطلق لوقف تعليق هذه المهل. ولقد وجد قانون تعليق المهل تطبيقات عديدة في الاجتهاد، قضى فيها بهذا التعليق، وأقرّ بورود المراجعة ضمن المهلة القانونية إذا وردت قبل انقضاء فترة التعليق.

وهذا التعليق للمهل لا يتعلق بالانتظام العام بل هو موضوع لمصلحة الشخص الذي أقرّ التعليق مراعاةً لحقوقه، الذي يحق له التنازل عن الاستفادة من هذا التعليق حيث نصّت المادة ٤ على أن للفرقاء في الاتفاقيات والعقود أن يتنازلوا عن مفعول التعليق شرط أن يكون التنازل صريحاً وخطياً.

أما بخصوص المراجعات القضائية التي لم تراعي بشأنها المحكمة قاعدة التعليق المقررة في القانون، فلقد اعتبرت المادة الخامسة أن: كل حكم مبرم لم يُراع فيه تعليق المهل الملحوظة في هذا القانون يكون قابلاً لإعادة المحاكمة من تاريخ نفاذ هذا القانون.

إلا أن مجلس شوري الدولة في بعض غرفه لم يعتبر هذا القانون سارياً على طلبات وقف التنفيذ، حيث قضى أوقف تنفيذ قرار صادر عن المجلس الأعلى للتنظيم المدني بالرغم من أن الدولة قد تبليغت استدعاء المراجعة ومربوطاتها مع طلب وقف التنفيذ بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢ (أي ضمن فترة تعليق المهل)، وتضمنت حيثيات القرار أن المستدعي ضدها لم تتقدم بأي جواب بالرغم من تبليغها المراجعة، وقد اتخذ المجلس قراره بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه (م.ش. قرار رقم ٢٠١٩/٢٨٥-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٧/١٣ رامي شليطا/ الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل - المديرية العامة للتنظيم المدني). وكذلك اعتمد مجلس القضايا ذات الحل عندما قضى بوقف تنفيذ المرسوم المطعون فيه بالرغم من ورود عبارة في متن الحكم أن الدولة تبليغت بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٦ (أي ضمن فترة التعليق) ولم تجب عليه (مجلس القضايا قرار رقم ٢٠٢٠/٢٧-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٢ شربل فريحة/ الدولة - وزارة العدل).

• المبحث الرابع: الشروط المتعلقة بشكل المراجعة

لم ينص القانون على شكلٍ خاصٍ معيّن لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، لكنه أوجب تقديمها بطريقة استدعاء يودع قلم مجلس الشورى، يكون مشتملاً على البيانات والمستندات والمرفقات التي نصّت عليها المادة ٧٢ من نظام مجلس شورى الدولة وهي الآتية:

■ المطب الأول: الخصوم في المراجعة القضائية

١- **المستدعي:** يجب أن يشتمل هذا الاستدعاء على اسم المستدعي وشهرته ومهنته ومحل إقامته، تقدم المراجعة مبدئياً من مستدع واحد وضد قرار إداري واحد، ولكن يمكن تقديم المراجعات المشتركة، إما من عدة مستدعين، وإما ضد عدة قرارات. وتكون المراجعة المشتركة المقدمة من عدة مستدعين مقبولة إذا تبين أن للمستدعين مصلحة واحدة في المراجعة والأسباب التي يدلون بها والتي تستند إلى أوضاع قانونية متشابهة هي ذاتها، مما لا يستلزم بحث وتقدير وضع كل من المستدعين على حدة بالنسبة للمطالب الواردة في المراجعة، أما إذا كان الفصل في المراجعة يستلزم دراسة وضع ومصلحة كل من المستدعين على حدة، فلا تقبل المراجعة المشتركة، وتكون المراجعة مقبولة بالنسبة للمستدعي الأول فقط (م.ش. رقم ١٠٥ تاريخ ٢٠ / ١١ / ٢٠٠٢ جابر أبو مرعي ورفاقه / الدولة - وزارة البريد والمواصلات السلكية والسلكية، والقرار رقم ٩٤/٢٠١٠-٢٠١١ تاريخ ١/١١/٢٠١٠ هدى كامل مجذوب ورفاقها/الدولة).

٢- **المستدعي ضده:** يترتب عن تقديم المراجعة إلى مجلس شورى الدولة، إنشاء الخصومة بين المستدعي والمستدعي ضده، واستدعاء المراجعة هو الذي يحدد الفريق المستدعي ضده وبالتالي مدى الخصومة بين الفريقين بالنسبة لموضوع المراجعة والمطالب الواردة فيه، ويرد الدفع المتعلق بعدم صحة الخصومة إذا قام المستدعي بتكليف من المستشار المقرر بتصحيح الخصومة.

وتتمثل الدولة أمام المحاكم القضائية والإدارية على اختلاف أنواعها ودرجاتها برئيس هيئة القضايا في وزارة العدل، يعاونه في ذلك قضاة ملحقون ومحامون يعينون بمرسوم، وبالنسبة للبلدية، فهي إدارة ذات صفة عامة وشخصية معنوية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ولها حق المدعاة كأى شخص معنوي آخر.

ورئيس البلدية هو الذي يمثل المجلس البلدي بتنفيذ مقرراته فليس ما يمنع المجلس بكامل أعضائه أو بالأكثرية المطلوبة للتقرير من القيام بما يعود للرئيس أن يقوم به وحده. وعلى هذا فإن الوكالة الصادرة عن رئيس وأعضاء المجلس البلدي تكون قائمة قانوناً.

وبالنسبة للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، فإن التمتع بالشخصية المعنوية يستتبع حكماً التمتع بالأهلية القانونية ويوجب رد الدعوى إذا لم تكن مقامة مباشرة على صاحب الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة.

مثال: للجامعة اللبنانية الشخصية المعنوية، وهي إذ تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي يجب مقاضاتها بالذات بالقرارات التي تصدر عنها، وعليه تكون المراجعة المقدمة بوجه الدولة في مطالبه الجامعة اللبنانية بتعويض صرف مردودة شكلاً لعب انتقاء الصفة (م.ش). قرار رقم ٣١٧، تاريخ ٣٠/١١/٧٢، الرئيس أ.ف/الدولة، المجموعة الإدارية ٧٣، ص ٧٨).

■ المطالب الثاني: تحديد القرار موضوع الطعن

من حيث المبدأ تقدّم المراجعة طعناً بقرار إداري واحد، إلا أن الاجتهاد أجاز الطعن بعدة قرارات إدارية في ذات المراجعة القضائية، إذا كان بينها رابطة ضيقة وثيقة،

مثال: إبطال مرسوم إعلان منفعة عامة، وإبطال قرار المجلس البلدي بطلب استملاك عقار للمنفعة العامة

أما إذا لم يكن هناك أي ارتباط أو تلازم يسمح بالطعن في القرارات معاً في نطاق مراجعة يقتضي اعتبار المراجعة مقدمة طعناً بالقرار الذي يرتبط به الطلب الأساسي الوارد في استدعاء المراجعة، وفي حال تعذر تحديده على هذا الأساس، اعتبارها مقدمة طعناً بالقرار المطلوب إبطاله أولاً.

مثال: بما ان المستدعي يطلب ابطال القرار رقم ٩٧٣/ب الصادر عن محافظ بيروت والمتعلق بإعطائه اجازة ادارية بصفته أجييراً، كما انه يطلب احتساب بدلات العائدات والغرامات والزام البلدية بدفع كامل حقوقه المالية ومستحقاته، ويطلب ايضاً تحسين وضعه الوظيفي وتدرجه الى الفئة الثالثة اي ما يوازي الفئة الثانية في البلدية وتثنيته في مهام قسم المحفوظات، وبما ان المراجعة المشتركة المقدمة بشأن عدة قرارات غير جائز سماعها، الا بالنسبة للقرار الوارد ذكره أولاً في استدعاء المراجعة، اذا كان من شأنها ان تثير ضمن المراجعة الواحدة نزاعات مختلفة يصح ان تكون كل منها موضوعاً لمراجعة منفردة، وبما انه يقتضي السير بالمراجعة بالنسبة للطلب الأول، اي الطعن بالقرار رقم ٩٧٣/ب الصادر عن محافظ بيروت والمتعلق بإعطاء المستدعي اجازة ادارية بصفته أجييراً (م.ش). قرار رقم ٤٣٤/٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٢/١٣ عاطف عجاج خضر/ بلدية بيروت)

كما أوجبت الأصول أن يرفق بالاستدعاء نسخة مصدق عليها طبق الأصل عن القرار المطعون فيه، ويقضي المجلس بأن عدم إبراز نسخة طبق الأصل عن القرار المطعون فيه في استدعاء المراجعة ليس سبباً مبطلًا لها بل نقصاً يمكن استكمالها، كما لا حاجة لإبراز صورة عن مرسوم إذا ما تم نشر ذلك المرسوم في الجريدة الرسمية.

■ **المطلب الثالث: بيانات ومستندات الاستدعاء**

يتضمن الاستدعاء موضوع المراجعة وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الاستدعاء، يرفق بالاستدعاء نسخ عنه يصدق عليها المستدعي أنها طبق الأصل ويكون عددها موازياً لعدد الخصوم في الدعوى، وإذا لم يؤمن المستدعي رغم تكليفه النسخ اللازمة من استدعاء المراجعة لإجراءات التبليغ، ترد مراجعته شكلاً.

يشتمل الاستدعاء أيضاً على موضوع المراجعة وبيان بالوقائع المرتبطة بالمنازعة وتحديدًا للمطالب، كما يشتمل الاستدعاء كذلك على النقاط القانونية المبني عليها، تحت طائلة رد المراجعة لعدم بيان السبب القانوني، فإذا تخلفت المستدعية، وفقاً لسير المحاكمة عن بيان المرتكز الواقعي والقانوني لمطلبها وعن بذل العناية الضرورية من أجل لحظ الأسباب الواقعية والقانونية للمراجعة واللازمة لتحديد إطار النزاع ولتسهيل عناء القاضي في إنارة التحقيق وقيامه بإجراءاته واستكشاف الحجج والبراهين الآيلة إلى حلّه، الأمر الذي يشكل مخالفة صريحة لأحكام المادة ٧٢/٢ - فقرة ٢ - ويقتضي والحال ما تقدّم ردّ المراجعة شكلاً لإغفالها ذكر الأسباب الواقعية والقانونية الواضحة (م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٦٢٤-٢٠١٣-٢٠١٣ تاريخ ١٠ / ٦ / ٢٠١٣ وداد الشدياق/ مصلحة تسجيل السيارات والآليات ممثلة بوزارة الداخلية والبلديات-الدولة).

■ **المطلب الرابع: تعيين محامٍ**

يجب أن تقدّم المراجعات أمام مجلس شورى الدولة بواسطة محامٍ، بحيث تردّ المراجعة إذا لم تقدم بواسطة محامٍ ولم توقع منه، أو إذا لم يبرز المستدعي الوكالة القانونية التي تتيح لموكله حق تقديم المراجعة وإذا لم يكمل هذا النقص رغم تكليف المقرر له بذلك، ويكون توقيع المحامي على الاستدعاءات أو اللائحة الجوابية بمثابة اختيار من موكله محل إقامة في مكتبه.

وعملاً بالمادة ١٠٣ من نظام مجلس شورى الدولة، تستثنى من شرط تعيين محام المراجعات المنصوص عنها في المادة ١٠٢ من نظام مجلس شورى الدولة وهي المراجعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الادارية كالمجلس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها، والنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

■ **المطلب الخامس: الرسوم القانونية والنفقات**

تشمل الرسوم والنفقات رسوم الطابع (طابع مالية، طابع صندوق تعاضد القضاة، وطابع المحاماة) والنفقات القضائية ونفقات التحقيق وتكليف الخبراء..، وتطبق لدى مجلس شورى الدولة جميع الأحكام المنصوص عنها في قانون الرسوم القضائية، ويستوفى عند تقديم المراجعة نصف الرسم النسبي المترتب (وهو ٢.٥٪ من قيمة التعويض المطالب به) مضافاً إليه رسم صندوق تعاضد القضاة وقدره خمس قيمة الرسم النسبي المستوفى، أما الرسم المقطوع فمقداره ٥٠ ألف ليرة لبنانية، يستوفى بكامله عند تقديم المراجعة. وتعفى مراجعات السلطة الإدارية من كافة الرسوم، وذلك عملاً بالمادة ٧٤: "ترفع مراجعات السلطة الادارية الى مجلس شورى الدولة وفقاً لاحكام المادتين السابقتين وتعفى من رسوم الطابع والغرامة ومن تعيين المحامي".

○ الفصل الرابع: الأسباب التي تفتح باب الطعن أمام القضاء الإداري ونتائجها على تنفيذ القرار

القرار الإداري ينعقد ويكتمل وجوده باكتمال أركانه الأساسية التي سبق شرحها، وذلك بغض النظر شروط متصلة بصحة هذا القرار، فإذا كانت إحدى هذه العناصر معيوبية أو غير متحققة شروط صحة القرار، فإن هذا القرار يبقى قائماً وكيانه القانوني موجوداً إلا أن تخلف شرط من شروط صحة القرار يجعله قابلاً للإبطال أمام جهة القضاء الإداري.

فالسبب 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.

إن مشروعية الأعمال الإدارية تقدر بالاستناد الى التاريخ الذي تمّ اتخاذها فيه، بحيث يقتضي لها أن تكون متوافقة مع القانون بالتاريخ الذي يتمّ فيه اتخاذها، بحيث يستند الى تاريخ صدورها لمعرفة ما اذا كانت تلك الأعمال الادارية صحيحة أم لا، بمعنى أنه يقدر شرعيتها من حيث الواقع والقانون بالاستناد الى تاريخ اتخاذها بحيث ان تقدير الشرعية لا يتأثر والحال هذه بالظروف اللاحقة لتاريخ صدور القرار (م.ش. قرار رقم ٣٦٣ تاريخ ٢٠٠٤/٠٢/٠٥ الخباز/ نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان).

وقد نصت المادة ١٠٨ من قانون مجلس شوري الدولة على ما يلي: "على مجلس شوري الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

- أولاً: إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة (عدم الاختصاص).
- ثانياً: إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة (العيب الشكلي).
- ثالثاً: إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة (خرق القانون أو قوة القضية المحكمة)
- رابعاً: إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (الانحراف في استعمال السلطة)

فلا يعتبر القرار الإداري صحيحاً من الناحية القانونية ما لم يحترم قواعد الاختصاص، الشكل والأصول، الموضوع، والسبب، والغاية.

♦ أولاً: الاختصاص

الإختصاص في مجال القرارات الإدارية هو سلطة إصدارها أي تكون السلطة الإدارية التي اتخذته مختصة للقيام بذلك. القاعدة في تحديد الإختصاص أنه من عمل المشتري الذي يحدد اختصاص الموظف أو الهيئة الإدارية، تتعلق قواعد الإختصاص بالنظام العام بحيث لا يجوز لأي جهة إدارية التنازل عن اختصاصها لإدارة أخرى إلا بناءً على تفويض سليم قانوناً.

إن هذا التفسير الدقيق والحرفي لقواعد الاختصاص قد حمل الاجتهاد على استنباط قاعدة "توازي الاختصاصات". وبموجب هذه القاعدة، عندما لا تأتي النصوص على ذكر السلطة المختصة لتعديل أو إلغاء قرار إداري، يعتبر من اتخذ هذا العمل هو صاحب الاختصاص الفعلي للقيام بهذا التعديل أو الإلغاء، فمثلاً إن السلطة الصالحة لإعطاء الترخيص هي الجهة الصالحة أيضاً لسحب هذا الترخيص، فمثلاً إن السلطة التي يناط بها وقف البناء هو رئيس السلطة التنفيذية في البلدية على اعتبارها مرجع الترخيص به (م.ش. قرار رقم ٢٠١٢/٣٠٩-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٢/٢١ أحمد هاني حمزة/ بلدية الحدث).

لكن لا تطبق قاعدة موازنة الاختصاص عندما يحدد المشتري مرجع الرجوع عن العمل، كحالة إلغاء تراخيص الجمعيات الرياضية التي جعلها المشتري من صلاحية مجلس الوزراء ولهذا أبطل مجلس شوري الدولة للمرسوم بإيلائها وزير الشباب والرياضة صلاحية إلغاء رخص الجمعيات الرياضية، خلافاً لأحكام قانون جمعيات (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٦٦٩-٢٠٠٣، تاريخ ٢٠٠٣/٩/٣٠، اللجنة الأولمبية اللبنانية / الدولة . وزارة الشباب والرياضة).

للإختصاص ثلاثة أوجه هي الإختصاص المكاني والإختصاص الزماني والإختصاص الموضوعي.

١- الإختصاص الموضوعي

يقصد بالاختصاص الموضوعي، أن يتصرف رجل الإدارة في حدود اختصاصه للتقرير بشأن الموضوعات المحددة بموجب القانون، بحيث يمتنع عن اتخاذ عن القرار عندما ينيط القانون صلاحية التقرير العائدة لسلطة إدارية أخرى. فالعمل الإداري لا يعتبر صحيحاً من الناحية القانونية ما لم يحترم

قواعد الإختصاص، إذ لا يحق للسلطة الإدارية إصدار عمل إلا ضمن الميدان أو الحقل القانوني المحدد لها من قبل المشرّع وإلا أضحى عرضة للإبطال لصدوره عن سلطة غير صالحة (م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٣٧١-٢٠١٨ تاريخ ١/٣٠/٢٠١٨ شركة بيبيل ش.م.م. ورفيقاتها/ الدولة).

مثال: المادة الثالثة من قانون الجمعيات التي أناطت صلاحية حلّ الجمعيات بمجلس الوزراء الذي له وحدَه صلاحية البتّ بموضوع الحلّ، مما يجعل إختصاص وزير الداخلية والبلديات منتقياً في تقرير حل جمعية (م.ش. قرار رقم ٢٠١١/٢٦٥-٢٠١٢ تاريخ ٢٣/١/٢٠١٢ جمعية "رابطة خريجي جامعة هارفرد في لبنان"/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات)،

واستناداً إلى قاعدة الإختصاص الموضوعي: لا تصدر سلطة إدارية قراراً في موضوع جعله المشرّع من صلاحية سلطة إدارية موازية، فمثلاً إن إختصاص مجلس الوزراء كسلطة إجرائية في عموم المراسيم وفي مسألة الجنسية طبقاً للمادة ٦٥ من الدستور في نطاق التعديل لعام ١٩٩٠ هو القاعدة العامة، بينما يكون نص المادة ٣ من القرار رقم ١٥ بشأن قانون الجنسية الذي أعطى الصلاحية في مرسوم التجنس لرئيس الجمهورية هو النص الخاص. وبالتالي تكون الصلاحية في التجنس لرئيس الجمهورية لأن النص الخاص هو الأول بالتطبيق على النص العام (م.ش. قرار رقم ٤٨٤ تاريخ: ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية/ الدولة، مجلة العدل العدد ٢ و٣ لعام ٢٠٠٣ ص ٤١)، والمرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٠١٨ قد حصرت حق منح الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية واستثمارها وتعديلها وتغييرها وتسوية أوضاعها واقفالها وإيقافها مؤقتاً عن العمل بوزير الصناعة فقط دون غيره، فلا يمكن سنداً لما تقدم لوزير الداخلية الحول محل وزير الصناعة في اتخاذ القرارات العائدة له كالتراخيص المتعلقة بالمؤسسات الصناعية، ولا يمكنه بالتالي إتخاذ القرار بإقفال فقاشة الحجارة العائدة للمستدعي. وبما أن قرار وزير الداخلية المطعون فيه الذي أوقف فقاشة المستدعي وختمها بالشمع الأحمر يكون والحال ما تقدم صادراً عن جهة غير مختصة قانوناً لإصداره، ويكون هذا القرار بالتالي مخالفاً لأحكام القانون ويقتضي إبطاله لهذا السبب في شقه المتعلق بالمستدعي (م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٣٨-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٢ ميشال مارون عواد/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات). وبما أنه من ناحية أولى، فقد أناطت كل من المادة ٧ من المرسوم ٩٦/٨٨٦١ والمادة ٧٤ من قانون البلديات برئيس البلدية وحده صلاحية منح التراخيص في ما يتعلق بالإعلانات المطلوب وضعها داخل النطاق البلدي. كما وأنه لا يتبين من مراجعة القوانين والأنظمة النافذة أنها أعطت لوزارة الداخلية أي صلاحية في هذا الإطار سواء لناحية الإشراف على وضع الإعلانات أو تنظيمها (م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٣٧١-٢٠١٨ تاريخ ١/٣٠/٢٠١٨ شركة بيبيل ش.م.م. ورفيقاتها/ الدولة).

وكذلك وفق تسلسل القواعد القانونية لا يمكن لتعميم أو لقرار صادر عن وزير تعديل مرسوم، لأنه لا تملك سلطة إدارية دنيا حق اتخاذ القرار يدخل ضمن صلاحية سلطة عليا (م.ش. قرار رقم

٢٠١٧/٧٩٤-٢٠١٨ تاريخ ١٠/٥/٢٠١٨ شركة كهرباء عاليه ش.م.ل./الدولة)، وإن وزير الداخلية غير مخول قانوناً بضم أو سلخ جزء من نطاق بلدية ما أياً كان وضع هذا الجزء القانوني وأياً كان الغرض من السلخ لآخراجه من نطاق بلدية سبق تحديده أو ضمه لنطاق بلدية أخرى لأن هذا الأمر يستوجب صدور مرسوم(م.ش. قرار رقم ٢٣٣ تاريخ: ٢٩/١٢/٢٠٠٣، بلدية الغبيري/ الدولة وبلدية برج البراجنة)،

كما لا يمكن لسلطة عليا اتخاذ القرار في موضوعات حصرها القانون بسلطة دنيا، حيث قضى مجلس شوري الدولة أن اتخاذ الوزير قرار في موضوع يدخل في صلاحية المدير العام: حالة إجازة إدارية لموظف صادرة عن الوزير، فهي مخالفة للمادة ٤٠ من نظام الموظفين أناطت بالمدير العام صلاحية منح الاجازات الإدارية، وأن السلطة الرئاسية لا تملك حق إصدار القرار محل السلطة الدنيا التي أولها القانون وحدها حق اتخاذه براءة(م.ش. قرار رقم ٨٤ تاريخ ٤/١١/١٩٩٨ الدكتور زكريا نجيب فواز / الدولة - وزارة الاقتصاد والتجارة).

٢- الاختصاص المكاني

يحدّد المكان الذي يمكن للسلطة الإدارية أن تعمل ضمن إطاره.

أما مخالفة قواعد الاختصاص المكاني أو عدم الإختصاص المكاني، فيتحقق في حالة اعتداء أحد أعضاء السلطة الإدارية على اختصاص عضو آخر في نفس الجهة الإدارية ومن نفس الدرجة بمزاولة مقتضيات وظيفته في غير النطاق الإقليمي المخصص له.

القرارات الإدارية الصادرة عن محافظ مدينة بيروت لا يمكن تطبيقها في محافظة الشمال، وكذلك فإن الأعمال الإدارية الصادرة عن المجلس البلدي لبلدية الغبيري لا يطبق ضمن النطاق الإداري لبلدية الشياح.

♦ ثانياً: مراعاة قواعد الاختصاص المكاني والزمني

يحدد الاختصاص المكاني، الإطار الجغرافي الذي يحق لسلطة إدارية أن تمارس اختصاصها ضمن نطاقه، بينما يهدف الاختصاص الزمني إلى بيان المدى الزمني لاتخاذ هذه القرارات.

١- مراعاة قواعد الاختصاص المكاني

بموجب الاختصاص المكاني، يتحدد النطاق الجغرافي الذي يمكن للسلطة الإدارية أن تعمل ضمن إطاره. واستناداً إلى قواعد هذا الاختصاص، فإن القرارات الإدارية الصادرة عن محافظ مدينة بيروت لا

يمكن تطبيقها في محافظة الشمال، وكذلك فإن الأعمال الإدارية الصادرة عن الرئيس أو المجلس البلدي لا يمكن تطبيقها إلا في النطاق البلدي تطبيقاً للمادة ٤٨ من قانون البلديات التي نصت على أن للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي. وهذه المادة هي تطبيق لمبادئ الإختصاص المكاني بحيث لا يجوز للسلطة البلدية اتخاذ قرارات نافذة تطبق خارج الإطار الجغرافي للبلدية.

٢- مراعاة قواعد الاختصاص الزمني

بموجب قواعد الاختصاص الزمني، يتحدد المدى الزمني الذي يمكن للسلطة الإدارية أن تمارس بموجبه صلاحياتها، ويمتد هذا المدى من تاريخ صدور مباشرة العمل إلى حين انتهاء الولاية، حيث تفقد أية سلطة إدارية صلاحياتها فور انتهاء مدة ولايتها. غير أنه وتقديراً لتوقف سير العمل في المرافق العامة وتأميناً لاستمراريتها سلم الاجتهاد بنوع من إحياء أو بعث الصلاحية المنتهية كما هي الحال بشأن الوزارة المستقيلة التي تسبق وزارة جديدة، فهي لا تتوقف عندئذ عن العمل بل تقوم بتصريف ما يسمى بالأعمال العادية (م.ش قرار رقم ٧٠٠، تاريخ ١٥/٥/٩٥، منصور الهنود/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٦، ص ٥٢٣)، حيث قضى مجلس شورى الدولة بأن نظرية تصريف الاعمال هي نظرية معدة للتطبيق خلال فترة زمنية محددة انتقالية يجب ان لا تتعدى الاسابيع او حتى الايام. وان تمدها لفترة اطول لا بد ان ينعكس على مفهومها برمتها حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. فإذا امتدت هذه الفترة الانتقالية لعدة أشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن ان تنتظر لمدة اطول خاصة (م.ش. قرار رقم: ٣٤٩/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٣/٢/٢٠١٥ طانيوس يونس ورفاقه/الدولة).

♦ ثالثاً: التجاوز الصارخ لقاعدة الاختصاص

إلى جانب هذه القرارات القابلة للإبطال تقوم قرارات أخرى تعتبر باطلة بطلاناً أصلياً، لأن العيب الذي يشينها هو تعدد صارخ من سلطة على اختصاص سلطة أخرى أو من فرد عادي على اختصاص إحدى السلطات أو بخروج السلطة الإدارية عن اختصاصاتها وتعيدها على اختصاصات سلطة دستورية أخرى.

ويعتبر العمل الإداري المشوب بمثل هذه العيوب، بمثابة غير موجود ولا يؤدي أي مفعول قانوني لعدم ارتباطه أصلاً بالقانون ولا ينشئ حقاً يمكن اكتسابه، ويمكن للإدارة الرجوع عنه في أي وقت.

ومن النماذج التطبيقية لنظرية انعدام الوجود نذكر:

- قرار رئيس مصلحة الصيدلية بانذار شركة أدوية بفرض تدابير رادعة ومانعة وعقوبات عينية في حال مخالفته اقراراته وتهديد بالملاحقة القضائية هو قرار عديم الوجود لأنه يشكّل تعدياً على السلطة التشريعية لجهة العقوبات الرادعة وعلى سلطة الوزير معاً (م.ش. قرار رقم ٩٣٩ تاريخ ١٢ تموز ١٩٦٨، شركة مركري/ الدولة-وزارة الصحة ونقابة مستوردي الأدوية وأصحاب المستودعات في لبنان، م.إ. ١٩٦٨ ص ١٧٤).

- المرسوم الذي يتضمن تعيين لجنة الصليب الأحمر المركزية والتنفيذية مع تحديد ولاية كل منهما وصلاحياتها ومهامها، هو قرار منعدم الوجود القانوني لأنّ لأنه يشكل تعدياً على حرية الجمعيات في تكوين هيئاتها عبر الانتخاب (م.ش. قرار رقم ٩٣/٢٠٠٦-٢٠٠٧ تاريخ ٨ تشرين الثاني ٢٠٠٦، مادلين اده ورفاقها/ الدولة والصليب الأحمر، مجلة العدل العدد ١/٢٠٠٧ ص ١٤٢).

- فإذا أصدر رئيس بلدية حمانا قراراً بالترخيص بالبناء في الوقت الذي كان فيه المجلس البلدي يعتبر قانوناً منحلّاً، فإن هذا القرار الصادر بنتيجة اغتصاب السلطة أو بخروج السلطة الإدارية عن اختصاصها، إنما يعتبر قراراً عديم الوجود، وأن مثل هذا القرار لا يكسب حقاً لأحد (م.ش. قرار رقم ٦٢ تاريخ ١٦ تشرين الأول ٢٠٠١، المحامي فكتور فرحات / الدولة وبلدية حمانا، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ١ ص ٢٠).

- وإذا كان المجلس البلدي منحلّ حكماً بسبب فقدانه نصف عدد أعضائه، فإن القرار الذي يصدر عن هذا المجلس البلدي هو قرار منعدم الوجود (م.ش. قرار رقم ٢٥، تاريخ ١٠/١٠/٩٦، إبراهيم وميشال شيبان غصوب/ الدولة - وزارة الأشغال - بلدية بكفيا، م.ق.إ. ١٩٩٨، ص ٢٩).

- الفقرة الأولى: قواعد 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 الاجتهاد على تكريسها.

ويلاحظ أن الشكليات إنما تنقرر بقصد توفير الضمانات اللازمة للأفراد إضافة إلى حسن سير الإدارة وتحقيق الصالح العام عبر تفادي اتخاذ قرارات سريعة وغير مدروسة وغير ملائمة. وهذه الأصول الشكلية هي: التوقيع- الصياغة- البناءات- التأشير- التعليق.

- التوقيع والتأشير:

التوقيع، التوقيع المجاور، عندما يفرض أحد النصوص أن يكون العمل الإداري المنفرد الطرف مكتوباً، يحرص القاضي على أن يتم التوقيع على هذا العمل المكتوب من قبل السلطة المختصة، فالعمل الإداري غير الموقع لا يعتبر عملاً رسمياً، وعلى القياس نفسه، يعتبر العمل الذي يفترق إلى توقيع مجاور الذي يوجبه النص، عملاً غير صحيح من الناحية القانونية،

إذا كان توقيع القرار من الأصول الجوهرية التي تؤدي إلى جعل القرار معيوباً إذا لم يكن يحمل توقيعاً، فإن التأشير على القرار ليس من الأصول الجوهرية، حيث اعتبر الاجتهاد الإداري أنها ليست من المخالفات الجوهرية:

والتأشير هو عبارة عن علامة تعريف توضع في متن القرار وتدل على مشاركة الموظف في إعداد مشروع القرار.

ولما كان المدير العام هو المسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل الموظفين التابعين له، وعن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته (المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩). وعملاً بقاعدة المسؤولية، وتماشياً معها، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، على ان يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير، أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها وترتبط المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها الى المراجع المختصة.

فإذا تبين من وثيقة الاحالة التي ابرزها المستدعي بالذات ضمن استدعاء المراجعة رقم ١٣٤٦٩ بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠٠٥ ان المدير العام لوزارة الاعلام قد اطلع على مضمون مشروع القرار وأعطى مطالعته الخطية عليها ورفعها الى الوزير بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠٠٥، فإن عدم ادراج مطالعة المدير العام في بناءات القرار لا يعيب القرار الاداري(م.ش). قرار رقم ٣٠ تاريخ ١١/١٠/٢٠٠٧ شركة روتانا للصوتيات والمرئيات/ الدولة- وزارة الاعلام وادريس صالح).

- صياغة القرار:

إن الصيغة الخطية ليست إلزامية فيما يتعلق بالقرار الإداري إلا إذا فرضها القانون،

تراعي الإدارة بشكل عام الصياغة المقررة عرفاً أو نصاً في إصدار قراراتها، على أن القضاء لا يعتبر هذه الصياغة إلزامية، لأن المبدأ أن العمل الإداري يبقى غير مقيد بصيغة معينة، بحيث يمكن التعبير عن الإرادة بصورٍ مختلفة طالما أن القانون لم يفرض شكلاً رسمياً خاصاً، أو صيغة معينة، بل يمكن أن تكون بصيغة كتاب، أو بلاغ، أو تعميم أو مذكرة أو التوصية أو رسالة أو نشرة صحفية، أو حتى رأي إذ كان متضمناً لخصائص القرار.

وهذه الصيغة الخطية ليست إلزامية فيما يتعلق بالقرار الإداري إلا إذا فرضها القانون، أو أتى على ذكرها النص صراحة، كحالة تحديد شكل القرار بأنه: "مرسوم"، في هذه الحالة لا يمكن صدوره بموجب قرار عن مجلس الوزراء

مثال: عندما يفرض القانون، الإعفاء من ضريبة الدخل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. فإن موقف مجلس الوزراء، كهيئة مجتمعة لا تأثير له على الموضوع ما دام ان القانون لم يول هذه الهيئة سلطة التصرف بالإعفاء أم عدمه بل أناط الأمر برئيس الدولة الذي عليه أن يتبع شكلاً معيناً للإعفاء (مجلس القضاة قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٧٤، شركة كازينو لبنان/ الدولة- مجلس الوزراء، م.إ. ١٩٧٤ ص ١٠٤).

- صراحة القرار الإداري:

فيما يتعلق بصراحة القرار الإداري، فمن الممكن أن تختار الإدارة طريقة الإفصاح عن إرادتها، بالصيغة الخطية أو الشفهية، وحتى الضمنية حيث يترتب القانون أثراً على سكوت الإدارة. إذ أن سكوت الإدارة الضمني عن تلبية طلب ما بمثابة قرار إداري وفقاً للشروط المحددة في النص.

في بعض الأحيان يشكّل عدم رد الإدارة على الطلب قراراً ضمناً بالموافقة (رخص البناء- قبول استقالة الموظف..).

- البناءات:

هي الإحالات الواردة في القرار الإداري إلى النصوص التي يستند إليها القرار الإداري، وينظر الاجتهاد إلى هذه البناءات على أنها بيانات اختيارية وحسب، وبالتالي فإن عدم دقتها أو حتى عدم الإتيان على نكرها لا يترك آثاراً على المشروعية القانونية لهذا العمل الإداري المنفرد الطرف.

- تعليل القرار الإداري:

التعليل هو ذكر السبب، وكانت الإدارة غير ملزمة من حيث المبدأ بتعليل القرارات التي تتخذها، أي تبيان الأسباب التي دفعتها لاتخاذها، وهذا ما كان يميز بشكل واضح القرار الإداري عن القرار القضائي الذي يجب أن يكون معللاً دائماً.

كان التطور التشريعي في لبنان في ما خصّ تعليل القرارات الإدارية بموجب القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ الحق في الوصول إلى المعلومات الذي خصّ الفصل الثالث منه لموجب تعليل القرارات الإدارية، فنصّ في المادة ١٠ على أن للاشخاص الطبيعيين او المعنويين حق بالوصول الى الأسباب التي دفعت الادارة الى اتخاذ القرارات الادارية غير التنظيمية التي تمس حقوقهم.

ثم بيّنت المادة ١١ شروط التعليل ونتائج الامتناع عن التعليل، فأوجب تحت طائلة البطلان- أن يكون التعليل خطياً، وأن يتضمن الحثيات القانونية والواقعية التي تشكل مرتكز القرار، وأن يكون موقفاً من قبل المرجع الذي أصدره، وأن يذكر فيه اسم موقعه وتاريخ توقيعه. ثم بيّنت المادة ١٢ الحالات التي تعفى فيها الإدارة من التعليل.

ولكن اجتهاد مجلس شوري لا زال حتى تاريخه مترثاً في أعمال مفاعيل هذا القانون وتقرير البطلان على القرارات الإدارية غير المعللة، فمثلاً في قضية ريان قبسي التي أثارت مسألة عدم تعليل وزير العدل لقرار وقفها عن العمل ثلاثة أيام تأديبياً، واستندت إلى القانون ٢٠١٧/٢٨، إلا أن المجلس تجاهل هذا القانون، واستعار اجتهاده السابق معلناً أن القانون لم يلزم الإدارة بتعليل قراراتها بما في ذلك التأديبية منها بخلاف ما هو حاصل بالنسبة للقرارات الصادرة عن الهيئات التأديبية، إلا أن ذلك لا يعفيها من إسناد هذه القرارات إلى أسباب جدية قائمة(م.ش). قرار رقم ٢٠١٨/٣٧٩-٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/١/٢١ ريان قبسي/ (الدولة). وفي قضية مدير عام الأحوال الشخصية سيزان الخوري، التي أثارت عدم تعليل قرار وضعها بالتصرف، قضى المجلس أن القانون ٢٠١٧/٢٨ يستبعد تطبيق أحكامه على الموظف العام في علاقته الوظيفية مع الإدارة التي تبقى خاضعة للأحكام التنظيمية الخاصة المتعلقة بالوظيفة العامة، وبالتالي فإن القانون ٢٠١٧/٢٨ لا يطب على حالة المستدعية كونها موظفة في الملاك الإداري العام الذي يخضع بدوره لنصوص قانونية وتنظيمية خاصة به دون غيره، لا سيما وأن المادة ٣ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ١٩٧٢/٣١٦٩ قد اجازت بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إعفاء الموظف من الفئة الأولى من مهام وظيفته ووضعه بتصرف الوزير التابع له أو رئيس مجلس الوزراء ولم تلزم الإدارة بتعليل هذا التدبير(م.ش). قرار رقم ٢٠١٨/٣٦٢-٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/١/١٥ سيزان الخوري/ (الدولة).

إلا أن المجلس عاد وقضى أن المقصود بوجود الحثيات القانونية والواقعية هي أن يتمكن المعني بالقرار معرفة الأسباب التي أدت الى إتخاذ القرار بحقه، لهذا فإن العبارات الفضفاضة التي إرتكز عليها القرار "حسن سير عمل الإدارة" و"صالح الخدمة العامة" و"مبدأ التخصص الوظيفي" لا يكفي للقول بوجود حثيات واقعية وقانونية كافة تمكن صاحب العلاقة من الإطلاع على أسباب القرار المعني به، بل كان يقتضي على الإدارة تبيان هذا المرتكز عن طريق عرض الأسباب بصورة كافية وواقعية وبشكل يفهم معه بصورة لا لبس فيها الغاية من إتخاذ هذا القرار. إلا أنه يعتبر تعليلاً مستوفياً شروط القانونية إذا تمّ إسناد القرار في حثياته الى رأي أو الى هيئات إستشارية إلزامية أو غير إلزامية، يكون شرط التعليل متوافراً وشرط وجود المعطيات القانونية والواقعية بدوره متوافر، على إعتبار أن هذا الرأي يتضمن الوقائع القانونية والواقعية المتعلقة بالشخص المعني بالقرار (م.ش. قرار رقم ٧٢٥ / ٢٠١٨-٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣٠ ريتا شداد/ الدولة - وزارة السياحة).

- الفقرة الثانية: مراعاة قواعد الأصول

تفرض القوانين والأنظمة أو المبادئ العامة على الإدارة بأن تراعي جملة من الأصول الإجرائية في معرض التحضير لإصدار القرار وتكون سابقة على اتخاذه، وهذه الأصول ليست على درجة واحدة من الأهمية حيث تعتبر فئة من هذه الأصول، من الإجراءات أو الأصول الجوهرية، وفئة ثانية تعتبر من فئة الأصول غير الجوهرية التي لا يترتب على إغفالها أن يصبح القرار معيوباً بعبء مخالفة الأصول. والمبدأ أن المشترع هو الذي يحدد أن هذه الإجراءات جوهرية أو غير جوهرية، فإذا لم يشر إلى طبيعة هذه الإجراءات، فإنه يعود لمجلس شوري الدولة أن يصف إجراء ما بأنه جوهرية، وأبرز هذه الأصول هي: الاستشارة المسبقة، الاقتراح، الموافقة المسبقة، الوجيهة.

١- طلب الاستشارة المسبقة

تكون السلطات الإدارية ملزمة أحياناً بأن تستطلع رأي جهة إدارية أو قضائية قبل إتخاذ القرار، ويعدّ طلب الاستشارة من الأعمال التحضيرية لإصدار القرار الإداري

في لبنان، فإن الهيئات الإدارية التي تصدر آراء استشارية للإدارات العامة عديدة أهمها: مجلس شوري الدولة، هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، ديوان المحاسبة، هيئة التفتيش المركزي، مجلس الخدمة المدنية.

- ديوان المحاسبة يصدر الآراء الاستشارية، التي ليس لها صفة القرار القابل للطعن لتجاوز حد السلطة، ويصدر أيضاً قرارات بنتيجة ممارسته الرقابة المسبقة على العقود والمعاملات المالية، ويكون لهذه القرارات صفة العمل التمهيدي للقرار الإداري وليست بالتالي من القرارات النافذة التي تلحق ضرراً.
- مجلس شورى الدولة اللبناني: يبدي آراء استشارية التي تعتبر مجرد عمل تمهيدي للقرار الإداري، واستشارة مجلس شورى الدولة، هي إلزامية فيما خصّ النصوص التنظيمية، والمراسيم الاشتراعية، وغير إلزامية في غيره من الموضوعات.
- هيئة التفتيش المركزي تسمية التوصية، وهي إما تكون مجرد آراء استشارية ليس لها صفة الإلزام، وإما تكون ملزمة للسلطة المختصة بالنقد بضمون التوصية: توصية هيئة التفتيش المركزي بل مجلس بلدية المرج، حيث يوجب قانون البلديات يوجب على المحافظ أن يصدر قراراً بإنفاذ توصية التفتيش المركزي التي هي مقيدة له" (م.ش. قرار رقم ٨٥٧ تاريخ ٣ أيار ١٩٦٧، محمد حرب ورفاقه/ الدولة، م.إ. ١٩٦٧ ص ١٤٢).

٢- إصدار القرار بناء على اقتراح

- الاقتراح هو التصرف الذي بموجبه تقترح الهيئة الإدارية أو تعدُّ أو تهئُّ لصدور قرار يكون إصداره من اختصاص هيئة أخرى.
- وهذه الاقتراحات المقررة بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة، فإن السلطة المختصة تكون ملزمة بعدم إصدار القرار إن لم تقترحه الهيئة المعنية قانوناً، فيكون بهذه الحالة إجراءً مسبقاً أساسياً لصحة القرار الإداري.
- مثال:

- أبطل مجلس شورى الدولة قرار وزير الصناعة بالترخيص لمصنع دون اخذ اقتراح المدير العام (م.ش. قرار رقم ٢٥٩ تاريخ ٢٠٠٢/١/٨ ليلي المصري وآخرون/ الدولة)،
- أبطل مجلس شورى الدولة المرسوم المطعون فيه رقم ١٧٧٣ تاريخ ٢٠١٥/٤/١٦ جزئياً لأنه تبين أن المرسوم المذكور لم يصدر بعد اخذ موافقة المديرية العامة للآثار المسبقة، لأن عدم التقيد بهذه الاجراءات يؤدي الى الحاق عيب جوهري في المرسوم المطعون فيه (م.ش. قرار رقم: ٧٨٧/ ٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ١٢ / ٧ / ٢٠١٧ جوزف وكريستينا زغيب/ الدولة - وزارة الاشغال العامة والنقل -وزارة الثقافة).

٣- الاستحصال على موافقة مسبقة أو استطلاع رأي

يوجب القانون في بعض الأحيان على الإدارة الحصول على موافقة جهات إدارية قبل إصدار قرارها، أو استطلاع رأي جهات إدارية، ومن أمثلتها: موافقة المجلس البلدي وفق المادة ٥١ من قانون البلديات التي منحت للمجلس البلدي صلاحية الموافقة على طلبات رخص استثمار المحلات المصنفة والمطاعم والمساح والمقاهي والملاهي والفنادق، وفي حال الاختلاف في الرأي بين المجلس البلدي ووزارة السياحة يعرض الموضوع على مجلس الوزراء للبت نهائياً (م.ش. قرار رقم ٥٨ تاريخ ١٠-١-٢٠٠١، نجا أبو توما/بلدية جبيل، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ١٤٨)،

وبخصوص رخص البناء، تعتبر موافقة التنظيم المدني، معاملة جوهرية فرضتها قوانين البناء بالنسبة للبلديات التي ليس فيها جهاز فني، ومع ذلك يبقى رأي المديرية استشارياً وفنياً (م.ش. قرار رقم ٦٣٠ تاريخ ١١ تموز ٢٠٠٤، جان وعماد صغير/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ٢ ص ٩٧٠)

٤- احترام مبدأ الواجهية

مبدأ الواجهية هو أحد أوجه حق الدفاع، وبمقتضاه يتوجب على الإدارة أن تبليغ للمعني بالقرار بطبيعة التدبير التي تنوي اتخاذه بحقه. كما يجب أن تعلمه بأسباب اتخاذ هذا القرار،

وفي لبنان يقتصر مبدأ الواجهية على ميدان التأديبي، حيث استقر الاجتهاد الإداري على اعتبار أن تأمين حق الدفاع عن النفس هو من الأصول الإجرائية الجوهرية التي يجب على الإدارة أن تحترمها في معرض تأديب الموظفين والتحقيق معهم وإنزال العقوبات بهم ويترتب عليها إطلاعهم على كل المآخذ المنسوبة إليهم وعلى كل المستندات التي تدينهم أو تتضمن إقتراحاً بمؤاخذتهم". ويعتبر القضاء أن الإجراءات المتضمنة إبلاغ الموظف قبل إدانته المعلومات الأساسية المتوفرة لدى الهيئة والسلطة المختصة من الأصول الجوهرية، لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها إلى إبطال القرار التأديبي (م.ش. قرار رقم ٧٧٨ تاريخ ١٩٩٤/٩/٨، د. جبور/الدولة- وزارة الثقافة والتعليم العالي- الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٦٠٨).

- الفقرة الثالثة: موضوع القرار الإداري

موضوع القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه أو يسببه أو يلحقه القرار الإداري في التنظيم القانوني القائم وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه،

قرار الترخيص بالبناء: "موضوعه: إجازة إنشاء بناء

قرار تعيين موظف: موضوعه: تعيين الموظف وملك المركز الشاغر في الإدارة

يجب أن يكون موضوع القرار جائزاً قانوناً بحيث يأتي التصرف القانوني موافق لقاعدة قانونية (سواءً أكانت تشريعاً أم نصاً تنظيمياً أو مبدأً عاماً)

كما يجب أن يكون موضوع القرار ممكن مادياً، ومعنى ذلك أن يكون للقرار الإداري إمكانية التنفيذ أي ليس موضوعه مستحيلاً، لأن هذه الاستحالة تحيل القرار عدماً، كمثل الترخيص ببناء في عقار خاص إلا أنه تحول إلى ملك عام بسبب طغيان مياه البحر عليه، بحيث فقد طبيعته الخاصة، فهذا الترخيص من المستحيل تنفيذه، أو فرض ضريبة دخل على شخص متوفٍ،

أو إصدار توصية بفصل طالب من الجامعة بعد تخرجه من الجامعة ونيله الإجازة.

وفي حالة القرارات التنظيمية يكون موضوعها إنشاء أو تعديل أو إلغاء قاعدة قانونية عامة:

مثال مرسوم المتضمن أحكام خاصة لكلية طب الأسنان، فإن هذا المرسوم الذي عدل القواعد الناظمة لتعيين وترقيع أفراد الهيئة التعليمية في كلية طب الأسنان في الجامعة اللبنانية، والذي أجاز للمتفرغين من أطباء الأسنان بممارسة مهنتهم في عياداتهم الخاصة.

وقد أورد المشرع عيب مخالفة القانون في أنظمة مجلس شوري الدولة المتعاقبة بنصه في المادة ١٠٨ على اعتبار مخالفة القانون أحد الأسباب تفتح باب مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة.

وبحسب هذه المادة، فإن الإدارة ملزمة بالتقيد بأحكام القانون بمعناه العام الذي تطرقنا له عند دراسة مصادر المشروعية. بحيث اتسع مدلوله ليشمل كافة المراكز القانونية التي تترتب عليها آثار قانونية، فكل مساس بقاعدة عامة مجردة أو بمركز قانوني مشروع يعد مخالفة للقانون، سواء أكان هذا القانون مكتوباً (النص الدستوري، التشريع، والأنظمة الإدارية)، أو قانون غير مكتوب (المبادئ الدستورية، المبادئ العامة للقانون، الأعراف)، ثم أضاف المشرع واجب التقيد بقوة القضية المحكوم بها، التي تنزل مخالفتها بمنزلة مخالفة القانون.

♦ أولاً: الخطأ في تفسير النص القانوني

يستوجب تطبيق القاعدة القانونية من قبل الإدارة أن تعمد إلى تفسيرها سواءً بموجب تعاميم أو قرارات تفسير أو مباشرة من خلال اعتبار أن تطبيق النص وفق منهج محدد يعتبر تفسيراً عملياً للنص أو القاعدة محل التطبيق، ولكن الإدارة في معرض تطبيقها للقاعدة القانونية قد تخطئ تفسيرها أو تعطيها تفسيراً مغايراً لإرادة المشرع، ولهذا فإن نية الإدارة لم تكن متجهة نحو مخالفة القانون، وإنما لم يكن التفسير الذي تبنته موافقاً لهذه القاعدة القانونية، لذا يقضي الاجتهاد أنه إذا كانت الإدارة قد درجت على مخالفة

القانون- فإن هذه المخالفة لا تقيد مجلس شورى الدولة الذي يعطي القانون تفسيره الصحيح ويبحث حقوق الأفراد المستمدة من أحكامه في ضوء هذا التفسير (م.ش. قرار رقم ٢٨٨ تاريخ ١٦ آب ١٩٦٢، جلال الأحذب/ بلدية بيروت، م.إ. ١٩٦٢ ص ١٦٦).

فالإدارة في معرض تطبيقها للقاعدة القانونية قد تخطئ تفسيرها أو تعطيلها تفسيراً مغايراً لإرادة المشترك، لذا يقضي الاجتهاد أنه إذا كانت الإدارة قد درجت على مخالفة القانون، يعمد الاجتهاد على تصويب التفسير الإداري وإحلال التفسير القضائي من خلال حكم الإبطال محل تفسير الإدارة، فمثلاً قضى المجلس بإبطال المادة ٢١ من المرسوم رقم ٦٩٩٧ الصادر بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠٠١، التي أولت وزير الشباب والرياضة صلاحية إلغاء رخص الجمعيات الرياضية، وذلك لمخالفتها أحكام قانون جمعيات غير الملغى، الذي يمنح صلاحية سحب الرخصة من الجمعيات بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (م.ش. قرار رقم ٦٩٦/٢٠٠٢-٢٠٠٣ تاريخ ٣٠/٩/٢٠٠٣ للجنة الأولمبية اللبنانية/الدولة- وزارة الشباب والرياضة)،

والخطأ في تفسير القانون يوازي عيب مخالفة القانون المنصوص عليه في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة، لهذا قضى بأن قرار مجلس الجامعة باضافته شرطاً جديداً من أجل تطبيق أحكام المادة ٤٤ من القانون ٣٩٢/٢٠٠٢/٨ يكون قد خالف قاعدة قانونية تعلوه رتبة، وبما ان قرار رئيس الجامعة المطعون فيه استند صراحة الى قرار مجلس الجامعة رقم ٢٠١/٢١/٢٠٠١ م.ج. المستوجب الإبطال لانه فسر المادة ٤٤ من القانون ٣٩٢/٢٠٠٠ بصورة خاطئة (م.ش. قرار رقم ٢١٤ تاريخ ٢٦/١/٢٠٠٦ - ابراهيم كوكباني/الجامعة اللبنانية).

وحسم المجلس أن الخطأ في تفسير القانون يوازي عيب مخالفة القانون المنصوص عليه في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة، لهذا قضى بأن قرار مجلس الجامعة باضافته شرطاً جديداً من أجل تطبيق أحكام المادة ٤٤ من القانون ٣٩٢/٢٠٠٢/٨ يكون قد خالف قاعدة قانونية تعلوه رتبة، وبما ان قرار رئيس الجامعة المطعون فيه استند صراحة الى قرار مجلس الجامعة رقم ٢٠١/٢١/٢٠٠١ م.ج. المستوجب الإبطال لانه فسر المادة ٤٤ من القانون ٣٩٢/٢٠٠٠ بصورة خاطئة. في حال خطأ الإدارة في تطبيق القانون وتكليف احد موظفيها بالقيام بأعمال دون أخذ موافقة الدوائر المختصة او استكمال الشروط القانونية، يكون للموظف او للمتعامل مع الإدارة الحق في تقاضي أجر او تعويض عن الاعمال التي قام بها (قرار رقم ٢١٤ تاريخ ٢٦/١/٢٠٠٦ ابراهيم كوكباني/الجامعة اللبنانية).

♦ ثانياً: المخالفة الصريحة للقانون

إذا كان الخطأ في تفسير وتطبيق النص القانوني يؤدي إلى اعتبار العمل الإداري مخالفاً للقانون ومستوجب الإبطال، فإن الخطأ القسدي في تطبيق القانون والمتمثل بالمخالفة الصريحة للنص القانوني تؤدي من باب أولى إلى اعتبار القرار الإداري مشوباً بعبث تجاوز حد السلطة ومستوجب الإبطال، ومن الأمثلة: إن قرار وزير الزراعة المتضمن تعليق صلاحيات مجلس إدارة الصندوق التضامني لأعضاء نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان وتعيين لجنة مؤقتة لإدارته يكون مخالفاً جزئياً للمادة ٢٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥ تاريخ ١٩٧٧/٥/٩ التي تجيز تعيين اللجنة المؤقتة من بين موظفي المديرية العامة للتعاونيات، بينما كان أحد أعضاء اللجنة المؤقتة لإدارة الصندوق هي زوجة أحد الموظفين في الوزارة وليست موظفة في الوزارة (م.ش. قرار رقم ٢٣٣/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٥ النقيب جينا الشماس ورفيقها/ الدولة).

والمهلة الإدارية التي تعطى لمؤسسة صناعية لكي تتمكن من العمل بدون ترخيص قانوني هو عمل مخالف للأنظمة والقوانين، خاصة إذا اعتمدت كطريقة غير مباشرة للترخيص لمؤسسة صناعية لم تستحصل على ترخيص قانوني أو لا تستوفي الشروط المفروضة قانوناً، فتعطى مهلة تلو المهلة، وتمتد هذه المهلة بحيث تحل محل الترخيص القانوني، فإذا ثبت أن المؤسسة تحوز ترخيصاً بالإنشاء وانها تعمل دون ترخيص، فلا يمكنها العمل بموجب مهلة إدارية تحل محل الترخيص الواجب قانوناً، لهذا فإن القرار المتضمن اعطاء المؤسسة مهلة ستة اشهر لتمكينها من الحصول على الترخيص يكون في غير محله القانوني ومستوجباً بالتالي الإبطال (م.ش. قرار رقم ٥٨٢/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٥/٢٨ غطّاس الراعي/ الدولة - وزارة الصناعة).

ويدخل ضمن خطأ الإدارة في تطبيق القانون عند اعتبار نفسها غير مختصة لاتخاذ القرار في مسألة معينة انطالق القانون بها صلاحية اتخاذه، كامتناع المديرية العامة للأحوال الشخصية عن تصحيح القيود في سجلاتها وتكليف أصحاب العلاقة مجدداً مراجعة القضاء المدني المختص من أجل إجراء التصحيح اللازم نظراً لتعذر تسوية وضعهم القانوني بالصورة الإدارية (م.ش. قرار رقم: ٣٦٢/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٤/١٣ توفيق يوسف الحداد/ الدولة)، ويتدخل ضمن مخالفة القانون حالة تأجيل تنفيذ القانون، حيث قضى المجلس أن قرار مجلس الوزراء الذي يطلب إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة المعنية استئجار تطبيق أحكام قانون السير الجديد والاستمرار بالعمل بأحكام القانون القديم إلى حين الانتهاء من اقرار التعديلات اللازمة على القانون الجديد، لأنه يبدو واضحاً من قراءة مضمون القرار المطعون فيه تعدي السلطات التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية، لأن القرار المطعون فيه أتى ليووقف العمل

بقانون نافذ وساري المفعول (م.ش. قرار رقم: ٢٠١٤/٧٢٥-٢٠١٤ تاريخ: ٢٠١٤/٧/٢ جمعية "طرقاات الحياة" ورفاقها/ الدولة).

والأمثلة عن المخالفة الصريحة للنص القانوني عديدة، منها في قضايا الموظفين ما يطلق عليه تكليف موظف بمهام فئة وظيفية أعلى، حيث تنص المادة ٤٩ من نظام الموظفين أنه فيما عدا حالات الاصالة والوكالة والانتداب لا تعتبر قانونية اية حالة اخرى للموظفين العاملين، كالوضع تحت تصرف وزير او ادارة ما باستثناء الحالات الاخرى التي ينص عليها القانون. إلا أن الإدارة تتجاهل عادةً هذا الملاحظ وتعمد إلى تكليف موظفين، فيتصدى مجلس شورى الدولة لهذه القرارات ويقضي بإبطالها بسبب تجاوز الإدارة حد السلطة (م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٦٠٨-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/٥/١٧ المهندس وجدي رمضان/ الدولة).

♦ ثالثاً: التزام الإدارة بقوة القضية المحكمة

إن جميع الأحكام القضائية إدارية كانت أم عدلية تتمتع بقوة القضية المحكوم بها، وتلتزم الإدارة بالتقيد بالحكم القضائي، فإذا تجاهلته وجاء تصرفها مخالفاً لما قضى به ذلك الحكم اعتبر هذا التصرف كأنه مخالف للقانون وكان بالتالي عرضة للإبطال (م.ش. قرار رقم: ٢٠٠٩/٣٦٢-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٤/١٣ توفيق يوسف الحداد/ الدولة). ولقد وضع التشريع اللبناني (المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة) مخالفة القضية المحكمة في مصاف مخالفة القانون، كما أن المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة، إن أحكام هذا الأخير هي ملزمة للإدارة وعلى السلطات الادارية التقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام، والقرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة هي كسائر الاحكام القضائية تتمتع بقوة القضية المحكوم بها وعليه يتوجب على الادارة مراعاة هذا الاثر للحكم القضائي والتقيد به تحت طائلة اعتبار تصرفها مخالفة للقانون مما يعرضه للإبطال.

وفي قضية كمال عرب /الدولة، اعتبر المجلس أن قوة القضية المحكمة تربو على قوة القانون ذاته فهي عنوان الحقيقة مهما وجه إليها من انتقادات وطعون. ويتحتم على كل قاض، مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المحكمة التي هي السند الأساسي للنظام القانوني، وإلا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس شورى الدولة وكرامته، وهي المحكمة الإدارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الأعمال الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون (م.ش. قرار رقم ٢١ تاريخ ١٨/١٠/١٩٩٥ د. كمال عرب/الدولة مجلة القضاء الإداري في لبنان لسنة ١٩٩٧ ص ٢٤).

بل يعتبر الاجتهاد أن مخالفة الادارة لقوة القضية المقضية المحكوم بها من قبل القضاء يشكل أيضاً قرينة على الإنحراف في استعمال السلطة، إذ أن مجرد الالتفاف على الحكم القضائي يشكل قرينة إثبات ضدّ الادارة على أنها انحرفت في استخدام سلطتها، فلا تملك الإدارة إلغاء قرار اقفال مغسل السيارات ومن ثمّ متابعة استثمار المغسل وذلك خلافاً لمنطوق قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٠/٣٩-٢٠٠١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢٠ ورقم ٢٠٠٢/٢٣٩-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/١/١٥، الذين اعتبر فيهما المجلس ان هذا المغسل هو مخالف للقانون (م.ش). قرار رقم ٢٠٠٩/٣٤٠-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٣ فادي جوزف (رعد/ الدولة).

إن القرار المطعون فيه رقم ٢٠١٩/ب/٢٧ تاريخ ٢٠١٩/٥/٢ يكون مخالفاً لقوة القضية المقضية التي اقترن بها قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٧/١١٤٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٨/٢ الذي اصبح مبرماً بعدما تمّ ردّ مراجعة إعادة المحاكمة بشأنه بموجب القرار رقم ٥٧١ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٤/٩ علماً بأن القرار الصادر بنتيجة مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة (كالقرار رقم ١١٤٧ المتقدم ذكره) يجوز حجية القضية المطلقة ويعتبر حجة على الكافة في ما قضى به (م.ش). قرار رقم ٢٠١٩/٤٦٥-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٦/١١ د. وائل شلق/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات (محافظة لبنان الشمالي). فالإدارة عليها واجب الالتزام والتقيّد بالحكم القضائي، فإذا تجاهلته وجاء تصرفها مخالفاً لما قضى به ذلك الحكم اعتبر هذا التصرف مخالفاً للقانون ومستوجب الإبطال (م.ش). قرار رقم ٢٠٠٩/٣٦٢-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٤/١٣ توفيق يوسف الحداد/ الدولة).

- الفقرة الرابعة: سبب القرار الإداري

السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي لا علاقة للإدارة بها، وإنما تستند إليها الإدارة لاتخاذ قرارها، وبتعبير آخر القرار الإداري هو نتيجة لأسباب معينة، ويلزم 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.

ومن خلال استعراض جميع الاعمال الادارية اياً كان مصدرها، نجد ان هناك واقعة سابقة على صدور العمل الاداري، وهذه الواقعة تكون غالباً مجرد حالة مادية " وقد تكون عملاً ارادياً لشخص اخر غير مصدر القرار الاداري أو عملاً قانونياً. ولكن الذي يميزها انها دائماً مستقلة عن رجل الادارة، وسابقة على العمل الاداري وتبرر احتمال اتخاذه.

ويعرّف السبب بالعناصر القانونية أو الواقعية السابقة والخارجة عن القرار، وتشكّل بالنسبة له المقدمات المنطقية، أو المبررات الموضوعية التي تتصرف الإدارة على أساسها. وأن سؤال "لماذا القرار"

هي ما تؤدي الإجابة حوله إلى معرفة "سبب القرار، وأن سؤال "لماذا القرار" هي ما تؤدي الإجابة حوله إلى معرفة "سبب القرار،

لماذا نريد تعيين موظف: لأن المركز الوظيفي شاغر: هذا هو السبب

لماذا نريد منح رخصة بناء: لأن المالك تقدم بطلب بناء مرفق بالخرائط وسند الملكية وكافة المستندات المطلوبة: هذا الطلب هو سبب رخصة البناء

لماذا نريد هدم بناء: لأنه مشيد في ملك الغير: هذا التعدي على ملك الغير هو سبب هدم البناء

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

لم تأت المادة ١٠٨ من قانون مجلس شوري الدولة على ذكر عيب السبب ضمن العيوب التي تفتح باب مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، بل عمدت إلى إدخاله في إطار مخالفة القانون. وهذا ما أخذ به عدد من الفقهاء اللبنانيين، عندما عددوا الأسباب التي تفتح باب مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة بأربعة أسباب كما وردت في القانون (د.جان باز - الوسيط في القانون الإداري العام اللبناني - الكتاب الثاني - بدون ذكر ناشر الطبعة الأولى ١٩٧٤ ص ٢٣٨ - يوسف سعدالله الخوري - القانون الإداري العام الكتاب الثاني - بدون ذكر ناشر الطبعة الرابعة ٢٠٠٧ ص ١٦٤).

وكذلك فإن من الاجتهاد من يعتبر الخطأ في الاسباب الواقعية او الخطأ في الوقائع يعتبر حالة من حالات مخالفة القانون (م. ش. قرار رقم ٢٠١٦/٢١٤-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٦/١٢/١٢ السفير طوني بريدي/الدولة- هيئة التفتيش المركزي)، لكن أحكاماً أخرى عمدت إلى تحرير عيب السبب من عيب مخالفة القانون، ففضى بأن الغلط في الوقائع هو سبب من اسباب البطلان لتجاوز حد السلطة (م. ش. رقم ٤٢٦ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠ المقدم الركن همام أسعد ملحم/الدولة - وزارة الدفاع الوطني).

♦ أولاً: إسناد القرار الإداري إلى وقائع صحيحة

المبدأ أنه لا يمكن للسلطة الإدارية أن تستند في قرارها إلى واقعة مادية غير صحيحة وإلا يكون القرار المطعون فيه مستوجباً للإبطال لعدم ارتكازه على أساس واقعي وقانوني صحيح.

ويستقر الاجتهاد على أنه يجب أن يتوافر في سبب القرار الإداري شرطان، يتمثل أولهما في وجوب كون هذا السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار الإداري، ومعنى ذلك أنه يجب أن تكون الحالة

القانونية أو المادية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، وأن يستمر وجودها حتى الوقت الذي صدر فيه القرار الإداري من ناحية أخرى، حيث أن العبرة في تقرير صحة السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار الإداري. أما الشرط الثاني، فهو أن يكون السبب الذي ركنت إليه الإدارة في اتخاذ قرارها صحيحاً، فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حددها لها المشرع - في حالة السلطة المقيدة - فإن قرارها يكون غير مشروع. وحتى في مجال السلطة التقديرية، فإنه لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة موجوداً، بل يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية ومبرراً لإصدار القرار الإداري، فمثلاً إن إنهاء بلدية الحدث للعقد المبرم بينها وبين المهندس استناداً إلى اتهامه بارتكاب مخالفات ثبتت براءته منها بقرار من الهيئة العليا للتأديب (م.ش. قرار رقم ١٢٨/٢٠٠٢-٢٠٠٣، تاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٣، المهندس رشوان/بلدية الحدث)، كما قضى بإبطال مرسوم صادر بصرف المستدعي من الخدمة بناءً على طلبه المقدم بموجب كتاب استقالة، في حين أن هذا الكتاب كان قد سحب فور تقديمه ولا وجود له لدى الإدارة (م.ش. قرار رقم ١٣٣ تاريخ ٢١/٣/١٩٦٢، منصور لحدود/ الدولة - وزارة الداخلية، م.إ. ١٩٦٢ ص ٦٣)، وأبطل المجلس قرار هيئة النقيش المركزي بإنزال عقوبة تأخير تدرج بحق موظف دبلوماسي معللاً أن العمل المنسوب إلى الموظف غير ثابت من جهة الوقائع ولا يمكن إصدار العقوبة بالاستناد إلى تلك الوقائع غير الصحيحة (م.ش. القرار رقم ٤٨٢/٢٠٠٩-٢٠١٠، تاريخ ١٨/٥/٢٠١٠ وسيم ابراهيم/ الدولة).

وعند منح الترخيص ببناء تصويينة فإن الإدارة ملزمة بالتقيد بالمستندات الرسمية الصادرة عن الدوائر الرسمية المختصة ومنها قيود السجل العقاري، ولهذا فإن البلدية عند اصدارها الترخيص بإنشاء التصويينة فإنها تستند إلى قيود السجل العقاري التي تبين أن العقار رقم ٥٣٠/الهري هو ملك للشركة المرخص لها. وبما أنه نظراً لعدم وجود أي قرار قضائي مخالف صادر عن المحاكم العدلية المختصة، فإن كلا من القرارين المطعون فيهما يكون قد صدر بالإستناد إلى العناصر القانونية والواقعية الصحيحة (م.ش. قرار رقم ١٠٤٨/٢٠١٧-٢٠١٨، تاريخ ١٠/٧/٢٠١٨ سلطنة سليمان بك فرنجية ورفاقها/ بلدية الهري والدولة).

كما قضى المجلس أن الوقائع التي استند إليها المحافظ لاتخاذ القرار المطعون فيه، والمتمثلة في تلافي حصول توترٍ وأجواء مشحونة في البلدة نتيجةً لصدور القرار بكفّ يد رئيس البلدية، لا تبرر إتخاذ القرار المطعون فيه، لأن الإشكالات الأمنية والأجواء المشحونة لا تشكل سبباً يبرر الرجوع عن القرارات الإدارية، لا سيما وأنه يقع على عاتق المحافظ الذي يتولى مهام الضابطة الإدارية، حفظ النظام والأمن في نطاق البلدة المذكورة، " وإن الأخذ بخلاف ذلك من شأنه السماح للمواطنين بمخالفة القوانين والأنظمة وبافتعال الإشكالات الأمنية لحمل الإدارة على الرجوع عن قراراتها (م.ش. قرار رقم ١١٤٧ / ٢٠١٧ -

٢٠١٨ تاريخ ٢/٨/٢٠١٨ الدكتور وائل شلق/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات (محافظة لبنان الشمالي).

وإذا كان لا بد من استناد القرار الإداري إلى سبب أو أسباب يقرها القانون، فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة أو مطلقة. ففي حالة السلطة المقيدة يحدد المشرع أسباباً معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، كما يحدث عند تحديد شروط محددة للحصول على ترخيص بممارسة مهنة الصيدلة، أو رخصة الصيد، فإذا توافرت هذه الشروط فإن الإدارة تكون ملزمة بإصدار القرار. أما في حالة السلطة التقديرية، فإن المشرع قد لا يحدد الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري، أو أن يقوم بتحديددها مع ترك الحرية للإدارة في اختيار القرار الملزم الذي يصدر بناءً عليها، كما هو الشأن بالنسبة لواجب الإدارة في المحافظة على النظام العام عند حدوث إخلال به.

مع مراعاة حالات تمتع الإدارة بالسلطة الاستثنائية - كما سبق شرحه-: فإن توافر السبب لا يلزم الإدارة بإصدار القرار:

مثال: في مجال الوظيفة العامة: الترقية إلى رتبة أعلى: إن توافر الأسباب القانونية للترقية لا تلزم الإدارة باتخاذ القرار بالترقية (م.ش. قرار رقم ٥٢٥ تاريخ ٨/٥/٩٦ العقيد جورج عودة/الدولة - وزارة الدفاع الوطني م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٦٠٦)،

أما في إطار السلطة المقيدة - كما سبق وشرحنها- فإن السلطة المقيدة تلزم الإدارة إزاء وقائع معينة وفي حالة توافر شروط معينة بالتصرف على نحو معين دون سواه وإلا كان تصرفها في هذا الشأن مشوباً بالبطلان. فمثلاً: قرار إزالة التعدي على الملك العام: مجرد تحقق واقعة التعدي على الملك العام، يتوجب على الإدارة أن تصدر القرار الذي يرمي إلى هدم وإزالة هذه التعديت (م.ش. قرار رقم ٢٤٢/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ١٨/١٢/٢٠١٤ سلطنة فرنجية/ الدولة)، وتكون واقعة التعدي هي سبب القرار الإداري.

♦ ثانياً: صحة الوصف القانوني للوقائع التي يستند إليها القرار الإداري

لا يكفي أن تكون الوقائع التي يستند إليها القرار الإداري صحيحة، بل يجب أيضاً أن تكون بطبيعتها من الوقائع التي يجوز للسلطة الإدارية الاستناد إليها قانوناً في اتخاذ قرارها، أي أن تكون لهذه الوقائع الخصائص التي يتطلبها القانون لأجل إصدار القرار المطعون فيه.

مثال: أبطل المجلس قرار وزارة الدفاع اقصاء المستدعي لمدة سنتين عن الاشتراك في صفقات الجيش وذلك لتقديمه مادة الدجاج المحتوية على جرثومة السلمونيلا نوع (ت) في لجنة تغذية موقع ابلح،

مما أدى إلى تسمم بعض العسكريين في منطقة البقاع. معللاً أن واقعة فساد الدجاج ثابتة وإنما سبب تلوثها بجرثومة السلمونيليا مرده ترك هذه المواد ضمن أكياس من النايلون داخل الآليات المخصصة لنقلها في العراء لفترة طويلة بانتظار استلام باقي المواد الغذائية لنقلها إلى أماكن بعيدة مما يعرضها إلى عوامل الطقس المختلفة (حرارة - غبار - تجمع حشرات طائرة عليها)، وعدم تنظيف مادة الدجاج النيء بصورة جيدة وعدم التأكد من نظافة الحلال المستعملة، وأن الدولة لم تنكر ما جاء في هذه المستندات ولم تنفصحتها وإنما أكدت على سلطة الإدارة الاستثنائية في إقصاء المتعاقد معها عن الاشتراك في المناقصات" (م. ش. قرار رقم ٧٢٧ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٧، مصطفى الحاج/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م. ق. ١٩٩٨. ص ٦١٦).

♦ ثالثاً: الغلط الساطع في التقدير

المبدأ أنه عندما تمارس الإدارة سلطتها الاستثنائية أو التقديرية في الحالات التي تكون متمتعة فيها بمثل هذه السلطة فإنه يحق للسلطة الإدارية أن تخطئ التقدير والاستتساب، إلا أنه لا يحق لها إطلاقاً الوقوع في خطأ ساطع في التقدير، أي أن ترتكب الخطأ الذي يتصف في الوقت ذاته بخطورته، وإلا كان مصير عملها المشوب بمثل هذا العيب، هو الإبطال. والميدان الأبرز لرقابة الخطأ الساطع في التقدير هو في مجال السلطة التأديبية، حيث تنص المادة ١١٣ من نظام مجلس شورى الدولة لعام ١٩٧٥ على "أنه لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة" ولكن الاجتهاد أوجد استثناء في حالة الخطأ الساطع، حيث قضى المجلس أن تقدير ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع يمكنه في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين غلطة طفيفة ارتكبتها الموظف من ابطال العقوبة المشكو منها، دون ان تؤدي هذه الرقابة الى فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة (م. ش. قرار رقم: ٢٠١٦/٤٦٤-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٧/٤/٦ عبد الهادي سليمان/ الدولة-هيئة التفتيش المركزي). و إذا كان مجلس شورى الدولة أصبح بالتالي يعتبر أنه يعود له مراقبة ملاءمة العقوبة، أي مدى توافق درجة شدتها مع درجة خطورة الخطأ المسلكي الذي أدى إلى فرضها، في حال كان اختيار السلطة التأديبية لها مشوباً بخطأ ساطع في التقدير، إلا أن الاجتهاد لم يصل في توسيع هذه الرقابة إلى حد يصبح معه من حق السلطة القضائية فرض تناسب دقيق بين العقوبة والخطأ المتقدم ذكرهما. فإنه ليس هناك معيار ثابت ومحدد للخطأ الساطع في التقدير، فإنه للتحقق من توافر هذا الخطأ أو من عدم توافره يجب العودة إلى الظروف والمعطيات الخاصة بكل نزاع. وبما أن العقوبة التي فرضت على المستدعي بموجب القرار التأديبي المطعون فيه هي من الدرجة الأولى، أي من فئة العقوبات الخفيفة، فإنه لا يتبين وجود عدم تناسب فاضح بين حدة تلك العقوبة، التي تُعتبر الأشد ضمن فئتها، وحجم الأخطاء المسلكية التي أدت إلى فرضها، والتي، وإن كانت غير جسيمة، لا يجوز

التعامل معها بتساهلٍ لما لنوعها من تأثيرٍ سلبيٍّ على سير عمل المرافق العامّة. وبما أنّ المخالفات المنسوبة إلى المستدعي هي ثابتة، وأنّ اختيار الهيئة العليا للتأديب تأخير تدرّج هذا الأخير لمُدّة ستّة أشهر بسبب ارتكابه تلك المخالفات لا يشوبه أيّ خطأ ساطعٍ في التقدير، فإنّه يقتضي إذا ردّ كلّ ما أدلي به حوّل كَوْن العقوبة المذكورة غير مبرّرة فعلاً وقانوناً(م.ش. قرار رقم: ٢٠١٥/٧٣٠-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٦/٦/٢٠ المهندس سليم فهيم النكت/ الدولة).

- الفقرة الخامسة: القواعد المرتبطة بغاية القرار الإداري

إن غاية الأولى للإدارة والتي في سبيلها منحت امتيازات السلطة العامة، أنها تهدف في أعمالها إلى تحقيق المصلحة، وبالتالي كل عمل تأتية الإدارة لغاية لا تخدم المصلحة العامة يكون مشوباً بعيب تحوير السلطة.

وهذه الغاية إما يقرّها المشرع أو مجلس الوزراء أو كانت غاية مستقرة ومفترضة من طبيعة المرفق العام أو المصلحة العامة المراد تحقيقها، وقد تكشف الإدارة عن هذه الغاية من خلال الأسباب الموجبة التي أصبحت جزءاً لا يتجزأ من المراسيم التنظيمية.

ولتوضيح معنى الغاية نعرض أمثلة: في إطار الضابطة الإدارية فإن الغاية من قرار إقفال منجرة هي حماية الجوار وحفظ السكنية أو الصحة العامة،

وقرار إقفال صيدلية بسبب عدم تحقق شرط المسافة هي حفظ حقوق الصيدليات الموجودة سابقاً في عنصر الزبائن،

وقرار التأديبي غايته منع الموظف عن تكرار المخالفة التي تسيء للإدارة ولمصالح المواطنين.

إن هذه الغايات المذكورة هي الغايات الموضوعية للقرار الإداري، أما عندما ينحرف رجل الإدارة عن الغاية المحددة لإصدار القرار، فإن هذا الأمر يشكل ما يسمى الإنحراف بالسلطة، بحيث يستهدف القرار الإداري غاية أخرى خلاف تلك التي يجدر به تحقيقها، أو من أجل تحقيق غاية غير التي من أجلها منحت امتياز السلطة العامة.

في إطار المراجعات القضائية، يدفع المستدعي دوماً بإنحراف السلطة ولكن حظوظ الإبطال لهذه العلة نادرة، إذ من الصعب التثبت من وقوع إنحراف السلطة. ولهذا فإن هذا العيب هو آخر العيوب التي يتحقق مجلس شوري الدولة من إصابتها للعمل المطعون فيه، بحيث إذا تسنى له إبطال القرار الإداري لعيب آخر فإنه لا يجنّب البحث في انحراف السلطة مع ما يعنيه هذا العيب من فساد الإدارة ومسّ بسمعتها ومصداقيتها أمام المواطنين، ولهذا يستند مجلس شوري الدولة اللبناني على أسباب آخر لإبطال

القرار الإداري. ولكن في قضية عادل الشويري، خرج المجلس عن هذا النهج المعتمد في اجتهاده، وقضى بإبطال المرسوم رقم ٧١١٢ تاريخ ٢٠٠١/١/٥ والقاضي بإعفائه من مهمات وظيفته كمدير عام لوزارة الزراعة ووضعه في تصرف رئيس مجلس الوزراء لعدة انحراف السلطة (م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٤٦٢-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٣، عادل الشويري/ الدولة-وزارة الزراعة)،

من خلال ما تقدّم فإن الغاية من القرار الإداري تتحقق من خلال مراعاة المصلحة العامة، المناطة بالجهة الإدارية، وأن تستخدم الأصول المقررة في القانون لتحقيق هذه الغاية.

♦ أولاً: ابتغاء المصلحة العامة

المصلحة العامة هي إذاً غاية كل نشاط وعمل إداري لذلك إذا تجاهلت الإدارة هذه الغاية واستعملت اختصاصاتها لأغراض تتنافى معها فتكون قد تناقضت تماماً بسبب وجودها، ويكون القرار معيباً بعبء انحراف السلطة مما يجعله عرضة للإبطال:

في قضية عادل الشويري المذكورة: وضع مجلس شورى الدولة للرابط بين المصلحة العامة وانحراف السلطة، فقضى أن: "الصلاحيات والامتيازات التي منحها القانون للسلطة الادارية انما قصد بها وضع الوسائل والادوات القانونية في يد الادارة بغية استعمالها في ما يؤدي الى تحقيق المصلحة العامة والتي منحت السلطة الادارية تلك الصلاحيات والامتيازات من اجل تحقيقها والتي لا يمكن تبريرها الا بهدف تأمين المصلحة العامة التي تشكل هدف النشاط الاداري وجوهره. وعندما تستعمل السلطة الادارية ما اعطيت من صلاحيات وامتيازات في غايات لا تمت الي المصلحة العامة وتسخر في سبيل تحقيق غايات خاصة، تكون السلطة الادارية قد حورت السلطة الممنوحة لها واساءت استعمالها وتصرفت بما تملك من سلطات لتحقيق غاية غير الغاية التي منحت لها هذه السلطة من اجل تحقيقها".

وكانت غريبة عن المصلحة العامة حالة وضع بلدية ذوق مكاييل يدها على عقار يملكه المستدعي لمنفعة السفارة الإيطالية من خلال تحويل العقار موقف سيارات للعموم تستفيد منه السفارة (م.ش. قرار رقم ٤٦٥ تاريخ ١٩٩٥/٣/٢٩ حجيج / بلدية ذوق مكاييل- مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٤١٩)،

ويدخل ضمن انحراف السلطة أن يكون غاية الإدارة تحقيق مصلحة خاصة لأحد الأفراد، حيث قضى المجلس بإبطال قرار بلدية بيروت التي تابعت سعيها لاستملاك عقار المستدعي لغايات ومآرب خاصة تعود لجمعية خاصة هي جمعية الفتوة الاسلامية متمثلة بإنشاء مرآب للسيارات يعود بمنفعة لها (شورى لبناني، قرار رقم ٤١٩ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٠، هاشم هاشم / الدولة، بلدية بيروت).

♦ ثانياً: ابتغاء المصلحة العامة المختصة بتحقيقها

من القواعد الأساسية في القانون الإداري العام، أن الاختصاص لا يستتج بل يقتضي أن يقرره النص الصريح، بحيث أن الغاية الكبرى من نشأة المؤسسة أو الإدارة إنما تتحدد من خلال المهمة الأساسية المنوط بها تحقيقها،

وترتكب هذه الإدارة انحرافاً بالسلطة عندما تسعى إلى تحقيق غاية تتعلق بالمصلحة العامة، ولكن لا تنطبق على الغاية التي حددتها النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع. فقد ترتكب الإدارة انحرافاً في السلطة عندما تقدم على اتخاذ قرارها بدافع الحرص على مصالحها المادية دون مراعاة للهدف الذي خوّلت اتخاذه لأجل تحقيقه، ومن أمثلتها:

أبطل مجلس شوري الدولة قرار المحافظ بإزالة الإنشاءات القائمة على عقار على اعتبار أنها بحالة سيئة يجب إزالتها حفاظاً على السلامة والصحة العامة، بعد أن تبين أن هدف القرار هو الحفاظ على الطابع التجميلي في المنطقة (م. ش. قرار رقم ١١٢٣ تاريخ ١٢/٦/١٩٦٢، علي غملوش/ بلدية بيروت، م.إ. ١٩٦٣ ص ١٠٢).

♦ ثالثاً: اتباع الأصول القانونية المقررة في الأنظمة والقوانين

يحدد المشرع الأصول الواجب اعتمادها للوصول إلى الغاية التي تبقي تحقيقها، وتعتبر المقدمات الواقعية والقانونية هي المرشد نحو الأصول الواجب اتباعها لاتخاذ القرار،

فمثلاً، إن خطأ الموظف هو الواقعة التي تبرر معاقبته تأديبياً، ولكن لا تبرر إعطائه إجازة إجبارية، لأن الإجازة تعطى بناءً على طلب ولغاية تحقيق الراحة وليس للمعاقبة.

ومثال آخر فإن الحاجة لتنفيذ مشروع للمنفعة العامة (موقف للعموم) يببر استخدام أصول الاستملاك (أي نزع الملكية للمنفعة العامة)، ولكن إذا أراد جامع أو كنيسة أو سفارة أو أي شخص خاص توسعة المشروع فإن عليه اللجوء إلى أصول القانون الخاص المتصلة بنقل الملكية، ولكن إذا اتبعت البلدية قواعد الاستملاك، فإنها تكون قد خالفت الأصول.

ووفق ما تقدّم يتحقق تحوير الأصول عندما تلجأ الإدارة عند إصدار قرارها إلى استعمال، بدل الإجراءات التي يفرض عليها القانون اتباعها، إجراءات مختلفة مقرر استعمالها بصدد قرارات أخرى للوصول إلى الغرض الذي تريد تحقيقه.

ومن صور انحراف الأصول: نقل الموظف الذي هو إجراء يتخذ لاعتبارات مستمدة من صالح الخدمة ولا يحق للإدارة نقل موظف لأسباب تأديبية، فقرارات النقل التي تتحكّم فيها نزوات الوزير

الشخصية، والتي لم توفّق بين المصلحة العامة وحقوق الموظف المشروعة، مصيرها الإبطال لأن المتوخى منها ليس تأمين المصلحة العامة...“ [قرار رقم ٤٠ تاريخ ١٢ شباط ١٩٨٧، شمعون / الدولة، مجلة القضاء الإداري، عدد ٤، ١٩٨٩، ص ٥٨-٦١]،

• المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه

ينص القانون على وقف التنفيذ كخيار متروك للقاضي يلجأ إليه عندما يجد في ملف القضية من المبررات والأدلة الجدية التي يجدها كافية لتقريره.

وبالفعل واستثناءً على مبدأ عدم توجيه أوامر للإدارة وضعت المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ، فنصت على أن: "لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه.

لمجلس شورى الدولة أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين له من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وإن المراجعة تركز على أسباب جدية هامة.

إلا أنه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى ابطال مرسوم تنظيمي أو إلى ابطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الامن أو السلامة العامة أو الصحة العامة.

يمهل الخصم اسبوعين على الاكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ

وعلى مجلس شورى الدولة أن يبيت به خلال مهلة اسبوعين على الاكثر من تاريخ ايداع جواب الخصم".

وتعتبر المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى اللبناني، السند القانوني الذي يجيز لمجلس شورى الدولة، إصدار القرار بوقف تنفيذ قرار إداري. مع ما ينطوي عليه هذا الحكم من صفة الأمر الموجه إلى الإدارة بالامتناع عن تنفيذ قرار تعتبره ضرورياً للصالح العام.

■ المطالب الأول: القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها

استثنت الفقرة الثانية للمادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، من نطاق القرارات التي يجوز وقف تنفيذها: المراسيم التنظيمية، والقرارات المتعلقة بحفظ النظام أو الامن أو السلامة العامة أو الصحة العامة.

فالمراسيم التنظيمية تستبعد من نطاق وقف التنفيذ بالرغم من اتساع الضرر الذي يمكن أن ينشأ عن مثل هذا النوع من المراسيم الذي هو أشد وأوسع من الضرر الذي ينتج عن غيره من القرارات، ومع ذلك فإن صراحة النص توجب التقيد به، وردّ كل طلب يرمي إلى وقف تنفيذ مرسوم تنظيمي، وعبر مجلس شورى الدولة اللبناني عن هذه الحقيقة بعبارة أنه "يستحيل وقف تنفيذ المراسيم التنظيمية" (م.ش. قرار رقم ٤٧٣ تاريخ ٢٧/٦/١٩٩٤، ثابت/ الدولة - مجلس الوزراء، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٥٠٢).

كما أن القرارات المتصلة بالأمن العام والسلامة العامة والصحة العامة لا يمكن وقف تنفيذها، وعندما يكون القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه قد دخل ضمن فئة الاستثناءات التي قررتها المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة، فإنه لا يعود للمجلس أن يبحث في توفر شروط قبول طلب وقف التنفيذ. فإذا تضمن قرار وزير الداخلية المطلوب وقف تنفيذه الطلب إلى جميع القوى الأمنية اتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الأمن والنظام ومنع التظاهر والتجمعات وذلك يوم الاثنين ٢٨ شباط ٢٠٠٥، ما يدل على أن هذا القرار يدخل في فئة القرارات المتعلقة بحفظ النظام والأمن والسلامة العامة، التي لا يجوز وقف تنفيذها عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ٧٧ من قانون تنظيم المجلس (م.ش. قرار تاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥ النائب فارس سعيد والنائب صلاح حنين/الدولة- وزارة الداخلية)،

■ المطالب الثاني: شروط قبول طلب وقف التنفيذ

يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ توافر شرطين هما الجدية والضرر البليغ.

١- استناد المراجعة إلى أسباب جدية

لكي يقبل مجلس شورى الدولة مراجعة وقف التنفيذ فإنه يجب أن يكون الطلب مستنداً إلى أسباب جدية لإبطال القرار المطلوب وقف تنفيذه، أن القاضي الإداري يرى وللوهلة الأولى ومن ظاهر الأوراق، أن هناك قرائن قوية تدفع للإعتقاد بجدية مراجعة الإبطال، من دون المساس بأصل الحق أو التعرض له: (م.ش. قرار رقم ٢٢٠/٢٠٠٣ تاريخ ٣٠/٣/٢٠٠٤ فاديا نعيم حلال ورفاقها/ الدولة).

٢- إلحاق القرار الإداري ضرراً بليغاً بالمستدعي

لا يكفي للأمر بوقف التنفيذ أن تكون الأسباب التي يستند إليها الطعن جدياً بل يجب كذلك أن يكون الضرر الناشئ عن تنفيذ القرار المطعون فيه على درجة من الجسام، أي يكون من الصعب إصلاحه، بحيث لا يؤدي إبطال القرار الإداري إلى إصلاح الأضرار التي سببها تنفيذه.

مثال: قرار ترحيل اجنبي، قرار هدم بناء أثر، قرار سحب رخصة مزاوله مهنة الطب

■ المطب الثالث: خصوصية الحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن توفر الشروط الموضوعية والشكلية التي أشرنا لها لا تعني أن القاضي ملزم بالاستجابة لطلب وقف تنفيذ القرار موضوع الطعن، فهو يملك سلطة تقديرية في هذا المجال، ويستطيع الاستسباب بين تقرير وقف التنفيذ أو رفضه. وهذا ما قضى به الاجتهاد الإداري بأن سلطة مجلس شورى الدولة في تقرير وقف التنفيذ، هي سلطة استثنائية، حيث يعود للقاضي الإداري بأن يقرر وقف التنفيذ في ضوء جدية الاسباب المدلى بها، وبالنظر لظروف القضية، وتلافياً للاضرار التي قد تنشأ عن تنفيذ القرار المطعون فيه.

وتطبق الأصول الموجزة في البت بطلبات وقف التنفيذ، فقد أدخل على المادة ٧٧ فقرة صريحة باعتماد الأصول الموجزة، وهو النص الآتي: "يمهل الخصم اسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة اسبوعين على الأكثر من تاريخ ايداع جواب الخصم".

واللافت أن أحكام وقف التنفيذ لا تكون معللة، إذ لا القانون ولا الاجتهادات أوجدت موجباً على عاتق الهيئة الحاكمة بتعليق الحكم بوقف التنفيذ.

يستفاد من الأحكام القانونية بأن قرار وقف التنفيذ لا يكتسب الدرجة القطعية مطلقاً وإن نفذ. ولو أنه يكتسب هذه الدرجة لما أمكن بحث المراجعة في الأساس، ولما جاز ردها بعد مناقشة أسبابها ولا الرجوع عنه، ثم العودة إلى إقراره عند توفر الأسباب. واستناداً إلى الصفة الإعدائية للحكم القضائي بوقف التنفيذ، وإذا كانت الأحكام القضائية المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية هي قرارات مؤقتة، وليست بقرارات نهائية، ولا تتمتع بقوة القضية المحكمة،

غير أنه يتعين على الفرقاء في النزاع التقيد بها ما لم يطرأ ظرف قانوني أو واقعي جديد أو غير معلوم أو يكتشف مجلس شورى الدولة أموراً يتحتم معها تعديل القرار الإعدائي أو الرجوع عنه (م.ش. قرار رقم ٤٧٤ تاريخ ٢٠٠١/٥/٩، القزي/ الدولة محافظة جبل لبنان، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٨٧).

○ الفصل الخامس: مسار المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة

تسجل المراجعة في قلم مجلس شورى الدولة، ويحدد في وثيقة التسجيل الغرفة التي يناط بها النظر في هذه المراجعة وفق موضوعها، ثم تبدأ عملية تبادل اللوائح ثم إجراءات التحقيق في المراجعة تمهيداً لإعداد التقرير ووضع المطالعة القانونية ومن ثم إصدار الحكم الذي يكون قابلاً لطرق الطعن غير العادية.

المطلب الأول: خصائص إجراءات التقاضي في المنازعة الإدارية

تتميز المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة، بخصوصية إجراءاتها عن غيرها من الدعاوى، وذلك لاختلاف طبيعة الدعوى الإدارية عن غيرها. ومن دلائل ذلك أن إجراءات الدعوى الإدارية خاضعة لإدارة القاضي الإداري الذي يتولى توجيهها من أجل تحقيق نوع من الموازنة والتوازن بين المصلحة العامة ممثلة في جانب الإدارة وبين المصالح الخاصة للأفراد ولجبر تفاوتها في مراكز القوة. لهذا تهدف هذه الإجراءات إلى إعادة التوازن بين الطرفين فتسمح للقاضي الإداري بأن يتولى تسيير التحقيق والسيطرة على كافة إجراءات المنازعة القضائية.

حيث يخضع التحقيق لاحترام مبدئين ليسا بالضرورة متكاملين بل يمكن أن يتعارضا: مبدأ الوجاهية ومبدأ الطبيعة الاستقصائية لإجراءات التحقيق، وهذان المبدآن يرافقا الدعوى من تاريخ تسجيلها إلى اختتام إجراءات التحقيق، وفي حال تم فتح المحاكمة فإنه يجب أن يراعى هذين المبدئين، بحيث يستخدم المقرر سلطته التحقيقية ويتخذ القرارات والأوامر الملزمة لرفقاء النزاع ويجري التحقيقات التي يراها ضرورية لحل هذا النزاع.

الفقرة الأولى: الصفة الكتابية لإجراءات الدعوى الإدارية

إن ما يميز إجراءات الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية، هو الصفة الكتابية للإجراءات، ومرد اعتماد الكتابة، أن المنازعة الإدارية متأثرة بجو العمل الإداري، وهو جو تنظيمي يتقيد بما تنص عليه الأنظمة وما يدور داخل الإدارة من أنشطة يتم إثباتها كتابياً. إذ المستندات والأوراق هي السبيل لإثبات تصرفات الإدارة وأفكارها. وبالتالي تصبح هذه الأوراق أثناء الدعوى هي السبيل لكشف الحقيقة والوصول للحكم الصحيح، لأن القاضي عند دراسة القضية وإعداد الحكم لا يمكنه استحضار ما قدم له شفويّاً من مرافعات وحجج ونحوها.

ولكون إجراءات الدعوى الإدارية هي كتابية تتم عبر تبادل اللوائح، فإن هذه المبادلة تؤكد الصفة الوجاهية لإجراءات التقاضي، بحيث لا يعتد بشيء من هذه المذكرات ما لم يتم عرضه على أطراف الدعوى وأتيح

لهم فرصة تقديم إجاباتهم عنها، إذ لا يمكن الاعتداد بشيء قدّمه طرف دون إطلاع الطرف الآخر. ومن محاسن هذه الخاصية إعطاء الوقت الكافي لطرفي الدعوى لإبداء ما لديهم والتروي فيما يقدمونه، وهذا أكثر ضماناً له، إذ سيكون أمامه متسع من الوقت لجمع المستندات التي تؤيد وجهة نظره، وتقنيده حجج الفريق الآخر بتأنٍ ودون تسرع، بعكس الاستجواب الشفهي حيث لن يتمكن أو لن تسعفه الذاكرة بعرض كافة الحقائق. فالدفاع الخطي هو أكثر ضماناً من الدفاع الشفهي.

الفقرة الثانية: الطبيعة التحقيقية أو الاستقصائية للإجراءات الإدارية

يطلق على دور القاضي الإداري وصف الدور التوجيهي للمراجعة أو الدور الاستقصائي، وذلك خلافاً للدور الذي يقوم به القاضي المدني حيث يغلب عليه الطابع السلبي، ويقتصر على مراقبة إجراءات الدعوى الموجهة من الخصوم أنفسهم، ولا يتدخل فيها بوجه عام إلا لحسم النزاع حين تصبح الدعوى مهياً لإصدار الحكم فيها، مما يبزر وصف المحاكمة المدنية بأنها من فعل وتوجيه الخصوم، حين أن الأصول المتبعة في المحاكمات الإدارية هي أصول استقصائية، تعطي القاضي الإداري حرية اتخاذ المبادرة بحثاً عن الإثبات.

وقد انعكس ذلك اختلافاً في المصطلحات المستعملة في كل من الأصول الإدارية والمدنية. ففي الأصول المدنية يأتي الكلام عن الإثبات حيث يبرز دور الفرقاء ومبادرتهم في البحث عن الأدلة، أما في الأصول الإدارية فيجري الحديث عن التحقيق وهو المصطلح ذاته المستعمل في الأصول الجزائية حيث يقوم القاضي بنفسه بالبحث عن الأدلة الكافية لتكوين قناعته والبت في النزاع المطروح أمامه.

وقد أخذت الدعوى الإدارية بأسلوب النظام التحقيقي للإجراءات، وهذه الخاصية تعد فرعاً من خاصية الصفة الإيجابية ومتداخلة معها. ولهذا فإن جميع الإجراءات في المحاكمات الإدارية يوجهها القاضي الإداري فيكفي أن تصل الدعوى إليه حتى يحمل هو عبء السير بها حتى نهايتها، فهو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويأمر بالتحقيق إذا كان لازماً، ويفحص الوثائق والأوراق المقدمة، ويقرر متى تعتبر الدعوى صالحة للفصل، ويقدر ما يقدم إليه من وسائل الإثبات بحرية. ذلك أن القاضي الإداري هو قاضي تحقيق. ولكن، إجراء التحقيق أو عدمه يعود أمره لتقدير المجلس الذي له أن يتخذ إما عفواً أو بناء لطلب الفرقاء التدابير التي يراها مناسبة للتحقيق بغية جلاء الحقيقة، ذلك أن المقرر عندما يحقق في المراجعة فإنه يتولى درس وتمحيص كل ما أدلى به فيها إن لجهة الواقع وإن لجهة القانون. ويعود للمقرر القيام بمهامه التحقيقية باللجوء إلى الوسائل التي يراها مناسبة كما يعود له بحث الطلبات الواردة من الفريقين، وكل ذلك سيعرض على تمحيص المجلس بالنتيجة وفاقاً للقانون. ودور القاضي الإداري الاستقصائي يجعله غير مقيد بالآراء والاقتراحات والتقدير التي تصدر عن الإدارة، وعليه البحث عن

الواقع واستقراء الدليل مباشرة، وله أن يعتمد لذلك مختلف وسائل الإثبات.

ثانياً: أصول وجاهية

من المبادئ الأساسية أن التحقيق والمحاكمة يجب أن يكونا وجاهيين، ويعتبر هذا الطابع الوجيه من المبادئ العامة التي يتحتم على جميع المحاكم الإدارية التقيد بها". بحيث يؤكد الاجتهاد الإداري في فرنسا ولبنان على أن الطابع الوجيه للمحاكمة هو من الإنتظام العام، يقضي على القاضي احترامه في جميع مراحل المحاكمة، أي ضرورة التبليغ الرسمي للمراجعة، وتبليغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم، وأيضاً "أعمال وسائل التحقيق على اختلاف أنواعها. لذلك، فإن عدم احترام القاضي لمبدأ المواجهة بين الخصوم يعتبر إخلالاً" بحق المتقاضين في الدفاع، يجعل حكمه معرضاً للطعن وفق طرق الطعن المتاحة قانوناً، ويمتنع على القضاء الاستناد في حكمه إلى مستند أو لائحة لم توضع موضع المناقشة العلنية بين الخصوم.

فالعبرة من احترام الوجيهية هي تأمين حق الدفاع، على ما نصت عليه المادة ٨٤ من نظام مجلس شورى الدولة التي فرضت على المستشار المقرر أن: "يحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة، ويكون حق الدفاع محترماً".

يمكن تحديد مبدأ الوجيهية بأنه حق كل شخص ذو مصلحة بأن يكون لديه معلومات عن النزاع المرفوع لدى القضاء، وذلك عبر إبلاغه ضمن مهلة كافية، كل ما أبرز في الملف من وثائق وإدلاءات تتعلق به سواء من قبل خصمه أو أي شخص ثالث، وذلك كي يتسنى له مناقشتها وتحديد موقفه منها والرد عليها إذا ما اقتضى الأمر.

ويفرض مبدأ الوجيهية على المستشار المقرر أن يبلغ كل لائحة أو مستند يتضمن عنصراً جديداً تكون معرفته مفيدة للفريق المعني به، وأن يتم هذا الإبلاغ ضمن مهلة كافية، مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة المستند وظروف ومهل الدعوى، وذلك كي يتسنى للفرقاء الوقت الكافي لتحضير دفاعهم وإبداء ملاحظاتهم ويعود للقاضي في هذا المجال أن يمنحهم مهلة لتقديم هذه الملاحظات. وأثناء سير الدعوى يجب أن يتمكن الفرقاء من المدافعة عن أنفسهم بصورة كافية وهذا لا يتحقق إلا إذا تمكنوا من الوقوف على مختلف الوثائق والأدلة المبرزة من خصومهم. بحيث يتحقق مراعاة الوجيهية عندما يتم إبلاغ الفرقاء وفقاً للأصول، فإن امتناعهم عن الجواب أو عن المشاركة في الإجراءات التحقيقية. ويؤدي تطبيق الوجيهية إلى تأمين المساواة بين الفرقاء أمام القاضي والشفافية في التحقيق وفي الدعوى، يعتبر الإخلال بمبدأ الوجيهية إخلالاً بأصول جوهرية يعرض الحكم للإبطال عن طريق إعادة المحاكمة.

وبعد اختتام المحاكمة فإن جميع هذه التدابير المعتمدة من قبل المقرر ينبغي تسجيلها في تقرير ليتمكن جميع الفرقاء من الاطلاع عليها ومناقشتها، لأن التحقيق هنا يتم بحضور الأطراف، كما أن مبدأ الوجيهية هو من المبادئ العامة في القانون، غير أن لهذا المبدأ حدوداً تبررها مقتضيات السرعة والعجلة

وتؤدي إلى التخفيف من الوجاهية أو حتى عدم التقيد بها في بعض الحالات التي يشكل فيها اتباع أصول الوجاهية العادية عائقاً أمام ضرورة الإسراع في اتخاذ التدابير الملحة الضرورية أو بت النزاع وفقاً للأصول والمهل المختصرة. وأن مبدأ الوجاهية يجد إزاء ما يخفف منه في حالة العجلة لاسيما عندما ينص المشترع صراحةً على مهلة محددة للفصل في النزاع، وبخاصة في القضايا الانتخابية حيث تطبق الأصول الموجزة التي توجب الإسراع في التحقيق والحكم واختصار إجراءات ومهل المحاكمة، وهو ما يبرر قيام هذا المجلس في المراجعة الأساسية بإعادة فرز الأصوات دون دعوة الفرقاء لحضور هذه العملية، فلا يكون القرار المطلوب إعادة المحاكمة بشأنه تبعاً لما تقدم قد خالف الأصول الجوهرية.

وأخيراً فإن مبدأ وجاهية الإجراءات ليس مطلقاً، إذ يرد على هذا المبدأ استثناءات:

- امتناع الإدارة عن تزويد القضاء الإداري ببعض المستندات ذات الطابع السري بحيث تحدّ الملفات ذات الطابع السري من حق القاضي بطلب كل المستندات اللازمة لحل النزاع. ويتقيّد الإثبات بمقتضى الأحكام القانونية التي ترعى سرية بعض الموضوعات. فقد قضى مجلس شورى الدولة أنه: " لا يمكن إلزام مديرية الأمن العام بالمعلومات طابعاً سرياً".
- قيام القاضي الإداري بالفصل في الدعوى دون إجراء تحضير لها وإصدار حكم دون تمكين الطرفين من الاطلاع أو تبادل المذكرات وذلك في حال الحكم بعدم الاختصاص أو عدم قبول الدعوى.
- لا ضرورة لإبلاغ مستند أو لائحة وردت بعد اختتام المحاكمة ولم تكن مجدية في حل النزاع ولم يرتكز لها المستشار المقرر في تقريره ولم تستند إليها الهيئة في الحكم " أي عندما يكون بحوزة مجلس شورى الدولة في ملف الدعوى العناصر الضرورية للفصل في النزاع بكل معرفة وعلم ، فلم يعد المجلس مضطراً أن ينتظر جواب الفريق الثاني أو أن يلجأ الى التحقيق ، ولا يمكن في الحالة هذه التذرع بأن المحاكمة لا تتسم بالطابع الوجاهي .

الفقرة الثالثة: الإثبات في المنازعة الإدارية

عرف المشرع اللبناني في قانون أصول المحاكمات المدنية الإثبات في المادة ١٣١ منه بأنه: " الإثبات هو إقامة الدليل أمام القضاء على واقعة أو عمل قانوني يستند إلى أي منها طلب أو دفع أو دفاع. وبحسب هذا النص فإن الإثبات هو إقامة الدليل على حقيقة أمر أو صحته، يقدمه من يدعي أمراً على الحق، بالوسائل المعينة في القانون، إذ لا حق حيث لا دليل يؤكد، وعندما ينتفي الدليل، ينسحب مفعوله على مصير الدعوى. بحيث يجوز القول، عندها، « لا دعوى حيث لا إثبات تستند إليه، وهذا الإثبات لا

يرمي إلى كشف حقيقة الواقعة موضوع النزاع بصورة مطلقة، بل يهدف إلى إنشاء قناعة لدى القاضي حول وجود و/أو صحة هذه الواقعة وتكون كافية لإعتمادها أساساً في تعليل الحكم في الدعوى.

إن هذا المعنى المقرر للإثبات في التنازع المدني، فإنه لا يؤخذ على إطلاقه في نطاق التنازع الإداري حيث يملك القاضي الإداري سلطات واسعة في تقرير وسائل الإثبات التي يلجأ إليها وجدواها من دون التمييز فيما بينها من حيث المرتبة، علماً أن هذه الأدلة تستخلص بالدرجة الأولى من معطيات الملف وما يتضمنه من الأدلة والقرائن، فالدليل الخطي في القضاء الإداري لا يرجح مثلاً على القرائن كما هي الحال في قواعد الإثبات في القانون الخاص، إذ فيما يتعلق بالمراجعات أمام مجلس شورى الدولة، كان للقاضي الإداري دور المحقق المدقق من تلقاء ذاته في صحة الوقائع المدلى بها، واعتماد بينة دون أخرى بما له من سلطة تقديرية وليس في ذلك مخالفة لصفة جوهرية، فيعود للمقرر ومن ثم للهيئة الحاكمة عند إصدارها القرار النهائي بفصل المراجعة، حق تقدير ضرورة اجراء التحقيق اللازم او عدمه و كيفية اجرائه...ومدى ضرورة اللجوء إلى تدابير التحقيق، وذلك اما عفوا او بناء لطلب الفرقاء.. "

إلا أنه لا يجوز للخصوم إجبار القاضي الإداري على إستعمال سلطته في الإثبات على إعتبار انها جوازية بالنسبة له، فالقاضي الإداري غير ملزم بطرق معينة للإثبات فهو الذي يحدد طرق الإثبات المقبولة أمامه والتي تتلائم مع الدعوى المعروضة أمامه، فتتساوى أمامه جميع الأدلة ولا ميزة للواحدة على الأخرى إلا من حيث قدرتها على اقناعه، على أن تبقى القاعدة الأساسية أن على المستدعي أن يقدم الأدلة على صحة مطالبه لا سيما فيما إذا كانت تتعلق بوقائع مادية أدلى بها، فإذا عجز عن تقديم الأدلة ردّ المجلس المراجعة لعدم الجدية: "إذا كان ثابتاً وجود حفرة مفتوحة في الطريق وحصول الحادث في المنطقة نفسها، إلا أن المستدعية لم تقدم أي اثبات على وجود صلة سببية بين هذه الحفرة والأضرار المدلى بها ولم تقدم أي مستند يحدد ماهية الأضرار التي لحقت بمالكة السيارة أو أي مستند يثبت قيمة هذه الأضرار وبالتالي فإنه ينبغي رد طلب التعويض لافتقار المراجعة إلى الجدية، فإذا لم تتمكن الجهة المستدعية من إثبات إدلائها المتعلقة بتوظيف عدد من المهندسين والتقنيين بهدف تنفيذ المشروع أو تسديدها أي مبالغ في هذا الإطار، الأمر الذي يقتضي معه ردّ مطالبة الشركة المستدعية بالتعويض عن المصاريف التي تكبدتها المتعلقة بعملية التوظيف، كونها لم تتمكن من إثبات قيامها.

من هنا يتضح أن إجراءات التقاضي الإدارية بما لها من طبيعة إيجابية حقيقية تجعل من القاضي الإداري مهيمناً على الخصومة الإدارية ومؤثراً على سيرها، فالخصوم وخاصة المدعي هم المؤثرون على بداية الخصومة وانطلاقها وذلك باختيارهم عرضها على القضاء الإداري ونقلها إلى ساحته إلا أن دورهم ينحسر بمجرد تقديم عريضة الدعوى ليتولى القاضي الإداري مهمة تسيير الخصومة وتوجيه إجراءاتها ابتداءً بقيامه بمهمة تبليغ الدعوى وتوليه تحديد مواعيد الجلسات وإيداع المذكرات والردود.

والقاضي الإداري وهو يمارس دوره الإيجابي في الدعوى الإدارية لا يخرج عن مبدأ الحياد الملتمزم به ، فهو لا يحل محل أحد من الطرفين في الدعوى الإدارية ولا ينحاز لأى منهما ولا يتحمل بأدنى جزء من عبء الإثبات، يؤيد ذلك أن القاضي الإداري يتقيد بطلبات الطرفين وأسباب الطعن ما لم تكن متصلة هناك أسباب متصلة بالنظام العام فيثيرها عفوياً وإلا خرج عن حدودها وقضى بما لم يطلبه أى من الطرفين، وعلى ذلك فإن تدخل القاضي لا يأتي إلا إذا كانت الادعاءات على درجة كبيرة من الجدية والاحتمال الذى يثير الشك فى صحتها ومؤيدة بالأدلة المقنعة، هذه الادعاءات هى التى تعطي المساحة للقاضي لى يمارس دوره الإيجابي فى تحريك عبء الإثبات ونقله من عاتق المستدعي إلى عاتق الإدارة.

الفقرة : توزيع عبء الإثبات

الأصل فى تنظيم عبء الإثبات أمام القضاء الإداري أنه يقع على عاتق الطرفين الفرد والإدارة، ومع الاعتراف بالدور الإيجابي الكبير الذى يقوم به القاضي الإداري، والذى يزيد من أهميته وفاعليته كون أدلة الإثبات والملف الإداري فى حوزة وسيطرة الإدارة المستدعي ضدها، التى يفترض أنها الطرف غير المكلف بعبء الإثبات، ومن هنا ينشط الدور الإيجابي للقاضي الإداري نحو السعى لتقصي الحقيقة ، وإلزام الإدارة بتقديم البيانات والأدلة أو المستندات التى يحتاجها التحقيق، حيث تقف عند حد الموازنة والترجيح بين ما يقدم له من أدلة وعناصر وما يودع فى الملف من أوراق والربط بين وقائع هو استخلاص الحقائق ، مع تيسير دور الطرفين فى الدعوى والأمر بما يلزم من إجراءات الإثبات.

البند الأول: تحمل المستدعي عبء الإثبات

إن من بديهيات العمل القضائي أن الأدلة تستخلص بالدرجة الأولى من معطيات الملف وما يتضمنه من الأدلة والقرائن، وهذا الملف يتضمن إدلاءات الخصوم، فالمستدعي الذى تقدّم بمراجعته القضائية عليه أن يسند مطالبه إلى أسباب مؤدية وداعمة لها بقوة ومتصلة بالوقائع او العناصر القانونية المنازع فيها من قبله. ليأتي رد الإدارة إما جواباً على استدعاء المراجعة أو استجابة لتكليف من المستشار المقرر بإيداع المجلس المستندات والوثائق ذات الصلة بالقضية المطروحة . وقد اشترط المجلس أن يتضمن الاستدعاء الأسناد القانونية المبنية عليها المراجعة تحت طائلة ردّها شكلاً لعدم بيان السبب القانوني إذ يستحيل، بدونها، على القاضي النظر بها. فإذا تخلفت عن بيان المرتكز الواقعي والقانوني لمطلبها وعن بذل العناية الضرورية من أجل لحظ الأسباب الواقعية والقانونية للمراجعة واللازمة لتحديد إطار النزاع ولتسهيل عناء

القاضي في إنارة التحقيق وقيامه بإجراءاته واستكشاف الحجج والبراهين الآيلة إلى حلّه، ويقضي والحال ما تقدّم ردّ المراجعة شكلاً لإغفالها ذكر الأسباب الواقعية والقانونية الواضحة .

ولذلك عندما يلجأ الشخص الذي يدعي حق معين إلى القضاء يلزم عليه توضيح الوقائع القانونية التي يدعيها وأدلتها، فيعمل القاضي على التحقق مما إذا كانت الوقائع المدلى بها صحيحة وتدخّل ضمن مندرجات النص القانوني المطلوب تطبيقه.

إذا كانت المبادئ العامة توجب بالأصل ان يكون عبء الاثبات على عاتق المدعي فانه في نطاق الحقوق الادارية لا يمكن تطبيق هذا المبدأ بضيق وحصر ذلك لان موقف الادارة ليس مساويا في مجال الاثبات لموقف الفرد المتضرر من اعمالها فالمستندات والملفات الادارية غالبا ما تتضمن الدليل على حقوق الافراد وليس بإمكان هؤلاء عادة الاستعداد مسبقا لتهيئة ادلتهم وان كانوا غير مهملين في ذلك ولان الادارة تعتبر خصما شريفا ليس له التصل من الواقع الراهن والالتجاء الى التعنت واتخاذ الموقف السلبي المجرد ولان الملفات الادارية ليست بالحقيقة في مجال الاثبات ملكا لخصم بل انها مرجع لا يمكن منع صاحب الحق من الالتجاء اليه ولان للقاضي الاداري دور المحقق المساعد على اظهار الحقيقة فعليه مؤازرة الفرد والادارة في هذا السبيل وليس للادارة التمتع بدون سبب مقبول من ايداع ملف اداري طلبه القاضي الاداري او من اجابته على مصير مستند اودع اليها ويعود للقضاء الاداري البت فيما اذا كان التدبير المقرر متوافقا مع احكام القانون ام لا وقد يعمد القضاء الاداري في هذا المجال الى الاستناد على قرائن متوافقة فيتحذرها دليلا كافيا .

البند الثاني: توزيع عبء الاثبات

إن الحرية التي يتمتع بها القاضي الإداري في مجال الاثبات هي حرية بالمعنى الواسع للكلمة: حرية في اختيار وسائل الاثبات والتحقيق، حرية في تقدير القيمة الثبوتية لهذه الوسائل، وأيضاً حرية لناحية توزيع عبء الاثبات بين الفرقاء في الدعوى الإدارية، إن الفرقاء في الدعوى الإدارية الحرية في اختيار الوسائل المناسبة لإثبات حقوقهم وادعاءاتهم، ولهم أن يطلبوا اللجوء إلى أية وسيلة يرونها مجدية من وسائل التحقيق، فالقانون الإداري لا يعين طرقاً محددة للإثبات ملزمة للفرقاء بل يترك لهؤلاء حرية تقديم الأدلة وفقاً لمشيئتهم في سبيل إقناع القاضي.

لذا يتدخل القاضي ويقوم بدورٍ إيجابي في توزيع عبء الإثبات بين الطرفين حسب الظروف الموضوعية في القضية، وذلك من أجل إيجاد التوازن بين طرفي المراجعة القضائية وتقليل التأثير الناتج عن الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، فله أن يطلب منها كل التوضيحات الضرورية وتقديم المستندات والاوراق والبيانات المجدية في الدعوى، كما له أن يرفض مثلاً الزام الادارة بتسليم الوثائق التي يرى أنها

غير مجدية للبتّ في القضية المعروضة، إلا أنه في مطلق الأحوال يجب على المستدعي على الأقل، أن يتحمّل عبء إثبات ادعائه لكي يتمكن مجلس الدولة من الاستئناس بوجود قرائن جوهرية وجديّة بمثابة أدلة أولية يمكن استكمالها والتوسع بها من خلال التحقيق الذي يقوم به القاضي. والسبب أن الإدارة ليست طرفاً عادياً في المنازعة القضائية، فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهي تحتكر حيازة الملف والمستندات الإدارية اللازمة للفصل في المراجعة، وهي تملك امتياز التنفيذ المباشر، وهي تملك قرينة الصحة المفترضة لتصرفاتها لكونها أمانة على المصلحة العامة.

إن مصطلح قلب عبء الإثبات إنما يعبر عن التعاون الفعّال بين القاضي والإداري لكي تضع بين يديه كل الوسائل الكافية التي تتيح له ممارسة الرقابة الفاعلة على الأعمال الإدارية، ذلك أن القاضي ملزم باسناد الفقرة الحكمية إلى أدلة قطعية تبرر النتيجة التي وصل إليها، ولهذا كان الإثبات حر أمام القاضي الإداري، فمخالفة تأديبية يعود له أن يتحرى عن ثبوتها بمختلف الوسائل، وهذه المرونة في اختيار وسيلة الإثبات إنما كانت مصدر قوة له من أجل التحقق من جودة المحتوى وقوة الأدلة المقدمة من أجل تكوين قناعة القاضي بالحل الذي توصل له. كل ذلك مع تأكيد أن عبء الإثبات يبقى في المبدأ على عاتق المستدعي، ولا يلجأ القاضي إلى التحري عن هذه الأدلة لدى الجهة المستدعي ضدها إلا إذا كان ذلك ضرورياً ومفيداً فهذه التقنية هي مظهر من مظاهر صلاحيات ومهارات القاضي الإداري، ومن المؤكد أن هذا السلاح لن يستخدمه القاضي في حال تضمن الملف في نظره عناصر كافية من المعلومات لحل النزاع، أو كان على قناعة بأن الإدارة المستدعي ضدها قادرة على تلبية طلباته، فإذا اقتصر مقدم الطلب على التأكيدات، والادعاءات الغامضة التي تنفيها الإدارة المختصة في هذه الحالة لا يجوز لمجلس الدولة أن يطلب من وزير تقديم تفسير أو أدلة حول واقعة ينفي وجودها.

المطلب : وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري

إن القانون الإداري لا يتضمن نصاً عاماً شاملاً يحدد وسائل الإثبات التي يمكن اللجوء إليها أمام القضاء الإداري والقيمة الثبوتية لكل منها أو سلم التراتبية فيما بينها، وهو لا يحصر الإثبات في بعض المجالات بوسائل يحددها سلفاً بل يفتح المجال واسعاً أمام حرية تقديم مختلف الوسائل المتاحة واعطائها القوة الثبوتية اللازمة حسب تقدير وقناعة القاضي، وهو يختلف في ذلك عن القانون المدني حيث يكون الإثبات مقيداً إلى حد كبير، وحيث يفترض إعداده مسبقاً وبشكلية معينة في حالات كثيرة.

علاوة على ذلك، فعندما ينص القانون الإداري على بعض وسائل الإثبات الممكنة في موضوع معين، فإن القاضي الإداري يظهر ميلاً إلى اعتبار إن ذلك قد ورد على سبيل المثال وليس الحصر بحيث أنه لا يحد

من حريته في اللجوء إلى غيرها من الوسائل في بحثه عن الحقيقة وتكوين قناعته الشخصية، وفي ذلك يظهر الاجتهادي للقانون الإداري حيث يكون للقاضي الإداري هامش كبير من الحرية في تطبيق النصوص وفي تفسيرها، فلقد نصت المادة ٨٤ من نظام مجلس شورى الدولة على أن: "يُعيّن المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيّد بها حرفياً، ويحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجرّدة، ويكون حقّ الدفاع محترماً"، يتيح هذا النص للقاضي أن يستخدم القواعد المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات المدنية المتعلقة بالإثبات دون أن يكون مقيداً بحرفيّة النصّ. فالمقرر يجد نفسه حرّاً في قبول أيّة وسيلة اثبات وذلك بحسب الظروف المعروضة أمامه. ثمّ حددت المادة ٨٥ من هذا النظام بعض وسائل الإثبات فنصّت على أن: "للمقرر أن يتّخذ إمّا عفواً وإمّا بناءً على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين وإجراء الكشف الحسيّ وتدقيق القيود واستجواب الأفراد، وله أن يطلب من الإدارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنيّة والماديّة"، فالسلطة التحقيقية الممنوحة للمستشار تتيح له أن يطلب كمن الإدارة تقديمات توضيحات حول أسباب قرارها.

البند الأول: المستندات الرسمية *L'acte authentique* :

عرّفت المادة ١٤٣ من قانون أ.م.م. السند الرسمي بأنه السند الذي يثبت فيه موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة، ضمن حدود سلطته وإختصاصه، ما تمّ على يده أو ما تلقّاه من تصريحات ذوي العلاقة وفق القواعد المقرّرة.

جاء نص هذه المادة ظنيّ الدلالة متمتعاً بالشمولية بحيث ينطبق على كافة الأسناد والمحركات الصادرة عن موظف عام وعن كل شخص مكلف بخدمة عامة. وأن هذا السند إنما يكتسب صفته الرسمية من خلال صدوره عن هذا الموظف العام أو الشخص المكلف بخدمة عامة.

وبمجرد صدور هذا السند الرسمي فإن له القوة التنفيذية سنداً للمادة ١٤٦ أ.م.م. التي نصّت على للسند الرسمي قوّة تنفيذية، وهو حجّة على الكافة بما دُوّن فيه من أمور قام بها الموظف العام أو وقّعت من ذوي العلاقة في حضوره ضمن حدود سلطته وإختصاصه. ويمتد أثر السند الرسمي إلى ورثة أطرافه وخلفائهم. وإن الإدعاء بتزوير السند الرسمي يوقف قوّته في الإثبات والتنفيذ. والجدير بالذكر أن هذه القوة تختلف بحسب ما إذا كان الموظف العام قد تحقّق منها شخصياً، أو إكتفى بتدوين تصريحات أصحاب العلاقة. وعلى هذا، يمكن القول أن البيانات، الواردة في السند الرسمي، والذي تحقّق الموظف العام بنفسه منها، تكون لها «قوة مطلقة» في الإثبات حتى إدعاء تزويرها، أما البيانات التي لم يتحقّق منها الموظف العام بنفسه، فتكون ثابتة حتى إقامة الدليل على عكسها. فمضمون التصريحات هو من لُدن أصحاب

العلاقة، وإثبات عكسه جائز بشتى الطرق، دون اللجوء إلى إدعاء التزوير. والإجتهد صريح بهذا الشأن، مع التأكيد على شرط أساسي أن يكون تحرير السند والمضمون الوارد فيه داخلة ضمن حدود وظيفة الموظف العام. أما البيانات التي يذكرها الموظف العام في السند، وتكون خارجة عن حدود وظيفته، فلا تكون لها قوة في الإثبات، جل ما في الأمر أن قيمتها الثبوتية تتشابه مع شهادة شاهد عادي، وليس شهادة موظف عام ولا يكون لزوماً الإدعاء بتزويرها، كما هي الحال بالنسبة للبيانات الرسمية.

البند الثاني: طلب الاستيضاح والملف الإداري

الإدارة ليست طرفاً عادياً في المنازعة القضائية، فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهي تحتكر حيازة الملف والمستندات الإدارية اللازمة للفصل في المراجعة، وهي تملك امتياز التنفيذ المباشر، وهي تملك قرينة الصحة المفترضة لتصرفاتها لكونها أمينة على المصلحة العامة. ولهذا ليس من المنطقي أن تقف على قدم المساواة لناحية الإثبات مع الطرف الآخر الأضعف بل والعميم الحيلة في حالات كثيرة. ولهذا فالقاضي عند اقراره مبدأ مراقبة صحة مادية الوقائع تصدى للوسائل وبالتخصيص للإثبات، واعتبر ان الاثبات ينجم عن المستندات المضمومة الى الملف ويمكن نقله من عاتق المستدعي الى عاتق ادارة، وأن يفرض على الادارة المختصة ابراز جميع المستندات التي من شأنها ان تثبت قناعاته، أو يلزمها اثبات حقيقة الوقائع التي استندت اليها أو على الاقل تقديم بدء اثبات أو ان مستندات الملف تؤيد صحة الوقائع، لأن الادارة تملك وحدها الملف الاداري الذي توجد فيه جميع العناصر التي من شأنها ان تثبت او تخالف مزاعمها .

فالإدارة إذ تحوز الأوراق الإدارية وهي الدليل الغالب في الإثبات وتتولى حفظها بمعرفتها بعيداً عن متناول أيدي الأفراد، في حين أنها قد تمس مراكزهم وأوضاعهم القانونية بل وقد تتعلق بحقوقهم ومصالحهم الشخصية، فإن الإدارة على هذا الوجه تكون مزودة تلقائياً وسلفاً بأدلة الإثبات، في الوقت الذي يقف فيه الغير أمامها مجرداً من هذه الأوراق الإدارية وقد لا يعلم بصفة قاطعة أو واضحة ما سطر فيها من بيانات وتأشيرات، وما إذا كانت في صالحه أو على العكس من ذلك، أو ما انتهى إليه مصيرها. فيسعى القاضي نحو تحقق التوازن المنشود والعاقل بين الفرد والإدارة، عبر التيسير من العبء الواقع على عاتق الفرد في مجال الإثبات، ونقله إلى عاتق الإدارة، والسبب أن موقف الإدارة كما أسفنا ليس مساوياً في مجال الإثبات لموقف الفرد المتضرر، ونظراً لأن الإدارة تعتبر خصماً شريفاً لا يحق له التنصل من الواقع والالتجاء إلى التعنت واتخاذ الموقف السلبي المجرد.

وعلى ذلك فإن طبيعة سير العمل الإداري وظروفه مع ما قد يؤدي إليه من الإخلال الواضح بالتوازن العادل المفترض وجوده بين طرفي الدعوى، وهنا يبرز دور القاضي الإداري في توجيه الإجراءات في الدعوى الإدارية، وعلى الأخص في عبء الإثبات وطرقه على وجه يرضى جانب الفرد الضعيف

ويساعده على الوصول إلى حقه في مواجهة الإدارة القوية الحائزة لمستندات الإثبات، حيث تصبح هذه الأحكام المتصلة بنظرية الإثبات ملائمة وظروف الدعوى الإدارية وكفالة التوازن بين طرفيها، فتحقيق التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية يجعل من واجبات القاضي الإداري استيفاء الدعوى الإدارية وعلى الإدارة الاستجابة إلى طلباته في هذا الشأن ضماناً لحقوق الدفاع بحيث يقدر القاضي موقف الإدارة ومدى استجابتها للتكليف الموجه إليها بشأن تقديم المستندات، وقد يستخلص من ذلك قرينة تنتج أثرها لصالح الفرد في مجال عبء الإثبات. كذلك لا يتألف مع طابع امتيازات السلطة العامة التي تحوزها الإدارة مع ما يرافقها من قدرة على إصدار قرارات نافذة مباشرة بدون حاجة للجوء إلى القضاء، تمس بحقوق الأفراد بدون رضاهم أو موافقتهم المسبقة، ثم بعد ذلك يُطلب من الأفراد المتضررين أن يتحملوا كامل عبء الإثبات.

ولهذا يعود للمستشار المقرر أن يطلب من الإدارة بموجب قرار منه أو قرار إعدادي من الهيئة الحاكمة تزويده بالملف أو الوثائق أو التقارير أو أي وثيقة ذات صلة بالقرار المطعون فيه، أو أي تبريرات أو إيضاحات تبرهن على صحة السبب، باستثناء تلك الملفات والمستندات المحمية بالسرية إن لأسباب متصلة بالأمن أو الدفاع أو لأي سبب آخر.

فعندما يطلب من الإدارة إبراز كافة الوثائق التي تعزز اقتناعه وتسمح له بالتحقق من ادعاءات المدعي أو الزام الإدارة بإظهار الأسباب المادية والقانونية التي حملتها على اتخاذ القرار المتنازع فيه. إن تخلف الإدارة عن الاستجابة لهذه الطلبات تدفع القاضي الإداري إلى اعتبار أقوال المستدعي صحيحة، أما عندما لا تجيب الإدارة على استدعاء المراجعة أو عندما تجيب بأن الملف المطلوب فقد أو عندما ترسل ملفاً ناقصاً فإن مجلس شوري الدولة يستخلص النتيجة من الوقائع المدلى بها والمستندات المقدمة من المستدعي.

وليس للإدارة التمتع بدون سبب مقبول من إيداع ملف اداري طلبه القاضي الاداري أو من إجابته على مصير مستند أودع إليها، ويعود للقاضي الاداري البت فيما إذا كان هذا الامتناع متوافقاً مع أحكام القانون أم لا، حتى ولو كانت قد تذرعت بفقدان هذا الملف

وقد يعمد القضاء الإداري في هذا المجال إلى الاستناد على قرائن متوافقة ويتخذها دليلاً كافياً حيث يعتبر التخلف عن إيداع الملف الإداري قرينة على صحة المراجعة، ولأن الإدارة لا تضع تحت تمحيص المجلس الملف المتعلق بالمراجعة، فلا يسع المجلس إلا فصلها في ضوء أقوال المستدعي المعززة بالمستندات التي يبرزها، فكلما امتنعت عن تقديم الملف الإداري العائد لهذه المراجعة بالرغم من تكليفها بذلك تكراراً يعتبر قرينة على صحة الوقائع المدلى بها من قبل المستدعي، وأن تأخر أو تمتع الإدارات المختصة عن تقديم جوابها وعن إيداع المجلس المعطيات القانونية والمادية للقضية يحتم على القاضي التسليم بقرينة على صحة وقائع المراجعة. لأنه عندما يصدر القاضي قراراً إعدادياً باسم الشعب اللبناني يكلف فيه الإدارة إبراز مستند معين تحت طائلة البت بالمراجعة بحالتها الرهنة، فإن قراره هذا ليس رأياً يمكن للإدارة

أن تأخذ به أو ترفضه وليس مراسلة بين مجلس شورى الدولة والإدارة المدعى عليها، بل هو قرار قضائي واجب التنفيذ ومن شأنه أن يرتب نتائج قانونية على سير المحاكمة في حال التلكوء في التنفيذ أو عدم الاستجابة. وبما أن اجتهاد المجلس ثابت على اعتبار أنه عندما تمتنع الإدارة عن إبراز ما كلفت به فإن من شأن ذلك أن يولد لدى القاضي قناعة بصحة أقوال المستدعي.

البند: الإثبات بواسطة الشهادة

اكتفى نظام مجلس شورى الدولة في مادته ٨٥ ببيان أن الشهادة إحدى وسائل التحقيق التي يلجأ إليها المستشار المقرر دون أي تفصيل، واستناداً إلى هذا النص بإمكان المستشار المقرر أن يستمع أن يطلب سماع الشهود، ولكن نادراً ما يستخدم هذه الوسيلة إذ مفضلاً دائماً تكليف الخبير بسماع الشهود وأطراف النزاع وتدوين محضر بهذه الشهادات مع ضم نسخة مكتوبة إلى تقريره من كل شهادة: إن القائع التي رواها المدعي وثبتها الخبير المهندس المكلف رسمياً بوصف حالة البناء المحروق بالاستناد إلى مشاهداته الحسية وما يثبته لديه الشهود والاطلاع على ما يقدمه المستدعي من مستندات انما هي وقائع ثابتة واسباب قانونية تدين رجال الدرك باعمال انتقامية قاموا بها^(١)

أو يستند إلى افادات الشهود التي أدلوا بها في محضر تحقيق أجرته الضابطة العدلية ، يتبين من محضر التحقيق الملحق باستدعاء المراجعة الحاضرة، والذي أجرته سرية بيروت الإقليمية الثالثة مع السيد جورج معلوف بناءً لطلب النيابة العامة الاستئنافية في بيروت، أن السيد معلوف أفاد أنه كان مكلفاً من قبل المحافظ الاشراف على تأهيل العقار رقم ١٣٤٣/مدور وقد كلف السيد عدنان الستانبولي القيام بهذه الأعمال بناءً لطلب المحافظ. ولكن ذلك لا ينفي وجود حالات استمع فيها المستشار المقرر إلى الشهود: " لا سيما في الطعون الانتخابية، إن ندرة الأمثلة المثارة حول استماع المستشار المقرر للشهود لا يعني أن هذه التقنية في طور الأفول ذلك أن المجلس الدستوري اللبناني قد لجأ في معرض نظره بطعون الانتخابات النيابية الحاصلة في العام ٢٠٢٢ إلى الاستماع لإفادات الشهود، ولوجود النص على التقنية في الإثبات فإنه يمكن دعوة الشهود أمام المستشار المقرر أو أمام الهيئة الحاكمة وسماع إفادتهم إذا ما وجدوا أن هذه الإفادة منتجة أو مجدية في حل النزاع، وفي هذه الحالة تطبق أحكام قانون أ.م.م. (المواد ٢٥٤ إلى ٢٩٨) المتعلقة بشهادة الشهود.

المطلب : الإثبات بواسطة الخبرة

الخبرة هي إحدى وسائل التحقيق التي تتيح للقاضي الإداري أن يكون على بيّنة بالمسائل الواقعية التي تتطلب كفاءة فنية لا يتمتع بها، سواء على سبيل المثال في مسائل المسؤولية الطبية أو مسؤولية العقدية

(١) م.ش. قرار رقم ١٧١ تاريخ ١٩٦١/٢/٢٢ لعمون كرم / الدولة م.إ. ١٩٦١ ص ٥٩.

أو المسؤولية العامة أو في مجال الأشغال العامة أو البناء، فتكون الخبرة وسيلة كشف عن المسائل الفنية التي لا يملك القاضي المعرفة أو الاحاطة بها وتتطلب معارف فنية - كما جاء في المادة ٣١٣ أ.م.م. (كالأمور الطبية، والهندسية، والمحاسبية، والالكترونية والكهربائية والاتصالات...) أو هي وسيلة لمعاينة واقعة مادية قبل زوال معاملها فيثبت الخبير ما عينه في تقريره، حيث يعمل الخبير المؤهل على تقديم إحاطة حول العناصر الواقعية في النزاع والتي لا تكون معطيات الملف كافية بخصوص هذه الوقائع أو كانت مواقف الفرقاء متناقضة بشأنها، لهذا كانت الخبرة أحد وسائل التحقيق التي يعتمدها المستشار المقرر على اعتبار أنها إحدى وسائل التي من شأنها انارة الهيئة الحاكمة. لم يتضمن نظام مجلس شورى الدولة أحكاماً خاصة بالخبرة مكثفاً بالمادة ٨٥ باعتبار أن الاستعانة بالخبراء إحدى وسائل التحقيق. ولهذا تطبق في لبنان في مسألة الخبرة أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية الذي خصص الفصل الثامن من الباب الثالث المخصص للإثبات لبيان نظام الخبرة.

البند الأول: تعيين الخبير

تعيين الخبير يتم بموجب قرار إما يتخذه المستشار المقرر أو الهيئة الحاكمة بموجب قرار إداري، وتتخذ هذا القرار إما عفواً أو بناء لطلب أحد فرقاء النزاع إلا أن المستشار المقرر غير ملزم باستجابة طلب تعيين خبير إذا لم يجد ضرورياً ذلك، ولقد حدد قانون أ.م.م. شروط تعيين الخبير، في المواد ٣١٤ و ٣١٥ و ٣٤٤ منه، فالمستشار المقرر من واجبه أن يجري جميع التحقيقات وان يأمر بالكشوفات وان يكلف اصحاب الخبرة بمهمة جلاء الواقع واطهار المعطيات الفنية التي تؤلف ركيزة الدعوى، وأن قرار تعيين خبير يكون موافقا للاصول الجوهرية التي ترعى التحقيق، فيعود للمقرر حق تقدير ضرورة إجراء التحقيق اللازم أو عدمه وكيفية إجراءاته وأهمية كل مستندات المراجعة ومدى ضرورة اللجوء الى الخبرة ، وهذا الامر يدخل ضمن صلاحياته الاستثنائية المطلقة المكرسة في أحكام القانون ولاسيما المادتين ٨٤ و ٨٥ من نظام مجلس شورى الدولة

ثم وضعت المادتين ٣١٤ و ٣١٥ الشروط الخاصة باختيار الخبير وفق الآتي:

١- أن يتم اختيار الخبير من بين الخبراء المعينين في جدول خاص ، ويمكن، بقرار معلل، اختياره من غيرهم ولو من الأجانب. واما إذا كان الخبير غير مدرج اسمه في الجدول، وجب أن يحلف أمام المحكمة التي عينته يمينا بأن يؤدي عمله بصدق وأمانة وإلا كان العمل باطلاً،

٢- إذا كان الخبير شخصاً معنوياً فعلى ممثله القانوني أن يبين للمحكمة اسم الشخص الطبيعي أو الأشخاص الطبيعيين الذين يتولون في نطاق ذلك الشخص وباسمه تنفيذ المهمة. وتخضع تولية هؤلاء الأشخاص لموافقة المحكمة.

٣- ينظر في اختيار الخبير إلى معارفه الفنية بالنسبة إلى موضوع التحقيق.

يتم تعيين الخبير بموجب قرار يصدر عن المستشار المقرر أو قرار إعدادي يصدر عن الهيئة الحاكمة على أن يتضمن القرار القاضي بالتحقيق الفني ما يأتي (المادة ٣٤٤ أ.م.م.):

- ١- اسم الخبير ولقبه وغير ذلك من البيانات الدالة على شخصيته.
- ٢- اسم القاضي المنتدب للإشراف على أعماله عند الاقتضاء.
- ٣- بيان المسائل التي يراد الاستعانة بخبرته فيها، والتدابير العاجلة التي يرخص له في اتخاذها.
- ٤- المبلغ الواجب إيداعه صندوق المحكمة لحساب نفقات الخبير وأتعابه والخصم الذي يكلف إيداع هذا المبلغ والمهلة التي يتم فيها الإيداع والمبلغ الذي يجوز للخبير سحبه لأجل نفقاته وأتعابه.
- ٥- تحديد المهلة التي يجب على الخبير إيداع تقريره فيها.
- ٦- تأجيل المحاكمة لموعد معين بانتظار ورود تقرير الخبير.

إن قرار المستشار المقرر بتعيين خبير يقبل الاستئناف أمام الغرفة في مهلة خمسة أيام بعد ايداع التأمين ويدعى الخصم لتقديم ملاحظاته خلال ثمانين ساعة وتفضل الغرفة في الاستئناف خلال ثمانية أيام ويشترك المقرر في الحكم.

البند الثاني: تبليغ الخبير قرار المهمة

يتضمن قرار تعيين الخبير كما أسلفنا أمراً بتكليف المستدعي أو طالب الخبرة بدفع سلفة على حساب أتعاب الخبير تمهيداً لمباشرة الأخير لمهمته وذلك سندا للمادة ٣٦١ أ.م.م. التي نصت على أن: "يحدد بدل أتعاب الخبير ونفقاته بقرار من رئيس المحكمة التي عينته أو من القاضي المنفرد الذي عينه. ويحق للخبير، كما للخصوم، الاعتراض على هذا القرار أمام المرجع الذي عينه في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ". وعند تقدير قيمة أتعاب الخبير، لا يتوقف القاضي فقط عند المدة التي استغرقتها المهمة بل يبيّن قراره بصورة خاصة على طبيعة المهمة المكلف بها الخبير ومضمون التقرير الذي يقدمه والمستندات والخرائط التي اعدّها. وتالياً، فسواء انجز الخبير تقريره ضمن هذه المدة أو تأخر في تقديم تقريره، فإن هذا الواقع - خاصة في حال التأخير - لا يعني أن من شأنه ان يحمل القاضي على زيادة أتعاب الخبير أو على انقاصها، بل قد يكون أحياناً وفي إطار مجمل الملف والمهمة وحجمها، عاملاً مساعداً في تحديد

قيمة الاتعاب، وللمجلس أيضاً أن يأمر بإيداع مبلغ إضافي لحساب نفقات الخبير وأتعابه إذا اتضح أن المبلغ المودع أصلاً غير كاف (المادة ٣٥٤ أ.م.م.).

فإذا امتنع المكلف عن تسديد السلفة عمد المجلس إلى ترتيب المفاعيل القانونية عن هذا الامتناع: في المراجعة التي يرمي من خلالها المستدعي إلى طلب فسخ الالتزام والتعويض عن الاضرار الناتجة عن ذلك والمعددة في استدعائه، إلا أنه لم يقدّم الدليل على حصول وصحة الوقائع المؤسس عليها طلبه آنفي الذكر. ذلك انه لم يضع تحت تمحيص المجلس الاوراق الثبوتية المؤيدة لاقواله. وبما ان المقرر اتخذ قرارا بتعيين خبير للثبوت من حصول الوقائع المدلى بها من المستدعي. الا ان الاخير احجم عن تنفيذ القرار لجهة دفع سلفة اتعاب الخبير رغم التأكيد عليه بقرارات متعددة لاحقة وفقاً لما هو مبين في متن القرار، فتكون المراجعة والحال ما تقدم مردودة لعدم الثبوت، والخبير يصر إلى تعيينه من أجل التحقق من الاسباب الواقعية المدلى بها، وذلك كي يتمكن المجلس توسعاً في التحقيق من الوقوف على جميع عناصر النزاع وجلاء القضية، توصلاً لتكوين قناعته واعطاء القرار النهائي، فإذا لم يقدم المستدعي بالاذعان لقرار القاضي، يعتبر ان ما ادلى به غير مسند الى اساس واقعي وقانوني صحيح وهو بالتالي غير محق بما سبق له وتقدم به من مطالب، كما يفرضي الى القول بعدم استناد المراجعة الى اسباب جدية وثابتة.

و لا بدّ من الإشارة إلى أنّ المحكمة هي الجهة التي تقوم بتحديد بدل أتعاب الخبير فور تنفيذه لمهامه بناءً لنصّ المادة ٣٣٥ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبنانيّ بأنّه : " تحدد المحكمة بدل أتعاب الخبير فور تنفيذ المهمة " كونه يحظر عليه تلقي أيّ مبلغ من الخصوم تحت أيّ عنوان دون قرار المحكمة بناءً للمادة ٣٢٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبنانيّ التي تنصّ على أنّه : " يحظر على الخبير أن يتلقّى مباشرة من الخصوم و تحت أيّ شكل كان ، أجراً و لو على سبيل أداء النفقات إلاّ إذا قرّرت المحكمة ذلك " .

وقرار تعيين الخبير أو تحديد اتعابه يقبل الاستئناف أمام مجلس شوري الدولة حيث نصّت المادة ٨٦ من نظام مجلس شوري الدولة على امكان استئناف قرارات المستشار المقرر وبينت الأصول المتبعة لذلك، بحيث تفصل الغرفة في الاستئناف بدون اية معاملة اخرى خلال ثمانية ايام ويشترك المقرر في الحكم " يقدم الاعتراض إلى غرفة المجلس التي ينتمي إليها المستشار المقرر الذي حدد أجره الخبير خلال ثلاثة أيام من التبليغ، والمجلس في ذلك يملك حق التقدير. ويرد هذا الطعن إذا تبين أنه وارد بعد فوات مدة الايام الثلاثة.

ومن أجل قبول هذا الاستئناف على المستدعي أن يبين في استئنافه على أي سبب قانوني يستند للطعن بقرار تعيين الخبير، فإذا لم ينسب للقرار المستأنف أي عيب قانوني يشوبه، باستثناء عدم الحاجة لتعيين خبير باعتبار أن المستندات الواردة في الملف تكفي لوحدها لتكوين قناعة للبت به، ولأن اللجوء إلى الخبرة هو إجراء غير ضروري في الحالة الحاضرة وليس من شأنه سوى زيادة الأعباء والتكاليف وإطالة أمد المحاكمة، إن هذه الأدلة لا يؤخذ بها فمناقشة مدى الحاجة لتعيين خبير في المراجعة، أو مناقشة مضمون البنود الواردة في قرار التعيين ومدى ضرورتها، من قبل الخصوم في المراجعة، والانتهاج إلى نتيجة قوامها انتفاء المبرر لمهمة الخبرة، لا يعتد به ليس من شأنه في أي حالة من الحالات، أن يفرضي إلى قبول الطلب المقدم من أي منهم للاستغناء عن أي إجراء من إجراءات التحقيق المناطة بالمستشار المقرر وبالهيئة الحاكمة عند الاقتضاء لأنه يشكل حلاً محل السلطة التقديرية العائدة للمقرر لاتخاذ قرار الاستعانة بالخبرة.

وفي الحالة التي لا يصار فيها إلى استئناف القرار أو إذا صدر الحكم بنتيجة الاستئناف، فعلى الطرف المكلف بتسديد سلفة الخبير أن يعمد إلى إيداع المبلغ المحدد في قرار التعيين في صندوق قصر العدل ويبلغ القلم الخبير صورة القرار القاضي بالتحقيق في مهلة ثلاثة أيام ويدعوه لتسلم مهمته. يحق للخبير الإطلاع في القلم على ملف القضية حتى قبل أن يقبل المهمة، إنما لا تسلم إليه أية أوراق منه (المادة ٣٤٦ أ.م.م.)، وللخبير في خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه القرار أن يطلب إعفاهه من المهمة، ولرئيس المحكمة التي عينته أو القاضي الذي عينه أن يعفيه منها إذا رأى أن الأسباب التي أبداهها مقبولة (المادة ٣٤٧ أ.م.م.)

وإنطلاقاً من أحكام المادة ٣٤٦ من الأصول المدنية، أن مهلة دعوة الخبير، لتسلم مهمته، محدّدة بثلاثة أيام، تلي إيداع مبلغ السلفة المقررة، إلا أن القانون لم يُحدّد مهلة لحضور الخبير إلى القلم للإطلاع على قرار تعيينه ولتسلم مهمته. فإذا ما تأخر حضور الخبير إلى قلم المجلس، فإنه يسهم في تأخير تنفيذ المهمة وهذه إحدى ثغرات أصول المحاكمات التي لم تحدد مهلة لاستلام الخبير قرار تكليفه، حيث اكتفت المادة ٣٤٨ أ.م.م. على وجوب مباشرة الخبير لمهمته فور قبولها، على أن يعتبر هذا التاريخ هو منطلق سريان مهلة تنفيذ المهمة المحدد في قرار التعيين. أما في القانون الفرنسي فلقد حددت مهلة قبول الخبير للمهمة بسبعة أيام وذلك بأن يصرح بأنه يتمتع بالمهارات والاستعداد اللازم للقيام بها وألا يكون في حالة حالة تضارب مصالح فيما يتعلق بأي من الأطراف.

البند الثالث: مهمة الخبير

إن القرار الذي يقضي باللجوء الى الخبرة والذي يتم على أساسه تعيين الخبير لا يكف يد القاضي بل على العكس يجعله رقيباً على حسن تنفيذ اعمال الخبرة وعلى مدى تقيّد الخبير بمقتضيات المهمة الموكلة اليه وبالتالي يمكنه من فرض العقوبات اللازمة عليه اذا ما دعت الحاجة. فالقاضي يكون على تواصل دائم مع الخبير الذي يتوجب عليه ان يعلمه بكل ما يطرأ ويستجد وبمدى التقدم الذي احرزه في تنفيذ مهمته، كي يكون القاضي على بيّنة واطلاع بكل تفاصيل المهمة الجاري تنفيذها. وقد يعطي القاضي التعليمات الى الخبير ويلفت نظره الى امور معينة أو يفرض عليه التقيد بمهل معينة. ويمكنه أيضاً ان يطلب منه التوسّع بالخبرة والقيام بتحقيق اضافي أو اعادة دراسة بعض المسائل او حتى تقديم تقرير مكمل يوضح فيه التقرير المقدم سابقاً، ويكون القرار الصادر عن المستشار المقرر القاضي بتعيين خبير في المراجعة وتحديد المهمة الموكلة اليه والمتخذ سنداَ لنظام مجلس الشورى الذي يجيز له تعيين الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق ومن جملتها تعيين الخبراء منطبقاً على أحكام القانون كما لا يوجد اي مانع قانوني يحول دون تكليف الخبير او سواه بمهمة اضافية اذا ارتأى المقرر من ضرورة ذلك فيما بعد.

ولقد استقرّ الاجتهاد على أن استعانة المقرر، المكلف بحكم القانون بإجراء كافة التحقيقات التي تستوجبها الدعوى، بأهل الخبرة هي من جملة التحقيقات التي يعود له أمر إجرائها وإن قرار المستشار المقرر بتعيين لجنة خبراء يكون قد استهدف اتمام جميع عناصر التحقيق في سبيل تمكين الهيئة الحاكمة من النظر بالدعوى من سائر وجوهها، اللجوء إلى الخبرة الفنية لا يكون مطلوباً إلا في الحالة التي لا يمكن الفصل في المراجعة في ضوء المستندات المتوفرة في الملف، وتكون الخبرة هي وسيلة الإثبات الوحيدة فيها،

وفي تحديد مهمة الخبير حظرت المادة ٣٢٢ أ.م.م. على المحكمة أو القاضي المشرف على أعمال التحقيق أن يولي الخبير مهمة الصلح بين الخصوم، إلا أنه إذا حصل تلقائياً وبدون تدخل من الخبير بين الخصوم صلح وتحقق الخبير منه، يرفع بذلك تقريراً إلى المحكمة يشير فيه إليه وإلى أن مهمته أصبحت بالتالي بدون موضوع. للخصوم أن يطلبوا من المحكمة التصديق على الصلح لإعطائه القوة التنفيذية (المادة ٣٥٣ أ.م.م.). لكن الاجتهاد الفرنسي كان يتيح للخبير أن يوفق بين الخصوم، ثم عمد القانون الفرنسي إلى تقنين هذه القاعدة).

البند الرابع: الأصول الإجرائية في مباشرة المهمة

إن تنفيذ الخبير مهمته يتطلب أولاً إجراء المعاينة الخارجية وفحص موقع المهمة بحضور الأطراف وسماع الشهود والاستحصال على المستندات، ثم يعمل على وضع التقرير الذي يتضمن مشاهداته

الحسية وقراءته للوقائع دون التطرق إلى النتائج القانونية وعلى أن يضمّ لهذا التقرير كافة المستندات ذات الصلة. فتخضع أعمال الخبرة لقاعدة الجاهية، ولأصول خاصة يترتب على عدم مراعاتها بطلان أعمال الخبرة، ومرد ذلك أن تقرير الخبير الذي يكلف من قبل مجلس الشورى يعتبر مستند رسمي يثبت وقائع تأكد منها الخبير شخصياً وبحضور الفرقاء وبعد الاستماع إلى أقوالهم.

أولاً: دعوة الفرقاء ومراعاة الجاهية

بعد تبليغ الخبير المهمة، عليه أن يحدد تاريخاً لبدء عمله تاريخاً لا يجاوز الخمسة عشر يوماً التالية لهذا التبليغ، وعليه أن يدعو الخصوم بموجب مراسلات قبل ذلك التاريخ بسبعة أيام على الأقل يخبرهم فيها بمكان أول اجتماع ويومه وساعته. وفي حالات الاستعجال يعود للمستشار المقرر تقصير هذه المهلة، ويترتب على عدم دعوة الخصوم بطلان عمل الخبير (المادة ٣٤٩ أ.م.م.). إن اعتماد المشرع وسيلة التبليغ بواسطة المراسلات المضمونة هي لاثبات حصول التبليغ، واعتماد وسائل تبليغ أخرى كالاتصال والبريد الإلكتروني يبقى أمراً جائزاً طالما أن الفرقاء لم يتمسكوا بوجود التبليغ بواسطة المراسلات المضمونة.

وتبليغ الفرقاء هو أمر واجب يترتب على اهماله بطلان التقرير، بل لا يحق للقاضي أن يسند قراره إلى تقرير خبير لم يراع مبدأ الجاهية: فإذا ثبت وإقرار الخبير نفسه أنه لم يبلغ الفرقاء لاعتقاده بأن مهمة تحديد موعد الكشف وإبلاغ الخصوم تعود لهيئة القضايا، فإن هذه المخالفة وهي ثابتة وجديّة وكان يفترض بالخبير تحديد موعد جديد لإجراء الكشف، وإبلاغ الفرقاء موعد الجلسة المقررة، وبما انه بالنظر إلى ما تقدم فإن عدم مراعاة الخبير لمبدأ الجاهية عند قيامه بمهامه يكون سبباً لإهمال تقرير الخبير وإعادة السلفة المقررة له للجهة التي دفعتها، ويمكن للمستشار المقرر أن يتدارك الخطأ ويطلب من الخبير إعادة اتباع الأصول، وذلك سنداً للمادة ٣٦٠ أ.م.م. التي تجيز للمحكمة في حال وجود نقص أو خلل في تقرير الخبير أن تكلفه إجراء تحقيق جديد أو إضافي بدون أجر وبعد الاطلاع على تقرير الخبير يتبين ولا سيما من محضر الكشف على العقار أن الدولة لم تكن ممثلة في جلسة الكشف. مما يقتضي إعادة تكليف الخبير بالكشف على العقار دون أجر بحضور الخصوم كافة وإطلاعهم على مضمون التقرير ومرفقاته وتدوين ملاحظاتهم ليرفع ما ينجذه إلى المحكمة، وإذا ثبت أن الخبير قد دعي الفريقان للكشف وقد حضر الكشف ممثل البلدية والكاتب لديها، وهذا الكشف لكي يكون صحيحاً ان يدعى الفريقان لحضوره ولا تأثير لحضورهم ام لصفة الاشخاص اللذين يمثلونهم، إذ وبالعودة إلى المادة ٣٥٠ أ.م.م. فإن للخصوم الحق في حضور معاملة التحقيق الفني بالذات أو بواسطة محاميهم، ولا يوجد في هذه المادة ما يفيد تعليق إجراءات الكشف على الحضور إذ بمجرد تبليغهم موعد الكشف يصبح الخيار لهم بين حضور

الجلسات أو التخلف عن الحضور، وفي حال حضورهم فعلى الخبير واجب (وفق المادة ٣٥١ أ.م.م. أن يأخذ في الاعتبار ملاحظات الخصوم وطلباتهم، وإذا قدمت إليه كتابة أن يضمها إلى التقرير إذا طلب الخصوم ذلك. ويجب أن يشير في التقرير إلى النتيجة التي رتبها عليها".

يلتزم الخبير بأن يضع محضراً بأعماله يشتمل على بيان حضور الخصوم وأقوالهم وملاحظاتهم موقعة منهم ما لم يكن لديهم مانع من ذلك فيذكر في المحضر، كما يشتمل على بيان أعمال الخبير بالتفصيل وأقوال الأشخاص الذين سمعهم من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم، وتوقيعهم (المادة ٣٥٦ أ.م.م.)، وبشكل عام، فإن احترام الوجاهية في أعمال الخبرة عندما يدقق الخبير دون حضور الأطراف المستندات المقدمة من قبلهم ولم يعم بإبلاغ المدعي بالمستندات التي قدمها المدعى عليه، طالما أنه أوردتها في التقرير وتمكن الأطراف في الدعوى من مناقشة الاستنتاجات التي صاغها الخبير في ضوء المستندات الموجودة في الملف.

ثانياً: تنفيذ المهمة بالذات وفي حدود ما هو مكلف به

يلتزم الخبير بموجب أن ينفذ مهمته شخصياً، وأن لا يكلف أحد بتنفيذ المهمة نيابة عنه ولا حتى توكيله بذلك، فهذه المهمة لا يجوز تفويضها إلى الغير وقد نصت على ذلك المادة ٣١٥ أ.م.م. أن على الخبير أن يقوم شخصياً بتنفيذ المهمة المكلف بها. على أنه يمكنه الاستعانة بعاملين لديه، تحت إشرافه ومراقبته. ثم أوجبت المادة ٣٢٠ أ.م.م. على الخبير أن ينفذ المهمة بصُدقٍ وأمانة وتجرد. وعليه إبداء رأيه في الأمور التي عهد إليه بالتحقيق فيها، وعدم التعرض لغيرها من الأمور، إلا إذا إتفق الخصوم كتابةً على ذلك. ولا يجوز له إبداء تقدير له الطابع القانوني.

فالتزام الخبير هو بحدود المهمة المكلف بها، فلا يحق له البحث في أمور خارج نطاق المهمة أياً كانت أهميتها كما ولا يحق له اغفال نقاط واردة في هذه المهمة وأن تقريره يجب أن يتضمن المعلومات الضرورية بشأن المسألة التي كلف إنارة قناعة المحكمة بشأنها، على أن يظهر منها إستنتاجات الخبير للواقعة المادية أو الحالة الواقعية المعينة، موضوع النزاع. ورأي الخبير يجب أن يقتصر على الوقائع المادية حصراً، دون المسائل القانونية التي تبقى من إختصاص القاضي وحده، الذي لا يجوز له إنتداب خبيرٍ لبحث مسائل قانونية وإبداء رأيه فيها، والإجتهاد صريح في هذا الشأن والمعنى: إذا أبدى الخبير تقديراً له الطابع القانوني فإن عمله يشكل مخالفة للمادة ٣٢٠ أ.م.م. وتكون المحكمة ملزمة بعدم الأخذ به،

ومن الواجبات المفروضة على الخبير هو واجب انجاز المهمة ضمن المهلة المحددة له في قرار التكليف وقد نصت على ذلك المادة ٣٢١ أ.م.م. عن واجب الخبير التقيد بالمهل المحددة له، وهذه المهلة هي مهلة قضائية يحددها القاضي بالإستناد إلى حجم المهمة المطلوب من الخبير، ولهذا يعود للقاضي تمديد

هذه المهلة بناءً لطلب الخبير، وتنصّ على ذلك المادة ٣٥٣ أ.م.م. أنه: "إذا اعترضت عمل الخبير عقبه حالت دون متابعتها أو إذا بدا ضرورياً توسيع نطاق مهمته، فيرفع بذلك تقريراً إلى المحكمة، وللمحكمة أن تتخذ القرار المناسب في ضوء ذلك وأن تممد عند الاقتضاء المهلة التي يجب على الخبير تقديم التقرير فيها. وهذه المهلة لا يحترمها الخبير دائماً، وأن عدم التقيد بهذه المهلة لا يؤدي إلى بطلان التقرير، وإنما يتيح للقاضي فرض الجزاء على الخبير.

كما يعود للخبير أن يطلب من الخصوم أو الغير تسليمه أي مستند يساعد على تنفيذ المهمة (المادة ٣٢٤ أ.م.م.)، وعليهم واجب أن يسلموا إلى الخبير بدون إبطاء جميع المستندات التي يراها ضرورية لتنفيذ مهمته وإذا تخلفوا عن ذلك فإنه يعلم المحكمة بالأمر، فتتخذ قراراً إما بإلزام الخصوم بإبراز المستندات تحت طائلة الغرامة الإكراهية عند الاقتضاء، وإما بالترخيص للخبير بصرف النظر عن إبراز المستندات (المادة ٣٥٠ أ.م.م.) وهذه المستندات التي يحصل عليها الخبير ليس من الضرورة إبلاغها من الخصوم، فهم سيطلعون عليها بعد تبلغهم التقرير.

كما يعود للمستشار المقرر عملاً للمادة ٣١٩ أ.م.م. أن يقرر توسيع أو تضيق المهمة التي كلفها الخبير، وله أيضاً أن يدعو الخبير لإكمال أو توضيح المعلومات الناقصة أو المبهمة في تقريره، إن كتابة أو شفاهاً في الجلسة (المادة ٣٢٦ أ.م.م.) كما له ان يستجوب الخبير المعين من قبل قاضي الامور المستعجلة في جلسة استيضاح لم يحضرها احد من الفريقين المتخاصمين بالرغم من تبليغ مجلس المشاريع الانشائية موعد الجلسة، وذلك لتجاوز العيب الشكلي الذي ادلى به المجلس المذكور لناحية تعيين الخبير وعدم دعوته لحضور الكشف، إن دعوة الخبراء للاستيضاح ترمي الى جلاء بعض النقاط الواقعية والفنية في تقاريرهم وهي من تدابير التحقيق التكميلية التي يعود أمر تقديرها للمقرر أو للهيئة الحاكمة، فإذا عمد كلا من المقرر والهيئة الحاكمة في هذه القضية إلى صرف النظر ضمناً عن استيضاح الخبيرين والاكتفاء بما توفر في الملف للفصل في أساس المراجعة على اعتبار أنها جاهزة للحكم دون الحاجة الى اجراء الاستجواب، فإن هذه الدعوة أو اهمالها إنما يتخذها المقرر دون تعليل عملاً بأحكام المادة ٨٦ من نظام المجلس، بل إنهما غير ملزمان بتبرير صرف النظر عن تدبير تحقيقي عندما يتضمن الملف ما يكفي لتكوين قناعته.

هذا ويحقّ للخبير أن يطلب الاستعانة برأي خبير آخر في مسألة فنية تستلزم اختصاصاً مختلفاً عن اختصاصه (المادة ٣٥١ أ.م.م.) إلا أن لجوء الخبير المكلف الى تعيين خبير ميكانيكي وتحديد اجرتة يكون متجاوزاً حدود قرار تعيينه وكان على الخبير بحالة الضرورة ان يرجع الى القاضي الذي عينه لذا

عليه أن يطلب من المستشار المقرر تكليف خبير إضافي: في قضية إبطال مرسوم شق وتوسعة طريق في منطقتي كفرزيبان، تمّ تكليف مهندس مدني بمهمة فنية، فطلب الخبير تكليف طوبوغراف لكون هذه الخبرة تتطلب خبيراً طوغرافياً لتحديد النقاط (قرار المستشار المقرر في المراجعة رقم ٢٩٣٧٠ رشيد حداد/ بلدية كفرزيبان وقد حدد المستشار المقرر بتاريخ ٢٠٢٢/٧/١٨ اتعاب كلا الخبيرين بعد انجاز المهمة).

البند الخامس : إيداع التقرير بنتيجة أعمال الخبرة وآثاره القانونية

بعد انتهاء المهمة على الخبير أن يضع تقريراً يتضمن بيان الأعمال و الإجراءات التي قام بها الخبير و خلاصة عمله ورأيه الفني في الوقائع المطروحة وذلك سندا للمادة ٣٢٥ أ.م.م. التي نصت على أنه: " يجب على الخبير أن يبين في التقرير المتضمن رأيه جميع المعلومات التي من شأنها أن تنير المحكمة في الأمور المطلوب التحقيق فيها"، ويتضمن هذا التقرير "نتيجة أعماله ورأيه والأوجه التي يستند إليها في تبرير هذا الرأي، بدقة ووضوح. وإذا تعدد الخبراء واختلفوا في الرأي فعليهم أن ينظموا تقريراً واحداً وأن يذكروا فيه رأي كل منهم وأسبابه. وإذا استعان الخبير برأي خبير آخر في اختصاص يختلف عن اختصاصه، فيضم هذا الرأي إلى التقرير " (المادة ٣٥٨ أ.م.م.).

استناداً إلى هذه المواد فإن التقرير يشتمل على قسمين، في القسم الأول يعرض فيه الخبير عناصر المهمة المكلف بها وكيفية تنفيذها لناحية بيان الوقائع مادية و خلاصة الشهادات المدلى بها أمامه وملاحظات الفرقاء وتعريف بالمستندات والوثائق والصور والخرائط إن وجدت. علماً أن الخبير لا يلزم برفاق كافة المستندات التي استحصل عليها فيما إذا وجد أنها لا تؤثر في أعمال الخبرة ولم يدرجها في القسم من تقريره إلا إذا تمسك احد الفرقاء بذلك ورأت الهيئة الحاكمة ضرورة او مبرراً لضمها دون ان يترتب على ذلك بطلان التقرير، فهو ملزم بعرض جميع الآراء التي جمعتها واستعان بها في القسم الثاني من تقريره، ويتعين على الخبير أن يبين هذه المعلومات «بدقة وأمانة وصدق وتجرد»، إذ إن تقريره يُنزل منزلة السند الرسمي، وله قوة في الإثبات بالنسبة إلى الأمور التي تحقّق منها بذاته ضمن حدود مهنته. فجميع أقوال الخصوم، والموافقة التي يُبدونها، والمدرّجة في التقرير، تتمتع بالحجية حتى إيداع تزويرها أما القسم الثاني فيتضمن تحليل هذه الوقائع والمعطيات المشار إليها في القسم الأول والرأي الفني الذي استخلصه الخبير من هذه المعطيات الواردة في تقرير الخبرة.

يودع الخبير تقريره مرفقاً بالمحضر في قلم المحكمة مقابل سند إيصال، ويطلب بموجب بيان مفصل تقدير بدل أتعابه والنفقات (المادة ٣٥٨ أ.م.م.)، فيعتمد المستشار المقرر إلى تعيين أتعاب الخبير بموجب ويطلب من الفريق الأكثر عجلة أو أحد الفرقاء أن يسدد هذه الاتعاب ليصار إلى ابلاغهم هذا التقرير. ثم يرسل قلم المحكمة إلى كل من الخصوم صورة عن تقرير الخبير فور إيداعه، ولهم إبداء ملاحظاتهم عليه

في مهلة عشرة أيام من تاريخ التبليغ. ويمكن المحكمة تقصير هذه المهلة أو تمديدتها عند الضرورة (المادة ٣٥٩ أ.م.م.).

إن تقرير الخبير بحسب قانون أصول المحاكمات المدنية والمبادئ العامة للقانون هو أحد أدلة الإثبات وهو مجرد استشاري لا يقيد المستشار المقرر ولا الهيئة الحاكمة حيث تنص المادة ٣٢٧ قانون أ.م.م. على أن: " رأي الخبير لا يقيد المحكمة وكذلك المعلومات الواردة في تقريره، وكذلك ما ورد في المادة ٣٦٢ من ذات القانون على أن: " رأي الخبير لا يقيد المحكمة وإذا كان الحكم مخالفاً لرأي الخبير، في بعضه أو كله، وجب بيان الأسباب التي تبرر هذه المخالفة، ويكون للمستشار المقرر أن يأخذ بهذا التقرير أو يرفضه في حال توصل لعدم موافقته مع الواقع معللاً سبب رفضه، فرأي الخبير لا يقيد القاضي وهو عبارة عن قرينة يستأنس القاضي بها لأعمال تقديره، فله الأخذ بهذا التقرير أو عدم الأخذ به، وهو لا يلزم المجلس لأنه من وسائل اثبات التي تستقل المحكمة في تقدير مدى ما يمكن الركون إليها ولا تنشئ بحد ذاتها دليلاً مثبتاً لواقعة مادية معينة. فحسب المجلس بعدم الأخذ بتقرير الخبير معللاً: ان خلاصة تقرير الخبير تتناقض مع ما بدأ به في تقريره، وانه انطلق من خلفيات خاصة به مما يوحي بانحيازته الواضحة لجهة رفض الاستملاك في ساحة القرية ولجهة رفضه لما فيه مصلحة البلدية، كما ان هذه الخلاصة لا تتلاءم مع واقع الضيقة. وأن تقرير الخبير أو الملاحظات التي ترد عليه لا تلزم المجلس بالتقيد بمضمونها حرفياً، ولكن يمكنه استخلاص ما توفره له من معطيات تساهم في تكوين قناعته، فضلاً عن ما يتضمنه ملف المراجعة، بمختلف أوراقه ومستنداته ووثائقه من وقائع ومعطيات تؤدي بمجموعها الى تكوين قناعة كافية لدى المجلس بالنتيجة التي ينتهي بها قراره، مع التأكيد على أن تعيين الخبير هو من جملة التدابير التي يستعين بها القاضي في التحقيق لتكوين قناعته، وان الأخذ بتقرير الخبير أو عدم الأخذ به يعود لتقدير القاضي نفسه دون سواه.

المطلب الثاني: التحقيق في المراجعة القضائية

التحقيق هو مرحلة من مراحل المحاكمة تبدأ بتسجيل الاستدعاء في قلم المجلس وتنتهي عندما تصبح القضية جاهزة للحكم، وبدون هذا التحقيق لن تستطيع الهيئة الحاكمة الفصل بالنزاع، إذ كيف ستتمكن من الحكم إذا لم تكن على بينة من جميع المعلومات والبيانات المتعلقة بهذا النزاع، وكيف سيكون الحكم مراعيًا قاعدة العدالة الأساسية المتمثلة باحترام مبدأ الوجاهية إذا لم يتاح لكلٍ طرح أن يناقش ويرد على ادعاءات الطرف الآخر ويقارع حجته بالحجة المعاكسة. ولقد نصت المادة ٧٩ من نظام مجلس شورى الدولة على أن: " يقوم المقرر بالتحقيق في المراجعة ويجري التحقيقات التي يرى من شأنها جلاء القضية"، أي جمع الأدلة على عناصر النزاع لكي يتمكن المجلس من فصلها في ضوء مضمون التقرير الذي يضعه بنتيجة هذا التحقيق

فالقضايا المرفوعة لدى القضاء الإداري تخضع لمبدأ أساسي هو وجوب أن تكون موضوعاً للتحقيق بل إن الهيئة الحاكمة لا يمكنها أن تفصل القضية قبل أن تحقق فيها مسبقاً، فالتحقيق إذاً هو مرحلة تحضيرية وأساسية تمهد لإصدار الحكم، يقوم في خلالها المستشار المقرر بتحضير ملف المراجعة والإشراف على تبليغ مختلف أوراق الدعوى، وجمع الأدلة المتصلة بمختلف عناصر النزاع التي تسمح للمحكمة بإصدار الحكم في الدعوى المرفوعة أمامها.

بخلال الايام الثلاثة التي تلي انتهاء تبادل اللوائح، يعين رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى مقررًا يحيل إليه الملف، وللرئيس أن يقوم بوظيفة المقرر (المادة ٧٨)، يقوم المقرر بالتحقيق في المراجعة ويجري التحقيقات التي يرى من شأنها جلاء القضية (المادة ٧٩)، يعين المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً، ويحرص على أن تكون جميع اعمال التحقيق كاملة ومجردة، ويكون حق الدفاع محترماً (المادة ٨٤)، للمقرر أن يتخذ إما عفواً وإما بناء على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين وإجراء الكشف الحسي وتدقيق القيود واستجواب الافراد، وله أن يطلب من الادارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية (المادة ٨٥).

البند الأول: تعيين المقرر

يتولى رئيس الغرفة القضائية المسجل في قلمها المراجعة أن يعين مقررًا للتحقيق في هذه المراجعة (المادة ٣٧ من نظام مجلس شورى الدولة)، وتابعت المادة ٧٨ من نظام هذا المجلس أنه: "خلال الايام الثلاثة التي تلي انتهاء تبادل اللوائح، يعين رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى مقررًا يحيل إليه الملف، وللرئيس أن يقوم بوظيفة المقرر".

بحسب هاتين المادتين فإن تسمية المستشار المقرر إنما يتولاها رئيس الغرفة من بين المستشارين أو المستشارين معاونين الملحقين بهذه الغرفة. وأما مهلة إحالة الملف إلى المستشار المقرر للبدء بإجراءات التحقيق فهي ثلاثة أيام بعد انتهاء مهلة تبادل اللوائح إلا أن هذه المهلة هي مهلة حثّ ولا يؤدي تجاوزها إلى المساس بحقوق الدفاع .

البند الثاني: تطبيق قواعد الأصول المدنية

كما سبق وأسهبنا فلقد منحت المادة ٨٤ من نظام مجلس شورى الدولة للمقرر بأن يعين الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً. إن هذا النص كان مرناً في ترك الخيار للمستشار المقرر في تطبيق

المبادئ قانون أصول المحاكمات المدنية، إلا أن الاجتهاد الإداري السابق كان يقضي بأن لا تنطبق قواعد قانون الإجراءات المدنية في حد ذاتها على إجراءات التقاضي الإداري، حيث تنسجم القواعد المتبعة في أصول المحاكمات لدى مجلس شورى الدولة بطابعها المستقل والتميز عن القواعد المعمول بها في أصول المحاكمات المدنية. وهذه القواعد - المتبعة لدى القضاء الإداري - ينص على بعضها قانون تنظيم مجلس شورى الدولة، ويستخرج الاجتهاد بعضها الآخر. ويرجع السبب في استقلالية القواعد التي تنتظم أصول المحاكمات الإدارية عن القواعد التي تنتظم أصول المحاكمات المدنية، إلى اختلاف الخصوم والمصالح في كلا الدعويين. ففي الدعوى المدنية يتخاصم طرفان من أشخاص القانون الخاص متساويان في المصالح. أما في الدعوى الإدارية التي ترفع عادة بين شخص خاص وبين شخص عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهذا ما يوجد اختلالاً بالتوازن بينهما، ويستتبع بالتالي تطبيق قواعد خاصة وأصول تراعي هذا الاختلاف بين مصالح الأطراف ومراكزهم. ونتيجة لذلك كان لا بد من النظر إلى قواعد التقاضي أمام مجلس شورى الدولة على أنها قواعد أصيلة مستقلة ومتميزة عن قواعد أصول المحاكمات أمام القضاء المدني. إلا أن استقلالية وتميز أصول المحاكمات الإدارية لا تعني عدم استيعاب المبادئ المعمول بها في أصول المحاكمات المدنية، فعند انقضاء النص في أصول المحاكمات الإدارية يرجع إلى نصوص أصول المحاكمات المدنية التي لا تتعارض معها، من دون أن يكون القاضي ملزماً بالتقيد بحرفية النص، ويستقى هذا المبدأ من المادة ٨٤ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص: "يعين المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً...". وقد أكد مجلس شورى الدولة بأن المبادئ العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية، هي قواعد عامة تطبق في المراجعات الإدارية، وإنما بقدر ملاءمتها معها وعدم تعارضها مع مبادئ خاصة بهذه المراجعات.

إلا أنه عندما يظهر للقاضي بشكل ساطع أن المراجعة خارجة عن صلاحيته، فهو لا يعود مضطراً إلى متابعة التحقيق حتى نهايته وإلى انتظار اكتمال تناول اللوائح خصوصاً إذا لم يكن من شأن هذا التبادل تغيير النتيجة التي ستؤول إلى رد الدعوى لعدم الصلاحية وهو ما سنشير إليه في البند اللاحق.

البند الثالث: استئناف قرارات المستشار

في معرض الاجراءات التحقيقية التي يجريها المستشار المقرر فإنه يتخذ قرارات ذات صلة بالتحقيق، كقرار تعيين خبير أو قرار طلب ملف إداري، أو طلب استيضاح أو قرار دعوة الشهود، إن هذه القرارات وعملاً بالمادة ٨٦ من نظام مجلس شورى الدولة معفاة من موجب التعليل وتبلغ أطراف الدعوى. الذين يحق لهم استئناف هذه القرارات أمام الغرفة التي ينتمي إليها المقرر، ولا يعتبر تقديم اعتراض على قرار المستشار المقرر بأنه إجراء بديل عن الاستئناف، فإذا تخلى المقرر إدخاله عن استئناف قرار المستشار المقرر واكتفى بموجب لائحته المؤرخة في ٢٠١٣/٢/٥ بتقديم طلبٍ يرمي إلى الرجوع عن هذا القرار،

فيكون بالتالي طلبه مستوجباً الرد طالما أن اتخاذ القرار المذكور يخضع لسلطة التقدير المطلقة التي يتمتع بها المستشار المقرر ولا يجوز مناقشته من قبل الفرقاء إلا في حال استئنافه أمام الغرفة المختصة، علماً أن حق الشخص الثالث ينحصر بتأييد وجهة نظر احد الفرقاء ولا يمكنه تقديم طلبات خاصة به. وقد حددت هذه المادة ٨٦ مهلة الاستئناف بخمسة أيام تسري من تاريخ التبليغ وذلك بعد إيداع تأمين قدره خمسون ألف ليرة لبنانية. ويدعى الخصم لتقديم ملاحظاته خلال ثمانين ساعة وتفصل الغرفة في الاستئناف خلال ثمانية أيام ويشترك المقرر في الحكم، وبحسب هذه الأصول فإن القرار الذي تصدره الغرفة في هذا الاستئناف لا يخضع لموجب إعداد تقرير ومن ثم مطالعة مفوض الحكومة لكون هذه الإجراءات تجعل من المتعذر معها اصدار القرار بخلاف الموجزة. كما أن المادة ٨٦ المذكورة تتعلق بالقرارات الاعدادية التي يتخذها المقرر في معرض التحقيق بالمراجعة وليس لها علاقة بموضوع وقف التنفيذ الذي ترعاه احكام المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة. فإذا ما اعتبر مجلس شورى الدولة أن الاستئناف الذي يرفعه خصم غير الادارات العامة على قرار المقرر لا يقصد منه إلا تأخير البت في الدعوى ولا يركز على أي سبب جدي حكم على المستأنف بمصادرة التأمين (المادة ٨٧ من نظام مجلس شورى الدولة).

البند الرابع: تبادل اللوائح

بعد تسجيل المراجعة في قلم المجلس وإعطاء تاريخ ورود ورقم يعطي رئيس الغرفة الاذن بقبول الاستدعاء وتبليغه لأطراف النزاع.

أولاً: تبليغ الاستدعاء واللوائح

عملاً بالمادة ٨٠ من نظام مجلس شورى الدولة: تجري التبليغات بالشكل الاداري بواسطة المباشرين التابعين للمجلس، أو بواسطة دائرة المباشرين في بيروت، وبالنسبة للتبليغات خارج المناطق فيستعين المجلس بخدمات شركة لبيان بوست التي تتولى إيصال الاستدعاءات واللوائح إلى مراكز الشرطة في المنطقة المقصودة بحيث يتولى رجال الضابطة العدلية في المخافر تبليغ الأوراق والحصول على توقيع المبلّغ على اشعار التبليغ.

واعتباراً من تاريخ التبليغ تسري المهل القضائية، حيث ميّزت المادة ٨٠ المذكورة بين المبلّغين، فأقرت بأنه فيما يتعلق بالدولة أو بالمؤسسات العامة والبلديات تبدأ المهلة في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ تسليم الاوراق الى قلم هيئة القضايا في وزارة العدل فيما يتعلق بالدولة والقلم المختص في المؤسسات العامة والبلديات وعلى الموظف مستلم الاوراق أن يوقع على سند التبليغ اشعارا بالاستلام.

بينما تبدأ المهل بالنسبة للفرقاء الآخرين من تاريخ التبليغ، بحيث يجري تبليغ صاحب العلاقة في محل إقامته الحقيقي أو المختار، وبمجرد توكيل محام فإن مكتبه يكون مقاماً مختاراً لتلقي التبليغات. على أن تعتمد في التبليغ الأصول المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية، فترسل اللوائح ووثائق التبليغ إلى مكتب المحامي وهو يعتبر مقاماً مختاراً لموكليه عملاً بالمادة ٣٨٢ أ.م.م. فإذا تعذر إجراء التبليغات كما هو ثابت بالمحضر المنظم من رجال قوى الأمن الداخلي .

كما يعود للمجلس أن يقرر إجراء التبليغ الاستثنائي للوائح كافة عملاً بأحكام المادة ٤٠٧ وما يليها من قانون أصول المحاكمات المدنية . فيصدر المجلس قرار اعدادي بارسال الكتاب المضمون تمهيداً لاجراء التبليغ الاستثنائي وذلك عملاً بأحكام المادة ٤٠٩ أ.م.م. وبعد رجوع الوثيقة المتعلقة بابلاغ المستدعي ضدّها الأوراق ، مع شرح يدلّ على عدم استلامها بالرغم من الإجراءات البريدية المتخذة، عندها يصدر المجلس قراراً إعدادياً باعتماد التبليغ الاستثنائي.

ثانياً: مهل الجواب

حددت المادة ٨٠ المذكورة مهل الجواب، فميّزت بين الإجابة على الاستدعاء والاجابة على اللائحة، فاعتبرت أن مهلة الجواب على استدعاء المراجعة هو أربعة أشهر، بينما الجواب على اللائحة هو شهرين، على أن تحتسب من تاريخ سريان المهلة (أي في اليوم من تسليم اوراق إلى قلم فيما خصّ الدولة والمؤسسات العامة والبلديات، وفي اليوم الثاني للتبليغ فيما خصّ الأفراد)، إلا أنه عند تطبيق الأصول الموجزة لا تمنح الإدارات العامة الأيام الثمانية الإضافية بحيث تعتبر مبتدأ سريان المهلة من تاريخ تسليم الأوراق وفق ما هو مبين أعلاه.

وهذه المهل المعطاة للفرقاء من اجل تبادل اللوائح هي مهل حث وليست مهل إسقاط، لا سيما ان الهدف من تبادل اللوائح هو اعطاء كل فريق الفرصة للدفاع عن مطالبته او دفعات، مما يسمح للقاضي بجلاء ظروف المراجعة والاسباب التي بنيت عليها بغية الوصول الى الحل العادل لها.

بما أنّ المستدعين يطلبون إخراج لائحة المستدعي ضدّها الجوابية الثانية من ملفّ المراجعة الحاضرة، وذلك حفاظاً على حقوقهم، وهم يتذرّعون تأييداً لهذا الطلب بورود اللائحة المقصودة بعد مرور عدّة أشهرٍ على انقضاء المهلة القانونيّة للجواب على اللوائح. وبما أنّ اجتهاد مجلس شورى الدولة مستقرّ على أنّ مهلة الجواب على اللوائح، المحدّدة بموجب أحكام المادة ٨٠ من نظام هذا المجلس، هي مهلة حثّ وليست مهلة إسقاط. وبما أنّ المستدعي ضدّها تقدّمت بلائحتها الجوابية الثانية بعد تحويل ملفّ المراجعة الحاضرة إلى مستشارٍ مقرّر ارتأى، عملاً بالصلاحيات الواسعة التي يتمتّع بها المقرّرون في إجراء أعمال التحقيق، قبول تلك اللائحة الواردة خارج المهلة، وتبليغها إلى المستدعين احتراماً لحقّ الدفاع، وذلك لعدم وجود أيّ سببٍ يبرّر رفضها.

هناك استثناء لمبدأ وجوب التحقيق في المراجعة قبل إصدار الحكم فيها، إذ يمكن ان يصار إلى الفصل والبت في المراجعة من دون أن يصار إلى التحقيق فيها وذلك إذا ما تبين من خلال الاستدعاء إن الحل الواجب للقضية هو أكيد، فقد اعتبر مجلس الشورى في لبنان بأنه عندما يظهر للقاضي بشكل ساطع أن المراجعة خارجة عن صلاحيته، فهو لا يعود مضطراً إلى متابعة التحقيق حتى نهايته وإلى انتظار اكتمال تبادل اللوائح، ولهذا في قضية انطوان أوريان صدر الحكم النهائي بعد ١٢ يوماً من تسجيل المراجعة، وفي قضية سلطنة فرنجية التي تقدمت بمراجعة إعادة محاكمة ضد حكم صادر في دعوى إعادة محاكمة سابقة، ردّ المجلس الدعوى بعد ٤٢ يوماً من تسجيلها، لأن هذه المراجعة تصطدم بالمادة ١٠٠ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على أنه: "لا تقبل القرارات الصادرة بصدد طلبات إعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي أي طريق من طرق المراجعة وتطبق هذه المادة على المراجعات المقدمة قبل صدور هذا القانون والتي ما زالت عالقة"، كما ردّ المجلس المراجعة بعد نحو ثلاثة أشهر فقط، مؤكداً موقف القضاء الإداري المستقر على اعتبار أنه في حال عدم صلاحيته للبت في المراجعة المقدمة أمامه، أو في حال توافر أي من الأسباب المتعلقة بالانتظام العام التي توجب ردّ المراجعة شكلاً، فإنه يقضي بردّ المراجعة دون الحاجة للبت في طلب وقف التنفيذ أو للتوسع في التحقيق أو لاستكمال تبادل اللوائح وكذلك في قضايا الاعتراض على الضرائب والرسم حيث رد المجلس المراجعة المقدمة بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٠ سُجّلت برقم ٢٠١٩/٢٣٤٧٩ وبما أن القضاء الإداري مستقر على اعتبار أنه في حال عدم صلاحيته في البت بالمراجعة المقدمة أمامه ، أو في حال ورود المراجعة خارج المهلة القانونية (كما في القضية الراهنة)، أو أخيراً في حال توافر أي من الأسباب المتعلقة بالانتظام العام التي توجب ردّ المراجعة شكلاً ، فإنه يقضي برد المراجعة شكلاً دون الحاجة للبت في طلب وقف التنفيذ أو للتوسع في التحقيق أو لاستكمال استبدال اللوائح.

بل إن رئيس الغرفة يصدر منفرداً قرار رد المراجعة إذا تبين له أنه من خارج صلاحية المجلس، فلقد طلبت مصلحة السكك الحديد من مجلس شورى الدولة بموجب المراجعة رقم ٨٦٤٢ تاريخ ٢٠١٨/٨/٢٧ اتخاذ القرار في غرفة المذاكرة بوضع اشارة الدعوى رقم ٢٠١٧/٢٢٤٤٥ (الرامية إلى إبطال قرار المجلس البلدي رقم ٢٠١٦/٦٩٨) على الصحيفة العينية للعقار ١٣٩٦/المدور. وقد تمّ رد المراجعة في اليوم التالي أي بتاريخ ٢٠١٨/٨/٢٨ بموجب قرار من رئيس الغرفة دون تبليغها للخصوم.

ثالثاً: تعدد الأجوبة

لا يحق للمستدعي أن يقدم أكثر من جواب واحد إلا بترخيص خاص من المقرر (المادة ٨١)، فلا تقبل اللوائح الجوابية الاضافية المقدمة من الفرقاء لعدم الاستحصال على ترخيص خاص من المقرر، وهذا

الترخيص قد يكون صريحاً أو ضمناً فطالما أن المستشار المقرر لم يتخذ أي قرار يقضي بإخراج اللائحة المذكورة من الملف، فتعتبر بالتالي مقبولة ومرخص بها ضمناً، وأن اللائحة الجوابية الإضافية تكون مقبولة طالما أن المقرر لم يضع تقريره في المراجعة والمستدعي ضدها الدولة تبلغتها وتمكنت من تقديم دفاعها بشأنها، وقضى المجلس بوجوب قبول لائحة المستدعي الثانية تأمناً لحق الدفاع بعد إثارة المستدعي ضدها سبب جديد وكانت هي التي تقدمت باللائحة الجوابية الأخيرة.

خامساً: تدخل الهيئة الحاكمة

إن تكليف مستشار أو مستشار معاون بإجراء تحقيق في المراجعة لا يمنع الهيئة الحاكمة عن إصدار قرارات إعدادية تتصل بإجراءات التحقيق، ذلك أن إجراءات التحقيق المناطة بالمستشار المقرر وبالهيئة الحاكمة عند الاقتضاء، فعندما تضع هيئة قضائية في هذا المجلس يدها على ملف لدعوى عالقة لديه، فإن لها، وبما تملك من سلطة قانونية ومن حق تقدير ان تعمد الى تعيين خبير، أو الى تقرير أي تدبير أو اجراء ذي صلة بالتوسع بأعمال التحقيق، فلها أن تقرر قبول طلب تدخل أو إدخال شخص ثالث في المحاكمة ، أو تعيين خبير. والقرارات الإعدادية التي تتخذها الهيئة الحاكمة في نطاق استكمال التحقيقات، لا تقبل الاستئناف لوقوعها خارج إطار فئة القرارات المنصوص على إمكانية إستئنافها بموجب المادة ٨٦ من نظام مجلس شورى الدولة، فإذا ما تقدم المستدعي بطلب استئناف قرار إعدادي ، فإن المجلس يعمد إلى تكييف الطلب المقدم امامه وفق ما ينسجم مع احكام نظامه، ويقتضي اعتبار طلب المستدعية بمثابة طلب رجوع عن قرار اعدادي، وليس طلب استئناف او فسخ القرار المشار اليه.

ولهذا فإن القرارات الإعدادية الصادرة عن الهيئة الحاكمة لا تخضع للمهل المحددة في المادة ٨٦ المذكورة، لذا فإن مهلة الثمانية أيام لإصدار الحكم ليست مهلة اسقاط، إذ قد يتأخر المجلس في البت بالاعتراض، فمثلاً في قضية اعتراض على قرار إدخال شخص ثالث في المحاكمة المسجل بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٦، صدر القرار الإعدادي بالبت بهذا الطلب تحت رقم ٢٠١٦/٣٨١-٢٠١٧ تاريخ ١٣/٧/٢٠١٧.

البند الخامس: وضع التقرير

التقرير هو العمل الأخير في مرحلة التحقيق وبمقتضاه يعلن المقرر انتهاء التحقيقات ودراسة الملف فيعمد على وضع التقرير الذي يجب أن يشتمل : على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها وعلى رأي المقرر (الفقرة الأولى من المادة ٨٨ من نظام مجلس شورى الدولة).

أولاً: محتويات التقرير

يتضمن هذا التقرير بيان رأي المستشار المقرر من الوقائع والنقاط القانونية المثارة والحلول التي يقترحها ويرى طرحها أمام الهيئة الحاكمة والتي وجد من خلال معطيات الملف أنها قادرة أن تكوّن قناعته التي يقضي على أساسها، وإذا كان إجراء التحقيق أو عدمه يدخل ضمن سلطة المستشار المقرر الاستثنائية حيث يعود يعود له القيام بإجراء التحقيق أو عدمه، إلا أنه ملزم في حال قرر إجراء التحقيق أو قرّر الاكتفاء بمعطيات الملف وعدم إجراء تحقيق ففي كلا الحالتين يتوجب على المستشار المقرر أن يضع تقريراً في ملف المراجعة، وهو ملزم بتوقيع التقرير الاصيل أما بقية النسخ المسلمة إلى الفرقاء فلا لزوم لتوقيعها،

بعد انتهاء التحقيقات، يضع المقرر تقريراً يرسله مع الملف إلى مفوض الحكومة، ويشتمل هذا التقرير على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلها. فتقرير المستشار المقرر ليس إلا عرضاً لوقائع القضية من جهة وبيان المستشار المقرر رأيه في هذه الوقائع إن من الوجهة المادية أم القانونية، وهذا الرأي لا يقيد المستشار المقرر أو المجلس عند الفصل في القضية إذ لكل منهما إذ ذاك أن يأخذ بوجهة النظر التي يقتنع بها بنتيجة المذاكرة في القضية. وعليه فإن هذا التقرير لا يمكن بصورة ما أن يحصل عنه قضية محكمة أو أن يقيد المجلس أو المستشار المقرر بالرأي المبين فيه.

فإذا كان التقرير لا يشتمل على وقائع القضية التي نشأت عن القرار الإعدادي وتنفيذه ولا يشير إلى النقاط القانونية المتعلقة بهذه الوقائع ولا يقال بأنه لم يكن من ضرر ينشأ عن عدم وضع تقرير جديد ومطالعة جديدة طالما أن القرار النهائي الذي أصدره المجلس قضى برد الدعوى شكلاً لجهة مرسوم الصرف الذي يتعلق به القرار الإعدادي لأن هذا القول خالف نظام المجلس ترك مرحلة من مراحل القضية ووقائع هامة من وقائعها عرضة للمحاذير التي أرادت هذا النظام تداركها من وراء وضع التقرير والمطالعة وإبداء الملاحظات عليها.

ثانياً: القوة الإلزامية لتقرير المستشار

إن الغاية من وضع المستشار المقرر لتقريره هي لتمكين الفرقاء أولاً من الاطلاع على الرأي بشأن جميع ما أدلوا به من اسباب واقعية وقانونية ومن وسائل دفاع ودفع في ضوء ما ابرزوه من مستندات وما تذرعوها به من مواد قانونية، وثانياً لتمكين الفرقاء من ابداء ملاحظاتهم حول ما تضمنه التقرير استفاذاً لمناقشة مختلف نواحي القضية، ولهذا لم يكن للرأي الذي يبديه المستشار المقرر في تقريره اية قوة ملزمة

سواء تجاه الهيئة الحاكمة ام بالنسبة للمقرر نفسه إلا انه يبقى ان تضمنين التقرير ما نصت عليه المادة ٨٨/ المشار اليها يعتبر الزاميا تحت طائلة اعتبار التقرير معيوباً.

فالتقرير ليس القرار النهائي بل المرحلة الممهدة لإصدار الحكم وبهذا المفهوم القانوني للتقرير فإنه يختلف عن القرار النهائي بحيث يجب أن لا يؤخذ تقرير المقرر وكأنه قرار نافذ بطبيعته أو عمل تحقيقي نهائي أو ملزم للمجلس يؤثر في تمحيصه بدون إمكان الحيد عن مضمونه، أو أنه يعرب عن اتجاه معين للمجلس في فصل النزاع، فمضمون تقرير المقرر غير ملزم للهيئة لأن ملف المراجعة بكافة محتوياته يصبح بعد التقرير والمطالعة بتصرف هذه الهيئة التي يعود لها مجتمعة حق التقدير النهائي وإصدار الحكم الذي تراه، إذ يعود لمجلس شورى الدولة عندما يدرس الدعوى بعد وضع المقرر تقريره ومفوض الحكومة مطالعته أن يكتفي بما حصل من تحقيقات ويصدر قراره النهائي وقد يعمد إلى تقرير التوسع في التحقيق. وللمجلس السلطة الكاملة للبت في المراجعة تطبيقاً لأحكام نص القانون والمبادئ العامة كما يرى تطبيقها. وبإمكان المقرر أن يعود عن رأيه الوارد في التقرير وأن يأخذ بوجهة النظر التي يقتنع بها بنتيجة المذاكرة في القضية لأن التقرير، وهو رأي أولي، لا يمكن بصورة ما أن تنتج عنه قضية محكمة أو أن يقيد المجلس والمستشار المقرر بالرأي المبين فيه، وليس في ذلك مخالفة للأصول الجوهرية، لا بل إن الأمانة العلمية والمثالية والمسلكية والمناقبية القضائية توجب عليه عدم التشبث برأيه أثناء المذاكرة إذا ما تراءى له أن الرأي الذي أبداه كان في غير محله.

يجب ان لا يؤخذ تقرير المقرر وكأنه نافذاً بطبيعته او عمل تحقيقي نهائي او ملزم للمجلس يؤثر في تمحيصه بدون امكان الحيد عن مضمونه او انه يعرب عن اتخاذ معين للمجلس في فصل النزاع وعلى هذا اذا كان المقرر اغفل نقطة معينة فانه يبقى للمجلس بالنتيجة وهو يطلع بالتحقيق ان يثبت من توافر العناصر اللازمة لاجل اصدار القرار النهائي وله التقدير المطلق للبت في الموضوع كما يراه مناسباً ،

البند الخامس: مطالعة مفوض الحكومة

يصدر المستشار المقرر تقريره بأساس النزاع، يرسل الملف إلى قلم المجلس حيث يصار إلى إرساله إلى مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة بعد تسجيل الملف على سجل مفوضية الحكومة، الذي يقسم إلى قسمين، قسم يتضمن بياناً بالمراجعات المحالة إليها وآخر بالمراجعات الواردة منها، أي المنجزة. فيعطي مفوض الحكومة أو معاونه بذلك مطالعته مبدئياً فيها إما موافقته على مضمون التقرير لانطباقه على الواقع والقانون، وإما مخالفته لهذا التقرير، وإما أن يرى تقرير فتح المحاكمة أو يرى وجوب إضافة بعد التعديلات على تقرير المستشار المقرر. وان نظام المجلس جعل من مطالعة مفوض الحكومة نهاية الزامية للتحقيق إذ لا بد من صدورهما لتبتدى عندها مرحلة الحكم، ومفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة ليس فريقاً او خصماً في المراجعة ، كما انه ليس ممثلاً للحكومة كما توحى تسميته، واذا كان ابداء

مفوض الحكومة مطالعته يشكل اجراء جوهرياً من اجراءات المحاكمة لا يمكن اغفاله وفق احكام المادتين ٤٥ و ٨٨ من نظام مجلس شورى الدولة، الامر الذي تم مراعاته في المراجعة الاساسية، إلا ان المجلس وفي معرض المذاكرة واصدار الحكم لا يكون مقيداً بالنتيجة التي آلت اليها المطالعة ويعود له الفصل في المراجعة وفق ما يرتئيه ويقتنع به من حل قد يكون متفقاً مع رأي مفوض الحكومة او مخالفاً له، كما أنه ليس ملزماً بتدوين وعرض ما جاء فيها تفصيلاً كما انه غير ملزم بمناقشتها والجواب عليها في متن القرار، ولهذا لا يشكل أي مخالفة في الحكم أن يعتمد المجلس الحل على نحو مغاير لما ابداه مفوض الحكومة في مطالعته.

وقد نصّت الفقرة الثانية من المادة ٨٨ من نظام مجلس شورى الدولة: "يطلع مفوض الحكومة على جميع الاوراق المرسله إليه ثم يحيلها الى الرئيس مرفقة بمطالعه الخطية، كما أن المادة ٤٥ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنصّ على أن: "يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبه بمطالعاته المعلّلة في جميع الدعاوى المقدّمة إلى مجلس شورى الدولة، أمّا أمام مجلس القضايا فيتقدم مفوض الحكومة شخصياً بمطالعاته وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الأول". والتعليل المفروض في المادة ٤٥ المذكورة يأتي على الأغلب في حالة المخالفة لأن مفوض الحكومة قد لا يرى فائدة عملية من تعليل جديد يضعه اذا كانت مطالعته متوافقة مع التعليل الوارد في تقرير المقرر ، بحيث تكون موافقته على التقرير بمثابة تينٍ ضمني للتعليل الوارد فيه وهو أمر يختلف ، فإذا تبين من الرجوع الى ملف المراجعة الاساسية ان مطالعة مفوض الحكومة تضمنت ما يلي: " بعد الاطلاع على اوراق هذه المراجعة ، تؤيد تقرير المستشار المقرر ونطلب الحكم بالاستناد اليه لانطباقه على الاحكام القانونية الصريحة " . بما انه والحالة ما تقدم ، فان مطالعة مفوض الحكومة على النحو الواردة فيه تكون قد تبنت ضمناً التعليل الذي استند اليه التقرير للوصول الى النتيجة التي اقترن بها، وفي هذه الحالة لا لزوم لإبلاغ مطالعة مفوض الحكومة للفرقاء لانها جاءت تؤيد تقرير المستشار .

فهذه المطالعة تشكل مستنداً في المراجعة لا يمكن اغفاله إلا أن المجلس في معرض المذاكرة وإصدار الحكم لا يكون مقيداً بما ورد فيهما ويعتمد الحل الذي يعكس القناعة الحاصلة بنتيجة المذاكرة، ولهذا فإن عدم عرض مضمون مطالعة مفوض الحكومة لا يشكل مخالفة للأصول الجوهرية لأن ذكر عبارة وبعد الاطلاع على مطالعة مفوض الحكومة يفيد بأن المجلس قد اطلع عليها وأخذ بعين الاعتبار ما ورد فيها دون أن يكون مقيداً بها.

البند الثامن: الملاحظات على التقرير والمطالبة

ترك المشتري الكلمة الأخيرة للفرقاء المتنازعين قبل إحالة الملف إلى الهيئة الحاكمة لإصدار الحكم، فبعد وضع المستشار تقريره وإبداء مفوض الحكومة لمطالعه، أوجب القانون منح الفرقاء فرصة الإطلاع على التقرير والمطالبة وإبداء ملاحظاتهم حولها خلال مهلة شهر التي باختتامها يختتم التحقيق وتصبح المراجعة جاهزة للحكم، وتخفّض المهلة إلى خمسة أيام عند تطبيق الأصول الموجزة

أولاً: الإطلاع على التقرير والمطالبة

بعد إعادة مفوض الحكومة الملف إلى قلم المجلس، يتولى رئيس قلم مجلس شورى الدولة جمع الملفات التي يوجد فيها تقرير مستشار ومطالبة مفوض حكومة وينظّم بياناً موحداً في الأول من كل شهر يشتمل هذا البيان على خلاصة هذه المراجعات متضمناً أرقامها وأسماء المستدعين وأسماء المستدعى ضدهم وأسماء الأشخاص الثالثين في حال وجودهم. ثم يتولى توجيه الدعوة للإطلاع على التقرير والمطالبة في دعاوى عالقة أمام مجلس شورى الدولة والمذكورة في البيان المرفق بالدعوة، ثم يرسله في الأسبوع الأول من كل شهر إلى الجريدة الرسمية ليصار إلى نشر هذا البيان فقط، بحيث لا تنشر أي خلاصات للمراجعة وإنما فقط البيان المذكور (والمعتاد أن الجريدة الرسمية تصدر كل يوم الخميس) الذي تعلق نسخه منه أيضاً على باب قلم المجلس، ويعتبر هذا النشر هو الواقعة المثبتة لسريان مهلة الإطلاع على التقرير والمطالبة على ما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة ٨٨ من نظام مجلس شورى الدولة: "يدعى الخصوم للإطلاع على التقرير والمطالبة ويمكنهم الحصول على صورة عنهما بناء لطلبهم" فالنشر يتم في كل المراجعات ولا علاقة له بالأصول الغيابية، لأن طريقة إبلاغ الفرقاء بالتقرير والمطالبة يتم دائماً عبر النشر في الجريدة الرسمية.

وتعدّ واقعة النشر في الجريدة الرسمية والتعليق على باب المجلس من الأصول الجوهرية، بحيث لا يعود الفرقاء التعليق على تقرير ومطالبة ما لم يكن وارداً معلومات هذه المراجعة في البيان الشهري، وأما النقص أو الخطأ في بيانات المراجعة فيكون مبطلاً لهذا النشر في حال أوقع المستدعين في الخطأ حول ورود اسم المراجعة في البيان الشهري.

ثانياً: إبداء الفرقاء ملاحظاتهم

بعد نشر البيان في الجريدة الرسمية فإن للخصوم ووكلائهم المحامين أن يقدموا ملاحظاتهم الخطية بشأن التقرير والمطالبة في مهلة شهر من تاريخ نشر البيان في الجريدة الرسمية (المادة ٨٨ من نظام مجلس شورى الدولة) وتخفّض إلى خمسة أيام عند تطبيق الأصول الموجزة (المادة ١٠٣ من هذا النظام).

ويستثنى من موجب اعطاء الفرقاء حق إبداء الملاحظات" القرارات الإعدادية التي تصدر في طلبات وقف التنفيذ فإنها لا لا تبلغ من الخصوم لوضع ملاحظاتهم عليها كباقي التقارير والمطالعات المنصوص عليها في المادة ٨٨ كون القرار الصادر بشأن طلب وقف التنفيذ هو قرار اعدادي وليس نهائيا اذ يمكن الرجوع عنه في أي مرحلة من مراحل المحاكمة اذا طرأ معطى جديد يفرض ذلك كما وأن نظام مجلس شورى الدولة لم ينص على وجوب ابلاغه من الخصوم . تعدّ واقعة النشر هي منطلق سريان مهلة الممنوحة لأطراف الدعوى للتعليق على التقرير والمطالبة، وهذه المهلة هي مهلة اسقاط بحيث أن أي لائحة ملحق تكون مرودة إذا ما كانت واردة خارج المهلة .

والملاحظات على التقرير والمطالبة هي من أسباب الدفاع التي يفرض القانون حمايتها ومراعاتها حفظاً لحقوق المتداعين والغاية من إبداء الملاحظات مناقشة مضمون كل من التقرير والمطالبة في ضوء الوقائع والأسباب المدلى بها حتى إعداد هذين المستدتين واقتصار المناقشة على ما أثاره الفرقاء وإيضاحه، فإنه يفترض ان لا تتضمن الملاحظات جديدا ان لجهة الوقائع او لجهة القانون، وبالتالي وعلى فرض انها تضمنت جديداً لا يجيزه القانون فان عدم مناقشته يعتبر اهمالاً مبرراً واقعاً في موقعه القانوني الصحيح لذا يجب أن تقتصر الملاحظات على التعليق والتوضيح في حدود التقرير والمطالبة، وبالتالي فإن تجاوز الفرقاء هذه الحدود يترك للمحكمة حق اتخاذ ما تراه ملائماً بسلطانها التقديري، كما أن لا فائدة من تكرار ما جاء في الملاحظات على التقرير والمطالبة إلا إذا تضمنت نقاطاً قانونية جديدة من شأنها التأثير على نتيجة . وتقدّم الملاحظات ضمن مهلة الشهر المحددة قانوناً والتي تسري من تاريخ نشر البيان في الجريدة الرسمية.

البند التاسع: اختتام التحقيق واعتبار المراجعة جاهزة للحكم

لم يتضمن نظام مجلس شورى الدولة نصاً يحدد تاريخ اختتام التحقيق أسوةً بما هو وارد في قانون أصول المحاكمات المدنية لا سيما المادة ٤٩٨ منه التي نصّت على أنه: "بعد انتهاء المرافعات يقرر رئيس المحكمة اختتام المحاكمة ويعين موعداً لإصدار الحكم"، وإنما يستقى تاريخ اختتام المحاكمة من المادة ٨٩ من نظام مجلس شورى الدولة التي حدد تاريخ اصدار الحكم خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالبة، بحيث يستفاد من هذه المادة أن اختتام التحقيق يحصل بعد انقضاء مهلة الشهر على نشر بيان المراجعات في الجريدة الرسمية

إذا كانت المحاكمة خاضعة للأصول العادية أو بعد انقضاء أيام على ذات الواقعة إذا كانت المحاكمة خاضعة للأصول الموجزة، وكذلك فإن المادة ٧٥ من نظام مجلس شورى الدولة تحدثت عن الدعوى التي أصبحت جاهزة للحكم.

أولاً: اعتبار المراجعة جاهزة للحكم

تصدى الاجتهاد لتعيين تاريخ اختتام المحاكمة ففضى بأن التقرير والمطالعة ينهيان مرحلة تحقيق المراجعة الجاري على ضوء الوقائع المستثبته وبعد تمحيص أقوال الفريقين وبحث النقاط القانونية المثارة وإن ما يمكن أن يقدم بعد ذلك ليس إلا ملاحظات وإيضاحات، حيث تنتهي مرحلة التحقيق بانتهاء المدة المعينة لتقديم الملاحظات على التقرير والمحددة بشهر واحد اعتباراً من تاريخ نشر بيان التقرير والمطالعة في الجريدة الرسمية. وأنه وفق احكام المادة ٨٨ من نظام المجلس ينتهي المقرر من التحقيق ويضع تقريره وبعد نشر المراجعة في الجريدة الرسمية يحق للفرقاء تقديم مذكرة تعليق وإبداء ملاحظات فقط وليس بالضرورة ابلاغ هذه الملاحظات بل تضم الى الملف وتنتظر المحكمة بمصيرها، فلا يجوز تقديم أي لائحة أو طلب بتاريخ لاحق لانتهاؤ التحقيق ولهذا يردّ طلب التدخل المقدم من جمعية تشجيع وحماية المناظر والمواقع الطبيعية بسبب تقديمه الى هذا المجلس بعد اختتام المحاكمة ونشر التقرير والمطالعة، وأن بلدية بيروت تقدمت بلائحة طلبت بموجبها التدخل في المحاكمة، إلا أن هذا الطلب جرى تقديمه بعد وضع التقرير والمطالعة وصيرورة المراجعة جاهزة للحكم، أي بعد انقضاء مهلة الشهر على نشر الدعوة للاطلاع على التقرير والمطالعة ما يقتضي ردّ هذا الطلب وإخراج اللائحة من الملف.

ثانياً: فتح المحاكمة

المبدأ أنه إذا كان كل من التقرير والمطالعة يشكل مستنداً هاماً في المراجعة لا يمكن إغفاله إلا أن المجلس في معرض المذاكرة وإصدار الحكم لا يكون مقيداً بالنتيجة التي توصل إليها كل من التقرير والمطالعة لأن كلاهما لا يتمتع بقوة القضية المحكمة حتى يلزم سواء الهيئة الحاكمة لدى المجلس أم المستشار الذي وضع التقرير والمشارك في تشكيل الهيئة، فالحل الذي يعتمده المجلس للقضية المعروضة أمامه يعكس القناعة التي توصل إليها بنتيجة المذاكرة، فإذا وجد المجلس أن من المناسب الاخذ برأي المقرر الوارد في تقريره بعد درسه الملف والمذاكرة بأقوال الفرقاء فليس في ذلك اية مخالفة للقانون، وقد يعمد الى تقرير التوسع في التحقيق بما له من السلطة المهيمنة الكاملة للبت في المراجعة تطبيقاً لاحكام نص القانون والمبادئ العامة كما يرى تطبيقها. فإذا وجدت الهيئة الحاكمة أن الملف بحالته الراهنة ليس جاهزاً لإصدار الحكم وإنما يحتاج إلى تحقيق اضافي، في هذه الحالة يعود للهيئة الحاكمة اتخاذ القرار بفتح المحاكمة وإعادة الملف إلى المستشار المقرر من أجل العمل بمقتضى القرار الإعدادي الصادر عن الهيئة، وفي فرنسا فإن قرار فتح المحاكمة هو قرار غير معلل وليس من القرارات التي يمكن الطعن بها

أو طلب الرجوع عنها، لذا إذا ما رأت الهيئة الحاكمة ان الملف غير جاهز للبت به وانه يقتضي فتح المحاكمة استكمالاً للمزيد من التحقيقات والاجراءات بشأنه، وفي هذا الحالة يتوجب إبلاغ كافة اللوائح والمستندات المبرزة في الملف والواردة بين تاريخ ختم التحقيق وتاريخ فتح المحاكمة، فإذا رأى المجلس أن الملف بحالته الراهنة غير جاهز لإصدار الحكم بشأنه ويرى ضرورة في إدخال كل من الدولة - وزارة الطاقة والمياه، ومؤسسة مياه لبنان الشمالي، باعتبار أن كلا منهما معنياً بالنزاع الراهن، والإطلاع على جوابهما وموقفهما في المراجعة، كما وإيداع الملف الإداري المتعلق بالقضية الحاضرة.

المبحث الثاني: الحكم

بعد وضع التقرير من قبل العضو المقرّر والمطالعة من مفوض الحكومة وإبداء الخصوم ملاحظاتهم عليهما تنتهي مرحلة التحقيق والدقيق والمسهب بحيث وضعت كافة مستندات الملف أمام الفرقاء فتأمن لهم حق الدفاع واستبعدت أي عوامل مفاجأة واستنفذت المناقشة مختلف نواحي القضية وانتهت بذلك مرحلة أساسية من مراحل التحضير، لندخل في مرحلة إصدار الحكم. ونتعرف في هذه المرحلة على أصول اصدار الحكم، مندرجات الحكم، حجيته الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة.

المطلب الأول: أصول اصدار الحكم

حددت المادة ٨٩ من نظام مجلس شورى الدولة أصول اصدار الحكم فنصت على أنه: "فيما خلا النصوص المتعلقة بتأليف مجلس القضايا تنظر في كل دعوى هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين احدهم المقرر وتتذكر الهيئة سرا وتتخذ قرارها بالاجماع او بالاكثرية ويفهم القرار في جلسة علنية يبلغ موعدها الى الخصوم، وذلك خلال مهلة اقصاها ثلاثة اشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالعة.

البند الأول: تكوين الهيئة الحاكمة

تصدر القرارات القضائية عن هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهما المقرّر وفق ما نصت عليه المادة ٨٩ المذكورة، وأن عدد القضاة الذين يؤلفون الهيئة الحاكمة يجب أن يكون مساوياً العدد الذي تفرضه القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، ولذا فإن الحكم او القرار الذي يحتوي على مخالفات جسيمة (Irregularities) يعتبر كأنه غير موجود مثال الحكم الذي لا يحتوي على توقيع عدد القضاة المفروض قانوناً او الحكم الصادر عن اشخاص لا صفة لهم.

ويتعيّن على جميع أعضاء هذه الهيئة الاشتراك في المذاكرة للوصول إلى حل معيّن للنزاع، وإذا حدث أن اختلفت آراؤهم ولم يصلوا إلى الإجماع على حل واحد، يصدر الحكم عندئذ بالأكثرية مع تدوين القاضي المخالف لرأيه في متن الحكم.

فإذا ثبت من محضر ضبط المحاكمة أن القرار المطعون فيه موقع فقط من رئيس ومستشار واحد فهو يعتبر والحالة هذه كأنه صادر عن هيئة مؤلفة خلافاً للقانون وهذه المخالفة تشكل سبباً من أسباب الإعادة على اعتبار أن القرار لم يراع في الحكم الأصول الجوهرية.

كما يعتبر منعماً القرار القضائي الموقع من قاضي فقد صفته كقاضٍ إداري، حيث قضى المجلس في قضيتي جواد عسيران/ الدولة، ووداد سمعان/ الدولة، بما ان المستدعية تدلي بان القرار المطعون فيه صدر عن هيئة ترأسها القاضي د. يوسف سعد الله الخوري المعين رئيساً لمجلس شورى الدولة بالاستناد إلى المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤ الذي الغي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٩ تاريخ ٨٥/٣/٢٣ وبالتالي يكون هذا الإلغاء قد أبطل بمفعول رجعي كل الاجراءات والتصرفات الصادرة تطبيقاً للمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤ ومنها مرسوم تعيين الدكتور يوسف سعد الله الخوري رئيساً للمجلس. وبما ان مجلس شورى الدولة أصدر بتاريخ ٩٢/١١/١٩ (مجلس القضايا رقم ٩٢/١٤-٩٣) القرار القاضي باعتبار تعيين السيد يوسف سعد الله الخوري رئيس مجلس شورى الدولة السابق عديم الوجود وان المرسوم المطعون فيه، باسترداده مرسوم تعيين المستدعي رئيساً لمجلس شورى الدولة يكون ليس فقط استخرج النتائج القانونية المفروضة عن إعلان انعدام المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٤٤ وانما يكون قد أعلن توفر شروط الفقرة السادسة من المادة ١٣ من قانون الموظفين ، المطبقة على المستدعي ، والتي تفرض على الإدارة حكماً ، اعتبار تعيين المستدعي المخالف للقانون غير مكسب لأي حق ... وان المرسوم رقم ٩٠/٩٥ تاريخ ١٩٩٠/٣/١٤ باسترداده مرسوم تعيين المستدعي يكون واقعاً في محله القانوني. وبما ان تعيين السيد يوسف سعد الله الخوري هو ان تعيين عديم الوجود واعتبر بموجب القرار رقم ٩٢/١٤-٩٣ الصادر عن مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة باطلاً وكأنه لم يكن. وأن الحكم أو القرار الذي يحتوي على مخالفات جسيمة يعتبر عديم الوجود وكأنه لم يكن، وتأسيساً على ما تقدم ، يكون القرار المطعون فيه صادراً عن هيئة حاكمة تضم شخصاً ثالثاً بين اعضائها ليس له صفة القاضي الإداري في مجلس شورى الدولة ، وبالتالي يقتضي قبول طلب إعادة المحاكمة ضد القرار المطعون فيه لافتقاره إلى الصيغ الجوهرية والمقومات الضرورية لتكوينه.

أولاً: تكوين الهيئة الحاكمة في الغرف القضائية

ذكرنا أن القرارات القضائية تصدر عن هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهما المقرّر، فإن الهيئة التي تبت في المراجعة مؤلفة من رئيس الغرفة والمستشار المقرر ومستشار آخر يسميه رئيس الغرفة عند

تحديد موعد المذاكرة لإصدار الحكم، إلا أنه في بعض الأحيان يعترض تشكيل الهيئة الحاكمة أمر ما يستدعي التعديل في تشكيلتها، ونستعرض هذه التغييرات التي تطال رئيس الهيئة والمستشار المقرر.

-١

لتغييرات التي تطال المستشار المقرر

يفترض أن الثابت الوحيد في الهيئة الحاكمة هو المستشار المقرر الذي درس الملف ووقف على كافة تفاصيله ولهذا فإن المستشار المقرر هو عضو أساسي في الهيئة الحاكمة ليتمكن من توضيح أي نقاط والاجابة على استفسارات الهيئة الحاكمة، فلقد أوجب نظام مجلس شورى الدولة بأن يشترك المقرر باصدار القرار لذا لا بد عند حصول تبدل في الهيئة من تعيين مقرر جديد فيصبح التقرير السابق باطلا بطبيعة الحال ولا قيمة قانونية له ويتوجب على المقرر عندئذ وضع تقرير جديد، وتبديل المستشار المقرر هو اجراء داخلي لا يؤثر في مجرى المحاكمة بكما ان تعيين هذا المستشار او استبداله لا يؤثر في مجراها.

٢ - التغييرات التي تطال رئيس الغرفة

في حالة غياب رئيس الغرفة أو شغور المركز احتاط المشرع لهذه الحالة المتعلقة بشغور مركز رئيس الغرفة أو غيابه بداعي السفر أو المرض، فنصت المادة ٣٧ من نظام المجلس على أنه في حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الاعلى درجة.

فإذا تغيب الرئيس باجازه تشكلت الهيئة برئاسة السيد بولس زهار الذي كان منتدباً وقتئذ للقيام بوظيفة نائب الرئيس (وفق النظام القديم)، وحيث أن تشكيلها على هذه الصورة يكون موافقاً للقانون.

ثانياً: تشكيل الهيئة الحاكمة في مجلس القضايا

عندما تحال مراجعة ما إلى مجلس القضايا أو كانت داخلة في صلاحياته الحكمية، فإن القرار يصدر عن هيئة مؤلفة من من الرئيس ومن اربعة اعضاء على الاقل واذا تعادلت الاصوات كان صوت الرئيس مرجحاً (المادة ٣٥ من نظام مجلس شورى الدولة)، وإذا كان مركز رئيس المجلس شاغراً أو تغيب الرئيس أو تنعذر عليه المشاركة في الهيئة لوجود أحد أسباب التي تبرر تنحي القاضي، في هذه الحالة يتراأس المجلس رئيس الغرفة الذي له الأولوية وفق المادة ١٤ من نظام المجلس (للعضو الاعلى فئة واذا تساوت الفئة فللعضو الاعلى درجة، واذا تساوت الفئة والدرجة فللعضو الاقدم في المجلس وعند تساوي العهد في المجلس فللكبر سناً) وتطبيقاً لهذه القاعدة: تم ذلك من خلال العودة الى الوضع الوظيفي لكل من رؤساء الغرف، حيث تبين ان الرئيسين عزت الايوبي واسكندر فياض يتساويان في الفئة والدرجة والاقدمية والعهد في المجلس، وكانت الاولوية تعود للاكبر سناً، وهو السيد عزت الايوبي. وبشأن تأليف مجلس القضايا الذي اصدر القرار المطعون فيه انه يتبين من محضر المحاكمة التي اقترنت به ومن نصه ان المجلس كان مؤلفاً من ستة اعضاء بما فيهم رئيس مجلس الشورى فتأليفه هذا كان متوافقاً

مع نص القانون وضمن حدود النصاب المنصوص عليه فيها. فالقانون لم يوجب سوى حضور عدد من الاعضاء مع الرئيس يكتمل النصاب بهم كي يعتبر المجلس مؤلفاً حسب الاصول وذلك خلافاً لما هو الحال عليه في المحاكم العدلية ومن جهة اخرى ان القانون لم يفرض بيان السبب الذي من اجله تخلف بعض اعضاء المجلس عن الحضور ولم ينص على انه لا يكتفي بالنصاب المفروض الا في حالات معينة او استثنائية.

البند الثاني: تعيين موعد جلسة الحكم

يجري النطق بالحكم في جلسة علنية يبلّغ موعدها إلى الخصوم وفق نص المادة ٨٩ من نظام مجلس شورى الدولة، أما الجهة التي توجه الدعوة للأعضاء فهو رئيس الهيئة الذي يدعو أعضاء الهيئة للاجتماع في موعد معين في هذه الدعوة للبت في المراجعة بحيث يجب أن يذكر في محضر المحاكمة إشارة إلى هذه الدعوة وتاريخها كما يدوّن في هذا المحضر التاريخ المعين الذي اجتمعت الهيئة الحاكمة وأصدرت القرار النهائي علناً بحضور الكاتب.

بالرغم من وجود نص يقضي بإبلاغ الفرقاء موعد اصدار الحكم في جلسة علنية، إلا أن الاجتهاد مستقر على أن ابلاغ موعد افهام الحكم ليس من القواعد التي تتعلق بكيان الحكم ويؤلف كل منها جزءاً لا يتجزأ منه وهي المراسم الموضوعية لما يجب ان يشتمل عليه والحدود التي لا يمكن تجاوزها فيه والصيغ المتعلقة بصحته وحيث ان الاجراء الخاص بتبليغ موعد النطق به هو من الاجراءات العادية الخارجة عن كيانه فلا يشكل عدم التقيد به عيباً يمس به او ينال منه ولا يكون بالتالي قاعدة من القواعد الجوهرية التي تستدعي اعادة المحاكمة.

البند الثالث: مهلة اصدار الحكم

إن المشتري لم يُلزم المستشار (أو الرئيس) المقرّر ولا مفوض الحكومة (المادة /٨٨/ من نظام المجلس) بأية مهلة زمنية لوضع الأول تقريره وإبداء الثاني مطالعته في الملف المعروض أمامهما ، وينطبق عدم تعيين المهل في المراجعات التي تنظر فيها الغرف القضائية أو مجلس القضايا على حدٍ سواء، لذا فإن المشتري حين نصّ في المادة/٨٩/ من النظام على أن تتذكر الهيئة سراً وتتخذ قرارها بالإجماع أو بالأكثرية خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالعة، إنما أراد حث المجلس على الإسراع في إصدار أحكامه بالنزاعات العالقة أمامه فتكون هذه المهلة مهلة حث لا مهلة إسقاط.

البند الرابع: واجب المذاكرة

تعني المذاكرة المناقشة بين افراد الهيئة الحاكمة مجتمعة ، وقد فُرضت تحقيقاً للدقة والعدالة الكاملة في اصدار الاحكام. ذلك ان استعراض الهيئة الحاكمة للوقائع والنواحي القانونية المختلفة والمناقشة فيها بروية وامعان من شأنهما ان يركزا في ذهن كل من القضاة صحة الحل المعتمد، وقد تؤدي هذه المذاكرة احياناً الى التبدل في الرأي الذي يكون قد اعتمده احدهم من قبل . وهذه المذاكرة تعتبر في هذه الحال من مقومات صحة الاحكام، وهي تلازم ضرورة تكوين كل هيئة حاكمة مؤلفة من اكثر من قاض واحد. والمذاكرة تعتبر والحال هذه من مقومات صحة الاحكام وبالتالي من الاصول الجوهرية الواجب اتباعها لاصدار الحكم

فعدم ذكر حصول المذاكرة يجعل القرار مشوباً بمخالفة جوهرية للأصول ولا سيما وأن اتخاذ القرار بالإجماع لا يعتبر دليلاً قاطعاً على حصول المذاكرة. فالمذاكرة من مقومات الحكم لا يمكن بداهة ان يعطى قرار هذا الاسم بدون مذاكرة والا لانعدمت الفائدة من تشكيل هيئة حاكمة من عدة قضاة، فمن من الواجب التثبت من ان المذاكرة حصلت فعلاً ام لا، ولو امكن الذهاب الى الاستنتاج لاثبات حصول المذاكرة فعلاً ام عدم حصولها لامكن القول بعدم حصولها استنتاجاً من ان مفوض الحكومة الحالي الذي كان مستشاراً في الهيئة الحاكمة التي اصدرت الحكم المطعون فيه بالاكثريّة والذي كان في عداد هذه الاكثريّة ارتأى في مطالعته المعطاة في المراجعة الحاضرة قبول طلب الاعادة للسبب الوحيد المستفاد من عدم مراعاة المراسم الجوهرية المتعلقة بمذاكرة الهيئة الحاكمة وبما انه يقتضي القول اذن ان المذاكرة لم تحصل فعلاً قبل اصدار القرار المطعون فيه وانه بالتالي اغفلت مراسم جوهرية .

وتوقيع افراد الهيئة الحاكمة القرار الذي أصدره لا يدل على أن المذاكرة حصلت فعلاً فيما بينهم حسب الأصول، إذ ليس ما يمنع عرض مشروع القرار المنظم من أحد افراد الهيئة الحاكمة على باقي افرادها، دورياً، للتوقيع عليه حتى إذا ما وقع الجميع بدون اعتراض ذكر أن القرار صدر بالإجماع وإلا ذكر أنه بالأكثريّة، لكن الاجتهاد عاد وقضى بأنه إذا اقترن القرار بتوقيع جميع اعضاء الهيئة الحاكمة ولكنه لم يتضمن الاشارة الى حصول المذاكرة بين افراد هذه الهيئة قبل اصداره، فإن هذا التوقيع يثبت حصول المذاكرة ذلك أن القرار القضائي هو مستند رسمي تثبت اجراءاته ، ومنها المذاكرة، بمضمونه حتى ثبوت تزويره.

البند الخامس: صياغة الحكم القضائي

حددت المادة ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة العناوين العامة التي يجب أن يتضمنها القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة فنصت على: "يصدر القرار باسم الشعب اللبناني باجماع الآراء أو بأكثريتها وإذا صدر بأكثرية الآراء فيشار فيه الى ذلك وعلى القاضي المخالف ان يدون مخالفته. ويجب ان يشتمل القرار على ما يأتي: اسماء القضاة الذين اشتركوا في اصداره، اسماء الفرقاء ومحل اقامتهم وبيان ادعاءاتهم، اشارة الى الاوراق الاساسية في الملف، الاشارة الى النصوص التشريعية او التنظيمية او التعاقدية التي تطبق في القرار، الحثيات الواقعية والقانونية، الفقرة الحكمية، تاريخ افهام القرار في الجلسة العلنية.

عادةً ما يتولى رئيس الهيئة الحاكمة صياغة القرار أو له أن يعهد بذلك إلى أحد قضاة الهيئة الذين اشتركوا في المذاكرة ثم يوقع الحكم من رئيس وأعضاء الهيئة والكاتب، وتطبيقاً للمادة ٩٠ المذكورة أعلاه استقر المجلس على اعتماد صيغة شكلية معينة لاصدار القرارات القضائية ووفقاً للترتيب الوارد في هذه المادة، وإذ ونستعرض مشتملات القرار كالاتي:

أولاً : صدور القرار باسم الشعب اللبناني

تصدر القرارات عن مجلس شورى الدولة وتنقذ عادة باسم الشعب اللبناني، حيث كان الاجتهاد يعتبر خلو الحكم من هذه العبارة مبرراً لبطلانه ذلك أن خلو القرار من هذه العبارة من شأنه ان يفقد القرار احدى ركائزه الاساسية ومصدر قوته ونفاذه ، وهذه المخالفة لا يمكن تصحيحها لأن تصحيح النواقص في الحكم لا يمكن ان يتم بتاريخ لاحق لافهامه لان الهيئة تكون قد افرغت كامل ما لها من صلاحية ورفعت يدها عن المراجعة ، إلا أن مجلس القضاة عاد عن هذا الموقف مستنداً إلى تفسير للنصوص القانونية ذات الصلة، حيث ورد في المادة ٢٠ من الدستور: "... وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني ". وكذلك نصت المادة ٥٣٧ من قانون أصول المحاكمات المدنية وتنص على ما يأتي: " يجب ان يتضمن الحكم البيانات التالية : ١ - صدره باسم الشعب اللبناني ، على ان يذكر ذلك صراحة فيه وتعد البيانات الواردة في الأرقام ٢ و ٦ و ٩ و ١٢ المدرجة سابقاً إلزامية تحت طائلة بطلان الحكم . ولا يترتب على اغفال او عدم صحة احد البيانات الإلزامية بطلان الحكم فيما إذا ثبت بأوراق أو بمحضر المحاكمة أو بأية طريقة أخرى ان أحكام القانون قد روعيت في الواقع . أما في المادة ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة فلقد ورد على أن يصدر القرار باسم الشعب اللبناني باجماع الآراء او

باكثريتها وإذا صدر بالأكثرية فيشار فيه الى ذلك وعلى القاضي المخالف ان يدون مخالفته . واضح أن النص الوحيد الذي أوجب ذكر عبارة " باسم الشعب اللبناني " في مستهل الحكم هو نص المادة ٥٣٧ أصول مدنية ولم يرتب على إغفاله ذلك بطلان الحكم ، بحيث ينحصر البطلان في حال عدم مراعاة البيانات الواردة في الأرقام ٢ و ٦ و ٩ و ١٢ المتعلقة باسم المحكمة ، واسماء الخصوم ، و خلاصة الطلبات والأسباب ، واسباب الحكم والفقرة الحكمية . وأما نص المادة ٢٠ من الدستور فاعتبر ان جميع الاحكام القضائية تصدر وتنفذ باسم الشعب اللبناني ، ولم يوجب ذكر هذه العبارة صراحة في الاحكام القضائية او في القرارات المتعلقة بتنفيذها ، وسواء وردت عبارة " باسم الشعب اللبناني " في متن القرار أم لم ترد ، فهو يصدر باسم الشعب اللبناني ، وفق القاعدة الدستورية المشار إليها آنفاً . وبما ان المادة ٩٠ من نظام مجلس شوري الدولة نصت في مستهلها على صدور القرار باسم الشعب اللبناني ولم تنص على وجوب ذكر هذه العبارة ضمن البيانات التي عدتها وواجبت ان يشتمل القرار عليها ، مما يفهم منه ان قرارات هذا المجلس تعتبر قانوناً صادرة باسم الشعب اللبناني ، سواء تكررت هذه العبارة في الحكم ام لم تذكر . وبالعودة لأحكام المادة ٥٣٧ أصول مدنية ، لتحديد البيانات التي يترتب على إغفال ذكرها بطلان الحكم ، وهو ما يجب على القضاء الإداري اللجوء اليه لسد أي نقص في نظامه الخاص ، ويقتضي بالتالي ، وعلى الرغم من وجوب صدور الأحكام والقرارات باسم الشعب اللبناني ، اعتبار أن خلو القرار المطلوب الاعادة بشأنه من عبارة " باسم الشعب اللبناني " لا يشكّل سبباً لبطلان الحكم.

ثانياً: ديباجة الحكم وخاتمته

يتضمن الحكم في ديباجته اسماء القضاة الموقعين عليه، وأسماء فرقاء النزاع (الخصوم والتمتدخولون) ولا يشترط ذكر محل اقامة فريق النزاع، إذ أن اجتهاد هذا المجلس مستقر على ان عدم ذكر محل اقامة فريق النزاع او عدم ذكر اسماء جميع الفرقاء ليس من الاصول الجوهرية المتعلقة بالتحقيق والحكم لان هذا الاغفال ليس من شأنه التأثير في النتيجة التي توصل اليها الحكم.

وأنه صدر باسم الشعب اللبناني، ثم ترد عبارة "بعد الإطلاع على ملف المراجعة" في مطلع الأحكام كإثبات أن المجلس قد اطلع فعلاً على محتويات ملف المراجعة الذي يتضمن استدعاء المراجعة ولوائح الفرقاء ومطالعات الإدارة المختصة وتقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة وتعليق الأطراف عليها إلى ما هنالك من أوراق ومستندات مرفقة بالملف، ليستخلص من ذلك أن المجلس عند إصداره القرار لم يغفل أيّاً من هذه المستندات بل اطلع عليها وبحث مضمونها ورد عليها صراحةً أو ضمناً بشكل يضمن تطبيقاً سليماً لحق الدفاع، إذ أن الإشارة الى الاطلاع على ملف المراجعة يدل على ان المجلس اطلع فعلاً على كل المستندات التي تضمنها هذا الملف وهذا يكفي ليكون المجلس عالماً بمضمونها اذ

ليس ما يلزمه قانوناً بتسميتها سواء الأساسية منها أو غير الأساسية فضلاً عن انه غير ملزم بتدوين كل ما ورد فيها طالما انه رد عليها معللاً النتيجة التي توصل اليها.

كما يشير الحكم إلى كيفية صدوره بالإجماع أو بالأكثرية، إذ أن المشتري أوجب عند صدور القرار بالأكثرية الإشارة إلى ذلك في القرار وتدوين القاضي المخالف مخالفته، ويكفي عند صدور القرار بالإجماع أن يكون القرار موقع من كامل الهيئة الحاكمة، وكذلك يقتضي الإشارة في القرار إلى صدوره وجاهياً أو غيابياً، بحيث يتضمن الحكم في خاتمة بياناً عن الصورة الوجيهة أو الغيبية التي صدر عليها، فيختتم عادة بعبارة " قرارا اصدر وافهم علنا"، أما إذا كان صادراً بالصورة الغيبية فإنه يتضمن عبارة صدر غيابياً بحق الإدارة ووجاهياً بحق المستدعي.

وفي خاتمة القرار القضائي، يتضمن القرار توقيع القضاة وذلك عملاً بالمادة ٩٢ من نظام المجلس التي تنص على أن: " يوقع القرار الرئيس والاعضاء الذين اشتركوا في اصداره وكاتب المجلس، وهذا التوقيع هو الذي يعطي القرار القضائي وأما الحكم غير الموقع فيعتبر حكماً باطلاً عملاً بالمادة ٥٣٠ أ.م.م. التي تنص على أن يوقع القضاة الحكم قبل النطق به ويوقعه الكاتب فور ذلك، والا كان الحكم باطلاً، فإذا وقع الكاتب على محضر افهام الحكم، فان من شأن ذلك ان يجعل اغفاله التوقيع على الصفحة الاخيرة من الحكم غير منطوق على اي مخالفة لصيغة جوهرية متعلقة بالنظام العام.

وهذا التوقيع إجراءً جوهرياً ملازمٌ للحكم، يُضفي عليه الطابع الرسمي، بحيث يتعين على القضاة، الذين شاركوا في المذاكرة توقيع القرار، وهذا التوقيع يشمل الصفحة الأخيرة منه وكذلك التوقيع أو التأشير على كافة الصفحات التي يتألف منها، وإذا تم شطب عبارة منه أو إضافة فقرة ما قبل توقيعها، فيجب أن يوقع كافة أعضاء الهيئة الحاكمة بجانب الشطب أو الإضافة، إذ أن المنطق يوجب بأن من تدوال في الإضافة والحذف ووافق عليه يقتضي أن يثبت موافقته من خلال التوقيع. علماً أن الشطب أو الإضافة إنما تحصل في حالة كتابة القرار بخط اليد، أما اليوم وحيث أن القرارات تطبع إلكترونياً، فإن التصحيحات تحصل قبل سحب النسخة النهائية من الحكم وتدقيقها، وفي حال تم الانتباه إلى شطب عبارة ما بعد سحب النسخة النهائية، فإن أي شطب أو إضافة يفترض أن يوقع من كافة الأعضاء، ثم يتولى رئيس الغرفة أو من يكلفه من أعضائها بمقابلة نسخة القرار المعدة للتبليغ مع النسخة الموقعة من الهيئة الحاكمة.

ثم اتبعت هذه المادة أنه يتوجب تبليغ القرار عفوياً إلى الخصوم ومفوض الحكومة ، والتبليغ عفوياً على النحو الموصوف في المادة ٩٢ المذكورة هو التبليغ الحاصل بالشكل الإداري وفق الأصول القانونية كمبدأ لسريان مهلة الطعن بأحكام المجلس بأي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية، بحيث أن سريان المهلة هو من تاريخ تبليغ الحكم وليس من تاريخ تبليغ الصورة الصالحة للتنفيذ إذ أن التاريخ الأخير

يعتمد لاثبات خطأ الإدارة التي صدر في مواجهتها في التراخي في التنفيذ أو الإمتناع عنه، ولهذا تطبق في تبليغ الحكم عفواً أحكام المادة ٨٠ من نظام المجلس والتي تنصّ على أن المهلة القانونية تبدأ في ما يتعلق بالدولة "في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ تسليم الأوراق إلى قلم هيئة القضايا في وزارة العدل... وعلى الموظف مستلم الأوراق أن يوقع على سند التبليغ إشعاراً بالإستلام"، ويمنع على المباشر أن يودع القرار القضائي قلم هيئة القضايا دون أن يأخذ توقيع مستلم الأوراق على وثيقة التبليغ أو أن ينظّم محضراً يدون فيه رفض التبليغ في حينه، بحيث أن عدم تنظيمه هذا الموجب يعرض الموظف المذكور للملاحظات المسلكية والتأديبية غير أن وثيقة التبليغ تبقى وسيلة للإثبات الذي يمكن تحقيقه بطريق إثبات آخر متى أدى الغاية منه على نحو يمكن صاحب العلاقة من الإطلاع على مضمون القرار وإستخلاص النتائج القانونية التي تترتب عليه. وفي حال تمنع المطلوب إبلاغه عن استلام القرارات الإعدادية أو النهائية الصادرة عن المجلس جاز في هذه الحالة اعتماد طرق التبليغ الاستثنائية، فقرار التبليغ بالطرق الاستثنائية هو من تدابير الإدارة القضائية المتخذة في المراجعة الأساسية، وأنه تأميناً لحسن سير المحاكمة ، وهو مبدأ من المبادئ الواجب مراعاتها في مجال أصول المحاكمات.

المطلب الثاني: تعليل القرار

ذكرنا في البند السابق أن المادة ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة حددت العناوين العامة التي يجب أن يتضمنها القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة، ومن جملة مشتملات هذا القرار الاساسية في الملف، الاشارة الى النصوص التشريعية او التنظيمية او التعاقدية التي تطبق في القرار الحياتيات الواقعية والقانونية.

إن هذه المدرجات تسمى قانوناً بتعليل الحكم، ولقد لخصها أحد القرارات بالقول: "إن كل قرار قضائي يجب أن يكون معللاً أي أن يتضمن بسطاً لأقوال الخصوم وطلباتهم وبياناً كافياً للأسباب والحيثيات الواقعية والقانونية التي تبرر فقرته الحكيمة والتي تؤدي إلى تكوين قناعة الهيئة الحاكمة توصلاً إلى النتيجة التي تخلص إليها.

فالتعليل هو الجزء الثاني من الحكم تبين فيه المحكمة الأسباب والعلل القانونية التي حتمت عليها الانتهاء إلى الحل الذي اعطته للنزاع في الفقرة الحكيمة. وهو يتناول الموقف القانوني من المسائل والنقاط القانونية المطروحة على المحكمة ويعطي لكل منها الحل القانوني في ضوء القواعد القانونية الواجبة التطبيق، يبدأ هذا الجزء عادة بناء على ما تقدّم أي بناء على عناصر النزاع الواقعية وإدلاءات الخصوم ومطالبهم، ونستعرض في هذا البند العناصر الواقعية وإدلاءات الخصوم، ومن ثمّ الحياتيات الواقعية والقانونية التي تبرر الحل الذي توصلت له الفقرة الحكيمة.

البند الأول: الوقائع والادعاءات

يجب أن يشتمل الحكم على خلاصة الأوراق الأساسية المقدّمة في المراجعة: الاستدعاء، اللوائح، المذكرات، القرارات الاعدادية، تقرير المستشار المقرّر، مطالعة مفوّض الحكومة، ملاحظات الخصوم، محاضر وتقارير الخبراء ، الملف الإداري وسائر المستندات والأوراق المقدمة من الفرقاء... الخ، وأن تلخيص هذه الأوراق يعطي البيئة على أن الهيئة الحاكمة قد اطّلت عليها بشكل مفصّل ومحصّتها بشكل دقيق ممّا يؤدّي إلى فهم صحيح لموضوع الدعوى، ويؤدي إلى تجنّب الوقوع في فخ بطبلانا الحكم في حال اهمال ورقة من أوراق ملف المراجعة.

لقد حددت المادة ٩٠ المذكورة ما يجب ان يشتمل عليه قرار مجلس شورى الدولة النهائي فأوردت في البند /٣/ وجوب الاشارة إلى الاوراق الاساسية في الملف، وأن وجوب تضمين القرار النهائي البيان المشار اليهما هو للتأكيد على ان الهيئة الحاكمة قد اطّلت على اوراق الدعوى كافة ومحصتها وعلى ادعاءات الخصوم وما طرأ عليها خلال المحاكمة من تعديل او تنازل وعلى ما أدلوا به من دفع ووسائل دفاع أو أدلة واقعية او حجج قانونية وذلك لإظهار ما اذا كانت الهيئة في جوابها وحكمها وما أوردته من أسباب واقعية وقانونية استندت إليها في تكوين قناعتها بالنتيجة التي خلصت إليها ، قد تجاوزت أم لا طلبات الخصوم وأقوالهم أو قصرت أم لا عن الفصل في بعضها أم أنها شوهت الواقع الراهن في الملف فعدت الفقرة الحكمية غير مرتكزة على سبب صحيح.

لم يتضمن نظام مجلس شورى الدولة تحديداً للنتائج التي تترتب على إغفال او مخالفة أحد البيانات او بعضها التي اوجب ان يتضمنها الحكم ما يستدعي الرجوع إلى المادة ٥٣٧م.م. التي حددت البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم النهائي ، وعينت منها تلك التي تعتبر الزامية ويشكل إغفالها سببا لابطال الحكم ، ومن هذه البيانات " خلاصة ما قدمه الفرقاء من طلبات واسباب لها ومن اسباب دفاع او دفع " و " اسباب الحكم وفقرته الحكمية " إضافة الى وجوب تضمينه حلا لجميع المسائل المطروحة من الخصوم مع بيان الاسباب الملائمة لذلك ، بحسب هذا النص فإن الجزاء الذي رتبته المشتري على الاغفال او النقص هو بطلان الحكم اذا كان من شأنها لولا اتبعت أو روعيت أن تؤدي إلى التأثير في نتيجة القرار او تغييرها، ولهذا تقدّر كل حالة لمعرفة مدى تأثيرها على الفقرة الحكمية، أي عملياً فهو ملزم فقط باستعراض الأسباب والوقائع والمستندات التي تؤثر على نتيجة القرار فقط وأن الهيئة الحاكمة ليست مقيدة بالإجابة على نقاط مثارة ليس من شأنها تغيير النتيجة التي ستؤول إليها المراجعة، فإذا لم يشر القرار القضائي إلى مستند مبرز في المراجعة فلا يشكل نقصاً في التعليل إذا كان المستند المبرز ليس له تأثير على نتيجة القرار .

ونستعرض من خلال اجتهاد مجلس شورى الدولة الحالات الخاصة التي عرضت أمام المجلس حول اهمال أوراق واردة في ملف المراجعة من ذكرها في قسم الوقائع وادعاءات الخصوم من الحكم القضائي:

أولاً: المستندات

لم يشترط الاجتهاد أن يعدد القرار جميع المستندات التي يتضمنها ملف المراجعة، إذ يكفي أن يتضمن القرار ما يثبت أن الهيئة الحاكمة قد اطّلت عليها ولم تهملها وعندها يعود للمجلس بما يتمتع به من سلطة تقديرية أن يتطرق صراحة في التعليل إلى المستندات التي يراها مفيدة لحل القضية وإلى ما تتضمنها من معطيات ووقائع، أو أن يستند إلى مضمونها في التعليل والحل دون ذكرها صراحة، أو أن لا يأخذ بها إذا لم يجد فائدة من ذلك. فإذا تبين أن المجلس قد اطّلع على جميع الأوراق العائدة لهذه القضية، لذا لا يمكن أن يؤخذ عليه أنه أهمل مستندات أو ملاحظات أو اعتمد واقعة دون غيرها عندما يكون قد اطّلع على جميع هذه المستندات أو الوقائع مما مكنه من تكوين قناعته.

ثانياً: اللوائح والمذكرات

يتضمن القرار القضائي تلخيصاً للاستدعاء واللوائح الجوابية الواردة من أطراف النزاع وما يقدمه من مذكرات خطية واردة من الإدارات العامة، وهذه الأدلة هي أساسية وجوهرية للوقوف على موافق الأطراف واستخلاص الحل القانوني المناسب، ولهذا يتوجب على الحكم تلخيص هذه الأدلة إلا إذا كانت تكراراً لأقوال سابقة أو غير مجدية في حل النزاع، كما سبق وبيّنا. فإذا تبين من الرجوع إلى القرار القضائي أنه لا يتضمن ما يفيد اطلاع الهيئة الحاكمة على مطالعة لوزارة المالية قدمت انفاذاً لقرار إعدادي وجواب الخصم عليها فيكون هذا القرار خالف لأصول الجوهرية.

ثالثاً: الملاحظات على التقرير

يتوجب على الهيئة الحاكمة الاطلاع على الملاحظات المقدمة من الخصوم على التقرير والمطالعة، ويثبت هذا الاطلاع من خلال ورود عبارة " وبعد الاطلاع على الملاحظات المقدمة من الفرقاء " إلا أنه لا حاجة لتلخيص هذه الأسباب في حالة كانت تكراراً للائحة جوابية سابقة، فالقانون لا يلزم المجلس تدوين ما ورد في تلك الملاحظات حرفياً في القرار بل يمكن الإشارة إلى ما ورد فيها من نقاط قانونية جديدة، فإذا ما كانت ملاحظات الدولة على التقرير والمطالعة تكراراً لما ورد في لوائحها عندها لا يكون من الضروري إعادة تدوينها.

البند الرابع: الحيثيات الواقعية والقانونية

يعني تعليل القرار القضائي، أن يتضمن بسطاً لأقوال الخصوم وطلباتهم وبيانياً كافياً للأسباب والحيثيات الواقعية والقانونية التي تبرر فقرته الحكمية، وتؤدي إلى تكوين قناعة الهيئة الحاكمة توصلها إلى النتيجة التي تخلص إليها، بحيث يكون التعليل مؤيداً بصورة كافية الحل المعطى للقضية إذا تضمنت حيثيات بارزة بررت مضمون الفقرة الحكمية، كما يتضمن التعليل تحديداً للاطار القانوني الشامل للمراجعة وإيراد النصوص القانونية الواجب تطبيقها والشرح المفصل لهذه النصوص إضافة إلى التعليل المسهب لهذه

الأسباب ، فهي تشكّل المرتكزات القانونية التي حملت هذا المجلس على إصداره على الشكل الذي أصدره والتي يقتضي العودة إليها والاختذ بها عند وجود منازعة حول مضمون الفقرة الحكمية.

أولاً: مبدأ حسن الارتكاز إلى حيثيات تبرر الفقرة الحكمية

إن من جملة الصيغ الجوهرية الواجب مراعاتها في الحكم أن يكون هذا الحكم متضمناً على الأسباب القانونية وبياناً للحيثيات القانونية والواقعية في الحكم، فالحيثيات الواقعية والقانونية التي تؤدي إلى تبرير الفقرة الحكمية مراعاة لما نص عليه قانون أصول المحاكمات المدنية الذي يوجب أن يكون الحكم مسنداً الى أسباب تلائم الفقرة الحكمية، فصحة الوقائع واعطائها نتائجها القانونية يؤلفان هيكلية القرار الذي تترتب عليه الفقرة الحكمية بمعنى أن أستناد القرار على أسباب مخالفة للواقع الرهن في الملف وبالتالي أنطوائها على تشويه لهذا الواقع تغدو الفقرة الحكمية غير مرتكزة على سبب صحيح.

هذا ويختلف أسلوب تناول المسائل والنقاط القانونية من حكمٍ آخر باختلاف معطيات النزاع وحدوده، يمكن أن ترد المسألة أو النقطة القانونية الواحدة في عدّة حيثيات كما يمكن أن ترد حل المسألة في حيثية واحدة، وقد تكتفي المحكمة بإعلان المبدأ أو القاعدة القانونية الواجبة التطبيق عند وضوح المسألة واستقرار الاجتهاد القانوني حولها، أو تعتمد إلى تعليل وجهة نظرها نظراً شرحاً وتبريراً خصوصاً عند وجود تباين في الاجتهاد والفقهاء حول المسألة القانونية المثارة.

ثانياً: الاستثناء: الوسائل غير المنتجة Moyens inopérants

ذكرنا فيما سبق أنه يكفي بأن يتضمن القرار القضائي تفصيلاً للحيثيات القانونية والواقعية التي تبرر الفقرة الحكمية، ولهذا فإن عدم الردّ على أحد الأسباب أو عدم الإجابة على كل الدفوعات وأسباب الدفاع وكذلك عدم مناقشة الهيئة الحاكمة تفصيلاً سبباً مدلى به لإعتبارها إياه دون تأثير على النتيجة التي توصلت إليها، فالمهم أن يأتي التعليل الوارد في القرار مؤيداً بصورة كافية الحل المعطى للقضية ويتضمن الردّ على سائر الأسباب والدفوع التي لم تعلل مباشرة، لأن التعليل يمكن أن يكون ضمناً أي ناتجاً عن مجمل الحيثيات.

فالأسباب 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، ومن اهم النتائج الاساسية للسبب غير المنتج ام للسبب بلا فائدة او عديم التأثير هي عدم وجود موجب قانوني للقاضي ان يرد على هذا السبب اي ليس فقط ان يبحثه بل ايضا غير ملزم بأن يذكره.

المطلب: الفقرة الحكمية

الفقرة الحكمية وتسمى بمنطوق الحكم الذي يفصل في النزاع إن لناحية رد المراجعة أو قبولها والحكم بصحة المطالب كلياً أو جزئياً، وهو الجزء الذي ينصبُّ بشكلٍ أساسي طلب تنفيذه، فهذه الفقرة هي ما حكمت وحسمت النزاع حول صحة المطالب أو عدم صحتها، وبسبب دورها الحاسم للنزاع يفترض أن يأتي موقعها في خاتمة القرار، وفقاً للتسلسل المنطقي للأمر إذ هذه الفقرة الحكمية هي النتيجة المستتبطة من تحليل وقائع الملف ولهذا لا يعقل أن تكتب النتيجة قبل الأسباب المبررة لها.

لذا يأتي هذا المنطوق عادة بعد الأسباب التي يركز عليها وكنتيجة طبيعية لها، فتأتي الفقرة الحكمية ببيان الحل الذي اعطته المحكمة للنزاع في حين أن التعليل يهدف فقط إلى تبرير هذا الحل وتتضمن هذه الفقرة الحل الذي اعطته المحكمة لطلبات الخصوم فإما أن تحكم بها كلياً أو جزئياً أو تردّها، ويقضي أن تفصل هذه الفقرة بالطلبات الواردة من الخصوم فلا يتعداها ليقضي بغير ما هو مطلوب أو بأكثر ممّا هو مطلوب، وبالعودة إلى نظام مجلس شورى الدولة فإنه لم يحدد في المادة ٩٠ البيانات التي يجب أن تتضمنها الفقرة الحكمية، مكتفياً بأن يتضمّن القرار القضائي الفقرة الحكمية، إلا أن اجتهاد المجلس استقر على اعتبار بأن تتضمن هذه الفقرة خلاصة ما توصل إليه المجلس في قراره كنتيجة للحيثيات المرتبطة به بحيث يصار إلى تضمين الفقرة الحكمية ما يفيد البت ب: قبول المراجعة شكلاً، اختصاص المجلس، طلبات التدخل والادخال وتعيين الخبير، الحكم بأساس النزاع والبت بكافة الطلبات ذات الصلة بما فيها الحكم بالفائدة في حال طلبها، تعيين الطرف الذي يتحمل الرسوم والنفقات.. .

تكمن أهمية الفقرة الحكمية أن قوة القضية المقضية تقتصر من حيث المبدأ عليها وأن التنفيذ ينصبّ على ما قضت به هذه الفقرة، ولهذا يجب أن تصاغ الفقرة الحكمية بشكلٍ واضحٍ لا يترك مجالاً لأي التباس حول ما قضت به، ومرد ذلك أنه يمكن للهيئة الحاكمة أن تبدّل موقفها القانوني مع الوقت تبعاً لتبدّل المعطيات الواقعية والقانونية، إلا أنه يستحيل إعادة النظر في الفقرة الحكمية إلا بسلوك طرق الطعن المعتمدة ضد الحكم القضائي ذاته.

وإذا كانت المادة ٩٠ المذكورة لم تحدد مشتملات الفقرة الحكيمة، إلا أن نظام مجلس شورى الدولة شورى الدولة حدد بعض من هذه المشتملات أن لا تتضمن ما يفيد الحلول محل الإدارة (المادة ٩١)، والحكم بالرسوم والنفقات (المادة ١٢٧)، والحكم بالغرامة (المادة ١٤٣)، يضاف إليها ما أقره قانون أصول المحاكمات المدنية واستقرّ عليه الاجتهاد لناحية الانسجام بين الفقرة الحكيمة والحيثيات، ولناحية مبدأ الحكم بما هو مطلوب.

البند الأول: التطابق بين الفقرة الحكيمة والحيثيات

المبدأ أن الأسباب التي استندت إليها المحكمة في تعليل قرارها يجب أن تؤسس لصدور فقرة حكيمة منسجمة معها وموافقة لها، بحيث يجب أن تأتي الفقرة الحكيمة متضمنة الإجابة على جميع الطلبات المطروحة في المنازعة وفقاً للمعايير التي سبق بيانها.

فالأسباب مرتبطة بالفقرة الحكيمة ارتباطاً وثيقاً وتشكل الركن الأساسي والدعامة اللازمة لها ما يستدعي أن تتمتع هذه الحيثيات بذات الحجية التي تمتع بها الفقرة الحكيمة، فتلك الأسباب هي الحجج القانونية المُستخرجة من القاعدة القانونية ذاتها، وهي التي حتمت على المجلس الدستوري تكريس الحلّ الذي قضت به الفقرة الحكيمة. ولهذا فإنّ حيثيات الحكم يقتضي أن تكون منسجمة ومتوافقة ومترابطة مع الفقرة الحكيمة وموصلة إلى النتيجة التي انتهت إليها هذه الفقرة. فإذا ما كانت الفقرة الحكيمة مغايرة أو غير منسجمة مع الحيثيات، فإنّ القرار يكون مخالفاً للموجبات المقررة في المادة ٧٠٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على أنه: يجوز الطعن بطريق التمييز للأسباب التالية: ... (٦) - فقدان الأساس القانوني للقرار المطعون فيه بحيث جاءت أسبابه الواقعية غير كافية أو غير واضحة لأسناد الحل القانوني المقرر فيه، بحيث يؤدي ذلك إلى إبطال الحكم الذي تكون فقرته الحكيمة متناقضة مع أسبابه ذات الأمر في حال كان الحكم معللاً تعليلاً كافياً إلا أن فقرته الحكيمة أغفلت الإجابة على بعض المطالب، على أن استناد الحكم إلى نصّ قانوني لم يأت ذكره أثناء المحاكمة لا يتعارض مع الأصول المفروضة في نظام مجلس شورى الدولة لأنّ القاضي الإداري غير مقيد بتطبيق النصوص القانونية التي يدلي بها الفرقاء فقط بل له بحكم سلطته الاستقصائية أن يطبق النص القانوني الذي يقتنع بأنه ينطبق على الحالة القانونية والنزاع القانوني المعروض أمامه.

كذلك نلاحظ أنه غالباً ما يصاغ التعليل بصورة مشابهة لأصول صياغة القاعدة القانونية، فتصبح هذه الحيثية إذا كانت محل استقرار اجتهادي مبدأ عاماً يستنبط من حيثيات القرارات القضائية، ولهذا فإنّ الحيثيات القانونية تكتسب الحجية من خلال الزام الإدارة بتطبيق هذه الحيثيات حتى قبل أن تتحوّل إلى مبدأ عام في بعض الأحيان، فمثلاً رأّت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أن: "اجتهاد مجلس شورى الدولة، خروجاً عن مبدأ نسبية اثار القضية المقضية، يبدو مستمراً بايلائه قراراته مفعول الشمول

بمعنى انه اذا افاد شخص ما، لا سيما اذا كان في وضعية نظامية "situation règlementaire" كالموظف مثلاً، من قرار ما صادر عنه، فان من شأن هذا القرار ان يفيد سائر الاشخاص الذين يكونون في وضعية نظامية مماثلة تماماً عملاً بالمبدأ الذي يقضي بشمول نتائج مثل هذا الحكم جميع الحالات المماثلة وأن قرار الابطال له مفعول مطلق ومفعول شامل بمعنى ان كلا من اصحاب العلاقة الذين يعينهم القرار يمكنه طلب الافادة منه حتى ولو لم يكن فريقاً في المراجعة على اساس ان العدالة يجب ان تكون واحدة للجميع، وإن وزارة العدل ونظراً لاستمرار هذا الاجتهاد ورسوخه ان نزلت عنده في ما خص الموظفين الذين لم يحالفهم الحظ اذ فصلت دعواهم سائر الدعاوى واقتربت، اذ ان بالرد، في حين انه كتب لسائر الدعاوى بالتأخير بالقبول، فانه يبدو، في ضوء اعتبارات الانصاف المرتكز عليها مبدأ الشمول الذي سنه مجلس الشورى خروجاً عن مبدأ نسبية اثار الاحكام والذي لا مبرر له سوى هذه الاعتبارات، انه يجب افادتهما مما استفاد منه رفاقهما والا كان في امر اهمال حقهما استهتار سافر بابسط نواميس العقل والعدل. وأن قواعد الخلق الإداري التي تعلق في تدرج القيم حتى القوانين والأنظمة، الذي يوجب على الإدارة أن لا تستعمل سلطاتها الإدارية لمجرد غايات مالية وأن تجبر أولادها (موظفيها) إلى مراجعة القضاء للحصول على حقوقهم".

وبالفعل وانطلاقاً من ذات الاعتبارات، فإن المجلس بعد أن يرى بأن المراجعة مردودة شكلاً إلا أن للمستدعي حقوق ثابتة، فإن يقضي في فقرته الحكمية برد المراجعة شكلاً ولكن ضمن الحيثيات يعلل خلاف ذلك، فيتضمن الحكم: بما أنه وان كانت المراجعة مردودة في الشكل، لتقديمها خارج المهلة القانونية، فانه يبقى للدائرة ان تستجيب لمطالب المستدعي المحققة، استناداً الى مبدأ المساواة، باعتبار ان المستدعي في وضع قانوني مماثل لوضاع موظفين آخرين استجابت الادارة لطلباتهم او حصلوا على قرارات قضائية من قبل مجلس شورى الدولة في الموضوع ذاته ذلك أن رد المراجعة شكلاً لا يحول دون قيام الإدارة المختصة باحتساب حقوق موظفيها وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، إذ ليس في مثل هذه الحالة ما يحول دون اقدام الادارة المختصة على تسوية أوضاع المستدعي الوظيفية وتحويل رواتبهن على أساس الجدول رقم (٨) الملحق بالقانون رقم ٩٨/٧١٧ في حال تبين لها أنهن يستوفين الشروط القانونية عملاً بمبدأ المساواة.

من خلال خصوصية الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة سواء في مراجعات الابطال أم القضاء الشامل، نجد أنه يعطي تفسيراً خاصاً لمعنى حجية الحكم المنصوص عنها في المادة ٣٠٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد التي تنص على أن: "الأحكام النهائية حجة فيما فصلت فيه من الحقوق"، فهذه الحجية إذا كان يفترض في الأصل أن تعود لمنطوق الحكم النهائي، أي لفقرته الحكمية Dispositif، دون باقي البيانات الواردة فيه، إلا أن هذه الحجية كما أسلفنا تعود لأسباب الحكم المرتبطة إرتباطاً وثيقاً بمنطوق الحكم، بحيث تُعتبر داخلة في بنائه وتأسيسه، ومؤلفة ركنه الضروري، ولازمة

بالتالي للنتيجة التي إنتهى إليها، فتكوّن معه وحدة لا تتجزأ، بخاصة عندما يصعب تطبيق الفقرة الحكمية بدون الرجوع إلى الحثيات. ففوة القضية المحكمة تنتج عن الفقرة الحكمية للقرار القضائي النهائي وكذلك عن الحثيات والتعليقات المرتبطة بها والتي تشكل مرتكزاً أساسياً لها، ذلك أنه إذا كانت قوة القضية المحكمة متعلقة بالفقرة الحكمية فإنها تتعلق أيضاً بالأسباب المرتبطة بها الفقرة الحكمية ارتباطاً وثيقاً لازماً بحيث تكون تلك الأسباب الركيزة للفقرة الحكمية وبما أنه من الواضح أنه لا يمكن فصل أسباب قرار مجلس الشورى المتدرع به عن فقرته الحكمية والا لاصبحت تلك الفقرة بدون أية ركيزة قانونية تبررها. فمثلاً يشير المجلس صراحة إلى إمكانية الرجوع إلى الحثيات لتطبيق الفقرة الحكمية، ففضى بأن: "عدم الإشارة إلى رقم القسم ورقم العقار موضوع النزاع في الفقرة الحكمية للقرار المستأنف ليس من شأنها أن تعيب هذا القرار طالما أن البيانات المذكورة واردة في متنه، وطالما أن هذا الأمر ليس من شأنه أن يثير الشك أو الالتباس في ذهن المتقاضين حول العقار المقصود بالقرار المطعون فيه، وفي مراجعة إبطال المرسوم رقم ١١٦٦٢ تاريخ ١٩/٥/٢٠١٤ الرامي في المادة الأولى منه على أن: "يعدل موقع قسطل جر المياه....(محافظة لبنان الشمالي - قضاء البترون)، وقد أبطل مجلس شورى الدولة هذه المادة، فجاء في الفقرة الحكمية: "إبطال المرسوم المطعون فيه جزئياً لناحية المادة الأولى منه"، إن هذا النص المقتضب يحتمل التأويل حول كيفية تنفيذه، ولكن هذه الإشكالية تزول من خلال حثيات الحكم التي أوضحت هذا التنفيذ: "بما أنه يتبين من تقرير الخبير المعين من قبل هذا المجلس أن قسطل المياه المرخص بتميره بموجب المرسوم المطعون فيه يمر ضمن العقار رقم ٥٣٠ من منطقة الهري العقارية وأن هذا المرور يقع في معظمه ضمن الجزء اليابس من العقار المذكور، وإن تطبيق الفقرة الحكمية تكون من خلال إزالة القسطل المار في العقار المذكور.

البند الثاني: حظر الحلول محل الإدارة

إن مبدأ إلزامية قرارات مجلس شورى الدولة للإدارة، ليس مبدأ مطلقاً بحيث يحق للقاضي أن يضمّن الفقرة الحكمية ما يشاء من الزامات، بل إنه مقيد في قراره بمراعاة مبادئ ملزمة تتسجم مع خصوصية الإدارة، وتتصل إما باحترام استقلال الإدارة أو بقاعدة عدم توجيه الأوامر إليها، وأخيراً موجب عدم الحجز على أموال الإدارة.

أولاً: موجب عدم توجيه أوامر إلى الإدارة

تتقيد سلطة القاضي الإداري بإزاء الإدارة بحدود يفرضها مبدأ فصل السلطات، فمهمته تبقى محكومة بالضوابط والقيود التي تقف حائلاً دون المسّ باستقلالية الإدارة، فلا يمكنه ولأي سبب كان أن يحل نفسه محل الإدارة لاتخاذ قرارات يعود أمر اتخاذها إلى الإدارة العاملة وحدها، إذ ليس من اختصاص مجلس

شورى الدولة إعطاء أوامر للإدارة وإنما تقتصر على النظر في إبطال المراسيم والقرارات الإدارية أو الفصل في القضايا المتعلقة بالقضاء الشامل.

ولقد فرض مبدأ فصل القضاء الإداري عن الإدارة العاملة على القاضي عدم الحل محل الإدارة، وعدم توجيه أية أوامر لها. وبالتالي، فقد انحصر دور هذا القاضي في إعلان الأوضاع القانونية، وفي إبطال القرار الإداري غير المشروع.

ولقد تبنت هذا المبدأ المادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة التي نصت على أن "يقتصر القرار على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها . ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات، وذلك عملاً بقاعدة الفصل بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية، ذلك أنه إذا كان باستطاعة القضاء الإداري مساءلة الإدارة عن أخطائها ونشاطاتها المرفقية ، إلا أن مهمته في هذا الشأن تبقى مبدئياً محكومة بالضوابط والقيود التي تقف حائلاً دون المسّ باستقلالية الإدارة ، فلا يمكنه لأي سبب كان أن يحل نفسه محل الإدارة لاتخاذ قرارات يعود لها وحدها أمر اتخاذها ، كما لا يحق له توجيه أية أوامر لها

واستناداً إلى هذا النص، فإن مجلس شورى الدولة لا يمكنه أن يصدر أمراً إلى الإدارة بالتنفيذ وإنما يبقى للمستدعي وفقاً لنص المادة ٩٣ حق إقامة دعوى المسؤولية من جراء عدم تنفيذ الأحكام الصادرة عن هذا المجلس للمطالبة بغرامة إكراهية في حال توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً، كما ردّ المجلس الطلب الرامي إلى إعطاء توجيهات معينة إلى الإدارة لاتخاذ قرارها بشأن طلب الإعادة إلى الخدمة، أو مطلب إعادة الحال إلى ما كانت عليه لأنه يخرج عن اختصاص القاضي الإداري وذلك عملاً بمبدأ فصل السلطات الذي بموجبه يفرض الاجتهاد توجيه الأوامر للإدارة أو إلزامها القيام بموجب عمل Obligation de faire، ولهذا تمّ قبول إعادة المحاكمة وإبطال قرار مجلس شورى الدولة الذي ألزم البلدية المستدعي ضدها بإعادة الحال إلى ما كانت عليه مخالفة بذلك الخطر الأنف الذكر وبالتالي أحكام المادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة، بحيث كان يقتضي إعلان عدم اختصاص هذا المجلس بالزام المستدعي ضدها بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، وكذلك ردّ المجلس الطلب الرامي إلى إلزام وزارة الاتصالات بإيداع الأموال المحصلة منها لصالح البلديات في الصندوق البلدي المستقل ، الأمر الذي يشكل في الواقع تدخلاً في أعمال السلطة الإدارية، ذلك أنه يعود للإدارة المختصة (أي وزارة الاتصالات) وحدها تقرير هذا الإيداع ، باعتبار أن هذه المسألة تدخل في نطاق سياستها في إدارة مرفقها التي تملك الإدارة حصراً حق اتخاذ القرارات بشأنها، وبالتالي فإن أي موقف إيجابي قد يبديه المجلس من مطالب المدعية يشكل تجاوزاً لأحكام المادة ٩١ من نظام المجلس، وأن تجاوبه مع هذه المطالبة - وإبطاله القرار الضمني بالرفض - يعدّ بمثابة توجيه أمر إلى الإدارة لاتباع منحى معين في موضوع النزاع الراهن، كما ردّ

المجلس طلب المستدعي سحب قرار التأييب من ملفه الشخصي، لأنّ هذا الطلب ليس من صلاحية هذا المجلس إذ أنّ صلاحيته تقتصر، وفق أحكام المادة /٩١/ من نظامه على إعلان الأوضاع القانونية ولا يدخل ضمن صلاحياته توجيه أوامر وتعليمات الى الإدارة، وردّ لذات الأسباب طلب إعادة الحال الى ما كانت عليه قبل صدور القرار رقم ١/٦٦٠/٢٨ تاريخ ٢٠١٦/٧/٢٨ عن وزير الأشغال العامة والنقل والمتعلق بتكليف موظفين القيام بمهام مختلفة في المديرية العامة للطيران المدني، بما فيها وظيفة مدير المطارات حيث كان المستدعي مكلفاً منذ العام ٢٠٠٥ بمهام هذه الوظيفة، ينطوي في الواقع على توجيه أمر للإدارة من قبل المجلس الأمر الذي يشكل تدخلاً مباشراً في أعمالها، فإن الطلب الرامي إلى تعيين موعد قريب لمتابعة إجراء الانتخابات من النقطة التي توقفت عندها، لا يستقيم قانوناً ولا يمكن الأخذ به، لأنه ينطوي على توجيه الأوامر إلى الإدارة خلافاً لأحكام المادة /٩١/ من نظام هذا المجلس التي تنص على أن يقتصر القرار الصادر عن هذا المجلس على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها، ولا يحق له أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات. أي أنه يتوجب على الإدارة أن تحدد موعداً جديداً للانتخابات وفق الأصول والمهل المحددة قانوناً وذلك إنفاذاً لقرار هذا المجلس.

وكذلك فإن طلب المستدعي اصدار قرار يقضي بأن يترتب القائمقام في اجراء انتخاب الرئيس ونائبه احتراماً لرأي غالبية الناخبين في بلدة افقا - قضاء جبيل . فإن هذا الطلب ينطوي على اصدار امر للإدارة من قبل المجلس مما يشكل تدخلاً مباشراً في اعمال ادارة المرفق العام . فضلا عن مخالفته احكام المادة ٩١ المار ذكرها يخالف ايضا مبدأ استقلال القضاء عن الادارة . لأن المادة ٩١ الأنفة الذكر تندرج تحت المبدأ الذي بموجبه لا يحق للقاضي اصدار اوامر للإدارة او الحلول محلها في تسيير المرفق العام. ولا يعد حلاً محل السلطة الإدارية في التقرير اتخاذ القرار بإلزام الجامعة اللبنانية بالتعاقد بالفرغ مع المستدعي بخاصة في حال كان متعاقداً بالساعة في الجامعة اللبنانية وأن طلبه يقتصر على تسوية وضعه الوظيفي لناحية الحقوق المادية الناجمة عن هذا التعاقد حيث قضى المجلس بأحقية مطالب المستدعين، وأعلن حقهم بالتعاقد بالفرغ بحيث حلّ الحكم القضائي محلّ قرار الإدارة.

وفي فضية وفاء الأيوبي ورفاقها قضى المجلس أنه يستفاد من أحكام المادة ٩١ أن صلاحية المجلس تقتصر على إعلان الأوضاع القانونية دون الحلول محل السلطة الإدارية في اتخاذ ما يعود لها اتخاذه ودون إلزامها بإجراء معين مما يفيد أن قيام المجلس بالبحث في مدى قانونية قرار مجلس الوزراء بالرفض الضمني لمطالب الجهة المستعدية المتعلقة بإصدار قرار تفرغها في الجامعة اللبنانية لا ينطوي على توجيه أوامر للإدارة المختصة بأي شكلٍ من الأشكال أو على حلولها مكانها.

بما ان المستدعية تطلب بشكل أساسي إلزام الجهة الشارية المتمثلة بوزارة الأشغال العامة والنقل لتلزمها تنفيذ أعمال الصيانة موضوع هذه المراجعة. وبما ان هكذا مطلب يتضمن توجيه أوامر إلى الإدارة

وإلزام هذه الأخيرة بالتعاقد مع جهة معينة دون أخرى. وبما أنه عملاً بأحكام المادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة فإنه لا يجوز لهذا المجلس توجيه الأوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها (Prohibition du pouvoir d'injonction ou de substitution)، على اعتبار أن قرار هذا المجلس يقتصر على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها، ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات عملاً بمبدأ استقلالية القضاء عن الإدارة. ولا يمكن الشذوذ عن القاعدة الآنفة الذكر إلا بموجب نص تشريعي كنص المادة ٦٦ من نظام مجلس شورى الدولة (قضاء العجلة الإداري)، علماً بأن المراجعة الحاضرة لا تتعلق باتخاذ تدابير تحفظية ومستعجلة من قبل قاضي العجلة، ولا تنطبق بالتالي عليها أحكام المادة ٦٦ المذكورة.

وبما أنه في ضوء ما تقدم، فإنه لا يجوز لقاضي العقد أو قاضي الأساس الناظر في قضايا المناقصات العمومية، وذلك خلافاً لصلاحيات قاضي العجلة في هذا الإطار، توجيه الأوامر إلى الإدارة لإلزامها القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به، أي أنه لا يجوز إلزامها بالتعاقد مع جهة معينة دون أخرى كما هي الحال عليه في المراجعة الحاضرة.

وبما أنه من نحو ثانٍ، فإن الطلب الرامي إلى تعيين موعد قريب لمتابعة إجراء الانتخابات من النقطة التي توقفت عندها، لا يستقيم قانوناً ولا يمكن الأخذ به، لأنه ينطوي على توجيه الأوامر إلى الإدارة خلافاً لأحكام المادة ٩١/ من نظام هذا المجلس التي تنص على أن يقتصر القرار الصادر عن هذا المجلس على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها، ولا يحق له أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات. أي أنه يتوجب على الإدارة أن تحدد موعداً جديداً للانتخابات وفق الأصول والمهل المحددة قانوناً وذلك إنفاذاً لقرار هذا المجلس.

وإذا كان من المستحيل فرض أوامر على الإدارة في لبنان قبل إلغاء المادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة، إلا أن الوضع يختلف في فرنسا حيث وضع القانون رقم ١٢٥ تاريخ ٨/٢/١٩٩٥ نهاية لمبدأ عدم توجيه أوامر للإدارة المستوحى من قانون ١٦-٢٤ آب ١٧٩٠، ولما صدرت مدونة قانون أصول المحاكمات الإدارية الفرنسي بموجب الأمر التشريعي رقم ٢٠٠٠/٣٨٧ تاريخ ٤/٥/٢٠٠٠ 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.

فابتداءً من عام ١٩٩٥ بدأ القاضي الإداري الفرنسي يضمن قراراته أمراً إلى الإدارة بالعمل على تنفيذ قراراته القضائية، بيد أن المشتري الفرنسي أوجب توفر عدة شروط ينبغي مراعاتها من أجل فرض أوامر على الإدارة:

- أول هذه الشروط يتعلق بوجود طلب مسبق من المستدعي لأن القاضي لا يستطيع الحكم بأكثر مما هو مطلوب، تطبيقاً للمبدأ القائل بأن على القاضي أن يفصل بما هو مطلوب فقط بما هو مطلوب.

- ثاني هذه الشروط يستبعد حلول القاضي محل الإدارة، فلا يقبل القاضي توجيه أمر إلى الإدارة إذا لم يكن محدداً، فمثلاً يكون مردوداً طلب الأمر الذي تقدم به المستدعي في مراجعته، والرامي إلى أن تتخذ الإدارة كل التدابير اللازمة من أجل احترام مبدأ استمرارية المرفق العام أثناء الإضراب لأن هذا النوع من الأوامر يعني أن القاضي هو الذي سوف يدير المرفق العام بدلاً من الإدارة.

- ثالث هذه الشروط يفرض صراحة ووضوح الأمر.

- أما الشرط الرابع فإنه يشدد على الأخذ بعين الاعتبار الظروف القانونية والواقعية التي رافقت صدور العمل الإداري، فقد رد القاضي طلباً يرمي إلى توجيه أمر للإدارة بتسليم رخصة بناء، لكنه قبل طلبات المستدعي الذي يريد من خلالها توجيه الأمر لرئيس البلدية لإعادة طلبه في مهلة ثلاثة أشهر دون أن تلزم الإدارة بإعطاء رخصة للمستدعي.

وهكذا أصبح بالإمكان توجيه أوامر إلى الأشخاص العاميين أو إلى الأشخاص من القطاع الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام مع إمكانية إدراجها في منطوق الحكم نفسه كضمانة أساسية لتنفيذه.

البند الثالث: التعاون بين الإدارة والقضاء

التعاون بين مجلس شورى الدولة والإدارة، مفهوم جديد يمثّل إستثناءً مبرراً على المبدأ القديم في مفهوم الفصل الحاد بين السلطات، ويشكل خطوة موازية لمنح القضاء الإداري سلطة توجيه الأوامر الملزمة للإدارة، الذي لم يأخذ به المشرع اللبناني، ما دفع الاجتهاد إلى خلق بدائل لفرض الأوامر على الإدارة: كالاكتثار من قرارات وقف التنفيذ، أو اتخاذ إجراءات وجوبية من قاضي العجلة، أو إلزام الإدارة برفع الضرر تحت طائلة إلزامها بالتعويض، ومن بين هذه البدائل كانت الإحالة على الإدارة بهدف اتخاذ التدابير الإدارية اللازمة في ضوء الأوضاع القانونية التي وصفها مجلس الشورى من دون أن يقضي بالإبطال، إن هذا الإرشاد الذي يتضمنه قرار القاضي الإداري للإدارة بغية تحصين قراراتها من كل نقد يتعلق باللامشروعية، لم يعد وسيلة استثنائية، لأنه تعبير عن التعاون بين الإدارة والقضاء. كما يعود

للقاضي الإداري أيضاً أن يشير إلى المبادئ التي يجب على الإدارة أن تعتمد في حل القضية المطروحة أمامه، عندما يتعذر عليه تقنياً متابعة إجراء الرقابة حتى النهاية. ظهر في لبنان تقدم اجتهادي، حيث أصبح باستطاعة القاضي أن يضمن حيثيات قراره "توجيهات" للإدارة حول الكيفية والأصول التي يجدر اتباعها في تنفيذ الحكم الصادر عنه، وأيد الفقه هذا المنحى، أخذاً بفكرة الفصل القائم على التعاون بين الإدارة المستدعى ضدها وبين القاضي الإداري لتحقيق غاية عليا واحدة هي حماية مبدأ المشروعية بما يوجبه من ضرورة تصويب أعمال الإدارة باحترام الدستور والقانون. فالمسألة لم تعد تتعلق فقط بمبدأ توجيه أوامر للإدارة، بقدر ما تقوم على مبدأ التعاون لتحقيق المصلحة العامة وتدعيم مبدأ المشروعية.

تجلى المثل الأبرز للتعاون في قضية الطعن بمرسوم التجنس لعام ١٩٩٤ صادف مجلس شوري الدولة إشكالية دراسة جميع ملفات طلبات التجنس للثبوت من صحتها واستيفائها شروطها القيام بفصل وتحييد من تعتبرهم المستدعية من مستحقي الجنسية وتحبذ منحهم ايها عن سائر الطلبات الاخرى التي تطلب ابطالها. ورأى بأن قيام المجلس بالمهمة المتقدمة يستدعي ادخال من شملهم المرسوم لسماع اقوالهم ودفاعاتهم قبل تحديد مصير حقهم في التابعية المعطاة لهم، مع ما يستوجب ذلك من ضم لجميع ملفات طلبات التجنس لوضعها قيد المناقشة او الطلب الى الادارة المختصة إفساح المجال للاطلاع عليها من قبل الفرقاء ومن سيقدر ادخاله. وهو ما يشكل امرا شاقا وشبه مستحيل ماديا بالنظر الى عدد الاشخاص الذين شملهم المرسوم. هذا فضلا عن وجوب مراعاة مبدأ استقرار الاعمال الادارية بالسرعة الممكنة. وكان اتمام المجلس جميع المهام المتقدمة هو عمل ان لم يصطدم بالاستحالة المادية المطلقة، فانه يستلزم الوقت الطويل لتحقيقه وتحضير المراجعة للفصل، وهو امر لا يتوافق من جهة مع ضرورة تأمين حسن سير العدالة وتحقيق الاستقرار واقفال هذا الملف بما تقتضيه المصلحة العامة، كما انه لا يتلاءم من جهة ثانية مع الحاجة الملحة للفصل في هذه المراجعة في ضوء الاثار الناجمة عن اكتساب الاشخاص المعنيين الجنسية والحقوق التي تلازم هذا الاكتساب سواء مباشرة او بتاريخ لاحق. بالمقابل رأى المجلس أن ملفات طلبات التجنس الادارية جميعها موجودة لدى الادارة المختصة التي استقبلتها بواسطة اجهزتها وقامت بدراستها مما يسهل على هذه الاجهزة اعادة النظر بها وبالتالي اعادة النظر بالمرسوم المطعون فيه في ما خص طلبات الجنسية التي حصل عليها اصحابها من دون وجه حق او التي حصل عليها اصحابها عن طريق الغش والتزوير او التي تعتبر مخالفة للدستور او مخالفة بصورة فادحة للقانون. ولهذه الأسباب قضى المجلس بإحالة القضية الى الادارة المختصة (وزارة الداخلية) لاعادة درس الملفات الادارية لديها وبالتالي اعادة النظر في المرسوم المطعون فيه وذلك في سبيل الرجوع عن القرارات التي منحت لبعض الاشخاص الجنسية اللبنانية من دون وجه حق، او التي اكتسبها

أصحابها عن طريق الغش والتزوير، أو التي تعتبر مخالفة للدستور أو مخالفة بصورة فادحة للقانون، على أن يتم هذا الأمر في ضوء أوراق ملف المراجعة وإدلاءات الفرقاء، وعلى أن تؤخذ بالاعتبار حقوق مستحقي الجنسية اللبنانية في ضوء توافر الشروط التي ينص عليها القانون.

وأعاد مجلس شورى الدولة تطبيق اجتهاد "الرابطة المارونية" في قضية ملف تسوية مخالفة بناء، حيث تقدّم المستدعي يطلب إبطال القرار الضمني الرفض إعطائه نسخة مصدقة عن قرار التسوية لمخالفته القانون والأنظمة، حيث نفت الإدارة وجود قرار بتسوية مخالفة البناء وإذا كان يوجد فإن الإدارة رجعت عنه لأنه مبني على الغش، وأن نشأ خلاف بخصوص طابق الأعمدة الذي حاول المستدعي بواسطة أحد الموظفين اعتباره مقللاً وإدخاله في قرار التسوية ليصار فيه بعد الكشف لإقفاله غير أن هذا الأمر قد تكشف وعوقب الموظف وتم توقيفه عن العمل الذي أدى إلى عدم صدور قرار التسوية.

وقضى المجلس أنه إزاء هذا الوضع السلبي يقتضي على الإدارة أن تعيد النظر بملف التسوية على أن تشطب مسألة تسوية طابق الأعمدة وتصحح الأمتار المخالفة والتي تم دفع الغرامة عنها وتصدر القرار اللازم بهذا الشأن، وقد علل المجلس هذه النتيجة أن مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة تحولت إلى مراجعة موضوعية تطلق سلطة القاضي الإداري من رقابته على مشروعية الأعمال الإدارية مع تحول مبدأ الفصل الحاد إلى مبدأ التعاون بين القضاء والإدارة على احترام هذه المشروعية بحيث يتمكن القاضي الإداري من إرشاد الإدارة نحو السبل الواجب سلوكها لتأمين احترام مبدأ الشرعية. وأن هذا الإرشاد الذي يتضمنه قرار القاضي الإداري بغية تحسين أداؤها لم يعد وسيلة استثنائية بل تعبير عن التعاون بين الإدارة والقضاء، وبخاصة وأنه يتعذر على المجلس أن يقوم مقام الإدارة خاصة لجهة الحلول محلها لاستصدار قرار التسوية، وفي قضية مخالفة بناء حيث نشأ خلاف حول طابق الأعمدة ما أدى إلى عدم صدور قرار التسوية. ويقتضي على الإدارة إعادة النظر بملف التسوية من جديد على أن تشطب مسألة تسوية الأعمدة. وبما أنه وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات لا يحق لمجلس الشورى الحلول محل الإدارة لاستصدار قرار التسوية بحيث أن ذلك من الأمور الفنية البحتة، لذلك يقتضي إحالة القضية هذه إلى الإدارة المختصة (التنظيم المدني) لإعادة درس تسوية البناء. (أمور بحت فنية).

البند الرابع: الحكم بما هو مطلوب

المبدأ أن القاضي الإداري لا يستطيع أن يحكم إلا بما هو مطلوب ولا بأكثر أو أقل مما هو مطلوب، فالادعاءات التي يتضمنها استدعاء المراجعة، تقيد به بأن لا يحكم إلا بهذه المطالب فلا يمكن الحكم بغير المطالب التي يتضمنها استدعاء المراجعة، فالقاضي لا يمكنه الحكم بأكثر مما يطالب به.

أولاً: المبدأ

إن استدعاء المراجعة هو الذي يحدد المطالب والأسباب القانونية فلا يجوز الحكم بشكل يتخطى هذه المطالب بل يجب أن تنحصر الفقرة الحكمية في إطار الطلب المقدم لديها، وإذا ما أقدمت الهيئة الحاكمة على درس طلب غير وارد في الاستدعاء ولا يعتبر من الانتظام العام، فإن هذا الأمر يشكّل تجاوزاً ومخالفة لأصول الحكم، وهذا الموجب مفروض أيضاً على اللجان الإدارية ذات الصفة القضائية، فإذا لم يتضمن اعتراض المستدعي ضدها أمام الإدارة اعتراضاً على تكاليف النقل التي حدّتها الإدارة الضريبية، فإن هذه اللجنة باعادة درس طلب غير وارد في الاعتراض ولا يعتبر من الانتظام العام من شأنه أن يشكل مخالفة قانونية تستوجب الفسخ، وحتى لو أقرّ المستدعي ضده بأكثر مما طالب المستدعي، فإنه يستحيل على المجلس أن يحكم بها لصالح المستدعي عملاً بالقاعدة العامة المطبقة في اصول المحاكمات والتي مفادها أنه لا يحق للقاضي أن يحكم بأكثر مما هو مطلوب (ULTRA PETITA) فإذا كانت البلدية قد أقرت للمستدعي بمبلغ يفوق ما طالب به المستدعي فلا يستطيع المجلس أن يحكم سوى بحدود مطالب المستدعي لاسيما وإن المبلغ المذكور لم يستوف عنه الرسوم القضائية المفروضة، أو الحكم بمنح اعفاءً ضريبياً لعدة سنوات بينما طلب المستدعي اعفاءً لسنة واحدة.

وكذلك لو وجد القاضي أن المستدعي يستحق تعويضاً أكبر مما يطالب فلا يحق للقاضي أن يحكم له بتعويض يتجاوز ما يطلبه، إلا أن مجلس شورى الدولة اللبناني أبدل مطالب الجهة المستدعية ومنحها تعويضاً مغايراً للمطلوب ففي مراجعة ترمي إلى طلب تعويض مالي مقطوع عن وفاة بسبب صعق كهربائي قضى المجلس بأن: "الضحية تعرضت لحادثة صعق بالتيار الكهربائي من خط التوتر المتوسط - المنشأ العام - التابع للمستدعي ضدها، والذي لم تكن الضحية مستعدة منه أو في صفة المساهمة في تنفيذ الشغل العام، بل من الغير؛ ما أدى إلى إلحاق الضرر بالضحية، وأن المستدعي بوجهها تكون والحال ما تقدّم مسؤولة عن الضرر الذي لحق بفضل الكردي على أساس المخاطر، وعليها موجب التعويض المادي المتمثل بالضرر الدائم الذي لحق به وبنفقات الإستشفاء الثابتة، وأن الهيئة ترى أن التعويض المادي المتوجب يقدر بمعاش شهري طيلة حياة الضحية يساوي الحد الأدنى للأجور المحدد بموجب القوانين المعمول بها بتاريخ استحقاق كل دفعة.

إذاً تكون الادعاءات التي يتضمنها استدعاء المراجعة، ملزماً القاضي بأن لا يحكم إلا بهذه المطالب ، فإذا أدلى المستدعي في مراجعته بمخالفة الدستور وميثاق الطائف وما تضمناه من التأكيد على وحدة العيش المشترك بين العائلات الروحية لمختلف الطوائف والمذاهب إلا أنه لا يرتب على هذا السبب نتيجة في تحديد مطالبه مكتفياً بالمطالبة بإقالة أحد الفائزين اللذين تربطهما صلة المصاهرة، وإعادة إجراء الإنتخابات بالنسبة للمراكز المطعون فيها، ولهذا فإن طلب المستدعي بأن التمثيل الطائفي في القبة بمختار مسيحي لم يراع هو طلب يخرج عن صلاحية مجلس شورى الدولة كقاض للإنتخابات وحتى عن صلاحيته كمحكمة عليا للقضايا الإدارية مع الإشارة إلى أن قانون البلديات أو قانون

المختارين لا يتضمن توزيع المقاعد البلدية أم الإختيارية بنسب معينة على مختلف الطوائف خلافاً لقانون إنتخاب أعضاء المجلس النيابي الذي يحدد وفق الجداول المرفقة به عدد المقاعد النيابية موزعة على العائلات الروحية اللبنانية.

إن مبدأ الحكم بما هو مطلوب، قد قننته المادة ٣٦٦ أ.م.م. التي نصّت أن: "على القاضي أن يفصل في حكمه بكل ما هو مطلوب، و فقط بما هو مطلوب"، ويستند هذا المبدأ إلى حياد القاضي في شأن النزاع Neutralité du juge الذي يفرض على القاضي نظراً للنزاع وفقاً لما رسّمه المدعي في إدعائه، ولما أدلى به المدعى عليه في أسباب دفاعه أو دفعه، بحيث يتمتع على القاضي توسيع إطار المحاكمة و/أو الإستناد إلى عناصر واقعية غير مُدلى بها على وجه قانوني في المحاكمة، وإلا يُعتبر قراره مشوباً بعيب إغفال البت بما طُلب منه.

على أنه لا يعتبر حكماً بأكثر مما هو مطلوب أن يعمد القاضي الإداري إلى تصويب المطالب بما يتناسب مع النية الحقيقية وراءها، فيعطيها المعنى الحقيقي الذي ترمي إليه الجهة المستدعية، وذلك عملاً بأحقية وواجب القاضي تفسير الطلبات، ودون الإلتزام بالوصف الوارد في المراجعة الذي تعطيه إياه الإدارة أو أفرقاء النزاع، يريان أنه يعود للقاضي الإداري، عندما يتبين لبساً في الإدعاء أو في المقاصد الحقيقية لطلبات المستدعي، إعطاء الوصف القانوني الصحيح للمراجعة، وتحديد القرار المقصود طعناً بين عدّة قرارات معنية في المراجعة، وكانت الوقائع المدلى بها، والتي تبنى عليها المراجعة، تنصب بصورة أولى وأدقّ على قرار معين، وحسب القاضي أن تكون المراجعة قد حدّدت الإطار الصحيح للوقائع القانونية، والأسس التي تركز عليها، والمطالب المثارة في النزاع. كما يعتبران أن دور القاضي الإداري لا يقتصر على الحكم وفقاً للمقاصد والطلبات، وإنما يتعدى ذلك إلى "إنقاذه"، ما أمكن، من مغبة عدم خبرته في توجيه الإدعاء.

ثانياً: الاستثناء على مبدأ الحكم بما هو مطلوب

إذا كان المبدأ هو أن يحكم القاضي وفقاً لما هو مطلوب فقط ولا يخرج عن الإطار الذي حدّده الفرقاء للدعوى، إلا أن هناك استثناءات هذه القاعدة يجد القاضي أن من واجبه الخروج عن هذه القاعدة والحكم بما يتجاوز مطالب الخصوم، فالدعوى رهن بإرادة الفرقاء فيها، فلا يجوز للقاضي الإداري ان يقفز فوق سقف الأسباب والمطالب الواردة في الدعوى، إلا اذا تعلق الامر بأسباب من الانتظام العام، بمعنى أنه، إذا كان يتعيّن على القاضي أن يحكم فقط بما هو مطلوب، فإنه بوسعه أن يمنح أكثر من المطلوب في حال تطبيقه القوانين المختصة بالنظام العام، ودون أن يرتكب بذلك تجاوزاً على حدود المطالب.

فهو إذاً مقيد بالاسباب القانونية العادية التي يدلي بها الفرقاء، ولكنه ليس مكبلاً، بل عليه ان يثير عفواً اي سبب يتعلق بالانتظام العام، تماماً كما يجوز للفرقاء من جهتهم ان يدلوا به في اي وقت وفي جميع

مراحل المحاكمة. من هنا تبرز الأهمية الكبرى للأسباب المتعلقة بالانتظام العام، وهذه الأسباب ليست مقننة بل من صنع القاضي الإداري نفسه. فالقاضي الإداري يتصرف هنا كمشرع وكقاضٍ في آن، مثلاً: يعود للقاضي إثارة مسألة صلاحيته للنظر في المراجعة المتصلة بعلاقة تأجيرية، إذ أن جميع قواعد الاختصاص في النزاع الإداري هي من الانتظام العام فقد تقرر أنه في أي مرحلة من مراحل المحاكمة يعود للفرع بعدم صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في الدعوى، كما أنه من واجب هذا المجلس أن يثير تلك المسألة عفواً عند الاقتضاء كما يعود لمجلس شورى الدولة إثارة السبب المتعلق بمخالفة المبادئ المتعلقة بقواعد وأصول الشراء العام عفواً لتعلقه بالانتظام العام، وتوافر شروط المسؤولية على أساس المخاطر يعتبر من الانتظام العام ويثيره القاضي بنفسه، وقضايا المهل تتعلق بالانتظام العام وكان على المستأنف تقديم اعتراضه ضمن المهلة القانونية وفيما يتعلق بتعليق أو تمديد أو قطع أو وقف مهلة الطعن فيجب أن يتم بقانون وبناء عليه وفي الحالات التي نص عليها. ولهذا فإن الإعتراض على الضرائب والرسوم المقدم خارج المهلة يكون مستوجباً الرد ولا يمكن إحياء هذه المهلة بأي ظرف من الظروف إلا بموجب نص قانوني صريح. وليس من شأن موافقة الإدارة على فتح مهلة الإعتراض أو تمديدها أن يتيح لأصحاب العلاقة تقديم اعتراضهم خارج المهلة القانونية ذلك أن الدفع الناجم عن انقضاء مهلة الإعتراض هو سبب يتعلق بالانتظام العام وعلى القاضي إثارته عفواً.

وقد استخدم المجلس الدستوري هذا الاستثناء في إطار رقابته على دستورية القوانين حيث يقضي بأنه: "إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري، إذن حق إجراء الرقابة عفواً أو من تلقاء ذاته، على مطابقة القوانين التي يسنها مجلس النواب، على أحكام الدستور، فإن هذه الصلاحية تأخذ مداها الكامل، وتطلق يده في إجراء هذه الرقابة على القانون برمته بمجرد تقديم المراجعة، وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون أن يكون مقيداً بمطالب مستدعي الطعن، وهذا ما جرى عليه اجتهاد المجلس. وبما أنه لا يسع المجلس أثناء نظره في مدى مطابقة قانون ما على الدستور، أن يتجاهل نصاً مخالفاً للدستور، ولو لم يكن محل طعن من قبل المستدعي، دون أن يضعه موضع رقابته، وإبطاله، إذا اقتضى الأمر، في حال اعتباره مخالفاً للدستور، وكذلك طبقها في الطعون الانتخابية: " يأخذ اجتهاد المجلس الدستوري بالقاعدة ذاتها حيث يرى بأن صلاحيته لم تقصرها أو تحصرها المادة ٣١ من قانون إنشاء المجلس بحدود معينة أو بدائرة مرسومة في النص، وبهذا يبتعد المجلس الدستوري في اختصاصه عما هو معروف من مبادئ في أصول المحاكمات المدنية والتي من شأنها أن تقيد أو تحد من نظرتة الشاملة إلى شأن يتعلق بالانتظام العام أو المصلحة العليا. ولهذا فإن طلب الجهة المستدعية عدم إعلان فوزها لا يقيد المجلس، لأن ليس لأي طرف في المراجعة أن يربط المجلس في اختصاصه وفي ممارسة خياره وأن يحبس هذا الخيار سلفاً أو يقطره في اتجاه واحد يريده، على ما في هذا من اعتداء على حق للمجلس ملحوظ بنص صريح"

وكذلك أخذ مجلس شورى الدولة بهذه القاعدة في المنازعات الانتخابية حيث قضى بأنه: "إذا كان القاضي الإداري مقيداً بطلبات الفرقاء في قضاء الابطال كما والقضاء الشامل ولا يعود له الحكم باكثر مما طلبوا الحكم به وبالاسباب التي يدلون بها, ما خلا الاسباب المتعلقة بالانتظام العام التي يثيرها عفواً , الا ان طبيعة دوره في القضاء الانتخابي تختلف بشكل جذري , فهو لا يتصرف فقط كحكم يراقب مشروعية القرار المطعون فيه او يتأكد من حق المتقاضين بالمطالبة بتعويض ما وتقدير هذا التعويض على ضوء وقائع ومعطيات الملف والاحكام القانونية والمبادئ العامة للقانون الاداري, بل هو يضع يده, بناء على مراجعة اصحاب العلاقة , على كامل العملية الانتخابية من دعوة الهيئات الناخبة الى العملية الانتخابية بحد ذاتها الى اعلان النتائج , فيراقب شرعية الدعوة كعمل اداري, كما يراقب سير العملية الانتخابية ومدى توافقها مع الاحكام القانونية التي ترعاها والاجتهاد الانتخابي المستقر لناحياتها, فيثبت من مادية وصحة الاخطاء والمخالفات التي يدلي بها المستدعي , وفي حال ثبوتها, يبحث في مدى تأثيرها على النتائج النهائية, ومن ثم وفي معرض مراقبته صحة النتائج المعلنة, يتصرف كقاض اعلى لفرز النتائج فيدخل حينها في اختصاصه مراقبة مادية التصويت ويحل قراره محل قرار اعلان النتائج اذا تبين انها كانت مغلوطة. بما انه يعود اذن للقاضي الاداري , في معرض الطعن في شرعية قرار الدعوة الى الانتخابات البلدية او الاختيارية , ان يراقب مشروعيته فيبطله في حال شابه عيب من عيوب تجاوز حد السلطة, كما يعود له في مرحلة التثبت من صحة العملية الانتخابية البحث في تحقق المخالفات المدلى بها اكان لناحية تنظيم العملية والاجراء التي سادت خلالها او لناحية صحة اقتراح المقترعين اي ورود اسمائهم في اللوائح واهليتهم وصحة الوثائق التي اقترحوا بموجبها والتأكد من عدم وجود تأثيرات خارجية على ارادتهم. فاذا ثبت له وجود مخالفات جسيمة من شأنها التأثير على النتائج اي اذا ادت هذه المخالفات الى صدور نتائج لا تعبر بشفافية وصدقية عن ارادة الهيئة الناخبة او اذا ادى اقتراح او عدم اقتراح بعض الناخبين الى التأثير على النتائج النهائية , عمد القاضي الى الغاء العملية الانتخابية برمتها. اما في معرض عملية اصدار واعلان النتائج, فيتدخل القاضي الانتخابي كقاض اعلى لفرز النتائج , اي انه يحل نفسه مكان هيئة الفرز فيعيد فرز كافة اوراق الاقتراع اذا كان مشكوكاً في عملية الفرز, فيتحقق من صحة الغاء الاوراق الملغاة ويعيد احتسابها اذا تبين له انها الغيت بصورة خاطئة , ويبقى على الغاء الاوراق الواجب الغاؤها ويتأكد من صحة احتساب الاصوات لناحية نقلها من لائحة التتقيط الى لائحة بيان الاصوات ومن ثم الى محاضر لجان القيد , ويقوم باحتسابها مجدداً , فاذا تبين له حصول خطأ ما في عملية الاحتساب , يبطل قرار اعلان النتائج ويحل قراره محله ويعلن النتائج الصحيحة.

البند الخامس: حالات اعتبار المراجعة بدون موضوع

إن التقدم بمراجعة أمام القضاء يكون بغاية الحصول على قرار قضائي بموضوعها تفصل فيه الهيئة

الحاكمة في أساس النزاع في حالة تحققت شروط قبول الدعوى، وهذا البت في أساس النزاع كما أشرنا هو الموجب الأساسي للهيئة الناظرة في المراجعة، لكن إذا كان القاضي من حيث المبدأ، ملزماً بالفصل في المنازعات التي تعرض عليه، غير انه يعفى من هذا الموجب في حالات معينة التي منها حالة انتفاء موضوع النزاع وبالتالي فان الادلاء بالسبب المعفي من البت في المراجعة يتقدم على ما عداه من المسائل المثارة من فريقي النزاع. وبما أن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة تصبح دون موضوع عند زوال موضوع النزاع الذي يتحقق إما في حال رجوع الإدارة عن القرار المطعون فيه عبر إلغائه أو استرداده على نحو يؤدي إلى إزالة آثاره من الانتظام القانوني، وإما في حال إصدار الإدارة قراراً استجابت بموجبه إلى طلب الجهة المستدعية خلال السير بالحاكمة. وبما أن مراجعة الإبطال الحاضرة المقدمة طعناً في مذكرة الخدمة رقم ٨٨١/٢٠ ش ٢ تاريخ ٢٦/٥/٢٠١٤ المتضمنة إلغاء فصل المستدعي من سرية بيت الدين الإقليمية إلى مجلس الأمن الداخلي المركزي وفصله إلى ديوان المدير العام ليس من شأنها أن تصبح دون موضوع بعد إحالة المستدعي على التقاعد لبلوغه السن القانونية، إذ أن هذه المذكرة نُفِذت منذ صدورهما وأنتجت مفاعيل قانونية لا تزال قائمة في ظل عدم رجوع الإدارة عنها .

فهرس المحتويات

.....	الفصل الأول: نشأة وتكوين القضاء الإداري في لبنان
.....	المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري في لبنان وطبيعته القانونية
.....	المطلب الأول: نشأة وتطور القضاء الإداري في لبنان
.....	المطلب الثاني: طبيعة مجلس شورى الدولة
.....	المبحث الثاني: تكوين القضاء الإداري اللبناني
.....	المطلب الأول: قضاة مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الثاني: الدور الاستشاري والإداري لقضاة مجلس شورى الدولة والضمانات المقررة لهم
.....	المبحث الثاني: وحدات مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الأول: الهيئات الإدارية في مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الثاني: وحدات مجلس شورى الدولة
.....	الفصل الثاني: تحديد وظائف مجلس شورى الدولة وبيان معيار اختصاصه
.....	المبحث الأول: وظائف مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الأول: مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الادارية والتشريعية
.....	المطلب الثاني: الوظيفة القضائية
.....	المطلب الثالث: مراجعات التفسير وتقدير مشروعية القرار الإداري
.....	المطلب الرابع: قضاء العجلة الإدارية
.....	المبحث الثاني: الأصول الإجرائية في مراجعة قضاء العجلة الإدارية
.....	المبحث الثالث: معايير اختصاص مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الأول: تعدد المعايير في توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والقضاء الإداري
.....	المطلب الثاني: التوزيع الاجتهادي للصلاحيات
.....	المبحث الرابع: محكمة حل الخلافات
.....	المطلب الأول: تشكيل محكمة حل الخلافات
.....	المطلب الثاني: صلاحيات محكمة حل الخلافات
.....	الفصل الثالث: الشروط الشكلية لقبول المراجعة أمام مجلس شورى الدولة
.....	المبحث الأول: قاعدة القرار القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الأول: شروط القرار القابل للطعن في مراجعات الإبطال لتجاوز حد السلطة
.....	المطلب الثاني: قرار الرفض الضمني في مراجعات القضاء الشامل
.....	المبحث الثاني: شروط المتعلقة بالمستدعي
.....	المطلب الأول: أهلية التقاضي أمام القضاء الإداري

.....	المطلب الثاني: الصفة لإدعاء
.....	المطلب الثالث: المصلحة في المقاضاة
.....	المطلب الرابع: التدخل في المراجعة القضائية
.....	المبحث الثالث: مهلة المراجعة القضائية
.....	المطلب الأول: حساب مهلة المراجعة
.....	المطلب الثاني: قطع مهلة المراجعة
.....	المطلب الثالث: تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية
.....	المبحث الرابع: الشروط المتعلقة بشكل المراجعة
.....	المطلب الأول: الخصوم في المراجعة القضائية
.....	المطلب الثاني: تحديد القرار موضوع الطعن
.....	المطلب الثالث: بيانات ومستندات الاستدعاء
.....	المطلب الرابع: تعيين محام
.....	المطلب الخامس: الرسوم القانونية والنفقات
.....	الفصل الرابع: الأسباب التي تفتح باب الطعن أمام القضاء الإداري ونتائجها على تنفيذ القرار
.....	المبحث الأول: الأسباب التي تفتح باب الطعن أمام القضاء الإداري
.....	المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه
.....	المطلب الأول: القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها
.....	المطلب الثاني: شروط قبول طلب وقف التنفيذ
.....	المطلب الثالث: خصوصية الحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار الإداري
.....	الفصل الخامس: مسار المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة
.....	المبحث الأول: إجراءات التقاضي والتحقيق
.....	المطلب الأول: الصفة الكتابية لإجراءات الدعوى الإدارية
.....	المطلب الثاني: التحقيق في المراجعة القضائية
.....	المبحث الثاني: الحكم
.....	المطلب الأول: مندرجات الحكم
.....	المطلب الثاني: تنفيذ الحكم
.....	المبحث الثالث: طرق الطعن بقرارات مجلس شورى الدولة
.....	المطلب الأول: الاعتراض
.....	المطلب الثاني: اعتراض الغير
.....	المطلب الثالث: إعادة المحاكمة
.....	المطلب الرابع: تصحيح الخطأ المادي
.....	المطلب الخامس: المراجعة نفعاً للقانون