

الجامعة اللبنانية
المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق
والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية

تطور نظرية الأعمال الحكومية في لبنان وفرنسا

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد

مصباح وليد عرابي

لجنة المناقشة

الدكتور فوزت فرحات	الأستاذ المشرف رئيساً
الدكتور عصام إسماعيل	أستاذ مساعد
الدكتور خالد الخير	أستاذ مساعد

٢٠١١ - ٢٠١٠

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة،
وهي تعبّر عن رأي صاحبها فقط

إهداء

عرفاناً مني بفضل الجامعة اللبنانية وتقديرًا لمسؤوليها وموظفيها أهدى

هذا الإنتاج العلمي المتواضع، مع محبتي وتقديري.

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر من أستاذي الدكتور فوزي فرحات على رعاية صدره

وإهتمامه ومراجعتة الأمنية لهذه الرسالة متمنياً له دوام الصحة والنجاح.

المصطلحات وإختصار التعابير ABRÉVIATIONS USUELLES

١ - المصطلحات العربية:

- م. ش. د.: مجلس شورى الدولة
- م. إ.: المجموعة الإدارية
- م. ق. إ.: مجلة القضاء الإداري في لبنان
- مجموعة قرارات: مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني منذ نشأته ١٩٢٤ وحتى ١٩٥٠.

٢ - المصطلحات الأجنبية:

- A.J.D.A. ou A.J.: Actualité juridique (droit administratif)
- C.A.A.: Cour administrative d'appel.
- C. E. (Ass., Sect.): Conseil d'Etat (Assemblée, Section du Contentieux).
- Chr ou chron : Chronique.
- D.: Recueil Dalloz
- G.A.J.A.: les grands arrêts de la jurisprudence administrative.
- J.C.P.: Juris – classeur périodique (la semaine juridique).
- L. G. D.J.: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Op. Cit.: Ouvrage précédemment cité.
- R.D.P.: Revue de droit public.
- Rec. C.E. (Rec. Leb.): Recueil Lebon des arrêts du conseil d'Etat.
- R.F.D.A.: Revue française de droit administratif.
- S.: Recueil Sirey.
- T.A.: Tribunal administratif.
- T.C.: Tribunal des conflits.
- Th.: Thèse.

التقسيم العام

الموضوع: تطوّر نظرية الأعمال الحكومية في لبنان وفرنسا:

المقدمة

القسم الأوّل

أسباب خروج الأعمال الحكوميّة من الرقابة القضائية

الفصل الأوّل: مفهوم الأعمال الحكومية

المبحث الأوّل: نشأة نظرية الأعمال الحكوميّة:

المبحث الثاني: أسس نظرية الأعمال الحكوميّة:

المبحث الثالث: الإخفاق في التوصل إلى معيار للعمل الحكومي:

الفصل الثاني: لائحة الأعمال الحكومية:

المبحث الأوّل: التوسّع في الأعمال الحكومية على المستوى الداخلي

المبحث الثاني: التوسّع في الأعمال الحكومية على المستوى الدولي:

المبحث الثالث: الأعمال والعمليات المتعلقة بالحرب:

القسم الثاني:

زوال مبررات نظرية العمل الحكومي:

الفصل الأوّل: توجّه الإجتهد نحو تقليص ميدان الأعمال الحكوميّة:

المبحث الأوّل: التدرّج في بسط الرقابة على بعض الأعمال الحكوميّة:

المبحث الثاني: تبني المجلس لنظرية الأعمال المنفصلة:

الفصل الثاني: الأعمال الحكوميّة في صلب المنازعات القضائية:

المبحث الأوّل: تراجع الأعمال الحكوميّة لصالح مسؤولية الدولة العامّة:

المبحث الثاني: تفهقر الحصانة القضائية:

الخاتمة:

المقدمة:

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات الذي وضع أسسه العلامة الفرنسي "مونتيسكيو Montesquieu" قد تمّ تقريره منذ الثورة الفرنسيّة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ ٢٦ آب ١٧٨٩، ونتيجةً لهذا المبدأ كان إقرار مبدأ إستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية بحيث لا تتدخّل الأولى في أعمال السلطة الثانية مراقبةً أو توجيهاً في الأعمال. والأصل أن السلطات العامة في الدولة ثلاث، هي السلطة التشريعية التي تقوم بمهمّة التشريع، السلطة التنفيذية ومهمّتها تنفيذ القوانين وإدارة المصالح العامّة والسلطة القضائية ووظيفتها حلّ النزاعات القانونية وتطبيق القوانين.

لذلك يتميّز العمل الإداري عن العمل التشريعي أو القضائي، فكلّ من هذه الأعمال يخضع لمبادئ وأحكام قانونية مختلفة وأهمها أن الأعمال الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري والأعمال التشريعية لا تخضع لأيّة رقابة قضائية على الإطلاق بل تخضع لرقابة المجلس الدستوري في حال مخالفتها لأحكام الدستور ووفق شروط محددة والأعمال القضائية تخضع للرقابة القضائية العدلية.

وإنطلاقاً مما تقدم يتحتّم على الإدارة عند قيامها بأعمالها، أن تخضع دائماً لأحكام القانون بمعناه الواسع، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية الذي أصبح مبدأً مميّزاً لدولة القانون "Etat de droit".

ويقصد بمبدأ المشروعية إحترام قواعد القانون بمفهومه العام بالمعنى الواسع أي كلّ قاعدة عامّة مجردة أيّاً كان مصدرها سواءً أكان هذا المصدر نصّاً دستورياً أم مبدأً ذو قيمة دستورية أم نصّاً تشريعياً تقرره السلطة الإشتراعية المختصة أم مبدأً قانونياً عاماً أم قراراً إدارياً فردياً وتنظيماً سواءً أكان القرار الإداري التنظيمي صدر في شكل مرسوم أو بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار وزاري.

لذلك على الإدارة أن تخضع للقانون فيما تجريه من تصرفات وأعمال، فالسلطات الإدارية عندما تتخذ عملاً إدارياً عليها أن تحترم التدرّج التسلسلي للقواعد القانونية، وإلا كان عملها مشوباً بعيب يعرّضه للإبطال. ويستتبع ذلك أنه إذا مسّ هذا القرار مركزاً قانونياً لأحد الأفراد، كان له أن يلجأ إلى القضاء طالباً بإبطال هذا القرار أو التعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة إصدار هذا القرار، ويكون ذلك عن طريق قضاء الإبطال أو قضاء التعويض.

غير أنّنا إذا تصفّحنا أحكام القضاء نجد أنّ هناك طائفة من القرارات، وإن صدرت من جانب السلطة التنفيذية وإشتملت على الخصائص ذاتها التي تتميّز بها القرارات التي تخضع

لرقابة القضاء، إلا أنها مع ذلك لا تخضع لرقابته، ذلك أن القضاء جرى على إعفاء هذا النوع من القرارات من رقابته.

وإستند في ذلك إلى أنّ هذه القرارات وإن كانت تُعدُّ بمثابة قرارات إدارية ما دامت صادرة من جانب السلطة التنفيذية إلا أنها تتصل بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، وقد ترتّب على ذلك أن إكتفى القضاء برفض الدعوى على أساس أنّ هذه القرارات لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية، وتخرج بالتالي من رقابته، ولذا أطلق الفقه على هذا النوع من القرارات إسم "الأعمال الحكومية" التي هي موضوع بحثنا الحالي والتي يتمثل فيها الخروج الصريح على مبدأ المشروعية وتشكّل إستثناءً حقيقياً يرد على المبدأ المذكور.

وتجدر الإشارة إلى وجود نوعين من الأعمال التي تقوم بها الحكومة في ممارسة صلاحياتها ومهامها المختلفة في إطار دورها كسلطة إدارية:

١- فرئيس مجلس الوزراء والوزراء يتمتعون بصفتين، صفتهم كرؤساء الإدارات العامة التي يديرونها ويشرفون عليها، وتكون القرارات الصادرة عنهم بهذا الشأن خاضعة لرقابة القضاء الإداري، باعتبارها صادرة عن سلطات إدارية مختصة.

٢- أما الصفة الثانية، فتمثّل باعتبارهم أعضاء في السلطة الإجزائية كهيئة دستورية تتولى القيام بمهام دستورية ورسم السياسة العامة للدولة في ظلّ رقابة المجلس النيابي، فهذه الأعمال التي تندرج في إطار عمل الحكومة كهيئة دستورية تمارس مهام متعلقة بالسياسة العامة للدولة على الصعيد الوطني الشامل لا تخضع بطبيعتها لرقابة القضاء الإداري، لأنّه لا يجوز للقضاء وبالإستناد إلى "مبدأ عام فصل السلطات"، أن يخضعها لمعايير قانونية محدّدة.

إن نظرية الأعمال الحكومية "Théorie des actes de gouvernement" ما زالت محلّ إهتمام فقهاء القانون الإداري وعناية إجتهد القضاء الإداري، هذه النظرية ليست مقصورة على فرنسا، وإنما هي مقررة وسائدة في كثير من الدول وبالذات تلك الدول التي يُراقب القضاء فيها أعمال الإدارة، أما حيث تضعف رقابة القضاء فإن السلطة التنفيذية لا تجد عندئذٍ ضرورة ملحةً للتشبّث بهذه النظرية لضعف الرقابة القضائية وعدم إمتدادها لكثير من أعمال الإدارة، فهذا الوضع من شأنه حماية الأعمال التي تريد السلطة التنفيذية حمايتها دون حاجة إلى الأخذ بالنظرية سالفه الذكر.

من ناحية أخرى، على القاضي الإداري أن يلعب دوراً في تأمين حماية حقوق المتضررين من الأعمال الحكومية، مستخدماً سلطته كقاضٍ إنشائي، بهدف تحفيز مفهوم الحق لدى المتضرر ومفهوم المسؤولية لدى الدولة. باعتبار أنّ مسؤولية السلطة العامة هي إحدى مظاهر الديمقراطية في القانون الإداري.

من هنا ينبغي على القاضي الإداري إستنباط الحلول بما يؤمّن حماية فعّالة للطرف الضعيف في علاقة المواطن بالدولة، محاولاً الحفاظ على التوازن بين مصلحة الفرد والمصلحة العامّة.

بالإستناد إلى ما تقدّم ومع التوسّع في مراقبة مبدأ المشروعية، هل من المشروع الحديث عن تراجع نظرية الأعمال الحكومية لصالح مسؤولية الدولة العامّة، خاصّة مع توافر مؤشرات مستمّدة من الإجتهد الحديث لمجلس الدولة الفرنسي؟

وإذا كانت الدولة تُسأل عن الأضرار الناجمة عن المعاهدات الدولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامّة فهل من الممكن أن تُسأل عن الأعمال الحكوميّة التي لا يفترض أن تتمتع بحصانة أقوى من تلك العائدة للقوانين والمعاهدات الدوليّة؟

إن معالجة هذه الإشكاليات ستتم عبر دراسة المراجع الفقهيّة المعتمدة في القانون الإداري ومراجعتها وإمعان النظر فيها، والتقليب في إجتهدات القضاء الإداري اللبناني والفرنسي وإبراز أهمّ الإجتهدات والحلول التي إنطوت عليها والمبادئ التي أرسّتها، وكذلك عبر إيضاح تطوّر هذا الإجتهد والحلول التي توصل إليها.

وتجدر الإشارة إلى أن دراسة "تطور نظرية الأعمال الحكومية" لم تحظ بالنصيب الكافي في لبنان، ورغم قلة المراجع فقد جهدت في البحث والتنقيب في المراجع الفرنسية بسبب خلو المكتبة الحقوقية اللبنانية من مراجع تعالج هذا الموضوع.

إنّ "تطور نظرية الأعمال الحكوميّة في لبنان وفرنسا" سيشكّل محور بحثنا الحاضر، لذلك سنعمد إلى معالجته وفقاً للتقسيم التالي:

- القسم الأول: أسباب خروج الأعمال الحكومية من الرقابة القضائية:
 - الفصل الأول: مفهوم الأعمال الحكومية:
 - الفصل الثاني: لائحة الأعمال الحكومية:
- القسم الثاني: زوال مبررات نظرية العمل الحكومي:
 - الفصل الأول: توجّه الإجتهد نحو تقليص ميدان العمل الحكومي:
 - الفصل الثاني: الأعمال الحكومية في صلب المنازعات القضائية:

القسم الأول: أسباب خروج الأعمال الحكومية من الرقابة القضائية:

القاعدة المسلّم بها أنّ "سلامة الدولة فوق القانون" *Salus Patrice suprema lex* وقد تحجم السلطة التنفيذية عن إتخاذ إجراءات معيّنة، تستلزمها مصلحة الدولة، خوفاً من المسؤولية فيما لو تقرّرت رقابة القضاء.

لكل هذا أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بفكرة الأعمال الحكومية دون أن تفرض عليه بنصٍ خاص.

الفصل الأول: مفهوم الأعمال الحكومية:

في الواقع ليس هناك من تعريف محدّد للأعمال الحكوميّة، ولكن هذه التسمية تطلق على طائفة من الأعمال صادرة عن السلطة التنفيذية لكنّها لا تخضع أساساً لرقابة القاضي الإداري أو العدلي على حدّ سواء، فهي إذاً لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة سواء الطعن بطريق الإبطال لتجاوز حدّ السلطة أم دعوى التعويض أو القضاء الشامل أم عن طريق طلب التفسير.

إنطلاقاً من هذا المفهوم يتبيّن لنا أنّ الأعمال الحكوميّة تشكّل خروجاً تاماً على مبدأ المشروعية وتختلف بطبيعتها عن الأعمال التي تمارسها الإدارة بما لها من سلطة تقديرية كما تختلف عن الأعمال التي تأتيها الإدارة في الظروف الإستثنائية والتي تبقى خاضعة لرقابة القضاء ضمن نطاق مبدأ المشروعية ودون أن تؤدي إلى منحها إطلاقاً الحصانة التي تتمتع بها الأعمال الحكوميّة في مواجهة الرقابة القضائيّة.

وسنتناول في هذا الفصل، نشأة نظرية الأعمال الحكوميّة ومصدرها (المبحث الأوّل)، مركزين على الأسس التي ترتكز إليها هذه النظرية (المبحث الثاني)، وصولاً إلى المقاييس التي إعتدتها الإجتهد كميّار لتحديد الأعمال الحكوميّة في كلّ مرحلة من مراحل تطوّره التاريخيّة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: نشأة نظرية الأعمال الحكومية

يُثار التساؤل حول كيفية نشأة الأعمال الحكوميّة، الأمر الذي يستتبع أن نشرح هذه الأعمال في مصدرها الأول أي في النظام الفرنسي، ثمّ في نظامنا القائم.

• الفقرة الأولى: نشأة النظرية في فرنسا

هذه النظرية لم تكن معروفة خلال الثورة الفرنسية والإمبراطورية الأولى حيث لم يكن لها أي مبرر في تلك الفترة، فالقاعدة السائدة آنذاك هي عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها، وبالإضافة إلى ذلك فإنّ الإلتزام التام بمبدأ فصل السلطات كان يمنع القاضي العادي من النظر في كلّ ما يتعلّق بأعمال الإدارة.

ويرجع ظهور هذه النظرية في الأصل لأسباب تاريخية تتعلّق بفرنسا، فعقب هزيمة نابليون بونابارت وعودة الملكية إلى فرنسا مع لويس الثامن عشر عام ١٨١٥ الذي بعد استعادته لعرش فرنسا لم يكن المجلس محلاً لرضاه فشنت على هذا المجلس حملات باعتباره من صنع نابليون بونابارت الذي كان قد اختار أعضاء هذا المجلس من أنصاره ومؤيديه.

فلما وجد مجلس الدولة أن النظام الملكي الجديد يرتاب في أمره، ولا ينظر إليه بعين الرضا لأنه من صنائع نابليون عدوّ الملكية، بدأ المجلس ينهج سياسة يهدف من ورائها إلى عدم الاصطدام بالملكية حتى يبقى على نفسه ويحمي كيانه ويتفادى خطر إقدام الملكية على إلغائه إذا هو حارب تصرفاتها^(١).

وقد كان النظام الملكي يعمل بكل الوسائل للحد من سلطان المجلس، ومن بين هذه الوسائل فكرة الأعمال الحكومية التي وجدت فيها الحكومة تبريراً لتحسين بعض تصرفاتها من الرقابة القضائية بحيث تكون بمنأى عن الإبطال أو التعويض.

وقد استسلم مجلس الدولة لاتجاه الحكومة وسلّم بنظيرتها وحدّ من سلطاته فرفض مراقبة بعض أعمال السلطة التنفيذية التي لها طابع سياسي، واكتفى بمراقبة أعمال الإدارة الأخرى، "حتى قيل إن نظرية أعمال السيادة كانت الثمن الذي قدّمه المجلس لقاء منحه سلطة القضاء المقوّض"^(٢).

(١) راجع نفس المعنى: إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعيّة، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٥٧.

(٢) René chapus, Droit administratif général, Tome I, 15^e édition, Montchrestien, paris, 2001, p. 8.

وقد ظهرت فكرة العمل الحكومي للمرة الأولى في فرنسا في قرار "لافييت Laffite"^(١)، وتتلخص وقائع هذه القضية التي عرضت على مجلس الدولة الفرنسي بأن الإمبراطور "نابليون بونابارت" كان قد جعل أثناء حكمه لشقيقته "بولين بورغيز" راتباً مدى الحياة وقد عهدت الأميرة المذكورة إلى مصرف "لافييت" بقبضه وإيداعه في حسابها لديه واستدانته من المصرف المذكور بضمانة هذا العائد السنوي. وإثر انهيار الإمبراطورية وعودة الملك لويس الثامن عشر، أمر هذا الأخير بالتوقف عن دفع الراتب المذكور. فما كان من الصيرفي "Laffite" الذي كان قد أصبح دائماً للسيدة بولين إلا أن طعن في القرار أمام مجلس الدولة، الذي أعلن أن الأمر يتعلق بمسألة سياسية يعود أمر بنّها إلى الحكومة وحدها.

ولما سقطت الملكية، وعادت الإمبراطورية تغيّر وضع مجلس الدولة إذ استردّ ثقة الحكومة فيه وتوطّد مركزه إذ قرر له المشتري بمقتضى القانون الصادر في ٢٤ أيار سنة ١٨٧٢ سلطة القضاء المفوض (la justice déléguée)، حيث أعيد تفويض القضاء الإداري صلاحية البت بالدعوى المعروضة أمامه بصورة نهائية بفضل ما برهن قضاة مجلس الدولة خلال تلك الفترة على مستوى عالٍ من النزاهة والمصادقية والتجرد في صدور أحكام هذا المجلس.

وبالرغم من هذا التحوّل في مركز المجلس فإنه أبقى على نظرية الأعمال الحكومية من قبيل الحماية لبعض تصرفات السلطة التنفيذية ذات الصبغة السياسية الهامة.

وقد حدث خلاف بين الفقهاء بخصوص تفسير نص المادة (٢٦) لأنه جاء مبهماً ولم يذكر الأعمال الحكومية^(٢)؛ فالأستاذ De Laubadère^(٣) رأى أن نص المادة (٢٦) سألقة الذكر يمكن أن يكون الأساس التشريعي الوحيد لنظرية الأعمال الحكومية: "إن تدخّل المشتري الفرنسي بموجب القانون الصادر بتاريخ ٢٤ أيار ١٨٧٢ أكد وجود فئة الأعمال الحكومية، فإذا تناول مجلس الدولة مراجعة موجهة ضد عمل حكومي ولم يتخلّ عنها من تلقاء نفسه، فللوزراء الحق بسحب الدعوى وبرفع النزاع أمام محكمة الخلافات". "هذه الحالة المنصوص عليها في المادة ٢٦ من قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢، لها طابع خاص يضعها خارج النظرية العامة لأحكام الخلافات"^(٤).

(١) C.E., 1/5/1822, Lafitte, Rec. p. 371.

(٢) تنص المادة (٢٦) على ما يلي: "للوزراء الحق في أن يراجعوا محكمة الخلافات بشأن القضايا العالقة أمام مجلس الدولة والتي لا تختص بنظرها المحاكم الإدارية".

"les ministres ont le droit de revendiquer, devant le tribunal des conflits les affaires portées á la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif".

(٣) André De Laubadère: Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J. 3^e édition, p. 225.

(٤) André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudmet, Droit Administratif, 14^e édition, (٤) librairie générale de droit et de la jurisprudence, Paris, 1992, p. 100.

وقد كان الفقيه Waline من بين الفقهاء الذين يرجعون نظرية الأعمال الحكومية في أصلها إلى النص المذكور، ولكنه عدل عن رأيه وذكر أنه كان مخطئاً في تفسيره للنص وأيد الرأي السائد والقائل بأن النظرية هي من عمل القضاء، ابتكرها المجلس لظروف خاصة أحاطت بها^(١)، حيث يؤكّد أنّ نظرية أعمال الحكومة ليس لها أيّ أساس قانوني وأنها نظرية قضائية بحتة.

"Ce qui exacte, c'est que cette théorie, purément jurisprudentielle paraît n'avoir en réalité aucune base légale". Waline, p. 221.

ويستطرد فالين فيقول عن رأيه السابق (الذي عدل عنه):

"En effet, si l'on a longtemps enseigné (et moi-même dans les premières éditions de ce traité) que cette base pouvait être trouvée dans l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, cette opinion paraît non fondée".

ونشير إلى أن هذه النظرية ليس لها سند في التشريع، ومحاولة بعض الفقهاء إسنادها إلى نص المادة (٢٦) من قانون (١٨٧٢/٥/٢٤) الخاص بمجلس الدولة لم تحظ بالتأييد لعدم صلاحية النص ليكون أساساً للنظرية.

ويمكن القول بأن الاعتراف بحصانة الأعمال الحكومية "كانت الثمن، المدفوع إرادياً، لاستقلال القضاء الإداري في فرنسا".

"Elle a été le prix volontairement payé, de l'indépendance de la juridiction administrative"^(٢).

ويجدر التذكير بأن مجلس الشورى الفرنسي وكذلك محكمة الخلافات، كانا يفصلان عدم استعمال عبارة "أعمال حكومية" بل درجا إبتداءً من العام ١٨٢٢ وحتى العام ١٩٥٤ على استعمال عبارات مثل: "مسألة سياسية يعود البتّ بها إلى الحكومة دون سواها"، " Question politique dont la décision appartient exclusivement au Gouvernement"^(٣).

أو عبارة "أعمال سياسية"، "Actes politiques"^(٤)، أو عبارة "ممارسة السلطة التنفيذية في المواد المتّصلة بالحكم"، " Exercice de la puissance exécutive dans les matières de " gouvernement"^(٥).

(١) M. Waline, Droit Administratif, 9^{ème} Edition, 1963, p. 221.

(٢) René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15^e édition, Op. Cit., p. 8.

(٣) C.E.: 1er Mai 1822, Lafitte, REcueil. Conseil d'Etat, P: 371.

(٤) C.E.: 9 Mai 1867, duc d'Aumale et Michel Lévy, Rec. 472, Concl. Aucoc.

(٥) C.E.: 18 Mars 1898, Conseil général du sénégال, D.P. 99.3.51; S. 1900.3.22.

على أنّ الفقهاء ومفوضي الحكومة كانوا يُفضّلون عبارة "الأعمال الحكوميّة".
إلاّ أنّ محكمة الخلافات إستعملت عبارة "أعمال حكوميّة" لأوّل مرّة في قرارها الصادر
بتاريخ ٢٤ حزيران ١٩٥٤^(١) عندما قرّرت أنّ بعض القرارات التي أحيلت عليها لم تكن تتمتّع
بصفة الأعمال الحكوميّة:

"Il Enonçait que certaines décisions á lui déferées n'avaient pas le caractère
d'actes de gouvernement", donnant ainsi à l'expression un nouvel "imprimatur"⁽²⁾.

● الفقرة الثانية: نشأة النظرية في لبنان:

إن الأسباب التاريخية التي تبرر ظهور مفهوم العمل الحكومي في فرنسا غائبة في لبنان
وبالرغم من ذلك مجلس شوري الدولة في لبنان نقل هذا المفهوم إلى قراراته.
في لبنان هذه النظرية حديثة، ولكن مستوحاة من التجربة الفرنسية، ومسألة العمل
الحكومي جري البحث بها للمرة الأولى في لبنان في قرار ١١ آب ١٩٣١^(٣)، المتعلق بالمراجعة
المقدمة من قبل "شكري بخاش"، صاحب جريدة زحلة الفتاة، ضد المرسوم رقم ٨١٣٩ تاريخ ١٥
حزيران ١٩٣١ الذي عطّل صحيفته. مجلس شوري الدولة استند للمادة الأولى من المرسوم رقم
٣٠٨٠ تاريخ ٢١ نيسان ١٩٢٥ الذي جاء فيه: "... مع الاحتفاظ بأوجه الملاحقة القضائية التي
نُصّ عليها في القانون، يمكن لحاكم لبنان الكبير بموجب تدبير حكومي يتّخذ بقرار من هيئة
مجلس المدراء، أن يوقف عن الصدور كل جريدة أو مجلة...".

"Sans préjudice de poursuites judiciaires déjà prévues par la loi, le gouverneur
du Grand Liban pourra, par mesure de gouvernement, prise en conseil des directeurs,
suspendre tout journal ou écrit périodique, qui aura publié un ou plusieurs articles,
informations ou dessins de nature a porter atteinte à l'autorité des pouvoirs publics...".

مجلس شوري الدولة اللبناني قرر بأن المرسوم المطعون فيه هو عمل حكومي لا يخضع
لرقابته، معلناً بالتالي عدم اختصاصه. والتبرير كان كالتالي: "حيث أنّ المشتري، عبر استعماله
عبارة تدبير حكومي، أراد الإشارة للأعمال الحكومية بالمعنى القانوني للكلمة، ولكن لسبب
الصياغة، استعمل عبارة تدبير حكومي بدلاً من عمل حكومي"^(٤).

(١) C.E.: 24 Juin 1954, Barbaran, Sirey 1955.3.6.

(٢) René chapus: "l'acte de gouvernement, monstre ou victime?", R. Dalloz – 1958 – II, P: 6.

(٣) شوري لبنان، ١١ آب ١٩٣١، بخاش، مجموعة قرارات، جزء ٢، ص ٩١.

(٤) أنظر جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ١٩٧١، ص ٤٣٥.

ثم عاد (مجلس ش. د.) وأكد مآل اجتهاده المذكور بتاريخ ٢٦ نيسان ١٩٣٢ في المراجعة المقدمة من جبران تويني طعناً بالمرسوم الذي أوقف جريدة "الأحرار" عن الصدور^(١). وهكذا وجدت نظرية الأعمال الحكومية مكانها في التشريع والاجتهاد في لبنان^(٢)، إلا أن الدكتور يوسف سعد الله الخوري يرى أن الهدف من وراء التحليل السابق لعبارة "تدبير حكومي" هي رغبة المجلس آنذاك إرضاء السلطة السياسية على حساب مقتضيات الرقابة القضائية، لأن المقصود بعبارة "تدبير حكومي" "Mesure gouvernementale" إنما هو التدبير أو العمل الإداري "L'acte administratif"، ونتيجة لذلك يرى أن مصدر نظرية أعمال الحكم في لبنان هو القضاء، حيث لا يوجد نص تشريعي لا من قريب ولا من بعيد يقّر هذه النظرية^(٣).

ولكن مجلس الشورى اللبناني عاد عن هذا الاجتهاد معتبراً "بأن تعطيل جريدة عن الصدور لا يشكل بحد ذاته عملاً حكومياً ما لم تمسّ المقالات أو الأخبار أو الصور بقوة السلطات العامة. فإذا كان تعطيل الصحيفة غير مبني على إحدى هذه الوقائع، فإن مرسوم التعطيل يفقد صفته كعمل حكومي ويخضع لرقابة مجلس الدولة اللبناني"^(٤).

ولا شك أن مجلس شورى الدولة وفي ظل الانتداب الفرنسي يومذاك قد اتخذ قراره هذا يدفعه إليه المصلحة العليا للدولة la raison d'État تجنباً لأي احتكاك مع السلطة المنتدبة قد لا تُحمد عقباه. ولا حاجة للتذكير أن قرارات تعطيل الصحف والمطبوعات ومصادرة نسخها قد أضحت، وعلى ما استقر عليه الاجتهاد الحديث، داخلةً ضمن صلاحية المجلس، الذي يتجه نحو إبطال كل قرار صادر عن السلطة الإدارية في موضوع مصادرة المطبوعات الصحفية "لعله إساءة استعمال السلطة"^(٥).

وقد استقر الفقه والاجتهاد اللبناني على عدم اختصاص المحاكم العدلية ومجلس شورى الدولة للنظر في أعمال الحكومة، وهو ما أكدته اجتهادات مجلس شورى الدولة اللبناني في قرارته منذ زمن طويل^(٦). كما استقر اجتهاد مجلس شورى الدولة في لبنان على التأكيد أن نظرية الأعمال الحكومية هي من صنع الاجتهاد (De création prétorienne). ولعل ما يؤكد ذلك ما

(١) (م.ش.د.)، ٢٦ نيسان ١٩٣٢، تويني، مجموعة قرارات (م.ش.د.)، جزء ٢، ص ١٣٨.

(٢) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢٨١.

(٣) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، ١٩٩٨، ص ٢٨٦-٢٨٧.

(٤) (م.ش.د.)، ٢٨ كانون الأول ١٩٤٥، غصن، النشرة القضائية اللبنانية، ص ١٤٥.

(٥) (م.ش.د.)، قرار رقم ٧٨ تاريخ ١٩٦٠/٤/٥، رياض طه/الدولة، م.إ. ١٩٦٠ ص ١٠٣.

(٦) على سبيل المثال قراره رقم ١٤٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/٨، السيد ف.ع. الدولة اللبنانية، المجموعة الإدارية،

العدد الثاني، السنة الثالثة، ص ١٤٥.

جاء في قراره رقم (١٨٩/٩٤-٩٥) تاريخ ١/٣/١٩٩٥^(١) الذي جاء في إحدى حيثياته النص على ما يلي: "وبما أن القول بأنه لا يصح الأخذ بنظرية الأعمال الحكومية في لبنان لأن هذه النظرية تستمد مصدرها في فرنسا من نصين خاصين لا مثيل لهما في التشريع اللبناني هو قولٌ مردود لأن مجلس شورى الدولة من جهة هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية (المادة ٦٠ من نظام المجلس) وينظر بطلبات الإبطال للأعمال ذات الصفة الإدارية والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية (المادة ٦٢ من نظام المجلس). ومن جهة ثانية إن نظرية "الأعمال الحكومية" ليست من عمل المشرع، بل هي نظرية أنضجها مجلس شورى الدولة الفرنسي وتبناها الاجتهاد اللبناني في أكثر من قرار سابق صادر عنه".

وعلى مستوى التشريع اللبناني نفسه، لا نجد نصاً صريحاً بتحسين الأعمال الحكومية من رقابة القضاء. ولكن يمكن استنتاج هذا المنع بصورة ضمنية، ذلك أن نص المادة (١٠٥) من مرسوم نظام مجلس شورى الدولة ينص صراحةً على أنه: "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر...". هذه العبارة وهي أن الطعن بالإبطال أو لتجاوز حد السلطة لا يوجه إلا ضد قرارات إدارية محضة أو صرفة، يؤكد بطريقة قاطعة أن القرار أو العمل إذا لم يكن له وصف القرار الإداري المحض بأن كان من أعمال السيادة، فهو لن يكون محلاً للطعن أمام القضاء، لأن أعمال السيادة لها طبيعة سياسية من ناحية ارتباطها بالعلاقة الدستورية بين السلطات العامة أو تتصل بالعلاقات الدبلوماسية أو الدولية بما في ذلك أعمال الحرب، فهي ليست إذاً أعمالاً إدارية محضة.

وبما أنه من الراجح أن نظرية الأعمال الحكومية هي نظرية أنضجها الاجتهاد وأضحت مستقرة في القضاء الإداري (اللبناني والفرنسي) دونما حاجة لنص تشريعي يقرها بصورة صريحة، فإنها ولئن تعرضت لنقد بعض الفقهاء، إلا أنها لم تصل إلى حد إنكار وجودها أو نفي مفاعيلها وإن تعددت الآراء وتباعدت حول ماهيتها ومعيارها وأساسها ونطاق تطبيقها. مما يدفعنا للبحث في معيارها ونطاق تطبيقها، ولكن قبل ذلك لا بُدَّ من تحديد الأسس التي تركز إليها نظرية الأعمال الحكومية.

(١) الوزير "جورج أفرام" على الدولة - رئيسا الجمهورية ومجلس الوزراء، مجلة العدل ١٩٩٥، ص ١٥١ (قسم الاجتهاد الإداري ص ٢٣).

المبحث الثاني: أسس نظرية الأعمال الحكومية:

شهدت نظرية الأعمال الحكومية تطوراً واسعاً عبر التاريخ وفقاً لتطور مفهوم "الدولة" و"المجتمع" و"القانون" و"الحقوق" و"المصلحة العامة"، فجمعت بين "ضرورات المصلحة العامة" وبين أهداف "دولة القانون"، كما أنها شهدت إنقسام آراء الفقهاء حولها وحول تحديد ماهيتها ومبشرات وجودها (الفقرة الأولى) وخلفيات نشأتها السياسيّة ونظامها القانوني (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: على المستوى الفقهي (المبشرات الفقهية):

لقد حاول بعض الفقهاء الذين تعمقوا في دراسة النظرية، إيجاد المبرر الذي تستند إليه نظرية الأعمال الحكومية إلا أنهم لم يجمعوا على أساس واحد فتعددت المبررات التي أخذوا بها وفقاً لما يلي:

(١) فالعميد "هوريو" Hauriou يعتبر أن هذه النظرية تقوم على أساس إتفاق ضمني بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، من مؤداه قبول السلطة التنفيذية التنازل عن امتيازاتها والخضوع في تصرفاتها لرقابة مجلس الشورى شرط أن تحتفظ بالمقابل بجزء من الأعمال التي تشكل ما يُعرف بالأعمال الحكومية والتي تتمتع بالحصانة القضائية المطلقة، وتكون معفاة من رقابة القضاء أيّاً تكن صورة الرقابة^(١).

وهكذا إتخذ مجلس الدولة من تلك النظرية التي ابتدعها وسيلة للحفاظ على كيانه، وصمام أمان يكفل حمايته مما كان معرضاً له، ومهدداً به من جانب السلطة التنفيذية.

(٢) أما مفوض الحكومة "Célier"^(٢) في مطالعته في المراجعة المقدمة من "Gombert"، أخذ بفكرة العمل المختلط لعدم إخضاع الأعمال الحكومية لرقابة القضاء الإداري، فقد اعتبر أن الأعمال الحكومية هي الأعمال التي لا تجريها الإدارة وحدها بل بالتعاون مع البرلمان أو مع دولة أجنبية.

بمعنى أن إخضاع الإدارة لمراقبة القضاء يستوجب أيضاً إخضاع أجهزة غير إدارية له كالبرلمان، مما يتناقض ومبدأ فصل السلطات.

(٣) أما "لافريريير" "Laferrrière" و "Duez"^(٣) فقد اعتمدا التمييز بين الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية وذكروا أن هذه السلطة تمارس في الواقع وظيفتين مختلفتين، وظيفة حكومية غير خاضعة للرقابة من أية جهة قضائية ووظيفة إدارية خاضعة لرقابة مجلس الدولة.

(١) M. Hauriou, Précis de droit administratif, 12éd, p. 418.

(٢) M. Celier, Conclusions sur C.E. Fr. Ass. 28 Mars 1947, Gombert, sirey 1947 – III –389.

(٣) Paul Duez: les actes de gouvernement, Sirey, Paris, 1935, p. 32.

ونظراً لعدم دقة هذا المعيار فقد تم التخلي عنه إذ يصعب وضع حدّ بين وظيفتي السلطة التنفيذية حيث تختلط هذه الأعمال ببعضها.

(٤) أما الفقيه "رينيه شابو René Chapus"^(١) فيعتبر من جهته أن مبرر نظرية الأعمال الحكومية يكمن في انتهاج مجلس الدولة "السياسة تكتيكية" قام المجلس بموجبها بمحض إرادته بوضع حدّ لسلطاته فيما يتعلق ببعض المسائل حتى يتمكن بالمقابل أن يمارس رقابته بكل حرية على الأعمال أو المسائل الأخرى:

"La soumission des actes de gouvernement à un régime d'immunité est le résultat d'une habile tactique de la juridiction administrative..."

Le juge administratif a volontairement limité ses pouvoirs sur certaines questions pour en user plus librement et plus pleinement sur les autres. C'est exactement la politique de la "part du feu".

ولكن في النهاية يبدو، وعلى الأرجح، أن الدافع الذي حمل القاضي على إيجاد نظرية الأعمال الحكومية هو حرصه على تنفيذ أحكامه من قبل السلطة، وقد رأى مجلس الدولة أن توسيع صلاحيته حتى تتناول بعض القضايا سيحمل السلطة على عدم تنفيذ قراراته ومخالفة قوة القضية المحكمة، بالإضافة إلى خشيته من عدم التمكن من إخضاع "الهيئة أو العضو السياسي لحكم القانون:

"... La Crainte de ne pouvoir plier un organe politique au respect du droit"^(٢).

بخلاف التبريرات الفقهية، أوردت الأحكام القضائية، الأسباب الفعلية لإعمال نظرية الأعمال الحكومية، فالقاضي الإداري يحجم عن التدخل في العلاقات بين السلطة التشريعية والإدارة، أو في العمل السياسي الذي يعتبر ميزة تقليدية تستقلّ بها الحكومة، خشية أن يعيق عملها أو أن لا يتمكن من إخضاع العمل الحكومي للقانون.

"إن نظرية الأعمال الحكومية ساعدت فعلاً على توسيع دائرة إختصاص المحاكم، إذ إنها بإقرارها أن للحكومة حق الاستثناء بأعمال محدودة معينة غير قابلة للنقد والظعن أمام السلطات القضائية الإدارية، هو ما دفع الحكومة أن تقبل بأن تكون سائر أعمالها الأخرى قابلة للنقد والظعن... ولو لم تكن الحكومة على يقين من أن هناك فئة من أعمالها غير خاضعة لرقابة مجلس الشورى لكانت تتنازع الإختصاص في نقد جميع أعمال السلطات العامة"^(٣).

(١) René Chapus: "L'acte de gouvernement, monstre ou victime?", Op. Cit., p. 8.

(٢) G. Vedel, note, Tixier, j.c.p. 1952 – II – 6810.

(٣) م.ش.د.، القرار رقم ٧٠، اللواء عبد الله الخوري، الدولة-وزارة الدفاع الوطني، (٣/١١/١٩٩٧، م.ق.إ.، ١٩٩٩، ص ٨٥).

والحقيقة أن "نظرية الأعمال الحكومية تشكل إحدى المواد الأكثر جدلاً في القانون الإداري".

"La théorie des actes de gouvernement constitue une des matières les plus controversées du droit administratif"⁽¹⁾.

وهي تُعدُّ، من بين البنى الفقهية الأكثر تعقيداً في القانون الإداري. هذا التعقيد يجد تفسيره لا سيما في العلاقات بين القاضي والسلطة التنفيذية⁽²⁾. كما تمثل خروجاً على مبدأ المشروعية، وسلاح خطير في يد السلطة التنفيذية في مواجهة حقوق وحرّيات الأفراد⁽³⁾. ويرى البعض "أن العمل الحكومي له طبيعة خاصة، وهو يشكّل فئة معنوية وأن هذا ما يفسّر حصانته"⁽⁴⁾.

"L'acte de gouvernement a une nature spécifique, qu'il constitue bien une catégorie conceptuelle et que c'est cela qui explique son immunité".

وقد إعتبر العلامة جان باز الأعمال الحكوميّة "أعمالاً طبيعتها لا تسمح الطعن بها بالطرق القضائية".

"De tels actes ne sont pas de nature a lui être déférés par la voie contentieuse".

وإعتبر Maître الأعمال الحكومية "فئة وظيفية Catégorie fonctionnelle ذات مفهوم نسبي ومضمون متحرّك".

أما Braibant فقد إعتبر الأعمال الحكوميّة "أعمالاً وسيطة بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية: أما صفاتها المشتركة مع الأعمال التشريعية فهي عدم إمكانية الطعن بها أمام القضاء الإداري، وصفاتها المشتركة مع الأعمال الإدارية هي كونها صادرة عن السلطة التنفيذية"⁽⁵⁾.

ومهما تكن المبررات المذكورة، تبقى نظرية الأعمال الحكومية "وصمة عار" على جبين مبدأ المشروعية "Tâche dans la légalité"⁽¹⁾ إذ تشكل على حد تعبير الأستاذ André de

(١) Bremond, "Des actes de gouvernement", R.D. Publique. 1896, vol. I, p: 23.

(٢) Josiane Auvert-Finck, "les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin?" R.D.P 1995, p. 136.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، "القضاء الإداري ومجلس ش.د. اللبناني"، الدار الجامعية، ١٩٩٨، ص ٦٨.

(٤) P.H. Chalvidan, article précité, AJDA 1982, p: 15.

(٥) A Consulter:

- J. Baz, "la juridiction administrative au Liban, étude doctrinale et jurisprudentielle", Beyrouth, 1962.
- A. Mestre, "Le conseil d'Etat, protecteur des prérogatives de l'administration", L.G.D.J., Paris, 1974.
- G. Braibant – B. Stim, "le droit administratif français", Presses de sciences politiques et Dalloz, 1999.

(٦) P. Duez, Responsabilité de la puissance publique, p. 243.

Laubadère^(١) "خروجاً على مبدأ المشروعية يرتدي "طابع الشذوذ المهيمن" "Anomalie choquante".

وقد طالب كلٌّ من Duguit و Duez بإستبعاد نظرية الأعمال الحكومية بغية المحافظة على "دولة القانون ومؤسساتها"^(٢).

"Il faut bannir la théorie des actes de gouvernement de tout pays civilisé". (Duguit).

"Tout régime qui a l'ambition de réaliser l'Etat de droit, doit biffer de ses institutions ce symbole défectueux qu'est l'acte de gouvernement". (Duez).

إن التدقيق في الآراء التي وردت أعلاه، والتي تهدف لتبرير نظرية الأعمال الحكومية من الناحية القانونية، يُظهر لنا أنها لم تنجح في ذلك وفي اعتقادنا أن النظرية المذكورة غير قابلة للتبرير من الناحية القانونية، فمن الصعب أن نعثر لها على سندٍ من القانون، لأنها تتضمن خروجاً صريحاً، واعتداءً صارخاً على القانون، بل تجاهلاً تاماً له. وفي الواقع فإن هذه النظرية تعدُّ نتيجة للصراع بين السياسة والقانون، واستثناء حقيقي على مبدأ المشروعية.

الفقرة الثانية: النظام القانوني للأعمال الحكومية:

إنَّ تعيين النظام القانوني للأعمال الحكومية يفترض معرفة ما إذا كانت تدخل ضمن فئة القرار الإداري.

فالأعمال الحكومية برأي "د. فوزت فرحات" تصدر عن السلطات الإدارية شأنها في ذلك شأن القرار الإداري، إلا أنها لا تتصف بصفة القرار الإداري^(٣). إن الأعمال الحكومية هي طائفة من أعمال وقرارات السلطة التنفيذية التي على الرغم من صدورها عن سلطات إدارية، فهي مع ذلك لا تخضع لرقابة القضاء، الذي يحجم عن تقدير مشروعيتها، أو جعلها محلاً لوقف التنفيذ أو للطعن بالإبطال أو التعويض، وذلك في مطلق الظروف عادية كانت أم استثنائية^(٤).

ويرى د. فرحات: "أنه أصبح من الصعب في أكثر الأحيان تمييز "الأعمال الحكومية" عن القرارات الإدارية، ومردّ الصعوبة يكمن في أن أفراد السلطة التنفيذية لا يكتفون دائماً بالقيام بأعمال حكومية بل وفي بعض الأحيان يقومون بأعمال إدارية تقبل الطعن مثل إصدار المراسيم

(١) André de laubadère, "Traité de droit administratif", 9ème édition, Tome 1, L.G.D.J., Paris, 1984, P: 303.

(٢) P. Duez, "Les actes de gouvernement", Op. Cit., P: 18.

(٣) د. فوزت فرحات - القانون الإداري العام - الكتاب الأول - طبعة العام ٢٠٠٤ ص ٣٨٧.

(٤) المصدر نفسه ص ١٧٠.

الإدارية، وبالتالي فليس هناك فصل عضوي في نطاق السلطة التنفيذية بين الهيئة التي تتولى دائماً وظيفة حكومية وتلك التي تتولى دائماً أعمالاً إدارية بحتة^(١).

بل إن الأعمال الحكومية تأخذ الشكل الخارجي للقرار الإداري، فمرسوم تشكيل الحكومة هو من حيث الشكل مرسوم له كل الخصائص الشكلية لأي مرسوم آخر، والقرار الوزاري المتعلق بعلاقات خارجية هو من حيث الشكل متطابق مع أي قرار وزاري آخر^(٢).

لكن اجتهاد (م.ش.د) اللبناني يرفض وصف العمل الحكومي بالقرار الإداري المحض، فقد جاء في أحد قراراته^(٣) ما يلي:

"من الثابت أن هناك فئة من أعمال السلطة التنفيذية أو أعمال الإدارة التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لعدم إتصافها بالأعمال الإدارية المحضة وهي من الأعمال المعروفة في الفقه والاجتهاد بالأعمال الحكومية".

وهكذا بدت الصعوبة أو الدقة في تمييز العمل الحكومي عن أي قرار إداري آخر لأنه يحمل كل خصائص القرار الإداري، فهو يصدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة ويتمتع بقوة تنفيذية، وإذا نأى مجلس الدولة عن مراقبة هذه القرارات فهذا يعني أن هذا العمل لا يدخل في منظومة القرارات القابلة للطعن، لكنه لا يعني أن هذا التصرف ليس قراراً إدارياً^(٤).

ويتابع د. عصام إسماعيل معتبراً أن العمل الحكومي هو من فئة القرارات الإدارية المحظور الطعن فيها قضائياً، وأن ما يساهم في تعزيز هذه الواجهة هو عدم توصل الاجتهاد والفقه إلى اعتماد معيار أو تعريف للعمل الحكومي حيث كان التوجه لوضع قائمة بالأعمال المسماة الأعمال الحكومية. لذلك لا يوجد ما يمنع من أن تكون القرارات المتخذة في نطاق هذه اللائحة من ضمن تصنيفات القرار الإداري^(٥).

خلاصة القول، أن العمل الحكومي يعتبر قراراً إدارياً، لكنه يتميز بأنه محظور من الرقابة القضائية بأمر من الاجتهاد ذاته، وليس بالاستناد إلى أي نص قانوني.

(١) د. فوزت فرحات - القانون الإداري العام - الكتاب الأول - طبعة العام ٢٠٠٤، ص ١٧٢.

(٢) Michel D. Stassinopoulos, Traité des actes administratifs, Institut Français d'Athènes, 1954, p: 28.

(٣) م.ش. قرار ٤٨٤ تاريخ: ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية/الدولة، مجلة العدل العدد ٢ و ٣ لعام ٢٠٠٣ ص ٤١.

(٤) د. عصام نعمة إسماعيل، "الأعمال الحكومية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخامس والستون، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، ص ١٨.

(٥) المرجع نفسه، ص ١٨.

المبحث الثالث: الإخفاق في التوصل إلى معيار للعمل الحكومي:

من الضروري تحديد نطاق الأعمال الحكومية، حيث أن الأمر يتعلق بتحديد نطاق إختصاص ورقابة مجلس الدولة.

وقد ظهر في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي معايير ثلاثة متتالية للتمييز بين الأعمال الحكومية التي لا تخضع لرقابة القضاء وبين الأعمال الإدارية العادية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، وكان لتلك المعايير صداها في الفقه والاجتهاد اللبناني. وهذه المعايير كانت بالترتيب التالي:

الفقرة الأولى: معيار الباعث السياسي: Le Mobile Politique

وهذا هو أول معيار ظهر في الفقه والاجتهاد في فرنسا، وكان ذلك في ظلّ الإمبراطورية الثانية^(١) Sous le second Empire وبمقتضاه يعتبر العمل الذي قامت به الحكومة من الأعمال الحكومية إذا كان الباعث عليه باعثاً أو دافعاً سياسياً، وأولى الأحكام التي أنشأت نظرية الأعمال الحكومية في اجتهاد مجلس الدولة، كانت تتأسس على هذا المعيار المتمثل في الباعث أو الدافع السياسي للعمل.

وأبرز قرار يجسد هذا الاجتهاد هو ذلك الصادر بتاريخ ١٨٦٧ في قضية "دوق دومال Duc d'Aumale"^(٢)، وخلاصته أن هذا الأخير طعن في صحة القرار الذي قضى بمصادرة نسخ كتابه بعد أن رفضت السلطة الإدارية إعادتها إليه. فاعتبر مجلس الدولة أن في الأمر عملاً سياسياً (un acte politique) غير خاضع لرقابته.

"La saisie d'un ouvrage du duc d'Aumale et le refus de restituer les exemplaires saisis sont considérés comme des actes politiques" qui ne sont pas de nature a nous être déférés pour excès de pouvoir en notre conseil d'Etat par voie contentieuse".

وتفسير اختيار مجلس الدولة الفرنسي لهذا المعيار هو كما قال العلامة "هوريو Hauriou" أن المجلس أراد ألا يُقحم نفسه في المنازعات الإدارية التي لها انعكاسات وآثار سياسية، فأبعدها عن اختصاصه بمحض إرادته، في مقابل أن يحتفظ بحقه في رقابة الأعمال الإدارية الأخرى في حرية تامة^(٣).

(١) جان باز: المرجع السابق، ص ٤٣٦.

(٢) C.E. 8 mai 1867, Duc d'Aumale, S. 1867.11. p. 124.

(٣) M. Hauriou note sous C.E.18 Décembre 1891, Vandelet, Sirey 1892. III p. 129 – note sous C.E. 30 juin 1893, Gugel, Sirey 1895.II. p. 41.

وتبتى أحد أحكام مجلس شوري الدولة اللبناني الحديث نسبياً معيار الباعث السياسي عندما قضى بأن قرار مجلس الوزراء القاضي بعدم إعطاء رخص تأسيس شركات طيران جديدة لنقل الركاب خلال ٢٠ عاماً، هو من القرارات التي تدخل ضمن السياسة العامة في حقل الطيران، وتخرج رقابتها من دائرة صلاحية م.ش. الدولة^(١).

لكن يبدو أنّ مجلس شوري الدولة إستند إلى معيار الدافع السياسي، بشكلٍ صريح، في القرار الصادر بدعوى الوزير "جورج إفرام"^(٢) على الدولة - رئيسا الجمهورية ومجلس الوزراء. ولا بُدّ من التوضيح أنّ المجلس إستند إلى المعيار المذكور بإعتباره السبب الدافع لإتخاذ "عمل دستوري Acte Constitutionnel" وليس لإتخاذ قرار إداري كما كان عليه الحال في فرنسا قبل العام ١٨٧٥، تاريخ صدور قرار "الأمير نابوليون"، بالإضافة إلى أنّه إستند إلى المعيار المذكور بشكلٍ ثانوي وليس بإعتباره لوحده معياراً صالحاً لتبرير الأعمال الحكوميّة. وتتخصّص وقائع المراجعة بما يلي: بتاريخ ١١ حزيران ١٩٩٣ صدر عن رئيس الجمهورية اللبنانية، بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء، مرسوم قضى بتبديل الحقيبة الوزارية للوزير "جورج إفرام" الذي طعن بالمرسوم المذكور أمام مجلس شوري الدولة طالباً بإبطاله... ففي هذا القرار إعتد المجلس على معيار الدافع السياسي إنّما بشكل ثانوي Secondeire، بحيث أتى هذا المعيار ليضع الحدّ الفاصل بين الوظيفة الحكوميّة والوظيفة الإداريّة للسلطة التنفيذية. فيعتبر العمل حكومياً عندما يتخذ من قبل السلطة التنفيذية في النطاق أو الحقل السياسي أي "حين يجد تصديقه والموافقة عليه في الميدان السياسي بالنظر لمسؤولية الحكومة أمام المجلس النيابي، وعندما يُظهر العمل وجود السلطة الحكوميّة (السلطة الدستوريّة) وليس السلطة الإداريّة" نظراً للطبيعة الدستورية للعمل الصادر عن الحكومة في نطاق العلاقات السياسية بين السلطات.

ولنا في التعليق الذي أجراه العلامة الفرنسي "رولان دراغو" "Roland Drago" على القرار المذكور^(٣) ما يؤكّد هذا الرأي.

(١) (م.ش.د) قرار رقم ١٨٣ تاريخ ٢٠ ك، ١٩٩٣، شركة الخطوط الجوية عبر المتوسط/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، م ١ ص ١٩٠.

(٢) قرار مجلس الشوري بهيئة مجلس القضايا، رقم ٩٤/١٨٩-٩٥، تاريخ ١٩٩٥/١/٣، جورج إفرام على الدولة - رئيسا الجمهورية ومجلس الوزراء، العدل ١٩٩٥ ص ١٥٩ قسم الإجتهد الإداري، ص ٣١.

(٣) R. Drago: Notes de jurisprudence sous l'arrêt du conseil d'Etat Libanais: Section du Contentieux; (٢) No 189 du 3 Janvier 1995, Frem, Revue "Al Adl" 1995, P: 159.

على أننا سنعالج هذا الموضوع بشيء من التفصيل في الفصل الثاني من هذا البحث، بعد أن نكون أوضحنا المقاييس الأخرى.

ولكن معيار الباعث أو الغرض السياسي كان محل نقد شديد، لأنه يترك للسلطة التنفيذية مطلق التقدير دون حدود لكي تضيف صفة العمل الحكومي على أعمال إدارية عادية وتحصنها بالتالي ضد أي رقابة قضائية، ومن هنا تبدو خطورة معيار الباعث السياسي. يمكن بهذه الطريقة تحويل كل عمل من أعمال السلطة التنفيذية إلى عمل حكومي بحجة أن الباعث عليه سياسي.

ذلك المعيار ينتهي إلى شلّ الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية فيضيع بذلك أكبر ضمان لحماية الحقوق والحريات الفردية.

لذلك قام مجلس الدولة الفرنسي بالعدول عن هذا المعيار منذ عام ١٨٧٥ في أول عهد الجمهورية الثالثة^(١) (الأمير نابليون prince Napoléon) وخلصته أن الأمير نابليون جوزيف بونابرت طعن في القرار الصادر عن وزير الحربية والقاضي بحرمانه من لقب لواء وشطب إسمه من لائحة القادة العسكريين، فطلب الوزير المذكور عدم قبول المراجعة لأن العمل المشكو منه ذو غاية سياسية، فردّ مجلس الدولة طلب الدفع لهذه الجهة معتبراً أنه ليس هناك عمل حكومي...

وكان مفوض الحكومة في هذه القضية "دافيد David" وهو الذي اعترض على معيار الباعث وطلب عدم الاعتداد به وطرحه جانباً عند بحث أعمال الحكومة وقد اتبع مجلس الدولة رأي المفوض وحكم على أساسه وبذلك انتهى عهد ذلك المعيار.

ونظراً لأهمية هذا التحول في قضاء المجلس نشير إلى فقرة من مذكرة مفوض الحكومة تتضمن الهجوم على معيار الباعث وإستنكار الأخذ به وتبني المجلس لهذا الاتجاه وعدوله عن اتباع المعيار المذكور الذي كانت تحتجّ به الحكومة في دفاعها عن تصرفها أمام المجلس.

"... Pour présenter le caractère exceptionnel qui mette en dehors et au-dessus de tout contrôle juridictionnel, il ne suffit pas qu'un acte émané du gouvernement ou

"... On est ici dans un domaine essentiellement politique et on comprend qu'il n'existe à ce sujet aucun précédent en Droit Français. La théorie du mobile politique est toujours vraie et elle vient rejoindre celle d'un pouvoir gouvernemental distinct du pouvoir exécutif, même s'il est exercé par les mêmes personnes..Mais l'arrêt va plus loin en se référant avec une insistance délibérée, à la notion d'acte constitutionnel..."

"L'acte trouve sa sanction sur le terrain politique en raison de la responsabilité du gouvernement devant la chambre des députés... Mais pour le juge, cette justification est secondaire car il va se fonder essentiellement sur la nature constitutionnelle de l'acte de gouvernement".

C.E. 19 février 1875, prince Napoléon. REc. 155. Concl. David, G.A.J.A., 11^e Edition, 1996., p. 16. (١)

de l'un de ses représentants, ait été délibéré en Conseil des ministres ou qu'il ait été dicté par un intérêt politique...".

"لكي يُظهر الطابع الإستثنائي الذي يضعه في مرتبة أعلى من أية رقابة قضائية، لا يكفي أن يكون العمل الصادر عن السلطة التنفيذية أو عن أحد ممثليها قد إتخذ في مجلس الوزراء أو تمّ تقريره لتحقيق مصالح سياسية".

Le conseil d'Etat, adoptant cette opinion négatrice de la théorie du mobile politique, se reconnut compétent pour juger le recours.

وقد تم عدول محكمة الخلافات عن معيار الباعث في حكمها الصادر في قضية "Marquigny"^(١).

والجدير بالذكر أنّ مجلس الدولة في فرنسا ومحكمة الخلافات أكّدا الموقف الذي إعتمده المجلس في قرار "الأمير نابوليون" المذكور، بقرارات عديدة صدرت عنها تباعاً، نذكر منها: القرار الصادر بتاريخ ٢٣ كانون الأول ١٩٤٩^(٢) عن مجلس الدولة، والذي جاء فيه: "مهما كانت خطورة الحوادث السياسية التي دفعت المفوض السامي الفرنسي في الهند الصينية إلى فرض رسم على المطاط المعدّ للتصدير، فإنّ وزير الممتلكات الفرنسية ما وراء البحار لا يسعه الإدلاء بأن القرار المطعون فيه يشكّل عملاً حكومياً غير خاضع لرقابة القضاء".

واليوم إنّ الدافع السياسي يشكّل أحد أبرز الأسباب التي تؤدّي إلى إعتبار العمل الإداري مشوباً بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة (تجاوز حدّ السلطة)، وبالتالي إبطاله. ذلك أنّ الإدارة كقاعدة عامّة، يجب أن لا تتخذ قراراتها وفقاً للإعتبارات السياسية، وإنطلاقاً من هذه القاعدة لا يمكن إستبعاد أحد المرشحين وحرمانه من حقّه في خوض المباراة التي تؤهّله للتعيين في وظيفة عامّة بسبب آرائه السياسية^(٣).

وعليه فالعمل الحكومي يكون مختلفاً عن "العمل السياسي". ولكن إذا كان الإجتهد قد تخلّى عن مقياس الدافع السياسي كمعيار حاسم يمكن لوحده أن يبرّر نظرية العمل الحكومي. فما هي المعايير الجديدة التي إعتمدها؟

(١) T.C. (Tribunal des Conflits), 5 novembre 1880, Marquigny, Rec. Concl. Ronjat S. 1881. III. P. 81.

(٢) T.C. 2 déc. 1902, société IMMOBILIÈRE DE SAINT-JUST, Rec. 713.

(٣) C.E.: Ass. 28 Mai 1954, Barel et autres, Rec. 308, conclusion Letourneur; R.D.P. 1954, P: 509.

وبنفس المعنى: ش.ل.: ١٤ أيار ١٩٦٥، عويدات، م. إ. ١٩٦٥، ص ١٧١.

الفقرة الثانية: المعيار المستمد من طبيعة العمل بحد ذاته: nature de l'acte

بعد أن إتضح فشل معيار الباعث السياسي، اتجه الفقه والاجتهاد الفرنسي نحو معيار جديد يتميز بأنه معيار موضوعي وليس شخصياً وذاتياً مثل المعيار السابق. وهذا المعيار الموضوعي الجديد يقوم على تمييز دقيق في مجال نشاط السلطة التنفيذية، فهو يفرق بين الوظيفة الحكومية التي تقوم بها الحكومة وبين الوظيفة الإدارية التي تتولاها الإدارة. وبناء على ذلك، تكون أعمال الحكومة التي تخرج من رقابة القضاء هي تلك الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الحكومية. أما الأعمال التي تتم في نطاق الوظيفة الإدارية فتصبح أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إبطالاً وتعويضاً.

ورغم سلامة الفكرة الأساسية لهذا المعيار ورغم الوضوح الظاهري الذي يتميز به، إلا أنه عند التعمق فيه نجد أنه محلّ لنقد هام لأنه يفتح مشكلة جديدة هي تحديد ماهية ومضمون كل من الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية، ويؤكد بعض الفقهاء^(١). بأن "عيب هذا المعيار هو أنّ السلطة التنفيذية لا تتضمن فصلاً عضوياً بين جهاز إداري يقوم دائماً بأعمال إدارية، وجهاز حكومي يقوم دائماً بأعمال حكومية. وخير دليل على ذلك أنّ مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية إذا كان يمكن أن يتّخذا أعمالاً سيادية (أي أعمالاً حكومية) إلا أنّهما يستطيعان إتخاذ المراسيم ذات الطابع الإداري مثل المراسيم التنظيمية التي يقرّها مجلس الوزراء ويوقع عليها رئيس الجمهورية أو مثل مراسيم تعيين موظفي الفئة الأولى". وقد حاول الفقه المدافع عن هذا المعيار الموضوعي الإجابة على هذه المشكلة فذهب إلى أن الوظيفة الحكومية تتمثل في اتخاذ القرارات الكبرى التي تهّم الدولة كلها كوحدة سياسية والمصالح الوطنية العليا، بينما الوظيفة الإدارية تهتم بتسيير المرافق العامة والأعمال التي تهّم جمهور الأفراد^(٢).

غير أن أفضل محاولة للفرقة بين الوظيفتين الحكومية والإدارية تتمثل فيما قدّمه الأستاذ

"لافيريير Laferrière":

فقد ذهب إلى أن الوظيفة الحكومية تشمل "الأعمال" المتعلقة "بالسهر على تطبيق الدستور وسير السلطات العامة في الدولة، وعلاقة الدولة بغيرها من الدول، والمحافظة على سلامة الدولة في الداخل والخارج"، في حين أن الوظيفة الإدارية تتمثل في الأعمال المتصلة "بالتطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة وعلاقة الإدارات فيما بينها"^(٣). وقد أيد

(١) تعليق على قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٢/٤٨٤-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧، الرابطة المارونية/الدولية، الدكتور

محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور فوزت خليل فرحات، مجلة القضاء الإداري، العدد ٢ و٣، ٢٠٠٣، ص ١٩.

(٢) André De Laubadère, op. cit., p: 231.

(٣) E. La Ferrière, Traité de la juridiction administrative, 2^{ème} édition, Paris, 1896, II. 32.

هذا الإتجاه العديد من الفقهاء^(١)، الذين إعتبروا أن الأعمال الحكومية وإن كانت تصدر من السلطة التنفيذية إلا أنها تصدر عنها لا بوصفها هيئة إدارية وإنما بوصفها هيئة سياسية، وسمّيت بالأعمال السياسية. بحيث يظهر وجود "السلطة الحكومية" "السلطة الدستورية" وليس "السلطة الإدارية"^(٢).

ذلك المعيار الموضوعي يتفوق على معيار الباعث السياسي السابق عليه، لأنه يحدد الأعمال الحكومية بالنظر لطبيعة العمل الذي قامت به السلطة التنفيذية ومدى اتصال هذا العمل بالوظيفة الحكومية، دون أن يترك الأمر بلا ضابط تبعاً للغرض السياسي الذي تدّعيه السلطة التنفيذية وفقاً لمشيئتها وحدها. كما أن هذا المعيار يضيق من نطاق الأعمال الحكومية التي تخرج من مراقبة المشروعية، في حين أن معيار الباعث السياسي يوسع من نطاقها إلى ما لا نهاية.

ولكن مع ذلك يؤخذ على المعيار الموضوعي قدرٌ من الغموض والإبهام بالنسبة للتحديد الدقيق للأعمال المتصلة بالوظيفة الحكومية وتلك المتصلة بالوظيفة الإدارية، فهو يفتقر إلى الدقة التي يجب أن يتسم بها كل معيار.

الفقرة الثالثة: معيار العمل المختلط:

وضع مفوض الحكومة "سلييه Célier" هذا المعيار في مطالعته بدعوى "كومبير Gombert".

بموجب هذا المعيار، يعتبر العمل الحكومي أنه العمل الذي تتخذه السلطة التنفيذية في علاقاتها مع سلطة لا تخضع لأية رقابة قضائية، مما يعني بشكل أساسي، المشتري أو أية سلطة أجنبية.

ومما جاء في المطالعة المذكورة: "... فهو يشكل، نوعاً ما، عملاً مختلطاً ومجلس الدولة الذي ليس سوى هيئة إدارية قضائية هو جزء من السلطة التنفيذية"، لا يمكنه أن يخضع لرقابته أي عمل أو قرار ما لم تكن السلطة التنفيذية المعني الوحيد به:

"C'est en quelque sorte un acte mixte, et le conseil d'Etat qui n'est qu'un démembrement du pouvoir exécutif, ne peut connaître d'une décision à laquelle le pouvoir exécutif n'est pas seul intéressé".

(١) (R. Chapus, "l'acte de gouvernement monstre ou victime"? Op. Cit., P. 5; R. Chapus – Droit administratif général, TI op. cit., p. 927 no. 1152; P. Binczak – Actes de gouvernement – répertoire de Contentieux administratif, Dalloz 2007, no. 13). (L. Duguit – Traité de droit constitutionnel, T2 p: 306).

(٢) (F. Batailer – le conseil d'Etat Juge Constitutionnel – LGDJ 1966, p: 615).

ويلاحظ أن القضاء لم يأخذ بفكرة "سيلبيه" وكان قد عرضها في قضية "Gombert"^(١) حيث ذهب في تقريره المقدم للمجلس إلى أن مرسوم العفو لا يعتبر عملاً مختلطاً ومن ثم فإنه يجب أن يخضع لرقابة مجلس الدولة ولكن المجلس لم يأخذ برأي المفوض "سيلبيه" في اتجاهه، (يلاحظ أن المجلس اعتبر مرسوم العفو عملاً قضائياً وحكم بعدم إختصاصه بنظره على هذا الأساس).

هذا المعيار لم يسلم من النقد لأنه لا يفسر سوى بعض الأعمال الحكومية دون البعض الآخر من حيث عدم خضوعها لرقابة القضاء، إذ أن ثمة أعمالاً حكومية لا تتعلق بالسلطات الأخرى كالأعمال الحربية مثلاً، كما أن ثمة أعمال تتعلق بسلطة أخرى وتظلّ مع ذلك خاضعة للرقابة القضائية كالأعمال أو القرارات ذات الصفة التنظيمية^(٢).

يتضح مما سبق أن القضاء لم يتوقف عند معيار معين في التمييز بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية لعدم وجود معيار حاسم في هذا الصدد. فأثر بالتالي أن يعطي حلولاً تتفق مع واقع كل نزاع على انفراد. وعلى ذلك يمكن القول بأنه ليس ثمة معيار معين لتبرير الأعمال الحكومية بل ثمة قائمة بهذه الأعمال يمكن استخلاصها من قرارات مجلس الدولة ومحكمة حلّ الخلافات.

(١) M. Celier, Conclusion sous C.E. 28 mars 1947, Gombert, S. 1947. 389.

(٢) Jean-Marie Auby, 3e édition, LGDJ, 1984 p: 76. أنظر، محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة،

الكتاب الثاني (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة (١٩٦٧-١٩٦٨) بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص

١١٥-١١٧.

الفصل الثاني: لائحة الأعمال الحكومية:

ليس هناك من تعريف محدّد للأعمال الحكومية يؤدي إلى إعتقاد لائحة نهائية بها إستناداً إلى مقياس نهائي، فأمام غياب المعيار الواضح لا توجد أية طريقة سوى تعداد الأعمال التي تعتبر حكوميّة، علماً أنّ كلّ تعداد يجسّد ميول ومزاج الشخص المعني الذي يقوم به نظراً لغياب النصّ.

"Il n'ya pas de définition des actes de gouvernement. On ne peut que les énumérer, et chaque énumération se ressent de celui qui la fait"⁽¹⁾.

الأمر الذي أضفى على نظرية الأعمال الحكوميّة بعض المرونة، إلى جانب كونها من صنع الإجتهد.

- المبحث الأول: التوسع في الأعمال الحكومية على المستوى الداخلي:

إن تنظيم السلطات العامّة في ظلّ الجمهورية الخامسة يحمل في الأصل توسيعاً لقائمة الأعمال القابلة بأن توصف بالحكوميّة⁽²⁾.

أما في لبنان فقد أكّد مجلس شوريّ الدولة اللبناني في عدة قرارات⁽³⁾ "أن الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية أو عن رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في علاقاتهم المتبادلة وكذلك في علاقاتهم مع المجلس النيابي لا تدخل في اختصاص القضاء الإداري لأنها تشكل جزءاً من الأعمال الحكومية".

(1) Raymond Odent, Contentieux administrative, Paris, 1957-58, P: 159.

(2) Frédéric Salat – Baroux, MM. Pierre serrand, L'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement en question, RFDA, P: 1091.

(3) (م.ش.د.)، القرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/١٩٧٧، اللواء عبد الله الخوري/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٨٥، والقرار رقم (١٨٩) تاريخ ١/٣/١٩٩٥، السيّد جورج نعمة الله فرام/الدولة - رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء، م.ق.إ. في لبنان ١٩٩٦، ص ١٩٤.

- الفقرة الأولى: الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية مع البرلمان^(١):

يُعتبر هذا النوع من الأعمال الميدان الأساسي أو الموضوع المفضّل لأعمال الحكومية وذلك تحاشياً من القاضي التسبب بأي صدام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نتيجة رقابته التي من شأنها وضع الإدارة في موقع قد لا يأتلف مع طبيعة هذه العلاقة، لذا وبمقتضى هذا المنحى الذي سلكه الاجتهاد فيما مضى بالموضوع اعتُبرت أعمالاً حكومية التدابير والقرارات التي تتخذها الحكومة في المجالات التالية:

- الأعمال أو القرارات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في إطار مشاركتها بالوظيفة التشريعية (الفرع الأول).

- القرارات الصادرة عن الحكومة والتي تشكل تمهيداً للقرار الذي سيصدر عن البرلمان (الفرع الثاني).

- قرارات رئيس الجمهورية التي تخصّ العلاقات بين السلطات الدستورية وممارسة الوظيفة التشريعية (الفرع الثالث).

● الفرع الأول: الأعمال المتصلة بمساهمة الحكومة في حقل التشريع:

فلا يخضع لرقابة القضاء بالتالي باعتباره عملاً حكومياً:

● أولاً: المراسيم القضائية بنشر القوانين التي يُقرّها مجلس النواب:

وعلى هذا الأساس لا يمكن الطعن بمرسوم يتعلق بنشر قانون بحجة أن النص المنشور ليس هو نفسه الذي أقرّه مجلس النواب^(٢).

"... Les décrets de promulgation des lois... sont des actes relatifs aux rapports du pouvoir exécutif avec le parlement ... Ils ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat; que, dès lors, le pourvoi formé par le Sieur Desreumeaux contre le décret promulguant la loi relative au classement des justices de paix doit être rejetée comme non recevable...".

وقد كان يعتبر عملاً حكومياً خلال المرحلة الزمنية السابقة للعام ١٩٦٧، المرسوم الذي يضع موضع التنفيذ مشروع قانون (أحيل إلى المجلس النيابي بصفة مستعجلة) عملاً بأحكام المادة ٥٨ من الدستور كما جاء في قراره رقم ١١٩٨ تاريخ ٦ كانون الأول ١٩٦٢^(٣).

(١) "Les actes du pouvoir exécutif concernant les rapports avec le parlement ne peuvent faire l'objet d'un débat par la voie contentieuse" (C.E. 19 Mars 1947, Panaget: Rec. Cons. d'Et. P. 114; 25 juillet 1947, Sté l'Alfa: Rec. Cons. d'Et. P. 344)

(٢) C.E. 3 Novembre 1933, Desreumeaux, Rec. p. 993.

(٣) م.ش.د، قرار رقم ١١٩٨ تاريخ ٦ كانون الأول ١٩٦٢، حسن الشحيمي على النولة، م.إ. ١٩٦٣، ص ١٢٣.

وقد جاء في إحدى حيثيات القرار:

"إن العلاقة القائمة بين رئيس السلطة التنفيذية والمجلس النيابي كدعوة الناخبين للإقتراع أو كنشر قانون معجل مكرر بمرسوم تشكل عملاً حكومياً لا يقع تحت رقابة القضاء".

غير أنه بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٩ أصدر مجلس القضاة لدى مجلس شورى الدولة قراراً يعتبر تحولاً في تاريخ القضاء الإداري اللبناني. في هذا القرار اعتبر مجلس الشورى المراسيم التي تنشر مشاريع قوانين عملاً بالمادة ٥٨ من الدستور أعمالاً إدارية وليست أعمالاً حكومية أو أعمالاً ذات صفة تشريعية وبالتالي فهي قابلة لرقابة مجلس شورى الدولة، وقد جاء فيه ما يلي:

"بما أن المراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها الاستثنائية المقررة بالمادة ٥٨ من الدستور تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس بمقتضاها نافذة بدون إقرارها منه فهي أعمال صادرة برمتها عن السلطة التنفيذية وتمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية".

"وبما أنها بهذه الصفة لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية إذ أن هذا النطاق يشتمل على كل عمل يصدر عن النواب بينما المراسيم المذكورة هي كما تقدم أعمال إدارية محضة صادرة عن الحكومة فتكون لذلك قابلة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة".

"وبما أنها من جهة أخرى لا تعتبر من أعمال الحكم التي تخرج عن صلاحية مجلس الشورى، إذ أن ما يدخل في نطاقها هي أعمال الحكومة في علاقتها مع النواب كمراسيم إحالة مشاريع القوانين عليه، وحلّ المجلس ومراسيم نشر القوانين المصدقة باعتبارها صادرة عن المجلس، وأعمال الحكومة في علاقاتها الخارجية وبينما مراسيم المادة ٥٨ هي أعمال تستقل الحكومة في إصدارها بالنص الذي وضعته"^(١).

ولكن ما هي العناصر التي تسمح بتفسير الحلّ الذي أعطاه المجلس بشأن المراسيم القضائية بإصدار القوانين التي يقرها المجلس النيابي عملاً بحكم المادة ١٩ من الدستور والتي تعتبر من الأعمال الحكومية؟

جاء في إحدى حيثيات قرار "الخوري" المذكور، ما يلي:

"... إن مراسيم إصدار القوانين التي يقرها مجلس النواب بموجب المادة ١٩ من الدستور لا تخضع لطلب الإبطال لدى مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حدّ السلطة، لأن هذه المراسيم

(١) م. ش. د.، القرار رقم ٨ تاريخ ١٩٧٠/١٢/٩ الياس شبل الخوري ورفاقه/وزارة الأشغال العامة، المجموعة الإدارية، ١٩٧٠، ص ١٦٣.

ونشير إلى أن مجلس شورى الدولة اللبناني كان قد أقر الصفة الإدارية لهذه المراسيم بصورة غير مباشرة وضمنية في قراره رقم ١٠٢٤ تاريخ ١٩٦٧/٦/١٤ وذلك استناداً إلى استشارة قانونية من العميد "جان ماري أوبي" "Jean-Marie AUBY". (تراجع الاستشارة في المجموعة الإدارية لسنة ١٩٦٧ والتعليق على الحكم للعميد أوبي أيضاً في القسم الفرنسي من المجموعة الإدارية المذكورة صفحة ١ ولغاية صفحة ٨).

تتضمن أحكاماً تشريعية أقرتها السلطة التشريعية ولا رقابة لمجلس الشورى على أعمال هذه السلطة لأن الحكومة ملزمة بنشرها خلال المدة الدستورية المحددة بالمادة ٥٦ من الدستور، ولا تمارس الحكومة بنشرها أية سلطة ذاتية تخضع بعملها لرقابة القضاء الإداري".

العنصر الأهم الذي يفيسر الحل المعتمد من قبل المجلس يتجلى في أن السلطة التنفيذية المكلفة إصدار القانون تكون ملزمة بذلك وهي تتمتع باختصاص إلزامي يقع على عاتقها. ويرى الأستاذ "كاري دي مالبرغ Carré de Malberg" أن هذا المبدأ كان قد أقره الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥^(١)، وقد تم تبنيه من قبل الفقه في ظل الجمهورية الرابعة والخامسة في فرنسا. ففي ظل الجمهورية الثالثة كان رئيس الجمهورية ملزماً بإصدار القانون الذي أقره المجلس النيابي، ولم يكن من حقه سوى الطلب إلى المجلس إعادة النظر به أو الطعن به لدى المجلس الدستوري.

وبحسب تعريف "Carré de Malberg"، إن الإصدار هو العمل الذي بموجبه تقوم السلطة التنفيذية المعنية (بحسب أحكام الدستور) بالتحقق وبالإقرار بوجود القانون "... Constate et atteste l'existence d'une loi" الذي تم إقراره في المجلس النيابي. ففي إطار عملية الإصدار يقتصر دور السلطة التنفيذية على استنتاج إرادة المشرع بحيث ينحصر دورها بإضفاء الطابع الرسمي على القانون "son role consiste en une simple authentification" وذلك بعكس المراسيم المتخذة عملاً بأحكام المادة ٥٨ من الدستور إذ تعبر الحكومة في عملية الإصدار عن إرادتها الخاصة بغياب أي قرار أو عمل صادر عن البرلمان.

"Le gouvernement n'a plus le rôle passif du (notaire) qui authentifie l'expression de la volonté de tiers".

"ذلك أن البرلمان لا يتدخل إلا بصورة سلبية لأن تمثعه عن أخذ موقف من مشروع القانون هو الذي يسمح للسلطة التنفيذية باستعمال صلاحيتها الدستورية، والقاضي الإداري عندما يراقب مشروعية المرسوم المتخذ طبقاً لأحكام المادة ٥٨ من الدستور لا يمكن أن يعتبر، وبأي حال، أنه يراقب بصورة غير مباشرة عملاً صادراً عن السلطة التشريعية"^(٢).

● ثانياً: مراسيم إحالة مشاريع القوانين على المجلس النيابي من قبل الحكومة:

(١) Voir: Carré de Malberg: Contribution à la théorie générale de l'Etat, librairie de la société du Recueil, Sirey, Paris, 1922 (I), p: 450.

(٢) تراجع استشارة العميد J.M. Auby حول المرسوم ١٥٥٩٢ الصادر بتاريخ ١٩-١٢-١٩٦٤، م.إ. ١٩٧٠، القسم الفرنسي، ص ٣٣.

تعتبر هذه المراسيم من الأعمال الحكومية غير القابلة للطعن أمام المجلس (قرار الخوري أعلاه)، كذلك يعتبر عملاً حكومياً القرار الذي يتم بموجبه سحب مشروع قانون كان قد أحيل إلى المجلس النيابي من قبل الحكومة^(١).

"La décision de déposer ou de retirer un projet de loi".

● ثالثاً: ويعتبر أيضاً عملاً حكومياً: محتوى مشروع قانون قدمته الحكومة^(٢).

● رابعاً: الإمتناع عن تقديم مشروع قانون حتى ولو أوصى به قانون سابق:

"Refus de présenter un projet de loi prévu par une loi antérieure"^(٣).

● خامساً: تمنع الحكومة عن تقديم مشروع قانون بطلب فتح إعتقاد إضافي أو استثنائي في الموازنة^(٤). ولا يخضع لرقابة القضاء الإداري القرار الخاص بعدم فتح اعتماد لأنه يختص بعلاقة الحكومة بمجلس النواب^(٥)، وبالعودة إلى الوقائع، يتبين أن الموظف المستدعي أصيب أثناء قيامه بجهود مضمّنية في الوظيفة بعلة بلغت من الخطورة حداً مستعصياً. قبلت الإدارة معالجته في أوروبا، وطلبت وزارة العدل من وزارة المال نقل الاعتماد بالمبلغ المطلوب، فرفضت هذه الأخيرة لأن الاعتمادات المرصدة في موازنة ١٩٥٨ قد نفذت. قرر المجلس أن القرار الخاص بعدم فتح اعتماد لا يخضع لرقابة القضاء الإداري لأنه يختص بعلاقة الحكومة بمجلس النواب.

وبنفس المعنى: القرار الذي يرفض وزير البريد والبرق بموجبه تقديم اقتراح للبرلمان

يتعلق بفتح اعتمادات تتعلق بإنشاء وظائف جديدة خاصة بالمهندسين:

"La décision par laquelle le ministre des P.T.T. refuse de proposer au parlement d'inscrire au budget les crédits correspondant à la création de nouveaux postes d'ingénieurs".

● سادساً: قيام الحكومة بمحاولات يُعتقد بأنها غير كافية لحمل مجلس النواب على إقرار

مشروع قانون. كذلك رفض الحكومة اتخاذ التدابير الضرورية لحمل مجلس النواب على إقرار

مشروع قانون دون إبطاء:

(١) C.E.: Ass. 19 Janvier 1934, Compagnie Marseillaise de navigation à Vapeur Fraissinet, Rec. 98; Sirey 1937.3.41, note Alibert.

(٢) C.E.: 9 Mai 1951, Caisse mutuelle nationale des étudiants, R. 1951, p. 253.

(٣) C.E.: 29 Novembre 1968, Tallagrand, Rec. Cons. D'Et. P. 607.

(٤) C.E.: 19 Mars 1947, Panaget: Recueil Lebon, p. 114.

(٥) م.ش.د.: قرار رقم ١٤٥ تاريخ (٨-٦-١٩٥٩)، م.إ. ١٩٥٩، ص ١٤٥؛ وبنفس المعنى: 14 C.E.: Janvier 1987, Association ingénieurs des télécom et Vautry, Rec. Cons. d'Et., Tables, page 523.

(1) "Refus de faire les diligences nécessaires pour son adoption rapide".
كما اعتُبر عملاً حكومياً إمتناع السلطة التنفيذية عن إصدار مرسوم تنظيمي تطبيقاً لقانون أوجب صراحةً إصدار هذا التنظيم، لأنه يضع قيد البحث علاقة الحكومة بالبرلمان. وقد جاء في قرار "عياش" على الدولة^(٢)، ما يلي:
"إن عدم إصدار مرسوم تنظيمي من قبل السلطة المختصة، وإن جاء النص عليه صريحاً في القانون، لا يقع تحت رقابة مجلس شوري الدولة لأنه عمل من الأعمال الحكومية بحيث يضع على بساط البحث علاقات السلطة التشريعية بالسلطة التنظيمية.
ويعود للسلطة التنفيذية وحدها تقدير الزمن الذي يجب أن يصدر فيه عنها المرسوم التنظيمي باعتبار أنها تمارس في ذلك عملاً إستثنائياً".
إلا أن الاجتهاد عدل عن رأيه السابق وأصبح ابتداء من العام ١٩٨٠^(٣) يعتبر تأخر الإدارة بإصدار النصوص التطبيقية الضرورية لتنفيذ القوانين، إذ تجاوز الحد المعقول، يُعدّ خطأ تُسأل عنه".

• الفرع الثاني: القرارات الصادرة عن الحكومة والتي تشكل عملاً تمهيدياً للقرار الذي سيصدر عن البرلمان:

وهي الأعمال التي ليست سوى تمهيد لمرحلة بثها من قبل البرلمان، باعتباره وحده المرجع النهائي لإجراء الرقابة عليها^(٤): كالقرار المتعلق بدعوة الهيئة الموكول إليها أمر البت في مصير إقليم تابع للدولة، "والذي يشكل إجراءً تمهيدياً إلزامياً يسبق إقرار قانون يجيز التصديق على المعاهدة المتعلقة بالإقليم المذكور".
وكان يندرج في إطار هذه الفئة وذلك حتى العام ١٩٥٨ في فرنسا والعام ١٩٩٠ في لبنان^(٥) القرارات الإدارية التي تشكل أعمالاً تمهيدية ضرورية تسبق الانتخابات البرلمانية، باعتبار أن معاملة إنتخاب أعضاء المجلس النيابي نفسها، كانت غير خاضعة لإلرقابة مجلس النواب وحده.

وانطلاقاً من ذلك، اعتبرت أعمالاً حكومية:

(١) C.E.: Sect. 25 Juillet 1947, Société "l'alfa", R. 344.

(٢) ش. ل.: ١٩ شباط ١٩٦٣، عياش، م. إ.، ١٩٦٤، ص ٥٠.

(٣) قرار مجلس شوري الدولة بهيئة مجلس القضايا رقم ٧٧٩ تاريخ ٢٠/١١/١٩٨٠ بدعوى "شفيق حاتم"/تعاونية الموظفين، غير منشور.

(٤) C.E.: Ass. 27 Juin 1958, "Georges et Teivassigamany", Rec. 403.

(٥) التعديل الدستوري بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ (١٩٩٠/٩/٢١).

أولاً: المرسوم القاضي بدعوة الناخبين للإقتراع:

"Le décret portant, convocation des collègues électoraux pour une élection parlementaire"^(١).

وقد جاء في قرار "الشحيمي" على الدولة (المذكور أعلاه) "أن العلاقة القائمة بين رئيس السلطة التنفيذية والمجلس النيابي كدعوة الناخبين للإقتراع أو كنشر قانون معجل مكرر بمرسوم تشكل عملاً حكومياً لا يقع تحت رقابة القضاء".

ثانياً: المرسوم القاضي بتحديد شروط تطبيق قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب وتنظيم عمليات الانتخاب^(٢): "Le décret organisant le régime des élections"

ثالثاً: رفض تسجيل ترشيح المرشحين للإنتخابات النيابية:

بالنسبة لهذه القرارات فقد اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي من العمليات التحضيرية لعملية الإنتخاب وأخرجها تبعاً لذلك من نطاق رقابته^(٣) وذلك بخلاف ما هي عليه الحال في لبنان، إذ أنّ الاجتهاد الإداري^(٤) اللبناني يعتبر أنه في حال إمتناع السلطة المختصة عن إعطاء المرشح للإنتخابات النيابية الإيصال بالترشيح لغير الأسباب المبيّنة في المادة ٣٥ من قانون الانتخاب (الصادر في ٢٦/٤/١٩٦٠) أمكنه مراجعة مجلس شوري الدولة باستدعاء بسيط غير خاضع للرسم، وعلى هذا المجلس أن يفصل باعتراضه نهائياً في غرفة المذاكرة خلال ٣ أيام. مما يعني أن المشتري يكون هو الذي حسم أمر هذه المسألة في المادة ٣٥ من قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠.

رابعاً: طلب التعويض الناتج عن رفض تسجيل التصريح بالترشيح المتقدم ذكره^(٥).

في لبنان، إنّ طلب التعويض المذكور يمكن أن يكون مقبولاً أمام مجلس الشورى تبعاً للتعليل المذكور أعلاه فيما يتعلق بالمادة (٣٥) من قانون الانتخاب، ولأنه إذا كان يجوز إبطال رفض تسجيل الترشيح للإنتخابات النيابية فيمكن، من باب أولى، مراجعة المجلس لطلب

(١) C.E.: Ass. 8 juin 1951, "Hirshowitz", Rec. p. 320.

(٢) "فيديل" C.E.: Ass. 2 novembre 1951, Tixier, Rec. 512; J.C.P., 1952. II. 6810, "Note vedel"

(٣) ش.ف.: ٨ حزيران ١٩٦١، درايفوس وشميرت، مجموعة ص ٣٢٠.

(٤) ش.ل.: القرار رقم ٥١٩ تاريخ ٢٠/٤/١٩٦٤، "عبد الله غطيمي" على الدولة، م.إ. ١٩٦٤، ص ٩٥.

(٥) C.E.: 28 Juin 1952; Reibel, Rec. 190.

التعويض في حال تحققت شروط مسؤولية السلطة العامة عن الضرر اللاحق بالمرشح نتيجة رفض تسجيل التصريح بالترشيح.

أما في فرنسا، وفي ظل دستور ٤ تشرين الأول ١٩٥٨ الذي أنشأ المجلس الدستوري الفرنسي وحدد صلاحياته (المواد ٥٦ إلى ٦٣ منه)، فقد أصبح هذا الأخير المرجع المختص للبت في صحة عمليات الإنتخابات التشريعية بالإضافة إلى انتخاب رئيس الجمهورية^(١). وتبعاً لذلك، فإن الأعمال المذكورة في الفقرات (أولاً، ثانياً وثالثاً) أعلاه أصبحت خاضعة لرقابته. مما حمل مجلس الدولة إلى إعلان عدم صلاحيته للنظر في أي نزاع يتعلق بهذه الأعمال وذلك ليس بالاستناد إلى أن العمل المشكو منه يُشكّل عملاً حكومياً إنما لأنه من اختصاص المجلس الدستوري.

وعليه، فقد أعلن مجلس الدولة الفرنسي عدم صلاحيته للنظر في:

- المراجعة التي ترمي إلى استرجاع قيمة التأمين وتسديد نفقات الدعاية المدفوعة من أحد المرشحين^(٢) باعتبار أن هذه التدابير وإن كانت سابقة لعملية الانتخاب فهي تتعلق مباشرة بسير عملية الانتخاب وليست بالتالي منفصلة عنها وإن البحث في صحتها سيؤدي حتماً إلى تقدير صحة إجراء وسير العملية الانتخابية ونتائج التصويت.

- كما أعلن عدم صلاحيته للنظر في صحة مرسوم دعوة الناخبين إلى انتخاب النواب، والمراسيم التي تحدد موعد إجراء الانتخابات^(٣).

"Le conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur la légalité du décret du 22 mai 1981 portant convocation des collègues électoraux pour l'élection des députés à l'Assemblée Nationale et fixant le déroulement des opérations électorales".

أما فيما يتعلق بالاستفتاء الشعبي (référendum) فيعود لمجلس الدولة ممارسة صلاحياته العادية حيال تنظيم عملية التصويت والتي تشكل مسألة إدارية، بمعنى أنه صالح لتقدير شرعية العمليات التحضيرية لهذا الاستفتاء^(٤) والتي تشكل إجراءات تمهيدية إلزامية تسبق عملية الاستفتاء، كل ذلك ما دامت النتيجة النهائية لم تُعلن بعد: كالمراسيم التي تتناول تنظيم حملة الاستفتاء أو الاقتراع

"Décrets organisant le scrutin"

(١) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ١٩٩٨، ص (٢٩٤).

(٢) C.E.: Ass. 11 Janvier 1963, Rebeuf, Rec. P. 18, et voir René Chapus; Droit Administratif Général, tome 1, 9^e Edition 1995, p. 843.

(٣) C.E.: 3 juin 1981, Delmas et autres, R.D.P. 1981, p: 1365.

(٤) C.E.: Ass. 27 octobre 1961, le regroupement national, Rec. P. 594.

والمراجعة المتعلقة بقبول حزب سياسي في الحملة الاستفتاءية^(١)

"... Refus d'admettre un parti à prendre part à la Campagne référendaire".

والجدير بالذكر أن مجلس شورى الدولة قد يجد نفسه عاجزاً عن ممارسة صلاحياته في الحالة التي يكون فيها القانون الاستفتاءي المصوّت عليه من الشعب قد تم إصداره ونشره قبل صدور الحكم في المراجعة المعروضة أمام المجلس، وذلك لوجود ما يسمى "بالقانون الحاجز".Loi Ecran

"L'exercice de sa compétence par le juge administratif peut se trouver empêché. Si la loi votée par le peuple a été promulguée, et publiée avant que le recours ait été jugé, elle fait écran..." (René chapus, op. cit., p: 846).

لأن تقدير مشروعية الإجراءات أو العمليات التحضيرية لا يمكن أن يتم دون التعرض لتقدير شرعية القانون نفسه^(٢).

ولكن إذا أسفرت نتيجة الاستفتاء عن رفض مشروع القانون فإن تقدير مشروعية العمليات التحضيرية يبقى ممكناً، ما لم تصبح نتيجة الإقتراع نهائية بإعلانها ونشرها^(٣).

أما في لبنان فالمادة ١٩ من الدستور، المعدل بتاريخ ١٩/٩/١٩٩٠، نصّت على "إنشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية". وقد تم وضع المادة المذكورة موضع التنفيذ بالقانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٣/٧/١٩٩٣ الذي أنشأ المجلس الدستوري وأناط به بالإضافة إلى صلاحياته في مراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية، الفصل في صحة إنتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والبتّ في الطعون والنزاعات الناشئة عنها.

• الفرع الثالث: قرارات رئيس الجمهورية التي تخصّ العلاقات بين السلطات

الدستورية وممارسة الوظيفة التشريعية:

ويندرج في هذا الإطار:

أولاً: القرار الذي يتخذه رئيس الجمهورية ويضع بموجبه المادة ١٦ من الدستور موضع التنفيذ، أي تقرير اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة ١٦ من دستور ٤ تشرين الأول ١٩٥٨^(١).

(١) C.E.: Ass. 19 octobre 1962, Brocas, D. 1962, P. 701, Conclusion M. Bernard.

(٢) C.E.: 10 Mai 1989, Front calédonien, Recueil, p. 123, R.F.D.A. 1989 page: 565.

(٣) C.E.: 29 Avril 1970, Comité des chômeurs de la Marne, R., p. 279..

ثانياً: المرسوم الذي يطرح مشروع قانون على الاستفتاء الشعبي

Décret soumettant un projet de loi au référendum

والمصوص عليه في المادة ١١ من دستور ١٠/٤/١٩٥٨^(٢).

ثالثاً: إنشاء لجنة مكلفة بتقديم اقتراحات تتعلق بإعادة النظر بالدستور^(٣).

رابعاً: القرار الصادر عن رئيس الجمهورية بإعادة قانون إلى المجلس النيابي كان سبق

له أن أقرّه والذي يطلب بموجبه من المجلس إعادة النظر فيه.

خامساً: كذلك قرار دعوة مجلس النواب إلى عقد دورة استثنائية، وتأجيل إنعقاده وحلّه^(٤).

ونلاحظ أنه في قرار "Allain"، القاضي الفرنسي رفض مراقبة مرسوم حلّ الجمعية الوطنية "معتبراً أنه لا يعود لمجلس الدولة الفاصل بالنزاعات الحكم بمشروعية الأعمال المتصلة بالعلاقات بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية، وأنه منذ ذلك الوقت، طلب السيد "Allain" الذي يرمي إلى إبطال مرسوم ١٤ أيار ١٩٨٨ الذي يحمل حلاً للجمعية الوطنية يجب ردّه".

"Considérant qu'il n'appartient pas au conseil d'Etat statuant aux contentieux de se prononcer sur la légalité des actes relatifs aux rapports entre le président de la République et l'Assemblée nationale, que dès lors, la requête de M. Allain tendant à l'annulation du décret du 14 mai 1988 portant dissolution de l'assemblée nationale doit être rejetée".

وقد جاء في قرار^(٥) لمجلس شوري الدولة اللبناني ما يلي:

"إنّ المرسوم المطعون فيه يتضمّن دعوة مجلس النواب إلى عقد إستثنائي وتحديد برنامج أعمال هذا العقد بالإستناد إلى أحكام المادة ٣٣ من الدستور التي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية، بالإتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود إستثنائية بمرسوم يحدّد إفتتاحها وإختتامها وبرنامجها". وهو يدخل بالتالي ضمن الإجراءات التي تنظّم علاقة السلطة الإجرائية مع السلطة التشريعية واتي إستقرّ العلم والإجتهد على إعتبارها من الأعمال الحكومية

(١) C.E.: Ass. 2 Mars 1962, Rubin de servens, Rec. Lebon, p. 143. cf. chronique Galabert et Gentot: A.J.D.A. 1962, P. 214.

(٢) C.E.: Ass. 19 octobre 1962, Brocas, R. 553 et R.D.P. 1962, 1181 Concl. M. Bernard.

(٣) C.E.: 3 décembre 1993, syndicat des justiciables, Bidalou et Meyet, R. 339.

(٤) Décret portant dissolution de l'assemblée nationale: C.E.: 20 février 1989, Allain: R.F.D.A. 1989, p: 868. Conclu. Frydman.

(٥) م. ش. د.، قرار رقم ٣٣٦ تاريخ ٢٠٠٥/٣/٨، المحامي فادي سعد/الدولة، مجلة القضاء الإداري المجلد الأول، ٢٠٠٩، ص ٥٢٨.

التي تتمتع بحصانة قضائية *immunité juridictionnelle* وتخرج عن أي رقابة قضائية، ومنها مراسيم حلّ مجلس النواب أو تأجيل إنعقاده أو دعوته إلى عقد دورة إستثنائية".

وقضى المجلس برّد المراجعة لعدم الصلاحيّة، معتبراً: "أنّ وصف المرسوم المطعون فيها بأنّه عمل حكومي لا يخضع لرقابة القضاء ويخرج بالتالي عن إختصاص المجلس، هو أمر ثابت وأكيد".

أما في موضوع العفو الخاص الممنوح لرئيس الجمهورية، فهو لا يزال موضوع سجال بين الفقهاء، إلا أن مجلس الشورى اللبناني يعتبر أن قرار العفو الخاص ليس عملاً إدارياً ولا يقع بالتالي تحت رقابة القضاء الإداري^(١).

- الفقرة الثانية: الأعمال أو التدابير المتصلة بالعلاقات ذات الطابع الدستوري بين رئيس الجمهورية والحكومة:

استقر العلم والاجتهاد على اعتبار الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في علاقاتهم المتبادلة كتسمية أو استقالة أعضاء الحكومة، غير داخلة في اختصاص القضاء الإداري لأنها من عداد الأعمال الحكومية. هذا ما قرره مجلس شورى الدولة اللبناني لأول مرة في قراره المبدئي الصادر في المراجعة المقدمة من الوزير "جورج أفرام" على الدولة^(٢) بتاريخ ١٩٩٥/١/٣.

وملخص القضية أن رئيس الجمهورية أصدر مرسوماً بناءً على اقتراح رئيس الحكومة قضى بتبديل حقيبة الوزير "إفرام" الوزارية، فطعن هذا الأخير بالمرسوم الذي اعتبره مجلس شورى الدولة عملاً حكومياً.

ويستنتج من قرار المجلس أن المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية، بناءً على اقتراح رئيس الحكومة، يدخل ضمن فئة الأعمال الحكومية لأنه "يتعلق بصفة رئيسية بعلاقات الحكومة مع المجلس النيابي فيقع في موضوع العلاقات بين السلطات العامة الدستورية وهو الموضوع

(١) قرار (م.ش.د)، رقم ٤٥٤، الياس الغريافي/الدولة، تاريخ ١٥/١٠/١٩٦٢، المجموعة الإدارية، ١٩٦٣، ص (٣).

(٢) قرار مجلس الشورى رقم ٩٥-٩٤/١٨٩-٩٥ بتاريخ ١٩٩٥/١/٣، جورج إفرام على الدولة، العدل، ١٩٩٥، ص ١٥١، قسم الاجتهاد ص ٢٦.

(كان المستدعي قد عُيّن في حكومة الرئيس رفيق الحريري وزيراً للموارد المائية والكهربائية وبتاريخ ١٩٩٣/٦/١١ صدر عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء المرسوم المطعون فيه الذي تضمن تعديل مرسوم التعيين، مما دفع المستدعي لتقديم مراجعة إبطال ضد المرسوم).

المفضل للعمل الحكومي". "لأنه يُعنى أو يختص بعلاقات الصلاحية بين السلطات الدستورية، وهو العمل الذي يضع موضع الاستعمال مبدأ فصل السلطات".

وقد استند المجلس لاعتبار المرسوم المطعون فيه من الأعمال المتصلة بعلاقات الصلاحية بين الحكومة والبرلمان إلى "أن التبديل في الحقائق الوزارية يجد تصديقه والموافقة عليه في الميدان السياسي بالنظر لمسؤولية الحكومة أمام المجلس النيابي".

وبمعنى آخر، إن التبديل في الحقائق الوزارية وإن كان غير قابل للطعن لأنه تدبير داخلي - أي لا تتوافر فيه صفات العمل الإداري النافذ والضرار - إلا أنه يضع على بساط البحث مسؤولية الحكومة السياسية أمام المجلس النيابي، إذ أن التبديل في الحقائق قد يؤدي إلى إثارة مسألة طرح الثقة بالحكومة من قبل البرلمان الذي منح الثقة للحكومة على أساس مرسوم تشكيلها الأساسي.

وعلى كل حال سيجد تصديقه أو الموافقة عليه في الميدان السياسي وفي إطار العلاقة بين البرلمان والحكومة، مما يؤدي إلى اعتباره من الأعمال الحكومية لأنه يشكل "العمل الذي يضع موضع الاستعمال مبدأ فصل السلطات".

وقد استند المجلس أيضاً إلى فكرة العمل الدستوري *Notion d'acte constitutionnel* ليعلن عدم صلاحيته للبحث في مشروعيته وذلك بعد أن اعتبر أنه ولئن كان يشكل تدبيراً داخلياً *Mesure d'ordre intérieur* غير قابل للطعن، إلا أنه بالإضافة إلى هذا التحليل الذي كان كافياً ليؤدي إلى رد المراجعة، أصرّ المجلس على التوضيح بأن العمل المذكور يخرج في كل الأحوال عن نطاق صلاحية المجلس لأنه يُشكّل عملاً دستورياً إتخذه رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، بوصفه عضواً دستورياً، فهو تبعاً له يختص بعلاقات الصلاحية ذات الطابع الدستوري بين سلطات دستورية لا تخضع لصلاحية مجلس الشورى لأن السلطة التنفيذية في اتخاذها تظهر كسلطة حكومية وليس كسلطة إدارية.

وقد جاء في إحدى حيثيات القرار: "وبما أن عدم صلاحية مجلس شورى الدولة ناتجة في المراجعة الحاضرة عن عمل دستوري إتخذه رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، بوصفه عضواً دستورياً، فإن هذا العمل يختص بالقانون الدستوري وينظم مسألة دستورية ومتخذ من قبل سلطة وفق الأصول الدستورية".

نستنتج مما تقدم، إرتكاز المجلس في القرار المذكور على معيار تجريبي *Empirique* تركيبى *Synthétique* يجمع بين كل المعايير أو بعضها بحسب ظروف كل قضية على حدى. فلا يتقيد المجلس بمعيار معين يبرر نظرية الأعمال الحكومية، إنما وبرأينا تعتبر كل المعايير متاحة أمامه وهو يقوم وبحسب ظروف وملابسات كل مراجعة باللباس القرار المطعون فيه المعيار الذي قد ينطبق عليه...

بهذا المنطق، مجلس شوري الدولة اللبناني وسَّع فئة الأعمال الحكومية في النطاق الداخلي لأنه أضاف إلى الفئة الكلاسيكية لعلاقات السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، فئة علاقات رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء في علاقاتهم المتبادلة.

R. Drago في تعليقه اعتبر أن "القرار بتاريخ (١٩٩٥/١/٣) يتضمن غنى فقهي".

R. Drago dans son note a estimé que: "l'arrêt du (3/1/1995) comporte une très grande richesse doctrinale".

R. Chapus في مؤلفه أعلن: "يرتدي أهمية كبيرة قرار مجلس شوري الدولة اللبناني

(١٩٩٥/١/٣) فرام، الذي اعترف بحق بوجود عمل حكومي في المرسوم الرئاسي الذي أبدل حقيبة وزير".

R. chapus dans son ouvrage⁽¹⁾ déclare: "Est de plus intéressante la décision du Conseil d'Etat libanais (3/1/1995), Frem, reconnaissant à juste titre un acte de gouvernement dans le décret présidentiel prononçant la mutation d'un ministre".

مجلس شوري الدولة اللبناني كانت له فرصة ثانية لتأكيد اجتهاده، في قرار النائب بشارة مرهج/الدولة^(٢)، الذي طالب بإبطال المرسوم المتضمن تعديل حقيته الوزاريّة كما وردت في مرسوم تشكيل الحكومة.

ففضى المجلس "بأنّ التبديل في الحقائق الوزاريّة هو عمل دستوري إتخذه رئيس الجمهورية بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء بصفته عضواً دستورياً، وأنّ هذا العمل يختصّ بالقانون الدستوري وينظّم مسألة دستوريّة ومتمخّذ من قبل سلطة دستوريّة وفق الأصول.

وأنّ المرسوم المطعون فيه يتعلّق والحال هذه بصفة رئيسيّة بعلاقات الحكومة مع مجلس النواب فيقع في موضوع العلاقات العامة الدستوريّة، ويدخل ضمن طائفة الأعمال الحكوميّة.

وبأنّ المرسوم المطعون فيه يخرج بالنظر إلى طبيعته من رقابة مجلس شوري الدولة".

في فرنسا، قرار شبيهه بقرارات "فرام" و "مرهج" المذكورة أعلاه، اعتبر من بين الأعمال الحكومية، قرار رئيس الجمهوريّة الذي بدّل، بناءً على إقتراح رئيس الوزراء، تكوين الحكومة،

C.E. 29 décembre 1999, Lemaire: décision du président de la République modifiant, sur "

"proposition du premier ministre, la composition du gouvernement"^(٣).

ومؤخراً ظهر فرع جديد من الأعمال الحكومية في النطاق الداخلي، ألا وهي الأعمال

المرتبطة بالمجلس الدستوري، كتعيين عضو في المجلس الدستوري.

(١) René Chapus, Droit administratif général, tome 1, 14^{ème} édition, Montchrestien, paris, 2000, p: 932.

(٢) (م.ش.د.)، قرار رقم ٦٤٦، النائب بشارة جميل مرهج/الدولة، تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٩، مجلة القضاء الإداري، ٢٠٠٣، الجزء الثاني، ص ٧٠٨.

(٣) René chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15e édition, Op. Cit., P: 952.

"La nomination d'un membre du conseil constitutionnel est un acte de gouvernement"⁽¹⁾.

وكذلك قرار أمين السرّ العام للمجلس الدستوري الذي رفض تعديل محتوى ملاحظات المجلس الدستوري حول الإنتخابات التشريعية للعام ٢٠٠٢، الموجودة على موقعه على الإنترنت.

"La décision du secrétaire général du conseil constitutionnel refusant de modifier le contenu des observations du conseil constitutionnel sur les élections législatives de 2002, figurant sur son site internet"⁽²⁾.

وأيضاً القرار بتعليق خدمات عضو في المجلس الدستوري بصورة مؤقتة.

"la décision d'un membre du conseil constitutionnel de suspendre temporairement ses fonctions"⁽³⁾.

المبحث الثاني: التوسع في الأعمال الحكومية على المستوى الدولي:

إنه لفي الإرتباطات الدولية الملزمة للحكومة ميداناً خصباً للعمل الحكومي^(٤).

فالقاضي الإداري يحتفظ بصلاحيته للنظر في المراجعات طالما أن القضية المعروضة عليه تتعلق بالقانون الداخلي للبلاد. بينما تنتفي صلاحيته عندما تتعلق القضية المعروضة عليه بالعلاقات الدولية التي ترعاها أحكام القانون الدولي العام، وتدخل في هذه الفئة:

- الأعمال الخاصة بإبرام أو بفسخ المعاهدات الدولية وبصورة عامة العلاقات التي تقوم بين دولةٍ وأخرى (الفقرة الأولى).

- والأعمال التي يقوم بها السفراء في الخارج أثناء قيامهم بوظيفتهم الدبلوماسية (الفقرة الثانية).

وفيما يتعلق بأعمال الحكومة في إطار علاقاتها الدولية، نورد الإجتهادات التالية:

١- قرار مجلس الشورى بهيئة مجلس القضايا، الصادر بتاريخ ٢ تموز ١٩٨٠^(٥) والذي جاء في حيثياته:

"بما أن السلطات اللبنانية تجاه إصرار السلطات الكويتية على تخفيض رحلات الجانب اللبناني من بيروت إلى الكويت، اضطرت لإعادة النظر في رحلات الشركات اللبنانية إلى الكويت، فاتخذت القرار المطعون فيه والمطالب بالتعويض على أساسه".

(١) C.E. ass. 9 avr. 1999, Mme Ba, Lebon 124; R.F.D.A. 1999. 566, Concl. F. Salat – Baroux.

(٢) C.E. 9 nov. 2005, Moitry, Lebon 496; AJDA 2006. 147, Concl. F. Donnat.

(٣) C.E. Ass. 25 oct. 2002, Brouant, Lebon 345; concl. G. Goulard.

(٤) المحامي جوزف زين الشدياق: "الأعمال الحكومية، ماهيتها - عدم قابلية الطعن بها"، م.إ. ١٩٥٧، باب المقالات الحقوقية ص ٧.

(٥) ش.ل. قرار رقم ٥٩٢ (مجلس القضايا) تاريخ ١٩٨٠/٧/٢، شركة ليا/الدولة طيران الشرق الأوسط، قرارات محكمة الخلافات ومجلس القضايا، الجزء الأول ص (١٤٤).

"وبما أن القرارات التي تتخذها الإدارة تنفيذاً لمطالب سلطة أجنبية وتتناول العلاقات الدولية تدخل في فئة الأعمال الحكومية التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري إن لجهة الإبطال أو القضاء الشامل، فلا يمكن إنتقادها ولا المطالبة بالتعويض عما تجلبه من ضرر وتكون المراجعة مستوجبة الرد لهذا السبب".

٢- قرار مجلس شوري الدولة في المراجعة المقدمة من المؤسسة اللبنانية للإرسال إنترناسيونال ش.م.ل. L.B.C.I على الدولة - وزارة الإعلام^(١) والذي جاء في إحدى حيثياته النص على ما يلي:

"وبما أن نظرية الأعمال الحكومية تقتصر على الأعمال العائدة لعلاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى الأعمال المتعلقة بالعلاقات الخارجية...".

٣- قرار مجلس شوري الدولة بهيئة مجلس القضايا، رقم ٤ تاريخ ١٩ كانون الثاني ١٩٧٧^(٢) والذي جاء فيه:

"إن العمل الحكومي يجب أن يكون على الأقل متعلقاً بناحية من نواحي النظام العام الذي تضطلع الدولة بتدبيره... وإن نطاق الأعمال الحكومية غير الخاضعة للطعن القضائي أصبح قاصراً على علاقة السلطة التشريعية بالسلطة الإجرائية وعلى ممارسة السلطة الإجرائية علاقاتها الدولية".

٤- قرار مجلس شوري الدولة في المراجعة المقدمة من "جمعية برج المراقبة" (شهود يهوه) على الدولة^(٣) وقد جاء في حيثيات النص على ما يلي:

"وبما أن الطابع السياسي للقرار المطعون فيه يتجلى في مثلث يتكوّن من: موضوعه وأصول إتخاذه وصوابيته".

"وبما أن موضوع القرار رقم ١٩ تاريخ ١٩٧١/١/٢٧ يُخص بالفعل علاقة لبنان مع جامعة الدول العربية ويتصل بالتالي بسياسة الدولة الخارجية وكيفية تطبيقها في الداخل".

ولقد اعتبر المجلس أن القرار رقم ١٩ تاريخ ١٩٧١/١/٢٧، يشكّل عملاً حكومياً وقد اتخذ مجلس الوزراء، بناءً على توصية جامعة الدول العربية، بحظر التعامل مع الجمعية المستدعية وسائر فروعها ومكاتبها أينما وُجِدَتْ وما يترتب عليه من نتائج (كإقفال مكاتبها وفروعها في لبنان...).

(١) القرار رقم ٨٦ الصادر في ١٦/٤/١٩٩٧، والمنشور في جريدة السفير بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٧، ص (٥).

(٢) "لينا والتز ورفيقتها" وجمعية الهيكل الدنينة على الدولة، قرارات محكمة حل الخلافات ومجلس القضايا ص (٤٢٥).

(٣) ش.ل.:: جمعية برج المراقبة (شهود يهوه) على الدولة، القرار رقم ٩٧-٩٦/٦٧ تاريخ ١٣/١١/١٩٩٦، مجلة

القضاء الإداري في لبنان، العدد الثاني عشر، ١٩٩٨، المجلد الأول، ص (٨٩).

والجدير بالذكر أن المجلس استند في تعليقه، إلى أن القرار المذكور يُعتبر من الأعمال الحكومية لأنه "وضع موضع التنفيذ قراراً صادراً عن مؤسسة لها طابع دولي"، وهو يتعلق بكيفية تنفيذ توصية جامعة الدول العربية رقم ٦٤/٥٧٠. مما يخرج القرار من دائرة صلاحية مجلس شورى الدولة بحيث يتمتع عليه أن ينظر في صحة القرار المذكور أو في الدوافع التي تبرر صدوره أو في الإثبات الذي يرتكز عليه، ولأنه إجراء صادر عن السلطة التنفيذية في علاقاتها مع سلطة أخرى لا تخضع للقضاء".

٥- القرار الصادر بتاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٠ بدعوى شركة الخطوط الجوية عبر المتوسط على الدولة - شركة طيران الشرق الأوسط^(١) المتعلق بقرار صادر عن مجلس الوزراء بعدم إعطاء رخص تأسيس شركات طيران جديدة.

وقد جاء فيه: "إن مجلس الوزراء يضع السياسة العامة في حقل الطيران المدني وفقاً لحاجيات البلاد ونظراً لاعتبارات فنية وتقنية واقتصادية وغيرها، ولهذه السياسة علاقة مباشرة وأكددة مع العلاقات الدولية القائمة بين لبنان والدول الأخرى".

"وبالتالي فإن قرار مجلس الوزراء القاضي بعدم إعطاء رخص تأسيس شركات طيران لبنانية جديدة لنقل الركاب يدخل في عداد الأعمال الحكومية التي تخرج رقابتها عن دائرة صلاحية مجلس شورى الدولة".

٦- وفي قرار آخر^(٢) يستحق أن يُذكر بصورة خاصة، اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن "تشويش الدولة اللبنانية على بثّ الموجات لإحدى الإذاعات التي تبث من دولة أخرى خلافاً للإتفاقيات الدولية والعرف الدولي، تتعلق بعلاقات الدولة اللبنانية مع هذه الدولة ولا يمكن اعتبارها كمنفصلة ومستقلة عن العلاقات الدولية والقاضي لا يمكنه مراقبة مشروعيتها ولا نتائجها".

نلاحظ أن مجلس شورى الدولة لم يذكر عبارة "عمل حكومي" ولكن طَبَّقَ المفهوم ونظامه القانوني. من جهة أخرى لا يوجد أي مبرر آخر يفسّر عدم إختصاص القاضي في هذا المجال.

(١) شركة الخطوط الجوية عبر المتوسط على الدولة - شركة طيران الشرق الأوسط، القرار ١٨٣ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٠، م.ق.إ. العدد الثامن، المجلد الأول، ص ١٩٠.

(٢) م.ش.د.، مجلس القضايا قرار رقم (٢٥٨) بتاريخ ١٩٧٥/٣/٢٠، "إليان جبارة وفريد سلمان/الدولة-وزارة الإعلام"، مجلة الشدياق (١٩٧٥-١٩٧٦) ص ٣.

هذا القرار اللبناني يستوحى من قرار لمحكمة الخلافات الفرنسية^(١) بتاريخ ٢/٢/١٩٥٠، بدعوى "محطة الإذاعة الأندورية".

تتلخّص وقائع القرار بما يلي:

"الأندور" إمارة مستقلة تشرف بموقعها الشامخ في أعالي جبال "البريني" على الأراضي الفرنسيّة والأراضي الإسبانيّة، وهي تقع على حدود الدولتين يحكم في أمرها أمير إسباني وأمير فرنسي.

وعام ١٩٣٩، وبموجب إتفاق مشترك وقّعه الأمير الفرنسي والأمير الإسباني إقترن بموافقة رئيس الجمهورية الفرنسيّة وأسقف "أوركيل" الإسباني، أنشأت الإمارة محطة للإذاعة خاصّة بها، إستخدمت في بثها للبرامج موجات كانت أعدتها الإتفاقات الدوليّة لدول أخرى. فقامت هذه الدول في تّوها ترسل الإحتجاج تلو الإحتجاج إلى الحكومة الفرنسيّة معتبرة إياها مسؤولة دولياً عن محطة الإذاعة الأندورية. سارع الأمير الفرنسي إلى سحب رخصة الإستثمار ولكن بدون أن يحظى بموافقة الأمير الإسباني. وبهذه الظروف تلقت مصلحة الإذاعة الفرنسيّة أمراً من حكومتها بالتضييق على إذاعات راديو "أندور" وتشويشها. وعندما إستحال إثر ذلك، الإستماع إلى الإذاعات الأندورية، إستدعت شركة النشر والإعلان صاحبة الإمتياز في الإذاعة المذكورة الدولة الفرنسيّة أمام قاضي العجلة في باريس طالبة إلزامها بإزالة التشويش والتوقف عنه. قضى القاضي البدائي ومن بعده محكمة الإستئناف بوجود التوقف عن التشويش لأنّ التشويش يشكّل تعدياً لا يبرّره نصّ قانوني.

إلا أنّ الحكومة الفرنسيّة إعتبرت أن أعمال التشويش هذه تشكّل عملاً حكومياً وليس تعدياً وإزاء إعتراضها، رفع النزاع أمام محكمة حلّ الخلافات الفرنسيّة التي قضت بالقرار الصادر عنها بتاريخ ٢ شباط ١٩٥٠:

"بأنّ التدبير المتّخذ من الحكومة، في الأحوال الموصوفة بموضوع الإذاعات الخاصّة بمحطة تقع في أرض غير فرنسيّة لا تسري عليها القوانين الفرنسيّة، وإنّما يحكم بأمرها سلطة مزدوجة تختلف عن السلطة الفرنسيّة، هو تدبير غير خاضع بطبيعته لأية رقابة قضائيّة". المحكمة الفرنسيّة برّرت موقفها مضيفة أنّ هذا العمل "يبين وجود سلطتين مختلفتين للدولة الفرنسيّة".

(١) T.C.: 2 Février 1950, Radiodiffusion Française – C. Sté de gérance et de publicité du poste de radiodiffusion de radio-Andorre: J.c.p. 50 II 5542, obs. Rivéro.

بالاستناد إلى ما تقدم فإن الأعمال الحكومية في النطاق الدولي تشتمل على الأعمال الخاصة بإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها وفسخها وتنفيذها وتفسيرها الخ... (الفقرة الأولى).

بالإضافة إلى مجموع الأعمال المتصلة مباشرة بالعلاقات الدبلوماسية (الفقرة الثانية).

● الفقرة الأولى: المعاهدات السياسية والمواثيق ذات الطابع الدولي:

يشكل عملاً حكومياً غير قابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة:

أ- كل عمل يتعلق بالمعاهدات، وهذا يشمل المفاوضات التمهيدية والإبرام، والتوقيع والنشر، والتفسير والتنفيذ.

ب- كل عمل يمتّ بصلّة إلى تنفيذ أو عدم تنفيذ التزامات دولية أو نصوص إتفاقات دولية. وعليه، يشكل عملاً حكومياً غير قابل للطعن:

- أولاً: النزاع الناشئ عن قرار وزاري يتعلق بعملية المفاوضات التمهيدية المتصلة بالمعاهدات الدولية^(١).

- ثانياً: القرارات المتعلقة بتحضير أو إعداد المعاهدة، كذلك القرارات القاضية بإبرامها أو بالتصديق عليها^(٢).

وتشمل عدم صلاحية القاضي تقدير مدى شرعية عملية أو أصول التصديق على المعاهدة^(٣). وهو ما قرره مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بالتصديق على معاهدة "مايستريخت" Maastricht" للعام ١٩٩٢^(٤).

كذلك بالنسبة لتقدير شرعية عملية الاستفتاء الشعبي فيما يتعلق بالتنازل عن الإقليم، والتي تشكل تمهيداً لعملية التصديق على المعاهدة القاضية بالتنازل عن هذا الإقليم^(٥).

وعليه لا تُقبل مراجعة القضاء الشامل المقدمة من أشخاص يزعمون أنهم تضرروا من إبرام أو من عدم إبرام معاهدة، وكان مجلس الدولة الفرنسي قد قضى برّد المراجعة التي كانت قدمتها شركة السكة الحديد البلجيكية مطالبةً فيها الحكومة الفرنسية بدفع تعويض لها لأن معاهدة "فرانكفورت" تاريخ ١٠ أيار ١٨٧١ التي جاءت تعدّل الحدود، اضطرتها إلى إنشاء محطة جمركية جديدة.

(١) C.E.: Section 13 Juillet 1979, Caparex, R. p. 319; A.J. 1980, p. 371, Concl. A. Bacquet.

(٢) C.E.: 5 Février 1926, Dame Caraco, R.P. 125; D. 1927. 3.1, Note Devaux.

(٣) C.E.: 16 Mars 1966, Cartel d'action morale et sociale, j.c.p. 1967, No. 15057, Concl. L. Bertrand.

(٤) C.E.: 11 Janvier 1995, Roujansky, req. No. 154273.

(٥) C.E.: Ass. 27 Juin 1958, George et Teivassigamany, précité.

وقد ارتكز مجلس الدولة الفرنسي إلى التعليل التالي لرد المراجعة: "إن هذه المعاهدة هي عمل دبلوماسي لا يفسح في المجال لمطالبة الدولة بأي تعويض"^(١).

- ثالثاً: والحل هو نفسه بالنسبة للقرارات المتعلقة بتنفيذ المعاهدات ما دامت هذه القرارات تثير مسألة تتعلق بالقانون الدولي العام أو تكون من الأعمال التي لا يمكن فصلها عن العلاقات الدولية والتي تتجسّم فيها، مثال على ذلك:

١- قيام الوزير باستعمال حقه بالتصويت في أحد المجالس التابعة للمجموعة الأوروبية^(٢).

٢- القرار القاضي بوقف تنفيذ (وقف العمل) إحدى المعاهدات^(٣).

ويندرج في هذا الإطار أيضاً:

القرار القاضي بوقف التعاون في المجال العلمي والتقني والثقافي بين فرنسا والدول الأخرى. وقد طبّقه الاجتهاد الفرنسي فيما يتعلق بالقرار القاضي بوقف التعاون في الميدان العلمي والتقني مع العراق خلال حرب الخليج، الذي شمل أيضاً القرار القاضي بمنع تسجيل الطلاب العراقيين في معاهد التعليم العالي الفرنسية^(٤).

ففي هذه المراجعة اعتبر مفوض الحكومة أن القرار القاضي بوقف (أو تعليق) كل تعاون تقني مع العراق يشكل عملاً حكومياً، غير منفصل عن سير العلاقات الدولية لفرنسا؛ في حين اقترح خلاف ذلك بالنسبة للتعميم الصادر عن وزير التربية الوطنية والقاضي بمنع تسجيل الطلاب العراقيين في معاهد التعليم العالي للعام ١٩٩٠-١٩٩١، معتبراً أنه يشكل عملاً منفصلاً عن العلاقات الدولية ولا يشكل عملاً حكومياً. لكن مجلس الدولة لم يأخذ بمطالعة لهذه الجهة واعتبر التعميم الوزاري عملاً حكومياً.

- رابعاً: ولا تُقبل المراجعة المقدمة طعنًا بالتفسير الوزاري للمعاهدات الدولية^(٥). ولا بد من الإشارة في إطار البحث بالمعاهدات الدولية إلى ما يلي:

يقع على عاتق القاضي الإداري تطبيق أحكام المعاهدات التي يُدلى بها أمامه. وبالتالي إبطال العمل الإداري الذي يخالف هذه الأحكام^(١). غير أن ذلك يستوجب وجود معاهدة نافذة، والذي يمكن للقاضي التحقق منه عن طريق:

(١) C.E.: 5 Décembre 1884, Société Belge des chemins de fer, Rec. 885.

(٢) C.E.: Ass. 3 novembre 1984, Association "Les verts", Rec. 382.

(٣) C.E.: Ass. 18 Déc. 1992, Préfet de la Gironde c/Mahmedi, Rec. 446; R.F.D.A. – 1993, p. 333. Concl. Lamy.

(٤) C.E.: 23 Septembre 1992, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I) et Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (M.R.A.P.), A.J. 1992, 752, Conclusion Kessler.

(٥) C.E.: 14 Janvier 1987, Soc. Delmas – Vieljeux, A.J. 1987, p. 359, observation x préto.

أ- التحقق من الوجود المادي لتوقيع الدول الأطراف على المعاهدة دون التطرق لصفة الموقعين ولصحة تمثيلهم لدولتهم^(٢).

ب- التثبت من إستكمال المعاهدة لعناصر الإبرام والنشر لنصوصها كافة، وذلك من الناحية المادية فقط دون التعرض لصحة الإجراءات المتبعة في هذا المجال على اعتبار أن هذه الإجراءات تشكل عملاً حكومياً^(٣).

ج- التثبت مما إذا كانت عملية النشر قد تمت وفقاً للأصول كي تعتبر المعاهدة نافذة^(٤).
وقد جاء في قرار مجلس الشورى تاريخ ١٩٦٢/١١/٩ بدعوى "فؤاد الهراوي" على الدولة، النص على ما يلي: "... وحتى يُعمل بهذه المعاهدات يجب أن تُنشر بنصوصها كافة في الجريدة الرسمية بحيث لا يكفي نشر إجازة القوانين للحكومة التصديق عليها".

د- التثبت من بقاء سريان مفعول نفاذ المعاهدة أم من زوال هذا النفاذ بإنقضاء أجلها.
وإذا اعترضت القاضي الإداري مشكلة تتعلق بتفسير نصوص المعاهدة كان عليه استئخار النظر بالدعوى ومراجعة وزير الخارجية^(٥).

"إن وزارة الخارجية هي المرجع الذي يعود له علماً واجتهاداً تفسير المعاهدات الدولية..."
(قرار "هراوي" السالف الذكر).

ونلفت النظر إلى أن هذا الحل الذي كان معتمداً فيما مضى تغير اليوم إن في لبنان أو في فرنسا. وهو ما سنتناوله في القسم الثاني، بحيث نعالج مدى تأثيره على نظرية الأعمال الحكومية كإجراء يؤدي إلى الحد من توسع نطاقها.

● الفقرة الثانية: الأعمال المتصلة بنشاط الدولة الدبلوماسية:

تشكل أعمالاً حكومية لاتصالها المباشر بالعلاقات الدولية:

- تصرفات ممثلي البلاد في الخارج في نطاق مهمتهم الدبلوماسية، لا سيما ما يتعلق منها بحماية رعايا الدولة المتواجدين في بلاد أجنبية كلما كان لهذه الحماية صفة دولية، إذا

(١) C.E.: 30 Mai 1952, Dame Kirkwood, Rec. 291.

(٢) مجلس ش.د.، القرار رقم ٣٠٣، شركة الخطوط الجوية عبر المتوسط، (ش.م.ل.)/ الدولة وشركة طيران الشرق الأوسط، ٢٣ كانون الأول ١٩٨٥، م.ق.إ.، العدد الثاني ١٩٨٦، ص (٣٠٦).

(٣) مجلس ش.د.، جوزف جعجع، القرار رقم ١٣٦ تاريخ ١٢ شباط ١٩٥٧، م.إ. ١٩٥٧ ص ٧٦.

(٤) مجلس ش.د.، المحامي "فؤاد الهراوي" على الدولة، القرار رقم ٨٣٨ تاريخ ١٩٦٢/١١/٩، م.إ. ١٩٦٢ ص (٢٣١).

(٥) شوري فرنسا ٢٣ تموز ١٨٢٣، "مورا Vve Murat" و ٣ أيلول ١٨٢٣، "روجمون Rougemont"، مجموعة، ص ٥٤٥ و ٥٧٥ وأول تموز ١٩٣٨، Jabin Dudognon، مجموعة، ص ٣٥، وشوري لبنان، القرار رقم ٨٣٨، ٩ تشرين الثاني ١٩٦٢، المجامي فؤاد هراوي/الدولة اللبنانية، م.إ. ١٩٦٢، ص ٢٣١.

كانت تؤدي وفق أحكام القانون الدولي إلى تدخل الحكومة (أو أحد ممثليها) في مواجهة الدولة الأجنبية بهدف حماية رعاياها أو أموالهم ومصالحهم، ويستوي في ذلك الإمتناع عن هذا التدخل أو ممارسته بصورة غير كافية^(١). ويندرج في هذا الإطار:

١- القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٠ شباط ١٨٧٣ والذي ردّ فيه طلب التعويض المقدم من توبي لورمان، "لأن الدولة الفرنسية لم تؤمن حماية مصالحه بمنعها السلطات الإنكليزية من التعرض له بممارسة الصيد في إحدى الجزر الأجنبية"^(٢).

٢- القرار الصادر بتاريخ ٢٣ كانون الأول ١٩٠٤^(٣) الذي ردّ المراجعة المقدمة من السيد "poujade" ورفاقه الذين طالبوا الدولة الفرنسية بتعويض لأنها لم تدعم لدى السلطة العثمانية المطالب التي قدموها إليها.

٣- القرار الصادر بتاريخ ٣١ أيار ١٩١٨، الذي ردّ فيه طلب السيد "Bastid" الذي أوقفته السلطات الإيرانية بسبب إهمال ارتكبه رجال السلك الدبلوماسي^(٤).

٤- القرار الصادر بتاريخ ٢ آذار ١٩٦٦، الذي ردّ فيه طلب التعويض المقدم من السيدة "كرامانسل Dame Caramencel" التي زعمت أن السلطات الفرنسية لم تؤمن حمايتها كفاية على أثر الهزة الأرضية التي أصابت أغادير في المغرب بتاريخ ٢٩ شباط ١٩٦٦، فأدى هذا الإهمال إلى نهب محلاتها الثلاثة^(٥).

٥- ويعتبر عملاً حكومياً أيضاً، القرار الصادر برفض التدخل من قبل السلطات الدبلوماسية، للحصول على تعويضات لمصلحة رعايا الدولة في الخارج^(٦).

٦- كذلك يعتبر عملاً حكومياً القرار الصادر برفض التدخل لإجراء المفاوضات مع إحدى الدول الأجنبية للتوصل إلى تنفيذ قرار قضائي^(٧).

٧- رفض السلطات المحلية عرض نزاع أمام محكمة العدل الدولية^(٨) وعدم تأمينها السبل اللازمة لتنفيذ قرار صادر عن هذه المحكمة.

٨- إمتناع السلطة عن توفير الدعم الكافي لتأمين فوز أحد رعاياها المرشح لإحدى الوظائف الدولية^(٩).

(١) T.C.:2 Décembre 1991, COFACE, A.J. 1992, p. 617, note G. Teboul, Conclusion R. Abraham.

(٢) جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، ١٩٧١، ص ٤٣٤.

(٣) C.E.: 23 Décembre 1904, Poujade, Dalloz 1906, 3, 58.

(٤) C.E.: 31 Mai 1918, Bastid, Recueil 1918, 525.

(٥) C.E.: 2 Mars 1966, Dame Caramencel, A.J. 1966. 349, chronique puissochet et lecat.

(٦) C.E.: 1 Mars 1967, Maugein, A.J. 1967, p. 556..

(٧) C.E.: 28 Mars 1993, Robin, j.c.p. 1993, IV, p. 212.

(٨) C.E.: 9 Juin 1952, Gény, Rec 19 et G.A.J.A., 11^e Edition 1996, p. 21.

٩- رفض وزير الشؤون الخارجية السماح لأشخاص بالإقامة في فرنسا بصفتهم أعضاء في ملاك بعثة دبلوماسية^(٢).

"Ou telles que le refus du ministre des affaires étrangères d'autoriser des personnes à séjourner en France en qualité de membres du personnel d'une mission diplomatique".

١٠- القرار الذي بواسطته وزير الشؤون الخارجية: يرفض الإستجابة لطلب دولة أجنبية طالبت بتسمية قنصل، ليس منفصلاً عن قيادة العلاقات الدولية، ويخرج عن إختصاص القضاء الإداري.

"Considérant quela décision par laquelle le ministre de affaires étrangères refuse de donner une suite favorable à la demande d'un Etat étranger qui sollicite son consentement à la nomination d'un consul, n'est pas détachable de la conduite des relations internationales; que la dite décision n'est pas de nature a être déferée á la juridiction administrative"^(٣).

١١- القرار الصادر عن مجلس شوري الدولة اللبناني بتاريخ ٩٨/٢/١٢، الذي ردّ المراجعة المقدّمة من السيّد "برنار الخوري يوسف الجمل"^(٤)، الذي طالب بإقرار مسؤولية الدولة عن الأخطاء المرتكبة من قبل موظفيها في وزارة الخارجية والمسببة لخسارته حقوقه المشروعة. وقد جاء في حيثيات القرار ما يلي:

"بما أنّ أعمال الحماية الدبلوماسية والقنصلية التي تتضمن علاقة الدولة مع الدولة الألمانية تدخل ضمن فئة الأعمال التي تتضمن علاقة الدولة مع دولة أخرى وهي بالتالي لا تخضع لرقابة هذا المجلس.

وبما أنّ أعمال الحماية الدبلوماسية ليست منفصلة عن علاقة الدولة بالدولة الألمانية. وخلص المجلس إلى أنّ العمل المشكو منه يشكّل عملاً حكومياً لا يخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري.

● المبحث الثالث: الأعمال والعمليات المتعلقة بالحرب: Les faits de Guerre

(١) C.E.: 20 Fév. 1953, Weiss, Rec. 1953, p. 87.

(٢) C.E.: 16 novembre 1998, Lombo, p. 407, j.c.p. 1999, no. 10124, note G. Toulemonde, R.F.D.A. 1999, p: 254.

(٣) C.A.A Nantes 2 décembre 2005, M. Jacques colibert, A.J.D.A., No 1/2006, p. 509.

(٤) م. ش.د.، قرار رقم ٢٩٠ تاريخ ٩٨/٢/١٢، برنار الخوري يوسف الجمل/ الدولة، م.ق.إ.، العدد الثالث عشر، ١٩٩٩، المجلد الأول، ص ٣١٣.

أضفى الاجتهاد الإداري صفة الأعمال الحكومية على كثير من الإجراءات المتعلقة بالحرب: كقرار إعلان الحرب والإجراءات الخاصة بسير العمليات الحربية والتمتصه بها والتدابير التي تتخذها الدولة إزاء رعايا الأعداء كإبعادهم واعتقالهم ووضع أموالهم تحت الحراسة وحجز السفن أو مصادرتها، ونهب أو إتلاف أموال الأفراد من قبل رجال الجيش أو نتيجة للغارات والعمليات الحربية، ومختلف الإجراءات المتصلة بحالة الحرب والتي تنتج عنها أضرار تلحق بالمواطنين أو الأجانب إن في الإقليم الوطني أم في أرض أجنبية.

وسنعرضها تباعاً وفقاً لما يلي:

● الفقرة الأولى: الأضرار الناجمة عن عمليات عسكرية داخلية:

يعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني، كما كان عليه موقف الاجتهاد الفرنسي سابقاً، الأضرار التي تتسبب بها أعمال حربية داخل البلاد، أنها ليست بالضرورة أعمالاً حكومية وعلى السلطة المحلية الإلتزام بها، ما لم توجد أسباب أخرى تحررها منها كلياً أو جزئياً (كالقوة القاهرة، وخطأ الضحية...) (١).

فالأعمال التي تقع داخل حدود الدولة، يعتبرها القضاء من قبيل الأعمال العادية، وبالتالي تكون الدعوى بالنسبة إليها مقبولة، بصرف النظر عن الحكم في الموضوع (٢).

على أن الاجتهاد يعتمد حلاً مختلفاً في حال وجود قانون خاص بأضرار الحرب (٣). ويلاحظ أن المشتري كان يتدخل عادة بعد كل حرب بإصدار قوانين تمنح المتضررين من الأعمال الحربية تعويضاً، كالمرسوم رقم ١٤٨ تاريخ ١٩ كانون الأول ١٩٥٨، الذي أنشأ لجاناً خاصة للنظر في التعويضات عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي وقعت في لبنان وعن التدابير التي اتخذت فيه بين ٩ أيار و ١٥ تشرين الأول ١٩٥٨ (٤).

كما أن المشتري الفرنسي وضع قانوناً خاصاً بذلك، يبيّن كيفية تعويض أضرار الحرب (كقانون ٢٨ اكتوبر ١٩٤٦).

والقاضي يعوّض على المتضرر استناداً إلى التشريع حتى في حال وصف العمل مسبّب الضرر بأنه عمل حربي وبالتالي عمل حكومي، ويرفض الحكم بالتعويض في حال عدم وجود النص الصريح لذلك.

وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني ما يلي (٥):

(١) C.E.: 30 Janv. 1948, Boutagnon, Sirey, 1948, 3, 45.

(٢) راجع في التفاصيل مؤلف Les principes généraux de la responsabilité de la puissance publique et réparation des dommages de guerre, THESE pour le doctorat en droit, par René A R. Quembourg.

(٣) ش.ل. قرار رقم ٨٣ تاريخ ١٧ آذار ١٩٥٤، دعوى "جورج حداد".

(٤) جان باز: المرجع السابق ص (٤٤٤).

(٥) مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٧٧ تاريخ ١٢/٣٠/٢٠٠٢، عبده عويدات/الدولة، م.ق.ل.، م٢، ٢٠٠٣، ص٣٩٧، راجع بذات المعنى:

- م.ش.د.، قرار رقم ٩٨/٥٥٣ - ٩٩ تاريخ ١٩/٥/١٩٩٩، خليل يوسف حاتم/الدولة، م.ق.ل.، م٢، ٢٠٠٣، ص٥٨١.

- م.ش.د.، قرار رقم ٥٦٤ تاريخ ٢٦/٥/٩٨، شركة نيكوري ش.م.م./الدولة - وزارة الدفاع الوطني، العدد الثالث عشر، ١٩٩٩، م٢، ص٥٢٤.

- م.ش.د.، قرار رقم ٩٢/١٦٥ - ٩٣ تاريخ ١/٤/١٩٩٣، رياض بحصلي/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، مجلة القضاء الإداري، العدد السابع، ١٩٩٤، ص٢٤٧.

"بما أنّ المستدعي يطلب التعويض عليه نتيجة تفجير منزله وإحراقه بتاريخ ١٩٨٣/١٠/٣١.

وبما أنّ يتبين من أقوال المستدعي وخلافها ممّا هو متوقّف في الملف أنّ عملية تفجير منزله قامت بها عناصر مسلحة خارجة عن سلطة المستدعي ضدّها (الدولة).
وبما أنّ حصول الحادث في الظرف والمكان والتاريخ المشار إليها إنّما يجعله مرتبطاً بالحرب الأهلية التي لا يصحّ معها تطبيق أحكام المسؤولية الناجمة عن خطأ الدولة وتقصير أجهزتها الأمنيّة في المحافظة على سلامة المواطنين وحماية أملاكهم طالما أنه لم تكن الإدارة في تلك الفترة تملك الوسائل اللازمة أو الكافية لتأمين الحماية وصدّ الإعتداء والحيولة دون حصول الأضرار المشكو منها.

وبما أنّ التعويض عن هذه الأضرار وعلى هذه الفئة من المتضرّرين ومن بينهم المستدعي يعود إلى المشتري الذي له وحدة تحميل الجماعات العامّة عبء هذه المخاطر.
وبما أنّ تشريعاً خاصاً لم يصدر بعد بهذا الخصوص فإنّه لا يمكن الحكم بأيّ تعويض للمستدعي عن الأضرار موضوع هذه المراجعة ممّا يستوجب ردّها لهذا السبب".

مجلس الدولة الفرنسي اعتبر من قبيل الأعمال الحكومية بعض الأعمال التي تتم داخل حدود الدولة إذا ما كانت لها علاقة مباشرة بالحرب (qui se rattache directement et nécessairement à des opérations de guerre)
ومن هذا القبيل إعتداء بعض الجنود على أحد الأفراد في باريس خلال الحرب العالمية الثانية في ٢٦ آب سنة ١٩٤٤^(١)، ونهب شقة في باريس خلال تلك الظروف في ٢٨ آب سنة ١٩٤٤ بواسطة فصيلة من الجنود^(٢)، كما أنه اعتبر من الأعمال الحربية استيلاء بعض رجال المقاومة الداخلية على سيارة أحد الفرنسيين وقتله في ١١ يوليو ١٩٤٤^(٣).

قرار السلطات الفرنسية بالسماح للطائرات العسكرية الأميركية والبريطانية التي أدت مهمات في العراق بعبور المجال الجوي الفرنسي يشكّل أيضاً عملاً حكومياً^(٤).

Le conseil d'Etat a affirmé "que cette décision n'est pas détachable de la conduit des relations internationaux de la france; que la juridiction administrative n'est dés lors pas compétente pour connaître des requêtes tendant á l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision".

وقضى مجلس شورى الدولة اللبناني بعدم اختصاصه بشأن طلب المدعي بالتعويض عن أضرار لحقت به من جراء أعمال صادرة عن الجيوش الأميركية أثناء وجودها على الأراضي

(١) C.E.: 9 Juin 1944, Dame Alazard, Rec. P. 372.

(٢) C.E.: 31 Juin 1948, Oger, Rec. P. 374.

(٣) C.E.: 7 Décembre 1949, Dame Veube Aribat, REc. p. 558.

(٤) (C.E.: 30 décembre 2003, Comité contre la guerre en Iraq et autres, Recueil lebon, p: 707).

اللبنانية باعتبار هذه الأعمال أعمالاً حكومية، حيث قرر أن صلاحية مجلس الشورى تنحصر: "في طلبات التعويض عن أضرار وقعت بسبب تنفيذ مصلحة عامة، وبما أن الدولة اللبنانية تؤكد أنه لم يكن بينها وبين السلطة الأميركية أي إتفاق يجعل من تصرفات الجيش الأميركي على الأراضي اللبنانية تصرفات داخلية ضمن نطاق تنفيذ المصلحة العامة من قبل الدولة اللبنانية... وبما أنه لا يمكن أن تُسأل الدولة اللبنانية عن الأخطاء التي يرتكبها كل شخص طبيعي أو معنوي رسمي أو غير رسمي أقيم في لبنان أو مرّ فيه بإذن من السلطة اللبنانية أو بغير إذن منها إذا لم تتصل تلك الأخطاء بتنفيذ المصلحة العامة من قبل الدولة اللبنانية الأمر الذي لم يثبت في القضية الحاضرة... لذلك وبالاستناد إلى ما تقدم المراجعة الحاضرة مردودة لعدم الاختصاص"^(١).

ومن جهةٍ أخرى، لم يعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني قرار مجلس الوزراء بحظر التعامل مع شركة لها فرع في إسرائيل عملاً حكومياً، بالرغم من وجود لبنان في حالة حرب مع إسرائيل، وإعتبر أنّ قرار وزير الإقتصاد بمنع إستيراد سيارات لأنّ الشركة المنتجة قد فتحت فرعاً في إسرائيل، عملاً إدارياً قابلاً للطعن بالإبطال بالرغم من أنّ الدولة اللبنانية قد أدلت بأنّ العمل يعتبر عملاً حكومياً وبالتالي يخرج عن رقابة المجلس^(٢)، أضف إلى ذلك أنّ مثل هذا الإجراء يتّصل بسير الحرب ولأنّ المقاطعة الإقتصادية تشكّل جزءاً من أعمال الحرب، إذ أنّ الحرب ليست فقط أعمالاً عسكرية بل هي أيضاً أعمالاً إقتصادية تساهم في تقرير النتيجة النهائية للحرب^(٣).

لذلك، يجب إدراج قرارات المقاطعة ضمن قائمة الأعمال الحربية وإعتبارها بالتالي أعمال حكومية غير خاضعة لرقابة مجلس شورى الدولة^(٤).

● الفقرة الثانية: الأضرار الناجمة عن عمليات عسكرية في بلادٍ أجنبية:

إن الأعمال التي تتم خارج حدود الدولة، تعتبر من قبيل الأعمال الحكومية، ويعود ذلك إلى سببين اثنين، يتجلى الأول منهما في أن الحرب ما زالت خارج مجال سيادة القانون، بالإضافة إلى أن الأمر يرتبط أيضاً بعلاقة الدول مع بعضها البعض. ويندرج في هذا الإطار:

(١) (قرار م.ش.د.، رقم ١٧٧، رقم الدعوى ٤١٢-٥٩، تاريخ ٢ أيار ١٩٦٢، فيليب الجميل على الدولة، المجموعة الإدارية، السنة السادسة، ص ٩٥).

(٢) قرار رقم ٦١٩ تاريخ ٢٥ تشرين الأول ١٩٦٢ سلامة/الدولة اللبنانية.

(٣) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

(٤) المرجع نفسه، ص ٢٨٦.

- الأوامر الصادرة بتغيير اتجاه السفن، أو الحجز عليها أو على ما تحمله من بضائع^(١).
 - أفعال النهب التي قامت بها قوات الاحتلال لدى جلاء القوات الفرنسية عن مدينة أوديسا Odessa في روسيا، في شهر نيسان من العام ١٩١٩^(٢).
 - مصادرة السلطات الفرنسية لأحد الفنادق في مدينة اسطنبول خلال الحرب العالمية الأولى^(٣).
 - وضع موظف في معتقل خلال فترة الحرب^(٤).
- وتجدر الملاحظة، أن الاجتهاد الفرنسي الحديث استقر نهائياً على ردّ المراجعات المتعلقة بالأضرار الناتجة عن الأعمال الحربية. ولا يستند في قراره إلى نظرية الأعمال الحكومية؛ إنما ينظر في أساس الدعوى ويقرر أن الأضرار المذكورة (التي تترد في الواقع إلى الأحداث الحربية "Evénements de guerre"^(٥) أو العمليات العسكرية "opérations militaires") لا يمكن أن تكون محلاً للطعن عن طريق مراجعة القضاء الشامل، إلا على أساس وجود نص له قوة القانون^(٦).

(١) C.E.: 3 novembre 1922, lichiardopoulos, Recueil, p: 793.

(٢) C.E.: 5 Mars 1926, panisse, Recueil 1926, p: 245.

(٣) C.E.: 15 Juin 1928, Tocatlian, Recueil 1928, p 754.

(٤) استئناف بيروت، ٢٧ حزيران ١٩٥١، النشرة ١٩٥١، ص ٦٢٤.

(٥) René chapus: Droit administratif général, Tome 1, 15e édition, op. cit., p: 840.

(٦) C.E.: 30 Mars 1966, Société Ignazio Messina, R. page: 258.

● خلاصة القسم الأول:

في نهاية هذا القسم نلاحظ بأن لائحة الأعمال الحكومية تعتبر في الواقع خير وسيلة لتحديد الأعمال الحكومية^(١)، لأن القضاء حينما يضفي على عمل ما صفة العمل الحكومي ويجري عليه حكم هذه الصفة إنما يُراعي اعتبارات خاصة تحيط بالعمل وتبرر تحصينه ضد الرقابة القضائية.

والقائمة الحالية للأعمال الحكومية، في لبنان كما في فرنسا، غنية بما فيه الكفاية. وقد حاول القاضي اللبناني كما الفرنسي توضيح هذه الفكرة المعقدة عبر تحديد نطاق تطبيقها، رافضين التدخل في العلاقات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وفي علاقات الدولة الدبلوماسية.

هذا التحديد الذاتي للإختصاص الذي مارسه القاضي يمكن تفسيره برغبته في عدم خلط الأمور السياسية مع الحقل القانوني.

القاضي اللبناني أفرط أحياناً في استعمال المفهوم، واعتبر غير مختص لإجراء رقيبته على تصرفات السلطة التنفيذية، فقد قضى مجلس شوري الدولة^(٢): "بعدم صلاحيته للنظر في المراجعة طعناً بقرار مجلس الوزراء القاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري بإعتبار هذا القرار من أعمال الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية في إطار علاقاتها مع السلطة التشريعية".

هذا الحكم أحدث ما يشبهه "بثورة إجتهادية عارمة" قلبت بعض المفاهيم السائدة التي شاءت حصر الأعمال الحكومية ضمن نطاق معين^(٣).

وفي هذا السياق لا بُدّ من التنويه إلى أنّ الحكم الحالي قد أضاف مجموعة جديدة أدخلها ضمن فئة الأعمال الحكومية، وتتمثل هذه المجموعة بقرارات مجلس الوزراء التي ترسم

(١) خلّص مجلس شوري الدولة، في قراره رقم ٤٨٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧، الرابطة المارونية/الدولة، المنشور في م.ق.إ.، العدد التاسع عشر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، في المجلد الثاني، ص ٩٠٨، إلى أنّ مراسيم التجنيس لا تعتبر من الأعمال الحكومية ولا تندرج في أي من مجموعات اللائحة القضائية مما يعني خضوعها لرقابته للثبث من توافر الشروط القانونية اللازمة لمنح الجنسية، أي للثبث من أن الإدارة إحتزمت مبدأ المشروعية لدى إصدار هذه المراسيم.

(٢) مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٧٧٦، تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٤، شركة تصنيع الشمندر السكري ش.م.ل./الدولة، م.ق.إ.، المجلد الثاني، ٢٠٠٨، ص ١٥٠٠.

(٣) تعليق د. عباس نصر الله- د. فوزت خليل فرحات، على قرار قسم القضايا في م.ش.د. رقم ٢٠٠٣/٧٧٦-٢٠٠٤، شركة تصنيع الشمندر السكري، ش.م.ل./الدولة، مجلة الحياة النيابية، المجلد الثامن والخمسون، آذار ٢٠٠٦، ص ٤١.

السياسة العامة للدولة وفي جميع المجالات. إنّ هذه القرارات وعلى الرغم من أخذها مظهر وشكل العمل الإداري بكونها مجرد قرار صادر عن مجلس الوزراء حمل توقيع رئيس الجمهورية والوزراء المختصين إلا أنها أعمال حكومية، وهذا مرده إلى أنّ بعض السلطات العامة كأعضاء الحكومة على سبيل المثال يتمتعون بصفتين: سياسية وإدارية^(١).

إنّ وضع السياسة العامة للدولة هي مسألة تبقى بطبيعتها دستورية سياسية، تدخل في إطار الوظيفة الحكومية ولا تخضع بالتالي لرقابة القضاء وتخرج عن صلاحية القضاء الإداري، والسبب في ذلك يعود إلى أنّ هذا العمل يختصّ بالقانون الدستوري ومتخذ من قبل سلطة وفق الأصول الدستورية.

"L'incompétence du conseil d'Etat resulte de la présence d'un acte constitutionnel fait par le pouvoir exécutif en tant qu'organe constitutionnel. C'est un acte qui concerne le droit constitutionnel, qui règle une question de droit constitutionnel et qui est pris par une autorité agissant selon une procédure constitutionnelle"⁽²⁾.

ولكن حالات تطبيق نظرية الأعمال الحكومية بقيت أقلّ تعداداً من فرنسا، لأنه في لبنان لا توجد مادة شبيهة بالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي، كما أن لبنان ليست لديه الوسائل للقيام بتجارب نووية. من جهةٍ أخرى الإستفتاء غير موجود في الدستور اللبناني، في حين أن المرسوم الرئاسي الذي يخضع مشروع قانون للإستفتاء في فرنسا يُشكّل عملاً حكومياً.

يضاف إلى ذلك أن مجلس شورى الدولة اللبناني حديث النشأة مقارنةً بنظيره الفرنسي. وقد تطورت نظرة القضاء للأعمال التي تُعرض عليه تبعاً لتطور الاعتبارات والظروف التي أحاطت بها، وبذلك استطاع تحديد الأعمال الحكومية على أساس متغيّر تبعاً لتغيّر الأوضاع وأتيحت له الفرصة لحصر هذه الأعمال في حدود ضيقة.

هذا السلوك مكنّ المجلس من العمل على حماية الحقوق والحريات الفردية، والتسليم في نفس الوقت بفكرة الأعمال الحكومية مع حصرها في الحدود اللازمة للسلطة التنفيذية لكي تستطيع أداء وظيفتها وحماية المصلحة العامة.

(١) تعليق د. عباس نصر الله - د. فوزت خليل فرحات، على قرار قسم القضايا في م.ش.د. رقم ٢٠٠٣/٧٧٦ - ٢٠٠٤، شركة تصنيع الشمندر السكري، ش.م.ل./الدولة، مجلة الحياة النيابية، المجلد الثامن والخمسون، آذار ٢٠٠٦، ص ٤٤

(٢) Batailler: le conseil d'État juge constitutionnel, in Bibl de droit public, tome 68, p.1.

القسم الثاني: زوال مبررات نظرية العمل الحكومي:

إذا كنّا نسعى في سبيل تحقيق المنفعة العامة إلى إتاحة الوسائل للدولة تؤدّي عند إستعمالها إلى الغاية المرجوة من نشاطها فإنّ ذلك الإتجاه الضروري لتقوية سلطة الدولة يجب أن لا يصرفنا عن التفكير في الخطر الذي ينجم عنه ويهدّد حقوق الأفراد وحياتهم، إذا لا بدّ من العمل على إيجاد الحلّ السليم والتوازن العادل بين تمكين الدولة من أداء وظائفها، وفي نفس الوقت حماية الحقوق والحريات الفردية.

تلك هي المسألة الدقيقة التي تصادفنا عند بحث موضوع الأعمال الحكومية، إنّها مسألة تثير طرفين متعارضين هما: الدولة من ناحية، والحقوق والحريات الفردية من ناحية أخرى، وبمعنى آخر: الصالح العام، والصالح الخاص. ويتربّب على إيجاد الحلّ السليم الذي يوفّق بين هذين الطرفين المتعارضين إستقامة الأمور في الدولة ونهوضها ورفقيها.

ويلاحظ أنّ الطرف الضعيف في هذه الحالة هو الفرد، ومن ثمّ فإنّه يجب العمل على حماية وضعه عن طريق فرض الرقابة المجدية على الأعمال الحكومية حتى لا تتحرف الدولة عن حدود إختصاصها وغايتها بحيث إذا خرجت عن نطاق مهمتها أو تعسّفت في إداء نشاطها تتحمّل مسؤولية أخطائها.

ومنذ نشأة نظرية الأعمال الحكومية، والفقهاء الفرنسي يحمل عليها حملة شديدة، ويعتبرها ثغرة في بناء المشروعية، ووصمة في جبين القانون العام، وبقية من بقايا عهود الدولة غير القانونية. ولذلك بذل الفقهاء محاولات كثيرة في محاربة هذه النظرية، وكان لمحاولاته صدى في موقف القضاء الفرنسي، وكانت تسير في إتجاهين:

١- الإتجاه نحو التضييق من دائرة الأعمال الحكومية، وفعلاً أخذ القضاء يُخرج من قائمتها أعمالاً، كان من قبل يعتبرها من أعمال الحكومة، وبدا يبسط عليها رقابته، إبطالاً وتعويضاً. (الفصل الأوّل)

٢- والإتجاه نحو الحدّ من الآثار الخطيرة التي تترتب على نظرية الأعمال الحكومية، وذلك بحصر هذه الآثار على الحصانة ضدّ الإبطال، دون التعويض وهكذا بدأ القضاء الفرنسي يحكم في قضايا متفرقة بالتعويض عن الأعمال الحكومية، إستناداً إلى نظرية تحمّل التبعة، وإعمالاً لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة. (الفصل الثاني).

الفصل الأول: توجّه الإجتهااد نحو تقليلص ميدان الأعمال الحكوميّة:

سنثبت في هذا الفصل أنّ ميدان الأعمال الحكوميّة يتقلّص، ومن الطبيعي أن يكون الحال كذلك تحت ضغط المشروعية، فالقضاء الإداري اللبناني والفرنسي قام بخطوات جريئة للحدّ من الأضرار الناجمة عن تطبيق مفهوم العمل الحكومي.

وتتطوّر نظرة القضاء للأعمال التي تُعرض عليه تبعاً لتطوّر الاعتبارات والظروف التي تحيط بها، وبذلك يستطيع تحديد الأعمال الحكوميّة على أساس متغيّر تبعاً لتغيّر الأوضاع وتتاح له الفرصة لخصر هذه الأعمال في حدودٍ ضيقة.

فنظريّة الأعمال الحكوميّة مرنة ومتطوّرة، والملاحظ أن تطورها يتجه نحو التقلّص وتضييق نطاقها، وقد اتّخذ التطوّر هذا الإتجاه بسبب الإنتقادات الفقهية الكثيرة للنظريّة ومطالبة البعض بإلغائها وليس فقط بتضييق مجالها، ومبعث النقد خطورة النظريّة على مبدأ المشروعية وبالتالي على الحريات الفردية وتعارضها مع الديمقراطية وفكرة الدولة القانونية.

ونظراً لخروجها عن نطاق المشروعية وإحتمال إنحراف السلّطة التنفيذية بها نحو التعسّف والإستبداد والنيل من حقوق الأفراد وحرياتهم، فقد أخذ الفقه ينظر إلى الأعمال الحكوميّة نظرة الريبة والحذر وعمل على التضييق من نطاقها، وقد جاره القضاء في ذلك حتى توصل إلى خصر هذه الأعمال في أضيق الحدود الممكنة.

ومن إستقراء أحكام القضاء يتّضح إتجاهه المستمرّ هذا نحو الإنقاص من الأعمال الحكوميّة وخصر عددها.

المبحث الأول: التدرج في بسط الرقابة على بعض الأعمال الحكومية:

أوضحنا في القسم الأول أنّ نظرية الأعمال الحكومية قد نشأت نتيجةً لظروف سياسية خاصة بفرنسا، وأنّ مجلس الدولة الفرنسي قد إستخدمها كدرعٍ واقٍ من قيام السلطة بإلغائه. والآن بعد إنقضاء قرنين من الزمن، فإنّ النظرية قد أدت دورها، ورسّخت أقدام المجلس، الذي أصبح عليه أن يسير في سياسته الخاصة ببسط رقابته على الأعمال الحكومية تدريجياً.

الفقرة الأولى: المراحل التي قطعها القضاء في بسط الرقابة القضائية:

أدرك مجلس الدولة الفرنسي وجه الشذوذ الذي يعترى نظرية الأعمال الحكومية فعمل جاهداً على تحديد نطاقها بحصر الأعمال الحكومية في أضيق نطاق ممكن على الرغم من أن هذه النظرية كانت من صنعه وخلقه.

فمن ناحية رأينا وقد هجر دون تردّد معيار الباعث السياسي، لما يؤدّي إليه هذا المعيار من تحريض السلطة التنفيذية على إنتهاك حقوق وحرّيات الأفراد بذريعة وجود الباعث أو الدافع السياسي في كل تصرّف حتى يفلت به من رقابة القضاء^(١).

ومن خلال أحكام مجلس الدولة نرى أنه لم يتوقّف لحظة عن التضييق من نطاق النظرية حتى ردها في النهاية إلى أعمال يمكن تعدادها على سبيل الحصر.

فمن الثابت أنّ عدد الأعمال الحكومية أخذ بالنقصان ولأئحة هذه الأعمال تضرر تدريجياً بفضل نموّ المذهب الليبرالي Libéralisme Croissant في الإجتهد الإداري^(٢)، بالإضافة إلى توسّع نطاق مبدأ المشروعية، وبرأي البروفسور "Favoreu"، الذي ورد في مقال له تحت عنوان: "في إنكار العدالة في القانون العام"^(٣)، "Dans notre ordre juridique, en effet, aucun acte de l'exécutif ne peut logiquement se voir reconnaître le statut juridique d'acte incontestable, car quelle que soit l'activité qu'il exerce, l'exécutif est soumis sinon à la loi du moins à la constitution". "إنه لا يمكن، منطقياً، لأي عمل صادر عن السلطة التنفيذية أن يتمتّع بنظامٍ قانوني يجعل منه عملاً غير قابل للمنازعة فيه، لأنّه وأياً كان النشاط الذي تمارسه السلطة التنفيذية، فهي تبقى خاضعة للقانون أو على الأقل للدستور".

"والعمل الحكومي قابل للطعن بطبيعته Justiciable par nature وغير قابل للطعن بصورةٍ عرضيةٍ "Injusticiable par accident"^(٤).

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٢) Josiane Auvert-Fink: "Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin?" Op. Cit., p. 131.

(٣) L. Favoreu: "Du déni de justice en droit public", L.G.D.J., 1964, p. 169.

(٤) L. Favoreu: Ibid, p. 232 et s.

إنّ خضوع الأعمال الحكوميّة للقانون، مؤكّد حيث القاضي يُراقب، بالنسبة لبعضها شروط تطبيقها ويحدّد، بالنسبة للأخرى، مضمون حصانتها القضائية. كما أنّ بعض الأعمال الحكوميّة تخضع، كما القوانين والإتفاقيات الدوليّة، للتحقق من وجودها ومن حجّيتها.

ففي قرار Rubin de servens، مجلس الدولة بالرغم من إمتناعه عن تقدير المشروعيّة الداخليّة للقرار الرئاسي بتاريخ ٢٣ نيسان ١٩٦١، في معرض تطبيق المادة ١٦ من الدستور، راقب مع ذلك وجود هذا القرار. وبين مجلس الدولة أنّ التدبير إتخذ من قبل رئيس الجمهورية بعد إستشارة الوزير الأوّل، رؤساء المجالس وبعد إستشارة المجلس الدستوري.

الفقرة الثانية: حذف بعض الأعمال من لائحة الأعمال الحكوميّة:

إذا كان مجلس الدولة الفرنسي هو صانع نظريّة الأعمال الحكوميّة ومقرّها، فإنّه حينما أحسّ بمدى خطورتها عمل على تضيق نطاقها والحد منها قدر المستطاع حتى توصل إلى حصر نطاقها ضمن أضيق الحدود الممكنة.

ويتّضح لنا من أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومجلس شورى الدولة اللبناني، أنّ القضاء الإداري قد عمل بصورة عامّة على تضيق نطاق هذه النظريّة، وأسقط بالتالي من قائمة الأعمال الحكوميّة، الأعمال التالية:

١- مرسوم العفو الخاص الصادر عن رئيس الجمهورية، الذي كان يعتبر عملاً حكومياً، إلّا أنّ مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا الرأي في قراره الصادر بتاريخ ٢٨ آذار ١٩٤٧ بدعوى "كومبير Gombert"، وقد إطرّدت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول طعون الإبطال ضدّ مراسيم العفو الخاص التي يصدرها رئيس الجمهورية بالعفو عن الجرائم في حدود سلطانه المقرّر في الدستور^(١).

وفي لبنان إعتبر المجلس^(٢) ابتداءً من العام ١٩٦٢، أن حقّ العفو الخاص الممنوح لرئيس الدولة لا يشكّل عملاً حكومياً، معتبراً أنه يشكّل عملاً قضائياً، مع العلم أن أعمال السّلطة القضائية لا تخضع لرقابة مجلس الشورى، عملاً بمبدأ فصل المحاكم العدليّة عن المحاكم الإداريّة.

(١) C.E. Ass. 28 Mars 1947, Gombert, R.D.P. 1947, p. 95;

C.E. 8 Nov. 1961, Scté d'édition du center, R.D.P. 1962, p. 147;

C.E. 31 janvier 1986, legrand, AJDA 1987, p:132.

(٢) (م.ش.د.): القرار رقم ٤٥٤ ١٥/١٠/١٩٦٢، إلياس الغريافي على الدولة، م. إ.، ١٩٦٣، ص ٣.

ذلك أنها وإن كانت تشكّل أعمالاً قضائية إلا أنها تخرج عن نطاق صلاحية مجلس شورى الدولة لأنها تتعلّق بسير مرفق القضاء العدلي^(١).
وقد جاء في حيثيات قرار "الغريافي على الدولة" ما يلي:
"حيث أن طبيعة العفو الخاص القانونية، لا تزال موضع جدل فمنهم من يرى فيها عملاً قضائياً ومنهم من يرى فيها عملاً إدارياً.
وحيث إن ممارسة حقّ العفو الخاص لا تعتبر عملاً إدارياً ولا تقع بالتالي تحت رقابة القضاء الإداري".

٢- كذلك حُذف من القائمة المذكورة القرارات القاضية بطرد الأجانب من البلاد، فبعد أن كان مجلس الشورى اللبناني يعتبرها من الأعمال الحكومية^(٢)، عاد وعدّل عن هذا الإجتهد وصار الآن يُراقب مشروعية هذه القرارات، وهو ما قرّره في دعوى "ريفا على الدولة"^(٣) بتاريخ ١٩٦٩،/٥/٢٣

٣- وعلاوة على ذلك فإنّ مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن في تدابير الشرطة التي تتخذها في الخارج السلطات القنصلية الفرنسية في مواجهة الرعايا الفرنسيين^(٤).

٤- حالة الطوارئ: كان مرسوم إعلان حالة الطوارئ يُعتبر عملاً حكومياً بحدّ ذاته وكانت التدابير المتخذة تطبيقاً لحالة الطوارئ تعتبر أعمالاً إدارية عادية، مثال على ذلك مصادرة جريدة^(٥)، إقفال خمارة، تدابير شرطة الأخلاق^(٦).

فقد إعتبر مجلس الدولة قرارات محافظ "Toulon" سنة ١٩١٦ التي منعت أصحاب المقاهي والخمارات من قبول بنات الهوى أكنّ منفردات أم بصحبة رجال، إعتبرها قرارات مشروعية، إلا أنه أعطاهما وصف الأعمال الإدارية المتخذة في ظل ظروف إستثنائية دون أن يركّز إلى نظرية الأعمال الحكومية.

وقد تطوّر إجتهد مجلس الدولة إلى حدّ أنه لم يعد يرى في مرسوم إعلان حالة الطوارئ عملاً حكومياً، بل أصبح يعتبره عملاً إدارياً يخضع لرقابة القضاء. وهو ما أقرّه في المراجعة

(١) (م.ش.د.): القرار رقم ١٧ تاريخ ١٠/٩/١٩٩٧، القاضي السابق زاهي حداد على الدولة، وزارة العدل، مجلة القضاء الإداري، ١٩٩٩، ص ٢٠.

(٢) (م.ش.د.): ٢٥ تشرين الثاني ١٩٥٣، النشرة القضائية ١٩٥٤، ص ٣٣٤.

(٣) (م.ش.د.): قرار رقم ٥٦ تاريخ ١٩٦٩/٥/٢٣، ريفا على الدولة، م. إ.، ١٩٦٩، ص ٩٥.

(٤) C.E.: 4 Décembre 1925, Cobrat: Rec. C.E., p. 983.

(٥) (T.C.: 27Juillet 1873, Pelletier, Rec. P: 118)

(٦) C.E. 28 févr. 1919, Dames Dol et LAURENT, Rec. 208.

المقدمة من السيد "هوكل" الذي طعن في مرسوم المفوض السامي بتاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٤٥ الذي أعلن حالة الطوارئ في الهند الصينية، معللاً قراره "بأنّ إعلان حالة الطوارئ لا يشكّل بحدّ ذاته وبطبيعته عملاً يخرج عن رقابة القضاء الإداري"^(١).

٥- تعطيل الصحف: لا بُدّ من التذكير بأن القاضي الإداري اللبناني كان يعتبر أن تعطيل الصحف من قبل حاكم لبنان الكبير تشكّل عملاً حكومياً^(٢) يهدف إلى المحافظة على النظام والأمن العام، إلاّ أنه عاد عن رأيه وأخضع تدابير التعطيل لرقابته نافياً بالتالي عنها صفة الأعمال الحكوميّة.

والحال أن هذا التحول الإجتهادي حصل على مرحلتين:

أولاً: في قرار (م.ش.د.) رقم (٤٦) تاريخ (١٩٤٥/١٢/٢٨)، النشرة القضائيّة اللبنانية ١٩٤٦، ص ١٤٥، "السيد حنا غصن" صاحب جريدة "الديار"، عرض القضية على مجلس الدولة طاعناً بالمرسوم رقم ٣٥١٣ تاريخ ١٩٤٥/٧/٤ الذي عطل صحيفته، المدّعي أكّد أن المرسوم مخالف للقانون وأنه يرتكز على وقائع غير صحيحة.

مجلس الشورى أوضح بأنّ: "تحديد الأعمال الحكوميّة بصورة واضحة صعب في غياب أي نصّ، إذاً يجب تحديدها وفقاً لطبيعتها وهدفها كالعلاقات بين السّلطة التنفيذية والسّلطة التشريعيّة، العلاقات الدوليّة والقضايا المتعلقة بالأمن والسيادة الخارجية للدولة". وأضاف بأنّ القرار رقم (٣٠٨٠) عدّد حصرياً حالات التعليق الإداريّة، وإذا كان التعليق الإداري جرى خارج هذه الحالات، فإنّه يخضع لرقابة مجلس شورى الدولة. هذا التفسير المقيّد، يثبت رغبة القاضي في تقليص النطاق الذي يخرج عن رقابته.

ثانياً: في قرار "حاتم/الدولة" (المسمّى أيضاً قرار "عاريّا") (م.ش.د.)، ١٩٦٣/٤/٩، م.إ. ١٩٦٣ ص (٢٦٧)، مجلس شورى الدولة رفض إضفاء الصفة الحكوميّة على القرارات التي علّقت مطبوعات وأخضعها لرقابته، لأن قرار حاكم لبنان الكبير "هو قرار صادر عن سلطة تقوم مقام السّلطة المحليّة"، بالتالي إنه عمل داخلي لا علاقة له بأي من أحكام صك الانتداب "الحاكم إعتبر كسلطة إداريّة، نشاطاته الإداريّة تخضع لرقابة القضاء" خلافاً للأعمال المتّصلة بصكّ الانتداب التي تعتبر أعمالاً حكوميّة.

(١) C.E.: 23 October 1953, "sieur Huckel", Rec. p: 453.

(٢) (م.ش.د.): قرار رقم ٤٥ تاريخ ١٩٣١/٧/١١، مجموعة قرارات مجلس الشورى، ج ٢، ص ٩١، و(م.ش.د.): قرار رقم ١٢ تاريخ ١٩٣٢/٤/٢٦، السابق ذكره.

مجلس شوري الدولة أضاف بأن "هذه الأعمال لا يمكن أن تبقى بدون رقابة لأنها يمكن أن تكون مفرّ للإدارة وللأعمال التعسفيّة، وهذا يشكّل تهديداً للمبادئ العامة وللحقوق الطبيعية للإنسان وتحديدًا للعدالة الحقّة".

هذا القرار جرى تأكيده في قرار (م.ش.د.) بتاريخ ١٩٦٨/١/٦ السابق ذكره. القاضي الإداري أثبت جرأة في تحوّلته الإجتهادي ووضع حدًا للتعدي على حرية الصحافة، ولكن كان من المستحسن أن يجتاز هذه الخطوة أثناء الإنتداب الفرنسي على لبنان وليس بعد ٢٠ عاماً على الإستقلال.

٦- مراسيم تسليم المجرمين: Décrets d'extradition

أصبحت هذه المراسيم ابتداءً من العام ١٩٣٧ تُعتبر من الأعمال القابلة للطعن بطريق الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة. وهو ما قرّره مجلس الدولة في قضيّتي: "Decref"^(١) و "Kirk Wood"^(٢). وتتلخص وقائع قضية "KirkWood" كما يلي:

عام ١٩٣٩ دخلت الأنسة "Hollander" القادمة من ألمانيا إلى الولايات المتحدة حيث تزوّجت من السيد "chrysler" وأنجبت منه إبناً، وفي سنة ١٩٤٦ بعد أن انفصلت عن زوجها وأمست طالقة منه عقدت قراناً مع السيد "KirkWood" بعد أن احتفظت بإبنها من زوجها الأول. وإثر شكوى تقدّم بها هذا الأخير أوكلت المحكمة العليا في نيويورك أمر الولاية على القاصر والحراسة عليه، إلى الأم، بعد أن أعطت والده حقّ مواجهته كل يوم أحد وحقّ إبقائه إلى جانبه طيلة شهر آب من كل سنة.

وفي شهر تموز ١٩٥١ أبحر الزوجان "KirkWood" إلى أوروبا قاصدين برلين بعد أن أبلغا أمر سفرهما إلى السيد "chrysler" فما كان من هذا الخير إلا أن تقدم بشكوى بحق السيدة "KirkWood" بمادة "خطف القاصر" أصدرت بنتيجتها محكمة نيويورك مذكرة توقيف بحق الزوجة. وطلبت حكومة الولايات المتحدة من السلطات الفرنسية إسترداد السيدة "KirkWood" التي أوقفت عند نزولها من الباخرة في مرفأ "شريور"، بعد أن سلم ولدها إلى مصلحة الإسعاف العام وبتاريخ أول أيلول ١٩٥١ صدر قرار فرنسي أجاز إستردادها فسلمت مع ابنها إلى السلطات الأميركية التي قادتّها مخفورة إلى الولايات المتحدة. بيد أن السيدة "KirkWood" كانت قد استدعت إعلان إبطال قرار الإسترداد لعله تجاوز حدّ السّلطة بذريعة أن قرار الإسترداد خالف

(١) (C.E.: Ass. 28 Mai 1937, Decref, sirey, 1937, 3.73, Note Iaroque).

(٢) (C.E.: Ass. 30 Mai 1952, Dame Kirkwood, Sirey, 1953, 3.33, Note Bouzat).

من جهة معاهدة الإسترداد الفرنسية الأميركية الموقعة بين البلدين عام ١٩٠٩ ومن جهة أخرى التشريع الفرنسي الصادر في ١٠ آذار ١٩٢٧ الذي يرفع الإسترداد.

فأصدر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٣٠ أيار ١٩٥٢ قراراً يمكن على ضوء الحثيات الواردة فيه إستخلاص المبادئ القانونية التالية التي تسود الموضوع:

١- إن قرار الإسترداد ليس بالعمل الحكومي الذي يدخل في نطاق الأعمال الخاصة بالعلاقات الدولية، بل هو قرار قابل للطعن لتجاوز حدّ السلطة.

٢- إن مخالفة نصوص الإتفاقات الدولية تنزل منزلة المخالفة للقوانين الوطنية الداخلية وتقع في موقعها القانوني، وهي تؤدي بالتالي إلى الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة.

وقد ذهب المجلس أبعد من ذلك إذ قرّر أنّ طلبات إسترداد المجرمين الموجهة من الحكومة الفرنسية إلى حكومة دولة أجنبية لا تشكل أعمالاً حكومية^(١).

وبكلّ جُرأة، أيضاً، أعلن المجلس صلاحيته للنظر في مشروعية القرار الذي إتخذته الحكومة الفرنسية والقاضي برّد طلب إسترداد مجرم، مُقدّم من دولة أجنبية^(٢).

٧- وكذلك بالنسبة "لتدابير الضابطة الصحية"^(٣) "Mesures de Police Sanitaire" هذا مع العلم أن مجلس الدولة كان قد سلّم - وقبل إخراج كل هذه الأعمال من لائحة الأعمال الحكومية - بأنّ التدابير الفردية المتخذة تطبيقاً لها تخضع لرقابته^(٤).

٨- وقد حُذِف من اللائحة المذكورة أيضاً القرار الذي ترفض بموجبه السلطة العامة تقديم مؤازرة قوى الأمن لدائرة الإجراء لتنفيذ حكم قضائي.

وقد ظهر هذا التحوّل في الإجتهد ابتداءً من قرار "هنري فرعون ورفاقه على الدولة"^(٥)، حيث قرّر المجلس مسؤولية الدولة عن إمتناعها عن تأمين القوّات المسلّحة اللازمة لتنفيذ حكم قضائي.

ومما جاء في حثياته: "لا تشكل عدم مؤازرة قوى الأمن لدائرة التنفيذ عملاً حكومياً لأن الاجتهد حدّد بطريق الحصر الأعمال التي يعتبرها أعمالاً حكومية ولم يرد بينها العمل المشكو

(١) (C.E.: Section 21 Juillet 1972, Legros, A.J. 1974, 259, note Blumann)

(٢) C.E.: Ass. 15 Octobre 1993, Royame- Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et gouverneur de le colonie royale de Hong Kong, G.A.J.A. 11 édition 1996, p: 777.

(٣) C.E.: 20 Mai 1955, Société Lucien, R.C.E., P: 276.

(٤) (C.E.: 6 Juillet 1928, Gobin, Rec. 1928, p: 866 et T.C.: 25 Mars 1911, Rouzier, Rec. 1911, p:)

(392).

(٥) (م.ش.د.): قرار رقم ٣٦٣ تاريخ ١٧/٣/١٩٦٤، هنري فرعون ورفاقه على الدولة، م.إ.، ١٩٦٤، ص ١١٠.

منه (أي عدم المؤازرة)، فضلاً عن أن الاجتهاد لا يُسَلِّم في مثل هذه الحالة بوجود عمل حكومي لا بل إنه يقول بمسؤولية الدولة".

إن قائمة الأعمال الحكومية المستخلصة من أحكام القضاء ليست قائمة ثابتة جامدة وإنما تطول وتقصّر وتتدخل فيها أمور وتخرج منها أخرى حسب إتجاهات القضاء والظروف المحيطة به وبالذولة.

لكن الملاحظ أن القائمة تتجه دائماً نحو حالة الإنكماش بخروج بعض المسائل منها التي يجردّها القضاء من صفتها الحكومية متأثراً في ذلك - غالباً - بالأراء الفقهية^(١) وإلحاحها في تضيق نطاق أعمال الحكومة بل المطالبة بإلغائها على أساس أن وجودها يتعارض مع فكرة الدولة القانونية التي تأبى وجود طائفة من أعمال الدولة لا تخضع للرقابة وتكون بمعزل عن المساءلة.

هذا السلوك يمكّن المجلس من العمل على حماية الحقوق والحريات الفردية، والتسليم في نفس الوقت بفكرة الأعمال الحكومية مع حصرها في الحدود المعقولة واللازمة للسلطة التنفيذية لكي تستطيع أداء وظيفتها وتحقيق وحماية المصالح العليا للدولة.

الفقرة الثالثة: إنزال المعاهدة منزلة القانون الداخلي

كنا قد بحثنا فيما سبق موضوع الحصانة المطلقة التي تتمتع بها المعاهدات الدولية، وما يترتب عليها من نتائج تتمثل في أن المعاهدة والأعمال التحضيرية والمتممة لها لا يمكن أن تكون محلاً للطعن أمام أية جهة قضائية. فلا يجوز بالتالي الطعن بأي عمل لا يمكن فصله عن المعاهدة نفسها. إذ يمتنع القضاء عن البحث في طريقة تطبيق إتفاقية إسترداد (قرار "Decerf" السالف الذكر).

وعليه، يقتضي بحث الموضوع من خلال التطرق إلى تطور الإجتهد في مرحلتين زمنيتين، تبدأ الأولى منهما منذ صدور دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا:

أولاً: أصبحت المعاهدات الدولية إبتداءً من العام ١٩٤٦ تشكّل أحد مصادر القانون الإداري، أو بتعبير آخر، أحد مصادر مبدأ المشروعية وذلك تطبيقاً لأحكام دستور الجمهورية

(١) رافق التفهيم المادي لنظرية الأعمال الحكومية إرتفاع نسبة "أعدائها": فإعتبرها البعض إحياء لمنطق الدولة القديم (Une survivance de la vieille raison d'État).

وأنها أصبحت اليوم "من الماضي" (de la préhistoire).

وأنت "بداية نهاية الأعمال الحكومية" على يد waline و De Laubadere؛ أمّا Chapus فقد إعتبر أنّ إعادة إحياء مصطلح "عمل حكومي" من قبل محكمة الخلافات (Tribunal des conflits) "ليس سوى عامل صدفة وليس نتيجة وعي".

الرابعة في فرنسا. وهو ما أدى إلى إعتبار خرق المعاهدة بمثابة خرق للقانون، بمعنى أنه أصبح من الممكن الإدلاء بخرق المعاهدات كسبب من أسباب الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة، في مواجهة الأعمال الإداريّة المخالفة لأحكامها.

وقد أكّد مجلس الدولة ذلك في قراره الصادر بتاريخ ٣٠ أيار ١٩٥٢، "السيدة كيركوود Dame Kirkwood"^(١) عندما أبطل المرسوم الذي إستجابت فيه الحكومة الفرنسية لطلب الولايات المتحدة الأميركيّة الرامي إلى تسليمها السيدة "كيركوود"، لأنّ الدافع إلى طلب الإسترداد كان سبباً سياسياً، في حين أن المعاهدة تمنع تسليم الشخص الذي ارتكب جرماً سياسياً. ويمكن على ضوء الحثيات الواردة فيه إستخلاص المبادئ القانونيّة التالية التي تسود الموضوع:

- أ- "إنّ قرار الإسترداد ليس بالعمل الحكومي الذي يدخل في نطاق الأعمال الخاصّة بالعلاقات الدوليّة، بل هو قرار قابل للطعن لتجاوز حدّ السّلطة".
- ب- "إنّ مخالفة نصوص الإتفاقيات الدوليّة تنزل منزلة مخالفة القوانين الوطنيّة الداخليّة وتقع في موقعها القانوني، وهي تؤدّي بالتالي إلى الإبطال بسبب تجاوز حدّ السّلطة"^(٢).

وقد أكّد مجلس الدولة إجتهاده السابق بالقرار الصادر عنه بتاريخ ٢٠ تشرين الأول ١٩٨٩ في دعوى "نيكولو Nicolò"^(٣).

وتتجلى أهميّة القرار في قبول المجلس إستبعاد تطبيق القانون الذي لا يأتلف مع المعاهدة أو يخالفها، وذلك حتى ولو كان هذا القانون لاحقاً لها.

"...Ecarter l'application d'une loi qui serait incompatible avec un traité, quand bien même cette loi serait postérieure".

فالتراتبية أو الهرمية (La hiérarchie) التي تقوم بين المعاهدة والقانون قد عالجتها أحكام المادة ٥٥ من الدستور الفرنسي (الصادر في ١٠/٤/١٩٥٨) والتي بموجبها "يكون للمعاهدات أو الإتفاقيات الدوليّة، المصدّقة والمنشورة وفقاً للأصول القانونيّة، ومنذ إتمام عملية النشر داخل الدولة، قوّة تفوق ما للقوانين العاديّة من السلطان؛ وكل ذلك مُعلق على شرط المعاملة بالمثل الخاص بكل إتفاق أو معاهدة".

"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie".

(١) C.E.: Ass. 30 Mai 1952, Dame Kirkwood, R. 291.

(٢) المحامي جوزف الشدياق: المرجع السابق، ص ٦، المقال القانوني السالف الذكر.

(٣) C.E.: Ass. 20 Octobre 1989, Nicolò, G.A.J.A. 11e édition, 1996, p: 743.

وقد صدر عن القضاء الإداري اللبناني قراراً يرتدي أهمية خاصة، هو قرار "المركز الدولي للبحوث الزراعية"^(١) بتاريخ ٢٩/٢/٢٠٠٠.

في هذا القرار طالب المركز الدولي للبحوث الزراعية بفسخ قرار صادر عن لجان الإعتراض على الرسوم والضرائب لمخالفته القانون والمبادئ العامة، لا سيما الإتفاقية المعقودة بين الدولة وبين مركز البحوث للتنمية الدولية العامل بصفته وكالة تنفيذية للمجموعة الإستشارية للبحوث الدولية الزراعية لإنشاء المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا) وذلك بالإستناد إلى المرسوم الإشتراعي رقم ١٢٤ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المتضمن إجازة إبرام الإتفاق الموضوع من قبل حكومة الجمهورية اللبنانية ومركز البحوث للتنمية الدولية لإنشاء المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا) في لبنان حيث أجاز إبرام الإتفاقية المذكورة أعلاه.

ردّ الشورى بأنّ المادة الثالثة من هذه الإتفاقية تعتبر المركز مؤسسة دولية مستقلة لا تتوخى الربح وتتمتع بالشخصية القانونية الكاملة ويستفاد من الفقرة الخامسة من المادة السابعة أن المركز مُعفى من جميع الضرائب والرسوم لا سيما من الرسم المعترض عليه.

ثمّ قرّر مجلس الشورى أنّ هذه الفقرة لا يمكن إلغاؤها بالقانون رقم ٨٨/١٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ الذي ينصّ في مادته ١٧١ على إلغاء جميع النصوص التي تتعارض أو لا تأتلف مع أحكامه لأنّ المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية نصّت على ضرورة أن تتقيّد المحاكم بمبدأ تسلسل القواعد عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، حيث تتقدّم في مجال التطبيق الأولى على الثانية.

واعتبر مجلس شوري الدولة أن النص المذكور أعلاه "يوجب على المحاكم ويعطيها الحق في ذات الوقت عندما يُدلى أمامها بقاعدتين قانونيتين متعارضتين أن تطبّق القاعدة الأعلى مرتبةً وتهمل القاعدة الأدنى دون أن تعلن بطلانها حتّى ولو كانت المعاهدة سابقة للقانون".

وقد إستشهد مجلس شوري الدولة اللبناني بقرار "نيكولو" الشهير (المذكور أعلاه) الصادر بتاريخ ٢٠ تشرين الأول عام ١٩٨٩ عن مجلس الدولة الفرنسي، والذي يعتبر سابقة في هذا المجال.

وخلصّ مجلس شوري الدولة اللبناني إلى أنّ المركز معفى من جميع الضرائب وجميع الرسوم بما فيها الرسم على القيمة التآجيرية وفي الأساس فسخ القرار رقم ٢١ تاريخ ٩٦/٢/٢٦

(١) م.ش.د.، القرار رقم ٢٢٥ تاريخ ٢٩/٢/٢٠٠٠، المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا)/بلدية بيروت، مجلة العدل، ٢٠٠٦، العدد الرابع، ص ١٤٦٢.

والحكم مجدداً بإبطال التكليف المعترض عليه وتضمين البلدية الرسوم والمصاريف القانونية كافة.

ويرى "الدكتور جورج سعد" في تعليقه على قرار "المركز الدولي للبحوث الزراعية"^(١)، أنه "قرار فائق الأهمية أنهى مرحلة سابقة كانت تسود فيها فوقية القانون الوطني على كل ما عداه، حيث كان يتم تجاهل القانون اللبناني نفسه لأن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية تنص على تقدم أحكام المعاهدات الدولية عند التعارض مع أحكام القانون العادي. ناهيك عن أنه كان سابقاً في إصداره هذا القرار (أي قبل أي محكمة أخرى، محكمة التمييز مثلاً)، فيما في فرنسا مجلس الدولة لم يتخذ مثل هذا القرار (إقرار فوقية المعاهدات الدولية على القوانين حتى الآن) إلا بعد أربع عشرة سنة بعد قرار "جاك فابر" "Jacques Vabre" لمحكمة التمييز الفرنسية^(٢).

ويضيف "د. جورج سعد" أن "قرار مجلس الشورى اللبناني هذا يشق طريقاً عريضاً أمام القضاء كي يمنح الأولوية لأحكام الإتفاقيات والمعاهدات الدولية".
وتبعاً له، فإن القاضي الإداري يكون مدعواً لممارسة رقابته على الإجراءات الخاصة بإدخال المعاهدة ضمن النظام القانوني الداخلي، فيراقب على وجه التحديد: الوجود المادي للعمل الذي تمّ بموجبه التصديق عليها ويتحقق من قانونية أو من مشروعية عملية النشر^(٣)، البت في صحة الوجود المادي لتوقيع الأطراف على المعاهدة الدولية وما إذا استكملت عناصر الإصدار والنشر لنصوصها كاملة إنمّا ذلك من الناحية المادية أي لجهة التثبت من إتمام العملية المادية الموصوفة في القانون الدستوري والقانون الدولي العام بإدخال المعاهدات في النظام القانوني الداخلي ولجهة الشرعية الخارجية للأعمال المتعلقة بمرحلتها الإصدار والنشر عن طريق الدفع غير المباشر الذي أوجده الإجتهد للأفراد في سياق طعنهم بأعمال التنفيذ لإتفاقية دولية أغلقت بشأنها سبل الطعن القضائي بحيث يفضي ذلك إلى إستبعاد آثارها دون إبطالها^(٤)، كما يتحقق، في حالة إيقاف العمل بالمعاهدة، من وجود قرار يتخذ بهذا المعنى من قبل سلطة تتمتع بالصفة

(١) تعليق الدكتور جورج سعد على القرار رقم ٢٢٥ تاريخ ٢٩/٢/٢٠٠٠، المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا)/بلدية بيروت، منشور في مجلة العدل، ٢٠٠٦، العدد الرابع، ص ١٤٦٣.

(٢) Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, société des cafés Jaques Vabre, D. 1975. 497.

(٣) C.E.: Ass. 16 Novembre 1956, Villa, Rec. 433 et C.E.: Ass. 13 Juillet 1965, Société Navigator, Rec. 423.

(٤) م. ش. د.، قرار رقم ٤٣١ تاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٢، العقيد حنا أبو شقرا والسيدة هدى عواد/الدولة - وزارة الخارجية ووزارة العدل، م ٢، ٢٠٠٣، ص ٦٤٦.

القانونية اللازمة لإتخاذ الإجراءات الخاصة بالعلاقات الدولية، ويبحث في مدى إمكانية الإحتجاج بها في مواجهة الدول الأخرى^(١).

وإذا كان يُمتنع على القاضي الإداري في لبنان أن يتولّى هو بنفسه تفسير المعاهدات بحيث يستأخر النظر بالمراجعة ويطلب التفسير من وزير الخارجية، إلا أنه حصل تحوّل في الإجتهد بحيث أصبح مجلس الشورى اللبناني يعتبر، وإبتداءً من ٣ آذار ١٩٧١^(٢) أنّ للمعاهدة أو الإتفاق الدولي المصدّق والمنشور وفقاً للأصول مفعول القانون الداخلي.

وإذا كان تفسير المعاهدات الدولية يعود في الأصل للدولة المعنية بها، فإن ذلك لا ينطبق إلا في الحقل الدولي العام حيث تعمد وزارات الخارجية ذات العلاقة إلى الإتفاق فيما بينها على تفسير واحد يجعل من تطبيق المعاهدة في بلد معيّن منسجماً مع تطبيقها في البلد الآخر. أما في الحقل الداخلي وعلى صعيد الدولة الواحدة، فإنه يعود للقضاء الإداري تفسير المعاهدة الدولية وتطبيقها فيما يخصّ الحقوق والموجبات الخاصة بين المواطنين، تماماً كحَقّه في تفسير سائر القوانين وتطبيقها^(٣).

ثانياً: أما في المرحلة الثانية التي بدأت بتاريخ ١٩٩٠/٦/٢٩^(٤)، فقد خطا مجلس الدولة خطوة عملاقة في موضوع تفسير المعاهدات الدولية في قراره " Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés" (G.I.S.T.I.) وتتلخّص وقائع قضية "G.I.S.T.I" في أنّ "جمعية توعية ومساندة العمال المهاجرين" قد رفعت دعوى بإبطال تعميم أصدره وزير الداخلية ووزير الشؤون الإجتماعية والتكافل الوطني في ١٤ آذار ١٩٨٦ متعلقاً بأوضاع إنتقال وعمل وإقامة الرعايا الجزائريين وعائلاتهم في فرنسا. وقد إعتبر مجلس الدولة أنّ القاضي الإداري يملك مبدئياً صلاحية تفسير المعاهدات بنفسه دون أن يكون مكرهاً على إستئخار النظر بالدعوى ومراجعة وزير الخارجية في الموضوع (الأمر الذي كان قد إستقرّ عليه الإجتهد في مرحلة سابقة).

كما قرّر أنّ مصدري التعميم المطعون به أمام المجلس قد قاما بتفسير أحكام الإتفاقيات (الجزائرية - الفرنسية) تفسيراً سليماً، وهو بذلك إنما يعني:

- ١- أنّ هناك مشكلة تفسير كانت قائمة في هذا الخصوص.
- ٢- وأنّ المجلس قد سمح لنفسه بتقدير مدى صحّة التفسير الوزاري ليستخلص بالتبع ما يراه هو نفسه من تفسير للنصوص محلّ النزاع ويبيّن قضاءه عليه.

(١) C.E.: Ass. 18 Déc. 1992, préfet de la Gironde C. Mhamedi, Rec. 446, Concl. Lamy.

(٢) ش.ل.: ٣ آذار ١٩٧١، شركة نحلي إخوان، م. إ. ١٩٧١، ص ١١٧ و ٢٨ أيار ١٩٧٣، كتانة، م. إ. ١٩٧٣، ص ١٠٨.

(٣) يوسف س. الخوري: مرجع سابق، ص ٣٠٢.

(٤) C.E.: 22 Juin 1990, G.I. S.T.I., G.A.J.A, 11e édition, 1996.

٣- وأنه بناءً على ذلك يكون قد إستقرّ مبدأ إختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية ونهاية الإلتزام بإحالة مسألة التفسير إلى الحكومة وإيقاف الفصل في الدعوى لحين وروده والتقيّد به حال وجوده^(١).

٤- ومعنى ذلك أنّ مسألة تفسير المعاهدات قد خرجت من طائفة أعمال السيادة وفقدت حصانتها^(٢).

وقد تأكّد التحوّل الذي أحدثه حكم (G.I.S.T.I) بعد ذلك بعدة أحكام لاحقة، أولها حكم Mme Amine في نفس المجال الخاص بمسائل الإقامة والتجمّع العائلي للأجانب في فرنسا في شباط ١٩٩٢. (Rec. 1992, p: 73) والذي توجّه فيه مجلس الدولة مباشرةً إلى النية المشتركة لأطراف المعاهدة محلّ نظره لتفسير نصوصها^(٣).

كما قضى مجلس الدولة بإبطال أحكام المحاكم الأدنى التي تحيد عن إختصاصها بتفسير المعاهدات الدولية، ففي حكم (Ministre de la solidarite C/Gaceme) في ١٠ حزيران ١٩٩٢ (R.F.D.A., 1992, p: 1053)، قضى مجلس الدولة بإبطال حكم لإحدى المحاكم الإدارية، إستندت فيه إلى تفسير مقدّم من وزير الخارجية لمعاهدة دولية مقدّرة أنّ هذا التفسير ملزم لجهات القضاء الإداري ومفروض من ثمّ عليها.

واعتبر مجلس الدولة من ناحيته أنّ المحكمة الإدارية بقضائها هذا قد أنكرت إختصاصاً أصيلاً لها في هذا الخصوص.

بدوره مجلس شوري الدولة اللبناني أكد في قرار صادر عنه^(٤):

(١) محمد فؤاد عبد الباسط، إختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدوليّة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٥٥.

(٢) أنظر (François Sabiani, Note sous C.E., 29 Juin 1990, Ass., Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I) R.D.P., 1990, No5, p. 1579 et p.p. 1590-1591; F. Julien – laferrière, Note sous C.E., 29 1990, Ass., G.I.S.T.I.: J.D.I., 1990, N4, p.p. 975-976; M.F. Buffet – Tchakaloff, l'interprétation des traités internationaux par le conseil d'Etat, L'arrêt G.I.S.T.I.: R.G.D.I.P., 1990, No1, p. 109 et S.

(٣) وأنظر أيضاً من أحكام المجلس في هذا الخصوص:

10 Juin 1992, Ministre de la solidarité C/Gaceme, Revue française de droit administratif (R.F.D.A.). Nov – Déc., 1992, p. 1053; 28 avril 1993, Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale C/M. Merah: R.G.D.I.P., 1993, No4, p. 1064; 21 decembre 1994, M. serra Garriga, R.G.D.I.P., 1995, No2, p. 292; 3 juillet 1996, Ass., Moussa Kone, REC., p. 255; 29 decembre 1997, Djendli, D.A., 1998, No3, p. 17; 25 novembre 1998, Mme Teytaud, Rec., 436; 28 juillet 1999, Grillo, Rec., T., p: 577.

وللمحاكم الإدارية الإستئنافية، أنظر:

C.A.A. de Nancy, 31 decembre 1992, Association de Sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions, Rec., p. 603.

(٤) م. ش. د.، قرار رقم ٤٣١ تاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٢، العقيد حنا أبو شقرا والسيدة هدى عواد/الدولة - وزارة الخارجية ووزارة العدل، م.ق.إ.، المجلد ٢، ٢٠٠٣، ص ٦٤٤.

"أن القاضي الإداري بات مرجعاً مختصاً لتفسير بنود المعاهدة الدولية بنفسه دونما الرجوع إلى تفسير يعطيه وزير الخارجية على حدّ ما كان مستقراً عليه في الفقه والإجتهد وذلك على ضوء المستندات والإستقصاءات التي يعود له الحصول عليها عند الإقتضاء من السلطات الحكومية".

لذلك نرى أنّ التطور الذي حصل في موضوع تفسير المعاهدات الدوليّة، يمثّل مرحلة متقدّمة في الطريق الذي خطّه مجلس الدولة الفرنسي نحو توسيع إختصاصاته في مسائل المعاهدات الدولية بصفةٍ عامّة، وبالمقابل تضيق نطاق ما تضمّه نظرية الأعمال الحكومية وتخرجه من ولايته.

وبكلّ الأحوال وحتّى قبل صدور دستور ١٩٤٦ قبل مجلس الدولة المراجعات المقدّمة طعنًا بالأعمال المنفصلة عن العلاقات الدبلوماسية أو المعاهدات الدوليّة، فما هو مفهوم الأعمال المنفصلة وما هي نتائجها على نظرية الأعمال الحكوميّة؟

المبحث الثاني: تبني المجلس لنظرية الأعمال المنفصلة:

La théorie des actes détachables:

مع توسّع رقابة القضاء الإداري على الأعمال الإدارية، قُبِلت عام ١٩٠٥ في قرار "Martin"^(١) المراجعة المقدّمة من شخصٍ ثالث طعنًا بعمل منفصل عن العقد فشكّل هذا القرار مناسبة لنشأة "نظرية الأعمال المنفصلة" إستمرّ بعد ذلك تطوّرها حتى إمتدّت أيضاً إلى ميادين التنازع الانتخابي والتنازع الضريبي وظهرت في الأعمال الحكومية وغيرها من المجالات التي لا يدخل النظر بمنازعتها ضمن إختصاص قاضي الإبطال.

هذه النظرية هي نظرية قضائية لا يمكن حصرها بتعريف محدّد، من خلالها أعطى القاضي الإداري نفسه الحق بالتدخّل في ميادين عدّة لا صلاحية له فيها بسبب المراجعة الموازية فأتت هذه النظرية على حساب المراجعة الموازية إذ شكّلت نظرية الأعمال المنفصلة إستثناءً على هذا المبدأ.

ولهذه النظرية إيجابياتها فلولاها لما كان بمقدور القاضي الإداري (قاضي الإبطال) أن يبطل أعمالاً إدارية مخالفة لمبدأ المشروعية.

ولمّا كان النظام القانوني للأعمال الحكوميّة يُظهر أضرار خطيرة على حساب المواطنين، لأنّ هؤلاء لا يمكنهم توجيه مراجعات لتجاوز حدّ السّلطة، ولا مراجعات القضاء

(١) C.E. 4 août 1905, Martin, REc. 749.

الشامل ضدّ الأعمال المتعلقة بالعلاقات بين السّلاطة التنفيذية والسّلاطة التشريعيّة أو مع سلطة أجنبية.

مقابل هذه الحصانة القضائيّة التي تستفيد منها الأعمال الحكوميّة، القاضي الإداري لجأ إلى مفهوم العمل المنفصل بهدف توسيع رقابته على مجال يُعتبر أنّه يجب أن يخضع له، ومن غير المبرّر إدراجه في دائرة عدم الرقابة.

والعمل يسمّى منفصل عندما يمكن بحثه، في القانون أو الوقائع، بذاته، لأنّه يشكّل كلّ متماسك بما فيه الكفاية بذاته ومستقلّ بما فيه الكفاية بالنسبة لمحيطه القانوني كي يضبط ويُعالج قانونياً لوحده.

"L'acte est dit détachable lorsqu' il peut être examiné, en droit ou en fait, en lui – même, car il forme un tout suffisamment cohérent en soi et suffisamment autonome par rapport a son environnement juridique pour être appréhendé et traité juridiquement tout seul"⁽¹⁾.

إنّ مفهوم العمل المنفصل هو بناء إجتهادي غير محصور بالأعمال الحكوميّة، نجده في مجالات مختلفة في القانون العام.

فبعد أن كانت بداية هذا المفهوم في مجال العقود الإداريّة، إنتقل تدريجياً إلى مجالات أخرى وهي المجالات التي سمّيت بالعملية الإداريّة بحيث طبّقت هذه النظرية في مجالات عدّة ومنها: الأعمال الحكوميّة، الضرائب، الإنتخابات، المرفق العام القضائي، الإستملاك، الأحوال الشخصيّة وغيرها...

(1) Jean – Claude Ricci, Droit administratif général, Hachette supérieur, Paris, 2001, P: 51.

الفقرة الأولى: الأعمال المنفصلة في الحقل الداخلي:

لم تكن الأعمال الحكومية بادئ الأمر خاضعة لرقابة القضاء على الإطلاق سواء عن طريق مراجعة تجاوز حدّ السلطة أم مراجعة القضاء الشامل، أم عن طريق طلب التفسير أو فحص المشروع أو وقف التنفيذ ولم يكن يجوز للقضاء، بجهتيه العدلي والإداري، بحث مشروعية هذه الأعمال إن بطريق الدعوى أم بطريق الدفع. فكانت هذه الأعمال الحكومية عبارة عن طائفة من أعمال السلطة التنفيذية خارجة عن نطاق المشروعية.

ولا بُدّ من الإشارة إلى القرار البالغ الأهمية الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢١ تشرين الأول ١٩٨٨^(١)، وهو يُعدّ تطبيقاً لنظريّة العمل المنفصل في نطاق العلاقات بين الحكومة والبرلمان، وقد إعتبر المجلس بموجبه أن القرار الذي اتّخذه رئيس مجلس الوزراء والقاضي بنشر تقرير كان قد وضعه عضو في البرلمان، بناءً على تكليف من رئيس الحكومة، لا يشكّل عملاً حكومياً.

إذ تتلخص وقائع القضية بأنّ: "رئيس مجلس الوزراء كان قد كلف عضواً في البرلمان القيام بمهمة ذات طابع إداري مفادها إجراء دراسة تتعلق بالمجموعات الدينية المعروفة بإسم "Eglise de scientologie de paris" ووضع تقرير مفصل بها.

وبعد إجراء الدراسة ورفع التقرير إليه إتخذ رئيس الحكومة قراراً بنشر التقرير المذكور، وبنتيجة الطعن بالقرار صدر عن المجلس الحكم الذي إعتبر فيه أن هذا القرار لا يشكّل عملاً حكومياً لأنّه لا يضع مباشرةً على بساط البحث العلاقات "السياسية" بين الحكومة والبرلمان، بل إعتبره قراراً إدارياً نافذاً وضاراً.

وفي سياق البحث يكون من الأهمية بمكان الإشارة إلى قرار مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بالمراجعة المقدّمة من الوزير "جورج إفرام" (كنا قد أشرنا إليه سابقاً)، طعنناً بالمرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية القاضي بتبديل حقييته الوزارية، والذي بحسب رأينا الشخصي في الموضوع، ربّما يكون قد أخذ بنفس المبدأ المقرر في القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي المذكور أعلاه.

إذ يُستنتج من قرار مجلس شوري الدولة اللبناني أن المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بناءً على إقتراح رئيس الحكومة، والقاضي بتبديل حقيية وزارية، ولئن اعتبر تدبيراً داخلياً - وبغضّ النظر عمّا إذا كان بالإمكان إعتبره قراراً إدارياً نافذاً وضاراً - يشكّل عملاً

(١) C.E. Sect. 21 Oct. 1988, Église de Scientologie de paris, Rec. 354, Concl Van Ruymbeke; A.J. 1988. 719, chr. Azibert et de Boisdeffre.

حكومياً لأنه لا يمكن إعتباره عملاً منفصلاً عن العلاقات بين الحكومة والبرلمان ذلك أنه يضع على بساط البحث، وبصورة مباشرة، العلاقات "السياسية" بين السلطات الدستورية. كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي إعتبر بأنّ مرسوم تكليف أحد النواب بمهمة لدى إحدى الإدارات أو لصالحها هو قرار منفصل عن علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هي منظّمة في الدستور^(١)، لأنه ليس له أيّ تأثير على سير العمل البرلماني، وبدا هذا التوجّه الاجتهادي نحو تقليص مجال الأعمال الحكوميّة لتقتصر على مجال العلاقة الدستوريّة البحتة بين السلطات الدستوريّة^(٢).

الفقرة الثانية: الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدوليّة:

عمد مجلس الشورى إلى الحد من مساوئ نظريّة الأعمال الحكوميّة عن طريق تطبيقه لنظريّة الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدوليّة، بحيث فرّق بين الأعمال التي يمكن فصلها عن الإتّفاق الدولي والعلاقة الدوليّة الذين أوجدا سبب إتخاذها، وبين الأعمال التي لا يمكن فصلها عن الإلتزامات الدوليّة والتي تتجسّم فيها. وذلك من حيث التدابير الداخلية التي تملك فيها السّلطة الحكوميّة حرية التصرف وحرية التوجيه والإدارة ما يجعلها مستقلة في السبل المستخدمة منها توصلاً لإنفاذ الموجب الذي تكون إلتزمت به.

وقد جرى تعريف الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدوليّة: "كتلك التي لا علاقة لها مع النشاط الدولي إلا بطريقة عارضة أو غير مباشرة".

"Ceux qui n'ont pas de rapport avec l'activité internationale que de manière incidente ou indirecte"⁽³⁾.

والبعض إعتبر بأنّ "بعض الأعمال، بالرغم من إرتباطها بالعلاقات الدوليّة، تنفصل كفاية لتبدو قرارات إداريّة داخلية، يمكن أن تشكّل موضوعاً لمراجعة قضائيّة".

"Certains actes, alors même qu'ils intéressent les relations internationales s'en détachent suffisamment pour apparaître comme des décisions administratives internes, susceptibles de faire l'objet d'un débat contentieux"⁽⁴⁾.

(١) C.E.: 25 septembre 1998, Mégret, AJDA 1999, p: 240.

(٢) (F. Lemaire – "Qualification du décret chargeant un parlementaire d'une mission temporaire" – AJDA 1999, p: 240).

(٣) Jacqueline Morand – Deviller, Cours de droit administratif, Montchrestien, 8eme édition, Paris, 2003, P: 213.

(٤) Vedel Georges, Delvolvé pierre, Droit administratif, Tome 1, Themis, Droit public, PUF, Paris, 1992, P: 309.

يوجد عمل منفصل وليس عملاً حكومياً "منذ اللحظة حيث السلطات الفرنسية تتمتع ببعض الإستقلال في اختيار الأسلوب الذي بواسطته تقوم بالتزاماتها الدوليّة، بأن تكون لها المبادرة في الوسائل التي بواسطتها تؤدّي الإلتزامات المذكورة أعلاه^(١).

"Dès l'instant que les autorités française jouissent d'une certaine indépendance dans le choix des procédés par lesquels elles exécutent leurs obligations internationales qu'elles ont l'initiative des moyens grâce auxquels elles se conforment aux dites obligations".

وقد قبل مجلس شورى الدولة اللبناني المراجعة إستناداً إلى نظريّة العمل المنفصل في قراره "طوطح على الدولة"^(٢)، معللاً قراره كما يلي:

"إنّ الدولة اللبنانية وإن كانت مرتبطة بمعاهدة دوليّة فهي في تنفيذها للإلتزامات الدوليّة، تملك حق تقدير في القبول والرفض في منح الجنسية، من شأنه إخضاع عملها بهذا الموضوع لرقابة مجلس الشورى".

وبالتالي فقد وجد الإجتهد أن هذه الأعمال الحكوميّة المركّبة ككل، لا يمكن أن تخضع لأية رقابة قضائيّة إلا إذا تمكّن أن يفصل عنها الأعمال التي إستلزمها دون أن تندمج فيها والأعمال التي تطبّق بالإستناد إليها. بحيث تُعتبر هذه الأعمال من قبيل الأعمال المنفصلة التي يجوز الطّعن بها عن طريق الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة.

وعلى هذا الأساس إعتبر الإجتهد أنّه لا بُدّ من التمييز بين طائفتين من الأعمال عند تطبيق المعاهدات الدوليّة، وإعتبر أنه إذا كان هذا التطبيق يتناول العلاقات الدوليّة وحدها فإنه لا يشكّل عملاً منفصلاً، بل عملاً حكومياً ولا يجوز بالتالي الطّعن به بطريق الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة^(٣).

أمّا إذا كان هذا التطبيق لا يتناول العلاقات الدوليّة بل يقتصر على تحديد حقوق الأفراد المنظّمة حصراً وفقاً لأحكام القانون الداخلي، نكون في مواجهة عمل منفصل يقبل بذاته الطّعن بطريق الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة:

"... Mais qu'il n'y a pas lieu à l'application de la théorie des actes de gouvernement quand la mesure critiquée, bien que prise en exécution d'un traité international, se trouve exclusivement réglemantée par le droit interne"^(٤).

T.C. 2 févr. 1950, RADIO DIFFUSION FRANÇAISE, Rec. 652; R.D.P. 1950. 418, Concl. R. (١)
Odent, note M. Waline.

(٢) (م.ش.د.): القرار رقم ٥١٢، ١٧/١١/١٩٥٤، طوطح على الدولة، م. إ. ١٩٥٧، ص: ٢٠٣.

(٣) (م.ش.د.): جوزيف جعجع/الدولة، القرار رقم ١٣٦ تاريخ ١٢ شباط ١٩٥٧، م. إ. ١٩٥٧، ص ٧٦.

(٤) T.C.: 24 Juin 1954, Barbaran: R.F.D.A., 1954, N:349 et C.E.: Ass, 16 Octobre 1970, époux Martin; (٤)
J.C.P. 71, II, 16577, concl. Braibant).

محكمة التمييز اللبنانية^(١)، أكدت أن: "العمل الحكومي هو العمل المتخذ من قبل سلطة إدارية وهو يتمتع بحصانة تجعله غير قابل للمراجعة أمام القضاء الإداري والعدلي.. إذا كانت الأعمال المتصلة بالسياسة الخارجية للحكومة تشكل تقليدياً جزءاً من الأعمال الحكومية التي تخرج من أية رقابة قضائية، فإن الاجتهاد ميّز بين الأعمال التي يمكن فصلها عن الموثيق الدولية.. تلك التي تعني التدابير الداخلية التي تتمتع السلطة الحكومية في ظلها بحرية التصرف، التوجيه والإدارة التي تجعلها مستقلة في اختيار طرق تنفيذ التزاماتها، والأعمال التي لا يمكن فصلها عن الإلتزامات الدولية".

في هذا القرار القاضي اللبناني إعتبر بأن الإلتفاق المعقود بين الدولة اللبنانية والولايات المتحدة الأميركية لحماية الدولة اللبنانية من قبل القوات الأميركية لا يمكن أن تشكل موضوعاً لأية مراجعة، لأنه يهدف إلى حماية أمن الدولة ومصالحها الخاصة. في حين أن، التدابير الداخلية المتخذة لتنفيذ هذا الإلتفاق الدولي، والحالة هذه، إحتلال عقارات من قبل الجيوش الأميركية، الذي يضر بمصالح الأفراد، مستقلة عن الإلتفاق ومنفصلة عنه، ولا يمكن إعتبرها كأعمال حكومية. إنَّها لا تتمتع بالحصانة القضائية وتقبل المراجعة.

وقد طبّق القضاء الإداري في لبنان وفرنسا نظرية الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدولية في قرارات عديدة صادرة عنه نذكر منها:

- القرار القاضي بمنح الإذن لبناء قنصلية جمهورية الفيتنام الشعبية في باريس^(٢).
- الإذن الصادر عن السلطات الفرنسية والقاضي بالسماح لمحطة إذاعية أجنبية بوضع الجهاز الخاص ببثّ برامجها الإذاعية، في الإقليم الفرنسي، هكذا قرار منفصل عن العلاقات بين فرنسا وإمارة Monaco^(٣).
- قرار والي مقاطعة Bouches - du - Rhône بمنع شركة من ترميد نفايات في أعالي البحار^(٤).
- تدابير الشرطة المتخذة من أجل حماية دبلوماسي أجنبي^(٥).
- مرسوم رئيس الجمهورية الذي يضع حداً لوظائف سفير^(٦).

(١) الغرفة المدنية الثانية، ١٩٧١/٦/٨، النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٧٢، ص ٨٢٦.

(٢) C.E.: 22 Décembre 1978: "Vo thanh Vghia", A.J.D.A., 1979, No. 4, P: 36, Conclusion Genevois.

(٣) C.E.: Sect. 17 décembre 1982, Soc. Radio Monte - carlo, R, 418; A.J.D.A., 1983, 170, chr. Lasserre et Delarue.

(٤) C.E.: 5 juin 1981, Ministre de la culture c/société Incimer, R, 244.

(٥) C.E.: Sect., 29 avril 1987, yener et Erez, R, 152; RFDA 1987, 636, Concl. Vigouroux; A.J.D.A., 1987, 446, chr. Azibert et de Boisdeffre.

(٦) C.E.: 12 novembre 1997, Fessard de Foucault, R, 646.

- مراسيم تسليم المجرمين: L'Extradition des Etrangers:

إعتبر مجلس الدولة أنّ القرارات المذكورة تعتبر أعمالاً منفصلة عن العلاقات الدوليّة وقابلة للطعن أمام المجلس عن طريق الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة. وهو ما قرره المجلس في قرار "Decerf" الصادر في ٢٨ أيار ١٩٣٧ (المر ذكره) حيث قَبِلَ المراجعة المقدّمة طعناً بمراسيم تسليم المجرمين. كما قرره أيضاً لدى قبوله المراجعة المقدّمة طعناً بالقرار القاضي برفض تسليم المجرمين، بحيث أبطل قرار الرفض المذكور لعلّه الخطأ في القانون^(١). ونجد في قرار السيدة "كيركوود Dame Kirkwood" (الذي سبق أن عالجناه) مدى فاعلية رقابة المجلس على المراسيم المذكورة، حيث أصبح يسلم بخرق المعاهدة الدوليّة كسبب يمكن الإستناد إليه لتبرير الطّعن بمرسوم الإسترداد بسبب تجاوز حدّ السّلطة. وقد أدخل الإجتهد الإداري هذه المراسيم ضمن إختصاصه^(٢)، سواءً أكانت مراسيم بقبول تسليم المجرمين^(٣)، أو رفض تسليمهم^(٤)، ويدخل النظر في مشروعيتها ضمن صلاحية القضاء الإداري^(٥).

بدوره مجلس شوريّ الدولة اللبناني فرّق بين الأعمال التي إذا تدخّل بها القاضي يكون قد تدخّل بشؤون الدولة الخارجية وبين تلك التي لها خلفيّة خارجية لكنها تبقى شؤون خاصة بالحكومة تماماً كالشؤون الداخلية، وإعتبر أنّ: "قرارات إسترداد المجرمين المتخذة وفقاً لإجراءات مبيّنة في معاهدة دولية عندما تترك للسلطة حرية إتخاذها دون تطبيق أحكام المعاهدة بصورة آلية تخضع لرقابته، لكن تنحصر هذه الرقابة بالنتبّت من أنّ الإدارة إحتزمت الشروط القانونيّة للتسليم دون النظر في صحّة التهم المنسوبة للمطلوب تسليمه"^(٦).

(١) C.E.: Ass., 15 octobre 1993, (Royaume uni de Grande – Bretagne et d'Irland du nord; Gouverneur de la colonie royale de Hong Kong, A.J.D.A, 1993. P: 886.

(٢) R. Odent – contentieux administratif, Op. cit. p: 656.

(٣) C.E. 29 Septembre 1989, M. Sebastiano Saia, R.F.D.A. 1990, p: 564; C.E.Ass. 15 octobre 1993, Mme Aylor, chron. C. Maugué et L. Touvet; C.E. 6 novembre 2000, Nivette, R.F.D.A. 2001, p: 1037.

(٤) C.E. Ass. 15 octbre 1993, Royaume – Uni de Grande – Bretagne et d'Irlande du nord, A.J.D.A. 1993, p: 886, chron. C. Maugué et L. Touvet.

(٥) C.E. Ass 15 octobre 1993, Royaume – Uni et Gouverneur de Hong-Kong, REc. p: 268.

(٦) م. ش.د.، قرار رقم ٥٣٦ تاريخ ٣٠ أيار ٢٠٠٢، شكري مصطفى فرحات أبو ديب/الدولة، م.ق.إ.، ٢٠٠٥، م ٢، ص ٨٥٥.

م. ش.د.، قرار رقم ١٨٧ تاريخ ٢١ تموز ١٩٦٦، يوسف كنو/الدولة، م. إ. ١٩٦٦، ص ١٧٢.

وفي مراجعة أخرى^(١)، طالب المستدعي بموجبها بالتعويض عمّا لحقه من ضرر من جراء مقتل إبنته بسبب إصابتها بقذائف أطلقها الجيش اللبناني، فقضى مجلس شورى الدولة بأنّ العمل موضوع المراجعة غير داخل في فئة الأعمال الحكوميّة.

وقد جاء في حيثيات القرار ما يلي:

"بما أنّه إذا كانت العلاقات الخارجيّة تخرج مبدئياً عن رقابة القضاء فإنّ أعمال تنفيذ الإتفاقات الدوليّة ذات الطابع الداخلي تخضع لرقابة القضاء إذا أمكن فصلها عن المعاهدات والإتفاقات ذاتها".

"وبما أنّه ليس من شأن إجراء الرقابة على العمل المشكو منه والمتعلق بحفظ الأمن اللبناني أن يشكّل تعرضاً للعلاقات نفسها من حيث تقدير أو تفسير هذه العلاقات والإتفاقات".

"وبما أنّ العمل المشكو منه صادر عن سلطات لبنانية في نطاق تنفيذ مهمة الحفاظ على الأمنيين الداخلي والخارجي ضمن الحدود اللبنانية دون أن ينشأ عن هذا العمل أيّة علاقة عادية أو غير عاديّة بين الدولة اللبنانية ودولة غريبة أخرى أو بينها وبين مؤسسة تابعة للقانون الدولي العام".

وقضى بالتالي بردّ الدفع المتعلّق بعدم الصلاحيّة.

نستنتج مما تقدم أن الاجتهاد الإداري يميل أكثر فأكثر إلى توسيع نطاق نظريّة الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدوليّة، بحيث يُدخل في هذا الإطار:

أ- تدابير الضابطة الخاصة بحماية الشواطئ الفرنسيّة. (C.E.: Société Nachfolger, Jacqueline Morand – Deviller: Cours de droit administratif, Montchrestien, 5^e édition, 1997, P: 604)

ب- قرار رئيس مجلس الوزراء القاضي بإقتراح مدينة "غرونوبل Grenoble"^(٢) كمناطق مناسبة لإنشاء مختبر أوروبي لتوليد الإشعاعات الإلكترونيّة المغناطيسية Laboratoire Européen de Rayonnement Synchrotron.

ج- القرار القاضي بمنع تصدير مواد معالجة ثانية لوقود مشعّ مخصّص لمصنع في باكستان^(٣).

د- القرار القاضي بتوزيع التعويضات على المستحقّين من قبل السّلطة الفرنسيّة بواسطة اللجنة المنصوص عنها في المعاهدة بين فرنسا وإقليم "البنغلادش"، يُعتبر عملاً منفصلاً تماماً عن الإتفاق الدبلوماسي "لأنّ هذا التوزيع تقوم بتنفيذه السّلطة الفرنسيّة وحدها دون سواها.

(١) م.ش.د.، قرار رقم ٣٠٢ تاريخ ١٦/١/٩٦، حسن عرابي/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٧، ص ٤٠٢.

(٢) C.E.: Ass. 8 Janvier 1988, ministre chargé du plan/ contre sté urbaine de Strasbourg: A.J.D.A. 1988, page: 159.

(٣) C.E.: 19 Février 1988, Soc Robotel, A.J. 1988 – 354.

ولأنه لدى إجراء مثل هذا التوزيع لم يُعدَّ يوجد أية علاقة دولية بل هناك فقط أعمال إدارية داخلية تقوم بها الإدارة وهي بذاتها تخضع لرقابة مجلس الدولة^(١).

هـ - المرسوم المتعلق بشروط استخدام القوى الجوية الإستراتيجية، مجلس الدولة قضى بأن له صفة العمل الإداري المنفصل عن العلاقات الدولية^(٢).

و- إعتبر مجلس الدولة القرار الذي يلغي موقع رئيس البعثة الفرنسية لدى مهمّة الإتحاد الأوروبي للمراقبة في بلدان البلقان"، أنه إتخذ لأسباب ذات طابع إداري ولأسباب تتعلق بالموازنة، وهو قرار إداري يخضع لرقابة القاضي الإداري، خلافاً لما أدلى به وزير الخارجية^(٣).

"Une telle mesure, prise pour des motifs d'ordre administratif et budgétaire, a le caractère d'une décision administrative dont il appartient, Contrairement à ce que soutient le ministre des affaires étrangères, au juge administratif de connaître".

ز - المرسوم الذي ينظّم العلاقات المالية مع بعض الأشخاص أو الكيانات والذي يخضعها لموافقة مسبقة من وزير الإقتصاد والمال، هو عمل منفصل عن علاقات فرنسا الدولية، ويخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري^(٤).

إنّ صلاحية القضاء تعود إلى الظهور إذا كان العمل الإداري موضوع المراجعة مستقلاً عن المعاهدة نفسها، أي يمكن فصله عنها، وهكذا أعلن مجلس الدولة نفسه صالحاً:

١- لتقدير صحة مرسوم قضى بإبرام معاهدة وإنما بالقدر الذي كانت فيه بعض أحكامه غير ملتصقة بصلب المعاهدة الدولية نفسها^(٥).

٢- للبحث في كيفية توزيع الإدارة لتعويض دفعته إحدى الدول الأجنبية للتعويض عن أضرار الحرب^(٦).

٣- للحكم بالعتل والضرر الذي ألزمت الدولة نفسها به في نصوص المعاهدة^(٧).
في حين أن ذلك غير جائز إذا كان دفع العطل والضرر يتطلب موافقة دولة أجنبية^(٨).

(١) C.E.: Section 16 Décembre 1955, Epoux Deltel, G.A.J.A. 11e édition, 1996, p: 23.

(٢) C.E.: 8 déc. 1995, lavours et Association pour le désarmement nucléaire, Lebon 433.

(٣) C.E. 19 Octobre 2005, M. chauvaux, AJDA, 2005, p: 2349.

(٤) C.E. 3 novembre 2004, Association secours mondial de France, A.J.D.A., 2005, p: 723.

(٥) C.E.: 5 Février 1926, Dame Caraco, R.C.E., p: 125.

(٦) C.E.: 16 Décembre 1955, Deltel, Dalloz, p: 44.

(٧) C.E.: 28 Janvier 1948, Lecau, R.D.P. 1948, P: 472.

(٨) C. E.: 22 Février 1950, Herraéz, R.C.E. 1950, P: 118.

بدوره مجلس شورى الدولة اللبناني، إعتبر أن قرار رفض الإدارة الصريح بإلغاء إتفاق روما للعام ١٩٦٩، لا يشكّل عملاً منفصلاً عن معاهدة الطيران (مذكرة التفاهم) بين لبنان وإيطاليا (التي تولّف عملاً حكومياً) لأنّه مرتبط إرتباطاً وثيقاً بهذا الإتفاق الدولي، ويُعتبر لذلك عملاً حكومياً يخرج أمر النظر به عن صلاحية مجلس شورى الدولة^(١).

وقد حدد المجلس مفهوم العمل المنفصل في قرار "علي راشد عسييران/الدولة - وزارة الشؤون الخارجية"^(٢)، معتبراً بأن الأعمال غير المنفصلة "تضع في الإعتبار العلاقة بين الحكومة والطرف الدولي". القاضي اللبناني وصف التصرف المثار بالمنفصل عن العلاقات الدبلوماسية لأن تصرف السلطة التنفيذية غير مرتبط بإتفاق دولي أو بعلاقة دولية، إنّه ينتج عن عمل فردي بين طرفين لبنانيين وليس بين دولتين.

حالة أخرى شكلت موضوعاً لنزاع أمام مجلس شورى الدولة، إتفاق وقّع بين الحكومة اللبنانية والحكومة الإماراتية في ١٨/١/١٩٦٤ ينظّم تعويض الرعايا اللبنانيين بعد قوانين التأميم التي شكلت إعتداءً على أملاكهم. الدولة اللبنانية لم تعوّض السيد "شارل كتانة" وفقاً لأحكام المعاهدة في حين أن إسمه ورد على القائمة الرسمية للرعايا اللبنانيين المستفيدين من هذا الإتفاق.

"كتانة" لجأ إلى مجلس الشورى كي تدفع له الدولة المبلغ الذي قدّمته الإمارات العربية المتحدة والمتعلق بأملكه التي جرى تأميمها.

مجلس الشورى^(٣)، إعتبر أن حقوق مقدم الطلب منفصلة عن العلاقات بين الدول المتعاقدة، لأن الهدف من المراجعة المقدّمة لا يمسّ العلاقات الدولية ولكن ينحصر بالتزامات الدولة على المستوى الداخلي تجاه مواطنيها اللبنانيين، وهذا يدخل دون شك في إختصاص المجلس. وأضاف بأنه يعود للقاضي مراقبة تدابير تنفيذ المعاهدات المعقودة.

القاضي اللبناني في هذا القرار أرسى تمييز بهدف معرفة ما إذا كان العمل منفصل أم لا عن العلاقات الدولية غير القابلة للمراجعة القضائية:

إذا كانت التدابير المتخذة تتعلق بتنفيذ المعاهدة وتتجه نحو النظام الداخلي فإنها توصف بالأعمال المنفصلة عن العلاقات الدولية ولا تشكل بالتالي أعمالاً حكومية خلافاً للإجراءات المتجهة نحو النظام الدولي التي تمسّ العلاقات بين الدول.

(١) ش.ل. رقم ٣٠٣ تاريخ ١٩٨٥/١٢/٢٣، شركة الخطوط الجوية عبر المتوسط (ش.م.ل.) / على الدولة وشركة طيران الشرق الأوسط الخطوط الجوية اللبنانية، م.ق.إ.، العدد الثاني ١٩٨٦، ص ٣٠٦.

(٢) (م.ش.د.): قرار رقم ٣٨١ تاريخ ١٩٦٥/٣/٢، ص ١١٧.

(٣) م.ش.د.، قرار رقم ٣١٣ بتاريخ ١٩٧٣/٥/٢٨، المجموعة الإدارية، ص ١٠٨.

Le juge français a lui aussi considéré que les décisions relatives a la réparation entre les ayants droit d'indemnités globales allouées par des États étrangers, a la suite de nationalisations de biens français sont des actes détachables⁽¹⁾.

ومهما يكن من أمر، فإن ظاهرة تزايد المعاهدات كوسيلة من وسائل تعزيز العلاقات الدولية كان يمكن أن تؤدي إلى تكاثر أنواع "الأعمال الحكومية" على نحو كبير لو لم يتدخل مجلس الدولة الفرنسي منذ العام ١٩٢٠ طارحاً نظرية الأعمال المنفصلة Les actes détachables⁽²⁾.

إن هذا التطور قد سمح بإعلاء شأن الرقابة القضائية على أعمالٍ كان يمكن أن تكون خارج نطاقها فيما لو ظلت معتبرة أعمالاً حكومية.

الفقرة الثالثة: الأعمال المنفصلة عن الأعمال الحربية:

في هذه الحالة حدث تحوّل إجتهادي في قرار "العقيد المتقاعد عاكف حيدر وزوجته/الدولة"⁽³⁾، فبحسب الوقائع، الجيش اللبناني إحتلّ منزل ومكتب المدعين في محلّة "المزرعة" بالقرب من المحكمة العسكرية خلال الحرب الأهلية عام ١٩٧٥ في لبنان. الزوجين "حيدر" تقدموا بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة ترمي إلى التعويض عن الأضرار اللاحقة بهما والمنسوبة إلى أفراد الجيش اللبناني.

فإعتبر القاضي بأن الأعمال الحكومية actes de gouvernement هي قرارات حصّنها الإجتهد ضد التقاضي وليست أفعالاً مادية كالأفعال المشكو منها، وبأنه لا وجود لأعمال حكومية في معرض العمليات العسكرية أو الحربية إلا عندما يكون هناك قرار متّخذ ومتّصل بعمليات تتصف رسمياً بطابع الحرب.

وأنّ الضرر اللاحق بالمستدعين ناتج عن أعمال أفراد الجيش بمناسبة القيام بمهامهم الأمنية وليس عن القصف من قبل قوات مسلحة أجنبية أو محلية متحاربة وبالتالي ليس ناتجاً عن أعمال حربية.

(١) C.E.: 16/12/1955 "Epoux Deltel", Rec. p. 522 et C.E. 13/7/1964 "Vassile", Rec. P: 178.

(٢) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٣) م.ش.د. قرار رقم ٦٩٤ تاريخ ١٩٩٨/٦/٢٩، العقيد المتقاعد عاكف حيدر وزوجته/الدولة، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩، ص ٦٠٩. بذات المعنى: قرار رقم ٥٦٤ تاريخ ١٩٩٨/٥/٢٦، شركة نيكوري ش.م.م./الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. العدد الثالث عشر ١٩٩٩، م٢، ص ٥٢٤.

وقد تمّ التعويض على المستدعيين، على أساس أن المسؤولية في هذه القضية تقوم على أخطاء شخصية ارتكبها أفراد من الجيش اللبناني في معرض ممارسة الخدمة وبمناسبتها ولا يتبين أنها كانت ناتجة عن قصفٍ مدفعي أو تبادل إطلاق نار مع جهاتٍ مسلحة أخرى. أهمية هذا القرار أنّه صنّف الأعمال الحربيّة من بين الأعمال الحكومية في حالةٍ واحدة: "عند وجود قرار متّخذ ومرتبطة بعمليات لها رسمياً صفة الحرب". هذا القرار يتّبع تطوّر المفهوم في الاجتهاد الفرنسي^(١)، فقد إعتبر "René chapus" أنّه: "يوجد إتجاه واضح لتحديد الدعوة لمفهوم العمل الحكومي في مجال عمليات الحرب أو، أكثر إتساعاً، العمليات العسكرية".

وأضاف أنّه منذ العام ١٩٥٠ الإجتهد إعتبر أنّه لا يوجد عمل حكومي إلا "في حال إتخاذ قرار على علاقة بعمليات لها رسمياً صفة الحرب".

R. chapus considère qu'il ya "une nette tendance á limiter l'appel á la notion d'acte de gouvernement en matière d'opérations de guerre ou, plus largement, d'opérations, militaires".

Il ajoute que depuis 1950 la jurisprudence estime qu'il n'ya acte de gouvernement que "dans le cas où une décision a été prise et où cette décision est en relation avec des opérations ayant officiellement le caractère d'une guerre".

ويلاحظ أن القضاء كان قد قبل طلبات التعويض في الحالات التي أمكن فيها إثبات وجود أخطاء مرفقية يمكن فصلها عن الأعمال الحربية، فأقر مسؤولية الإدارة عنها، وتتعلق هذه الحالات بالأخص بالتعويض عن الأضرار التي تسببت بها خيول الجيش وعربات والعيارات النارية وأعمال النهب والسلب متى كانت غير مرتبطة بالأعمال العسكرية. أمّا "إذا إنتفى وجود الخطأ المرفقي فإنّ القضاء لا يرتب مسؤولية الدولة وبالتالي لا يلزمها بالتعويض إلاّ بالإستناد إلى نصّ تشريعي"^(٢).

(١) R.chapus, Droit administratif général, tome 1, 14ème édition, Op. Cit., p: 938.

(٢) م.ش.د.، قرار رقم ٩٢/١٦٥ - ٩٣ تاريخ ١/٤/١٩٩٣، رياض بحصلي/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. العدد السابع ١٩٩٤، ص ٢٤٧. بذات المعنى: م.ش.د.، قرار رقم ٣٠٢ تاريخ ١/٢٥/٩٦، حسن عرابي/الدولة، م.ق.إ.، العدد العاشر، المجلد الأول، ص ٤٠٢.

الفصل الثاني: الأعمال الحكومية في صلب المنازعات القضائية

كان القضاء الإداري يعتبر نفسه غير مختصّ للنظر في القرارات الإدارية التي تُتخذ ضمن إطار العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بتعبير آخر، كانت التدابير التي تتخذها الدولة في هذا الإطار غير خاضعة لأيّ رقابة قضائية حتى ولو كانت أعمالاً إدارية صرفة لا تأثير لها على حرية العمل البرلماني أو الحكومي. وإستمرّ الوضع على هذه الحال من الخطورة حتى ظهور نظرية الأعمال المنفصلة والأعمال المتصلة التي لجأ إليها القضاء من أجل تضييق نطاق الأعمال الحكومية والحدّ منها قدر المستطاع.

ونظراً لخطورة نظرية الأعمال الحكومية على حقوق وحرّيات الأفراد، فإنّها واجهت هجوماً شديداً من فقهاء القانون العام، الذين طالبوا بإدخالها تحت رقابة القضاء، وبعدم تحصين هذه الأعمال ضدّ الرقابة القضائية.

المبحث الأول: تراجع الأعمال الحكومية لصالح مسؤولية الدولة العامة

إذا كانت الدولة تُسأل عن الأضرار الناجمة عن المعاهدات الدولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ما دامت تُسأل عن الضرر الذي ينتج عن القانون نفسه، فإنّه يجب من باب أولى أن تُسأل عن الأعمال الحكومية التي لا يُفترض أن تتمتع بحصانة أقوى من تلك العائدة للقانون والمعاهدات الدولية.

إنّ الإتجاه الإيجابي الذي يقوم به القاضي الإداري للتضييق من نطاق هذه النظرية لا بُدّ من أن يصاحبه إقرار بالمسؤولية المالية للدولة لجهة التعويض عن الأضرار التي تتسبب بها الأعمال الحكومية، وهنا أيضاً لا يمكن القبول بهذا الوضع الشاذ في دولة القانون. إنّ من حقّ الضحايا الحصول على التعويض، وهذا الأمر يقتضي أيضاً وقفة جريئة من قبل القاضي الإداري ليجبر الدولة على التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمالها. ويبدو أن مجلس الدولة الفرنسي بدأ يشقّ طريقه في هذا الإتجاه^(١)، ونحن لا نشكّ لحظة في قدرة مجلس الشورى اللبناني من اللحاق به، لا بل ومنافسته في هذا المضمار^(٢).

(١) Voir: C.E., Ass. 30.3.1966., Compagnie Générale D'ENERGIE, Radio – électrique, Rec. 257.

(٢) د. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ١٨٠.

الفقرة الأولى: هيمنة مبدأ المشروعية على عمل الإدارة

يتصل مبدأ المشروعية Le principe de légalité - أو مبدأ سيادة القانون - بفكرة دولة القانون، والتي تعني خضوع الدولة في كل صور نشاطها وجميع تصرفاتها والأعمال الصادرة عنها للقانون، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه.

ويتعيّن على الإدارة باعتبارها إحدى الأدوات التنفيذية للدولة، أن تحترم جميع القواعد القانونية وأن تخضع جميع أعمالها للقانون.

ويحدّد مبدأ المشروعية، الذي لا يسع الإدارة إلا تطبيقه، القواعد التي يجب على الإدارة أن تتبعها، والتي يجب أن تتطابق والقانون^(١).

وإذا حدث يوماً في حقبات تاريخية معينة، أن جرى عدم خضوع الدولة للقانون بحيث أصبحت خارجة، وأعفي الحكام من الخضوع للقواعد القانونية، فدولة القانون تتميز عن الدولة المستبّدة تحديداً بإحترامها لمبدأ المشروعية.

"Tout d'abord, historiquement, il a existé des périodes où l'on a admis que l'État était au dessus du droit et que les gouvernants étaient déliés de l'obéissance aux règles juridiques.

L' "État de droit" par rapport à "L'État de police" se caractérise précisément par l'affirmation du principe de légalité"⁽²⁾.

ويبنى أساس إلزام الإدارة بإحترام مبدأ المشروعية على أن القواعد القانونية (مصدر من مصادر المشروعية) هي بطبيعتها ملزمة وحكمها واجب النفاذ، والقول بإمكانية مخالفتها يعني القضاء على كل قيمة ملزمة لها^(٣).

ولا جدال في أن مبدأ المشروعية يمثل ضماناً حقيقياً للأفراد تجاه السلطة التنفيذية، ويشكل صمام أمان بوجه تعسّفها وإستبدادها. ويلعب القضاء الإداري دوراً رئيسياً حاسماً في تدعيم ركائز هذا المبدأ، وفي حماية الأفراد والهيئات من تجاوز السلطة لحدود الدستور والقانون والأنظمة، ومن الإساءة لإستعمال حدود سلطتها.

ومن وجهة نظر مبدأ المشروعية، الأعمال الحكومية تشكّل عملياً نطاق يخرج عن المشروعية، لأنه في الحالات التي تخالف فيها القانون لا يوجد أية رقابة قضائية يمكن أن تصحح عدم المشروعية المرتكبة، فبالنسبة لهذه الأعمال، الإدارة مغفأة من إحترام القانون.

G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, Droit administratif, PUF – THEMIS, Paris, 1992, P. 444. (١)

G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, Ibidem., P: 449. (٢)

G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, Ibidem., P: 452. (٣)

"يُمكننا فقط الخوف أنه، عملياً، هذا الغياب لأية محاسبة قضائية يجعل الإدارة أقلّ إنتباهاً لمتطلبات المشروعية عندما تتخذ قراراً من هذا النوع".

"On peut seulement Craindre que, dans la pratique, cette absence de toute sanction juridictionnelle rende l'Administration moins attentive aux exigences de la légalité lorsqu'elle prend une décision de ce type"⁽¹⁾.

إن الأعمال الحكوميّة لا يمكن أن تشكّل موضوعاً لنزاع قضائي، وهذا ما يُظهر تفوّق الإدارة على المواطنين، لذلك يعمل القضاء الإداري في لبنان وفرنسا لحماية حقوق وحرّيات الأفراد محاولاً إعادة تنظيم هذه العلاقة، عن طريق الحدّ من هامش الحرية غير المراقبة التي تتمتع بها السّلطة التنفيذية في علاقتها مع سلطةٍ أخرى.

والحقيقة أن نظريّة الأعمال الحكوميّة عبر منعها القاضي الإداري من ممارسة رقابته على بعض الأعمال التي يمكن أن تكون غير مشروعة، تشكّل إضعافاً لمبدأ المشروعية الإداريّة.

لذلك فإن تطبيق مبدأ المشروعية من قبل السلطات القضائية وإيجاد مراجعة تسمح لكل مواطن يُعتبر ضحيةً لتعسف الإدارة، بالإدعاء أمام قاضي، يؤدّيان إلى تراجع العمل الحكومي.

الفقرة الثانية: زوال الخشية من إلغاء القضاء الإداري:

إن ظهور فكرة العمل الحكومي يمكن تفسيرها كما قلنا بقلق مجلس الدولة من إلغائه من قبل السّلطة التنفيذية، وقد إتّسم تحقيق القضاء الإداري لإستقلاله في فرنسا بأهمية كبرى، إذ كان هذا القضاء يُنهم سابقاً بمحاباته للسّلطة العامة على حساب حقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية مما أدى إلى إنهاء ثقة المتقاضين به وعدم إطمئنّانهم إلى عدالته والجدوى من إقامة الدعوى أمامه.

وتعتبر فرنسا المهّد الذي نشأ فيه القضاء الإداري، أو تبلورت فيه نظريّة إزدواجية الجهات القضائية، ثم تبعتها العديد من الدول وإنتهجت المبادئ التي أرسّتها في هذا المجال القانوني والدولتان اللبنانية والفرنسية تأخذان بنظام الإزدواج القضائي، حيث تعتمد في تقسيماتها القضائية على وجود قضاء إداري مستقل من القضاء العدلي وهيكلتيته.

وقد أطلق المشترع الفرنسي في مجالات عدّة على أعضاء القضاء الإداري تسمية "القضاة – Magistrat"، نذكر منها المادة ٤٨ من نظام المجلس الدستوري، التي نصّت على أن

(١) Droit administratif, Jean Rivero – Jean Waline, 21^e édition, Dalloz, Paris, 2006, P: 274.

أحكام المجلس الدستوري ملزمة لقضاة المحاكم العدلية والإدارية^(١). وكذلك في مدونة القضاء الإداري، نجد أن المشتري وصف أعضاء المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية بأنهم قضاة، في مواد عديدة^(٢).

أمّا في لبنان فقد حسم المشتري اللبناني هذا الأمر ووصف مجلس شوري الدولة والمحاكم الإدارية بأنها جزء من تنظيمات وزارة العدل القضائية^(٣).

وقد أعطى المجلس الدستوري الفرنسي قيمة دستورية لإستقلال القضاء الإداري في قرار ١٩٨٠/٧/٢٢^(٤).

فمنذ العام ١٩٨٠، المجلس الدستوري الفرنسي مدّ شبكة أمان للسلطة القضائية، خاصةً للقضاء الإداري. هذا الأخير شهد إستقلاله ثم وجوده وإختصاصه مشيداً بمبدأ ذو قيمة دستورية.

"A partir de 1980, le conseil constitutionnel tend un filet de sécurité à l'autorité juridictionnelle, singulièrement a la juridiction administrative. Celle – ci voit son indépendance puis son existence et sa compétence propre érigées en principe de valeur constitutionnelle"^(٥).

وقد أكد المجلس الدستوري في قراره بتاريخ ١٩٨٠/٧/٢٢^(٦)، على إستقلال السلّطة القضائية في مواجهة السلّتين التشريعية والتنفيذية.

لا المشتري ولا السلّطة التنفيذية يمكنهما من الآن فصاعداً النيل من إستقلال السلّطة القضائية و"بصفة خاصة من وظائفها" تحت طائلة خرق أحكام المادة (٦٤) من الدستور، فيما يتعلّق بالقضاء العدلي، والمبادئ الأساسية المعترف بها بقوانين الجمهورية، تلك المستمدة من قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢، فيما يتعلّق بالقضاء الإداري.

(١) Le conseil constitutionnel peut désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations. (art 48: ordonnance no 58 – 1067 du 7 novembre 1958).

(٢) راجع على سبيل المثال:

R. 222 – 4: L'assemblée générale du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, composée de tous les magistrats, se réunit au moins une fois par an. Elle est convoquée et présidée par le président du tribunal ou de la cour. Elle examine les Sujets d'intérêt commun. Son rôle est consultatif. (décret no 388 – 2000 du 4 mai 2000 – code administratif – Dalloz 27^e édition 2003 P: 481).

R. 231 – 1 les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel exercent leurs fonctions de magistrats administratifs au sein des ces juridictions. (décret no 388-2000 du 4 mai 2000 – code administratif – Dalloz – 27^e édition 2003, p: 492).

(٣) المادة ٢: المعدلة بموجب القانون ٢٠٠٠/٢٢٧: "يؤلف القضاء الإداري (مجلس شوري الدولة والمحاكم الإدارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية".

(٤) C.C. no. 119 du 27 juillet 1980 – A.J.D.A. 1980, P: 480.

(٥) Josiane Auvert – Finck, Op. Cit., P: 136.

(٦) Décision 119 DC, Rec. C.C., P: 46.

هذه الضمانات لا يجري تحليلها فقط كمحظورات على السلطة التشريعية والحكومة "في مراقبة قرارات القضاء، أو في توجيه أوامر إليه وفي الحلول محلّه في الفصل في النزاعات التي تدخل ضمن إختصاصه". إنها تشكّل دعوة للممارسة الكاملة للإختصاصات القضائية، على رغم سياق ونتيجة قرارات القضاء.

والمجلس الدستوري اللبناني قام بذات الأمر أيضاً في قراره رقم ٩٥/٢ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٥، (قانون يتعلّق بتعديل بعض أحكام القانون الذي يرمي إلى تنظيم المحاكم الشرعية)^(١).

وقد جاء في بعض حيثيات القرار ما يلي:

"حيث أنّ نصّ هذا القانون ينطوي على إنتقاص من إستقلال القضاء ومن الضمانات التي أعطاهها الدستور في مادّته العشرين للقضاة وللمتقاضين"، "وحيث أنّه ينبغي، إستناداً إلى ما تقدّم، إعلان مخالفة هذا القانون موضوع المراجعة لأحكام الدستور وإبطاله كلياً".

ثم عاد المجلس الدستوري الفرنسي وأكّد على أن قواعد توزيع الاختصاص بين القضاءين العدلي والإداري هي قواعد ذات قيمة دستورية لا يمكن للمشرع مخالفتها، فلمّا أراد المشرع أن يمنح المحكمة الابتدائية صلاحية النظر في طلبات إبطال قرار المحافظ بطرد الأجنبي خارج الحدود، رأى المجلس الدستوري، مردّداً المبادئ التي وضعها حكم ١٩٨٧^(٢)، أنّه طالما أن الأمر يختص بإستعمال السلطة التنفيذية أو أحد عمّالها لإمتيازات السلطة العامة، فيكون الطعن الذي يستهدف إبطال هذه القرارات من إختصاص القضاء الإداري، ويكون تحويل الإختصاص إلى المحكمة الابتدائية في غير محلّه القانوني^(٣).

وهكذا يكون القضاء الدستوري قد إستقر على ما سبق أن قضى به سنة ١٩٨٠ بأنّ القضاء الإداري يستند إلى مبادئ ذات قيمة دستورية، وإستقلالية هذه الجهة القضائية، وأيضاً الخصوصية التي تعتمد عليها في القيام بوظائفها لا يمكن أن تكون محلّ إعتداء من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي هذا الحكم ربط المجلس الدستوري مبدأ إستقلال القضاء الإداري بقانون ١٨٧٢/٥/٢٤ الذي أحلّ القضاء المفوض مكان القضاء المقيّد^(٤).

(١) مجلّة قرارات المجلس الدستوري (١٩٩٤-١٩٩٧)، ص: ٤٣.

(٢) C.C.no. 86 – 224 du 23 janvier 1987 – loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence – A.J.D.A. 1987, P: 345.

(٣) د. عصام نعمة إسماعيل، ترحيل الأجانب، دراسة تحليلية في ضوء القانون والإجتهد، سلسلة القانون العام، العدد الأول، آذار ٢٠٠٣، ص ٢٦٩.

(٤) C.C. no. 119 du 27 juillet 1980 – A.J.D.A. 1980, P: 480.

Voir: René chapus, Droit du contentieux administratif – Op. Cit., P: 50, no. 43.

Gustave Peiser, contentieux administratif, Dalloz, 12^e édition, 2001, P: 2.

أمّا في لبنان فقد حاول المشتري مرّات عديدة إلغاء مجلس شوري الدولة، كان الدافع مرّة الرّغبة في التوفير ومرّات هذا السؤال: لماذا لا تنظر المحاكم العدليّة بجميع القضايا بما فيها القضايا الإداريّة؟

في ٢٤ آذار سنة ١٩٢٨ صدر قانون بإلغاء مجلس الشوري المنشأ في سنة ١٩٢٤ وأحيلت الدعاوى الإداريّة إلى محكمة التمييز.

في ٣ شباط سنة ١٩٣٠ ألغيت محكمة التمييز بالمرسوم الإشتراعي رقم ٥ وأحيلت الدعاوى الإداريّة إلى غرفة إداريّة في محكمة الإستئناف والتمييز.

في ١٠ آب سنة ١٩٣٤ أعيدت محكمة التمييز بموجب القرار التشريعي رقم ١٧٨ وأنشئت فيها غرفة إداريّة للنظر بالدعاوى الإداريّة.

في ١٦ أيلول سنة ١٩٣٩ ألغيت محكمة التمييز بالقرار رقم ٢٣٩ وأحيلت الدعاوى الإداريّة إلى غرفة في محكمة الإستئناف.

في ٢٣ نيسان سنة ١٩٤١ أعيد إنشاء مجلس شوري الدولة بموجب القرار التشريعي رقم ٨٩/ل.ر. مع صلاحيات إستشاريّة وقضائيّة. ولكن الصلاحيات الإستشاريّة ألغيت بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٣٧ في ٢٨ كانون الثاني سنة ١٩٤٢.

في ١٠ أيار سنة ١٩٥٠ صدر قانون بإلغاء مجلس الشوري وبإحالة دعاوى القضاء الشامل إلى المحاكم العدليّة بدايةً وإستئنافاً وتمييزاً ودعاوى قضاء الإبطال إلى غرفة إداريّة في محكمة التمييز.

فشلت هذه المحاولة الأخيرة كما فشل غيرها من قبل ورأى المشتري نفسه مضطراً في ٩ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ لإصدار مرسوم إشتراعي رقم ١٤ بإعادة إنشاء مجلس شوري الدولة بصلاحياته الإستشاريّة والقضائيّة وأعيد تنظيمه فيما بعد بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٩ تاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ ثمّ بموجب القانون بمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ حزيران سنة ١٩٧٥ المعمول به حتى الآن.

وهكذا نرى أن محاولات المشتري بالرجوع إلى القضاء العدلي للحكم بالدعاوى الإداريّة قد فشلت جميعها وعدنا إلى القضاء بين المنفصلين قضاء إداري من جهة وقضاء عدلي من جهة أخرى كما هي الحالة في فرنسا وفي كثير من الدول.

وإذا كان نظام مجلس شوري الدولة السابق (المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٩) والحالي (مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤/١٩٧٥) لم يتضمنا إعلاناً لمبدأ إستقلال قضاء مجلس شوري الدولة، فإن مثل هذا الإعلان ما هو إلا صدى لما جاء

في المادة ٢٠ من الدستور^(١) وعدم تكراره بالنسبة إلى القضاة الإداريين ليس من شأنه أن ينتقص من إستقلالهم الذي يستمدونه - مثل غيرهم من القضاة - من الدستور مباشرة، إنما يقع على عاتق القانون موجب تأمين هذا الإستقلال^(٢).

والحقيقة أن الثقة بقدرة ونزاهة القضاء الإداري قد إتسعت، وتحديداً مجلس الدولة الفرنسي الذي أوجد عدداً كبيراً من المبادئ القانونية الهامة^(٣) التي حمت الأفراد من تعسف الإدارة، حيث لم يعد القاضي العدلي وحده حامي الحقوق والحريات الأساسية وفقاً لما نصت عليه المادة ٦٦ من الدستور^(٤)، بل نجد أن القاضي الإداري هو أيضاً صاحب دور أساسي وهام في حماية حقوق وحريات الأفراد^(٥).

لذلك نقول أن الإعتراض الذي كان موجهاً ضدّ القضاء الإداري لمدة طويلة، نتيجة فقدانه في الماضي للإستقلال تجاه الإدارة والتخوّف من إلغائه، لم يعد له وجود. كما أن الأسباب والظروف التي دفعت مجلس الدولة الفرنسي إلى خلق نظرية الأعمال الحكومية ابتداءً قد زالت، والقضاء الإداري يتمتع اليوم بالقوة والمرونة الكافية للتخلي نهائياً عن هذه النظرية وعدم الإكتفاء بالتضييق من نطاقها.

(١) جاء في الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور في المادة ٢٠ ما يلي:
"السلطة القضائية تتولاها المحاكم على إختلاف درجاتها وإختصاصاتها ضمن نظام ينصّ عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة."
"أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كلّ المحاكم وتتقدّ بإسم الشعب اللبناني."
(٢) القاضي خليل سعيد أبو رجيلي، في إستقلال القضاء، مجلة القضاء الإداري، العدد الخامس عشر ٢٠٠٣، المجلد الثاني، ص ١٢٢.

(٣) نذكر على سبيل المثال لا الحصر بعض المبادئ القانونية العامة التي إستنبطها مجلس الدولة الفرنسي:

- مبدأ مساواة الأفراد أمام القانون.
- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.
- مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة والضرائب.
- مبدأ علنية المحاكمة.

(٤) Art 66: Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

(٥) René chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 14e édition, Op. Cit., P: 836, no. 1077.

الفقرة الثالثة: المؤشرات المستمدة من الفقه والإجتihad الحديث

إن الأعمال الحكومية تشكّل استثناءً على مبدأ المشروعية، هذا الإستثناء خطير جداً بالنسبة للحريات العامة. لأنّ السّلطة التنفيذية، مع خضوعها نظرياً لإحترام القانون، يمكنها إرتكاب بعض الأعمال التعسفيّة أو غير المشروعة، وتتجاهل بلا عقاب حقوق المواطنين. وقد أثارت نظرية الأعمال الحكومية عداوة رجال القانون، الذين سعوا لإيجاد الحلول الممكنة من أجل سدّ الثغرة التي تسببها في مبدأ المشروعية. فإذا لم تكن للقاضي سلطة لإبطال هذه الأعمال، يمكنه على الأقلّ، قبول دعاوى التعويض عن الأضرار التي تُسببها. وتجدر الإشارة إلى "أنّ الأضرار المنسوبة مباشرةً لنشاط أو لقرار من هذا النوع لا يمكن أبداً أن تعطي حقاً بالتعويض على أساس خطأ المرفق".

"Les dommages directement imputables á une activité ou à une décision de cette nature ne peuvent jamais donner droit á réparation sur le fondement de la faute de service"⁽¹⁾.

وهي لا تفتح من جهةٍ أخرى حقاً بالتعويض على أساس المسؤولية التعاقدية⁽²⁾. لكنّ القبول بالمسؤولية بدون خطأ "La responsabilité sans faute" لا تصطدم بذات العائق. ومجلس الدولة الفرنسي، مستوحياً من إجتihadه في مجال المسؤولية عن فعل القوانين والإتفاقيات الدولية، يمكن أن يعترف بإختصاص القاضي الإداري بالنسبة لمنازعات الأضرار التي تسببها الأعمال الحكومية.

Le conseil d'Etat, s'inspirant de sa jurisprudence en matière de responsabilité du fait des lois et des conventions internationales, pourrait reconnaître Compétence au juge administratif relativement au contentieux des dommages causés par les actes de gouvernement⁽³⁾.

ونذكر بأنّ إستخدامها يخضع في حالة المسؤولية عن فعل القوانين والمعاهدات الدولية،

للشروط التالية:

- ١- وجود ضرر أكيد وثابت.
- ٢- غياب أي إستبعاد للتعويض في القانون أو المعاهدة.
- ٣- الخصوصية والجسامة الكافية للضرر.

والحل المعمول به في هذا المجال بالنسبة للقوانين وللمعاهدات الدولية يجب أن يشمل

الأعمال الحكومية.

(١) Raymond ODENT, contentieux administratif, Tome 2, Fascicules 4 á 6, Dalloz, Paris, 1976 – 1981, P: 301.

(٢) S. 13 juillet 1961, Société Indochinoise d'Électricité, P: 519; 16 mars 1962, Prince slimanbey, P: 179, D. 1962, P: 745, note silvera.

(٣) René chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15 édition, Op. Cit., p: 287.

فلا يوجد عقبات من حيث المبدأ للبحث في مسؤولية السلطة العامة تحت عنوان "المسؤولية بدون خطأ" بالنسبة للأضرار الناتجة عن الأعمال الحكومية.

Il n'existe pas d'obstacles de principe a une recherche de la responsabilité de la puissance public au titre d'une responsabilité sans faute pour les dommages causes par les actes de gouvernement⁽¹⁾.

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن يقتصر أثر نظرية الأعمال الحكومية على إستبعاد الطعن بالإبطال فقط، أي أن هذا البعض يرى ضرورة السماح للأفراد المتضررين من الأعمال الحكومية بالحق في طلب التعويض عنها، إما على أساس نظرية المخاطر أو على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وهما الأساسان اللذان تتأسس عليهما نظرية المسؤولية بلا خطأ⁽²⁾. إن فكرة المسؤولية بدون خطأ عن العمل الحكومي، المبنية على أساس المخاطر الإجتماعية أو على أساس خرق المساواة أمام الأعباء العامة، ليست جديدة في فرنسا. فقد ظهرت لدى الفقه بعد القرار الشهير "Couitéas"⁽³⁾.

في هذه المناسبة، مجلس الدولة طرح مبدأ مسؤولية الدولة بدون خطأ بسبب رفض الحكومة، المبرر بخطر على النظام والأمن، إعطاء مؤازرة القوة المسلحة لتنفيذ حكم قضائي. التقارب بين القرار موضوع النزاع والعمل الحكومي تم ذكره من قبل مفوض الحكومة Rivet في مطالعته، تساءل حول طبيعة قرار الرفض الموجه لـ couitéas، مشيراً إلى أن نظرية الباعث السياسي تقود على الأرجح إلى وصف هذا الرفض بالعمل الحكومي.

بعد هذا القرار، G. Jèze طالب بالفصل بين منازعات المشروعية ومنازعات التعويض في مجال العمل الحكومي وتوسيع مبادئ إجتهاد Couitéas على هذه الأعمال⁽⁴⁾.

Jean – François lachaume, Hélène PAULIAT, droit administratif, 14e édition, presses (1)
Universitaires de France, Paris, 1992, P: 223.

(2) ومن الفقهاء الذين نادوا بذلك:

- Duez, Les actes de gouvernement, Op. Cit., P: 176 – Jèze, note. R.D.P. 1924., P: 78 – note P.L. Sous C.E.: 16 mai 1941, Giraud, Sirey 1942, III, P: 21.
- Ordenneau, Concl. sous C.E. 22 Juin 1962, Rec. P: 432.
- Stassinopoulos Responsabilité civil de l'Etat du fait des actes du gouvernement ayant trait aux relations internationales, Paris, Sirey, 1961.

والمسؤولية بلا خطأ إما تتأسس على فكرة المخاطر Le risque، كما تتأسس مسؤولية الدولة بلا خطأ في حالات كثيرة على أساس آخر هو مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة. Principe d'égalité des citoyens devant les charges public

- G. VEDEL, Droit administratif., Op. Cit., P: 373 á 435.

(3) C.E., 30 novembre 1923, Rec., P. 789, Revue du droit public, 1924, P: 75 et p: 208 Concl. Rivet et note G. Jese, S 1923, 3, 57, note M. Hauriou.

(4) Revue du droit public, 1924, P: 572.

الفكرة إستُعيدت بانتظام في الفقه ونجدها في المؤلفات العامة المعاصرة^(١).
إنّ تكريس المسؤولية بدون خطأ في القانون الفرنسي عن الأعمال الحكومية المبنيّة على أساس خرق المساواة أمام الأعباء العامة لا يبدو أنها تلاقي عقبة منيعة "Obstacle insurmountable" الحجة الأساسية ضد هذا التطور تكمن في الخوف من إرهاب مالية الدولة.
"L'argument principal contre cette évolution réside dans la crainte d'obérer les finances de l'Etat"^(٢).

برأينا هذا الخوف غير مبرر، لأن الاجتهاد الإداري يشترط في مجال المسؤولية بدون خطأ إثبات وجود ضرر خاص وغير عادي، هذا الأمر من شأنه الحد من إمكانيات التعويض. كما أنّ معظم الأعمال الحكومية في الحقل الداخلي لا تبدو قابلة لأن تسبّب ضرر قابل للتعويض.

وإذا كان القاضي الإداري هو الذي يَصع حدوداً لإجتهاده، ومن أجل الحفاظ على سلطته يأبى الدخول إلى حقول السياسة، ويرفض أن يقول كلمته بصدد مشروعية العمل الحكومي، إلا أنّ ذلك لا يجب أن يمنعه من التصدي للمسؤولية.

ومن السهل الحكم على الدولة بالتعويض دون التعرّض لصحة العمل، فذلك يتعلّق بنظام المسؤولية المطبّق، فالمسؤولية على أساس الخطأ تحتم تقدير صحة العمل الذي نتج عنه الضرر، فالحل الممكن هو بإعتماد المبدأ الذي أقرّه الاجتهاد لإلزام مسؤولية الدولة عن أعمال المشتري، أي بدون خطأ، وفصل مسألة تعويض النتائج الضارة لعمل أو لنشاط عن تقدير مشروعيته، وقد أيّد مجلس الشورى الفرنسي هذا الحلّ بقراره:

C.E. 30 Mars 1966, Compagnie générale d'énergie radio-électrique, Rec. P: 257.

حيث نقرأ: "Considérant que la responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques pour assurer la réparation de préjudices nés de conventions conclues par la France avec d'autres États et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne, a la condition d'une part que ni la convention elle – même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation et d'autre part que le préjudice dont il est demandé réparation soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial;"

فأقرّ بذلك مبدأ جديد ألا وهو مسؤولية الدولة على أساس مساواة المواطنين تجاه الأعباء العامة للتعويض عن الأضرار الناشئة عن معاهدات أقرتها الدولة وأدخلت في التشريع الداخلي،

(١) Charbles. Debbasch, Institutions et droit administratif, T2, 4e édition, PUF, 1998, P: 359, R. (١)
Chapus, Droit administratif général I, 14^e édition, Montchrestien, 2000, no. 1152, Grands arrêts de la jurisprudence administrative 12^e édition, Sirey, 1999, P: 619.

(٢) Xavier Dupré de Boulois, la théorie des actes de gouvernement a l'épreuve du droit communautaire, (٢)
Revue du droit public – No. 6-2000, P: 1812.

أي صُدِّقت ونشرت حسب الأصول، وأخضع هذه المسؤولية لشرطين: أن لا تكون المعاهدة إستبعدت التعويض، وأن يكون الضرر خاصاً وبلوغاً. ولكن هذا الإجتهد لم يستقر بعد، وهو ليس مؤكداً خارج نطاق الإتفاقيات الدولية بالنسبة للأعمال الحكومية الأخرى.

والحالة الأخيرة للإجتهد مستمرة في إستبعاد أي فكرة مسؤولية مرتبطة مع النشاط الدبلوماسي أو الدولي للحكومة^(١).

بطبيعة الحال، عدم المسؤولية المبدئية لا تعني سوى النشاطات غير المنفصلة عن النشاط الدبلوماسي بحصر المعنى، ولا تمتد إلى الأعمال المنفصلة^(٢).

بالنسبة للأضرار التي تسببها العمليات الحربية التي تقوم بها الدولة الفرنسية، رفض التعويض عن نتائجها الضارة لا يؤسس بالكامل على طابعها الحالي كعمل حكومي لكن غياب النصوص، التي تتمتع بقوة القانون، تجيز هكذا تعويض. في غياب هكذا نص، هذه الأعمال لا تثير بطبيعتها مسؤولية الدولة^(٣).

نتائج عدم المسؤولية هذه حُفِّت بكثرة بالعديد من النصوص التي أسست حقاً بالتعويض لصالح ضحايا هذه الأضرار وأنشأت محاكم خاصة للحكم بها مستبعدةً إذاً إختصاص القاضي الإداري صاحب الإختصاص العام.

حقيقة الأمر أن إجتهد مجلس الدولة الفرنسي يؤدي إلى تناقض، فهو إذ يُسَلَّم من جهة وبشيء من التساهل، بمسؤولية الدولة عن القوانين، يرفضها عندما يكون مصدر الضرر مسبب عن فعل جهاز لا يعول المشتري تسلسلياً في مطلق الأحوال، ويبدو من غير المعقول أن تُسأل الدولة عن الضرر الذي يسببه نص تشريعي، وتُعفى من المسؤولية عن الضرر الذي يسببه العمل الحكومي، ويُلاحظ أنّ الأسباب التي يعتمدها الإجتهد هي سياسية أكثر منها قانونية^(٤).

ونحن نؤيد الإتجاه الفقهي والقضائي الذي، مع تحصينه للأعمال الحكومية من الإبطال، ينبغي أن يضمن للأفراد المتضررين من هذه الأعمال عند حدوث ضرر خاص وجسيم تحقيقاً للعدالة، تعويضاً بالإستناد إلى مسؤولية الدولة، إن لم يكن على أساس الخطأ فعلى أساس المخاطر ومبدأ المساواة بين المواطنين في تحمّل الأعباء العامّة.

(١) Ass. 30 mars 1966, Guyot, R.C.E., p. 259 précité; 28 juin 1967, Sté des transports en commun de la région d'Hanoï, R.C.E., p. 279, JCP 1968, II. 15393, note Ruzié.

(٢) 16 mai 1941, Giraud R.C.E. P: 102, Sirey 1942, 3.21, note Laroque.

(٣) C.E., Ass, 30 mars 1966, Soc. Ignazio Messina, R, 258.

(٤) أنطوان بارود، القانون الإداري، قسم الدراسات العليا للعام الدراسي (١٩٧١-١٩٧٢)، دار النشر غير

مذكور، ص ١٣٢.

فالمنطق والعدالة يدعوان بقوة إلى أن يُكمل الاجتهاد خطوته الصغيرة الضرورية للتعويض عن الأضرار الغير مألوفة والخاصة التي تسببها الأعمال الحكوميّة.

المبحث الثاني: تقهقر الحصانة القضائيّة

في دولة القانون الموثوق بها، أي عمل قانوني، أيّاً كانت الفئة التي ينتمي إليها، لا يجب أن يخرج من الرقابة القضائيّة. فالعمل ليس قانونياً إلا إذا وُفّر إمكانية التحقق من قانونيته من قبل عضو قضائي. إن أية سلطة عامة لا يجب أن تقع أو تتحرك خارج إطار القانون^(١). ولا بُدّ من طرح التساؤل التالي: إذا كانت الأعمال الحكوميّة تتمتع "بحصانة المقاضاة" المطلقة وكانت "محرّرة بطبيعتها من إحترام المشروعية"، فهل هذا يعني أنها لا تخضع لأية رقابة قضائيّة من أي نوع كانت؟.

إن استحالة سلوك اي طريق من طرق الطعن ضد الأعمال المذكورة لا يعني أنها تكون بشكلٍ مطلق، بمنأى من أية رقابة قضائيّة^(٢).

وقد أقرّ هذا المبدأ من قبل محكمة الخلافات الفرنسية في دعوى "فينسان Vincent"^(٣)، تاريخ ١٥ شباط ١٨٩٠، الذي جاء فيه التأكيد على أن العمل الحكومي لا يمكن، وبأي حال، أن يتم الإستناد إليه لتغطية عدم المشروعية الظاهرة بشكل فاضح " L'acte de gouvernement "ne saurait en aucun cas servir de couverture a une illégalité flagrante"^(٤).

ويبدو أن مجلس شورى الدولة اللبناني قد ذهب أبعد من ذلك في قرار "إفرام" عندما إعتبر أن العيب الذي يشوب العمل الحكومي - والمتمثل في صدوره بجلاء عن سلطة غير صالحة *Autorité manifestement incompétente* يؤدي إلى إعتبر التدبير المشكو منه متخذاً خارج نطاق تطبيق نظريّة الأعمال الحكوميّة *Hors du champ d'application de la théorie des actes de gouvernement*، أي عندما يتعدّى نطاق تطبيق النظرية بخروجه عن الصلاحيّة المطلقة للسلطة التي إتخذته، مما يؤدي إلى تجريدّه من "حصانة المقاضاة".

(١) Droit administratif, Mélanges René chapus, Montchrestien, Paris, 2000, P: 303.

(٢) Josiane Auvert – Finck, "les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin"? Op. Cit., P: 142.

(٣) T. C.: 15 Février 1890, Rec. C.E., p. 183.

(٤) Josiane Auvert – Finck: Op. Cité., P: 143.

الفقرة الأولى: مراقبة المشروعية الداخلية والخارجية للأعمال الحكومية

إن الأعمال الحكومية هي إستثناء على مبدأ المشروعية، والقاضي يُعلن عن عدم إختصاصه لمراقبة هكذا أعمال. إذاً سواءً أكان العمل صادر عن سلطة غير مختصة، متضمناً عيوب في الشكل أو في الإجراءات، سواء أخرق مباشرة القانون، أم بُني على أسباب قانونية أم مادية خاطئة، أو على خطأ في الوصف القانوني للوقائع، فلا يمكن إبطاله.

من الواضح إذاً أنّ النظام القانوني للأعمال الحكومية يضرّ بالمواطنين ويُعطي الإدارة هامش خطير من الحرية يسمح لها بالعمل دون أية قيود.

مقابل هذا الوضع، القضاء الإداري اللبناني والفرنسي قام بخطواتٍ جريئة، فالمقدمات الإجتهدية لمراقبة المشروعية الخارجية للعمل الحكومي موجودة، يمكن إدراكها في الرقابة التي يقوم بها القاضي الإداري حول وجود بعض الأعمال الحكومية.

مجلس الدولة الفرنسي في قراره المبدئي الصادر عن الهيئة العامة بتاريخ ٢ آذار ١٩٦٢^(١)، وبالرغم من إمتناعه عن مراقبة المشروعية الداخلية لقرار رئيس الجمهورية تاريخ ١٩٦١/٤/٢٣. وبحثه في الأساس فقد لاحظ مع ذلك أنه: "إتخذ بعد الإستشارات الرسمية مع رئيس الحكومة ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وبعد رأي المجلس الدستوري"، "مبّرراً بذلك، كما فعلت محكمة التمييز الفرنسية في ٢١ آب ١٩٦١ و ١٠ أيار ١٩٦٢ رغبة مراقبة مشروعيتها الخارجية غير أنّه من المناسب إيضاح أنّ الأمر يتعلق على الأكثر بالتنبّت من وجود العمل الإداري المتدرّج به".

"Cons. que, par décision en date du 23 Avril 1961, prise après consultation officielle du premier ministre et des présidents des assemblée et après avis du conseil constitutionnel..."

"... S'interdisant ainsi d'apprécier la légalité interne de la décision et de l'examiner au fond, le conseil d'Etat note cependant qu'elle a été prise après consultation officielle du premier ministre et des..." marquant ainsi, comme la cour de cassation, son désir d'en contrôler la régularité externe.

Encore convient il de souligner qu'il s'agit tout au plus d'une constatation de l'existence de la décision.

القاضي الإداري تصرّف بذات الطريقة بصدد عمل حكومي بواسطته السلطات المختصة صادقت أو وافقت على إتفاق دولي.

(١) C.E. (Ass) 2 Mars 1962 Rubin de servens et autres, Rec., p: 143; R.D.p. 1962. P. 288 note Berlia et p. 294 conclusions Henry; A.J.D.A., 1962, p: 214, chr. J. – M. Galabert et M. Gentot.

في قرار "Société Navigator"، مجلس الدولة أكد غياب التصديق القانوني لإتفاق بالشكل المبسط "en forme simplifiée" بحجة أنه لم يشكّل موضوعاً لمرسوم موقع لرئيس الجمهورية^(١).

من خلال التحقق من وجود عمل التصديق، المجلس راقب بأن: "التراتبية الدستورية للإختصاصات داخل السلطة التنفيذية قد إحتزمت"^(٢).

ذات الحلّ قُضي به يتعلّق بقرار بواسطته الحكومة أعلنت تعليق تطبيق إتفاقية. مجلس الدولة راقب وجود هذا العمل، ومن خلاله، إحترام القواعد الدستورية للإختصاص في هذا المجال^(٣).

إنّ الرقابة التي قام بها القاضي الإداري على هذه الأعمال الحكومية الثلاث محصورة إذاً بوجودها، ولكن من خلالها، مجلس الدولة يسهر على مراقبة عناصر المشروع الخارجية لاسيّما إحترام قواعد الإختصاص، الشكل والإجراء.

مجلس شوري الدولة اللبناني، قبل بممارسة رقابته على إختصاص السلطة التي أصدرت القرار (عدم الإختصاص هو أحد أوجه عدم المشروعية الخارجية للعمل)، فأقر بإمكانية تفحص أساس النزاع حتى عندما يكون موضوع المراجعة متعلقاً بالطعن بعمل حكومي عن طريق إقراره بإمكانية مراقبة المجلس للمشروعية الخارجية للعمل المطعون فيه.

وقد جاء في حيثيات قرار "فرام" ما يلي:

"وبما أنه فيما يتعلّق بالمشروعية الخارجية (légalité externe) فإنه يقتضي الإشارة إلى أن مراقبة مجلس شوري الدولة تتعلّق في الأكثر بالتحقق من "وجود العمل المطعون فيه" إذ يجب تطبيق العمل الحكومي برمته والإمتناع عن مراقبة دستورية التدبير المشكو منه إلا في حال فرضية واحدة:

أن يكون التدبير المشكو منه صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة (Autorité manifestement incompétente) وأن ما عدا هذه الفرضية فإن تلك الأعمال تتدرج في نظام "حصانة المقاضاة".

القاضي اللبناني رأى في قرار "فرام"، المتعلّق بتبديل وزير من منصب وزاري إلى آخر، أنّه بحسب الدستور اللبناني (المادة ٥٣، الفقرة الرابعة) عند تشكيل حكومة، الوزراء يعيّنون بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية بعد الإتفاق مع رئيس المجلس.

(١) C.E. Ass, 13 juillet 1965, REc: 423.

(٢) G. Bachelier, concl. Précitées sur C.E. Ass., 18 décembre 1998.

(٣) C.E. Ass., 18 décembre 1992, Préfet de la Gironde C/Mahmedi; Rec: 446.

فيما يتعلّق بإقالة الوزراء، فإنها تتطلب موافقة ثلثي أعضاء الحكومة. أما تبديل حقيبة وزير فلم يجر النص عليه، القاضي قضى بأن إجراء التعيين هو ما يجب تطبيقه. هذا الإجراء جرى إحترامه، إعتبر إذاً بأن العمل غير مشوب بعدم إختصاص واضح.

بالنسبة إلى Drago، هذا الإستثناء على مراقبة مشروعية الأعمال الحكوميّة، المقدم من قبل القاضي، مهم ومبرر "لأنّه من غير المعقول أن تكون سلطة غير مختصة بوضوح بالنظر لتوزيع الإختصاصات المنصوص عنها في الدستور قادرة على إتخاذ قرار".

Car "il ne serait pas concevable qu'une autorité manifestement incompétent au regard de la répartition des compétences prévues par la constitution puisse prendre une décision".

يبقى أن نقول بأنّ مجلس شورى الدولة لم يوضّح ما عناه بـ"غير مختص بوضوح" وهذا ما ترك لتقدير القضاة في كلّ قضية على حدى.

مجلس شورى الدولة اللبناني أيد موقفه في قرار "عبد الله الخوري/الدولة - وزارة الدفاع" (قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧، سابق ذكره)، مؤكداً بأن مجلس شورى الدولة مختص للنظر فيما إذا كان العمل الحكومي صادر عن سلطة غير مختصة بوضوح^(١).

ويبدو أن المجلس في إقراره لهذا المبدأ قد وضع حداً خطيراً لنظريّة الأعمال الحكوميّة يطال في مفعوله كل اللائحة (قائمة الأعمال الحكوميّة) ويحدّ من "حصانة المقاضاة" التي يتمتع بها العمل الحكومي والتي أصبحت بمفعول هذا القرار فارغة من كل معنى^(٢).

إذ أن مجلس الشورى وضع حداً لها بمراقبته للمشروعية الخارجية للعمل المطعون فيه وإشتراطه أن لا يكون التدبير المشكو منه صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة، بحيث إذا كان التدبير المشكو منه مشوباً بمثل هذا العيب، فإنه - وعلى الرغم من كونه يشكّل عملاً حكومياً - يكون قابلاً للإبطال بسبب تجاوز حدّ السّلطة. وهو ما سيؤدّي في المستقبل إلى حصر الأعمال الحكوميّة في حدود ضيقة جداً.

إذاً المقدمات الإجتهدية لمراقبة المشروعية الخارجية للعمل الحكومي موجودة، فهل من الممكن إذاً التأمّل من الآن في المرحلة الثانية الكبرى أي تطوّر مراقبة المشروعية الداخلية للعمل الحكومي؟، وحده الإجتهد كفيل بالإجابة عن هذا التساؤل.

(١) بذات المعنى: م.ش.د.، قرار رقم ٤٥٦ تاريخ ٢٠٠٥/٥/١١، فوزي سليم زين الدين/بلدية الدكوانة، م.ق.إ.، المجلد الثاني، ٢٠٠٩، ص ٨٠٠.

(٢) R. Drago: Notes de jurisprudence sous l'arrêt "frem", Revue "Al Adl", 1995, P: 158.

الفقرة الثانية: إستبدال نظرية الأعمال الحكومية بالأعمال الخاضعة لرقابة أخرى غير قضائية

بعض الفقهاء إعتبر نظرية الأعمال الحكومية خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية أو استثناءً يرد عليه، في حين أنها وإن لم تخضع لرقابة القضاء كلياً أو جزئياً، إلا أنها مع ذلك يمكن أن تخضع لرقابة جهات أخرى لضمان مشروعيتها وإتفاقها مع القواعد الأعلى مرتبة، كخضوعها للرقابة السياسية أو الإدارية مثلاً.

لذلك فإن الأعمال الحكومية هي أعمال تخرج على قاعدة خضوع أعمال الإدارة للرقابة القضائية على الأخص، دون أن يمنع ذلك من خضوعها لرقابة جهات أخرى كالبرلمان مثلاً^(١)، فمن أسباب عدم قبول مراجعة الإبطال ضدّ هذه القرارات أنها تدخل ضمن الرقابة البرلمانية المباشرة^(٢).

إن عدم إختصاص القضاء بالمسائل المتّصلة بعلاقة السلّطة التنفيذية بالبرلمان ترجع إلى أن هذه المسائل تخضع لرقابة سلطة أخرى غير القضاء إذ البرلمان ذاته يُراقب هذه الأعمال، وبالنسبة للأعمال التي تتّصل بالعلاقات الدولية (علاقة الدولة بغيرها من الدول) فإنها لا تخضع للرقابة القضائية الداخلية لأنّها تثير مسائل دولية تدخل في نطاق القانون الدولي ممّا لا يختصّ بنظره القاضي الوطني^(٣).

ومن المسلّم به أنّ الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسيّة على أعمال الإدارة وتتمّ في ظلّ النظام النيابي عن طريق البرلمانات التي تتمتع بحقّ محاسبة السلّطة التنفيذية بناءً على المبادئ الدستورية التي تخوّل لها سلطة عملها في الرقابة على نشاط الحكومة.

فالبرلمان هو قبل كلّ شيء "جمعية مراقبين" ومهمّته الأولى هي مراقبة الحكومة وإجبارها على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور وعلى عرض أسباب تلك السياسة على الرأي العام، وبما أنّ هذه الرقابة تتمّ في وضوح النهار وبواسطة إجراءات تقتضي النشر فإنّها ضمانات لحقوق الأفراد وكفالة لحياتهم ضدّ تصرفات الحكومة وما تديره من مؤسسات.

والسلّطة التنفيذية عند قيامها بوظيفتها قد تتخطّى الحدود المرسومة لها وتسيء إستعمالها، لذا وجب إعتقاد مبدأ مسؤوليّة السلّطة. ولما كان رئيس الدولة غير مسؤول إنتقلت

(١) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٢٧٢.

(٢) F. Blancpain – " la formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral", L.G.D.J., (١) 1992, Paris, P: 228.

(٣) راجع د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، (١٩٦٠-١٩٦١)، ص ٧٧ وما يليها.

هذه المسؤولية بفعل الممارسة السياسية إلى "الحكومة" أي "إلى مجموع الوزراء الذين يتحملون مسؤولية تسيير سياسة البلاد في مختلف الميادين؛ وتؤلف هذه الحكومة وحدة جماعية وجسماً واحداً يترأسه رئيس وزراء يسميه البعض "بالوزير الأول" أو "المستشار" كما في ألمانيا أو النمسا.

فما معنى المسؤولية الوزارية وعلى ماذا ترتكز؟

لقد إستقرت المسؤولية الوزارية على المبادئ التالية:

- رئيس دولة غير مسؤول، نصت المادة (٦٠) من الدستور اللبناني المعدل بموجب إتفاق الطائف على أن "لا تبعة على رئيس الجمهورية في حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى".
 - وزراء مسؤولون: نصت المادة (٦٦) من الدستور اللبناني المعدل بموجب إتفاق الطائف على: "يتحمل الوزراء إجمالاً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية".
- وقد أكد Duverger أن المسؤولية السياسية "هي مرتكز بقاء الحكومة في الحكم أو سقوطها بحيث أن عقوبة هذه المسؤولية هي أيضاً عقوبة سياسية تترجم بعزل الوزير أو "الوزارة" من قبل المجلس النيابي نتيجة حجب الثقة"^(١).

ومن مهام المجلس النيابي إلى جانب التشريع (أي إقتراح القوانين ودرسها وإقرارها بغية تنظيم مختلف ميادين الحياة السياسية والدستورية)، مراقبة "أعمال وتصرفات" الحكومة بفضله "تقنيات" متابعة أداء الحكومة والمسؤولين، لتقومه بالنصح والإرشاد والنقد والمعارضة وصولاً إلى حجب الثقة، وقد يتخلل غالباً هذا المسار مبادرات للإستقصاء وأخرى للتحقيق بوسائل القضاء نفسه كما في لجان التحقيق النيابية ذات الصفة القضائية.

وتتجلى الرقابة السياسية في النظام البرلماني - كما هو الحال في لبنان - وبصورة خاصة رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بصورٍ متعددة أهمها: منح الثقة للحكومة أو حجبها عنها، حق السؤال والإستجواب، طلب سحب الثقة من الحكومة، حقّ إتهام الوزراء، تأليف اللجان البرلمانية، حق التحقيق البرلماني، والرقابة المالية.^(٢)

وبذلك تتمتع السلطة التشريعية بعدد لا بأس به من "الوسائل" لمراقبة الأعمال الحكومية، وأهمية هذه الوسائل ترتبط بتفعيل أداء المجلس النيابي لمهامه الرقابية، التي من شأنها الحد من آثار عدم خضوع الأعمال الحكومية للرقابة القضائية.

(١) M. Duverger, "Institutions politiques et Droit constitutionnel", Paris, 1973, P: 166.

(٢) المادة (٦٩) من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

الفقرة الثالثة: التوجّه نحو الزوال النهائي لنظرية الأعمال الحكومية

إذا كانت نظرية الأعمال الحكومية ومنذ القرن الماضي قد شهدت إنكماشاً تدريجياً، إلا أنها في الوقت الحاضر تسير نحو الزوال تدريجياً نتيجةً للتوسّع الملحوظ لسلطان القضاء وسيطرة مبدأ المشروعية^(١).

هذه النظرية تشكّل إحدى أبرز الإستثناءات على مبدأ المشروعية الإدارية وإمتداد ناجم عن تطوّر غير كافٍ للرقابة القضائية^(٢).

"... Constitue à la fois l'une des principales et regrettables exceptions au principe de la légalité administrative et une survivance due à un développement insuffisant du contrôle juridictionnel".

فالعمل الحكومي ليس عملاً لا يقبل المقاضاة بطبيعته، ولكن عرضاً، بمعنى أن عدم مقاضاته تفسّر بغياب قاضٍ مختصّ وليس بطبيعته^(٣).

عام ١٩٦٠، العميد Vedel^(٤)، إعتبر بأنه "إذا كان مفهوماً أنه، بالنسبة للأعمال الحكومية التي تخضع تقليدياً لرقابة القاضي الإداري، لم يُقَضَّ بإختصاص المجلس الدستوري، من المؤسف أنه بالمقابل القرارات الرئاسية أو الحكومية الأكثر أهمية سياسياً والتي تخرج من رقابة مجلس الدولة بحكم نظرية "الأعمال الحكومية" لا يمكن أن تقدّم للمجلس الدستوري". إنّ النقد الأساسي الذي يمكننا توجيهه اليوم للأعمال الحكومية، هو كيفية إعطاء السلطات الإدارية والتنفيذية حصانة قضائية، تطوّر رقابة المجلس الدستوري أدى إلى رفضها بالنسبة للمشترع؟

إنّ التفسيرات التقليدية للحصانة القضائية للعمل الحكومي باطلة، أو أكثر تحديداً، ينبغي إعادة النظر بها في ضوء الإجتهد الدستوري:

الأعمال الحكومية تخرج من إختصاص القاضي العادي، لأنها تشكّل جزءاً من المنازعات الدستورية، منازعاتٍ حيث القاضي الطبيعي هو المجلس الدستوري^(٥).

(١) Josiane Auvert – Finck, Op. Cit., P: 157.

(٢) Dolly MATTA KATTAN, " la juridiction Administrative au Liban", Tome I, thèse pour le doctorat de l'université paris II, directeur de le thèse Roland Drago, 1992, P: 324.

(٣) L. Favoreu, Du déni de justice en droit français, paris, L.G.D.J. 1964 (les actes de gouvernement, 218-269).

(٤) G. Vedel, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1960-1961, Paris, les cours de droit, P: 1072.

(٥) Louis Favoreu, "L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable", Rev. Fr. Droit adm. 3 (4), juillet – août 1987, P: 547.

فالأعمال الحكوميّة وإن كانت تتمتع بالحصانة إلاّ أنّها ليست بالحصانة المطلقة التي تقيها كلّ أنواع الرقابة القضائية، فيجب أن لا يغيب عن البال صلاحية المجلس الدستوري لتقدير مشروعية بعض الأعمال التي تخرج بطبيعتها عن صلاحية المحاكم الإداريّة والعديّة.

وعليه، وبعد أن قرّر مجلس الدولة الفرنسي عدم صلاحية تقدير مشروعية مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية لانتخاب أعضاء البرلمان (قرار Delmas تاريخ ٣ حزيران ١٩٨١، المذكور أعلاه)، قوبل إجتهاده بقرار معاكس صادر عن المجلس الدستوري يقضي بإعتبار المجلس المذكور صالحاً لتقدير مشروعية هذا العمل^(١).

كذلك إعتبر المجلس الدستوري نفسه صالحاً لتقدير مشروعية المرسوم الذي بموجبه يطلب رئيس الجمهورية من البرلمان إعادة النظر بقانون كان هذا الأخير قد أقرّه^(٢).

السؤال هو إذاً في معرفة ما إذا كان بإمكان القاضي الدستوري حلّ المشكلة عبر توسيع إختصاصه، أو إذا كان من الضروري تدخّل المشتري القانوني أو المؤسس؟

إن إستئصال الأعمال الحكوميّة يفترض تدخّل السلطات العامّة، أي تجلّي إرادة سياسية تهدف إلى الإرتقاء بدولة القانون.

والقاضي الفرنسي ينبغي أن يحدّد، قدر الإمكان، مجال أو قائمة الأعمال الحكوميّة ليجنب التكرار لأحكام المواد ٦ و ١٣ من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بالنسبة للحق المعترف به لكل إنسان في أن تتظر محكمة مستقلة في دعواه، ومن ضمنها حينما تكون التصرفات السيئة المجرّمة ناتجة عن أشخاص يدخلون في إطار وظائفهم الرسميّة.

وعلى ذلك يجب على القضاء الإداري اللبناني أن يقف بهذه النظريّة عند الحدود الضرورية لها بألا يعمل على تقريرها إلاّ بالقدر الذي تستلزمه ظروف وأحوال تطبيقها.

لكن مجلس الشورى على يقين أنه إذا إستمر في جرائته، سوف يواجه ردّ فعل قاسٍ من قبل البرلمان وسوف تفقد قراراته أيّ فائدة، لأنّ البرلمان لن يتوانى عن إصدار قوانين ترفع إلى مرتبة القانون القرارات التي طعن بها مجلس الشورى، بعد نزعها عنها صفة الأعمال الحكوميّة^(٣).

(١) C.C.: 11 Juin 1981, Delmas, Rec. 97; A.J. 1981. 357, note Goyard; R.D.P. 1981. 1347, note Favoreu.

(٢) C.C.: 85 – 197 DC, 23 Aout 1985, Rec. 70; A. J. 1985. 607, note L. Hamon.

(٣) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإداريّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص

الخاتمة:

إن الحصانة القضائية التي تستفيد منها بعض الأعمال تتعارض مع متطلبات دولة القانون، ونعني بخضوع الدولة للقانون هو أن تخضع كافة السلطات بالدولة للقانون سواء أكانت هذه السلطات تشريعية أم تنفيذية أو قضائية.

وفي غياب دولة القانون، نكون ضمن دولة إستبدادية حيث لا يلتزم حكامها بقواعد القانون ولا يخضعون لأحكامه، وهذه الدولة تشكل نقيض لدولة القانون طالما أن سلطاتها ليست ملزمة بإحترام قواعد المشروعية، وكل من يمارس السلطة في أي مجتمع لا بُدَّ من أن يقع تحت إغراء إساءة إستعمالها، من الضروري إذاً منع السلطة من التصرف العشوائي وإخضاعها لضوابط معينة وذلك عن طريق القاعدة القانونية.

والواقع أن الحكومات وُجدت لحماية الأفراد فلا يصحَّ أن تكون خطراً على حقوقهم وحررياتهم ومن ثم فلا بُدَّ أن تتسم أعمال الحكومة بهذا الطابع (طابع حماية الأفراد) وأن يُنظر إليها على هذا الأساس، مع مراعاة فكرة الصالح العام بطبيعة الحال التي تعني المجموع دون النظر إلى وضع فرد معين أو عدّة أفراد معينين.

والأعمال الحكومية لا تكاد تلاقي مناصراً واحداً فالجميع يتوافقون على شجب هذا التقاعس عن إحقاق الحق، ونحن من مؤيدي هذا الرأي، إذ أنه يمكن التسليم بعمل الحكومة من حيث عدم المطالبة بإبطاله، ولكن لا مبرر ولا مقنع في منع التعويض عن الضرر الذي ينجم عن عمل الحكومة وإن لم تنتسّر إقامة مسؤوليّة الدولة على أساس الخطأ فيمكن إقامتها على أساس المخاطر، فالمهم هو تعويض المتضرر وبذلك نخفّف من وطأة وحدة عمل الحكومة.

إنّ نظريّة أعمال الحكومة بالغة الخطورة على الحرّية الفرديّة، ومن ثم فيجب النظر إليها على هذا الأساس وحصرها في أضيق الحدود مع الإكتفاء بتحسين العمل الحكومي ضد الإبطال دون التعويض، وهذا المسلك الوسط يكفل للحكومة القدرة على الحركة والعمل ويضمن في نفس الوقت للأفراد قدرًا من الحماية. فإذا كان عمل الحكومة يبدو أحياناً أمراً لا بُدَّ منه، فإنّ ذلك الوضع لا يصحّ أن يؤدي إلى تجاهل الحرّية الفرديّة، وإنّما يجب مراعاتها على الأقلّ من حيث التعويض عن الضرر الذي قد ينجم عن عمل الحكومة، وليس المطلوب مجرد إحلال مبرر مكان مبرر آخر مع الإبقاء على الحصانة مكمّن الخطورة...

وما دامت نظريّة أعمال الحكومة نظريّة قضائيّة فإنّه يقع على عاتق القضاء عبء
تقليصها وتحديد مجالها والإستمرار في هذا السبيل تدريجياً حتى يصل إلى التخلص منها وهدم
نفوذها.

الأمل معقود على القضاء في هذه المسألة لأنّه خالق النظريّة والقابض على زمامها
والقادر على نبذها ووضع نهاية لها.

قائمة المراجع العربية:

١ - الكتب:

- الخوري يوسف سعد الله، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ١٩٩٨.
- العطار فؤاد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة (١٩٦٠-١٩٦١).
- القيسي محيي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- بارود أنطوان، القانون الإداري، قسم الدراسات العليا للعام الجامعي (١٩٧١ - ١٩٧٢)، دار النشر غير مذكور.
- باز جان، الوسيط في القانون الإداري العام، فؤاد بيبان وشركاه، بيروت، ١٩٧١.
- جمال الدين سامي، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٢.
- سعد جورج، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- شيجا إبراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦.
- عبد الباسط محمّد فؤاد، إختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدوليّة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعيّة، بيروت، ١٩٩٨.
- فرحات فوزت، القانون الإداري العام، دار النشر غير مذكور، بيروت، طبعة العام ٢٠٠٤.
- ليلة محمّد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة (١٩٦٧ - ١٩٦٨)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠.

٢- الدراسات والمقالات:

- إسماعيل عصام نعمة، "الأعمال الحكوميّة"، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخامس والستون، كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٧، ص ١٨.
- إسماعيل عصام نعمة، "ترحيل الأجانب"، دراسة تحليلية في ضوء القانون والإجتهد، سلسلة القانون العام، العدد الأوّل آذار ٢٠٠٣، ص ٢٦٩.
- الشدياق جوزف، "الأعمال الحكوميّة ماهيّتها، عدم قابلية الطّعن بها"، المجموعة الإداريّة، الجزء الأوّل، ١٩٥٧، السنة الأولى، ص ٥.
- أبو رجيلي خليل سعيد، "في إستقلال القضاء"، مجلّة القضاء الإداري، العدد الخامس عشر ٢٠٠٣، المجلد الثاني، ص ١٢٢.

٣- التعليقات:

- ١- سعد جورج، تعليق على قرار لمجلس شوري الدولة رقم ٢٢٥ تاريخ ٢٩/٢/٢٠٠٠، المركز الدولي للبحوث الزراعيّة في المناطق الجاقّة (إيكاردا)/بلديّة بيروت، منشور في مجلّة العدل، ٢٠٠٦، العدد الرابع، ص ١٤٦٣.
- ٢- فرحات، فوزت - عبد الوهاب، محمد رفعت - تعليق على قرار لمجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٣/٤٨٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧، الرابطة المارونية/الدولة، مجلة القضاء الإداري، العدد ٢ و٣، ٢٠٠٣، ص ١٩.
- ٣- فرحات، فوزت - نصر الله، عباس - تعليق على قرار قسم القضايا في مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٣/٧٧٦-٢٠٠٤، شركة تصنيع الشمندر السكري ش.م.ل./الدولة، مجلّة الحياة النيابية، المجلد الثامن والخمسون، آذار ٢٠٠٦، ص ٤٠.

٤- الدوريات:

- مجلّة القضاء الإداري في لبنان.
- المجموعة الإداريّة.
- مجلة العدل.
- مجلة قرارات المجلس الدستوري.
- الحياة النيابية.
- النشرة القضائيّة اللبنانية.

٥ - الصف:

- السفير، ١٧ نيسان، ١٩٩٧.

قائمة المراجع الفرنسية:

A- OUVRAGES:

- Auby Jean – Marie, **Droit administratif**, 3^e édition, L.G.D.J., paris, 1984.
- Baz Jean, "**La juridiction administrative au Liban**, étude doctrinale et jurisprudentielle", Beyrouth, 1962.
- Blancpain F., **La formation historique de la théorie de l'acte administratif Unilateral**, L.G.D.J., paris, 1992.
- Braibant G. – Stirn B., "**Le droit administratif français**", presses de Sciences politiques et Dalloz, 1999.
- Carré de Malberg, **Contribution à la théorie général de l'Etat**, Librairie de la société du Recueil, Sirey, Paris, 1922.
- CHAPUS RENÉ, **Droit Administratif Général**, tome 1, 9^e édition, Montchrestien, paris, 1995.
- CHAPUS RENÉ, **Droit administratif général**, tome 1, 14eme édition, Montchrestien, paris, 2000.
- CHAPUS RENÉ, **Droit administratif général**, Tome 1, 15^e édition, Montchrestien, Paris, 2001.
- Debbasch ch., **Institutions, et droit administratif**, T2, 4^e éd., PUF, paris 1998.
- De laubadère André, **Traité élémentaire de droit administratif**, 3^e édition, L.G.D.J, Paris.
- De Laubadère André, **Traité de droit administratif**, Tome 1, 9^eme édition, L.G.D.J., paris, 1984.
- De Laubadère, VÉNÉZIA J. – C., GAUDEMET Y., **Droit administratif**, 14^e édition, L.G.D.J., paris, 1992.

- DUEZ P., **Les actes de gouvernement**, Sirey, paris, 1934.
- Duverger M., **"Institutions politiques et Droit Constitutionnel"**, paris, 1973.
- FAVOREU L., **Du déni de justice en droit public**, L.G.D.J., Paris, 1964.
- Lachaume Jean – François, PAULIAT Hélène, **Droit administratif**, 14^e édition, presses universitaires de France, Paris, 1992.
- La Ferrière E., **Traité de la juridiction administrative**, 2^{ème} édition, 1896.
- Mestre A., **"Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'administration"**, L.G.D.J., paris 1974.
- Morand – Deviller Jacqueline, **Cours de droit administratif**, Montchrestien, 8^{ème} édition, paris, 2003.
- Odent Raymond, **contentieux administratif**, paris, 1957 – 1958.
- ODENT Raymond, **Contentieux administratif**, Tome 2, Fasicules 4 à 6, Dalloz, 1976 – 1981.
- RICCI Jean – claude, **Droit administratif général**, HACHETTE supérieur, paris, 2001.
- Rivero Jean, Waline Jean, **Droit administratif**, 21^e édition, Dalloz, Paris, 2006.
- STASSINOPOULOS Michel D., **Traite des actes administratifs**, Institut Français d'Athènes, paris, 1954.
- Stassinopoulos Michel D., **Responsabilité civile de l' État du fait des actes du gouvernement ayant trait aux relations internationales**, sirey, paris, 1961.
- VEDEL Georges, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, Les cours de droit, Paris, 1960-1961.
- Vedel Georges, Delvolvé pierre, **Droit administratif**, PUF-THEMIS, Paris, 1992.

B. Articles:

- Auvert – Fink Josiane, “les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin »? R.D.P. 1995, p. 136.
- CHAPUS R., « l'acte de gouvernement , monstre ou victime »?, Dalloz, 1958, 2^e cahier – chronique, p. 8.
- Dupré de Boulois Xavier, « La théorie des actes de gouvernement a l'épreuve du droit communautaire », R.D.P., No 6, 2000, p: 1812.
- Favoreu louis, « l'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable », RFDA, 3(4), juillet – août 1987, P: 547.
- Lemaire F., « Qualification du décret chargeant un parlementaire d'une mission temporaire », AJDA, 1999,P: 240.
- Salat – Baroux Frédéric, Serrand pierre, « l'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement en question », RFDA, 2000, p: 1091.

C. OBSERVATIONS – Notes

Conclusions des Commissaires du Gouvernement:

- Abraham R., Conclusion sous T.C. 2 Décembre 1991, COFACE, A.J. 1992, P: 617.
- Bacquet A., Conclusion sur C.E.: Section 13 juillet 1979, Caparex, R.P. 319; A.J. 1980, P: 371.
- Bernard M., Conclusion – sous C.E. Ass. 19 octobre 1962, Brocas, D. 1962, P: 701.
- Bertrand L., C.E. 16 Mars 1966, Cartel d'action morale et sociale, J.C.P. 1967, No. 15057.
- Blumann, note sous C.E. Section 21 Juillet 1972, Legros, A.J. 1974, P: 259.
- Bouzat, note sous C.E. Ass. 30 Mai 1952, Dame KirkWood, Sirey, 1953. 3.33.
- Braibant, Concl sur C.E. Ass., 16 Octobre 1970, époux Martin; J.C.P. 71, II, 16577.
- Céliier, Conclusions sur C.E. Fr. Ass. 28 Mars 1947, Gombert, sirey 1947-III-89.

- Devaux, note sur C.E., 5 février 1926, Dame Caraco, D. 1927. 3.1.
- Drago R., Note sous l'arrêt "Frem", Revue "Al Adl", 1995, P: 158.
- Favoreu L., note sur C.E.: 3 juin 1981, Delmas et autres, J.C.P. 1982, No. 19775, R.D.P. 1981, P: 1347.
- Frydman, Conclusion sous C.E. 20 février 1989, Allain, R.F.D.A. 1989, P: 868.
- Genevois, conclu sur C.E. 22 Décembre 1978, "Vo thanh Vghia", AJDA, 1979, No. 4, P: 36.
- Hauriou M., note sous C.E. 18 décembre 1891, Vandelet, sirey 1892, III, P: 129; note sous C.E. 30 juin 1893, Gugel, sirey 1895, II, P: 41.
- Kessler, Concl sous C.E. 23 Septembre 1992, (G.I.S.T.I.) et (M.R.A.P.), A. J. 1992, P: 752.
- Lamy, Concl sous C.E., Ass. 18 Déc. 1992, Préfet de la Gironde C/Mahmedi, R.F.D.A., 1993, P: 333.
- Laroque, Note sous C.E. Ass. 28 Mai 1937, Decref, sirey, 1937. 3. 73.
- Ordenneau, Concl sous C.E. 22 juin 1962, Rec. P. 432.
- Prétot X., observation sur C.E. 14 Janvier 1987, Soc. Delmas Vieljeux, A.J. 1987, P: 359.
- Rivéro, observation sur T.C. 2 Février 1950, Radiodiffusion Française, J.C.P., 50 II 5542.
- Toulemonde G., note sous C.E.: 16 novembre 1998, Lombo, R.F.D.A., 1999, P: 254.
- VEDEL G, note sur C.E., Ass. 2 novembre 1951, Tixier, Rec. 512, J.C.P., 1952. II. 6810.
- Vigouroux, Concl. Sous C.E., sect., 29 Avril 1987, Yener et Erez, R 152; RFDA 1987, P: 636.

D- THÈSES:

- KATTAN Dolly MATTA, la juridiction administrative au Liban, Tome I, Thèse pour le doctorat de l'Université Paris II, directeur de la thèse Roland Drago, Paris, 1992.

E- PÉRIODIQUES:

- 1- Recueil dalloz.
- 2- Recueil des décisions du conseil d'Etat (recueil Lebon).
- 3- L'actualité juridique du droit administratif.
- 4- Revue de droit public.
- 5- Revue française de droit administratif.

الفهرس

المحتوى	الصفحة
إهداء.....	٢
شكر وتقدير.....	٣
المصطلحات وإختصار التعابير.....	٤
التقسيم العام.....	٥
المقدمة.....	٦
<u>القسم الأول: أسباب خروج الأعمال الحكومية من الرقابة القضائية.....</u>	٩
<u>الفصل الأول: مفهوم الأعمال الحكومية.....</u>	٩
- المبحث الأول: نشأة نظرية الأعمال الحكومية.....	١٠
الفقرة الأولى: نشأة النظرية في فرنسا.....	١٠
الفقرة الثانية: نشأة النظرية في لبنان.....	١٣
- المبحث الثاني: أسس نظرية الأعمال الحكومية.....	١٦
الفقرة الأولى: على المستوى الفقهي (المبررات الفقهية):.....	١٦
الفقرة الثانية: النظام القانوني للأعمال الحكومية:.....	١٩
- المبحث الثالث: الإخفاق في التوصل إلى معيار للعمل الحكومي:.....	٢١
الفقرة الأولى: معيار الباعث السياسي: Le mobile politique.....	٢١
الفقرة الثانية: المعيار المستمد من طبيعة العمل بحد ذاته: nature de l'acte.....	٢٥
الفقرة الثالثة: معيار العمل المختلط:.....	٢٦
<u>الفصل الثاني: لائحة الأعمال الحكومية:.....</u>	٢٨
- المبحث الأول: التوسع في الأعمال الحكومية على المستوى الداخلي:.....	٢٨
الفقرة الأولى: الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية مع البرلمان:.....	٢٩
الفرع الأول: الأعمال المتصلة بمساهمة الحكومة في حقل التشريع:.....	٢٩
الفرع الثاني: القرارات الصادرة عن الحكومة والتي تشكّل عملاً تمهيدياً للقرار الذي سيصدر عن البرلمان:.....	٣٣

- الفرع الثالث: قرارات رئيس الجمهورية التي تخصّ العلاقات بين السلطات الدستورية وممارسة الوظيفة التشريعية: ٣٧.....
- الفقرة الثانية: الأعمال أو التدابير المتّصلة بالعلاقات ذات الطابع الدستوري
- بين رئيس الجمهورية والحكومة: ٣٨.....
- المبحث الثاني: التوسّع في الأعمال الحكومية على المستوى الدولي: ٤٢.....
- الفقرة الأولى: المعاهدات السياسيّة والمواثيق ذات الطابع الدولي: ٤٥.....
- الفقرة الثانية: الأعمال المتّصلة بنشاط الدولة الدبلوماسي: ٤٨.....
- المبحث الثالث: الأعمال والعمليات المتعلّقة بالحرب: Les faits de guerre ٥٠.....
- الفقرة الأولى: الأضرار الناجمة عن عملياتٍ عسكريّةٍ داخلية: ٥١.....
- الفقرة الثانية: الأضرار الناجمة عن عملياتٍ عسكريّةٍ في بلادٍ أجنبية: ٥٣.....
- خلاصة القسم الأول: ٥٥.....
- القسم الثاني: زوال مبررات نظرية العمل الحكومي: ٥٧.....**
- الفصل الأوّل: توجّه الاجتهاد نحو تقليص ميدان الأعمال الحكومية: ٥٨.....**
- المبحث الأوّل: التدرّج في بسط الرقابة على بعض الأعمال الحكومية: ٥٩.....
- الفقرة الأولى: المراحل التي قطعها القضاء في بسط الرقابة القضائية: ٥٩.....
- الفقرة الثانية: حذف بعض الأعمال من لائحة الأعمال الحكومية: ٦٠.....
- الفقرة الثالثة: إنزال المعاهدة منزلة القانون الداخلي: ٦٥.....
- المبحث الثاني: تبني المجلس لنظرية الأعمال المنفصلة: ٧١.....
- الفقرة الأولى: الأعمال المنفصلة في الحقل الداخلي: ٧٣.....
- الفقرة الثانية: الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدولية: ٧٤.....
- الفقرة الثالثة: الأعمال المنفصلة عن الأعمال الحربية: ٨١.....
- الفصل الثاني: الأعمال الحكومية في صلب المنازعات القضائية: ٨٣.....**
- المبحث الأوّل: تراجع الأعمال الحكومية لصالح مسؤولية الدولة العامة ٨٣.....
- الفقرة الأولى: هيمنة مبدأ المشروعية على عمل الإدارة: ٨٤.....
- الفقرة الثانية: زوال الخشية من إلغاء القضاء الإداري: ٨٥.....
- الفقرة الثالثة: المؤشّرات المستمدّة من الفقه والاجتهاد الحديث: ٩٠.....
- المبحث الثاني: تقهقر الحصانة القضائية: ٩٤.....
- الفقرة الأولى: مراقبة المشروعية الداخلية والخارجية للأعمال الحكومية: ٩٥.....

الفقرة الثانية: إستبدال نظرية الأعمال الحكوميّة بالأعمال الخاضعة لرقابة	
أخرى غير قضائيّة:	٩٨
الفقرة الثالثة: التوجّه نحو الزوال النهائي لنظرية الأعمال الحكوميّة:	١٠٠
الخاتمة.....	١٠٢
قائمة المراجع العربيّة	١٠٤
قائمة المراجع الفرنسيّة.....	١٠٦
الفهرس.....	١١١