

لمزيد من الحصريّات زورونا على مدونة الكتب
الحصرية

<http://koutoub-hasria.blogspot.com/>
<https://www.facebook.com/koutoubhasria/>

القاضي جمال صيفنا
قاضي لدى مجلس شورى الدولة

أبحاث في القانون الإداري

- تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة
- وسائل الإلزام في نظام قضاء الإبطال
- المقربة التأديبية المقننة
- الأعمال التمهيدية والتدابير الداخلية
- مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن أفعال
الحسنة والمظاهرات

مدونة الكتب الحصرية <https://www.facebook.com/koutoubhasria> <http://koutoub-hasria.blogspot.com/>

منشورات المجلبي المحققة

القاضي جهاد صفاء
قاضي لدى مجلس شورى الدولة

أبحاث في القانون الإداري

تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة
وسائل الإلزام في نظام قضاء الإبطال
العقوبة التأديبية المقننة
الأعمال التمهيدية والتدابير الداخلية
مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن أفعال
المسؤولين والظواهرات

منشورات المجلبي الحقوقية

ISBN 978-9953-524-35-1



9 789953 524351

لا يجوز نسخ أو استعمال أي جزء من هذا الكتاب في أي شكل من الأشكال أو بأية وسيلة من الوسائل - سواء التصويرية أم الإلكترونية أم الميكانيكية، بما في ذلك النسخ الفوتوغرافي والتسجيل على أشرطة أو سواها وحفظ المعلومات واسترجاعها - دون إذن خطي من الناشر.

ان جميع ما ورد في هذا الكتاب من ابحاث فقهية وآراء وتعليقات وقرارات قضائية وخلصاتها، هي من عمل المؤلف ويتحمل وحده مسؤوليتها ولا يتحمل الناشر أية مسؤولية لهذه الجهة. كما ان الناشر غير مسؤول عن الأخطاء المادية التي قد ترد في هذا المؤلف ولا عن الآراء المقدمة في هذا الإطار.

All rights reserved ©

AL - HALABI Legal Publications

No part of this publication may be translated, reproduced, distributed in any form or by any means, or stored in a data base or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

منشورات الحلبي الحقوقية

AL - HALABI

LEGAL - PUBLICATIONS

جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى

© 2009

All rights reserved

تنفيذ وإخراج

MECA

P.O. BOX 113-5096 BEIRUT - LEBANON

Tel. & Fax 961-1-362370, Cellular 961-3-918120

E - mail meca@cyberia.net.lb

منشورات الحلبي الحقوقية

فرع اول: بناية الزين - شارع القنطاري

مقابل السفارة الهندية

هاتف: 364561 (961-1)

هاتف خليوي: 640821 - 640544 (961-3)

فرع ثان: سوديكو سكوير

هاتف: 612632 (961-1)

فاكس: 612633 (961-1)

ص.ب. 11/0475 بيروت - لبنان

E - mail elhalabi@terra.net.lb

www.halabilawbooks.com

البحث الأول

تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

إن الإدارة العامة، في الدولة الحديثة التي هي دولة القانون لا دولة السلطان، ليست فوق القانون بل هي على غرار الأفراد خاضعة له في ما تقوم به من نشاط، وذلك عملاً بمبدأ الشرعية الإدارية.

ولا قيمة لمبدأ الشرعية ما لم يقترن بمبدأ آخر هو ضرورة احترام أحكام القضاء وتنفيذها. فما الفائدة من ممارسة القضاء لرقابته على أعمال الإدارة إذا كان مصير الأحكام التي يصدرها هو البقاء حرفاً ميتاً.

إن الفائدة الحقيقية من إقامة الدعوى تتوقف على ما يتبع الحكم من نتيجة عملية فالمطالبة بالحق وإن كانت لا تخلو من الأهمية، إلا أن الأهم منها هو تحويل هذا الحق إلى واقع. وقد قيل أن الحكم القضائي يُكسب مرتين، مرة أمام المحكمة وأخرى عند تنفيذه.

لقد ثبت أنه مهما كان حجم التطور الذي طرأ على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فإن فعالية هذه الرقابة تصطدم بصعوبات تنفيذ القضية المحكمة. والواقع يكشف عن حالات عدم

تنفيذ مما يسيء بشكل كبير إلى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

إن القضاء يستمد سلطته الفعلية من الجدية في تنفيذ أحكامه، وإن مهمة مجلس شورى الدولة هي الأصعب في هذا المجال لأن أحكامه تصدر خاصة في مواجهة الإدارة صاحبة الامتيازات والتي قد تستكف عن تنفيذها.

فنبحث موضوع تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، وذلك في قسمين الأول يتناول موجب تنفيذ هذه الأحكام والثاني يتناول الامتناع عن تنفيذها وجزاءه.

القسم الأول

موجب تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

نبحث في هذا القسم القوة التنفيذية العائدة للحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة كما نبحث خضوع الإدارة لموجب التنفيذ، ثم نتكلم على كيفية تنفيذ الحكم.

الفقرة الأولى

القوة التنفيذية للحكم الصادر عن

مجلس شورى الدولة

يرتبط موجب تنفيذ الحكم القضائي بالقوة التنفيذية العائدة له. وهذه القوة يتمتع بها الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة بمجرد صدوره وحتى قبل أن يصبح قطعياً أو مبرماً، ذلك أن الطعن بحكم المجلس لا يوقف حكماً تنفيذه مهما كان نوع هذا الطعن.

وبذلك يشذ الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة عن القاعدة المنصوص عليها في المادة ٥٦٤ من قانون أصول المحاكمات

المدنية، والتي مفادها أن الحكم يكتسب القوة التنفيذية من تاريخ صدوره إذا كان قطعياً أو من التاريخ الذي يصبح فيه قطعياً. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنه بحسب المادة ٥٥٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية يكون الحكم قطعياً عندما لا يكون أو لم يعد قابلاً للطعن بطرق الطعن العادية، ويكون مبرماً إذا لم يعد قابلاً للطعن بأي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية.

كما أن حكم مجلس شورى الدولة يتمتع بالقوة التنفيذية حتى ولو لم يكن حائزاً على حجية الشيء المحكوم به. فهذه هي حال القرارات المؤقتة التي يصدرها المجلس كقرار وقف التنفيذ الذي لا يتمتع بحجية الشيء المحكوم به إذ يحق للمجلس الرجوع عنه، لكن رغم ذلك يجب على الإدارة تنفيذه بتوقفها عن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

الفقرة الثانية

خضوع الإدارة لموجب تنفيذ أحكام

مجلس شورى الدولة

أولاً: مبدأ التقيد بالقضية المحكمة؛

رغم تمتع الإدارة بامتيازات تجعلها في مركز تسمو به على الأفراد، فإنها تخضع كهؤلاء لمبدأ التقيد بالقضية المحكمة.

ولا يمكن الحؤول دون ذلك بحجة الصعوبة التي تواجهها الإدارة في سبيل التقيد بهذا المبدأ، كالصعوبة في تحمل بلدية

صغيرة عبء التعويض الضخم^(١) المحكوم به عليها، ولا بحجة اعتبارات الملاءمة كالاعتبار المتعلق بالاضطراب الذي تحدثه في الخدمة الإعادة الفعلية للموظف، ولا أيضاً بسبب حجج قانونية كالحجج التي تستند إلى أن الموظف الواجب إعادته إلى الخدمة يمارس نشاطاً خاصاً لا يتوافق مع الخدمة العامة^(٢)، أو أن الموظف يرفض قبول المركز الذي سيُعين فيه^(٣)، أو أن الحكم الذي يجب تنفيذه قد صدر في ظل الجهل ببعض الوقائع^(٤).

ذلك أن للأحكام القضائية قوةً تنالها بحكم الضمانات التي يحفظها الدستور والقانون للمتقاضين. ففيها تتجلى هيبة السلطة القضائية ومنها يبرز سلطانها.

وقد أكدت هذا الأمر المادة ٩٢ من نظام مجلس شورى الدولة، حيث نصت في فقرتها الأولى على أن أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام.

ثانياً: المبادئ التي ترعى فرض موجب التنفيذ؛

(١) تبليغ الحكم وطلب تنفيذه؛

بعض الاجتهاد الفرنسي يعتبر أن تبليغ الحكم كافٍ لفرض موجب التنفيذ على الإدارة.

(C.E. 9 février 1955, Comm. De Joinville - le - pont, Rec. p. 79).

C. E. 25 septembre 1970, Comm. De Batz - sur - mer, Rec. p. 540. (١)

C. E. 20 avril 1955, Parsonneau, Rec. p. 201. (٢)

C. E. juillet 1955, Renteux, Rec. p. 466. (٢)

C. E. 16 mars 1962, Casanova, Rec. p. 181. (٤)

(C.E. 26 octobre 1966, Fournet, Rec. p. 1094).

(C.E. 16 octobre 1985, Comm. De la Garenne - Colombes, Rec. p. 679).

لكن في قضية «Fournet» قضى مجلس شوري الدولة الفرنسي بأنه إذا ارتكبت الإدارة خطأ مرتباً مسؤوليتها بعدم أخذها المبادرة في الطلب من المستدعية ما إذا كانت تريد الاستفادة الفورية من الحكم الذي أبطل قرار رفض الترخيص باستثمار صيدلية، فإن مسؤوليتها تكون مخففة بسبب تصرف المستفيدة من الحكم إذ إنها امتنعت اختياريًا عن طلب تنفيذه.

إلا أن مجلس شوري الدولة اللبناني، بتبنيه رأي الفقيه «Chapus»^(١)، اعتبر أن إبلاغ صورة صالحة للتنفيذ عن القرارات الصادرة عن مجلس شوري الدولة إلى الإدارة المختصة لا يكفي بحد ذاته أن يفرض على الإدارة التنفيذ إذ إن المستفيد من قوة القضية المحكمة له مصلحة أن يأخذ المبادرة وأن يطلب من الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ، فإن هذا العمل من شأنه أن يؤدي إلى إظهار الطابع المخطئ لامتناع الإدارة عن التنفيذ والخطأ الذي يقع على عاتقها، ففي حال وجود طلب للتنفيذ لم يعد باستطاعة الإدارة أن تدلي بأن المستفيد من القرار القضائي لم يبال بنتائج الحكم وما يترتب على ذلك من إجراءات ومن حقوق.

(١٩٩٦/٧/٤) مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص (٧٦٠).

وهذا الرأي موافق للبعض الآخر من الاجتهاد الفرنسي.

René Chapus, Droit du contentieux administratif, N° = 927.

(١)

(١٩٦٢/١/٢٤ مجموعة Lebon، ص ٥٩).

فالمقصود بحسب هذا الرأي هو أنه يُشترط لفرض موجب تنفيذ الحكم على الإدارة إضافةً إلى إبلاغها صورةً صالحةً للتنفيذ عنه أن يُقدّم صاحب العلاقة إليها طلباً صريحاً برغبته في الاستفادة من نتائج الحكم.

(٢) المهلة المعقولة للتنفيذ:

إن الإدارة تتمتع بمهلة معقولة لتنجز واجبها بالتنفيذ. فلا يكون هناك خطأ إلا إذا انقضت هذه المهلة دون أن يتم اتخاذ التدابير المفروضة.

(C.E. 21 décembre 1977, Brinon - Cherbuliez, p. 532).

وإذا كانت مدة هذه المهلة، التي كثيراً ما لا تحددها الأحكام القضائية بشكل صريح، متعلقة بظروف كل قضية، فإن البعض يرى أنه يجب ألا تتجاوز الثلاثة أو الأربعة أشهر إلا في حالة الصعوبات الاستثنائية.

وقد أشار نظام مجلس شورى الدولة في المادة ٩٣ منه إلى اشتراط هذه المهلة حيث جاء ما معناه أنه على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن المجلس

ثالثاً: الحد من الموجب:

هناك حالة يُعلق فيها موجب تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، كما أن هناك حالتين يزول فيهما هذا الموجب.

(١) وقف تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة:

نصت المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه لا

توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه، ولمجلس شورى الدولة تقرير وقف التنفيذ بناءً على طلب صريح من المستدعي إذا تبين من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وأن المراجعة تركز إلى أسباب جدية مهمة. كما نصت المادة ٩٥ من النظام على أن الاعتراض لا يوقف التنفيذ إلا إذا قرر مجلس شورى الدولة ذلك.

وقد فسّر الاجتهاد القرار القضائي الذي تناولته المادة ٧٧ المتقدم ذكرها، فاعتبر أن القرار القضائي الذي يمكن لمجلس شورى الدولة تقرير وقف تنفيذه بناءً على طلب المستدعي الذي تقدم أمام المجلس بمراجعة طعن ضد هذا القرار القضائي إنما هو القرار القضائي الذي يعرض على هذا المجلس بوصفه محكمة نقض أعلى أي القرار القضائي الصادر عن المراجع القضائية الأدنى من المجلس في التراتبية القضائية وبالتالي فإنه يقتضي رد طلب الدولة وقف تنفيذ القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة والمطلوب الإعادة بشأنه.

(١٩٩٦/٧/١٠ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٧٩٨).

إذن إن الطعن بطريق إعادة المحاكمة ليس من شأنه وقف تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة بخلاف الاعتراض الذي يمكن للمجلس أن يقرر بنتيجته وقف التنفيذ.

لكن الواقع يكشف عن تضارب الاجتهاد حول هذه المسألة. فهناك قرار صادر عن مجلس شورى الدولة يشير إلى إمكانية قيام المجلس بتقرير وقف التنفيذ عند الطعن بطريق إعادة المحاكمة، فقد جاء فيه أن الطعن عن طريق إعادة المحاكمة لا يوقف التنفيذ

ما لم يصدر عن المجلس قرار يقضي بوقفه.

(٢١/١٠/١٩٨٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٦، ص ٢٢٠).

وجاء في قرار آخر أنه يترتب على مستدعي طلب إعادة المحاكمة أن يطلب وقف تنفيذ القرار القضائي الذي يطعن فيه حتى إذا بدا لمجلس شورى الدولة أن هناك نزاعاً جدياً يتصل بكيان القرار المطعون فيه لديه عن طريق إعادة المحاكمة قرر وقف تنفيذه.

(١٨/٢/١٩٦٦ المجموعة الإدارية ١٩٦٦، ص ٦٢).

وبالمقابل، صدر قرار حديث عن المجلس اعتبر فيه أن وقف التنفيذ بحاجة إلى نص خاص، الأمر غير المتوفر بالنسبة إلى إعادة المحاكمة وذلك بخلاف الاعتراض. وقد جاء في حيثياته ما يلي:

«بما أن المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على أن المراجعة لا توقف تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه وللمجلس شورى الدولة تقرير وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وأن المراجعة تركز إلى أسباب جدية مهمة...».

«وبما أنه ولئن كان طلب وقف التنفيذ يتفرع في الأصل من الطعن المقدم ضد قرار إداري له مقومات القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة إلا أنه يستفاد من أحكام المادة ٧٧ المذكورة أعلاه أن المشتري لحظ أيضاً إمكانية توجيه طلب وقف التنفيذ ضد الأحكام القضائية النهائية في سياق الطعن بها».

«وبما أن الأحكام القضائية النهائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحوز دون سواها من الأحكام لحظة صدورها الحجية وقوة الشيء المقضي به معاً وهي واجبة التنفيذ فور استكمال مقدمات التنفيذ لأنه ليس للطعن بأحكام مجلس شورى الدولة بأي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية التي يندرج في إطار هذه الأخيرة طلب إعادة المحاكمة أي أثر موقف على حجيتها إلا إذا طلب إيقاف التنفيذ من المجلس واستجاب له فعلاً في إطار محدد حصراً في نظامه يقتضي له النص الصريح عليه بخلاف سواها من الأحكام القضائية التي لا يكون إلا لطرق الطعن العادية دون طرق الطعن غير العادية الأثر الواقف على نفاذها».

«وبما أن المشترع لم يلحظ إمكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة إلا التي لحظتها المادة ٩٥ من نظامه بصدد الاعتراض على القرارات التي تصدر بالصورة الغيابية».

«وبما أنه يتحصل مما تقدم أن طلب وقف تنفيذ القرار القضائي المطلوب الإعادة بشأنه يخالف الأصول القضائية المتعلقة بالانتظام العام لانتفاء النص الصريح عليه في أحكام المادة ٩٨ من نظام المجلس التي ترعى طلب إعادة المحاكمة ويقتضي رده».

(قرار إعدادي رقم ٢٩١، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٣، الدولة/نزیه شمعون، غير منشور).

وعلى أي حال، إذا استجاب مجلس شورى الدولة لطلب وقف تنفيذ القرار الصادر عنه، فإن موجب تنفيذ الحكم يُعلق ريثما يفصل المجلس بالطعن المقدم أو يرجع عن قرار وقف التنفيذ.

٢ - زوال موجب التنفيذ؛

رغم قيام موجب تنفيذ الأحكام القضائية على عاتق الإدارة،

فقد تطرأ أسباب تزيل هذا الموجب، وهي إما أسباب واقعية أو أسباب قانونية.

أ - زوال الموجب لأسباب واقعية؛

يتحقق زوال الموجب واقعياً في الحالة التي يصبح فيها تنفيذه مستحيلًا، كما في حالة بلوغ موظف سن التقاعد عند تنفيذ حكم قضائي بإبطال قرار صرفه من الخدمة، فإن تغير الظروف الواقعية بمضي الوقت ما بين صدور الحكم وتنفيذه جعل هذا التنفيذ مستحيلًا إذ لا يمكن إعادة الموظف المصروف إلى الخدمة في هذه الحالة.

ب - زوال الموجب لأسباب قانونية - المصادقة التشريعية

؛La validation législative

وحده المشرع يمكنه تحرير الإدارة من موجب تنفيذ القضية المحكمة. ويتم ذلك عملياً بتحرير الإدارة من موجب تنفيذ أحكام الإبطال لتجاوز حد السلطة عن طريق المصادقة التشريعية ذات المفعول الرجعي، والتي من شأنها إزالة هذا الموجب.

(C.E. 28 avril 1989, Chbre. synd. des industries métallurgiques de la Charente - maritime, Rec. p. 858).

قد تتناول المصادقة نفس القرار الذي أبطله القضاء، كما حصل في قضية القاضي الشيخ حسن عبد الساطر حيث أبطل مجلس شورى الدولة قرار وضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء، فما كان من المشرع إلا أن أصدر قانوناً عطل بموجبه مفعول الحكم القضائي.

(قرار رقم ٩٩/٢٦٧ - ٢٠٠٠ تاريخ ٢٠٠٠/٤/٤، غير منشور).

كما قد تتناول هذه المصادقة فقط التدابير التي اتخذت
بنتيجة القرار الذي تم إبطاله فيما بعد، مثلاً بعد أن تمّ إبطال قرار
اللجنة الفاحصة في إحدى المباريات جرى المصادقة على التعيينات
المستندة إلى ذلك القرار.

إن القضاء الإداري يعتبر أن المشتري عندما يلغي جميع
المفاعيل القانونية الناتجة عن ابطال مرسوم تنظيمي معين وعن
إبطال القرارات المتخذة تنفيذاً لأحكام هذا المرسوم يكون قد ثبت
وصدق صراحة دون أي تحفظ جميع الأعمال الإدارية المتخذة
تنفيذاً لأحكام المرسوم التنظيمي المذكور وأعاد مجدداً في التنظيم
القانوني (dans l'ordonnancement juridique) هذه الأعمال التي سبق
وأبطلها من قبل مجلس شوري الدولة، وإن ذلك يشكل بذاته سبباً
جدياً من شأنه أن يحمل الإدارة على التريث أو على عدم تنفيذ
القرار الصادر عن مجلس شوري الدولة والقاضي بإبطال القرار
الذي أعيد اعتباره نافذاً بموجب القانون.

(١٧/٣/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص
٣٤٧).

وتجدر الإشارة إلى أن تنفيذ بعض قرارات الإبطال من شأنه
أن يلحق الضرر البالغ بالأفراد المعنيين بهذه القرارات، والذين لا
علاقة لهم بالأسباب التي جعلتها غير شرعية وأدت بالتالي إلى
إجراء الرقابة عليها.

لذا تكون المصادقة عليها مانعاً يحول دون إلحاق هذا الضرر
البالغ بهم. وعلى سبيل المثال، على أثر الإبطال الذي سبّبه غلطة
ارتكبتها اللجنة الفاحصة، والذي تعلق بمباراة الدخول سنة ١٩٤٧
إلى المدرسة المركزية للفنون في فرنسا، كان سيتوجب على ٢٢٥

تلميذاً تقديم فحص الدخول من جديد لولا المصادقة على قبولهم التي أقرت بالقانون الصادر في ٢ آب ١٩٤٩^(١).

الفقرة الثالثة

كيفية تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

أولاً: أصول التنفيذ:

تؤمن دائرة التنفيذ المختصة، وفق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة بحق الأفراد التي لا تجيز القوانين تنفيذها بالصورة الإدارية (المادة ١٢٣ من نظام مجلس شورى الدولة).

تتبع في المعاملة التنفيذية المذكورة في المادة السابقة الأصول المرعية في قانون أصول المحاكمات المدنية (المادة ١٢٤ من النظام).

يبت رئيس دائرة التنفيذ في أساس مشاكل التنفيذ المتعلقة بالإجراءات ويفصل في أساس سائر المشاكل مجلس شورى الدولة (المادة ١٢٥ من النظام).

تقدم طلبات تنفيذ القرارات الصادرة بحق السلطة الإدارية إلى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يحيلها بلا إبطاء مع النسخة الصالحة للتنفيذ إلى المراجع المختصة لإجراء المقتضى (المادة ١٢٦ من النظام).

René Chapus, Droit du contentieux administratif, N° - 932.

(١)

ويتضح لنا بصورة ضمنية من مراجعة أحكام مجلس شورى الدولة أن طلبات تنفيذ الأحكام التي تقدم إلى رئيس المجلس تختلف عن الطلب الواجب تقديمه إلى الإدارة المعنية بالتنفيذ لكي تقوم بما يقتضيه هذا التنفيذ، وأن الإحالة المذكورة في المادة ١٢٦ من نظام المجلس تتم بواسطة المستدعي نفسه.

(١٩٩٦/٧/٤ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٧٦٠).

فالطلب المقدم إلى رئيس المجلس يفيد رغبة المحكوم له بالحصول على الصيغة التنفيذية للحكم، وهو لا يربط النزاع مع الإدارة بشأن مطالبتها بالتنفيذ.

يقرر مجلس شورى الدولة إعطاء صورة صالحة للتنفيذ ثانية عن القرار الصادر عنه إذا ثبت له فقدان الصورة الصالحة للتنفيذ التي سلمت للجهة المستدعية.

(١٩٨٥/١٠/٢١ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٦، ص ٢٣٠).

فالمادة ٥٦٥ من قانون أصول المحاكمات المدنية تنص في فقرتها الثانية على أنه لا يجوز تسليم صورة تنفيذية ثانية للخصم ذاته إلا في حال ضياع الصورة الأولى وتبت المحكمة التي أصدرت الحكم وبوجه السرعة في الطلب وفي المنازعات المتعلقة به بعد دعوة الخصوم.

(١٩٩٢/١/١٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ٢٢٩ و ١٩٩٦/٧/٢ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٧٤٦).

ويقضي المجلس بتسليم المستدعي صورة تنفيذية ثانية عن الحكم إذا اعترفت الدولة بأن الصورة الصالحة للتنفيذ الأولى التي استلمتها المستدعية وأودعتها الإدارة قد فقدت أثناء الأحداث.

(١٩٩٢/١١/٢٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٤، ص ٥٨).

وتتمتع قرارات إعطاء الصيغة التنفيذية بالصفة القضائية وهي بالتالي تقبل جميع طرق المراجعة العادية بما في ذلك الاعتراض أمام القاضي الذي أصدر القرار المطعون فيه.

(شورى لبنان ٢ حزيران ١٩٦٩، المجموعة الإدارية ١٩٦٩، ص ١٨٤).

ثانياً: موجبات الإدارة حول كيفية تنفيذ الحكم الصادر ضدها؛

جاء في الفقرة الأولى من المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة ما معناه أنه على السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها الأحكام الصادرة عن المجلس.

على هذا الأساس، يتمثل تنفيذ الأحكام التي تقضي بمبالغ مالية بدفع هذه المبالغ بكل بساطة. وبالنسبة إلى الأحكام التي تكتفي بإعلان الحقوق المتنازع عليها دون أن تشتمل على الإبطال، فإنه يكون على الإدارة أن تكيّف عملها بما يتوافق مع تلك الحقوق.

أما بالنسبة إلى تنفيذ الأحكام القضائية بالإبطال، فإنه يقع على عاتق الإدارة موجب إيجابي بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل اتخاذ القرار المُبطل. كما يقع على عاتقها موجب سلبي

بالإمتناع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذاً للقرار الإداري المحكوم بإبطاله، وذلك بالإمتناع عن تنفيذ القرار المُبطل أو إعادة إصداره.

وبسبب دقة تحقيق هذين الموجبين، نتناولهما بالتفصيل في ما يلي.

(١) الموجب الايجابي بإعادة الحال إلى ما كانت عليه؛

يعتبر الاجتهاد الفرنسي أنه إذا صدر الحكم بإبطال قرار إداري، فإن الإدارة تقوم بترتيب جميع النتائج التي يحتملها زوال القرار الذي أبطل بأثر رجعي، بمعنى أنه يتعين عليها درس الأوضاع المعنية مباشرة بهذا القرار وتصحيحها بمفعول رجعي وبطريقة تمكن من تحديدها بالشكل الذي كان يجب أن تكون عليه فيما لو لم يصدر قط القرار المقضي بإبطاله.

(شورى فرنسا ٤/٣/١٩٧٠ مجموعة Lebon، ص ١٥١).

كذلك يعتبر الاجتهاد اللبناني أنه إذا قضى الحكم بإبطال قرار إداري اعتبر هذا القرار كأنه لم يكن وتعين الرجوع إلى ما كانت عليه الحال قبل صدوره. ولأجل تنفيذ هذا الحكم ينبغي على الإدارة العودة إلى تاريخ صدور القرار المقضي بإبطاله وتقدير كيفية تطور الحالة فيما لو لم يكن هذا القرار قد اتخذ، والعمل على تصحيح جميع الأوضاع التي مسها وإزالة آثاره.

(شورى لبنان ١٦/٨/١٩٦٢، مجموعة شدياق ١٩٦٢، ص ١٩١).

فإذا أُبطل على سبيل المثال جدول ترقية بعض الموظفين، يكون من شأن هذا الإبطال إلزام الإدارة بسحب الترقيات الحاصلة على

أساسه عن طريق وضع جدول جديد يعتد فيه بقرار الإبطال.

(شورى فرنسا ١٤/٦/١٩٦٧، مجموعة Lebon، ص ٢٥٢).

فإذا كان يجب على الإدارة سحب القرار الفردي غير الشرعي والمكسب للحقوق خلال مهلة الطعن القضائي، إلا أنه استثناءً يتم السحب خارج المهلة إذا كان القرار المُستردّ نتيجةً لقرار فردي آخر أُبطل فيما بعد من قبل القضاء الإداري.

وهكذا يتوجب على الإدارة في حال إبطال قرار الصرف من الخدمة، إعادة الموظف إلى وظيفته وتكوين وضعه الوظيفي وبالتالي إعادة المستدعي إلى الرتبة والفئة التي كان فيها قبل صرفه من الخدمة ومنحه التدرج بالاستناد إلى الأقدمية سيما وان فترة الصرف غير القانوني تعتبر خدمة فعلية من أجل تحديد حقوقه.

(١٧/١٠/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص

٥٨).

ويتوجب أيضاً على الإدارة تقدير ما إذا كان الموظف المصروف قد تقدم قبل صرفه من الخدمة إلى مباراة امتحان داخلي وما إذا كان قد نجح فيها. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة في قرار له، أنه حيث ثبت أن المستدعي قد تقدم إلى مباراة لوظيفة مراقب في إدارة الجمارك وحل في الرتبة ١٠٣ ثم صرف من الخدمة وعمدت الإدارة إلى التعيين في مراكز مراقب من لائحة الناجحين في المباراة حتى الرتبة ١٠٥ وُثم أُبطل قرار صرفه من الخدمة، وحيث أنه تبعاً لذلك يتحتم على الإدارة إعطاء قرار إبطال صرفه جميع مفاعيله القانونية بما فيها تعيينه في وظيفة مراقب نتيجةً لحلوله في الرتبة ١٠٣ وذلك أسوة بزملائه واحتراماً لمبدأ تسلسل الناجحين في المباراة.

(١٧/١٠/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٥٨).

غير أن الموظف الذي أُبطل قرار صرفه من الخدمة لا يتمتع بحق إعادته إلى ذات المركز الذي كان فيه قبل الصرف وإنما يجب على الأقل إعادته إلى مركز مماثل.

(١٧/١٠/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٥٨).

(وبذات المعنى: = N° 11 janvier 1985, Lebras, DA. 1985, N° 93).

إلا أن موجب إعادة الموظف إلى نفس الوظيفة التي كان يشغلها يُفرض على الإدارة في الحالات التالية:

- عندما لا توجد وظائف مشابهة أو مساوية شاغرة. (C.E. 10 novembre 1967, Rabdeau, Rec. p. 424).

- عندما يكون الموظف المصروف تابعاً لفئة الموظفين غير القابلين للعزل (fonctionnaires inamovibles).

(C.E. 26 octobre 1960, Corvisy, Rec. p. 1044).

- عندما يتعلق الأمر بوظيفة وحيدة (Emploi unique).

(C.E. 1er décembre 1961, Bréart de Boisanger, p. 676).

إن الوضع الوظيفي الذي يترتب على الإدارة إعادة تكوينه إنفاذاً لقرار مجلس شورى الدولة هو ذلك الوضع القائم لغاية تقديم المراجعة والذي يشكل وحده موضوع القرار الذي قضى المجلس بإبطاله، كما أن إعادة تكوين الوضع الوظيفي تحصل بمفعول رجعي فتطال جميع الأوضاع التي ألحق الإبطال مساساً بها شرط أن تقوم

بين قرار الإبطال وتلك الأوضاع رابطة تلازم تجعل هذه الأوضاع مرتبطة فيما بينها بشكل لا يتجزأ.

هذا ما جاء في قرار لمجلس شورى الدولة وقد تضمن أيضاً الحثيات التالية:

«بما أن وضع المستدعي القائم بتاريخ تقديم المراجعة هو ذلك الوضع القائم على أساس حقه بالترقية إلى رتبة مقدم، هذا الحق الذي كانت تنكره عليه الإدارة حتى تاريخ تقديم المراجعة، في حين أن حقه بالترقية من رتبة مقدم إلى رتبة عقيد لم يكن قائماً بتاريخ تقديم المراجعة فضلاً عن أنه لا تتوافر رابطة تلازم بين إقرار حق المستدعي بالترقية إلى رتبة مقدم اعتباراً من ١٩٨٩/١/١ وإقرار حقه بالترقية إلى الرتبة الأعلى (عقيد) والتي تبقى خاضعة لشروط مستقلة لم تكن موضع بحث في المراجعة المذكورة، وإن كان قرار هذا المجلس بإقراره حق المستدعي بالترقية إلى رتبة مقدم اعتباراً من ١٩٨٩/١/١ قد جعله مؤهلاً للترقية إلى رتبة عقيد اعتباراً من ١٩٩٣/١/١».

«وبما أن إعادة تكوين وضع المستدعي من جانب الإدارة إنفاذاً لقرار هذا المجلس كانت تقتصر والحالة ما تقدم على إقرار حقه بالترقية إلى رتبة مقدم اعتباراً من ١٩٨٩/١/١ وتسوية وضعه الوظيفي والمالي بمفعول رجعي على هذا الأساس وبالتالي إن موضوع ترقية المستدعي من رتبة مقدم إلى رتبة عقيد يخرج عن إطار تكوين الوضع الوظيفي المحدد في قرار هذا المجلس».

(١٩٩٧/٦/١٠ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٥٧٨).

ويجب على الإدارة أن تنفذ الحكم في حدوده على ضوء ما

تحدد به النزاع بالنسبة إلى موضوعه وسببه والمطالب الواردة في استدعاء المراجعة الأساسية فلا تتجاوز هذه الحدود ولا تتعرض لأمر لم يتناولها الحكم.

هذا ما جاء في قرار لمجلس شوري الدولة وقد تضمن أيضاً الحثيات التالية:

«بما أن التنفيذ يطابق المطالب التي وردت في استدعاء المراجعة الأساسية ولا يتعدها».

«وبما أن الطلب الثاني المتعلق بالهدم الوارد في استدعاء المراجعة الحاضرة لم يكن مطلباً من المطالب التي وردت في استدعاء المراجعة الأساسية ولم يتناوله الحكم الذي بت هذه المراجعة».

«وبالتالي فإنه لا مجال للبحث بالطلب المتعلق بالفراصة الإكراهية عن كل شهر تأخير في تنفيذ القرار الصادر عن مجلس شوري الدولة لجهة هدم البناء المخالف طالما لم يطالب بالهدم في استدعاء المراجعة الأساسية التي صدر بشأنها القرار وإنما كان الطلب فقط بإبطال الترخيص المخالف للقانون».

(١٧/٦/١٩٩٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٦٢٢).

إن الرواتب لا تستحق إلا لقاء قيام الموظف بمهام وظيفته فعلاً، إلا أنه على الإدارة وتبعاً لإبطال القرار المطعون فيه أن تسوي الوضع الوظيفي والمالي للمستدعي بإعادة تكوين وضعه الوظيفي وإعطائه التعويض المناسب الناتج عن قرار صرفه من الخدمة.

(٨/١٢/١٩٨٨ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٠ - ١٩٩١، ص ٣٤٧).

فيما يتعلق بالمفعول الرجعي، إن الأحكام القانونية النافذة بتاريخ الإبطال هي التي تطبق وليس تلك النافذة بالتاريخ الذي تقوم فيه الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه.

(C.E. 23 février 1973, Planchat, Rec. p. 167).

لكن عند تنظيم مباراة جديدة للدخول إلى الوظيفة العامة نتيجة إبطال قرار اللجنة الخاصة بالمباراة من قبل القاضي الإداري فإن الإدارة هي ملزمة بتطبيق النظام النافذ بتاريخ المباراة الجديدة.

(C.E. 8 juin 1990, université de Clermont - Ferrand, Rec. p. 147).

إن السلطة الإدارية التي أُبطل قرارها الصريح أو الضمني الصادر بناءً على مذكرة ربط النزاع، تعتبر وكأنها لم تجب على هذه المذكرة ويكون عليها أن تجيب على الطلب الوارد فيها بعد أن تدرسه من جديد، ولا يكون هناك حاجة لتجديد مذكرة ربط النزاع، وذلك بسبب المفعول الرجعي للإبطال.

(C.E. 7 décembre 1973, SCA des Nigritelles et entreprise Fayolle, Rec. p. 699 et 703).

لكن الدراسة الجديدة للمذكرة لا تُفرض إلا في حال تبدل الظروف الواقعية أو القانونية.

(C.E. 26 juin 1990, Mme André, Rec. p. 550).

وقد يكون من الصعب أحياناً تطبيق المفعول الرجعي للإبطال بشكل مطلق. وهكذا إن المفعول الرجعي لا يلزم الإدارة بإزالة

التدابير المتخذة من قبل موظفٍ تمّ إبطال قرار تعيينه، وذلك وفقاً لنظرية الموظف الفعلي.

(٢) الموجب السلبي بالامتناع عن تنفيذ القرار المُبطل أو إعادة إصداره؛

يتعيّن من جهة على الإدارة أن تتوقف عن تنفيذ القرار الإداري المحكوم بإبطاله بمجرد صدور الحكم إذا كانت قد بدأت بتنفيذه، كما يجب عليها ألا تبدأ في التنفيذ إذا لم تكن قد بدأت به قبل صدور الحكم.

ومن جهة أخرى، إن العمل الإداري المقضي بإبطاله يعتبر كأنه لم يكن ولا يعود يحق للإدارة معاودة إصداره من جديد.

(١٤/١١/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٨٥).

فإن قوة القضية المحكمة الناشئة عن الأحكام القاضية بالإبطال تمنع على الإدارة معاودة إصدار ذات القرار الإداري بذات الأسباب التي استتدت إليها في قرارها السابق.

(شورى لبنان ١٤/١٢/١٩٥٧، مجموعة شدياق ١٩٥٨، ص ٢٢).

فالسلطة الإدارية يمكنها اتخاذ قرار جديد بذات المنطوق، على أن تسنده إلى أساس مختلف عن أساس القرار السابق الذي أبطل.

(شورى فرنسا ٢٩/١/١٩٧١، مجموعة Lebon، ص ٨٧).

كما أنه إذا كانت السلطة الإدارية ملزمة باتخاذ قرار إداري

معين وقد أبطله مجلس شورى الدولة، فإن تنفيذ حكم الإبطال لا يحول دون أن تعتمد الإدارة إلى إصدار القرار مجدداً إنما خالياً من العيوب التي كانت تشوبه في السابق والتي أدت إلى إبطاله.

فمتى أجرت الإدارة مثلاً تصحيح وضع الموظف بصورة رجعية ومع التقيد بمضمون قرار الإبطال، فإنها تستعيد بالنسبة إلى المستقبل حريتها في التقدير فيمكنها مثلاً أن تصدر قراراً جديداً بإقصاء الموظف عن مركزه وفقاً لإجراءات صحيحة بعد أن أبطل قرارها السابق المتخذ في هذا المعنى بسبب اتباع إجراءات غير قانونية.

(شورى فرنسا ١٣/٢/١٩٥٩، مجموعة Lebon، ص ١٧٩).

لكن وهنا حالة أخرى تختلف قليلاً عن الحالة التي تقوم فيها الإدارة بإبدال الأساس الذي استند إليه القرار الإداري الذي تم إبطاله.

فقد يعفي مجلس الوزراء أحد موظفي الفئة الأولى من مهام وظيفته بموجب القانون. وهذه السلطة الممنوحة للحكومة هي استثنائية، كما أن الحكومة غير ملزمة بتعليل الإعفاء. والأصل أنه يتم لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة دون أن يكون الموظف المعفى من وظيفته قد أتى عملاً ما، أدى إلى هذا التدبير من جانب الحكومة.

إلا أنه قد تلجأ الحكومة إلى هذا الإعفاء معللة إياه بأنه نتيجة لسوء السيرة الوظيفية العائدة للموظف مما يجعل هذا التدبير عقوبة مقننة.

فإذا طعن هذا الموظف بمرسوم إعفائه أمام مجلس شورى

الدولة، وقام هذا المجلس بإبطال المرسوم بسبب عدم صحة ما نُسب إلى الموظف إذ إن ملفه الإداري خالٍ مما يثبت ذلك، فإن المسألة التي تُثار هنا هي أنه بعد أن ترضخ الإدارة لقرار مجلس شورى الدولة القاضي بإبطال مرسوم الإعفاء، فتقوم بتنفيذه وذلك بإعادة تصحيح وضعية الموظف وإعادته إلى ممارسة وظيفته، فبعد ذلك هل يجوز للإدارة أن تقوم بإصدار مرسوم جديد يقضي بإعفاء نفس الموظف من مهامه؟

فالإدارة إذا كانت قد أعفت الموظف سابقاً لأسباب تأديبية فهي الآن تعفيه دون أن تقوم بالتعليل وذلك بموجب سلطتها الاستثنائية خاصة أنها لم تكن يوماً ملزمة بتعليل مرسوم الإعفاء. فهل تعتبر هذه الحالة مماثلة في حكمها للحالة التي تقوم فيها الإدارة باستبدال الأسباب التي استند عليها القرار المُبطل؟

أم أن هذا الأمر يعتبر خرقاً للقضية المحكمة وامتناعاً عن تنفيذ حكم مجلس شورى الدولة، إذ إن واجب تنفيذ حكم المجلس يفرض على الإدارة موجباً سلبياً بالامتناع عن إعادة إصدار القرار الذي تم إبطاله؟

الواقع أن هذه المسألة لم تُطرح بعد أمام مجلس شورى الدولة، لكن يمكن القول أن الإعفاء الأول كان سببه ما عللت به الإدارة قرارها من أسباب تأديبية أما الإعفاء الثاني فإنه يختلف إذ إن الإدارة لم تعلل قرارها وبالتالي يكون سببه المصلحة العامة حسبما هو المفترض، مما يمكن معه اعتبار الإدارة غير ممتنعة عن تنفيذ حكم مجلس شورى الدولة خاصة وأنه إذا قلنا بعكس ذلك فإن النص القانوني الذي يمنح الإدارة الحق بإعفاء موظفي الفئة الأولى من مهام وظيفتهم يكون قد تعطل مفعوله من الآن فصاعداً بالنسبة إلى الموظف المعني بالإعفاء، الأمر الذي لا يمكن قبوله.

وتجدر الإشارة إلى ملاحظة مهمة وهي أن شرط طلب تنفيذ حكم مجلس شورى الدولة وشرط المهلة المعقولة هما مطلوبان لفرض الموجب الإيجابي في تنفيذ الحكم دون الموجب السلبي حيث يكون على الإدارة الامتناع عن مخالفة القضية المحكمة بعدم إصدار القرار المٌبطل من جديد حتى دون طلب تنفيذ الحكم وحتى دون مرور المهلة المعقولة، إذ يكفي في هذه الحالة ما يقوم به المجلس من تبليغ الحكم عفواً إلى الخصوم.

ثالثاً: دور مجلس شورى الدولة في كيفية تنفيذ الإدارة للحكم،

يعمد مجلس شورى الدولة أحياناً إلى توجيه الإدارة حول الطريق الذي عليها اتباعه بالنسبة إلى آثار أحكام الإبطال، فيضمن قراره تذكير الإدارة بالتدابير الواجب اتخاذها للتنفيذ.

(C.E. 26 décembre 1925, Rodière, Rec. p. 1065).

(C.E. 27 mai 1949, Véron - Réville, p. 246).

كما أن المرسوم الصادر في فرنسا بتاريخ ٣٠ تموز ١٩٦٣ في المادة ٥٨ منه نص على أنه في حالة إبطال قرار إداري من قبل القضاء الإداري يمكن للوزراء المعنيين الطلب من مجلس شورى الدولة تنوير الإدارة حول كيفية تنفيذ الحكم الصادر عنه.

وفي سنة ١٩٩٨ قُدم ١٣ طلباً في هذا الصدد (EDCE 1999, p. 159).

وقد يأتي الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة غامضاً مما يؤدي إلى صعوبة في عملية التنفيذ. لذا يمكن لأي من الخصوم في الدعوى الطلب من المجلس تفسير هذا الحكم، خاصةً عندما ينشأ نزاع حول كيفية التنفيذ بين المحكوم له والإدارة المعنية.

(مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٤ ص ٣٥٣، و١٩٩٨ ص ٣٨٩).

فقد جاء في المادة ٥٦٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية ما معناه أنه يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع فيه من غموض أو إبهام، ويقدم الطلب وفق الأصول المقررة لإقامة الدعوى، ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير متتماً من كل الوجوه للحكم الذي يفسره.

ويمكن لمجلس شورى الدولة الفرنسي بموجب قانون ٨ شباط ١٩٩٥ أن يوجه أمراً للإدارة بشأن تنفيذ حكمه، فعلى سبيل المثال عندما تصرف الإدارة موظفاً ويبطل المجلس قرار صرفه فإنه يوجه لها أمراً بإعادة الموظف إلى الخدمة.

إن هذا التطور في التشريع الفرنسي يشكل استثناءً على المبدأ الذي يحظر توجيه الأوامر إلى الإدارة والذي كرّسه القانون في لبنان في المادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة وأكدّه الاجتهاد. (مثلاً: ١٩٩٨/٧/٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٦١٧).

لكنّ اللافت في هذا المجال أن هناك قراراً صادراً عن المجلس في لبنان خالف الحظر المذكور حيث قضى في فقرته الحكمية بإلزام المستدعى ضدها بإعادة تكوين وضع المستدعي الوظيفي على ضوء ما جاء في متنته مع جميع المفاعيل المترتبة على ذلك.

(١٩٩٦/١٠/١٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٥٨).

القسم الثاني

الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة

نتناول في هذا القسم مظاهر الامتناع عن تنفيذ حكم مجلس شورى الدولة وجزاء هذا الامتناع.

الفقرة الأولى

مظاهر الامتناع

أولاً: عدم اتخاذ التدابير اللازمة:

من الأمثلة على ذلك، عدم إعادة الموظف إلى الخدمة بعد إبطال قرار صرفه أو عدم دفع التعويض المحكوم به.

إلا أن قرار المجلس بإبطال رخصة بناء لا يعني أنه قضى بهدم البناء وبالتالي فإن عدم قيام الإدارة بهدم البناء لا يعتبر امتناعاً عن تنفيذ قرار المجلس بإبطال الرخصة.

(١٧/٦/١٩٩٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٦٢٢).

وفيما يخص البلديات، اعتبر الاجتهاد أن رفض البلدية تنفيذ الحكم القضائي لا يشكل «رفض القيام بما أملاه عليها القانون» بالمعنى الذي جاء في قانون البلديات، وبالتالي لا يمكن لسلطة الوصاية الحلول محلها في هذا الشأن.

(C.E. 16 novembre 1960, Ducouso, Rec. p. 623).

فقد جاء في المادة ١٢٥ من قانون البلديات في لبنان أنه إذا تمنع المجلس البلدي أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، للقائم مقام أن يوجه إلى المجلس البلدي أو إلى رئيسه أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تُعَيَّن في هذا الأمر الخطي فإذا انقضت المهلة دون التنفيذ حق للقائم مقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل.

وقد يتجلى رفض اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذاً لحكم مجلس شورى الدولة بشكل صريح، فعلى سبيل المثال اتخذ مجلس قيادة قوى الأمن الداخلي قراراً صريحاً برفض ترقية بعض الضباط وذلك رغم صدور قرار عن مجلس شورى الدولة قضى بحقهم بهذه الترقية.

(٤/٧/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٧٦٠).

إن اعتبار الإدارة أن تنفيذ مضمون قرار مجلس شورى الدولة متعذر هو بمثابة رفض التنفيذ.

(٢١/٢/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٣٢٦).

وأنّ شروع الإدارة بالإجراءات الإدارية الممهّدة لاتخاذ التدابير اللازمة لا يعتبره مجلس شورى الدولة تنفيذاً للقرار الصادر عنه. فقد جاء في قرار للمجلس ما يلي:

«بما أنه أرسلت نسخة صالحة للتنفيذ إلى وزارة الدفاع الوطني عن القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة لمصلحة المستدعي، وأن مشروع مرسوم بتسوية وضع المستدعي قد وقع من قبل كل من وزير الدفاع ووزير المالية ورئيس مجلس الوزراء وأحيل إلى دوائر رئاسة الجمهورية لإصداره وهو لم يصدر حتى الآن».

«وبما أن مبادرة قيادة الجيش إلى إعداد مشروع مرسوم بتسوية وضع المستدعي وتوقيعه من قبل كل من وزيري الدفاع الوطني والمالية ومن رئيس مجلس الوزراء لا يمكن اعتباره تنفيذاً لقرار مجلس شورى الدولة طالما أنه بقي مشروع مرسوم ولم يصبح مرسوماً نافذاً بإصداره من قبل رئيس الجمهورية خاصة وأن الدولة تعتبر شخصاً معنوياً واحداً وتلزم أجهزتها الإدارية بتنفيذ الأحكام القضائية كل بحسب صلاحياته واختصاصاته».

(١٩٩٥/٩/٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٦٩٠).

(١٩٩٨/٦/١ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٥٤٨).

ثانياً: معاودة إصدار القرار المَبطل:

في هذه الحالة تتخذ الإدارة تدابير مخالفة تماماً للقضية المحكمة، مثلاً إصرار رئيس البلدية على اتخاذ قرار معين في بداية كل شهر رغم الإبطال الصادر عن مجلس شورى الدولة الذي أظهر

(C.E 23 juillet 1909, Fabrègues).

ثالثاً: إحباط أثر الحكم بصورة غير مباشرة؛

إذا أقدمت الإدارة بعد صدور الحكم القضائي الذي كانت طرفاً فيه على اتخاذ إجراء مستقل يخولها إياه القانون ويكون من شأنه إحباط أثر الحكم بطريقة غير مباشرة، فإن ذلك يعتبر إجراءً غير مشروع.

وعلى هذا الأساس إذا صدر حكم بإبطال قرار المحافظ المتضمن منح استثمار زراعي لتجاوزه حد السلطة ثم بادر المحافظ إلى إصدار قرار بمصادرة الاستثمار لصالح صاحب الامتياز القديم لأجل إبقائه في حوزته فيعتبر مثل هذا القرار متجاوزاً حد السلطة لمخالفة قوة القضية المحكمة.

(شورى فرنسا ١٩٤٤/١٢/٢٩، مجموعة Lebon، ص ٢٢٢).

رابعاً: التنفيذ الجزئي؛

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ مضمون حكم الإبطال بحسن نية. فإذا جاء التنفيذ ناقصاً أو لا يتفق مع مضمون الحكم فإن ذلك لا يعتبر تنفيذاً للحكم.

إن قرار مجلس شورى الدولة يشكل بذاته وحدة قانونية متماسكة منسجمة لا تتجزأ ولا تنقطع، وبالتالي يستحيل على الإدارة أن تختار المقاطع المناسبة لها أو التي تريدها وأن تتجاهل في ان واحد المقاطع الأخرى فتمتنع عن تنفيذها وتتخذ إجراءات منافية لها ومغايرة لمضمون الحكم ومتناقضة معه.

(١٥/١/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٣٤٢).

خامساً: إجراء المقاصة:

في تنفيذها لحكم صادر عن القضاء الإداري قضى بإلزامها بدفع مبلغ من المال، لا يحق للإدارة أن تحسم أي مبلغ تعتبره مترتباً لها بذمة المحكوم له وإلا تكون قد خالفت بذلك القضية المحكمة وامتنت عن التنفيذ حسب الأصول.

(١٦/٨/١٩٦٢ المجموعة الإدارية ١٩٦٢، ص ١٩١).

الفقرة الثانية

جزاء الامتناع عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

أولاً: غياب طرق التنفيذ الجبري بوجه الإدارة وتوفيرها بوجه الأفراد:

إن امتناع الأفراد عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة الصادرة ضدهم لا يثير أي إشكال، إذ إن القانون قد أجاز التنفيذ الجبري بوجه هؤلاء وفقاً للقواعد المنصوص عليها في أصول المحاكمات المدنية.

ويمكن للإدارة عند الاقتضاء استخدام القوة المسلحة في سبيل تنفيذ هذه الأحكام.

أما التنفيذ الجبري بوجه الإدارة فلا يصحّ إذ إنها تعتبر «مديناً شريفاً» يقوم بتنفيذ التزاماته بصورة طبيعية بدون تهرب أو

سوء نية. كما أن المادة ٨٦٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية قد حظرت إلقاء الحجز على أموال الدولة وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة.

وبما أن الإدارة تضطلع بتأمين تنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء، فلا يعقل أن تستعمل القوة المسلحة التي تحت تصرفها ضد نفسها لتؤمن تنفيذ الأحكام الصادرة عليها.

ففي ظل غياب طرق التنفيذ العادية بوجه الإدارة، يكون على المحكوم له أن ينتظر التنفيذ التلقائي من قبلها.

لكن بالمقابل تبقى هناك وسائل قانونية من شأنها إكراه الإدارة على التنفيذ التلقائي.

ثانياً: الوسائل المتوفرة مقابل امتناع الإدارة عن التنفيذ:

١ - الإبطال:

جعل نظام مجلس شورى الدولة من خرق القضية المحكمة سبباً من أسباب الإبطال لتجاوز حد السلطة (المادة ١٠٨).

فامتناع الإدارة عن تطبيق الأحكام المبرمة وتجاهلها لقوة القضية المحكمة أو تقاعسها في التنفيذ أو تحويلها لهذه الأحكام يعتبر عملاً غير شرعي ويشكل بدوره تجاوزاً لحد السلطة.

(١٥/١/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٣٤٣).

على هذا الأساس يقضي مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الذي ترفض فيه الإدارة تنفيذ حكم صادر عنه لمخالفته قوة القضية المحكمة.

وكل التدابير التي بموجبها تحاول الإدارة إحباط تطبيق القضية المقضية هي قابلة للإبطال لمخالفتها القضية المحكمة. وهذه هي الحال عندما تعدّل الإدارة النظام الواجب تطبيقه لتلافي تطبيق القضية المحكمة.

فقد اعتبر القضاء الإداري أن التدبير المتخذ بهدف إحباط القضية المقضية يمكن أن يشكل تحويراً للسلطة وذلك في ما يتعلق بمرسوم تنظيمي قام بتعديل وضعية قانونية معينة من أجل السماح للحكومة باتخاذ تدابير فردية مماثلة للقرارات التي سبق وأبطلها مجلس شوري الدولة.

(C.E. 13 juillet 1962, Bréart de boisanger, Rec. p. 484).

٢ - مسؤولية الإدارة بسبب عدم تنفيذ الحكم أو التأخير في تنفيذه؛

إن الإدارة ملزمة بصورة نهائية وفي جميع الأحوال بأن تنفذ الأحكام القضائية بحسن نية وعلى وجهها الصحيح ولا يمكنها الامتناع عن تنفيذها دون أن تتحمل مسؤولية ذلك عملاً بأحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة.

(١٩٩٦/٥/٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٥٩٦).

وإن امتناع الإدارة عن تطبيق الأحكام المبرمة وتجاهلها لقوة القضية المحكمة أو تقاعسها في التنفيذ أو تحويرها لهذه الأحكام يعتبر عملاً غير شرعي تنتج عنه مسؤوليتها المباشرة.

(١٥/١/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٣٤٣).

إن الإدارة التي قامت بتنفيذ قرار مجلس شورى الدولة تبقى مسؤولة عن الأضرار التي لحقت بالمستدعي جراء التأخير في التنفيذ.

(٢٠/٤/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٤٨٥).

هذا وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة على ما معناه أنه على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية...

لكن ترتيب المسؤولية في هذا المجال يتطلب توافر الشروط التالية:

أ - لا بد من انبرام الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة وذلك بانقضاء مهلة الشهرين المطلوبة للطعن بقرار المجلس أو بمجرد أن يكون القرار غير قابل للطعن كالقرارات الصادرة بصدد إعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي.

ب - وبعد الانبرام، لا بد من انقضاء المهلة المعقولة التي تتمتع بها الإدارة من أجل تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة.

فالإدارة مسؤولة عن التأخير في تنفيذ قرار قضائي مبرم مدة تتجاوز المهلة المعقولة تجاوزاً كبيراً، كما لو بلغت مدة التأخير ٣٤ شهراً.

(١٨/١٠/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص (٢٤).

إن المهلة المعقولة تقع تحت مراقبة القضاء وتحدد بالنظر لظروف كل قضية.

(٥/٢/١٩٩٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص (٢٦٧).

ج - لا بد أيضاً أن يكون قد لحق بالمستدعي ضرر من جراء عدم التنفيذ.

(٢٤/١/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص (٢٧٣).

د - يجب أيضاً ايداع نسخة عن القرار صالحة للتنفيذ. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة أن مسؤولية الإدارة تجاه المواطنين تترتب عندما تتقاعس عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتهم والتي أودعت دوائر التنفيذ حسب الأصول.

(٢٤/١/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص (٢٧٣).

هـ - وأخيراً يشترط الاجتهاد في لبنان تقديم طلب للإدارة بتنفيذ القرار الصادر ضدها عن مجلس شورى الدولة.

فإن التاريخ الذي يعول عليه في حساب فترة التأخير هو تاريخ تقديم المستدعي طلب تنفيذ قرار قضائي صالح للتنفيذ.

(٢٠/٤/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص (٤٨٥).

ذلك أن الطلب من الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ من شأنه أن يؤدي إلى إظهار الطابع المخطئ لامتناع الإدارة عن التنفيذ والخطأ الذي يقع على عاتقها، وفي حال وجود طلب للتنفيذ لم يعد باستطاعة الإدارة أن تدلي بأن المستفيد من القرار القضائي المبرم لم يبال بنتائج الحكم وما يترتب على ذلك من إجراءات وحقوق.

(١٩٩٦/٧/٤ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧، ص ٧٦٠).

وقد أكد ذلك بعض الاجتهاد في فرنسا، فاعتبر أنه يتعين على أصحاب الشأن طلب تنفيذ الحكم.

(١٩٥٩/٦/٢٤، مجموعة Lebon، ص ٣٩٤).

ومنذ تقديم الطلب تسري المهلة المحددة للقرار الضمني أو لصدور قرار صريح بالرفض، الذي يعتبر مبدأ مهلة دعوى جديدة ضد الإدارة.

(١٩٥٥/٢/٤، مجموعة Lebon، ص ٧٢).

فإن عدم رغبة بعض المستفيدين من الإبطال في تنفيذ الحكم لصالحهم تؤدي إلى اعتبار الإدارة غير مخطئة بعدم إقدامها على التنفيذ من تلقاء نفسها. ويترتب على ذلك أن الضرر الناجم عن رفض تنفيذ الحكم لا ينشأ إلا منذ رفض الإدارة صراحة أو ضمناً الطلب المقدم إليها بشأن هذا التنفيذ.

(١٩٦٢/١/٢٤، مجموعة Lebon، ص ٥٩).

لكن برأينا إن الشرط المذكور في هذا الاجتهاد قابلٌ للمناقشة إذ إن إيداع الإدارة نسخة عن القرار القضائي صالحة للتنفيذ، يفيد بشكل واضح رغبة المستدعي بالاستفادة من تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته.

وتجدر الإشارة إلى أن تقديم طلب للإدارة بتنفيذ القرار القضائي لا يُفني عن ربط النزاع فيما بعد بشأن التعويض المطالب به من قبل المستدعي المحكوم له في حال لحق به ضرر جراء الامتناع عن التنفيذ، فإن طلب التنفيذ هو شرط لترتيب المسؤولية وفقاً للاجتهاد المذكور أعلاه، أما ربط النزاع فهو شرط للحكم بالتعويض.

إذا قضى المجلس بتعويض نتيجة الضرر الحاصل من مخالفة القضية المحكمة فإنه يمكنه الإشارة أيضاً إلى حق المستدعي بتعويض إضافي في حال الاستمرار في عدم التنفيذ.

(C.E. 8 février 1961, Rousset, p. 85).

وإذا أصبح الاستمرار في عدم التنفيذ نهائياً يحكم القاضي بتعويض مساوٍ للتقييم النهائي للضرر.

(C.E. 6 mars 1987, sola, p. 806).

٣ - الفائدة على المبالغ المحكوم بها:

قد يطالب المستدعي في مراجعته بالتعويض المالي مع الفوائد القانونية. في هذه الحالة إن الفائدة المحكوم بها بموجب الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة تسري من تاريخ الحكم الذي تمنعت الدولة عن تنفيذه وحتى تاريخ الدفع الفعلي.

(١٩٩٧/٢/٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٢٦٥).

وتجدر الملاحظة أن عدم إيفاء قيمة الفائدة المحكوم بها حتى تاريخ الدفع الفعلي يشكل بدوره مخالفة لقوة القضية المحكمة.

(١٨/١٠/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٢٤).

إن الفائدة على المبالغ المحكوم بها تبقى مستقلة عن التعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعي جراء التأخير في دفع هذه المبالغ. فقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي:

«بما أن المستدعية تقدمت من وزارة الصحة بطلب تنفيذ قرار مجلس شوري الدولة، والإدارة لم تدفع لها قيمة التعويض إلا بعد مضي مدة سنة وأسبوع من تاريخ تقديم طلب التنفيذ».

«وبما أن الإدارة مسؤولة عن التأخير وبالتالي ملزمة بالتعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعية من جرائه».

«وبما أنه يقتضي إلزام الدولة بأن تدفع الفائدة عن المبلغ المحكوم به».

«لذا يقرر المجلس إلزام المستدعي ضدها بدفع مبلغ قدره عشرة آلاف ليرة لبنانية عن تأخير تنفيذ القرار رقم ٨٦/١٢٦ الصادر عن مجلس شوري الدولة وإلزامها بدفع فائدة مقدارها ٦٪ عن المبلغ المحكوم به في القرار ٨٦/١٢٦ الصادر عن المجلس».

(٢٠/٤/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٤٨٦).

لكن المجلس في قرار سابق اعتبر أن المطالبة بالعطل والضرر لسبب تأخر المدين عن تنفيذ موجب بأداء مبلغ من النقود، يعني المطالبة بالفائدة لأن العوض عن التأخير يتمثل بالفائدة عملاً بأحكام المادة ٢٦٥ من قانون الموجبات والعقود.

(٢٣/١٠/١٩٦٢ المجموعة الإدارية ١٩٦٢، ص ١٧٣).

٤ - الغرامة الإكراهية L'astreinte :

جاء في الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة أن على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شوري الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر التنفيذ من دون سبب يمكن بناءً على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شوري الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.

إنّ لفرض الغرامة الإكراهية شروطاً هي التالية:

- أ - انبرام الحكم كما يُستفاد من المادة ٩٣ المذكورة أعلاه.
- ب - انقضاء المهلة المعقولة بعد الانبرام كما يُستفاد أيضاً من المادة ٩٣.

ففي حال تقديم طلب الغرامة قبل انقضاء المهلة المعقولة يُرد هذا الطلب لأنه سابق لأوانه.

(١٩٩٧/٢/٥) مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص (٢٦٧).

- ج - أن يكون التأخير عن التنفيذ من دون سبب، بحسب ما جاء في نفس المادة.

وقد أكد الاجتهاد هذه الشروط الثلاثة إذ اعتبر أنه يجب للحكم بالغرامة الإكراهية توافر شرط أساسي هو تقاعس الإدارة عن تنفيذ حكم مبرم في مهلة معقولة وان يكون التأخير عن التنفيذ من دون سبب.

(١٩٩٧/٢/٥) مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص (٢٦٧).

د - يجب على المتضرر أن يطلب من المجلس إلزام الشخص المعنوي العام بدفع هذه الغرامة الإكراهية. فلا يمكن للمجلس في لبنان الحكم بها عفواً. يظهر هذا الشرط بشكل واضح في المادة ٩٢ المذكورة أعلاه.

لكن لا يجب على طالب الغرامة الإكراهية أن يحدد مقدارها بل يقوم مجلس شورى الدولة بتحديد لها ولو لم يقدّم بذلك المستدعي.

(١٩٩٥/١/٢٤ مجلة القضاء الإداري، ص ٢٧٢).

كما أنه إذا حدّد المستدعي مقدار الغرامة التي يطالب بفرضها، فإن المجلس يبقى له الحق بتقديرها بشكل مفاير لتقدير المستدعي.

(١٩٩٥/٩/٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٦٩٠).

(١٩٩٦/٥/٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٥٩٦).

فيعود للقاضي تحديد الغرامة الإكراهية في إطار معطيات الملف وعلى أساس أن للحكم طابع الغرامة المحكوم بها على الدولة من جراء مسؤوليتها المتعمدة في التأخير بتنفيذ الحكم القضائي المبرم بحيث تكون قيمة الغرامة الإكراهية أكبر من قيمة الحق المطالب به وذلك للمحافظة على طابعها كغرامة.

(١٩٩٨/٦/١ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٥٤٨).

وقد قضى المجلس بسريان الغرامة الإكراهية من تاريخ ربط النزاع المتعلق بطلب تنفيذ الحكم الصادر عن المجلس ولغاية تنفيذه.

(١٩٩٦/٥/٧ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٥٩٦).

لكن في قرار آخر قضى المجلس بسريان الغرامة الإكراهية اعتباراً من تاريخ صدور القرار القاضي بفرضها وحتى تنفيذ القرار الأساسي المطلوب تنفيذه.

(١٩٩٥/١/٢٤ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٢٧٣).

هـ - إن الغرامة الإكراهية لا تُفرض إلا إذا كان رفض التنفيذ جلياً وصريحاً إذ إنه لا يحكم بالغرامة الإكراهية إذا اتخذت تدابير من قبل الإدارة تدل على نيتها بتنفيذ الحكم المبرم أو إذا تبين من ظروف القضية نية الإدارة من التنفيذ.

فإن مباشرة الإدارة بتنفيذ القرار القضائي وإعداد مشروع مرسوم لهذه الغاية من أجل إعادة تكوين وضع المستدعي الوظيفي يؤكد نيتها عدم التقاعس أو إهمال تنفيذ الحكم المبرم.

(١٩٩٧/٢/٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٢٦٧).

و - يجب أيضاً تقديم طلب للإدارة بتنفيذ القرار الصادر لمصلحة المستدعي. فإن التاريخ الذي يعول عليه في حساب فترة التأخير هو تاريخ تقديم المستدعي طلب

تنفيذ قرار قضائي صالح للتنفيذ.

(٢٠/٤/١٩٩٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٤٨٥).

وذلك حتى ولو كانت الإدارة قد أصدرت ابتداءً قراراً صريحاً برفض التنفيذ.

ز - بالإضافة إلى ذلك، يجب ربط النزاع مع الإدارة بشأن المطالبة بتطبيق الغرامة الإكراهية.

إن هذين الشرطين الأخيرين قد تناولهما مجلس شورى الدولة في قرار له جاء في حيثياته ما يلي:

«بما أن أحمد الحاج ورفاقه قد تقدموا لدى هذا المجلس بمراجعة يطلبون فيها فرض غرامة إكراهية على المستدعي ضدها الدولة من أجل تنفيذ القرارات التي تناولتهم والتي صدرت عن هذا المجلس».

«وبما أن الدولة تدلي بأنه يقتضي رد المراجعة شكلاً لعدم وجود أي ربط نزاع بشأن المطالبة بتطبيق الغرامة الإكراهية المنصوص عليها في المادة ٩٢ من نظام مجلس شورى الدولة».

«وبما أن الجهة المستدعية تدلي بأن طلب إلزام الدولة بتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة لصالحها وفرض غرامة إكراهية بحقها ليس نزاعاً جديداً يستدعي وجود مذكرة ربط نزاع، وأن الدولة رفضت صراحة تنفيذ هذه القرارات وأنه بعد استحصال المستدعين على صور صالحة للتنفيذ عن القرارات التي أصدرها مجلس شورى الدولة لصالحهم وقدموا هذه الصور إلى المستدعي ضدها - وزارة الداخلية - أبلغتها موقفها من هذه القرارات المتضمن رفض ترقية المستدعين وهكذا ولو فرض جدلاً

أنه يجب وجود مذكرة ربط نزاع إلا أن القرار برفض التنفيذ كان صريحاً وقد انتفى معه ربط النزاع مع الإدارة وفقاً لأحكام المادتين ٦٧ و ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة».

«وبما أن المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على أنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام مجلس شورى الدولة إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية كما أن المادة ٦٨ من النظام تنص على أنه إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً».

«وبما أن التنازع الإداري يميز بين ثلاثة أنواع من المراجعات هي مراجعة الإبطال ومراجعة القضاء الشامل ومراجعة التفسير».

«وبما أنه إذا كانت مطالب الجهة المستدعية في استدعاء مراجعتها تحدد بصورة استطرادية طبيعة المراجعة القضائية غير أن بعض المراجعات هي بطبيعتها مراجعات قضاء شامل أم مراجعات إبطال، وبصورة عامة إن كل مراجعة تفرض أن يتمتع القاضي بصلاحيات واسعة هي مراجعة قضاء شامل».

«وبما أنه ما يفرق قضاء الإبطال عن القضاء الشامل بصورة أساسية هو أن قضاء الإبطال موجه ضد عمل إداري في سبيل إبطاله كلياً أم جزئياً أما القضاء الشامل فإنه يتعلق بجميع الأعمال الإدارية والنزاعات الناشئة بين الأشخاص التابعين للحق العام وبين الأفراد في سبيل الوصول إلى إلزام أولئك الأشخاص بموجبات مالية معينة وتقييم هذه الموجبات والحكم بمقدارها».

«وبما أنه لا مجال لتطبيق قواعد تنازع القضاء الشامل والصلاحيات المعطاة للقاضي في هذا النوع من التنازع على

مراجعة الإبطال لاختلافها كلياً عنه».

«وبما أن المطالبة بغرامة إكراهية هي بطبيعتها من مراجعات القضاء الشامل، وبما أنه يستفاد من أحكام المادتين ٦٧ و ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة أنها تفرض على المتداعين أن يوجهوا دعواهم ضد قرار بمعنى أنه لا يمكن تقديم مراجعة قضاء شامل أمام المحاكم الإدارية إذا لم يربط النزاع مسبقاً مع الإدارة».

«وبما أن الأمر يختلف في مراجعة الإبطال إذ إن النزاع ينشأ من جراء نشر أو تبليغ العمل الإداري المشكو منه ويمكن الطعن فيه مباشرة أمام المحاكم الإدارية المختصة».

«وبما أن في المراجعات المتعلقة بالمطالبة عن تعويض ينشأ النزاع من عملية إدارية غير ناجمة بصورة حتمية عن عمل إداري إذ يجب على صاحب العلاقة أن يربط النزاع مع الإدارة عارضاً عليها مطالبه والأسس القانونية التي يركز عليها كي تتمكن الإدارة من الدفاع عن نفسها واتخاذ بالتالي الموقف الملائم».

«وبما أن مذكرة ربط النزاع هي ضرورية في جميع مراجعات القضاء الشامل إذ تلزم الإدارة اتخاذ قرار من الموضوع المطالب به ويكون قرارها بشكل صريح أو ضمني بالقبول أو بالرفض».

«وبما أنه خلافاً لما تدلي به الجهة المستدعية، إن إبلاغ صورة صالحة للتنفيذ عن القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة إلى الإدارة المختصة، لا يكفي بحد ذاته أن يفرض على الإدارة التنفيذ إذ إن المستفيد من قوة القضية المحكمة له مصلحة أن يأخذ المبادرة وأن يطلب من الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ، فإن هذا العمل من شأنه أن يوقف مرور الزمن الرباعي من جهة وأن يؤدي من جهة ثانية إلى إظهار الطابع المخطئ لامتناع الإدارة عن التنفيذ

والمسؤولية التي تقع على عاتقها ففي حال وجود طلب للتنفيذ لم يعد باستطاعة الإدارة أن تدلي بأن المستفيد من القرار القضائي المبرم لم يبالِ بنتائج الحكم وما يترتب على ذلك من إجراءات ومن حقوق».

«وبما أنه يقتضي وفق العلم والاجتهاد ربط النزاع مع الإدارة لتنفيذ القرار القضائي المبرم المتذرع به تحت طائلة طلب الغرامة الإكراهية وفق أحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة والظعن بعد ذلك في قرار الرفض الضمني أو الصريح ضمن المهلة القانونية».

«وبما أنه يُستنتج مما تقدم أن طلب إلزام الدولة بتنفيذ القرارات المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة وفرض غرامة إكراهية بحقها هو نزاع جديد يستدعي وجوب تقديم مذكرة ربط نزاع».

«وبما أن الجهة المستدعية اكتفت بتقديم صورة صالحة للتنفيذ عن القرارات الصادرة لمصلحتها وقد اتخذ مجلس قيادة قوى الأمن الداخلي قراراً صريحاً بالرفض فلا يفيد في الحال هذه أن الجهة المستدعية قد ربطت النزاع مطالبةً بالغرامة الإكراهية المنصوص عليها في المادة ٩٣ المار ذكرها».

«وبما أن عدم ربط النزاع في مراجعات القضاء الشامل يؤدي إلى رد المراجعة شكلاً....».

(١٩٩٦/٧/٤ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٧٦٠).

(بهذا المعنى: ١٩٩٧/٢/٥ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٢٦٧).

وتجدر الإشارة إلى أن المراجعة المذكورة أعلاه والتي رُدت شكلاً لعدم ربط النزاع بشأن المطالبة بالغرامة الإكراهية، كانت ستؤول إلى نفس النتيجة لو أن المستدعي أحمد الحاج ورفاقه طالبوا الإدارة بالتنفيذ بموجب طلب خال من مطالبتها بدفع الغرامة الإكراهية أيضاً، إلا إذا ألحقوا طلبهم المذكور بمذكرة تشتمل على المطالبة بهذه الغرامة.

وهذا يعني أنه يمكن للمستدعي أن يربط النزاع مع الإدارة بمذكرة أولى يطلب فيها تنفيذ القرار الصادر لصالحه عن مجلس شورى الدولة، حتى إذا رفضت الإدارة هذا الطلب صراحةً أو ضمناً قام المستدعي بتقديم مذكرة ثانية يطلب فيها دفع الغرامة الإكراهية، على أنه ليس ما يمنع المستدعي من تقديم مذكرة موحدة تجمع بين الطلبين معاً كما حصل في دعوى العقيد ميشال جعجع ضد الدولة حيث يتبين لنا أن هذا المستدعي قد تقدم قبل اللجوء إلى القضاء بمذكرة ربط نزاع ضمّنها مطالبته بتنفيذ الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة وتصحيح وضعه بالإضافة إلى مطالبته بدفع مبلغ مليون ليرة لبنانية شهرياً حتى تاريخ تنفيذ الحكم.

(١٩٩٥/٢/٢١ مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٢٢٦، ميشال جعجع ضد الدولة).

ومن المفيد التذكير في هذا المجال بإمكانية مجلس شورى الدولة تطبيق المادة ٥٦٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية فيما خصّ الأحكام التي يصدرها بوجه الأفراد، وبالتالي القضاء بالغرامة الإكراهية بحق هؤلاء لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة أشخاص القانون العام.

لكن المجلس لا يتدخل إلا في حال كانت الإدارة مجردة من وسائل التحرك.

(C.E. 27 janvier 1933, le loir, Rec. p. 136).

فعلى سبيل المثال، عندما يحكم مجلس شورى الدولة بوجوب إخلاء الأفراد للأمولاك العامة التي يشغلونها بدون مسوغ، فإن الإدارة تملك وسيلة استخدام القوة المسلحة لتنفيذ الحكم دون مبرر لتدخل المجلس من أجل فرض الغرامة الإكراهية.

٥ - عقوبة التغريم L'amende:

نصت المادة ٩٢ من نظام مجلس شورى الدولة في فقرتها الثالثة على ما معناه أن كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المبرم الصادر عن مجلس شورى الدولة يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر.

٦ - عقوبة الحبس:

نصت المادة ٢٧١ من قانون العقوبات على ما معناه أن كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تنفيذ قرار قضائي، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين.

٧ - تدخل قسم التقرير والدراسات في مجلس شورى الدولة الفرنسي:

في التشريع الفرنسي، وبموجب المادة ٥٩ من المرسوم رقم ٦٢ - ٧٦٦ الصادر في ٣٠ تموز ١٩٦٣، يمكن للمستدعي بعد انقضاء مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغه قراراً صادراً لمصلحته عن القضاء الإداري أن يبلغ قسم التقرير والدراسات (Section du rapport et des études) في مجلس شورى الدولة بالصعوبات التي يواجهها للحصول على التنفيذ.

على أنه يمكن اللجوء إلى هذا القسم دون مهلة عندما يتعلق القرار القضائي بتدبير طارئ، خاصة في حالة وقف التنفيذ.

عندئذ يلجأ قسم التقرير والدراسات إلى عدة مساع حيال الإدارة المعنية بغية الحصول على تنفيذ القرار القضائي. فهو يقوم في هذا المجال بإرسال توصيات إلى الإدارة المعنية بالتنفيذ، أو يهددها بنشر القضية في التقرير السنوي الذي يعدّه مجلس شورى الدولة.

كما يحق لرئيس قسم التقرير والدراسات، نتيجة الصعوبات التي يشكو منها المستدعي، أن يطلب من رئيس قسم التنازع في المجلس (Le président de la section du contentieux) فرض غرامة إكراهية عفواً للحصول على تنفيذ القرار القضائي.

٨ - مراجعة وسيط الجمهورية في التشريع الفرنسي:

وفقاً للقانون رقم ٧٦ - ١٢١١ الصادر في ٢٤ كانون الأول ١٩٧٦، يحق لمن يُعرف بوسيط الجمهورية في التشريع الفرنسي (le médiateur de la république)، في حال عدم تنفيذ قرار قضائي اكتسب الدرجة القطعية، أن يوجه أمراً إلى الإدارة المعنية بتنفيذه في مهلة يحددها.

وإذا بقي الأمر دون نتيجة، يتم إيراد عدم التنفيذ في التقرير السنوي الذي يقدمه الوسيط لرئيس الجمهورية وللبرلمان، والذي يُنشر أيضاً في الجريدة الرسمية.

إن من شأن هذا التقرير أن يساعد في حمل الإدارة المعنية على التنفيذ وذلك عندما تنقل وسائل الإعلام الخبر حول التقرير المذكور.

ويمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي اللجوء إلى هذه الوسيلة

شرط أن يتوجه أولاً إلى نائب في مجلس النواب أو شيخ في مجلس الشيوخ. فهذان يقومان بنقل الطلب إلى وسيط الجمهورية إذا بدا لهما أنه يدخل في اختصاصه أو يستحق تدخله.

ويُشترط أيضاً أن يكون صاحب العلاقة قد لجأ مسبقاً إلى المساعي الضرورية حيال الإدارة المعنية بالتنفيذ.

٩ - الإكراه على الدفع في التشريع الفرنسي

La contrainte au paiement:

بموجب التشريع السائد في فرنسا، إن المبلغ المحكوم به في قرار اكتسب الدرجة القطعية، يجب أن يُحرر به إذن بالصرف في مهلة أربعة أشهر من تاريخ تبليغ الحكم. فإذا لم يحصل ذلك، يمكن للدائن أن يبرز الحكم القضائي للمحاسب المختص لكي يحصل على الدفع.

هذا فيما يتعلق بالأحكام الصادرة ضد الدولة. أما بالنسبة إلى الأحكام الصادرة في مواجهة الهيئات المحلية والمؤسسات العامة، فإنه إذا لم يُحرر إذن بالصرف في المهلة المذكورة أعلاه، تقوم سلطة الوصاية التي يراجعها الدائن بتحرير إذن بالصرف في مهلة شهر واحد.

أما النصوص القانونية في لبنان فتخلو من هذا التطور الموجود في التشريع الفرنسي، وقد جاء على سبيل المثال في المادة ٢٣ من قانون البلديات ما معناه أنه يتولى دفع الحوالة أمين الصندوق في البلدية وعليه أن يتحقق من صدور الحوالة مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.

فهذا النص يفيد عدم إمكانية دفع الحوالة إلا بأمر المرجع الصالح.

هكذا، يجب تطبيق وتنفيذ ما قضى به القرار المبرم الصادر عن مجلس شورى الدولة مهما كانت الأخطاء التي تعتريه، حتى ولو تعلقت هذه الأخطاء بالصلاحيات المطلقة أو بالانتظام العام أو كان مجلس شورى الدولة قد خرق الأصول الشكلية أو أحكام القانون الإلزامية، ولا يسع الدولة بعد صدور الحكم المبرم عن المجلس مناقشة مضمونه بل عليها الانصياع إلى ما ألزمها القضاء به بدون تردد، لأنه بعد صدور القرار لا يبقى من مجال للنزاع في حق المستدعي الذي كرسه هذا القرار.

ويتحتم على كل قاض مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المحكمة التي هي السند الأساسي للنظام القانوني وإلا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس شورى الدولة وكرامته، وهو المحكمة الإدارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الأعمال الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون.

البحث الثاني

وسائل الإثبات في نطاق قضاء الإبطال

الإثبات هو عملية القيام بجهدٍ عند مباشرة الدعوى من أجل الحصول على تأييدٍ قضائيٍ لادعاءٍ معين يتعلق بنقطةٍ واقعية وليس قانونية. وللإثبات بالنسبة إلى الحقوق والمراكز القانونية أهمية بالغة إذ هو إحياء لها، ولا فائدة أو قيمة عملية لها من غيره، والحق دون إثبات يعتبر غير موجود من الناحية العملية.

وهذا الإثبات يتم عبر وسائل متعددة تختلف باختلاف الجهة القضائية النازرة بالنزاع كما تختلف بحسب طبيعة هذا النزاع. وهكذا فإن للنزاع أمام القضاء الإداري وسائل إثبات خاصة به بالإضافة إلى وسائل إثبات أخرى مشتركة بينه وبين سائر الجهات القضائية وذلك نظراً لطبيعة مراجعة الإبطال التي تقام أمام القضاء الإداري ولطبيعة الفريق المستدعى ضده في المنازعات الإدارية حيث يكون في غالب الحالات شخصاً من أشخاص القانون العام مما ينعكس بصورة واضحة على النظام القانوني للإثبات الواجب اعتماده وعلى قواعد عبء الإثبات وأيضاً على دور القاضي الإداري الذي يؤثر بدرجة كبيرة في تحقيق عملية الإثبات نظراً

لكون أصول المحاكمات الإدارية استقصائية.

نعالج في قسم أول من هذا البحث المبادئ التي ترعى الإثبات أمام القضاء الإداري كما نعالج في قسم ثانٍ منه وسائل الإثبات في نطاق مراجعة الإبطال.

القسم الأول

المبادئ التي ترعى الإثبات أمام القضاء الإداري

نتناول في هذا القسم النظام القانوني للإثبات المعتمد أمام القضاء الإداري وعبء الإثبات في مراجعة الإبطال، كما نتناول دور القاضي الإداري في الإثبات.

الفقرة الأولى

النظام القانوني للإثبات المعتمد أمام القضاء الإداري

تُثار في حقل الإثبات مسألة هامة تكمن في معرفة مدى الحرية التي يمكن أن تعود للقاضي في اختيار الأدلة وفي تقدير قيمتها. وينشأ عن ذلك اعتباران: أحدهما يرتكز على فكرة العدالة، وهو يستلزم حرية واسعة في قبول الأدلة توصلًا لكشف الحقيقة، والثاني يستند إلى دافع الاستقرار في التعامل ويوجب تقييد حرية القاضي في اختيار الأدلة وتعيين قيمة كل منها، منعاً للتعسف ولأجل توحيد الحلول في القضايا المتماثلة بين جميع المتقاضين. وعلى أساس هذين الاعتبارين نشأ بشكل عام مذهبان في الإثبات:

مذهب الإثبات الحر ومذهب الإثبات القانوني أو المقيد .

ففي مذهب الإثبات الحرّ، لا يعين القانون طرقاً خاصة للإثبات بل يترك للخصوم حرية تقديم الأدلة التي يشاؤون في سبيل إقناع القاضي، كما يترك للقاضي حرية تقدير الأدلة المقدمة إليه وتكوين قناعته بالاستناد إليها. ويعمد القاضي أيضاً في هذا المذهب إلى استقصاء الأدلة بجميع الطرق التي تبدو له مجدية.

أما في مذهب الإثبات القانوني أو المقيد، فيعين القانون طرقاً خاصة للإثبات تختلف باختلاف الوقائع والتصرفات المراد إثباتها ويبين لكل طريق قيمته ويفرض على القاضي والخصوم التقيد بها. فهو يحدد مثلاً الحالات التي تقبل فيها الشهادة والقرائن ويوجب الدليل الكتابي في حالات أخرى ويعين قيمة كل من هذه الطرق. فلا يترك للقاضي إذن حرية سلوك طريق الإثبات التي يراها الأكثر ملاءمة أو جدوى ولا حرية تقدير قيمة الدليل الناتج عنها. ولا تكون لقناعة القاضي الحقيقية أية أهمية، إذ إن ما يهم هو القناعة التي يفرضها القانون لدى توافر شروط الإثبات المحددة من قبله، فيضحي الإثبات بمقتضى هذا المذهب إثباتاً مفروضاً وآلياً.

فإذا تمكن الخصم من تقديم الدليل المحدد في القانون تعين على القاضي اعتبار الوقائع ثابتة حتى لو استقرت قناعته الذاتية على عكس ذلك، وبالعكس إذا لم يتمكن الخصم من تقديم الدليل المشروط قانوناً، وجب على القاضي اعتبار الوقائع غير ثابتة ولو كان مقتنعاً شخصياً بحقيقتها، فيمتنع في هذا المذهب كل تقدير شخصي للقاضي.

لذلك ينشأ التساؤل حول كيفية تكوين قناعة القاضي الإداري. فهل أن القانون الإداري يحدد وسائل الإثبات التي وحدها فقط تسمح بتأكيد وجود الوقائع بحيث نكون أمام نظام إثبات قانوني

أو مقيد، أو أن القاضي الإداري هو على العكس حرّ باستخلاص النتائج من الوقائع المقدمة أمامه أو التي يكتشفها بأية طريقة كانت بحيث نكون أمام نظام القناعة الشديدة لهذا القاضي (Système de l'intime conviction).

نجيب على هذا التساؤل بأن أصول المحاكمات الإدارية ترتبط بنظام القناعة الشديدة للقاض الإداري، فهي تترك له سلطات واسعة. كما أن القانون لا يعالج بشكل مفصل وسائل الإثبات الممكن الأخذ بها، وهو لا يحدد أيضاً التراتبية بين مختلف هذه الوسائل. فهذا النظام من الإثبات هو النتيجة الأساسية لتدخل القاضي الإداري في البحث عن الدليل.

فإذا كان القانون المدني يجري على تحديد طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء العادي على سبيل الحصر وبيان قيمة كل منها القانونية ومرتبها بين الطرق المختلفة، فإن مثل هذا التحديد لا وجود له أمام القضاء الإداري الذي لم يحدد له القانون طرقاً معينة للإثبات لكل منها قيمة محددة. وبالتالي فإن القاضي الإداري يملك سلطات كبيرة في تقدير فائدة وسائل الإثبات وجدواها دون تمييز في المرتبة، فالكتابة في القضاء الإداري ليست أقوى مثلاً من القرائن كما هو الحال في قواعد القانون الخاص.

في القانون الإداري، إن تصرف القاضي بالنسبة إلى الإثبات يختلف عن تصرف القاضي المدني. إن النظرية المدنية للإثبات تنص على مختلف طرق الإثبات وتحدد شروط استخدامها كما تحدد قوتها الحاسمة. ورغم الجهود من أجل إعطاء القاضي المدني مزيداً من الحرية عن طريق التفسير الواسع للنصوص التي تليّن نظام الإعداد السابق للإثبات، أو عن طريق التفسير الضيق للنصوص التي تفرض هذا الإعداد السابق، رغم ذلك، فإن القانون

المدني على عكس القانون الإداري ينظم تنظيمًا دقيقاً الإثبات القانوني أو المقيد.

إن روح هذا النظام المقيد للإثبات يتناسب مع الطابع الخاص بأصول المحاكمات المدنية حيث يسود مبدأ توجيه الدعوى من قبل الفرقاء مما يؤدي إلى وضع حدود لسلطات القاضي المدني ليس فقط في البحث عن الأدلة بل أيضاً في تقدير هذه الأدلة.

بالمقابل، إن ضرورة الحقيقة المطلقة هي علامة الدعوى أمام القضاء الجزائي، لأجل ذلك فإن القاضي الجزائي يتمتع بسلطات واسعة ذات طبيعة استقصائية وبحرية كبيرة في البحث عن الأدلة وكذلك في تقديرها. وهكذا يمكن مقارنة تصرف القاضي الإداري مع تصرف القاضي الجزائي. ففي الدعوى الإدارية كما في الدعوى الجزائية، إن الإجراءات هي استقصائية، والبحث عن الحقيقة ليس فقط من مهمة الفرقاء، والقاضي الإداري يقدر بحرية قيمة الأدلة المقدمة أثناء التحقيق.

إن القضاء الإداري غير ملزم بوسائل الإثبات المنصوص عليها في أصول المحاكمات المدنية والتي تنظم علاقات القانون الخاص، وإن كان بإمكانه تطبيقها، فهناك يُعتمد مذهب الإثبات القانوني أو المقيد. أما الإثبات لدى القضاء الإداري فقد كرسه المشرع اللبناني في نصوصٍ اعتمدت مبدأ حرية الإثبات أمام مجلس شوري الدولة الذي له حرية اعتماد وسائل التحقيق التي يراها ملائمة والتي يستوحىها من قانون أصول المحاكمات المدنية.

فقد نصت المادة ٨٤ من نظام مجلس شوري الدولة في فقرتها الأولى على أنه يعين المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق، ويستوحى في ذلك المبادئ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً ويحرص على أن تكون

جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة ويكون حق الدفاع محترماً.
كما أكد الاجتهاد على هذا المعنى فاعتبر أن القواعد العامة أو القواعد الآمرة في أصول المحاكمات المدنية تطبق في المحاكمات الإدارية كمبادئ عامة أو كقواعد عامة إلزامية شرط أن لا تناقض بعض النصوص الخاصة المتعلقة بأصول المحاكمات الإدارية أو تنظيم وطابع المحكمة الإدارية العليا بالذات.

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٨ تاريخ ١٩٩٧/١١/٦ بلدية بكفيا المحيثة ضد ورثة المرحومين ابراهيم وميشال شيبان غصوب - الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ١٣٠).

الفقرة الثانية

عبء الإثبات في مراجعة الإبطال

جاء في المادة ٨٤ من نظام مجلس شورى الدولة ما معناه أنه على المقرر أن يحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة ويكون حق الدفاع محترماً.

فاحتراماً لمبدأ الدفاع يكون من حق المدعي في الدعوى أن يقدم ما لديه من أدلة لإثبات ما يدعيه كما أن من حق المدعى عليه نفي هذه الأدلة وبالتالي أن يثبت عدم صحة ادعاء خصمه. لكن المسألة تكمن في تحديد من ينهض أولاً بعبء الإثبات خاصة وأن تعيين الطرف المكلف بالإثبات أمر بالغ الأهمية في سير الدعوى وفي نتائجها، لأنه يلقي على أحد الخصوم عبءاً ثقيلاً، حيث يكلفه أمراً إيجابياً تتوقف عليه نتيجة الدعوى بينما يكتفي الخصم الآخر

بأن يقف من الدعوى موقفاً سلبياً، مما يجعله بذلك في مركزٍ دون مركز خصمه.

إن المبدأ العام في تقدير عبء الإثبات جاء في نص المادة ١٢٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية وهو أنه «يقع عبء الإثبات على من يدعي الواقعة أو العمل».

فهذا هو المبدأ العام بالنسبة إلى المنازعات المدنية حيث يسري على جميع الروابط المالية والقانونية، فالبيئة على من أدعى. والمقصود بالبيئة هنا الإثبات الذي يتطلبه القانون. وليس المقصود بالمدعي رافع الدعوى كما يتبادر للذهن للوهلة الأولى، وإنما ينصرف مصطلح المدعي هنا إلى كل خصم يدعي على خصمه أمراً ما، فالمدعى عليه في الدعوى إذا ما أبدى دفْعاً معيناً يصبح مدعياً به ومن ثم يقع عليه عبء إثباته طبقاً للقاعدة العامة السابقة.

هذا في ما يتعلق بالمنازعات المدنية، أما بالنسبة إلى المنازعات الإدارية فإنه يتبين لنا أن القضاء الإداري قد التزم في المبدأ القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة ١٢٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية، فاعتبر أن عبء الإثبات في المنازعات الإدارية يقع على عاتق المدعي^(١)، وعليه من أجل ذلك أن يقدم الدليل على ما يزعمه كما أنه على المدعى عليه أن يدحض مزاعم المدعي بتقديمه البيئة المعاكسة.

لكن القاضي لا يلزم المستدعي في الدعوى الإدارية بأن يثبت بشكل كامل الادعاءات التي يدلي بها، بل يكفي أن يقدم بعض العناصر التي من شأنها أن تظهر عدم صحة القرار المطعون فيه. هذه العناصر يجب أن تخلق الشك في ذهن القاضي الإداري. ففي

(١) جان بلز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ١٩٧٤، ص ٧٥.

هذا المضمون يطبق القاضي الإداري القاعدة التي تقضي بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المستدعي. إذن إن تقديم بداية إثبات يكفي من قبل المستدعي. وهكذا فقد اعتبر القضاء الإداري في مناسبات كثيرة أنه يجب على الفرد الذي يطعن بعمل إداري بواسطة مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، أن يثبت صحة ادعاءاته بتقديم بداية إثبات على الأقل. وقد عبّر مجلس شورى الدولة في فرنسا عن هذا الرأي في قرار Melnick في ٣ أيار ١٩٥٢.

فالاجتهاد يفرض بكل بساطة على المستدعي أن يقدم أدلة جدية على ما يدلي به أو أن يتمسك بقرائن جدية تُستنتج من مراجعته.

(C.E. 2 décembre 1988, Min. Pet. T., Rec. p. 430).

وفي حال عدم تقديم بداية إثبات على الأقل فإن مصير دعوى المستدعي يكون الرد.

(C.E. 6 janvier 1950, Cherid missoum, Rec. p. 2; 24 mars 1950, société des établissements R. Aye, Rec. p. 184).

وقد اعتمد مجلس شورى الدولة في لبنان أيضاً هذه القاعدة، فاعتبر أن الجهة المستدعية لم تضع تحت تمحيص هذا المجلس أي مستند أو رسم هندسي أو إفادة أو بيان أو خريطة مصدقة أو وصف للواقع وذلك لأجل إثبات أقوالها وادعاءاتها وبيان عدم جدية ما ورد في القرار المطعون فيه مما يفيد أن هذه المراجعة تفتقر إلى الركيزة الواقعية فيقتضي ردها.

(قرار رقم ٩٢/٢٢٨ - ٩٢ تاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩ شركة الفنادق الكبرى للشرق ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٤، ص ٢٨٥).

إلا أنّ مسألة عبء الإثبات أمام مجلس شورى الدولة قد تطورت في الاجتهاد عبر السنين. فقد استخدم القاضي الإداري دوره الاستقصائي من أجل استبعاد تطبيق بعض قواعد القانون الخاص وخاصةً في ما يتعلق بعبء الإثبات. فكون المستدعي في الأكثرية الساحقة من المراجعات أمام قاضي الإبطال شخصاً من أشخاص القانون الخاص، فإن ذلك يجعل من مركز المستدعي مركزاً غير متساوٍ مع مركز الإدارة المستدعى ضدها، الأمر الذي جعل القاضي الإداري يتدخل من أجل توزيع عبء الإثبات بشكلٍ منصف أكثر.

فمن أجل توزيع عبء الإثبات بين الفرقاء في المحاكمة الإدارية، يجب الأخذ بعين الاعتبار شخصية هؤلاء الفرقاء سواءً كانوا مدعين أو مدعى عليهم. هذا الأمر قاد القاضي الإداري إلى تخفيف وطأة القاعدة العامة التي تضع عبء الإثبات على المستدعي، فنقل هذا العبء إلى عاتق الإدارة المستدعى ضدها لأنها تكون في مركز أقوى من مركز المستدعي نظراً لكونها تملك المستندات الإدارية الموجودة في حوزتها بحيث يكون من الصعب على المستدعي إثبات ما يدعيه، فهو لا يملك هذه المستندات.

وقد بيّن مجلس شورى الدولة اللبناني أنه في الحالات التي يتعذر فيها على المدعي تقديم الدليل على صحة دعواه، فإن المجلس ينقل عبء الإثبات ويضعه على عاتق الإدارة المدعى عليها والتي تحوز عادةً في المستندات الكائنة لديها عناصر الإثبات اللازمة، والتي يتعين عليها بالتالي في حالات الطعن بقرارها المتخذ بحكم التنفيذ المباشر العائد لها إثبات صحة الأسباب التي اعتمدتها كمبدأ لإصدار هذا القرار ولو كانت في مركز المدعى

عليه في الدعوى (١).

فقد اعتبر هذا المجلس أنه إذا كانت المبادئ العامة توجب بالأصل أن يكون عبء الإثبات على عاتق المدعي، فإنه في نطاق الحقوق الإدارية لا يمكن تطبيق هذا المبدأ بضيق وحصر، ذلك لأن موقف الإدارة ليس مساوياً في مجال الإثبات لموقف الفرد المتضرر من أعمالها، فالمستندات والملفات الإدارية غالباً ما تتضمن الدليل على حقوق الأفراد وليس بإمكان هؤلاء عادةً الاستعداد مسبقاً لتهيئة أدلتهم وإن كانوا غير مهملين في ذلك، ولأن الإدارة تعتبر خصماً شريفاً ليس له الاتصال من الواقع الراهن والالتجاء إلى التعت وتخاذ الموقف السلبي، ولأن الملفات الإدارية ليست بالحقبة في مجال الإثبات ملكاً لخصم بل إنها مرجع لا يمكن منع صاحب الحق من الالتجاء إليه. ولأن للقاضي الإداري دور المحقق المساعد على إظهار الحقيقة فعليه مؤازرة الفرد والإدارة في هذا السبيل، وليس للإدارة التمتع بدون سبب مقبول عن إيداع ملف إداري طلبه القاضي الإداري، أو عن إجابته على مصير مستند أودع لديها.

(قرار صادر بتاريخ ١٩٦٧/٢/٢٨، مجموعة الشدياق ١٩٦٧، ص ١٠٥).

وقد كانت الوظيفة العامة المجال الأبرز حيث تجلى التطور الذي شهده الاجتهاد بالنسبة إلى عبء الإثبات. فقد وضع الاجتهاد على الإدارة التي أنزلت العقوبة بحق الموظف عبء الإثبات معتبراً أن العقوبة لا تكون قانونية إلا إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الموظف ثابتة بمستندات الملف المعروضة على القضاء.

(١) ادولر عيد، القضاء الإداري، الجزء الأول ١٩٧٤، ص ٣٦٦.

(شورى فرنسا ٢٥ كانون الثاني ١٩٥٠، أوليه، مجموعة، ص ٥٤).

فيجب على الإدارة أن تثبت أن الموظف قد ارتكب خطأ، إذ توجد قرينة ببراءة الموظف في النزاعات التأديبية.

(C.E. 18 mai 1956, Préfet de La Seine, Rec. p. 213).

وفي موضوع التطهير الإداري أصبح من المؤلف في كثير من الدعاوى أن يقع عبء الإثبات على عاتق الإدارة، فيجري إبطال تدبير التطهير المستند إلى أفعال الموظف غير المثبتة في ملفه الشخصي.

(C.E. 8 juin 1951, Ogez; 20 juillet 1951, Fiat).

ومن هنا تبرز لنا خصوصية القضاء الإداري الذي يلعب فيه القاضي دوراً أساسياً في تحديد عناصر الإثبات في الدعوى وبالتالي يحدد الطرف الملقى عليه عبء الإثبات. ففي المسائل التأديبية يقع عبء إثبات الوقائع المنسوبة إلى الموظف على عاتق الإدارة. فإذا أثبتتها توجب على الموظف تقديم البيئة المعاكسة، ولا يجبر الموظف على تقديم البيئة المعاكسة لدحض مزاعم الإدارة إلا إذا كانت هذه المزاعم صريحة وواضحة إن لجهة الزمان أو لجهة المكان. فإذا كانت هذه المزاعم غامضة فلا يجبر الموظف المستدعي على إثبات عكسها. مثال ذلك إسناد الإدارة إلى شخص أقوالاً ضد الوطن لتتمكن من صرفه من الخدمة في حين أنها لم تذكر الزمان والمكان اللذين تفوّه فيهما بهذه الأقوال، ولا الأشخاص الذين خاطبهم، ولا الشهود الذين سمعوا هذه الأقوال، ففي هذه الحالة ينقلب عبء الإثبات ويوضع على عاتق الإدارة^(١).

(١) جان باز، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

وعلى سبيل المثال أيضاً، فعندما يدّعي المستدعي بأنه حُرِّمَ من الاشتراك في مباراة الدخول إلى الوظيفة العامة لأسباب سياسية، فهنا ينقل القاضي عبء الإثبات إلى الإدارة ويطلب منها تقديم كل ما يثبت عدم صحة ما يدعيه المستدعي وذلك عن طريق الطلب إليها تقديم الأسباب الواقعية والقانونية التي بررت اتخاذها للقرار المطعون فيه.

(C.E. Ass. 29 mai 1954, Barel, Rec. p. 308).

وتأكيداً على كون القاضي الإداري قاضياً ليبرالياً في مجال عبء الإثبات، فقد وُضع أيضاً، في حالات لا تتعلق بالوظيفة العامة، عبء الإثبات على عاتق الإدارة. فعلى سبيل المثال تمّ إبطال قرار إداري صادر عن لجنة دائمة مكلفة بتحديد مدير مصنع موجود ضمن مخطط تجهيز شاطئ العاج، وذلك لأن الإدارة عجزت عن إقامة الدليل على تفويض المجلس العام إلى تلك اللجنة.

(C.E. 28 juillet 1951, Société Blohom, Rec. p. 452).

وفيما بعد طبق الاجتهاد هذا المبدأ أيضاً في قضاء الإبطال برمته، فإذا كانت مزاعم المدعي معقولة ومبنية على قرائن جدية، فيكلف القاضي الإدارة بتقديم الإيضاحات اللازمة بشأنها، حتى ولو مارست سلطتها الاستثنائية في القرار المطعون فيه. فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك اعتبرت مزاعم المدعي ثابتة. وقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي هذه المبادئ نهائياً في القرار الذي أصدره في مراجعة Barel في ٢٨ أيار ١٩٥٤، وأيدها في قراراته اللاحقة.

وتطبيقاً لوضع عبء الإثبات على الإدارة المستدعي ضدها،

اعتبر الاجتهاد أن تقاعس الدولة عن وضع الوثائق المتعلقة بالوقائع تحت تصرف مجلس شورى الدولة يشكل قرينة قوية على صحة سرد الوقائع من قبل المستدعي.

(راغب خالد الحسن ضد الدولة، مجموعة شدياق ١٩٦٨، ص ١٥٢).

كذلك الحال إذا اكتفت الإدارة بإنكار ادلاءات المستدعي دون إثبات عدم صحتها أو دون التعليق عليها، حيث يمكن للقاضي الإداري أن يعتبر هذه الإدلاءات ثابتة وصحيحة.

(C.E. 8 novembre 1993, Richer de Forges, Rec. p. 805).

من خلال كل ذلك نرى أن القاعدة العامة في القضاء الإداري في ما يتعلق بعبء الإثبات هي المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية أي أنه يقع عبء الإثبات على من أدعى الواقعة أو العمل، إلا أن خصوصية المنازعات الإدارية جعلت من الاجتهاد أن ينقل عبء الإثبات في كثير من الحالات ويعود السبب في ذلك إلى أن المنازعات الإدارية لا يكون طرفا الخصومة فيها متساويين كما هو الحال بالنسبة إلى المنازعات المدنية، حيث تكون الإدارة طرفاً أقوى فتمتع بصلاحيات أوسع وسلطات أكبر لا سيما سلطاتها الاستثنائية التي تمنحها حق عدم تعليل قراراتها في معظم الأحيان، مما دفع القاضي الإداري إلى التدخل في محاولة لإعادة التوازن بين الأطراف ولو بشكل نقل عبء الإثبات من الفرد إلى الإدارة.

الفقرة الثالثة

دور القاضي الإداري في الإثبات

نصت المادة ٧٩ من نظام مجلس شورى الدولة على أن يقوم المقرر بالتحقيق في المراجعة ويجري التحقيقات التي يرى من شأنها جلاء الحقيقة.

وبموجب المادة ٨٤ من هذا النظام يعين المقرر الشكل الذي تجري فيه أعمال التحقيق. وله بموجب المادة ٨٥ من النظام نفسه أن يتخذ إما عفواً وإما بناءً على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين وإجراء الكشف الحسي وتدقيق القيود واستجواب الأفراد، وله أن يطلب من الإدارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية.

إن هذه السلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري هي نتيجة لكون أصول المحاكمة الإدارية استقصائية. فالقاضي الإداري هو الذي يقوم بتوجيه الدعوى الإدارية على عكس الدور الذي يقوم به القاضي المدني والذي يغلب عليه الطابع السلبي إذ يقتصر على مراقبة إجراءات الدعوى التي توجه من قبل الخصوم ولا يتدخل فيها بوجه عام إلا لحسم النزاع عندما تصبح الدعوى مهياة لإصدار الحكم فيها، مما برر بالتالي وصف المحاكمة المدنية بأنها من فعل وتوجيه الخصوم (accusatoire).

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة أنه يستفاد من أحكام المادتين ٧٩ و٨٤ من نظام المجلس أن للمقرر صلاحية تحديد الشكل والإجراءات اللازمة لتحقيق جلاء الحقيقة وليس ما يمنع

من الرجوع عن تنفيذ القرارات التحضيرية للفصل بالنزاع كتدابير التحقيق إذا ارتأى القاضي صرف النظر عن إنفاذها اكتفاءً بما تحصل لديه في ملف القضية، وعليه فإن تقرير المقرر صرف النظر عن استماع الخبير أمر يدخل في سلطاته التقديرية.

(قرار رقم ٩٢/٣٠ - ٩٣ تاريخ ٩/١٢/١٩٩٢ الدولة ضد شحادة مسلم ومصلحة مياه الباروك، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٤، ص ٦٩).

إن القاضي الإداري هو سيد التحقيق في النزاعات المرفوعة إليه. كونه مضطلاً في المبدأ بإدارة الإجراءات، فإنه يتمتع بسلطات تقدير واسعة إن بالنسبة إلى إمكانية الأمر بإجراء تحقيق ما أو بالنسبة إلى الخيار بين مختلف إجراءات التحقيق الممكنة. فيمكن للقاضي الإداري أن يرفض الطلب المقدم من المستدعي بإجراء تحقيق ما دون أن يعطي أي تعليل محدد بشأن ذلك.

(C.E. 18 novembre 1931, Lamolinairie, Rec. p. 999).

كما أن القاضي الإداري غير مقيد بنتائج التحقيق الذي أمر به.

(C.E. 26 avril 1912, El de Biskra, Rec. p. 495).

(C.E. 8 décembre 1967, ville de condré, Rec. p. 890).

(C.E. 9 mars 1927, Chaulet et autres, Rec. p. 294).

لكن إذا كان تقدير القاضي يتصف بالحرية إلا أن ذلك لا يعني أنه تقدير استتسابي.

إذن إن وضع القاضي الإداري في موضوع الإثبات يتميز بوجود سلطة استقصائية تمكنه من تحديد العناصر التي تؤلف

قناعته بحرية كبيرة. فهذه الحرية هي التي تعطي المعنى الحقيقي للطابع الاستقصائي للإجراءات أمام القاضي الإداري.

فالأصل العام هو حرية القاضي الإداري وسلطته التقديرية بالنسبة إلى الاستعانة بوسائل الإثبات. فالقاضي الإداري، وهو الأمين على الدعوى يقدر بحرية ما إذا كانت البيانات الموجودة بالملف كافية للفصل فيها دون انتظار أي إجراء آخر، أو أنه يتعذر الفصل في النزاع المعروض قبل إيداع بعض المستندات والحصول على بعض المعلومات التي تتعلق بواقعة محددة أو أكثر، وبالتالي يكون من المناسب الالتجاء إلى وسائل الإثبات، وبذلك يحدد القاضي ابتداءً مدى الحاجة إلى هذه الوسائل.

والقاضي الإداري في ممارسته لسلطته التقديرية في تحديد وسيلة الإثبات المناسبة لا يتقيد بطلبات الطرفين، حيث تعتبر رغبتهما مجرد استئناس له، دون التزام يقع عليه بالاستجابة إليها، فضلاً عن أنه يمارس سلطته ولو لم يطلب أي طرف الاستعانة بوسيلة معينة للإثبات وحتى ولو اعترض عليها الطرفان.

لكن حرية القاضي في الأمر بوسائل الإثبات تحكمها فكرتان تسيطران عليها وتحدان منها. الفكرة الأولى هي أن القاضي الإداري لا يستطيع الامتناع عن الأمر بوسائل الإثبات اللازمة لفهم وبيان وقائع الدعوى وتقديم المعلومات التي تجعلها صالحة للفصل فيها، ومرد ذلك إلى الالتزام الواقع على عاتقه بضرورة الفصل في الدعوى على أساس دراية كاملة بعناصرها.

أما الفكرة الثانية فهي أن القاضي الإداري يلتزم بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للإثبات بحيث تقتصر حرите على الوسائل المنتجة في استيفاء الدعوى وبذلك تُستبعد الوسائل الزائدة عن الحاجة والتي تؤدي إلى تأخير الفصل في الدعوى وتكبيد الطرفين

مصاريف إضافية.

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي لا يستنفذ سلطاته بمجرد الأمر بوسيلة الإثبات بل يحتفظ بكامل هيمنته، فإذا رأى بعد الأمر بوسيلة الإثبات التي قدرها عدم كفاية البيانات والمعلومات المقدمة، فإن له من جديد أن يأمر بوسيلة إثبات أخرى تتناسب مع طبيعة البيانات المطلوبة.

كما أن الأمر بإجراء معين من إجراءات الإثبات لا يقيد القاضي إذ له الحرية التامة في طرح ذلك الإجراء والعدول عنه والأمر بوسيلة أخرى يراها أكثر مناسبة لكي يصدر الحكم باطمئنان من ناحيته ومن ناحية الطرفين على حدٍ سواء.

القسم الثاني

وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري في

نطاق مراجعة الإبطال

نعرض في ما يلي أهم الوسائل التي يمكن لمجلس شورى الدولة اللجوء إليها في التحقيق توصلًا إلى إثبات الوقائع المدلى بها أمامه.

الفقرة الأولى

إثبات الانحراف في استعمال السلطة

الانحراف في استعمال السلطة هو من حالات عدم المشروعية التي تبرر الطعن بالقرار الإداري عن طريق مراجعة الإبطال، ويُقصد به مباشرة رجل الإدارة لسلطته لتحقيق غرض مغاير للغرض الذي تقررت هذه السلطة من أجله.

وتظهر صعوبة إثبات عيب الانحراف أكثر من عيوب القرار الإداري الأخرى باعتباره أشد العيوب خفاءً وبالنظر إلى طبيعة

هذا العيب المتعلق بالقصد الشخصي لمصدر القرار وأغراضه، فهذا الأمر يستلزم معرفة نية صاحب القرار. إذن هذا الإثبات هو صعب جداً لأنه يتعلق بالنوايا العائدة للقرار المطعون فيه مما يعني أن التحليل في هذا الأمر هو ذو طابع نفسي (psychologique).

(C.E. 14 octobre 1983, Van Egmont, Rec. p. 413).

ولم يُفت الفقه لفت النظر إلى الصعوبات في موضوع الإثبات في مجال الانحراف في استعمال السلطة، حتى أنه قد قيل أن النقطة المركزية في النظرية العامة لمراجعة الإبطال بسبب هذا الانحراف، هي في النهاية مسألة الإثبات.

“Le point central de la théorie générale du recours pour détournement de pouvoir c’est finalement la question de la preuve”^(١).

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة لا يُفترض افتراضاً وإنما يتعين على المدعي أن يقدم الإثبات الكافي على هذا الانحراف، فإذا أخفق رُفضت دعواه، وهذا يعني أن عبء الإثبات يقع هنا على المدعي.

لكنّ التطور الاجتهادي سمح للمدعي بتقديم بهذا الشأن قرائن جدية بحيث يعتبر الانحراف ثابتاً إذا لم تتمكن الإدارة من نفي إدلاءات المستدعي.

(C.E. 23 octobre 1957, Chailloux, Rec. p. 548).

(C.E. 26 octobre 1960, Rioux, Rec. p. 558).

إن إثبات الانحراف في استعمال السلطة يجب أن يُستخلص

Roger Vidal: L'évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative, R.D.P. avril - juin 1952, p. 292. (١)

بوضوح من العناصر المتوفرة في الملف الموضوع بيد القاضي. فيجب على المستدعي على الأقل أن يستند على عناصر تؤلف قرائن جديّة لا تقوم الإدارة بدحضها بشكل فعّال.

(C.E. 9 mai 1973, Monbouyran, Rec. p. 328).

إنّ نظام وسائل الإثبات في ما يتعلق بالانحراف في استعمال السلطة قد شهد عبر السنين تطوراً في منحى ليبرالي.

ففي الأساس كان يجب للقول بوجود انحراف في استعمال السلطة أن يُستنتج هذا الانحراف من نفس عبارات القرار المطعون فيه. وهذا التشدد كان يقود عملياً القاضي إلى أن لا يقبل الانحراف في استعمال السلطة إلا ضمن إطار المصلحة المالية إذا كان القرار المطعون فيه يثبت بنفسه أن الإدارة كانت تريد محاباة صاحب امتياز ما.

وإذا كانت وسيلة الإثبات هذه ليست هي الوحيدة المعتمدة اليوم، إلا أنه من المؤكد أنها تكفي لاستنتاج وجود الانحراف في استعمال السلطة.

(C.E. 17 février 1950, Ministre de l'agriculture C. Dame Lamotte, Rec. p. 111; 8 juillet 1955, Caisse de compensation pour la décentralisation de l'industrie aéronautique, Rec. p. 398).

وجدير بالذكر أنه من النادر استظهار الانحراف في استعمال السلطة من نص القرار الإداري إذ إن الإدارة تعتمد في العادة إلى إخفاء أغراضها غير المشروعة. ومن ثمّ فإنّ إثبات الانحراف من نص القرار يكون في حالات قليلة تتعلق بالقرارات التي تتضمن أسبابها.

وفيما بعد أخذ الاجتهاد في غالبية الحالات يستنتج وجود

الانحراف في استعمال السلطة من أوراق الملف الموجود بيد القاضي.

هنا يفحص القاضي مثلاً المراسلة التي حصلت قبل صدور القرار المطعون فيه أو حتى بعد ذلك ^(١)، أو يفحص التعليمات الصادرة عن الرئيس التسلسلي والتي كانت هي السبب في صدور القرار المطعون فيه ^(٢).

إن هذه الوسيلة من الإثبات هي الأبرز في إطار الانحراف في استعمال السلطة. ففي كثير من قرارات الاجتهاد، لا يتم الإقرار بوجود هذا الانحراف إذا لم يكن ثابتاً من أوراق الملف.

(C.E. 28 janvier 1955, Fédération de Normandie des syndicats du commerce en détail des boissons, Rec. p. 53; 4 février 1955, ligue des contribuables de la Martinique, Rec. p. 635).

فعلى سبيل المثال إن الاطلاع على أوراق الملف من شأنه أن يؤدي إلى اعتبار أن صرف الموظف قد جاء بسبب سنّه وإنما لأسباب تتعلق بتصرفه ولا تمت بشيء إلى مصلحة المرفق.

(C.E. 12 novembre 1955, Braillon, Rec. p. 539).

وقد اعتمد الاجتهاد كذلك على قرائن عدة من أجل القول بوجود الانحراف في استعمال السلطة.

ومن هذه القرائن التي استتبطها القضاء الإداري، نذكر ما

يلي:

C.E. 16 novembre 1900, Maugras.

(١)

C.E. 26 novembre 1875, Pariset, Rec. p. 934.

(٢)

أ - قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المماثلة:

كإصدار قرار إداري بمنع جميع التظاهرات فيما عدا إحداها.

(C.E. 3 août 1927, Stade olympique Chabanais, Rec. p. 917).

ب - قرينة ظروف وملابسات إصدار القرار وتنفيذه:

كإصدار قرار بفصل موظف من قبل الرئيس المعين حديثاً قبل تسلمه العمل ثم تنفيذه بسرعة غير عادية.

(C.E. 3 mars 1939, Dame Laurent, Rec. p. 138).

وكالقرار الصادر برفض منح تراخيص لإحدى الشركات لتسيير سيارات أجرة في المدينة بحجة عدم الحاجة إلى هذه السيارات في حين أن الثابت أن القرار قد صدر عقب اجتماع لنقابة سائقي سيارات الأجرة العاملة بالمدينة لمعارضة طلب الشركة مما يفيد أن الغرض من القرار هو حماية طائفة معينة من المنافسة.

(C.E. 10 février 1928, compagnie pyrénéenne de transports, Rec. p. 204).

إذن هنا يأخذ القاضي بظروف الزمان والمكان التي رافقت القرار المطعون فيه، فيقوم بعملية التقريب بين التواريخ وبعض الأفعال التي تسمح باعتبار أن التدابير المتخذة هي غير شرعية بسبب النية المشبوهة للإدارة التي استُتجت من تلك العملية.

(C.E. 18 juin 1926, Rodière, Rec. p. 624).

(C.E. 19 novembre 1926, Monzat, Rec. p. 1002).

(C.E. 5 mars 1954, Demoiselle Soulier, Rec. p. 139).

ج - قرينة الموقف السلبي من الادعاء:

إذ تعتبر الادعاءات والوقائع التي تفيد الانحراف بالسلطة والتي لم تتكررها الإدارة ولا تنفيها الأوراق ثابتة على أساس قرينة قضائية مفادها صحة الادعاءات والوقائع التي يتعذر على الإدارة دفعها أو تتقاعس في إنكارها والرد عليها وتقديم ما يدحضها.

(C.E. 28 mai 1954, Barel, Rec. p. 308).

(C.E. 23 octobre 1957, Chailloux, Rec. p. 548).

د - قرينة انعدام الدافع المعقول:

وذلك عندما يتضح من ظروف الحال عدم وجود الدافع أو المبرر المعقول لإصدار القرار الإداري مما يشكل قرينة تسهل على المدعي إثبات الانحراف في استعمال السلطة. ومن تطبيقات ذلك في فرنسا نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر لا وجود له في الواقع.

(C.E. 27 avril 1928, Géorgin, Rec. p. 536).

هـ - قرينة عدم الملاءمة الصارخة أو قرينة الغلو:

إن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في سبيل إصدار قراراتها تخولها وزن مناسبات القرار الإداري وملاءمة إصداره وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة في إطار المصلحة العامة مع الخضوع للرقابة القضائية لمجلس شورى الدولة.

ويستفاد من الاجتهاد أن عدم الملاءمة الصارخة يعتبر قرينة على عيب الانحراف في السلطة خاصة في رقابة القرارات التأديبية ومدى ملاءمة العقوبة.

و - قرينة الظروف اللاحقة لصدور القرار المطعون فيه:

اعتبر مجلس شورى الدولة أن إثبات عيب انحراف السلطة يجري بأدلة جديّة مقنعة تكون للقاضي الإداري حرية استقصائها بشتى الوسائل، ويجوز أن ينتج كذلك من وجود قرائن صريحة ومتوازنة، وقد ينتج الدليل أحياناً عن وقائع لاحقة للقرار المطعون فيه، أي في الغالب من تصرفات أو مواقف تتخذها السلطة المختصة بعد إصدارها القرار وهي تكشف عن الدوافع التي حملتها على اتخاذه.

“Le détournement de pouvoir résulte souvent de faits postérieurs à la décision litigieuse; c'est le cas lorsque les arrières - pensées administratives ne sont révélées que par l'attitude ultérieure des autorités compétentes”.

(Odent: contentieux administratif, 1965 - 1966, p. 1277).

(قرار رقم ٤١٥، تاريخ ٢٦/٥/١٩٩٤، يوسف خليل مطر، ضد الدولة وبلدية الحدث، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥، ص ٤٦٥) (في هذا القرار اعتبر مجلس شورى الدولة أن الوقائع والتصرفات التي حصلت بعد صدور القرار المطعون فيه تشكل الدليل على انحراف السلطة بتصديق تخطيط طرق لم تكن الغاية منه خدمة النفع العام).

وهكذا يأخذ القاضي بعين الاعتبار ليس فقط الأفعال التي تلحق صدور القرار المطعون فيه وإنما أيضاً الأفعال التي تلحق تقديم المراجعة بفترة طويلة. وهنا تكمن أهمية قرار Castaing. وملخص هذه القضية أن المستدعي قدم طلب إبطال لقرار وزير الصحة العامة الذي رفض بموجبه منحه رخصة إنشاء صيدلية في منطقة معينة. وقد استند مجلس شورى الدولة الفرنسي لإبطال

القرار المطعون فيه إلى أن الوزير قد عاد بعد خمس سنوات ومنح رخصة مماثلة لشخص آخر في ظل نفس الظروف خاصة وأن حاجات السكان لم تتغير طيلة هذه المدة. فهذا أخذ مجلس شورى الدولة بظروف خارجة عن النزاع إذ هي حصلت بعد خمس سنوات من صدور القرار المطعون فيه. فهذا لم يأخذ المجلس بعناصر مستخرجة من الملف ولا بقرائن مستتجة من هذا الملف وإنما أخذ بظروف خارجة كلياً عن ملف النزاع.

(C.E. 2 février 1957, Castaing, Rec. p. 78).

الفقرة الثانية

التقارير الإدارية

يأخذ مجلس شورى الدولة بالتقارير الإدارية كوسيلة لإثبات بعض الوقائع المتنازع عليها تمهيداً لإبطال القرار الإداري المطعون فيه .

ففي إحدى المراجعات المقدمة أمام المجلس تبين أن محافظ جبل لبنان أصدر قراراً بوقف العمل في المشغل الذي يخص المستدعي لاستعماله مواد أسيد مضرّة بالصحة العامة ومسببة حساسية لسكان البناء. وبالنتيجة أبطل مجلس شورى الدولة القرار المذكور لكونه مخالفاً للواقع الثابت في التقارير الصادرة عن المراقبين الصحيين التابعين للإدارة المستدعى ضدها، إذ إن هذه التقارير تنفي صحة السبب المتذرع به من المحافظ.

ونعرض في ما يلي الحثيات التي تضمنها قرار المجلس بشأن هذه المراجعة:

«بما أن المستدعي يطلب إبطال القرار الصادر عن محافظ جبل لبنان والمتضمن وقف العمل في المشغل خاصته لاستعماله مواد أسيد مضرّة بالصحة العامة ومسببة حساسية لسكان البناء.

وبما أنه يقتضي مراقبة صحة السبب المتدّرع به من المستدعي ضدها والآيل إلى وقف العمل في المشغل خاصة المستدعي.

وبما أنه يتبيّن من التقارير الصادرة عن المراقبين الصحيين التابعين للمستدعي ضدها أن المستدعي يقوم بعمل يدوي لا يستعمل فيه أي مواد ملتهبة أو أسيد أو أي مواد تضرّ بالجوار ولا ينتج عنه أية أصوات مزعجة أو روائح تضرّ بالجوار.

وبما أنه على الرغم من التقارير الصادرة عن المراقبين الصحيين أصدر محافظ جبل لبنان القرار المطعون فيه.

وبما أن القرار المطعون فيه المتضمن وقف العمل في المشغل خاصة المستدعي لاستعماله مواد أسيد مضرّة بالصحة العامة ومسببة حساسية لسكان البناء يكون بالتالي مخالفاً للواقع وفاقداً أساسه القانوني ومستوجباً الإبطال».

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٢٣، تاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٠، ارمان وجيه حنين ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، العدد الخامس عشر، المجلد الثاني، ص ٧٤٩).

الفقرة الثالثة

الخبرة

تقوم الخبرة على استشارة أهل الفن لإثبات مسألة واقعية معينة حتى يتسنى الفصل في الدعوى. على أساس ذلك يطلب القاضي من أشخاص مختصين فنياً توضيح وإثبات بعض الوقائع المادية عندما لا تتوافر لديه العناصر الكافية للفصل في الدعوى حتى يتسنى له الحكم بدراية كاملة خصوصاً حيث تكون لديه بشأنها إدعاءات متعارضة من الطرفين أو عندما لا تكشف أوراق الملف إلا عن معلومات غير كافية أو متناقضة. فمن الصعب جداً ومن النادر أيضاً أن يلمّ القاضي بمختلف العلوم التقنية، لذلك فهو يستعين بالخبراء بالنسبة إلى بعض الوقائع التي تتطلب معرفة مفصلة بالأمور الفنية، فاختصاص القاضي هو النقاط القانونية.

وبما أن تنازع الإبطال لتجاوز حد السلطة هو تنازع يتناول الجانب القانوني المحض، فقد ثار التساؤل حول إمكانية اعتبار الخبرة، التي تتعلق بنقاط واقعية، كوسيلة إثبات في هذا النوع من التنازع.

وقد اجاب الاجتهاد على هذا التساؤل معتبراً أن قاضي الإبطال يلجأ إلى الخبرة بمجرد أن تتوقف شرعية القرار المطعون فيه على عناصر واقعية.

(C.E. 17 décembre 1956, Dlle dubreuil, Rec. p. 484).

وهذا يعني أنه عندما تتوقف شرعية القرار المطعون فيه على عناصر واقعية يتطلب إثباتها اللجوء على الخبرة، فإن عدم حصول هذه الخبرة سينعكس حتماً على مصير مراجعة الإبطال المرفوعة

أمام مجلس شورى الدولة.

وتأكيداً على هذا الأمر، نشير إلى مراجعتين قُدمتا أمام مجلس شورى الدولة في لبنان، حيث عولجت مسألتنا هذه.

ففي مراجعة أولى، رد المجلس طلب إبطال قرار صادر عن البلدية بإنذار الجهة المستدعية بإزالة المخالفة القائمة على عقارها وذلك بسبب عدم تنفيذ الجهة المستدعية لقرار التكاليف الذي كلفها بإيداع سلفة على أتعاب الخبير المكلف بالكشف على العقار موضوع النزاع، الأمر الذي جعل المجلس غير متمكن من أن يحدد ما إذا كانت المخالفة قابلة للتسوية أو لا تمهيداً للفصل في دعوى الإبطال. وفي ما يلي نشير إلى الحثثيات التي تضمنها قرار مجلس شورى الدولة بشأن هذه المراجعة:

«بما أن الجهة المستدعية تطلب إبطال القرار الصادر عن البلدية والمتضمن إنذارها بإزالة المخالفة القائمة على العقار خلال ثمانية وأربعين ساعة.

وبما أن المستدعي ضدها البلدية أدلت بأن الجهة المستدعية قد خالفت الترخيص بالترميم المعطى لها وأقامت خيمة حديدية وأخرى مسقوفة من الحديد والأترنيت، وبما أنه لجهة ما أدلت به الجهة المستدعية لمخالفة القرار المطعون فيه لأحكام المادة ٣ من قانون البناء رقم ٧١/٩٥ التي تجيز التسوية.

وبما أن المستشار المقرر كلف الجهة المستدعية بموجب قراره إيداع سلفة على أتعاب الخبير المهندس للقيام بالكشف على الخيمة موضوع النزاع وأخذ صور فوتوغرافية تبين وضعها وتحديد المخالفة القائمة فيها وما إذا كانت قابلة للتسوية أو لا.

وبما أن الجهة المستدعية لم تنفذ مضمون قرار التكاليف

المذكور بالرغم من تبليغها إياه.

وبما أنه في غياب الخبرة الفنية فإنه لا يمكن لهذا المجلس أن يحدد ما إذا كانت المخالفة قابلة للتسوية أو لا وبالتالي يفترض رد طلب الجهة المستدعية لعدم قانونيته».

(قرار رقم ٩٨/٥٦٢، تاريخ ١٩٩٩/٥/٢٥ جان زيتون ضد بلدية الحازمية، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، العدد الرابع عشر، المجلد الثاني، ٥٩١).

وفي مراجعة ثانية، رد المجلس طلب إبطال قرار بلدية بالترخيص بالبناء من قبل الجهة المستدعية التي تتذرع بوجود مخالفات في الترخيص المعطى، وذلك بسبب عدم تنفيذ الجهة المستدعية لقرار التكليف المتضمن تعيين خبير من أجل تحديد المخالفات المتعلقة خاصةً بالتراجع عن حدود الجار، الأمر الذي جعل المجلس غير متمكن من أن يحدد مدى قانونية الترخيص تمهيداً للفصل في طلب الإبطال.

وفي ما يلي نشير إلى الحثثيات التي تضمنها قرار مجلس شورى الدولة بشأن هذه المراجعة:

«وبما أن المسألة تنحصر فيما إذا كانت رخصة التعديل المطعون به قد أعفت المستدعى ضده صاحب العقار من التقيد بالتراجع.

وبما أن هذا المجلس كلف الخبير المهندس للإطلاع على خرائط الترخيص المطعون فيه وتبيان ما إذا كان يوجد هنالك مخالفات وخاصة لجهة التراجع عن حدود الجار.

وبما أن الجهة المستدعية تبلفت قرار التكليف المذكور ولم تنفذ مضمونه.

وبما أنه بالنظر إلى معطيات الملف وإلى غياب الخبرة الفنية فإنه لا يمكن تقدير مدى قانونية الترخيص وبالتالي يقتضي رد ما أدلت به الجهة المستدعية لعدم إثبات ما تدعيه».

(قرار رقم ٣٥٠، تاريخ ١٩٩٩/٢/٢٤، ورثة جميل البعلبكي ضد بلدية زحلة - المعلقة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، العدد الرابع عشر، المجلد الثاني، ص ٣٤٦).

وفي ما يلي نشير إلى بعض المواضيع التي يمكن أن تتناولها الخبرة في نطاق مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة:

- تحديد نتائج الترخيص بالصيد على المحافظة على الملك العام البحري وعلى استعماله.

- (C.E. Sect. 3 mai 1963, comm. de Saint - Brévin - les Pins, rec. p. 259).

- تقدير صحة عدم الأهلية الجسدية التي بسببها صدر قرار بتقييد رخصة قيادة.

- (C.E. 3 nov. 1965, Loeb, Rec. p. 575).

- مراقبة الحال الصحية لموظف مفصول بسبب عدم الكفاءة المهنية.

- (C.E. 25 février 1987, Mme lapeyre, R.D.P. 1987, p. 1378).

- الكشف على عقار لمعرفة ما إذا كان المشغل الموجود فيه يستعمل مواد مضرّة بالصحة العامة ومسبباً حساسية لسكان البناء والجوار، تمهيداً للفصل في طلب إبطال القرار بوقف العمل في المشغل المذكور.

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٢٣، تاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٠،
أرمان وجيه حنين ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان
٢٠٠٢، العدد الخامس عشر، المجلد الثاني، ص ٧٤٩).

❖ متى يُلجأ إلى الخبرة؟

يعتبر مجلس شورى الدولة أنه يجب اللجوء إلى الخبرة عندما
لا يملك القاضي عناصر المعلومات الأساسية التي تمكنه من فصل
الدعوى.

(C.E. 3 décembre 1909, Ménil, Rec. p. 939; 5 juin 1953, Sect.
Départem. de l'Isère, rec. p. 270).

وعلى القاضي أن يلجأ إلى الخبرة عند وجود ادعاءات
متناقضة لدى الفرقاء خاصةً عندما يقدم المستدعي بداية إثبات.

(C.E. 17 décembre 1954, Sect. soc. Deloffre, A.J. 1955, D.A.II, p.
74; 27 avril 1928, Defontaine, Rec. p. 530).

ولا يمكن الأمر بإجراء الخبرة عندما يكون القاضي غير
مختص بأساس النزاع.

(C.E. 16 novembre 1928, sect. Mizgier, rec. p. 1192; 21 mai 1954,
Sect. S.N.C.F., R.P.D.A. 1954, p. 160).

كما أن طلب المستدعي بإجراء الخبرة يكون مردوداً إذا كانت
نتائج هذه الخبرة غير قابلة للاستخدام إلا في معرض دعوى
مستدة إلى سبب قانوني مختلف وداخله في اختصاص محكمة
أخرى.

(C.E. 15 novembre 1950, le Thierry d'Ennequin, Rec. p. 553).

إن تدبير الخبرة يهدف إلى التثبت من الوقائع التي تشكل أساس المطالب، فالفصل في مسألة قانونية يدخل في الاختصاص الحصري للقاضي.

(C.E. 13 novembre 1935, Mosnier, Rec. p. 1056).

لذلك لا يجوز تكليف الخبير بإبداء الرأي في مسألة قانونية. وإذا تعرض الخبير لذلك يكون قد خرج عن حدود مهمته الطبيعية.

❖ تحديد طبيعة المهام المعهودة إلى الخبير:

قسم من الاجتهاد يعتبر أن الخبير هو حكم^(١)، وقسم آخر ينفي عن الخبير صفة الحكم^(٢)، وقسم ثالث يعتبر أن الخبير يؤدي وكالة تتعلق بالعدالة (mandat de justice)^(٣).

إلا أنه يمكن اعتبار الخبير معاوناً عرضياً لمرفق عام العدالة، وقد يمكن اعتباره كفرد مولى مؤقتاً بوظيفة عامة.

❖ تنفيذ المهمة من قبل الخبير:

لا يجوز للخبير قطع تنفيذ مهمته بشكل عفوي حتى ولو كان ذلك بناء على طلب الفرقاء.

(C.E. 25 février 1927, Duchosal, Rec. p. 264).

وإذا قدر الخبير أن مهمته قد فقدت مبرر وجودها، فإنه يكون

C.E. 11 juillet 1930, Sect. soc. d'Eclairage et de distribution d'eau, rec. p. 718. (١)

C.E. 5 juillet 1929, ass. ville de Béziers, Rec. p. 678. (٢)

C.E. 15 mars 1911, Ghirardi, Rec. p. 329. (٣)

عليه أن يلجأ إلى القاضي الذي يحدد صحة ذلك.

(C.E. 24 mars 1928, Guillabert, Rec. p. 444).

وإذا لم يقوم الخبير بمهمته بشكل كامل، يمكن للقاضي أن يأمر بتحقيق إضافي.

(C.E. 10 mai 1911, Tenaud, Rec. p. 543).

يجب على الخبير أن يقوم بنفسه بتنفيذ مهمته، لكنه يمكنه أن يولي شخصاً ثالثاً مهمة الاطلاع على التفاصيل المادية ما دام أنه يقوم بنفسه بمعاينة المكان.

(C.E. 18 avril 1902, Cromarias, Rec. p. 287).

كما يُسمح للخبير بأخذ بعض الآراء من غيره في ما يتعلق بمسائل فنية دقيقة، كتحليل المياه مثلاً.

(C.E. 14 mars 1902, Comp. Gén. Des Eaux, Rec. p. 199).

ويجوز للخبير أن يستمع إلى شهود. لكنه لا يمكنه إلزامهم بالحضور أمامه كما ليس له صفة لتحليفهم اليمين.

(C.E. 13 juin 1941, Arnaud, Rec. p. 111).

(C.E. 29 juillet 1950, Roussel, Rec. p. 496).

❖ موجبات الفرقاء تجاه الخبير:

يجب على الفرقاء تسهيل عمل الخبراء بإطلاعهم على كافة المعلومات وكافة الوثائق المفيدة.

(C.E. 9 nov. 1949, Marquis, Rec. p. 467).

وفي حال عدم الالتزام بهذا الموجب، لا يمكن للفريق غير

الملتزم بذلك أن ينتقد عمل الخبراء كما يمكنه أن يخسر دعواه.

(C.E. 20 mars 1942, Sect. Dame veuve Bastit, Rec. p. 92).

❖ مبدأ الوجاهية في أعمال الخبرة:

إن مبدأ الوجاهية يفرض على الخبير القيام بمهمته في مواجهة الفرقاء، لذلك يجب أن يتم إعلام الفرقاء بحضور كل عمليات الخبرة. فإذا تغيّبوا رغم إعلامهم بذلك فإن إجراءات الخبرة لا تكون معيبة بأي عيب.

(C.E. 2 mars 1900, Ville de Montargis, Rec. p. 174).

على أن عدم صحة الخبرة لا يحول دون اعتبار تقرير الخبير كعنصر من عناصر المعلومات.

(C.E. 4 mai 1988, Tanguy, R.D.P. 1989, p. 561).

إن عدم الصحة الناتج عن عدم دعوة أحد الفرقاء لحضور عمليات الخبرة لا يمكن تغطيته بإطلاع ذلك الفريق على ما جرى في غيابه.

(C.E. 17 mars 1905, Oranie, Rec. p. 279).

❖ حالة تعيين عدة خبراء:

في هذه الحالة يجب على الخبراء العمل بشكلٍ جماعي. فلا يجوز لأحدهم استخدام بعض الوثائق التي لم يعرف بها بقية الخبراء.

(C.E. 14 juin 1933, Marcquart et comp., Rec. p. 630).

ويجب أيضاً على الخبراء أن يجتمعوا من أجل مناقشة النتائج التي توصل إليها كل منهم ومن أجل تبادل الآراء.

إلا أنه يمكن للخبراء القيام بشكلٍ منفصل بالاطلاع على بعض الأمور المادية وغير الأساسية.

إن المبدأ عند وجود عدة خبراء هو أن يتم وضع تقرير موحد، لكن لا شيء يمنع عدم احترام هذا المبدأ في حال اطلع بعض الخبراء على رأي بقية الخبراء بحيث يمكن لثلاثة منهم مثلاً أن يضعوا تقريراً موحداً إلى جانب التقرير الذي يضعه رابعهم بشرط أن يطلع كل من المجموعتين على رأي المجموعة الأخرى.

(C.E. 3 août 1910, Nouleau et comp. Rec. p. 685).

❖ حالة تعيين الخبير من قبل القضاء العدلي؛

اعتبر مجلس شورى الدولة أنه وإن كان لا يعتد أمامه بتقرير أي خبير معين من قبل المحاكم العدلية استناداً إلى المادة ٦٦ من نظام المجلس فقرة ثانية، إلا أنه يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بشروحات ومشاهدات ذلك الخبير التي تتوافق مع معطيات الملف وتؤيد الإثباتات والقرائن الموجودة فيه.

(قرار رقم ٩٨/٥٣٢ - ٩٩، تاريخ ١٢/٥/١٩٩٩، الياس سليمان بوضومط ضد بلدية بكفيا - المحידثة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، العدد الرابع عشر، المجلد الثاني، ص ٥٥٠).

كذلك الحال بالنسبة إلى الاجتهاد في فرنسا إذ يعتبر أن مبدأ حرية الإثبات المتبع أمام القضاء الإداري يسمح للقاضي بأن يضم إلى ملف الدعوى تقرير خبير معين من قبل القضاء العدلي.

(C.E. 7 décembre 1951, Soc. distilleries, entrepôts et usine du Languedoc et de provence, Rec. p. 580).

❖ سلطة القاضي في مجال الخبرة؛

إذا كان القاضي هو الذي يقدر مدى ملائمة اللجوء إلى الخبرة، فإنه يملك الأمر بها سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من الخصوم أو من أحدهم دون إلزامية بالاستجابة إلى هذا الطلب، وهو ما يسمى بالصفة الاختيارية للخبرة التي تطبق أمام مجلس شورى الدولة.

كما يعتبر الاجتهاد أن الأخذ بتقرير الخبير أو عدمه يعود لتقدير القاضي دون سواء.

(قرار رقم ٤٢٦، تاريخ ١٩٩٤/٦/١، اسكندر فتوح وأليس دياب ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٥، ص ٤٧٢).

لكن إذا استبعد القاضي النتائج التي توصل إليها الخبير، فعليه تعليل ذلك.

(C.E. 8 juin 1949, Gautheron, Rec. p. 782).

كما يمكن للقاضي أن يأخذ فقط ببعض العناصر الموجودة في تقرير الخبير.

(C.E. 10 juillet 1954, Sté Imm. Cannes, Rec. p. 478).

وعندما يقوم القاضي بتعيين الخبير تمهيداً للفصل في أساس النزاع، فإن يده لا تُنزع عن هذا الموضوع، فهو يتولى كل الطوارئ التي يمكن أن تحصل أثناء الخبرة، فيمكنه استبدال الخبراء وزيادة عددهم كما يمكنه وضع حد لمهمتهم في بعض الحالات أو تعديل هذه المهمة بالإضافة إلى مراقبة عمل الخبير بشكل مستمر.

(C.E. 17 nov. 1920, Gendron, Rec. p. 967).

(C.E. 22 juin 1945, Comp. Gén. des Eaux et Soc. Maison ph. Mauduit, Rec. p. 135).

❖ أجرة الخبرة:

يحق للخبير أن يحصل على أجره مهما كانت نتيجة الدعوى التي طلب فيها اللجوء إلى الخبرة. فالتنازل عن الدعوى لا يمنع الخبير من المطالبة بدفع أجره.

(C.E. 3 mars 1882, Bourguignon et autres, Rec. p. 228).

ويمكن للقاضي أن يأمر بدفع أجرة الخبير قبل انتهاء النزاع.

(C.E. 15 juillet 1957, Ville de Strasbourg, Rec. p. 487).

ويجب على المستدعي عند الاقتضاء أن يدفع سلفاً أجرة الخبرة التي طلبها أو التي أمر بها القاضي عفواً.

(C.E. 11 décembre 1964, Rec. p. 640).

وإذا كان الفريق المدين بنفقات الخبرة غير مليء، يمكن للخبير أن يطلب من الدولة أن تدفع هذه النفقات كونها مسؤولة عن سير مرفق عام القضاء الإداري.

(C.E. Sect. 26 février 1971, Aragon, Rec. p. 172).

ولتحديد الأتعاب يؤخذ بعين الاعتبار أهمية العمل الذي قام به الخبير والمدة التي استغرقتها المهمة وطبيعة هذه المهمة ومضمون التقرير الذي يقدمه الخبير.

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٠٨، تاريخ ١٩٩٧/١١/٢٥، خضر خريس ورفاقه، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ١٦١).

(C.E. 20 mai 1933, de Taeye, Rec. p. 554).

ولا يحق للخبير تقاضي أي أجر لقاء عمل قام به خارج إطار المهمة المحددة له من قبل القاضي بشكل دقيق.

(C.E. 15 avril 1910, Filliol, Rec. p. 315).

وفي حال تعدد الخبراء، فإن هذا الأمر لا يحتم كون الأتعاب متساوية بينهم، إذ يؤخذ بعين الاعتبار أهمية وجدوى العمل الذي قام به كل منهم.

(C.E. 26 juin 1929, Tallins, Barbais et Brunel, Rec. p. 631).

الفقرة الرابعة

استماع الشهود

إذا لم تتوفر في التحقيق أدلة خطية للإثبات يعتمد العضو المقرر إلى استماع الشهود من موظفين أو غيره^(١). وإذا توفر الدليل الخطي بمستندات وقيود رسمية يعتبر مجلس شورى الدولة أنه لا يجوز بعد ذلك إثبات عكس مضمونها بالشهود أو القرائن^(٢).

وأكثر ما يلجأ إلى الشهادة في قضايا الوظائف العامة^(٣) وقضايا التأديب^(٤). ويلجأ القاضي الإداري إلى الشهادة لتوضيح بعض البيانات أو الأوراق، أو لتكملة بعض عناصر الملف، أو لإثبات وقائع ليس من طبيعتها أن تدون في الملفات والسجلات الإدارية كما هو الشأن في إثبات الوقائع التي يستخلص منها الانحراف في استعمال السلطة مثل قصد التشفي والانتقام وتصريح الرئيس

(١) C.E. 18/4/1969, Rec. p. 215.

(٢) شورى لبنان ٢٢/١٠/١٩٦٩. مجموعة شدياق ١٩٦٩، ص ١٦٩.

(٣) C.E. 22 janvier 1963, Poncin, Rec. p. 393.

(٤) C.E. 21 février 1947, Descas, Rec. p. 670.

الإداري علناً بذلك أمام البعض الذين يمكن الاستعانة بهم كشهود أمام القاضي الإداري.

إن استماع الشهود ليس إلزامياً للقاضي في التحقيق على غرار سائر الوسائل المستعملة فيه. ويجوز للقاضي المقرر استماع الشهود بناء على طلب أحد الخصوم أو من تلقاء نفسه. يعين القاضي المقرر في قراره الصادر باستماع الشهود الوقائع التي يجري التحقيق بشأنها^(١). ويحصل استماع الشهود بعد تحليفهم اليمين (المادة ٨٥ من نظام مجلس شورى الدولة) وذلك بحضور الخصوم أو بعد دعوتهم حسب الأصول^(٢). وينظم القاضي محضراً بذلك، ويدعى الخصوم للاطلاع عليه في حال عدم حضورهم جلسة التحقيق. وتضاف نفقات استماع الشهود إلى نفقات الدعوى ويحكم بها في الحكم النهائي.

أما تقدير قيمة الشهادة المستمعة فيعود لمجلس شورى الدولة وليس للقاضي المقرر^(٣).

إن القاضي ينظر إلى الشهادة على أنها أقل مرتبة وادنى حجية من الأوراق الإدارية التي تقف في المقام الأول من طرق الإثبات في المجال الإداري حيث تبعث على الثقة والاطمئنان في صحة بياناتها لما يحوطها عادةً من ضمانات وهي ذات الوقت الطريق الذي يلائم ظروف العمل الإداري.

وقد اعتبر الاجتهاد أن الشهادة المكتوبة هي مقبولة وذلك بعد حلف اليمين التي يمكن أن يكون أداؤها خطياً أيضاً.

(C.E. 2 février 1968, Ville de Lille. p. 79).

C.E. 2 février 1945, Rec. p. 89. (١)

C.E. 23 mars 1945, Rec. p. 52. (٢)

شورى لبنان ٢٤/٥/١٩٦٥، مجموعة شدياق ١٩٦٥، ص ١٨٩. (٣)

القرائن

القرينة هي استنتاج القاضي من واقعة معروفة وثابتة واقعة غير معروفة وغير ثابتة تكون موضوع الإدعاء. وقد اعتمد مجلس شورى الدولة القرائن كوسيلة إثبات وأصدر حكمه على أساسها في كثير من الحالات.

فقد اعتبر المجلس أن عدم جواب المستدعى ضده على استدعاء المراجعة رغم تبلفه يشكل دليلاً على صحة ما جاء في هذا الاستدعاء.

(قرار رقم ٤٠٤، تاريخ ١٩/٣/١٩٩٨، لوسين صاغلاسيان ضد المعهد الوطني للموسيقى، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٣٩٧).

كما أن التخلف عن الجواب وعن إيداع الملف الإداري يعتبر قرينة على صحة الاستدعاء ولا يسع مجلس شورى الدولة إلا فصل الاستدعاء في ضوء أقوال المستدعي التي تعززت بالمستندات مما يحمل هذا المجلس على اعتبار ذلك إقراراً بصحة ادعاء الجهة المدعية.

(قرار رقم ٩٣، تاريخ ١٧/١١/١٩٩٧، شركة الملح الوطني ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ١٣٩).

وعندما لا تجيب الإدارة على الاستدعاء أو عندما تجيب بأن الملف المطلوب قد فقد أو ترسل ملفاً ناقصاً، فإن مجلس شورى الدولة يستخلص النتيجة بأن الوقائع المدلى بها والمستندات المقدمة

من المستدعي تؤلف قرائن مهمة وثابتة.

(قرار رقم ٩٨/٢٨ - ٩٩، تاريخ ١٤/١٠/١٩٩٨، هادي محمد قعدان ورفاقه ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٢، العدد الرابع عشر، المجلد الأول، ص ١٢).

وإن عدم قيام المستدعي بتنفيذ مضمون القرار الإعدادي المتضمن تكليف الخبير يعتبر قرينة على رفضه سلفاً للنتيجة التي يمكن أن تترتب على قيام الخبير بالمهمة الموكولة إليه. وإن الوثائق والمعلومات المدونة في الملف الإداري تعتبر معلومات وإفادات صحيحة.

(قرار رقم ٤٣١، جوزيف فارس عباس ضد بلدية حمانا، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٥، ص ٤٧٧).

الفقرة السادسة

الإقرار

الإقرار هو اعتراف الخصم أمام القضاء بواقعة معينة مدعى بها عليه وذلك أثناء السير في الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة.

وبسبب الصفة الكتابية للمرافعات الإدارية فإن الإقرار أمام القضاء الإداري يُقدّم كتابةً في المذكرات أو المستندات المودعة في الملف. وقد يستخلص الإقرار نتيجة الاستجواب حيث يصدر من أحد الأطراف شفاهة إقراراً بوقائع معينة تفيد في الإثبات.

ويكون الإقرار وسيلة مفيدة في الإثبات أمام القضاء الإداري

في ما يتعلق خاصة بإثبات الانحراف في استعمال السلطة.
وإذا كان للإدارة أن تقدم إقراراً بما تشاء من وقائع فإنه لا
يعتد بهذا الإقرار إلا إذا كان صادراً من الجهة أو السلطة المختصة
قانوناً، أما الإقرار الصادر من جهة غير مختصة فإنه لا أثر له.
وعلى سبيل المثال يمكن إثبات تاريخ تبليغ صاحب الشأن
بالقرار الإداري من إقراره.

(C.E. 24 juillet 1925, Civier, Rec. p. 522).

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة أنه وإن كان المستدعي لم
يبرز صورة عن الترخيص المعطى للمستدعي بوجهه، فإن إعطاء
هذا الترخيص ومضمونه ثابت من أقوال المستدعي بوجهه بالذات
ومن أقوال الدولة.

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٨٧، تاريخ ١٦/٢/٢٠٠٠، أحمد
قاسم نسبين ضد الدولة ومحمد حسين صالح، مجلة القضاء الإداري
في لبنان ٢٠٠٣، العدد الخامس عشر، المجلد الثاني، ص ٣٢٧).

الفقرة السابعة

الاستجواب

هذه الوسيلة للإثبات أجازها نظام مجلس شورى الدولة إذ
خولت المادة ٨٥ منه العضو المقرر في سياق التحقيق الذي يجريه
أن يستجوب الأفراد وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم
عن النواحي الفنية والمادية.

إن بواسطة الاستجواب يلجأ القاضي إلى سؤال أحد الخصوم عن وقائع معينة ليصل من وراء ذلك إلى الحصول على إقرار منه. وللقاضي أن يستجوب الخصم سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصم الآخر.

وإذا أدى الاستجواب إلى إقرار صريح ومحدد من أحد الأطراف، اعتمد عليه القاضي. أما إذا لم يؤد إلى مثل هذا الإقرار واقتصر الأمر على إجابات مبهمة أو غير محددة، فقد يستخلص منها القاضي قرائن للإثبات أو يعتمد عليها كبداية للإثبات. أما إذا لم يحضر الخصم أو لم يرد على الاستجواب فإن القاضي يقدر أثر ذلك وقيمه في ضوء ظروف الدعوى، وقد ينتهي إلى اعتباره بمثابة إقرار ضمنى من جانب ذلك الخصم.

وعلى أية حال، ليس للاستجواب في مجال القضاء الإداري ذات الأهمية العملية التي يلقاها طبقاً للقواعد المدنية أمام القضاء العادي، إذ تستند الحقوق والالتزامات في القانون الإداري أساساً إلى قرارات ومستندات تتفق وقواعد القانون العام.

الفقرة الثامنة

المعينة

قد يتناول النزاع أشياء مادية يجد القاضي المقرر من اللازم معاينتها بالذات كي يتثبت من حالتها وأوصافها وكل ما يحيط بها لتمكين مجلس شورى الدولة من الاطلاع على حقيقة وضعها وإعطاء الحل المقتضى بشأنها. وأكثر ما يرد ذلك بالنسبة إلى الأشياء التي يصعب أو يستحيل المجيء بها أمام القاضي كبعض

المستندات والملفات الإدارية التي يتعذر نقلها، فيضطر القاضي المقرر الانتقال إلى مكان النزاع لمعاينتها.

إن معاينة محل النزاع (La visite des lieux) هي إجراء اختياري للقاضي المقرر على غرار سائر وسائل الإثبات التي يلجأ إليها.

(شورى لبنان ١٧/٢/١٩٦٧، مجموعة شدياق ١٩٦٧، ص ١٠١).

ويمكن للقاضي أن يقرر إجراء هذه المعاينة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الخصوم. وهو يعين في قراره هذا موضوع المعاينة. ويتم إعلام الفرقاء بتاريخ وساعة حصول هذه المعاينة.

(C.E. 8 juillet 1998, Cne. de Scy - Chazelle, Rec. p. 1100).

فتجري المعاينة بالصورة الوجيهة أي بحضور الخصوم أو بعد دعوتهم حسب الأصول. ويُنظم محضر بالمعاينة وبالإجراءات التي تمت في خلالها. ويمكن الاستماع إلى بعض الأشخاص الموجودين في محل المعاينة وذلك على سبيل المعلومات.

أما نفقات المعاينة فيسلفها من طلبها من الخصمين. وإذا كان القاضي المقرر هو الذي أمر بإجرائها من تلقاء ذاته، فيمكنه أن يأمر الخصمين أو أحدهما بتسليف هذه النفقات. وفي كل حال فإن المبالغ التي تصرف في سبيل المعاينة تضم فيما بعد إلى نفقات الدعوى ويتحملها مبدئياً الخصم الخاسر.

وعلى سبيل المثال، اعتمد مجلس شورى الدولة الدليل المستمد من معاينة محل النزاع للتثبت مما إذا كان بعض الأراضي يدخل ضمن الأملاك العقارية التي تشكل مناظر أو مواقع طبيعية بحيث يقتضي حمايتها وإدخالها في جدول تصنيف هذه الأملاك.

(C.E. 13 mars 1970, Rec. p. 82).

الفقرة التاسعة

اليمين

اليمين هي إشهد الله على صدق ما يقوله الحالف أو على عدم صدق ما يقوله الخصم الآخر. ومن اليمين ما يسمى باليمين الحاسمة وهي التي يوجهها أحد الخصمين إلى الآخر ليحسم بها النزاع. أما اليمين المتممة فهي التي يوجهها القاضي إلى أحد الطرفين ليستكمل بها الأدلة التي قدمها. وهناك يمين التعهد التي يحلفها الخبير أو الشاهد لقول الصدق أو لأداء العمل المكلف به وذلك قبل أداء الشهادة أو قبل مباشرة الخبرة، وهذه الأخيرة تخرج عن مجال الإثبات.

إن اليمين الحاسمة هي مستبعدة تماماً أمام القضاء الإداري حيث استقر الاجتهاد في فرنسا على عدم جواز الالتجاء إليها في الإثبات لاعتبارات تتصل بالنظام العام وبطبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفين أحدهما الإدارة التي تتصرف لتحقيق المصلحة العامة، وهو ما يتعارض مع توجيه اليمين الحاسمة ولا يتفق وأحكامها^(١).

وإذا كان توجيه اليمين الحاسمة مستبعداً بوجه الإدارة، فإنه يكون مستبعداً أيضاً بوجه الفرد الخصم للإدارة في الدعوى، وذلك تحقيقاً للمساواة بين الطرفين.

أما بالنسبة إلى اليمين المتممة فإن الفقه قد أجمع على استبعاد توجيهها إلى ممثل الجهة الإدارية لذات الاعتبارات المتعلقة

C.E. 29 novembre 1951, Pelissier, Rec. p. 270.

(١)

باليمين الحاسمة لخروجها عن طبيعة الإجراءات الموضوعية وتعلقها بأحاسيس ومشاعر داخلية وشخصية. وأما بالنسبة إلى إمكان توجيهها إلى الفرد دون الإدارة فهناك رأي آخر يرى أنه لا مانع من توجيه اليمين المتممة إلى الأفراد، ذلك أنه إذا كانت هذه اليمين مستبعدة بالنسبة إلى الإدارة إلا أنها تتفق وطبيعة الأفراد، والقاضي يعامل كل طرف بما يتفق وطبيعته وظروفه خصوصاً أن التفرقة بين الإدارة والأفراد في هذا الشأن لا تتضمن الإخلال بالمساواة بينهما أمام القضاء طالما أنها تفرقة تفرضها طبيعة كل منهما بالنظر إلى اليمين المتممة التي تقتضيها أحياناً ظروف الدعوى وذلك على خلاف اليمين الحاسمة.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن المادة ٨٥ من نظام مجلس شورى الدولة التي أشارت إلى وسائل عديدة للإثبات يجوز للقاضي المقرر اللجوء إليها في سياق التحقيق في المراجعة، لم تذكر بينها اليمين بنوعيتها.

الفقرة العاشرة

طلب تقديم الملف الإداري وغيره من المستندات والأموار

قد يتعذر على المستدعي أحياناً تقديم الدليل على صحة ادعائه لوجوده في الملف الكائن في حيازة الإدارة المستدعي ضدها، ولذا يعمد القاضي المقرر إلى تكليف هذه الأخيرة بتقديم الملف المذكور لاستجماع عناصر الإثبات اللازمة وتمكين مجلس شورى الدولة من الحكم في الدعوى على أساسها.

لكن الإدارة قد تتخذ موقفاً سلبياً من طلب القاضي المقرر فتمتنع عن تقديم الملف المطلوب منها، ففي هذه الحال يعمد مجلس شورى الدولة إلى الأخذ بمطالب المدعي ويقضي بإبطال القرار المطعون فيه لحؤول الإدارة بموقفها هذا دون إجراء رقابته ^(١).

وهو يتخذ مثل هذا القرار أيضاً ولنفس العلة في حال فقد الملف المطلوب بخطأ أو إهمال من الإدارة، أو في حال تقديم الإدارة ملفاً ناقصاً لا يستطيع المجلس إجراء رقابته على أساسه، فيُعتبر إذن موقف الإدارة غير السليم في هذه الحال منطقياً على قرينة جدية على أن الوقائع التي أدلى بها المدعي على وجه صريح هي بمثابة الوقائع الثابتة ^(٢).

وقد تمتنع الإدارة أحياناً عن تقديم كامل الملف بسبب وجود مستندات فيه تتعلق بأسرار الدفاع الوطني. ولكن هذه الحجة التي تعتبر جائزة عادةً لا يقبلها مجلس شورى الدولة على إطلاقها وبصورة حتمية بل يعمد، في سبيل تكوين قناعته حول جديتها وحول صحة الوقائع المتنازع عليها، إلى طلب الإيضاحات اللازمة من الإدارة حول طبيعة المستندات التي لم تُبرز وأسباب عدم إبرازها، حتى إذا امتنعت عن الجواب على ذلك أمكنه اعتبار تذرعه بوجود أسرار تتعلق بالدفاع الوطني غير جدي وإنها بذلك تحول دون إجراء رقابته على شرعية القرار المطعون فيه، ويقضي بالنتيجة بإبطال هذا القرار وفقاً لمطالب المدعي.

(شورى فرنسا ١١/٣/١٩٩٥، دالوز ١٩٥٥، ص ٥٥٥).

(١) شورى لبنان، ١١/٧/١٩٦٠، مجموعة شدياق ١٩٦٠، ص ١٩٨.

(٢) C.E. 28 mai 1954, Rec. p. 308.

ويجوز للإدارة، من جهة أخرى، أن تمتنع عن تقديم المستندات والمعلومات المتعلقة بسّر المهنة، كما يحصل في الحقل الطبي مثلاً. غير أن مجلس شورى الدولة يقرر عادةً، في سبيل إجراء رقابته بصورة جدية على قرار إداري مستند إلى علة صحية، الطلب إلى الإدارة بأن تشعر المستدعي عن طريق اللجنة الطبية أو أي طريق آخر متفق مع القانون بالأسباب الصحية التي بنت قرارها عليها، على أن يعود للمستدعي بعد ذلك، فيما إذا أصرّ على ادعائه، أن يطلع المجلس على هذه الأسباب لتمكينه من إجراء رقابته، إذ ليس في اللجوء إلى هذا الإجراء ما يعارض أحكام القانون المتعلقة بسّر المهنة^(١).

وقد ذهب مجلس شورى الدولة في لبنان أيضاً، في سبيل المحافظة على المصلحة العامة، إلى اعتبار المعلومات السرية التي يتلقاها موظفو الأمن العام غير جائزة إفشاؤها، وأنه لا يجوز بالتالي إلزام مديرية الأمن العام بإبراز أسماء الموظفين الذين جاؤوا بهذه المعلومات^(٢).

هذا ويعود للقاضي المقرر أن يطلب من الإدارة ليس فقط إبراز الملف المتعلق بموضوع النزاع لاستخراج الدليل الملائم منه، بل أيضاً أي مستند يساعد في الإثبات أو يكون مفيداً في التحقيق الذي يجريه في القضية.

وعلى هذا الأساس، يمكن للقاضي الإداري أن يطلب من الإدارة تقديم الأسباب الواقعية والقانونية التي بررت صدور القرار

(١) شورى فرنسا، ١٢/١١/١٩٦٩، مجموعة، ص ٤٩٥.

(٢) شورى لبنان ٣١/١٠/١٩٦٢، مجموعة شدياق ١٩٦٣، ص ٢٩.

المطعون فيه ^(١). وذلك حتى ولو كان القانون يسمح باتخاذ مثل هذا القرار دون تعليل. فمجرد أن القانون قد استبعد التعليل، لا يشكل عقبة تحول دون أن يطلب القاضي من الإدارة إعلامه بالأسباب الواقعية والقانونية التي كانت السبب في صدور القرار المطعون فيه .

الفقرة الحادية عشر

تدقيق المستندات والقيود

قد يحصل نزاع بشأن البيانات الواردة في المستندات المبرزة في الدعوى تأييداً لطلبات المدعي أو لدفع المدعى عليه، أو في القرارات موضوع المراجعة، فيعود للقاضي المقرر أن يجري التحقيق بشأنها وأن يطلب من ثم إبراز نسخة رسمية عن هذه المستندات لأجل تدقيقها أو أن يقوم بتدقيق أصلها بنفسه لدى الإدارة المختصة .

وإذا تناول النزاع صحة مستند خطي أبرز في التحقيق، كأن ينكر أحد الخصوم صدوره منه، فيعمد القاضي المقرر إلى تدقيقه بواسطة خبير أو أكثر.

(C.E. 23 sept. 1988, Banque de France, Rec. p. 464).

(C.E. 20 janvier 1988, Cne de Pomerol, Rec. p. 12).

C.E. Sect. 26 janvier 1968, Soc. Maison Genestal, Rec. p. 62.

(١)

الفقرة الثانية عشر

ادعاء التزوير بشأن المستندات المستعملة في الإثبات

قد تبرز أثناء التحقيق مستندات يطعن أحد الخصوم في صحتها مدعياً تزويرها، فهل يعود للقاضي المقرر التحقيق في ادعاء التزوير هذا ولمجلس شورى الدولة بعد ذلك الفصل في هذا الادعاء؟

من المقرر أن للمحاكم الجزائية النظر في جريمة التزوير بناء على ادعاء النيابة العامة، وفي حال الثبوت الحكم بمعاقبة الفاعل وبالتعويض للمدعي الشخصي عند الاقتضاء. كما إن للمحاكم المدنية النظر في ادعاء التزوير الطارئ الذي يهدف إلى استبعاد السند المزور المبرز من أحد الخصوم كدليل على صحة ادعائه أو دفعه. وقد نظم قانون أصول لمحاكمات المدنية إجراءات ادعاء التزوير الطارئ.

فإذا حصل ادعاء تزوير المستندات المبرزة لدى مجلس شورى الدولة، أمام المحاكم الجزائية، فللمجلس استئخار النظر في الدعوى ريثما يحكم بدعوى التزوير، عندما يتبين له أن المستند المدعى تزويره مفيد في التحقيق. أما إذا حصل إدعاء التزوير بصورة طارئة لدى المجلس نفسه، فيثور الخلاف حول المرجع القضائي المختص بالنظر فيه. فقد نص القانون الفرنسي الصادر في ٣١ تموز ١٩٤٥ في المادة ٦٠ بالنسبة إلى ادعاء التزوير أمام مجلس شورى الدولة على أنه لدى تقديم مثل هذا الادعاء لدى المجلس فعليه التوقف عن النظر في الدعوى حتى صدور حكم بشأن التزوير من المحكمة المختصة. واعتبرت المحكمة المختصة في ذلك المحكمة المدنية. ولكن هذه النصوص قد جرى تفسيرها تفسيراً

خاصاً من قبل القضاء.

فقد اتجه مجلس شورى الدولة في فرنسا إلى التفريق بين الأعمال أو المستندات الداخلة في نطاق القانون الخاص وتلك الداخلة في نطاق القانون العام أو القانون الإداري. فبالنسبة إلى المستندات الأولى كالعقود أو الالتزامات ذات الطابع غير الإداري، فإن النظر في ادعاء تزويرها يدخل في اختصاص المحاكم المدنية. وفي هذه الحال يحدد رئيس الهيئة المولجة بالتحقيق مهلة للخصم الذي أبرز المستند المدعى تزويره لإبداء رغبته في الإصرار على استعماله أو لا، فإذا سكت أو اجاب نفياً يُهمل السند وتتزع منه كل قيمة ثبوتية، وإلا يقرر المجلس استئجار البت في الدعوى حتى صدور حكم بشأن التزوير من المحكمة المدنية^(١)، هذا ما لم يجد أنّ لا شأن للمستند المدعى تزويره في فصل الدعوى إذ ينصرف عندئذٍ إلى إصدار الحكم في الأساس^(٢).

أما بالنسبة إلى المستندات المثبتة لأعمال إدارية، فبعد أن كان مجلس الشورى الفرنسي يعتبر أن ادعاء تزويرها الطارئ يجب أن يقام أمام المحاكم المدنية تطبيقاً لصراحة وحرفية النص المتقدم ذكره^(٣)، فقد عدل قضاءه واستقرّ على أن مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية يمنع على المحاكم العدلية النظر في صحة البيانات الواردة في المستندات المثبتة لأعمال إدارية وبالتالي فإن القضاء الإداري هو المختص للفصل في هذه المسألة^(٤).

ويُلاحظ أن القانون اللبناني لا يتضمن نصاً مقابلاً للنص

(١) شورى فرنسا ١٩٣١/٧/٢٤، مجموعة، ص ٨٥٤.

(٢) شورى فرنسا ١٨٧٥/١/٢٩، مجموعة، ص ٧٨.

(٣) شورى فرنسا، ١٩٤٥/٩/٧، مجموعة، ص ١٠٦.

(٤) C.E. 5 mai 1951, Paloque, Rec. p. 252.

الفرنسي الوارد في قانون ٢١ تموز ١٩٤٥. ولكن النص الفرنسي على نحو ما ذهب القضاء في تفسيره لا يعدو أن يكون تطبيقاً للمبادئ العامة وبالأخص لمبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية الذي يوجب حصر النظر في ادعاء التزوير الطارئ الخاص بالمستندات المثبتة لأعمال ذات طبيعة إدارية، بالقضاء الإداري وحده، ما لم يرد نص صريح في القانون يجعل الفصل فيه من اختصاص المحاكم المدنية، على أن ادعاء تزوير المستندات الأخرى التي تدخل في نطاق القانون الخاص يعود النظر فيه للمحاكم المدنية. ولذا قد يتجه الرأي في لبنان للأخذ بالقواعد المقررة في هذا المجال في القانون والقضاء الفرنسيين. وفي هذه الحال يعود للقاضي المقرر، عند ورود ادعاء تزوير طارئ لمستندات مبرزة في الملف، أن يعين مهلة للخصم الذي أبرزها لتحديد موقفه منها، فإما أن يطلب سحبها من الملف وإهمالها وينتهي الأمر عند هذا الحد، وإما أن يصر على الأخذ بمضمونها فيلجأ عندئذٍ القاضي المقرر إلى فحص التزوير بواسطة الخبراء إذا كان المستند ذا طبيعة إدارية. أما إذا كان المستند ذا طبيعة غير إدارية فيجري استئجار النظر في الدعوى ريثما تفصل المحكمة المدنية في ادعاء التزوير الطارئ. وإذا تبين أن التزوير قائم، فيتم نبذ المستند عندئذٍ ويجري الحكم في الأساس.

لكن رغم وجهة الرأي المتقدم فإنه قد يصطدم عملياً ببعض المصاعب في التفريق بين المستندات التي يعود النظر في أمر تزويرها للمحاكم المدنية وتلك التي ينظر في تزويرها مجلس شورى الدولة. ولذا يرى بعض الفقهاء أنه من الأصح لتسهيل الفصل في الدعوى، أن يكون أمر النظر في ادعاء التزوير الطارئ لأي مستند وارد في الدعوى المرفوعة لدى مجلس الشورى، من اختصاص هذا المجلس، لاسيما أنه لا يوجد في القانون اللبناني نص يحول دون ذلك ما هي الحال في القانون الفرنسي.

الفقرة الثالثة عشر

أثر الحكم الجزائي في الإثبات أمام قضاء الإبطال

يجب على القاضي الإداري أن يلتزم بما حُكم به في الأحكام الجزائية التي اكتسبت قوة القضية المقضية وذلك بالنسبة إلى ما يعنيه من تلك الأحكام^(١)، أي فيما خصّ الوقائع المادية^(٢). فالقاضي الإداري يلتزم بما يثبته أو ينفيه الحكم الجزائي من الوقائع المادية. ولا يتمتع بالحجية هذه القرار الصادر عن قاضي التحقيق أو الهيئة الاتهامية لكونه قراراً مؤقتاً. أما إذا استند الحكم الجزائي القاضي بالبراءة إلى عدم قيام الدليل أو عدم كفايته أو إلى وجود الشك حول صحة الوقائع المنسوبة إلى المدعى عليه، فلا تكون له حجية مطلقة بالنسبة إلى هذه الوقائع التي يبقى للقاضي الإداري حق بحثها والتثبت من وجودها أو لا بغية إصدار حكمه في الدعوى المرفوعة إليه^(٣).

كذلك الحال بالنسبة إلى القرارات الإدارية التي تتوقف شرعيتها على صحة وجود جريمة جزائية. ففي هذه الحالة إذا نفى الحكم الجزائي وجود تلك الجريمة الجزائية، فيكون على القضاء الإداري أن يبطل القرارات الإدارية التي بُنيت على أساس وجود الجريمة الجزائية. فعندما تصدر مثلاً السلطة الإدارية قراراً يقضي بتعليق رخصة القيادة لأحد السائقين بحجة أنه ارتكب

(١) C.E. 6 mai 1988, Ammouche, Rec. p. 183.

(٢) شوري لبنان قرار رقم ٧٨١، تاريخ ١٩٩٥/٦/٧، جان نسيب راشد ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٥٩٥.

(٣) شوري لبنان ١٩٦١/٥/٢٣، مجموعة شدياق ١٩٦١، ص ١٦١.

مخالفة لأنظمة السير، ويطعن هنا صاحب الرخصة أمام القضاء الإداري بهذه الرخصة مدلياً بأن هناك حكماً صادراً عن المحكمة الجزائية قضى بتبرئته ونفى عنه كل ما أُسند إليه، فإن هذا الحكم الجزائي يتمتع بقوة القضية المحكوم بها وبالتالي فإنه يلزم القضاء الإداري بإبطال القرار الإداري القاضي بتعليق الرخصة.

(C.E. 31 janvier 1969, Bourasseau, Rec. p. 909).

الفقرة الرابعة عشر

مسألة استناد القاضي إلى معلوماته الشخصية

القاعدة هي عدم جواز استناد القاضي إلى معلوماته الشخصية في الدعوى. وهذه القاعدة تتفرع عن المبدأ العام الذي يفرض التقيد بحق الدفاع ومناقشة الأدلة بين الخصوم أي مبدأ الوجاهية. وقد ميّز بعض الفقهاء بين الوقائع المتعلقة بالقضية والمثارة من الخصوم فيها والتي يتمتع على القاضي الاستناد إلى معلوماته الشخصية بشأنها، وبين الوقائع ذات الصلة العامة بالنظر إلى شهرتها وإمكانية عام الكافة بها والتي يتعين على القاضي الاعتداد بها.

في القانون الإداري، لم تحدد النصوص بصورة كاملة طرق الإثبات المقبولة، ولم تنظم عبء الإثبات فيما عدا بعض النصوص المتفرقة التي أشارت إلى وسائل معينة للإثبات دون تحديد تفاصيلها وأحكامها. وبذلك يتحرر القاضي الإداري من أية قيود بصفة عامة ويُترك لتقديره الاقتناع من الدليل القانوني الذي يطمئن إليه مع تنظيم عبء الإثبات بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية، وتلعب القرائن دوراً كبيراً في هذا المجال. وبذلك فإن مذهب الإثبات الذي يتفق وظروف القانون الإداري هو كما رأينا مذهب الإثبات الحر.

وإن سيادة الصفة الكتابية لإجراءات التقاضي الإدارية تجعل الأولوية في الأهمية لوسائل الإثبات الموضوعية التي تعتمد على المستندات والأوراق الإدارية وهي الدليل الرئيسي للإثبات. لذلك كانت وسيلة التكليف بالمستندات هي الوسيلة الفعالة لمرونتها ويسرها وملاءمتها لدور القاضي الإداري. في حين أن وسائل الإثبات التي تعتمد على الرواية أو المواجهة الشخصية لا تكون إلا استثناء إذ الأصل هو دراسة الملف واستخلاص الحقيقة من مرفقاته الأمر الذي أدى إلى القول بأن القاضي الإداري هو قاضي أوراق قبل كل شيء.

البحث الثالث

العقوبة التأديبية المقنَّعة

مقدمة

قد تعتبر الإدارة إجراءات التأديب معقدة وتستلزم وقتاً طويلاً، لذا فهي تتجه أحياناً إلى اجتناب العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون، وذلك عن طريق اتخاذ تدبير يحقق لها التخلص من الموظف المخطئ دون اتباع الإجراءات التأديبية.

هذا ما نقصده بالعقوبة التأديبية المقنّعة. فهي إجراء تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه له اتهاماً معيناً. وقد وضع القضاء الإداري العقوبات المقنّعة كتدابير تقع بين التدابير التأديبية والتدابير التسلسلية، تخضع ببعض عناصرها للقانون التأديبي.

سنبحث موضوع العقوبة المقنّعة في قسمين: الأول نظري يتناول مفهوم هذه العقوبة والثاني عملي يتناول تحليل بعض الأمثلة المنطبقة عليها.

القسم الأول

مفهوم العقوبة المقننة

نبحث في هذا القسم تعريف العقوبة المقننة ومعياري وجودها كما نبحث طبيعة القرار المتعلق بالعقوبة المقننة وخضوع هذه العقوبة للقانون التأديبي، ثم نتكلم على رقابة القضاء على العقوبة المقننة ونختم بالمقارنة بينها وبين العقوبة التأديبية العادية.

الفقرة الأولى

تعريف العقوبة المقننة

بعض النزاعات التي تنشأ بين الإدارة والموظف لديها تتعلق بالعقوبات التأديبية التي تتخذها الإدارة بحق الموظف عندما يرتكب خطأ ما.

لكن البعض الآخر من هذه النزاعات يتعلق بعقوبات لا أساس لها، أي بتدابير متخذة من قبل الإدارة التي تنوي فعلاً معاقبة أحد موظفيها في وضعه النظامي لكنها تستخدم إجراءات غير منصوص

عليها أو تستخدم نصوصاً وسلطات تتمتع بها بشكلٍ مخالفٍ للغاية التي وُضعت من أجلها هذه النصوص والسلطات.

هذه العملية تُسمَّى من قبل الفقه والاجتهاد بالعقوبة المقنَّعة. فإن الظروف السياسية تؤدي بالمشرع أحياناً إلى إقرار قوانين تسمح للإدارة بفصل الموظفين من الخدمة، فيسعى بعض الرؤساء التسلسليين إلى تفسير هذه القوانين بشكلٍ واسع وذلك باستخدامها لمعاقبة بعض الموظفين دون اتباع الإجراءات التأديبية، الأمر الذي يُعتبر عقوبةً مقنَّعةً.

(Revue administrative 1969, p. 167).

فإذا كان يوجد مبدئياً قرارات تأديبية صرف عندما تتخذ تلك القرارات وفق أحكام المادة ٥٥ من نظام الموظفين وتتضمن إحدى العقوبات المنصوص عليها بصورة حصرية في هذا النظام لأنه ليس باستطاعة السلطة المختصة فرض عقوبات تأديبية أخرى عملاً بالقاعدة الجزائية المطبقة في القانون التأديبي «لا عقوبة بدون نص»، غير أنه يوجد بعض القرارات الإدارية التي بطبيعتها يطفئ عليها الطابع التأديبي وتعتبر أنها تتطوي على عقوبة تأديبية مُغفلة (Sanction déguisée) لأنها تهدف بالواقع إلى معاقبة خطأ تأديبي أو مسلكي.

(قرار رقم ١٥٤ تاريخ ٢٠/٢/١٩٨٠، بطرس العضم ضد الدولة، وزارة الخارجية والمغتربين، وقرار رقم ٦٢ تاريخ ٢١/١/١٩٨١، الدكتور يحيى أمين الجبيلي ضد الدولة - وزارة الصحة العامة).

الفقرة الثانية

معيار وجود العقوبة المقرنة

من أجل الكشف عن وجود عقوبة تأديبية مقرنة يبحث الاجتهاد عن آثار التدبير (وجود مساس بالوضعية المهنية للموظف) ودوافعه.

(C.E. 4 janvier 1964, Paillou: D 1964, p. 364).

على هذا الأساس، يعتبر الاجتهاد أنه إذا كان يوجد نوعان مبدئياً من النقل أو الإعفاء من مهام الوظيفة الأساسية، النقل التأديبي الصرف الخاضع للأصول التأديبية والنقل التسلسلي أو الإداري، فإن تحديد النقل أو الإعفاء الإداري مبني على مقياس عدم جسامته التدبير وعلى وجود مقياس آخر هو عنصر النية.

(قرار رقم ٢٦ تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٦، الياس الشويري ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٦٠).

إن مجلس شوري الدولة يطبق قاعدة إطلاع الموظف المسبق على الملف وفق المبادئ العامة للقانون ليس فقط على النقل أو الإعفاء من الوظيفة الأساسية ولكن أيضاً كلما يتخذ تدبير بالنسبة إلى الشخص بنية زجرية وعند وجود جسامته (Gravité) في التدبير المشكو منه.

(القرار السابق ذاته).

La jurisprudence définit le déplacement d'office en fonction d'un premier critère fondé sur la gravité de la mesure. la jurisprudence introduit également dans la définition du déplacement d'office un

élément intentionnel.

Il s'agit en réalité d'une intention qu'on peut qualifier de disciplinaire car il ne s'agit pas de sanctionner une faute disciplinaire, mais d'une intention de punir un comportement de l'agent.

Par opposition à l'intention disciplinaire qui caractérisait la mesure disciplinaire, on peut l'appeler l'intention répressive.

J.L. Corail: La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique.

A.J.D.A. 1967, p. 21 - 22.

نتناول تباعاً موضوع البحث عن نية الإدارة والأخذ بعين الاعتبار جسامه التدبير.

أولاً: البحث عن نية الإدارة؛

إن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار التدابير الإدارية التي تستهدف شخص الموظف بنية زجرية mesure prise en considération de la personne du fonctionnaire avec intention répressive هي بمثابة عقوبة تأديبية مقننة.

(القرار السابق ذاته).

يعود للقضاء التحري عن النية الحقيقية للإدارة، بغية تحديد الوصف القانوني للتدبير المشكوك منه بأنه مجرد تدبير إداري متخذ لتأمين حسن سير المرفق العام، أو أنه تدبير زجري يستهدف الموظف بشخصه ويعتبر عقوبة تأديبية مقننة.

(قرار رقم ٦٧/٢٠٠١ - ٢٠٠٢ تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠١، المهندس رياض عبد الله ضد الدولة، غير منشور).

Il est donc compréhensible que la juridiction, à la demande de fonctionnaires, ait cherché à déterminer avec précision quand l'administration fait usage du pouvoir hiérarchique classique, et quand elle applique une sanction disciplinaire. Cette recherche s'est souvent révélée difficile. L'intention profonde de l'autorité étant dissimulée, dans cette hypothèse le juge est souvent porté à penser que l'acte est disciplinaire.

Il lui paraît probable qu'une décision non motivée soit disciplinaire en l'absence de toute pièce de nature à éclairer la portée véritable.

(C.E. Le Bourhis, 26 novembre 1930, Rec. p. 975).

(Singer, les décisions constitutives de sanctions disciplinaires, Rev. adm. 1973, p. 665).

إن عنصر النية لا يمكن وصفه بأنه عنصر تأديبي لأنه لا يعود إلى معاقبة خطأ مسلكي بل إلى نية معاقبة تصرف الموظف، فخلافاً للنية التأديبية التي تميّز التدبير التأديبي يمكن تسمية هذا العنصر بالنية الجزية (intention répressive).

(قرار رقم ٢٦ تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٦، الياس الشويري ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٦٠).

إن القاضي يركز لوصف تدبير ما بأنه عمل تأديبي أو إداري إلى النص الذي استند إليه القرار المطعون فيه لمعرفة العناصر التي بإمكانها أن تثيره عن نية صاحب التدبير.

La qualification ne se fait plus en fonction des données concrètes de l'espèce mais en fonction des caractères abstraits qui sont propres à la mesure considérée. Pratiquement c'est dans le texte général,

en application duquel la mesure a été prise, que le juge cherche les éléments susceptibles de faire apparaître l'intention de son auteur.

Il faut toujours utiliser la méthode des indices qui deviennent ici des indices textuels.

(J.L. corail p. 3 et s.).

ولتوضيح ما تقدّم، عرّفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العقوبة المقرّنة بقولها: «لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقرّنة أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة حصراً في القانون، وإلا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فأنحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر».

(سليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب).

وفي ما خصّ النية الجزرية ومساس التدبير بشخص الموظف، جا في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي:

«بما أن التصريحات، المبرز نسخاً في الملف، التي نقلتها وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة عن رئيس مجلس الوزراء، الذي يعبر عن سياسة الحكومة وفق أحكام المادة ٦٤ من الدستور، وعن وزير الدولة للإصلاح الإداري، وقد استند قرار مجلس الوزراء المتخذ في ١٩٩٩/١/٧ الذي بني عليه المرسوم المطعون فيه إلى تقريره الذي أعده بعد استطلاع رأي الجهات الرقابية المختصة ولا سيما مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة، كما يتبين من محضر مجلس الوزراء رقم ٥ تاريخ

١٩٩٩/١/٧، علماً أن المستدعي ضدها لم تدل بأي توضيح أو نفي لصحة هذه التصريحات، وقد ورد فيها ما حرفيته نقلاً عن رئيس مجلس الوزراء: «إن جميع الموظفين الذين اتخذت بحقهم قرارات في مجلس الوزراء إن بإنهاء خدماتهم أو الوضع بالتصرف، عليهم مآخذ معينة، ولو أن هذه المآخذ متفاوتة بين شخص وآخر... ثم إن من يشعر من الموظفين الذي تناولتهم القرارات بالغبن فله أن يتقدم بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة ضد الحكومة، وللحكومة في تلك الحال أن تتقدم من المجلس بالملفات التي تبرر قراراتها».

«وبما أن هذه الوقائع تشكل الإطار الذي اتخذ فيه المرسوم المطعون فيه، فلا يمكن اعتبارها خارج نطاق المراجعة أو عدم الاعتداد بها فضلاً عن أن المرسوم قد جاء ضمن التدابير التي أعطيت تسمية إعفاءات وتدابير إصلاح إداري تحت شعار وضع حد للفساد وهدر الأموال وملاحقة بعض الموظفين الأمر الذي يعتبر ماساً بشخص المستدعي وسمعته».

(قرار رقم ٤٧٩/٢٠٠١ - ٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠٢/٥/٧، محمد عبيد ضد الدولة، غير منشور).

وتجدر الإشارة إلى أن التدابير المتخذة بحق الموظف تعتبر إدارية عندما تكون معللة بمصلحة المرفق العام، ودون أن تحتوي على أية نية في العقاب.

(C.E. Périer de la bathie, 24/6/1953, Rec. p. 315).

(C.E. Bordel, 2/5/1947, Rec. p. 174).

ثانياً: الأخذ بعين الاعتبار جسامه التدبير؛

إن مجلس شورى الدولة، في ما يتعلق بنقل أو إعفاء الموظف من وظيفته الأصلية ووضعه تحت تصرف الوزير، لا يعتبر هذه

التدابير من التدابير التأديبية الصرف إلا إذا أدت إلى تخفيض راتب الموظف الأساسي فقط باستثناء فقدان التعويضات الخاصة المعينة بالتخصيص للوظيفة المنقول منها أو إلى منحه رتبة أدنى في الهرم التراتبي.

(قرار رقم ٩١/٦ - ٩٢ تاريخ ١٦/١٠/١٩٩١، هنري لحدود ضد الدولة - وزارة الداخلية، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ١٤٦).

الفقرة الثالثة

طبيعة القرار المتعلق بالعقوبة المقننة

إنّ لجوء السلطة الإدارية إلى فرض عقوبة مقننة تحت ستار قرار له الصفة الإدارية لا ينزع عنه هذه الصفة، وإن كان الاجتهاد الفرنسي واللبناني مستقرين على إخضاع هذه التدابير للضمانات الأساسية المتصلة بحق الدفاع الذي يتمتع بقيمة دستورية.

(قرار رقم ٣٠١ مجلس القضايا تاريخ ٢٣/٣/١٩٩٤، مريم مكة ضد الدولة - وزارة الثقافة والتعليم العالي وضد الجامعة اللبنانية، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٥، ص ٣٤٣).

Les mesures prises en considération de la personne ne se confondent pas avec les sanctions disciplinaires, même si ces dernières sont l'illustration type de ce genre de mesures. La règle de la communication du dossier s'applique aux mesures non disciplinaires prises en considération de la personne, elle constitue une des garanties

essentielles de cette répression. Elle paraît comme l'expression primordiale du principe de respect des droits de la défense, ce qui lui confère valeur constitutionnelle.

(Chapus, Droit. adm. gén. 1999, t. 2, N = 355 et 405).

وعلى هذا الأساس، تكون مهلة الطعن بالقرار المشتمل على العقوبة المقررة شهرين من تاريخ تبليغه كما هو الحال بالنسبة لسائر القرارات الإدارية لا ثلاثين يوماً كما هو مفروض في القضايا التأديبية وفقاً للمادة ١١٢ من نظام مجلس شورى الدولة.

(قرار رقم ٢٠٠١/٦٧ - ٢٠٠٢ تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠١، المهندس رياض عبد الله ضد الدولة، غير منشور).

الفقرة الرابعة

خضوع العقوبة المقررة للقانون التأديبي

إن التدابير التي توصف بأنها إدارية أو غير تأديبية يمكن أن تخضع للقانون التأديبي وذلك في ما يتعلق ببعض عناصرها إذ إن بسط بعض القواعد الخاصة بالحقل التأديبي إلى تدابير مجردة من هذا الطابع مرده أنه يوجد وفق العلم والاجتهاد فئة جديدة من التدابير تقع بين التدابير التأديبية والتدابير الإدارية أو التسلسلية.

(قرار رقم ٩١/٦ - ٩٢ تاريخ ١٦/١٠/١٩٩١، هنري لحود ضد الدولة - وزارة الداخلية، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ١٤٦).

Il est aujourd'hui admis que des mesures considérées comme non disciplinaires peuvent dans certains éléments de leur régime, relever du droit disciplinaire.

On observe en effet une extension de certaines règles considérées comme propres au domaine disciplinaire à des mesures dépourvues de caractère disciplinaire, cet aspect conduit à reconnaître une catégorie nouvelle de mesures qui se situeront entre les mesures disciplinaires et les mesures hiérarchiques.

(J.L. Corail, précité, p. 16 et 21).

على هذا الأساس، عندما يواجه الموظف عقوبة مقننة فإنه يتمتع بالضمانات المقررة في المجال التأديبي، فالاجتهاد يُبطل العقوبات المقننة عندما لا تحترم الضمانات المفروضة على الإدارة في النطاق التأديبي.

فالعقوبة المقننة تخضع لمعاملة تأديبية أساسية وجوهرية وهي إطلاع الموظف المسبق على الملف ليتمكن من الدفاع عن نفسه وتقديم كل ما لديه من دفوعات ووثائق.

(قرار رقم ٢٦ تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٦، الياس الشويري ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٦٠).

(وقرار رقم ٤٨٣/٢٠٠١ - ٢٠٠٢ تاريخ ٨/٥/٢٠٠٢، خليل أبو منصور ضد الدولة، غير منشور).

Dans le silence des textes, il existe des garanties minimales, découlant du principe du contradictoire et des droits de la défense, dont la jurisprudence exige le respect dans tous les cas de mesures à caractère

de sanction, ou plus largement, de mesures prises en considération de la personne.

Comme dans tous les cas de sanctions administratives s'applique d'abord l'obligation d'informer l'intéressé des griefs que l'on a contre lui. Cette règle se traduit dans la règle de la communication du dossier.

(Bertrand, Régime disciplinaire, Jurisclasseur, adm., fasc. 183 N = 26 et 27).

الفقرة الخامسة

رقابة القضاء على العقوبة المقرّنة

جاء في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي: «إن السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة بإعفاء موظف من مهامه الأساسية ليست سلطة كيفية أو تعسفية، لذا فإن حق الإدارة بممارستها يتمثل في حقها في ملاءمة اتخاذ التدبير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ولأجل حسن تنظيم وسير مصلحة المرفق العام ويبقى للقضاء حق مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها التدبير المتخذ سنداً إليها.

(قرار رقم ٣٦ تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٦، الياس الشويري ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٦٠).

Si la mesure disciplinaire se distinguait de la mesure hiérarchique par le contrôle que le juge exerçait sur ses motifs, cette opposition n'est plus absolue, il ressort de la jurisprudence que certaines mesures, qualifiées de non disciplinaires, donnent lieu à un contrôle, sur le plan des motifs, qui se rapproche de celui que l'on rencontre dans le domaine disciplinaire.

(J. L. Corail, précité, p. 25).

إن معرفة ما إذا كان المرسوم المطعون فيه هو عمل تأديبي يحتوي بالواقع على عقوبة تأديبية أو أنه تدبير إداري صادر عن السلطة التسلسلية المختصة هو أمر يعود وصفه للقاضي وذلك بتطبيق الأصول والقواعد العائدة لكل نوع من هذه الأعمال.

(Odent: Contentieux administratif, édition 1980 - 1981, p. 2142).

(Auby et Drago: traité de contentieux administratif, 3^e édition 1984 - Tome II - N = 1350).

لا يتوقف القاضي عند حرفية التدبير المتخذ من الإدارة أو الوصف الذي تعطيه للتدبير الذي تتخذه إنما يعود إليه أن يعطيه الوصف الصحيح وصولاً إلى إبطال التدبير الإداري الذي ينطوي على عقوبة تأديبية والذي غابت عنه الضمانات التأديبية.

La jurisprudence sanctionne les sanctions déguisées non assorties des garanties légales imposées à l'administration en matière disciplinaire. Le conseil d'état ne s'arrête pas à la lettre des mesures prises par l'administration, mais leur restitue, s'il y a lieu, leur véritable qualification, pour sanctionner alors l'absence de garanties disciplinaires.

(Bertrand, Régime disciplinaire, Juris - class. Adm. Fasc. 183 N = 110).

الفقرة السادسة

المقارنة بين العقوبة التأديبية العادية والعقوبة المقننة

تتميز العقوبة التأديبية العادية عن العقوبة المقننة من عدة جهات:

فمن جهة تحديد العقوبة، حدّدت المادة ٥٥ من نظام الموظفين في لبنان العقوبات التأديبية بصورة حصرية. فالمبدأ المطبق في هذا المجال هو مبدأ «لا عقوبة بدون نص» وهذا يعني أنه لا يحق للسلطة التأديبية توقيع أية عقوبة على الموظف المخالف لا يكون منصوصاً عليها في القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما نظام الموظفين.

لكن المبدأ المذكور لا يطبّق في حالات العقوبات المقننة إذ إن الإدارة غير مقيدة بتدابير إدارية محددة حصراً في حال أرادت معاقبة الموظف بتدبير إداري يتخذ شكل العقوبة المقننة.

أما من جهة السلطة المختصة لاتخاذ العقوبة، ففيما يتعلق بالعقوبة التأديبية العادية تعود السلطة التأديبية في لبنان إلى كل من الرئيس التسلسلي للموظف المخالف والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب. أما فيما يتعلق بالعقوبة المقننة فتكون صلاحية اتخاذها للرئيس التسلسلي الذي حدده القانون.

وأما لجهة مهلة الطعن بالعقوبة، ففيما خصّ العقوبة التأديبية العادية يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي وذلك وفقاً للمادة ١١٢ من نظام مجلس شورى الدولة.

لكن مهلة الطعن بالقرار المشتمل على العقوبة المقنَّعة هي شهران من تاريخ التبليغ كما هو الحال بالنسبة لسائر القرارات الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن العقوبة المقنَّعة تشترك مع العقوبة التأديبية العادية في وجوب تأمين حقوق الدفاع ووجوب احترام قاعدة اطلاع الموظف المسبق على ملفه.

القسم الثاني

العقوبة المقرنة في الاجتهاد الإداري:

عرض وتحليل

الفقرة الأولى

ما يُعتبر عقوبة مقرنة

نعرض في ما يلي أشهر مجالات تطبيق العقوبات التأديبية المقرنة كما وردت في أحكام القضاء .

أولاً: النقل المكاني أو النوعي:

إن الأصل المقرر في هذا الصدد هو حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده والعمل الذي تعينه لأن واجب الموظف ينحصر في أداء واجبات وظيفته كما تحددها السلطات التسلسلية.

لكن القضاء الإداري جرى على أن قرارات النقل المكاني أو النوعي تدخل في اختصاصه إذا ما أرادت الإدارة تضمينها عقوبة مقرنة بأن نقلت الموظف من مدينة ممتازة إلى مكان ناءٍ أو بعيد

عن مظاهر الحضارة والعمران، أو من وظيفة عليا إلى وظيفة دنيا بقصد العقاب ودون اتخاذ الإجراءات التأديبية.

فمحكمة القضاء الإداري في مصر بعد أن أعلنت مبدأ جواز نقل الموظف نقلاً مكانياً اعتبرت أنه إذا خرج النقل عن هدفه القويم الذي هو مصلحة المرفق ودلت الظروف والملابسات على أنه ينطوي على عقوبة تأديبية يصبح في الواقع من الأمر جزاءً لم ينص عليه القانون ويكون والحالة هذه معيباً غير قائم على سبب صحيح ووقع مخالفاً للقانون. (سليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب).

وإن قرارات النقل التي تتحكم بها نزوات الوزير الشخصية والتي لم توفق بين المصلحة العامة وحقوق الموظف المشروعة مصيرها الإبطال لأن المتوخى منها ليس تأمين المصلحة العامة.

(مجلس شورى الدولة تاريخ ١٢/٢/١٩٨٧، مجلة القضاء الإداري ١٩٨٩، ص ٥٨).

فمجلس شورى الدولة يعتبر من قبيل العقوبات المقنّعة عمليات النقل التي تلجأ إليها الإدارة حيث يتبين أنها كانت نتيجة لتصرف الموظف، ولا يتأخر عن إبطالها.

(C.E. de villèle, 9 mars 1927).

(C.E. 3 mai 1946, Gosset: Rec. p. 121 - 27 juin 1964, Dlle Corou: Dr. adm. 1964, N = 262 - 21 juin 1968, Barre: AJDA 1969, p. 114).

أما بالنسبة إلى النقل من وظيفة إلى وظيفة أخرى فإنه يتم بموجب المادة ٤٣ من نظام الموظفين في لبنان بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية على أن يكون مبنياً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وإن يصدر به قرار مغل.

فيتضح أن هذه القيود القانونية الموضوعية هي الضمانات التي تمنع النقل الكيفي الذي يخفي تأديباً والذي يتخذ بداعي الانتقام.

لكن ليس كل قرار بالنقل إلى عمل آخر أشق على الموظف مسؤولية أو مكاناً يعتبر لهذا السبب عقوبة تأديبية مقننة إذا ما تبين أن الإدارة كانت تقصد صالح العمل، وبهذا المعنى اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه إذا اقتضت المصلحة العامة نقل الموظف من بلد إلى آخر وجب عليه أن يوطن نفسه على تحمل ذلك في سبيل أداء واجبه وإلا اختل سير المرفق.

(سليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب).

ومهما يكن رأي الموظف بالنسبة إلى قرار النقل الذي تناوله، وحتى ولو كان متأكداً من عدم شرعيته فإنه يبقى عليه أن ينفذه. وهكذا إذا رفض استلام الوظيفة المنقول إليها فإنه يعتبر متغيباً عن وظيفته مما يسمح للإدارة بصرفه دون اتباع الإجراءات التأديبية.

(C.E. Dessendrier, 2 novembre 1966).

لكنه بعد تنفيذ قرار النقل يمكنه الاحتجاج بتقديم مراجعة أمام مجلس شوري الدولة.

(C.E. Guillé, 1^{er} octobre 1954).

ثانياً: عدم الكفاءة المسلكية:

تنص المادة ٧١ من نظام الموظفين في لبنان على أنه يتثبت مجلس الخدمة المدنية من كفاءة الموظفين المسلكية بقرار من هيئته أو بناءً على طلب الإدارات المختصة أو إدارة التفتيش المركزي وذلك إما عن طريق امتحانات مسلكية جماعية تنظمها إدارة الموظفين لموظفين من إحدى الفئتين الرابعة أو الخامسة يشغلون وظائف

متشابهة، أو عن طريق تحقيق شخصي تقوم به لجنة مؤلفة من مندوب عن إدارة التفتيش ومندوب عن مجلس الخدمة المدنية ومندوب عن الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، مع موظف أو مجموعة من الموظفين من أية فئة كانوا، ويرأس اللجنة أعلى أعضائها رتبةً. ويصرف من الخدمة أو يُحال على التقاعد كل موظف أثبت الامتحان أو التحقيق أنه لا يملك المعارف الأساسية التي لا بد له منها للقيام بوظيفته قياماً حسناً.

لكن يصبح تقرير عدم الكفاءة السلوكية وبالتالي الصرف من الخدمة أو الإحالة على التقاعد بمثابة عقوبة مقننة إذا لم يتم ذلك على أساس سليم، وإذا كشفت الظروف عن أن الغرض الأساسي من منح الموظف تقديراً دون ما يستحقه فعلاً مجرد العقاب أو النكابة.

ثالثاً: التظاهر بإلغاء الوظيفة؛

إن الدليل على وجود العقوبة المقننة ينتج أحياناً من كون الوظيفة الملغاة لم تلغ حقيقةً أو تمت إعادتها بمجرد أن الموظف قد أقصي.

(C.E. 28 avril, Dlle Rigot, RDP 1979, p. 289; 23 mars 1979, le Gall, RDP 1979, p. 1503).

بالمقابل، إن إلغاء وظيفة ما لا يشكل بحد ذاته عقوبة تأديبية عندما يتم لأسباب تتعلق بمصلحة المرفق، وخاصة عندما يكون الإلغاء فعلياً ونهائياً.

(C.E. 5 octobre 1977, Blasco, Req. N = 95918).

(C.E. Cne de Lanse - Bertrand, 9 décembre 1964).

رابعاً: الإعفاء من مهام الوظيفة:

إن الإعفاء من مهام الوظيفة هو تدبير تتخذه الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويشمل فقط موظفي الفئة الأولى في الدولة. وهو يتم بموجب القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ٢٩/٤/١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٨٦/٤٠ تاريخ ١٥/٥/١٩٨٦.

إنه تدبير يرمي إلى إبعاد الموظف عن مركزه وبالتالي إعفائه من صلاحياته دون إلحاق الضرر المادي به بحيث يستمر في تقاضي رواتبه. وهو نوع من العقوبة إذا جاز التعبير، تُفرض على موظفي الفئة الأولى بإبعادهم عن ممارسة وظائفهم الأساسية وذلك دون اللجوء إلى محاكمتهم تأديبياً والاستماع إلى دفاعهم.

وهذا التدبير لا يُعتبر عقوبة مقننة إلا إذا توافرت شروطها التي ذكرناها في القسم الأول من هذا البحث.

(يُراجع قرار مجلس شورى الدولة، رقم ٦٧/٢٠٠١ - ٢٠٠٢ تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠١، المهندس رياض عبد الله ضد الدولة، غير منشور).

الفقرة الثانية

ما لا يُعتبر عقوبة مقننة

ليس كل قرار تتخذه الإدارة بحق الموظف خارج نطاق التأديب يعتبر من قبيل العقوبة المقننة، بل إن المشتري قد خول الإدارة حق اتخاذ إجراءات بحق الموظف قد تفوق آثارها أشد العقوبات التأديبية العادية قسوة، ومع ذلك فإنها لا تعتبر من قبيل العقوبات

المقنعة بل تعد قرارات إدارية مشروعة إذا ما صدرت في حدود السلطة المخولة لصاحبها.

وفي ما يلي نعرض أهم المجالات التي كانت محلاً لإصدار أحكام القضاء الإداري في هذا الصدد.

أولاً: فصل من لا يؤدي فترة التمرين بنجاح:

حددت أحكام وشروط هذا الفصل المادة العاشرة من نظام الموظفين في لبنان.

وتجدر الإشارة إلى أن صرف الموظف المتمرن لثبوت عدم صلاحيته لا يعتبر عقوبة لعدم ارتكابه زية مخالفة مسلكية.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر ذلك إذ اعتبرت أن انتهاء خدمة العامل لثبوت عدم صلاحيته خلال فترة الاختبار لا يكفي وحده للقول بأن جهة الإدارة قد قصدت تأديبه إذ ليس ثمة ظروف وملابسات أخرى تقطع في تحول جهة الإدارة عن مجال تقدير مدى صلاحية العامل خلال فترة الاختبار للاستمرار في الخدمة، إلى مجال تأديبه باستهدافها مجرد النكايه به.

(سليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب).

ثانياً: تنبيه العامل إلى أخطائه:

إن من سلطة الرئيس التسلسلي، بل من واجبه، أن يوجه مرؤوسيه إلى أخطائهم أثناء العمل خارج نطاق التأديب، بقصد العمل على رفع كفاءة إنتاجهم، وقد يرى الرئيس التسلسلي أن هذا الأسلوب أنجع مع بعض الموظفين من الالتجاء إلى نظام التأديب ولا سيما إذا كان الموظف حديث عهد بالخدمة أو يستجيب للتوجيه أو كانت أخطاؤه غير عمدية ولا تتم عن سوء نية أو استهتار.

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن لفت نظر الموظف إلى أخطائه لا يعتبر عقوبة تأديبية.

(سليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب).

ثالثاً: إعادة تنظيم الدوائر:

نصت على هذا التدبير المادة ٧٢ من نظام الموظفين في لبنان فجاء فيها ما معناه أنه تحدد الوظائف الفائضة في إحدى الوحدات الإدارية وإذا لم يلحق الموظفون الفائضون بوظيفة شاغرة خلال ستة أشهر صرفوا حكماً من الخدمة أو احيلوا على التقاعد في نهاية المدة المذكورة.

وقد اعتبر الاجتهاد أن إعادة تنظيم المرفق لا يشكل عقوبة تأديبية حتى ولو كانت نتیجتها صرف الموظف من الخدمة.

(C.E. 5 janvier 1979, Struss: Rec. p. 749).

(C.E. 6 avril 1979, Cne de Meimsbrunn: Rec. p. 651).

بما أن التدابير التأديبية لا تشكل أعمالاً قضائية من الناحية الشكلية فإنها لا يمكن تصنيفها إلا ضمن الأعمال الإدارية.

لكن من بين الأعمال الإدارية تحتل التدابير التأديبية مكاناً متميزاً جداً. هذا التمييز يأتي من الهدف الذي تتبعه ألا وهو معاقبة الخطأ. لهذا السبب إن التدابير التأديبية تتميز عن التدابير الإدارية المتخذة بحق الموظفين. إن هذه الأخيرة يمكن أن يكون لها نفس الغرض ونفس المفعول العائد للتدابير التأديبية، وهكذا فإن النقل لمصلحة المرفق له نفس المفعول للنقل بواسطة تدبير تأديبي. لكن للعمل الأول هدفاً مختلفاً كلياً وهو تحسين العمل في المرفق وليس معاقبة الخطأ.

لذا فإن لهذا التمييز فائدة عملية أساسية لأن التدابير الإدارية كونها لا تخضع لقواعد الإجراءات التأديبية فإن الإدارة يمكنها أن تخفي عقوبة تحت ستار تدبير يتعلق بالمرفق العام ومن السهل اتخاذه، مما يشكل بشكل أكيد أبرز حالة من حالات إساءة استعمال السلطة.

وقد ساهم مجلس شورى الدولة اللبناني في المرحلة الأخيرة من اجتهاده، كما مرّ معنا في هذا البحث، في تسليط الأضواء على نظرية العقوبة المقننة وفي توضيحها من كافة الجوانب القانونية.

البحث الرابع

الأعمال التمهيدية والتدابير الداخلية

إن المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة يجب أن توجه ضد قرار مسبق صادر عن السلطة الإدارية، ويُشترط أيضاً أن يكون هذا القرار نافذاً وضاراً.

وإن القرار الإداري النافذ عمل قانوني تعبر الإدارة بموجبه عن إرادتها تجاه الغير، فتغير مبدئياً الوضع القانوني القائم من خلال ما تنشئه من حقوق وما تفرضه من موجبات.

وإن معظم الأعمال الإدارية القانونية تتصف بكونها قرارات إدارية نافذة وضارة وبالتالي قابلة لأن تكون موضوع نزاع قضائي. إلا أن هناك بعض الأعمال الإدارية التي لم يقر لها الاجتهاد بكونها نافذة وضارة في كثير من الحالات حيث اعتبرها غير مؤثرة في الأوضاع القانونية وبالتالي غير قابلة لأن تكون موضوع مناقشة أمام القضاء الإداري سواء في مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة أو في معرض الدفع بعدم الشرعية أو حتى في مراجعة تقدير المشروعية. وهذا هو الوضع القانوني بالنسبة إلى ما يُعرف في القانون الإداري بالأعمال التمهيدية والتدابير الداخلية.

نعالج في قسم أول من هذا البحث، الأعمال التمهيدية، كما نعالج في قسم ثانٍ التدابير الداخلية.

القرار النهائي من قبل الإدارة. ويعتبر القضاء أن دور هذه الأعمال ليس أساسياً في تحقيق المساس بمركز الأفراد. فالعمل التمهيدي لا ينتج آثاراً قانونية بالنسبة إلى الأفراد ولا يمكنه بهذا العنوان أن يلحق ضرراً.

إذن إن العمل الذي ينتج آثاراً قانونية مباشرة لا يمكن وصفه بأنه تدبير تمهيدي.

(C.E. 12 mai 1999, Req, N° 150831).

هكذا فإن الأعمال التمهيدية لا تعتبر في الفقه من الأعمال التي تدخل في فئة الأعمال الإدارية المنفردة. والعمل التمهيدي يجسد في الواقع سلطة تأهيل لممارسة صلاحية من قبل السلطة الإدارية المُرسل إليها، فهو يؤهل السلطة المختصة لاتخاذ القرار النهائي.

وإذا كان القرار الإداري لا يتعلق بإجراءات اتخاذ قرار آخر، فلا يكون له طابع العمل التمهيدي حتى ولو كان هناك رابط بينهما وحتى ولو كانا معاً يشاركان في تحقيق نفس العملية القانونية. وهذه هي الحال في الاستملاك حيث لا يكون مرسوم إعلان المنفعة العامة عملاً تمهيدياً بالنسبة إلى قرار نقل الملكية.

الفقرة الثانية

النظام القانوني للأعمال التمهيدية

لا تُقبل مراجعة الإبطال ضد الأعمال التمهيدية ما لم يمكن فصلها عن القرار النهائي واعتبارها بذاتها قرارات مضرّة بحقوق الأفراد.

(C.E. Ass. 15 avril 1996, Rec. p. 130).

ويعود السبب في ذلك إلى أنه ليس ثمة أي ضرر يلحق بالمتقاضين الذين باستطاعتهم فيما بعد تقديم مراجعة قضائية لإبطال القرار الإداري النهائي الذي يلحق بهم الضرر.

(مجلس شورى الدولة قرار رقم ٣٩٠ تاريخ ١٧/١٢/١٩٨٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٥، ص ٣٠٦).

على أنه يعود لأصحاب الشأن عند الطعن بالقرار النهائي أن يتذرعوا تأييداً لهذا الطعن بعدم صحة أو قانونية إحدى المراحل الإجرائية التي أدت إلى إصدار ذلك القرار ولا سيما التمسك بغيب خاص بأحد الأعمال التمهيدية.

(شورى فرنسا ٩/١/١٩٥٢، مجموعة Lebon، ص ٢٢).

إلا أن مجلس شورى الدولة الفرنسي قد قبل المراجعات ضد الأعمال التمهيدية الصادرة عن الهيئات التقريرية في الجماعات المحلية وذلك بشرط التمسك بالعيوب التي تشوب عملية المذاكرة أي بإثارة أسباب الشرعية الخارجية.

(C.E. 22 mai 1987, A.J.D.A. 1987, p. 664).

كما أن رفض اتخاذ تدبير تمهيدي أدى إلى منع سريان الإجراءات الإدارية هو قابل للطعن.

(C.E. 17 février 1988, Rec. p. 817).

(C.E. 22 juillet 1977, Rec. p. 919).

الفقرة الثالثة

أبرز الأعمال التمهيدية في الاجتهاد

نتناول في هذه الفقرة أهم الأعمال التمهيدية التي بحثها الاجتهاد.

أولاً: الإحالة على المجلس التأديبي؛

يعتبر القضاء الإداري أن قرار الإحالة على المجلس التأديبي لا يؤلف مبدئياً قراراً من شأنه إلحاق الضرر وان من عداد الأعمال الإدارية أو القضائية التي لا تلحق أي ضرر ولا يمكن الطعن فيها عن طريق الإبطال أو النقض تلك التي غايتها أن تمهد أو تهيء القرار الذي سيتبع نتيجة الأعمال التمهيدية التي تشمل جميع قرارات التحقيق والأصول قبل اتخاذ القرار النهائي. ومن بين هذه الأعمال الادعاء أمام لجنة إدارية أو قضائية أو الإحالة على مجلس تأديب.

(مجلس القضايا قرار رقم ٩١/٥١ - ٩٢، تاريخ ١٠/٢/١٩٩٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ٢٤١).

وإن قرار الإحالة على المجلس التأديبي هو من الأعمال التمهيدية التي لا تقبل مبدئياً الطعن إلا ضمن الطعن في القرار التأديبي، غير أنه يمكن في حالة خاصة الطعن في التدابير والأعمال التمهيدية إذا كانت مشوبة بعيب خاص بها وتؤلف عملاً منفصلاً كصدور تلك الأعمال عن مرجع غير صالح.

(مجلس القضايا قرار رقم ٤٩٤ تاريخ ٨/١٢/١٩٧٧، جرجس

الخوري عبد الله ضد الدولة، وقرار رقم ٩٨/٤٩٩ - ٩٩ تاريخ ٢٧/٤/١٩٩٩، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ٥١٠).

ثانياً: مقررات مجلس الوزراء:

ليس لمقررات مجلس الوزراء صفة القرارات الإدارية النافذة بذاتها ما لم توضع بمرسوم متخذ حسب الأصول.

(قرار رقم ٦٥٩ تاريخ ١٦/٥/١٩٩٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٦٥٠، وقرار رقم ١٢٤ تاريخ ٧/١٢/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ١٩٢).

فإن قرار مجلس الوزراء ليس من عداد القرارات الإدارية التي تلحق ضرراً بحد ذاته بل هو عمل تحضيرى مهم لتحقيق وإصدار العلم النهائي النافذ والضرار.

(مجلس القضايا قرار رقم ٩١/١٧٤ - ٩٢ تاريخ ٢٤/٦/١٩٩٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ٤٤٩).

وعلى هذا الأساس اعتبر القضاء الإداري أنه بفرض أن مجلس الوزراء قد قرر ترفيع المستدعي من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى وتعيينه بوظيفة مدير عام للبريد، فإن هذا التعيين لم يستكمل الإجراءات القانونية اللازمة بإصدار مرسوم التعيين وبقي في إطار الإجراءات التمهيدية غير المكسبة للحق.

(قرار رقم ٢٢٢ تاريخ ١٨/١/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٢٢٧).

لكنّ مقررات مجلس الوزراء تنعم بقوة النفاذ في حال إعطاها القانون هذه القوة لوحدها كما هو حاصل مثلاً في المادة ٩٧ من قانون الموظفين في ما خص الخلاف بين مجلس الخدمة المدنية

وأحد الوزراء حيث يكون قرار مجلس الوزراء بشأن هذا الخلاف نافذاً بحد ذاته دون الحاجة إلى أي تدبير إداري إضافي آخر.

(مجلس شوري الدولة قرار صادر في ٢ أيار ١٩٦٦، المجموعة الإدارية ١٩٦٦، ص ١٤٧).

إذن، وكما رأينا، يوجد اتجاه لدى مجلس شوري الدولة، في عدة أحكام قضائية صادرة عنه ومن ضمنها حكم صادر عن مجلس القضايا، يعتبر أن مقررات مجلس الوزراء تدخل في عداد الأعمال التمهيدية.

لكن من الملفت أن هناك أحكاماً قضائية أخرى صادرة عن المجلس تخالف الاتجاه المذكور إذ تعتبر أن المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ اناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء استناداً إلى هذه المادة وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، وان قرار مجلس الوزراء الذي جاء في إطار اتخاذ القرارات اللازمة لتطبيق القانون يشكل قراراً إدارياً نافذاً بحد ذاته، كما أنه لا يعتبر عملاً تحضيرياً أو جزءاً من عملية مركبة وهو يعتبر بالتالي قابلاً للطعن بسبب تجاوز حد السلطة.

(قرار رقم ٩٨/٤٥ - ٩٩ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٢، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ٢٠؛ وقرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٤٣٢).

ثالثاً: الاستشارات؛

إن الرأي الاستشاري لا يقبل بحد ذاته مراجعة الإبطال، لأنه ليس هو الذي يلحق الضرر.

(C.E. 4 février 1944, Rec. p. 47).

"Selon une jurisprudence constante, l'acte par lequel un organisme consultatif émet un avis ne peut donner lieu à un recours pour excès de pouvoir".

(C.E. 9 décembre 1955, Rec. p. 582).

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٨٧ تاريخ ١٩/٤/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٤٧٩).

على هذا الأساس، اعتبر مجلس شورى الدولة أن رأي اللجنة الصحية الدائمة الواجب استطلاعها بموجب المادة ١٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ قبل إعطاء الترخيص من قبل المحافظ في موضوع المؤسسات المصنفة ليس نافذاً بذاته ولا يقبل الطعن أمام مجلس الشورى لأنه له صفة استشارية، ولأن القرار النافذ القابل للطعن في هذا الموضوع هو قرار المحافظ المتضمن إعطاء الترخيص أو رفضه.

(قرار رقم ٥٣٢ تاريخ ١٠/١٢/١٩٥٨، المجموعة الإدارية ١٩٥٩، ص ٦).

كما اعتبر المجلس أن قرار هيئة التفتيش المركزي المتضمن إلزام المستدعي بأن يدفع لإحدى الإدارات العامة مبلغاً من المال هو قرار غير قابل للطعن في طلب الإبطال أمام مجلس شورى الدولة وذلك لأنه لا يتضمن بالواقع إلا تدبيراً إدارياً رأت هيئة التفتيش المركزي اتخاذه ضمن نطاق الصلاحية المعطاة لها بإبداء المشورة للسلطات الإدارية.

(قرار رقم ١٢٩ تاريخ ١٢/٤/١٩٧٢، المجموعة الإدارية ١٩٧٢، ص ١٢٩).

إلا أن الأمر يختلف إذا كان الرأي الاستشاري مقيداً للإدارة إذ يكون قابلاً للطعن بالإبطال بحد ذاته لكونه يعدّ بمثابة القرار الضار.

(شورى فرنسا ٢٣/٤/١٩٦٩، مجموعة Lebon، ص ٢١٩).

لكن هناك رأي مخالف يعتبر أن الاستشارات غير قابلة للطعن بطريق الإبطال حتى في حال وجوب التقيد بها.

(C.E. 16 mars 1946, Rec. p. 123; 6 mars 1964, Rec. p. 162).

رابعاً: الإنذارات؛

أ - في الاجتهاد الفرنسي؛

ذهب مجلس شورى الدولة الفرنسي إلى اعتبار أن الإنذار الذي ينتج آثاراً قانونية يكون ضاراً ويجوز بالتالي الطعن فيه من قبل كل ذي مصلحة.

(قرار صادر في ١٥/١٢/١٩٦٧، مجموعة Lebon، ص ٤٩٦).

لكن الإنذارات لا تلحق ضرراً في حالتين:

- عندما تقتصر على التذكير بالنصوص المرعية وتدعو المعني بها إلى الالتزام بها.

(C.E. 7 juillet 1967, Rec. Tables, p. 731).

- عندما يكون الإنذار جزءاً من عملية مركبة نص عليها القانون.

(C.E. sect. 13 juillet 1979, Rec. p. 319).

ب - في الاجتهاد اللبناني:

يعتبر مجلس شورى الدولة في لبنان أن الانذار لا يشكل قراراً نافذاً يمكن الطعن فيه.

(قرار رقم ٩٢٩ تاريخ ٩/١٠/١٩٦٤، المجموعة الإدارية ١٩٦٤، ص ٢٢٥؛ وقرار رقم ٥٨٤ تاريخ ٢٦/١١/١٩٦٩، المجموعة الإدارية ١٩٧٠، ص ٢٨).

على هذا الأساس، اعتبر المجلس أن القرار الصادر عن الإدارة بإنذار صاحب العلاقة ضمن مهلة معينة إزالة مخالفة للقانون أو الأنظمة المرعية الإجراء غير قابل للطعن به لسبب تجاوز حد السلطة لأن ما يهدد به من تدابير يستلزم اتخاذ قرارات تنفيذية لاحقة وبالتالي لا يعتبر من القرارات الإدارية ذات القوة التنفيذية والتي يمكن طلب إبطالها.

(قرار رقم ٢٧٩ تاريخ ٣١/١٠/١٩٧٧، غسان عجوز ضد الدولة، وقرار رقم ٤٢٦ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٩، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ٤٢٩).

كما اعتبر المجلس أنه إذا تبين من الاطلاع على مضمون الكتاب المطعون فيه أنه أنذر المستدعية بتسليم رصيد الكمية المطلوبة خلال مهلة معينة تحت طائلة التفرير والتفويض على مسؤوليتها وحسابها، فإن المضمون آنف الذكر لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النافذ الضار لاقتصاره على الإنذار تحت طائلة اتخاذ قرار، وإن التدبير المذكور والمطعون فيه لا يقبل الطعن بالإبطال.

(قرار رقم ١٣٨ تاريخ ٧/١٢/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٧، ص ٢١٠).

خامساً: أعمال تمهيدية أخرى:

- إن العلامات التي تضعها اللجان الفاحصة لطالب أو لمرشح لوظيفة لا تشكل بحد ذاتها قراراً إدارياً نافذاً قابلاً للطعن بل تعتبر عملاً تمهيدياً، إلا أنه يمكن الطعن فيها عند الطعن بنتيجة الامتحان النهائية.

(شورى فرنسا، ١٢ تموز ١٩٦١، مجموعة Lebon، ص ٥١٥).

- إن الكتاب الذي يحيط بموجبه رئيس مالية المنطقة المكلف علماً بأن التحسين الناشئ عن إعادة تخمين عناصر أصول الشركة يخضع للضريبة المنصوص عليها في المادة ٤٥ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١٤٤، هو رأي تبديه الإدارة لاتخاذ القرار الملائم فيما بعد وهو إصدار التكليف بحق الشركة، وبالتالي فهو ليس إلا عمل تمهيدي لاتخاذ القرار النهائي ولا يشكل عملاً يلحق ضرراً بالشركة المستدعية.

(قرار رقم ٣٩٠ تاريخ ١٧/١٢/١٩٨٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٥، ص ٣٠٦).

- إن التحقيقات التي تجريها الإدارة هي من الأعمال التحضيرية أو من الإجراءات الممهدة للقرارات الإدارية ولا تشكل بحد ذاتها أعمالاً إدارية نافذة تلحق ضرراً بأصحاب العلاقة وبالتالي تعتبر من الأعمال التي لا تقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

(قرار رقم ٩٨/١٨٢ - ٩٩ تاريخ ١٦/١٢/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ١٧٣).

- إن قرار ديوان المحاسبة الصادر نتيجة ممارسته رقابته الإدارية المسبقة يعتبر عملاً تمهيدياً للقرار الإداري وليس بالتالي من القرارات النافذة التي تلحق ضرراً ولا يمكن أن تكون موضوع مراجعة مستقلة أمام القضاء ولا يجوز التطرق إلى عدم شرعيتها إلا بمناسبة الطعن بالقرار الإداري النافذ بنتيجتها.

(قرار رقم ٢٧٧ تاريخ ١٣/٢/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٢٩٥).

- إن القرار الصادر عن مجلس البلدية والمتضمن الطلب من رئيس البلدية إصدار قرار رئاسي بصرف أحد الموظفين من الخدمة يندرج في طائفة القرارات التي تتضمن مجرد التوصية والاقتراح والتوجيه ويعتبر بالتالي من الأعمال التحضيرية التي ليس من شأنها أن تولد بذاتها آثاراً قانونية ولا يقبل بذاته الطعن أمام مجلس شورى الدولة طالما أن القرار النافذ في الموضوع هو قرار رئيس البلدية.

(قرار رقم ٩٨/٥٨١ - ٩٩ تاريخ ١/٦/١٩٩٩، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ٦٢٤).

القسم الثاني

التدابير الداخلية

تشمل التدابير الداخلية نوعين من الأعمال هي أولاً التعميم وثانياً التدابير المتعلقة بسير مرافق الدولة. فنبحث في ما يلي كل نوع من هذه الأعمال على حدة.

الفقرة الأولى

التعميم

إذا احتوى التعميم على تفسير للنصوص القانونية والتنظيمية أو على مجرد توجيهات، فإنه يعتبر تعميماً تفسيرياً.

(C.E. 27 janvier 1943, Rec. p. 20).

(C.E. 24 mai 1947, Rec. p. 239).

(C.E. 28 juin 1950, Rec. p. 381).

(C.E. 13 février 1952, Rec. p. 108).

(C.E. 26 avril 1978, Rec. p. 186).

(C.E. 6 février 1991, R.D.P. 1991, p. 1734).

أما إذا احتوى التعميم على قواعد قانونية جديدة، فإنه يعتبر تعميماً تنظيمياً.

(C.E. 15 février 1978, Rec. p. 72).

(C.E. 1 avril 1981, Rec. p. 178).

(C.E. 31 mars 1989, Rec. p. 107).

إن النتيجة الأساسية للتمييز بين التعاميم التفسيرية والتعاميم التنظيمية تكمن في أن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة هي غير مقبولة ضد التعاميم التفسيرية في حين أن هذه المراجعة هي مقبولة ضد التعاميم التنظيمية حتى ولو لم يتم نشرها.

(C.E. Ass. 29 janvier 1954, Rec. p. 64).

(C.E. 21 janvier 1991, A.J.D.A. 1991. p. 802).

(مجلس شورى الدولة قرار رقم ٥٨٧ تاريخ ١٩/٤/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٤٧٩).

ويمكن أن يجمع تعميم واحد الصفتين التنظيمية والتفسيرية باحتوائه في نفس الوقت على بنود تنظيمية وأخرى تفسيرية، فيكون الطعن فيه جائزاً بالنسبة إلى البنود الأولى فقط.

(C.E. 6 novembre 1964, Rec. p. 521).

(C.E. sect. 8 octobre 1971, Rec. p. 586).

كما أن الدفع بعدم الشرعية هو مقبول بالنسبة إلى التعاميم التنظيمية.

(C.E. 5 mai 1995, Rec. p. 192).

غير أن عدم الشرعية الذي قد يشوب التعميم التفسيري لا يمكن التمسك به في معرض الطعن بقرار آخر ولا في معرض المراجعة التي يُطلب فيها التعويض عن العطل والضرر المسببين جراء هذه التعميمات.

(C.E. Ass. 6 mai 1966, Rec. p. 305).

(C.E. 13 juillet 1968, Rec. p. 446).

وفي حين أن مجلس الشورى يعتبر التعميم التفسيري غير قابل للطعن بطريق الإبطال بسبب كونه تدبيراً داخلياً إلا أنه يمكن للمجلس أن يعتبر نفس التعميم غير شرعي وذلك في معرض مراجعة تقدير المشروعية.

(C.E. 2 mars 1996, Lome, R.F.D.A. 1997. p. 1218).

إن القرارات المتخذة بشكل يخالف أحكام التعميم التنظيمية هي قابلة للإبطال بمراجعة تجاوز حد السلطة.

(C.E. 16 juin 1950, Rec. p. 372).

إلا أن القرارات المتخذة بشكل مخالف للتعميم غير التنظيمية هي غير قابلة للإبطال.

(C.E. 22 février 1918, Rec. p. 176).

فهكذا يتبين لنا أن التعميم التفسيري لا تدخل في عداد القواعد التي تتألف منها الشرعية الإدارية وذلك على عكس التعميم التنظيمية.

وتجدر الملاحظة أن مجلس شورى الدولة الفرنسي قد اعتمد

مؤخراً بعض المرونة بالنسبة إلى التعميم التفسيرية وقابليتها للطلعن .

فقد اعتبر أن التفسير المعطى من السلطة الإدارية للقوانين والأنظمة التي يقع على عاتقها تنفيذها، بواسطة أحكام أمرة ذات طابع شامل، هو غير قابل لأن يحال مباشرة إلى قاضي تجاوز حد السلطة إلا إذا تجاهل التفسير المذكور معنى ومدى الأحكام القانونية أو التنظيمية التي تعتمد توضيحها أو إذا خالف مقتضيات الملازمة لتسلسل القواعد القانونية.

“L’interprétation donnée par l’autorité administrative des lois et règlements qu’elle a pour mission de mettre en œuvre, au moyen de dispositions impératives à caractère général, n’est susceptible d’être directement déferée au juge de l’excès de pouvoir que si et dans la mesure où ladite interprétation méconnaît le sens et la portée des prescriptions législatives ou réglementaires qu’elle se propose d’explicitier ou contrevient aux exigences inhérents à la hiérarchie des normes juridiques”.

(C.E. 18 juin 1993, Rec. p. 178).

كما اعتبر أيضاً أنه يكون تنظيمياً وغير شرعي التعميم الذي يوصي بتطبيق مرسوم سبق لمجلس شورى الدولة أن اعتبره غير شرعي .

“Est réglementaire et illégale une circulaire qui préconisait l’application d’un décret dont le conseil d’état a d’ores et déjà constaté l’illégalité”.

(C.E. 7 juin 2000 Fédération des syndicats généraux de l’éducation

nationale et de la recherche publique).

كما أبطل مجلس الشورى الفرنسي كتاباً موجهاً من وزير العدل إلى رئيس مكتب المعونة القضائية ومحتوياً بعض التعليمات، وذلك بسبب أنه يخرج عن صلاحية وزير العدل توجيه تلك التعليمات إلى المكتب المذكور.

(C.E. 31 mai 2000, Traore et diatta).

الفقرة الثانية

التدابير المتعلقة بسير مرافق الدولة

يعتبر القضاء الإداري التدابير التي تقوم بموجبها السلطة بتنظيم السلوك الداخلي للمرفق الموضوع تحت إدارتها، تدابير داخلية هي مبدئياً ضئيلة الأهمية ولا تنشأ عنها آثار قانونية، ولذلك لا يقبل الطعن ضدها بطريق الإبطال عملاً بقاعدة «لا يجري القضاء في التافهات». كما يستند في رفض دعوى الإبطال إلى طبيعة بعض المرافق التي تستلزم انضباطاً شديداً ومحافظة دقيقة على النظام، حيث تكون للمسؤولين عن إدارة تلك المرافق سلطة تقدير واسعة يمارسونها إزاء الموظفين والمنتفعين دون رقابة قضائية.

لذلك اعتبر مجلس شورى الدولة أن مذكرة وزير المالية التي تقضي بتكليف أحد موظفي الوزارة تأمين مصلحة الصرفيات بسبب شغور هذا المركز هي تدبير داخلي لتأمين استمرار العمل الإداري ولا تشكل بحد ذاتها قراراً إدارياً نافذاً وضاراً قابلاً للطعن

أمام القضاء.

(قرار رقم ٢٨٢ تاريخ ٢٢/٢/١٩٩٥، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٦، ص ٣٢٩).

وبالنسبة إلى الموظفين، يعتبر القضاء الإداري من التدابير الداخلية التي لا تقبل دعوى الإبطال في صددتها، جميع التدابير التي لا تمس بحقوق الموظفين وبوضعهم القانوني أو بالامتيازات التي يتمتعون بها ولا تكون لها نتائج مالية بالنسبة إليهم.

(C.E. 26 octobre 1956, Rec. p. 391).

(C.E. 25 septembre 1995, Juris - Data N° 046929).

على هذا الأساس تعتبر في نظر الاجتهاد تدابير داخلية لا تقبل الطعن الملاحظات التي يوجهها الوزير إلى موظفٍ مهما كانت قاسية ذلك أنها ليست من نوع العقوبة ولا تؤثر بوضعه القانوني.

(C.E. 5 mai 1953, Rec. p. 206).

أما بالنسبة إلى رجال الجيش الذين يخضعون لنظام صارم، فيعتبر مجلس شورى الدولة من التدابير الداخلية التي لا تخضع لرقابته جميع التدابير التي تتخذ في إطار السلطة التسلسلية والانضباط العسكري.

لذا فإنه يميز بين العقوبات العسكرية الصرفة التي لا تؤثر بوضع العسكري وبين العقوبات التأديبية التي تمس بهذا الوضع، ويقبل بالتالي دعوى الإبطال بصدد العقوبات الأخيرة دون الأولى.

(Odent, contentieux administratif, p. 773).

وتأسيساً على ذلك، رُفضت دعوى الإبطال بالنسبة إلى التدابير الآتية:

- القرار الذي يرفض إعطاء مأذونية قصيرة.

(C.E. 18 octobre 1918, Rec. p. 908).

- قرار الوزير برفض مقابلة أحد الضباط.

(C.E. 12 octobre 1955, Rec. p. 771).

لكن بالمقابل قبل مجلس شورى الدولة الطعن ضد قرار يخلّ بقواعد التسلسل العسكري كالقرار الذي يضع أحد الضباط تحت إمرة ضابط آخر أدنى منه رتبة.

(C.E. 6 novembre 1964, Rec. p. 523).

وفي هذا المجال، تجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد قد شهد تطوراً إذ قبل المراجعة المقدمة من عسكري ضد تأنيب موجه إليه بسبب طبيعة التدبير وجسامته، كما قبل أيضاً المراجعة المقدمة ضد عقوبة حجز عسكري لمدة عشرة أيام نظراً لتأثير هذه العقوبة على حرية العسكري بالتنقل خارج الخدمة وعلى مستقبله الوظيفي.

(C.E. 12 juillet 1995, Rec. p. 304).

(C.E. Ass. 17 février 1995, Hardouin, R.F.D.A. 1995, p. 353).

وأما بالنسبة إلى المنتفعين من مرافق الدولة، فإن التدابير التي تؤثر على وضع هؤلاء وتتناول حقوقهم، يعتبرها الاجتهاد أعمالاً إدارية قابلة للطعن بطريق الإبطال. وعلى سبيل المثال نذكر التدابير التالية التي تعتبر ضارة:

- طرد أحد التلاميذ.

(C.E. 19 avril 1952, Rec. p. 169).

- عدم ترفيع أحد التلاميذ إلى الصف الأعلى.

(C.E. 6 juillet 1949, Rec. p. 331).

- النظام الداخلي للمدرسة الذي يحد من الحرية الدينية للتلاميذ .

(C.E. 2 novembre 1992, Rec. p. 389).

غير أن الاجتهاد اعتبر أنه يكون غير قابل للطعن قرار توزيع التلاميذ ضمن أقسام الصفوف الموجودة في المدرسة وذلك بسبب عدم تأثير مثل هذا القرار على وضع التلاميذ الدراسي.

(C.E. 30 septembre 1994, Sulzer).

كما اعتبر الاجتهاد أن القرار الصادر عن مدير مدرسة ثانوية بمنع التلاميذ من ارتداء ملابس معينة غير لائقة، هو من التدابير التي لا تقبل الطعن بدعوى الإبطال نظراً لطبيعة المرفق التي تكون فيها مقتضيات النظام والانضباط على درجة من الصرامة.

(C.E. 20 octobre 1954, Rec. p. 541).

يمكننا الخروج في ختام هذا البحث بخلاصة مفادها أن عدم قبول مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة ضد الأعمال التمهيدية والتدابير الداخلية، لا يعود سببه إلى كون المستدعي لا يتمتع بالصفة أو بالمصلحة المشروطة لرفع الدعوى كما لا يعود سببه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بل إن عدم القبول هذا يعود سببه إلى نفس طبيعة هذه الأعمال والتدابير.

البحث الخامس

**مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار
الناجمة عن أفعال الحشود والتظاهرات**

تحتل مسؤولية السلطة العامة بشكل عام في القانون الإداري حيزاً واسعاً من الأهمية. فبعد أن كان الاجتهاد الفرنسي عند نشأة القضاء الإداري في فرنسا لا يعترف بأية مسؤولية عن نشاط الإدارة، عاد وأسس قواعد عامة وأحكام خاصة لعدة أنواع من المسؤولية التي تقع على عاتق الإدارة.

إذن، وكما هي الحال بالنسبة إلى معظم القواعد المعمول بها في القانون الإداري العام، إن مسؤولية السلطة العامة أقرها الاجتهاد في مختلف المجالات دون أن يتطرق إليها المشرع بمبادرة أولية.

إلا أنه مع تطور القانون الإداري الذي واكب تطور نشاط الإدارة العامة، راح المشرع شيئاً فشيئاً يسنّ بعض القوانين التي ترعى بعض الجوانب من مسؤولية السلطة العامة في الدولة الحديثة. وهذا ما فعله تحديداً المشرع الفرنسي عندما سنّ قانوناً يرعى مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن الحشود والتظاهرات.

فكان أن انضم الاجتهاد في موضوع التظاهرات والحشود إلى

شاملة عن هذا النوع من المسؤولية.

إلا أنه، ورغم كون التشريع اللبناني قد استقى معظم قوانينه من التشريع الفرنسي، لا نجد في لبنان ضمن القوانين المعمول بها فيه أي نص يتعلق بمسؤولية السلطة العامة عن أفعال الحشود والتظاهرات، مما جعل مجلس شورى الدولة اللبناني يأخذ على عاتقه مهام توضيح مختلف الجوانب القانونية التي تحيط بهذا الموضوع وإن لم يتعمق إلى المستوى الذي بلغه التشريع الفرنسي.

وعلى هذا الأساس، يتحصل لدينا نظرية شاملة عن مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن أفعال الحشود والتظاهرات، إذا ما جمعنا بين المبادئ التي سنّها التشريع والاجتهاد الفرنسيين في الموضوع وبين القواعد التي استنبطها الاجتهاد اللبناني في الموضوع عينه.

نعالج في قسم أول من هذا البحث، انعقاد مسؤولية السلطة العامة بسبب الأضرار الناتجة عن الحشود والتظاهرات، كما نعالج في قسم ثانٍ، إقامة الدعوى فيما يخص هذا النوع من المسؤولية.

القسم الأول

انعقاد المسؤولية

تضمّن التشريع الفرنسي شروطاً معينة، يترتب اجتماعها معاً مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن الحشود أو التجمعات. في حين لم نعثر في الاجتهاد اللبناني على أي قرار يتضمن تحديداً لمثل تلك الشروط بصورة واضحة وصريحة.

هذا وقد حدّد الاجتهاد الفرنسي أنواع الأضرار القابلة للتعويض جراء هذا النوع من المسؤولية بالإضافة إلى تحديد الأشخاص المتضررين ومصدر الضرر.

لكنّ أساس المسؤولية المعتمد في فرنسا بالنسبة إلى التظاهرات والحشود يختلف عن الأساس المعتمد في لبنان من قبل اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني.

الفقرة الأولى

شروط توفر المسؤولية

إن مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن الحشود والتظاهرات، المكرسة في التشريع الفرنسي بموجب قانون ١٦ نيسان ١٩١٤ وبعده بموجب قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٣، تُطبق إذا اجتمعت ثلاثة شروط:

- ١ - أن تكون الأضرار ناتجة عن حشدٍ أو تجمع.
- ٢ - أن تكون الأضرار ناتجة عن جنح أو جنائيات.
- ٣ - أن تكون هذه الجنح والجنائيات مقترفة عن طريق القوة السافرة أو العنف.

أولاً: الشرط الأول:

لكي تتعقد مسؤولية الدولة في هذا المجال، لا بُد أولاً من أن تكون الأضرار المطلوب التعويض عنها ناجمة عن تصرف «حشدٍ» أو «تجمع». (attroupements ou rassemblements).

وهذا الشرط يكون محققاً سواء كان سبب الضرر تصرف شاذ للتجمع أو الحشد بكامله أو لقسم منه انفصل عنه لهذه الغاية.

أما إذا كان الضرر واقعاً بفعل أفراد تصرفوا بشكل منفرد وبمعزل عن بعضهم البعض فلا تطبق القواعد والأحكام التي نحن بصددّها. ذلك أنه لا بد لانعقاد مسؤولية السلطة العامة هنا من أن يكون الفعل الضار ذا طابع جماعي.

فالاتجاه مستقر على اعتبار أنه رغم حصول اعتداد ضمن

إطار عمل مدبر اشترك فيه عدة أشخاص، فإن نتائجه لا يمكن أن يتم التعويض عنها على أساس المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٢ لكونه لم يتم من قبل حشد أو تجمع.

(T.C. 22 juin 1985, Recueil Lebon p. 406).

(T.C. 26 juin 1989, Dr. adm. 1989, comm. N° 476).

(T.C. 9 mai 1989, Dr. adm. 1989, comm. N° 420).

والملاحظ أن المادة ٩٢ المذكورة لا تحدد مفهوم الحشد بشكل دقيق. لذلك قام الاجتهاد بتحديدته إذ اعتبر أن الحشد يكون متوفراً عندما يتواجد بشكل متعمد أو عرضي في مكان عام أو خاص، أشخاص منتعشون بنفس الروح ومتجمعون ومؤلفون من عدد من شأنه أن يخفي شخصية كل فرد منهم وراء الشخصية الخاصة بالمجموعة كلها.

فالاجتهاد يعتبر أن التجمع ليس عملية اجتماع أشخاص يتحركون لغايات شخصية تتعلق بكل فرد منهم على حدة، وإنما هو عبارة عن اجتماع عدة أشخاص منتعشين بنفس الروح لتحقيق أهداف هذا التجمع بشكل موضوعي.

(C.A. Aix - en - Provence, 12 novembre 1984, Gaz. pal. 1985, 1, p. 158).

فالمسؤولية لا تكون مقبولة إذا كانت الأضرار مقترفة من قبل أفراد منعزلين يتحركون حصرياً باسمهم الشخصي وليس كأعضاء في حشد ما.

(Cass. Civ. 10 janvier 1933, Gaz. pal. 1933, 1, p. 561).

ومتى تحقق الشرط الأول لهذه المسؤولية، فإن السلطة العامة تكون مسؤولة بصرف النظر عن طابع التجمع أو الغاية التي يرمي إليها. فليس من الضروري أن يكون التجمع هادفاً إلى الثورة أو الشغب والإخلال بالنظام العام، وهو قد لا يكون مسلحاً على الإطلاق، وقد يتعلق الأمر بتظاهرة سياسية أو رياضية أو اجتماعية أو مهنية، كما قد يكون التجمع عبارة عن استعراض فولكلوري أو مجرد تطواف ديني.

ولا فرق أيضاً ما إذا قام التجمع بالتظاهر على الطريق العام أو في أماكن خاصة منعزلة.

(T.C. 16 novembre 1946, Recueil Lebon, p. 793).

(Cass. Civ. 1^{er} août 1939, Ville de Marseille, S. 1947, 1, p. 21).

كما أن الطابع المشروع أو غير المشروع للحشد لا تأثير له على تطبيق النصوص المتعلقة بالمسؤولية عن أفعال الحشود.

(C.A. Riom, 31 décembre 1928, Nikifenko: S 1929, 2, p. 46).

ولا يهم ما إذا كان الحشد قد نشأ بشكل متعمد أو بشكل عرضي.

(C.A. Lyon, 25 juillet 1927, Bailly - maître: DH 1927, p. 548).

وهنا لا بد من ملاحظة هامة تتعلق بالحالة التي تتسبب فيها بالأضرار فرق منظمة ومؤلفة من إرهابيين يقومون بتعديات واعتداءات مسلحة مستعملين أحياناً المتفجرات.

فمثل هذه الفرق ليست بالتأكيد من عداد «التجمعات» موضوع بحثنا هذا، وبالتالي فإن الأضرار التي تتجم عن نشاطها لا يمكن أن يرهاها نظام المسؤولية الذي نتحدث عنه هنا.

(T.C. 4 novembre 1985, Recueil Lebon, p. 407).

(C.E. sect. 29 avril 1987, Recueil Lebon, p. 152).

وإذا أثير التساؤل حول سبب عدم تطبيق مفهوم الحشد أو التجمع على تلك الفرق المنظمة رغم تكوينها من عدة أشخاص واقترافها جناحاً أو جنائيات، فإنه يمكن الإجابة بأن ما يميز الحشد أو التجمع هو الطابع الشعبي والعلني الذي يتمتع به على عكس ما هي الحال في ما يتعلق بالفرق الإرهابية أو العصابات المنظمة.

لكن إذا كانت مجموعة الأفراد المسؤولة عن الأضرار منتمية إلى شخص يتمتع بكيان قانوني محدد، فإن الأحكام التشريعية المتعلقة بالمسؤولية عن أفعال الحشود هي غير مطبقة. فدعوى المسؤولية في هذه الحالة يجب توجيهها ضد الشخص المعنوي الذي تنتمي إليه المجموعة المذكورة.

(T.C. 12 juin 1961, ottonimi, Recueil Lebon, p. 868).

ثانياً: الشرط الثاني:

يجب أن يكون المتظاهرون قد انكبوا على أعمال عنف تشكل كما ينص القانون جناحاً أو جنائيات. فهذا الأمر لا يكون متوفراً في حالة الازدحام والتدافع حتى ولو لحق أضرار بالبعض.

(T.C. 12 juin 1961, Dme jean, Recueil Lebon, p. 867).

فإن تطبيق أحكام المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٣ يفرض أن تكون الأعمال المرتكبة من قبل الحشود أو التجمعات تشكل

جنحاً أو جنايات وفقاً للمعايير المعتمدة في القانون الجزائري.

(T.A. Dijon, 20 août 1991, société des autoroutes Paris - Rhin - Rhône, Juris - Data: N 047750).

فإن مسؤولية السلطة العامة على أساس المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٣ لا تترتب بسبب تظاهرة شوشّت عملية جباية رسوم المرور، وذلك إذا لم يرتكب المتظاهرون جنحة إعاقة المرور ولا جنحة الحشد غير المسلح ولا جنحة إعاقة حرية العمل.

(C.E. 30 mai 1997, Sté des autoroutes Paris - Rhin - Rhône: Juris - Data N 050492).

ويوجد جنحة وفقاً لمفهوم القانون الجزائري بمجرد احتلال اماكن العمل، فهذا الأمر يشكل جنحة إعاقة حرية العمل في القانون الفرنسي.

(Cass. Civ. 2 janvier 1951, Ville de Lille).

ثالثاً: الشرط الثالث:

بموجب المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٣، لا بدّ من أن تكون الأضرار الناتجة عن الحشود أو التجمعات مقترفة عن طريق استخدام القوة السافرة أو العنف.

فالأضرار الناتجة عن فعل الحشود تُعوّض دون الأخذ بعين الاعتبار موقف القوات النظامية. فلا يهم ما إذا كانت هذه القوات غائبة أو غير كافية لأن فكرة القوة السافرة الملحوظة في القانون تفترض غياب المقاومة لأعمال العنف.

(T.C. 2 juin 1945, Cuvillier, Recueil Lebon, p. 276).

فإن أعمال العنف تفترض وجود مقاومة بوجهها من قبل

القوات النظامية. أما القوة السافرة فهي لا تفترض وجود تلك المقاومة. فلا يشترط إذن وجود مقاومة في وجه التجمع من أجل تطبيق هذا النظام من المسؤولية.

(Cass. Civ. 3 janvier 1951, Cie d'assurances générales accidents: JCP G. 1951, II, 6229).

الفقرة الثانية

حصول الضرر

بالطبع إن ترتيب المسؤولية لا يتم إلا مع حصول ضرر فعلي وحقيقي. وتتوَّع الأضرار الناتجة عن أفعال الحشود والتظاهرات، بالإضافة إلى تتوَّع الأشخاص المتضررين واختلاف مصدر الضرر.

أولاً: الأضرار التي يُعوَّض عنها؛

اعتبرت محكمة حل الخلافات الفرنسية أنه لا يدخل في دائرة المسؤولية هنا إلا الأضرار الناجمة فعلاً ومادياً عن المتظاهرين. وعلى هذا الأساس فهي قد استثنت من موجب التعويض كل الأضرار التي ليست جسدية أو تلك التي لا تتمثل باتلاف الممتلكات والأموال.

وهكذا تكون قد اخرجت محكمة حل الخلافات من لائحة الأضرار القابلة للتعويض الأضرار التجارية التي قد يتعرض لها الصناعي أو التاجر الذي يضطر بفعل الاضطرابات إلى إقفال مؤسسته أو لا يتمكن للسبب ذاته من استلام أو تصريف بضاعة معينة .

(T.C. 7 juin 1982, Recueil Lebon, p. 457).

لكن مجلس شورى الدولة الفرنسي أعلن أن القانون لا يشير إطلاقاً إلى أي مفهوم حصري في ما خص طبيعة الأضرار الواجب التعويض عنها وأن الدولة مسؤولة بالتالي عن الخسائر والأضرار من أي نوع كانت طالما هي نتيجة مباشرة للإضطرابات والتعديات التي تقوم بها الحشود والتجمعات وبنوع خاص الأضرار التجارية سواء تمثلت بازدياد في النفقات أو بنقصان في واردات الاستثمار.

(C.E. 6 avril 1990, cofiroute et S.N.C.F., Recueil Lebon, p. 95).

(C.A.A. Lyon, 5 mars 1998, Juris - Data N° 043300).

فالشركة التي قام المتظاهرون باتلاف بضاعتها عند نقلها بالشاحنات على الطريق العام، يُعوّض عليها ليس فقط بالنسبة إلى سعر التكلفة العائد لتلك البضاعة وإنما أيضاً بالنسبة إلى الضرر التجاري وكلفة النقل.

(T.A. Montpellier, 21 décembre 1990, Juris - Data N° 0204).

ثانياً، الشخص المتضرر:

إن الأحكام التشريعية المتعلقة بالمسؤولية عن فعل الحشود تُطبق دون التمييز بين ما إذا كانت الضحية كشخص ثالث غريب عن التظاهرة أو كأحد المتظاهرين الذين شاركوا في الحشد.

فهذا يعني أن المتظاهرين المصابين يمكنهم أيضاً التذرع بالمسؤولية الواردة في القانون بالنسبة إلى الحشود والتجمعات.

(T.C. 24 mai 1965, Roche, Recueil Lebon, p. 815).

فلا توجد مشكلة بالنسبة إلى الأشخاص المتضررين إذا كانوا غير مشاركين في الحشد أو التجمع.

لكن مجلس شورى الدولة في فرنسا، اعتبر في إحدى الحقبات أن الأشخاص الذين اشتركوا في الحشد وتضرروا، لا يدخلون ضمن إطار تطبيق النظام الخاص بالمسؤولية المقرر وفقاً للقانون وبالتالي يعود للقضاء الإداري الفصل بالتعويض المطلوب من قبلهم على أساس القواعد العادية للمسؤولية الإدارية.

(C.E. 8 juillet 1960, Recueil Lebon, p. 463).

لكن بعد أن اعتبرت محكمة حل الخلافات الفرنسية أن النظام الخاص بهذه المسؤولية المقرر بموجب القانون يطبق أيضاً على المتظاهرين كما على الغير، عاد مجلس الشورى الفرنسي وأخذ برأيها.

(T.C. 24 mai 1965, roche, Recueil Lebon, p. 815).

(C.E. 23 février 1968, Epoux lemarchand et autres, Recueil Lebon, p. 134).

وقد تكون إحدى الجماعات العامة هي المتضررة. فإذا قام المتظاهرون بقطع الطريق بواسطة رمي كميات كبيرة من الخضار فإن الدولة تكون مسؤولة تجاه البلدية التي يقع على عاتقها تنظيف الطريق إذ تكون قد تكبدت نفقات إضافية من أجل ذلك. فالشخص المتضرر هنا هو البلدية.

(C.A.A. Nantes, 28 juin 1995: Juris - Data N° 047007).

ثالثاً: مصدر الضرر:

ليس هناك من مجال للتفريق بين الأضرار المتأتية عن فعل المتظاهرين أنفسهم أو تلك الناجمة عن فعل القوى الأمنية المشتبكة معهم، ما دام تدخلها يشكل تطبيقاً مباشراً للتدابير المتخذة في

سبيل الحفاظ على الأمن ففي كلتا الحالتين يُطبق التشريع الخاص بهذه المسؤولية.

(T.C. 2 juin 1945, Ep. Cuvillier, Recueil Lebon, p. 276).

الفقرة الثالثة

أساس المسؤولية

أولاً: في فرنسا،

هذه المسؤولية تتحملها السلطة العامة في فرنسا منذ أن وجدت أحكام قانون ١٦ نيسان ١٩١٤ وحتى في ظل التشريع الجديد لسنة ١٩٨٢، وذلك بصورة حكومية تلقائية على أساس المخاطر الاجتماعية في حال حصول أضرار جراء الحشود أو التجمعات.

إن مفهوم «الخطر الاجتماعي» لا يمكن إلحاقه مباشرةً بنظرية المخاطر المعروفة. فهذه الأخيرة تتميز عن ذلك المفهوم بشكلٍ جوهري. ففي الواقع، عند تطبيق نظرية المخاطر العادية يبحث القاضي الإداري عن وجود الرابطة السببية بين النشاط العام المتعلق بهذا الموضوع والفعل الذي ألحق الضرر.

ففي المبدأ، إن التعويض عن الضرر لا يُفرض إلا إذا كان النشاط المنسوب إلى المسؤول هو السبب المباشر للضرر. إلا أنه في نطاق المسؤولية عن فعل الحشود لا يُطرح موضوع الرابطة السببية بين نشاط السلطة والضرر الحاصل، فالشخص المعنوي المسؤول لا يكون بالضرورة المسبب المباشر للضرر.

فإن هذا النظام من المسؤولية يفرض موجب التعويض أياً كان
المقترف المباشر للفعل الضار.

فعندما يتعلق الأمر بالضرر الناتج عن فعل القوات النظامية،
يكون من الممكن إيجاد رابطة سببية بين نشاط الشخص العام
المسؤول والضرر الذي لحق بالضحية.

لكن عندما يكون الفعل الضار منسوباً إلى المتظاهرين أنفسهم،
يكون إيجاد تلك الرابطة السببية مستحيلاً بما أن المقترف المباشر
للفعل الضار والشخص المسؤول بالتعويض عنه هما شخصان
مختلفان.

ويكون إذن هناك «خطر جماعي» لأن عبء التعويض يقع على
المجتمع المتمثل بالسلطة العامة. فنظام التعويض هذا يهيمن عليه
مبدأ التضامن الجماعي.

لكن هناك رأي اجتهادي مخالف عندما يتعلق الأمر بالأضرار
التي تلحق بالمتظاهرين من قبل القوات النظامية، حيث يلجأ
القضاء الإداري إلى تطبيق نظام المسؤولية على أساس الخطأ
الجسيم كاستثناء على مبدأ المسؤولية المبنية بدون خطأ عن فعل
الحشود أو التجمعات.

(C.E. 8 juillet 1960, Petit, Recueil Lebon, p. 462).

(C.E. 5 octobre 1960, Rigollet, Recueil Lebon, p. 515).

وبما أن هذه المسؤولية تُؤسّس على الخطر الاجتماعي، فإنه
ليس على الضحية موجب إثبات خطأ السلطة العامة التي لا يمكنها
أن تتهرب من المسؤولية ولو أثبتت عدم ارتكابها أي خطأ أو أدلت
بمسؤولية الأفراد الذين ارتكبوا الجرح أو الجنايات. فالضحية عليها
فقط إثبات الرابطة السببية بين الفعل الضار والضرر الذي أصابها.

لكن عندما تكون شروط تطبيق المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٢ غير متوفرة، فإن مسؤولية السلطة العامة تترتب على أساس المبادئ العامة للمسؤولية بدون خطأ إذا كان الضرر له طابع الضرر الخاص وغير العادي.

(C.E. avis, 20 février 1998, Gaz. pal. 1998, 2, pan. Dr. Adm. p. 33).

ثانياً: في لبنان؛

كما قلنا في مقدمة هذا البحث، لم يتطرق التشريع اللبناني إلى المسؤولية عن فعل الحشود والتظاهرات، وإنما لحظها اجتهاد القضاء الإداري والعدلي في لبنان في عدة قرارات.

وقد جاءت هذه القرارات لتؤسس هذه المسؤولية على أساس الخطأ بخلاف ما هي الحال في فرنسا.

فإن الدولة تُسأل، في قضايا التعويض الناشئة عن الحوادث والاضطرابات إذا كانت لم تعمل ما في وسعها لتجنيب المواطنين الأضرار بما لديها من إمكانيات، فإذا ثبت أنها لم تستنفذ كل ما لديها من وسائل وإمكانيات من أجل منع الحوادث وأضرارها أو حصرها في نطاق محدود، كان عليها أن تتحمل نتائج موقفها السلبي وما نشأ عنه من أضرار.

(قرار رقم ٤١٨ تاريخ ٣٠/٣/١٩٩٩، جميل بيطار ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ٤١٤).

وان الدولة مكلفة بتأمين السلامة العامة للأفراد وممتلكاتهم، فإن توانت عن ذلك بإهمال صادر عن أفراد الشرطة فإنها تكون مسؤولة لخطئها الجسيم. والحجة التي تستند إليها الدولة بأن الشرطة كانت بفترة الطعام أثناء المظاهرة لا يصلح حجة لدرء المسؤولية عنها إذ إنه

يجب أن تكون لديها قوة احتياطية لمجابهة الطوارئ.

(قرار محكمة استئناف بيروت رقم ٤٥١ في ١٤/٤/١٩٥٣،
النشرة القضائية ١٩٥٣، ص ٢٤٧).

فعلى المحكمة أن تقتصر في بحثها في حال حصول مظاهرة
تسببت بأضرار للغير فيما إذا كانت الدولة بما لديها من القوة
المحافظة على الأمن وضمن نطاق إمكانياتها الواقعية قامت
بواجبها أو لا.

(قرار محكمة استئناف بيروت رقم ١١٧٧ في ١٢/١١/١٩٥٤،
النشرة القضائية ١٩٥٤، ص ٧٥٨).

فإذا حصلت تجمعات وتظاهرات بقصد الشغب والإضراب
تخللها اعتداءات على الأشخاص والأموال ولم تستعمل الإدارة قوات
كافية للمحافظة على الأرواح والأموال مع أن بإمكانها ذلك فتكون
قد وقعت في خطأ تُسأل عنه.

(شورى لبنان في ١٠/٤/١٩٥٨، المحامي ١٩٥٨، ص ٢٣٩).

والاجتهاد اللبناني يشترط لهذا النوع من المسؤولية الخطأ
الجسيم. فتقوم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تحصل بمناسبة
قيام رجال الأمن بتفرقة التظاهرات على الخطأ الفادح، إذ إن
الخطأ العادي لا يصح أن يكون سنداً لأية مسؤولية بالنظر لعوامل
المفاجأة التي ترافق مثل هذه الأحداث.

(شورى لبنان رقم ٣٥٤ في ١٤/٣/١٩٦١، المجموعة الإدارية
١٩٦١، ص ٣٧).

(بهذا المعنى أيضاً: قرار رقم ١٦٥ تاريخ ١٩/٢/١٩٥٧،
المجموعة الإدارية ١٩٥٧، ص ١٠٥؛ وقرار رقم ٦٦ تاريخ ٢٢/٥/

١٩٨٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٥، ص ٤٩).

يتبين مما تقدم أنه إذا ثبت عدم ارتكاب الإدارة لأي خطأ، فإن المسؤولية في هذا المجال لا تترتب. وقد جاء في أحد القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة في لبنان ما يلي: «لا ترتكب الدولة خطأ أو إهمالاً يوجب مسؤوليتها إذا فعل رجال الدرك كل ما في طاقتهم لمنع التظاهرات وملفاة الحوادث والأضرار التي قد تنجم عنها، وللإدارة المسؤولية صلاحية تقدير ظروف استعمال القوى للمحافظة على الأمن دون أن يقع عملها تحت الرقابة.

(قرار رقم ٤٨٥ في ٩/٣/١٩٦٣، المجموعة الإدارية ١٩٦٤، ص ٤٩).

وفي الظروف الاستثنائية، تكون الجسامة المشترطة في الخطأ هي الجسامة غير العادية. فقد جاء في أحد القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة في لبنان ما يلي: «من أجل تحميل الدولة مسؤولية الأضرار التي لحقت بالمستدعية يقتضي معرفة ما إذا كانت قوى الأمن التي كانت تتقدم التظاهرة قد ارتكبت خطأ جسيماً جسامة غير عادية إذ إن البلاد كانت تجتاز ظروفًا استثنائية يوم وقوع الحادث. وإن الادعاء بأن الدولة لم تمنع أعمال الشغب والسطو التي حصلت أثناء قيام التظاهرة لا يكفي لترتيب مسؤولية الدولة طالما أن هذه الأخيرة استعملت كامل إمكانياتها.

(قرار رقم ٩١/١٧٠ - ٩٢ تاريخ ٢٢/٦/١٩٩٢، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ٤٣٨).

(بهذا المعنى أيضاً: قرار رقم ٣٠٢ تاريخ ١٧/٢/١٩٩٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٩، ص ٣٢٠؛ وقرار رقم ٣٣٢ تاريخ ١٨/٣/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٣٥١).

لكن تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان المصاب نتيجة إطلاق الشرطة للنيران هو من الغير فإن المسؤولية تكون على أساس المخاطر. فقد جاء في اجتهاد المجلس ما يلي: «ينظر مجلس الشورى في المراجعة المرفوعة إليه إذا تناول موضوعها ضرراً أصاب المستدعي نتيجة قيام رجال قوى الأمن بمهمة ضابطة إدارية في الحفاظ على النظام وقمعاً لأعمال الشغب. والدولة تسأل بالتعويض عن الأضرار في مثل هذا الموضوع عملاً بنظرية المخاطر.

(شورى لبنان رقم ٦٨٢ تاريخ ٢٦/٣/١٩٧٤، المجموعة الإدارية ١٩٧٤، ص ١٧٦).

القسم الثاني

إقامة دعوى المسؤولية

ينبغي لإقامة دعوى المسؤولية معرفة المرجع القضائي المختص للتوجه أمامه، كما ينبغي معرفة الشخص العام المسؤول لتوجيه الخصومة ضده، علماً بأن هذا الشخص المسؤول قد يُعفى أحياناً من المسؤولية كلياً أو جزئياً في حال توفر خطأ من جانب الضحية.

الفقرة الأولى

المرجع القضائي المختص

أولاً: في فرنسا؛

بالنسبة إلى التشريع الفرنسي، كانت المادة ل. ١٣٣ - ٥ من قانون البلديات تنص على اختصاص القضاء العدلي في ما يتعلق بمسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن الحشود والتجمعات.

لكن بموجب المادة ٢٧ من قانون ٩ كانون الثاني ١٩٨٦ أصبح

القضاء الإداري الفرنسي هو المرجع القضائي المختص في الموضوع.

إن صلاحية القضاء العدلي لفصل النزاعات المتعلقة بالمسؤولية عن فعل التجمهرات كانت في الأساس منطقية ذلك أن السكان كانوا أنفسهم مسؤولين عن الأضرار الناتجة عن هذه التجمهرات دون أن تدخل في النزاع أية سلطة إدارية.

كما أن صلاحية القضاء العدلي وجدت ما يبررها في مرحلة لاحقة كون البلديات لم تكن معتبرة من أشخاص القانون العام.

وعندما جاءت المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٣ تؤسس مسؤولية الدولة بعد أن كانت البلدية هي المسؤولة كما سنرى، طرح التساؤل حول ما إذا كانت الصلاحية العدلية هي الواجب تطبيقها.

فالإدارة بموجب تعميم صادر عن وزارة الداخلية الفرنسية في ٢٢ تشرين الثاني ١٩٨٣ أجابت بالنفي.

لكن محكمة حل الخلافات لم توافق الإدارة في رأيها، ففي قرار صادر بتاريخ ١٢ شباط ١٩٨٤، اعتبرت هذه المحكمة أن المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٣ والتي لا تتناول أية أحكام بشأن الصلاحية، لا يمكن النظر إليها وكأنها ألغت المادة ل. ١٢٣ - ٥ من قانون البلديات التي تعتبر القضاء الإداري غير مختص. فالقاضي العدلي يبقى إذن هو المختص للفصل بالدعاوى المتعلقة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الحشود أو التجمعات.

(T.C. 13 février 1984, Recueil Lebon, p. 445).

لكن قانون ٩ كانون الثاني ١٩٨٦ ألغى المادة ل. ١٢٣ بكامل فقراتها ووضع حداً لاجتهاد محكمة حل الخلافات ونقل تنازع المسؤولية عن فعل الحشود إلى القاضي الإداري.

ثانياً: في لبنان،

بالنسبة إلى الاجتهاد اللبناني فهو مستقر على اعتبار القضاء الإداري المرجع القضائي المختص في ما يتعلق بمسؤولية السلطة العامة بشكل عام، بما في ذلك المسؤولية عن فعل الحشود والتظاهرات (يُراجع الاجتهادات المذكورة أعلاه).

وقد نصت المادة ٦١ من نظام مجلس شورى الدولة على ما معناه أن المجلس ينظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب تنفيذ المصالح العامة.

والمحافظة على الأمن والنظام عند قيام التظاهرات هي إحدى هذه المصالح العامة.

الفقرة الثانية

الشخص العام المسؤول

أولاً: في فرنسا،

في مرحلة أولى كانت المسؤولية عن فعل التجمهرات معدة بموجب قانون (10 vendémiaire an IV) كعقوبة ضد السكان الذين إما سببوا أو سمحوا بوقوع الاضطرابات في إقليم بلديتهم. فكان يجب عليهم تحمل عبء التعويض من ذمتهم المالية.

ثم انتقلت هذه المسؤولية من عاتق السكان إلى عاتق البلديات التي اعتبرت أشخاصاً معنوية بموجب قانون ٥ نيسان ١٨٨٤. وكان يمكن إعفاء البلديات من المسؤولية إذا لم يكن لديها شرطة بلدية أو

إذا فعل رئيس البلدية كل ما في وسعه لمنع حصول الاضطرابات.

ثم جاء قانون ١٦ نيسان ١٩١٤ وجعل على عاتق الدولة نصف العطل والضرر المدفوع للضحايا من قبل البلدية، فكان بالإمكان رجوع البلدية على الدولة بنسبة ٥٠٪ من المبالغ التي دفعتها وذلك بالأخذ بعين الاعتبار الدور الذي كان بإمكانها لعبه في سبيل حفظ النظام.

لكن قانون ٣٠ كانون الأول ١٩٧٥ أجاز تحميل الدولة المسؤولية لغاية نسبة ١٠٠٪ عندما تكون البلدية ليس لديها قوات شرطة محلية أو عندما تكون البلدية قد اتخذت كل ما في وسعها لمنع الاضطرابات.

إنما بعد أن كانت هذه المسؤولية تقع في فرنسا على عاتق البلديات أصبحت اليوم شأنًا يخص الدولة وحدها وذلك بموجب المادة ٩٢ من قانون ٧ كانون الثاني ١٩٨٢.

كما تنص المادة ٩٢ المذكورة على أنه يمكن للدولة بعد التعويض على الضحايا أن ترفع دعوى ضد البلدية التي حصلت الأضرار ضمنها عندما تكون مسؤولية هذه الأخيرة قائمة، وعلى وجه الخصوص في الحالة التي تكون فيها التدابير الضرورية لم تتخذ من قبل رئيس البلدية أو لم تُستخدم بشكل مناسب وذلك بسبب الإهمال أو التواطؤ مع أعضاء التجمهر.

ويمكن القول أن للدولة الرجوع على البلدية عندما تكون مسؤولية هذه الأخيرة قائمة وذلك على أساس الخطأ البسيط أو الخطأ الجسيم بحسب الحالات، وإن كان الخطأ الجسيم هو المطلوب في غالبية الحالات نظراً للصعوبة التي تكمن في مواجهة الحشود والتجمعات. ويكون الاختصاص في هذه الحالة للقضاء الإداري.

ويمكن القول أيضاً أن للدولة أن ترجع على من ارتكب الجنايات أو الجنح أو من اشترك فيها على أساس الخطأ الذي نتج عنه الضرر، وذلك طبعاً أمام القضاء العدلي كونه المختص بالنظر في النزاعات المتعلقة بمسؤولية أشخاص القانون الخاص.

ثانياً: في لبنان،

في لبنان، أصدر الحاكم ترابو قراراً رقم ١٢٠٨ تاريخ ١٢ آذار ١٩٢٢ يتعلق بنظام البلديات وقد نصت المادة ٧٧ منه على اعتبار البلديات مسؤولة عن الأضرار التي تنجم ضمن منطقتها بسبب تجمهر الناس. لكن القرار ١٢٠٨ ألغى بقانون البلديات الصادر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٤٧ الذي لم يتضمن تحديد الشخص المسؤول عن تلك الأضرار، وفيما بعد ألغى قانون البلديات هذا وحلت محله قوانين أخرى هي المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٥٢ والرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٠ كانون الأول ١٩٥٤ وقانون ٢٩ أيار ١٩٦٣ وأخيراً المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧، وهي أيضاً لم تورد نصاً يشير إلى الشخص المسؤول عن تلك الأضرار، وهذا يعني أن المشتري لم يشأ أن يحمل البلديات مسؤولية الأضرار الناتجة عن التجمعات.

وقد اعتبر مجلس شوري الدولة في لبنان بقرار صادر عنه سنة ١٩٥٧ أن الدولة هي المسؤولة عن هذه الأضرار، فقد جاء في هذا القرار ما يلي:

«حيث أن المسائل التي تتعلق بالأمن العام ومنها التظاهرات تقع على عاتق الشرطة بموجب المرسوم الاشتراعي ٢٤١ تاريخ الأول من آذار سنة ١٩٤٣ المتضمن قانون الشرطة والذي كان مرعي الإجراء عند حصول الحادث.

وحيث أن المادة ٢١ تحدد وظيفة البوليس البلدي وتحصرها بتطبيق قوانين البلدية العمومية.

وحيث أن المادة ٩١ من قانون البلديات المؤرخ في ٢٧ تشرين الثاني سنة ١٩٤٧ الذي كان مرعي الإجراء عند حصول الحادث إذ تسيطر برئيس البلدية القيام بشؤون المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة تشترط أن لا يتعرض في هذه الشؤون للصلاحيات التي تمنحها القوانين والأنظمة لدوائر الأمن في الدولة.

وحيث أن هذه الصلاحية كانت تعود بصراحة إلى قوى الشرطة النظامية المربوطة رأساً بوزير الداخلية بموجب المادة الأولى من نظام عام الشرطة ولم يكن للشرطة البلدية أي اختصاص في المحافظة على الأمن العام وقمع التظاهرات.

وحيث أن هذه المهمة تتعلق بالأمن العام الذي تسأل عنه القوى النظامية التابعة للدولة دون أن يكون للبلدية أي مساهمة في حمل مسؤوليتها..

(قرار رقم ١٦٥ تاريخ ١٩/٢/١٩٥٧، المجموعة الإدارية ١٩٥٧، ص ١٠٥).

ويمكن القول أن هذا الاجتهاد ما زال قابلاً للتطبيق حتى تاريخ اليوم، ويشهد على ذلك القرارات الصادرة عن مجلس شوري الدولة والمذكورة أعلاه، لأن السلطة المركزية في لبنان هي التي تتولى مهمة الحفاظ على الأمن العام لا سيما في ما يتعلق بقمع أو مواكبة الحشود والتظاهرات، ذلك أن التنظيم الإداري في لبنان يختلف عن ذلك المعمول به في فرنسا حيث تعتبر البلدية هناك دولة مصغرة إذا صحّ التعبير، على عكس الحال في لبنان حيث لا يتناول اختصاص البلديات مهمة المحافظة على الأمن بشكل عام.

الفقرة الثالثة

إعفاء السلطة العامة من المسؤولية

إن خطأ الضحية من شأنه إعفاء الدولة من مسؤوليتها كلياً أو جزئياً فخطأ الضحية يمكن أن يخفف أو يستبعد حق التعويض.

(C.A. Grenoble, 4 mars 1986, Gaz. Pal. 1987, 1, somm. p. 162).

إن الاشتراك في عرضٍ محظور من قبل الشرطة يساهم في إعفاء الدولة من المسؤولية بسبب خطأ الضحية.

(Cass. Civ. 2^e, 4 mai 1983, J.C.P., 1983, IV. 216).

إن المتظاهرين الجرحى يمكنهم الإفادة من نظام المسؤولية لكن مع الأخذ بعين الاعتبار الأخطاء التي يمكن أن يكونوا قد ارتكبوها والتي من شأنها أن تخفف أو حتى أن تحجب مسؤولية الدولة حسب مقتضيات الحال وحجم هذه الأخطاء.

(T.C. 24 mai 1965, Recueil Lebon, p. 815).

إن الاشتراك في التظاهرة لا يشكل خطأ وإنما البقاء في المكان رغم أوامر التفرق الصادرة عن المسؤولين عن حفظ النظام هو سلوك خاطئ يؤدي إلى إعفاء البلدية بالكامل من المسؤولية التي تقع على عاتقها.

(T.G.I. le Mans, 10 février 1970, Gaz. Pal. 1971, 1, p. 94).

ويكون الإعفاء من المسؤولية كاملاً عندما تشترك الضحية بعرضٍ مرخص متجاهلة كل أوامر الحذر الصادرة عن المسؤولين.

(Cass. 2^e Civ. R., 4 mai 1983, J.C.P.G. 1983 IV., p. 216).

إن الضحية التي تشترك في تظاهرة ممنوعة وتتواجد في المنطقة التي يتبادل فيها المتظاهرون والقوات النظامية القذائف، تكون قد ارتكبت خطأ يكفي لإعفاء البلدية من المسؤولية المفترض أن تقع على عاتقها.

(C.A. Grenoble, 4 mai 1986, Gaz. Pal. 1987, 1, somm. p. 162).

وان اشتراك المستدعي بالتجمع والمظاهرة ورشق عناصر قوى الأمن بالحجارة وان كان لا يبرر إطلاق النار بشكل صائب عليه، إلا أنه يقتضي أخذه بعين الاعتبار عند تقدير التعويض.

(قرار رقم ٢١٦ تاريخ ٢٣/١/١٩٩٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٩٨، ص ٢٤٣).

يمكننا الخروج في ختام هذا البحث بخلاصة مفادها أنه ينبغي الجمع بين الأساسين المختلفين اللذين اعتمداً في فرنسا ولبنان لانعقاد مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن أفعال الحشود والتظاهرات، إذ يقتضي التمييز بين حالة الأضرار الناتجة عن نفس قيام هذه الحشود وحصول هذه التظاهرات وبين حالة الأضرار الناتجة عن التصرف الشاذ للمحتشدين والمتظاهرين الذين يقومون بتعطيم الممتلكات والأشياء التي يصادفونها أمامهم، بحيث نطبق في الحالة الأولى المسؤولية على أساس المخاطر الاجتماعية وفي الحالة الثانية المسؤولية على أساس الخطأ.

فعادةً، إن مجرد حصول التظاهرات في منطقة معينة يؤدي إلى شلّ الحركة في تلك المنطقة بحيث تتضرّر المؤسسات القائمة هناك بسبب انخفاض مردودها اليومي مثلاً نتيجة الصعوبة في تصريف سلعها، وإن لم يقم المتظاهرون بتعطيم الأموال المختلفة، ففي هذه الحالة لا يمكن تحميل السلطة العامة المسؤولية على أساس الخطأ وإنما على أساس المخاطر الاجتماعية إذ من المستحيل تفادي مثل هذا النوع من الضرر وإن تدخلت السلطة، على عكس الحالة التي يمكن فيها مساءلة هذه السلطة عن الخطأ الذي ارتكبته والذي أدى إلى حصول الاعتداءات على الممتلكات والأموال المختلفة.

المراجع المعتمدة

المراجع باللغة العربية:

- مجلة القضاء الإداري في لبنان.
- نظام مجلس شورى الدولة (مرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وتعديلاته).
- قانون أصول المحاكمات المدنية.
- نظرية الإثبات في القانون الإداري (أحمد موسى) (مكتبة الجامعة العربية).
- موسوعة أصول المحاكمات المدنية (ادوار عيد).
- وسائل الإثبات في المنازعات الإدارية (بحث دبلوم قانون عام في كلية الحقوق).
- القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب (سليمان الطماوي).

- نظام الموظفين.
- المجموعة الإدارية.
- القضاء الإداري (ادوار عيد ١٩٧٤).
- القانون الإداري العام (يوسف سعد الله الخوري ١٩٩٨).
- جاز باز: الوسيط في القانون الإداري.
- موريس نخلة: مسؤولية السلطة العامة.

المراجع باللغة الفرنسية:

Jurisclasseur administratif.

Encyclopédie Dalloz.

Contentieux administratif (Odent) (1970 - 1971).

Traité de contentieux administratif (Auby et Drago) (1962).

Contentieux administratif (Charles Debbash et J.C. Ricci) (7^{ème} édition Dalloz 1999).

Droit du contentieux administratif (René Chapus) (5^{ème} édition).

La preuve dans le détournement de pouvoir (Lemasurier). (R.D.P. 1959, p. 36).

La charge de la preuve devant le conseil d'état. (Cadoux - Trial) (E. D.C.E. 1953).

De quelques problèmes relatifs à l'expertise devant les tribunaux administratifs (André Heurte) (A.J. 1955, 1, p. 37).

L'enquête devant les juridictions administratives (André Heurte) (J.C.P. 1952, 1, N° 1037).

Le juge administratif et la preuve dans le contentieux de la légalité des décisions à caractère économique (Jean - Philippe Colson) (J.C.P. 1968. I. 2203).

La preuve devant le juge administratif (Alain Plantey) (article) (J.C.P. 1986. I. N° 3245).

La preuve devant le juge administratif (Alain Plantey) (ouvrage) (Economica 2003).

Chapus: droit administratif général, tome 2, 9^{ème} édition.

Sanctions déguisées et préjudices statutaires sans sanction. (Revue administrative 1969, p. 167).

La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique. (AJDA 1967, p. 3).

René Chapus: Droit du contentieux administratif (8^e édition).

Droit administratif général (Tome I) (13^e édition).

Revue Française de droit administratif 1997 et 2003.

Actualité juridique 2003: La notion de mesure préparatoire en droit administratif français (Laurence Desfonds).

L'annulation pour excès de pouvoir des circulaires administratives (Dalloz 1954, Chronique p. 99) (Léo Levantal).

Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (Long, Weil, Braibant) (9^e édition).

René Chapus: Droit administratif général.

Vedel, Delvolvé: Droit administratif.

Letteron: le juge administratif et la responsabilité du fait des attroupements (R.D.P. 1990, p. 489).

Talbot: L'indemnisation par l'état des victimes d'attroupements ou de rassemblements (Rev. adm. 1991, p. 397).

الصفحة	الموضوع
٥	البحث الأول: تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة ...
٧	مقدمة
	القسم الأول: موجب تنفيذ أحكام مجلس شورى
٩	الدولة
	الفقرة الأولى: القوة التنفيذية للحكم الصادر عن
٩	مجلس شورى الدولة
	الفقرة الثانية: خضوع الإدارة لموجب تنفيذ أحكام
١٠	مجلس شورى الدولة
١٠	أولاً: مبدأ التقيد بالقضية المحكمة
١١	ثانياً: المبادئ التي ترعى فرض موجب التنفيذ
١١	(١) تبليغ الحكم وطلب تنفيذه
١٣	(٢) المهلة المعقولة للتنفيذ
١٣	ثالثاً: الحد من الموجب
١٣	(١) وقف تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة
١٦	(٢) زوال موجب التنفيذ

الصفحة	الموضوع
١٧	أ - زوال الموجب لأسباب واقعية
	ب - زوال الموجب لأسباب قانونية - المصادقة
١٧	التشريعية
	الفقرة الثالثة: كيفية تنفيذ أحكام مجلس شورى
١٩	الدولة
١٩	أولاً: أصول التنفيذ
	ثانياً: موجبات الإدارة حول كيفية تنفيذ الحكم
٢١	الصادر ضدها
	(١) الموجب الإيجابي بإعادة الحال إلى ما كانت
٢٢	عليه
	(٢) الموجب السلبي بالامتناع عن تنفيذ القرار
٢٨	المُبطل أو إعادة إصداره
	ثالثاً: دور مجلس شورى الدولة في كيفية تنفيذ
٣١	الإدارة للحكم
	القسم الثاني: الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر
٣٢	عن مجلس شورى الدولة
٣٢	الفقرة الأولى: مظاهر الامتناع
٣٢	أولاً: عدم اتخاذ التدابير اللازمة
٣٥	ثانياً: معاودة إصدار القرار المُبطل
٣٦	ثالثاً: إحباط أثر الحكم بصورة غير مباشرة
٣٦	رابعاً: التنفيذ الجزئي
٣٧	خامساً: إجراء المقاصة

الفقرة الثانية: جزاء الامتناع عن تنفيذ أحكام مجلس	
شورى الدولة	٣٧
أولاً: غياب طرق التنفيذ الجبري بوجه الإدارة	
وتوفرها بوجه الأفراد	٣٧
ثانياً: الوسائل المتوفرة مقابل امتناع الإدارة عن	
التنفيذ	٣٨
(١) الإبطال	٣٨
(٢) مسؤولية الإدارة بسبب عدم تنفيذ الحكم أو	
التأخير في تنفيذه	٣٩
(٣) الفائدة على المبالغ المحكوم بها	٤٣
(٤) الغرامة الإكراهية	٤٥
(٥) عقوبة التفرير	٥٣
(٦) عقوبة الحبس	٥٣
(٧) تدخل قسم التقرير والدراسات في مجلس	
شورى الدولة الفرنسي	٥٣
(٨) مراجعة وسيط الجمهورية في التشريع	
الفرنسي	٥٤
(٩) الإكراه على الدفع في التشريع الفرنسي	٥٥
خاتمة	٥٧

الصفحة	الموضوع
	البحث الثاني: وسائل الإثبات في نطاق قضاء
٥٩	الإبطال
٦١	مقدمة
	القسم الأول: المبادئ التي ترعى الإثبات أمام القضاء
٦٣	الإداري
	الفقرة الأولى: النظام القانوني للإثبات المعتمد أمام
٦٣	القضاء الإداري
٦٧	الفقرة الثانية: عبء الإثبات في مراجعة الإبطال ...
٧٥	الفقرة الثالثة: دور القاضي الإداري في الإثبات
	القسم الثاني: وسائل الإثبات أمام القضاء
٧٩	الإداري في نطاق مراجعة الإبطال
٧٩	الفقرة الأولى: إثبات الانحراف في استعمال السلطة ...
٨٦	الفقرة الثانية: التقارير الإدارية
٨٨	الفقرة الثالثة: الخبرة
٩٩	الفقرة الرابعة: استماع الشهود
١٠١	الفقرة الخامسة: القرائن
١٠٢	الفقرة السادسة: الإقرار
١٠٣	الفقرة السابعة: الاستجواب
١٠٤	الفقرة الثامنة: المعاينة
١٠٦	الفقرة التاسعة: اليمين
	الفقرة العاشرة: طلب تقديم الملف الإداري وغيره من
١٠٧	المستندات والأموال
١١٠	الفقرة الحادية عشر: تدقيق المستندات والقيود

الصفحة	الموضوع
	الفقرة الثانية عشر: ادعاء التزوير بشأن المستندات
١١٠	المستعملة في الإثبات
	الفقرة الثالثة عشر: أثر الحكم الجزائي في الإثبات
١١٤	أمام قضاء الإبطال
	الفقرة الرابعة عشر: مسألة استناد القاضي إلى
١١٥	معلوماته الشخصية
١١٧	خاتمة
١١٩	البحث الثالث: العقوبة التأديبية المقننة
١٢١	مقدمة
١٢٣	القسم الأول: مفهوم العقوبة المقننة
١٢٣	الفقرة الأولى: تعريف العقوبة المقننة
١٢٥	الفقرة الثانية: معيار وجود العقوبة المقننة
١٢٦	أولاً: البحث عن نية الإدارة
١٢٩	ثانياً: الأخذ بعين الاعتبار جسامه التدبير
١٣٠	الفقرة الثالثة: طبيعة القرار المتعلق بالعقوبة المقننة
	الفقرة الرابعة: خضوع العقوبة المقننة للقانون
١٣١	التأديبي
١٣٣	الفقرة الخامسة: رقابة القضاء على العقوبة المقننة
	الفقرة السادسة: المقارنة بين العقوبة التأديبية العادية
١٣٥	والعقوبة المقننة

الصفحة	الموضوع
	القسم الثاني: العقوبة المقررة في الاجتهاد
١٣٧	الإداري: عرض وتحليل
١٣٧	الفقرة الأولى: ما يعتبر عقوبة مقررة
١٣٧	أولاً: النقل المكاني أو النوعي
١٣٩	ثانياً: عدم الكفاءة السلوكية
١٤٠	ثالثاً: التظاهر بإلغاء الوظيفة
١٤١	رابعاً: الإغفاء من مهام الوظيفة
١٤١	الفقرة الثانية: ما لا يعتبر عقوبة مقررة
١٤٢	أولاً: فصل من لا يؤدي فترة التمرين بنجاح
١٤٢	ثانياً: تنبيه العامل إلى أخطائه
١٤٣	ثالثاً: إعادة تنظيم الدوائر
١٤٥	خاتمة
	البحث الرابع: الأعمال التمهيدية والتدابير
١٤٧	الداخلية
١٤٩	مقدمة
١٥١	القسم الأول: الأعمال التمهيدية
١٥١	الفقرة الأولى: مفهوم الأعمال التمهيدية
١٥٢	الفقرة الثانية: النظام القانوني للأعمال التمهيدية
١٥٤	الفقرة الثالثة: أبرز الأعمال التمهيدية في الاجتهاد
١٥٤	أولاً: الإحالة على المجلس التأديبي
١٥٥	ثانياً: مقررات مجلس الوزراء

١٥٦	 ثالثاً: الاستشارات
١٥٨	 رابعاً: الانذارات
١٥٨	 أ - في الاجتهاد الفرنسي
١٥٩	 ب - في الاجتهاد اللبناني
١٦٠	 خامساً: أعمال تمهيدية أخرى
١٦٣	 القسم الثاني: التدابير الداخلية
١٦٣	 الفقرة الأولى: التعاميم
١٦٧	 الفقرة الثانية: التدابير المتعلقة بسير مرافق الدولة
١٧١	 خاتمة

البحث الخامس: مسؤولية السلطة العامة عن

١٧٣	 الأضرار الناتجة عن أفعال الحشود والتظاهرات
١٧٥	 مقدمة
١٧٧	 القسم الأول: انعقاد المسؤولية
١٧٨	 الفقرة الأولى: شروط توفر المسؤولية
١٧٨	 أولاً: الشرط الأول
١٨١	 ثانياً: الشرط الثاني
١٨٢	 ثالثاً: الشرط الثالث
١٨٣	 الفقرة الثانية: حصول الضرر
١٨٣	 أولاً: الأضرار التي يعرض عنها
١٨٤	 ثانياً: الشخص المتضرر
١٨٥	 ثالثاً: مصدر الضرر

الصفحة	الموضوع
١٨٦	الفقرة الثالثة: أساس المسؤولية
١٨٦	أولاً: في فرنسا
١٨٨	ثانياً: في لبنان
١٩٣	القسم الثاني: إقامة دعوى المسؤولية
١٩٣	الفقرة الأولى: المرجع القضائي المختص
١٩٣	أولاً: في فرنسا
١٩٥	ثانياً: في لبنان
١٩٥	الفقرة الثانية: الشخص العام المسؤول
١٩٥	أولاً: في فرنسا
١٩٧	ثانياً: في لبنان
١٩٩	الفقرة الثالثة: إعفاء السلطة العامة من المسؤولية
٢٠١	خاتمة
٢٠٣	المراجع المعتمدة
٢٠٩	الفهرس

